

GR_GERICHTE U 2022 9 vom 17. Mai 2022

GR Gerichte, 2022-05-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2022_9

FR: GR_GERICHTE U 2022 9 du 17 mai 2022

IT: GR_GERICHTE U 2022 9 del 17 maggio 2022

Regeste

Sozialhilfe | Beschwerde

Erwägungen

E. 1

B._____ (Jahrgang 2002) wohnte zusammen mit seinem Vater und seiner Mutter in A._____, Kanton Graubünden, welche gemeinsam die elterliche Sorge ausüben. Mit Entscheid vom 21. Dezember 2015 errichtete die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) C._____ für ihn eine Erziehungsbeistandschaft mit besonderen Befugnissen in den Bereichen Beschulung und Berufsausbildung. Am 8. März 2016 wurde er im Rahmen einer freiwilligen Platzierung in der Schule D._____ in E._____ untergebracht, bevor er sich vom 8. September 2016 bis zum 15. September 2016 im Kinderspital bzw. der Jugendpsychiatrie in F._____ aufhielt. B._____ wurde am 30. September 2016 per ärztliche fürsorgerische Unterbringung in das Kinder- und Jugendpsychiatrische Zentrum Klinik G._____ in H._____, Kanton I._____, eingewiesen. Mit Entscheiden der KESB C._____ vom 10. Oktober 2016 und 26. Oktober 2016 wurde den Eltern von B._____ das Aufenthaltsbestimmungsrecht für ihren Sohn entzogen und der weitere Aufenthalt von B._____ in der Klinik G._____ behördlich verfügt. Am 29. Januar 2017 wurde er ins Schul- und Berufsbildungsheim J._____ in K._____, Kanton L._____, umplatziert, bevor die behördliche Unterbringung abgebrochen wurde.

E. 2

Die Mutter von B._____ zog per 31. Mai 2017 nach M._____, Kanton I._____, während der Vater in A._____ wohnhaft blieb. Der Antrag der Eheleute im Rahmen der Scheidungsvereinbarung, die elterliche Sorge für B._____ bei den Eltern zu belassen, wurde vom Regionalgericht S._____ genehmigt. Zudem wurde subsidiär zum Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrecht die Obhut über B._____ dessen Mutter zugesprochen. Die Mutter von B._____ zog per 1. Januar 2019 zurück nach A._____.

E. 2.1

Zu prüfen ist, ob das Verwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden, vom kantonalen Sozialamt Graubünden erlassenen Verfügung betreffend Kostenübernahme für die Unterbringung von B._____ in den Jugendheimen N._____ und P._____ durch die Gemeinde A._____ sachlich und funktionell zuständig ist. Hierfür muss das kantonale Recht den direkten Weiterzug an das Verwaltungsgericht vorsehen, andernfalls vorerst Verwaltungsbeschwerde an das vorgesetzte Departement zu erheben ist (vgl. Art. 28 Abs. 1 und 2 VRG).

E. 2.2

Der Beschwerdegegner erwog in der angefochtenen Verfügung vom 24. Januar 2022, dass die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; BR 546.710) mit Blick auf die Zuständigkeit zur Kostentragung zur Anwendung gelange, zumal es sich bei den beiden Jugendlichen um ausserkantonale Einrichtungen handle (Erwägung 1 der besagten Verfügung). In Würdigung der Sachlage kam er letztlich zum Schluss, dass die Unterstützungszuständigkeit gemäss bundesgerichtlicher Recht-

- 8 - sprechung und im Sinne des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1) beim Kanton Graubünden und innerkantonale gemäss den kantonalen Bestimmungen bei der Gemeinde A._____ liege (Erwägung 6 der besagten Verfügung). Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass sich der (Unterstützungs-)Wohnsitz von B._____ während seiner Unterbringungen in A._____ befunden hat. Vielmehr sei jeweils ein neuer Unterstützungswohnsitz, namentlich in I._____ und Q._____, begründet worden. Die Verfahrensbeteiligten sind sich somit in erster Linie hinsichtlich des Unterstützungswohnsitzes von B._____ während seiner Unterbringung in den Jugendheimen N._____ und P._____ uneinig.

E. 2.3

Gemäss Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt; der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten. Das ZUG präzisiert in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen, welcher Kanton für die Fürsorge zuständig ist, und es regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG). Danach obliegt die Unterstützung eines Schweizer Bürgers grundsätzlich dem Wohnkanton (Art. 12 Abs. 1 ZUG). Der Wohnkanton unterliegt gegenüber dem Aufenthaltskanton einer gewissen Ersatzpflicht (vgl. Art. 14 ZUG). Der Bedürftige hat seinen Wohnsitz nach diesem Gesetz (Unterstützungswohnsitz) in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält; dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Die im ZUG für die Bestimmung der interkantonalen Zuständigkeit geregelten Begriffe des Aufenthalts-, Wohn- und Heimatkantons sind solche des Bundesrechts (siehe BGE 143 V 451 E.9.2 i.f. und 139 V 433 E.3.1 m.H.). Mit der Bestimmung des zuständigen Kantons ist noch nichts über die innerkantonale Zuständigkeit gesagt. Die Kantone sind frei, innerhalb ihres Gebietes vom ZUG abweichende Zuständigkeiten vorzusehen (siehe Urteil des Bundesgerichts 8C_591/2021 vom 19. Januar

- 9 - 2022 E.3.1). Insoweit sieht Art. 12 Abs. 3 ZUG vor, dass der Kanton das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorgebehörde bezeichnet.

