

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. April 2023

519. Rückerstattung von Versorgertaxen an Gemeinden (Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. November 2015 (VB.2015.00607) und mit Urteil des Bundesgerichts vom 17. Juni 2016 (8C_709/2015) betreffend Kostentragung der Versorgertaxen wurde in zwei Einzelfällen festgestellt, dass der Kanton für die offene Forderung einer Platzierung in einem Kinder- und Jugendheim aufzukommen hat und nicht die Eltern primäre bzw. die betroffene Gemeinde subsidiäre Schuldnerin der Versorgertaxe seien. Damit wurde mittels neuer Normenauslegung eine jahrzehntelange unbestrittene Praxis geändert.

Mit dem Eintritt der Rechtskraft dieser beiden Urteile hätte der Kanton die gesamten Unterbringungskosten von Zürcher Kindern in inner- und ausserkantonalen Kinder- und Jugendheimen bezahlen müssen, während eine Änderung des damaligen Gesetzes über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge (Jugendheimgesetz), mit welcher die bisherige Praxis zur Kostentragung im Gesetz verankert wurde, vorbereitet wurde. Diese Gesetzesänderung wurde von den Stimmberechtigten im September 2017 gutgeheissen und trat am 1. Januar 2018 in Kraft. Auf Ersuchen der Bildungsdirektion, der eine Übernahme aller Fälle innert kurzer Frist administrativ nicht möglich gewesen wäre, haben verschiedene Gemeinden die Versorgertaxen bis zum Inkrafttreten der erwähnten Gesetzesänderung weiterhin übernommen, ohne damit eine Rechtspflicht anzuerkennen. Diesen Gemeinden wurden die geleisteten Versorgertaxen für den Zeitraum von Mitte 2016 bis Ende 2017 zurückerstattet.

In der Folge erhoben die Gemeinden die Forderung, der Kanton habe ihnen die Versorgertaxen, die sie während der letzten zehn Jahren vor Eintritt der Rechtskraft der besagten Urteile (8. April 2016 betreffend ausserkantonale Platzierung gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen [IVSE, LS 851.5] bzw. 17. Juni 2016 betreffend innerkantonale Platzierungen in beitragsberechtigten Heimen) bezahlt hatten, zurückzuerstatten. Um die Durchführung zahlreicher Rechtsverfahren und den damit verbundenen Administrativaufwand zu vermeiden sowie das Prozesskostenrisiko zu minimieren, einigten sich die Bildungsdirektion und der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) darauf, Pilotverfahren durchzuführen. Die Urteile des Verwaltungsgerichts in den Pilotverfahren der Gemeinden Erlenbach

und Regensdorf (VB.2021.00365, VB.2021.00376) ergingen am 28. März 2022. Das Verwaltungsgericht kam darin zum Schluss, in der Jugendheimgesetzgebung in den damals anwendbaren Fassungen habe keine genügende gesetzliche Grundlage bestanden, um die Eltern und damit subsidiär die Gemeinden gestützt auf die Sozialhilfegesetzgebung zur Übernahme der Versorgertaxen für Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen zu verpflichten. Der Kanton habe daher den prozessierenden Gemeinden die Versorgertaxen, welche diese im Zeitraum von 2006 bis 2016 übernommen hätten, zurückzuerstatten.

In einem weiteren Urteil vom 1. Juli 2021 hat das Verwaltungsgericht zudem entschieden, dass § 3b des Jugendheimgesetzes in der seit dem 1. Januar 2018 geltenden Fassung keine genügend bestimmte formell gesetzliche Grundlage für die Festlegung der Höhe der von den Eltern geschuldeten Versorgertaxe darstelle. Die Eltern bzw. subsidiär die sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinden hätten gestützt darauf keine Versorgertaxen zu zahlen. Diese Kosten seien vielmehr vom Kanton zu tragen (VB.2020.00161).

Am 1. Januar 2022 trat das Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG, LS 852.2) in Kraft, mit welchem das Gesamtkostenmodell eingeführt wurde. Seit diesem Zeitpunkt gibt es das frühere System der Versorgertaxen nicht mehr.

Gestützt auf die erwähnte Rechtsprechung steht der Kanton grundsätzlich in der Pflicht, den Gemeinden die Versorgertaxen zurückzuerstatten, die diese in den folgenden Zeiträumen übernommen haben:

- 8. April 2006 bis 7. April 2016 für ausserkantonale Heimaufenthalte in IVSE-anerkannten Einrichtungen,
- 17. Juni 2006 bis 16. Juni 2016 für innerkantonale Heimaufenthalte in beitragsberechtigten Einrichtungen,
- 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2021 für ausserkantonale Heimaufenthalte in IVSE-anerkannten Einrichtungen und innerkantonale Heimaufenthalte in beitragsberechtigten Einrichtungen.

Im Einzelfall hängt der Rückforderungszeitraum aus Gründen der Verjährung insbesondere davon ab, zu welchem Zeitpunkt die betroffenen Gemeinden ihre Rückforderung gegenüber dem Kanton geltend gemacht haben.

B. Vorgehen

Gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts müssen die Gemeinden ihre Forderungen gegenüber dem Kanton um Rückerstattung von Versorgertaxen auf dem Klageweg nach § 81 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 175.2) geltend machen.

Die Durchführung weiterer Prozesse stellt in den vorstehend erwähnten und gerichtlich entschiedenen Fallkonstellationen keine Option dar, da ohne Weiteres von einem Unterliegen des Kantons ausgegangen werden muss. In der Bilanz 2021 wurde bereits eine Rückstellung von 20,1 Mio. Franken vorgenommen. Aufgrund der Einschätzung des Risikos bzw. des Schadens wurde im Geschäftsbericht mit Stichtag 31. Dezember 2022 eine zusätzliche Rückstellung von 344,4 Mio. Franken gebildet.

2022 wurden verschiedene Gespräche zwischen der Bildungsdirektion und den Präsidien von GPV und der Sozialkonferenz des Kantons Zürich geführt, um das Vorgehen betreffend Abwicklung der Rückerstattung der Versorgertaxen festzulegen. Ein Ziel war, den Administrativaufwand für beide Seiten möglichst gering zu halten.

Grundsätzlich müssen die Gemeinden ihre Forderungen, also alle im Einzelfall bezahlten Versorgertaxen einschliesslich die von Eltern und Dritten sowie vom Kanton (namentlich Kostenanteil an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz [LS 851.1]), Beiträge des Kantons gemäss Zusatzleistungsgesetz [LS 831.3]) geleisteten Beiträge zur Mitfinanzierung der Platzierungen detailliert darlegen und belegen. Sofern die Beleglage nicht mehr eindeutig, die Betragshöhe aber hinreichend bestimmbar ist und nachweislich keine Überentschädigung erfolgt, soll die Bildungsdirektion im Einzelfall auf vereinfachende Verfahren zurückgreifen können.

Das Verwaltungsverfahren belässt Raum für einvernehmliche Lösungswege. Zu beachten sind dabei die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns. Als besondere Eignungskriterien für ein Konsensverfahren gelten unter anderem ein Verhandlungsspielraum bei der Sachverhaltsfeststellung und das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an einer Vergleichslösung (vgl. Pandora Notter, Mediation im Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2013, S. 16 und 149 f.).

Die Abwicklung der Rückerstattung bietet insbesondere Verhandlungsspielräume bei der Sachverhaltsermittlung. Aus der Abwicklung können unterschiedlich grosse administrative Aufwände bzw. Erleichterungen entstehen, die im Rahmen der mit den Gemeinden zu treffenden Vereinbarungen in Abzug gebracht werden sollen. Die gewählte Abwicklungslösung dient zudem der Gleichbehandlung der Gemeinden. Das öffentliche Interesse an Vergleichslösungen mit den Gemeinden ist daher zu bejahen.

Als Grundlage für die Berechnungen und Schätzungen dienen einerseits die Erfahrungen aus der Rückerstattung im Zeitraum Mitte 2016 bis Ende 2017. Andererseits werden sie durch die Studien der Sofrag, Büro für sozialpolitische Fragen, zu den vom KJG betroffenen Kosten und Erträgen in einer Anzahl ausgewählter Gemeinden im Kanton Zürich in

den Jahren 2018 und 2019 plausibilisiert (zh.ch/de/familie/ergaenzende-hilfen-zur-erziehung.html). Damit wird die Verhältnismässigkeit der ausserprozessualen Einigungen mit den einzelnen Gemeinden sichergestellt. Die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit werden mit dem Abwicklungscontrolling der Bildungsdirektion sichergestellt.

Beträgt die Verpflichtung des Kantons mehr als 1 Mio. Franken, entscheidet der Regierungsrat über den Abschluss eines Vergleichs (§ 47 Abs. 1 lit. b Finanzcontrollingverordnung [FCV, LS 611.2]). Dieser Betrag wird zwar nur bezüglich einzelner rückforderungsberechtigter Gemeinden erreicht. Angesichts des gesamthaft gesehen grossen Ausmasses der zu erfolgenden Rückerstattungen ist es indessen angezeigt, dass der Regierungsrat mit Bezug auf alle mit den Gemeinden abzuschliessenden Vereinbarungen die Bildungsdirektion ermächtigt, die Vergleichsverhandlungen zu führen und Vergleiche wie vorstehend skizziert abzuschliessen. Beträgt die Verpflichtung des Kantons aus dem Vergleich mehr als 1 Mio. Franken, ist dieser dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

C. Finanzrecht

In seinen Urteilen VB.2021.00365 und VB.2021.00376 vom 28. März 2022 hat das Verwaltungsgericht – wie zuvor das Bundesgericht in BGE 142 V 271 – erwogen, dass die Gemeinden den Einrichtungen mit der Zahlung der Versorgertaxen Leistungen erbracht haben, die der Kanton gestützt auf die damalige Jugendheimgesetzgebung im Rahmen der Ausrichtung von Staatsbeiträgen hätte erbringen sollen (§§ 7 f. und 9b des mittlerweile aufgehobenen Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge). Derartige Leistungen sind somit rechtswidrig und ihr Widerspruch zur materiellen Rechtsordnung muss durch Rückgängigmachung der Vermögensverschiebung beseitigt werden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2021.00376, E. 5.2.3 mit Hinweisen). Deshalb ist der Kanton nicht nur gegenüber den Prozessgemeinden, sondern auch gegenüber allen anderen Gemeinden zur Rückerstattung der von ihnen erbrachten, als Staatsbeiträge zu qualifizierenden Leistungen verpflichtet, soweit die Verjährung noch nicht eingetreten ist. Es besteht keine Handlungsfreiheit für den Kanton. Bei der Rückerstattung handelt es sich somit um eine gebundene Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) (e contrario).

Die Rückerstattungen an die Gemeinden stehen in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang, so dass nicht mehrere, sondern eine Ausgabe vorliegt (§ 40 CRG). Die Zuständigkeit zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen an ausserkantonale Einrichtungen (ausserkantonale Platzierungen nach IVSE) war bis Ende 2021 gemäss Anhang 2 zur FCV an die Bildungsdirektion delegiert. Die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen für innerkantonale Platzierungen war bis 31. Juli 2017 gemäss Anhang 2 zur FCV an die Bildungsdirektion und von 2018 bis Ende 2021 gemäss § 19b der damaligen Verordnung über die Jugendheime an das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) delegiert. Seit dem 1. Januar 2022 ist die Finanzdelegation in § 31 der Kinder- und Jugendheimverordnung (LS 852.21) geregelt. Die Bildungsdirektion bzw. das AJB entscheidet damit unabhängig der Höhe über die Ausrichtung der gebundenen Ausgabe.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, im Sinne der Erwägungen bei der Abwicklung der Rückerstattung von Versorgertaxen administrative Vereinfachungen vorzusehen und nötigenfalls mit den Gemeinden Vergleiche abzuschliessen.

II. Beträgt die Verpflichtung des Kantons aus dem Vergleich mehr als 1 Mio. Franken, bedarf dieser der Genehmigung des Regierungsrates.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli