



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 504/2012
Datum des Entscheids:	23. Mai 2012
Rechtsgebiet:	Sozialhilfe
Stichwort:	Versorgertaxen für Jugendheime ausserfamiliäre Platzierung
verwendete Erlasse:	§ 14 Sozialhilfegesetz § 9a Jugendheimgesetz § 9b Jugendheimgesetz

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Es ist gesetzlich nicht geregelt, ob die sogenannten Versorgungstaxen (Heimkosten für fremdplatzierte Kinder und Jugendliche) *innerkantonal* betrachtet Kosten der wirtschaftlichen Hilfe oder einen Gemeindebeitrag mit subventionsrechtlichem Charakter darstellen.

Die Praxisänderung der Sicherheitsdirektion im November 2010, wonach es sich um von den politischen Gemeinden zu tragende Staatsbeiträge handelt, ist zu schützen, da sich aus den Materialien ergibt, dass Eltern nie als Schuldner der Versorgungstaxe vorgesehen waren. Damit entfällt auch ein subsidiäres Einspringen der Sozialhilfe bei Leistungsunfähigkeit.

Im Fall eines *interkantonalen* Sachverhalts (Anwendung der IVSE) übernimmt der Kanton (nur) die die Versorgungstaxe übersteigenden Kosten («Restdefizit») der ausserkantonalen Platzierung. Auf die Gemeinden entfällt unabhängig vom Ort die Platzierung auf jeden Fall die Versorgungstaxe.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

- A. L. S., geboren am 26. Januar 1990, mit Heimatort im Kanton Bern und Wohnsitz im Kanton Zürich, war vom 14. Januar 2007 bis am 30. April 2008 im Kinderheim Pestalozzi in Trogen AR fremdplatziert. Das der Rekursgegnerin [*Bildungsdirektion*] unterstellte Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) als Verbindungsstelle des Kantons Zürich für die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) leistete zugunsten des Kinderheims Kostengutsprache im Umfang der bewilligten Versorgungstaxe des Kantons Zürich von Fr. 265 pro Kalendertag, ebenso für das Restdefizit, also die Differenz zwischen dieser bewilligten Versorgungstaxe von Fr. 265 pro Tag und den budgetierten Kosten der Platzierung im Kinderheim Pestalozzi von Fr. 290 pro Tag. Auch die Rekurrentin [*politische Gemeinde im Kanton Zürich*] leistete für die Platzierung von L. S. ihrerseits Kostengutsprache. Das Kinderheim Pestalozzi stellte in der Folge der Rekurrentin Rechnung im Umfang der bewilligten Fr. 265 pro Kalendertag und dem AJB im Umfang des Restdefizits von Fr. 25 pro Kalendertag. Die jeweiligen Rechnungen wurden beglichen.



B. Nach längerer Korrespondenz zwischen der Rekurrentin, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, der Rekursgegnerin und der Mitbeteiligten [*Sicherheitsdirektion*] ersuchte die Rekurrentin die Rekursgegnerin um Übernahme der von ihr bezahlten Kosten von Fr. 56 088.50. Mit Verfügung vom 5. Januar 2010 wies die Rekursgegnerin das Gesuch ab.

