

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2009.00003 vom 27. Januar 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-01-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VK.2009.00003

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2009.00003 du 27 janvier 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2009.00003 del 27 gennaio 2010

Regeste

Kostentragung für Sonderschulung | Kostentragung für Sonderschulung Zuständigkeit; Streitwert (E. 1.3); Streitgegenstand (E. 2). Gemäss § 64 Abs. 1 VSG trägt die Wohngemeinde der Eltern die Kosten der Sonderschulung. Nach § 4 Abs. 1 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung trägt die Schulgemeinde die Hälfte der gesamten Kosten, wenn - wie hier - die Einweisung aus schulischen und sozialen Gründen erfolgte (E. 3.2). Umstritten ist zwischen den Parteien, ob bezüglich der anderen Hälfte der Kosten die Regeln des Sozialhilferechts zur Anwendung kommen oder ob die Kostentragung durch § 64 Abs. 1 VSG abschliessend geregelt sei (E. 3.3). Dies kann allerdings offen bleiben, da die Zuständigkeitsregeln nach Sozialhilferecht vorliegend zum selben Ergebnis führen (E. 3.4): Der Wohnsitz eines dauernd nicht bei den Eltern wohnenden Kinds wird durch § 37 Abs. 3 lit. c SHG geregelt. Dieser wird ausgelegt wie der gleichlautende Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG (E. 4.1). Bereits im Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung von 1959 wurde derselbe Wortlaut verwendet. Als dauernd nicht bei den Eltern wohnend wurden Kinder betrachtet, deren Eltern sich nicht für ihr Schicksal interessierten und sich nicht angemessen um sie kümmerten, sie nicht besuchten und ihnen keine Geschenke zukommen liessen. Auch nach neuem Recht gelten Fremdaufenthalte bloss als vorübergehend, wenn die Eltern sich regelmässig um das Kind kümmern und den Kontakt aufrecht erhalten (E. 4.2). Vorliegend ist nicht von Dauerhaftigkeit der Fremdplatzierung auszugehen; der Unterstützungswohnsitz bestimmt sich daher nach jenem der obhutsberechtigten Mutter (E. 4.3). Die Klage ist abzuweisen (E. 4.4). Kosten, Parteientschädigung (E. 5). Abweisung der Klage.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VK.2009.00003 Entscheid der 4. Kammer vom 27. Januar 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtssekretär Philip Conradin. In Sachen Primarschulgemeinde A, vertreten durch die Primarschulpflege, diese vertreten durch Rechtsanwältin B, Klägerin, gegen Gemeinde Z, vertreten durch die Sozialkommission der Gemeinde Z, diese vertreten durch Rechtsanwalt C, Beklagte, betreffend Kostentragung für Sonderschulung, hat sich ergeben: A. Der 1997 geborene F und seine Mutter G zogen am 1. April 2005 in die Gemeinde Z. Per Schuljahr 2007/2008 wurde F durch diese ins Heim J in M eingewiesen. Am 1. Juli 2008 wechselte seine Mutter ihren Wohnsitz nach A, woraufhin die Schulpflege A die Rechnung für das dritte Quartal 2008 bzw. das erste Quartal des Schuljahrs 2008/2009 erhielt. Die Primarschulpflege A zeigte der Schulpflege Z mit Schreiben vom 28. Oktober 2008 ihre Absicht an, die Rechnung mit der Bitte um

Aufteilung der Kosten ans Heim J zurückzusenden. Das Schreiben wurde durch die Sozialkommission Z beantwortet, welche eine Kostenbeteiligung ablehnte. Nach Einschaltung auch der politischen Gemeinde A folgte Korrespondenz unter den Rechtsvertretern der Gemeinde Z und der Primarschulpflege A. B. Am 6. Mai 2009 liess die Primarschulgemeinde A beim Verwaltungsgericht Klage erheben und beantragen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse, eventualiter zulasten der Gemeinde Z, Letztere zu verpflichten, die Kosten für die Sonderschulung von F im Heim J in der Höhe von Fr. 100'800.- bzw. eventualiter deren Hälfte für das Schuljahr 2008/2009 zu bezahlen. In ihrer Klageantwort vom 11. Juni 2009 liess die Gemeinde Z beantragen, die Klage unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Staatskasse, eventualiter zulasten der Primarschulgemeinde A, abzuweisen. In der Replik vom 21. September 2009 liess die Primarschulgemeinde A sodann den bisherigen Hauptantrag zurückziehen und die Klage auf den bisherigen Eventualantrag der hälftigen Kostenaufteilung für das Schuljahr 2008/2009 beschränken. Die Gemeinde Z liess duplicando am 22./23. Oktober 2009 auch diesbezüglich die Abweisung beantragen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Nach § 81 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) beurteilt das Verwaltungsgericht als einzige Instanz vermögensrechtliche Streitigkeiten aus öffentlichem Recht zwischen Gemeinden oder Gemeindeverbänden, soweit ein Gesetz deren Beurteilung nicht einer anderen Behörde überträgt. Ist zwischen einer politischen und einer schulischen Gemeinde streitig, wer für die Kosten einer Sonderschulung aufzukommen habe, so kann kein im Beschwerdeverfahren anfechtbarer Entscheid einer Verwaltungsbehörde erwirkt werden (RB 1999 Nr. 37; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 81 N. 2). Das Verwaltungsgericht ist daher für die Behandlung der Klage zuständig. 1.2 Zur Klage legitimiert ist, wer das eingeklagte Recht oder Rechtsverhältnis als Kläger in eigenem Namen dem Beklagten gegenüber geltend zu machen berechtigt ist; ob dem Kläger der behauptete Anspruch zusteht oder nicht, ist für die prozessuale Zulässigkeit der Klage unerheblich und die fehlende Sachlegitimation führt nicht zu einem Prozessurteil (Kölz/Bosshart/Röhl, § 83 N. 3). Demgemäss sind die Legitimation der Klägerin und jene der Beklagten zu bejahen. Die übrigen Eintretensbedingungen erscheinen sodann ohne Weiteres als erfüllt. 1.3 Im Streit liegt noch die Hälfte der Kosten der Fremdplatzierung von F von Fr. 100'800.- für das Schuljahr 2008/2009. Da der Streitwert Fr. 20'000.- übersteigt, ist die Klage von der Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 1 und 2 VRG). 2. Gemäss § 83 Abs. 1 VRG muss die Klageschrift einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Durch den Antrag wird der Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht bestimmt; der in der Klageschrift gestellte Antrag kann im Verlauf des Verfahrens ausser in Nebenpunkten grundsätzlich nicht erweitert werden (RB 1964 Nr. 41). Die Beschränkung auf ein Minus des Ursprünglichen ist dagegen jederzeit zulässig (Kölz/Bosshart/Röhl, § 83 N. 8). Dementsprechend bestimmt sich der Streitgegenstand vorliegend nach der Replik. 3. 3.1 Am 1. Januar 2008 sind die Vorschriften des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) über die Finanzierung der Volksschule (§§ 61–67 sowie § 80 lit. b VSG) in Kraft getreten; diese Vorschriften haben das per 31. Dezember 2007 aufgehobene Schulleistungsgesetz vom 2. Februar 1919 (OS 31, 274) abgelöst (vgl. Ziff. I und IV des Beschlusses des Regierungsrats über die Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes [LS 412.100.1]). Auch die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 (LS 412.106) trat am 1. Januar 2008 in Kraft. 3.2 Entsprechend § 64 Abs. 1 VSG trägt die Wohngemeinde der Eltern die Kosten der Sonderschulung. Gemäss

