



VG.2018.89/E

**Das Verwaltungsgericht
des
Kantons Thurgau**

in der Besetzung: Dr. M. Stähli, Vizepräsident
 M. Alde
 D. Clematide
 J. Schlatter
 R. Wenger-Lenherr
 J. Zehnder, Gerichtsschreiber

hat am 11. September 2019

in Sachen

Politische Gemeinde Münsterlingen,
Klosterstrasse 4, 8596 Münsterlingen
v.d. RA Thomas Stark,
Hauptstrasse 59, 9113 Degersheim

Beschwerdeführerin

gegen

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

Vorinstanz

und

Politische Gemeinde

verfahrensbeteiligte Gemeinde

sowie

VG.2018.89/E/ 2
Verfahrensbeteiligter 1

und

Verfahrensbeteiligter 2

betreffend **Kostenübernahme Time-Out-Platzierung**

- Entscheid vom 26. Juni 2018
 - Beschwerde vom 13. Juli 2018
-

entschieden:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 vom 16. Januar bis 9. März 2018 hat die Beschwerdeführerin subsidiär den Betrag von Fr. 3'800.-- zu übernehmen.
2. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an:
 - RA Thomas Stark, Hauptstrasse 59, 9113 Degersheim, zuhanden der Beschwerdeführerin
 - Departement für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau, Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld
 -
 -
 -

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

geboren am 7. Mai 2003, ist der Sohn von wohnhaft in Landschlacht, Politische Gemeinde Münsterlingen (nachfolgend: PG Münsterlingen) und ; wohnhaft in der Politischen Gemeinde . Nach der Trennung seiner Eltern lebte bei seiner Mutter in Landschlacht. Aufgrund von Konflikten zog er Ende Januar 2015 zu seinem Vater nach . Auch dort entstanden jedoch innerfamiliäre Konflikte, sodass im Sommer 2017 zu seiner Mutter nach Landschlacht zurückkehrte. Da bereits in diesem Zeitpunkt die Platzierung in einem Schulheim / Internat zur Diskussion stand, wurde von einem Schulwechsel von nach Landschlacht abgesehen. Im Herbst 2017 wechselte dann in die Tagesklinik nach Münsterlingen. Während der Weihnachtsferien 2017/2018 kam es jedoch auch in der Familie der Mutter erneut zu Konflikten, weshalb für kurzfristig über die KIDcare GmbH (nachfolgend: KIDcare) eine Time-Out-Platzierung in einer Pflegefamilie organisiert wurde (vgl. hierzu das Gesuch der Berufsbeistandschaft vom 17. Januar 2018, act. 7/2 der Akten des Departementes für Finanzen und Soziales [DFS], nachfolgend „act.“ zitiert). Mit Eingabe vom 17. Januar 2018 beantragte Beiständin, bei den Sozialen Diensten Münsterlingen die Übernahme der Kosten für die Time-Out-Platzierung in der Höhe von Fr. 13'500.-- (act. 7/2). Am 12. März 2018 fasste die Fürsorgebehörde der PG Münsterlingen den Zirkularentscheid, wonach sie eine Kostenübernahme für die Time-Out-Platzierung infolge fehlender Zuständigkeit grundsätzlich ablehnte (Ziff. 1 des Dispositivs). Subsidiär (unter Vorbehalt des Zuständigkeitskonflikts mit der übernahm die Behörde die Kosten für die Time-Out-Platzierung von für maximal 3 Monate zu einem Tagesatz von Fr. 70.-- (Ziff. 2 und 5 des Dispositivs). Sie lehnte aber eine subsidiäre Kostengutsprache für „eine Kostenübernahme von Fr. 80.-- / Tag für die Betreuungskosten, welche KIDcare der Pflegefamilie zukommen lässt“, ab (Ziff. 7 des Dispositivs, vgl. act. 7/3). Sodann erteilte die Fürsorgebehörde subsidiäre Kostengutsprache für das Taschengeld in Höhe von Fr. 36.--/Monat (bei anteilmässigem Aufenthalt entsprechend anteilmässiges Taschengeld, Ziff. 8 des Dispositivs) und entschied dar-

über hinaus, alle weiteren Nebenkosten müssten schriftlich und begründet beantragt werden (Ziff. 9 des Dispositivs; Ziff. 3 - 4 sowie 10 - 13 des Dispositivs sind hier nicht von Interesse, zu Ziff. 6 vgl. unten E. 3.6). Gegen diesen Entscheid erhoben sowohl der Vater von [redacted] mit Eingabe vom 28. März 2018 (act. 5), als auch [redacted] selbst mit Eingabe vom 29. März 2018 (act. 13) Rekurs beim DFS. Dieses vereinigte mit Entscheid vom 26. Juni 2018 die beiden Verfahren und hiess die Rekurse insofern gut, als sie den Unterstützungswohnsitz von [redacted] in der PG Münsterlingen bejahte und mit Ziff. 2 des Dispositivs des Rekursentscheids die Ziffern 1 und 7 des angefochtenen Entscheids aufhob und die PG Münsterlingen verpflichtete, die Kosten für die Time-Out-Platzierung von [redacted] in der Höhe von gesamthaft Fr. 9'400.-- subsidiär zu übernehmen.

Gegen diesen Entscheid erhob die PG Münsterlingen mit Eingabe vom 13. Juli 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht, in der folgende Rechtsbegehren gestellt wurden:

- „1. Der angefochtene Rekursentscheid des Departementes für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau vom 26.06.2018 sei aufzuheben.
2. Die Gemeinde [redacted] sei für das Verfahren als Partei beizuladen.
3. Es sei festzustellen, dass sich der Unterstützungswohnsitz des Beschwerdegegners 1 im hier massgeblichen Zeitraum nach Art. 7 Abs. 2 ZUG in der Gemeinde [redacted] befindet und diese Gemeinde somit für die Kostenübernahme der Time-Out-Platzierung örtlich zuständig ist.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.“

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, [redacted] habe seit Dezember 2014 bei seinem leiblichen Vater, [redacted], gewohnt, unter dessen Obhut er auch gestanden sei. Aufgrund innerfamiliärer Schwierigkeiten sei [redacted] dann Mitte August 2017 von zu Hause in [redacted] fortgelaufen und habe bei seiner Mutter in Landschlacht Unterschlupf gesucht. Bereits in diesem Zeitpunkt sei er zur

Abklärung und vorübergehenden Behandlung und Beschulung in der Tagesklinik Münsterlingen angemeldet gewesen und habe dort auch einen Platz in Aussicht gehabt. Schon vor seinem Umzug sei seine dauernde Fremdplatzierung in einem Heim bzw. Schulheim zur Diskussion gestanden. Bei der Mutter habe er nur vorübergehend wohnen können. Dort sei er einstweilen auch einwohneramtlich gemeldet gewesen. Per 25. September 2017 habe er in die Tagesklinik Münsterlingen gewechselt, wo er im Hinblick auf eine definitive Unterbringung ambulant abgeklärt, behandelt und beschult worden sei. In den Weihnachtsferien 2017 habe sich die Situation dann Zuhause bei der Mutter zugespitzt, weshalb sie im Januar 2018 die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) informiert und um eine rasche Umplatzierung von [redacted] ersucht habe. In der Folge hätten die Kindseltern [redacted] freiwillig über die KIDcare bei einer Pflegefamilie platziert. Eine behördliche Fremdplatzierung sei somit nicht angeordnet worden. Die Vorinstanz gehe nun zu Unrecht davon aus, dass der vorübergehende Aufenthalt von [redacted] bei der Mutter ab Mitte August 2017 als überwiegendes Wohnen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG, SR 851.1) zu qualifizieren sei und er dort somit einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz begründet habe. Das DFS habe sich auch nicht mit den detaillierten tatsächlichen und rechtlichen Ausführungen zur Zuständigkeit im Beschluss des Kompetenzzentrums Soziale Dienste See vom 12. März 2018 und der Rekursvernehmlassung vom 23. April 2018 auseinandergesetzt und damit das rechtliche Gehör verletzt. Da es ab Juli 2017 teilweise auch gegenüber der Ehefrau von [redacted] zu körperlichen Übergriffen gekommen sei, sei [redacted] in Absprache mit dem KJPD Weinfelden auf die Warteliste für einen Platz in der Tagesklinik Münsterlingen gesetzt und dort für eine Behandlung angemeldet worden. Da am 15. August 2017, als [redacted] vom Zuhause in Schönholzerswilen fortlief, bereits eine Platzierung in einem Schulheim/Internat zur Diskussion gestanden sei, habe man versucht, vorgängig möglichst wenige Wechsel zu verursachen, so dass er von Landschlacht aus weiterhin die Schule in Schönholzerswilen besucht habe. Für die Mutter von [redacted] sei es von Anfang an kein Thema gewesen, dass er bei ihr bleiben könne. Auch die KESB habe klar definiert, dass der Aufenthalt bei der Mutter nur vorübergehender Natur sei und man für [redacted] eine andere Lösung suchen müsse. Seien die Eltern gemeinsam Inhaber der elterlichen Sorge und hätten sie keinen gemeinsamen Wohnsitz, dann richte sich der zivilrechtliche Wohn-

sitz des Kindes nach jenem Elternteil, unter dessen Obhut es stehe. Massgebend sei dabei die formelle Obhutsberechtigung. Vorliegend stehe die Obhutsberechtigung gegenüber [redacted] seit Dezember 2014 [redacted] zu. Eine formelle Änderung der Obhutsberechtigung sei bisher nicht erfolgt. Somit habe [redacted] nach wie vor den von [redacted] abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitz in der [redacted]

