Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.345/2002 /bmt

Urteil vom 9. Mai 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Hungerbühler, präsidierendes Mitglied, Bundesrichter Müller, Merkli,
Gerichtsschreiberin Müller.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Advokat Dr. Dieter Thommen, Dornacherstrasse 192, 4053 Basel,

gegen

Einwohnergemeinde C._____, handelnd durch den Gemeinderat,
Regierungsstatthalter von Wangen, Schloss, 3380 Wangen an der Aare,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern,
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 4001 Basel,
handelnd durch das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt, Marktplatz 9, 4001 Basel,
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Regierungsrat des Kantons Solothurn, 4500 Solothurn 1, handelnd durch das Departement des Innern des Kantons Solothurn, Rathaus, 4500 Solothurn.
Gegenstand
sozialhilferechtliche Zuständigkeit,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 31. Mai 2002.

Sachverhalt:
A.
Der 1972 geborene X._____ bezog im Februar 1998 eine Wohnung in der Einwohnergemeinde A._____ im Kanton Solothurn. Am 9. Juni 1998 stellte er bei der Gemeinde einen Antrag auf Sozialhilfe, da er seinen Arbeitsplatz verloren hatte und seine Miete nicht bezahlen konnte. Zum damaligen Zeitpunkt war X._____ drogenabhängig und beteiligte sich an einem Methadonprogramm. Die Gemeinde leistete als Soforthilfemassnahme wirtschaftliche Unterstützung. Am 10. September 1998 verliess X._____ seine Wohnung und kam in den Kanton Bern. Er verbrachte einige Tage in B._____ und begab sich anschliessend zu Freunden in der Einwohnergemeinde C._____, die ihm für einige Tage Obdach gewährten. Später richtete er sich am gleichen Ort in einem Wohnwagen ein. Am 21. Oktober 1998 verliess X._____ den Kanton Bern und trat in die Höhenklinik D._____ im Kanton Solothurn ein, wo er eine Entziehungskur durchlief. Die Kosten für diese Behandlung übernahm die Krankenkasse. Vom 12. November 1998 bis zum 30. Juni 2000 wurde X._____ im Rahmen einer Drogentherapie der Suchthilfe Region Basel betreut, zuerst in der therapeutischen Gemeinschaft E._____ im Kanton Basel-Landschaft, anschliessend in der Aussenwohngruppe F._____ in Basel.
Die dabei angefallenen Therapiekosten belaufen sich auf insgesamt Fr. 110'773.75. X._____ lebt seither nach eigenen Angaben drogenfrei und arbeitet als Hilfsarbeiter im Y._____ in G._____.
B.
Mit Verfügung vom 24. August 1999 stellte das Departement des Innern des Kantons Solothurn fest, dass sich der Unterstützungswohnsitz von X._____ nach wie vor in A._____ befinde. Mit Urteil vom 23.

Dezember 1999 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eine dagegen erhobene Beschwerde der Einwohnergemeinde A._____ gut und wies die Sache zu neuer Entscheidung an das Departement des Innern zurück. Es war zum Schluss gelangt, dass die Einwohnergemeinde A._____ zwar in der Zeit vom 11. Februar 1998 bis zum 10. September 1998 Unterstützungswohnsitz von X._____ gewesen sei, dass die Vorinstanz aber noch die Unterstützungszuständigkeit für X._____ ab dem 10. September 1998 abzuklären habe. Hierauf stellte das Departement des Innern des Kantons Solothurn mit Verfügung vom 11. April 2000 fest, dass X._____ seit dem 10. September 1998 keinen Unterstützungswohnsitz im Kanton Solothurn mehr habe. Eine gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn mit Urteil vom 10. November 2000 ab und verwies X._____ zur Einreichung eines Gesuches um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an den Kanton Bern als Aufenthaltskanton.
C.
Mit Verfügung vom 22. Dezember 2000 wies die Einwohnergemeinde C._____ den Antrag von X._____ auf Übernahme der Kosten für die Drogentherapien in der Therapeutischen Gemeinschaft E._____ und der Aussenwohngruppe F._____ ab. Die dagegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsstatthalter von Wangen a.A. nach Einholung einer Stellungnahme der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern mit Verfügung vom 3. Juli 2001 ab. Dagegen erhob X._____ am 3. August 2001 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Dieses wies die Beschwerde am 31. Mai 2002 ab.
D.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts hat X._____ am 5. Juli 2002 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, den Entscheid vom 31. Mai 2002 aufzuheben und festzustellen, dass der Kanton Bern bzw. die Gemeinde C._____ gegenüber ihm unterstützungspflichtig sei, sowie den Kanton Bern bzw. die Gemeinde C._____ zu verpflichten, die Kosten für seinen Aufenthalt in der Therapeutischen Gemeinschaft E._____ und in der Aussenwohngemeinschaft F._____ von Fr. 110'773.75 zu finanzieren bzw. vorzufinanzieren. Er ersucht zudem um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung.

Die Einwohnergemeinde C._____ hat keine Vernehmlassung eingereicht. Der Regierungsstatthalter von Wangen a.A. hat grundsätzlich auf eine Stellungnahme verzichtet, macht aber geltend, der Beschwerdeführer habe vor Bundesgericht den Sachverhalt anders geschildert als im Verfahren vor dem Regierungsstatthalter. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Justiz (für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement) beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Departement des Innern des Kantons Solothurn (für den Regierungsrat) verweist auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 10. November 2000. Das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt (für den Regierungsrat) beantragt, die Beschwerde gutzuheissen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beantragt, festzustellen, dass der Kanton Bern gegenüber dem Beschwerdeführer unterstützungspflichtig sei; eventualiter sei festzustellen, dass der Kanton Solothurn gegenüber dem Beschwerdeführer unterstützungspflichtig sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 31. Mai 2002 ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) und damit auf öffentliches Recht des Bundes stützt (Art. 97 und Art. 98 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Ein Ausschlussgrund liegt nicht vor: Zwar sehen Art. 33 und Art. 34 ZUG ein eigenes Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit Ansprüchen aus Kostenersatz, Richtigstellung oder Abrechnung vor. Dieses gilt jedoch nur für entsprechende Streitigkeiten zwischen Kantonen; es schliesst eine nach dem Bundesrechtspflegegesetz an sich zulässige Verwaltungsgerichtsbeschwerde eines unmittelbar Betroffenen (Art. 103 lit. a OG) nicht aus (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 4. Juli 1995; 2A.57/1995). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG), nicht jedoch Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104

lit. c OG) gerügt werden. Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensgarantien erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG).
1.3 Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Amtes wegen an, ohne an die Begründung der Parteibegehren gebunden zu sein (Art. 114 Abs. 1 in fine OG). Es kann daher die Beschwerde aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 121 II 473 E. 1b S. 477; 117 Ib 114 E. 4a S. 117, mit Hinweisen).
1.4 Im vorliegenden Fall geht es einzig darum, festzustellen, ob der Kanton Bern für die in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt entstandenen Therapiekosten des Beschwerdeführers aufzukommen hat. Sollte das Bundesgericht diese Frage verneinen, so ist nicht im vorliegenden Verfahren zu entscheiden, welcher andere Kanton bzw. welche anderen Kantone diese Kosten übernehmen müssen.
2.
Der Beschwerdeführer befand sich vom 10. September 1998 bis zum 21. Oktober 1998 im Kanton Bern. Der anschliessende Drogenentzug in der Klinik D._____ im Kanton Solothurn verursachte dem Beschwerdeführer keine Kosten, da diese von der Krankenkasse übernommen worden sind. Die Therapiekosten von insgesamt Fr. 110'773.50, um die es im vorliegenden Verfahren geht, entstanden während des Aufenthalts in der Therapeutischen Gemeinschaft E._____/BL (12. November 1998 bis 9. Dezember 1999) und in der Aussenwohngruppe F._____ in Basel (9. Dezember 1999 bis 30. Juni 2000).
2.1 Als erstes ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer allenfalls im Kanton Bern einen Unterstützungswohnsitz begründet hat.

