



VG.2019.59/E

**Das Verwaltungsgericht  
des  
Kantons Thurgau**

in der Besetzung:

Dr. M. Stähli, Vizepräsident  
M. Alde  
D. Clematide  
J. Schlatter  
R. Wenger-Lenherr  
J. Laager, Gerichtsschreiber

**hat am 11. September 2019**

in Sachen

**M.**

[REDACTED]  
[REDACTED] Sirmach  
v.d. [REDACTED], Regionale  
Berufsbeistandschaft des Bezirks  
Münchwilen, Winterthurerstrasse 14,  
Postfach 236, 8370 Sirmach

Beschwerdeführerin

gegen

**Departement für Finanzen und Soziales  
des Kantons Thurgau,**  
Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld

Vorinstanz

und


**Politische Gemeinde Eschlikon,**  
v.d. die Fürsorgebehörde Eschlikon,  
Wiesenstrasse 3, Postfach, 8360 Eschlikon

verfahrensbeteiligte Gemeinde

betreffend **Übernahme Fremdplatzierungskosten**

- Entscheid vom 18. März 2019
- Beschwerde vom 4. April 2019

**entschieden:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet.
3. Mitteilung an:
  -  Regionale Berufsbeistandschaft des Bezirks Münchwilen, Winterthurerstrasse 14, Postfach 236, 8370 Sirnach, zuhanden der Beschwerdeführerin
  - Departement für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau, Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld
  - Fürsorgebehörde Eschlikon, Wiesenstrasse 3, 8360 Eschlikon, zuhanden der verfahrensbeteiligten Gemeinde

**Rechtsmittel**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde erhoben werden. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen. Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

## Sachverhalt

Im Nachgang zu einer Gefährdungsmeldung der Klinik für Kinder und Jugendliche des Kantonsspitals Münsterlingen (KSM) vom 5. Juli 2018 wurde [REDACTED] Regionale Berufsbeistandschaft des Bezirks Münchwilen, mit Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Münchwilen vom 19. Juli 2018 zur Beiständin von M [REDACTED] geboren am [REDACTED] 2018, ernannt (vgl. Beschwerdebeilagen 1 und 2). Mit Schreiben vom 4. Oktober 2018 (Beschwerdebeilage 2) stellte die Beiständin [REDACTED] gegenüber der KESB Münchwilen die Anträge, es sei die Platzierung von M [REDACTED] in der Pflegefamilie [REDACTED] Sirnach, per 8. Oktober 2018 superprovisorisch zu verfügen und es seien die Aufträge der Beiständin entsprechend anzupassen. Gleichzeitig stellte die Beiständin gegenüber den Sozialen Diensten der Politischen Gemeinde Eschlikon (nachfolgend PG Eschlikon) den Antrag, es sei für die behördliche Platzierung von M [REDACTED] in der Pflegefamilie [REDACTED] subsidiäre Kostengutsprache ab 8. Oktober 2018 bis zur Auflösung der Pflegevertrages zu leisten, dies bei einer Tagespauschale für die Pflegefamilie von Fr. 180.--/Tag und Nebenkosten gemäss dem Kostenblatt der Organisation Shelter Schweiz von Fr. 150.--/Monat (act. 10/3 der Akten des Departements für Finanzen und Soziales [DFS], nachfolgend „act.“ zitiert).

Mit Entscheid vom 8. Oktober 2018 (in act. 9) entzog der Vizepräsident der KESB Münchwilen den Eltern von M [REDACTED] (das heisst der Mutter [REDACTED] und dem Vater [REDACTED] im Sinne einer superprovisorischen Massnahme das Aufenthaltsbestimmungsrecht über M [REDACTED]. Ebenfalls im Sinne einer superprovisorischen Massnahme wurde angeordnet, dass M [REDACTED] per 8. Oktober 2018 über die Organisation Shelter Schweiz bei der Pflegefamilie [REDACTED] Sirnach, untergebracht werde. Die Beiständin [REDACTED] wurde beauftragt, die Unterbringung von M [REDACTED] bei der Pflegefamilie [REDACTED] per 8. Oktober 2018 sicherzustellen, die Unterbringung zu begleiten und deren Finanzierung sicherzustellen.

Nach Anhörung der Eltern von M. [REDACTED] entschied die KESB Münchwilen am 19. Oktober 2018 (in act. 9), dass der am 8. Oktober 2018 superprovisorisch angeordnete Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern aufgehoben und das Aufenthaltsbestimmungsrecht den Eltern wieder zurückgegeben werde. Zudem wurden die Aufträge der Beiständin neu definiert.

Nachdem die Präsidentin die Fürsorgebehörde der PG Eschlikon am 5. Oktober 2018 superprovisorisch Kostengutsprache für die Fremdplatzierung von M. [REDACTED] bei der Pflegefamilie [REDACTED] für den Zeitraum vom 8. Oktober 2018 bis 30. November 2018 erteilt hatte (act. 10/7), entschied die Fürsorgebehörde der PG Eschlikon mit Entscheid vom 26. November 2018 (act. 10/10), dass die Fremdplatzierungskosten für M. [REDACTED] für den Zeitraum von 8. Oktober 2018 bis 28. Februar 2019 übernommen würden, da es sich um eine Notfallplatzierung handle. Gleichzeitig wurde entschieden, dass ab 1. März 2019 die empfohlenen Ansätze zur Bemessung des Pflegegeldes für Pflegefamilien gemäss den Richtlinien des Departements für Justiz und Sicherheit (DJS) zur Bemessung des Pflegegeldes für Kinder und Jugendliche in privaten Pflege- und Tagesfamilien (nachfolgend „RL DJS Pflegegeld“; abrufbar unter [https://djs.tg.ch/public/upload/assets/35659/RL%20DJS%20Pflegegeld\\_170101.pdf](https://djs.tg.ch/public/upload/assets/35659/RL%20DJS%20Pflegegeld_170101.pdf)) ausgerichtet würden. Zudem wurden die Beiständin [REDACTED] und die Sorgeberechtigten aufgefordert, per 1. März 2019 eine geeignete Pflegeplatzierung für [REDACTED] zu finden, welche den Richtlinien des DJS zur Bemessung des Pflegegeldes entspreche.

Dagegen erhob M. [REDACTED] vertreten durch ihre Beiständin, am 20. Dezember 2018 Rekurs und beantragte, es sei bis zur Auflösung des Pflegevertrags, mindestens aber bis 31. Dezember 2020, für die Verlängerung der dauerhaften Platzierung subsidiäre Kostengutsprache im Umfang von täglich Fr. 180.-- und monatlichen Nebenkosten von Fr. 150.-- zu leisten.

Mit Entscheid vom 18. März 2019 wies das DFS den Rekurs ab und hielt fest, dass die Kosten für die Fremdplatzierung von M. [REDACTED] von der PG Eschlikon ab 1. März 2019 gemäss den in den RL DJS Pflegegeld empfohlenen Ansätzen zur Bemessung

des Pflegegeldes subsidiär zu übernehmen seien. Zur Begründung führte das DFS im Wesentlichen an, es sei in Bezug auf die mit Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 angeordnete weitere Unterbringung von M. [REDACTED] bei der Pflegefamilie [REDACTED] von notwendigen Leistungen auszugehen. Gemäss Ziff. 2 lit. f des Entscheids der KESB vom 19. Oktober 2019 sei unbestritten, dass man die Organisation Shelter Schweiz in die Ausarbeitung eines Besuchsrechts habe einbeziehen müssen. Es sei allerdings im gleichen Entscheid in Ziff. 2 lit. g ausdrücklich festgehalten worden, dass bei Bedarf der Antrag auf eine behördliche Regelung des Besuchsrechts der Eltern zu stellen sei. Ebenfalls sei ein entsprechender Antrag zu stellen, falls weitergehende Kindesschutzmassnahmen nötig würden (Ziff. 2 lit. h des KESB-Entscheids). Eine über den Auftrag zur Ausarbeitung eines Besuchsrechts hinausgehende Aufgabe habe die KESB der Organisation Shelter Schweiz nicht erteilt. Es stelle sich somit die Frage, ob die PG Eschlikon an das im privatrechtlichen Pflegevertrag pauschal vereinbarte Pflegegeld gebunden sei. In einer ersten Phase der Eingewöhnung von M. [REDACTED] von Oktober 2018 bis Ende Februar 2019 und während der Ausarbeitung der Modalitäten bezüglich des Besuchsrechts sei die PG Eschlikon gewillt gewesen, die hohen Kosten der Organisation Shelter Schweiz für die Begleitung, Betreuung und Aus-/Weiterbildung etc. der Pflegeeltern zu übernehmen. Weshalb die Pauschale für die Organisation Shelter Schweiz bis Ende 2020 übernommen werden müsste, begründe die Beiständin nicht. Es werde auch nirgends aufgeschlüsselt, wie genau sich die Kosten der Organisation Shelter Schweiz für die Unterstützung der Pflegefamilie [REDACTED] zusammensetzten. Dass die PG Eschlikon nicht bereit sei, diese hohe Tagespauschale ohne konkrete Anhaltspunkte zu übernehmen, sei aus Verhältnismässigkeitsgründen nachvollziehbar. Dem KESB-Entscheid vom 19. Oktober 2019 sei nicht zu entnehmen, dass die Fremdplatzierung von M. [REDACTED] in der Pflegefamilie [REDACTED] und deren Begleitung und Betreuung durch die Organisation Shelter Schweiz die einzig gangbare Möglichkeit sei, dem Kindeswohl von M. [REDACTED] umfassend Rechnung zu tragen. Würde der privatrechtliche Vertrag zwischen den Pflegeeltern und Shelter Schweiz die subsidiär zur Kostenübernahme verpflichtete PG Eschlikon schrankenlos dahingehend binden, jede vereinbarte Leistung bzw. Pauschalabgeltung im Rahmen der Sozialhilfe übernehmen zu müssen, wäre dies im Ergebnis ein privatrechtlich nichtiger Vertrag zulasten Dritter. Zu berücksichtigen sei überdies, dass das für Pflegefamilien zuständige DJS in seinem

Schreiben vom 18. Januar 2018 an den Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) spezifisch propagiere, dass eine etwaige Begleitung des Pflegeverhältnisses durch eine Dienstleistungsanbieterin in der Familienpflege (DAF; früher Familienplatzorganisation FPO) in einem separaten Vertrag zu regeln sei, der situationsbedingt angepasst werden könne, da der Begleitungsbedarf von Pflegeeltern während eines Pflegeverhältnisses naturgemäss stark variere. Pauschaltarife würden explizit als suboptimale Lösung dargestellt. Bestünde ein solcher bedarfsorientierter zusätzlicher Vertrag, der von der KESB angeordnete Massnahmen enthielte, wären diese von der PG Eschlikon im Rahmen der sozialhilferechtlichen Unterstützungspflicht zu übernehmen. Eine nicht situationsspezifische, keine behördlich angeordneten Massnahmen abgeltende Pauschale sei indessen von der sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinde nicht zu übernehmen.

