



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA
DEPARTAMENT FEDERAL DA GIUSTIA E POLIZIA

Rek. U4-0460250
BL 38065 / EC
BE 103 122 Wr

3003 Bern, 8. März 2005

DAS EIDGENÖSSISCHE JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

hat

in der Beschwerdesache

Kanton Basel-Landschaft, handelnd durch die Finanz- und Kirchendirektion, Kantonales Sozialamt, Gestadeplatz 8, Postfach 423, 4410 Liestal,

gegen den

Kanton Bern, handelnd durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Sozialamt, Rathausgasse 1, 3011 Bern,

betreffend

Kostenersatz in der Unterstützungsangelegenheit B.,
geboren 1993, von R./BE

in Anwendung:

- des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1),
- des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021),

festgestellt und erwogen:

I.

1. B., geboren 1993, von R. / BE, wohnte anfänglich bei seiner (obhutsberechtigten) Mutter in Rü./BL. Mit Beschluss der Vormundschaftsbehörde Rü. vom 29. Juli 1999 wurde der Mutter die Obhut über ihren Sohn entzogen und für das Kind eine Beistandschaft errichtet. Gleichzeitig wurde B. per 2. August 1999 im Kinderheim in A. /BE fremdplatziert. Die Mutter ihrerseits zog am 1. September 1999 von Rü. nach Ro./BE. Mittels Beschluss der Vormundschaftsbehörde Rü. vom 17. Januar 2001 wurde die Zuständigkeit für die Fortführung der getroffenen vormundschaftlichen Massnahmen (Obhutsentzug gemäss Art. 310 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210] und Beistandschaft gemäss Art. 308 ZGB) an die Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde Ro. übertragen.
2. Wegen seines Verhaltens gab es mit B. im Kinderheim im Verlaufe des Sommers 2002 immer mehr Schwierigkeiten, die schliesslich ein Ausmass annahmen, dass er aus der Sicht der Heimleitung untragbar wurde. Die beteiligten Stellen (Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde Ro., Erziehungsberatung L.) klärten daraufhin ab, welche Wohn- bzw. Unterbringungsform für B. am geeignetesten erscheine. Das Kinderheim ihrerseits forderte ein Time-out. Am 16. Dezember 2002 liess die Heimleitung B. durch seine Mutter abholen. Weil es der Fürsorge- und Vormundschaftskommission Ro. nicht gelang, vor den Feiertagen kurzfristig noch einen Betreuungsplatz für das Kind zu finden, blieb B. vorübergehend bei seiner Mutter in Ro.. Vom 28. Dezember 2002 bis 5. Januar 2003 weilte er bei seinem Vater in den Ferien, danach hielt er sich wiederum bei der Mutter auf.
3. Am 21. Januar 2003 wurde B. in die Pflegefamilie F. auf dem D. bei W./BE aufgenommen. Die Umplatzierung nahm die Fürsorge- und Vormundschaftskommission Ro. vor. Das Pflegeverhältnis endete am 7. November 2003. Nach einem kurzen, notfallmässigen Aufenthalt im Kinderspital in Bern trat B. am 19. November 2003 in die „Heilpädagogische Gemeinschaft Schmetterling“ in L./BE über.
4. Mit Schreiben vom 15. Januar 2003 wurde die Gemeinde Rü. von der Fürsorge- und Vormundschaftskommission Ro. über die bevorstehende Umplatzierung von B. in der Pflegefamilie F. auf dem D. orientiert. In der Folge weigerte sich die frühere Wohngemeinde der Mutter, die seit dem 21. Januar 2003 entstandenen Pflegekosten zu bezahlen. Die Vormundschaftsbehörde Rü. begründete ihren

Standpunkt namentlich damit, durch den Aufenthalt von B. bei seiner Mutter sei die dauernde Fremdplatzierung unterbrochen worden, weshalb der bisherige Unterstützungswohnsitz gemäss Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG ende. Da die Gemeinden Rü. und Ro. zu keiner einvernehmlichen Lösung fanden, beschloss die Fürsorge- und Vormundschaftskommission Ro. am 11. November 2003, die offenen Rechnungen ohne Anerkennung einer Zuständigkeit bzw. einer Rechtspflicht vorschussweise zu begleichen.