C. Gegen diese Verfügung wurde rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben und beantragt, es sei die Verfügung aufzuheben und das Gesuch der Rekurrentin auf Kostenübernahme durch den Staat gestützt auf das Gesetz über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge gutzuheissen; es sei das Verfahren bis zum Erlass einer Verfügung der Sicherheitsdirektion über die Übernahme der Kosten gestützt auf das Sozialhilfegesetz zu sistieren; es sei gegebenenfalls nach Vereinigung der beiden Rekursverfahren ein weiterer Schriftenwechsel für das vorliegende Rekursverfahren anzuordnen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung führte die Rekurrentin im Wesentlichen aus, dass für die ausgerichtete wirtschaftliche Hilfe von Fr. 56 088.50 gestützt auf Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) bis 14. Juni 2008 eine Kostenersatzpflicht des Heimatkantons von L. S. bestanden hätte. Aufgrund des Beitritts des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) per 1. Januar 2008 und einer geänderten Auslegung der IHV durch die IHV-Verbindungsstellen des Kantons Zürich und des Kantons Bern würden die Heimkosten jedoch mit Ausnahme eines Elternbeitrags von Fr. 30 pro Tag nun nicht mehr unter den Geltungsbereich des ZUG fallen. Dadurch könne die Rekurrentin diese Kosten dem Heimatkanton nicht mehr in Rechnung stellen. Diese Folgen der IVSE/IHV (Wegfall der Kostenersatzpflicht durch den Heimatkanton gemäss Art. 16 Abs. 1 ZUG) habe nicht die Rekurrentin zu tragen, sondern der Staat, entweder gestützt auf § 9b des Gesetzes über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (JugendheimG) oder gestützt auf das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG). Da sie inzwischen auch beim (der Mitbeteiligten unterstellten) Kantonalen Sozialamt um Erstattung dieses Betrages ersucht habe, sei der Rekurs bis zum Vorliegen einer entsprechenden Verfügung durch die Sicherheitsdirektion zu sistieren, damit die beiden Verfahren gegebenenfalls koordiniert werden könnten.

D.-H. [weitere Verfahrensschritte]

I. Mit Eingabe vom 1. September 2011 nahm die Rekurrentin innert neu angesetzt und erstreckter Frist Stellung zur Rekursantwort und den neu eingegangenen Akten. Dabei reichte sie unter anderem ein von der Rekursgegnerin in Auftrag gegebenes «Rechtsgutachten betreffend ausserfamiliäre Platzierungen von Kindern in Heimen / Zuständigkeitsfragen» von Prof. Dr. TOMAS POLEDNA, Zürich, vom 27. September 2010 (im Folgenden: Gutachten Poledna) ein und stellte folgende prozessuale Anträge:

«... ...»

J. Am 15. Dezember 2011 wurde das von der Mitbeteiligten in Auftrag gegebene «Rechtsgutachten über die Finanzierung der Kinder-, Jugend- und Schulheimplatzierungen» von Prof. Dr. ISABELLE HÄNER und Dr. CHRISTINE ACKERMANN, beide Zürich, vom 25. August 2011 (im Folgenden: Gutachten Häner/Ackermann) zu den Akten ge-



nommen. Bereits am 7. November 2011 hatte die Mitbeteiligte ein von den gleichen Autorinnen erstelltes Memorandum vom 3. November 2011 (im Folgenden: Ergänzungsgutachten Häner/Ackermann) eingereicht. Im Übrigen verzichtete die Mitbeteiligte wie auch die Rekursgegnerin stillschweigend auf Stellungnahme zur Eingabe der Rekurrentin vom 1. September 2011.

Soweit für den Entscheid erforderlich, ergibt sich die Begründung der erwähnten Rechtschriften aus den Erwägungen.

Es kommt in Betracht:

1.–2. [Prozessuales]

3. a) Die Rekursgegnerin erklärt in der angefochtenen Verfügung, es gehe aus den Briefen der Rekurrentin nicht eindeutig hervor, worum diese den Kanton bzw. das AJB ersuche. Das Restdefizit der Fremdplatzierungskosten, deren Übernahme beantragt worden sei, sei bereits bezahlt worden. Die Schreiben der Rekurrentin seien daher wohl als Gesuch um Übernahme der Versorgertaxe zu interpretieren. Diese Forderung werde nicht beziffert.

b) Die Rekurrentin verwendete den Begriff «Restdefizit» im umgangssprachlichen Sinn als für sie in der Gemeindekasse verbleibendes Minus, während die Rekursgegnerin den Begriff «Restdefizit» technisch als Betriebsdefizitanteil beziehungsweise als Differenz zwischen den gesamten Heimkosten und der vom Kanton festgelegten Versorgertaxe verstand. Aus der umfangreichen Korrespondenz zwischen allen Beteiligten im Vorfeld der Verfügung geht indessen hervor, welche Kosten die Rekurrentin in welchem Umfang übernommen haben möchte. Es handelt sich tatsächlich um die (vorläufig) von ihr bezahlten Versorgertaxen für die Fremdplatzierung von L. S. von Fr. 265 pro Tag für den Zeitraum vom 14. Januar 2007 (Beginn der Platzierung im Schulheim) bis 31. Januar 2008 (Ende der Fürsorgeabhängigkeit), abzüglich der erfolgten Zahlungen und Ergänzungsleistungen der Invalidenversicherung. Die Forderung wurde bereits damals mit Fr. 56 088.50 beziffert.

4. In diesem Beschluss wird unter *Elternbeitrag* (in den Akten auch *Verpflegungsbeitrag* oder *Versorgerbeitrag*, in der IVSE «Beiträge der Unterhaltspflichtigen») der Beitrag an die Verpflegungskosten, welcher durch die Unterhaltspflichtigen zu bezahlen ist, verstanden. Die *Versorgertaxe* (in den Akten auch *Mindestversorgertaxe* oder *Versorgerbeitrag*) ist der Beitrag, den ein Jugendheim der zuweisenden Behörde aus dem Kanton Zürich pro anrechenbarem Aufenthaltstag in Rechnung stellen kann, vorliegend Fr. 265 pro Tag gemäss Verfügung der Bildungsdirektion betreffend Mindestversorgertaxen in beitragsberechtigten Heimen und Sonderschulen vom 21. März 2007. In der Versorgertaxe ist der Elternbeitrag, welchen die Gemeinde von den Unterhaltspflichtigen zurückfordern kann, inbegriffen. Für die Frage der rechtlichen Qualifikation ist die Versorgertaxe im Folgenden jedoch ohne den separat zu betrachtenden Elternbeitrag zu beurteilen. Das *Restdefizit* (in den Akten auch *Betriebsdefizit*) ist die Differenz zwischen den vom ausserkantonalen Heim in Rechnung gestellten Kosten (vorliegend Fr. 290 pro Tag) und der Versorgertaxe, vorliegend somit Fr. 25 pro Tag.

5. [Darlegung der Parteistandpunkte]



6. Im vorliegenden Rekurs ist zu beurteilen, ob die Rekurrentin gegenüber der Bildungsdirektion einen Anspruch auf Rückerstattung der von ihr geltend gemachten Kosten gestützt auf § 9b JugendheimG (oder eine andere Bestimmung) hat. Ob ein Anspruch gegenüber der Sicherheitsdirektion gemäss Sozialhilfegesetz besteht, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens.
7. Die Rekurrentin erklärt, der Kanton Bern als Heimatkanton von L. S. hätte ihr gestützt auf das ZUG die bezahlten Heimkosten zurückerstatten müssen, wenn der Kanton Zürich nicht der IVSE beigetreten wäre und gleichzeitig auch die Auslegung der vorher geltenden IHV geändert worden wäre. Sie habe daher gestützt auf eine Vereinbarung gemäss § 9a JugendheimG Beiträge für ein ausserkantoniales Heim leisten müssen; die Beiträge seien nach § 9b JugendheimG vom Staat zu übernehmen (vgl. Erwägung 5.a).