Dagegen liess M. [REDACTED] wiederum vertreten durch ihre Beiständin [REDACTED] mit Eingabe vom 4. April 2019 beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau Beschwerde erheben und folgende Anträge stellen:

- „- Der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu erteilen. Das Sozialamt Eschlikon sei superprovisorisch anzuweisen, die Kosten für die Platzierung von M. [REDACTED] bei der Pflegefamilie [REDACTED] (CHF 180.00/Tag plus Nebenkosten von CHF 150.00/Monat, Ansätze Shelter Schweiz) bis zu einem rechtskräftigen Entscheid zu übernehmen.
- Die Kosten (Ansätze Shelter Schweiz) für die Platzierung von M. [REDACTED] bei der Pflegefamilie [REDACTED] seien durch das Sozialamt Eschlikon bis auf weiteres subsidiär zu leisten.
- Das Sozialamt Eschlikon sei mit der Klärung der Übernahme des umstrittenen Kostenanteils von Shelter Schweiz zu beauftragen (z.B. durch die PHA).
- **eventualiter**  
Die diversen Gerichtsurteile zeigen auf, dass eine Rechtsunsicherheit darüber besteht, wer für die Finanzierung des DAFs zuständig ist und dass die Voraussetzungen und Angebote kantonal stark variieren. Es sei ein Leitentscheid durch das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, losgelöst vom Fall Malia Hirzel, zur Frage, wer für die Kosten der benötigten Begleitung durch DAF's aufzukommen und wer den notwendigen Aufwand zu definieren hat, zu fällen.“

Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, dass die staatliche Pflegekinderaufsicht des Kantons Thurgau (Pflegekinder- und Heimaufsicht, PHA) mit Verweis darauf, dass die betreffenden Dienstleistungen von Dritten wahrgenommen würden, Teile der staatlichen Pflegekinderaufsicht (so namentlich die Vermittlung von geeigneten Plätzen zur ausserfamiliären Kinderbetreuung und Begleitung von Kriseninterventionen bei ausserfamiliärer Kinderbetreuung) nicht wahrnehme. Die Regelung der Übernahme dieser Kosten werde jedoch offengelassen. Weiter definiere die PHA keine Rahmenbedingungen, wer, wie und zu welchen Tarifen diese Aufgaben erfüllen soll. Es sei offensichtlich, dass solche unterstützenden Massnahmen nicht durch die Pflegeeltern mit dem gemäss den Richtlinien des DJS zugestandenen Betrag von Fr. 25.--/Monat finanziert werden könnten. Die Familie [REDACTED] werde für ihre verantwortungsvolle Aufgabe als Pflegefamilie von M. [REDACTED] mit Fr. 2'801.40 entschädigt. Gemäss den Richtlinien des DJS würde die Entschädigung monatlich um ca. Fr. 1'010.-- tiefer ausfallen. Zudem hätte die Familie keinen Anspruch mehr auf die Begleitung, Weiterbildung und Unterstützung durch Shelter Schweiz. Diese Dienstleistungen könnte sich die Familie [REDACTED] aber mit dem Ansatz von Fr. 25.--/Monat auf dem freien Markt einkaufen. Die Entschädigung für die Betreuung eines 0-bis 2-jährigen Kindes werde gemäss den Richtlinien des DJS mit Fr. 32.50/Tag (brutto) abgegolten. Da die Betreuung eines Säuglings/Kleinkindes einer 24-Stunden-Aufgabe gleichkomme, ergebe dies einen Stundenlohn von brutto Fr. 1.35. Durch den Rekursentscheid würden die Kosten für die laufende Platzierung rückwirkend nicht bewilligt. Es sei für das Kindeswohl von M. [REDACTED] erheblich, dass sie in einem stabilen Umfeld ihre Kindheit verbringen könne. Der angefochtene Rekursentscheid lasse Fragen betreffend das Kindeswohl unbeantwortet. Es sei nicht möglich, die Fragen der Kosten zu beantworten, ohne das Kindeswohl eines noch nicht einjährigen Kindes zu berücksichtigen.

Mit Schreiben vom 5. April 2019 forderte der verfahrensleitende Vizegerichtspräsident das DFS und die PG Eschlikon auf, zum Antrag von M. [REDACTED] betreffend die superprovisorische Anordnung von vorsorglichen Massnahmen Stellung zu nehmen. Ebenfalls mit Schreiben vom 5. April 2019 wurde M. [REDACTED] aufgefordert, ihren Antrag

betreffend Anordnung vorsorglicher Massnahmen, insbesondere hinsichtlich der Frage der Dringlichkeit, ergänzend zu begründen.

Mit Eingaben vom 12. April 2019 und 17. April 2019 beantragten sowohl das DFS als auch die PG Eschlikon die Abweisung des Begehrens um Anordnung der vorsorglichen Massnahme.

Am 15. April 2019 liess M. eine Ergänzung ihrer Beschwerde einreichen, wobei an den gestellten Beschwerdeanträgen vollumfänglich festgehalten wurde. Dabei führte sie unter anderem an, der angefochtene Rekursentscheid sei erst am 19. März 2019 eingegangen. Eine rückwirkende Veränderung der Pflegesituation von M. sei jedoch nicht umsetzbar. Da das DFS rückwirkend entschieden habe und eine aufschiebende Wirkung durch das Verwaltungsgericht (noch) nicht erteilt worden sei, habe sie sich gezwungen gesehen, die Platzierung über Shelter Schweiz ohne Anschlusslösung zu kündigen, um weitere ungedeckte Kosten zu verhindern (per 12. April 2019). Dadurch sei ein ungeregelter Zustand entstanden. Die Finanzierung sei ungeklärt, es bestehe kein Pflegevertrag, das Anstellungsverhältnis und die Sozialversicherungen der Pflegemutter seien ungeklärt und die Begleitung durch Shelter Schweiz falle weg. Es sei fraglich, wer für die entstandenen Kosten vom 1. März 2019 bis 12. April 2019 aufkomme. Zur Sicherstellung von M. Wohl bedürfe es dringend einer Klärung. Es brauche eine fachlich qualifizierte, kontinuierliche Begleitung des Pflegeverhältnisses. Dass die Vereinbarungen betreffend die Platzierung (Entlöhnung, Begleitung und Coaching, Entlastung etc.) nun nachträglich geändert würden, gefährde das Kindeswohl und sei den Pflegeeltern gegenüber nicht fair. Sie hätten unter diesen Bedingungen zugestimmt, M. bei sich aufzunehmen. Die Uneinigkeit darüber, wer nun für die Kosten der Begleitung von Pflegefamilien durch DAFs aufzukommen habe - Gemeinde oder Kanton - werde auf dem Rücken von M. ausgetragen. Die Platzierung von M. in der Pflegefamilie mit der Begleitung durch Shelter Schweiz sei angemessen und notwendig.

Mit Vernehmlassung vom 29. April 2019 beantragte die PG Eschlikon die Abweisung der Beschwerde.



Mit Zwischenentscheid VG.2019.59 /PZ vom 10. Mai 2019 wies der verfahrensleitende Vizegerichtspräsident das Gesuch von M. [REDACTED] es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen und es sei das Sozialamt Eschlikon anzuweisen, die Kosten für die Platzierung von M. [REDACTED] bei der Pflegefamilie [REDACTED] (zu einem Ansatz von Fr. 180.--/Tag zuzüglich Nebenkosten von Fr. 150.--/Monat gemäss den Ansätzen der Organisation „Shelter Schweiz“) bis zu einem rechtskräftigen Entscheid zu übernehmen, ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen festgehalten, dass die für die Anordnung der beantragten vorsorglichen Massnahme vorausgesetzte Dringlichkeit verneint werden müsse. Auch die vorzunehmende Intereressenabwägung falle zu Ungunsten von M. [REDACTED] aus.

Am 23. Mai 2019 liess M. [REDACTED] eine Replik erstatten, wobei an folgenden Anträgen festgehalten wurde:

- „- Die Kosten (Ansätze Shelter Schweiz) für die Platzierung von M. [REDACTED] bei der Pflegefamilie [REDACTED] seien durch das Sozialamt Eschlikon bis auf weiteres subsidiär zu leisten:

Tagespauschale Pflegefamilie	Fr. 180.-- täglich
Nebenkosten gemäss Kostenblatt von Shelter Schweiz	Fr. 150.-- monatlich

- Das Sozialamt Eschlikon sei mit der Klärung der Übernahme des umstrittenen Kostenanteils von Shelter Schweiz zu beauftragen (z. B. durch die Pflegekind- und Heimaufsicht bzw. das DJS).

**eventualiter**

- Es sei ein Leitentscheid durch das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, losgelöst vom Fall M. [REDACTED] zur Frage, wer für die Kosten der benötigten Begleitung durch DAF's aufzukommen und wer den notwendigen Aufwand zu definieren hat, zu fällen.“

In der Begründung wurde unter anderem ausgeführt, die Aussage, wonach die Eltern [REDACTED] jederzeit wieder zu sich holen könnten, sei falsch. Im Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 sei in den Erwägungen unter anderem festgehalten, aus Sicht der KESB sei unbestritten, dass nach der Ablehnung der Mutter, in eine Mutter-Kind-Einrichtung einzutreten, eine Fremdbetreuung zur Sicherstellung von M. [REDACTED] Wohl

aktuell unumgänglich sei. Weiter lässt M. vorbringen, der Einwand des DFS im angefochtenen Entscheid vom 18. März 2019 (E. 3.5), wonach eine über den Auftrag der Ausarbeitung eines Besuchsrechts hinausgehende Aufgabe von der KESB der Organisation Shelter Schweiz nicht erteilt worden sei, nicht nachvollzogen werden könne. Es sei nicht üblich, dass die KESB bei ihren Entscheiden Vorgaben an Organisationen mache. Die Aufgaben definierten sich durch das Angebot der entsprechenden Organisationen (EPD, Psychiatrische Kliniken, Alters- und Pflegeheime, Schulinternate etc.). Die Forderung, dass im Fall einer Platzierung durch eine DAF im Voraus durch die KESB zu definieren sei, was die Aufgaben im konkreten Fall seien, entbehre jeglicher Grundlage. Vielmehr sei mit der Erteilung eines Auftrags an die Shelter Schweiz die Begleitung der Pflegefamilie impliziert und die KESB gehe offensichtlich davon aus, dass im konkreten Fall die Begleitung durch Shelter Schweiz notwendig sei. Die gesetzliche Aufgabe der Beistände betreffe die Unterstützung der leiblichen Eltern mit Rat und Tat und impliziere nicht den zusätzlichen Bedarf an Unterstützung von Pflegeeltern, welche über die Unterstützung der leiblichen Eltern hinausgehe. Die Interessen der leiblichen (allenfalls getrennt lebenden) Eltern, der Pflegeeltern und nicht zuletzt des Kindes könnten nicht gleichzeitig von einer Person vertreten werden. Dies würde zu Interessenkollisionen führen und dem Kindeswohl entgegenlaufen. Dabei sei auch zu beachten, dass damit wiederum Aufgaben der Pflegekinderaufsicht übernommen würden, welche diese von Gesetzeswegen zu erbringen (oder zu finanzieren) habe. Die Pflegekinderaufsicht des Kantons Thurgau habe es bis anhin unterlassen, die Betreuung und Unterstützung von Pflegeeltern zu organisieren, obwohl die Problematik seit mindestens 2015 bekannt sein müsse. Leidtragende seien M. respektive die Pflegeeltern. Im Sinne des Kindeswohls sei zeitnah eine Lösung anzustreben. Dazu sei es unerlässlich, dass die Kosten subsidiär durch das zuständige Sozialamt zu tragen seien. Ein Rückgriff auf die Pflegekinderaufsicht des Kantons Thurgau könne anschliessend durch das zuständige Sozialamt erfolgen.

Am 28. Mai 2019 verzichtete das DFS auf die Erstattung einer Duplik.