§ 4 Abs. 1 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung trägt die Schulgemeinde bei Einweisung in ein Schulheim die Kosten für den Unterricht und die Therapien gemäss der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (LS 412.103), wenn die Einweisung vorwiegend aus sozialen Gründen erfolgt (lit. a). Ist die Einweisung aus schulischen und aus sozialen Gründen erfolgt oder sind die Gründe für die Einweisung nicht eindeutig feststellbar, trägt die Schulgemeinde die Hälfte der gesamten Kosten (lit. b). Die hälftige Kostenaufteilung greift auch dann, wenn den sozialen Gründen für die Einweisung im Vergleich zu den schulischen Gründen nur geringes Gewicht zukommt (VGr, 21. Dezember 2009, VK.2009.00005, E. 4.4, und 21. Januar 2009, VK.2008.00001, E. 4.3, beides unter www.vgrzh.ch; vgl. zur Gesetzeskonformität von § 4 Abs. 1 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung E. 3 des letzteren Entscheids). Die Parteien sind sich vorliegend einig darüber, dass die Einweisung ins Heim J aus schulischen wie auch aus sozialen Gründen erfolgte. Sodann hat sich die Klägerin angesichts des Teilrückzugs ihrer Klage offenbar damit abgefunden, dass sie als Schulgemeinde die Hälfte der Kosten bezahlen muss. Dementsprechend verlangt sie nur noch, dass die Beklagte "die andere Hälfte der Kosten der Sonderschulung" zu übernehmen hat. 3.3 Umstritten ist jedoch die Tragung der anderen Kostenhälfte. Die Klägerin macht geltend, diesbezüglich kämen die Regeln des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) bezüglich des Unterstützungswohnsitzes zur Anwendung. Der Unterstützungswohnsitz jedoch sei nach Art. 37 Abs. 3 lit. c SHG bei der Beklagten. Die Beklagte führt demgegenüber an, abgesehen davon, dass der sozialhilferechtliche Unterstützungswohnsitz gar nicht bei ihr liege, werde die Frage der Kostentragung einer Sonderschulung durch die neue Volksschulgesetzgebung abschliessend geregelt. Gemäss § 64 Abs. 1 VSG sei die Wohngemeinde der Eltern alleiniger Träger der Kosten von Sonderschulungen; dementsprechend diene § 4 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung der Aufteilung der Kosten zwischen (aktueller) politischer Wohngemeinde und (aktueller) schulischer Wohngemeinde der Eltern. Dem entspreche auch das neue Finanzierungsmodell; Sozialhilferecht käme demgegenüber aufgrund der Subsidiarität der Sozialhilfe nur zum Tragen, wenn die Kosten der Platzierung im Sonderschulheim nicht schon aufgrund anderer Vorschriften gedeckt würden. Durch das neue Recht werde nun aber abschliessend geregelt, dass die Kosten der Sonderschulung von der (aktuellen zivilrechtlichen) Wohngemeinde zu tragen seien; es handle sich dabei um eine umfassende und ausschliessliche schulrechtliche Kostenpflicht. Die Klägerin erwidert, eine solche Neuordnung hätte in den Materialien erwähnt werden müssen. 3.4 Eine Bestimmung des Verhältnisses zwischen dem neuen Volksschulrecht und dem Sozialhilferecht kann unterbleiben, da vorliegend die Zuständigkeitsbestimmungen beider zum selben Ergebnis führen (siehe sogleich 4). Zudem relativiert sich die Bedeutung der Auslegung des § 64 VSG vor dem Hintergrund seiner geplanten Änderung (vgl. RRB Nr. 1436/2009, 9. September 2009, S. 4 f. und 7 f., www.rrb.zh.ch).

E. 4.1

Regelungsgegenstand des Sozialhilfegesetzes bildet die persönliche und wirtschaftliche Hilfe an Personen, die sich in Not befinden (vgl. §§ 1, 11 ff., 14 ff. SHG). § 37 SHG bestimmt den Unterstützungswohnsitz unmündiger Kinder. Diese teilen grundsätzlich den Wohnsitz der Eltern oder jenes Elternteils, unter dessen Gewalt sie stehen (Abs. 1) bzw. bei dem sie wohnen (Abs. 2). Ist ein Kind bevormundet oder ist es erwerbstätig und selbsterhaltungsfähig, so hat es einen eigenen Wohnsitz (Abs. 3 lit. a und b). Wohnt das