Mit Schreiben vom 26. November 2003 übermittelte das Sozialamt des Kantons Bern dem Kanton Basel-Landschaft eine Unterstützungsanzeige gemäss Artikel 30 ZUG für die Unterstützung von B. ab dem 21. Januar 2003. Die von Ro. vorschussweise übernommenen Pflegekosten beliefen sich im damaligen Zeitpunkt auf rund Fr. 30'000.--. Am 8. Dezember 2003 erhob das Kantonale Sozialamt Basel-Landschaft gegen die Unterstützungsanzeige Einsprache.

5. Mit Entscheid vom 30. Januar 2004 wies das Sozialamt des Kantons Bern die Einsprache vom 8. Dezember 2003 ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, durch den vorübergehenden Aufenthalt von B. bei seiner Mutter sei die Fremdplatzierung nicht beendet worden. Der Unterbruch der Fremdplatzierung sei lediglich mangels sofortiger Verfügbarkeit eines geeigneten Betreuungsplatzes erfolgt. B. habe sich indessen nicht mit der Absicht dauernden Verbleibens bei der Mutter aufgehalten. Auch den seinerzeit verfügbaren Obhutsentzug habe man nie aufgehoben. Das Kind verzeichne demzufolge nach wie vor einen eigenen Unterstützungswohnsitz im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG in Rü..
6. Gegen den Einspracheentscheid erhob der Kanton Basel-Landschaft am 27. Februar 2004 Beschwerde mit den Begehren, der Entscheid des Kantons Bern vom 30. Januar 2004 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sich der massgebende Unterstützungswohnsitz von B. seit dem 21. Januar 2003 in Ro. befinde.

Auf die einzelnen Vorbringen wird, soweit entscheidenderheblich, in den Erwägungen eingegangen.

7. Mit Vernehmlassung vom 14. April 2004 und Replik vom 4. Mai 2004 halten die Parteien an ihrem jeweiligen Standpunkt fest.

II.

8. Beschlüsse eines Kantons gemäss Artikel 34 Absatz 1 ZUG betreffend Abweisung einer Einsprache können vom einsprechenden Kanton beim Eidgenössischen

Justiz- und Polizeidepartement durch Beschwerde angefochten werden (Art. 34 Abs. 2 ZUG).

Der Kanton Basel-Landschaft ist als mit seiner Einsprache abgewiesener Kanton zur Beschwerde legitimiert. Auf seine frist- und formgerechte Beschwerde ist demnach einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

9. Die Unterstützung eines Schweizer Bürgers obliegt demjenigen Kanton, in welchem der Bedürftige seinen Unterstützungswohnsitz hat, weil er sich dort mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet (Art. 12 Abs. 1 ZUG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 ZUG).

Volljährige Personen haben normalerweise einen eigenen Unterstützungswohnsitz, der sich am Ort befindet, an dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhalten (Art. 4 ZUG). Unmündige Kinder dagegen haben in aller Regel keinen eigenen Unterstützungswohnsitz, sondern teilen denjenigen der Eltern oder eines Elternteils (Art. 7 Abs. 1 und 2 ZUG). Artikel 7 Absatz 3 ZUG zählt jedoch Tatbestände auf, die zu einem eigenen Unterstützungswohnsitz des unmündigen Kindes führen. Danach begründet das unmündige Kind unter anderem dann einen eigenen Unterstützungswohnsitz, wenn es dauernd von den Eltern oder einem Elternteil getrennt lebt. Dieser Unterstützungswohnsitz ist dort gelegen, wo das Kind zuletzt bei seinen Eltern oder einem Elternteil gelebt hat und wo es deshalb nach Massgabe der Absätze 1 beziehungsweise 2 der genannten Norm seinen letzten abgeleiteten Unterstützungswohnsitz hatte (Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG).

