

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00394 vom 27. März 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-03-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2018.00394](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00394)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00394 du 27 mars 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00394 del 27 marzo 2019

## Regeste

Kostenersatz nach § 44 SHG | [Kostenersatz] Nach § 44 Abs. 1 SHG ersetzt der Kanton der Wohngemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist (E. 3.1). Die auf der Entschädigung der Pflegeeltern zu entrichtenden Sozialversicherungsabgaben des Arbeitgebers sind von Gesetzes wegen zu leisten und deshalb Folgekosten der Fremdplatzierung bzw. Unterhaltskosten, für welche die Sorgeberechtigten bei genügenden finanziellen Mitteln aufzukommen hätten und welche von der Wohngemeinde mangels finanzieller Leistungsfähigkeit der Unterhaltsverpflichteten im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe übernommen wurden. Sie sind deshalb nach § 44 Abs. 1 SHG ersatzfähig (E. 3.2-4). Der administrative Aufwand für die Abwicklung des Pflegeverhältnisses stellt keine wirtschaftliche Unterstützungsleistung, sondern (nicht ersatzfähigen) Verwaltungsaufwand dar, welchen die Wohngemeinde aufgrund ihrer Zuständigkeiten im Rahmen des Sozialhilfe- und Kindesschutzrechts zu tragen hat (E. 3.5). Teilweise Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2018.00394 Urteil der 3. Kammer vom 27. März 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen Gemeinde A, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Sozialamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Kostenersatz nach § 44 SHG, hat sich ergeben: I. A. Mit Wirkung ab 24. August 2008 wurden der Gemeinde A eine 1972 geborene Staatsangehörige des Landes D und deren vier Kinder (geboren 1998, 2000, 2002 und 2003) zu Unterbringung, Betreuung und Unterstützung zugewiesen. Die Familie war im Juni selbigen Jahres in die Schweiz eingereist und hatte um Asyl ersucht; am 1. April 2010 wurde sie vorläufig aufgenommen. In der Folge zeigte sich, dass die Mutter nicht in der Lage war, für sich oder die Kinder zu sorgen, weshalb für alle Kinder eine Beistandschaft nach Art. 308 des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) errichtet, eine Berufsbeiständin eingesetzt und der Kindsmutter das Aufenthaltsbestimmungsrecht nach Art. 310 ZGB entzogen wurde. Die Kinder wurden in einer Pflegefamilie in A untergebracht. B. Am 6. Mai 2010 zeigte die Gemeinde A dem Sozialamt des Kantons Zürich (nachfolgend "kantonales Sozialamt") an, dass sie der der Frau aus dem Land D und ihren Kindern wirtschaftliche Hilfe gewähre, und machte einen entsprechenden Kostenersatzanspruch geltend. In der Folge wurden der Gemeinde A die dem kantonalen Sozialamt halbjährlich mit Einzelfallrechnungen gemeldeten und zwischen

