



Kanton Zürich
Staatskanzlei
Rechtsdienst



ZHEntscheid

Publiziert auf www.zhentscheide.zh.ch

Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 1314/2013

Datum des Entscheids: 27. November 2013

Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht

Stichwort(e): Staatsbeiträge
Betriebsbeitrag an Jugendheim, Kostenanteil
Schwankungsfonds, Berücksichtigung eigener Mittel
Legalitätsprinzip

verwendete Erlasse: § 7 Abs. 2 Jugendheimgesetz
§ 18 Jugendheimverordnung
§ 2 Übergangsbestimmung zur Ä vom 26.9.2012
§ 9 lit. c Staatsbeitragsgesetz

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Die zwischen 2008 und 2011 gültig gewesene Jugendheimverordnung sah pauschalisierte Zahlungen an die Heime vor. Diese hatten einen Betriebsgewinn in den «Schwankungsfonds» einzuzahlen; aus diesem durften spätere Verluste aus Unterbelegung ausgeglichen werden. Das Verwaltungsgericht beurteilte diverse Bestimmungen der JugendheimeV als nicht rechtskonform. Die Verordnung wurde daraufhin überarbeitet; ab 2012 galt wieder das frühere Defizitsystem.

Durch die frühere JugendheimeV war ein gesetzeswidriger Zustand geschaffen worden; dieser darf ebenfalls über eine Verordnung wieder behoben werden. Die Übergangsbestimmungen gehen nicht über die Bestimmungen des StBG und der JugendheimeV hinaus, welche besagen, dass zumutbare Eigenleistungen zu erbringen sind und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Beitragsempfängers zu berücksichtigen ist. Es handelt sich um eine Berücksichtigung des Vermögens, und nicht um einen Widerruf oder eine Rückforderung von Staatsbeiträgen. Die Bestimmung ist sehr offen formuliert, doch war die geplante Anwendung von Beginn weg bekannt und handelt es sich um einen einmaligen, zeitlich befristeten Spezialfall. Sowohl die Übergangsbestimmungen als auch deren konkrete Anwendung erweisen sich als recht- und verhältnismässig.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Mit Verfügung vom 8. April 2013 legte das Jugend- und Berufsberatung [Rekursgegner] aufgrund des eingereichten Budgets 2013 der X.-Stiftung [Rekurrentin] den Betrag für eine «1. Teilzahlung Kantonsbeitrag 2013» fest. Er ging dabei von einem voraussichtlichen Kostenanteil 2013 von Fr. 1 248 000 aus und hielt fest, dass der Schwankungsfonds am 31. Dezember 2011 Fr. 1 000 578 enthalten hatte. Gemäss § 2 der Übergangsbestimmun-

gen zur Änderung der Jugendheimverordnung vom 26. September 2012 (im Folgenden: Übergangsbestimmungen) seien die im Schwankungsfonds geäuften Mittel bei der Ausrichtung des Staatsbeitrags zu berücksichtigen. Die 1. Teilzahlung 2013 errechnete sich schliesslich aus 50% des budgetierten Kostenanteils; davon wurden 20% des Schwankungsfonds in Abzug gebracht, woraus sich eine Teilzahlung von Fr. 423 884.40 ergab.

Gegen diese Verfügung wurde mit Eingabe vom 10. Mai 2013 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben und beantragt, die angefochtene Verfügung sei insoweit aufzuheben, als Fr. 200 115.60 in Abzug gebracht wurden, und es sei der voraussichtliche Kostenanteil gemäss Budget 2013 ohne Berücksichtigung der geäuften Mittel des Schwankungsfonds bzw. ohne Abzug aus den geäuften Mitteln aus dem Schwankungsfonds auf Fr. 624 000 festzusetzen; vorsorglich sei die Rekursgegnerin (recte: Mitbeteiligte) anzuweisen, während der Dauer des Verfahrens den gesamten Teilbetrag von Fr. 624 000 auszurichten und keine Abzüge für die Reserven im Schwankungsfonds vorzunehmen.