10. Unbestritten ist, dass der Aufenthalt von B. im Kinderheim in A. als dauernde Fremdplatzierung zu bewerten war und die Voraussetzungen für die Begründung eines eigenen Unterstützungswohnsitzes nach Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG folglich ohne weiteres gegeben waren. Einig sind sich die Parteien ferner darüber, dass der Wohnortwechsel der Mutter vom Kanton Basel-Landschaft in den Kanton Bern an dieser Sachlage nichts änderte. Strittig ist einzig, ob der gemäss Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG in Rü. begründete Unterstützungswohnsitz mit dem Austritt von B. aus dem Kinderheim und seinem (vorübergehenden) Aufenthalt bei der Mutter um die Jahreswende 2002/2003 endete.

- 11.1 Wie unter Erwägung 9 angetönt, ist für die Unterstützung eines unmündigen Kindes während der gesamten Dauer der Fremdplatzierung beziehungsweise bis zur Erlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit jener Kanton oder Ort zuständig, aus dem heraus das Kind fremdplatziert worden ist. Wenn die Umplatzierung eines Kindes von einem zum anderen Pflegeort nahtlos erfolgt, handelt es sich gemäss Lehre und herrschender Praxis nicht um eine Neuplatzierung, mit der Folge, dass der bisherige Unterstützungswohnsitz bestehen bleibt. Auch wenn ein

bereits fremdplatziertes Kind vier Wochen Ferien bei der Inhaberin der elterlichen Gewalt verbringt und danach in ein neues Heim eintritt, wird die Fremdplatzierung nicht unterbrochen und bleibt sein ursprünglicher Unterstützungswohnsitz erhalten (vgl. Bericht vom September 1998 der Kommission ZUG/Rechtsfragen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS], Ziffern 3.1.4.1 und 3.1.4.6 oder den Bericht der gleichen Kommission vom Juli 2001, Ziffern 2.2.4.1 und 2.2.4.6; zum Ganzen vgl. ferner Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Auflage, Zürich 1994, Rz. 132). Derweil der Kanton Basel-Landschaft in casu eine Rückkehr zur Mutter auf unbestimmte respektive nicht absehbare Zeit annimmt und den späteren Übertritt von B. in die Pflegefamilie F. als eigentliche Neuplatzierung nach einem Fremdplatzierungsunterbruch betrachtet (Anwendungsfall von Art. 7 Abs. 1 und 2 ZUG), geht der Kanton Bern von einer Umplatzierung im oben dargelegten Sinne aus und wertet den Aufenthalt von B. bei der Mutter als blosser Not- und Übergangslösung (Anwendungsfall von Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG).

- 11.2 Die Ereignisabfolge und die konkreten Umstände des vorliegenden Falles sprechen für eine ununterbrochene Fremdplatzierung und somit für das weitere Bestehen des Unterstützungswohnsitzes wie er sich im Zeitpunkt der Unterbringung im Kinderheim gestützt auf Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG ergab. Wie sich dem Sachverhalt entnehmen lässt, wurden die Schwierigkeiten mit B. im Kinderheim in A. im Spätsommer 2002 immer grösser. Spätestens ab dem Oktober 2002 stellte sich deshalb sowohl für das Kinderheim als auch die Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde Ro. die Frage einer möglichen Umplatzierung. Die unterschiedlichen Auffassungen bezüglich des weiteren Vorgehens – nach dem Leiter des Kinderheims sollte B. möglichst rasch in ein Time-out gegeben werden, die Gemeinde Ro. ihrerseits wollte nichts überstürzen, sondern erst nach Abklärungen bei der Erziehungsberatung L. über eine Umplatzierung befinden – ändern nichts an der Tatsache, dass das Kind in der damaligen Situation so oder so umgehend wieder fremdplatziert worden wäre. Es kann in diesem Zusammenhang auf das Schreiben der Sozialhilfebehörde Rü. vom 3. September 2003 und die Ausführungen der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde Ro. vom 10. September 2003 verwiesen werden. Dass letztlich kein fließender Übergang stattfand, ist lediglich darauf zurückzuführen, dass das Kinderheim B., nachdem die Lage eskalierte, am 16. Dezember 2002 durch seine Mutter abholen liess. Die Unterbringung bei der Mutter war indessen, auch aus der Sicht der Heimleitung (vgl. die Stellungnahme des Leiters des Kinderheims vom 16. Dezember 2002, wonach sich B. einen Tag lang, bis zur vorläufigen Klärung der Situation, bei der Mutter befände), als absolute Notlösung gedacht. Der Aufenthalt bei der Mutter verlängerte sich offenkundig nur mangels sofortiger Verfügbarkeit eines geeigneten anderen Betreuungsplatzes. Dabei gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass das fragliche Vorkommnis in die Zeit kurz vor den Feiertagen fiel. Der Leiter des Regionalen Sozialdienstes wie auch die Beiständin haben zwar bei verschiedenen Notfallstellen und Heimen angefragt, es

war aber anscheinend nicht möglich, B. so kurzfristig in einer geeigneten Institution zu platzieren (vgl. das Schreiben der Fürsorge- und Vormundschaftskommission Ro. vom 17. März 2003, das Schreiben der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde Ro. vom 20. Mai 2003 oder die Stellungnahme des Sozialamtes des Kantons Bern vom 7. August 2003). Indessen hat die Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde Ro. nachweislich sofort nach einem Pflegeplatz gesucht, was den Übergangscharakter der getroffenen Lösung (vorübergehende Anwesenheit bei Mutter) verdeutlicht. Bereits am 8. Januar 2003 konnte B. mit seinen Eltern einen von der Organisation „Trial“ vermittelten Pflegeplatz bei der Familie F. besichtigen und am 21. Januar 2003 wurde er dort dann auch tatsächlich aufgenommen. Der „Unterbruch“ der Fremdplatzierung bewegte sich zeitlich mithin im Rahmen der aufgeführten Fallbeispiele. Auch der Präsident der Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS geht denn in diesem konkreten Fall von einer ununterbrochenen Fremdplatzierung aus (siehe das E-Mail von Dr. iur. Peter Stadler vom 12. September 2003 auf eine entsprechende Anfrage des Kantonalen Sozialamtes Basel-Landschaft).

In casu kommt hinzu, dass B. sich nicht die ganzen 35 Tage bei seiner Mutter aufhielt (vom 28. Dezember 2002 bis 5. Januar 2003 weilte er bei seinem Vater in den Ferien) und er die Zeit vom 20. bis zum 28. Dezember 2002 nach dem Besuchsplan des Kinderheims ohnehin bei seiner Mutter verbracht hätte (vgl. die Ausführungen der Beiständin in der bereits erwähnten Stellungnahme vom 10. September 2003). Gegen die Absicht einer längeren Unterbringung bei der Mutter beziehungsweise eine dauerhafte Rückkehr spricht überdies die Tatsache, dass der (ursprünglich von der Vormundschaftsbehörde Rü.) verfügte Obhutsentzug zu keiner Zeit aufgehoben wurde. Eine definitive Rückkehr zur Mutter wäre solcherart faktisch gar nicht möglich gewesen. Entgegen der Auffassung des Kantons Basel-Landschaft lässt sich der Sachverhalt folglich nicht dahingehend interpretieren, B. sei am 16. Dezember 2002 auf unbestimmte Zeit zur Mutter zurückgekehrt. Im Gegenteil liegt aufgrund der äusseren Umstände und Hintergründe sowie des Kontextes, in welchem sich der Wechsel abspielte, eine die Fremdplatzierung nicht unterbrechende Anschluss- oder Umplatzierung vor. Daran ändert nichts, dass besagte Umplatzierung von der Vormundschaftsbehörde Ro. genehmigt wurde, zumal letztere in derartigen Konstellationen zum Handeln gehalten war. Massgebend ist vielmehr allein, ob die dauernde Fremdplatzierung unterbrochen wurde. Auch die Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS geht in dem wiederholt zitierten Fallbeispiel für eine nicht unterbrochene Fremdplatzierung (Ziffer 3.1.4.6 des Berichts vom September 1998 bzw. Ziffer 2.2.4.6 des Berichts vom Juli 2001) davon aus, das Kind trete nach dem Ferienaufenthalt bei der Mutter in eine neue Institution ein, was im Normalfall einen neuen Unterbringungsbeschluss nach sich zieht. Nach dem bisher Gesagten bleibt somit Rü. gestützt auf Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG weiterhin Unterstützungswohnsitz von B..

