

100.2016.236U
HAT/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 18. Dezember 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiberin Kissel

Kanton Zürich

handelnd durch die Sicherheitsdirektion, Kantonales Sozialamt,
Schaffhauserstrasse 78, Postfach, 8090 Zürich

Beschwerdeführer

gegen

Kanton Bern

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

Beschwerdegegner

betreffend Ersatz von Kosten für Kinderschutzmassnahmen («Abwei-
sungsbeschluss» des Sozialamts des Kantons Bern vom 22. Juli 2016;
ZH 236'862/236'864/BE 408'309)



Sachverhalt:

A.

A._____ und B._____ sind in Zürich heimatberechtigt. Am 16. Juli 2013 zogen sie mit ihrer Mutter nach C._____ (BE) um. Am 26. November 2013 wurde dieser das Obhutsrecht entzogen und die beiden minderjährigen Söhne ab 2. Dezember 2013 im Chinderhuus D._____ in E._____ fremdplatziert. Für die anfallenden Kosten von Fr. 30.-- pro Kind und Tag (zuzüglich Nebenkosten, abzüglich Kinderunterhaltsbeiträge des Vaters von Fr. 530.-- pro Monat und Kind) meldete das Sozialamt (SOA) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) dem Kanton Zürich am 13. Januar 2014 einen Vergütungsanspruch an.

B._____ wurde am 16. März 2014 in die Sozialpädagogische Wohngruppe F._____ (G._____) und A._____ am 8. August 2014 in die Waldschule H._____ (I._____) umplatziert. Mit Nachtragsmeldungen der kommunalen Sozialbehörde vom 15. Dezember 2014, durch das SOA am 22. Dezember 2014 weitergeleitet, wurden dem Kanton Zürich die resultierenden Unterstützungskosten (abzüglich Kinderunterhaltsbeiträge des Vaters von Fr. 630.-- pro Monat und Kind) zur Vergütung angezeigt.

B.

Mit Schreiben des Kantonalen Sozialamts vom 16. Januar 2015, das als Einsprache entgegengenommen wurde, bestritt der Kanton Zürich den Anspruch des Kantons Bern auf Ersatz der nachgemeldeten Kosten. Am 22. Juli 2016 wies das SOA die Einsprache ab und verpflichtete den Kanton Zürich zur Vergütung der Kosten für die Platzierung von B._____ (Fr. 250.-- pro Tag für die Zeit vom 16.3.2014-15.7.2015) sowie von A._____ (Fr. 280.-- pro Tag für die Zeit vom 8.8.2014-15.7.2015 zuzüglich Schulkosten von Fr. 3'700.-- pro Monat).

C.

Am 28. Juli 2016 hat der Kanton Zürich Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, den «Abweisungsbeschluss» des SOA vom 22. Juli 2016 aufzuheben.

Die GEF schliesst mit Beschwerdeantwort vom 15. September 2016 im Namen des Kantons Bern auf Abweisung der Beschwerde.