Inzwischen hatte der Rekursgegner mit Verfügung vom 29. Juni 2013 die «2. Teilzahlung Kantonsbeitrag 2013» festgesetzt. Die Verfügung für die zweite Jahreshälfte 2013 entspricht inhaltlich und in der Betragshöhe der Verfügung für die erste Jahreshälfte 2013 vom 8. April 2013. Gegen diese Verfügung wurde mit Eingabe vom 2. September 2013 ebenfalls rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben.

Erwägungen:

1. [Prozessuales, Vereinigung der Rekurse]
2. a) Hintergrund der vorliegenden Rekurse bildet eine Systemumstellung in der Finanzierung der Kinder- und Jugendheime. Anstelle der früher angewandten Methode der Festsetzung der Staatsbeiträge nach Massgabe der effektiven Kosten (sogenanntes Defizitsystem) wurden ab 1. Januar 2008 auf der Grundlage von kalkulierten Kosten pauschalierte Kostenanteile ausgerichtet (sogenanntes Pauschalierungssystem). § 18f der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (JugendheimeV) verpflichtete dabei die Heime zur Bildung eines Schwankungsfonds zum Ausgleich von Schwankungen des Betriebsergebnisses. Dieser diente zur Deckung von Verlusten aus Vorjahren. Gemäss den «Richtlinien zur Finanzierung der beitragsberechtigten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheime des Kantons Zürich» vom 30. Juli 2008 (im Folgenden: Richtlinien) war der Schwankungsfonds als «zweckgebundenes Rücklagenkapital» zu bilanzieren.
- b) Mit Entscheid vom 26. Oktober 2011 (VB.2011.00283) beurteilte das Verwaltungsgericht die Verordnungsbestimmungen über die Bemessung und Verwendung der pauschalierten Kostenanteile sowie die Bestimmungen zum Schwankungsfonds zum Teil als nicht rechtskonform. In der Folge wurden die Bestimmungen der JugendheimeV überarbeitet und die Änderungen vom Regierungsrat am 26. September 2012 beschlossen und rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Die neuen Bestimmungen sehen einerseits die Rückkehr zum früher angewandten Defizitsystem und andererseits die Berücksichtigung der im Schwankungsfonds geäuften Mittel bei der Ausrichtung der Kostenanteile vor (§ 2 Übergangsbestimmungen).