12. Die Gemeinde Rü. stösst sich vor allem daran, dass die erstplatzierende Gemeinde bei einem Wohnortwechsel der Eltern oder eines Elternteils unter Umständen über Jahre hinweg ohne ein Mitspracherecht Kosten für Umplatzierungen übernehmen muss, welche (wie in casu) von einer anderen, neu zuständigen Vormundschaftsbehörde beschlossen wurden. Der Kanton Basel-Landschaft plädiert daher für eine restriktive Auslegung von Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG, um das Auseinanderfallen der vormundschaftlichen und der sozialhilferechtlichen Zuständigkeiten auf ein absolutes Minimum zu beschränken. Der Gesetzgeber verfolgte mit der Einführung der erwähnten Bestimmung aber primär andere Absichten, nämlich die Entlastung von Standortgemeinden von Heimen sowie einen klar zuweisbaren, so wenig wie möglich wechselnden Unterstützungswohnsitz des dauernd fremdplatzierten unmündigen Kindes (zum Ganzen vgl. W. Thomet, a.a.O., Rz. 130 ff.). Den Anliegen des Beschwerde führenden Kantons kann deshalb nicht mit einer einschränkenden Auslegung vom Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG Rechnung getragen werden. Die in Erwägung 11 gezogene Schlussfolgerung erging in Anwendung der anerkannten Auslegungsmethoden und entspricht wie mehrfach erwähnt der geltenden Lehre und Praxis. Die weiteren in diesem Zusammenhang vorgetragenen Bedenken (der Kanton Bern habe in solchen Situationen kein Interesse an kostengünstigen Lösungen und eine Institution gewählt, die nicht der Interkantonalen Heimvereinbarung [IHV] unterstehe) sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht zu hören, sieht man einmal davon ab, dass eine Einsprache gemäss Artikel 33 ZUG nicht damit begründet werden kann, Art und Ausmass der Unterstützung seien unangemessen (W. Thomet, a.a.O., Rz. 311).
13. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Unterstützungswohnsitz gemäss Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG durch den Wechsel von B. vom Kinderheim in die Pflegefamilie F. nicht untergegangen ist. Sein Unterstützungswohnsitz lag nach wie vor im Kanton Basel-Landschaft, der damit als Wohnkanton im Sinne des ZUG zu gelten hat. Seine Beschwerde ist daher abzuweisen.
14. Im vorliegenden Verfahren sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG), und es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

und erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

3. Mitteilung an:

- die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft, Kantonales Sozialamt, Gestadeplatz 8, Postfach 423, 441 Liestal, ad 38065 / EC;
- die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Sozialamt, Rathausgasse 1, 3011 Bern, ad 103 122 Wr.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
i.A. Der Chef Beschwerdedienst

A. Imoberdorf

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Diese hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; sie ist in mindestens zweifacher Ausführung und unter Beilage des angefochtenen Entscheids einzureichen. Die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen ist gewahrt, wenn die Eingabe spätestens am letzten Tag der Frist der zuständigen Behörde eingereicht oder zu deren Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben wird (vgl. Art. 32, 106 und 108 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, OG, SR 173.110).