dem 1. April 2010 und dem 30. Juni 2014 entstandenen Kosten ersetzt. Nach Erhalt der Einzelfallrechnung für das zweite Halbjahr 2014 im Gesamtbetrag von Fr. 78'030.35 verlangte das kantonale Sozialamt mit Schreiben vom 26. Mai 2015 nähere Informationen zu verschiedenen Kostenpunkten. Mit Verfügung vom 16. November 2015 wies das kantonale Sozialamt das Begehren der Gemeinde A um Leistung von Kostenersatz in der Höhe von Fr. 78'030.35 gemäss der Einzelfallrechnung für das 2. Halbjahr 2014 ab. II. Mit Rekurs vom 4./10. Dezember 2015 verlangte die Gemeinde A sinngemäss, das kantonale Sozialamt (recte: der Staat Zürich) sei zu verpflichten, vollumfänglich für die von ihr im 2. Halbjahr 2014 übernommenen Kosten Ersatz zu leisten. Am 11. Januar 2018 reduzierte sie ihr Begehren insoweit, als auf Ersatzleistungen für "Verfahrenskosten der KESB" verzichtet werde. Mit Entscheid vom 11. Juni 2018 nahm die Sicherheitsdirektion vom Teilrückzug des Rekurses "mit Bezug auf die Kosten des KESB-Verfahrens" Vormerk und schrieb das Verfahren insoweit als erledigt ab (Dispositiv-Ziff. I); im Übrigen wies sie den Rekurs ab (Dispositiv-Ziff. II). III. Die Gemeinde A führte am 1./2. Juli 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und verlangte, der Rekursentscheid sei aufzuheben und "die Einzelfallabrechnung [...] in der gesamten Höhe von Fr. 78'030.35 gut zu heissen". Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 9./12. Juli 2018 auf Vernehmlassung. Das kantonale Sozialamt verlangte mit Beschwerdeantwort vom 5. September 2018, das Rechtsmittel sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amts wegen. Diese ist unter anderem betreffend erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion über Anordnungen eines Amtes etwa betreffend den kantonalen Kostenanteil an Sozialhilfeleistungen nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a Abs. 1, 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario VRG gegeben. 1.2 Zunächst ist zu prüfen, was Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bildet: 1.2.1 Ausgangspunkt der hier zu beurteilenden Streitigkeit bildet die Verfügung vom 16. November 2015, womit das kantonale Sozialamt ein Gesuch der Beschwerdeführerin um Fr. 78'030.35 Kostenersatz gemäss der Einzelfallrechnung für das 2. Halbjahr 2014 abwies. Wörtlich genommen verneint das kantonale Sozialamt in dieser Verfügung den geltend gemachten Ersatzanspruch vollumfänglich. Verfügungen sind indessen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht nach ihrem (zuweilen nicht sehr treffend verfassten) Wortlaut zu verstehen, sondern es ist – vorbehältlich der hier nicht interessierenden Problematik des Vertrauensschutzes – nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Gehalt zu fragen (BGE 132 V 74 E. 2, 120 V 496 E. 1a). Es gilt deshalb zu prüfen, welche Rechtsfolge das kantonale Sozialamt am 16. November 2015 tatsächlich anordnen wollte. 1.2.2 Nach § 44 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) ersetzt der Kanton der Wohngemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist. Der Kostenersatz wird nach § 34 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV, LS 851.11) mit schriftlicher Anzeige des Hilfsfalls an die zuständige Behörde bzw. das kantonale Sozialamt (vgl. § 7a SHV) geltend gemacht (Abs. 1); vom Kanton zu übernehmende Kosten sind dem kantonalen Sozialamt halbjährlich in Rechnung zu stellen (Abs. 4). Das kantonale Sozialamt entscheidet über die Anerkennung der staatlichen Kostenersatzpflicht (§ 36 Abs. 1 SHV). 1.2.3 In der Ausgangsverfügung hielt das kantonale Sozialamt einleitend fest, die Beschwerdeführerin ersuche um Erstattung eines Betrages von total Fr. 78'030.35. Darin enthalten seien

Auslagen für die Pflegeplatzierung der vier Kinder in der Höhe von Fr. 7'812.70 pro Monat, Kosten gemäss einer Rechnung der KESB B vom 24. Juni 2014 über Fr. 7'556.90 sowie Fr. 1'814.40 Übersetzungskosten. Es gelte zu prüfen, ob diese Auslagen (im Umfang von Fr. 56'247.50) als Sozialhilfeauslagen zu qualifizieren bzw. der Beschwerdeführerin nach § 44 Abs. 1 SHG durch den Beschwerdegegner zu ersetzen seien. Das kantonale Sozialamt nahm mithin keine umfassende Prüfung des geltend gemachten Ersatzanspruches vor. Damit bejahte es diesen von vornherein implizit im Umfang von Fr. 21'782.85. Hinsichtlich der geltend gemachten Kosten für die Pflegeplatzierung der Kinder hielt es fest, aus den Akten gehe hervor, dass es sich nicht wie ursprünglich angenommen um eine vorübergehende ausserfamiliäre Betreuung, sondern um dauernde Fremdplatzierungen handle, weshalb die Beschwerdeführerin für jedes Kind eine eigene Unterstützungsanzeige sowie (im Fall der Mutter) eine Nachtragsmeldung zu den geänderten Verhältnissen hätte einreichen müssen. Grundsätzlich müssten deshalb die bereits erstatteten Kosten der Fremdplatzierung zurückgefordert werden, weil sie nicht im Unterstützungsfall der Mutter angefallen seien. Soweit die fraglichen Auslagen tatsächlich Sozialhilfeausgaben betroffen hätten, sei darauf jedoch für die Vergangenheit ausnahmsweise zu verzichten. Die in Rechnung gestellten monatlichen Kosten der Pflegeplatzierung setzten sich zusammen aus der Arbeitsentschädigung für die Pflegeeltern von Fr. 855.- pro Kind, den darauf anfallenden Sozialversicherungsabgaben von (insgesamt) Fr. 254.70, den Auslagen für Unterkunft, Ernährung, Nebenkosten und Bekleidung für die vier Kinder von total Fr. 3'890.- sowie einem Vereinsbeitrag von Fr. 248.-. Bei den Sozialversicherungsabgaben sowie dem Vereinsbeitrag handle es sich nicht um sozialhilferechtliche Unterstützungsleistungen, weshalb hierfür auch kein Kostenersatzanspruch bestehe. Ein solcher bestehe lediglich hinsichtlich der Arbeitsentschädigung der Pflegeeltern (Fr. 855.- pro Kind und Monat) sowie für die unter dem Titel Spesen geltend gemachten Auslagen für Unterkunft, Ernährung, Nebenkosten und Bekleidung der Kinder (total Fr. 3'890.- pro Monat). Die entsprechenden Kosten hätten freilich in je eigenen Unterstützungsfällen für jedes Kind separat geltend gemacht werden müssen. Ausnahmsweise werde "die Weiterverrechnung der Arbeitsentschädigung für die Pflegeeltern sowie der Spesen im vorliegenden Unterstützungsfall noch bis zum 31. Dezember 2015 toleriert". Für die geltend gemachten Kosten gemäss einer Rechnung der KESB B vom 24. Juni 2014 über Fr. 7'556.90 verneinte das kantonale Sozialamt einen Ersatzanspruch. Der geltend gemachte Ersatzanspruch für Übersetzungskosten in der Höhe von Fr. 1'814.40 könne hingegen akzeptiert werden; insoweit sei ein Kostenersatzanspruch der Beschwerdeführerin zu bejahen. Abschliessend erwog das kantonale Sozialamt, das Gesuch der Beschwerdeführerin um Leistung eines Kostenersatzes nach § 44 Abs. 1 SHG sei "für die mit Einzelfallrechnung für das 2. Halbjahr 2014 in Rechnung gestellten Sozialversicherungsabgaben, die Vereinsbeiträge sowie die Kosten gemäss Rechnung der KESB vom 24. Juni 2014" abzuweisen. 1.2.4 Aus dem Dargelegten erhellt, dass das kantonale Sozialamt das Gesuch der Beschwerdeführerin nicht vollumfänglich, sondern nur hinsichtlich der geltend gemachten Auslagen für die Sozialversicherungsabgaben der Pflegeeltern (Fr. 254.70 pro Monat bzw. Fr. 1'528.20 für das 2. Halbjahr 2014) und die Vereinsbeiträge (Fr. 248.- pro Monat bzw. Fr. 1'488.- für das 2. Halbjahr 2014) sowie der von der KESB B in Rechnung gestellten Kosten von Fr. 7'556.90 abweisen wollte. Entsprechend bildeten (nur) diese Positionen den Streitgegenstand im Rekursverfahren (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], Vorbemerkungen

zu §§ 19–28a N. 44). Die Beschwerdeführerin hat sodann ihr Rekursbegehren vor der Vorinstanz insoweit reduziert, als sie auf die Geltendmachung eines Ersatzanspruchs für die Kosten gemäss der Rechnung der KESB B (Fr. 7'556.90) (nachträglich) verzichtete. Insoweit hat die Vorinstanz den Rekurs als (durch Teilrückzug) erledigt abgeschlossen (oben II; vgl. Alain Griffel, VRG-Kommentar, § 28 N. 8+17+20 ff.). Entsprechend betrifft die vorinstanzliche Rekursabweisung den geltend gemachten Ersatzanspruch für die Sozialversicherungsabgaben der Pflegeeltern (total Fr. 1'528.20) sowie die Vereinsbeiträge (total Fr. 1'488.-). 1.2.5 Nach dem Wortlaut ihres Beschwerdeantrags verlangt die Beschwerdeführerin die Aufhebung des Rekursentscheids sowie die Verpflichtung des Beschwerdegegners zur Leistung von Kostenersatz entsprechend ihrer Einzelfallrechnung für das 2. Halbjahr 2014 im Gesamtbetrag von Fr. 78'030.35. Aus der Beschwerdebegründung erhellt indes, dass sie nur die Rekursabweisung im oben 1.2.4 aufgezeigten Umfang anfecht. (Auch) Deshalb beschränkt sich der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens auf die Frage der Kostenersatzpflicht des Beschwerdegegners für die umstrittenen Sozialversicherungsabgaben der Pflegeeltern sowie die Vereinsbeiträge. 1.3 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Hintergrund der hier umstrittenen Ersatzansprüche ist ein Konflikt zwischen zwei Gemeinwesen (den Parteien), die einander nicht hoheitlich gegenüberstehen; vielmehr ist die Beschwerdeführerin Adressatin der vom kantonalen Sozialamt gestützt auf § 36 Abs. 1 SHV erlassenen Ausgangsverfügung. Der Beschwerdeführerin ist deshalb die allgemeine Beschwerdebefugnis zuzuerkennen bzw. ihre Legitimation ist gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG zu bejahen (vgl. BGE 138 II 506 E. 2.3, vgl. ferner Bertschi, § 21 N. 99+102 f.+105 f.+117). 1.4 Nach § 54 Abs. 1 VRG muss die Beschwerdeschrift einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Das kantonale Sozialamt beantragt, auf die Beschwerde sei mangels genügender Begründung nicht einzutreten, soweit die Beschwerdeführerin verlangt, der Beschwerdegegner sei zu verpflichten, Ersatz für die geleisteten Vereinsbeiträge zu leisten. Aus der Beschwerdeschrift geht indes mit genügender Bestimmtheit hervor, dass die Beschwerdeführerin der Auffassung ist, § 44 Abs. 1 SHG verpflichte den Beschwerdegegner zur Übernahme sämtlicher aus der Fremdplatzierung resultierender Kosten und sowohl die Sozialversicherungsabgaben als auch die Vereinsbeiträge zu diesen Folgekosten zählt. Sodann ist zu berücksichtigen, dass die Begründung bzw. willkürliche Rechtsanwendung der Vorinstanz die sachliche Auseinandersetzung mit dem Rekursentscheid beeinträchtigte (unten 2.3 f.). Das Begründungserfordernis ist als erfüllt zu betrachten (vgl. auch Griffel, § 54 N. 1 in Verbindung mit § 23 N. 6+17). 1.5 Weil auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde – umfassend bzw. entsprechend der Darlegung des Streitgegenstands (oben 1.2) – einzutreten. 1.6 Der Streitwert beträgt nach dem oben 1.2 Ausgeführten Fr. 3'016.20 (Ersatzansprüche in der Höhe von Fr. 1'528.20 für Sozialversicherungsbeiträge der Pflegeeltern sowie von Fr. 1'488.- für Vereinsbeiträge). Deshalb wäre an sich der Einzelrichter zum Entscheid berufen; vorliegend rechtfertigt es sich indessen, dem Fall grundsätzliche Bedeutung

zuzumessen und ihn durch die Kammer zu erledigen (§ 38b Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 e contrario VRG).

2. 2.1 Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in formeller Hinsicht vor, den Rekursentscheid ungenügend begründet und damit ihren (der Beschwerdeführerin) Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt zu haben. So habe sich die Sicherheitsdirektion nicht mit dem von ihr vorgetragenen Argument befasst, dass bei Platzierungen in einem Heim oder einer beispielsweise über das Zentrum Röteli abgerechneten Pflegefamilie die Vollkosten zugelassen würden.

2.2 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fliesst das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person, dass die Behörde deren Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes Vorbringen ausdrücklich widerlegen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann geheilt werden, wenn sie nicht besonders schwer wiegt und die unterlassene Gehörsgewährung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz gestattet (vgl. etwa BGE 133 I 201 E. 2.2, 126 I 68 E. 2; zur Kontroverse in der Lehre über die Heilung von Gehörsverletzungen Benjamin Schindler, Die "formelle Natur" von Verfahrensgrundrechten. Verfahrensfehlerfolgen im Verwaltungsrecht – ein Abschied von der überflüssigen Figur der "Heilung", ZBl 106/2005, S. 169–196; Hansjörg Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, SJZ 100/2004, S. 377 ff.). Dies gilt vor allem dann und selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung, wenn eine Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs lediglich einen formalistischen Leerlauf darstellen und zu einer unnötigen Verfahrensverlängerung führen würde (Albertini, S. 459; vgl. auch Griffel, § 8 N. 38; BGr, 4. März 2009, 8C\_845/2008, E. 4.2.1; VGr, 2. September 2009, VB.2009.00083, E. 4.3).