- c) Die Rekurrentin ist Rechtsträgerin des Jugendheims Y. Dieses bietet männlichen Jugendlichen, welche eine enge stationäre Betreuung brauchen, einerseits sozialpädagogische Wohnformen an und verfügt andererseits über drei Ausbildungsbetriebe. Weiter verfügt sie über eine eigene, vom Kanton Zürich anerkannte interne Berufsschule. In den Jahren 2007–2011 hat die Rekurrentin gemäss den damals geltenden Bestimmungen einen Schwankungsfonds unterhalten, der einen Bestand per 31. Dezember 2011 von Fr. 1 000 577.51 aufwies.
3. § 2 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen hält fest, dass die im Schwankungsfonds gemäss § 18f der JugendheimeV in der Fassung vom 5. Dezember 2007 per 31. Dezember 2011 geäuften Mittel bei der Ausrichtung der Kostenanteile berücksichtigt werden. Gemäss Abs. 2 sind sie gesondert zu bilanzieren. Die Rekurrentin macht geltend, die Regelung verstosse gegen das Legalitätsprinzip, indem sie nicht genügend bestimmt sei, gegen das Erfordernis der Gesetzesform und gegen den Vorrang des Gesetzes gegenüber der Verordnung. Weiter verstosse die Bestimmung gegen das Staatsbeitragsgesetz. Falls die Gesetzesmässigkeit der Bestimmung bejaht würde, sei sie falsch angewendet worden.
4. a) Zunächst ist zu klären, welcher Herkunft die im Schwankungsfonds vorhandenen Mittel sind und wem diese zuzurechnen sind. In a§ 18f JugendheimeV wurde nur festgehalten, dass jedes Jugendheim einen Schwankungsfonds zum Ausgleich von Schwankungen des Betriebsergebnisses zu bilden hatte. Details dazu regelten die Richtlinien (vorliegend zitiert in der Version vom 30. Juli 2008). Gemäss deren Ziffer 8.2.2 war der (gesamte) Betriebsgewinn in den Schwankungsfonds einzulegen. Dieser war als zweckgebundenes Rücklagenkapital zu bilanzieren und diente ausschliesslich der Kompensation negativer Jahresergebnisse aus Unterbelegung des Heims. Gemäss Ziffer 7 betrug der Schwankungsfonds höchstens 15% des gemäss Datenblatt anrechenbaren jährlichen Personalaufwandes; war dieser Höchstbestand erreicht, wurden weitere Gewinne im Folgejahr mit dem Staatsbeitrag verrechnet. Über Einlagen und Entnahmen beschloss die Trägerschaft im Rahmen der Richtlinien.
- b) Die Rekurrentin konnte in den Jahren 2007 bis 2009 trotz regelmässiger Unterschreitung der Sollauslastung einen Betriebsgewinn erzielen und somit teilweise erhebliche Einlagen in den Schwankungsfonds tätigen. In den Jahren 2010 und 2011 musste sie dem Schwankungsfonds in geringerem Umfang Geld entnehmen. Sie argumentiert, sie habe den Schwankungsfonds nicht mittels der Kostenanteile des Kantons bzw. mittels Übererfüllung der Sollauslastung geäuft, sondern durch Eigenleistungen in Form von Sparbemühungen, von überdurchschnittlich grossen Erträgen aus den betriebseigenen Werkstätten und durch den Verzicht auf die Verrechnung von Mietzinsen durch die Trägerschaft. Eine Unterscheidung, welcher Anteil des Betriebsaufwandes durch Staatsbeiträge, welcher durch Beiträge Dritter und welcher durch «Eigenleistungen» beglichen wurde und zu welcher Kategorie ein am Ende resultierender Gewinn zählt, ist jedoch weder sinnvoll noch überhaupt möglich. Dies bedeutet indessen, dass – entgegen dem Wortlaut der Begründung des Regierungsrates zur Änderung der JugendheimeV (ABI 2012-10-05) – umgekehrt ebenso wenig feststellbar ist, dass es sich beim Schwankungsfonds um «nicht verwendete Staatsbeiträge» handelt. Fest steht sodann, dass die jeweiligen Staatsbeiträge der Rekur-

rentin rechtskräftig zugesprochen wurden. Die pauschalierten Staatsbeiträge pro anrechenbaren Aufenthaltstag waren so berechnet, dass die Jugendheime bei einer bestimmten Sollauslastung (vorliegend 85%, vgl. a§ 18d JugendheimeV) ihre Kosten damit decken können sollten. Dabei handelt es sich um eine Durchschnittsrechnung; Schwankungen im Betriebsergebnis sind in einem auf Pauschalen gestützten Finanzierungssystem unvermeidbar. Unabhängig davon, aus welchen Gründen ein Heim einen Betriebsgewinn erzielen konnte, handelt es sich somit beim Geld im Schwankungsfonds auch nicht ohne Weiteres um «zu viel bezahlte Staatsbeiträge». Die Mittel im Schwankungsfonds stehen grundsätzlich der jeweiligen Institution zu und gehören zu deren Vermögen (so auch Prof. FELIX UHLMANN im «Gutachten zu Handen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich betreffend Zugehörigkeit der Schwankungsfonds von Jugend- und Schulheimen nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 26. Oktober 2011» [im Folgenden: Gutachten Uhlmann], Rz. 14). Das Verwaltungsgericht rügte denn auch im Zusammenhang mit dem Zwang zur Bildung des Schwankungsfonds einen übermässigen Eingriff in die Autonomie der Jugendheime. Weiter machte es auf den unzulässigen Umstand aufmerksam, dass der gesamte Betriebsgewinn, unabhängig davon, wie dieser entstanden war, in den Schwankungsfonds einzulegen war, während jedoch Entnahmen einzig für Verluste aus Unterbelegung möglich waren (VB.2011.00283 E. 5.3.4).

- c) Damit ist festzuhalten, dass es sich beim Schwankungsfonds um der Rekurrentin zustehendes Vermögen handelt, welches diese indessen aufgrund der von 2008–2011 geltenden Regelungen separat zu bilanzieren hatte und welches sie nur zu bestimmten Zwecken verwenden durfte.
5. Als das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 26. Oktober 2011 festhielt, dass für den Zwang zur Äufnung der Schwankungsfonds keine gesetzliche Grundlage vorhanden war, bestanden diese bereits seit 2007. Mit der Änderung der JugendheimeV nach dieser Verwaltungsgerichtsentscheidung stellte sich die Frage, wie mit den bestehenden Schwankungsfonds umzugehen sei. Die Rekurrentin rügt, dass für die getroffene Lösung keine rechtliche Grundlage vorhanden sei. Es wäre jedoch ein offensichtlich unsinniger gesetzgeberischer Leerlauf, wenn über eine Gesetzesänderung die Institution der Schwankungsfonds ins Gesetz aufgenommen werden müsste, um sie gestützt auf einen entsprechenden Gesetzesartikel überhaupt wieder abschaffen zu können. Hinzu kommt, dass nicht die gleichen Gründe für das Erfordernis der Gesetzesform angeführt werden können wie bei der Schaffung der Pflicht zur Bildung eines zweckgebundenen Schwankungsfonds. Die Schaffung dieser Pflicht stellte nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts einen starken Eingriff in die betriebswirtschaftliche Autonomie der einzelnen Institution dar, weshalb sie zwingend in einem formellen Gesetz vorzusehen sei (Erw. 4.5 des genannten Verwaltungsgerichtsentscheid). Bei der vorliegenden Fragestellung geht es nicht mehr um einen vergleichbaren Eingriff in die betriebswirtschaftliche Autonomie der Rekurrentin, sondern um die Regelung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (Auflösung der ohne genügende gesetzliche Grundlage geschaffenen Schwankungsfonds). Dass dies auf Verordnungsstufe erfolgt, ist nicht zu beanstanden. Die Regelung auf Verordnungsstufe dient letztlich der rechtsgleichen Behandlung aller Jugendheime, die Schwankungsfonds gebildet hatten. Mithin ist ein durch eine Verordnung geschaffener gesetzeswidriger Zustand, dessen Auflösung einer Regelung bedarf, oh-

ne Weiteres wiederum durch eine Verordnung zu beheben. Dies gilt erst recht, wenn dies nur einen bestimmten, bekannten Kreis von Adressaten betrifft – auch wenn es sich dabei um immerhin ungefähr 60 Kinder- und Jugendheime handelt, wie die Rekurrentin zu Recht festhält. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass der infrage stehenden Übergangsbestimmung. Die Regelung hat sich dabei auf eine sachgerechte Rückabwicklung des gesetzeswidrigen Zustandes zu beschränken und darf nicht gegen übergeordnete Bestimmungen verstossen.

6. a) Gemäss § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (JugendheimeG) leistet der Staat anerkannten privaten Trägern für ihre geführten Jugendheime Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben. Welche Ausgaben als beitragsberechtigt gelten, ist vorliegend nicht von Belang; jedenfalls legt das JugendheimeG in § 7 Abs. 2 damit eine Obergrenze für zu leistende Kostenanteile fest. Die JugendheimeV regelt, wie sich diese berechnen. Sie geht zunächst von der vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben aus; an diese haben sich die Träger gewisse Erträge, Aufwandsminderungen sowie ihre finanzielle Leistungsfähigkeit anrechnen zu lassen. Nach § 16 Abs. 1 JugendheimeV reicht die Trägerschaft des Jugendheims dem Rekursgegner bis spätestens Ende September das Budget für das Folgejahr ein. Es enthält den Personal-, Liegenschafts- und Sachaufwand, die Fremdkapitalkosten und die anrechenbaren Erträge und Aufwandsminderungen. Als anrechenbare Erträge gelten gemäss § 17 Abs. 1 JugendheimeV Beiträge des Bundes, Beiträge der einweisenden Behörden, Leistungen Dritter, angebotsbezogene Erträge sowie Spenden ohne Verfügungseinschränkung. Nach § 18 Abs. 1 JugendheimeV berücksichtigt der Rekursgegner bei der Festlegung des definitiven Kostenanteils sodann die finanzielle Leistungsfähigkeit der Trägerschaft.

Das im Schwankungsfonds vorhandene Vermögen erhöht zweifelsohne die finanzielle Leistungsfähigkeit der Trägerschaft. Nach § 2 Abs. 1 Übergangsbestimmungen werden diese Mittel bei der Ausrichtung der Kostenanteile deshalb berücksichtigt. Damit geht diese Bestimmung nicht über § 18 Abs. 1 JugendheimeV hinaus, sondern konkretisiert diese Bestimmung, indem sie einen konkreten Anwendungsfall der Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit nennt. § 2 Abs. 1 Übergangsbestimmungen steht daher sowohl im Einklang mit der JugendheimeV als auch mit dem übergeordneten JugendheimeG und ist diesbezüglich nicht zu beanstanden.

- b) Bei § 2 Abs. 1 Übergangsbestimmungen geht es um eine «Berücksichtigung» des Vermögens. Weder handelt es sich um einen Widerruf noch um eine Rückforderung von «zu viel bezahlten Staatsbeiträgen» (vgl. dazu auch Erw. 4.b und 4.c). Die Bestimmung verstösst somit auch nicht gegen das Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (StBG), welches Widerruf und Rückforderung von Staatsbeiträgen nur unter bestimmten, hier nicht erfüllten Voraussetzungen ermöglicht. Eine Umgehung der entsprechenden Bestimmungen des StBG, wie sie die Rekurrentin geltend macht, ist nicht ersichtlich. Vielmehr sieht auch das Staatsbeitragsgesetz vor, dass die Leistung von Staatsbeiträgen voraussetzt, dass der Gesuchsteller zumutbare Eigenleistungen erbringt (§ 9 lit. c StBG). Eine Anrechnung eines vorhandenen, über Jahre hinweg geäußerten Sondervermögens stellt einen anderen Sachverhalt dar als eine Rückfor-

derung von rechtskräftig zugesprochenen Staatsbeiträgen, auch wenn das Ergebnis in finanzieller Hinsicht vorliegend für die Betroffenen eine vergleichbare Wirkung hat.

- c) Die Rekurrentin rügt in Hinblick auf § 2 Abs. 1 Übergangsbestimmungen, die Formulierung sei zu wenig bestimmt. Für den Normadressaten sei nicht möglich vorauszu-
sehen, in welcher Form die Berücksichtigung der Mittel im Schwankungsfonds durch den Rekursgegner erfolgen werde und in welcher Höhe sich die ausgerichteten Kostenanteile des Kantons bewegen werden. Die offene Formulierung ermögliche auch, dass der Rekursgegner die Normadressaten ungleich behandle.

§ 2 Abs. 1 Übergangsbestimmungen ist bewusst offen formuliert, damit die Mitbeteiligte bei der Lösung des Problems, der Umsetzung der Auflösung der Schwankungsfonds, den notwendigen Spielraum hat, um den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen zu können. Deshalb wurde die Ausgestaltung von Art und Höhe der Berücksichtigung der Schwankungsfonds dem Rekursgegner überlassen. Diesem sollte ermöglicht werden, eine für alle taugliche, ausgewogene Lösung zu finden. Um eine Blankettermächtigung handelt es sich hierbei aber nicht; der Rekursgegner hat die Bestimmung in angemessener Weise anzuwenden und ist dabei an das Prinzip der rechtsgleichen Behandlung und an das Willkürverbot gebunden. Die von der Rekurrentin gerügte Unvorhersehbarkeit der Anwendung der Bestimmung ist rein hypothetischer Natur. Die Heimvertreter wurden frühzeitig und offen über das geplante Vorgehen informiert: Die Möglichkeit einer Berücksichtigung von Mitteln aus dem Schwankungsfonds wurde ihnen bereits Anfang Juli 2012 erstmals erläutert; zu diesem Zeitpunkt wurde ihnen auch das Gutachten Uhlmann bekannt gemacht. Mit dem Rundschreiben 03/2013 der Zentralstelle Kinder- und Jugendheime (act. A4.3) wurden die Betroffenen informiert, wie der Rekursgegner die Bestimmung umsetzt, nämlich mit einer Anrechnung von 40% im Rechnungsjahr 2012 mit der Schlussrechnung und von weiteren 40% im Rechnungsjahr 2013 (je 20% mit den beiden Teilzahlungen). An diese Ankündigung hielt sich der Rekursgegner auch. Somit waren die Betroffenen jederzeit über die Anwendung der fraglichen Bestimmung informiert; auch ist zu beachten, dass es sich dabei um eine einmalige Angelegenheit handelt und nicht um einen Sachverhalt, der alle Jahre wieder neu geregelt werden müsste. § 2 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen ist daher auch unter diesem Aspekt nicht zu beanstanden. Die Rekurrentin macht denn im Übrigen auch keine konkrete Verletzung des Gleichbehandlungsgebots geltend, sie rügt auch hier einzig die hypothetische Möglichkeit einer solchen Verletzung. Es ist denn auch nicht ersichtlich, dass die Regelung zu einer rechtsungleichen Behandlung geführt hätte.

- d) § 2 Abs. 2 Übergangsbestimmungen hält fest, dass die Schwankungsfonds gesondert zu bilanzieren sind. Damit wird, wie die Rekurrentin zu Recht feststellt, ein Zustand weitergeführt, der vom Verwaltungsgericht ausdrücklich als unzulässig beurteilt wurde (VB.2011.00283 E. 5.3.4). Auch hier ist indessen die konkrete Situation zu beachten. Die geäußerten Mittel stellen rechtlich wie buchhalterisch einen Spezialfall dar und müssen daher auch speziell behandelt werden. Um den gesetzeswidrigen Zustand beseitigen zu können, müssen die Schwankungsfonds während einer befristeten Zeit weitergeführt werden. Dies gewährleistet, dass die darin enthaltenen Mittel bei allen Betroffenen in gleicher Weise behandelt und berücksichtigt werden. Der Eingriff in die Privatautonomie der Träger der Jugendheime ist gering und aufgrund

der gewählten Lösung des Rekursgegners auf zwei Jahre befristet. Diese Lösung erscheint angemessen und verhältnismässig.

- e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass § 2 Übergangsbestimmungen eine korrekte und genügende Rechtsgrundlage für die angefochtene Verfügung darstellt.
7. a) Mit den Verfügungen vom 8. April 2013 und 29. Juni 2013 wurden vom voraussichtlichen Kostenanteil gemäss Budget 2013 jeweils 20% des Schwankungsfonds per 31. Dezember 2011 und damit je Fr. 200 115.60 abgezogen. Für das ganze Jahr 2013 muss sich die Rekurrentin damit Fr. 400 231.20 von ihrem Schwankungsfonds anrechnen lassen. Geplant war, dass weitere 40% mit der Schlussrechnung 2012 angerechnet würden, was inzwischen mit Verfügung des Rekursgegners vom 4. Oktober 2013 geschehen ist, gegen die ebenfalls Rekurs an den Regierungsrat erhoben worden ist. Die restlichen 20% werden nicht berücksichtigt (vgl. Erw. 6.c).
- b) Die Rekurrentin macht geltend, der Beschwerdegegner habe beim Erlass der angefochtenen Verfügung § 2 Abs. 1 Übergangsbestimmungen nicht richtig angewendet. In seiner Weisung zu § 2 Übergangsbestimmungen habe der Regierungsrat festgehalten, dass es sich bei den im damaligen Schwankungsfonds geäufteten Mitteln um nicht verwendete Staatsbeiträge handle und der Kanton ein Interesse daran habe, dass diese Mittel zugunsten der öffentlichen Aufgabe verwendet und bei der Ausrichtung zukünftiger Staatsbeiträge auf eine für die Trägerschaften zumutbare Weise angerechnet werden könnten. Damit ergebe sich im Rahmen einer historischen Auslegung von § 2 Übergangsbestimmungen, dass der Gesetzgeber die Bestimmung nur auf Staatsbeiträge anwenden wollte. Mit der angefochtenen Verfügung habe der Beschwerdegegner jedoch ohne Unterscheidung ihrer Herkunft auf Mittel zugegriffen, die nicht von Staatsbeiträgen stammen würden, sondern aus Eigenleistungen der Rekurrentin.

Wie bereits ausgeführt, kann im vorliegenden Zusammenhang tatsächlich nicht mehr zwischen Staatsbeiträgen und eigenen Erträgen unterschieden werden (Erw. 4.b). § 2 Abs. 1 Übergangsbestimmungen spricht jedoch eindeutig und ohne solche Unterscheidungen zu treffen vom Schwankungsfonds und damit von dessen gesamtem Inhalt. Dies gilt unabhängig vom ungenauen Wortlaut in der Weisung und ist richtig. Die betroffenen Jugendheime konnten dank ausbezahlter Staatsbeiträge, eigener Einsparungen und Erträge einen Betriebsgewinn erzielen. Hätte das Defizitsystem durchgehend Gültigkeit gehabt, hätten sie sich die Einsparungen und Erträge anrechnen lassen müssen und entsprechend weniger Staatsbeiträge ausbezahlt erhalten. Diesen Umstand hatte der Regierungsrat bei der Formulierung der Weisung im Auge. Im Pauschalierungssystem wurde die Höhe der Staatsbeiträge (Pauschale pro Aufenthaltstag) fest zugesprochen und nicht nachträglich angepasst, da das Vermögen im Schwankungsfonds spätere schlechte Jahre ausgleichen sollte. Durch die erneute Umstellung auf das Defizitsystem auf den 1. Januar 2012 wurde dies jedoch hinfällig und entfiel damit auch die Zweckgebundenheit des Vermögens. Dass dieses nun bei der Berechnung künftiger Staatsbeiträge im Rahmen von § 9 lit. c StBG und § 19a JugendheimeV berücksichtigt wird, drängt sich geradezu auf.

- c) Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die von der Rekurrentin betonten hohen eigenen Erträge und Sparbemühungen keinen besonderen Verdienst darstellen. Auch im System der Defizitgarantie wäre die Rekurrentin zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung und zur Erbringung von zumutbaren Eigenleistungen verpflichtet gewesen (§ 8 Abs. 1 und § 9 lit. c StBG). Dennoch besteht die Gefahr, dass Heime, die mit dem neuen Pauschalierungssystem erst Erfahrung sammeln wollten und unter Zurückstellung von Investitionen vorerst besonders vorsichtig mit ihren Geldern umgingen, nachträglich schlechter gestellt werden als Institutionen, welche – allenfalls sogar unter Missachtung der Pflicht zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung – keine besonderen Sparbemühungen tätigten und daher keinen Schwankungsfonds geüffnet hatten. Unter anderem aus diesem Grund werden jedoch in der konkreten Anwendung der Übergangsbestimmungen durch den Rekursgegner insgesamt (2012 und 2013) nur 80% des Vermögens des Schwankungsfonds berücksichtigt. Dadurch wird auch dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen.
- d) Damit erweisen sich die konkrete Anwendung von § 2 Übergangsbestimmungen durch den Rekursgegner als korrekt und die angefochtenen Verfügungen als rechtmässig und verhältnismässig.
- e) Die Rekurse sind daher abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind.

[...]

Auf Antrag der Staatskanzlei
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die Rekurse der X.-Stiftung, Zürich, gegen die Verfügungen des Amtes für Jugend und Berufsberatung vom 8. April 2013 und 29. Juni 2013 betreffend Kostenbeitrag 2013 (1. und 2. Teilzahlung) werden vereinigt.
- II. Die Rekurse werden abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind.

[...]

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat mit Urteil VB.2014.00037 vom 25. Juni 2014 eine Beschwerde gegen diesen Entscheid abgewiesen und insbesondere die Anwendung des Legalitätsprinzips bei der Änderung der Jugendheimverordnung geschützt.