

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 358/2018

Urteil vom 22. Oktober 2018

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichterinnen Heine, Viscione,
Gerichtsschreiberin Riedi Hunold.

Verfahrensbeteiligte
Sozialkommission Oberer Leberberg, Bahnhofstrasse 23, 2540 Grenchen,
vertreten durch den Rechtsdienst der Stadt Grenchen, Bahnhofstrasse 23, 2540 Grenchen,
Beschwerdeführerin,

gegen

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Biel/Bienne, Zentralstrasse 63, 2500 Biel,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Sozialhilfe,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 4. April 2018 (VWBES.2017.448).

Sachverhalt:

A.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Biel/Bienne (nachfolgend: KESB Biel) hatte 2013 die Kindesschutzmassnahmen für A._____, geboren 2011, von der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde Region Solothurn übernommen. Mit Entscheid vom 29. Dezember 2016 platzierte die KESB Biel A._____ per 10. Januar 2017 in einer sozialpädagogisch anerkannten Pflegefamilie in X._____/SO und erteilte subsidiäre Kostengutsprache. Die zuständige Beiständin wurde von der KESB Biel beauftragt, mit der Pflegefamilie einen Pflegevertrag auszuarbeiten. Die KESB Biel erbrachte Vorschussleistungen und rechnete mit dem Sozialdienst Y._____/SO ab. Mit Vertrag vom 22. März/3. April 2017 wurde ein monatliches Pflegegeld von Fr. 5'325.- und Nebenkosten von Fr. 300.- vereinbart.

Die Sozialkommission Oberer Leberberg (nachfolgend: Sozialkommission), welcher Y._____ zugeordnet ist, verfügte am 6. Februar 2017 für die Platzierung von A._____ in der Pflegefamilie eine Kostengutsprache von Fr. 150.-/Tag zuzüglich Nebenkosten von Fr. 300.-/Monat. Die von der KESB Biel dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Departement des Innern des Kantons Solothurn am 7. November 2017 abgewiesen.

B.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn hiess die dagegen erhobene Beschwerde der KESB Biel mit Entscheid vom 4. April 2018 gut, hob den Entscheid vom 7. November 2017 sowie die Verfügung vom 6. Februar 2017 auf und wies die Sache zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Sozialkommission zurück.

C.

Die Sozialkommission führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, es seien der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und der solothurnische Höchstattarif für anwendbar zu erklären; eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zu neuer Beurteilung zurückzuweisen.

Die Vorinstanz schliesst unter Verweis auf ihren Entscheid auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Die KESB Biel beantragt die Abweisung der Beschwerde unter

Kostenfolge zu Lasten der Sozialkommission.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 142 II 363 E. 1 Ingress S. 365 mit Hinweis).

1.2. Die Beschwerde an das Bundesgericht ist zulässig gegen Endentscheide, das heisst gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG), und gegen Teilentscheide, die nur einen Teil der gestellten Begehren behandeln, wenn diese unabhängig von den anderen beurteilt werden können, oder die das Verfahren nur für einen Teil der Streitgenossen und Streitgenossinnen abschliessen (Art. 91 BGG). Gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide ist hingegen die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen (Art. 92 BGG), einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Rückweisungsentscheide, mit denen eine Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, sind Zwischenentscheide, die nur unter den genannten Voraussetzungen beim Bundesgericht angefochten werden können (BGE 133 V 477 E. 4.2 S. 481). Anders verhält es sich nur dann, wenn der unteren Instanz, an welche zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 135 V 141 E. 1.1 S. 143; 134 II 124 E. 1.3 S. 127).

1.3. Die Vorinstanz weist die Sache an die Sozialkommission zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurück. Da sie in den Erwägungen die strittige Frage der Höhe der zu übernehmenden Kosten beantwortet hat und somit die Rückweisung lediglich zur rechnerischen Umsetzung nach den Vorgaben des vorinstanzlichen Entscheids dient, wobei der Verwaltung kein Entscheidungsspielraum mehr bleibt, liegt in Wirklichkeit ein Endentscheid nach Art. 90 BGG vor. Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen nach Art. 82 ff. BGG erfüllt sind, ist auf die Beschwerde der Sozialkommission einzutreten.

2.

Die Sozialkommission bestreitet ihre Kostentragungspflicht nicht grundsätzlich; sie macht aber geltend, es seien die Ansätze des Kantons Solothurns massgebend.

3.

3.1. Die Vorinstanz hielt in ihrem Entscheid fest, zwischen den Beteiligten sei nicht streitig, dass der unterstützungsrechtliche Wohnsitz von A. _____ nach Art. 7 Abs. 3 lit. c des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) im Kanton Solothurn liege, der zivilrechtliche Wohnsitz - abgeleitet von jenem der Mutter als Inhaberin der elterlichen Sorge - aber im Kanton Bern. Ebenfalls nicht streitig sei im Grundsatz die subsidiäre Kostengutsprache der Sozialkommission. Streitig sei jedoch, ob diese betreffend der Fremdplatzierungskosten sich auf die vom Regierungsrat des Kantons Solothurn festgelegte Höchstattaxe von Fr. 150.- stützen dürfe oder an den von der KESB Biel abgeschlossenen Pflegevertrag gebunden sei. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Lehre könnten die zahlungspflichtigen Sozialbehörden weder dem Beistand noch der KESB Weisungen erteilen und die Kosten seien weder das einzige noch das vorrangige Kriterium für die Wahl der Betreuung. Die Sozialbehörden seien an die rechtskräftig beschlossenen Massnahmen der KESB gebunden und die Kindesschutzbehörden müssten bei der Wahl der Massnahme auch nicht die wirtschaftlichen Interessen der Wohnsitzgemeinde als Kostenträgerin berücksichtigen. Für den zu beurteilenden Fall gelte demnach, dass die Sozialkommission für die gesamten Kosten der Fremdplatzierung aufzukommen habe, soweit diese nicht durch Ergänzungsleistungen oder anderweitig gedeckt seien. Indem sich die Sozialkommission über den im Platzierungsentscheid vorgesehenen maximalen Ansatz von Fr. 220.-/Tag bzw. über das im Pflegevertrag vereinbarte Pflegegeld hinweggesetzt und die Höchstattaxe von Fr. 150.- als massgebend erklärt habe, habe sie die der KESB Biel von Bundesrechts wegen zustehenden Kompetenzen verletzt. Weiter bejahte die Vorinstanz eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Sozialkommission, da sie in ihrer Verfügung nicht dargelegt habe, weshalb der Tarif nach solothurnischem Recht anwendbar sei. Schliesslich hielt die

Vorinstanz fest, die Sozialkommission und das Departement hätten sich zu Unrecht auf das Sozialgesetz des Kantons Solothurn vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) berufen, da dieses einerseits nach dessen § 3 nur auf Personen anwendbar sei, die ihren zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton Solothurn haben, was auf A. _____ nicht zutreffe, und andererseits sich nach § 2 Abs. 2 nicht auf das Kindes- und

Erwachsenenschutzrecht beziehe; an letzterem ändere nichts, dass nach § 151 SG Kosten von Kindesschutzmassnahmen als Sozialhilfeleistungen gelten und unter den innerkantonalen Lastenausgleich fallen würden.

3.2. Die Sozialkommission macht geltend, streitig sei nur der anwendbare Tarif. Das Kindeswohl sei jedoch davon nicht betroffen, denn es werde keine andere Platzierung beantragt. Sie habe keine Verletzung der Begründungspflicht begangen, da die Anwendung des solothurnischen Rechts offensichtlich sei. Zudem sei dies nicht eine Frage der Begründungspflicht, sondern der richtigen Rechtsanwendung. Bezüglich des anwendbaren Tarifs führt die Sozialkommission an, die Vorinstanz vermische Fragen der Platzierungszuständigkeit und Fragen der Unterstützungs- resp. Zahlungspflicht mit der hier einzig relevanten Frage des anwendbaren Tarifs und äussere sich nicht näher zu dieser Kernfrage. Auch aus BGE 143 V 451 lasse sich nichts ableiten, da es dort um eine Frage der Zuständigkeit in Zusammenhang mit der Interkantonalen Vereinbarung über stationäre Einrichtungen gehe. Wenn schon spreche die Bezugnahme auf das ZUG dafür, die solothurnischen Ansätze für massgeblich zu erklären. Für die Massgeblichkeit des solothurnischen Rechts spreche auch, dass alle vom Entscheid direkt Betroffenen im Kanton Solothurn ansässig seien. So sei das Kind im Kanton Solothurn wohnhaft, die Pflegefamilie stehe unter Aufsicht des Kantons Solothurn und das

zahlungspflichtige Gemeinwesen liege auch in Solothurn. Der vorinstanzliche Entscheid hätte zur Folge, dass vorliegend die rechtlichen Regeln des Kantons Bern zur Sozialhilfe anwendbar wären, was verfassungswidrig (Art. 115 BV) und damit bundesrechtswidrig (Art. 95 lit. a BGG) sei. Der Unterstützungswohnsitz des Kindes liege nach dem die Bundesverfassung konkretisierenden Art. 7 Abs. 3 ZUG unbestrittenemassen im Kanton Solothurn. Deshalb sei es bundesrechtswidrig, für die Frage der Sozialhilfe mit der Anwendung eines Tarifs eines anderen Kantons die Rechtsordnung des Kantons Solothurn für die Festlegung der Hilfe bei Bedürftigkeit zu überspielen. Damit werde Art. 2 Abs. 2 ZUG verletzt, welcher für den Bereich der Sozialhilfe die Anwendung des jeweiligen kantonalen Rechts vorsehe. Zudem regle das ZUG interkantonale Verhältnisse. Vorliegend gehe es aber um ein innerkantonales Verhältnis zwischen der Solothurner Sozialbehörde, der Solothurner Pflegefamilie und dem Kind mit Unterstützungswohnsitz in Solothurn. Das ZUG erlaube aber nicht, dass ein anderer Kanton in diese innerkantonalen Verhältnisse eingreife. Die Ausführungen der Vorinstanz zu § 3 SG seien unzutreffend, da es hier nicht um den zivilrechtlichen Wohnsitz gehe, sondern

um den unterstützungsrechtlichen, welcher sich nach Art. 115 BV und nach dem ZUG richte. Somit sei für die Tariffage das solothurnische Sozialgesetz massgebend. Der Tarif des Regierungsrates beziehe sich nicht nur auf durch Ergänzungsleistungen übernommene Platzierungen, sondern auch auf sozialhilferechtlich finanzierte.

3.3. Die KESB Biel führt aus, nachdem der Platzierungsentscheid in Rechtskraft erwachsen sei, sei sie verpflichtet gewesen, einen Vertrag mit der Pflegefamilie abzuschliessen. Soweit die Sozialkommission eine Verletzung von Art. 115 BV moniere, sei das Verhältnis zwischen Unterstützungs- und Wohnkanton im ZUG definiert. Eine Einmischung der Solothurner Behörden durch Geltendmachung der solothurnischen Höchstattaxen sei bundesrechtswidrig, da bezüglich der Anordnung und Prüfung von Kindesschutzmassnahmen die Zuständigkeit bei der KESB Biel liege. Gestützt auf das Territorialitätsprinzip habe die KESB Biel das für sie massgebende kantonale Recht, insbesondere die bei Vertragsabschluss geltenden Hinweise zur Berechnung des Pflegegeldes angewendet. Entgegen der Ansicht der Sozialkommission begründe der Pflegevertrag Rechte und Pflichten zwischen der Pflegefamilie und dem Kanton Bern, so dass keine Berührungspunkte zum Kanton Solothurn gegeben seien. Es gehe nicht an, dass die KESB Biel zur Anwendung eines anderen Rechts anstelle der eigenen gesetzlichen Regelungen verpflichtet werde, denn die mit der Kostentragung beauftragte Sozialkommission sei der KESB Biel gegenüber nicht weisungsbefugt und könne ihr deshalb nicht die Anwendung der

solothurnischen Höchstattaxen vorschreiben. Es widerspreche Sinn und Zweck des Bundesrechts, wenn sich die zuständige KESB bei der Anordnung von Kindesschutzmassnahmen nach den wirtschaftlichen Interessen der Kostenträgerin zu richten habe. Die Entscheide der KESB bedürften keiner Kostengutsprache der Sozialhilfebehörde, da kantonale Bestimmungen nicht die Umsetzung und Durchführung von Bundesrecht verhindern oder erschweren dürften. Für die Anordnung der Kindesschutzmassnahme, insbesondere der Berechnung des Pflegegeldes, sei alleine die KESB Biel

zuständig und die Sozialhilfebehörde könne die Kostenübernahme grundsätzlich nicht verweigern. Die Sozialkommission anerkenne zu Recht die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts für die Bemessung der Bedürftigkeit. Mit der starren Anwendung der Höchstattaxen widersetze sie sich aber dem Prinzip der Bedürftigkeit nach Art. 3 ZUG, da sie deren Berechnung gar nicht vornehme und somit den Grundsatz der derogativen Kraft des Bundesrechts nach Art. 49 BV verletze.

4.

4.1. Die Sozialkommission argumentiert widersprüchlich, indem sie einerseits die Zuständigkeit der KESB Biel, welche sich nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz richtet, für den Platzierungsentscheid bejaht, sich aber andererseits auf den Standpunkt stellt, A._____ sei im Kanton Solothurn wohnhaft. Ebenso widersprüchlich sind die Ausführungen der Sozialkommission, wonach sie sich einerseits auf den Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 Abs. 3 ZUG beruft, andererseits aber behauptet, es liege ein rein innerkantonaler Sachverhalt vor, setzt doch die Anwendung des ZUG einen interkantonalen Sachverhalt voraus. Da die Sozialkommission zudem keinerlei Begründung vorbringt, weshalb der bis anhin unbestrittene zivilrechtliche Wohnsitz im Kanton Bern sowie der ebenfalls bislang nicht streitige Unterstützungswohnsitz im Kanton Solothurn nicht zutreffend sein sollen, mithin weder den zivil- noch den unterstützungsrechtlichen Wohnsitz rügt, wird nicht weiter darauf eingegangen (Art 42 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 135 II 384 E. 2.2.1 S. 389; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254).

4.2. Fremdplatzierungen durch die KESB Biel stellen einen autoritativen Entscheid im Rahmen des dem kantonalen Sozialhilferecht übergeordneten Bundesrechts dar, weshalb keine Zustimmung der Sozialhilfebehörde einzuholen ist (vgl. BGE 135 V 134 E. 3.2 S. 138; vgl. auch Karin Anderer, Das Pflegegeld in der Dauerfamilienpflege und die sozialversicherungsrechtliche Rechtsstellung der Pflegeeltern, 2012, Rz. 310). Die Sozialhilfebehörden sind grundsätzlich an das im Pflegevertrag vereinbarte Pflegegeld gebunden; der Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld gemäss Art. 294 Abs. 1 ZGB kann nicht durch das Sozialhilfeorgan vereitelt werden, da das Pflegegeld zum grundrechtlich geschützten Existenzminimum des Kindes zählt (vgl. Anderer, a.a.O., Rz. 301). Dabei umfasst der sozialhilferechtliche Anspruch des Kindes gestützt auf Art. 11 BV die notwendigen Mittel für eine für die kindliche Entwicklung unentbehrliche Pflege, Erziehung und Betreuung, mithin über die reine Existenz hinausgehende Mittel (Anderer, a.a.O., Rz. 298; vgl. auch Urteil 8C 25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.1 und Judith Widmer, Die Finanzierung von Aufenthalten in Kinder- und Jugendheimen [inkl. Schulheimen] im Kanton Zürich, Jusletter vom 13. Dezember 2010 Rz. 21). Bei interkantonalen Verhältnissen - wenn das Kind ausserkantonal platziert wird - besteht keine schweizweit einheitliche Regelung. Einige Kantone legen dem Pflegegeld die kantonalen Ansätze am Ort der Pflegeeltern zu Grunde, andere jene am Ort der zuständigen KESB (vgl. Anderer, a.a.O., Rz. 325). Während das Bundesgericht die Verweigerung der Übernahme von Kosten einer Kindesschutzmassnahme allein für rechtsmissbräuchlich angeordnete Massnahmen vorbehält (BGE 135 V 134 E. 4.4 S. 140), erachtet Anderer eine Ablehnung der Kostenübernahme nur dann für zulässig, wenn diese mit dem Kindeswohl vereinbar ist, worüber "die Sozialhilfebehörde Rechenschaft ablegen können" müsse, denn Finanzierungsstreitigkeiten dürften nicht auf dem Buckel der meist schon vorbelasteten Kinder ausgetragen werden (a.a.O., Rz. 311).

4.3. Zum Einwand der Sozialkommission, es stehe in Widerspruch zum ZUG, wenn ein Kanton Kosten nach den Ansätzen eines anderen Kantons zu übernehmen habe, ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der inzwischen aufgehobenen Kostenersatzpflicht des Heimatkantons nach Art. 24 Abs. 1 ZUG (in Kraft bis 8. April 2017) für die Höhe der zu erstattenden Pflegekosten die Ansätze jenes Kantons massgebend waren, welcher für die Unterbringung zuständig war, nicht jedoch jene des letztlich die Kosten tragenden (Heimat-) Kantons. Mit anderen Worten hatte in dieser Konstellation ein Kanton Kosten nach den Ansätzen eines anderen Kantons zu erbringen (vgl. dazu Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 1994, S. 149 f.). Es kann somit nicht gesagt werden, der Umstand, dass ein Gemeinwesen gestützt auf den Vorrang des Bundesrechts Kosten nach einem ausserkantonalen Tarif zu erbringen hat, stelle einen Verstoß gegen Art. 115 BV resp. gegen Sinn und Zweck des ZUG dar.

4.4. Die Sozialkommission übersieht, dass in den beiden Grundsatzentscheiden des Bundesgerichts (BGE 143 V 451; 135 V 134) die Übernahme von Kosten einer von der KESB angeordneten Kindesschutzmassnahme durch die Sozialhilfe gestützt auf kantonalrechtliche Bestimmungen strittig war. So geht es auch bei der vorliegend zu beurteilenden Konstellation darum, dass die Sozialhilfebehörde die durch eine Kindesschutzmassnahme verursachten Kosten gestützt auf eine kantonalrechtliche Grundlage (in casu den kantonalrechtlichen Tarif) nicht bezahlen will. Mit dieser nur

teilweisen Übernahme der anfallenden Kosten gefährdet aber die Sozialkommission die Umsetzung der bundesrechtlich angeordneten Kindesschutzmassnahme, weil deren Finanzierung nicht gesichert ist. Gerade dies ist nach konstanter Rechtsprechung unzulässig (vgl. BGE 135 V 134 und BGE 143 V 451 sowie Urteil 8C 25/2018 vom 19. Juni 2018). Dies würde selbst dann gelten, wenn die zuständige KESB im Kanton Solothurn liegen würde. Denn die Kindesschutzbehörden haben sich - worauf die Vorinstanz zu Recht hinweist - bei der Wahl der notwendigen Massnahme nicht primär am kantonalrechtlichen Sozialhilferahmen, sondern am Kindeswohl zu orientieren (Urteil 5A 979/2013 vom 28. März 2014 E. 4.3

f., publiziert in FamPra.ch 2014 S. 767; vgl. auch Urteil 8C 25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.1 zum Kindeswohl). Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, die Sozialkommission habe die der KESB Biel von Bundesrechts wegen zustehenden Kompetenzen verletzt, indem sie sich über den im Platzierungsentscheid vorgesehenen Ansatz bzw. über das im Pflegevertrag vereinbarte Pflegegeld hinweggesetzt und die Höchstattaxe von Fr. 150.- als massgebend erklärt habe, ist zutreffend.

5.

Das Verfahren ist kostenpflichtig. Die unterliegende Sozialkommission hat die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die KESB Biel hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung, da sie im Rahmen ihres amtlichen Wirkungskreises tätig war (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und dem Departement des Innern des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 22. Oktober 2018

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Riedi Hunold