Der Unterstützungswohnsitz von [redacted] definiere sich eigenständig am Wohnsitz des Elternteils, bei dem er überwiegend wohne. Vorliegend richte sich somit der Unterstützungswohnsitz von [redacted] nach Art. 7 Abs. 2 ZUG. Da Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG mangels dauernder Fremdplatzierung nicht zur Anwendung gelange, wohne das nur vorübergehend fremdplatzierte Kind im Sinne von Art. 7 Abs. 2 ZUG bei jenem Elternteil, unter dessen Obhut es stehe. „Bei dem es überwiegend wohnt“ bedeute in diesem Zusammenhang nicht, bei dem es sich ständig aufhalte, sondern gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts unter dessen Obhut es stehe (TVR 2016 Nr. 26). Da [redacted] die Obhutsberechtigung zustehe und [redacted] ab dem 15. August 2018 lediglich vorübergehend Unterschlupf bei der Mutter gefunden habe, befinde sich der Unterstützungswohnsitz in der [redacted] Diese ergebe sich auch aus einem Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 22. Februar 2006 betreffend einem vergleichbaren Fall. Der angefochtene Entscheid erweise sich auch in materieller Hinsicht als unrichtig. Während die zuständige Sozialhilfebehörde gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung an einen Entscheid der KESB oder des Gerichts betreffend Fremdplatzierung eines Kindes gebunden sei und die daraus entstandenen Kosten zu übernehmen habe, um anschliessend Regress auf die Eltern im Rahmen ihrer vorrangigen Unterhaltspflicht und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nehmen zu können, treffe dies bei der freiwilligen Fremdplatzierung durch die Eltern nicht zu. In diesen Fällen sei stattdessen gegenüber der zuständigen Sozialhilfebehörde ein Gesuch um Kostengutsprache zu stellen und diese habe darüber zu entscheiden. Vorliegend sei die Fremdplatzierung nicht behördlich angeordnet worden, sondern die Kindseltern hätten sich dazu freiwillig entschieden. Dementsprechend hätten am 23. Januar 2018 auch noch die Eltern die Leistungsvereinbarung bzw. den Pflegevertrag mit der KIDcare unterzeichnet. Daran ändere auch nichts, wenn das DFS im angefochtenen Entscheid ausgeführt habe, Kinderschutzmassnahmen dürften nicht vereitelt werden, weshalb die Fürsorgebehörde sämtliche mit der Platzierung eines Pflegekinds zusammenhängenden Kosten zu

übernehmen habe. Diese Ausführungen seien zwar im Grundsatz korrekt, doch gehe die Vorinstanz offensichtlich von einem anderen Sachverhalt aus, denn vorliegend sei keine behördliche Fremdplatzierung erfolgt und die KESB habe deshalb auch nicht mit dem Pflegeplatz vertraglich eine Kostenvereinbarung getroffen. Die freiwillig durch die Kindseltern erfolgte Fremdplatzierung entfalte nur zwischen den Vertragsparteien eine bindende Wirkung. Eine solche könne auf diese Weise gar nicht zu Lasten des zuständigen Gemeinwesens entstehen. Die Vorinstanz habe sich auch nur unzureichend mit der zitierten, geltenden Rechtsprechung auseinandergesetzt. Das Verwaltungsgericht habe in seiner Entscheid VV.2015.61/E vom 25. November 2015 betreffend Ergänzungsleistungen unmissverständlich ausgeführt, die Beratung/Unterstützung der Pflegeeltern sei Aufgabe der kantonalen Heimaufsicht. Lediglich die Kosten für „Hotellerie und Betreuung“ seien zu ersetzen, worunter die fragile Unterstützung der Pflegeeltern durch die Familienplatzierungsorganisation im Alltag nicht falle. Unter Bezugnahme auf BGE 141 III 401 habe das Verwaltungsgericht weiter ausgeführt, es bedürfe nicht zusätzlich des Aufbaus eines Netzwerkes von Pflegefamilien sowie deren Begleitung und Beaufsichtigung durch private Vermittlungsorganisationen. Dies gehöre vielmehr von Gesetzes wegen zum staatlichen Aufgabenbereich. Sowohl die regelmässigen Besuche bei den Pflegefamilien als auch deren Beratung und Beaufsichtigung würden durch die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, SR 211.222.338) der zuständigen Behörde übertragen. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts seien bei der Platzierung eines Kindes in einer Pflegefamilie nur die Kosten für Hotellerie (Kost und Logis) und Betreuung (Lohnkosten Pflegefamilie) effektiv notwendig und geschuldet. Diejenigen Mehrkosten, die durch die fachliche Betreuung der Pflegeeltern durch die beauftragte Familienplatzierungsorganisation entstünden, stellten hingegen keine anerkannten Ausgaben in Form von persönlichen Auslagen des Pflegekindes im Rahmen der Ergänzungsleistungen (EL) dar. Was in Bezug auf die Notwendigkeit im Rahmen der vorrangigen EL gelte, habe zweifelsohne auch im Rahmen der subsidiären Sozialhilfe zu gelten. Die genannten Kosten seien ausserdem rechtsprechungsgemäss auch nicht Teil der elterlichen Unterhaltspflicht. Auch deshalb seien sie nicht subsidiär durch die Sozialhilfe zu übernehmen. Leistungen, welche nicht direkt gegenüber dem Kind erbracht würden, fielen nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung in den Aufgabenbereich der kantonalen Pflegekinder- und Heimaufsicht. Die durch das

Verwaltungsgericht vertretene und durch das Bundesgericht bestätigte Rechtsauffassung, wonach die zu den Kosten der Pflegefamilie (Kost und Logis sowie Lohn) im Umfang von Fr. 70.-- pro Tag durch die KIDcare zusätzlich geltend gemachten Kosten, welche mit Fr. 80.-- pro Tag sogar den überwiegenden Teil der Tagestaxe von Fr. 150.-- ausmachten, nicht notwendig zu übernehmende Kosten darstellten, gelte auch vorliegend. Bei den Kosten der KIDcare handle es sich also nicht um direkte Platzierungskosten von [redacted]. Diese seien somit nicht von der PG Münsterlingen zu übernehmen. Daher sei es nicht zu beanstanden, dass die PG Münsterlingen sich lediglich dazu bereit erklärt habe, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und bis zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit einstweilen die notwendigen Kosten zu übernehmen, diese sich aber auf den Betrag von Fr. 70.-- pro Tag beschränkt haben, welcher für Kost, Logis und Betreuung in Rechnung gestellt werde. Es gelte zu berücksichtigen, dass die Ansätze gemäss kantonalen Richtlinien des Departements für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau (DJS) zur Bemessung des Pflegegeldes für Kinder und Jugendliche in privaten Pflege- und Tagesfamilien für Kinder im Alter von 7 bis 14 Jahren mit Fr. 56.33 pro Tag ebenfalls wesentlich tiefer bemessen seien als die vorliegend effektiv in Rechnung gestellten und mittels Sozialhilfe übernommenen Kosten von Fr. 70.-- pro Tag.

Das DFS beantragte mit Eingabe vom 19. Juli 2018, die Beschwerde sei abzuweisen. In Ergänzung des angefochtenen Entscheids führte es aus, das DFS sei selber zu keiner Zeit davon ausgegangen, dass es sich bei der Time-Out-Platzierung von [redacted] um eine solche behördlicher Natur gehandelt habe. Dementsprechend sei ihr Entscheid „in Anlehnung“ an die Praxis bei behördlichen Fremdplatzierungen ergangen. Nach Ansicht der PG Münsterlingen werde im Beschwerdeverfahren unter anderem zu klären sein, welche Leistungen im Bereich der Platzierung von Pflegekindern durch die staatliche Behörde zu erbringen bzw. im Bereich der Sozialhilfe (subsidiär) zu tragen seien. Vorab dürfte dabei auch das Ausmass der staatlichen Beratungs- bzw. Betreuungspflicht gemäss PAVO eine massgebliche Rolle spielen. Für deren Vollzug sei im Kanton Thurgau die Pflegekinder- und Heimaufsicht in ihrer Funktion als Fachbehörde zuständig. Da die diesbezügliche Auffassung der Beschwerdeführerin offensichtlich in klarem Widerspruch zum in der kantonalen Gesetzgebung - insbesondere in § 11b Ziff. 4 des Einführungsgesetzes zum Schweizer-

rischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, RB 210.1) - festgelegten Umfang der behördlichen Tätigkeit bzw. der diesbezüglichen kantonalen Praxis, was den Einbezug privater Institutionen angehe, stehe, würde sich eine allfällige Gutheissung der Beschwerde wohl direkt auf die Vollzugskompetenzen respektive -pflichten und die Organisation der erwähnten kantonalen Fachbehörde auswirken. Dies rechtfertige es, die Pflegekinder- und Heimaufsicht im Sinne von § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, RB 170.1) beizuladen und ihr die Möglichkeit einzuräumen, sich im Beschwerdeverfahren einzubringen, worum mit Verfahrensantrag ersucht werde.