Am 6. Oktober 2016 hat sich der Kanton Zürich erneut vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1 Art. 34 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) bestimmt, dass der einsprechende Kanton den «Abweisungsbeschluss» innert dreissig Tagen beim zuständigen Gericht des Kostenersatz verlangenden Kantons anfechten kann. Im Kanton Bern beurteilt das Verwaltungsgericht als *letzte* kantonale Instanz Beschwerden gegen Entscheide, die sich, wie der «Abweisungsbeschluss» des SOA vom 22. Juli 2016, auf öffentliches Recht stützen, sofern – wie hier – keiner der Ausschlussgründe gemäss Art. 75 ff. des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) gegeben ist (Art. 74 Abs. 1 VRPG). Das Bundesrecht schreibt für Vergütungsstreitigkeiten unter Kantonen aber den *direkten* Zugang zu einem Gericht vor (Art. 34 Abs. 2 ZUG), weshalb eine vorgängige Beschwerde an die GEF, wie sie das kantonale Recht eigentlich vorsehen würde (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VPRG), entfällt. Mit hin ist das Verwaltungsgericht bezüglich des angefochtenen «Abweisungsbeschlusses» als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz zuständig. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Das Zuständigkeitsgesetz bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung einer bedürftigen Person zuständig ist, und regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen (Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG). Gemäss Art. 12 Abs. 1 ZUG werden Schweizer Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich von ihrem Wohnkanton unterstützt, also jenem Kanton, in dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhalten (Art. 4 Abs. 1 ZUG; sog. Unterstützungswohnsitz). Falls unterstützte Personen noch nicht zwei Jahre lang ununterbrochen im Wohnkanton leben, ist ihr Heimatkanton aber verpflichtet, dem Wohnkanton die Kosten der Unterstützung zu vergüten; diese Regelung gilt allerdings nur bis 7. April 2017, da der einschlägige Art. 16 Abs. 1 ZUG (AS 1978 S. 221) mit Wirkung ab 8. April 2017 ersatzlos aufgehoben worden ist (AS 2015 S. 319). Durch diese Rechtsänderung wollte der Bundesgesetzgeber den Übergang vom im Bereich der Sozialhilfe ursprünglich geltenden Heimat- zum Wohnsitzprinzip abschliessen (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 19.6.2012 zur parlamentarischen Initiative «Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons», BBl 2012 S. 7745). Als Übergangsregelung gilt, dass eine Ersatzpflicht des Heimatkantons nur noch für jene Unterstützungskosten besteht, die diesem vor Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung in Rechnung gestellt werden (Art. 37a ZUG).

2.2 Es ist unstrittig, dass die Unterstützungsanzeigen für die Leistungen des Kantons Bern zugunsten von A._____ und B._____ rechtzeitig ergangen sind (sowohl mit Blick auf das Übergangsrecht als auch vor dem Hintergrund der einjährigen Verwirkungsfrist gemäss Art. 31 Abs. 1 ZUG; vgl. «Abweisungsbeschluss» E. 2). Weiter ist unbestritten, dass der Kanton Zürich als Heimatkanton von A._____ und B._____ grundsätzlich bis zum 15. Juli 2015 ersatzpflichtig im Sinn von Art. 16 ZUG ist (Beschwerde Rz. 12). Streitig und zu prüfen ist einzig, ob die

gemeldeten Kosten ersatzfähige Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG darstellen. Als solche gelten Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an bedürftige Personen ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden. Nicht der Koordination nach dem ZUG unterliegen demgegenüber Beiträge mit Subventionscharakter, etwa Sozialleistungen, die nicht nach behördlichem Ermessen festgesetzt, sondern nach Vorschriften berechnet werden und auf die ein Rechtsanspruch besteht, insbesondere reglementarisch geordnete Staats- und Gemeindebeiträge an Wohnungs-, Ausbildungs- und Versicherungskosten Minderbemittelter (Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG; BGE 142 V 271 E. 7.1).

3.

3.1 Die Platzierungen von B._____ in der Sozialpädagogischen Wohngruppe F._____ und von A._____ in der Waldschule H._____ erfolgten als Kinderschutzmassnahmen. Wird ein Kind fremdplatziert, so gehören die hierfür entstehenden Aufwendungen zum Unterhalt des Kindes, für den gemäss Art. 276 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) die Eltern aufzukommen haben (BGE 141 III 401 E. 4). Vermögen die Eltern den Kindesunterhalt im Allgemeinen oder die Kosten einer Kinderschutzmassnahme im Besonderen nicht zu bezahlen, so ist es Sache des kantonalen öffentlichen Rechts, die Kostentragung zu regeln (vgl. Art. 293 Abs. 1 ZGB). Von Bundesrechts wegen gilt jedoch, dass der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen übergeht, wenn und soweit dieses den Unterhalt eines Kindes bestreitet (Art. 289 Abs. 2 ZGB; vgl. BGE 137 III 193 E. 2.1). So verhält es sich nicht nur bei einer Alimentenbevorschussung gemäss Art. 293 Abs. 2 ZGB durch die öffentliche Hand, sondern auch dann, wenn das Gemeinwesen seine Leistungen gestützt auf anderes kantonales Recht erbringt (vgl. etwa BGer 8D_4/2013 vom 19.3.2014 E. 5.3). Als solches sind für die Kosten der Fremdplatzierung von A._____ und B._____ Art. 40 ff. des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316) einschlägig, da diese Bestimmungen die Verlegung der Kosten des Massnahmenvollzugs

einschliesslich der Aufwendungen für Kinderschutzmassnahmen regeln (Art. 40 Bst. e KESG). Art. 41 KESG bestimmt, dass die Kosten – soweit nicht Dritte zahlungspflichtig sind – grundsätzlich den Betroffenen selber auferlegt werden (Abs. 1), wobei für Kinderschutzmassnahmen die Eltern (bzw. die Inhaberin oder der Inhaber der elterlichen Sorge) als betroffene Personen gelten (Abs. 2). Sind die Betroffenen aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht in der Lage, für die Kosten aufzukommen, finanziert der Kanton die Kosten vor (Art. 42 Abs. 1 KESG). Wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der betroffenen Person wesentlich verbessert haben, ist diese zur Nachzahlung verpflichtet, falls ihr eine solche zugemutet werden kann (Art. 43 Abs. 1 KESG).

3.2 Der Kanton Bern geht davon aus, dass keine kantonalen Subventionszahlungen an Betreuungseinrichtungen im Streit liegen, sondern Leistungen zugunsten von Kindern, die anstelle von deren Eltern gestützt auf KESG und ZGB erbracht werden. Zu Recht, lässt sich doch nicht ernsthaft behaupten (vgl. Rz. 7 der Eingabe des Beschwerdeführers vom 6.10.2016), hier stünden – wie bei den Mindestversorgertaxen im Kanton Zürich, die Gegenstand von BGE 142 V 271 gebildet haben – kantonale Beiträge in Form von Kostenanteilen in Frage, die für die Führung der betroffenen Schulen ausgerichtet werden. Vielmehr verhält es sich gleich wie bei vom Gemeinwesen getragenen Kosten für die Unterbringung in einem Alters- und Pflegeheim (vgl. BGE 140 V 499 E. 5.3) oder in einer Pflegefamilie (BGE 136 V 351 E. 7.1), die grundsätzlich ohne weiteres als Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG behandelt werden.

3.3 Der Kanton Zürich macht jedoch geltend, die Vorfinanzierung der Kosten für Kinderschutzmassnahmen durch den Kanton Bern sei darum nicht ersatzfähig, weil sie eine der eigentlichen Sozialhilfe vorgelagerte Leistung der öffentlichen Hand darstelle, die gerade den Bezug von Sozialhilfe verhindern solle. Würde es sich dabei um Leistungen der individuellen Sozialhilfe handeln, gäbe es keinen Grund für eine besondere Regelung im KESG. Vielmehr hätte es genügt, die zahlungspflichtigen Eltern wie in andern Kantonen nach den allgemeinen Grundsätzen um wirtschaftliche Hilfe ersuchen zu lassen. Stattdessen schliesse Art. 10 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Oktober 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV;

BSG 213.316.1) einen Eingriff in das Existenzminimum der betroffenen Personen ausdrücklich aus. Die Leistungen des Kantons nach Art. 42 KESG würden deshalb im Sinn von Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG Subventionscharakter aufweisen (Beschwerde Rz. 15). Da die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) einerseits abzuklären habe, ob die betroffene Person aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse in der Lage sei, für die Kosten aufzukommen oder ob diese durch das Gemeinwesen vorzufinanzieren seien (Art. 41 Abs. 3 KESG) und andererseits über den Kostenentscheid verfügen müsse (Art. 41 Abs. 4 KESG), sei der Anspruch auf Vorfinanzierung auch klagbar (Beschwerde Rz. 16). – Diese Vorbringen vermögen nicht zu überzeugen:

3.3.1 Es beurteilt sich allein anhand der (bundesrechtlichen) Kriterien von Art. 3 ZUG, ob eine erstattungsfähige Unterstützung gemäss Art. 16 Abs. 1 ZUG vorliegt. Dabei ist unerheblich, ob es sich um Leistungen handelt, die gestützt auf die allgemeine Sozialhilfegesetzgebung des Wohnkantons ausgerichtet werden, oder ob die fragliche Unterstützung bedürftiger Personen aufgrund anderer Rechtsgrundlagen erfolgt. Dementsprechend ist hier nicht entscheidend, dass eine Vorfinanzierung nach Art. 42 KESG und keine Zahlung gemäss dem Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) in Frage steht. Die Vorinstanz weist zu Recht darauf hin, dass sich diese und jene im Charakter nicht unterscheiden: Wie die wirtschaftliche Hilfe gemäss Art. 30 ff. SHG ist die Vorfinanzierung der Kosten einer Kindesschutzmassnahme (notwendigerweise) nach den Bedürfnissen der betroffenen Personen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG bemessen, da sie jenem Betrag entspricht, den die Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltsverpflichtung nicht selber tragen können (vgl. Art. 42 Abs. 1 KESG). Weiter ist die wirtschaftliche Hilfe zurückzuerstatten (Art. 40 Abs. 1 SHG) und die Vorfinanzierung «nachzuzahlen» (Art. 43 Abs. 1 KESG), wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der betroffenen Person wesentlich verbessert haben, wobei in den Materialien zu Art. 43 KESG ausdrücklich auf die Rückerstattungspflicht bei der Sozialhilfe Bezug genommen wird (vgl. Tagblatt des Grossen Rats 2011, Beilage 30, S. 17). Bei diesen Gegebenheiten ist unerheblich, dass die Vorfinanzierung nicht im Rahmen der eigentlichen Sozialhilfe erfolgt bzw. vom Kanton allein

und nicht wie diese primär von den Gemeinden (vgl. Art. 46 SHG) erbracht wird.

3.3.2 Dieser Unterschied in der Kostenträgerschaft von individueller Sozialhilfe und Kindesschutzmassnahmen sowie die Stellung, die der KESB in Bezug auf Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen ganz allgemein zukommt, erklären, dass die Vorfinanzierung von Massnahmen gesondert geregelt wurde und die Kostenverlegung nicht über das individuelle Sozialhilfebudget der Betroffenen erfolgt. Das zeigt etwa der Umstand deutlich, dass bei bedürftigen Minderjährigen die Kosten eines Heimaufenthalts, der «einvernehmlich» ist und nicht als Kindesschutzmassnahme angeordnet wird, von der individuellen Sozialhilfe übernommen werden: Ist die (freiwillige) Unterbringung für das Kindeswohl unabdingbar, werden Aufwendungen von bis maximal Fr. 300.-- pro Tag als situationsbedingte Leistungen von der individuellen Sozialhilfe getragen (Art. 31 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 8i der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111] und Art. 3 f. der Direktionsverordnung vom 28.8.2015 über die Bemessung von situationsbedingten Leistungen [SILDV; BSG 860.111.1]).

3.3.3 Ähnlich verhält es sich hinsichtlich der Tatsache, dass die KESB gemäss Art. 41 Abs. 4 KESG über den Kostenentscheid zu verfügen hat: Dies ist primär dem Umstand geschuldet, dass die KESB ein Verfahren führt (vgl. Art. 45 ff. KESG), das rechtsstaatlichen Grundsätzen zu genügen hat, gerade weil die Massnahmen zum Schutz von Kindern in aller Regel gegen den Willen der Betroffenen angeordnet werden; schon darum geht es, entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers, insoweit nicht um «klagbare Rechtsansprüche» der Betroffenen. Im Übrigen treffen die zuständigen Behörden ihre Entscheide auch im Bereich der Sozialhilfe in Verfügungsform (Art. 51 f. SHG), ohne dass Leistungen der individuellen Sozialhilfe deswegen den Charakter von Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG verlieren würden.

3.3.4 Ferner kann es im vorliegenden Zusammenhang nicht darum gehen, die Ausrichtung von Sozialhilfe mittels der Vorfinanzierung der Kosten von Kindesschutzmassnahmen zu verhindern. Wie gesehen werden solche Aufwendungen im Fall einer freiwilligen Unterbringung von der Sozialhilfe

übernommen. Sodann beurteilt sich die Tragbarkeit der Kosten einer Fremdbetreuung für die Eltern nach denselben Grundsätzen, wie sie vor Inkrafttreten des KESG im Rahmen der Sozialhilfe zur Anwendung kamen (SKOS-Budget zuzüglich «Zwangsausgaben»; Vortrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern zur KESV, S. 5).

3.3.5 Schliesslich handelt es sich bei der Vorfinanzierung nach Art. 42 KESG auch darum nicht um eine Subvention im Sinn von Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG, weil die Leistung anstelle der unterhaltspflichtigen Eltern von B. _____ und A. _____ erbracht wird, was dazu führt, dass der Kanton Bern insoweit von Bundesrechts wegen in die Unterhaltsansprüche der Kinder subrogiert (vorne E. 3.1). Im Umfang der erbrachten Leistungen kommt ihm deshalb gegenüber den unterhaltspflichtigen Eltern nicht nur ein auf Art. 43 KESG gestützter öffentlich-rechtlicher Rückerstattungsanspruch zu, sondern geht gleichzeitig auch der zivilrechtliche Unterhaltsanspruch der Kinder auf ihn über. Die Verpflichtung der Eltern zur Rückerstattung besteht demnach aufgrund von mehreren Rechtsgrundlagen und ist zusätzlich mit verschiedenen Vollstreckungsprivilegien abgesichert (vgl. etwa BGE 142 III 195 E. 5, 137 III 193 E. 3).

3.4 Nach dem Gesagten steht fest, dass die nachgemeldeten Kosten ersatzfähige Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG darstellen. Der Beschwerdeführer wurde deshalb zu Recht zum Ersatz der Auslagen für die Platzierung von B. _____ (Fr. 250.-- pro Tag für die Zeit vom 16.3.2014-15.7.2015) und von A. _____ (Fr. 280.-- pro Tag für die Zeit vom 8.8.2014-15.7.2015 zuzüglich Schulkosten von Fr. 3'700.-- pro Monat) verpflichtet. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Da weder die streitbetroffenen Nachtragsmeldungen noch der «Abweisungsbeschluss» die Höhe der zu ersetzenden Kosten betraglich genau bestimmen, braucht hier nicht auf Berechnungsfragen eingegangen zu werden (vgl. Rz. 1 der Eingabe des Beschwerdeführers vom 6.10.2016).

4.

Bei diesem Verfahrensausgang unterliegt der Kanton Zürich und wird kostenpflichtig: «Anderen Behörden» als den Organen des Kantons, seinen Anstalten und seinen Körperschaften sind im Fall eines Unterliegens Verfahrenskosten aufzuerlegen, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG). Dies gilt wie für beschwerdebefugte Bundesbehörden (BVR 2003 S. 385 E. 9a; VGE 2014/12/13/17 vom 20.4.2016 E. 6.1) gleichermassen auch für Behörden anderer Kantone. Da der Kanton Zürich hier Vermögensinteressen verfolgt, sind ihm die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufzuerlegen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 5'000.--, werden dem Kanton Zürich auf-erlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Kantonales Sozialamt
 - der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.