Mit Duplik vom 29. Mai 2019 hielt die PG Eschlikon am Antrag auf Beschwerdeabweisung fest und machte geltend, dass es sich vorliegend um eine freiwillige Fremdplatzierung handle, nachdem die KESB Münchwilen mit Beschluss vom 19. Oktober 2018 das Aufenthaltsbestimmungsrecht den Eltern zurückgegeben habe. Anders als im Fall einer behördlichen Platzierung sei die Fürsorgebehörde Eschlikon auch nicht zur subsidiären Finanzierung des Aufenthalts in einer Pflegefamilie bzw. zur Verlängerung der Kostengutsprache verpflichtet. Die Kostenübernahme bis 28. Februar 2019 sei durch die Fürsorgebehörde mit Entscheid vom 26. November 2018 erteilt worden. Die Beiständin von M. [REDACTED] habe somit frühzeitig Kenntnis davon gehabt, dass die Platzierung über die Organisation Shelter Schweiz als Krisenintervention nur befristet übernommen werde. Die Gewährung einer Frist von drei Monaten zur Regelung des Platzierungsverhältnisses sollte nach Ansicht der Fürsorgebehörde Eschlikon ausreichend sein.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten und der Akten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen näher eingegangen.

## Erwägungen

1.
  - 1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus § 54 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, RB 170.1). Die fristgerecht eingereichte Beschwerde enthält einen Antrag und eine Begründung und entspricht damit den Anforderungen von § 57 Abs. 1 VRG. Die Beschwerdeführerin ist zur Rechtsmittelerhebung legitimiert. Da auch alle übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde - unter Vorbehalt von E. 1.2 nachstehend - grundsätzlich einzutreten.

- 1.2 Die Beschwerdeführerin stellt das Rechtsbegehren, es sei das Sozialamt der verfahrensbeteiligten Gemeinde mit der Klärung der Übernahme des umstrittenen Kostenanteils von Shelter Schweiz zu beauftragen (z.B. durch die Pflegekinder- und Heimaufsicht bzw. durch die Vorinstanz). Streitgegenstand bildet vorliegend lediglich die Frage, ob die verfahrensbeteiligte Gemeinde verpflichtet ist, die über die Ansätze gemäss den RL DJS Pflegegeld hinausgehenden Fremdplatzierungskosten zu übernehmen. Ob eine gesetzliche Verpflichtung einer anderen Stelle/Person zur Tragung dieser Kosten besteht, bildet demgegenüber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Entsprechend ist auf das betreffende Rechtsbegehren nicht einzutreten. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf den von der Beschwerdeführerin eventualiter gestellten Antrag, es sei durch das Verwaltungsgericht - losgelöst vom vorliegenden Fall - ein Entscheid zur Frage zu fällen, wer „für die Kosten der benötigten Begleitung durch DAF's aufzukommen und wer den notwendigen Aufwand zu definieren“ habe. Im Rahmen eines Rechtsmittelentscheides wird lediglich über Rechte und Pflichten von beteiligten Personen bzw. Körperschaften bzw. über ein konkretes Rechtsverhältnis, welches dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegt, befunden. Ein Entscheid konkretisiert mit anderen Worten die Regelungen des Gesetzgebers im Einzelfall. Der Entscheid ist individuell-konkret, das heisst er richtet sich nur an einen oder an eine bestimmte Zahl von Adressaten und regelt eine bestimmte Zahl von Fällen (vgl. Fedi/Meyer/Müller, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau, Basel, 2014, § 4 N. 2 f.). Folglich ist es dem Verwaltungsgericht auch verwehrt, einen vom vorliegenden konkreten Fall losgelösten Entscheid zu fällen.

2.
  - 2.1 Streitig ist vorliegend, ob die verfahrensbeteiligte Gemeinde zu Recht nicht verpflichtet wurde, im Rahmen der Sozialhilfe ab 1. März 2019 die über die in den RL DJS Pflegegeld empfohlenen Ansätze zur Bemessung des Pflegegeldes hinausgehenden Kosten für die Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin (gemäss Rekursentscheid „subsidiär“) zu übernehmen.
  - 2.2 Laut § 8 des kantonalen Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG, RB 850.1) sorgt die Gemeinde für die notwendige Unterstützung, wenn jemand nicht über hinreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen mit gleichem Wohnsitz verfügt, sofern vom Hilfsbedürftigen nicht verlangt werden kann, sich die Mittel durch eigene Arbeit zu beschaffen, und keine andere Hilfe möglich ist. Mit dem Ausdruck in § 8 SHG „die notwendige Unterstützung“ verleiht das SHG dem Grundsatz der Individualisierung Ausdruck. Dieser Grundsatz verlangt, dass die Hilfeleistungen in jedem einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen entsprechen. Die Art der Hilfe hat sich nach der besonderen Situation der hilfsbedürftigen Person zu richten (vgl. TVR 2018 Nr. 29, E. 2.2, sowie Häfeli, Prinzipien der Sozialhilfe, in: Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 76). Dabei muss das Ausmass der Hilfe dem individuellen Bedarf Rechnung tragen (Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl., Bern 1999, S. 73).
  - 2.3 Bezüglich der Arten der Unterstützung bestimmt § 3 Abs. 1 SHV der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [SHV, RB 850.11]), dass Hilfsbedürftige mit Bargeld, Gutscheinen, Naturalien oder durch Bezahlung von Rechnungen unterstützt werden können. Nach § 4 SHV kann die Unterstützung durch eine Kostengutsprache geleistet werden, wenn der Hilfsbedürftige z.B. einer Behandlung durch einen Arzt bedarf oder ein Eintritt in ein Heim erforderlich ist. Für Personen in unsicheren oder schlechten finanziellen Verhältnissen kann die Fürsorgebehörde laut § 5

SHV eine „subsidiäre“ Kostengutsprache erteilen. Mit dem angefochtenen Rekursentscheid vom 18. März 2019 verpflichtete die Vorinstanz die verfahrensbeteiligte Gemeinde, die Kosten für die Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin gemäss den RL DJS Pflegegeld „subsidiär“ zu übernehmen (Dispositiv-Ziff. 1). In E. 5, S. 9, des Rekursentscheids hielt die Vorinstanz fest, dass die verfahrensbeteiligte Gemeinde das „Kostengutsprachegesuch“ in der beantragten Höhe zur Recht abgewiesen habe. Mit dem Entscheid der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 26. November 2018 (act. 10/10) wurde - zumindest gemäss den Formulierungen im Dispositiv - weder eine „normale“ noch eine subsidiäre Kostengutsprache erteilt. Vielmehr wurde mit Dispositiv-Ziff. 3 festgelegt, dass ab 1. März 2019 die empfohlenen Ansätze gemäss den RL DJS Pflegegeld „ausgerichtet“ würden. Wie es sich damit verhält, das heisst ob eine subsidiäre oder „normale“ Kostengutsprache im Sinne von § 4 oder § 5 SHV erteilt wurde, kann vorliegend allerdings offen bleiben. So ist nicht die Art der Unterstützung strittig, sondern vielmehr die Frage, in welchem Umfang die verfahrensbeteiligte Gemeinde hinsichtlich der Fremdplatzierungskosten der Beschwerdeführerin überhaupt leistungspflichtig ist.

- 2.4 Weder das SHG noch die SHV enthalten Vorschriften darüber, welche Kosten im Falle einer Fremdplatzierung eines Kindes von der leistungspflichtigen Gemeinde zu übernehmen sind. Allerdings verweist § 2b Abs. 1 SHV darauf, dass sich die Höhe der materiellen Grundsicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnungskosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung) in der Regel nach den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) bemisst. Bei der Bemessung der materiellen Grundsicherung werden die nach den SKOS-Richtlinien anrechenbaren Ausgaben allfälligen Einnahmen gegenübergestellt. Bei einem Überschuss der anrechenbaren Ausgaben gegenüber den anrechenbaren Einnahmen wird der Differenzbetrag als Sozialhilfe ausgerichtet.

- 2.5 Wird eine Leistung vom Grundrecht auf Existenzsicherung erfasst, beispielsweise die notfallmässige oder unerlässliche medizinische Betreuung, kann die Sozialhilfebehörde verpflichtet sein, eine Kostengutsprache zu erteilen (Wolffers, a.a.O., S. 131). Ist das Kindeswohl gefährdet, weil die Eltern nicht willens oder in der Lage sind, die Verantwortung für ihr Kind zu übernehmen, werden von der KESB geeignete Massnahmen getroffen. Kinderschutz soll rasch, nachhaltig und fachlich korrekt, mit minimalem Eingriff in Elternrechte und Familienstruktur erfolgen (Urteil des Bundesgerichts 8C\_25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.1). Die Sozialhilfebehörde ist daher an einen (bundesrechtskonform gefällten) Entscheid der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gebunden (BGE 135 V 134; Urteil des Bundesgerichts 8C\_25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.2); sie kann folglich gestützt auf kantonale Sozialhilfebestimmungen die Übernahme der Kosten der angeordneten Massnahme nicht verweigern (BGE 143 V 451 E. 9.4). Fremdplatzierungen durch eine KESB stellen einen autoritativen Entscheid im Rahmen des dem kantonalen Sozialhilferecht übergeordneten Bundesrechts dar, weshalb hier auch keine Zustimmung der Sozialhilfebehörde einzuholen ist (Urteil des Bundesgerichts 8C\_358/2018 vom 22. Oktober 2018 E. 4.2) Das gilt selbst dann, wenn die KESB selbst lediglich einen Beistand nach Art. 308 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) bestellt und ihn dann aber ausdrücklich damit beauftragt, beispielsweise eine Hortplatzierung zu organisieren und deren Finanzierung zu sichern. Auch unter diesen Umständen darf die Sozialhilfebehörde die Kostengutsprache nicht verweigern (Urteil des Bundesgerichts 8C\_25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4). Beruht eine Fremdplatzierung auf einem (bundesrechtskonform gefällten) Entscheid der zuständigen KESB, so sind die Sozialhilfebehörden grundsätzlich auch an das im Pflegevertrag vereinbarte Pflegegeld gebunden, unabhängig davon, ob der Vertrag durch die KESB selbst oder durch den damit beauftragten Beistand abgeschlossen wurde. Der Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld gemäss Art. 294 Abs. 1 ZGB kann nicht durch das Sozialhilfeorgan vereitelt werden, da das Pflegegeld zum grundrechtlich geschützten Existenzminimum des Kindes zählt (Urteil des Bundesgerichts 8C\_358/2018 vom 22. Oktober 2018 E. 4.2).

3.

3.1 Vorliegend ist nicht die Übernahme der Fremdplatzierungskosten durch die verfahrensbeteiligte Gemeinde im Rahmen einer (subsidiären oder „normalen“) Kostengutsprache an sich strittig, sondern nur deren Höhe, bzw. die Übernahme dieser Kosten, soweit sie über die Empfehlungen/Ansätze gemäss den RL DJS Pflegegeld (abrufbar unter [https://djs.tg.ch/public/upload/assets/35659/RL%20DJS%20Pflegegeld\\_170101.pdf](https://djs.tg.ch/public/upload/assets/35659/RL%20DJS%20Pflegegeld_170101.pdf)) hinausgehen. Nach den in den RL DJS Pflegegeld empfohlenen Ansätzen beläuft sich die Tagespauschale für Kinder von 0 bis 2 Jahren auf Fr. 55.17, worin die Kosten für Ernährung, Wohnen, Energie, Einrichtung, laufende Haushaltskosten, Nebenkosten und Betreuung enthalten sind. Für Beratung, Aus-/Weiterbildung der Pflegeeltern (vgl. Ziff. 5 der RL DJS Pflegegeld) ist ein Betrag von Fr. 25.-- pro Monat (pauschal) und für die Bekleidung des Pflegekindes ein solcher von Fr. 135.-- pro Monat (ebenfalls pauschal) vorgesehen. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hatte mit ihrem Entscheid vom 26. November 2018 (act. 10/10) für den Zeitraum vom 8. Oktober 2018 bis 28. Februar 2019 die Kosten für die Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin bei der Pflegefamilie ██████ gemäss den Ansätzen von Shelter Schweiz, das heisst, zu einer Tagespauschale von Fr. 180.--, zuzüglich Nebenkosten von Fr. 150.-- pro Monat, übernommen. Zur Begründung wurde angeführt, dass es sich dabei um eine Notfallplatzierung gehandelt habe. Ab 1. März 2019 wurden die Kosten für die Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin lediglich noch zu den Ansätzen gemäss RL DJS Pflegegeld übernommen und die Beiständin sowie die Sorgeberechtigten aufgefordert, per 1. März 2019 eine geeignete Pflegeplatzierung der Beschwerdeführerin zu finden, welche den RL DJS Pflegegeld entspreche. Die Beschwerdeführerin verlangt von der verfahrensbeteiligten Gemeinde demgegenüber die Übernahme der Fremdplatzierungskosten gemäss den Ansätzen von Shelter Schweiz (Tagespauschale von Fr. 180.-- zuzüglich Nebenkosten von Fr. 150.-- pro Monat [vgl. die „Kostendefinition“ von Shelter Schweiz, act. 10/4]) über den 1. März 2019 hinaus.



- 3.2 Hintergrund des Entscheids der verfahrensbeteiligten Gemeinde ist der Entscheid KESB Münchwilen vom 19. Oktober 2018 (in act. 9), mit welchem der vom Vizepräsidenten zuvor superprovisorisch angeordnete Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern der Beschwerdeführerin wieder aufgehoben und das Aufenthaltsbestimmungsrecht den Eltern zurückgegeben wurde. Gleichzeitig wurden die Aufträge der Beiständin der Beschwerdeführerin, [REDACTED] regionale Berufsbeistandschaft Mühchwilen (RBBM), neu festgelegt. Gemäss § 8 SHG hat die verfahrensbeteiligte Gemeinde im Rahmen der Sozialhilfe die „notwendige“ Unterstützung zu leisten (vgl. E. 2.2 vorstehend). Zu prüfen ist vorliegend, inwiefern bzw. inwieweit die von der Beschwerdeführerin beantragten Leistungen als „notwendig“ im Sinne dieser Bestimmung zu qualifizieren sind. Auszugehen ist dabei vom Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin, welche die Tragung der Pflegekosten für ihre Fremdplatzierung gemäss den Tarifansätzen von Shelter Schweiz verlangt. Dabei stellen sich die Fragen, welche Leistungen damit überhaupt abgegolten werden sollen und inwiefern es sich dabei um im Sinne von § 8 SHG „notwendige“ - das heisst im Rahmen der Sozialhilfe von der verfahrensbeteiligten Gemeinde zu tragende - Leistungen handelt. Vorweg ist in diesem Zusammenhang zu klären, wie die Aufgabenteilung zwischen KESB und Beistand/Beiständin hinsichtlich einer Fremdplatzierung von Gesetzes wegen ausgestaltet ist und welche Aufgaben der Beiständin durch die KESB im vorliegenden Fall mit Entscheid vom 19. Oktober 2018 (in act. 9) konkret festgelegt wurden.
- 3.3 Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Kindesschutzbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307 Abs. 1 ZGB). Erfordern es die Verhältnisse, so ernennt die Kindesschutzbehörde dem Kind einen Beistand, der die Eltern in ihrer Sorge um das Kind mit Rat und Tat unterstützt (Art. 308 Abs. 1 ZGB). Sie kann dem Beistand besondere Befugnisse übertragen, namentlich die Vertretung des Kindes bei der Feststellung der Vaterschaft, bei der Wahrung seines Unterhaltsanspruches und anderer Rechte und die Überwachung des persönlichen Verkehrs (Art. 308 Abs. 2

ZGB). Die elterliche Sorge kann entsprechend beschränkt werden (Art. 308 Abs. 3 ZGB). Kann der Gefährdung des Kindes nicht anders begegnet werden, so hat die Kindesschutzbehörde es den Eltern oder, wenn es sich bei Dritten befindet, diesen wegzunehmen und in angemessener Weise unterzubringen (Art. 310 Abs. 1 ZGB). Der Pflichtenkreis der Beistände ist sehr unterschiedlich und ergibt sich aus der Bedarfslage des Kindes, dem Begleitungs- und Unterstützungsbedarf der Eltern und dem Vermittlungsbedarf zwischen Pflegeplatz und Eltern (vgl. Affolter-Fringeli/Vogel, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Bern 2016, Art. 310/314b N. 141). Hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen KESB und Beistand ist zu beachten, dass einem Beistand z.B. keine Aufträge erteilt werden dürfen, die ihn als verlängerten Arm der Behörden erscheinen lassen. So sind Finanzierungsfragen und Kostenbeteiligungsverhandlungen mit den Eltern nie Sache des Beistandes, sondern desjenigen staatlichen Organs nach kantonalem Recht, welches die Kindesschutzmassnahme finanziert und die Fiskalinteressen wahrt, und teils auch der betroffenen Einrichtung (Affolter-Fringeli/Vogel, a.a.O., Art. 310/314b N. 133). Auch für eine Unterbringung gilt, dass auf Grund der gesetzlichen Ordnung beispielsweise einem Beistand gestützt auf Art. 308 Abs. 2 ZGB nicht der Auftrag erteilt werden kann, nach einer angeordneten Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts gegenüber den Eltern einen geeigneten Pflegeplatz zu suchen und das Kind dort unterzubringen. Jede Unterbringung muss von der KESB verfügt und jeder Pflegeplatz von der KESB bestimmt werden; sie ist Versorgerin und auch Auftraggeberin an den Pflegeplatz. Der Beistand kann ein Kind an den Pflegeplatz begleiten, er ist aber auf Grund seiner ihm gesetzlich zugedachten Rolle nie Vollstreckungsorgan der KESB (Affolter-Fringeli/Vogel, a.a.O., Art. 310/314b N. 141). Im Falle einer Platzierung durch die oder den Inhaber der elterlichen Sorge bzw. des elterlichen Aufenthaltsbestimmungsrechts ist/sind diese Person/en als Inhaber der elterlichen Sorge für das Kind vertretungsberechtigt und somit auch die verantwortlichen Vertragspartner für den Pflegevertrag. In diesen Konstellationen besteht also keine Vertretungsmacht für die Beistandsperson, den Pflegevertrag abzuschliessen oder zu ändern. Ihre Rolle kann im Rahmen von Art. 308 Abs. 1

oder Abs. 2 ZGB immerhin darin bestehen, die Eltern bezüglich der Vertragsverhandlungen zu begleiten oder zu unterstützen (Mösch Payot, Aufgaben der Beistandsperson bei einem Pflegevertrag für eine freiwillige Einrichtung eines Pflegeverhältnisses, in: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz ZKE 2018 S. 311 ff., S. 313). Massgebend sind auf jeden Fall die von der KESB in ihrem Entscheid definierten Aufgaben des Beistandes, sei es als Erziehungsbeistand nach Art. 308 Abs. 1 ZGB, sei es als Beistand mit besonderen Befugnissen nach Art. 308 Abs. 2 ZGB. Ohne nachvollziehbare Legitimation hat der Beistand - von dramatischen Notfällen mit Gefahr im Verzug abgesehen - keine Aktivitäten zu entfalten, welche von den Betroffenen als Übergriff verstanden werden können (vgl. Affolter-Fringeli/Vogel, a.a.O., Art. 308 N. 33). Worin das Mandat des Beistandes besteht, muss von der anordnenden Behörde (KESB oder Gericht) klar umschrieben werden (Affolter-Fringeli/Vogel, a.a.O., Art. 308 N. 93); für Beispiele im Zusammenhang mit der Besuchsrechtsbeistandschaft vgl. Art. 308 N. 95). Wenn die Inhaber der elterlichen Sorge den Pflegevertrag unterschreiben, schulden sie im Prinzip das vereinbarte Pflegegeld. Die entsprechende Verantwortung liegt bei den Eltern oder bei der Inhaberin oder dem Inhaber des Aufenthaltsbestimmungsrechts. Wurde einer Beistandsperson gestützt auf Art. 325 ZGB die Kindesvermögensverwaltung und gleichzeitig die Begleitung des Pflegeverhältnisses im Rahmen von Art. 308 Abs. 2 ZGB auferlegt, ist es deren Aufgabe, die Eltern und das Kind bezüglich Aspekten des Pflegevertrages zu begleiten; mehr nicht (vgl. Mösch Payot, a.a.O., S. 314). Bei Eltern, die nicht über die nötigen Mittel verfügen, muss die öffentliche Sozialhilfe nach den Grundsätzen der jeweiligen kantonalen Sozialhilfegesetzgebung eine subsidiäre Kostengutsprache erteilen. In so einem Fall kann dann vereinbart sein, dass der Pflegeplatz vom Sozialdienst bezahlt wird. Die Sozialhilfe regelt mit den Eltern deren Kostenbeteiligung durch Vereinbarung oder möglicherweise ergibt sich diese durch eine Unterhaltsklage im Rahmen von deren Unterhaltspflicht. Dabei muss die Sozialhilfe nach den Grundsätzen des Sozialhilfegesetzes prüfen, ob die Massnahme mit Blick auf das Kindeswohl notwendig ist, bzw. ob eine andere gleichwertige kostengünstigere Möglichkeit besteht (Mösch Payot, a.a.O., S. 315).

3.4 Im vorliegenden Fall hat die KESB mit ihrem Entscheid vom 19. Oktober 2018 (in act. 9) den mit Entscheid des Vizepräsidenten der KESB vom 8. Oktober 2018 superprovisorisch angeordneten Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern der Beschwerdeführerin aufgehoben und das Aufenthaltsbestimmungsrecht den Eltern zurückgegeben (Dispositiv-Ziff. 1). Gleichzeitig wurden für die Beiständin [REDACTED] folgende Aufträge (neu) formuliert (Dispositiv-Ziff. 2):

- a) die Eltern, [REDACTED] und [REDACTED], in ihrer Erziehungsverantwortung für die Beschwerdeführerin zu unterstützen, zu fördern und zu begleiten;
- b) die kindsgerechte Wohnsituation, Betreuung und Erziehung der Beschwerdeführerin zu überwachen und ihre diesbezüglichen Interessen zu wahren;
- c) dafür besorgt zu sein, dass die Beschwerdeführerin die erforderliche medizinische Betreuung erhält;
- d) sich mit den involvierten Personen und Stellen gut zu vernetzen;
- e) die weitere Unterbringung der Beschwerdeführerin bei der Pflegefamilie [REDACTED] Simnach, sicherzustellen und die Finanzierung der Unterbringung zu gewährleisten;
- f) zusammen mit der Pflegefamilie bzw. der Organisation Shelter Schweiz und den Eltern ein dem Wohl der Beschwerdeführerin entsprechendes Besuchsrecht auszuarbeiten und die KESB entsprechend zu informieren;
- g) bei Bedarf Antrag auf eine behördliche Regelung des Besuchsrechts der Eltern zu stellen;
- h) bei Bedarf Antrag auf weitergehende Kinderschutzmassnahmen zu stellen;
- i) so oft als notwendig, ordentlicherweise alle zwei Jahre, erstmals per 30. Juni 2020, den Rechenschaftsbericht zur Prüfung und Genehmigung der KESB einzureichen.