Mit Eingabe vom 24. August 2018 verzichtete die _____ auf eine Stellungnahme.

_____ bzw. seine Beiständin und _____ haben keine Vernehmlassung eingereicht.

Auf die Vorbringen der Beteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

- 1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus § 54 VRG. Die fristgerecht eingereichte Beschwerde enthält einen Antrag und eine Begründung, entspricht somit den Anforderungen von § 57 Abs. 1 VRG. Als von der Vorinstanz als leistungspflichtig bezeichnete Gemeinde/Sozialhilfebehörde ist die Beschwerdeführerin in ihren eigenen vermögensrechtlichen Interessen betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert (vgl. hierzu Fedi/Meyer/Müller, Kommentar zum Ge-

setz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau, Basel 2014, § 44 N. 13 mit Hinweisen). Da auch alle übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2

1.2.1 Die Vorinstanz stellte in ihrer Vernehmlassung vom 19. Juli 2018 den Verfahrens Antrag, im Sinne von § 8 Abs. 2 VRG die Pflegekinder- und Heimaufsicht beizuladen und ihr die Möglichkeit einzuräumen, sich im Beschwerdeverfahren einzubringen.

1.2.2 Laut § 8 Abs. 2 VRG kann Dritten, wenn eine Verwaltungssache voraussichtlich ihre Rechte und Pflichten berührt, von Amtes wegen Gelegenheit geboten werden, sich am Verfahren zu beteiligen. Betroffen sind Dritte, die von der zu erlassenden Verfügung voraussichtlich berührt sind. Das ist dann der Fall, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse an der Begründung, der Nichterteilung, dem Nichterlass, der Aufhebung oder der Änderung eines Rechtes haben. Die Parteistellung ist einzuräumen, wenn sich im Verlauf des Verfahrens abzuzeichnen beginnt, dass die betreffenden Personen durch die Verfügung in ihren rechtlichen oder tatsächlichen Interessen berührt sein werden (Fedi/Meyer/Müller, a.a.O., § 8 N. 4).

1.2.3 Die Pflegekinder- und Heimaufsicht (PHA) ist eine Fachstelle, die dem DJS angegliedert ist. Es handelt sich somit nicht um einen „Dritten“ im Sinne von § 8 Abs. 2 VRG. Es wäre der Vorinstanz frei gestanden, departementsübergreifend von der kantonalen Pflegekinder- und Heimaufsicht einen Amtsbericht zu den strittigen Fragen einzuholen und in diesem Verfahren einzureichen. Sie hat dies unterlassen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist die Auffassung der Pflegekinder- und Heimaufsicht für dieses Verfahren aber auch nicht relevant. Das Einholen eines Amtsberichts bei dieser Behörde kann daher unterbleiben.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin verneinte mit Ziffer 1 ihres Zirkularentscheids vom 12. März 2018 (enthalten in act. 7/3) ihre Zuständigkeit zur Leistung von Sozialhilfe und damit auch zur Kostenübernahme für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 mit der Begründung, er habe bei ihr keinen sozialhilferechtlichen Wohnsitz begründet. Die Vorinstanz hob die genannte Ziff. 1 in ihrem Rekursentscheid vom 26. Juni 2018 wieder auf, stellte sinngemäss fest, dass die Beschwerdeführerin örtlich zur Leistung von Sozialhilfe zuständig sei und verpflichtete sie, die Kosten für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 in der Höhe von gesamthaft Fr. 9'400.-- subsidiär zu übernehmen. Die Beschwerdeführerin macht nun geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht ihre sozialhilferechtliche Zuständigkeit festgestellt. Zu prüfen ist daher zunächst, ob der Verfahrensbeteiligte 1 in der beschwerdeführenden Gemeinde sozialhilferechtlichen Wohnsitz begründet hat, wodurch die Beschwerdeführerin zur Leistung von Sozialhilfe zuständig wurde.

2.2 Verfügt jemand nicht über hinreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen mit gleichem Wohnsitz, sorgt die Gemeinde für die notwendige Unterstützung, sofern vom Hilfsbedürftigen nicht verlangt werden kann, sich die Mittel durch eigene Arbeit zu beschaffen, und keine andere Hilfe möglich ist (§ 8 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe [SHG, RB 850.1]). Zuständig ist die Wohnsitzgemeinde des Hilfsbedürftigen. Die Gemeinde des Aufenthaltsortes ist zuständig, solange die Wohnsitzgemeinde nicht feststeht oder wenn jemand unaufschiebbar der Hilfe bedarf (§ 4 Abs. 1 SHG). Wohnsitz und Aufenthalt bestimmen sich gemäss § 4 Abs. 2 SHG nach dem ZUG. Laut Art. 7 Abs. 1 ZUG teilt das minderjährige Kind, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Unterstützungswohnsitz der Eltern. Haben die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz, so hat das minderjährige Kind einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz am Wohnsitz des Elternteils, bei dem es überwiegend wohnt (Art. 7 Abs. 2 ZUG). Schliesslich hat es seinen eigenen Unterstützungswohnsitz am letzten Wohnsitz nach den Absätzen 1 und 2, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt (Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG).

2.3

2.3.1 Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid über die Zuständigkeit der Beschwerdeführerin zur Leistung von Sozialhilfe damit, der Verfahrensbeteiligte 1 sei Mitte August 2017 zurück zu seiner Mutter gezogen. Er habe bei seiner Rückkehr unbestrittenermassen alle seine persönlichen Effekten mitgenommen und fortan keine wesentliche Freizeit mehr beim Verfahrensbeteiligten 2 bzw. in der verfahrensbeteiligten Gemeinde verbracht. Dort habe er sich nur noch aufgehalten, um die Schule zu besuchen und dies nur, bis er schliesslich einen Platz in der ambulanten Tagesklinik in der beschwerdeführenden Gemeinde gefunden habe. Lebensmittelpunkt des Verfahrensbeteiligten 1 sei daher ab Mitte August zweifelsohne bei seiner Mutter in Landschlacht gewesen, womit auch von einem dortigen „überwiegenden Wohnen“ auszugehen sei. Der Verfahrensbeteiligte 1 habe ausschliesslich dort genächtigt und seine Freizeit verbracht und sei unter der Obhut der Mutter gestanden. Ob der Aufenthalt bei ihr von vornherein als Übergangslösung gedacht gewesen sei oder nicht, spiele unter diesen Umständen keine Rolle. Es sei daher nicht nachvollziehbar, wie die Beschwerdeführerin zum Schluss gekommen sei, dass der Verfahrensbeteiligte 1 nach seinem Umzug zur Mutter fortan nicht im Sinne von Art. 7 Abs. 2 ZUG überwiegend bei ihr gewohnt habe.

2.3.2 Dem hält die Beschwerdeführerin unter Verweis auf TVR 2016 Nr. 26 entgegen, der Begriff „bei dem es überwiegend wohnt“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 ZUG bedeute in diesem Zusammenhang nicht der Ort, bei dem sich das Kind ständig aufhalte, sondern unter dessen Obhut es stehe. Eine vorübergehende Änderung der tatsächlichen Wohnsituation, in dem das Kind beim anderen Elternteil in den Ferien sei oder etwa eine Zeit vorübergehend oder zu einem Sonderzweck bei ihm lebe, vermöge den nach Art. 7 Abs. 2 ZUG begründeten bzw. bestehenden Wohnsitz nicht in Frage zu stellen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn der Aufenthaltswechsel und der neue Aufenthalt beim anderen Elternteil auf Dauer oder für mehr als 6 Monate erfolgen würden. Der Verfahrensbeteiligte 1 habe aber ab dem 15. August 2018 nur vorübergehend Unterschlupf gefunden, bis eine geeignete Anschlusslösung für

ihn habe realisiert werden können und die Mutter sei auch nur bereit und in der Lage gewesen, ihn vorübergehend bei sich aufzunehmen und wohnen zu lassen.

- 2.4 Gemäss unbestritten gebliebenen Angaben lebte der Verfahrensbeteiligte 1 nach der Trennung seiner Eltern zunächst mit seiner Mutter und seinem jüngeren Bruder in Landschlacht. Nachdem die Geschwisterrivalität immer mehr zugenommen hatte, sollte 2015 ein Obhutswechsel zum Vater und dessen neuer Familie in der verfahrensbeteiligten Gemeinde Entlastung bringen. Nach diversen Konflikten verliess der Verfahrensbeteiligte 1 am 15. August 2017 die Familie des Vaters und lebte fortan wieder bei seiner Mutter und seinem Bruder in Landschlacht (vgl. hierzu die „Angaben zur Vorgeschichte“ in der Leistungsvereinbarung der KIDcare, enthalten in act. 7/2). Diese Darstellung deckt sich mit derjenigen der Beiständin des Verfahrensbeteiligten 1 im Gesuch um Kostenübernahme für die Time-Out-Platzierung vom 17. Januar 2018 (act. 7/3). Ergänzend wird dort ausgeführt, dass im Zeitpunkt des Aufenthaltswechsels vom Vater zur Mutter bereits eine Platzierung in einem Schulheim/Internat zur Diskussion gestanden habe und der Verfahrensbeteiligte 1, um möglichst wenig Wechsel zu verursachen, weiterhin in der verfahrensbeteiligten Gemeinde die Schule besuchte. Ab Herbst 2017 besuchte der Verfahrensbeteiligte 1 die Tagesklinik in Münsterlingen. In den Weihnachtsferien 2017/2018 kam es dann auch in der Familie der Mutter zu massiven Grenzüberschreitungen des Verfahrensbeteiligten 1, sodass seine Mutter die KESB Kreuzlingen um Hilfe bat. Auch aus dem Gesprächsprotokoll mit der Mutter des Verfahrensbeteiligten 1 vom 22. Februar 2018 (enthalten in act. 7/2) ergibt sich, dass er Mitte August 2017 beim Vater weggelaufen war. Es sei jedoch von Anfang an klar gewesen, dass er nicht bei ihr bleiben könne. Unbestritten ist auch, dass die Obhut über den Verfahrensbeteiligten 1 seit 2014 (vgl. act. 14/4) beim Vater liegt.

- 2.5 Massgebend für die Bestimmung des zuständigen Unterstützungswohnsitzes sind grundsätzlich die Verhältnisse im Zeitpunkt der Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 in einer Weinfelder Pflegefamilie. Diese Platzie-

zung begann am 16. Januar 2018 (vgl. die Rechnung Nr. 7409 der KIDcare vom 31. Januar 2018, act. 7.1). Offensichtlich keine Anwendung auf die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes des Verfahrensbeteiligten 1 findet hier Art. 7 Abs. 1 ZUG, da seine Eltern keinen gemeinsamen Unterstützungswohnsitz haben. Auch Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG, wonach das Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz am letzten Unterstützungswohnsitz nach den Absätzen 1 und 2 hat, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt, kommt hier nicht in Frage. In der Zeit unmittelbar vor dem 16. Januar 2018 wohnte der Verfahrensbeteiligte 1 entweder bei seinem Vater oder bei seiner Mutter. Der Verfahrensbeteiligte 1 hielt sich nur tagsüber in der Tagesklinik in Münsterlingen auf und wurde während dieser Zeit abgeklärt, therapiert und beschult. Abgesehen davon, dass der Aufenthalt in einer Tagesklinik einem Spitalaufenthalt gleichzusetzen wäre, welcher gemäss Art. 5 ZUG keinen Unterstützungswohnsitz begründen kann, war dieser Aufenthalt auch nicht für die Dauer geplant, sondern lediglich bis zur Klärung der Frage einer Sonderbeschulung in einer Sonderschule oder in einem Internat. Vor dem Eintritt in die Tagesklinik in Münsterlingen wohnte der Verfahrensbeteiligte 1 zunächst bei seinem Vater und ab August 2017 bei seiner Mutter, wo er auch in der Zeit, in der er die Tagesklinik in Münsterlingen besuchte, die Nächte, Wochenenden und Ferien verbrachte. Der Konflikt, welcher zur Time-Out-Platzierung Anlass gab, eskalierte während der Feiertage 2017/2018, als sich der Verfahrensbeteiligte 1 ebenfalls unbestrittenermassen ununterbrochen bei seiner Mutter aufhielt. Es kann daher als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass der Verfahrensbeteiligte 1 keinen eigenen Unterstützungswohnsitz im Sinne von Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG begründet hatte. Sein Unterstützungswohnsitz befand sich somit laut Art. 7 Abs. 2 ZUG am Wohnsitz desjenigen Elternteils, bei dem er am 16. Januar 2018 überwiegend wohnte.

- 2.6 Für einen vom Wohnsitz der Mutter abgeleiteten Unterstützungswohnsitz spricht der Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 ZUG in der seit dem 1. Januar 2017 in Kraft stehenden Fassung, wonach der Wohnsitz desjenigen Elternteils massgebend ist, bei dem das Kind überwiegend wohnt. Dies war unmittelbar vor

der Time-Out-Platzierung und auch schon unmittelbar vor dem Eintritt in die Tagesklinik bei der Mutter in der beschwerdeführenden Gemeinde. Wie es die Mutter des Verfahrensbeteiligten 1 selbst formuliert hatte, sei er beim Vater weggelaufen und seit August 2017 bei ihr. Für die Auffassung der Beschwerdeführerin und damit die sozialhilferechtliche Zuständigkeit der verfahrensbeteiligten Gemeinde spricht hingegen die Formulierung in TVR 2016 Nr. 26, E. 3.4, wonach der Ausdruck „bei dem es wohnt“ von Art. 7 Abs. 2 ZUG auf die formale Obhutsberechtigung abstellt („...wohnt das somit nur vorübergehend fremdplatzierte Kind im Sinne von Art. 7 Abs. 2 ZUG bei jenem Elternteil, unter dessen Obhut es steht.“). Die Obhut über den Verfahrensbeteiligten 1 lag im hier entscheidenden Zeitraum beim Verfahrensbeteiligten 2, also dem Vater des Verfahrensbeteiligten 1. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Fassung von Art. 7 Abs. 2 ZUG per 1. Januar 2017 geändert hat. Während in der bis am 31. Dezember 2016 gültigen Fassung von Art. 7 Abs. 2 ZUG, auf die sich TVR 2016 Nr. 26 stützt, die Bestimmung lautete, dass das Kind den Unterstützungswohnsitz jenes Elternteils teile, „bei dem es wohnt“, lautet die Fassung seit dem 1. Januar 2017: „...so hat das minderjährige Kind einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz am Wohnsitz des Elternteils, bei dem es überwiegend wohnt.“ Mit der Änderung des Gesetzeswortlauts soll offensichtlich zum Ausdruck gebracht werden, dass der Unterstützungswohnsitz ausschliesslich aufgrund der tatsächlich gelebten Verhältnisse bestimmt werden soll und nicht mehr auf ein formelles Kriterium abzustellen ist. Es sind die tatsächlich gelebten Umstände zu berücksichtigen. Die Vorinstanz führte in diesem Zusammenhang aus, der Lebensmittelpunkt des Verfahrensbeteiligten 1 sei ab Mitte August 2017 zweifelsohne bei seiner Mutter in Landschlacht gewesen, womit von einem dortigen „überwiegenden Wohnen“ gesprochen werden müsse. Aus den Akten ergibt sich kein Hinweis darauf, dass sich der Verfahrensbeteiligte 1 ab 15. August 2017 nur ferienhalber bei seiner Mutter befunden hätte. Er sollte dort für mehrere Monate bis zu demjenigen Zeitpunkt bleiben, in dem über eine weitere Platzierung entschieden werden konnte. Es wird auch nicht bestritten, dass der Verfahrensbeteiligte 1 alle seine persönlichen Effekten mit zu seiner Mutter nach Landschlacht nahm und ab August 2017 jeglichen

Kontakt zu seinem Vater abgebrochen hatte. Ein solcher, über mehrere Monate andauernder Zustand muss daher im Sinne der seit dem 1. Januar 2017 geltenden Fassung von Art. 7 Abs. 2 ZUG als überwiegendes Wohnen bei der Mutter bezeichnet werden. Daran ändert auch der Hinweis der Beschwerdeführerin auf TVR 2006 Nr. 33 nichts. Dieser Fall ist mit dem vorliegend zu beurteilenden nicht vergleichbar, denn dort ging es um die Fremdplatzierung des Kindes in einem Zeitpunkt, in dem die endgültige Obhut zuteilung noch gar nicht vorgenommen worden war. Im massgebenden Zeitpunkt wohnte das Kind zudem weder überwiegend beim Vater noch überwiegend bei der Mutter.

- 2.7 Zusammenfassend ergibt sich somit Folgendes: In der seit 1. Januar 2017 geltenden Fassung von Art. 7 Abs. 2 ZUG ist die Frage, bei wem ein Kind überwiegend wohnt und wo es somit seinen Unterstützungswohnsitz hat, anhand der konkret gelebten Umstände zu bestimmen. Nicht mehr massgeblich ist - wie noch in TVR 2016 Nr. 26 zum früheren Wortlaut dieser Bestimmung entschieden wurde -, welcher Elternteil die richterlich zugesprochene Obhut formell innehat. Zu Recht stellte daher die Vorinstanz fest, dass der Unterstützungswohnsitz im hier massgebenden Zeitpunkt bei der Beschwerdeführerin lag. Soweit dies von der Beschwerdeführerin bestritten wird, erweist sich die Beschwerde somit als unbegründet, weshalb sie in diesem Punkt abzuweisen ist.

3.

