

LU_GERICHTE A 12 101_1 vom 31. Juli 2014

LU Gerichte, 2014-07-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_A_12_101_1

FR: LU_GERICHTE A 12 101_1 du 31 juillet 2014

IT: LU_GERICHTE A 12 101_1 del 31 luglio 2014

Regeste

In sozialhilferechtlichen Streitigkeiten sind die Gemeinden zu Beschwerde legitimiert, wenn sie in einem Entscheid verpflichtet werden, im Rahmen der Sozialhilfe finanzielle Leistungen zu erbringen (Praxisänderung). Für die Mutterschaftsbeihilfe an Flüchtlinge sind die Gemeinden zuständig, nicht der Kanton. | Art. 89 Abs. 1 BGG; § 129 VRG, §§ 54 ff. SHG, §§ 61 f. SHG | Sozialhilfe

Erwägungen

E. 4

Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung des Beschwerdeentscheids vom 11. Juni 2012. Die Kosten für die Flüchtlingsfamilie von A seien vom Kanton vor, während und nach der Mutterschaft zu tragen, soweit diese nicht vom Bund getragen werden. Folglich sei die Sache zu einem neuen Entscheid in diesem Sinn an das Departement zurückzuweisen.

E. 4.1

Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen bzw. zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist (anstelle vieler: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern A 06 278 vom 14.9.2007 E. 1b). Im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstands, d.h. des Dispositivs des angefochtenen Entscheids, legen die Parteien mit ihren Anträgen den Streitgegenstand fest; dieser kann sich – anders ausgedrückt – nur im Umfang des Anfechtungsobjekts bewegen, und darf nicht darüber hinausgehen oder gänzlich ausserhalb des Anfechtungsobjekts liegen (Zimmerli/Kälin/Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, 2. Aufl. 2004, S. 51 ff.) Der Streitgegenstand kann sich im Lauf des Rechtsmittelzugs verengen und um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, er kann von den Parteien aber grundsätzlich nicht mehr erweitert werden (BGE 133 II 20 E. 2; vgl. LGVE 2001 II Nr. 39 E. 1b; Wirthlin, a.a.O., N 27.1).

E. 4.1.1

Angefochten ist der Beschwerdeentscheid vom 11. Juni 2012. Damit hob das Gesundheits- und Sozialdepartement den Einspracheentscheid der Beschwerdeführerin vom 7. Dezember 2011 auf und wies die Sache zum neuen Entscheid (im Sinn der Erwägungen) an die Beschwerdeführerin zurück. Im Einspracheentscheid (sowie im Primärentscheid vom 14.9.2011) hatte die Gemeinde den Anspruch von A auf Mutterschaftsbeihilfe "abgelehnt". Zur Begründung führte die Gemeinde im Wesentlichen aus, A habe Flüchtlingsstatus, daher

habe gestützt auf § 61 SHG der Kanton die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu tragen, soweit sie nicht vom Bund erstattet würden. Die Einwohnergemeinden seien erst zuständig, wenn sich ein Flüchtling mehr als zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten habe; weil A am 14. März 2010 in die Schweiz eingereist sei, sei die Zuständigkeit noch nicht vom Kanton auf die Gemeinde übergegangen. Ausserdem erhalte der Kanton vom Bund Tagespauschalen für die Kosten der Sozialhilfe für Personen im Asylbereich, mithin auch für die Sozialhilfe an Mütter mit Kindern aus diesem Bereich. Somit sei der Bund Träger dieser Sozialhilfe. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Bundesbeiträge persönlich zurückzuerstatten seien, auch wenn sie über den Kanton ausgerichtet würden. Damit würden die Voraussetzungen für die Leistung von Mutterschaftsbeihilfe entfallen. Es sei auch stossend, wenn der Kanton Luzern vom Bund für die Kosten der Sozialhilfe entschädigt werde, und die Gemeinden über die Mutterschaftsbeihilfe für Personen aus dem Asylbereich zur Übernahme der Kosten herangezogen würden, ohne dass ihnen der Kanton die Bundesleistungen zurückerstatte.

E. 4.1.2

Die Vorinstanz begründete den Beschwerdeentscheid damit, dass die vom Kanton ausgerichtete Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich gemäss § 60 f. SHG nur die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe umfasse. Die Mutterschaftsbeihilfe werde darin nicht genannt; ausserdem schliesse das Gesetz Mütter mit einem bestimmten fremdenpolizeilichen Status, namentlich als anerkannte Flüchtlinge, nicht von der Mutterschaftsbeihilfe aus. Gleiches ergebe sich auch aus Art. 23 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30), wonach den sich rechtmässigen auf dem Staatsgebiet aufhaltenden Flüchtlingen die gleiche öffentliche Fürsorge und Unterstützung zu gewähren ist wie den Einheimischen, und bei der Mutterschaftsbeihilfe handle es sich um eine solche Leistung der öffentlichen Fürsorge und Unterstützung. Folglich habe die Beschwerdeführerin A Mutterschaftsbeihilfe zu gewähren. Zur Abklärung der weiteren Anspruchsvoraussetzungen wies die Vorinstanz die Sache an die Beschwerdeführerin zurück.

E. 4.2

4.2.1. Die Gemeinde verneinte in ihren Entscheiden der Sache nach ihre Zuständigkeit für die Ausrichtung von Mutterschaftsbeihilfe an eine Familie von anerkannten Flüchtlingen. Die Zuständigkeit der angerufenen Behörde ist eine Voraussetzung für den Sachentscheid (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG); fehlt sie, tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Verfahrensrechtlich kann ihr Entscheid, mit welchem sie den Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe "ablehnte", somit nur als Nichteintretensentscheid im Sinn von § 107 Abs. 3 VRG verstanden werden. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Ausführungen der Gemeinde, wonach das Gesuch unvollständig sei, weil A keine Angaben zu den Vergütungen des Bundes an den Kanton gemacht habe (vgl. § 55 SHG und § 37 SHV). Da die Gemeinde nicht auf das Gesuch eintrat, hatte sie auch dessen Vollständigkeit nicht weiter zu prüfen. Die Vorinstanz weist im Übrigen zu Recht darauf hin, dass solche Angaben keinen Bezug zu den Anspruchsvoraussetzungen aufweisen (§ 37 SHV) und nichts zur Berechnung des Umfangs der Mutterschaftsbeihilfe beitragen (vgl. § 56 SHG und § 35 SHV; s. E. 6 dieses Urteils).

E. 4.2.2

Beim Beschwerdeentscheid, mit dem die Zuständigkeit der Gemeinde sinngemäss bejaht und die Sache an die Gemeinde zurückgewiesen wird, handelt es sich formell um einen Zwischenentscheid, da das Verfahren damit nicht abgeschlossen wird. Solche Zwischenentscheide über die Zuständigkeit können selbständig mit dem gegen den Endentscheid zulässigen Rechtsmittel (in casu: Verwaltungsgerichtsbeschwerde) angefochten werden (vgl. § 128 Abs. 2 und 3 i.V.m. § 13 VRG).

E. 4.3

4.3.1. Gemäss § 12 Abs. 1 VRG prüft die Behörde ihre Zuständigkeit von Amts wegen (vgl. auch § 107 Abs. 1 VRG). Hält die angerufene Behörde eine andere Behörde für zuständig, so überweist sie ihr die Sache ohne Verzug zur Erledigung und teilt dies den Parteien mit (§ 12 Abs. 2 VRG). Wenn über die Zuständigkeit Zweifel bestehen, pflegt die angerufene Behörde mit der anderen vor der Überweisung einen Meinungs-austausch (§ 12 Abs. 3 VRG). Verneint die angerufene Behörde ihre Zuständigkeit und übernimmt keine andere Behörde die Sache nach § 12 VRG zur Erledigung, tritt die angerufene Behörde durch Entscheidung auf die Sache nicht ein (§ 13 Abs. 2 VRG). Vorbehalten bleiben die Vorschriften über die Zuständigkeitskonflikte (§ 13 Abs. 3 VRG). Die angerufene Behörde, die sich selbst für nicht zuständig hält, ist verpflichtet, die Sache an die zuständige Behörde weiterzuleiten. Die Weiterleitungs- oder Überweisungspflicht verwirklicht den allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass Rechtssuchende nicht ohne Not um die Beurteilung ihrer Begehren durch die zuständige Instanz gebracht werden sollen (BGE 121 I 95 E. 1d; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Komm. zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, Bern 1997, Art. 4 VRPG N 1). Diese Regelung soll verhindern, dass ein Nichteintretensentscheid gefällt werden muss. Stattdessen ist in einem verwaltungsinternen Verfahren die zuständige Behörde zu ermitteln und schliesslich die materielle Behandlung der Angelegenheit in die Wege zu leiten. Überweisung und Meinungs-austausch dienen demnach in erster Linie der Verwirklichung des materiellen Rechts (durch Ermittlung der für dessen Anwendung zuständigen Behörde) und in zweiter Linie der Prozessökonomie (durch Vermeidung unnötiger formeller Entscheide und Rechtsmittelverfahren; zum Ganzen: Flückiger, in: VwVG - Praxiskomm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Hrsg. Waldmann/Weissenberger], Zürich 2009, Art. 8 VwVG N 2). Die Überweisung erfolgt kostenlos und formfrei, und es ist grundsätzlich nicht zulässig, stattdessen oder ergänzend dazu einen Nichteintretensentscheid zu fällen. Ein trotzdem gefällter Nichteintretensentscheid wäre nichtig (Flückiger, a.a.O., Art. 8 VwVG N 22). Allerdings fällt ein einfaches Weiterleiten dann ausser Betracht, wenn die rechtssuchende Person zu erkennen gegeben hat, dass sie die Angelegenheit gerade durch die angerufene Behörde – und nur durch sie – behandeln lassen will (vgl. BGE 108 Ib 544 E. 2a/aa; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 4 VRPG N 6, auch zum Folgenden). Diesfalls liegt ein Kompetenzkonflikt zwischen der Partei und der Behörde vor, die sich als unzuständig betrachtet. Die angerufene Behörde muss alsdann förmlich – mit einer selbständigen Zwischenverfügung – über die Zuständigkeit befinden, um den Rechtsweg zu öffnen. Zugleich hat sie die Angelegenheit an die richtige Instanz weiterzuleiten. Ob eine Partei auf der Behandlung ihrer Eingabe durch die angerufene Behörde besteht und ein einfaches Weiterleiten deswegen ausscheidet, ist nicht immer ohne weiteres ersichtlich und muss aufgrund der konkreten Umstände beurteilt werden. Im allgemeinen darf die Behörde davon ausgehen, dass die rechtssuchende Person in erster Linie an der Behandlung ihrer Eingabe interessiert ist und nicht die Beurteilung durch eine ganz bestimmte Instanz verlangt. Diese Vermutung rechtfertigt sich insbesondere, wenn es um eine Laieneingabe

geht, zumal Laien selten über detaillierte Kenntnisse der Behördenorganisation verfügen und gezielt eine ganz bestimmte Behörde anrufen.

E. 4.3.2

Gestützt auf § 61 Abs. 2 SHG und § 4 Abs. 2 der Kantonalen Asylverordnung (KAsylV; SRL Nr. 892b) hat die Dienststelle Soziales und Gesundheit des Kantons Luzern die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe an vorläufig aufgenommene Personen, Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, die sich weniger als zehn Jahre in der Schweiz aufhalten, mit einem Leistungsvertrag an das Hilfswerk Caritas delegiert (vgl. http://www.disg.lu.ch/index/themen/asyl_fluechtlingswesen/asyl_fluechtlinge/asyl_fluechtlinge_sozialhilfe.htm und <http://www.caritas-luzern.ch/p81002428.html> [beide besucht am 17.9.2013]). Die Gesuchstellerin, A, wird von einem Mitarbeiter des Sozialdiensts Asylsuchende und Flüchtlinge der Caritas vertreten. Dieser verfasste bereits das Gesuch um Mutterschaftsbeihilfe vom 5. September 2011, welches er an die Beschwerdeführerin richtete. Er hält fest, dass die Familie A+B bis zur Geburt der Tochter C [...] wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen habe, welche auf Ende August 2011 eingestellt worden sei, weshalb nun Mutterschaftsbeihilfe ab 1. September 2011 beantragt und um einen schriftlichen Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung gebeten werde. Zwar thematisiert er die Zuständigkeit der Gemeinde für die Ausrichtung von Mutterschaftsbeihilfe im Gesuch nicht ausdrücklich. Aufgrund seiner Sachkunde und der Aufgabendelegation des Kantons an die Caritas ist aber davon auszugehen, dass der Vertreter das Gesuch bewusst an die Gemeinde richtete, weil er sie (und nicht den Kanton oder gar den Bund) als zuständig erachtete und nur von ihr einen Entscheid erwartete (was er seinen späteren Rechtsmittelschriften denn auch bekräftigte). Die Gemeinde war somit nicht verpflichtet, das Gesuch formlos an die in ihren Augen zuständige kantonale Behörde weiterzuleiten. Vielmehr war sie gestützt auf § 107 Abs. 1 VRG gehalten, die Zuständigkeitsfrage zu entscheiden, bevor sie in der Sache entscheidet.

E. 4.4

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass auch im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren einzig zu prüfen ist, ob die Gemeinde zu Recht mangels Zuständigkeit nicht auf das Gesuch eingetreten ist (was die Vorinstanz verneinte). Soweit die beschwerdeführende Gemeinde darüber hinaus beantragt, der Kanton sei zur Tragung der Kosten zu verpflichten, kann auf die Beschwerde mithin nicht eingetreten werden.

E. 5

A ist seit dem 14. März 2010 anerkannter Flüchtling im Sinn des Asylgesetzes des Bundes (AsylG; SR 142.31; vgl. dort Art. 3 und 49; vgl. auch § 3 KAsylV). Sie und ihre Familie wurden vom Kanton gestützt auf § 61 SHG mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. Fraglich ist nun, ob sie gegenüber der beschwerdeführenden Gemeinde, wo sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat (vgl. Art. 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [ZGB; SR 210] i.V.m. Art. 36 f. des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20], Art. 60 Abs. 1 AsylG und § 14 Abs. 1 KAsylV), einen Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe geltend machen kann. Die Beschwerdeführerin verneint dies im Wesentlichen mit dem Argument, dass die Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich gemäss den §§ 60 und 61 SHG in die Zuständigkeit des Kantons falle; dies betreffe auch die Mutterschaftsbeihilfe, zumal der Kanton vom Bund für die Kosten der Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich entschädigt werde.

E. 5.1

Gemäss Art. 80 Abs. 1 AsylG wird die Sozialhilfe an Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten, durch die Zuweisungskantone gewährleistet. Als Zuweisungskanton gilt derjenige Kanton, dem die betreffende Person durch das Bundesamt für Migration zugewiesen wurde (Art. 27 Abs. 3 AsylG). Im Sinn des Subsidiaritätsprinzips sieht Art. 81 AsylG vor, dass Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten und die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, die notwendigen Sozialhilfeleistungen erhalten, sofern nicht Dritte aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen. Im Übrigen statuiert das Bundesrecht in Art. 81 AsylG nur einen grundsätzlichen Anspruch auf Sozialhilfe, verweist aber für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 AsylG auf das kantonale Recht. Art und Umfang der Sozialhilfe richten sich daher nach dem Recht des Zuweisungskantons – vorliegend also nach dem Luzerner SHG und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen (SHV und KAsylV; vgl. BGE 137 I 113 E. 3.1; zum Ganzen: Urteil des Versicherungsgerichts St. Gallen MB 2012/1 vom 19.9.2012 E. 1.2). Der Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson aus dem Asylbereich richtet sich somit nicht gegen den Bund, und dieser ist nicht Träger der entsprechenden Sozialhilfe. Vielmehr ist nach dem kantonalen Sozialhilferecht zu beurteilen, welcher Behörde gegenüber eine solche Person den Anspruch geltend machen kann. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 88 AsylG: Laut dieser Regelung gilt der Bund den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug dieses Gesetzes mit Pauschalen ab, wobei die Pauschalen für Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen namentlich die Kosten für die Sozialhilfe decken und zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten enthalten (Abs. 3). Denn diese Bestimmung regelt nicht die Zuständigkeit des Bunds bei der Gewährung der Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich, sondern dessen Kostenersatzpflicht gegenüber den Kantonen.

E. 5.2

Im Kanton Luzern bestehen folgende Arten von Sozialhilfe (§ 3 SHG): die generelle Sozialhilfe, die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe sowie die Sonderhilfen. Im Einzelnen sind die Arten und die Finanzierung der Sozialhilfe im III. Teil des SHG (§§ 20 - 72 SHG) geregelt. Dieser umfasst 4 Abschnitte: die Generelle Sozialhilfe (1. Abschnitt; §§ 20 -24a SHG), die persönliche Sozialhilfe (2. Abschnitt; §§ 25 - 27 SHG), die wirtschaftliche Sozialhilfe (3. Abschnitt; §§ 28 - 41a SHG) und die Sonderhilfen (4. Abschnitt; §§ 42 - 72 SHG). Die Sonderhilfen umfassen gemäss § 43 SHG die Inkassohilfe und Bevorschussung (lit. a), die Mutterschaftsbeihilfe (lit. b), die Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich (lit. c), die Angebote der Gemeinden an Betagte und Pflegebedürftige (lit. d) und die Aufnahme von Personen in Privathaushalte, Heime und sonstige Einrichtungen (lit. e). § 43 SHG enthält nur eine Aufzählung der Arten der Sonderhilfen, jedoch weder eine Rangordnung unter den einzelnen Sonderhilfen noch eine nähere Inhaltsumschreibung der Sonderhilfen. Der Inhalt dieser Sonderhilfen wird in den nachfolgenden Kapitel des SHG festgelegt.

E. 5.3

Gemäss § 4 SHG sind grundsätzlich die Gemeinden Träger der Sozialhilfe (Abs. 1), während der Kanton die Aufgaben erfüllt, die ihm dieses Gesetz überträgt (Abs. 2). So sind die Einwohnergemeinden gemäss § 54 SHG für die Mutterschaftsbeihilfe nach § 43 lit. b SHG zuständig; demgegenüber ist für die (persönliche und wirtschaftliche) Sozialhilfe für

Asylsuchende, Schutzbedürftige, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge in den §§ 60 und 61 SHG ausdrücklich die Zuständigkeit des Kantons vorgesehen. Die Zuständigkeit für die Mutterschaftsbeihilfe an Mütter aus dem Asylbereich wird hingegen nicht ausdrücklich geregelt. Es ist daher zu prüfen, ob sich die Zuständigkeit des Kantons auch auf die Mutterschaftsbeihilfe an Flüchtlingsfrauen erstreckt, oder ob dafür die jeweiligen Wohnsitzgemeinden zuständig sind. Aufgrund des Flüchtlingsstatus von A kommt dafür die Sozialhilfe für Flüchtlinge in Frage, die in § 61 SHG geregelt ist.

E. 5.3.1

Nach § 61 SHG gewährt der Kanton Flüchtlingen, die sich im Kanton aufhalten, persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe (Abs. 1). Diese Aufgabe kann er Hilfswerken oder, wenn die Umstände dies erfordern, ganz oder teilweise den Gemeinden übertragen (Abs. 2). Der Kanton trägt die Kosten, soweit sie nicht vom Bund erstattet werden (Abs. 3). Halten sich Flüchtlinge mehr als zehn Jahre in der Schweiz auf, ist für die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe die Einwohnergemeinde zuständig (Abs. 4; vgl. § 4 Abs. 5 und § 5 KAsylV). Vorweggenommen werden kann hier, dass die Anwendung des Abs. 4 von § 61 SHG ausser Betracht fällt, weil A erst seit 14. März 2010 als Flüchtling anerkannt ist. Die weiteren Ausführungsbestimmungen finden sich in § 4 KAsylV: Gemäss Abs. 1 gewährleistet der Kanton den Flüchtlingen, die sich weniger als zehn Jahre in der Schweiz aufhalten, persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe. Das Gesundheits- und Sozialdepartement kann diese Aufgabe Hilfswerken oder, wenn die Umstände dies erfordern, ganz oder teilweise den Gemeinden übertragen. Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft sorgt für deren Beratung (Abs. 2). Die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Personen, für Flüchtlinge und für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung richten sich nach den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes (Abs. 3). Die Sozialhilfe des Kantons an Flüchtlinge umfasst somit gemäss diesen Bestimmungen stets nur die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe während der ersten zehn Jahre, in denen sich die betroffene Person in der Schweiz aufhält, nicht aber die Mutterschaftsbeihilfe. Eine ausdrückliche Übertragung dieser Sonderhilfe für die anerkannten Flüchtlinge auf den Kanton ist dem SHG nicht zu entnehmen. § 28 Abs. 2 SHG hält aber fest, dass die Mutterschaftsbeihilfen anzurechnen seien, sie mithin den Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgehen sollen. Dass dieser Vorbehalt bei bedürftigen Müttern mit Flüchtlingsstatus nicht gelten soll, lässt sich dem SHG nicht entnehmen. Angesichts des gesetzlichen Vorrangs der Mutterschaftsbeihilfe bleibt zu prüfen, ob die Zuständigkeit der Einwohnergemeinde für Mutterschaftsbeihilfe an Flüchtlinge gegeben ist.

E. 5.3.2

5.3.2.1. Nach Art. 23 FK haben die vertragsschliessenden Staaten den auf ihrem Gebiet rechtmässig sich aufhaltenden Flüchtlingen die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie den Einheimischen zu gewähren (zum Vorrang der FK vgl. Art. 58 AsylG). Als Flüchtlinge im Sinn der Flüchtlingskonvention gelten Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden (Art. 59 AsylG). Ebenso haben die Vertragsstaaten den rechtmässig sich auf ihrem Gebiet aufhaltenden Flüchtlingen grundsätzlich die gleiche Behandlung mit Bezug auf die soziale Sicherheit zu gewähren (auf die Ausnahmen wird sogleich zurückgekommen). Diese Bestimmung erfasst die gesetzlichen Bestimmungen über Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten, Mutterschaft, Krankheit, Invalidität, Alter und Todesfall, Arbeitslosigkeit, Familienlasten sowie über alle andern Risiken, die nach der

Landesgesetzgebung durch eine umfassende Sozialversicherung gedeckt sind (Art. 24 Ziff. 1 lit. b FK). Bei beiden Bestimmungen handelt es sich um innerstaatlich unmittelbar anwendbares Recht (self-executing), d.h. dass sich ein anerkannter Flüchtling direkt ab Datum seiner Anerkennung als Flüchtling (vgl. Art. 95 AsylG), aber nicht rückwirkend, darauf berufen kann (BGE 136 V 33 E. 3.2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.10.2012, C-1026/2009, E. 10). Immerhin erlaubt Art. 24 Ziff. 1 lit. b/ii FK bei den Leistungen der sozialen Sicherheit Ausnahmen vom Prinzip der sog. Inländergleichbehandlung für zwei Kategorien von Leistungen: Einerseits betrifft dies (Teil-)Leistungen "ausschliesslich aus öffentlichen Mitteln". Es handelt sich dabei um Leistungen, die nicht mit Versicherungsbeiträgen, sondern aus allgemeinen Mitteln des Staates finanziert werden. Vorbehalten werden andererseits "Zuwendungen an Personen, die die Bedingungen für die Auszahlung einer normalen Rente nicht erfüllen" (vgl. BGE 136 V E. 5.4). Die Vorinstanz zeigt in zutreffender Weise auf, dass es sich bei der Mutterschaftsbeihilfe um Fürsorgeleistungen im Sinn von Art. 23 FK handelt und nicht um Sozialversicherungsleistungen gemäss Art. 24 Ziff. 1 lit. b/ii FK, obwohl sie ausschliesslich aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Denn die Mutterschaftsbeihilfe weist die typischen Charakterzüge einer Fürsorgeleistung auf: So deckt sie lediglich das Existenzminimum, welches im übrigen gleich berechnet wird wie bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (vgl. §§ 56 und 30 SHG), während Sozialversicherungsleistungen zum Ziel haben, auch nach Eintritt des Risikos eine angemessene Fortführung des Lebensstandards sicherzustellen. Des Weiteren wird die Mutterschaftsbeihilfe, wie die wirtschaftliche Sozialhilfe nur bei Bedürftigkeit (§§ 28 und 54 lit. a SHG) und unter Berücksichtigung der konkreten Einkommens- und Vermögensverhältnisse ausgerichtet, wogegen die Sozialversicherungen typisierte Leistungen ausrichten, welche weitgehend von den Bedürfnissen im Einzelfall unabhängig sind und auf geschätzten durchschnittlichen Bedürfnissen beruhen (zum Ganzen: Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1993, S. 34 f.; vgl. auch Häfeli, Prinzipien der Sozialhilfe, in: Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S 76). Insbesondere werden mit der heutigen bundesrechtlichen Mutterschaftsentschädigung – ohne Berücksichtigung der konkreten Bedürfnisse – typisierte Leistungen in Form eines Taggelds ausgerichtet. Das Taggeld beträgt 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, welches vor Beginn des Entschädigungsanspruchs erzielt wurde (Art. 16e des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft [EOG; SR 834.1]). Schliesslich gehört die Mutterschaftsbeihilfe zu den steuerfreien Unterstützungen aus öffentlichen Mitteln im Sinn von Art. 7 Abs. 4 lit. f des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) und § 31 lit. d des Steuergesetzes (StG; SRL Nr. 620) sowie Art. 24 lit. d des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), dies im Gegensatz zur Mutterschaftsentschädigung, die zu den steuerbaren Einkünften zählt (Art. 23 lit. a DBG; § 30 lit. a StG; vgl. Luzerner Steuerbuch, Weisung StG § 31 Nr. 1 Ziff. 2). Damit gilt die Mutterschaftsbeihilfe auch im Steuerrecht als Fürsorgeleistung. Vor diesem Hintergrund ist die Mutterschaftsbeihilfe als Sozialhilfe- und nicht als Sozialversicherungsleistung zu qualifizieren (vgl. zum Ganzen auch BGer-Urteil 2P.299/1999 vom 12.4.2000 E. 3).

E. 5.3.2.2

Als anerkannter Flüchtling hat A gestützt auf Art. 23 FK Anspruch darauf, in Bezug auf die Mutterschaftsbeihilfe gleich behandelt zu werden wie einheimische Mütter, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Diese Gleichstellung würde aber nicht erreicht, wenn A allein durch die wirtschaftliche Sozialhilfe – in kantonaler Zuständigkeit – unterstützt

würde, sind doch die Empfänger wirtschaftlicher Sozialhilfe in gewissen Belangen schlechter gestellt als Empfängerinnen von Mutterschaftsbeihilfe. Gegenüber Empfängern von wirtschaftlicher Sozialhilfe sind die Empfängerinnen von Mutterschaftsbeihilfe in zweifacher Hinsicht besser gestellt: Erstens dürfen die Beiträge der Mutterschaftsbeihilfe nicht gekürzt werden, wenn eine anspruchsberechtigte Mutter während der Dauer des Anspruchs auf Mutterschaftsbeihilfe ihre Erwerbstätigkeit aufgibt oder eine solche nicht aufnimmt – im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (vgl. § 56 Abs. 3 SHG gegenüber § 29 Abs. 3 und 4 SHG). Zweitens ist die Mutterschaftsbeihilfe – wiederum anders als die wirtschaftlichen Sozialhilfe – bei rechtmässigem Bezug nicht zurückzuerstatten (vgl. §§ 59 und 37 SHG; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern A 10 255 vom 19.9.2011 zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener Mutterschaftsbeihilfe). Die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden erscheint demnach schon unter dem Gesichtswinkel des völkerrechtlichen Anspruchs auf Inländergleichbehandlung begründet.

E. 5.3.2.3

Gemäss § 54 SHG hat eine Mutter gegenüber der Einwohnergemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe, wenn vor oder nach der Geburt das soziale Existenzminimum nicht gedeckt ist (lit. a), sie sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kinds widmet (lit. b) und sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz zur Zeit der Gesuchstellung im Kanton Luzern hatte (lit. c). Die Mutterschaftsbeihilfe sichert das soziale Existenzminimum ab, soweit es nicht durch anrechenbares Einkommen und Reinvermögen gedeckt ist (§ 56 Abs. 1 SHG; vgl. § 36 SHV zu den Vermögensgrenzwerten). Das soziale Existenzminimum der Familie berechnet sich nach den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) und damit grundsätzlich gleich wie die wirtschaftliche Sozialhilfe (§ 56 Abs. 2 SHG, § 35 SHV, vgl. § 30 SHG). Die Mutterschaftsbeihilfe geht der wirtschaftlichen Sozialhilfe aber, wie gesagt, vor (§ 28 Abs. 2 SHG). Gesetz und die Verordnung stellen demnach für die Zuständigkeit zur Prüfung des Anspruchs auf Mutterschaftsbeihilfe bei Flüchtlingen genauso wie bei andern Müttern auf den zivilrechtlichen Wohnsitz in der Gemeinde ab. Anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung dürfen ihren Wohnsitz innerhalb des Kantons frei wählen. Wenn eine Mutter mit solchem Aufenthaltsstatus zivilrechtlichen Wohnsitz in einer Gemeinde nimmt, sind alsdann in materieller Hinsicht die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Mutter bzw. der Familie ausschlaggebend. Da das SHG bezüglich der Mutterschaftsbeihilfe an anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung, die zivilrechtlichen Wohnsitz in einer Luzerner Einwohnergemeinde haben, keine anderen Zuständigkeiten vorsieht als für Mütter mit einem entsprechenden Aufenthaltsstatus, der die freie Wahl des Wohnorts erlaubt (vgl. Art. 36 AuG), bleibt es bei der Zuständigkeit der jeweiligen Einwohnergemeinde. As Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe besteht somit gegenüber der Beschwerdeführerin als ihrer Wohnsitzgemeinde. Diese ist daher zu Unrecht nicht auf As Gesuch eingetreten.

E. 5.4

An diesem Ergebnis vermögen auch die übrigen Einwände der Beschwerdeführerin nichts zu ändern.

E. 5.4.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Rückerstattungsansprüche des Bunds auch bei Ausrichtung von Mutterschaftsbeihilfe nicht wegfielen. Zwar hält Art. 85 Abs. 1 AsylG

im Grundsatz fest, dass Sozialhilfekosten soweit zumutbar zurückzuerstatten sind; zudem sieht Art. 85 Abs. 2 AsylG vor, dass der Bund den Rückerstattungsanspruch geltend macht, wobei das Departement diese Aufgabe den Kantonen übertragen kann. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten und die Ausnahmen von der Rückerstattungspflicht (Art. 85 Abs. 4 AsylG). Diese Regelung erfolgte der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312). Gemäss Art. 8 Abs. 1 AsylV gilt für die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen, die eine Person als Flüchtling oder Schutzbedürftiger mit Aufenthaltsbewilligung erhalten hat, kantonales Recht. Der Anspruch auf Rückerstattungen wird vom Kanton geltend gemacht, und geleistete Rückerstattungen sind dem Bund im Umfang der von ihm an den Kanton vergüteten Auslagen gutzuschreiben. Da es sich bei der vom Kanton erbrachten Sozialhilfe an anerkannte Flüchtlinge um wirtschaftliche Sozialhilfe im Sinn der §§ 28 ff. SHG handelt, unterliegt diese der Rückerstattungspflicht gemäss den §§ 37 ff. SHG. Mutterschaftsbeihilfe wird demgegenüber – wie bereits erwähnt – von den Gemeinden geleistet (§ 54 SHG) und muss nur bei unrechtmässigem Bezug zurückerstattet werden (§ 59 Abs. 1 SHG). Diesfalls stünde der Rückerstattungsanspruch der Gemeinde zu und wäre auch von dieser geltend zu machen (§ 59 Abs. 4 SHG).

E. 5.4.2

Unbehelflich ist sodann der Hinweis der Beschwerdeführerin auf das Subsidiaritätsprinzip. Gemäss § 8 SHG haben die Organe der Sozialhilfe bei ihrer Tätigkeit vorrangig die Sozialhilfe anderer Träger zu berücksichtigen, sie zu vermitteln und nötigenfalls anzuregen und zu fördern. Die Bestimmung verweist auf andere (namentlich nichtstaatliche) Träger der Sozialhilfe, deren Leistungen den Leistungen der staatlichen Sozialhilfe (der Gemeinde oder ausnahmsweise des Kantons) vorgehen. Dieses Prinzip wird auch in Art. 28 Abs. 1 SHG verdeutlicht, wonach jemand nur dann Anspruch auf Sozialhilfe hat, wenn er seinen Lebensunterhalt weder aus eigener Kraft (Arbeit, eigene Mittel) noch aus Leistungen Dritter bestreiten kann. Dagegen enthält § 8 SHG keine Angaben dazu, welche Behörde für welche Art von Sozialhilfe zuständig ist. Im Übrigen wird in § 28 Abs. 2 SHG das Subsidiaritätsprinzip dahingehend verdeutlicht, dass die Mutterschaftsbeihilfe der wirtschaftlichen Sozialhilfe (für welche bei Flüchtlingen der Kanton zuständig ist) vorzugehen hat, die wirtschaftliche Sozialhilfe mithin subsidiär zur Mutterschaftsbeihilfe ist.

E. 5.4.3

Die Beschwerdeführerin beruft sich des Weiteren auf § 33 SHG, der die Kostenersatzpflicht des Kantons regelt. Demnach ersetzt der Kanton dem kostenpflichtigen Gemeinwesen die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die er gestützt auf das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1) oder aufgrund von internationalen Abkommen erhält. Allerdings kann die Gemeinde daraus für den vorliegenden Fall von vornherein nichts zu ihren Gunsten ableiten, weil der allfällige Anspruch von A nicht die Kostenersatzpflicht des Kantons gegenüber der beschwerdeführenden Gemeinde betrifft.

E. 5.4.4

Ferner macht die Beschwerdeführerin geltend, es sei stossend, dass sie für die Mutterschaftsbeihilfe der Flüchtlingsfamilie A+B aufkommen solle, obwohl der Bund dem Kanton die Pauschalzahlungen für jedes Mitglied der Familie A+B auch während der Dauer

der Mutterschaftsbeihilfe ausrichte.

E. 5.4.4.1

Gemäss Art. 88 AsylG gilt der Bund den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug dieses Gesetzes, namentlich die Kosten für die Sozialhilfe an Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen mit Pauschalen ab. Bei den Pauschalen handelt es sich um Globalpauschalen. Sie enthalten neben der Abgeltung der eigentlichen Lebenshaltungskosten Beiträge für individuelle Integrationsmassnahmen (wie Sprachkurse, Unterstützung bei der Arbeitssuche oder finanzielle Beiträge an arbeitsmarktliche Massnahmen verschiedener Träger). Die Globalpauschalen werden auf der Basis der in der Datenbank AUPER 2 registrierten Anzahl Personen aus dem Asylbereich ermittelt. Die Berechnung erfolgt unabhängig von den effektiven Kosten, die dem jeweiligen Kanton zur Bewältigung seiner Aufgaben im Asylbereich tatsächlich anfallen – und auch unabhängig von den konkreten Bedürfnissen der einzelnen, zu betreuenden Personen. Es handelt sich um sog. Transferzahlungen, die aufgrund von statistischen Angaben berechnet werden. Sollte der Kanton seine Mittel ungenügend bewirtschaften, hat er die daraus entstehenden finanziellen Konsequenzen selber zu tragen. Der Kanton hat andererseits auch die Möglichkeit, durch eine Effizienzsteigerung Reserven zu bilden. Damit stellt die Globalpauschale einen Anreiz für die Kantone dar, ganzheitlich und unternehmerisch zu handeln (vgl. zum Ganzen: Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, BBl 2002, S. 6866). Die Vorinstanz weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich für den Kanton 2010 und 2011 trotz Bundespauschalen ein Nettoaufwand von mehreren Millionen Franken ergab.

E. 5.4.4.2

Das Bundesrecht überträgt zwar den Kantonen die Aufgabe, für die Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich besorgt zu sein und sieht im Gegenzug den pauschalen Kostenersatz durch den Bund vor. Allerdings schreibt es den Kantonen nicht vor, wie sie die Zuständigkeiten innerkantonale zu regeln haben; namentlich lässt es das Asylgesetz offen, ob einzig der Kanton für die Unterstützung dieser Personen zuständig sein soll oder ob die Gemeinden miteinbezogen werden sollen. Ausserdem schreibt das Bundesrecht weder vor, dass die Kantone sämtliche Kosten der Unterstützung von Personen aus dem Asylbereich zu tragen haben, noch verpflichtet es die Kantone, allfällige Leistungen der Gemeinden abzugelten. Die hier massgebliche gesetzliche Zuweisung der Kompetenzen ist demnach ohne weiteres mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Eine Änderung der kantonalen Kompetenzordnung müsste auf dem Weg der Gesetzgebung erfolgen. Die Vorinstanz führt hierzu aus, dass die Frage der Mutterschaftsbeihilfe an Personen aus dem Asylbereich im Rahmen des laufenden Projekts der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes angegangen werde. Für das vorliegende Verfahren ist indes allein die rechtlich nicht zu beanstandende, geltende Zuständigkeitsordnung zu beachten. Dass die aktuelle Regelung die Konsequenzen für die betroffenen Gemeinden ausblendet, die für die Leistung allfälliger Mutterschaftsbeihilfen an Flüchtlinge keine Rückerstattung des Kantons erhalten, mag die zahlenden Gemeinden hart treffen, dies ändert indessen nichts daran, dass das Kantonsgericht an diese Rechtslage gebunden ist.

E. 5.4.5

Die Beschwerdeführerin erblickt schliesslich darin, dass das Gesundheits- und Sozialdepartement seit der Geburt des Kindes C einstweilen Sozialhilfe geleistet hat eine faktische Anerkennung der beschwerdeführerischen Rechtsauffassung. Dabei blendet sie aus, dass der Kanton nicht vorbehaltlos leistete, sondern lediglich eine absehbare Notlage für die Dauer des hängigen Kompetenzkonfliktes überbrückte. Hinzu kommt, dass selbst ein – die Rechtslage verkennendes – Eingeständnis keine Zuständigkeit des Kantons zu begründen vermöchte.

E. 6

Die Beschwerdeführerin hielt im Einspracheentscheid überdies fest, dass A auch gestützt auf § 55 SHG kein Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe habe, weil sie auf Rückfragen der Gemeinde betreffend Bundesleistungen nicht geantwortet hatte. Nachdem sie ihre Zuständigkeit (wenn auch zu Unrecht) verneint hatte, hätte sie die Vollständigkeit des Gesuchs aber nicht mehr untersuchen dürfen, handelt es sich dabei doch um einen Aspekt der materiellen Beurteilung, welche erst dann vorgenommen werden darf, wenn auf ein Gesuch eingetreten wird. Grundsätzlich ist es damit auch dem Kantonsgericht verwehrt, das Gesuch in materieller Hinsicht zu prüfen. Immerhin ist die Beschwerdeführerin auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz hinzuweisen, wonach die Bundesbeiträge von Art. 88 AsylG an die Kantone und nicht direkt an die bedürftigen Personen ausbezahlt werden, bei diesen mithin keinen Einkommensbestandteil bilden, so dass sie von den Hilfebedürftigen nicht belegt werden müssen (selbst wenn sie dazu in der Lage wären). Mithin geht es, wie die Vorinstanz zu Recht festhält, nicht an, die Ausrichtung von Mutterschaftsbeihilfe (oder von wirtschaftlicher Sozialhilfe) bei Fehlen eines solchen Nachweises gestützt auf § 55 SHG zu verweigern.

E. 7

Aufgrund der Feststellungen und Erwägungen verneinte die beschwerdeführende Gemeinde ihre Zuständigkeit zu Unrecht, indem sie auf As Gesuch um Mutterschaftsbeihilfe nicht eintrat. Der angefochtene Entscheid ist deshalb – wenn auch mit anderer Begründung – zu bestätigen. Das führt zur Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde soweit darauf einzutreten ist. In Bestätigung des angefochtenen Entscheids ist die Sache zur neuen Verfügung an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen.

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