

GR_GERICHTE U 2012 104 vom 16. April 2013

GR Gerichte, 2013-04-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2012_104

FR: GR_GERICHTE U 2012 104 du 16 avril 2013

IT: GR_GERICHTE U 2012 104 del 16 aprile 2013

Regeste

Bewilligung zur Vermittlung von Pflegekindern oder Pflegeplätzen im Kanton Graubünden
| Erziehung und Kultur

Erwägungen

E. 1

Mit Verfügung vom 7. November 2011 erteilte das kantonale Sozialamt Graubünden B._____ von der A._____ AG die Bewilligung zur Vermittlung von Pflegekindern oder Pflegeplätzen. Dispositiv Ziffer 6 der Verfügung lautete wie folgt: „Die Maximaltaxe im Bereich der Vermittlung von Time-out-Platzierungen und SOS-Platzierungen beträgt Fr. 160.-- bzw. von Langzeit- und Dauerplatzierungen Fr. 140.-- pro Kalendertag und darf nicht überschritten werden. Diese Bestimmung ist verbindlich, wenn die Taxe von einer Familie mit Wohnsitz im Kanton Graubünden oder von einer Bündner Gemeinde bezahlt wird.“

E. 2

Am 23. November 2011 erhob die A._____ AG dagegen Verwaltungsbeschwerde beim Departement für Volkswirtschaft und Soziales des Kantons Graubünden und beantragte die Aufhebung der Dispositiv Ziffer 6 der Verfügung vom 7. November 2011 des kantonalen Sozialamtes Graubünden. Zur Begründung machte die A._____ AG geltend, die Regierung habe die Maximaltaxe mit Beschluss vom 14. Dezember 2010 ohne Begründung um Fr. 60.-- herabgesetzt. Zudem halte Art. 9 des kantonalen Pflegekindergesetzes (PKG) vor dem übergeordneten eidgenössischen Recht (Art. 316 ZGB) sowie der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern nicht Stand. Mit Departementsverfügung vom 17. August 2012 wies das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden die Beschwerde ab.

E. 3

Dagegen erhob die A._____ AG (nachfolgend Beschwerdeführerin) am 17. September 2012 beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Beschwerde und beantragte die Aufhebung dieses Entscheides sowie die Aufhebung von Dispositiv Ziffer 6 der erstinstanzlichen Verfügung des kantonalen Sozialamtes vom 7. November 2011. Zur Begründung führte sie aus, die Reduktion der Maximaltaxen für die Vermittlung von Pflegeplätzen sei ohne jede Begründung erfolgt und stehe im krassen

- 3 - Gegensatz zu den tatsächlichen Kosten der professionellen Betreuung von Kindern und Jugendlichen durch Vermittlungsorganisationen. Überdies fehle der Regierung die Kompetenz, im Bereich der Maximaltaxen zu legiferieren. Kantone seien gestützt auf Art. 5 Abs. 1 ZGB nur befugt, zivilrechtliche Bestimmungen aufzustellen, soweit das Bundesrecht die Geltung kantonalen Rechts vorbehalte, was hier aber gerade nicht der Fall sei. Dieser

Rechtsetzungsanspruch des Bundes gelte umfassend, also auch für spezialgesetzliches Zivilrecht und das formelle Bundeszivilrecht, d.h. für Normen, welche Bestandteil zivilrechtlicher Erlasse des Bundes bilden, aber ihrer Natur nach öffentliches Recht enthalten, wie z.B. der fürsorgerische Freiheitsentzug oder eben die Pflegekinderbewilligung und -aufsicht nach Art. 316 ZGB. Vor diesem Hintergrund stütze sich der Regierungsbeschluss vom 14. Dezember 2010 auf eine ungenügende Rechtsgrundlage (Art. 9 PKG). Schliesslich werde der Anspruch auf ein angemessenes Pflegeentgelt abschliessend in Art. 294 ZGB festgehalten, weshalb kein Raum bestehe für abweichendes einschränkendes oder aufhebendes kantonales öffentliches Recht. Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) sei es zwar zulässig, dass die Kantone zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen erliessen, welche über die bundesrätliche Verordnung hinausgingen, da die Festsetzung von Maximaltarifen aber gerade nicht dem Schutze der Kinder diene sondern vielmehr den kostenpflichtigen Eltern bzw. dem Gemeinwesens zum Vorteil gereichten, könne die Festlegung der Maximaltaxen somit nicht mit der Ausübung der Rechtsetzungsbefugnis gemäss Art. 3 Abs. 1 PAVO begründet werden. Dasselbe ergebe ich auch aus Art. 3 Abs. 2 lit. b PAVO, wonach es den Kantonen vorbehalten sei, das Pflegekinderwesen zu fördern, insbesondere durch Erlass von Richtlinien für die Festsetzung von Pflegegeldern, denn solche Richtlinien

- 4 - hätten lediglich empfehlenden Charakter ohne Statuierung von Rechten und Pflichten und ohne Einschränkung der Vertragsfreiheit. Somit liege eine Verletzung der Kompetenzausscheidung gemäss Art. 46 BV sowie von übergeordnetem Bundeszivilrecht vor. Weiter machte die Beschwerdeführerin geltend, beim Pflegevertrag handle es sich um einen privatrechtlichen Vertrag. Im Rahmen der Vertragsfreiheit könne nach Art. 19 und 20 OR ein Pflegegeld vereinbart werden. Werde kein Pflegegeld vereinbart, sei im Streitfall der Zivilrichter in seiner Entscheidung frei, dieses autoritativ festzulegen, mitunter ohne Bindung an behördliche Vorgaben. Weiter machte die Beschwerdeführerin geltend, wo sie als Vermittlungsorganisation für die Betreuung des Pflegekindes verantwortlich sei und die platzierenden Eltern oder Behörden das vereinbarte Entgelt an sie als Vermittlungsorganisation überwiesen, sei sie als Arbeitgeberin der von ihr angestellten Pflegeeltern i.S.v. Art. 319 ff. OR zu qualifizieren. In dieser Konstellation gelte die Beschwerdeführerin als Pflegeeltern i.S.v. Art. 300 ZGB, zumal ihr als Fachorganisation die faktische Obhut über das bei ihr platzierte Kind übertragen würde. Weiter legte sie dar, im Vorentwurf zur eidgenössischen Kinderbetreuungs- verordnung sei zwar in Art. 35 KiBeV der Abschluss und das Vorlegen eines schriftlichen Betreuungsvertrages zwischen Pflegeeltern und platzierender Person oder Behörde verlangt, jedoch eine Festsetzung der Höhe eines solchen Entgeltes mit Rücksicht auf Art. 19, 20 und 319 ff. OR bewusst offen gelassen worden. Ferner enthalte der hierfür massgebliche Art. 294 ZGB keine Delegationsnorm für die Festsetzung des Pflegegeldes zugunsten des Bundesrates oder der Kantone.

E. 4

Mit Stellungnahme vom 30. Oktober 2012 beantragte das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (nachfolgend Beschwerdegegner) die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdegegner führte darin zur Begründung aus, die

- 5 - Beschwerdeführerin könne nicht wie behauptet als Pflegeeltern i.S.v. Art. 300 ZGB gelten. Schliesslich hätte sie denn auch eine entsprechende Bewilligung gar nicht beantragt,

sondern richtigerweise um eine solche für Vermittler ersucht. Diese habe sie auch erhalten und in der Folge unangefochten gelassen. Die diesbezügliche Argumentation der Beschwerdeführerin sei widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Gelte die Beschwerdeführerin nicht als ‚Pflegeeltern‘, sei folglich auch Art 294 ZGB nicht einschlägig. Ferner könne die Beschwerdeführerin aus dem Vorentwurf der eidgenössischen Kinderbetreuungsverordnung nichts zu ihren Gunsten ableiten, da dieser gar nicht vom Bundesrat beschlossen worden sei. Ausserdem könne aus dem Umstand, dass der Bundesrat keine Maximaltaxen hätte erlassen dürfen, noch nicht abgeleitet werden, dass den Kantonen die Befugnis diesbezüglich öffentlich-rechtliche Bestimmungen zu erlassen ebenfalls fehle. Bei der vorliegend umstrittenen Bestimmung im kantonalen Pflegekindergesetz handle es sich um eine solche des öffentlichen Rechts. Anders als im Zivilrecht, bedürften die Kantone keiner Ermächtigung im Bereich des öffentlichen Rechts zu legiferieren. Sie dürften lediglich keine Normen erlassen, welche dem Bundesrecht zuwiderliefen. Der von der Regierung erlassene Maximaltarif umfasse sowohl die Entschädigung für die Pflegeeltern als auch diejenige für die Vermittler, da die Vermittler in der Regel die Entschädigung für die Pflegeeltern ausbezahlten. Des Weiteren ergebe sich aus den Beilagen der Beschwerdeführerin, dass diese eine Entschädigung der Pflegeeltern ab Fr. 75.-- pro Tag als angemessen erachte. Zwar habe der Bundesrat eine Teilrevision der PAVO beschlossen, wobei aber die hier massgebenden Bestimmungen über die Vermittlung (Art. 20 a ff. revidierte PAVO) erst am 1. Januar 2014 in Kraft träten. Nach Ansicht des Beschwerdegegners sei der Bundesrat aber gar nicht zuständig, Bestimmungen über die Vermittlung von Pflegekindern zu erlassen. Räume Art. 316 ZGB dem Bundesrat doch lediglich die

- 6 - Kompetenz ein, Bestimmungen betreffend die Aufnahme von Pflegekindern aufzustellen, nicht aber über deren Vermittlung. Die Kantone wären überdies selbst dann zum Erlass weitergehender Bestimmungen wie im kantonalen Pflegekindergesetz befugt, wenn der Bundesrat öffentlich-rechtliche Bestimmungen betreffend Vermittlung von Pflegekindern und deren Vermittlung erlassen dürfte, weil sie befugt seien, öffentlich-rechtliche Bestimmungen zu erlassen, sofern diese dem Bundeszivilrecht nicht widersprechen. Auch habe Bundesrätin Sommaruga anlässlich der Medienkonferenz am 10. Oktober 2012 ausdrücklich bestätigt, dass die Kantone weitergehende Bestimmungen zur Vermittlungstätigkeit erlassen könnten. Da sich die Kompetenz der Kantone zum Erlass öffentlich-rechtlicher Bestimmungen zur Vermittlung von Pflegekindern und –plätzen nicht aus Art. 3 Abs. 1 PAVO ergebe, sei die von der Beschwerdeführerin zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht einschlägig. Abschliessend hält der Beschwerdegegner fest, die als ungerechtfertigt gerügte Herabsetzung der Maximaltaxe durch die Regierung erscheine vor dem Hintergrund, dass die Beschwerdeführerin gemäss eigenen Unterlagen die Pflegefamilien ab Fr. 75.-- pro Tag entschädige als massvoll. Ausserdem hätten sich neben der Beschwerdeführerin keine anderen Institutionen über die Reduktion beklagt.

E. 5

In der Replik vom 12. November 2012 vertiefte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt und machte zudem geltend, der in Art. 300 ZGB enthaltene Begriff ‚Pflegeeltern‘ sei denkbar weit zu verstehen und umfasse sämtliche Personen, welche die faktische Obhut über ein Kind ausübten, gleichgültig, ob es sich dabei um Verwandte oder Dritte, Einzelpersonen oder Familienplatzierungsorganisationen oder Heime handle. Entsprechend

finde der Begriff auch auf die Beschwerdeführerin Anwendung. Auch trafen die Ausführungen des Beschwerdegegners nicht

- 7 - zu, die Kantone seien im Unterschied zum Bundesrat befugt, öffentlich-rechtliche Bestimmungen zum Pflegekinderwesen gestützt auf die Bundesverfassung zu erlassen. Beim Pflegekinderwesen handle es sich faktisch um ein Familienverhältnis, welches Teil des Familienrechts und somit im Bundesprivatrecht abschliessend geregelt sei. Auch Art. 294 ZGB gelte umfassend und abschliessend. Die Beschwerdeführerin wies weiter darauf hin, dass auch die revidierten Bestimmungen der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern keine Bestimmungen über die Festsetzung oder Limitierung des Entgelts für Pflegefamilien oder Familienplatzierungsorganisationen enthalte und auch keine Delegationsnorm für die Kantone. Die vom Beschwerdegegner angeführten Aussagen von Bundesrätin Sommaruga würden sich auf Bestimmungen fachlicher Art über die Vermittlungstätigkeit beziehen; zur Höhe des Pflegegeldes bzw. der Tarife der Familienplatzierungsorganisationen habe sie indessen gerade nichts gesagt. Schliesslich führte die Beschwerdeführerin ins Feld, der Kanton Graubünden lege als einziger Kanton der Schweiz für die Vermittlung von Pflegekindern Maximaltaxen fest; die ursprüngliche Höhe der Maximaltaxen habe einem Niveau entsprochen, welches den Tarifen der professionellen Familienplatzierungsorganisationen entsprochen habe und von Versorgern in der ganzen Deutschschweiz akzeptiert sei. Die spätere Herabsetzung sei ohne jede Begründung erfolgt, was als willkürlich erscheine.

E. 6

In seiner Duplik vom 15. November 2012 wirft der Beschwerdegegner die Frage auf, weshalb die Beschwerdeführerin im Lichte ihrer Ausführungen überhaupt um eine Bewilligung zur Vermittlung ersucht habe und nicht gleich um eine Pflegekinderbewilligung. Abschliessend wies der Beschwerdegegner darauf hin, dass in der ab 1. Januar 2014 geltenden revidierten PAVO die Vermittlungsorganisationen gerade nicht einer

- 8 - Bewilligungspflicht, sondern nur einer Meldepflicht und einer Aufsicht unterstellt sein würden. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften sowie auf den angefochtenen Entscheid wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren bildet die Departementsverfügung des Beschwerdegegners vom 17. August 2012. Streitig und zu prüfen ist, ob die Herabsetzung der Maximaltaxen, welche durch Regierungsbeschluss vom 14. Dezember 2010, mitgeteilt am 15. Dezember 2010, im Bereich der Vermittlung von Time-out-Platzierungen und SOS-Platzierungen bzw. von Langzeit- und Dauerplatzierungen erfolgte, rechtmässig ist. Dabei ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob dem Kanton Graubünden die Kompetenz zusteht, Maximaltaxen für die Vermittlung von Betreuungsplätzen für Pflegekinder zu erlassen bzw. abzuändern. Kann dies bejaht werden, so ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die Regierung ihren Beschluss vom 14. Dezember 2010, mit welchem die in Art. 9 des Pflegekindergesetzes (PKG; BR 219.050) festgelegten Maximaltaxen um Fr. 60.-- herabgesetzt wurden, rechtsgenügend begründet hat und er verhältnismässig ist. 2. a) Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, Art. 9 PKG bzw. der darauf gestützte Regierungsbeschluss Nr. 1174 vom 14. Dezember 2010 widerspreche dem übergeordneten Bundesrecht, namentlich Art. 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) sowie der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO;

- 9 - SR 211.222.338). Damit rügt die Beschwerdeführerin auch die fehlende Kompetenz des Kantons Graubünden im Bereich der Maximaltaxen für die Vermittlung von Pflegekindern und -plätzen zu legiferieren. b) Gemäss Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR. 101) ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes. Dabei handelt es sich um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, die das gesamte Gebiet des Zivil- oder Privatrechts umfasst, soweit der Begriff des Zivilrechts nach schweizerischer Auffassung reicht (SCHMID/LARDELLI, in: HONSELL/VOGT/GEISER (Hrsg.), BSK ZGB I, 4. Auflage, Basel 2010, Art. 5 N. 3 m.w.H.). Der Bund hat mit Erlass der Zivilrechtskodifikation ZGB und OR (und mit seiner Spezialgesetzgebung) von seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Somit haben die Kantone neben dem Bund keine Kompetenz zum Erlass zivilrechtlicher Normen (SCHMID/LARDELLI, a.a.O., Art. 5 N. 6 f. m.w.H.). Jedoch ist in Art. 5 Abs. 1 ZGB statuiert, dass die Kantone, soweit das Bundesrecht die Geltung kantonalen Rechts vorbehält, befugt sind, zivilrechtliche Bestimmungen aufzustellen oder aufzuheben. Danach findet kantonales Zivilrecht nur so weit Raum, als ihm dieser vom Bundesgesetzgeber mittels Vorbehalt eingeräumt wird (SCHMID/LARDELLI, a.a.O., Art. 5 N. 18). Die Vorbehaltssnormen müssen dabei nicht ausdrücklich formuliert sein, sondern können auch durch Auslegung gewonnen werden, wobei angesichts des im Bundesrecht herrschenden Kodifikationsprinzips die Vermutung gegen das Vorliegen „stillschweigender“ Vorbehalte spricht (SCHMID/LARDELLI, a.a.O., Art. 5 N. 24 m.w.H.). c) Gemäss Art. 316 Abs. 1 ZGB bedarf derjenige, der Pflegekinder aufnimmt einer Bewilligung der Vormundschaftsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter

- 10 - deren Aufsicht. In Abs. 2 der vorgenannten Bestimmung ist sodann statuiert, dass der Bundesrat Ausführungsvorschriften erlässt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat sich einlässlich mit der Entstehungsgeschichte von Art. 316 ZGB inklusive seiner Delegationsnorm in Abs. 2 befasst (Urteil des Bundesgerichts 5A.3/2003 vom 14. Juli 2003, E.5.1). Darin wird ausgeführt, dass sich die im Rahmen von Art. 316 Abs. 2 ZGB durch den Bundesrat zu erlassenden Ausführungsvorschriften auf einen für alle Kantone verbindlichen Rahmen beschränken und nicht alle Fragen abschliessend und detailliert regeln (Urteil des Bundesgerichts 5A.3/2003 vom 14. Juli 2003, E.5.1 m.H.a. die Diskussion im Ständerat, der sich der Nationalrat diskussionslos angeschlossen hat, AB 1975 S. 139 ff.). Damit folgt aus Art. 316 ZGB, dass bundesrechtlich die Bewilligungspflicht und die Überwachung der Pflegeverhältnisse vorgeschrieben ist (Abs. 1), dass aber die bundesrechtliche Ordnung lediglich Minimalanforderungen festlegt bzw. Minimalvorschriften über die Bewilligungspflicht und die Aufsicht aufgestellt hat (Abs. 2). Der Erlass weitergehender Massnahmen bleibt den Kantonen überlassen (Urteil des Bundesgerichts 5A.3/2003 vom 14. Juli 2003, E.5.1; BREITSCHMID, a.a.O., Art. 316 N. 1). d) Der Bundesrat hat von der ihm in Art. 316 Abs. 2 zugewiesenen Kompetenz im Bereich der Pflegekinderaufsicht Ausführungsbestimmungen zu erlassen mit Erlass der PAVO am 19. Oktober 1977 Gebrauch gemacht. Indessen regelte er darin die Vermittlung von Pflegekindern und -plätzen nicht. Art. 3 PAVO lautet wie folgt: Art. 3 Kantonales Recht 1. Die Kantone sind befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über diese Verordnung hinausgehen. 2. Den Kantonen ist es vorbehalten, das Pflegekinderwesen zu fördern, insbesondere:

- 11 - a. Massnahmen zu treffen zur Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Pflegeeltern, Kleinkinder- und Heimerziehern sowie zur Vermittlung guter Pflegeplätzen in Familien und Heimen; b. Muster für Pflegeverträge und Formulare für Gesuche und Meldungen zu erstellen, Richtlinien für die Festsetzung von Pflegegeldern zu erlassen und Merkblätter über die Rechte und Pflichten von Eltern und Pflegeeltern herauszugeben. Gestützt darauf hat der Regierungsrat des Kantons Graubünden am 18. Dezember 1990 die Verordnung über die Pflegekinderaufsicht erlassen (vgl. AGS 1990 2425 ff.). Jedoch äussert auch diese sich nicht zur Vermittlung von Pflegekindern und -plätzen. Mit dem Erlass des PKG vom 14. Februar 2007 wurde u.a. neu die Vermittlung von Pflegekindern und -plätzen einer Bewilligungspflicht und Aufsicht unterstellt (Art. 1 PKG; vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 31. Oktober 2006, Heft Nr. 14/2006-2007, S. 1587 ff.) und damit einhergehend die Festsetzung der Maximaltarife für die Vermittlungstätigkeit geregelt (Art. 9 PKG; Botschaft S. 1589 f.). e) Aufgrund des unter E.2a bis c Ausgeführten ergibt sich, dass der Kanton Graubünden im Einklang mit Art. 316 ZGB sowie den durch den Bundesrat erlassenen Ausführungsvorschriften (PAVO) von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, ergänzend, im Rahmen des Vorbehalts zugunsten des kantonalen Rechts zu legislieren. Klar ist, dass dabei die kantonalen Normen nicht den Minimalvorschriften des Bundes zuwiderlaufen dürfen, was im vorliegenden Fall jedoch auch nicht der Fall ist. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass - wie der von der Beschwerdeführerin geltend gemacht - Art. 9 PKG in Widerspruch zu Art. 294 ZGB steht. In Art. 294 ZGB ist normiert, dass Pflegeeltern Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld haben, sofern nicht Abweichendes vereinbart ist oder sich eindeutig aus den Umständen

- 12 - ergibt (Abs. 1), wobei Unentgeltlichkeit zu vermuten ist, wenn Kinder von nahen Verwandten oder zum Zweck späterer Adoption aufgenommen werden (Abs. 2). Damit wird mit der genannten Bestimmung lediglich der Grundsatz der Entgeltlichkeit von Pflegeverhältnissen gesetzlich statuiert, wie auch der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesverhältnis) vom 5. Juni 1974 zu Art. 294 ZGB zu entnehmen ist (BBl 1974 II 1, S.67): „Das geltende Recht befasst sich mit dem Verhältnis von Pflegeeltern und Pflegekind nicht. Der Anspruch auf Vergütung richtet sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts. Indessen herrscht in der Praxis oft Unsicherheit darüber, ob ein solcher Anspruch bestehe. Artikel 294 Abs. 1 des Entwurfs sieht darum vor, dass Pflegeeltern grundsätzlich Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld haben, sofern nichts Abweichendes vereinbart ist oder sich eindeutig aus den Umständen ergibt.“ Vor diesem Hintergrund ist die Behauptung der Beschwerdeführerin, durch Art. 294 ZGB sei abschliessend über die Entschädigung von Pflegekinder-Vermittlungsorganisationen befunden worden nicht stichhaltig. Wie bereits dargelegt, regelt Art. 294 ZGB lediglich den Grundsatz der Entgeltlichkeit von Pflegeverhältnissen. Ergänzend zu diesem Grundsatz beschränkt sich der Kanton Graubünden mit Art. 9 Abs. 1 PKG darauf, die Festlegung von Maximaltaxen durch die Regierung für die bewilligungs- und meldepflichtigen Angebote zur Pflege, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie für die Vermittlung von Pflegekindern und Pflegeplätzen zu normieren. Dem Grundsatz der Entgeltlichkeit von Art. 294 ZGB widerspricht die Festlegung von Maximaltaxen nicht. Damit kann die Frage, ob die Beschwerdeführerin dabei als Pflegeeltern im Sinne von Art. 300 ZGB zu qualifizieren ist oder nicht, offen bleiben.

- 13 - 3. a) Die Beschwerdeführerin rügt weiter durch die Festsetzung von Maximaltaxen in Bezug auf die Entschädigung von Vermittlungs- organisationen für Pflegekindern und -plätzen werde die Vertragsfreiheit verletzt. Die Vertragsfreiheit als elementarer Grundsatz des Privatrechts steht mit der Wirtschaftsfreiheit in einem unlösbaren Zusammenhang. Schliesst doch die Wirtschaftsfreiheit auch ein, dass man bei der Ausübung einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit seinen Vertragspartner frei auswählt und den Inhalt des Vertrages frei von staatlichem Zwang aushandelt (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht,

E. 8

Aufl., Zürich 2012, N. 630). Insofern macht die Beschwerdeführerin vorliegend sinngemäss ebenfalls eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit geltend. Der Beschwerdegegner führt unter Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung an, dass das Gemeinwesen bei Vorliegen entsprechender öffentlicher Interessen mittels öffentlich- rechtlichen Tarifen grundsätzlich in die private Vertragsgestaltung eingreifen dürfe, wie dies beispielsweise im Taxiwesen der Fall sei (Urteil des Bundesgerichts 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011). Somit drängt sich im Folgenden die Prüfung der Rechtmässigkeit des Grundrechteingriffs, namentlich der Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Wirtschaftsfreiheit auf. b) Gemäss Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie beinhaltet das Recht des Einzelnen, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben und einen privatwirtschaftlichen Beruf frei zu wählen. Garantiert werden damit einerseits die freie Konkurrenz im Wirtschaftsleben, andererseits die Freiheit der Berufswahl im privatwirtschaftlichen Bereich (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 628 f.). Schutzobjekt der Wirtschaftsfreiheit bildet die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit und damit u.a. alle Handlungen im Rahmen einer privatwirtschaftlichen

- 14 - Tätigkeit. Dieses beinhaltet namentlich die freie Gestaltung der Geschäftsbeziehungen. Danach entscheidet der Erwerbstätige frei von staatlichem Zwang, bei wem er seinen Bedarf an Gütern oder Dienstleistungen decken und an wen er seine Produkte verkaufen will. Auch die Vertragsbedingungen werden zwischen den Geschäftspartnern frei vereinbart (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 645). Sodann schützt die Wirtschaftsfreiheit gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur vor staatlichen Eingriffen, beinhaltet jedoch im Gegenzug kein gerichtlich durchsetzbares Recht auf staatliche Leistungen (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 650; BGE 130 I 26 E.4.1 und 6.3.4.5). Neben natürlichen Personen sind auch die juristischen Personen des Privatrechts Träger der Wirtschaftsfreiheit (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 654 ff.). Gemäss Art. 94 Abs. 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94 Abs. 4 BV). Art. 94 BV enthält damit eine besondere Schrankenordnung, wobei massgebend ist, ob eine Regelung den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit respektiert oder eine Abweichung von diesem Grundsatz enthält. Die grundsatzkonforme Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit unterliegt der allgemeinen Schrankenordnung von Art. 36 BV. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sind demgegenüber - auch bei einer Vereinbarkeit mit Art. 36 BV - nur zulässig, wenn dafür eine Grundlage in der Bundesverfassung besteht, oder wenn sie durch ein kantonales Monopol- oder Regalrecht begründet sind (Urteil des Bundesgerichts 2C_940/2010 vom 17.

Mai 2011, E.3.1). Grundsatzwidrig sind gemäss ausdrücklicher Regelung in Art. 94 Abs. 4 BV insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten. Keine Abweichungen und damit unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig sind dagegen andere im öffentlichen Interesse begründete

- 15 - Massnahmen. Darunter fallen namentlich gewerbepolizeilich, sozialpolitisch, umweltpolitisch und gleichwertig begründete Einschränkungen. Bei der Beurteilung, ob eine grundsatzkonforme Einschränkung oder eine grundsatzwidrige Abweichung vorliegt, sind nicht nur die Motive der betreffenden Regelung, sondern auch deren Auswirkungen zu beurteilen (Urteil des Bundesgerichts 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011, E.3.2). Nach Art. 95 Abs. 1 BV ist der Bund befugt, Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erlassen. Dabei handelt es sich um eine nachträglich derogatorische Kompetenz des Bundes. Im Übrigen sind die Kantone zuständig. Solange und soweit der Bund die ihm im Rahmen von Art. 95 Abs. 1 BV zustehende Kompetenz nicht ausgeschöpft hat, dürfen Kantone die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in grundsatzkonformer Weise regeln (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 667.). Von dieser Möglichkeit hat der Kanton Graubünden mit Erlass von Art. 9 PKG bzw. der darin statuierten Festsetzung verbindlicher Maximaltaxen u.a. für die Vermittlung von Pflegekindern und Pflegeplätzen Gebrauch gemacht. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wurde die Festlegung von Höchsttarifen in diversen Entscheiden für zulässig befunden. Dies in denjenigen Fällen, in denen Preisvorschriften in erster Linie durch den Schutz der Kunden vor Übervorteilung gerechtfertigt werden (Urteil des Bundesgerichts 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011, E.4.4-4.6 m.w.H.). c) Grundsatzkonforme Massnahmen, welche die Wirtschaftsfreiheit einschränken, müssen den allgemein geltenden Anforderungen, wie sie sich aus Art. 36 BV ergeben genügen und ferner den Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten beachten (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 668). Die in Art. 9 PKG statuierte verbindliche Festlegung von Maximaltaxen u.a. für die Vermittlung von

- 16 - Pflegekindern und Pflegeplätzen dient dem Schutz vor Übervorteilung der zumeist unter Druck stehenden Eltern und des Gemeinwesens vor Inanspruchnahme für derart zustande gekommene Vereinbarungen, womit ein öffentliches Interesse an dieser gesetzlichen Regelung zu bejahen ist und diese als grundsatzkonforme Massnahme zu qualifizieren ist. Grundrechte gelten gestützt auf Art. 36 BV im Allgemeinen nicht absolut, geniessen jedoch einen qualifizierten Schutz gegen staatliche Beeinträchtigungen (BIAGGINI, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 36 Rz. 2). Die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin kann folglich nur eingeschränkt werden, wenn diese Einschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, dafür ein öffentliches Interesse besteht und verhältnismässig ist (Art. 36 BV; CAVELTI, in: EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich u.a. 2008, Art. 24 Rz. 7 und 24). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verlangt das Gebot der Verhältnismässigkeit, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen (oder privaten) Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist dabei eine vernünftige Zweck- Mittel-Relation. Eine Massnahme ist dann unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 132 I 49 E. 7.2, BIAGGINI, a.a.O., Art. 36 Rz. 23). aa) Gemäss

Art. 36 Abs. 1 BV wird für die Einschränkung von Grundrechten eine gesetzliche Grundlage verlangt. Vorliegend findet sich die gesetzliche Grundlage in Art. 9 Abs. 1 PKG. bb) Einschränkungen von Grundrechten müssen sodann durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). In casu

- 17 - besteht dieses im Schutz der zumeist in Not bzw. unter Druck stehenden Eltern vor Übervorteilung und des Gemeinwesens vor Inanspruchnahme für derart zustande gekommene Vereinbarungen. cc) Schliesslich gilt es im vorliegenden Fall zu prüfen, ob die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit verhältnismässig ist (Art. 36 Abs. 3 BV). Die Beschwerdeführerin bezahlt den Pflegefamilien ab Fr. 75.-- pro Tag und darf maximal Fr. 160.-- bzw. 140.-- pro Kalendertag in Rechnung stellen. Damit erachtet das Gericht die Marge als genügend hoch, um ein erfolgreiches Geschäftsmodell aufbauen zu können. dd) Da Art.

E. 9

PKG auf sämtliche Vermittlungsorganisationen von Pflegekindern und Pflegeplätzen anwendbar ist, ist dadurch auch der Grundsatz der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten nicht tangiert. d) Damit bleibt festzuhalten, dass die Voraussetzung für einen zulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin durch die unter Art. 9 PKG erlassene Vorschrift erfüllt sind, womit die genannte Bestimmung auch aus diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden ist. 4. a) Weiter rügt die Beschwerdeführerin, die Herabsetzung der seit 1. Juli 2007 geltenden Maximaltaxen für Vermittlungsorganisationen für Time- out- und SOS-Plätze sowie für Langzeit- und Dauerplätze sei durch Regierungsbeschluss vom 14. Dezember 2010 per 1. Januar 2011 ohne Begründung erfolgt. Es sei insbesondere aus dem Regierungsbeschluss nicht ersichtlich und nachvollziehbar, worauf diese Taxreduktion zurückzuführen sei. Jedenfalls könne sie weder mit dem Landesindex der Konsumentenpreise noch mit tieferen Löhnen oder Sozialleistungen begründet werden. Zudem sei die Herabsetzung der Tagestaxen um Fr. 60.-- unverhältnismässig.

- 18 - b) Vorweg ist festzuhalten, dass sich die Kompetenz des Regierungsrates zur Festlegung bzw. Abänderung der Maximaltarife aus dem kantonalen Gesetz ergibt (Art. 9 Abs. 1 PKG). In der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat im Zusammenhang mit dem Erlass des Pflegekindergesetzes wurde unter Art. 9 Folgendes ausgeführt (Heft Nr. 14/2006-2007, S.1594): „Die Vermittlung von Pflegekindern und von Pflegeplätzen erfolgt meist auf Betreiben von Vormundschafts- oder anderen Behörden. Auch hier sollen verbindliche Maximaltarife dafür sorgen, dass die öffentliche Hand nicht über Gebühr belastet wird.“ Die Maximaltarife wurden erstmals mit Regierungsbeschluss vom 26. Juni 2007 (Protokoll-Nr. 766) festgelegt. Ergänzend wurde beschlossen, dass diese Maximaltaxen jährlich geprüft und gegebenenfalls auf den 1. Januar des Folgejahres angepasst werden. Mit Regierungsbeschluss vom

E. 14

Dezember 2010 neu festgesetzten Maximaltarifen möglich. Damit ist - entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin - die Herab- setzung der Maximaltarife im Bereich Vermittlung von Time-out- Platzierungen und SOS-Platzierungen sowie von Langzeit- und Dauerplatzierungen durch Regierungsbeschluss vom 14. Dezember 2010 begründet sowie auch verhältnismässig und die Rüge der Beschwerdeführerin auch dahingehend nicht stichhaltig. 5. Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass der Regierung im Bereich

der Festsetzung von Maximaltaxen in Bezug auf Vermittlungsorganisationen für Time-out- und SOS-Platzierungen sowie Langzeit- und Dauerplatzierungen die Kompetenz zum Legiferieren zukommt. Ferner sind diese begründet und verhältnismässig. Somit erweist sich die Departementsverfügung als rechtmässig und die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen. 6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Aufgrund der

- 21 - Tatsache, dass der Beschwerdegegner lediglich in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt haben, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 78 Abs. 2 VRG). Demnach erkennt das Gericht:

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