Kind dauernd nicht bei den Eltern bzw. einem Elternteil, hat es an seinem letzten Wohnsitz nach den Abs. 1 und 2 einen eigenen Wohnsitz (Abs. 3 lit. c). In den übrigen Fällen befindet sich sein Wohnsitz an seinem Aufenthaltsort (Abs. 3 lit. d). Diese für die Bestimmung der innerkantonalen Zuständigkeit der hilfspflichtigen Gemeinde (vgl. § 41 SHG) massgebliche Regelung ist inhaltlich identisch mit Art. 7 des Zuständigkeitsgesetzes vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1), welches nach Art. 1 ZUG die Zuständigkeit im interkantonalen Verhältnis regelt (ABl 1979, 1163). In der Praxis wird entsprechend § 37 Abs. 3 lit. c SHG – welcher die vorliegend streitige Norm darstellt – gleich ausgelegt wie Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG (vgl. VGr, 11. April 2002, VB.2002.00046, E. 3a, www.vgrzh.ch). Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG – und somit auch § 37 Abs. 3 lit. c SHG – gilt für wirtschaftlich unselbständige, nicht bevormundete, aber dauernd bei keinem der Eltern lebende Kinder (Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. A., Zürich 1994, Rz. 125 ff.). Zuständig ist die Gemeinde, in der das Kind im Zeitpunkt der Fremdplatzierung seinen – von den Eltern abgeleiteten – Unterstützungswohnsitz nach Abs. 1 bzw. Abs. 2 hatte. Diese Gemeinde bleibt solange Unterstützungswohnsitz des Kinds, als es fremdplatziert ist bzw. von den Eltern getrennt lebt (VGr, 11. April 2002, VB.2002.00046, E. 3a, www.vgrzh.ch).

E. 4.2

Vor dem Inkrafttreten des revidierten Zuständigkeitsgesetzes am 1. Juli 1992 wurde der Unterstützungswohnsitz des unmündigen Kinds sodann durch Art. 7 des alten Zuständigkeitsgesetzes vom 24. Juni 1977 (AS 1978, 221) geregelt, welcher seinerseits die Regeln des Konkordats vom 25. Mai 1959 über die wohnörtliche Unterstützung übernahm (Konkordat, AS 1961, 3). Demnach hatte das unmündige Kind selbständigen Konkordatswohnsitz am Sitz der Vormundschaftsbehörde, wenn es dauernd nicht bei den Eltern lebte und sich die Eltern nicht angemessen um es kümmerten. Auch bei in Heimen und Anstalten untergebrachten Kindern wurde die elterliche Fürsorge nicht abgesprochen, falls die Eltern Interesse für das Schicksal ihres Kinds bekundeten; selbständigen Konkordatswohnsitz erhielt das fremdversorgte Kind hingegen, wenn die Eltern sich ihm gegenüber gleichgültig verhielten, es weder besuchten noch brieflich oder telefonisch mit ihm verkehrten und ihm keine Geschenke zukommen liessen (vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 1. August 1973, ZöF 70/1973, S. 169, E. 6). Diese alte Regelung stellte zwar Kernpunkt der Revision von 1990 dar (Thomet, Rz. 37 und 126). Die Änderungen beschränkten sich jedoch darauf, dass neu der Wohnsitz nicht mehr bei der Vormundschaftsbehörde, sondern eben am letzten Unterstützungswohnsitz bestand (Thomet, Rz. 127). Ziel dieser Neuregelung war es, dem Unmündigen rasch einen Unterstützungswohnsitz zuweisen zu können, etwa weil der Wohnsitz der Eltern sich oft nicht innert nützlicher Frist ausfindig machen liess (Thomet, Rz. 130). Das Anknüpfungskriterium, dauernd nicht bei den Eltern zu wohnen, erfuhr durch die Revision allerdings keine Änderung. Auch nach neuem Recht fallen daher vorübergehende Fremdaufenthalte nicht unter Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG; solche liegen vor, wenn "die Eltern zum Beispiel ein behindertes Kind selbst in einem Sonderschulheim untergebracht haben, sich regelmässig um es kümmern, das Kind mit allem Nötigen versorgen, es regelmässig besuchen oder es zu sich auf Besuch und in die Ferien nehmen, nach Möglichkeit die Schul- und Heimkosten oder wenigstens Beiträge daran direkt bezahlen, und die Absicht haben, das Kind nach einer bestimmten Zeit bzw. nach Aufhören der Sonderschulbedürftigkeit wieder zu sich zurückzunehmen [...]. Das gilt insbesondere beim so genannten 'Wocheninternat', wenn das Kind die Wochenenden regelmässig bei den Eltern verbringt.

Anders verhält es sich, wenn die Eltern oder ein Elternteil sich nicht ernstlich um das fremdplatzierte Kind kümmern" (Thomet, Rz. 132 f.). Ein selbständiger Unterstützungswohnsitz wurde hingegen etwa für die Zeit eines Aufenthalts in einem Lehrlingsheim bejaht, da nicht belegt werden konnte, dass der Kontakt zwischen dem Lehrling und seinem Vater während des Heimaufenthalts weiter bestand (BGr, 29. Juni 2006, 2A.134/2006, E. 4.3, www.bger.ch; vgl. auch Karin Anderer in: Christoph Häfeli et al. [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 222). Ebenfalls bejaht wurde ein selbständiger Unterstützungswohnsitz beispielsweise bei Entzug der elterlichen Obhut: als Kindesschutzmassnahme war Ziel eine dauernde Fremdplatzierung, da sich die Mutter nicht genügend um ihre Kinder kümmerte (RRB/LU, 20. Dezember 1996, E. 2c, http://www.disg.lu.ch/index/sozialhilfe/sozialhilfeentscheide/1996_12_20_rrb_ablehnung_ein_es_gesuchs_um_sozialhilfe_gesuch_um_unentgeltliche_rechtspflege.htm).

E. 4.3

Vorliegend ist strittig, ob F dauernd fremdplatziert ist bzw. "dauernd nicht bei seinen Eltern wohnt". Die Eltern von F leben seit dem 25. Januar 2005 getrennt; F wurde unter die Obhut der Mutter gestellt. Gemäss Auskunft des Heimes J verbringt F allerdings seine Wochenenden abwechselungsweise bei seiner Mutter und seinem Vater; der Turnus sei ausgeglichen. Auch die Ferien verbringe er jeweils bei einem der Eltern. Der Kindsvater sei dem Heim bekannt; er komme an die Veranstaltungen und Standortsitzungen und pflege unter der Woche regelmässigen telefonischen Kontakt mit F. Der Lebenspartner der Mutter begleite diese an diverse Veranstaltungen. F gehe gern in die Wochenenden und Ferien. Auch gemäss den Ausführungen der Klägerin verbringt er seine Wochenenden abwechselungsweise bei seiner Mutter und seinem Vater. Offenbar erhielt er dabei regelmässig neue Spielsachen oder Geschenke, welche er ins Heim J mitnahm. Im Kontrast zu obigen Schilderungen dauernder Fremdplatzierungen kümmern sich die Eltern um F. Er verbringt dabei durchschnittlich jedes zweite Wochenende und alle zweiten Ferien bei der obhutsberechtigten Mutter. Es tritt hinzu, dass die Sonderschulung nicht als unbefristet geplant wurde: so begründete das Heim J im April 2008 explizit, weshalb eine Verlängerung der Sonderschulung notwendig sei. Der Unterstützungswohnsitz von F bestimmt sich demnach nicht nach Art. 37 Abs. 3 lit. c SHG, sondern gemäss dessen Abs. 1 oder 2 nach dem Unterstützungswohnsitz jenes Elternteils, bei dem es wohnt bzw. unter dessen Obhut es steht (vgl. dazu Sozialhilfe-Behördenhandbuch, hrsg. von der Abteilung Öffentliche Fürsorge des Sozialamts des Kantons Zürich, Ziff. 2.6/§§ 36–38 SHG/S. 1), vorliegend somit nach jenem der Mutter; dieser ist vorliegend auch fürsorgerechtlich nicht mehr bei der Beklagten zu finden.

E. 4.4

Demgemäss ist die Klage abzuweisen.

E. 5

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Klägerin aufzuerlegen (§ 86 in Verbindung mit §§ 70 und 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die obsiegende und anwaltlich vertretene Beklagte beantragt eine Parteientschädigung. Die unterliegende Partei kann unter bestimmten Voraussetzungen zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenseite verpflichtet werden (§ 17 Abs. 2 VRG). Aufgrund des vollständigen Obsiegens der Beklagten hat die Klägerin der Beklagten eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- zu bezahlen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 32). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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