

LU_GERICHTE 7Q 14 8 vom 27. Oktober 2014

LU Gerichte, 2014-10-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_10520

FR: LU_GERICHTE 7Q 14 8 du 27 octobre 2014

IT: LU_GERICHTE 7Q 14 8 del 27 ottobre 2014

Regeste

Sozialhilfe. Streitige Ansprüche auf Kostenersatz unter Gemeinden sind mit verwaltungsgerichtlicher Klage geltend zu machen. Eine Verfügung, mit der eine Gemeinde eine andere Gemeinde zum Kostenersatz verpflichten will, ist nichtig. Verfügt eine hilfebedürftige Person über keinen Unterstützungswohnsitz, ist die Aufenthaltsgemeinde unterstützungspflichtig. Das Gesetz statuiert keine grundsätzliche Kostenersatzpflicht einer späteren Aufenthaltsgemeinde gegenüber einer früheren Aufenthaltsgemeinde, welche einen Bedürftigen über die Dauer seines effektiven Aufenthalts hinaus unterstützt hat.

Erwägungen

E. 2.1

Der hier zu beurteilende Streit dreht sich um die Frage, ob die Gemeinde X der Gemeinde Z Leistungen ersetzen muss, welche die Gemeinde Z an A unter dem Titel der wirtschaftlichen Sozialhilfe ausgerichtet haben will. Es handelt sich somit um eine Streitigkeit zwischen zwei Luzerner Gemeinden.

E. 2.1.1

Für öffentlich-rechtliche Streitsachen zwischen Gemeinwesen – zu denen nach § 1 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) unter anderem die Gemeinden zählen – sieht § 162 Abs. 1 lit. b VRG die verwaltungsgerichtliche Klage vor, die vom Kantonsgericht zu beurteilen ist, sofern nach der Rechtsordnung nicht eine Verwaltungsbehörde oder ein anderes Gericht zuständig ist, über die Streitsache zu entscheiden (§ 163 VRG). Insbesondere sind Streitige Ansprüche auf Kostenersatz unter Gemeinden gemäss § 15 Abs. 3 der Sozialhilfeverordnung (SHV; SRL Nr. 892a) mit verwaltungsgerichtlicher Klage nach den §§ 164 - 172 VRG geltend zu machen. Der Gesetzgeber wollte den Gemeinden damit keine Kompetenz zugestehen, eine Kostenersatzpflicht gemäss Sozialhilfegesetz (SHG; SRL Nr. 892) gegenüber anderen Gemeinden auf dem Verfügungsweg, d.h. hoheitlich, festzusetzen (vgl. LGVE 1992 II Nr. 8 E. 1; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern A 95 509 vom 21.4.1997 E. 2a). Dies ergibt sich auch aus § 3 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (GG; SRL Nr. 150), wonach die Gemeinden (im Rahmen des übergeordneten Rechts) nur auf ihrem Gemeindegebiet hoheitliche Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse haben (vgl. auch BGE 141 III 84 E. 4.2 zur gleichen Problematik bei hoheitlichen Anordnungen eines Kantons gegenüber einem andern Kanton). Weil für den Kostenersatz für Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe unter den Gemeinden des Kantons Luzern somit keine abweichende Zuständigkeit gesetzlich vorgesehen und damit der Ausnahmetatbestand von § 163 VRG nicht erfüllt ist, ist der Anspruch auf Kostenersatz mittels verwaltungsgerichtlicher Klage beim Kantonsgericht Luzern geltend zu machen.

E. 2.1.2

Gemäss § 164 VRG soll der Kläger in der Regel vor Klageeinreichung dem Beklagten die Klagebegehren und die Gründe mitteilen und ihm eine angemessene Frist zur Stellungnahme einräumen. Es handelt sich dabei nicht um eine Verpflichtung, sondern um eine Obliegenheit. Diese ist zwar im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren von Bedeutung, als es hier – im Gegensatz etwa zum verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren oder zum zivilrechtlichen Klageverfahren – an einer institutionalisierten vorprozessualen Festlegung des Streitgegenstands wie auch an einem institutionalisierten vorprozessualen Aussöhnungsversuch fehlt. § 164 VRG bezweckt die Verhinderung von unnötigen Klageverfahren, beispielsweise in Fällen, in denen mit einer Mitteilung an die Beklagte festgestellt werden könnte, dass diese ohnehin zu einem Entgegenkommen bereit wäre. Die Einhaltung der Anzeigepflicht stellt jedoch keine Prozessvoraussetzung dar, welche ein Nichteintreten zur Folge hätte. Unterlässt die klägerische Partei die Anzeige, ist dies allenfalls im Kostenpunkt zu berücksichtigen (§ 202 Abs. 1 VRG; LGVE 1991 II Nr. 51; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern S 12 536 vom 26.3.2013 E. 3; vgl. Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 32.12). Etwas anderes lässt sich auch nicht aus § 74 SHG i.V.m. §§ 14 f. SHV ableiten. Diese Vorschriften sehen zwar bestimmte Fristen für die Anzeige der Kostenerstattungspflicht sowie für die Stellungnahme vor: So hat das Gemeinwesen, das Kostenersatz beansprucht, die wirtschaftliche Sozialhilfe innert 20 Tagen seit der Gewährung dem kostenersatzpflichtigen Gemeinwesen anzuzeigen; Nichtbeachtung der Frist bewirkt den Verlust des Kostenersatzes für die weiter als 20 Tage zurückliegende Hilfe (§ 74 SHG). Das meldende Sozialamt hat dem Sozialamt der kostenersatzpflichtigen Gemeinde die Gründe für die Gewährung der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Kostenersatzpflicht mitzuteilen (§ 14 Abs. 1 und 3 SHV). Anerkennt das Sozialamt den Entscheid des meldenden Sozialamts über die wirtschaftliche Sozialhilfe oder das Begehren auf Kostenersatzpflicht nicht, hat es beim meldenden Sozialamt begründet Widerspruch zu erheben (§ 15 Abs. 1 SHV). Wird die Frist nicht eingehalten, kann das meldende Sozialamt gemäss § 15 Abs. 2 SHV die von ihm geleistete Sozialhilfe bis zum Eingang des Widerspruchs in Rechnung stellen. Die Einhaltung der Fristen bildet damit keine Prozessvoraussetzung, sondern hat Einfluss auf den Umfang der allfälligen Rückerstattungsforderung.

E. 2.2.1

Die Gemeinde Z machte ihren Ersatzanspruch nicht auf dem Klageweg geltend, sondern ordnete mittels Verfügung vom 27. Oktober 2014 an, dass ihr die Gemeinde X die an A geleistete wirtschaftliche Sozialhilfe zu ersetzen habe; in der Folge bestätigte die Gemeinde Z diese Anordnung mit Einspracheentscheid vom 27. November 2014. Aufgrund des eben Gesagten ist dieses Vorgehen unzulässig, steht es der Gemeinde Z doch nicht zu, die ihr beim Vollzug des Sozialhilferechts funktionell gleichgestellte Gemeinde X mittels einer hoheitlichen Anordnung zu einer Leistung zu verpflichten (vgl. LGVE 1992 II Nr. 8 E. 1b/bb). Die Verfügung vom 27. Oktober 2014 und der Einspracheentscheid vom 27. November 2014 entbehren daher jeglicher gesetzlicher Grundlage. Es bleibt zu prüfen, welche Folgen dieser Mangel nach sich zieht.

E. 2.2.2.1

Im Allgemeinen ist eine mangelhafte Verfügung anfechtbar. Anfechtbarkeit bedeutet, dass die Verfügung an sich gültig ist, aber von den Betroffenen während der Rechtsmittelfrist in einem förmlichen Verfahren angefochten werden kann (LGVE 2005 II Nr. 2 E. 2c). Von

der Anfechtbarkeit zu unterscheiden ist die Nichtigkeit einer Verfügung. Nichtigen Verfügungen geht jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Die Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten (BGE 127 II 32 E. 3g). Eine nichtige Verfügung kann aber auch Anfechtungsgegenstand im Rechtsmittelverfahren sein. Die Anfechtung einer solchen Verfügung läuft dann auf die Feststellung hinaus, dass die Verfügung nichtig sei (BGer-Urteil 2C_522/2007 vom 28.4.2008 E. 2). Da die Nichtigkeit von Amtes wegen beachtet werden muss, wird ein ausdrücklicher Antrag dafür nicht vorausgesetzt (BGE 132 II 342 E. 2.1 mit Hinweisen). ■ Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung allerdings nur ausnahmsweise nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 136 II 415 E. 1.2). Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (BGE 139 II 243 E. 11.2 mit Hinweisen; vgl. BGE 127 II 32 E. 3g, 127 V 176 E. 4a). Trifft also eine Behörde eine Verfügung, für die sie gar nicht zuständig ist, liegt ein schwerwiegender Mangel und damit ein Nichtigkeitsgrund vor, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder der Schluss auf Nichtigkeit verträge sich (wie gesagt) nicht mit der Rechtssicherheit (BGE 127 II 32 E. 3g mit zahlreichen Hinweisen).

E. 2.2.2.2

Die Sozialhilfe ist zwar in erster Linie Sache der Einwohnergemeinden (§ 4 Abs. 1 SHG), so dass den Gemeinden grundsätzlich eine Entscheidkompetenz zusteht. Deren Befugnisse gehen jedoch, wie gezeigt, nicht so weit, dass sie andere Gemeinden einseitig zur Übernahme bzw. Erstattung von Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe verpflichten dürften. Der angefochtene Entscheid enthält nun aber eine solche Anordnung und weist bereits deswegen einen gravierenden Mangel auf. Erschwerend kommt hinzu, dass die Gemeinde Z die Verfügung vom 27. Oktober 2014 erliess, ohne dass sie die Gemeinde X vorgängig über die Ersatzforderung informiert oder sie dazu angehört hätte. Damit missachtete die Gemeinde Z sowohl die Anzeigepflicht von § 164 VRG als auch die Verfahrensregeln von §§ 14 f. SHV. Angesichts der Bedeutung dieser Vorschriften, welche auch einer fairen und transparenten Zusammenarbeit der Gemeinden dienen, wiegen die Mängel der Primärverfügung vom 27. Oktober 2014 und des Einspracheentscheids vom 27. November 2014 sehr schwer, so dass diese Anordnungen schlichtweg nichtig sind und von Anfang an keine Rechtswirkungen zu entfalten vermochten. Dieses Ergebnis lässt sich im Übrigen ohne Weiteres mit der Rechtssicherheit vereinbaren. Die Nichtigkeit der Verfügung und des Einspracheentscheids ist im Dispositiv festzustellen (vgl. BGE 132 II 342 E. 2.3).

E. 2.3

Da der Einspracheentscheid (ebenso wie die Verfügung) aufgrund des Gesagten nichtig ist, ist auf die dagegen gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde mangels eines tauglichen Anfechtungsobjekts nicht einzutreten (vgl. BGE 136 II 415, 132 II 342 E. 2.3). Damit hat es vorliegend jedoch nicht sein Bewenden, sondern es bleibt zu prüfen, ob die Eingabe der Gemeinde X als verwaltungsgerichtliche Klage entgegengenommen werden kann.

E. 2.3.1

Ein Rechtsmittel, das als solches nicht zulässig ist, kann als ein anderes entgegengenommen werden, wenn es die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt (Umwandlung/Konversion). Insbesondere wenn die Form des Rechtsmittels und das Rechtsbegehren auch für das zulässige Rechtsmittel geeignet sind, kann eine Konversion gerechtfertigt sein. Bedeutsam ist zudem, ob die Verfahrensunterschiede zwischen dem gewählten und dem korrekten Rechtsmittel bei der Gegenpartei und beim Gericht zu Verwirrung und unnötigen Prozesshandlungen führen können sowie ob der Ausschluss der Konversion unnötige Vorkehren oder Verfahrenshandlungen der Beteiligten verhindert. Hingegen gilt es als überspitzt formalistisch, wenn eine strikte Einhaltung der Formvorschrift durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum Selbstzweck wird und die Verfolgung des materiellen Rechts kompliziert. Gegenüber einem Anwalt darf ein strengerer Massstab als gegenüber einem Laien angelegt werden. Ist die Wahl des richtigen Rechtsmittels für einen Rechtsanwalt ohne Schwierigkeiten erkennbar, erweist sich die Verweigerung einer Konversion und damit ein Nichteintreten auf das eingelegte Rechtsmittel eher als verhältnismässig (zum Ganzen: LGVE 2013 IV Nr. 2 E. 2b; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 385 vom 10.2.2010 mit Verweis auf BGer-Urteil 5P.20/2001 vom 2.4.2001 E. 3b; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 00 79 vom 11.7.2002 E. 5).

