

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_144/2016

Urteil vom 22. Juli 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Donzallaz, Haag,
Gerichtsschreiber Winiger.

Verfahrensbeteiligte

1. A.A. _____,
2. B. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinde Hergiswil, Seestrasse 54, Postfach 164, 6052 Hergiswil NW,
Regierungsrat des Kantons Nidwalden, Regierungsgebäude, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans.

Gegenstand

Gemeindebeitrag an die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Nidwalden,
Verwaltungsabteilung, vom 1. Juni 2015.

Sachverhalt:

A.

A.A. _____ und B. _____ stellten am 10. März 2014 beim Verein für familienergänzende Kinderbetreuung C. _____ einen Antrag auf Gemeindebeiträge an die Kinderbetreuung in einer beitragsanerkannten Betreuungseinrichtung für den Sohn von A.A. _____, den am 21. November 2009 geborenen A.B. _____. Im Antragsformular gaben sie an, seit Oktober 2013 zusammen zu wohnen. Der Verein für familienergänzende Kinderbetreuung C. _____ überwies das Gesuch der Gemeinde Hergiswil.

B.

Die Gemeinde Hergiswil setzte mit Verfügung vom 18. März 2014 den Gemeindebeitrag für die Zeit vom 1. Januar 2014 bis 31. Juli 2014 auf Fr. 3.60 pro Stunde für die Tagesfamilie fest. Der Elternbeitrag wurde auf Fr. 5.90 festgelegt. Dabei stellte die Gemeinde Hergiswil auf das Einkommen von A.A. _____ und B. _____ ab, wobei sie die Einnahmen von B. _____ nur zur Hälfte anrechnete, da das Paar erst seit fünf Monaten zusammen wohne.

Die von A.A. _____ und B. _____ dagegen erhobene Einsprache wies der Regierungsrat des Kantons Nidwalden mit Beschluss vom 2. Dezember 2014 ab. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Nidwalden mit Urteil vom 1. Juni 2015 (versandt am 11. Dezember 2015) ab.

C.

Mit Eingabe vom 28. Januar 2016 erheben A.A. _____ und B. _____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 1. Juni 2015 sei aufzuheben. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurück zuweisen.

Die Gemeinde Hergiswil beantragt die Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Nidwalden schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 141 II 113 E. 1 S. 116; 140 I 90 E. 1 S. 92).

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist grundsätzlich zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) und die Beschwerdeführer sind dazu legitimiert, zumal sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (Art. 89 Abs. 1 lit. a-c BGG). Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden (Art. 100 Abs. 1 BGG).

1.2. Die Beschwerdeführer beantragen die blosse Aufhebung des angefochtenen Urteils bzw. die Zurückweisung an die Vorinstanz. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist jedoch ein reformatorisches Rechtsmittel (Art. 107 Abs. 2 BGG), weswegen die beschwerdeführende Partei grundsätzlich einen Antrag in der Sache stellen und angeben muss, welche Abänderungen beantragt werden. Anträge auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung oder blosse Aufhebungsanträge genügen demgegenüber in der Regel nicht. Ausnahmsweise lässt es die Rechtsprechung genügen, dass ein kassatorisches Begehren gestellt wird, wenn sich aus der Begründung ergibt, was mit der Beschwerde angestrebt wird (BGE 137 II 313 E. 1.3 S. 317; Urteil 1C_809/2013 vom 13. Juni 2014 E. 1, nicht publ. in: BGE 140 II 334), oder wenn das Bundesgericht ohnehin nicht reformatorisch entscheiden könnte, weil die erforderlichen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz fehlen (BGE 133 III 489 E. 3.1 S. 489 f.), oder im Falle einer vor Bundesgericht nicht heilbaren Verletzung des rechtlichen Gehörs (Urteile 2C_1039/2015 vom 28. April 2016 E. 2.2; 2C_971/2014 vom 18. Juni 2015 E. 2.2).