2.3 Zu den Kosten für die Sozialversicherungsabgaben der Pflegeeltern erwägt die Vorinstanz im Wesentlichen, es handle sich dabei um Folgekosten der Fremdplatzierung, welche "grundsätzlich" (ersatzfähige) wirtschaftliche Hilfe im Sinn des Sozialhilfegesetzes bzw. nach den Bedürfnissen der betroffenen Personen bemessene Geldleistungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) darstellten. Sodann prüft sie, ob diese Kosten unter einen der Ausnahmetatbestände gemäss Art. 3 Abs. 2 ZUG subsumiert werden können, und führt verschiedene Argumente dagegen an. Sie schliesst dann aber ohne nähere Begründung, die Auffassung des kantonalen Sozialamts, es handle sich bei den verrechneten Sozialversicherungsbeiträgen nicht um Sozialhilfeleistungen im Sinn des Art. 3 Abs. 1 ZUG, könne "nicht als geradezu unhaltbar" bezeichnet werden. Das kantonale Sozialamt habe in mehreren vergleichbaren Situationen entsprechend gehandelt. Ob der Beschwerdegegner in vergleichbaren Situationen wie von der Beschwerdeführerin geltend

gemacht "via Pflegegeldpauschalen an Pflegefamilienvereine mitunter auch Sozialversicherungsbeiträge mitfinanziert" habe, wäre "näher zu prüfen und würde eine sachlich kaum zu rechtfertigende Ungleichbehandlung darstellen". Angesichts der bestehenden Praxis des kantonalen Sozialamts bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse an einem kantonal höchstrichterlichen Entscheid zu den sich stellenden Grundsatzfragen, fehle es ihr (der Vorinstanz) doch als nicht nur verwaltungsinterner, sondern gar direktionsinterner Rekursinstanz an der in solchen Fällen notwendigen richterlichen Unabhängigkeit. Zu berücksichtigen sei auch, dass die Beschwerdeführerin einen abweisenden Rekursentscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechten könne, welche Möglichkeit das kantonale Sozialamt nicht habe. In Abwägung aller Aspekte sei der Rechtsauffassung des kantonalen Sozialamts zu folgen und der Rekurs auch hinsichtlich der strittigen Sozialversicherungsbeiträge abzuweisen. Zu den geltend gemachten Kosten für die Vereinsbeiträge hält die Vorinstanz fest, diese stellten nicht wirtschaftliche Sozialhilfeleistungen, sondern nicht ersatzfähigen Verwaltungsaufwand dar; soweit die Beschwerdeführerin geltend mache, dass "die Rechnung für Betreuungsaufgaben eines [anderen] Vereins [...] dem Kanton gesamthaft in Rechnung gestellt werden" dürfte, führe sie nicht aus, worauf sich dieser Vergleich beziehe und welche Kostenkomponenten abgegolten würden, weshalb es diesbezüglich an der notwendigen Substanziierung fehle. Im Übrigen könne auf das in E. 11.3 (mithin zur gewünschten Überprüfung der Praxis des kantonalen Sozialamts durch das Verwaltungsgericht) Gesagte verwiesen werden. 2.4 Aus dem Dargelegten erhellt, dass die Kritik der Beschwerdeführerin insoweit nicht durchschlägt, als sie eine Auseinandersetzung mit dem Vorwurf der Ungleichbehandlung hinsichtlich der Kosten für die Vereinsbeiträge mangels genügender Substanziierung ablehnt und hinsichtlich der Kosten für die Sozialversicherungsabgaben unterlässt, weil sie aus anderen Gründen zum Schluss kommt, der Rekurs sei (auch insoweit) abzuweisen. Nichtsdestotrotz ist der Vorinstanz ein Begründungsmangel vorzuwerfen: Die Rekursabweisung ist insbesondere hinsichtlich der umstrittenen Kosten für die Sozialversicherungsabgaben im Ergebnis einzig damit begründet, dass das kantonale Sozialamt für derartige Aufwendungen praxismässig keinen Ersatz leiste. Obschon die Vorinstanz diese Praxis als unrechtmässig erachtet, weist sie das Rechtsmittel aufgrund taktischer Überlegungen zum Instanzenzug bzw. der Beschwerdelegitimation und damit aus sachfremden Gründen ab. Darin liegt zugleich eine materielle Rechtsverweigerung; der Rekursentscheid ist insoweit im Ergebnis unhaltbar und eine sachliche Auseinandersetzung mit ihm nicht möglich. 2.5 In Zusammenhang mit der hier umstrittenen Ersatzpflicht des Beschwerdegegners stellen sich keine Ermessensfragen; das Verwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht frei überprüfen (vgl. § 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Es kann deshalb zur Vermeidung eines formalistischen Leerlaufs auf eine Rückweisung verzichtet werden. Diesem Umstand ist aber immerhin im Rahmen der Kostenverteilung Rechnung zu tragen (unten 5).

### **E. 3.1**

Der Kanton ersetzt der Wohngemeinde nach § 44 Abs. 1 SHG wie erwähnt (oben 1.2.1) die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist. Nicht übernommen werden demgegenüber die der Gemeinde aus persönlicher Hilfe im Sinn der §§ 11 ff. SHG entstehenden Kosten sowie der aus den ihr obliegenden Aufgaben (vgl. § 7 SHG) resultierende Verwaltungsaufwand. Umstritten ist, ob die auf der Entschädigung der

Pflegeeltern zu entrichtenden Sozialversicherungsabgaben sowie die Vereinsbeiträge wirtschaftliche Hilfeleistungen im Sinn des Sozialhilfegesetzes und damit im Sinn des § 44 Abs. 1 SHG ersatzfähige Kosten darstellen.

### **E. 3.2**

Die wirtschaftliche Hilfe soll nach § 15 SHG das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (Abs. 1); Kindern und Jugendlichen ist eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönliche Förderung und Ausbildung zu ermöglichen (Abs. 3). Grundlage für die Bemessung bilden gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), wobei begründete Abweichungen im Einzelfall vorbehalten bleiben. Gemäss Art. 276 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) haben die Eltern für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, inbegriffen die Kosten von Erziehung, Ausbildung und Kinderschutzmassnahmen (Abs. 1); der Unterhalt wird durch Pflege und Erziehung oder, wenn das Kind nicht unter der Obhut der Eltern steht, durch Geldzahlung geleistet (Abs. 2). Die Eltern bleiben mithin auch bei einer allfälligen Fremdunterbringung des Kindes unterhaltspflichtig. Die Pflegeeltern haben grundsätzlich Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld (vgl. Art. 294 Abs. 1 ZGB). Wo die primäre und im Prinzip ausschliessliche Unterhaltspflicht der Eltern versagt, müssen wegen der Unentbehrlichkeit des Unterhalts subsidiär (unterhaltspflichtige) Dritte einspringen; sind weder Unterhalts- noch Unterstützungspflichtige vorhanden oder diese nicht (ausreichend) leistungsfähig, hat das Gemeinwesen die (verbleibenden) Kosten des Unterhalts nach den einschlägigen Bestimmungen des öffentlichen Rechts zu tragen (vgl. Art. 293 ZGB; Peter Breitschmid/Annasofia Kamp, Basler Kommentar, 2014, Art. 276 N. 13 ff.). Kommt das Gemeinwesen für den Unterhalt auf, so geht der Unterhaltsanspruch kraft Legalzession auf es über (Art. 289 Abs. 2 ZGB; Breitschmid/ Kamp, Art. 289 ZGB N. 9).

### **E. 3.3**

Wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, verfolgen das Sozialhilfegesetz und die SKOS-Richtlinien überwiegend das Prinzip der Subjekthilfe und tragen mithin den persönlichen und örtlichen Verhältnissen des Einzelfalls Rechnung (vgl. auch § 17 Abs. 1 Satz 1 SHV). Weiter ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass es für die hier umstrittene Zuordnung der auf dem Pflegegeld erhobenen Sozialversicherungsabgaben sowie der Vereinsbeiträge zu den Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe entscheidend darauf ankommt, ob die betreffenden Kosten – bei ausreichenden finanziellen Mitteln – von den Unterstützten bzw. den Unterhaltspflichtigen zu tragen wären.