3.1

- 3.1.1 Die Beschwerdeführerin leistete in Ziff. 5 ihres Zirkularentscheids vom 12. März 2018 (act. 6, 7/3, 14/1) subsidiäre Kostengutsprache für den Aufenthalt des Verfahrensbeteiligten 1 für einen Tagessatz von Fr. 70.--. Für den am 7. Mai 2003 geborenen und bei seiner Time-Out-Platzierung im Januar 2018 vierzehn Jahre alten Verfahrensbeteiligten 1 empfehlen die Richtlinien des DJS zur Bemessung des Pflegegeldes für Kinder und Jugendliche in privaten Pflege- und Tagesfamilien (RL DJS Pflegegeld, abrufbar unter:

https://djs.tg.ch/public/upload/assets/35659/RL%20DJS%20Pflegegeld_170101.pdf) einen Tagesansatz von Fr. 56.33. Die Beschwerdeführerin hat einen darüberhinausgehenden Tagesansatz von Fr. 70.-- bewilligt mit der Begründung (vgl. hierzu Ziff. 6 des Dispositivs des Zirkularentscheids vom 12. März 2018, act. 6, 7/3, 14/1), dass dieser Ansatz für die höheren Kosten einer Kriseninterventionsmassnahme betrachtet werde. Die RL DJS Pflegegeld stützt sich auf Art. 3 Abs. 2 lit. b PAVO und das Bundesgericht hat in BGE 141 III 401 E. 4.2.3 festgehalten, dass von der Richtlinie in besonderen Einzelfällen abgewichen werden kann und der Betrag für die Betreuung angemessen zu erhöhen ist. Das Bundesgericht wies in diesem Entscheid auch auf die Zürcher Richtlinien hin, gemäss welchen die Entschädigung in besonderen Fällen (bei ausgewiesenen erheblichem Mehraufwand oder besonderer Qualifikation der Pflegeeltern) bis zu maximal 20% höher angesetzt werden könne. Es wies weiter auch auf Fälle mit ausserordentlichen Betreuungsmehraufwand oder SOS-Platzierungen hin und hielt eine in diesem Zusammenhang bis zu maximal 20% höher angesetzte Tagespauschale für angemessen. Mit einem Ansatz von Fr. 70.-- pro Tag ist die Beschwerdeführerin sogar noch über die vom Bundesgericht als angemessen angesehene Erhöhung von 20% hinausgegangen. Der Tagessatz von Fr. 70.-- entspricht somit, auch unter Berücksichtigung, dass eine Time-Out-Platzierung vorliegt, den Ansätzen gemäss RL DJS Pflegegeld.

- 3.1.2 Die Beschwerdeführerin lehnte in Ziff. 7 des Dispositivs ihres Zirkularentscheids vom 12. März 2018 (act. 6, 7/3, 14/1) eine Kostenübernahme von zusätzlichen Fr. 80.-- pro Tag für die Betreuungskosten, „welche KIDcare der Pflegefamilie zukommen lässt“, ab. Gemeint waren damit Kosten, die über den von der Beschwerdeführerin anerkannten Tagessatz von Fr. 70.-- hinausgehen. Die Vorinstanz wiederum verpflichtete die Beschwerdeführerin in Ziff. 2 ihres Entscheides vom 28. Juni 2018 (act. 1, 8), die Kosten für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 in der Höhe von gesamthaft Fr. 9'400.-- subsidiär zu übernehmen. Strittig ist somit die Frage, für welchen Tagessatz die Beschwerdeführerin für den Aufenthalt des Verfahrensbeteiligten 1 bei der Pflegefamilie hätte Kostengutsprache leisten müssen. Die Vor-

instanz begründete ihren Entscheid damit, es sei zwar zutreffend, dass bei einer dauerhaften Fremdplatzierung bzw. Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie die fortgesetzte Betreuung der Pflegeeltern vorab durch die staatlichen Organe und nicht etwaige private Anbieter zu erbringen seien. Vorliegend handle es sich jedoch um eine dringliche SOS- bzw. Time-Out-Platzierung befristeter Natur, welche mit den entsprechenden zeitlichen Dringlichkeiten und akuten fachlichen Schwierigkeiten einhergehe und eine Unterstützung durch einen externen (privaten) Anbieter bei der Platzierung rechtfertige. Die Beratung, Betreuung und Unterstützung durch die KIDcare sei als unabdingliche sozialpädagogische Begleitung des Verfahrensbeteiligten 1 zu qualifizieren. Eine solche sei aufgrund der konkreten Umstände, namentlich der ausgewiesenen vergangenen Schwierigkeiten des Verfahrensbeteiligten 1 im Umgang mit seinem bisherigen sozialen Umfeld sowie seiner diagnostizierten hyperkinetischen Störung des Sozialverhaltens und seiner emotionalen Störung mit sozialer Ängstlichkeit absolut geboten gewesen. Eine derartige Auslegung erweise sich auch in Anlehnung an die gefestigte Rechtsprechung, wonach Massnahmen zum Wohle des Kindes grundsätzlich seitens der Sozialhilfe nicht vereitelt werden dürften, als sachgerecht. Die RL DJS Pflegegeld sehe für Kinder und Jugendliche in privaten Pflege- und Tagesfamilien eine angemessene Erhöhung des Pflegegeldes ausdrücklich vor.

- 3.1.3 Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, die vom Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau vertretene und durch das Bundesgericht bestätigte Rechtsauffassung, wonach die zu den Kosten der Pflegefamilien im Umfang von Fr. 70.-- pro Tag durch die KIDcare zusätzlich geltend gemachten Kosten, welche mit Fr. 80.-- sogar den überwiegenden Teil der Tagestaxe von Fr. 150.-- ausmachten, nicht notwendig zu übernehmende Kosten darstellten, gelte auch vorliegend. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz handle es sich bei den Kosten der KIDcare in keiner Weise um direkte Platzierungskosten des Verfahrensbeteiligten 1. Zu Recht verweise die Vorinstanz denn auch darauf, dass es Sache der staatlichen Organe sei, die fortgesetzte Betreuung der Pflegeeltern zu erbringen, was das Verwaltungsgericht in seinem vom

Bundesgericht bestätigten Urteil klar gemacht habe. Wenn es gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung Sache des Kantons Thurgau sei, die Dienstleistungen kostenlos zur Verfügung zu stellen, so betreffe dies unweigerlich auch die entsprechende Unterstützung bei befristeten oder dringlichen Fremdplatzierungen. Bei einer SOS- bzw. Time-Out-Platzierung sei keinesfalls per se davon auszugehen, dass auch der Aufenthalt bei der Pflegefamilie konfliktbehaftet sein werde und es sich damit um einen komplexen und aufwendigen und damit besonders kostspieligen Fall handle. Die Probleme hätten sich vorliegend aufgrund des schwierigen persönlichen Verhältnisses zwischen dem Verfahrensbeteiligten 1 und seinen Eltern ergeben. Erfahrungsgemäss könne bei Fremdplatzierungen in ein anderes, unbelastetes Umfeld häufig beobachtet werden, dass die früheren Probleme am neuen Ort nicht mehr auftauchen. Mit Fr. 70.-- pro Tag sei der zugesprochene Ansatz bereits höher als er gemäss den massgeblichen kantonalen Richtlinien des DJS zur Bemessung des Pflegegeldes für den Verfahrensbeteiligten 1 mit Fr. 56.33 pro Tag ausfallen würde.

3.2

- 3.2.1 Gemäss § 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. Bedarf der Hilfsbedürftige einer Behandlung durch einen Arzt oder Zahnarzt, benötigt er Medikamente oder ist ein Eintritt in ein Spital, eine Klinik oder ein Heim erforderlich, so kann die Unterstützung durch eine Kostengutsprache geleistet werden (§ 4 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [SHV, RB 850.11]). Für Personen in unsicheren oder schlechten finanziellen Verhältnissen kann die Fürsorge eine subsidiäre Kostengutsprache erteilen (§ 5 Abs. 1 SHV). 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 einzel-

nen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen entsprechen. Der Individualisierungsgrundsatz verlangt, dass die Art der Hilfe sich nach der besonderen Situation der hilfsbedürftigen Person richtet (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).

- 3.2.2 Die Kostengutsprache dient dazu, Leistungen Dritter sicherzustellen. Sie wird von der Sozialhilfebehörde zugunsten des Leistungserbringers erteilt und ist betragsmässig oder zeitlich limitiert. Die Gutsprache kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden (vgl. Wolffers, a.a.O., S. 130, sowie § 6 SHV). Sinn und Zweck der Kostengutsprache liegt darin, den zuständigen Sozialhilfeorganen angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen: Sie sollen nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden, sondern möglichst frühzeitig an einer für alle Beteiligten vorteilhaften Lösung mitarbeiten können. Sozialhilfebehörden sind grundsätzlich nicht verpflichtet, im Nachhinein für eine an sich vertretbare Ausgabe aufzukommen. Sie haben vielmehr Anrecht darauf, im Voraus zu geplanten Aufwendungen Stellung zu nehmen (vgl. Wolffers, a.a.O., S. 131).
- 3.2.3 Vom Grundsatz, dass vorgängig Kostengutsprachen einzuholen sind, gibt es jedoch Ausnahmen. 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 daher 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 ZGB bestellt und ihn dann aber ausdrücklich damit beauftragt, zum Beispiel eine Hortplatzierung zu organisieren und für 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).

- 3.2.4 Gemäss der Sachverhaltsschilderung im Zirkularentscheid der Beschwerdeführerin vom 12. März 2018 (act. 6, 7/3, 14/1) hatte die Mutter des Verfahrensbeitragenden 1 bei der KESB Kreuzlingen während oder kurz nach den Weihnachtsferien 2017/2018 (das geht aus den Akten nicht ganz klar hervor) um sofortige Unterstützung und Entlastung gebeten. Entsprechende Unterlagen darüber finden sich jedoch in den Akten nicht. Auch liegt kein Beschluss der KESB Kreuzlingen im Recht, wonach sie selbst eine Notfallplatzierung inklusive deren Finanzierung angeordnet oder die Beiständin des Verfahrensbeitragenden 1 damit beauftragt hätte, für eine Notfallplatzierung zu sorgen und die Finanzierung dafür sicherzustellen. Es wird auch nicht behauptet und

aus den Akten geht auch Entsprechendes nicht hervor, seitens der KESB Kreuzlingen sei je ein solcher Entscheid über die Notfallplatzierung des Verfahrensbeteiligten 1 ergangen. In den Akten findet sich einzig die Ernennungsurkunde der KESB Kreuzlingen vom 28. März 2018 (also einem Datum, als die Notfallplatzierung vorgenommen war), mit welcher K. Wolf Greifenegger zur Beiständin ernannt wurde (enthalten in act. 14.5). Ein bundesrechtskonform gefällter Entscheid der zuständigen KESB Kreuzlingen über die Time-Out-Platzierung und deren Finanzierung ist somit nicht ergangen. Fehlt es aber an einem bundesrechtskonform ergangenen Entscheid der zuständigen Behörde und damit an einem autoritativen Entscheid im Rahmen des dem kantonalen Sozialhilferecht übergeordneten Bundesrechts, so gelten grundsätzlich die kantonalen Bestimmungen und damit das unter E. 3.2.2 Ausgeführte. Der kommunalen Fürsorgebehörde ist, grundsätzlich vorgängig, eine angemessene Mitwirkungsmöglichkeit einzuräumen. Dabei ist gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu berücksichtigen, dass der Fürsorgebehörde bei der Berechnung des notwendigen Ausmasses der Sozialhilfe eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zusteht (vgl. TVR 1998 Nr. 34). Da Kostengutsprachen grundsätzlich vor einem Eintritt in ein Heim einzuholen sind, hat der Sozialhilfebedürftige zu beachten, dass er, wenn er von sich aus und ohne Rücksprache mit der Fürsorgebehörde einen Therapieplatz wählt, das Risiko der über die Ansätze einer preiswerteren, geeigneteren Anstalt hinausschiessenden Kosten selbst trägt. Grundsätzlich steht es im Ermessen der Gemeindebehörde, welche Hilfe sie einem Hilfsbedürftigen zukommen lassen will. Allerdings dürfen z. B. bei der Wahl der „geeigneten Anstalt“ für die Betreuung eines Suchtabhängigen finanzielle Gesichtspunkte nur soweit eine Rolle spielen, als eine kostengünstigere Betreuungsstätte gegenüber einer gleichfalls geeigneten, aber namentlich - weil ausserkantonale gelegen - teureren Einrichtung zu bevorzugen ist. Eine Gemeinde hat somit bei der Auswahl der „geeigneten Anstalt“ nur insofern einen Ermessensspielraum, soweit es um Institutionen geht, die im Hinblick auf die Behandlung den gleichen Erfolg versprechen (TVR 1998 Nr. 34 E. 2a und 2c, mit Hinweisen auf Leitsätze TG 84-88, SHG § 8, LS1 und LS2, sowie auf ZBI 98, S. 414 ff.). Folglich steht der Gemeinde grundsätzlich also auch dann

kein Ermessensspielraum zu, wenn es um die Beurteilung der Frage geht, welche medizinisch angeordnete Therapiemassnahme die geeignete ist. Die Fürsorgebehörde hat sich in der Regel an begründete Anträge und Einschätzungen von (insbesondere medizinischen) Fachpersonen zu halten, die mit der hilfsbedürftigen Person und dem Verlauf des Unterstützungsprozesses vertraut sind. Die Behörde kann sich nicht ohne weitere Begründung oder gegenteiligen Bericht über ein ärztliches Zeugnis einer qualifizierten Fachperson hinwegsetzen. Falls die Sozialhilfebehörde zur Auffassung gelangt, ein Gutachten oder ein Arztbericht sei zu wenig fundiert oder es handle sich dabei um ein Gefälligkeitsgutachten, so kann sie eine psychiatrische Abklärung oder eine fachärztliche Evaluation durch einen Vertrauensarzt veranlassen (vgl. TVR 1998 Nr. 34 E. 2c).

- 3.2.5 Für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 waren keine begründete Anträge und Einschätzungen von medizinischen Fachpersonen vorhanden. Es wurde zwar von der Beiständin des Verfahrensbeteiligten 1 im Rekurs vom 29. März 2018 (act. 13) behauptet, dass bei einem Jugendlichen mit diagnostizierten Verhaltensauffälligkeiten die Pflegeeltern auf eine fachliche und umfassende Begleitung angewiesen seien. Beim Verfahrensbeteiligten 1 bestehe die Diagnose einer hyperkinetischen Störung des Sozialverhaltens sowie eine emotionale Störung mit sozialer Ängstlichkeit. Dies ist aber nicht ausgewiesen. Entsprechende ärztliche Berichte liegen nicht im Recht. Ebenso wenig ist nachgewiesen, dass aufgrund der behaupteten Erkrankung für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 eine zusätzliche Supervision der Pflegefamilie aus medizinischen oder anderen Gründen notwendig gewesen wäre. Und schliesslich ist auch nicht nachgewiesen, dass der Tagessatz von Fr. 70.--, welcher bereits eine Erhöhung des ordentlichen Tagessatzes von Fr. 56.33 gemäss RL DJS Pflegegeld für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten um über 20% enthält, nicht genügen soll, um allfällige zusätzliche Aufwendungen, soweit diese nicht von staatlicher Seite zu erbringen sind (vgl. hierzu E. 3.3 - 3.5), abzugelten. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin, dass bei Time-Out-Platzierungen häufig schon die Tatsache, dass der zu Platzierende in eine andere Umgebung

kommt, genüge, um die Situation zu beruhigen, wurde zudem nicht bestritten oder gar widerlegt.

- 3.2.6 Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass keine bundesrechtskonform angeordnete Massnahme mit Regelung der finanziellen Verhältnisse einer KESB vorhanden ist, die die Beschwerdeführerin verpflichten würde, einen bestimmten Tagessatz zu übernehmen. Auch sind keine medizinische oder andere, zwingende Gründe nachgewiesen, welche dazu führen könnten, dass eine spezifische Massnahme und die damit verbundene Abgeltung übernommen werden müsste. Zu prüfen bleibt die Behauptung der Vorinstanz, eine dringliche SOS- bzw. Time-Out-Platzierung befristeter Natur sei mit entsprechender zeitlicher Dringlichkeit verbunden und gehe mit akuten fachlichen Schwierigkeiten einher, was eine Unterstützung durch einen externen (privaten) Anbieter bei der Platzierung und die damit verbundenen, zusätzlichen Kosten rechtfertige.
- 3.3 Das Gesuch der Beiständin des Verfahrensbeteiligten 1 vom 17. Januar 2018 (act. 14/2) lautete auf Übernahme der Kosten für die Time out Platzierung für 90 Tage zu einem Tagesansatz von Fr. 150.--. Hiervon sollte gemäss der Kostenaufstellung der KIDcare vom 17. Januar 2018 an die Beiständin des Beschwerdeführers (vgl. hierzu die Beilage zum Gesuch vom 17. Januar 2018, enthalten in act. 7/1, 14/3) pro Tag Fr. 70.-- auf die Pflegefamilie und Fr. 80.-- auf die KIDcare entfallen. Laut dieser Kostenaufstellung dient der Betrag von Fr. 80.-- an die KIDcare der Weiterbildung und Supervision für Pflegeeltern, sozialpädagogische Fachbegleitung, Koordination mit Behörden und Herkunftssystem, begleitete Besuche mit Kindseltern, Lohnkosten, Kilometerentschädigung etc. Die Leistungsvereinbarung über die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 war zwischen seinen Eltern als Auftraggeber und der KIDcare abgeschlossen worden (vgl. hierzu Seite 1 der Leistungsvereinbarung, enthalten in act. 7/1 sowie act. 14/4). In Rechnung gestellt hat die KIDcare dann sogar einen Tagesansatz von Fr. 170.--. (vgl. hierzu die Rechnungen der KIDcare Nrn. 7'409, 7'416 und 7'548, enthalten in act. 14/5). Weder das SHG noch die Verordnung des Regierungsrates

zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHV, RB 850.11) 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 Grundversicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnungskosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung) grundsätzlich nach den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) bemisst. Bei der Bemessung der materiellen Grundversicherung 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. 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 nun 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, und hielt dann mit Bezug auf die Kosten der vermittelnden Institution (im nachfolgenden Zitat als „A“ bezeichnet) in E. 3.4 fest, was folgt:

„Hinzu kommt, dass Art. 1 PAVO die Aufnahme Minderjähriger ausserhalb des Elternhauses einer behördlichen Bewilligung und der staatlichen Aufsicht unterstellt. Für Bewilligung und Aufsicht ist die Kinderschutzbehörde am Ort der Unterbringung des Kindes zuständig (Art. 2 Abs. 2 [recte: Abs. 1] lit. a PAVO). Die Kantone können 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 besucht eine Fachperson der Behörde die Pflegefamilie so oft als nötig, jährlich aber wenigstens einmal. Sie überprüft, ob die Voraussetzungen für die Weiterführung des Pflegeverhältnisses erfüllt sind. Und sie steht den Pflegeeltern bei Bedarf beratend zur Seite (Art. 10 Abs. 2 PAVO). Im Kanton Thurgau besteht eine Pflegekinder- und Heimaufsicht, die dem Generalsekretariat des DJS angegliedert ist. Gemäss § 11b Ziff. 3 des Einführungsgesetzes zum ZGB (EG ZGB, RB 210.1) leistet die Pflegekinderfachstelle die fachliche Begutachtung und Beratung in allen Fragen der ausserfamiliären Kinderbetreuung. Wenn die Pflegefamilie [...] auf externen Rat und Unterstützung angewiesen gewesen wäre, wäre es daher Sache der Heimaufsicht (und nicht von A) gewesen, diese Unterstützung zu leisten. In Anbetracht der erwähnten Regelungen in der PAVO hat 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) ausgeführt, dass es nicht begrifflich 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 nicht vorgesehen. Diese Auffassung ist zutreffend. Was die Beschwerdeführerin als von A zu erbringende Leistungen vorbringt, entspricht nun aber in weiten Teilen genau den Aufgaben der staatlichen Pflegekinderfachstelle. Eine Delegation dieser von der Pflegekinderfachstelle zu erfüllenden Aufgaben an A macht die Beschwerdeführerin nicht geltend.“

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.

3.4

3.4.1 Aus dem soeben Dargestellten ergibt sich, dass für den Aufenthalt von Kindern bei Pflegeeltern die PAVO und das EG ZGB regeln, welche Leistungen die staatlichen Behörden zu erbringen haben. Die Vorschriften der PAVO und des EG ZGB sind sowohl im Recht der Ergänzungsleistungen als auch im Sozialhilferecht anzuwenden und das im Entscheid VV.2015.61/E vom 25. November 2015 mit Bezug auf die staatlich (also durch den Kanton) zu erbringenden Leistungen Ausgeführte gilt auch hier. Um es noch einmal zu verdeutlichen: Gemäss Art. 10 Abs. 2 PAVO prüft die Fachperson der Behörde (also die 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), Begleitung und Krisenintervention bei ausserfamiliärer Kinderbetreuung, soweit diese Aufgaben nicht von Dritten wahrgenommen werden (Ziff. 4) sowie Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung von Personen, welche im Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung tätig sind (Ziff. 5). Aus dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 2 PAVO ergibt sich nicht, dass sich die Beratungsaufgabe der Behörde nur auf ihre Aufsichtsfunktion beschränkt. Ebenso wenig kann sich die PHA - wie sie dies auf ihrer Startseite ihres Webauftritts ausführt - der ihr gemäss § 11b Ziffern 2 und 4 EG ZGB obliegenden Aufgaben 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.

3.4.2

3.4.2.1 § 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. Seither gebe es im Thurgau keine Fachstelle für das Pflegekinderwesen mehr. Die so entstandene Lücke werde zunehmend von privaten Vermittlungsagenturen 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.

3.4.2.2 In der Beantwortung der Motion Senn vom 20. Oktober 2009 (ebenfalls abrufbar in der GRGEKO unter <https://grgeko.tg.ch/de/web/grgeko/weitere-kriterien>; Registraturnummer 08/MO 6/52) stellte der Regierungsrat den Antrag, die Motion für nicht erheblich zu erklären. Zur Begründung dieses Antrages 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 Organisation 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 Organisation 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 sicherstellen und Grundleistungen hinsichtlich von Aus- und Weiterbildung, Vernetzung sowie Dokumentation erbringen. Eine solche vertragliche Lösung ist mit dem Vorteil grösserer Flexibilität bei entsprechendem Anpassungsbedarf verbunden. Die Übernahme einer solchen zusätzlichen 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, wobei diese auf die entsprechenden (kostenpflichtigen) Dienstleistungen von Platzierungsorganisationen zurückgreifen können.“

3.4.2.3 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 GRGeko 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.“

3.4.2.4 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.“

3.4.2.5 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 von 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. 3.4.2.2), wonach der Regierungsrat bereit sei, den Ausfall der bisherigen „Fachstelle Pflegekinderwesen“ zu kompensieren, indem das DJS beauftragt werden solle, mit ei-

ner 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.

3.4.3 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass bei richtiger Auslegung die Ziffern 2 und 4 von § 11b EG ZGB nur so verstanden werden können: 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, 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 aus den gezeigten Gründen gerade nicht dem Sinn und Zweck der betreffenden Regelung entspricht.

3.4.4 Gemäss Kostenaufstellung der KIDcare vom 17. Januar 2018 (enthalten in act. 7/1, 14/3) werden für einen Tagessatz von Fr. 80.-- folgende Leistungen erbracht: Weiterbildung und Supervision für Pflegeeltern, sozialpädagogische Fachbegleitung, Koordination mit Behörden und Herkunftssystem, begleitete Besuche mit Kindseltern, Lohnkosten, Kilometerentschädigung etc. Wesentliche Bestandteile dieses Leistungskatalogs sind aber laut § 11b EG ZGB durch die kantonalen Behörden zu erbringen. Der Zweck der mit der KIDcare abgeschlossenen Leistungsvereinbarung (enthalten in act. 7/1, 14/4) ist so dann unter anderem, dass die KIDcare Gewähr dafür bietet, dass die in Art. 5 Abs. 1 PAVO umschriebenen Voraussetzungen für die Aufnahme von Kindern zur Pflege erfüllt sind. Dies ist aber ebenfalls Aufgabe der PHA, denn gemäss Art. 7 PAVO hat die Behörde die Verhältnisse in geeigneter Weise,

vorab durch Hausbesuche und nötigenfalls unter Beizug von Sachverständigen, abzuklären. Sodann gilt es auch zu berücksichtigen, dass für den Verfahrensbeteiligten 1 eine Beistandschaft besteht, welche regelmässig eine Hilfestellung und Beratung gerade auch im Bereich der Überwachung des persönlichen Verkehrs zum Inhalt hat (BGE 142 V 407 E. 6.1). Gemäss der Ernennungsurkunde der KESB Kreuzlingen vom 28. März 2018 besteht für die Beiständin konkret folgender Auftrag (act. 15/5): „die Kindseltern in der Sorge um die Kinder mit Rat und Tat zu unterstützen“, „die Umsetzung des Besuchsrechts in geeigneter Weise zu überwachen, zwischen den Eltern zu vermitteln und nötigenfalls die Modalitäten des Besuchsrechts für die Eltern verbindlich festzulegen“, „in Zusammenarbeit mit den involvierten Fachpersonen und den Eltern zu klären, welche unterstützenden Massnahmen - insbesondere in Hinsicht auf die Schule bzw. die weitere Ausbildung, die Betreuungssituation und die Entwicklung [des Verfahrensbeteiligten 1 und seines Bruders] notwendig sind und gegebenenfalls diese Massnahmen in die Wege zu leiten“, „unterstützende Massnahmen zur Entspannung der Geschwisterbeziehung in die Wege zu leiten“, „für die Koordination und die enge Zusammenarbeit innerhalb des Helfersystems besorgt zu sein“. Unter Berücksichtigung der erwähnten, vom Kanton zu erbringenden Leistungen sowie des dazu ergänzenden Auftrags der Beiständin ist nicht nachvollziehbar, inwieweit es einer zusätzlichen Koordination der Hilfestellungen und ergänzender Unterstützung der Pflegeeltern durch die KIDcare bedurfte (BGE 142 V 407 E. 6.1). Bei den von der KIDcare gemäss Kostenaufstellung vom 17. Januar 2018 aufgeführten Kosten (act. 7/1, 14/3) zum Tagesansatz von Fr. 80.-- für Weiterbildung und Supervision für Pflegeeltern, sozialpädagogische Fachbegleitung, Koordination mit Behörden und Herkunftssystem, begleitete Besuche mit Kindseltern, Lohnkosten, Kilometerentschädigung etc. handelt es sich klarerweise nicht um solche aus unmittelbar gegenüber der betreuten Person zu erbringende Leistungen. Solche Kosten sind daher nicht als notwendige Kosten im Sinne der Sozialhilfegesetzgebung anzuerkennen, zumal dies ansonsten auch zu einer Besserstellung von Sozialhilfeempfängern gegenüber Personen mit Ergänzungsleistungen führen würde. Die Sozialhilfebehörden der Gemeinden sind somit nicht gehalten, Kosten für

eine aufgrund von Art. 10 Abs. 2 PAVO von staatlichen Stellen zu erbringende Leistung, oder für solche, die der Beistand zu erbringen hat, zu übernehmen.

- 3.5 Die Leistungsvereinbarung mit der KIDcare wurde von den Eltern des Verfahrensbeitrags 1 abgeschlossen (act. 14/4). Die Leistungsvereinbarung stützt sich nicht auf eine Anordnung der KESB oder begründete Anträge oder Einschätzungen von medizinischen Fachpersonen. Die Vorinstanz argumentierte in diesem Zusammenhang in Erwägung 3.4 (S. 7) ihres Entscheids (act. 1, 8), es habe sich um eine dringliche SOS- bzw. Time-Out-Platzierung gehandelt und im Lichte der gefestigten Rechtsprechung, wonach Massnahmen zum Wohle des Kindes grundsätzlich seitens der Sozialhilfebehörden nicht vereitelt werden dürften, sei das Vorgehen mit der Platzierung über die KIDcare und das Auferlegen der Kosten von Fr. 80.-- pro Tag in Anlehnung an die Praxis, wonach diese bei staatlicher Anordnung zu bezahlen seien, als sachgerecht ausgewiesen. Diese Argumentation übersieht aber, dass bei einer Platzierung durch die zuständige KESB ein bundesrechtskonform gefällter Entscheid mit einer vorgängigen Klärung des Sachverhalts durch Behörden erfolgt bzw. diese Behörde mit den Umständen bereits vertraut ist. In diesen Fällen ist es dann auch regelmässig die KESB oder die von ihr ausdrücklich damit beauftragte Beiständin, die die Leistungsvereinbarung unterschreibt. Eine vorgängige Klärung des Sachverhalts durch die bundesrechtlich zuständige Behörde fehlt hier jedoch. Aus den Akten ist zudem nicht zu schliessen, dass zeitliche Dringlichkeit vorlag. Gemäss den Angaben der Beiständin des Verfahrensbeitrags 1 in ihrem Antrag auf Übernahme der Kosten für die Time-out Platzierung vom 17. Januar 2018 an die Beschwerdeführerin (act. 7/2) hatte die Mutter des Verfahrensbeitrags 1 mit der KESB Kontakt und um sofortige Unterstützung und Entlastung gebeten. Dennoch erging seitens der KESB kein Entscheid für eine sofortige Notfall- oder Time-Out-Platzierung. Es lässt sich den Akten nicht entnehmen, weshalb die KESB nicht einen entsprechenden Entscheid getroffen hat. Aus ihrem Verhalten ist aber zu schliessen, dass sie Dringlichkeit nicht für gegeben hielt. Vielmehr haben die Eltern als Auftraggeber und Vertragspartner von

sich aus mit der KIDcare die Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Diese Leistungsvereinbarung enthält aber Tagesansätze für Leistungen, welche - wie in E. 3.3 und 3.4 aufgezeigt - von der Sozialhilfe nicht zu übernehmen sind. Zivilrechtlich gilt, dass die Eltern für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, und die Kosten für Betreuen, Erziehung, Ausbildung und Kindeschutzmassnahmen zu tragen haben (Art. 276 Abs. 2 ZGB). Wenn die Eltern des Verfahrensbeteiligten 1 in Ausübung ihrer elterlichen Sorge gemeinsam einen Vertrag mit der KIDcare unterzeichnen, so hat sich diese somit an ihre Vertragspartner zu halten. Ohne Anordnung einer bundesrechtskonform zustande gekommenen Kindeschutzmassnahme durch die KESB oder gegebenenfalls einer ärztlichen Anordnung zählen die zusätzlichen Leistungen, welche mit Fr. 80.--/Tag gemäss der Kostenaufstellung vom 17. Januar 2018 (act. 7/1, 14/3) der KIDcare abgegolten werden sollen, nicht zum Lebensunterhalt oder zur medizinischen Grundversorgung nach § 2b SHV. Die Kosten hierfür sind somit keine Kosten, die im Sinne von § 8 SHG und § 2b SHV zur materiellen Grundsicherung zählen. Die Beschwerdeführerin musste daher für diese Leistungen keine Kostengutsprache leisten, auch keine subsidiäre. Vielmehr hat sie die subsidiäre Kostengutsprache dafür zu Recht verweigert.

- 3.6 Somit ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin mit der Erhöhung des Tagesansatzes von Fr. 56.33 auf von 70.-- pro Tag dem Umstand der Time-Out-Platzierung genügend Rechnung getragen hat. Eine darüber hinaus gehende, subsidiäre Kostengutsprache war nicht angezeigt oder notwendig. Damit ist die Beschwerde mit Bezug auf den vorinstanzlichen Entscheid, welcher Ziff. 7 des Zirkularentscheids der Beschwerdeführerin vom 12. März 2018 aufhob, gutzuheissen. Für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 vom 16. Januar bis 9. März 2018 hat die Beschwerdeführerin demnach die Kosten für die Tagespauschalen im Betrag von Fr. 3'710.-- (53 Tage x Fr. 70.--/Tag) subsidiär zu übernehmen.
- 3.7 Die Vorinstanz verpflichtete die Beschwerdeführerin, die Kosten für die Time-Out-Platzierung des Verfahrensbeteiligten 1 in der Höhe von gesamthaft Fr. 9'400.-- subsidiär zu übernehmen. Gemäss den Rechnungen der KIDcare

Nrn. 7'409, 7'416 und 7'548 (act. 14/5) setzt sich der Betrag zusammen aus der von der KIDcare in Rechnung gestellten Tagespauschale von Fr. 170.-- x 53 Aufenthaltstage (= Fr. 9'010.--) sowie weiteren Kosten für Taschengeld, persönliche Bedürfnisse und Kleider. Hierfür berechnete die KIDcare für die Monate Januar und Februar jeweils eine Monatspauschale von Fr. 36.-- für Taschengeld, von Fr. 35.-- für persönliche Bedürfnisse und von Fr. 85.-- für Kleider. Für den Monat März wurden diese Positionen noch zur Hälfte verrechnet (Fr. 18.-- für Taschengeld, Fr. 17.50 für persönliche Bedürfnisse und Fr. 42.50 für Kleider). Insgesamt also den Betrag von Fr. 390.-- für den gesamten Aufenthalt in der Pflegefamilie. Die Beschwerdeführerin verlangt die integrale Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids. Das DFS äusserte sich in seinem Entscheid weder zu den Kosten für Taschengeld, persönliche Bedürfnisse und Kleider. Es äussert sich im Übrigen auch nicht dazu, weshalb trotz der von ihr zugrundegelegten Tagespauschale von Fr. 150.-- (Fr. 70.-- gemäss Entscheid der Beschwerdeführerin zuzüglich Fr. 80.-- pro Tag als zusätzliche Platzierungskosten gemäss vorinstanzlichem Entscheid) der Betrag von Fr. 170.-- als Tagespauschale zu bezahlen sei. Dass ein Tagessatz von Fr. 70.-- korrekt ist, wurde bereits ausgeführt. Die Beschwerdeführerin hatte den Pauschalbetrag für Fr. 36.--/Monat für das Taschengeld in Ziff. 8 ihres Entscheids anerkannt. Mit Bezug auf die weiteren Nebenkosten verlangte die Beschwerdeführerin in Ziff. 9 ihres Zirkularentscheids vom 12. März 2018, dass diese schriftlich und begründet beantragt werden müssten. Ein Antrag liegt zwar mit dem Gesuch der Beiständin vom 17. Januar 2018 (act. 14/2) vor, eine Begründung für diese Kosten fehlt jedoch vollständig. Gemäss den RL DJS Pflegegeld sind Nebenkosten wie Spielwaren, Kurse, Bücher und dergleichen, Schreibmaterial oder Unterrichtskosten oder Kosten für Körperpflege bereits in der Tagespauschale von Fr. 56.33 enthalten (Ziff. 3 RL DJS Pflegegeld). Es ist nicht nachgewiesen, dass darüber hinaus für den Aufenthalt von 53 Tagen „Besondere Nebenkosten“ im Sinne von Ziff. 3 RL DJS Pflegegeld notwendig gewesen sind. Mit Bezug auf die Kleider ist zudem zu berücksichtigen, dass diese bei vielen Pflegeverhältnissen direkt von den Eltern der Kinder bezahlt werden (Ziff. 6 RL DJS Pflegegeld). Vorliegend ging es um eine Time-Out-Platzierung von 53 Tagen, also nicht

einmal zwei Monaten. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Verfahrensbeteiligte 1 für diese Zeit über die notwendigen Kleider verfügte. Sollte dem nicht so sein und die Pflegefamilie hatte tatsächlich Auslagen für Kleider oder „Besondere Nebenkosten“ im Sinne von Ziff. 3 RL DJS Pflegegeld, so können diese nach wie vor bei der Beschwerdeführerin geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführerin kann aber nicht verpflichtet werden, solche Leistungen, die im Rahmen eines privatrechtlich geschlossenen Vertrags vereinbart wurden (act. 14/4), ohne Begründung zu übernehmen. Geschuldet ist somit einzig der Betrag für das Taschengeld in der Höhe von Fr. 90.-- (Fr. 36.-- x 2.50), was von der Beschwerdeführerin aber ohnehin verfügt und somit auch anerkannt ist. Insgesamt wäre somit für den Betrag von Fr. 3'800.-- (= 53 x Fr. 70.-- + Fr. 90.--) subsidiär Kostengutsprache zu leisten gewesen.

4. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird in Anwendung von § 78 Abs. 2 VRG verzichtet.



versandt: 19. SEP. 2019

Der Vizepräsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Müller'.

Der Gerichtsschreiber:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Z. Müller'.