Die Annahme der Rekurrentin, dass die Versorgertaxe früher als wirtschaftliche Hilfe aufgrund des ZUG vom Heimatkanton hätte übernommen werden müssen, ist indessen nicht zutreffend. Auch unter der IHV galten im interkantonalen Verhältnis Heimkosten grundsätzlich als Staatsbeiträge, und nur ein Elternbeitrag konnte als wirtschaftliche Hilfe nach ZUG weiterverrechnet werden. Bereits mit Schreiben der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren vom 7. Juni 1988 wurde empfohlen, diesen Elternbeitrag mit maximal Fr. 25 festzusetzen (aufgrund der Teuerung wurde 1994 dieser Betrag auf Fr. 30 pro Tag erhöht). Hintergrund der Empfehlung war, dass es vermehrt zu Streitfällen gekommen war, nachdem einige Kantone die Versorgertaxen stetig erhöhten, um demgegenüber das durch sie zu bezahlende Restdefizit gering zu halten. Dass der Empfehlung möglicherweise nicht immer gefolgt wurde und einige Kantone bereit waren, höhere Beiträge nach ZUG zu bezahlen, ändert nichts daran, dass die Versorgertaxe grundsätzlich schon damals Staatsbeitragscharakter hatte. Es entstand der Rekurrentin somit nicht ein Ausfall aufgrund des Beitritts des Kantons Zürich zur IVSE oder einer geänderten Auslegung der IHV; diese wurde schon vorher entsprechend ausgelegt und angewendet.

8. a) Die §§ 9a und 9b JugendheimG stehen unter dem Titel «C. Staatsbeiträge». Unabhängig von der oben ausgeführten Argumentation der Rekurrentin könnten sie dann zur Anwendung gelangen, wenn die Versorgertaxe innerkantonal betrachtet Subventions- bzw. Staatsbeitragscharakter hat. In diesem Fall wäre zu prüfen, ob sie aufgrund von § 9b JugendheimG beim Vorliegen eines durch die IVSE geregelten interkantonalen Verhältnisses durch die Rekursgegnerin zu übernehmen ist. Ist die Versorgertaxe innerkantonal hingegen sozialhilferechtlicher Natur, kommt die Sozialhilfegesetzgebung zum Zug und sind §§ 9a und 9b JugendheimG von vornherein nicht anwendbar.

Diese Frage stellt sich unabhängig der interkantonalen Auslegung im Rahmen der IVE und IVSE. Die der interkantonalen Koordination dienende IVSE hat keinen Einfluss auf die jeweiligen innerkantonalen Regelungen der beteiligten Kantone (Judith Widmer, Die Finanzierung von Aufenthalten in Kinder- und Jugendheimen [inkl. Schulheimen] im Kanton Zürich, in: Jusletter 13. Dezember 2010, Rz 43 ff.).

- b) Das JugendheimG regelt im Wesentlichen die kantonalen Staatsbeiträge. Wer für die Tragung der weiteren Kosten zuständig ist, geht aus dem Gesetz – mit einer hier nicht relevanten Ausnahme betreffend Gemeinden, welche selber ein Jugendheim betreiben



– nicht hervor. Der Begriff «Versorgertaxe» wird nur in § 18e JugendheimVO erwähnt. Demnach stellen die Jugendheime den zuweisenden Behörden aus dem Kanton Zürich pro anrechenbaren Aufenthaltstag die im Datenblatt festgelegte Versorgertaxe in Rechnung. Aus § 18a JugendheimVO betreffend die Zusammenstellung der zur Berechnung des kantonalen Kostenanteils erforderlichen Angaben im sogenannten Datenblatt ergibt sich indirekt, dass die Bildungsdirektion für die Festsetzung der Versorgertaxe zuständig ist. Auch die Verordnung äussert sich jedoch weder über die rechtliche Qualifikation der Versorgertaxe noch darüber, wer diese definitiv zu tragen hat.

9. a) aa) Die Versorgertaxen könnten als Bestandteile der wirtschaftlichen Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz gelten, wenn sie entweder von Gesetzes wegen als solche qualifiziert werden oder wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des Sozialhilfegesetzes erfüllt sind (Gutachten Häner/Ackermann, Rz 72). Eine gesetzliche Qualifikation als wirtschaftliche Hilfe ist nicht vorhanden (vgl. Erwägung 8.b). Das Sozialhilfegesetz regelt die Gewährung von Hilfe durch die politischen Gemeinden an Personen, die sich in einer Notlage befinden. Die Hilfe richtet sich nach den Besonderheiten und den Bedürfnissen des Einzelfalls (§§ 1 und 2 SHG). Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe hat, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (§ 14 SHG).

bb) Diejenigen Verfahrensparteien und Autoren, welche die Bezahlung der Versorgertaxe als Ausrichtung von wirtschaftlicher Hilfe betrachten, argumentieren zusammengefasst wie folgt: Das JugendheimG sehe nur zwei Finanzierungsquellen für den Betrieb der Jugendheime vor, nämlich die (kantonalen) Staatsbeiträge und die Kostgelder der Eltern. Der Begriff der Versorgertaxe komme nur in der JugendheimVO vor. Auch aus dieser gehe indessen nicht hervor, wer Schuldner dieser Versorgertaxe sei. Eine definitive Kostenbeteiligung der Gemeinden werde nirgends ausdrücklich festgelegt. Andere Bestimmungen, die sich spezifisch auf Kinder- und Jugendheime beziehen, seien keine vorhanden. Gemäss Art. 276 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) hätten die Eltern für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, inbegriffen die Kosten von Erziehung, Ausbildung und Kinderschuttmassnahmen. Damit hätten mangels anderer kantonalen Regelungen grundsätzlich die Eltern des Kindes oder des Jugendlichen sämtliche von den Staatsbeiträgen nicht gedeckten Kosten dessen Aufenthaltes im Heim zu bezahlen. Seien sie dazu nicht in der Lage, komme subsidiär die Sozialhilfe zum Tragen.

cc) Ein Blick in die Materialien zeigt jedoch, dass die Eltern vor einer zu hohen Belastung durch Heimkosten und einer dadurch entstehenden Sozialhilfeabhängigkeit geschützt werden sollten. Bereits in seinem Antrag für den Erlass eines Gesetzes über die Jugendheime vom 1. Juni 1961 führte der Regierungsrat Folgendes aus (ABI 1961 612 f.): «Die von den Eltern, Armenbehörden oder privaten Fürsorgestellten zu bezahlenden Kostgelder können in der Regel nicht so angesetzt werden, dass die Betriebskosten der Jugendheime gedeckt werden. Auch wenn nunmehr die Invalidenversicherung bei einem Teil der Versorgung mitwirkt, so wären die Eltern vielfach nicht in der Lage, kostendeckende Kostgelder zu entrichten. Sie sollen wegen der Gebrechlichkeit ihres Kindes nicht auf die öffentliche Fürsorge angewiesen sein.» Bei ihrer Einführung



im Jahre 1984 beliefen sich die Versorgertaxen auf Beträge zwischen Fr. 25 und Fr. 70 pro Tag. Diese Kosten konnten in der Regel von den unterhaltspflichtigen Eltern selbst beglichen werden. Diese Situation änderte sich dann aber im Laufe der Zeit. Aufgrund des zunehmenden Spardruckes erhöhte der Kanton kontinuierlich die Versorgertaxen, um die kantonale Belastung durch Staatsbeiträge zu verringern (vgl. z.B. Verfügung der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich vom 15. September 1995; RRB Nr. 1982/1997; Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 26. Oktober 2001; RRB Nr. 1244/2003). Dabei wurde stets festgehalten, dass die Versorgertaxe sich einschliesslich eines den Eltern zu belastenden Elternbeitrages verstehe. In RRB Nr. 1982/1997 findet sich sodann die Aussage, dass die Gemeinden über die Erhöhung der Mindestversorgertaxe finanziell belastet würden. Am System, wonach die Versorgertaxe hoheitlich festgelegt und grundsätzlich durch die platzierenden Gemeinden zu tragen sind, wobei sich die Eltern mittels Leistung eines Verpflegungs- oder Elternbeitrages angemessen an den Kosten zu beteiligen haben, wurde jeweils nichts geändert.

Im Zuge der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat der Regierungsrat am 5. Dezember 2007 die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung beschlossen und gleichzeitig auch eine Teiländerung der JugendheimVO per 1. Januar 2008 vorgenommen. Den erläuternden Ausführungen des Regierungsrates ist zu entnehmen, dass die Nettotageskosten durch den Kanton und die zuweisenden Gemeinden abgegolten werden. Bei Platzierungen aus schulischen Gründen seien dies die Schulgemeinden, bei Platzierungen aus sozialen und familiären Gründen die politischen Gemeinden (ABI 2007 2278).

Die Eltern sollten somit nach der Absicht des Gesetzgebers nicht Schuldner der Versorgertaxe sein. Hätte dieser eine umfassende und grundsätzliche Kostenbeteiligung der Eltern gewollt, hätte er diese benennen und insbesondere das Dreiecksverhältnis zwischen zuweisenden Behörden, Heim und Eltern ausdrücklich regeln können. Im Übrigen trifft es nicht zu, dass das JugendheimG als Finanzierungsquellen Staatsbeiträge einerseits und Kostgelder der Eltern andererseits erwähnt (Letztere kommen im Gesetz nicht vor).

dd) Sind die Eltern gar nicht Schuldner der Versorgertaxe, braucht auch keine Sozialhilfe wegen einer allfälligen Leistungsunfähigkeit einzuspringen. Nach der bisherigen Praxis wurden die Versorgertaxen denn auch unabhängig von einer Bedürftigkeit der Eltern direkt als wirtschaftliche Hilfe angesehen. Es handelt sich bei ihnen jedoch um Pauschalbeträge, welche losgelöst von den Besonderheiten des Einzelfalls und von der finanziellen Situation des Kindes und dessen Eltern festgesetzt werden. Auf solche Sachverhalte ist das Sozialhilfegesetz nicht anwendbar.

- b) Aus den genannten Materialien ergibt sich, dass die Versorgertaxen schon vor dem 1. Januar 2008 als Gemeindebeitrag ausgestaltet waren und es weiterhin sind. Die Anordnung von Kinderschutzmassnahmen gemäss Art. 310 Abs. 1 ZGB fällt im Kanton Zürich in die Zuständigkeit der Gemeinden und bildet deshalb eine Gemeindeaufgabe. Häner/Ackermann führen dazu aus, dass mit der Aufgabenübertragung die Kostentragungspflicht einhergehe: Die gesetzliche Grundlage für die öffentliche Aufgabe bilde



gleichzeitig die gesetzliche Grundlage für die Ausgabe. Nach Art. 43a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) solle die Finanzierungsverantwortung generell bei derjenigen Ebene liegen, die über eine Aufgabe entscheide und daher auch die Kosten verursache. Bei den Kosten für eine Kinderschutzmassnahme handle es sich damit um gebundene Ausgaben nach § 121 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (Gemeindegesezt), welche mangels einer spezialgesetzlichen Grundlage dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu belasten seien (Ergänzungsgutachten Häner/Ackermann, Rz 10 ff.). Dieser Auffassung kann gefolgt werden.

- c) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Versorgertaxe innerkantonal immer schon staatsbeitragsrechtlicher Natur war und als Gemeindebeitrag von der politischen Gemeinde zu tragen ist. Einzig der darin inbegriffene Elternbeitrag ist von den Unterhaltspflichtigen geschuldet. Kann er von diesen nicht geleistet werden, hat die öffentliche Hand in diesem Umfang im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfe einzuspringen. Ob und in welchem Umfang die politische Gemeinde bei wohlhabenden Verhältnissen der Eltern aufgrund deren zivilrechtlichen Unterhaltspflicht über den Elternbeitrag hinaus auf zivilrechtlichem Weg einen Anteil der bezahlten Heimkosten zurückfordern kann, braucht im vorliegenden Verfahren nicht geklärt zu werden.
- 10.a) Bei diesem Ergebnis ist die Anwendung von § 9b JugendheimG zu prüfen: Es handelt sich bei der Versorgertaxe um einen (Staats-)Beitrag, welcher gestützt auf eine interkantonale Vereinbarung gemäss § 9a JugendheimG für einen zürcherischen Jugendlichen an ein ausserkantonales Heim bezahlt werden musste. Vom Wortlaut her passt die Bestimmung somit auf den vorliegenden Sachverhalt.
- b) Aus der Entstehungsgeschichte von §§ 9a und 9b JugendheimG ergibt sich jedoch eindeutig, dass mit diesen Beiträgen lediglich die allfällige Differenz zwischen den Zürcher Versorgertaxen und den tatsächlichen ausserkantonalen Heimkosten, also das Restdefizit, gemeint ist. Die Regelungen wurden im Hinblick auf den Beitritt des Kantons Zürich zur IHV im Jahr 1981 ins JugendheimG aufgenommen. In der Weisung dazu heisst es: «Mit dem Beitrag (...) verpflichtet sich der Kanton zur Deckung des auf zürcherische Zöglinge entfallenden Anteils am Betriebskostenüberschuss. Verschiedene Überlegungen sprechen gegen eine Abwälzung dieser Defizitzuschüsse auf die einweisenden Stellen. Den Versorgern werden damit erhebliche administrative Umtriebe und die materielle Ungewissheit für die endgültigen Kosten des Heimaufenthaltes erspart» (ABI 1979, 1210 f.). Hintergrund war, dass die ausserkantonalen Heime den Wohnsitzgemeinden zwar laufend die Kosten im Umfang der vom Wohnsitzkanton bewilligten Mindestversorgertaxe verrechneten, die definitive Abrechnung über die Differenz zwischen dieser Versorgertaxe und den tatsächlichen Kosten jedoch jahrelang auf sich warten liess. Deshalb sah der Gesetzgeber vor, dass dieses Restdefizit (welches mit dem Begriff «Defizitzuschüsse» gemeint ist) vom Kanton zu übernehmen ist. Damit hat die Wohnsitzgemeinde unabhängig davon, ob ein Kind inner- oder ausserkantonale platziert wird, für die Kosten der Fremdplatzierung auf jeden Fall nur im Umfang der von der Bildungsdirektion festgelegten Versorgertaxe aufzukommen und verfügt über entsprechende Planungssicherheit.

Im Übrigen wäre nicht einsichtig, weshalb im Fall einer innerkantonalen Platzierung die Gemeinde die Versorgertaxe zu übernehmen hätte, im Fall einer ausserkantonalen