E. 2.3.2

Mit der Feststellung der Nichtigkeit des Einspracheentscheids aus verfahrensrechtlichen Gründen ist noch nicht entschieden, ob die Ersatzforderung der Gemeinde Z in materieller Hinsicht allenfalls begründet wäre. Würde man es bei der Nichtigkeitsfeststellung belassen, hätte die Gemeinde Z weiterhin die Möglichkeit, ihre Ansprüche auf dem Klageweg geltend zu machen. Die Streitigkeit würde daher in absehbarer Zeit wohl erneut dem Kantonsgericht unterbreitet werden, wobei lediglich die Parteirollen anders verteilt wären. Mithin würde es bloss zu einem prozessualen Leerlauf führen, würde die Eingabe der Gemeinde X im vorliegenden Verfahren nicht in eine verwaltungsgerichtliche Klage konvertiert. ■ Des Weiteren gilt es zu beachten, dass die Nichtigkeit nicht von der beschwerdeführenden bzw. klagenden Gemeinde X zu verantworten ist. Dieser kann auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie sich gegen den Einspracheentscheid wehrte, indem sie das im Entscheid falsch belehrte Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriff, zumal sie nicht anwaltlich vertreten ist. Immerhin beantragte sie selbst die Weiterleitung der Eingabe an die zuständige Instanz, falls das Kantonsgericht nicht zuständig sein sollte. Der Antrag auf Konvertierung zur Klage ist darin mitenthalten. Im Übrigen bezeichnete das Kantonsgericht das Verfahren in verschiedenen Schreiben als Klageverfahren, und die Parteien widersetzten sich dem nicht. ■ Sodann schadet gemäss der bundesgerichtlichen Praxis die unrichtige Bezeichnung des Rechtsmittels dann nicht, wenn bezüglich des statthaften Rechtsmittels sämtliche formellen Voraussetzungen erfüllt sind und eine Konversion daher möglich ist. Eine solche setzt voraus, dass das Rechtsmittel als Ganzes konvertiert werden kann (BGer-Urteil 5A_433/2012 vom 21.8.2012 E. 4 mit weiteren Hinweisen). Die "Beschwerde" vom 18. Dezember 2014 enthält denn auch sämtliche gemäss § 166 Abs. 1 VRG für eine Klageschrift notwendigen Elemente. Insbesondere ist der Antrag auf "Entlastung von den Kosten für die Nothilfe" als sinngemässer Antrag auf Feststellung, dass kein Kostenersatz geschuldet werde, in einem Klageverfahren grundsätzlich zulässig (s. dazu auch unten E. 2.4). ■ Auch der Umstand, dass das Anzeige- bzw. Meldeverfahren gemäss § 164 VRG und §§ 14 f. SHV nicht durchgeführt wurden, steht einer Konversion nicht entgegen, da die

Einhaltung dieser Vorschriften (wie gezeigt) keine Prozessvoraussetzung bildet (s. vorne E. 2.1.2). Schliesslich ist das Kantonsgericht für die Beurteilung von verwaltungsgerichtlichen Klagen zuständig und führte bereits einen doppelten Schriftenwechsel durch, in welchem die Parteien Gelegenheit hatten, ihre Positionen zu begründen und zu belegen. Die Eingabe vom 18. Dezember 2014 ist daher als verwaltungsgerichtliche Klage entgegenzunehmen.

E. 2.4

Die Klägerin beantragt in der Hauptsache, sie sei "von den Kosten für die Nothilfe zu entlasten". Wie bereits erwähnt kann dieser Antrag nur als Antrag auf Feststellung, dass die Klägerin der Beklagten keinen Kostenersatz schulde, verstanden werden.

E. 2.4.1

Ein Feststellungsbegehren ist dann zulässig, wenn ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung des Bestands, Nichtbestands oder Inhalts von Rechten und Pflichten besteht (§ 44 Abs. 1 VRG; BGer-Urteil 9C_858/2010 vom 17.5.2011 E. 2.1, auch zum Folgenden). Das Feststellungsinteresse ist Prozessvoraussetzung. Fehlt es, ist die Klage nicht abzuweisen, sondern es darf darauf nicht eingetreten werden (vgl. BGE 123 III 51 E. 1a). Das Interesse an einem Feststellungsentscheid ist dann ein schutzwürdiges, wenn die gesuchstellende Partei ohne die verbindliche Feststellung über den Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten Gefahr liefe, dass sie oder die Behörde ihr nachteilige Massnahmen treffen oder ihr günstige Massnahmen unterlassen würde (BGE 131 III 324 f. E. 3.5). Vorausgesetzt ist ein rechtliches oder tatsächliches, wirtschaftliches oder ideelles und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses, dem keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen und welches nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (BGE 121 V 317 f. E. 4a; zum Ganzen s. auch Wirthlin, a.a.O., N 6.2 f.). ■ Feststellungsbegehren sind subsidiärer Natur, d.h. sie sind nur dann zulässig, wenn das schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut mit einem Leistungs- oder Gestaltungsentscheid gewahrt werden kann (BGE 132 V 259 E. 1; BGer-Urteil 1C_273/2012 vom 7.11.2012 E. 2.2.2; Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., § 19 N 62). Ein Feststellungsinteresse ist jedoch trotz einer später möglichen Leistungsklage zu bejahen, wenn es der um Feststellung nachsuchenden Partei darum geht, nicht nur die fällige Leistung zu erhalten, sondern die Gültigkeit des dieser zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses auch für dessen künftige Abwicklung feststellen zu lassen, oder darum, das Bestehen einer Verpflichtung feststellen zu lassen, deren Erfüllung auf blosser Feststellung hin zweifelsfrei gesichert ist (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2011.00682 vom 8.2.2012 E. 1.4; Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., § 83 N 17 f.; Wirthlin, a.a.O., Rz. 6.3).

E. 2.4.2

Die Beklagte fordert von der Klägerin den Ersatz von Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, während die Klägerin den Standpunkt einnimmt, nichts zu schulden. Richtigerweise hätte daher die Beklagte, und nicht die Klägerin, ein Klageverfahren einleiten müssen, um ihre Ersatzforderung geltend zu machen, doch hat sie dies, wie gezeigt, nicht getan. Vielmehr drängte sie die Klägerin mit dem Erlass des kompetenzwidrigen Einspracheentscheids geradezu in die Parteirolle als Klägerin. Als Klägerin bleibt dieser keine andere Möglichkeit, als die Feststellung zu des Nichtbestands

der Ersatzforderung zu beantragen, um die Kostenersatzpflicht abzuwenden. Ihr Feststellungsinteresse ist daher zu bejahen und auf die Klage einzutreten.