E. 2.4

Im innerkantonalen Verhältnis kommen im Kanton Graubünden das Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungs-gesetz [UG]; BR 546.250), die weiteren kantonalen Bestimmungen wie auch grundsätzlich die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien; vgl. Art. 1 Ausführungsbestimmungen zum UG [ABzUG]; BR 546.270) zur Anwendung (vgl. BGE 143 V 451 E.8.2; Urteil des Bundesgerichts 8C_701/2013 vom 14. März 2014 E.3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts [VGU] U 20 107 vom 13. April 2021 E.3). Gemäss Art. 5 Abs. 1 UG ist diejenige politische Gemeinde unterstützungspflichtig, in welcher die bedürftige Person ihren Wohnsitz hat. Die

Begründung und Aufgabe des Wohnsitzes richten sich Kraft des in Art. 6 Abs. 1 UG normierten Verweises nach den Grundsätzen, die gemäss ZUG im interkantonalen Verhältnis gelten (siehe auch Urteil des Bundesgerichts 8C_79/2010 vom 24. September 2010 E.5, nicht publ. in BGE 136 V 346). Diese gelten damit auch im innerkantonalen Verhältnis, wenn auch als kantonales Recht (siehe BGE 143 V 451 E.8.2 und 140 I 320 E.3.3). Für minderjährige Kinder gilt bezüglich des Unterstützungswohnsitzes die folgende Spezialregelung gemäss Art. 7 ZUG: Das minderjährige Kind teilt, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Unterstützungswohnsitz der Eltern (Abs. 1). Wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben, teilt es den Unterstützungswohnsitz jenes Elternteils, bei dem es überwiegend wohnt (Abs. 2). Es hat demgegenüber einen eigenen Unterstützungswohnsitz am letzten Unterstützungswohnsitz nach den Abs. 1 und 2, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt (Abs. 3 lit. c; vgl. BGE 143 V 451 E.8.4.1 und Urteile des Bundesgerichts - 10 - 8C_833/2019 vom 17. Juni 2020 E.3.2.3 sowie 8C_701/2013 vom

E. 2.5

Auch das in den interkantonalen Vereinbarungen, wie vorliegend der IVSE, geschaffene Recht gilt als kantonales Recht (siehe BGE 143 V 451 E.9.3 m.H.). Gemäss der Botschaft vom 8. Juli 2008 zum Beitritt des Kantons Graubünden zur interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (siehe Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 8. Juli 2008 zum Beitritt des Kantons Graubünden zur interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen, Heft Nr. 7/2008-2009 S. 315 ff. [nachfolgend Botschaft IVSE]) genauso wie dem Erläuternden Bericht vom 22. Januar 2008 (nachfolgend IVSE-Bericht, abrufbar unter: https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/ds/Documents/Vernehmlassungen/Archiv%20Vernehmlassungen/IVSEbericht_de.pdf, zuletzt besucht am:

E. 2.6

Die IVSE sieht zwar in Art. 35 einen Streitbeilegungsmechanismus vor. Dieser beschränkt sich aber gemäss dem Kommentar der Konferenz der

- 11 - kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zur IVSE auf die Streitbeilegung zwischen den Kantonen und den Organen (siehe S. 16 [nachfolgend Kommentar IVSE], abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/02_15.10.01_Kommentar_zur_IVSE_dt.pdf, zuletzt besucht am: 17. Mai 2022). Die IVSE regelt denn auch im Allgemeinen ausschliesslich das Aussenverhältnis zwischen den Kantonen (Botschaft IVSE, S. 319 und IVSE-Bericht, S. 4.), weshalb es dem Kanton anheimgestellt ist, wie er sich im Innern organisiert (siehe VGU U 21 83 vom 11. Januar 2022 E.4.3.1). Gleichermassen normiert das ZUG zwar in seinen Art. 33 und 34 ein Rechtspflegesystem. Diesem zugrunde liegen jedoch ebenfalls interkantonale Streitigkeiten, wenn ein Kanton mit an ihn gerichtete Kostenersatzansprüche oder Richtigstellungsbegehren vom fordernden Kanton nicht einverstanden ist (vgl. THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Zürich 1994, Rz. 302 ff.). Ohnehin sieht auch das ZUG – wie bereits dargestellt – gemäss dessen Zweck und Geltungsbereich nicht vor, in die interne Zuständigkeitsordnung eines Kantons einzugreifen (vgl. THOMET, a.a.O., Rz. 55; Urteil des Bundesgerichts 2A.420/1999 vom 2. Mai 2000 E.3a). Der Kanton ist somit autonom in der Ausgestaltung der Rechtspflege in Angelegenheiten betreffend den Unterstützungswohnsitz. Entsprechend regelt Art. 13 Abs. 2 UG, dass das

Verwaltungsgericht über sich aus der Anwendung des Unterstützungsgesetzes ergebende Streitigkeiten entscheidet. Darauf wurde denn auch in der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung vom 24. Januar 2022 hingewiesen (vgl. Dispositivziffer 3). Gemäss dieser Bestimmung ist somit die Verfügung einer kantonalen Amtsstelle nicht zunächst mit verwaltungsinterner Beschwerde an das hierarchisch übergeordnete Departement anzufechten. Gegenteilig lässt sich denn auch genauso wenig den Materialien entnehmen, wie etwaige Einschränkungen hinsichtlich der Art der Streitigkeit oder der daran beteiligten Personen (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 12. Juni 1978 betreffend das Gesetz über die Unterstützung Be-

- 12 - dürftiger, Nr. 3/1978-1979, S. 207). Vielmehr steht der direkte Beschwerdeweg an das Verwaltungsgericht in sämtlichen, sich aus der Anwendung des UG ergebenden Streitigkeiten offen. Davon, dass die vorliegende Streitigkeit an das Verwaltungsgericht angefochten werden kann, ging denn auch die Beschwerdeführerin selbst in ihrem Schreiben vom 29. März 2019 aus (Akten des Beschwerdegegners [Bg-act.] C8). Insofern ist die sachliche und funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu bejahen.

E. 2.7

Die Beschwerde wurde zudem – der Rechtsmittelbelehrung entsprechend – frist- und formgerecht erhoben (siehe Art. 38 und Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 f. VRG). Die Beschwerdeführerin ist als direkte Verfügungsadressatin und als zur Übernahme der angefallenen Unterbringungskosten für B._____ Verpflichtete zudem vom angefochtenen Entscheid (besonders) berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung (siehe Art. 50 Abs. 1 VRG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen, womit auf die Beschwerde einzutreten ist. 3. Vorliegend bildet Streitgegenstand, ob die Beschwerdeführerin die vom Kanton Graubünden bevorschussten Kosten für die Unterbringung von B._____ in den Jugendheimen N._____ in O._____ im Kanton I._____ sowie P._____ im Kanton Q._____ während der Dauer vom 6. Juni 2017 bis zum 31. März 2019 im Umfang von insgesamt CHF 361'028.60 zu übernehmen hat. 4. Vorab ist aber zu prüfen, ob der Beschwerdegegner zum Erlass der angefochtenen Verfügung überhaupt befugt war.

E. 3

Bereits zuvor wurde B._____ vom 6. Juni 2017 bis zum 10. Dezember 2017 im Jugendheim N._____ in O._____, Kanton I._____, untergebracht. Direkt anschliessend befand er sich im Rahmen einer behördlichen Unter-

- 3 - bringung im Jugendheim P._____, Kanton Q._____, welche bis zum 31. März 2019 dauerte. Seither wohnt er wieder bei seiner Mutter in A._____. Mit Entscheid vom 29. April 2019 hob die KESB C._____ den Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts per 31. Mai 2019 auf und teilte dieses der Mutter von B._____ zu.

E. 4

Die Verbindungsstellen der Kantone I._____ und Q._____ ersuchten das kantonale Sozialamt Graubünden als Verbindungsstelle des Kantons Graubünden am 15. Juni 2017, 30. November 2017, 18. Dezember 2017 und 14. Februar 2019 um Kostenübernahmegarantie für die Aufenthalte von B._____ in den Jugendheimen N._____ und P._____, wobei sie dessen zivilrechtlichen Wohnsitz (im Sinne einer Wohnsitzperpetuierung) im Kanton Graubünden, genauer in der Gemeinde A._____,

verorteten und von deren Finanzierungszuständigkeit ausgingen.

E. 4.1

Wie in der vorstehenden Erwägungen 2.3 f. dargelegt, ergibt sich aus dem Bundesrecht, dass der Kanton das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorgebehörde bezeichnet (siehe Art. 12 Abs. 3

- 13 - ZUG). Welche Behörde innerkantonale zuständig bzw. entscheidbefugt ist, lässt sich daraus jedoch nicht ableiten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_591/2021 vom 19. Januar 2022 E.3.1 und THOMET, a.a.O., Rz. 32 so- wie 179).

E. 4.2

Gemäss Art. 42 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) plant, bestimmt und koordiniert die Regierung die Ziele und Mittel staatlichen Handelns unter Vorbehalt der Befugnisse der Stimmberechtigten und des Grossen Rates. Sie vollzieht die Gesetze und Verordnungen sowie die Beschlüsse des Grossen Rates (siehe Art. 42 Abs. 3 KV). Die Regierung steht der kantonalen Verwaltung vor (siehe Art. 43 Abs. 1 KV; siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_503/2018 vom 1. April 2020 E.7.4). Zu ihren weiteren Aufgaben gehören namentlich der Verkehr mit dem Bund und den anderen Kantonen (siehe Art. 47 Abs. 1 Ziff. 1 KV) sowie die Aufsicht über öffentlichrechtliche Körperschaften und andere Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons (siehe Art. 47 Abs. 1 Ziff. 5 KV). Die Regierung fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde (siehe Art. 38 Abs. 2 KV).

E. 4.3

Gemäss Art. 19 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; BR 170.300) wirken die Departemente bei der Vorbereitung der Regierungsgeschäfte mit und erfüllen die ihnen durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss der Regierung zugewiesenen Verwaltungsaufgaben (Abs. 1); sie führen und beaufsichtigen die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten (Abs. 2; Urteil des Bundesgerichts 1C_503/2018 vom 1. April 2020 E.7.4). Laut Art. 22 Abs. 1 RVOG können die Regierung und die Departemente ihnen durch Gesetz oder Verordnung zugewiesene Verwaltungsaufgaben generell oder im Einzelfall an die unterstellten Verwaltungseinheiten delegieren. Die Delegation von Befugnissen zum Erlass von Verwaltungsentscheiden ist nur zulässig, soweit sie durch Verordnung erfolgt (siehe Art. 22 Abs. 2 Satz 1 RVOG; vgl. auch HÄNER, in: Biag-

- 14 - gini/Häner/Saxer/Schott, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2015, Rz. 28.21).