Die Frage des interkantonalen Unterstützungswohnsitzes beurteilt sich unabhängig vom zivilrechtlichen Wohnsitz nach den Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes. Gemäss Art. 12 Abs. 1 ZUG obliegt die Unterstützung der Schweizer Bürger dem Wohnkanton. Der unterstützungsrechtliche Wohnsitzbegriff gemäss Art. 4 ZUG ist dem zivilrechtlichen (vgl. Art. 23 Abs. 1 ZGB) angeglichen: Der Wohnsitz befindet sich dort, wo jemand sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Da sich diese Absicht nach der Rechtsprechung in äusserlich erkennbaren Umständen verwirklichen muss, gilt als Wohnsitz der Ort, an dem sich faktisch der Mittelpunkt der Lebensinteressen befindet (im Einzelnen: Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG], 2. Aufl. Zürich 1994, Rz 95). Grundsätzlich gilt die polizeiliche Anmeldung als Wohnsitzbegründung (Art. 4 Abs. 2 ZUG). Wer aus dem Wohnkanton wegzieht, verliert den bisherigen Unterstützungswohnsitz (Art. 9 Abs. 1 ZUG). Der Eintritt in ein Heim beendet jedoch einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht (Art. 9 Abs. 3 ZUG).
2.2 Der Beschwerdeführer zog aus A._____ weg und verlor damit seinen Unterstützungswohnsitz im Kanton Solothurn. Im Kanton Bern hielt er sich hauptsächlich in der Gemeinde C._____ auf, wo er zuerst im Hause von Freunden wohnte. Aufgrund der unzumutbar gewordenen Wohnsituation wechselte er kurz darauf in einen abgestellten Wohnwagen, ebenfalls in der Gemeinde C._____. Er war indessen während dieser Zeit weder in C._____ schriftenpolizeilich angemeldet noch ersuchte er um Unterstützung.

Bei dieser Konstellation ist das Verwaltungsgericht des Kantons Bern zu Recht zum Schluss gelangt, dass der Beschwerdeführer sich nur vorübergehend im Kanton Bern aufhalten wollte und dort keinen Unterstützungswohnsitz begründet hat.
3.
Nachdem der Beschwerdeführer seinen ursprünglichen Unterstützungswohnsitz in A._____ aufgegeben, aber im Kanton Bern keinen neuen begründet hat, hatte er während seines Aufenthalts im Kanton Bern gestützt auf Art. 12 Abs. 2 ZUG grundsätzlich Anspruch auf Unterstützung durch diesen Kanton als Aufenthaltskanton. Eine allfällig geleistete Unterstützung hätte der Kanton Bern sich anschliessend gestützt auf Art. 15 ZUG vom Kanton Solothurn als Heimatkanton des Beschwerdeführers vergüten lassen können.
3.1 Die Therapiekosten, um deren (vorläufige) Finanzierung es hier geht, sind allerdings nicht während des Aufenthalts des Beschwerdeführers im Kanton Bern entstanden, ebenso wenig während seines Aufenthalts im nächsten Kanton, dem Kanton Solothurn, sondern erst während seines Aufenthalts zuerst im Kanton Basel-Landschaft und anschliessend im Kanton Basel-Stadt.
3.2 Gemäss Art. 9 Abs. 3 ZUG beendet der Eintritt in ein Heim einen bestehenden Unterstützungswohnsitz

nicht. Hätte der Beschwerdeführer im Kanton Bern einen Unterstützungswohnsitz begründet, so wäre daher für die in den andern Kantonen anfallenden Kosten der Heimaufenthalte der Kanton Bern verantwortlich geblieben. Da der Beschwerdeführer, wie ausgeführt, im Kanton Bern gerade keinen Unterstützungswohnsitz begründet hat, kommt diese Bestimmung hier nicht zur Anwendung.
Der Beschwerdeführer hält nun dafür, der Aufenthaltskanton sei in einem solchen Fall analog zu behandeln wie der Wohnkanton, dies in dem Sinne, dass der Eintritt in ein Heim auch die Unterstützungszuständigkeit des früheren blossen Aufenthaltskantons nicht beende.
Eine solche Konstruktion vermöchte tatsächlich gewisse Vorteile, insbesondere organisatorische Vereinfachungen, zu bieten, gerade dann, wenn wie hier ein flottantlebender Drogenabhängiger, der keinen Unterstützungswohnsitz mehr hat, sich an mehreren, in verschiedenen Kantonen liegenden Orten in Heimen oder einem Heim gleich zu stellenden Institutionen behandeln lässt.

Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 ZUG lässt die Gleichstellung des Aufenthaltsorts mit dem Unterstützungswohnsitz nicht zu. Es besteht auch kein Anlass, auf dem Wege eines Analogieschlusses zu einer solchen Lösung zu gelangen: Für das Bestehen eines Unterstützungswohnsitzes verlangt das Zuständigkeitsgesetz immerhin die Absicht dauernden Verbleibens und damit eine nicht unbedeutende Verbindung einer Person zu dem betreffenden Ort. Hingegen braucht es nur eine geringe Beziehung einer Person zu einem Ort, damit dieser als Aufenthaltsort gilt. Nach der gesetzlichen Regelung hat der Unterstützte immer an einem bestimmten Ort (zumindest) Aufenthalt. Ein derartiger, subsidiärer Anknüpfungspunkt für eine allfällige Hilfeleistung ist somit lückenlos gegeben, im Unterschied zum Anknüpfungspunkt des Unterstützungswohnsitzes, der - wie erwähnt - von gewissen Voraussetzungen abhängt und (jedenfalls vorübergehend) ohne Ersatz aufgegeben werden kann. Art. 9 Abs. 3 ZUG steht im Zusammenhang mit den Anforderungen an einen Unterstützungswohnsitz. Es besteht nach dem Ausgeführten kein Bedürfnis und damit auch kein Grund, diese Regelung auf den Aufenthaltsort analog anzuwenden, zumal ein Aufenthaltskanton regelmässig auf einen anderen Kanton mit stärkerem Anknüpfungspunkt (Wohnkanton oder Heimatkanton) Rückgriff nehmen und damit die Unterstützungskosten bloss vorzuschiessen hat (Art. 14 und 15 ZUG).

Der Kanton Bern kann daher nicht aufgrund dieser Bestimmung zur Übernahme der in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt entstandenen Therapiekosten herangezogen werden.
3.3 Der Beschwerdeführer leitet eine Zahlungspflicht des Kantons Bern auch aus Art. 11 Abs. 2 ZUG ab.
Nach dieser Bestimmung gilt dann, wenn eine offensichtlich hilfsbedürftige, insbesondere eine erkrankte oder verunfallte Person, auf ärztliche oder behördliche Anordnung in einen andern Kanton verbracht worden ist, der Kanton als Aufenthaltskanton, von dem aus die Zuweisung erfolgte.

Im vorliegenden Fall hat sich der Beschwerdeführer vom Kanton Bern aus zuerst in den Kanton Solothurn begeben; erst nach seinem Aufenthalt in der Klinik D._____ gelangte er in die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, wo die massgebenden Therapiekosten entstanden sind. Der Wechsel des Beschwerdeführers vom Kanton Bern in den Kanton Solothurn kann für die Frage, von wem die erst in den nächsten beiden Aufenthaltskantonen anfallenden Kosten zu übernehmen sind, von vornherein nicht ausschlaggebend sein; die Zuweisung in die Therapeutische Gemeinschaft E._____ hat - wenn überhaupt eine Zuweisung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 ZUG stattgefunden hat - vom Kanton Solothurn aus stattgefunden, und der Wechsel in den Kanton Basel-Stadt vom Kanton Basel-Landschaft aus. Schon daher kann aus Art. 11 Abs. 2 ZUG keine Unterstützungspflicht des Kantons Bern für die Zeit nach dem Wegzug des Beschwerdeführers aus diesem Kanton abgeleitet werden.
3.4 Auch wenn in der Klinik D._____ Kosten entstanden wären, welche die öffentliche Hand (statt wie hier die Krankenkasse) hätte übernehmen müssen, käme Art. 11 Abs. 2 ZUG nicht zur Anwendung: Der Beschwerdeführer wurde nicht etwa von einer bernischen Behörde oder einem bernischen Arzt in eine Klinik im Kanton Solothurn eingewiesen, sondern er hat von sich aus in einem andern als dem damaligen Aufenthaltskanton um Hilfe nachgesucht (vgl. dazu Thomet, a.a.O., Rz 173). Dass er dabei die Hilfe eines Arztes aus dem Kanton Solothurn in Anspruch genommen hat, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle.
3.5 Der Kanton Bern kann nach dem Gesagten nicht für die Kosten der Therapieaufenthalte in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt in Anspruch genommen werden.
4.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde an sich der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Da jedoch die Beschwerde nicht von vornherein aussichtslos war und zudem die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers als erwiesen erscheint, ist ihm die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung zu gewähren. Der Kanton Bern hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird gutgeheissen:
2.1 Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Advokat Dr. Dieter Thommen wird als amtlicher Vertreter des Beschwerdeführers bestellt, und es wird ihm für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse ein Honorar von Fr. 2'000.– ausgerichtet.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Einwohnergemeinde C._____, dem Regierungsstatthalter von Wangen a.A., dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern sowie dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, dem Regierungsrat des Kantons Solothurn und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. Mai 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Die Gerichtsschreiberin: