

Zürich
Basel
Bern
St. Gallen
Zug

Sozialamt Kanton Zürich	
E	26. Aug. 2011
Orig.	Kopie
Reg. Nr.	

Postfach 1130, CH-8021 Zürich

Einschreiben

Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Kantonales Sozialamt
Herr Ruedi Hofstetter, Amtschef
Schaffhauserstrasse 78
Postfach
8090 Zürich

Isabelle Häner
Prof. Dr. iur., Rechtsanwältin

Bahnhofstrasse 70
Postfach 1130
CH-8021 Zürich
Telefon +41 58 258 10 00
Fax +41 58 258 10 99
isabelle.haener@bratschi-law.ch
www.bratschi-law.ch

im Anwaltsregister eingetragen

70437 | IHA | CAC | X2610240.docx

Zürich, 25. August 2011

Rechtsgutachten

über die Finanzierung der Kinder-, Jugend- und Schulheimplatzierungen

von Prof. Dr. iur. Isabelle Häner
Rechtsanwältin

und Dr. Christine Ackermann
Rechtsanwältin

Inhaltsübersicht

Seite

I.	Sachverhalt.....	5
II.	Fragestellungen.....	5
III.	Literatur, Gesetze, Materialien	7
	A. Literatur	7
	B. Gesetze	8
	1. Bund.....	8
	2. Kanton Zürich.....	9
	C. Materialien.....	10
IV.	Begriffe	10
	A. Zivilrechtlicher Wohnsitz	10
	1. Wohnsitz des Kindes am Wohnsitz der Eltern.....	10
	2. Wohnsitz des Kindes an seinem Aufenthaltsort	11
	3. Wohnsitz des bevormundeten Kindes	11
	B. Unterstützungswohnsitz	12
	1. Allgemein	12
	2. Unterstützungswohnsitz des Kindes.....	12
	C. Kindesschutzmassnahmen	13
	D. Anerkannte Jugendheime	15
	E. Heimvertrag.....	15
	F. Sonderschulung	16
	G. Bewilligte bzw. beitragsberechtigte Sonderschulen und Schulheime.....	17
	H. Staatsbeiträge	17
	I. Leistungsverwaltung	18
	J. Fürsorge	18
	K. Rechtsetzung und Auslegung	19
	1. Rechtsetzung	19
	2. Auslegungsgrundsätze	20
V.	Materielles	20
	A. Kinderunterhalt	20
	1. Begriff.....	20
	2. Unterhaltspflicht der Eltern und Beitragspflicht des Kindes.....	21
	3. Verwandtenunterstützungspflicht.....	21
	4. Sozialhilfe.....	22
	a) Einleitung	22
	b) Gesetzliche Grundlagen	22
	c) Örtliche und sachliche Zuständigkeit.....	23
	d) Wirtschaftliche Hilfe	23

	da)	Begriff und Arten.....	23
	db)	Rückerstattungspflicht	24
	dc)	Umfang	24
	e)	Kostenträger	25
	f)	Zusammenfassung	25
5.		Sozialversicherungsleistungen	26
6.		Zusatzleistungen der AHV und IV.....	28
7.		Rückforderung durch das Gemeinwesen	28
B.		Versorgertaxen und Nebenkosten	29
1.		Versorgertaxen	29
	a)	Gesetzliche Grundlagen	29
	b)	Festsetzung	29
	c)	Begriffsklärung.....	30
	d)	Kostenträger	31
	da)	Qualifikation.....	31
		(i) Allgemein	31
		(ii) Gesetzliche Grundlage.....	31
		(iii) Sozialhilfegesetz	31
		(iv) Materialien.....	32
		(v) Volksschulgesetz	33
		(vi) Zuständigkeitsgesetz	33
		(vii) IVSE	34
		(viii) Rechtsprechung	34
		(ix) Fazit.....	35
	db)	Politische Gemeinde	36
	dc)	Eltern	36
2.		Nebenkosten.....	36
	a)	Gesetzliche Grundlagen und Definition	36
	b)	Kostenträger	37
C.		Jugendheime.....	38
1.		Gesetzliche Grundlagen	38
2.		Finanzierung anerkannter Jugendheime	39
	a)	Kanton	39
	b)	Gemeinde (Versorgertaxen)	40
	c)	Eltern	40
	ca)	Private Unterbringung	40
	cb)	Behördliche Platzierung	41
3.		Finanzierung nicht anerkannter Jugendheime.....	42
D.		Zürcher Schulheime, mit oder ohne Sonderschulbewilligung	42
1.		Gesetzliche Grundlagen	42
2.		Finanzierung Zürcher Schulheime mit Sonderschulbewilligung	43
	a)	Vorbemerkung	43
	b)	Kanton	43
	c)	Wohngemeinde (Versorgertaxen)	44
	ca)	Grundsatz	44
	cb)	Versorgertaxen.....	44
	cc)	Schulgemeinde und politische Gemeinde.....	45
	cd)	Politische Gemeinde	45

	(i) Ausgangslage	45
	(ii) Gesetzesauslegung	45
	ce) Einweisungsgründe	48
	d) Eltern	48
	3. Finanzierung Zürcher Schulheime ohne Sonderschulbewilligung.....	50
E.	Ausserkantonale Einrichtungen, die auf der IVSE-Liste stehen	50
	1. Gesetzliche Grundlagen	50
	2. Finanzierung	51
	a) Bund	51
	b) Kanton Zürich	51
	ba) IVSE	51
	bb) Kantonale Regelungen.....	53
	c) Eltern	54
	d) Private Platzierung.....	55
	3. Ausserkantonale Einrichtungen, die nicht auf der IVSE-Liste stehen	55
F.	Einzelne Erkenntnisse in einer Zusammenfassung	56
VI.	Antworten	57
A.	Fragen Teil 1	57
	1. Vorbemerkungen	57
	2. Beitragsberechtigte Zürcher Kinder- und Jugendheime	57
	3. Nicht beitragsberechtigte Zürcher Kinder- und Jugendheime	60
	4. Zürcher Schulheime, die als Sonderschuleinrichtungen anerkannt sind.....	62
	5. Zürcher Schulheime, die keine Sonderschulbewilligung haben	63
	6. Ausserkantonale Einrichtungen, die auf der IVSE-Liste stehen	65
	7. Ausserkantonale Einrichtungen, die nicht auf der IVSE-Liste stehen	67
B.	Fragen Teil 2	69
	1. Sind die Erwägungen in den Kapiteln 4.3.1 bis 4.3.5 des Sozialhilfe- Behördenhandbuches rechtlich vertretbar? Falls nein, weshalb nicht und welche Empfehlungen betreffend die Finanzierung der einzelnen Heimkategorien würden Sie abgeben?.....	69
	2. Sind die Ausführungen in den Informationen des Kantonalen Sozialamtes betreffend Zusatzleistungen zur AHV/IV für 2011 (S. 5 f.) bezüglich Zusatzleistungen bei Kinder-, Jugend- und Schulheimplatzierungen rechtlich vertretbar?	69
	2.1. Falls ja, sind solche Platzierungen als Heimfälle zu führen, d.h. sind Heimfallberechnungen zu erstellen und 2.1.1. bei Kinder- und Jugendheimen anerkannte Ausgaben Fr. 30.--/Tag unter der Rubrik Heimtaxe als Elternbeitrag an die Versorgertaxe einzusetzen? 2.1.2. bei Schulheimen als anerkannte Ausgabe der Verpflegungsbeitrag von max. Fr. 17.--/Aufenthaltstag unter der Rubrik Heimtaxe einzusetzen?.....	70
	2.2. Falls nein, in welchem Umfang müssen die Platzierungskosten der einzelnen Heimkategorien über die Zusatzleistungen finanziert werden und weshalb?	71
	3. Geben Ihnen die vorstehenden Fragen zu weiteren Bemerkungen Anlass?	72

I. Sachverhalt

- 1 Die auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zog in den Kantonen zahlreiche Gesetzesanpassungen nach sich. Die Finanzierungen mussten teilweise sowohl inner- als auch interkantonal auf eine neue Basis gestellt werden. Im Zuge der Anpassungen wurde im Kanton Zürich u.a. die Praxis beleuchtet, wonach die Finanzierung der Versorgertaxen für Heimunterbringungen von Kindern über die Sozialhilfe abgerechnet wird. Aufgrund der unterschiedlichen Ansichten dazu und zu weiteren Änderungen wurde vom Kantonalen Sozialamt das vorliegende Gutachten in Auftrag gegeben.

II. Fragestellungen

- 2 Gegenstand des Gutachtens bilden Stellungnahmen zu verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung von ausserfamiliären Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Heimen.
- 3 Nach Begriffsklärungen (IV.) und allgemeinen Ausführungen zu den Themen Kinderunterhalt, Sozialhilfe, Versorgertaxen und Nebenkosten (V., A, B) wird im Text für die beitragsberechtigten Zürcher Kinder- und Jugendheime (C), für die nicht beitragsberechtigten Zürcher Kinder- und Jugendheime (C), für die Zürcher Schulheime, die als Sonderschuleinrichtungen anerkannt sind (D), für die Zürcher Schulheime, die keine Sonderschulbewilligung haben (D), für die ausserkantonalen Einrichtungen, die auf der IVSE-Liste stehen (E), und für die ausserkantonalen Einrichtungen, die nicht auf der IVSE-Liste stehen (E), geprüft, wie die Finanzierung geregelt ist:
 - a) Welche Kosten gehen zulasten der Gemeinde?
 - b) Welche Gemeinde ist im konkreten Fall Kostenträger (zivilrechtlicher Wohnsitz der Eltern, zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes)?
 - c) Aus welchen Gemeindemitteln sind die Kosten zu tragen?
 - d) Welche Kosten müssen die Eltern übernehmen?
 - e) Welche Kosten werden über die Sozialhilfe finanziert, wenn die Eltern bedürftig sind?
 - f) Welche Sozialbehörde ist zuständig, diejenige am Unterstützungswohnsitz der Eltern oder diejenige am Unterstützungswohnsitz des Kindes?
 - g) In welchem Umfang können Platzierungskosten über die Zusatzleistungen finanziert werden, wenn ein Elternteil eine AHV- oder eine IV-Rente bezieht?
 - h) In welchem Umfang beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung von Platzierungen?

- i) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes innerhalb des Kantons Zürich aus?
 - j) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes in einen andern Kanton aus?
- 4 Im Anschluss daran werden Erkenntnisse der Ausführungen zusammengefasst festgehalten (F).
- 5 Danach ist gemäss Gutachtensauftrag zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:
- 1. Sind die Erwägungen in den Kapiteln 4.3.1 bis 4.3.5 des Sozialhilfe-Behördenhandbuches rechtlich vertretbar?
Falls nein, weshalb nicht und welche Empfehlungen betreffend Finanzierung der einzelnen Heimkategorien würden Sie abgeben?
 - 2. Sind die Ausführungen in den Informationen des Kantonalen Sozialamtes betreffend Zusatzleistungen zur AHV/IV für 2011 (S. 5 f.) bezüglich Zusatzleistungen bei Kinder-, Jugend- und Schulheimplatzierungen rechtlich vertretbar?
 - 2.1. Falls ja, sind solche Platzierungen als Heimfälle zu führen, d.h. sind Heimfallberechnungen zu erstellen und
 - 2.1.1. bei Kinder- und Jugendheimen als anerkannte Ausgabe Fr. 30.--/Tag unter der Rubrik Heimtaxe als Elternbeitrag an die Versorgertaxe einzusetzen?
 - 2.1.2. bei Schulheimen als anerkannte Ausgabe der Verpflegungsbeitrag von max. Fr. 17.--/Aufenthaltstag unter der Rubrik Heimtaxe einzusetzen?
 - 2.2. Falls nein, in welchem Umfang müssen die Platzierungskosten der einzelnen Heimkategorien über die Zusatzleistungen finanziert werden und weshalb?
 - 3. Geben Ihnen die vorstehenden Fragen zu weiteren Bemerkungen Anlass?

III. Literatur, Gesetze, Materialien

A. Literatur

AMSTUTZ MARC/SCHLUEP WALTER, Basler Kommentar Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, 4. Auflage, Basel 2007

BREITSCHMID PETER, Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, Art. 1-456 ZGB, 4. Auflage, Basel 2010

CARIGIET ERWIN/KOCH UWE, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 2. Auflage, Zürich 2009

FUCHS MARTINA, Die Haftung des Familienhaupts nach Art. 333 Abs. 1 ZGB im veränderten sozialen Kontext, Dissertation 2007, ZStP Band/Nr. 202

GULER ALBERT, Kommentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Hrsg. Jolanta Kren Kostkiewicz/Peter Nobel/Ivo Schwander/Stephan Wolf, 2. Auflage, Zürich 2011

HÄFELI CHRISTOPH, Die Aufhebung der elterlichen Obhut nach Art. 310 ZGB, in: ZVW 2001, S. 111 ff.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010

HAUSER MATTHIAS, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Hrsg. Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Zürich/Basel/Genf 2007

HEGNAUER CYRIL, Berner Kommentar, Art. 276-295 ZGB, Bern 1997

HEGNAUER CYRIL, Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts, 5. Auflage, Bern 1999

JAAG TOBIAS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2005

LANDOLT HARDY, Pflegerecht, Band II: Schweizerisches Pflegerecht, Bern 2002

STAEHELIN DANIEL, Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, Art. 1-456 ZGB, 4. Auflage, Basel 2010

H.R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000

THOMET WERNER, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Aufl., Zürich 1994

WIDER DIANA, Zuständigkeit zur Finanzierung der von einem Gericht angeordneten Unterbringung eines Kindes in einem kantonalen Kinderheim – Aus der Beratungspraxis der VSAV, in: ZKE 2010, S. 54 ff.

WIDMER DIETER, Die Sozialversicherung in der Schweiz, 7. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2010

WIDMER JUDITH, Die Finanzierung von Aufenthalten in Kinder- und Jugendheimen (inkl. Schulheimen) im Kanton Zürich, in: Jusletter 13. Dezember 2010

B. Gesetze

1. Bund

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)
- Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210)
- Schweizerisches Obligationenrecht (OR; SR 220)
- Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)
- Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20)
- Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30)
- Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV; SR 831.301)

- Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40)
- Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20)
- Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz; ZUG; SR 851.1)

2. Kanton Zürich

- Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
- Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 14. November 2007 (IVSE; LS 851.5)
- Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1)
- Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (LS 132.2)
- Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG; LS 412.100)
- Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (VSV; LS 412.101)
- Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (VSM; LS 412.103)
- Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 (LS 412.106)
- Reglement über die Aufsicht über die Sonderschulen vom 30. September 2009 (LS 412.106.1)
- Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 7. Februar 1971 (Zusatzleistungsgesetz; ZLG; LS 831.3)
- Zusatzleistungsverordnung vom 5. März 2008 (ZLV, LS 831.31)
- Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG; LS 851.1)
- Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV; LS 851.11)

- Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (JugendheimeG; LS 852.2)
- Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (LS 852.21)
- Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten vom 6. Mai 1998 (LS 852.23)

C. Materialien

- Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL), gültig ab 1. April 2011
- Kommentar der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; abgekürzt: Kommentar IVSE)

IV. Begriffe

A. Zivilrechtlicher Wohnsitz

1. Wohnsitz des Kindes am Wohnsitz der Eltern

- 6 Steht das Kind unter elterlicher Sorge beider Eltern und haben diese einen gemeinsamen Wohnsitz, so befindet sich der Wohnsitz des Kindes am gemeinsamen Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, am Wohnsitz des Elternteils, unter dessen (formeller) Obhut das Kind steht¹. Steht die elterliche Sorge bloss einem Elternteil zu, so befindet sich der Wohnsitz des Kindes an dessen Wohnsitz². Ein Kind einer ledigen und mündigen Mutter steht unter ihrer elterlichen Sorge und teilt somit ihren Wohnsitz. Unerheblich ist in beiden Fällen, wo sich das Kind tatsächlich aufhält und ob es sich unter der Obhut der Inhaber der elterlichen Sorge befindet³.

¹ Art. 25 Abs. 1 ZGB; BSK ZGB I-STAEHELIN, Art. 25 N 5.

² BSK ZGB-I-STAEHELIN, Art. 25 N 4.

³ BSK ZGB-I-STAEHELIN, Art. 25 N 4.

7 Der Wohnsitz einer mündigen Person ist an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält⁴. Der einmal begründete Wohnsitz bleibt bestehen bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes im In- oder Ausland⁵. Hat eine Person den Ort ihres bisherigen Wohnsitzes verlassen und noch keinen neuen Wohnsitz begründet, so besteht der bisherige Wohnsitz als fiktiver fort⁶.

2. Wohnsitz des Kindes an seinem Aufenthaltsort

8 In den übrigen Fällen gilt der Aufenthaltsort des Kindes als Wohnsitz⁷. Zu den übrigen Fällen zählen beispielsweise⁸: Elterliche Sorge und Obhutsberechtigung bei beiden Eltern, welche jedoch keinen gemeinsamen Wohnsitz haben; Entzug der Obhutsberechtigung beider Eltern, die Inhaber der elterlichen Sorge sind und keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, Dahinfallen der elterlichen Sorge durch Entzug, Tod, Verschollenerklärung oder Entmündigung ihrer Inhaber; Kind, welchem noch kein Vormund gegeben wurde und dessen ledige Mutter aufgrund Unmündigkeit, Entmündigung oder Entzug keine elterliche Sorge hat.

3. Wohnsitz des bevormundeten Kindes

9 Eine Bevormundung hat am Wohnsitz der zu bevormundenden Person stattzufinden⁹. Mit der gesetzlichen Regelung, dass bevormundete Personen am Sitz der Vormundschaftsbehörde ihren Wohnsitz haben¹⁰, wird somit der Wohnsitz perpetuiert, der zu Beginn des Entmündigungsverfahrens bestand¹¹.

10 Ein Wechsel des Wohnsitzes kann nur mit Zustimmung der Vormundschaftsbehörde stattfinden. Ist er erfolgt, so geht die Vormundschaft auf die Behörde des neuen Wohnsitzes über¹².

⁴ Art. 23 Abs. 1 ZGB.

⁵ Art. 24 Abs. 1 ZGB; BSK ZGB I-STAEHELIN, Art. 24 N 1.

⁶ BSK ZGB-I-STAEHELIN, Art. 24 N 1.

⁷ Art. 25 Abs. 1 ZGB; BSK ZGB I-STAEHELIN, Art. 25 N 10.

⁸ BSK ZGB-I-STAEHELIN, Art. 25 N 9.

⁹ Art. 376 Abs. 1 ZGB.

¹⁰ Art. 25 Abs. 2 ZGB. Eine Beistand- oder Beiratschaft begründet keinen abgeleiteten Wohnsitz (BSK ZGB I-STAEHELIN, Art. 25 N 11).

¹¹ BSK ZGB-I-STAEHELIN, Art. 25 N 13.

¹² Art. 377 Abs. 1 und 2 ZGB.

B. Unterstützungswohnsitz

1. Allgemein

11 Als Unterstützungswohnsitz wird der Wohnsitz einer bedürftigen Person bezeichnet¹³. Nach § 32 SHG obliegt die Pflicht zur Leistung persönlicher oder wirtschaftlicher Hilfe der Wohn-gemeinde des Hilfesuchenden. Der Hilfesuchende hat seinen Wohnsitz nach diesem Gesetz in derjenigen Gemeinde, in der er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält¹⁴. Art. 4 Abs. 1 ZUG, welcher die kantonale Zuständigkeit regelt, hält analog fest, dass der Be-dürftige seinen Wohnsitz in dem Kanton habe, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhalte.

12 Ein Kind ist bedürftig, wenn seine Eltern die Unterhaltspflicht nicht erfüllen¹⁵. Das gilt unab-hängig von der Leistungsfähigkeit der Eltern. Diese haben bei eigener Bedürftigkeit gegeb-enfalls selbst Anspruch auf Sozialhilfe.

2. Unterstützungswohnsitz des Kindes

13 Für das unmündige Kind ist der Unterstützungswohnsitz interkantonal in Art. 7 ZUG und in-nerkantonal in § 37 SHG geregelt.

14 Nach Art. 7 Abs. 3 ZUG und § 37 Abs. 3 SHG hat das Kind einen eigenen Wohnsitz am Sitz der Vormundschaftsbehörde, unter deren Vormundschaft es steht (lit. a) oder am letzten (Unterstützungs-)Wohnsitz der Eltern oder eines Elternteils, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt (lit. c)¹⁶.

15 Besonders hervorzuheben ist, dass lit. c freiwillige und behördliche Fremdplatzierungen oh-ne Entzug der elterlichen Gewalt erfasst¹⁷. Wesentlich ist, dass es sich nicht um einen vo-rübergehenden oder befristeten Fremdaufenthalt wie z.B. bei Ferien oder auswärtiger Schulbildung handelt¹⁸. Erfolgt eine Fremdplatzierung auf unbestimmte Zeit oder für mehr als

¹³ Art. 4 Abs. 1 ZUG. Vgl. auch VGr, 27. Januar 2010, VK.2009.3, E. 4.1.

¹⁴ § 34 Abs. 1 SHG.

¹⁵ BK-HEGNAUER, Art. 293 N 10; BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 293 N 1.

¹⁶ Die beiden Bestimmungen werden gemäss Verwaltungsricht Zürich gleich ausgelegt, VGr, 27. Januar 2010, VK.2009.3, E. 4.1.

¹⁷ THOMET WERNER, Rz. 125 und 131.

¹⁸ THOMET WERNER, Rz. 132: „Wenn die Eltern zum Beispiel ein behindertes Kind selbst in einem Sonder-schulheim untergebracht haben, sich regelmässig um es kümmern, das Kind mit allem Nötigen versor-gen, es regelmässig besuchen oder es zu sich auf Besuch und in die Ferien nehmen, nach Möglichkeit

sechs Monate, so kann in der Regel von ihrer Dauerhaftigkeit ausgegangen werden. Zudem ist der Zweck des Aufenthalts massgebend. Therapeutische und der Abklärung dienende Massnahmen sprechen gegen und Kindesschutzmassnahmen für eine dauernde Fremdplatzierung¹⁹. Anknüpfungspunkt ist hier der letzte von den Eltern oder einem Elternteil abgeleitete Wohnsitz.

- 16 Die Gemeinde, in der das Kind im Zeitpunkt der Fremdplatzierung seinen – von den Eltern abgeleiteten – Unterstützungswohnsitz hatte, bleibt so lange Unterstützungswohnsitz, als das Kind fremdplatziert ist bzw. von den Eltern getrennt lebt²⁰. Umplatzierungen und Wohnsitzwechsel der Eltern ändern an der Zuständigkeitsordnung nichts²¹. Eine Umplatzierung bedeutet auch keinen Verlust des dauernden Charakters des Fremdaufenthalts. Selbst bei einem vorübergehenden Aufenthalt des grundsätzlich fremdplatzierten Kindes bei seinen Eltern kann der bisherige Unterstützungswohnsitz bestehen bleiben²².
- 17 Für den Wechsel des Wohnsitzes eines bevormundeten Kindes kann auf das oben Gesagte verwiesen werden.

C. Kindesschutzmassnahmen

- 18 Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Vormundschaftsbehörde am Wohnsitz des Kindes die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes²³. Die Vormundschaftsbehörde ist dazu auch gegenüber Kindern verpflichtet, die ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft der El-

die Schul- und Heimkosten oder wenigstens Beiträge daran direkt bezahlen, und die Absicht haben, das Kind nach einer bestimmten Zeit bzw. nach Aufhören der Sonderschulbedürftigkeit wieder zu sich zurückzunehmen, lebt das Kind nur vorübergehend nicht bei den Eltern. Das gilt insbesondere beim sogenannten „Wocheninternat“, wenn das Kind die Wochenenden regelmässig bei den Eltern verbringt. Anders verhält es sich, wenn die Eltern oder ein Elternteil sich nicht ernstlich um das fremdplatzierte Kind kümmern bzw. die elterliche Gewalt „faktisch“ nicht wahrnehmen.“
Vgl. auch VGr, 27. Januar 2010, VK.2009.3, E. 4.2 mit Beispielen.

¹⁹ THOMET WERNER, Rz. 132.

²⁰ VGr, 27. Januar 2010, VK.2009.3, E. 4.1; VGr, 11. April 2002, VB.2002.46, E. 3a.

²¹ VGr, 19. November 2009, VB.2009.420, E. 2.3.

²² VGr, 19. November 2009, VB.2009.420, E. 2.3 mit Verweisen.

²³ Art. 315 Abs. 1 ZGB.

tern leben²⁴. Wechselt der Wohnsitz des Kindes, ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen²⁵.

- 19 Kann der Gefährdung des Kindes nicht anders begegnet werden, so hat die Vormundschaftsbehörde es den Eltern oder, wenn es sich bei Dritten befindet, diesen wegzunehmen und in angemessener Weise unterzubringen. Die gleiche Anordnung trifft die Vormundschaftsbehörde auf Begehren der Eltern oder des Kindes, wenn das Verhältnis so schwer gestört ist, dass das Verbleiben des Kindes im gemeinsamen Haushalt unzumutbar geworden ist und nach den Umständen nicht anders geholfen werden kann²⁶. Konkret wird den Eltern das Recht entzogen, kraft elterlicher Sorge über den Aufenthalt des Kindes zu bestimmen, und das Kind wird angemessen untergebracht. Über die Unterbringung hat die Vormundschaftsbehörde zu befinden²⁷. Sie ist Inhaberin des Obhutsrechts und zwar auch dann, wenn eine Beiständin oder ein Beistand eingesetzt ist. Der Platzierungsentscheid kann nicht an jene oder jenen delegiert werden²⁸.
- 20 Bei der Unterbringung eines Kindes im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen handelt es sich um eine behördliche Fremdplatzierung²⁹. Bei einer solchen gilt das Gemeinwesen gegenüber dem Heim als Auftraggeber und damit als Kostenträger³⁰. Hervorzuheben ist, dass das zuständige Gemeindeorgan, das gegebenenfalls für die Platzierungskosten aufkommen muss, an den Entscheid der Vormundschaftsbehörde gebunden ist. Sie kann nicht gestützt auf kantonale rechtliche Sozialhilfebestimmungen die Übernahme der Kosten für die Massnahme verweigern oder eine andere (billigere) Unterbringung verlangen³¹.
- 21 Keine Kinderschutzmassnahme und damit keine behördliche Fremdplatzierung liegen vor, wenn die obhutsberechtigten Eltern das Kind selbst bei Dritten in Obhut geben: Sie schlies-

²⁴ Art. 307 Abs. 1 und 2 ZGB.

²⁵ ZVW 2002, S. 208; BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 315 N 18.

²⁶ Art. 310 Abs. 1 und 2 ZGB.

²⁷ GULER ALBERT, OFK-ZGB, Art. 310 N 4 f.

²⁸ GULER ALBERT, OFK-ZGB, Art. 310 N 5. Vgl. auch HÄFELI CHRISTOPH, S. 114, S. 118 und S. 120.

²⁹ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 310 N 16; WIDER DIANA, S. 56; EGV-SZ 2005, C. 7.1, S. 320.

³⁰ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 310 N 16; WIDER DIANA, S. 56; EGV-SZ 2005, C. 7.1, S. 320. Die Auslagen können gestützt auf Art. 289 Abs. 2 ZGB von den Eltern zurückgefordert werden, vgl. Rz. 65.

³¹ BGE 135 V 134 ff. Vgl. auch GULER ALBERT, OFK-ZGB, Art. 310 N 10; WIDER DIANA, S. 56 f.

sen den Vertrag mit dem Heim und übertragen dabei die faktische Obhut, behalten aber das Obhutsrecht und können das Kind unter Vorbehalt von Art. 310 Abs. 3 ZGB jederzeit zurücknehmen³².

- 22 Häufig ist im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen nach dem Zivilgesetzbuch die Unterbringung eines Kindes in einem Heim die geeignete Massnahme für das Kindeswohl, aber ein Obhutsentzug nicht zwingend, weil z.B. die Eltern mit den Behörden kooperieren. Für eine Kostenübernahme durch die öffentliche Hand ist hier vorausgesetzt, dass die zuständige Behörde³³ darüber einen Beschluss gefasst hat (eventuell nachträglich) oder der Heimvertrag von den zuständigen Behörden – mit oder ohne Elternbeteiligung – eingegangen wird³⁴. Die blossе Mitwirkung der Behörden an Entscheid der Eltern, das Kind fremd zu platzieren, löst noch keine Kostenfolgen für die öffentliche Hand aus. Das zuständige Gemeindeorgan hat über die Kostentragung zu entscheiden.

D. Anerkannte Jugendheime

- 23 Jugendheime sind Heime, die dazu bestimmt sind, mehr als fünf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 22. Altersjahr zur Erziehung und Betreuung aufzunehmen³⁵. Die Betriebsbewilligung erteilt die Erziehungsdirektion³⁶. Staatsbeiträge werden nur an anerkannte Jugendheime geleistet³⁷. Ob eine Berechtigung besteht, entscheidet der Regierungsrat³⁸.

E. Heimvertrag

- 24 Lebt ein Kind in einem Heim oder Internat, so wird in aller Regel mit dessen Leitung ein schriftlicher Vertrag abgeschlossen, in dem die vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen der

³² HÄFELI CHRISTOPH, S. 117; BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 310 N 15 f.

³³ Mit der zuständigen Behörde ist jene gemeint, welche die entsprechende Finanzkompetenz hat, allenfalls mittels einer Delegationsnorm. Vgl. hinten Rz. 30.

³⁴ Diese Fälle sind nachfolgend beim Begriff „behördliche (Fremd-)Platzierung“ mitgemeint.

³⁵ § 1 Abs. 1 JugendheimeG.

³⁶ V über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten.

³⁷ § 7 Abs. 1 und 2 JugendheimeG.

³⁸ § 10 Abs. 1 V über die Jugendheime.

Erziehung und Bildung des Kindes geregelt werden³⁹. Diese Art von Vertrag stellt einen sogenannten Innominatvertrag dar, wobei die auftragsrechtlichen Elemente zumeist überwiegen⁴⁰. Der Heimvertrag entspricht somit weitgehend dem einfachen Auftrag nach Art. 394 ff. des Obligationenrechts. Geben die Eltern ihr Kind unter die Aufsicht und Obhut einer Heim- oder Internatsleitung, zahlen sie für deren umfassende Leistungen⁴¹.

F. Sonderschulung

- 25 Sonderpädagogische Massnahmen dienen der Schulung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen⁴². Zu den Massnahmen gehört u.a. die Sonderschulung⁴³. Darunter wird die Bildung von Kindern verstanden, die in der Regel- oder Kleinklasse nicht angemessen gefördert werden können⁴⁴. Die Entscheidung wird von den Eltern, der Lehrperson und der Schulleitung gemeinsam getroffen. Fällt eine Sonderschulung in Betracht, ist die Mitwirkung und die Zustimmung der Schulpflege erforderlich. In der Regel wird eine sonderpädagogische Fachperson oder eine Schulpsychologin oder ein Schulpsychologe beratend beigezogen⁴⁵. Kann keine Einigung erzielt werden oder bestehen Unklarheiten, wird eine schulpsychologische Abklärung durchgeführt⁴⁶. Wird nach durchgeführter schulpsychologischer Abklärung unter den Beteiligten keine Einigung erzielt, entscheidet die Schulpflege⁴⁷.
- 26 Wenn eine Schülerin oder ein Schüler andere Personen gefährdet oder sie oder den Schulbetrieb in schwerwiegender Weise beeinträchtigt, kann die Schulpflege ebenfalls eine Sonderschulung anordnen⁴⁸.

³⁹ FUCHS MARTINA, S. 103 i.V.m. S. 102 sowie S. 214.

⁴⁰ FUCHS MARTINA, S. 103; BGer vom 6. Juli 2011, 4A_141/2011, E. 2.2.
„Unter den **Begriff** Innominatverträge fallen Verträge, die der Gesetzgeber weder im Besonderen Teil des OR noch in einem Spezialgesetz *spezifisch geregelt* hat“; BSK OR I-AMSTUTZ/SCHLUEP, Einl. vor Art. 184 ff. N 5.

⁴¹ FUCHS MARTINA, S. 105.

⁴² § 33 Abs. 1 VSG.

⁴³ § 34 Abs. 1 VSG.

⁴⁴ § 34 Abs. 6 VSG.

⁴⁵ § 37 Abs. 1-3 VSG.

⁴⁶ § 38 VSG.

⁴⁷ § 39 VSG.

⁴⁸ § 53 Abs. 1 VSG.

- 27 Die Sonderschulung umfasst Unterricht, Therapie, Erziehung und Betreuung. Sie erfolgt in einer öffentlichen oder privaten Sonderschule (Tagessonderschule), als integrierte Sonderschulung oder als Einzelunterricht⁴⁹. Auch Schulheime, d.h. Heime mit interner Sonderschule⁵⁰, sind Teil der Sonderschulung⁵¹.

G. Bewilligte bzw. beitragsberechtigte Sonderschulen und Schulheime

- 28 Öffentliche und private Sonderschulen und Schulheime benötigen für die Sonderschulung eine Bewilligung der Direktion⁵². Über die Beitragsberechtigung an die Sonderschulung der Sonderschulen und Schulheime gegenüber dem Kanton beschliesst demgegenüber der Regierungsrat⁵³. Die Liste der anerkannten Sonderschulen und Schulheimen wird jeweils veröffentlicht⁵⁴.

H. Staatsbeiträge

- 29 Staatsbeiträge sind zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse. Sie werden als Kostenanteile, Kostenbeiträge oder Subventionen ausgerichtet. Sie sind nicht oder bedingt rückzahlbar⁵⁵. Auf Kostenanteile und –beiträge besteht ein Anspruch. Demgegenüber räumt das Gesetz auf Subventionen keinen Anspruch ein⁵⁶.

⁴⁹ § 36 Abs. 1 VSG.

⁵⁰ RRB betr. V über die Finanzierung der Sonderschulung, ABI 2007 2280.

⁵¹ § 36 Abs. 4 VSG.

⁵² § 36 Abs. 4 VSG.

⁵³ § 65 Abs. 1 VSG.

⁵⁴ Vgl. RRB Nr. 1171/2010.

⁵⁵ § 1 Abs. 1 und 2 Staatsbeitragsgesetz.

⁵⁶ §§ 2, 2a und 3 Abs. 1 Staatsbeitragsgesetz.

I. Leistungsverwaltung

- 30 Leistungsverwaltung nennt man jene Verwaltungstätigkeit, durch die den Privaten staatliche Leistungen, insbesondere wirtschaftliche und soziale Leistungen, vermittelt werden⁵⁷. Als Beispiele können genannt werden: Sozialversicherungen wie AHV, IV, ALV, Fürsorge oder Stipendienwesen⁵⁸. In der Leistungsverwaltung gilt das Legalitätsprinzip⁵⁹. „Danach muss sich ein staatlicher Akt auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns“⁶⁰.

J. Fürsorge

- 31 Der Begriff Fürsorge hat unterschiedliche Bedeutungen⁶¹. U.a. bezeichnet er die Sorge für andere Personen. So regelt z.B. Art. 386 Abs. 1 ZGB die „vorläufige Fürsorge“, indem der Vormundschaftsbehörde vor der Wahl einer Vormundin oder eines Vormunds die Berechtigung gegeben wird, notwendige vormundschaftliche Geschäfte zu besorgen. Mit „Fürsorge“ sind aber auch je nach den Umständen Sozialhilfeleistungen oder die sie austeilenden Ämter⁶² gemeint.
- 32 Im Antrag des Regierungsrats vom 9. Mai 2001 zum Volksschulgesetz vom 1. Juli 2002 war zu § 60 der Vorlage, der mit § 64 VSG wörtlich übereinstimmt, die Rede von Ursachen fürsorgerischer Natur (im Gegensatz zu den Ursachen schulischer Natur), bei welchen sich die Kostentragung nach dem Fürsorgerecht richten würde⁶³. Mit der „fürsorgerischen Natur“ wurden offenbar die „sozialen Gründe“ umschrieben und es ist aus dieser speziellen Begriffsverwendung zu schliessen, dass mit dem im gleichen Satz genannten Fürsorgerecht,

⁵⁷ HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, Rz. 30.

⁵⁸ HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, Rz. 32.

⁵⁹ BGer vom 20.01.2011, 2C_578/2010, E. 2.2.2.

⁶⁰ BGer vom 20.01.2011, 2C_578/2010, E. 2.2.2.

⁶¹ Wikipedia zu „Fürsorge“, www.de.wikipedia.org, besucht am 6. Juli 2011.

⁶² Vgl. § 6 ff. SHG.

⁶³ S. 82. Vgl. auch VGr, 21. Januar 2009, VK.2008.1, E. 3.2.2, wo aus dem Antrag des Regierungsrats nicht mehr herausgelesen werden kann, als dass die Kosten der nicht näher spezifizierten Gemeinde (ob Schul- oder politische Gemeinde oder beide zusammen) am Wohnort der Eltern und nicht derjenigen am Ort des Schulheimes aufzuerlegen seien.

nicht die Sozialhilfe gemeint, sondern die Abgrenzung zur Kostentragung durch die Schulgemeinde beabsichtigt war. In der Ausführungsbestimmung zu § 64 VSG wird dem entsprechend die Aufteilung der Kosten zwischen der politischen Gemeinde und der Schulgemeinde bei stationären Massnahmen umschrieben⁶⁴.

K. Rechtsetzung und Auslegung

1. Rechtsetzung

- 33 Gemäss Art. 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung müssen alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes erlassen werden. Es handelt sich dabei um Rechtssätze, die vom Kantonsrat verabschiedet werden und dem fakultativen Referendum unterliegen⁶⁵.
- 34 Die Kantonsverfassung nennt als Beispiele für wichtige Rechtssätze des kantonalen Rechts, die in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, namentlich die wesentlichen Bestimmungen über: ... c) Organisation und Aufgaben der Behörden ... g) die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden, wenn sie zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führt⁶⁶. Dass die wesentlichen Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden im Gesetz zu regeln sind, gilt für alle Behörden⁶⁷.
- 35 Die Delegation der Kompetenz zum Erlass wichtiger Bestimmungen ist nicht zulässig⁶⁸. Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen⁶⁹. Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können⁷⁰. Eine Delegation der Rechtsetzungsbefugnis ist unter folgenden Voraussetzungen zulässig: Sie darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein. Sie muss in einem formellen Gesetz enthalten sein. Die Grundzüge müssen in einem Gesetz umschrieben sein, soweit die Rechtsstellung der Rechtsunterworfenen schwerwie-

⁶⁴ § 4 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

⁶⁵ Art. 33 Abs. 1 lit. a KV.

⁶⁶ Art. 38 Abs. 1 KV.

⁶⁷ HAUSER MATTHIAS, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 38 N. 26 und 30.

⁶⁸ HAUSER MATTHIAS, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 38 N. 36.

⁶⁹ Art. 38 Abs. 2 KV.

⁷⁰ Art. 38 Abs. 3 KV.

gend berührt wird. Sie muss sich auf einen bestimmten, genau umschriebenen Gegenstand beschränken⁷¹.

2. Auslegungsgrundsätze

36 Bestehen über den rechtsverbindlichen Sinn eines Rechtssatzes oder über dessen Tragweite Unklarheiten, ist er auszulegen. Dabei gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, die historische, die zeitgemässe, die systematische und die teleologische Auslegungsmethoden⁷². Es sollen jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Interessenabwägung. Die wertende Gegenüberstellung gegenläufiger privater und öffentlicher Interessen ist von zentraler Bedeutung⁷³.

37 Besonders zu erwähnen ist an dieser Stelle das Sozialhilfe-Behördenhandbuch. Es handelt sich dabei um ein behördeninternes Hilfsmittel, das aber zur Erleichterung und Unterstützung der Gesetzesauslegung beigezogen werden kann⁷⁴.

V. Materielles

38 Bevor die verschiedenen Einrichtungen dargestellt werden können, ist auf Themen einzugehen, die von grundsätzlicher Bedeutung sind und einen Überblick zu vermitteln vermögen.

A. Kinderunterhalt

1. Begriff

39 Zum Unterhalt des Kindes gehört alles, was für seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung nötig ist⁷⁵. Dazu zählen beispielsweise: Ernährung, Bekleidung, Unterkunft, Pflege

⁷¹ HAUSER MATTHIAS, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 38 N. 40.

⁷² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 216.

⁷³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 217.

⁷⁴ VGr, 28. Mai 2008, VK.2007.8, E. 2.3.

⁷⁵ BK-HEGNAUER, Art. 276 N 32.

und Betreuung, Gesundheitspflege unter Einschluss ärztlicher und zahnärztlicher Behandlung, Ausbildung, religiöse, gemeinnützige, musische und sportliche Betätigung sowie rechtliche Bedürfnisse⁷⁶.

- 40 Die Lebensumstände eines Kindes sind dafür entscheidend, wie sein Unterhalt gedeckt wird. In vielen Fällen kommen dafür einzig die Eltern auf. Es können jedoch Umstände vorliegen, welche Leistungspflichten anderer erfordern. Darauf wird nachfolgend eingegangen.

2. Unterhaltspflicht der Eltern und Beitragspflicht des Kindes

- 41 Nach Art. 276 und Art. 277 ZGB haben die Eltern für den Unterhalt des Kindes mindestens bis zu dessen Mündigkeit aufzukommen, inbegriffen die Kosten von Kinderschutzmassnahmen und freiwilliger auswärtiger Unterbringung⁷⁷. Der Unterhalt wird durch Pflege und Erziehung oder, wenn das Kind nicht unter der Obhut der Eltern steht, durch Geldzahlung geleistet. Die Eltern sind von der Unterhaltspflicht in dem Mass befreit, als dem Kind zugemutet werden kann, den Unterhalt aus seinem Arbeitserwerb oder andern Mitteln (z.B. Sozialversicherungsleistungen) zu bestreiten⁷⁸. Die im Verhältnis zur Eigenverantwortung des Kindes subsidiäre Unterhaltspflicht der Eltern ist jedoch die Regel⁷⁹ und es wird deshalb nachfolgend von dieser Annahme ausgegangen.

- 42 Geschuldet ist nicht bloss der zum Überleben unabdingbare, sondern der den Verhältnissen angemessene Unterhalt⁸⁰. Ein Unterhalt mittels Geldzahlung soll den Bedürfnissen des Kindes sowie der Lebensstellung und Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechen und ausserdem Vermögen und Einkünfte des Kindes berücksichtigen⁸¹.

3. Verwandtenunterstützungspflicht

- 43 Kann der notwendige Unterhalt des Kindes weder von den Eltern noch von ihm bestritten werden, so haben unter Umständen die Verwandten eine Unterstützungspflicht. Nach Art. 328 Abs. 1 ZGB ist derjenige, der in günstigen Verhältnissen lebt, verpflichtet, Verwandte in auf- und absteigender Linie zu unterstützen, die ohne diesen Beistand in Not geraten würden. Der Anspruch auf Unterstützung ist gegen die Pflichtigen in der Reihenfolge ihrer

⁷⁶ BK-HEGNAUER, Art. 276 N 34.

⁷⁷ BK-HEGNAUER, Art. 276 N 34.

⁷⁸ BK-HEGNAUER, Art. 285 N 46; BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 276 N 31 ff.

⁷⁹ BK-HEGNAUER, Art. 276 N 11.

⁸⁰ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 276 N 27.

⁸¹ Art. 285 Abs. 1 ZGB; BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 285 N 3.

Erbberechtigung geltend zu machen und geht auf die Leistung, die zum Lebensunterhalt des Bedürftigen erforderlich und den Verhältnissen des Pflichtigen angemessen erscheint⁸².

4. Sozialhilfe

a) Einleitung

44 Sind Eltern und Kind ausserstande, den Unterhalt zu bestreiten, so sind es oft auch die unterstützungspflichtigen Verwandten. Werden ausserdem keine oder keine ausreichenden Sozialversicherungsleistungen ausgerichtet⁸³, ist die vom kantonalen Recht organisierte Sozialhilfe (früher Armenpflege oder öffentliche Fürsorge genannt) für den Unterhalt des Kindes verantwortlich⁸⁴.

45 Wirtschaftliche Hilfe wird auch jener Person gewährt, welche die eigenen Mittel nicht rechtzeitig aufbringen kann⁸⁵. Gemäss JUDITH WIDMER ist deshalb in der Realität die Sozialhilfe der elterlichen Unterhaltspflicht oft vorgelagert⁸⁶. Sozialhilfe ist auch dann zu leisten, sobald der notwendige Unterhalt des Kindes auszufallen droht⁸⁷.

46 Hinzuweisen ist ferner auf jene Fälle, in denen eine Person trotz grundsätzlicher Zuständigkeit der Sozialversicherung auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Als Beispiele sind zu erwähnen, Personen, die auf einen ausstehenden Entscheid (z.B. der Invalidenversicherung) warten oder denen ungenügende Leistungen ausgerichtet werden⁸⁸.

b) Gesetzliche Grundlagen

47 Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat nach Art. 12 der Bundesverfassung Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Nothilfe).

48 Nach § 1 des Sozialhilfegesetzes sorgen die politischen Gemeinden für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden. Die Hilfe richtet sich nach den Besonderhei-

⁸² Art. 329 Abs. 1 ZGB.

⁸³ BGE 133 III 509; BGE 135 IV 141.

⁸⁴ BK-HEGNAUER, Art. 276 N 15; Art. 293 Abs. 1 ZGB.

⁸⁵ § 14 SHG.

⁸⁶ WIDMER JUDITH, Rz 27.

⁸⁷ BK-HEGNAUER, Art. 276 N 17.

⁸⁸ WIDMER DIETER, Ziffer 1.

ten und Bedürfnissen des Einzelfalls und den örtlichen Verhältnissen⁸⁹. Anders als die Not-
hilfe, die lediglich die unerlässlichen Mittel für Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische
Grundversorgung umfasst, enthält die Sozialhilfe neben dem Grundbedarf auch ein Ta-
schengeld und je nach Situation weitere Leistungen⁹⁰. Sie ist subsidiär gegenüber den Sozi-
alversicherungsleistungen⁹¹.

c) **Örtliche und sachliche Zuständigkeit**

49 Die Pflicht zur Leistung von wirtschaftlicher Hilfe obliegt grundsätzlich der Wohngemeinde
des Hilfesuchenden⁹². Für das dauernd fremdplatzierte Kind ist die Gemeinde zuständig, in
der das Kind im Zeitpunkt der Fremdplatzierung seinen – von den Eltern abgeleiteten – Un-
terstützungswohnsitz nach § 37 Abs. 1 und 2 SHG hatte⁹³.

50 Nach § 79 Abs. 1 GG bestellt die politische Gemeinde eine Fürsorgebehörde gemäss Sozi-
alhilfegesetz, welches ihre besonderen Aufgaben bestimmt⁹⁴. Die Aufgaben können durch
die Gemeindeordnung aber auch dem Gemeinderat übertragen werden⁹⁵ oder die Aufgaben
der Sozialhilfe und des Vormundschaftswesens werden bei der gleichen Behörde vereinigt⁹⁶.
Die sachliche Zuständigkeit ergibt sich somit für die Gemeinden aus der jeweiligen Gemein-
deordnung.

d) **Wirtschaftliche Hilfe**

da) **Begriff und Arten**

51 Hilfe wird von der öffentlichen Hand in Form von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe ge-
leistet. Anspruch auf letzteres hat, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familien-

⁸⁹ § 2 Abs. 1 SHG.

⁹⁰ WIDMER DIETER, Ziffer 1.

⁹¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16.2.2005, BBl 2005
2050.

⁹² § 32 SHG.

⁹³ Vgl. Rz. 16.

⁹⁴ Vgl. auch § 6 SHG.

⁹⁵ § 6 Abs. 2 SHG.

⁹⁶ H.R. THALMANN, § 79 N 1.4.

angehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann⁹⁷.

- 52 Wirtschaftliche Hilfe wird in Bargeld ausgerichtet⁹⁸. Sind Leistungen Dritter, wie z.B. die von einem Jugendheim in Rechnung gestellten Kosten für den Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen, erteilt die Fürsorgebehörde in der Regel Kostengutsprache⁹⁹. Mit der Gutsprache verpflichtet sich die zuständige Behörde, die Kosten notwendiger Leistungen zu übernehmen, soweit dafür keine Kostendeckung besteht¹⁰⁰. Subsidiäre Gutsprache wird erteilt, wenn zu erwarten ist, dass die Kosten anderweitig gedeckt werden können, z.B. durch die Eltern. Diese sind als Gesuchsteller weiterhin verpflichtet, sich um eine Kostendeckung zu bemühen¹⁰¹. Ohne Gutsprache oder bei verspäteter Einreichung des Gesuchs besteht kein Anspruch auf Kostenübernahme. Vorbehalten bleiben besondere Vereinbarungen zwischen der zuständigen Fürsorgestelle und den Leistungserbringern¹⁰².

db) Rückerstattungspflicht

- 53 Unter bestimmten Voraussetzungen ist die wirtschaftliche Hilfe rückerstattungspflichtig. Wirtschaftliche Hilfe, die jedoch jemand für sich selbst während seiner Unmündigkeit oder bis zum Abschluss einer in dieser Zeit begonnenen Ausbildung bezogen hat, ist nicht zurückzuerstatten. Für die Kosten des Aufenthalts in einem Jugendheim gilt dies bis zum 22. Altersjahr¹⁰³.

dc) Umfang

- 54 Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt¹⁰⁴. Kindern und Jugendlichen sodann ist gemäss Gesetz eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönli-

⁹⁷ § 14 SHG.

⁹⁸ § 16 Abs. 1 SHG.

⁹⁹ § 16 Abs. 3 SHG, § 19 SHV.

¹⁰⁰ § 19 Abs. 1 SHV.

¹⁰¹ § 19 Abs. 2 SHV.

¹⁰² § 19 Abs. 3 SHV.

¹⁰³ § 27 Abs. 1 und 3 SHG.

¹⁰⁴ § 15 Abs. 1 SHG, § 16 f. SHV.

che Förderung und Ausbildung zu ermöglichen¹⁰⁵. Die wirtschaftliche Hilfe bemisst sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)¹⁰⁶.

- 55 Eine in Hausgemeinschaft lebende Familie ist sozialhilferechtlich als Unterstützungseinheit zu betrachten, der die wirtschaftliche Hilfe gesamthaft ausgerichtet wird¹⁰⁷. Wird ein Kind jedoch dauernd fremdplatziert, mangelt es an der Voraussetzung des Zusammenwohnens. Das Kind begründet einen neuen Unterstützungswohnsitz und wird nicht mehr von der bisherigen (familiären) Unterstützungseinheit¹⁰⁸ umfasst.

e) Kostenträger

- 56 Die Gemeinde trägt primär die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an eine bedürftige Person. Sie erhält jedoch Staatsbeiträge vom Kanton und zwar nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben¹⁰⁹. Die Kostenanteile werden durch das Kantonale Sozialamt festgesetzt und ausgerichtet¹¹⁰.

- 57 Gegebenenfalls können Beträge von einem Kanton bei einem andern Kanton eingefordert werden. Hatte z.B. die unterstützte Person noch nicht zwei Jahre lang ununterbrochen in einem andern Kanton Wohnsitz, so erstattet der Heimatkanton dem Wohnkanton die Kosten der Unterstützung, die dieser selber ausgerichtet oder einem Aufenthaltskanton vergütet hat¹¹¹.

f) Zusammenfassung

- 58 Bei der Sozialhilfe wird wirtschaftliche Hilfe an Personen ausgerichtet, die sich in einer Notlage befinden, die hilfebedürftig sind, denen das – soziale – Existenzminimum gewährleistet werden soll, die der öffentlichen Fürsorge bedürfen. HEGNAUER spricht von der wirtschaftlichen Sozialhilfe als „Armenunterstützung“¹¹². Bemessen wird der Umfang der Hilfe bezogen

¹⁰⁵ § 15 Abs. 3 SHG.

¹⁰⁶ VGr, 22. Januar 2010, VB.2009.578, E. 2.1.

¹⁰⁷ VGr, 22. Januar 2010, VB.2009.578, E. 4.1; THOMET WERNER, Rz. 91 f.

¹⁰⁸ Vgl. § 14 SHG; VGr, 13. Mai 2003, VB.2003.118. Vgl. auch VGr, 22. Januar 2010, VB.2009.578, E. 4.3; Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, 28. Februar 2009, IV.2006.441, E. 3.5; THOMET WERNER, Rz. 91.

¹⁰⁹ § 45 SHG.

¹¹⁰ § 37 SHV.

¹¹¹ Art. 16 ZUG.

¹¹² BK-HEGNAUER, Art. 289 N 80.

auf den Einzelfall und nach Abklärung der konkreten Verhältnisse¹¹³. Bei der Sozialhilfe handelt es sich somit um bedarfsabhängige Leistungen, die nahe beim Existenzminimum anzusiedeln sind¹¹⁴. Ist ein Kind dauernd fremdplatziert, wird für dieses ein eigener Unterstützungsfall an seinem Unterstützungswohnsitz eröffnet. Zuständig ist die Gemeinde, in der das Kind im Zeitpunkt der Fremdplatzierung seinen Unterstützungswohnsitz hatte.

5. Sozialversicherungsleistungen

59 Sozialversicherungen decken die wirtschaftlichen Folgen von eingetretenen Risiken und werden unabhängig von der finanziellen Lage der Versicherten ausgerichtet¹¹⁵. Eine allfällige Bedürftigkeit von Personen ist somit unerheblich.

60 Als Beispiele für Beträge, die den Eltern oder dem Kind zustehen, können angeführt werden:

- Art. 22^{ter} AHVG: Personen, welchen eine Altersrente zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente. Diese beträgt 40 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Altersrente¹¹⁶.

- Art. 25 Abs. 1 AHVG: Kinder, deren Vater oder Mutter gestorben sind, haben Anspruch auf eine Waisenrente. Sind Vater und Mutter gestorben, so haben sie Anspruch auf zwei Waisenrenten. Die Waisenrente beträgt 40 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Altersrente. Die Waisenrente von Kindern, die nur zum verstorbenen Elternteil in einem Kindesverhältnis standen, beträgt 60 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Altersrente¹¹⁷.

Sind die Eltern gestorben, so sind die Waisenrenten zu kürzen, soweit ihre Summe 60 Prozent der maximalen Altersrente übersteigt¹¹⁸.

- Art. 35 Abs. 1 IVG: Männer und Frauen, denen eine Invalidenrente zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente der Alters- und Hinterlassenenversi-

113 § 27 SHV.

114 RRB betr. V zum Sozialhilfegesetz, ABI 2011 1731.

115 WIDMER DIETER, Ziffer 1.

116 Art. 35^{ter} AHVG.

117 Art. 37 Abs. 1 AHVG.

118 Art. 37 Abs. 2 AHVG.

cherung beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente. Diese beträgt 40 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Invalidenrente¹¹⁹.

- Art. 22 IVG: Versicherte haben während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen nach Art. 8 Abs. 3 IVG grundsätzlich Anspruch auf ein Taggeld, das u.a. ein Kindergeld umfasst. Das Kindergeld beträgt für jedes Kind 2 Prozent des Höchstbetrages des Taggeldes¹²⁰.

- Art. 17 bzw. 25 BVG: Versicherte, denen eine Altersrente bzw. eine Invalidenrente zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente in der Höhe der Waisenrente.

- Art. 30 Abs. 1 UVG: Die Kinder des an einem Unfall verstorbenen Versicherten haben Anspruch auf eine Waisenrente. Haben sie einen Elternteil verloren, so erhalten sie die Rente für Halbweisen; sind beide Elternteile gestorben oder stirbt in der Folge der andere Elternteil oder bestand das Kindesverhältnis nur zum verstorbenen Versicherten, so erhalten sie die Rente für Vollweisen.

- Art. 31 Abs. 1 und 4 UVG: Die Hinterlassenenrenten betragen vom versicherten Verdienst für Halbweisen: 15 Prozent, für Vollweisen: 25 Prozent, für mehrere Hinterlassene zusammen höchstens: 70 Prozent. Haben die Hinterlassenen Anspruch auf Renten der AHV oder der IV, so wird ihnen gemeinsam eine Komplementärrente gewährt; diese entspricht in Abweichung von Artikel 69 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts¹²¹ der Differenz zwischen 90 Prozent des versicherten Verdienstes und den Renten der AHV oder der IV, höchstens aber dem in Absatz 1 vorgesehenen Betrag.

61 Den Beispielen kann entnommen werden, dass die Sozialversicherungsleistungen nicht unter Berücksichtigung des Einzelfalles ausgerichtet werden, sondern Pauschalbeträge sind. Es handelt sich um für den Unterhalt des Kindes bestimmte Leistungen¹²².

¹¹⁹ Art. 38 IVG.

¹²⁰ Art. 23^{bis} IVG.

¹²¹ Abgekürzt: ATSG; SR 830.1.

¹²² LANDOLT HARDY, N 1337; HEGNAUER CYRIL, 28.07.

6. Zusatzleistungen der AHV und IV

- 62 Zusatzleistungen der AHV und IV werden nach Massgabe der Vorschriften des Bundes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und aufgrund des kantonalen Zusatzleistungsgesetzes ausgerichtet¹²³.
- 63 Die Ergänzungsleistungen schliessen eine bestehende finanzielle Lücke, wenn die von den Sozialversicherungen ausgerichteten Renten das soziale Existenzminimum nicht decken¹²⁴. Sie weisen sowohl Elemente der Sozialversicherung (Rechtsanspruch, klar definierte Leistungen) als auch der Sozialhilfe (sie werden nur bei ausgewiesenem finanziellen Bedarf erbracht) auf¹²⁵. Es handelt sich – wie bei der Sozialhilfe - um bedarfsabhängige Leistungen, die nahe beim Existenzminimum angesiedelt sind¹²⁶. Lebt das Kind nicht bei den Eltern, so ist die Ergänzungsleistung gesondert zu berechnen¹²⁷, auch wenn das Kind keinen eigenen Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV/IV hat und somit nicht Bezüger im Sinne von Art. 21 Abs. 1 ELG ist¹²⁸. Die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Ergänzungsleistungen richtet sich nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz des Elternteils, welcher die Rente bezieht¹²⁹. Es ist auch grundsätzlich Sache des rentenberechtigten Elternteils, das Gesuch für das Kind zu stellen¹³⁰, wobei in der Praxis regelmässig die Beiständin oder der Beistand des Kindes sich um die Anmeldung kümmert.
- 64 Nach § 2 ZLG obliegt die Durchführung der politischen Gemeinde und erfolgt unabhängig von der Sozialhilfe. Nach § 33 Abs. 1 ZLG gewähren die Gemeinden die Zusatzleistungen aus allgemeinen Mitteln oder hierfür bestimmten besonderen Fonds.

7. Rückforderung durch das Gemeinwesen

- 65 Das Gemeinwesen hat nach öffentlichem Recht bedürftige Kinder zu unterstützen, wenn die Eltern ihre Unterhaltspflicht nicht erfüllen. Das trifft zu, wenn es wirtschaftliche Sozialhilfe leistet oder auf andere Weise, z.B. im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme, Unterhalts-

¹²³ § 1 Abs. 1 ZLG.

¹²⁴ Art. 2 Abs. 1 ELG.

¹²⁵ WIDMER DIETER, Ziff. 1.

¹²⁶ RRB betr. V zum Sozialhilfegesetz, ABI 2011 1731.

¹²⁷ Art. 7 Abs. 1 lit. c ELV.

¹²⁸ CARIGIET/KOCH, S. 129.

¹²⁹ CARIGIET/KOCH, S. 129.

¹³⁰ CARIGIET/KOCH, S. 130.

leistungen erbringt¹³¹. Da die familienrechtliche Unterhaltspflicht aber vorgeht, muss das Gemeinwesen anstelle der Kinder deren Unterhaltsanspruch geltend machen können¹³². Es kann deshalb seine Auslagen von den Eltern zurückfordern¹³³. Der Unterhaltsanspruch geht mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über. Unerheblich ist, ob die Eltern leistungsfähig sind oder nicht¹³⁴. Deren allfällige Bedürftigkeit ist diesbezüglich irrelevant.

- 66 Die Unterhaltsbeiträge der Eltern können nicht mit Beschluss eingefordert werden. Es handelt sich um zivilrechtliche Forderungen, die auf dem Zivilrechtsweg einzuklagen sind. Im Streitfall hat das unterstützungspflichtige oder kostentragende Gemeinwesen somit eine Zivilklage zu erheben¹³⁵.

B. Versorgertaxen und Nebenkosten

1. Versorgertaxen

a) Gesetzliche Grundlagen

- 67 Versorgertaxen werden in § 18e Verordnung über die Jugendheime und in § 19 Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung erwähnt¹³⁶. Danach vergütet der Kanton den Jugend- bzw. Schulheimen pro anrechenbaren Aufenthaltstag die kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten abzüglich der Versorgertaxen. Die Jugend- bzw. Schulheime stellen sodann den zuweisenden Behörden aus dem Kanton Zürich pro anrechenbaren Aufenthaltstag die im Datenblatt festgelegte Versorgertaxe in Rechnung.

b) Festsetzung

- 68 Wer die Versorgertaxen bei Jugendheimen festsetzt, wird nicht explizit in einem Gesetz oder einer Verordnung erwähnt. Nach § 18a Abs. 1 und 2 Verordnung über die Jugendheime stellt die Bildungsdirektion für jedes Jugendheim die zur Berechnung des kantonalen Kos-

¹³¹ BK-HEGNAUER, Art. 289 N 76 und 80.

¹³² BK-HEGNAUER, Art. 289 N 76.

¹³³ Art. 289 Abs. 2 ZGB; BK-HEGNAUER, Art. 289 N 76 f.: Legalzession.

¹³⁴ BK-HEGNAUER, Art. 289 N 80.

¹³⁵ VGr, 3. Juni 2009, VB.2009.192, E. 5.1 f. Vgl. auch BK-HEGNAUER, Art. 289 N 77; HÄFELI CHRISTOPH, S. 121 f.

¹³⁶ Vgl. auch § 4 Abs. 1 V über die Jugendheime; Sozialhilfe-Behördenhandbuch Kapitel 4.3.3. betr. Innerkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 3.2.

tenanteils erforderlichen Angaben zusammen (Datenblatt). Dieses stellt eine rechnerische Grundlage dar und ist Bestandteil der von der Bildungsdirektion erlassenen Verfügung. Demnach ist die Bildungsdirektion für die Festsetzung der Versorgertaxen zuständig. Dasselbe gilt – gestützt auf § 14 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung – für die Schulheime.

- 69 Die Bildungsdirektion verfügt bei den Versorgertaxen, die sie als Gemeindebeiträge bezeichnet, Höchstansätze¹³⁷. Es handelt sich um Pauschalen, die unabhängig von einem individuellen Bedarf oder von der konkreten Leistungsfähigkeit der tangierten Personen für den ganzen Kanton festgelegt sind. So hielt der Regierungsrat fest: „Wesentlich ist, dass im Datenblatt nicht die tatsächlichen Kosten für Personal-, Sach- und Liegenschaftenaufwand abgebildet werden, sondern nur die kalkulierten, als Grundlage der Staatspauschalen¹³⁸. Die Beträge belaufen sich auf rund Fr. 200.00 bis Fr. 300.00¹³⁹. Sie beinhalten u.a. interne Kost und Logis, externe Verköstigung z.B. bei Schülerinnen und Schülern, die sich auswärts verpflegen müssen, Besorgung von privater und Institutionswäsche etc.“¹⁴⁰.

c) Begriffsklärung

- 70 Im Schreiben der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich an alle IV-Sonderschulheime und Schulen in Krankenanstalten des Kantons Zürich vom 18. Juli 1980 wurde noch klar zwischen Versorger- und Elternbeiträgen unterschieden und für beide Kategorien verschieden hohe Ansätze festgelegt. Zu den Elternbeiträgen wurde festgehalten, dass sie in Ausnahmefällen reduziert werden können und ausserdem ein Bezug über die Fürsorgestellen ebenfalls in Betracht komme. Wenige Jahre später wurde z.B. im Schreiben der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich an die Versorgerinstanzen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich vom 2. Oktober 1984 erwähnt, dass es sich bei den Versorgertaxen um Bruttobeträge inklusive Elternbeiträge handle. Die „Versorgertaxe“ erfuhr somit inhaltlich eine Änderung und umfasst heute auch die Elternbeiträge bzw. er versteht sich „inklusive des den Eltern weiter zu belastenden Verpflegungs- oder Elternbeitrages“¹⁴¹.

¹³⁷ Verfügung der Bildungsdirektion vom 15. August 2008 über die Versorgertaxen in beitragsberechtigten Tagessonderschulen, Sonderschulheimen und Jugendheimen.

¹³⁸ RRB betr. V über die Jugendheime, ABI 2007 2278.

¹³⁹ Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 15. August 2008 betreffend Versorgertaxen in beitragsberechtigten Tagesonderschulen, Sonderschulheimen und Jugendheimen.

¹⁴⁰ Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich, Richtlinien Platzierungs- und Nebenkosten in Kinder-, Schul- und Jugendheimen, Februar 2006, Ziff. II. 2.

¹⁴¹ Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 26. Oktober 2001 betreffend Mindestversorgertaxen in subventionierten Heimen und Sonderschulen. Vgl. auch Verfügung der Bildungsdirektion

d) Kostenträger

71 Die Versorgertaxen sind den Gemeinden zu belasten. Nach der bisherigen kantonalen Praxis wurden sie häufig als Sozialhilfe weiterverrechnet¹⁴². In der neu geplanten Auflage des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs wird demgegenüber festgehalten, dass die Versorgerbeiträge Gemeindeanteile darstellen würden und deshalb von vornherein nicht als Sozialhilfeleistungen zu qualifizieren seien¹⁴³.

da) Qualifikation

(i) Allgemein

72 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.

(ii) Gesetzliche Grundlage

73 Es gibt keine gesetzliche Grundlage, welche die Versorgertaxen der Sozialhilfe bzw. der wirtschaftlichen Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz zuordnen bzw. ausschliessen. Den Gesetzestexten ist zur Qualifikation der Versorgertaxen nichts zu entnehmen.

(iii) Sozialhilfegesetz

74 Zu prüfen ist somit, ob die Versorgertaxen unter das Sozialhilfegesetz subsumiert werden können.

75 Die Einrichtungen stellen die Versorgertaxen den zuweisenden Behörden in Rechnung. Weder die Eltern noch das Kind sind somit Adressaten. Hätte der Gesetzgeber diese mit einem grösseren direkten Anteil oder sie primär für die gesamten Kosten in die Pflicht nehmen wol-

des Kantons Zürich vom 15. August 2008 über den Verpflegungsbeitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und Klassenlagern; RB Nr. 1982/1997; RB Nr. 1244/2003.

¹⁴² Vgl. z.B. Schreiben des Jugendamtes des Kantons Zürich an die Konferenz der Schweiz. Verbindungsstellenleiter und -leiterinnen vom 8. November 1994; Schreiben Kantonales Sozialamt an die Stadt Illnau-Effretikon vom 16. Dezember 2010.

¹⁴³ Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 4.3.5. betr. Rechtliche Qualifikation der Versorgertaxen, Ziff. 2. Diese Frage stellt sich auch, wenn ein interkantonaler Sachverhalt vorliegt. Vgl. VGr, 14. Juli 2010, VB.2010.165, E. 3.3 ff., wo die Frage offen gelassen wurde. Die Kapitel 4.3.1. bis 4.3.5. des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs sind publiziert unter: <http://www.sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/sozialhilfe/handbuch/handbuch2009.html>.

len, wäre ihm das grundsätzlich frei gestanden. Eine solche Regelung wurde jedoch nicht getroffen und einzig die zuweisenden Behörden als Adressaten der Kostenrechnungen bezeichnet. Auf diese ist das Sozialhilfegesetz nicht anwendbar.

- 76 Die Versorgertaxen sind ohne Bezug zu dem Kind oder dessen Eltern, zu den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls. Die finanzielle Situation der betroffenen Personen ist unerheblich. Die Versorgertaxen werden vielmehr losgelöst von ihnen von der Bildungsdirektion allein aufgrund von Kalkulationen betreffend die Einrichtung festgesetzt. Es handelt sich um Pauschalbeträge¹⁴⁴. Die Versorgertaxen erfüllen somit auch in dieser Hinsicht eine wesentliche Voraussetzung des Sozialhilfegesetzes nicht, welches das soziale Existenzminimum sichern soll.
- 77 Nach dem Gesagten ist das Sozialhilfegesetz auf die Versorgertaxen nicht anwendbar.

(iv) Materialien

- 78 1961/2 erklärte der Regierungsrat in seinem Antrag betreffend Erlass eines Gesetzes über die Jugendheime und in der Abstimmungsvorlage betreffend das Gesetz über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge unter dem Titel Staatsbeiträge, dass die Eltern vielfach nicht in der Lage wären, kostendeckende Kostgelder zu entrichten. Sie sollen wegen der Gebrechlichkeit ihres Kindes nicht auf die öffentliche Fürsorge angewiesen sein. Daher enthalte das Gesetz den Grundsatz der staatlichen Unterstützung der Heime¹⁴⁵. Diese Aussage kann nicht anders ausgelegt werden, als dass der Regierungsrat den Eltern keine (zu hohen) Kostenbeiträge überbinden wollte, welche die meisten von ihnen zum Fürsorgefall machen würden. Stattdessen soll die öffentliche Hand die Einrichtungen finanziell unterstützen. Damit ist aber nichts gewonnen für die Qualifikation der Versorgertaxen, denn diese werden explizit nicht bei den Eltern erhoben. Vielmehr werden sie nach der bisherigen Praxis unabhängig von einer Bedürftigkeit der Eltern direkt als wirtschaftliche Hilfe angesehen, was wie oben erläutert wurde, vom Sozialhilfegesetz nicht gedeckt ist.
- 79 Gemäss den erläuternden Ausführungen des Regierungsrates zu § 18e der Verordnung über die Jugendheime sind die Versorgertaxen den zuweisenden Behörden in Rechnung zu stellen, d.h. bei Platzierungen aus schulischen Gründen der Schulgemeinde und bei Platzie-

144

Vgl. auch Schreiben der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich an die Versorgungsinstanzen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich vom 2. Oktober 1984; Schreiben der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich betreffend Versorgertaxen in subventionierten Jugendheimen und Sonderschulen, Mindestansätze, vom September 1995.

145

ABI 1961 612 und ABI 1962 94.

rungen aus sozialen und familiären Gründen der „politischen Gemeinde“¹⁴⁶. Insbesondere mit der Zuweisung der Kosten an die Schulgemeinden ging der Regierungsrat explizit nicht davon aus, dass die Versorgertaxen als Sozialhilfe gelten.

- 80 Materialien, aus denen hervorgeht, dass es je der Wille des Gesetzgebers gewesen sein soll, die Versorgertaxen unter die Sozialhilfe zu subsumieren, gibt es nicht. Eine entsprechende Absicht kann nirgendwo entnommen werden.

(v) Volksschulgesetz

- 81 Die §§ 64 und 65 VSG halten fest, wer die Kosten der Sonderschulung zu tragen hat. Sie auferlegen sie dem Kanton sowie der Wohngemeinde der Eltern und es wird bestimmt, dass von den Eltern einzig und auch nur „in der Regel“ Beiträge an Verpflegungskosten erhoben werden¹⁴⁷. Diese Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn ist klar. Die Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung gehen denn auch nicht weiter auf den Elternbeitrag ein, sondern äussern sich insbesondere zum Verhältnis innerhalb einer Gemeinde. Vor dem Hintergrund des Volksschulgesetzes rechtfertigt es sich somit nicht, die Versorgertaxen als Sozialhilfeleistung zu betrachten.

