

# **BGer 2C 829/2021 vom 19. Juni 2023**

Bundesgericht, 2023-06-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_829\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_829_2021)

FR: TF 2C 829/2021 du 19 juin 2023

IT: TF 2C 829/2021 del 19 giugno 2023

## **Regeste**

Klage auf Rückforderung von Elternbeiträgen für ein Pflegekind (Sachliche Zuständigkeit) | Familienrecht

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen ( Art. 29 Abs. 1 BGG ) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

#### **E. 1.1**

Mit dem angefochtenen Urteil weist die Vorinstanz die Angelegenheit zur materiellen Entscheidung an die Erstinstanz zurück. Es liegt damit ein Rückweisungsentscheid vor. Rückweisungsentscheide gelten grundsätzlich als Zwischenentscheide, weil sie das Verfahren nicht abschliessen (vgl. BGE 144 IV 321 E. 2.3; 144 III 253 E. 1.3). Gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren ist gemäss Art. 92 Abs. 1 BGG die Beschwerde zulässig. Diese Entscheide können später nicht mehr angefochten werden (vgl. Art. 92 Abs. 2 BGG ). Vorliegend hat die Vorinstanz im kantonalen Beschwerdeverfahren WBE.2021.118 über die Zuständigkeit der Erstinstanz zur Beurteilung der verwaltungsrechtlichen Klage im kantonalen Klageverfahren WKL.2019.4 entschieden. Folglich liegt ein selbständig eröffneter Zwischenentscheid über die Zuständigkeit im Sinne von Art. 92 BGG vor, der vor Bundesgericht anfechtbar ist.

#### **E. 1.2**

Für die Wahl des zulässigen Rechtsmittels an das Bundesgericht ist massgebend, auf welchem Weg das kantonale Verfahren angestrengt wurde (vgl. Urteile 2C\_849/2021 vom 17. Januar 2023 E. 1.1, zur Publikation vorgesehen; 2C\_118/2020 vom 3. August 2020 E. 1; 2C\_254/2018 vom 29. August 2019 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 145 II 252 ). Vorliegend wurde ein verwaltungsrechtliches Klageverfahren eingeleitet, sodass die Eingabe grundsätzlich einen Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts betrifft ( Art. 82 lit. a BGG ). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die II. zivilrechtliche Abteilung im Verfahren 5A\_732/2020 (noch) von einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht ausgegangen ist (Art. 72 Abs. 2 lit. b [Ziff. 6] BGG) und die dortige Eingabe als Beschwerde in Zivilsachen behandelt hat (vgl. Urteil 5A\_732/2020 vom 22. März 2021 E. 1.1). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu behandeln.

#### **E. 1.3**

Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da keine Ausschlussgründe vorliegen ( Art. 83 BGG ). Die Beschwerdeführer sind bereits im kantonalen Beschwerdeverfahren WBE.2021.118 als Parteien beteiligt gewesen und dort mit ihren in der Beschwerdeantwort vom 19. Mai 2021 gestellten Anträgen, wonach die Beschwerde der Stadt Rheinfelden gegen den Nichteintretensentscheid vom 1. Juli 2020 im verwaltungsrechtlichen Klageverfahren WKL.2019.4 abzuweisen und ihnen für das Klageverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 15'000.-- zuzusprechen sei, nicht durchgedrungen. Ausserdem sind sie durch das angefochtene Urteil vom 18. Oktober 2021 in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt, da in Gutheissung der Beschwerde der Stadt Rheinfelden das gegen sie geführte verwaltungsrechtliche Klageverfahren zur materiellen Entscheidung wieder aufgenommen wird. Sie sind somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert ( Art. 89 Abs. 1 BGG ).

#### **E. 1.4**

Auf die Eingabe vom 3. Dezember 2021 ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

#### **E. 2**

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden ( Art. 95 lit. a BGG ). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht ( Art. 42 Abs. 2 BGG ) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Der Verletzung von kantonalem Recht geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2). Die Anwendung des kantonalen Rechts wird sodann vom Bundesgericht nur daraufhin geprüft, ob dadurch Bundesrecht - namentlich das Willkürverbot - verletzt wurde (vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 ; 138 I 143 E. 2). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat ( Art. 105 Abs. 1 BGG ).

#### **E. 3**

Zu überprüfen ist, ob die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts (Vorinstanz) im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren WBE.2021.118 die Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 zu Recht dem öffentlichen Recht zugeordnet und deshalb den Nichteintretensentscheid der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts (Erstinstanz) im verwaltungsrechtlichen Klageverfahren WKL.2019.4 aufgehoben und die Angelegenheit zufolge Zuständigkeit der Erstinstanz zur materiellen Entscheidung zurückgewiesen hat.

#### **E. 3.1**

Der Gegenstand des Verfahrens betrifft somit die Frage der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von verwaltungsrechtlichen Klagen gemäss § 60 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 4. Dezember 2017 über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG/AG; SAR 271.200). Nach dieser kantonalen Norm urteilt das Verwaltungsgericht als einzige Instanz über Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen, wenn nicht das Spezialverwaltungsgericht zuständig ist (vgl. § 60 lit. a VRPG/AG) sowie über vermögensrechtliche Streitigkeiten, an denen der Kanton, eine Gemeinde oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt des

kantonalen oder kommunalen Rechts beteiligt ist, wenn nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben oder ein Zivilgericht oder das Spezialverwaltungsgericht zuständig ist (vgl. § 60 lit. c VRPG/AG). Unter den Verfahrensbeteiligten ist umstritten, ob es sich bei der von den Beschwerdeführern unterzeichneten Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 (vgl. Bst. A.c hiervor), aus welcher die Beschwerdegegnerin die eingeklagte Rückforderung der Unterhaltskosten ableitet, um einen verwaltungsrechtlichen oder um einen privatrechtlichen Vertrag handelt. Nur in ersterem Fall wäre das Verwaltungsgericht, andernfalls das örtlich zuständige Zivilgericht für die Beurteilung des Rechtsstreits zuständig, da streitige Zivilsachen gemäss Art. 1 lit. a ZPO in den Anwendungsbereich der Schweizerischen Zivilprozessordnung fallen. Folglich ist zu klären, ob die vorinstanzliche Anwendung von § 60 VRPG/AG mit Art. 1 lit. a ZPO vereinbar ist (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV ; vgl. auch Art. 122 Abs. 1 BV ).

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz lasse ausser Acht, dass sich die Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 auf Art. 6 Abs. 4 der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) in der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 in Kraft stehenden Fassung vom 21. Dezember 1988 (AS 1989 54 ff.; nachfolgend: aPAVO) als einschlägige gesetzliche Grundlage stütze. Es handle sich um das übliche Formular im Zusammenhang mit der Aufnahme von ausländischen Pflegekindern. Auch auf dem Formular werde auf Art. 6 Abs. 4 aPAVO explizit hingewiesen. Die Vorinstanz messe dem klaren Wortlaut des Formulars in ihren Erwägungen kein Gewicht zu, womit sie Bundesrecht verletze. Die Vorinstanz lege Art. 6 aPAVO auch nicht aus. Damit verkenne sie, dass eine streitige Zivilsache im Sinne von Art. 1 lit. a ZPO vorliege.

### **E. 3.3**

Die Vorinstanz erwägt, die Rechtsnatur eines Rechtsverhältnisses ergebe sich primär aus dem Gesetz. Vorliegend fehle eine gesetzliche Regelung, welche das durch die Unterzeichnung der Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 begründete Rechtsverhältnis einem Rechtsgebiet zuweise. Obwohl auf der Verpflichtungserklärung auf Art. 6 Abs. 4 aPAVO hingewiesen werde, lasse sich aus diesem Vermerk nichts für den vorliegenden Fall ableiten. Denn die besagte Bestimmung beziehe sich gemäss ihrem Wortlaut einzig auf Konstellationen, in denen ein Kind, das bisher im Ausland gelebt habe, von den Pflegeeltern zur späteren Adoption in die Schweiz geholt werde (vgl. Art. 6 Abs. 1 aPAVO). Eine solche Situation sei hier nicht vorgelegen: Das Pflegekind habe bereits in der Schweiz gelebt und die definitive Pflegeplatzbewilligung sei den Beschwerdeführern ohne die Aussicht auf eine Adoption erteilt worden. Die besagte Erklärung habe ihre Grundlage einzig im aufenthaltsrechtlichen Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an C.\_\_\_\_\_ gehabt, welches aufgrund dessen Wohnsitzwechsels vom Kanton Solothurn in den Kanton Aargau notwendig geworden sei (vgl. E. 3.1 f. und E. 4.1 des angefochtenen Urteils). Mangels einschlägiger gesetzlicher Regelung, so die Vorinstanz folgernd, sei auf die von der Lehre zur Abgrenzung von privatem und öffentlichem Recht entwickelten Methoden zurückzugreifen (vgl. E. 4.2 des angefochtenen Urteils). Die Subordinations-, Interessen- und Funktionstheorie sprächen dafür, die Vereinbarung dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Es liege daher ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vor, weshalb die Erstinstanz zur Beurteilung der gestützt darauf eingereichten verwaltungsrechtlichen Klage zuständig

sei (vgl. E. 4.3 ff. des angefochtenen Urteils).

#### **E. 3.4**

Die Beschwerdegegnerin vertritt den Standpunkt, dass die Beschwerdeführer gegenüber der damaligen Fremdenpolizei die Erklärung zur Kostentragung abgegeben hätten, um die ausländerrechtliche Zustimmung zu erhalten, dass das Kind bei ihnen bleibe könne. Bei der Fremdenpolizei handle es sich um eine staatliche Behörde. Auch die Beschwerdeführer würden anerkennen, dass die Abgabe der Verpflichtungserklärung nicht im Zusammenhang mit der Begründung des Pflegekindverhältnisses gestanden habe. Die Vorinstanz, so die Beschwerdegegnerin weiter, gehe in Anwendung der Abgrenzungsmethoden zutreffend davon aus, dass die Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 einen verwaltungsrechtlichen Vertrag darstelle, für dessen Beurteilung das Verwaltungsgericht zuständig sei.

#### **E. 4**

Im Folgenden ist der Frage nachzugehen, gestützt auf welches Gesetzesrecht der Bundesrat die Pflegekinderverordnung und den vorliegend umstrittenen Art. 6 Abs. 4 aPAVO erlassen hat.

##### **E. 4.1**

Gemäss Art. 6 Abs. 4 aPAVO müssen sich die Pflegeeltern schriftlich verpflichten, für den Unterhalt des Kindes in der Schweiz wie für den eines eigenen aufzukommen, auch wenn es nicht zur Adoption kommt, und dem Gemeinwesen die Kosten zu ersetzen, die es an ihrer Stelle für den Unterhalt des Kindes ausgelegt hat. Aus dem Ingress der Pflegekinderverordnung vom 19. Oktober 1977 ergibt sich (vgl. AS 1977 1931 ff., S. 1931), dass der Bundesrat die Pflegekinderverordnung gestützt auf Art. 316 ZGB und Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20; in Kraft bis zum 31. Dezember 2007) erliess. Daran änderte sich mit der Teilrevision der Pflegekinderverordnung vom 21. Dezember 1988 nichts (vgl. AS 1989 54 ff.), sodass sich auch die vorliegend massgebende Fassung der Pflegekinderverordnung vom 21. Dezember 1988 auf diese gesetzlichen Grundlagen stützte.

##### **E. 4.2**

Die Pflegekinderverordnung findet ihre gesetzliche Grundlage somit einerseits in Art. 316 ZGB. Diese zivilrechtliche Bestimmung macht die Aufnahme von Pflegekindern von einer Bewilligung abhängig und unterstellt das Pflegeverhältnis der Aufsicht (vgl. Art. 316 Abs. 1 ZGB). Sie äussert sich aber weder zum Unterhalt der Pflegekinder noch zur Kostentragung und enthält infolgedessen auch keine Delegation, die den Bundesrat ermächtigen würde, im Rahmen der Ausführungsvorschriften im Sinne von Art. 316 Abs. 2 ZGB Rechtspflichten oder entsprechende Unterhalts- und Rückerstattungsansprüche zu begründen (vgl. Urteil 5C.65/1998 vom 11. März 1999 E. 1b/bb; zu den Anforderungen an die gesetzliche Delegationsnorm bei gesetzesvertretenden Rechtsverordnungen vgl. auch Urteile 2C\_854/2021 und 2C\_855/2021 vom 29. November 2022 E. 5.2.1 ff.; 2C\_397/2021 vom 25. November 2021 E. 4; 2C\_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 5).

##### **E. 4.3**

Andererseits stützt sich die Pflegekinderverordnung auf das bis zum 31. Dezember 2007 in Kraft stehende Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der

Ausländer, namentlich auf Art. 16 Abs. 1 ANAG, wonach die Bewilligungsbehörden unter anderem die wirtschaftlichen Interessen des Landes zu berücksichtigen haben. Nach Art. 25 Abs. 1 ANAG erlässt sodann der Bundesrat, dem die Oberaufsicht über die Handhabung der fremdenpolizeilichen Vorschriften des Bundes zusteht, die zur Durchführung erforderlichen Vorschriften. Die nicht abschliessende Aufzählung der infrage kommenden Bereiche in Art. 25 Abs. 1 lit. a-h ANAG macht deutlich, dass dem Bundesrat in ausländerrechtlichen Angelegenheiten weitgehende gesetzgeberische Befugnisse zukommen, die sich nicht in blossen Ausführungsvorschriften erschöpfen, sondern auch den Erlass gesetzesvertretender Ordnungsbestimmungen umfassen können (vgl. BGE 121 II 465 E. 2b). Davon hat der Bundesrat in Bezug auf Kosten, die dem Gemeinwesen durch den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern entstehen, denn auch verschiedentlich Gebrauch gemacht (vgl. Urteil 5C.65/1998 vom 11. März 1999 E. 1b/bb mit Hinweis auf die am 30. Januar 2001 in Kraft stehenden Art. 55 Abs. 3 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [BVO; SR 823.21; in Kraft vom 1. November 1986 bis zum 31. Dezember 2007] sowie Art. 6 und Art. 7 Abs. 1 der Verordnung 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern [VEA; SR 142.211; in Kraft vom 1. Februar 1998 bis zum 31. Dezember 2007]).

#### **E. 4.4**

Auf dieser ausländerrechtlichen Linie lag die Garantieerklärung als Voraussetzung der Aufnahme ausländischer Pflegekinder gemäss Art. 6 Abs. 4 aPAVO. Es gehörte zu den allgemeinen Aufenthaltsbedingungen von Ausländerinnen und Ausländern, dass sie nicht fortgesetzt und in erheblichem Masse der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fielen, konnten sie doch andernfalls gemäss der damals in Kraft stehenden Regelung in Art. 10 Abs. 1 lit. d ANAG aus der Schweiz ausgewiesen werden (vgl. auch Art. 62 Abs. 1 lit. e und Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG [SR 142.20] zur heute geltenden Rechtslage). Dieser (ausländerrechtlichen) Zielsetzung diene die Garantieerklärung gemäss Art. 6 Abs. 4 aPAVO. Die Zweckbestimmung macht deutlich, dass die Garantieerklärung dem damaligen fremdenpolizeilichen Recht und damit dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist (vgl. Urteil 5C.65/1998 vom 11. März 1999 E. 1b/bb i.f.).

#### **E. 5**

Für die vorliegend zu klärende Zuständigkeitsfrage ist daher nicht massgebend, ob sich die von den Beschwerdeführern unterzeichnete Verpflichtungserklärung auf Art. 6 aPAVO stützt, so die Beschwerdeführer, oder wie die Vorinstanz erwägt, von Art. 6 aPAVO losgelöst zu betrachten sei. So oder anders ist die Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

#### **E. 5.1**

Unter der von den Beschwerdeführern vertretenen Prämisse, dass die Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 gestützt auf Art. 6 Abs. 4 aPAVO eingeholt wurde, ist das soeben Dargelegte massgebend (vgl. E. 4.4 hiervor; vgl. auch Urteil 5C.65/1998 vom 11. März 1999 E. 1.b/bb). Somit wäre die Verpflichtungserklärung dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Gleiches gilt, wenn sich die Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001, wie die Vorinstanz anführt, nicht auf Art. 6 Abs. 4 aPAVO stützen könnte, da ausschliesslich ausländerrechtliche Gründe zur Einholung der Erklärung geführt hätten (vgl. E. 3.3 hiervor). Eine zivilrechtliche Rechtsgrundlage für die Einholung der

Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 ist in diesem Fall nicht ersichtlich. Entsprechend wäre die gesetzliche Grundlage ebenfalls in den angeführten und damals geltenden Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu suchen. Die Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001 ist, wie die Vorinstanz zutreffend anerkennt, auch unter dieser Prämisse dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

### **E. 5.2**

Somit bildet in beiden Fällen das öffentliche Recht die Grundlage für die Einholung der Verpflichtungserklärung vom 30. Januar 2001. Deshalb ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Erstinstanz für die Behandlung der verwaltungsrechtlichen Klage zuständig erachtet hat. Zusammenfassend ergibt sich, dass die vorinstanzliche Anwendung von § 60 VRPG/AG mit Art. 1 lit. a ZPO vereinbar ist.

### **E. 5.3**

Im Lichte des Dargelegten erübrigt es sich auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer einzugehen. Überdies betrifft die Frage, ob die Fremdenpolizei zulässigerweise die Verpflichtungserklärung von den Beschwerdeführern eingeholt hat, nicht die vorliegend zu klärende Zuständigkeits- und Eintretensfrage, sondern die Frage der materiellen Begründetheit der verwaltungsrechtlichen Klage. Entsprechend liegt dieser von den Beschwerdeführern aufgeworfene Aspekt ausserhalb des Streitgegenstands des bundesgerichtlichen Verfahrens. Soweit die Beschwerdeführer im Übrigen die vorinstanzliche Kostenverlegung mit Wirkung für das erstinstanzliche Klageverfahren beanstanden, zeigen sie nicht hinreichend auf, inwiefern die vorinstanzliche Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts das Bundesrecht - namentlich das Willkürverbot - verletzt würde (vgl. E. 2 hiervor; Art. 106 Abs. 2 BGG ). Auch darauf ist nicht weiter einzugehen.

### **E. 6**

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend haben die Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu tragen ( Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG ). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet ( Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG ; vgl. Urteil 2C\_385/2021 vom 29. September 2021 E. 6).

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