Der KESB-Entscheid vom 19. Oktober 2018 enthält zwar den Auftrag an die Beiständin, die weitere Unterbringung der Beschwerdeführerin bei der Pflegefamilie [REDACTED] sicherzustellen und die Finanzierung der Unterbringung zu

gewährleisten (Ziff. 2 lit. e des Entscheiddispositivs). Einen Auftrag, diese Fremdplatzierung mit Shelter Schweiz (als Vertragspartei) durch- bzw. weiterzuführen, enthält der KESB-Entscheid jedoch nicht; Shelter Schweiz wird erst in Ziff. 2 lit. f des Entscheiddispositivs im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Besuchsrechts erwähnt. Zu beachten ist ebenfalls, dass ursprünglich durch den Vizpräsidenten der KESB mit dem Entscheid vom 8. Oktober 2018 (in act. 9) superprovisorisch (im Sinne einer „Notfallplatzierung“) die Unterbringung der Beschwerdeführerin bei der Familie ██████ ausdrücklich über die Organisation Shelter Schweiz - angeordnet worden war (Ziffer 2 des Entscheiddispositivs), nachdem der Vizepräsident im selben Entscheid den leiblichen Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht über die Beschwerdeführerin entzogen hatte (Ziffer 1 des Entscheiddispositivs). Dieses Aufenthaltsbestimmungsrecht wurde den Eltern mit dem Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 (in act. 9) jedoch wieder eingeräumt. Insofern erhielt die ursprünglich behördlich (zwingend) angeordnete Fremdplatzierung mit der Wiedereinräumung des Aufenthaltsbestimmungsrechts einen freiwilligen Charakter. Ab 19. Oktober 2018 handelt es sich somit nicht mehr um eine behördlich angeordnete Fremdplatzierung, was von der KESB denn auch in E. 3c des Entscheids vom 19. Oktober 2018 klargestellt wurde. Die KESB führte aus, dass die Eltern der Beschwerdeführerin die aktuelle Situation unterstützten und mittrügen. Dies zeige die Tatsache, dass sie beide seit der Platzierung bei der Familie ██████ bereits Kontakt mit der Beschwerdeführerin gehabt hätten und betreffend Besuche gut und verbindlich mit der Pflegefamilie mitarbeiten würden. Ebenfalls wurde auf den Kooperationswillen und die Einsicht der Eltern hingewiesen. Unter diesen Voraussetzungen sei ein derart massiver Eingriff in die elterlichen Rechte, wie es der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts darstelle, nicht notwendig und verhältnismässig (E. 2g des Entscheids vom 19. Oktober 2018). Nachdem sich die Eltern anlässlich der Anhörung offen für verschiedene Lösungen gezeigt und keine von vornherein unrealistischen Wünsche angebracht hätten, solle auch die konkrete Besuchsrechtsregelung möglichst einvernehmlich zwischen den Eltern und den Pflegeeltern zum Wohl der Beschwerdeführerin erfolgen (E. 3c des Entscheids vom 19. Oktober 2018).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin verlangt die Übernahme der Fremdplatzierungskosten durch die verfahrensbeteiligte Gemeinde gemäss den Tarifansätzen von Shelter Schweiz. Damit ist zu prüfen, inwiefern bzw. inwieweit die von Shelter Schweiz mit diesen Tarifansätzen angebotenen Leistungen als „notwendig“ im Sinne von § 8 SHG zu qualifizieren sind.

4.2 Laut der „Kostendefinition“ von Shelter Schweiz (act. 10/4) sind in der Tagespauschale folgende Leistungen inbegriffen:

- Eigenes möbliertes Zimmer oder für den Aufenthalt geeignete Unterkunft,
- sämtliche Mahlzeiten und Zwischenmahlzeiten,
- aktive und betreute Freizeit und Ferienaktivitäten im normalen Rahmen,
- Wäsche besorgen,
- durchgehende Betreuung und Begleitung in der Pflegefamilie,
- begleiteter Transport bei Platzierungsstart und bei Platzierungsende,
- Standortbestimmungen (zweimal jährlich inklusive Transport/Reisekosten),
- Standort- und Verlaufsberichte / Administration,
- interne Timeouts in Krisensituationen,
- interne Wochenendentlastung der Pflegefamilie (nach Bedarf),
- Ausbildung und Begleitung der Pflegefamilie durch den sozialpädagogischen Mitarbeitenden.

Gemäss Darstellung der Beiständin der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe an die Vorinstanz vom 20. Dezember 2018 (act. 8, S. 4) wird der Pflegefamilie von der Tagespauschale ein Betrag von Fr. 80.-- überwiesen; die restlichen Fr. 100.-- verblieben, so die Beiständin, bei der Organisation Shelter Schweiz. Ausgehend von dieser Aufteilung ist allerdings nicht ersichtlich, für welche Leistungen gemäss der Kostendefinition von Shelter Schweiz (act. 10/4) die der Organisation verbleibenden Fr. 100.-- genau aufgewendet werden. Wie es sich damit verhält, kann jedoch offen bleiben. Wie nachfol-

gend dargestellt, sind die betreffenden Leistungen entweder durch die Ansätze gemäss den RL DJS Pflegegeld abgedeckt oder durch die Beiständin bzw. durch eine andere staatliche Behörde (PHA) zu erbringen und somit nicht zusätzlich zu vergüten.

4.3 Bei folgenden Leistungen gemäss der „Kostendefinition“ von Shelter Schweiz (act. 10/4) handelt es sich grundsätzlich um solche, die von der Pflegefamilie im Rahmen der Unterbringung der Beschwerdeführerin bei ihr zu erbringen sind:

- Eigenes möbliertes Zimmer oder für den Aufenthalt geeignete Unterkunft,
- sämtliche Mahlzeiten und Zwischenmahlzeiten,
- aktive und betreute Freizeit und Ferienaktivitäten im normalen Rahmen,
- Wäsche besorgen,
- durchgehende Betreuung und Begleitung in der Pflegefamilie,
- begleiteter Transport bei Platzierungsstart und bei Platzierungsende.

Wie dargelegt, handelte es sich bei der Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin gestützt auf den Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 nicht mehr um eine behördlich angeordnete, sondern neu um eine freiwillige Fremdplatzierung. Diese konnte alsdann unabhängig von der Organisation Shelter Schweiz erfolgen. Damit sind für die Frage, in welchem Umfang die verfahrensbeteiligte Gemeinde für die betreffenden Kosten aufzukommen hat, auch nicht die Tarifbestimmungen/Ansätze der Organisation Shelter Schweiz zugrunde zu legen. Vielmehr sind - entsprechend der in BGE 141 III 401 E. 4.2 wiedergegebenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung - die Ansätze gemäss den Empfehlungen in den RL DJS Pflegegeld massgebend. Wie das Bundesgericht in E. 4.2.3 von BGE 141 III 401 ausführt, sehen diese Richtlinien die Möglichkeit vor, den zur Bemessung des Pflegegeldes vorgesehenen Ansatz in besonderen Einzelfällen für die Betreuung angemessen zu erhöhen. So wird in Ziff. 4 der RL DJS Pflegegeld festge-

halten, dass solche Fälle insbesondere dann vorliegen, wenn für das Pflegekind ein ausgewiesener, ausserordentlicher Betreuungsmehraufwand notwendig ist und durch Personen mit spezifischer Ausbildung und Eignung geleistet werden muss (z. B. bei körperlicher oder geistiger Behinderung, Traumatisierung, erheblichen, durch eine Fachperson diagnostizierten Verhaltensauffälligkeiten), oder wenn sich das Kind in einer Notsituation befindet und sofort bei einer dafür besonders geeigneten und entsprechend qualifizierten Pflegefamilie platziert werden muss, bis eine längerfristige Anschlusslösung gefunden werden kann (Krisenintervention). Eine derartige Krisenintervention stellte die Platzierung der Beschwerdeführerin bei der Pflegefamilie [REDACTED] am 8. Oktober 2018 dar, welche superprovisorisch am selben Tag durch den Vizepräsidenten der KESB Münchwilen verfügt wurde (in act. 9). Dass in jenem Zeitpunkt der Betreuungsaufwand aufgrund der Krisenintervention erhöht war, erscheint nachvollziehbar. Ebenfalls nachvollziehbar ist damit auch, dass die verfahrensbeteiligte Gemeinde das Pflegegeld vorderhand entsprechend den höheren Ansätzen gemäss Shelter Schweiz ausrichtete. In der Folge konnte jedoch bei der Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin nicht mehr von einer Krisenintervention gesprochen werden. Das Aufenthaltsbestimmungsrecht über die Beschwerdeführerin wurde den Eltern wieder eingeräumt, nachdem sich diese kooperationswillig und einsichtig gezeigt hatten (vgl. E. 2g des KESB-Entscheids vom 19. Oktober 2018, in act. 9). Folglich konnte bereits im Zeitpunkt des Entscheids der KESB vom 19. Oktober 2018 nicht mehr von einer Krisenintervention gesprochen werden. Spätestens per Ende Februar 2019 lag damit auch kein besonderer Einzelfall mit erhöhtem Betreuungsbedarf im Sinne von Ziff. 4 RL DJS Pflegegeld mehr vor. Entsprechend ist auch nicht zu beanstanden, dass ab 1. März 2019 von der verfahrensbeteiligten Gemeinde das Pflegegeld für die Unterbringung der Beschwerdeführerin bei der Pflegefamilie [REDACTED] lediglich noch gemäss den in den RL DJS Pflegegeld empfohlenen Ansätzen (Tagespauschale von Fr. 55.17) übernommen wurde. Die erwähnten, von der Pflegefamilie im Rahmen des Unterbrin-



gung der Beschwerdeführerin zu erbringenden Leistungen sind folglich durch die Tagespauschale gemäss den RL DJS Pflegegeld als abgegolten anzusehen.

4.4 Bei den ebenfalls in der „Kostendefinition“ von Shelter Schweiz (act. 10/4) angeführten Leistungen

- Standortbestimmungen (zweimal jährlich inklusive Transport / Reisekosten)
- sowie
- Standort- und Verlaufsberichte / Administration

handelt es sich sodann um Leistungen, die - sofern und soweit sie überhaupt Gegenstand der Anordnung der KESB vom 19. Oktober 2018 bilden - von der Beiständin zu erbringen und damit nicht zusätzlich zu entschädigen sind. Wie erwähnt, obliegen der Beiständin gemäss dem Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 unter anderem die Überwachung der kindsgerechten Wohnsituation, Betreuung und Erziehung der Beschwerdeführerin und die Wahrung ihrer diesbezüglichen Interessen. Zudem hat die Beiständin „so oft als notwendig, ordentlicherweise alle zwei Jahre, erstmals per 30. Juni 2020“ der KESB einen Rechenschaftsbericht zur Prüfung und Genehmigung einzureichen (Dispositiv-Ziffern 2b und 2i, vgl. E. 3.4 vorstehend). Entsprechende Leistungen sind somit von der Beiständin zu erbringen und daher nicht zusätzlich zu entschädigen.

4.5 Die „Kostendefinition“ von Shelter Schweiz (act. 10/4) enthält ausserdem die Leistungen

- interne Timeouts in Krisensituationen
- und
- interne Wochenendentlastung der Pflegefamilie (nach Bedarf).

Auch die Erbringung dieser Leistungen wurde mit Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 nicht angeordnet. Sollten derartige Leistungen situationsbedingt im konkreten Fall erforderlich werden, so wäre von der Beiständin hierfür ein separates Gesuch um Übernahme der hierfür entstandenen Kosten zu stellen. Jedoch besteht keine Grundlage für ein pauschale Abgeltung entsprechender Leistungen, die allenfalls überhaupt nicht erforderlich werden bzw. nicht zu erbringen sind. Des Weiteren wären auch diese Leistungen gestützt auf die RL DJS Pflegegeld abzugelten, zumal Ziff. 5 derselben für besondere Fälle, die z. B. einen ausgewiesenen, ausserordentlichen Betreuungs-Mehraufwand bedingen, eine angemessene Erhöhung der Pauschale vorsieht.