- Platzierung im Geltungsbereich der IHV/ISVE jedoch der Kanton. Durch die geltende Regelung wird die Gemeinde unabhängig vom Ort der Platzierung im gleichen Umfang belastet und kann damit der Entscheid über die Platzierung unabhängig von finanziellen Erwägungen im Wohle des Kindes getroffen werden.
- c) Daraus ergibt sich, dass die Rekurrentin keinen Anspruch gegen die Bildungsdirektion auf Rückerstattung der von ihr bezahlten Versorgertaxe gestützt auf § 9b JugendheimG hat. Eine andere Bestimmung, welche ihr einen solchen Anspruch vermitteln könnte, ist nicht ersichtlich.
- d) Der Rekurs ist somit abzuweisen.
- 11.a) Anzumerken bleibt, dass es um Heimkosten geht, die im Zeitraum vom 14. Januar 2007 bis 31. Januar 2008 angefallen sind. Entgegen der obigen Ausführungen, wonach es sich bei der Versorgertaxe nicht um Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe handelt, wurden sie damals regelmässig als solche behandelt. Zwar stellt sich die Mitbeteiligte in ihrer Stellungnahme vom 31. März 2010 auf den Standpunkt, es sei «möglicherweise aufgrund [der] unterschiedlichen Verwendung von Begriffen in der Vergangenheit zu Fehlentscheidungen bezüglich der Qualifizierung von Kosten (...) gekommen». Da bei einer Platzierung aus sozialen Gründen jeweils die zuständige Fürsorgebehörde um Erteilung einer Kostengutsprache für die Versorgertaxen angegangen worden sei, seien die entsprechenden Kosten in der Folge häufig unzutreffenderweise als solche der wirtschaftlichen Hilfe gehandhabt und verbucht worden. Es handelte sich dabei jedoch nicht um Einzelfälle, sondern um eine ständige Praxis. Erst 2010 wurde, nachdem dies als falsch erkannt worden war, eine Praxisänderung eingeleitet. Dies ergibt sich ohne Weiteres aus den verschiedenen Schreiben im Zusammenhang mit der entsprechenden Anpassung im Sozialhilfe-Behördenhandbuch vom 15. November 2010: Im Rundschreiben der Mitbeteiligten vom 22. März 2011 an die Bezirks- und Gemeinderäte, Fürsorgebehörden, Sozialdienste usw. spricht auch die Mitbeteiligte selber von einer «Umstellung» des Systems. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich schreibt in einem Rundmail vom 16. Dezember 2010 ebenfalls ausdrücklich von der «geübten Praxis» und der «neuen rechtlichen Qualifikation». Aufgrund der Proteste der Gemeinden gegen die Praxisänderung wurde schliesslich das Gutachten Häner/Ackermann in Auftrag gegeben; später wurden die Autorinnen beauftragt, sich in einem Ergänzungsgutachten zur Zulässigkeit der «Praxisänderung» im Sozialhilfe-Behördenhandbuch zu äussern. Am 30. November 2011 gewährte die Mitbeteiligte in einem Rundschreiben eine «Übergangsfrist zur Umsetzung der Praxisänderung» in Bezug auf innerkantonale Platzierungen, während für ausserkantonale Platzierungen an der im November 2010 mitgeteilten Praxis festgehalten werden müsse.
- b) Auch ohne die von der Rekurrentin verlangte Herausgabe von Verbuchungsunterlagen aus der fraglichen Zeit erschliesst sich damit ohne Weiteres, dass die Verbuchung der Versorgertaxe als Sozialhilfe in den betroffenen Jahren 2007 und 2008 Standard war. Die Praxisänderung erfolgte erst später. Die Rekurrentin hat auch bei der Mitbeteiligten ein Gesuch um Übernahme der von ihr bezahlten Kosten von Fr. 56 088.50 gestellt. Die Mitbeteiligte wird dieses Gesuch behandeln und sich dazu äussern müssen, ob die Rekurrentin aufgrund der damals geltenden ständigen Praxis nach Massgabe der Sozialhilfegesetzgebung Anspruch auf Weiterverrechnung dieser Kosten hat.



12.a) Die Rekurrentin unterliegt mit ihren Anträgen. Es ging im vorliegenden Verfahren jedoch um eine äusserst unklare Rechtslage. Diese betrifft weitere bei den Direktionen hängige und künftige Fälle und eine Klärung war, nachdem die Meinungen auch innerhalb der kantonalen Verwaltung auseinandergingen, vonnöten. Dass ausgerechnet das Gesuch der Rekurrentin dazu Anlass gab, ist Zufall; diese kam angesichts der sich widersprechenden Angaben der beteiligten Direktionen zudem kaum umhin, Rekurs zu erheben. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die Kosten auf die Staatskasse zu nehmen.

b) [Entschädigungsfrage]

N.B.

Das Verwaltungsgericht entschied in einem späteren Fall gegenteilig: Mit Urteil vom 9. Juli 2014 hielt es fest, dass die Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht nach Art. 276 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) für die Kosten aufzukommen hätten. Ist ihnen dies nicht möglich, hat die Sozialhilfe die Kosten zu begleichen (VB.2014.00054, E. 6.5.f.). Das Kantonale Sozialamt hat mittlerweile gestützt auf dieses Urteil seine Praxisänderung rückgängig gemacht und beurteilt –innerkantonal –die Versorgetaxen wieder als Leistungen der Sozialhilfe (Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 22. September 2014, abrufbar unter www.sozialamt.zh.ch).