E. 3.1

Im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren gelten grundsätzlich die gleichen Verfahrens- und Beweisgrundsätze wie im Beschwerdeverfahren (§ 172 i.V.m. §§ 134-137, 139 und 141 VRG). Aus der besonderen prozessualen Ausgangslage im Klageverfahren ergeben sich indessen gewisse Abweichungen. Im Beschwerdeverfahren wird eine (begründete) Verfügung angefochten, in welcher der rechtserhebliche Sachverhalt, wenn nicht ausführlich, so zumindest in groben Zügen, aufgeführt ist. In aller Regel kennt das Gericht im Beschwerdeverfahren den Sachverhalt, den es zu überprüfen hat, wenigstens in den Umrissen. Falls der Sachverhalt nicht hinreichend erstellt ist, kann es diesen im Beweisverfahren weiter abklären lassen. Im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren hingegen ist der Sachverhalt nur soweit bekannt, als er in den Rechtsschriften dargelegt und bewiesen ist. Das Gericht benötigt im Klageverfahren somit erheblich mehr Informationen von den Verfahrensbeteiligten als im Beschwerdeverfahren. Folglich sind an die Mitwirkung der Parteien höhere Anforderungen gestellt, während die Untersuchungspflicht des Gerichts eingeschränkt ist. Dies wirkt sich im Ergebnis so aus, dass die Untersuchungsmaxime zugunsten der Verhandlungsmaxime eingeschränkt wird und die Dispositionsmaxime hier stärker betont ist (Urteil des Kantonsgerichts Luzern A 12 106 vom 19.8.2013 E. 2.4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern S 10 385 vom 14.2.2011 E. 4; LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b; Wirthlin, a.a.O., N 32.14). ■ Sind im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens Rechtsverhältnisse zu prüfen, über welche die Parteien verfügen können, so ist anzunehmen, der Beklagte anerkenne die in der Klagebegründung vorgebrachten Tatsachen, falls er sich hierzu nicht äussert (vgl. LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b). Diese Grundsätze sind auch im vorliegenden Prozess zu beachten.

E. 3.2

Aus dem eben Gesagten ergibt sich, dass die Beweisführungslast im Klageverfahren (anders als im Beschwerdeverfahren) im Wesentlichen den Parteien obliegt. Dies hat allerdings keinen Einfluss auf die Beweislastverteilung, d.h. auf die Frage, wer die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat: In Anlehnung an Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) gilt auch im Verwaltungsprozess der Grundsatz, dass diejenige Partei den Nachteil eines Beweismisserfolgs hinnehmen muss, die aus dem nicht bewiesenen Sachverhalt ein Recht ableiten will (Auer, in: VwVG – Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 12 VwVG N 16; vgl. BGer-Urteil 2A.714/2006 vom 10.7.2007 E. 2.2).

E. 3.3

Wie im Sozialversicherungsrecht muss auch im Sozialhilferecht der Sachverhalt mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit erstellt werden (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern A 12 106 vom 19.8.2013 E. 3.3, Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern A 10 225 vom 19.9.2011 E. 3d, A 06 165 vom 25.1.2007 E. 4e/bb). Dieser Grad übersteigt die Annahme einer blossen Möglichkeit bzw. einer Hypothese, liegt aber unter demjenigen der Unzweifelhaftigkeit der zu beweisenden Tatsache. Das Gericht hat dabei jener Sachverhaltsdarstellung zu folgen, die es von allen möglichen Geschehensabläufen als die wahrscheinlichste würdigt (BGE 126 V 360 E. 5b). Gelangt das Gericht bei pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung, ein bestimmter Sachverhalt sei als

überwiegend wahrscheinlich zu betrachten und weitere Beweismassnahmen könnten an diesem feststehenden Ergebnis nichts mehr ändern, so ist auf die Abnahme weiterer Beweise zu verzichten (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. BGE 124 I 285 E. 5b, 122 II 469 E. 4a).

E. 4.1.1

Zuständig für die Sozialhilfe ist im Kanton Luzern grundsätzlich die Einwohnergemeinde am Wohnsitz der hilfebedürftigen Person (§ 5 Abs. 1 SHG). Die Bestimmung dieses sog. Unterstützungswohnsitzes richtet sich gemäss § 5 Abs. 1 SHG im innerkantonalen Verhältnis nach den Regelungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1; vgl. auch § 1 Abs. 1 SHV), welches die Zuständigkeiten im interkantonalen Verhältnis regelt. Der kantonale Gesetzgeber wollte die Regelung des Bundesgesetzes übernehmen, um im innerkantonalen Verhältnis die gleiche Wohnsitzregelung wie im interkantonalen Verhältnis zu haben und abweichende Lösungen zu vermeiden (vgl. GR 1989, S. 178; LGVE 2004 II Nr. 20 E. 2). ■ Die unterstützungsbedürftige Person hat ihren Wohnsitz im Sinn des ZUG in dem Kanton, in dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Als Wohnsitzbegründung gilt die polizeiliche Anmeldung bzw. für Ausländer die Ausstellung einer Anwesenheitsbewilligung, wenn nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist (Art. 4 Abs. 2 ZUG). Wer aus dem Wohnkanton wegzieht, verliert den bisherigen Unterstützungswohnsitz (Art. 9 Abs. 1 ZUG), dies unabhängig davon, ob er anderswo einen neuen begründet (etwas anderes gilt bei einem Eintritt in ein Heim, ein Spital oder in eine andere Einrichtung sowie bei der behördlichen Unterbringung einer volljährigen Person in Familienpflege; vgl. Art. 9 Abs. 3 und Art. 5 ZUG). ■ Es ist also durchaus möglich, eine Zeit lang oder dauernd keinen Unterstützungswohnsitz zu haben, da das ZUG (entgegen der Auffassung der Klägerin) keine dem Art. 24 ZGB entsprechende Bestimmung kennt, wonach der einmal begründete Wohnsitz einer Person bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes als fiktiver bestehen bleibt (BGer-Urteil 2C_223/2010 vom 5.7.2010 E. 3.1; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 13 19 vom 27.5.2014 E. 2.1.8; Thomet, Komm. zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG], 2. Aufl., Zürich 1994, Nr. 144; vgl. BGE 140 V 499 E. 4.2.2). Der bisherige Wohnkanton wird gegebenenfalls zum Aufenthaltskanton (Art. 11 Abs. 1 ZUG) und als solcher unterstützungspflichtig (Art. 12 Abs. 2 ZUG). Auch für die sofortige Unterstützung von Ausländern ohne Wohnsitz in der Schweiz ist der Aufenthaltskanton zuständig (Art. 21 Abs. 1 ZUG). Ein Unterstützungswohnsitz ist deshalb nicht zwingend notwendig (BGer-Urteile 2A.420/1999 vom 2.5.2000 E. 4b und 2A.253/2003 vom 23.9.2003 E. 2.3 mit Hinweisen). Fehlt ein Unterstützungswohnsitz, hat jedoch der Heimatkanton gemäss Art. 15 ZUG bzw. (sofern ein entsprechender Staatsvertrag besteht) der Heimatstaat gemäss Art. 23 Abs. 2 ZUG dem Aufenthaltskanton die Kosten der Unterstützung zu vergüten (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 13 19 vom 27.5.2014 E. 3.2).

E. 4.1.2

Der Unterstützungswohnsitz eines Bedürftigen befindet sich in der Regel an dem Ort, in welchem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Diese dem Art. 23 ZGB entnommene Wendung bedeutet: Der Wohnsitz befindet sich dort, wo jemand sich tatsächlich niedergelassen und sich in der erkennbaren Absicht eingerichtet hat,

hier seinen Lebensmittelpunkt zu haben, kurz: wo er "wohnt" oder "wohnhaft ist". Der Wohnsitzbegriff von Art. 4 ZUG ist zwar nicht zwingend identisch mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz (BGer-Urteil 2A.134/2006 vom 29.6.2006 E. 4.1), doch ist er diesem weitgehend angeglichen. ■ Die Definition des Unterstützungswohnsitzes enthält sowohl ein objektives (Aufenthalt) als auch ein subjektives (Absicht des dauernden Verbleibens) Element, die untrennbar miteinander verbunden sind (Thomet, a.a.O., Nr. 96). Als Unterstützungswohnsitz gilt mithin der Ort, wo der Bedürftige tatsächlich wohnt und zu dem er dauernde persönliche Beziehungen unterhält. Für die Begründung des Unterstützungswohnsitzes ist die körperliche Anwesenheit des Betroffenen im Allgemeinen unabdingbar, ist es fürsorgerisch doch unzweckmässig, ein Gemeinwesen als Unterstützungswohnsitz zu bezeichnen, in dem der Bedürftige sich gar nie aufgehalten oder das er ohne Rückkehrabsicht verlassen hat (BGer-Urteil 8C_223/2010 vom 5.7.2010 E. 4.1). Die Absicht dauernden Verbleibens ist dann gegeben, wenn sich eine Person auf unbestimmte Zeit an einem Ort aufhalten will und dies auch durchführbar ist (Thomet, a.a.O., Nr. 97). Diese Absicht ist ein innerer Vorgang, auf den immer nur aus indirekten Wahrnehmungen geschlossen werden kann. Dabei sind alle für Dritte erkennbaren Elemente der äusseren Gestaltung der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, beispielsweise familiäre und soziale Beziehungen oder die Arbeits- und Wohnverhältnisse (vgl. BGer-Urteil 2A.420/1999 vom 2.5.2000 E. 4b). Die polizeiliche Anmeldung bildet dabei lediglich ein Indiz für die Wohnsitznahme, wenn sie auch die – widerlegbare – gesetzliche Vermutung der Wohnsitzbegründung schafft (vgl. Art. 4 Abs. 2 ZUG; vgl. Thomet, a.a.O., Nr. 99). ■ Weder an die Absicht noch an die Dauer des Verbleibens dürfen allzu strenge Anforderungen gestellt werden (BGer-Urteil 2A.420/1999 vom 2.5.2000 E. 6; Thomet, a.a.O., Nr. 100). Zurückhaltung ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung z.B. bei drogenabhängigen Personen angebracht, bei denen das Fehlen gefestigter sozialer und ökonomischer Beziehungen geradezu typisch ist, weil solche Personen andernfalls kaum je einen Unterstützungswohnsitz begründen könnten (BGer-Urteile 8C_223/2010 vom 5.7.2010 E. 4.1 und 4.2, 2A.253/2003 vom 23.9.2003 E. 3.4, 2A.420/1999 vom 2.5.2000 E. 6b; vgl. EJPD-Entscheid U4-0460427 vom 3.11.2006, E. 11; vgl. Ursprung/Riedi Hunold, Zur neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf dem Gebiet der Sozialhilfe, in: ZBl 115/2014 S. 242). Insbesondere bei unsteten ("flottierenden") Personen kann einer befristeten oder unklaren Wohnsituation für sich allein keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen werden (BGer-Urteil 8C_223/2010 vom 5.7.2010 E. 4.2). So steht – entgegen der Auffassung der Klägerin – nicht nur, aber gerade auch bei solchen Personen der Aufenthalt auf einem Campingplatz der Begründung eines Unterstützungswohnsitzes nicht grundsätzlich entgegen (vgl. BGer-Urteil 2A.420/1999 vom 2.5.2000 E. 5 und 6), zumal die polizeiliche Anmeldung nicht massgebend ist.

E. 4.1.3

Nach der unbestrittenen Darstellung der Beklagten lebte A seit 2004 mit ihrer Familie (d.h. ihrem Ehemann und den gemeinsamen, 2005 und 2007 geborenen Kindern) in Z. Im Juli 2014 verliess sie die eheliche Wohnung in Z und reiste nach Serbien, wo sie sich bis Mitte September 2014 bei ihren Eltern aufgehalten haben soll. Die Kinder blieben beim Ehemann in Z. Mitte September 2014 kehrte sie in die Schweiz zurück, um an der Gerichtsverhandlung betreffend die Ehetrennung teilzunehmen. Mit Entscheid vom 14. Oktober 2014 hob das Bezirksgericht V den Haushalt der Eheleute A mit Wirkung ab 1. Juni 2014 auf, stellte die Kinder unter die alleinige Obhut des Vaters und hielt fest, dass A aufgrund ihrer gegenwärtigen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Situation nicht in der

Lage sei, Unterhaltszahlungen für die Kinder zu leisten, zudem seien beide Ehegatten nicht in der Lage, gegenseitig persönliche Unterhaltszahlungen zu leisten (...). Nach den unwidersprochenen Ausführungen der Beklagten soll sie sich vom 18. bis 28. September 2014 auf dem Campingplatz U in [der Gemeinde Y] aufgehalten haben. Anschliessend hielt sie sich vom 28. September bis 14. November 2014 nachweislich in X auf und durfte dort auf dem Campingplatz T den Wohnwagen einer Bekannten als Gast benutzen, was der Betreiber des Campingplatzes schriftlich bestätigte. Wo sich A seit dem 14. November 2014 aufhält, ist nicht bekannt. ■ Da (wie gesagt) weder das ZUG noch das SHG einen fortgesetzten, fiktiven Wohnsitz kennen, verlor A mit dem Wegzug aus Z den Unterstützungswohnsitz in dieser Gemeinde (Art. 9 Abs. 1 ZUG), obwohl sie sich in Z (soweit bekannt) nicht polizeilich abgemeldet hatte; der Untergang des Unterstützungswohnsitzes wird auch durch den Umstand bekräftigt, dass das Bezirksgericht den ehelichen Haushalt per 1. Juni 2014 aufhob. In der Folge begründete sie aber in X keinen neuen Unterstützungswohnsitz. Denn sowohl die kurze Aufenthaltsdauer in der Gemeinde X als auch ihre dortige Wohnsituation im Wohnwagen einer Bekannten, welche den Charakter einer Übergangslösung aufwies, sprechen gegen ihre Absicht, auf unbestimmte Dauer in X zu verbleiben und diese Gemeinde zu ihrem Lebensmittelpunkt zu machen. Dagegen spricht auch, dass A offenbar primär zum Zweck des Gerichtsverfahrens, und damit von vornherein für eine beschränkte Zeit, wieder in die Schweiz zurückgekehrt war (wenn sie auch angegeben haben soll, weiterhin in der Schweiz verbleiben zu wollen). Des Weiteren liegen keine Anhaltspunkte für einen anderen in Frage kommenden Unterstützungswohnsitz vor. Mithin verfügte A im von der Beklagten behaupteten Unterstützungszeitraum von September bis November 2014 über keinen Unterstützungswohnsitz in der Schweiz.

E. 4.2.1.1

Verfügt eine hilfebedürftige Person über keinen Unterstützungswohnsitz, ist gemäss Art. 12 Abs. 2 ZUG der Aufenthaltskanton unterstützungspflichtig. Als Aufenthalt gilt die tatsächliche Anwesenheit in einem Kanton; dieser wird als Aufenthaltskanton bezeichnet. Dies gilt grundsätzlich auch für Ausländer ohne Unterstützungswohnsitz in der Schweiz (vgl. Art. 21 Abs. 1 ZUG; von der Anwendung des ZUG ausgenommen sind aber z.B. Auslandschweizer oder Personen aus dem Asylbereich, vgl. Art. 1 Abs. 3 ZUG). Aufgrund des Verweises von § 5 Abs. 1 SHG auf die Zuständigkeitsregelungen des ZUG gelten diese Bestimmungen auch für innerkantonale Verhältnisse. Dementsprechend gilt auch nach § 5 Abs. 2 SHG diejenige Gemeinde als Aufenthaltsgemeinde, in welcher der Hilfebedürftige tatsächlich anwesend ist.

E. 4.2.1.2

Die Zuständigkeit des Aufenthaltskantons gemäss Art. 12 Abs. 2 ZUG wurde erst mit der am 1. Juli 1992 in Kraft getretenen Revision des Zuständigkeitsgesetzes eingefügt. Diese Bestimmung wirkt sich auch auf den Umfang der zu leistenden Hilfe bei Personen ohne Unterstützungswohnsitz aus: Zuvor war der Aufenthaltskanton nur für die Unterstützung in Notfällen zuständig, d.h. für die dringliche Unterstützung von Schweizern, die in der Schweiz ausserhalb ihres Wohnkantons plötzlich Hilfe brauchten, oder von Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz. Diese Personen hatten jedoch nur Anspruch auf unaufschiebbare Hilfe. Der ohne festen Wohnsitz Herumziehende hatte überhaupt keinen Anspruch auf andere als Notfallhilfe (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 17. November 1976, BBl 1976 III S. 1205 f.; vgl. LGVE

2004 II Nr. 20 E. 2, auch zum Folgenden). ■ Mit der neu eingeführten Zuständigkeit des Aufenthaltskantons für Bedürftige ohne Unterstützungswohnsitz wurde bezweckt, dass die Hilfeleistung des Aufenthaltskantons sich nicht lediglich auf eine minimale Notfallhilfe im Sinn der bisherigen Regelung beschränkt, sondern umfassend ist. Dabei wurde vor allem an Sucht- und Aids-Patienten gedacht, denen mit einer bloss notdürftigen Unterstützung im Allgemeinen nicht geholfen ist. Die Notfallunterstützung wird mit der Neuregelung eingeschränkt auf Bedürftige, die einen Unterstützungswohnsitz haben, aber ausserhalb dieses Wohnsitzes plötzlich und dringend Hilfe benötigen (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 22. November 1989 [zit. Botschaft 1989], BBl 1990 I S. 64). Dasselbe gilt für die Hilfe an Ausländer nach Art. 20 und 21 ZUG (Botschaft 1989, S. 64 und 67). M.a.W. müssen ausländische Personen (ausgenommen Auslandschweizer und Personen aus dem Asylbereich, vgl. Art. 1 Abs. 3 ZUG) mit einem ständigen Aufenthalt in der Schweiz, die aber keinen Unterstützungswohnsitz (mehr) haben, durch den Aufenthaltsort ordentlich (und nicht nur mit Notfallhilfe) unterstützt werden (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Ausgabe 2012, Kapitel 3.1.03 Ziff. 3). In LGVE 2004 II Nr. 20 befand das (damalige) Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, dass § 5 SHG inhaltlich weiterhin den altrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen des ZUG entspricht. Namentlich hätte ein Bedürftiger ohne Unterstützungswohnsitz gemäss § 5 Abs. 2 SHG an seinem Aufenthaltsort (innerkantonal) nur Anspruch auf Notfallhilfe. Nach Art. 12 Abs. 2 ZUG müsse ihm der Kanton zwar volle Unterstützung leisten, was in der Folge aber durch die innerkantonale Zuständigkeitsregel in § 5 Abs. 2 SHG wieder auf die Notfallhilfe beschränkt würde. Aufgrund der aus Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) sich ergebenden derogatorischen Kraft des Bundesrechts versagte das Gericht der das Bundesrecht einschränkenden kantonrechtlichen Norm die Anwendung. Etwas anderes gilt einzig, wenn ein Bedürftiger einen Unterstützungswohnsitz hat und ausserhalb dieses Wohnsitzes in eine Notfallsituation kommt. Nur in diesem Fall hat die Aufenthaltsgemeinde bloss Notfallhilfe gemäss § 5 Abs. 2 SHG in Übereinstimmung mit Art. 13 Abs. 1 ZUG zu leisten (zum Ganzen: LGVE 2004 II Nr. 20 E. 2c). Mit andern Worten hat ein Hilfebedürftiger direkt gestützt auf Art. 12 Abs. 2 ZUG einen Anspruch auf volle Unterstützungsleistung gegenüber der Aufenthaltsgemeinde, wenn er über keinen Unterstützungswohnsitz verfügt (vgl. LGVE 2004 II Nr. 20 E. 3).

E. 4.2.2

Vorliegend steht fest, dass sich A vom 28. September bis 14. November 2014 auf dem Campingplatz T in X aufhielt. Damit wäre die Klägerin in diesem Zeitraum grundsätzlich für die Unterstützung zuständig gewesen, sofern ein entsprechendes Gesuch eingegangen wäre, und hätte A bei ausgewiesenem Bedarf und längerdauernden Aufenthalt allenfalls auch vollumfänglich – d.h. nicht bloss mit Notfallhilfe – unterstützen müssen. Ebenso ist allerdings unbestritten, dass sich A noch nicht in X befand, als sie die Gemeinde Z über das SoBZ um Unterstützung ersuchte und ihr diese auch gewährt wurde. Dies geschah gemäss der Darstellung im Entscheid vom 27. Oktober 2014 am 22. September 2014 (wobei sich aber weder das Gesuch noch der Entscheid des Gemeinderats Z vom 22. September 2014 bei den Akten befinden). In diesem Zeitpunkt, vom 18. bis 28. September 2014, soll sich A auf dem Campingplatz U, Gemeinde Y, aufgehalten haben. Weil sie dort nicht länger habe bleiben können, sei sie – offenbar aus eigenem Antrieb – am 28. September 2014 nach X gegangen. Die Unterstützung wurde ihr aber auch danach noch von der Gemeinde Z ausgerichtet. Es stellt sich nun die Frage, ob die Gemeinde X als spätere

Aufenthaltsgemeinde der Gemeinde Z zum Ersatz dieser Auslagen verpflichtet ist.

E. 4.3.1

Das Sozialhilfegesetz unterscheidet in Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe zwischen Kostenpflicht und Kostenersatzpflicht: Gemäss § 31 SHG trägt die Einwohnergemeinde am Wohnsitz des Hilfebedürftigen die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Im Verhältnis zwischen Gemeinwesen und Privatperson ist also die Wohnsitzgemeinde Leistungsschuldnerin bzw. zahlungspflichtig. Fehlt ein Unterstützungswohnsitz, so ist, wie eben ausgeführt (vorne E. 4.2.1), grundsätzlich die Aufenthaltsgemeinde unterstützungspflichtig. Das bedeutet aber nicht, dass die kostenpflichtige Gemeinde die anfallenden Kosten in jedem Fall endgültig zu tragen hat. Welches Gemeinwesen letztlich die Kosten definitiv tragen muss, bestimmt sich somit nicht nach der Kostenpflicht (Verhältnis zwischen Gemeinde und Bedürftigem), sondern nach den Bestimmungen der Kostenersatzpflicht. Die Rückvergütung von Unterstützungsleistungen wickelt sich allein zwischen den beteiligten Gemeinwesen ab (vgl. zum Ganzen auch LGVE 2002 II Nr. 15).

E. 4.3.1.1

Das Sozialhilfegesetz sieht denn auch in §§ 33 ff. verschiedene Fälle vor, in denen das leistende Gemeinwesen von einem anderen Gemeinwesen Kostenersatz verlangen kann: ■ Im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden ersetzt der Kanton dem kostenpflichtigen Gemeinwesen die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die er gestützt auf das ZUG oder aufgrund von internationalen Abkommen vergütet erhält (§ 33 SHG). Die Wohnsitzgemeinde ihrerseits ersetzt dem Kanton jene Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die dieser gestützt auf das ZUG oder aufgrund von internationalen Abkommen zu vergüten hat (§ 33a Abs. 1 SHG). Dies betrifft auch die Notfallhilfen gemäss Abs. 14 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 ZUG. ■ Sodann bestehen Regelungen betreffend die Ersatzpflichten unter den Luzerner Gemeinden: Erstens hat die Luzerner Wohnsitzgemeinde der Luzerner Aufenthaltsgemeinde jene Kosten zu ersetzen, die diese gestützt auf § 5 Abs. 2 und 3 SHG ausgerichtet hat (§ 33a Abs. 2 SHG; dies betrifft die Kosten der Notfallhilfe, s. dazu sogleich E. 4.3.2). Zweitens hat die Einwohnergemeinde am Luzerner Heimatort des Hilfebedürftigen die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu ersetzen, wenn kein anderes Gemeinwesen kostenersatzpflichtig ist (§ 34 SHG). Drittens sieht § 35 SHG vor, dass bei Verstoss gegen das Verbot der Abschiebung die Einwohnergemeinde der fehlbaren Organe kostenpflichtig bleibt.

E. 4.3.1.2

§ 33a SHG wurde nachträglich, mit der Änderung des SHG vom 3. November 2004, in Kraft seit dem 1. Februar 2005, in das Gesetz eingefügt. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft orientiert sich der Wortlaut wiederum am eidgenössischen Zuständigkeitsgesetz, wobei die Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde naturgemäss nur bei Personen bestehen kann, die Wohnsitz in einer Luzerner Gemeinde haben. Insbesondere erfasst Abs. 2 die Notfallhilfe gemäss § 5 Abs. 2 und 3 SHG und verankert damit die aus dem ZUG abgeleitete Praxis, wonach Personen ohne Unterstützungswohnsitz regulär, und nicht nur mit Notfallhilfe zu unterstützen sind, im innerkantonalen Verhältnis explizit im Gesetz (s. vorne E. 4.2.1.2). Die Botschaft hält zudem ausdrücklich fest, dass damit ein lückenloses System der Kostenersatzpflicht geschaffen werden soll (zum Ganzen: Botschaft B55 zum Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 29.6.2004, [Separatdruck] S. 11).

E. 4.3.1.3

Die gesetzlichen Regelungen zur Kostenersatzpflicht betreffen – je nach Ausgestaltung – die eigentliche wirtschaftliche Sozialhilfe, welche das soziale Existenzminimum abdeckt (vgl. Ziff. A.3 der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien]) oder die Notfallhilfe gemäss Art. 14 und 23 ZUG bzw. § 5 Abs. 2 und 3 SHG. Ob sie auch auf die direkt aus Art. 12 BV abgeleitete Nothilfe, welche nur das absolute Existenzminimum erfasst (vgl. z.B. BGer-Urteil 8C_884/2012 vom 22.1.2013), anwendbar sind, ist fraglich, muss hier aber nicht entschieden werden.