- 4.6 Einer besonderen Betrachtung bedarf sodann die in der „Kostendefinition“ von Shelter Schweiz (act. 10/4) vorgesehene
- Ausbildung und Begleitung der Pflegefamilie durch den sozialpädagogischen Mitarbeitenden.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die staatliche PHA ihre Aufgaben, so namentlich die Vermittlung geeigneter Plätze zur ausserfamiliären Kinderbetreuung und die Begleitung von Kriseninterventionen bei ausserfamiliärer Kinderbetreuung, nicht wahrnehme.

- 4.6.1 Bei der Bemessung der materiellen Grundsicherung gemäss § 8 SHG werden die nach den SKOS-Richtlinien (vgl. § 2b Abs. 1 SHV) anrechenbaren Ausgaben allfälligen Einnahmen gegenübergestellt. Bei einem Überschuss der anrechenbaren Ausgaben gegenüber den anrechenbaren Einnahmen wird der Differenzbetrag als Sozialhilfe ausgerichtet. Nach dem gleichen Prinzip, wenn auch unter Berücksichtigung anderer gesetzlicher Vorgaben für die konkrete Berechnung, wird ein allfälliger Anspruch nach dem Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) berechnet (Art. 9 Abs. 1 ELG: „Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht dem Betrag, um den die anerkannten

Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen“). § 6 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (TG ELV) bestimmt bezüglich der anrechenbaren Kosten ausdrücklich, dass bei Aufenthalt in einem inner- oder ausserkantonalen Spital oder anerkannten Alters- oder Pflegeheim für Hotellerie und Betreuung gesamthaft höchstens eine Tagestaxe von Fr. 165.-- angerechnet wird. Das Verwaltungsgericht subsumiert hierunter nur Kosten aus unmittelbar gegenüber der betreuten Person erbrachten Leistungen. Das Verwaltungsgericht führte hierzu im Entscheid VV.2015.61/E vom 25. November 2015 aus, dass die Kosten für Weiterbildung der Pflegeeltern, Coaching und Beratung der Pflegefamilien, Besuchsbegleitung bzw. Kontakte mit der Herkunftsfamilie, Supervision etc. nicht unter die nach § 6 Abs. 1 TG ELV zu subsumierenden Kosten gezählt werden können. Das Verwaltungsgericht hielt mit Bezug auf die Kosten der vermittelnden Institution zudem fest, dass Art. 1 PAVO (Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, SR 211.222.338) die Aufnahme Minderjähriger ausserhalb des Elternhauses einer behördlichen Bewilligung und der staatlichen Aufsicht unterstelle. Für Bewilligung und Aufsicht sei die Kindesschutzbehörde am Ort der Unterbringung des Kindes zuständig (Art. 2 Abs. 2 [recte Abs. 1] lit. a PAVO). Die Kantone könnten die Aufgaben gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a PAVO im Bereich der Familien-, Heim- und Tagespflege anderen geeigneten kantonalen oder kommunalen Behörden übertragen (Art. 2 Abs. 2 PAVO). Gemäss Art. 10 Abs. 1 und 2 PAVO besuche eine Fachperson der Behörde die Pflegefamilie so oft als nötig, jährlich aber wenigstens einmal. Sie überprüfe, ob die Voraussetzungen für die Weiterführung des Pflegeverhältnisses erfüllt sind. Und sie stehe den Pflegeeltern bei Bedarf beratend zur Seite (Art. 10 Abs. 2 PAVO). Im Kanton Thurgau bestehe eine Pflegekinder- und Heimaufsicht (PHA), die dem Generalsekretariat des DJS angegliedert sei. Gemäss § 11b Ziff. 3 des Einführungsgesetzes zum ZGB (EG ZGB, RB 210.1) leiste die Pflegekinderfachstelle die fachliche Begutachtung und Beratung in allen Fragen der ausserfamiliären Kinderbetreuung. Wenn eine Pflegefamilie auf externen Rat und Unterstützung angewiesen sei, so sei es daher Sache der PHA, diese Unterstützung zu leisten. In Anbetracht der er-

wähnten Regelungen in der PAVO habe auch das Obergericht des Kantons Zürich im Entscheid LZ130015 vom 17. Juni 2014 (ZR 113/2014 S. 287 f.; vgl. auch das Urteil des Bundesgericht 5A\_634/2014 vom 3. September 2015 [= BGE 141 III 401]) ausgeführt, dass es nicht begreiflich sei, weshalb zusätzlich der Aufbau eines Netzwerks von Pflegefamilien sowie deren Begleitung und Beaufsichtigung durch private Vermittlungsorganisationen erforderlich sei. Dies gehöre von Gesetzes wegen zum staatlichen Aufgabenbereich. Sowohl die regelmässigen Besuche bei den Pflegefamilien als auch deren Beratung und Beaufsichtigung würden durch die PAVO ausdrücklich der zuständigen Behörde übertragen. Eine Auslagerung dieser Kompetenzen an private Platzierungsstellen sei, so das Zürcher Obergericht, nicht vorgesehen. Diese Auffassung ist zutreffend und an den vorstehenden Überlegungen im VV.2015.61/E vom 25. November 2015 ist auch im Bereich des Sozialhilferechts festzuhalten. Das Bundesgericht hat diese Ausführungen des Verwaltungsgerichts auf Beschwerde hin im Urteil im 9C\_44/2016 vom 7. Juli 2016 (= BGE 142 V 407) in E. 6.1 bestätigt (vgl. auch TVR 2016 Nr. 33, E. 3.6).

- 4.6.2 Daraus ergibt sich, dass für den Aufenthalt von Kindern bei Pflegeeltern grundsätzlich die PAVO und das EG ZGB regeln, welche Leistungen die staatlichen Behörden, so insbesondere die PHA, zu erbringen haben. Die Vorschriften der PAVO und des EG ZGB haben sowohl im Recht der Ergänzungsleistungen als auch im Sozialhilferecht Gültigkeit. Vorbehalten bleiben bindende Anordnungen der KESB. Im vorliegenden Fall wurde mit dem Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 (in act. 9) aber keine Betreuung, Beratung etc. der Pflegeeltern (z. B. durch die Organisation Shelter Schweiz) angeordnet. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb es bezüglich der Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin nach dem 1. März 2019 einer zusätzlichen Koordination, Hilfestellung oder Unterstützung insbesondere der Pflegeeltern durch die Organisation Shelter Schweiz bedurfte (vgl. BGE 142 V 407 E. 6.1).

- 4.6.3 Abgesehen davon ist für die Beratung, Aus- und Weiterbildung der Pflegeeltern gemäss RL DJS Pflegegeld zusätzlich ein Betrag von Fr. 25.-- pro Monat vorgesehen; entsprechende Leistungen können von den Pflegeeltern somit bedarfsgerecht „eingekauft“ werden. Gemäss Ziff. 5, letzter Satz, der RL DJS Pflegegeld kann je nach Bedarf im konkreten Fall nach Absprache auch eine andere Regelung vereinbart werden. Diesfalls kann denn auch ein Gesuch um Zusprache situationsbedingter Leistungen im Sinne von § 2a Abs. 2 SHV gestellt werden.
- 4.6.4 Nicht ausschlaggebend ist sodann die Stellungnahme der Departementschefin des DJS vom 18. Januar 2018 (in act. 9). Darin wird eine Auslegung der in Art. 10 Abs. 2 PAVO vorgesehenen „Beratung“ der Pflegeeltern durch die Behörde (PHA) vorgenommen und gefolgert, dass es sich dabei nur um eine Beratung im Zusammenhang mit der ebenfalls der Behörde obliegenden Aufsichtsfunktion handle. Weiter weist die Departementschefin des DJS mit Bezug auf § 11b Ziff. 3 EG ZGB darauf hin, dass die Begleitung und Krisenintervention bei ausserfamiliären Kinderbetreuung aktuell nicht zu den Aufgaben der PHA gehöre, da diese Dienstleistungen von Dritten wahrgenommen werde. Der Auffassung der Departementschefin des DJS, welche auch auf der Website der Pflegekinder- und Heimaufsicht kundgetan wird (abrufbar unter <https://djs.tg.ch/pflegekinder-und-heimaufsicht.html/3608>), kann nicht gefolgt werden. Gemäss Art. 10 Abs. 2 PAVO prüft die Fachperson der Behörde (im Kanton Thurgau der PHA), ob die Voraussetzungen für die Weiterführung des Pflegeverhältnisses erfüllt sind; sie (die Fachperson) steht den Pflegeeltern bei Bedarf beratend zur Seite. § 11b EG ZGB bestimmt, dass die PHA unter anderem folgende Aufgaben wahrnimmt: Vermittlung von geeigneten Plätzen zur ausserfamiliären Kinderbetreuung, soweit diese Aufgabe nicht von Dritten wahrgenommen wird (Ziff. 2), fachliche Begutachtung und Beratung in allen Fragen der ausserfamiliären Kinderbetreuung (Ziff. 3) sowie Begleitung und Krisenintervention bei ausserfamiliärer Kinderbetreuung, soweit diese Aufgaben nicht von Dritten wahrgenommen werden (Ziff. 4). Weder aus dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 2 PAVO noch aus der (im

erwähnten Schreiben der Departementschefin des DJS zitierten) bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich, dass sich die Beratungsaufgabe der Behörde nur auf ihre Aufsichtsfunktion beschränkt. Ebenso wenig kann sich die PHA der ihr gemäss § 11b Ziffern 2 und 4 EG ZGB obliegenden Aufgaben lediglich mit dem Hinweis entschlagen, dass diese Aufgaben durch beigezogene private (insbesondere Platzierungs-) Organisationen wahrgenommen werden, die letztlich - bei Bedürftigkeit der Kindseltern - durch die Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe bezahlt werden müssen. Bei richtiger Auslegung können die Ziffern 2 und 4 von § 11b EG ZGB nur so verstanden werden: Falls der Kanton - sei es mangels personeller Ressourcen, sei es aus anderen Gründen - nicht willens oder nicht in der Lage sein sollte, die ihm gemäss Art. 10 Abs. 2 PAVO und § 11b EG ZGB zufallenden Aufgaben zu erfüllen, so ist es zwar zulässig, bei Bedarf Dritte hierfür beizuziehen und damit zu beauftragen. Allerdings sind die Kosten für diese dem Kanton zugewiesenen Aufgaben auch bei einer Delegation der Aufgabenerfüllung an Dritte primär von ihm zu tragen. Eine andere Auslegung würde einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Verschiebung der finanziellen Belastung für gesetzlich der kantonalen Behörde obliegende Aufgaben auf die Gemeinden gleichkommen, was gerade nicht dem Sinn und Zweck der betreffenden Regelung entspricht.

4.6.5 Für dieses Ergebnis spricht auch die Entstehungsgeschichte von § 11b EG ZGB.

4.6.5.1 § 11b EG ZGB ist auf die Motion „Kantonale Fachstelle Pflegekinderwesen Thurgau“ von N. Senn vom 22. Oktober 2008 (abrufbar in der elektronischen Geschäftsdatenbank des Grossen Rates GRGEKO, unter <https://grgeko.tg.ch/de/web/grgeko/weitere-kriterien>; Registraturnummer 08/MO 6/52) zurückzuführen. Der Motionär hielt darin fest, bis Ende Januar 2001 habe den Gemeinden für die Suche und Begleitung geeigneter Pflegefamilien eine „Fachstelle Pflegekinderwesen“ zur Verfügung gestanden. Aus finanziellen Gründen habe diese aber geschlossen werden müssen. Auch die im Januar 2004 unter der Trägerschaft der Frauenzentrale Thurgau in Zusammenarbeit mit

dem Verband Thurgauer Gemeinden eröffnete „Fachstelle Pflegekinderwesen Thurgau“ habe im Mai 2008 wieder geschlossen werden müssen. Seit-her gebe es im Thurgau keine Fachstelle für das Pflegekinderwesen mehr. Die so entstandene Lücke werde zunehmend von privaten Vermittlungsagen-turen genutzt. Es sei deshalb sinnvoll und angezeigt, wenn der Regierungsrat die gesetzlichen Voraussetzungen für den Aufbau und die Führung einer „Kantonalen Fachstelle Pflegekinderwesen Thurgau“ schaffe.

4.6.5.2 In der Beantwortung der Motion Senn vom 20. Oktober 2009 (ebenfalls ab-rufbar in der GRGEKO unter <https://grgeko.tg.ch/de/web/grgeko/weitere-kriterien>; Registraturnummer 08/MO 6/52) stellte der Regierungsrat den An-trag, die Motion für nicht erheblich zu erklären. Zur Begründung dieses An-trages führte der Regierungsrat unter anderem aus:

„In Anbetracht der geschilderten Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Rechtsgrundlagen und der Reorganisation in diesem Bereich sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Pflegekinderwesen ein Handlungs- und Unterstützungsbedarf besteht, ist der Regierungsrat bereit, das DJS zu beauftragen, mit einer geeigneten privaten Organi-sation unter Anhörung der Gemeinden bzw. des VTG eine vertragliche Lösung zu vereinbaren. Um den Ausfall der bisherigen «Fachstelle Pflegekinderwesen» kompensieren zu können, soll diese private Orga-nisation beauftragt werden, im Kanton Thurgau geeignete Pflegeeltern zu gewinnen und auf ihre Aufgabe vorzubereiten. Zudem soll sie eine fachliche Beratung und Unterstützung von Behörden, Pflegeeltern und Pflegekindern gewährleisten, eine Krisenintervention in Konfliktfällen si-cherstellen und Grundleistungen hinsichtlich von Aus- und Weiterbil-dung, Vernetzung sowie Dokumentation erbringen. Eine solche vertrag-liche Lösung ist mit dem Vorteil grösserer Flexibilität bei entsprechen-dem Anpassungsbedarf verbunden. Die Übernahme einer solchen zu-sätzlichen Aufgabe durch den Kanton bzw. das DJS bedingt allerdings, dass der Grosse Rat im Rahmen des Budgets für das Jahr 2011 die hierfür benötigten Mittel zur Verfügung stellt. Die Höhe der Kosten ist davon abhängig, inwieweit gewisse Dienstleistungen nur eingeschränkt erbracht bzw. an Dritte bzw. die Gemeinden weiterverrechnet werden können. Zudem bleibt die Abklärung der Eignung und Begleitung von Pflegeplätzen in konkreten Fällen weiterhin Sache der Gemeinden, wo-bei diese auf die entsprechenden (kostenpflichtigen) Dienstleistungen von Platzierungsorganisationen zurückgreifen können.“

4.6.5.3 In der Beratung seiner Motion im Grossen Rat präzisierte der Motionär N. Senn am 16. Dezember 2009 seine Motion wie folgt (vgl. den entsprechenden Auszug aus dem Protokoll des Grossen Rates Nr. 33 vom 16. Dezember 2009, ebenfalls abrufbar in der GRGECO unter <https://grgeko.tg.ch/de/web/grgeko/weitere-kriterien>; Registraturnummer 08/MO 6/52):

„Wissen Sie, von welchen Beträgen wir hier reden? Wir sprechen von Tagesansätzen zwischen Fr. 50.-- und Fr. 280.-- pro Fall, wovon im Durchschnitt ein Betrag in der Grössenordnung von Fr. 50.-- bis Fr. 80.-- pro Tag den privaten Organisationen zufließt. Es ist in der Tat so, dass private Platzierungsorganisationen (...) nicht direkt durch öffentliche Gelder subventioniert sind, nur (...) werden ihre Leistungen vollumfänglich mit Geldern der Öffentlichkeit bezahlt. (...) Der Regierungsrat unterschätzt hier das Konfliktpotential in der Zusammenarbeit mit einer privaten Organisation. Alle privaten Anbieter sind gewinnorientierte Unternehmen, die ein grosses Interesse an der alleinigen Zusammenarbeit mit aktuellen und potentiellen Pflegeeltern haben. Aus verständlichen Gründen wollen private Organisationen solche Pflegeeltern später nicht an Gemeinden vermitteln und sie damit aus ihrer «Kundenkartei» verlieren. Die Gemeinden, und in naher Zukunft dann die Vormundschaftsorganisationen, müssen deshalb ein Interesse an «eigenen» guten und fähigen Pflegeeltern haben. Auch aus diesem Grund bleibt ihnen nichts anderes übrig, als den Kanton zu ersuchen, in vorausschauender Art und Weise schon heute diese Fachstelle aufzubauen und diese Aufgabe nicht den privaten Organisationen zu überlassen. Die kantonale Haltung, die aus der Beantwortung der Motion herauszulesen ist, kann wie folgt zusammengefasst werden: Der Kanton hat die kantonale Fachstelle für das Pflegekinderwesen nie gewollt. Er will sie jetzt nicht und er will sie auch in Zukunft nicht, es sei denn, dass er zum Glück gezwungen wird, entweder durch den Bund auf den 1. Januar 2013 oder durch den Grossen Rat. Ich bitte Sie, aus folgenden Gründen der Motion zuzustimmen: 1. Der Aufbau einer «Kundenkartei» mit fähigen Pflegeeltern darf nicht den privaten Organisationen überlassen werden. Es geht um Gelder der Öffentlichkeit. 2. Ich glaube, dass auch kantonale Stellen flexibel, effizient und ökonomisch arbeiten können. 3. Es ist wichtig, dass die Aus- und Weiterbildung guter und fähiger Pflegeeltern eine kantonale Angelegenheit wird. 4. Das Know-how, das jetzt geschaffen werden kann, soll in die Beratung einfließen.“



4.6.5.4 Der Grosse Rat erklärte nach konträr geführter Debatte die Motion Senn am 16. Dezember 2009 als erheblich (S. 12 des Auszugs aus dem Protokoll des Grossen Rates Nr. 33 vom 16. Dezember 2009, abrufbar in der GRGEKO unter <https://grgeko.tg.ch/de/web/grgeko/weitere-kriterien>; Registraturnummer 08/MO 6/52). In der Folge entwarf der Regierungsrat den heutigen § 11b EG ZGB. In seiner Botschaft vom 5. April 2011 zum Entwurf von § 11b EG ZGB führte der Regierungsrat Folgendes aus (abrufbar in der GRGEKO unter <https://grgeko.tg.ch/de/web/grgeko/weitere-kriterien>; Registraturnummer 08/GE 24/336):

„Auch auf Kantonsebene werden massgebliche Änderungen im Pflegekinderwesen verlangt. Die von der Frauenzentrale Thurgau getragene und von 58 Thurgauer Vertragsgemeinden beauftragte «Fachstelle Pflegekinderwesen Thurgau» wurde im Mai 2008 mangels hinreichender personeller Ressourcen geschlossen. In der Folge forderte Kantonsrat Norbert Senn mit einer Motion vom 22. Oktober 2008 (08/MO 6/52) die Schaffung einer «Kantonalen Fachstelle Pflegekinderwesen». In seiner Antwort vom 20. Oktober 2009 wies der Regierungsrat darauf hin, bei einer fachlich qualifizierten Organisationsform könnten die künftigen KESB durchaus vermehrt Aufgaben des Pflegekinderwesens übernehmen. Je nach konkreter Ausgestaltung der Organisation sei dabei auch der Beizug einer Vermittlungsstelle im Sinne der bisherigen privaten Dienstleistungserbringer möglich, ohne dass dazu zwingend eine kantonale Fachstelle einzurichten und zu betreiben sei. Der Grosse Rat ist dieser Argumentation allerdings nicht gefolgt und hat die Motion anlässlich der Sitzung vom 16. Dezember 2009 für erheblich erklärt. In der Begründung wird – insbesondere auch unter Verweis auf die in diesem Bereich angestrebten bundesrechtlichen Änderungen – auf die Notwendigkeit einer Professionalisierung der mit dem Pflegekinderwesen befassten Instanzen hingewiesen. Dies betreffe speziell die Auswahl geeigneter Pflegeeltern, deren Aus- und Weiterbildung sowie die fachliche Intervention in Krisenfällen. Es gehe nunmehr darum, auf Kantonsebene eine geeignete Fachstelle aufzubauen und diese Aufgabe nicht wie bisher einer privaten Organisation zu überlassen. Zudem brauche es eine kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsstelle, damit künftig bei Fremdplatzierungen eine höhere Platzierungssicherheit erreicht und damit entwicklungsschädigende Brüche in den Biographien von fremdplatzierten Kindern möglichst vermieden werden könnten. Mit

dem vorliegenden Gesetzesentwurf (vgl. § 11b EG ZGB) soll dieser Motionsauftrag erfüllt werden.“

4.6.5.5 In der anschliessenden Beratung dieses Entwurfs im Grossen Rat (vgl. Auszug aus dem Protokoll des Grossen Rates Nr. 72 vom 21. Dezember 2011, Teil B: 1. Lesung, Ziffer 7: §§ 11b und 11c, S. 4 ff. ; abrufbar in der GRGEKO unter <https://grgeko.tg.ch/de/web/grgeko/weitere-kriterien>; Registraturnummer 08/GE 24/336) ging es primär um die Beratung der Anträge Marty (Streichung von § 11b EG ZGB) und Vetterli (zusätzliche Einführung einer Bewilligungspflicht für Vermittlungsorganisationen sowie einer kantonalen Aufsicht über die Vermittlungsorganisationen), welche beide abgelehnt wurden. Im Ergebnis fand somit der der Umsetzung der Motion Senn dienende Entwurf des Regierungsrates - abgesehen von kleinen sprachlichen Anpassungen - unverändert Eingang in den per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzten § 11b EG ZGB. Der vorstehend zusammengefasst dargestellte, entstehungsgeschichtliche Hintergrund dieser Bestimmung legt in keiner Weise eine vom Wortlaut abweichende Auslegung nahe. Mit der neuen Gesetzesbestimmung wurde festgelegt, dass die Vermittlung von geeigneten Plätzen zur ausserfamiliären Kinderbetreuung (Ziffer 2), die fachliche Begutachtung und Beratung in allen Fragen der ausserfamiliären Kinderbetreuung (Ziffer 3), die Begleitung und Krisenintervention bei ausserfamiliärer Kinderbetreuung (Ziffer 4) sowie die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung von Personen, welche im Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung tätig sind (Ziffer 5), Aufgaben der kantonalen Pflegekinderfachstellen darstellen. Mit den Vorbehalten in Ziffer 2 („soweit diese Aufgabe nicht von Dritten wahrgenommen wird“) und in Ziffer 4 („soweit diese Aufgaben nicht von Dritten wahrgenommen werden“) kann vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung auch nicht geschlossen werden, solange Private solche Dienstleistungen anbieten, müsse sich die Pflegekinderfachstelle dieser Aufgaben nicht annehmen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass damit dem Kanton einzig die Möglichkeit offen gehalten werden sollte, die vom ihm aufgrund von § 11b EG ZGB zu erfüllenden Aufgaben auf dem Wege einer Leistungsvereinbarung auf eine private Organisation zu übertragen. Dies im Sinne der vorstehend zitierten

regierungsrätlichen Antwort auf die Motion Senn (vgl. E. 4.6.5.2), wonach der Regierungsrat bereit sei, den Ausfall der bisherigen „Fachstelle Pflegekinderwesen“ zu kompensieren, indem das DJS beauftragt werden solle, mit einer privaten Organisation vertraglich zu vereinbaren, „im Kanton Thurgau geeignete Pflegeeltern zu gewinnen und auf ihre Aufgabe vorzubereiten“ sowie „eine fachliche Beratung und Unterstützung von Behörden, Pflegeeltern und Pflegekindern“ zu gewährleisten und „eine Krisenintervention in Konfliktfällen“ sicherzustellen und „Grundleistungen hinsichtlich von Aus- und Weiterbildung, Vernetzung sowie Dokumentation“ zu erbringen.

4.6.6 Wenn die Beschwerdeführerin geltend macht, dass es zur Gewährleistung des Kindeswohls einer fachlich qualifizierten, kontinuierlichen Begleitung des Pflegeverhältnisses bedürfe, so handelt es sich hierbei um eine Aufgabe der kantonalen Behörde (PHA). Dass entsprechende Leistungen zusätzlich durch die Organisation Shelter Schweiz zu erbringen wären, ergibt sich weder aus den rechtlichen Grundlagen noch aus dem Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass der Wegfall der Unterstützung durch Shelter Schweiz zu einer Gefährdung des Kindeswohls der Beschwerdeführerin führen würde. Aus den dargestellten Gründen sind von der verfahrensbeteiligten Gemeinde somit auch keine Kosten für die Ausbildung und Begleitung der Pflegefamilie zu übernehmen.

4.7 Mit dem Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 (in act. 9) wurde die Beiständin beauftragt, zusammen mit den Pflegeeltern bzw. der Organisation Shelter Schweiz und den Eltern ein dem Wohl der Beschwerdeführerin entsprechendes Besuchsrecht auszuarbeiten und die KESB entsprechend zu informieren (Ziff. 2 lit. f des Entscheiddispositivs). Die Ausarbeitung dieses Besuchsrechts ist Aufgabe der Beiständin und nicht etwa von Shelter Schweiz. Sollten sich aus diesem Auftrag betreffend die Regelung des Besuchsrechts weitere Kosten ergeben, wäre hierfür durch die Beiständin ein entsprechendes Gesuch an die verfahrensbeteiligte Gemeinde zu stellen. In E. 3c des KESB-Entscheids vom 19. Oktober 2018 wurde ausgeführt, weil es sich vorliegend nicht um eine behördliche, sondern um eine freiwillige Platzierung

der Beschwerdeführerin handle, habe die KESB nicht automatisch das Besuchsrecht der Eltern zu regeln. Die Eltern hätten sich anlässlich der Anhörung offen für verschiedene Lösungen gezeigt und keine von vornherein unrealistischen Wünsche angebracht. Die konkrete Besuchsregelung solle deshalb, so die KESB, möglichst einvernehmlich zwischen den Eltern und Pflegeeltern zum Wohl der Beschwerdeführerin erfolgen. Die Beiständin sei entsprechend zu beauftragen, gemeinsam mit der Pflegefamilie bzw. der Organisation Shelter Schweiz, welcher die Pflegefamilie angeschlossen sei, und den Eltern eine Regelung betreffend das Besuchsrecht auszuarbeiten. Die KESB sei nach Abschluss der Vereinbarung über die getroffene Regelung zu informieren. Für den Fall, dass eine einvernehmliche Regelung unter den beteiligten Personen bzw. eine dem Wohl der Beschwerdeführerin entsprechende Lösung nicht möglich sein sollte, habe die Beiständin bei der KESB Antrag auf eine behördliche Regelung des Besuchsrechts zu stellen. Damit besteht auch bezüglich des Besuchsrechts, solange es einvernehmlich geregelt werden kann (wovon aufgrund des KESB-Entscheids vom 19. Oktober 2019 auszugehen ist), keine Grundlage für eine zusätzliche Kostentragung durch die verfahrensbeteiligte Gemeinde. Sollte eine einvernehmliche Regelung des Besuchsrechts künftig nicht möglich sein, wird die Beiständin der KESB Antrag auf Erlass einer entsprechenden Regelung zu stellen haben. Für allfällige, im Zusammenhang mit dieser alsdann behördlichen Festlegung entstehende Kosten wird ein entsprechendes Gesuch um Erteilung einer Kostengutsprache bei der verfahrensbeteiligten Gemeinde zu stellen sein. Solche (künftigen) Kosten bilden jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

- 4.8 Zu beachten ist weiter, dass es sich zumindest bei den in der Tagespauschale gemäss der „Kostendefinition“ von Shelter Schweiz inbegriffenen Leistungen wie „Standort- und Verlaufsberichte/Administration“, „interne Wochenendentlastung der Pflegefamilie (nach Bedarf)“ und „Ausbildung und Begleitung der Pflegefamilie durch den sozialpädagogischen Mitarbeitenden“ nicht um solche unmittelbar gegenüber der betreuten Person, das heisst der Beschwerdeführerin, zu erbringende Leistungen handelt. Solche Kosten sind

daher nicht als notwendige Kosten im Sinne der Sozialhilfegesetzgebung anzuerkennen, zumal dies ansonsten zu einer Besserstellung von Sozialhilfeempfängern gegenüber Personen mit Ergänzungsleistungen führen würde (vgl. E. 4.6.1 vorstehend).

- 4.9 Auffallend ist sodann, dass von der Tagespauschale gemäss Tarif von Shelter Schweiz in Höhe von total Fr. 180.-- ein Betrag von Fr. 100.-- bei dieser Organisation verbleibt, währenddem den Pflegeeltern lediglich ein solcher von Fr. 80.-- zukommt, wie von der Beiständin der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 20. Dezember 2018 im vorinstanzlichen Verfahren (act. 8, S. 4) dargestellt. So haben die Pflegeeltern während 24 Stunden pro Tag für die Unterbringung und Betreuung zu sorgen, währenddem sich die Leistungen der Organisation Shelter Schweiz, zumindest nach erfolgter Platzierung, gemäss Tarifblatt zu einem Grossteil auf administrative Arbeiten beschränken. Wie dargestellt, sind die angebotenen Leistungen zudem im Wesentlichen von anderen Stellen/Personen (PHA bzw. Beiständin) zu erbringen. Auf der anderen Seite kann allerdings auch der Argumentation der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, wonach sich die Pflegeeltern - ausgehend vom Tagesansatz für die Betreuung eines 0 bis 2-jährigen Kindes gemäss den RL DJS Pflegegeld - mit einem Stundenlohn von lediglich Fr. 1.35 begnügen müssten. Auch wenn die Verantwortung für eine dauerhafte Unterbringung eines Kleinkindes während 24 Stunden pro Tag besteht, kann nicht von einem voll zu entschädigenden Aufwand von 24 Stunden pro Tag ausgegangen werden. Vielmehr sind die Ansätze gemäss den Empfehlungen in den RL DJS Pflegegeld insgesamt als angemessen zu qualifizieren. Diese Richtlinien dienen nicht zuletzt auch der Gewährleistung einer rechtsgleichen Gesetzesanwendung (vgl. BGE 141 III 401 E. 4.2.2). Im Übrigen kann von den Richtlinien - wie dargelegt (vgl. E. 3.6 vorstehend) - in begründeten Einzelfällen abgewichen werden, wenn etwa ein ausgewiesener, ausserordentlicher Betreuungs-Mehraufwand notwendig ist (vgl. Ziff. 4 RL DJS Pflegegeld, BGE 141 III 401 E. 4.2.3). Dass dies vorliegend spätestens ab 1. März 2019 nicht mehr der Fall war, wurde bereits ausgeführt. Fehl geht sodann die von der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 23. Mai 2019

(S. 3 oben) geäußerte Auffassung, wonach sich die Aufgaben der beigezogenen Organisationen „durch das Angebot der entsprechenden Organisationen“ definiere. Dies würde einer vom Gesetzgeber in keiner Weise beabsichtigten „Selbstbedienungsmentalität“ Tür und Tor öffnen. Die erforderlichen Leistungen sind vielmehr durch die KESB im Rahmen der Anordnung der (Kinderschutz-) Massnahmen bzw. bei der Umschreibung der Aufgaben der jeweiligen Beiständin/des jeweiligen Beistands festzulegen bzw. diese Leistungen definieren sich - in Fällen ohne KESB-Entscheid - durch das Notwendige an Unterstützung im Sinne von § 8 SHG. Würde der Auffassung der Beschwerdeführerin gefolgt, dann würde durch die jeweilige Organisation bestimmt, welche Massnahmen für die Wahrung des Kindeswohls notwendig sind. Hierbei handelt es sich aber um eine Aufgabe, die von Gesetzes wegen in die Zuständigkeit der KESB (vgl. Art. 307 ff. ZGB, insbesondere Art. 314 und 315 ZGB) bzw. - in Fällen ohne KESB-Entscheid - der Sozialhilfebehörde fällt und die nicht an private Organisationen delegiert werden kann.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass spätestens ab dem 1. März 2019 nicht mehr von einer „Krisenintervention“ bzw. einer dringlichen Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin bei der Pflegefamilie ██████████ ausgegangen werden kann. Alsdann lag auch kein „besonderer Einzelfall“ mehr vor, der einen höheren Betreuungsaufwand und damit höhere Kosten zur Folge gehabt hätte, die Anlass für ein Abweichen von den in den RL DJS Pflegegeld empfohlenen Ansätze gegeben hätten. Entsprechendes ergibt sich auch nicht aus dem Entscheid der KESB vom 19. Oktober 2018 (in act. 9). Mit diesem Entscheid wurde das Aufenthaltsbestimmungsrecht über die Beschwerdeführerin den Kindseltern wieder eingeräumt und die Aufgaben der Beiständin neu definiert. Die der Beiständin obliegenden Aufgaben sind von ihr im Rahmen ihres „Mandats“ zu erfüllen, ohne dass weitere, vom KESB-Entscheid nicht verlangte Leistungen von dritter Seite „eingekauft“ werden. Dabei hat sich die Beiständin auch an den Rahmen der von der KESB definierten Aufträge zu halten (vgl. hierzu E. 3.3 vorstehend). Von Shelter Schweiz zu erbringende Leistungen betreffend die Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin wurden

durch die KESB im Entscheid vom 19. Oktober 2018 nicht festgelegt. Damit besteht aber weder eine Grundlage noch eine Veranlassung, für die Bemessung der von der verfahrensbeteiligten Gemeinde ab 1. März 2019 zu tragenden Fremdplatzierungskosten von den empfohlenen Ansätzen gemäss den RL DJS Pflegegeld abzuweichen. Die Unterbringung der Beschwerdeführerin bei der Pflegefamilie [REDACTED] ist mit dem Entscheid der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 26. November 2018 nicht gefährdet. Entsprechend ist auch das Kindeswohl gewahrt und die Umsetzung bzw. Durchführung von Bundesrecht wird dadurch nicht verhindert oder übermässig erschwert (BGE 135 V 134 E. 4.5, Urteil des Bundesgerichts 8C\_25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.2). Für den Zeitraum ab 1. März 2019 hat die verfahrensbeteiligte Gemeinde somit zu Recht die Höhe der von ihr im Rahmen der Sozialhilfe zu übernehmenden Kosten für die Fremdplatzierung der Beschwerdeführerin auf die in den RL DJS Pflegegeld empfohlenen Ansätze beschränkt. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist, soweit auf diese einzutreten ist, abzuweisen.

6. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des Verfahrens grundsätzlich durch die unterlegene Beschwerdeführerin zu tragen (§ 77 VRG). Unter den gegebenen Umständen ist jedoch in Anwendung von § 78 Abs. 2 VRG auf die Erhebung der Verfahrenskosten zu verzichten.



Der Vizepräsident:

*[Handwritten signature]*  
Der Gerichtsschreiber:

versandt:

19. SEP. 2019

*[Handwritten signature]*