### **E. 3.4**

Das kantonale Sozialamt stellt nicht in Abrede, dass die Pflegeeltern vorliegend als unselbständig erwerbend zu geltend haben (vgl. zur sozialversicherungsrechtlichen Stellung von Pflegeeltern Karin Anderer, Das Pflegegeld in der Dauerfamilienpflege und die sozialversicherungsrechtliche Rechtsstellung der Pflegeeltern, Zürich etc. 2012, Rz. 328 ff. mit zahlreichen Hinweisen, insbesondere Rz. 361). Sodann ist unbestritten, dass es sich bei den unter dem Titel der Entschädigung der Pflegeeltern geltend gemachten Aufwendungen um Kosten handelt, die aus der Fremdplatzierung der Kinder resultieren und zum Kindesunterhalt bzw. zur wirtschaftlichen Hilfe zu zählen und mithin ersatzfähig sind. Die

auf dem Pflegegeld zu entrichtenden Sozialversicherungsabgaben des Arbeitgebers sind von Gesetzes wegen zu leisten. Sie sind deshalb ebenfalls Folgekosten der Fremdplatzierung bzw. Unterhaltskosten, für welche die Eltern bei genügenden finanziellen Mitteln aufzukommen hätten und welche die Beschwerdeführerin hier im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe getragen hat. Entsprechend sind diese Kosten nach § 44 Abs. 1 SHG ersatzfähig. Dass in Konstellationen wie der vorliegenden nicht die (primär) unterhaltspflichtigen Eltern der fremdplatzierten Kinder Schuldner der Sozialversicherungsbeiträge sein mögen, ändert daran nichts. Ergänzend kann auf die Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

### **E. 3.5**

Den Vorbringen der Beschwerdeführerin im Rekursverfahren ist zu entnehmen, dass es sich bei den unter dem Titel "Vereinsbeitrag" geltend gemachten monatlichen Kosten von Fr. 248.- um eine Entschädigung des Vereins C für den mit dem Pflegeverhältnis in Zusammenhang stehenden administrativen Aufwand handelt; namentlich scheint es dabei um eine Entschädigung für die Übernahme der Arbeitgeberfunktion gegenüber dem Sozialversicherungsträger sowie die Abwicklung der Lohnzahlungen an die Pflegeeltern zu gehen. Dieser administrative Aufwand für die Abwicklung des Pflegeverhältnisses stellt keine im Sinn der Subjekthilfe zu leistende wirtschaftliche Unterstützungsleistung dar, vielmehr handelt es sich dabei um Verwaltungsaufwand, welchen die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Zuständigkeiten im Rahmen des Sozialhilfe- und Kindesschutzrechts zu tragen hat. Auf die entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz kann verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

### **E. 4**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. In Aufhebung von Dispositiv-Ziff. II des Rekursentscheids vom 11. Juni 2018 sowie in teilweiser Aufhebung der Verfügung vom 16. November 2015 im Sinn der Erwägungen (soweit ein Ersatzanspruch für die mit Einzelfallrechnung für das 2. Halbjahr 2014 geltend gemachten Kosten für auf der Entschädigung der Pflegeeltern anfallenden Sozialversicherungskosten verneint wurde) ist der Beschwerdegegner zu verpflichten, (auch) für diese Kosten von insgesamt Fr. 1'528.20 Ersatz zu leisten. Im Übrigen bzw. hinsichtlich des geltend gemachten Ersatzanspruchs für die Vereinsbeiträge von Fr. 1'488.- ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 5**

Bei der Festlegung der Höhe der Gerichtsgebühr ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eine wiederkehrende Leistung im Streit liegt. Ausgangsgemäss wären die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Parteien an sich je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Vorliegend rechtfertigt es sich indessen aufgrund der Umstände, die Kosten in teilweiser Anwendung des Verursacher- und Billigkeitsprinzips dem Beschwerdegegner zu einem Drittel und der Vorinstanz zu zwei Dritteln aufzuerlegen. Parteientschädigungen wurden nicht verlangt.