E. 4.3.2.1

Das Gesetz sieht somit nicht ausdrücklich vor, dass eine Aufenthaltsgemeinde einem anderen Gemeinwesen zum Kostenersatz verpflichtet werden kann. Es fragt sich zwar, ob die Kostenersatzpflicht einer Aufenthaltsgemeinde allenfalls aus § 5 Abs. 3 SHG abgeleitet werden könnte. Denn für den Fall, dass ein offensichtlich Hilfebedürftiger, insbesondere wegen einer Erkrankung oder eines Unfalls, auf ärztliche oder behördliche Anordnung in eine andere Gemeinde verbracht worden ist, gilt gemäss dieser Bestimmung diejenige Gemeinde weiter als (unterstützungspflichtige) Aufenthaltsgemeinde, von der aus die Zuweisung erfolgte. Dadurch soll (analog zum Verbot der Abschiebung gemäss § 10 SHG) verhindert werden, dass eine Aufenthaltsgemeinde die ihr obliegende Fürsorgepflicht einfach auf eine andere Gemeinde überwälzt (vgl. BGer-Urteil 2A.55/2000 vom 27.10.2000 E. 5a zum inhaltlich gleichen Art. 11 Abs. 2 ZUG). ■ Vorliegend kann die Frage aber bereits deswegen offen bleiben, weil der Tatbestand von § 5 Abs. 3 SHG nicht erfüllt ist. Zum einen zog A weder auf Anweisung der Beklagten noch aus medizinischen Gründen nach X, sondern nahm den Ortswechsel offenbar aus eigenem Antrieb vor; dies ergibt sich auch aus dem Umstand, dass ihr dort der Wohnwagen einer Bekannten zur Verfügung stand. Zum andern stünde gemäss der in § 5 Abs. 3 SHG vorausgesetzten Ausgangslage eine Ersatzpflicht der Klägerin höchstens dann zur Diskussion, wenn der Wechsel von X nach Z erfolgt wäre, und nicht, wie hier effektiv geschehen, von Z nach X.

E. 4.3.2.2

Insbesondere statuiert das Gesetz auch keine Kostenersatzpflicht einer späteren Aufenthaltsgemeinde gegenüber einer früheren Aufenthaltsgemeinde, welche einen Bedürftigen über die Dauer seines effektiven Aufenthalts hinaus unterstützt hat. Immerhin können in diesem Zusammenhang zum Vergleich die SKOS-Richtlinien herangezogen werden, welche im Kanton Luzern für die Bemessung des Existenzminimums massgebend sind, sofern der Regierungsrat nichts Abweichendes beschlossen hat (vgl. § 30 Abs. 2 und 3 SHG). Für den Wegzug einer unterstützten Person aus der Gemeinde (bzw. aus dem Kanton) sieht Ziff. C.1.7 SKOS-Richtlinien vor, dass das bisherige Sozialhilfeorgan unter anderem den Grundbedarf für den Lebensunterhalt im bisherigen Umfang für einen Monat ab Wegzug sowie den ersten Monatsmietzins bis zur Höhe der am neuen Wohnort anerkannten Kosten zu decken hat. Dabei geht es darum, dass die unterstützten Personen genügend Zeit haben, um ihren Anspruch auf Sozialhilfe am neuen Ort abklären zu lassen, und auch das neue Sozialhilfeorgan die wirtschaftliche Hilfe sorgfältig festsetzen kann. Diese Richtlinien zeigen auf, dass eine Unterstützung über die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts hinaus der Sozialhilfe nicht wesensfremd ist. Hinzu kommt, dass der Luzerner Gesetzgeber gemäss den zitierten Ausführungen in der Botschaft die Kostenersatzregelung als lückenloses System versteht (s. oben E. 4.3.1.2). Dies legt den Schluss nahe, dass er die hier sich stellende Frage stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden hat

(qualifiziertes Schweigen), so dass keine Lücke und damit auch kein Raum für eine richterliche Lückenfüllung verbleibt (vgl. anstelle vieler: BGE 140 III 636 E. 2.1).

E. 4.4

Nach dem Gesagten ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass eine spätere Aufenthaltsgemeinde (vorliegend die klagende Gemeinde X) einer früheren Aufenthaltsgemeinde (Z, welche A unterstützt hatte) zum Kostenersatz verpflichtet werden könnte. Dennoch muss hier nicht abschliessend über die Frage nach einer grundsätzlichen Kostenersatzpflicht befunden werden. Denn selbst wenn man (auf dem Weg der Gesetzesauslegung oder gar der Lückenfüllung) zum gegenteiligen Ergebnis käme und eine grundsätzliche Kostenersatzpflicht der späteren Aufenthaltsgemeinde bejahen würde, würde diese im vorliegenden Fall der Beklagten nicht weiterhelfen. ■ Hier gilt es nämlich weiter zu beachten, dass die Gemeinde Z ihre Ersatzforderung sowohl von der Grundlage als auch von der Höhe her nur ungenügend substantiiert hat. So macht sie im Entscheid vom 27. Oktober 2014 zwar geltend, A für die Monate September, Oktober und November 2014 mit insgesamt Fr. 2'068.40 unterstützt zu haben, wovon Fr. 1'778.40 auf die Gemeinde X entfallen sollen. Dieser Betrag setze sich zusammen aus dem Grundbedarf für Oktober 2014 von Fr. 891.-- und dem Grundbedarf für November von Fr. 887.40. Allerdings legt sie im vorliegenden Verfahren weder As Unterstützungsgesuch noch den Unterstützungsentscheid vom 22. September 2014, auf den sie sich im Entscheid vom 27. Oktober 2014 bezieht, noch weitere Unterlagen auf, welche über die Zusammensetzung der Unterstützungsleistungen sowie die Art und den Zeitpunkt der Ausrichtung Auskunft geben würden. Insbesondere ist nicht ersichtlich, ob es sich dabei um wirtschaftliche Sozialhilfe oder um Nothilfe im Sinn von Art. 12 BV handelte (wobei im zweiten Fall – wie gesagt – weiter zu prüfen wäre, ob eine Kostenersatzpflicht auch solche Hilfeleistungen erfasst). Ebensowenig ist erkennbar, wie die Höhe dieser Leistungen berechnet wurde, z.B. ob darin Wohnkosten, allfällige Einkünfte von A, Krankenversicherungsprämien usw. enthalten sind. ■ Angesichts der strengeren Anforderungen an die Mitwirkung und mit Blick auf die Beweisführungslast der Parteien im Klageverfahren (s. vorne E. 3) hätte die Beklagte aber ihre Forderung substantiieren und vor allem belegen sollen. Dies gilt umso mehr, als es nicht der Klägerin oblag, das Nichtbestehen der Forderung zu beweisen. Trotz zweifachem Schriftenwechsel ist die Beklagte ihrer Obliegenheit nicht nachgekommen, so dass ihrer Darstellung im Entscheid vom 27. Oktober 2014 lediglich die Qualität einer nicht bewiesenen Parteibehauptung zukommt. Mit anderen Worten sind Bestand und Umfang der Ersatzforderung nicht nachgewiesen, so dass der Beklagten selbst dann nichts zugesprochen werden könnte, wenn die Ersatzpflicht im Grundsatz zu bejahen wäre.

E. 4.5

Im Ergebnis ist die verwaltungsgerichtliche Klage der Gemeinde X gutzuheissen und festzustellen, dass sie der Gemeinde Z keinen Kostenersatz für die Unterstützung von A während der Monate Oktober und November 2014 schuldet.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.