E. 4.4

Der Beschwerdegegner leitet seine Zuständigkeit zum Erlass der angefochtenen Verfügung zunächst aus Art. 11 Abs. 1 lit. b IVSE ab. Danach sind die Verbindungsstellen zuständig für die Entgegennahme und Bearbeitung von Gesuchen um Kostenübernahmegarantie und den Entscheid über dieselben. Der Beschwerdegegner als IVSE-Verbindungsstelle für den Kanton Graubünden (vgl. SODK, Liste der [kantonalen] IVSE-Verbindungsstellen, abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/37f4b6fd/592a/4add/8b84/72f75738fb15/2022.05.16_Adressliste_IVSE-Verbindungsstellen.pdf, zuletzt besucht am: 17. Mai 2022) ist dabei der Auffassung, der Entscheid über die Kostenübernahmegarantie beinhalte die Verfügungsbefugnis gegenüber den Gemeinden, sie zur Kostenüberweisung an die entsprechenden Institutionen zu verpflichten. Zwar handelt es sich bei Art. 11 Abs. 1 lit. b

IVSE um kantonales Recht und sieht der zugehörige Kommentar vor, dass Art. 11 IVSE den minimalen Aufgabenkatalog der Verbindungsstelle darstellt (vgl. Kommentar IVSE, S. 10). Gegen die Annahme, dass dadurch in Abkehr zu den Kraft Bundesgesetz, der Kantonsverfassung sowie dem allgemeinen, kantonalen Organisationsrecht der Regierung zustehenden Kompetenzen eine interkantonale Zuständigkeitsübertragung an eine kantonale Dienststelle zum Erlass von die Gemeinde verpflichtenden Verfügungen zur Kostentragung begründet worden sein soll, spricht aber bereits die Rechtsnatur der IVSE. Sie regelt – wie bereits in den vorstehenden Erwägungen 2.3. ff. aufgezeigt – das Aussenverhältnis zwischen den Kantonen und mischt sich nicht in die interne Organisation und Zuständigkeitsordnung des Kantons ein (vgl. Kommentar IVSE, S. 3). Hinzu kommt, dass in der Botschaft vom 8. Juli 2008 zum Beitritt des Kantons Graubünden zur interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen der Entscheid der Verbindungsstellen über die (Bearbeitung einer) Kostenübernahmegarantie genau so

- 15 - wenig erwähnt wird wie eine entsprechende Verfügungsbefugnis im innerkantonalen Bereich oder gegenüber Gemeinden. Darin wird lediglich aufgeführt, dass die Verbindungsstellen für die Entgegennahme und Bearbeitung von Gesuchen und Kostenübernahmegarantien zuständig sind (siehe Botschaft IVSE, S. 318). Bezeichnenderweise fehlt denn auch eine Überführung einer entsprechenden Entscheidungsbefugnis im weiteren kantonalen (Sozialhilfe-)Recht. So regelt Art. 17 Abs. 1 UG nur, dass dem kantonalen Soziodienst (wohl recte: Sozialamt [vgl. Anhang 1 Ziff. 2.1 lit. i zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung {RVOV; BR 170.310}] oder die kantonalen Sozialdienste [vgl. Art. 11 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden {Sozialhilfegesetz; BR 546.100}]) der Verkehr mit ausserkantonalen Stellen sowie mit den Gemeinden obliegt. Wenn der Beschwerdegegner daraus eine weitere Grundlage für eine ihm übertragene Kompetenz zum Erlass einer Verfügung erblickt, kann ihm nicht gefolgt werden. Denn unter dem Verkehr mit ausserkantonalen Stellen und Gemeinden wird im vorliegenden Kontext insbesondere die Abstimmung der Angebote in den verschiedenen Gelungsbereichen der IVSE, die Qualitätssicherung oder die Abwicklung von Gesuchen um Kostenübernahmegarantie und die damit zusammenhängende kantonsinterne Koordination verstanden, wie dies auch im hier zu beurteilenden Fall zum Ausdruck kam (vgl. auch Schreiben des Departements für Bildung, Kultur und Sport des Kantons Q._____ vom 25. Februar 2019 [Bg-act. D3]). Daraus jedoch eine Entscheidungsbefugnis abzuleiten, geht auch insoweit fehlt, als sich ein Kanton mit der Kostenübernahmegarantie im Aussenverhältnis verbindlich verpflichtet, die von der ausserkantonalen Einrichtung gestellten Rechnungen zu übernehmen, wenn ein vom Kanton bezeichneter Dritter, insbesondere eine Gemeinde, nicht bezahlt (vgl. 2. Interpretationshilfe der Schweizerischen Konferenz der Verbindungsstellen IVSE vom 9. September 2011 betreffend Bezahlungsprobleme beim Inkasso, Ziff. II Präzisierung und Erläuterungen zu den Artikeln 19 und 25 IVSE, S. 2, abrufbar unter [https://ch-sodk.s3.amazo-](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/11_15.10.01_2_._Interpretationshilfe_Art._25_IVSE_dt.pdf)

- 16 - [aws.com/media/files/11_15.10.01_2_._Interpretationshilfe_Art._25_IVSE_dt.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/11_15.10.01_2_._Interpretationshilfe_Art._25_IVSE_dt.pdf), zuletzt besucht am: 17. Mai 2022; vgl. ferner das Schreiben des Departements für Bildung, Kultur und Sport des Kantons Q._____ vom 15. Juli 2019 [Bg-act. D5]). Insofern geht der Entscheid über die Kostenübernahmegarantie auch mit finanziellen Verpflichtungen einher. Diese belaufen sich im vorliegenden Fall auf CHF 361'028.60, womit sie – auch nur bei analoger Anwendung – den in Art. 44 Abs. 3 der Verordnung über den kantonalen

Finanzhaushalt (FHV; BR 710.110) vor- gesehenen ordentlichen Rahmen der an die Dienststellen delegierten Aus- gabenkompetenzen von CHF 50'000.-- für einmalige Verpflichtungen bei Weitem übersteigt (vgl. dazu auch Gesetzgebung zum kantonalen Finanz- haushalt mit Erläuterungen und Weisungen vom 1. Januar 2022, S. 80, abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/publikationen/Verwaltungsverordnungen/FH-Recht%20mit%20Erl%C3%A4uterungen.pdf>, zuletzt besucht am: 17. Mai 2022, wonach namentlich die Zuständigkeit gemäss Abs. 3 ohne anderslautende Bestimmungen für sämtliche Verpflichtungen gilt). Entsprechend erfolgte denn auch die Bevorschussung der Kosten für die Unterbringung von B._____ in den Jugendheimen N._____ und P._____ auf der Grundlage des Beschlusses der Regierung vom 17. Dezember 2019 (vgl. Bg-act. E7). Bis auf die Bevollmächtigung zum Abschluss von Vereinbarungen mit den Einrichtungen, welche die Bevorschussung bzw. deren Rückzahlung regelt sowie die Ermächtigung zur Bevorschussung der genannten Kosten zulasten des (Sozialhilfe-)Kontos Nr. R._____ "Un- terstützung von Bündner in Drittkantonen", enthielt er denn auch keine weitere Delegation von Verwaltungsaufgaben an den Beschwerdegegner (siehe Dispositivziffern 2 und 3 des Regierungsbeschlusses vom 17. De- zember 2019 [Bg-act. E7]). Genauso wenig lässt sich der von der Regie- rung gestützt auf Art. 22 RVOG erlassenen Verordnung betreffend die Übertragung von Befugnissen der Regierung auf die Departemente und Dienststellen (BR 170.340) eine Übertragung von Befugnissen zum Erlass von Verfügungen an den Beschwerdegegner oder das übergeordnete De-

- 17 - partement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) im Bereich der Kosten- tragung von Unterbringungskosten entnehmen. Eine solche lässt sich vor- derhand auch aus der dem DVS gemäss Art. 17 Abs. 2 UG eingeräumten Weisungsbefugnis gegenüber den kommunalen Sozialbehörden nicht ab- leiten, handelt es sich dabei doch grundsätzlich um generell-abstrakte, verhaltenslenkende Anweisungen im Bereich des Gesetzesvollzugs zur Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis, wie namentlich allgemeine Wei- sungen oder Vollzugshilfen im Sinne von Verwaltungsverordnungen (vgl. BGE 148 V 102 E.4.2, 146 I 105 E.4.1, 128 I 167 E.4.3 und 123 II 16 E.7; Urteile des Bundesgerichts 2C_194/2021 vom 23. Dezember 2021 E.3.2.1, 8C_272/2021 vom 17. November 2021 E.3.1.3 und 2C_873/2014 vom 8. November 2015 E.3.4.1; HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 81 ff., 874 ff, 1575 und 1957 sowie HÄNER, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott, a.a.O., Rz. 28.19), und nicht um Entscheide. Generell-abstrakte Weisungen ge- gegenüber den kommunalen Sozialhilfebehörden stellen ein Aufsichtsmittel des Kantons gegenüber diesen dar (vgl. HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 81 ff. und 1957 sowie HÄNER, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott, a.a.O., Rz. 28.19). Gemäss Art. 67 Abs. 1 KV übt die Regierung die Aufsicht über die Gemeinden aus. Nach Art. 75 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050) unterstehen namentlich die Gemeinden sowie die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 52 GG der kantonalen Aufsicht, die durch die Regierung und die De- partemente ausgeübt wird (Art. 77 Abs. 1 GG). Die Fachaufsicht richtet sich nach den spezialgesetzlichen Regelungen (Art. 77 Abs. 2 GG). Ne- ben spezialgesetzlich vorgesehenen Massnahmen umfassen aufsichts- rechtliche Massnahmen das Erteilen von Weisungen, die Aufhebung wi- derrechtlicher Beschlüsse von Gemeindeorganen, soweit dies unerläss- lich ist, sowie das Treffen von Ersatzvornahmen (siehe Art. 79 Abs. 1 GG). Eine Weisungskompetenz des Beschwerdegegners als kantonale Amts- stelle gegenüber der Beschwerdeführerin hinsichtlich deren Verpflichtung

- 18 - zur Übernahme von (ausserkantonalen) Unterbringungskosten lässt sich daraus aber auch nicht ohne Weiteres ableiten. Schliesslich enthält auch Art. 10 des Sozialhilfegesetzes zu den Aufgaben des kantonalen Sozialamts keine entsprechende Delegationsnorm. Der Beschwerdegegner ging denn ursprünglich auch selbst davon aus, dass er nicht die Kompetenz habe, eine Gemeinde zur Übernahme von Unterbringungskosten zu verpflichten, bzw. dieser Weisungen zu erteilen (vgl. Schreiben vom 26. Juli 2019 [Bg-act. D6] und Schreiben vom 10. April 2019 [Bg-act. C9]).

E. 4.5

Da es insgesamt an der erforderlichen Übertragung der Entscheidungsbefugnis an den Beschwerdegegner bzw. das DVS fehlt, hat die Regierung erstinstanzlich über die Frage der Kostentragung für Unterbringungskosten zu befinden (vgl. ebenso PVG 1995 Nr. 97 E.2). Der Beschwerdegegner war infolge fehlender funktioneller bzw. sachlicher Zuständigkeit demnach nicht befugt, die Beschwerdeführerin zur Übernahme der Kosten für den Aufenthalt von B._____ in den Jugendheimen N._____ und P._____ zu verpflichten, weshalb die angefochtene Verfügung vom 24. Januar 2022 in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben ist. 5. Mit Blick auf die materielle Beurteilung der Streitfrage ist neben dem bereits erwähnten BGE 143 V 451 auf das erst kürzlich ergangene Urteil des Bundesgerichts 8C_591/2021 vom 19. Januar 2022 hinzuweisen. Diesem Verfahren zugrunde lag die Streitfrage, ob die Gemeinde Altendorf/SZ, in welche die Mutter (mit alleiniger elterlicher Sorge und entzogenem Aufenthaltsbestimmungsrecht) eines in einem Sozialpädagogischen Zentrum im Kanton Zürich untergebrachten Minderjährigen ihren zivilrechtlichen Wohnsitz vom Kanton Zürich verlegt hatte, für bestimmte Platzierungskosten aufkommen muss. Dabei war unbestritten, dass sich der Unterstützungswohnsitz des fremdplatzierten Minderjährigen hinsichtlich der auf Bedürftigkeit beruhenden Leistungspflicht unter den gegebenen Umständen nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG richtete (mit Hinweis auf BGE 143 V 451 E.9.4 i.f.). Da es um eine auf Dauer ausgerichtete Fremdplatzierung ging,

- 19 - blieb die Zürcher Gemeinde auch nach dem Wohnsitzwechsel der Mutter nach Altendorf/SZ unverändert unterstützungsrechtlich zuständig (E.6.1 des besagten Urteils). Sodann präzierte das Bundesgericht, dass im Unterschied zur Sozialhilfe sich die Frage der örtlichen Zuständigkeit bei der IVSE nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz der betreuten Person richtet (Art. 4 IVSE). Dies bedeutet, dass eine ausserkantonale Platzierung dann vorliegt und die IVSE anwendbar ist, wenn der zivilrechtliche Wohnsitz des minderjährigen Kindes sich nicht im gleichen Kanton befindet wie die Einrichtung, in welcher es untergebracht wird (E.6.3 des besagten Urteils; vgl. hierzu auch BGE 142 V 271 E.6.2). Dem vorinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz ist dazu zu entnehmen, dass der Minderjährige mit dem Umzug seiner Mutter ebenfalls zivilrechtlichen Wohnsitz in der Gemeinde Altendorf/SZ erlangte, womit ab jenem Zeitpunkt bei unverändertem Aufenthalt in einer stationären Einrichtung in Zürich ein interkantonaler Sachverhalt bzw. ein Anwendungsfall der IVSE entstanden war. Damit stellte sich – so das kantonale Gericht weiter – ab diesem Zeitpunkt die Frage der Leistungsabgeltung im Sinne von Art. 19 ff. IVSE, welche nicht von Bedürftigkeit abhängig sei (und mithin nicht der Sozialhilfe zugeordnet werde), sondern als eigenständige (Mit-)Finanzierungsart ("Subventionsanteil") normiert sei, um sich im Rahmen der erwähnten interkantonalen Vereinbarung Zugang zu ausserkantonalen Einrichtungen zu sichern (siehe Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz III 2021 37 vom 28. Juni 2021 E.4.4.1 f.). Das

Bundesgericht merkte dabei mit der Vorinstanz an, der Streit drehe sich nicht (nur) um die Leistungspflicht bei Bedürftigkeit, sondern um die Finanzierungsmodalitäten, wenn Leistungsbezüger ausserhalb des Wohnkantons Schwyz in sozialen Einrichtungen untergebracht seien (siehe Urteil 8C_591/2021 vom 19. Januar 2022 E.6.4.2). Dazu hielt es fest, das kantonale Gericht verweise zu Recht darauf, dass BGE 143 V 451 im Vergleich zur hier strittigen Konstellation auf einer anderen Ausgangslage basiere. Dies präziserte es wie folgt: "Das genannte Bundesgerichtsurteil lässt entgegen der

- 20 - Auffassung der Beschwerdeführerin nicht darauf schliessen, dass die Zuständigkeit in Bezug auf die Leistungsabgeltung (im Sinne von Art. 19 ff. IVSE) auch bei nicht identischem Unterstützungswohnsitz und zivilrechtlichen Wohnsitz stets an den Unterstützungswohnsitz anzuknüpfen sei. Leistungsschuldner ist gemäss IVSE vielmehr der zivilrechtliche Wohnkanton" (siehe E.6.4.2 des besagten Urteils). Insgesamt kam es namentlich zum Schluss, das kantonale Gericht habe – angeknüpft an den zivilrechtlichen Wohnsitz des Leistungsbezügers nach Art. 4 lit. d IVSE – in Anwendung der kantonalen Rechtsgrundlagen zutreffend erkannt, dass die Gemeinde Altendorf/SZ innerhalb des Wohnkantons Schwyz den "Subventionsanteil" im Sinne von Art. 20 f. IVSE für die ausserkantonale Fremdplatzierung zu tragen habe (siehe E.6.4.3 des besagten Urteils). Mithin wird auch für die vorliegende Angelegenheit neben der Festlegung des Unterstützungswohnsitzes zu prüfen sein, ab wann von einem interkantonalen Sachverhalt auszugehen ist, womit die IVSE anwendbar wird und sich die Frage nach der vom (Gemeinwesen des) Wohnsitzkantons geschuldeten Leistungsabgeltung im Sinne des Subventionsanteils nach Art. 20 f. IVSE stellt, welche von den Beiträgen der Unterhaltspflichtigen (sog. BU-Anteil) zu unterscheiden ist (vgl. für diese Unterscheidung auch Kommentar IVSE, S. 12 f.), wofür die Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes zuständig bleibt. 6. Infolge des Ausganges des vorliegenden Verfahrens, gehen die Gerichtskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr und den Kanzleiauslagen (Art. 75 Abs. 1 lit. a und b VRG), gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG zu Lasten des Beschwerdegegners. Die Staatsgebühr wird in Anwendung von Art. 75 Abs. 2 VRG und in Anbetracht des Verfahrensaufwandes auf CHF 1'000.-- festgesetzt. 7. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird in der Regel keine Parteientschädigung zu-

- 21 - gesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (siehe Art. 78 Abs. 2 VRG). Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_285/2017 vom 21. November 2017 E.10, nicht publ. in BGE 143 V 451). III. Demnach erkennt das Gericht:

E. 5

Mit Schreiben vom 20. Februar 2018 und 18. Juli 2018 teilte das kantonale Sozialamt Graubünden der Gemeinde A._____ mit, dass diese für die Übernahme der Unterbringungskosten von B._____ zuständig sei bzw. dies aufgrund der im Februar 2018 noch hängigen Ehescheidungsverfahren zu erwartenden Zuteilung der gemeinsamen elterlichen Sorge nahe liegend sei.

E. 6

Mit Schreiben vom 29. März 2019 verweigerte die Gemeinde A._____ nach mehrfacher Korrespondenz schliesslich die Übernahme der Unterbringungskosten und die Unterzeichnung der Kostenübernahmegarantie. Auf die dagegen von der KESB C._____

erhobene Beschwerde trat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 10. November 2020 mangels Aktivlegitimation nicht ein (Verfahren U 19 52).

E. 7

Die Regierung des Kantons Graubünden beschloss am 17. Dezember 2019 die Kosten für die Unterbringung von B. _____ in den Jugendheimen N. _____ und P. _____ vom 6. Juni 2017 bis 31. März 2019 im Umfang von

- 4 - CHF 361'028.60 zu bevorschussen. Zudem wurde das kantonale Sozialamt Graubünden bevollmächtigt, Vereinbarungen mit den Einrichtungen zu verfassen und unterzeichnen, welche die Bevorschussung bzw. deren Rückzahlung regeln.

E. 8

In der Folge traf das kantonale Sozialamt Graubünden mit dem Amt für Soziales des Kantons I. _____ und dem Jugendheim N. _____ bzw. mit dem Departement Bildung, Kultur und Sport des Kantons Q. _____ und dem Jugendheim P. _____ je eine Vereinbarung, in welcher sich die Einrichtungen verpflichteten, den bevorschussten Betrag zurückzuerstatten, sobald die zuständige Gemeinde die Kosten für die Aufenthalte begleiche oder ein Gericht die Zuständigkeit einer Bündner Gemeinde verneine.

E. 9

Mit Verfügung vom 24. Januar 2022 verpflichtete das kantonale Sozialamt Graubünden die Gemeinde A. _____, die Unterbringungskosten der Jugendheime N. _____ und P. _____ für B. _____ im Zeitraum vom 6. Juni 2017 bis 31. März 2019 in der Höhe von insgesamt CHF 361'028.60 zu übernehmen und diese den zuständigen Stellen in den Kantonen I. _____ und Q. _____ innert 30 Tagen ab Rechtskraft der Verfügung zu überweisen. Dabei ging es davon aus, dass sich der zivilrechtliche Wohnsitz von B. _____ für die Dauer der Unterbringung im Jugendheim N. _____ und zumindest für einen Teil der Platzierung im Jugendheim P. _____ gestützt auf Art. 25 ZGB an seinen Aufenthaltsorten in O. _____ und P. _____ befunden hat. In Berücksichtigung des Urteils des Bundesgerichts 8C_285/2017 vom 21. November 2017 (auszugsweise publiziert in BGE 143 V 451), wonach es nicht sein dürfe, dass in den "übrigen Fällen" gemäss Art. 25 ZGB der Standortkanton einer Einrichtung für die Kosten von Kinderschutzmassnahmen aufzukommen habe, stellte es für die Bestimmung der Kostentragung auf den Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG ab. Diesen verortete es an dem Ort, an welchem das minderjährige Kind unmittelbar vor der dauerhaften bzw. auf unbestimmte Zeit ausgelegten Fremdplatzierung gemeinsam mit den Eltern gelebt hat, was bei B. _____

- 5 - A. _____ gewesen sei. Dem Umstand, dass gewisse Platzierungen hätten abgebrochen werden müssen, mass es kein entscheidendes Gewicht zu. Es gelangte aufgrund der Sachlage letztlich zum Schluss, dass die Unterstützungszuständigkeit von B. _____ beim Kanton Graubünden und innerkantonale bei der Gemeinde A. _____ liege. Insofern sei diese betreffend die subsidiäre Kostentragung für die Unterbringung von B. _____ in den Jugendheimen N. _____ und P. _____ zuständig.

E. 10

Dagegen erhob die Gemeinde A. _____ (nachfolgend Beschwerdeführerin) am 17. Februar 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragte die ersatzlose Aufhebung der Verfügung vom 24. Januar 2022. Eventualiter sei diese im Sinne der Erwägungen aufzuheben und zur Neuurteilung an das kantonale Sozialamt zurück-

zuweisen. In formeller Hinsicht stellte sie in Frage, ob der direkte Weiterzug der angefochtenen Verfügung an das Verwaltungsgericht offenstehe. Falls dies nicht zutrefte, sei die Beschwerde an das zuständige Departement weiterzuleiten. In materieller Hinsicht bestritt sie, dass der Unterstützungswohnsitz während der Unterbringung von B._____ in A._____ war. Vielmehr habe dieser jeweils einen neuen Unterstützungswohnsitz insbesondere in den Kantonen I._____ und Q._____ begründet. Zudem brachte sie vor, dass ihr Mitwirkungsrecht bzw. das rechtliche Gehör verletzt worden sei, weil sie vor den jeweiligen Platzierungen von B._____ nicht angehört worden sei. Es könne kaum im Sinne des Verfassungs- und Gesetzgebers sein, dass sie weder in Bezug auf die Kosten und den diesen zugrundeliegenden Massnahmen noch hinsichtlich des Tarifs und der Abrechnung etwas zu sagen habe. Hier bestünde eine echte Lücke, welche durch richterliche Fortbildung zu schliessen sei. Des Weiteren bestritt sie namentlich die Zuständigkeit des kantonalen Sozialamts zum Erlass der angefochtenen Verfügung, war der Auffassung, dass das Übergangsrecht falsch angewendet worden sei, und brachte vor, dass durch die freiwillige

- 6 - Bevorschussung die Institutionen nicht noch einmal bezahlt werden müssten.

E. 11

Das kantonale Sozialamt Graubünden (nachfolgend Beschwerdegegner) schloss in seiner Vernehmlassung vom 24. März 2022 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Den Vorbringen der Beschwerdeführerin entgegnete er namentlich, dass die Fremdplatzierung von B._____ für den Unterstützungswohnsitz als einzige Einheit zu betrachten sei und dieser unmittelbar vor der Massnahme in A._____ gewesen sei. Die Beschwerdeführerin sei aufgrund ihrer finanziellen Interessen nicht legitimiert, Entscheide der KESB in Frage zu stellen. Sie versuche, die nicht vorhandene Mitsprache im KESB-Verfahren nachzuholen, was unzulässig sei. Der Beschwerdegegner war ferner der Ansicht, dass er gestützt auf kantonales Recht zum Erlass der angefochtenen Verfügung zuständig sei.

E. 12

Mit Eingabe vom 5. Mai 2022 verzichtete die Beschwerdeführerin auf die Einreichung einer Replik. Auf die weiteren Vorbringen der Parteien in den Eingaben, die angefochtene Verfügung vom 24. Januar 2022 sowie die weiteren Akten wird – sofern erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht müssen die Prozessvoraussetzungen – darunter auch die sachliche und funktionelle Zuständigkeit – erfüllt sein, damit das Gericht auf eine Beschwerde eintritt, die Sache materiell prüft und einen Sachentscheid fällt. Die angerufene Behörde prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind, was die Rechtssuchenden jedoch nicht entbindet, diese zu substantiieren. Die Prozessvoraussetzungen müssen sowohl im Zeitpunkt der Beschwer-

- 7 - deeinreichung als auch im Zeitpunkt der Entscheidung noch gegeben sein. Fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, führt dies zu einer Nichteintretensentscheid (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden [VGU] R 21 54 vom 22. Februar 2022 E.1, R 21 60 vom 24. November 2021 E.1, R 20 77 vom 14. September 2021 E.1.1 und U 19 52 vom 10. November 2020 E.2.1). 2. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung vom 24. Januar 2022 des Beschwerdegegners, womit die Beschwerdeführerin verpflichtet wurde, die Unterbringungskosten des Jugendheims

N._____ und des Jugendheims P._____ für B._____ zu übernehmen. Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) können Entscheide von Dienststellen der kantonalen Verwaltung mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden, soweit das kantonale Recht den direkten Weiterzug vorsieht.

E. 14

März 2014 E.3.2.2).

E. 17

Mai 2022) stellte der Umstand, dass es im Kanton Graubünden keine hochspezialisierte Institutionen im Bereich Kinder- und Jugendheime gab, eine Erwägung für den Beitritt zum Bereich A der IVSE dar (vgl. Botschaft IVSE, S. 340 und IVSE-Bericht, S. 21). Der Kanton Graubünden ist genauso wie die Kantone I._____ und Q._____ dem hier massgebenden Bereich A der IVSE beigetreten (vgl. Art. 2 Abs. 1 Ziffer A IVSE i.V.m. Anhänge 3 und 4). Die IVSE bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Gemäss Art. 19 Abs. 1 IVSE sichert der Wohnkanton – also der Kanton, in dem die Person, welche die Leistungen beansprucht, ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat (Art. 4 lit. d IVSE) – der Einrichtung des Standortkantons – also dem Kanton, in dem die Einrichtung ihren Standort hat (Art. 4 lit. e IVSE) – mittels einer Kostenübernahmegarantie die Leistungsabgeltung zu Gunsten der Person für die zu garantierende Periode zu.

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