1.3. Im vorliegenden Fall wird weder eine Gehörsverletzung gerügt, noch stehen unvollständige Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz im Raum. Auch ergibt sich aus der Begründung der Beschwerde nicht ohne Weiteres, was die Beschwerdeführer genau beantragen: Zwar lässt sich aus ihren Ausführungen entnehmen, dass sie der Vorinstanz vorwerfen, die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Bezug auf das Konkubinat nicht berücksichtigt zu haben. Sie machen in diesem Zusammenhang geltend, nach fünfmonatigem Zusammenleben liege in ihrem Fall noch kein gefestigtes Konkubinat vor und die Vorinstanz habe den Begriff "wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushaltes" fehlerhaft ausgelegt. Dieses Anliegen beziffern sie im bundesgerichtlichen Verfahren jedoch nirgends. Namentlich stellen sie keine Anträge, in welcher Höhe die Gemeindebeiträge an die Kinderbetreuung bzw. das steuerbare Einkommen der Steuerpflichtigen zur Bemessung der Gemeindebeiträge konkret festzusetzen seien. Immerhin lässt sich dem angefochtenen Entscheid entnehmen, dass die Beschwerdeführer vor der Vorinstanz beantragt hatten, der Gemeindebeitrag sei ausschliesslich gestützt auf das steuerbare Einkommen und das Vermögen der Beschwerdeführerin 1 festzusetzen.

1.4. Die Beschwerdeführer verweisen sodann wiederholt auf Ausführungen und Akten vor der Vorinstanz (Einsprache vom 5. April 2014, Stellungnahme vom 4. Juli 2014, Vernehmlassung vom 22. Dezember 2014, Replik vom 6. März 2015; vgl. Beschwerdeschrift Ziff. B.1); darauf tritt das Bundesgericht indes praxisgemäss nicht ein. Die erhobenen Rügen müssen in der Beschwerdeschrift selber enthalten sein; der blosse Verweis auf Ausführungen in anderen Rechtsschriften oder auf die Akten reicht nicht aus (BGE 133 II 396 E. 3.1 S. 399 f. mit Hinweisen).

1.5. Somit erscheint es äusserst fraglich, ob den Vorbringen der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer überhaupt ein rechtsgenügendes reformatorisches Rechtsbegehren entnommen werden kann. Bei der gegenüber Laienbeschwerden üblichen wohlwollenden Betrachtungsweise (Urteile 2C_758/2013 vom 30. Juni 2014 E. 1.1; 2C_355/2010 vom 7. Dezember 2010 E. 1.3) kann das insofern angenommen werden, wenn die Eingabe den Rechtsstandpunkt bzw. die Argumente des Beschwerdeführers hinreichend deutlich werden lässt, und es kann auch die von diesem vorgetragene Begründung zur Auslegung der in einer derartigen Laieneingabe gestellten Anträge herangezogen werden.

Die Frage kann hier letztlich offen gelassen werden, da sich die Beschwerde jedenfalls als unbegründet erweist, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Die Verletzung kantonalen Rechts ist hingegen vor Bundesgericht - abgesehen von den Fällen gemäss Art. 95 lit. c-e BGG - kein selbstständiger Rügegrund, sondern kann nur daraufhin überprüft werden, ob damit Bundesrecht verletzt wird, wozu namentlich auch eine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts gehört (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149; 136 I 241 E. 2.4 S. 249).

2.2. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 mit Hinweisen). Willkür in der Rechtsanwendung liegt dann vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5 mit Hinweisen).

3.

3.1. Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes [des Kantons Nidwalden] vom 24. Oktober 2012 über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBG/NW; NG 764.1) leisten die Gemeinden den Obhutsberechtigten Beiträge an deren Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in beitragsberechtigten Betreuungseinrichtungen im Kanton. Der Gemeindebeitrag richtet sich gemäss Art. 8 Ziff. 3 KiBG/NW u.a. nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Haushalts, in welchem das zu betreuende Kind wohnt. Die Leistungsfähigkeit berechnet sich nach dem steuerbaren Einkommen und Vermögen. § 6 der Vollzugsverordnung [des Kantons Nidwalden] vom 11. Dezember 2012 zum Kinderbetreuungsgesetz (Kantonale Kinderbetreuungsverordnung, kKiBV/NW; NG 761.11) legt sodann die Gemeindebeiträge an die Kosten der Betreuungseinrichtungen je Kind und Tag in Kindertagesstätten in neun verschiedenen Tarifstufen (je nach Höhe des steuerbaren Einkommens und Vermögens) im Detail fest. Dabei werden in jeder Tarifstufe neben dem steuerbaren Einkommen auch 10% des steuerbaren Vermögens berücksichtigt (§ 6 kKiBV/NW).

3.2. Die Gemeinde Hergiswil hat den Gemeindebeitrag wie folgt berechnet: Das steuerbare Einkommen betrage Fr. 16'300.-- (Beschwerdeführerin 1) bzw. Fr. 70'900.-- (Beschwerdeführer 2). Die Beschwerdeführerin 1 besitze kein Vermögen, beim Beschwerdeführer 2 ergäben 10% des Vermögens Fr. 3'000.--. Das Gesamteinkommen plus 10% des Vermögens ergäben somit Fr. 90'200.--, was gemäss Tariftabelle in § 6 kKiBV zum kompletten Wegfall der Gemeindebeiträge führen würde. Aufgrund der Tatsache, dass die Beschwerdeführer erst seit fünf Monaten zusammen wohnten, rechnete die Gemeinde das steuerbare Einkommen und das Vermögen des Beschwerdeführers 2 nur zur Hälfte an und setzte den Gemeindeanteil entsprechend auf 40% fest (Tarifstufe 7).

3.3. Diese Berechnungsparameter sind im Grundsatz nicht bestritten. Streitig ist einzig die Frage, ob bei der Bemessung der Gemeindebeiträge nur auf das Einkommen und Vermögen der Kindsmutter (Beschwerdeführerin 1) abgestellt werden oder ob auch auf das Einkommen und Vermögen ihres Lebenspartners (Beschwerdeführer 2), der nicht Kindsvater ist, zurückgegriffen werden darf. Die Vorinstanz hat dazu erwogen, die Kompetenz zum Erlass von Regelungen über die Finanzierung der familienergänzenden Betreuung von Kindern komme den Kantonen und nicht dem Bund zu. Der Begriff der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Haushalts gemäss § 8 Ziff. 3 KiBG/NW sei eindeutig. Der Gemeindebeitrag bemesse sich gerade nicht mit Bezug auf das gefestigte Konkubinatsverhältnis im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushaltes der Beschwerdeführer umfasse beide Beschwerdeführer, die zusammen einen Haushalt bildeten. Die Beschwerdeführer teilten sich gemeinsam die Kosten für die Miete, Lebensmittel und den weiteren Unterhalt, was zu niedrigeren Kosten führen würde. Schliesslich verletze der Umstand, dass § 8 KiBG/NW nicht auf das Konkubinatsverhältnis abstelle, wie dies in anderen Gemeinden oder Städten

der Fall sei, Art. 8
Abs. 1 BV nicht.

3.4. Mit diesen Erwägungen hat die Vorinstanz das kantonale Recht im Ergebnis willkürfrei (vgl. E. 2
hiervor) ausgelegt und angewendet:

3.4.1. Zwar trifft es im Grundsatz zu, dass das Konkubinats im Gegensatz zur Ehe zu keinen rechtlichen Unterhalts- und Beistandsansprüchen zwischen den Partnern führt. Trotzdem ist es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Sozialhilfe zulässig bzw. gar geboten und nicht willkürlich, den Umstand eines stabilen Konkubinats in der Bedarfsrechnung zu berücksichtigen (BGE 141 I 153 E. 5.2 S. 157 mit Hinweisen).

3.4.2. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer gibt es indes keine einheitliche und verbindliche Umschreibung der gefestigten Lebensgemeinschaft, sondern diese wird je nach zuständigem Gesetzgeber (Bund, Kantone) und zu regelndem Sachverhalt unterschiedlich definiert. Angesichts des grossen Ermessens des kantonalen Gesetzgebers steht es diesem frei, im Rahmen des autonomen kantonalen Rechts den Begriff der gefestigten Lebensgemeinschaft resp. des Konkubinats ohne Bindung an Vorgaben in einem Bundesgesetz zu regeln (Urteil 8C_196/2010 vom 19. Juli 2010 E. 5.3; vgl. zur bundesgerichtlichen Überprüfung des Gestaltungsspielraums des kantonalen Gesetzgebers [Alimentenbevorschussung]: BGE 129 I 1 E. 3.1 S. 4 mit Hinweisen).

3.4.3. Im vorliegenden Fall hat sich der kantonale Gesetzgeber auf die Leistungsfähigkeit des Haushalts, in welchem das zu betreuende Kind wohnt, bezogen (Art. 8 Ziff. 3 KiBG/NW) und damit nicht an das Vorliegen eines (gefestigten) Konkubinats angeknüpft. Das ist insofern nicht zu beanstanden, als es sich bei den Gemeindebeiträgen für die familienergänzende Kinderbetreuung unbestrittenermassen um ein kantonales bzw. kommunales Leistungsfeld handelt (vgl. Art. 29 der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 [SR 131.216.2]; Art. 6 ff. KiBG/NW). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer kann den Materialien zum KiBG/NW (Bericht des Regierungsrates des Kantons Nidwalden vom 7. Februar 2012 zur Vernehmlassung) nicht entnommen werden, dass der Gesetzgeber die Bemessung des Gemeindebeitrages mit dem Vorliegen eines (gefestigten) Konkubinats verknüpfen wollte. Selbst wenn eine solche Verknüpfung beabsichtigt wäre, müsste den Beschwerdeführern entgegen gehalten werden, dass es in zeitlicher Hinsicht keine für alle rechtlichen Materien einheitliche und verbindliche Definition der gefestigten Lebensgemeinschaft gibt (Urteil 8C_196/2010 vom 19. Juli 2010 E. 5.3). Die unterschiedlichen Definitionen der gefestigten

Lebensgemeinschaft stellen sodann auch keine im Sinne des Gleichbehandlungsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV unzulässige Differenzierung dar (Urteil 8C_196/2010 vom 19. Juli 2010 E. 5.5).

3.4.4. Entscheidend ist hier aber Folgendes: Indem die Gemeinde Hergiswil bei der Berechnung des Gemeindebeitrages das Einkommen und das Vermögen des Beschwerdeführers 2 nur zur Hälfte berücksichtigt hat, kann ihr im Ergebnis nicht vorgeworfen werden, den Umstand des verhältnismässig kurzen Zusammenwohnens der Beschwerdeführer nicht berücksichtigt zu haben. Zwar wäre es auch vertretbar, das Einkommen und das Vermögen des Beschwerdeführers 2 angesichts der kurzen Periode gemeinsamen Zusammenwohnens überhaupt nicht zu berücksichtigen wie dies die Beschwerdeführer geltend machen. Unter dem Blickwinkel der Willkürprüfung (vgl. E. 2
hiervor) erweist sich die Vorgehensweise der Gemeinde Hergiswil im Ergebnis indes nicht als offensichtlich unhaltbar.

3.4.5. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer liegt damit auch keine "offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung" vor, indem die Vorinstanzen die bundesgerichtliche Praxis zum gefestigten Konkubinats im Zusammenhang mit der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe nicht berücksichtigt haben.

4.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang tragen die Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Nidwalden, Verwaltungsabteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Juli 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Winiger