(vi) Zuständigkeitsgesetz

- 82 Das interkantonal anwendbare Zuständigkeitsgesetz bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen zuständig ist und regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen¹⁴⁸. Es ist zu prüfen, ob darin eine Regelung getroffen wurde, welche einen Rückschluss auf die kantonale Versorgertaxe erlaubt.
- 83 Art. 3 Abs. 1 ZUG bestimmt positiv, dass Unterstützungen im Sinne des Gesetzes Leistungen eines Gemeinwesens sind, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden. Als Unterstützung gelten nur solche Leistungen des Gemeinwesens, die im Einzelfall nach den individuellen Bedürfnissen des Empfängers von der Fürsorgebehörde bemessen werden und jederzeit angepasst werden können. Wesentliches Merkmal der Unterstützung gemäss dem Zuständigkeitsgesetz ist, dass die Fürsorgebehörde nach pflichtgemäsem Ermessen entscheidet, ob und wie Bedürfnisse des

¹⁴⁶ RRB betr. V über die Jugendheime, ABI 2007 2278.

¹⁴⁷ § 64 Abs. 2 VSG.

¹⁴⁸ Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG.

Empfängers abgedeckt werden müssen, damit sein Lebensunterhalt im Sinne von Art. 2 ZUG gesichert ist¹⁴⁹.

- 84 Die Versorgertaxen als Pauschalbeträge ohne Bezug zu einer individuellen Person lassen sich auch nicht unter die Unterstützung nach ZUG subsumieren. Ihnen fehlen die genannten Merkmale.

(vii) IVSE

- 85 Die interkantonale IVSE erwähnt eine Versorgertaxe nicht explizit. Die Leistungsabgeltung setzt sich hier aus einem Subventionsteil und dem ausdrücklich genannten Beitrag der Unterhaltspflichtigen zusammen. Letzterer entspricht in der Höhe den mittleren Tagesaufwendungen für Kost und Logis für eine Person in einfachen Verhältnissen, d.h. zwischen Fr. 25.00 und Fr. 30.00 pro Tag¹⁵⁰. Von der Sozialhilfe wird gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung einzig dieser Beitrag der Unterhaltspflichtigen übernommen¹⁵¹. Betragsmässig kann somit nur ein kleiner Teil der Gesamtkosten unter die Sozialhilfe fallen. Diese Regelung würde sich massiv von der innerkantonalen unterscheiden, wenn die gesamten Versorgertaxen, welche die genannten Beträge um ein Vielfaches übersteigen, gleich behandelt würden. Die Betrachtung der IVSE spricht somit gegen die bisher gelebte Praxis.

(viii) Rechtsprechung

- 86 Ein Blick in die Rechtsprechung zu teilweise nicht mehr gültigem Recht zeigt, dass weder das Verwaltungsgericht noch das Bundesgericht bisher die Frage nach der Qualifikation von Versorgertaxen im Kanton Zürich entschieden haben. Die Rechtsprechung enthält ausserdem keine klaren und begründeten Anhaltspunkte für die bisher z.T. geübte Praxis im Kanton Zürich.
- 87 So ist beispielsweise BGE 135 V 134 ff. nicht einschlägig. Er befasste sich vielmehr mit der Frage, „ob die Beschwerdegegnerin als zuständige Behörde am Unterstützungswohnsitz für die Kosten der Umplatzierung vom Heim C. ins Internat B. gestützt auf den Beschluss der Vormundschaftsbehörde X. vom 16. November 2006 aufzukommen hat. Es geht somit um den Anspruch der Beschwerdeführerin auf Übernahme der Kosten des Internats B. gemäss kantonalem Sozialhilferecht“¹⁵². Keine Erwägungen enthält der Entscheid betreffend des

¹⁴⁹ THOMET WERNER, Rz. 75.

¹⁵⁰ Art. 22 Abs. 1 IVSE; Kommentar IVSE zu Art. 22.

¹⁵¹ Art. 22 Abs. 2 IVSE; Kommentar IVSE zu Art. 22.

¹⁵² BGE 135 V 136, E. 2.1.

Umstandes, weshalb Sozialhilfe ausbezahlt wurde¹⁵³, und um welche Kosten es sich dabei konkret handelte.

- 88 Nichts anderes gilt namentlich für den Verwaltungsgerichtsentscheid des Kantons Zürich vom 19. November 2009¹⁵⁴. Hier ging es einzig um die Frage, wo der Unterstützungswohnsitz für welche Platzierungszeit des Kindes lag. Über den Grund der Sozialhilfeleistungen sowie über die konkret zu übernehmenden Kosten wurde wie beim Bundesgerichtsentscheid kein Wort verloren. Auch der Verwaltungsgerichtsentscheid des Kantons Zürich vom 21. Januar 2009¹⁵⁵ ist nicht einschlägig. Zu prüfen war die Kostentragungspflicht zwischen der Schulgemeinde und der öffentlichen Fürsorge, wobei klar festgehalten wurde, dass letztere nur für „nicht anders erhältliche Unterbringungskosten“ heranzuziehen sei. Dies deckt sich mit dem Umstand, dass ein Kind dann (und nur dann) bedürftig ist, wenn die Unterhaltspflichtigen nicht zahlen. Ein Schluss, dass Versorgertaxen immer der Sozialhilfe zu belasten sind, lässt sich nicht herauslesen¹⁵⁶. Dem Verwaltungsgerichtsentscheid des Kantons Zürich vom 13. Mai 2003 ist sodann zu entnehmen, dass die Fürsorgebehörde einen Antrag auf Übernahme der Kosten einer Fremdplatzierung abwies, „da die Familie A in der Lage sei, diese Kosten selber zu tragen“. Die Fürsorgebehörde kam danach auf ihren Entscheid zurück, aber es ist aus den Erwägungen klar zu entnehmen, dass die Kosten nicht per se Sozialhilfe nach sich ziehen bzw. die Fürsorgebehörde ohne Prüfung der Voraussetzungen des Sozialhilfegesetzes keine Kosten übernimmt¹⁵⁷.

(ix) Fazit

- 89 Die Versorgertaxen lassen sich nicht unter die Sozialhilfeleistungen einordnen. Dafür gibt es weder eine gesetzliche Grundlage noch lässt sich eine solche Qualifikation z.B. aus den Materialien oder der Systematik ableiten. Versorgertaxen sind deshalb dem allgemeinen Gemeindehaushalt der zuweisenden Behörde zu belasten. Die bisher zum Teil gelebte Praxis, wonach Versorgertaxen die Sozialhilfe belastet haben, erweist sich damit als nicht gesetzeskonform und sie ist deshalb dem bestehenden Willen des Gesetzgebers ohne Weiteres an-

¹⁵³ Das Kind ist bedürftig, wenn die Unterhaltspflichtigen – ev. trotz Leistungsfähigkeit – nicht zahlen. Vgl. auch VGr, 8. Dezember 2005, VB.2005.205, E. 3.3.2, wo festgehalten worden war: „Selbst wenn dem so wäre, brauchte die Sozialbehörde entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht von sich aus tätig zu werden, stand doch nach dem Ausgeführten keineswegs fest, ob diese auf Dauer von zuhause ausziehen und *von ihrem Vater keinerlei Unterstützung mehr erhalten würde*“ (Hervorhebung durch die Verfasserinnen).

¹⁵⁴ VGr, 19. November 2009, VB.2009.420.

¹⁵⁵ VGr, 21. Januar 2009, VK.2008.1.

¹⁵⁶ Vgl. auch die ähnlichen Entscheide: VGr, 28. Mai 2008, VK.2007.8; VGr, 18. Juli 2006, VK.2006.1; VGr, 28. August 2002, VK.2001.5.

¹⁵⁷ VGr, 13. Mai 2003, VB.2003.118.

zupassen. Die Ausführungen im Sozialhilfe-Behördenhandbuch sind somit in der neuen Fassung korrekt.

db) Politische Gemeinde

- 90 Sowohl gemäss § 18e der Verordnung über die Jugendheime als auch gemäss § 19 Abs. 2 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung sind die Versorgertaxen von den Heimen innerkantonale den zuweisenden Behörden in Rechnung zu stellen. Ist ein Kind in einem Jugendheim untergebracht, ist die politische Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes Adressatin¹⁵⁸. Bei einer Unterbringung in einem Schulheim wird der Wohngemeinde der Eltern Rechnung gestellt¹⁵⁹. Massgebend ist somit der jeweilige Einzelfall.

dc) Eltern

- 91 Die Eltern sind nicht Adressaten der von den Kinder- und Schulheimen in Rechnung zu stellenden Versorgertaxen. In diesen den Gemeinden auferlegten Kosten ist jedoch, wie bereits erwähnt wurde, ein Anteil enthalten, der grundsätzlich von ihnen zu tragen ist¹⁶⁰.
- 92 Leisten die Eltern ihren Beitrag nicht, muss das Gemeinwesen den Weg des Zivilprozesses beschreiten. Es kann den Elternanteil nicht hoheitlich festlegen¹⁶¹. Sind die Eltern jedoch nicht leistungsfähig, wird das Gericht sie nicht zu einer Zahlung verpflichten. Bedürftige Eltern haben somit im Ergebnis nicht an die Versorgertaxen beizutragen.

2. Nebenkosten

a) Gesetzliche Grundlagen und Definition

- 93 Eine Legaldefinition der Nebenkosten gibt es weder in den kantonalen Gesetzen noch in der IVSE. Die Nebenkosten werden auch in keinem Gesetz explizit genannt. Erwähnt werden sie jedoch z.B. in den Richtlinien „Platzierungs- und Nebenkosten in Kinder-, Schul- und Jugendheimen“ vom Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich vom Februar 2006. Danach sind Nebenkosten Kosten, die auch dann anfallen, wenn Kinder oder Jugendliche

¹⁵⁸ Siehe nachfolgend Rz. 103.

¹⁵⁹ § 64 VSG. Siehe nachfolgend Rz. 117 ff. Im Sozialhilfe-Behördenhandbuch wird für Schulheime empfohlen, dass jeweils die zuständige Schulgemeinde unabhängig von der Platzierungsindikation die Kostengutsprache erteilen soll und zwar in Absprache mit der politischen Gemeinde; 4.3.3. betr. Innerkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 3.2.

¹⁶⁰ Siehe vorne Rz. 70.

¹⁶¹ Siehe vorne Rz. 66.

durch die Eltern selbst betreut werden, z.B. Taschengeld, Kleider und Schuhe, Zahnarztrechnungen, Krankenkassenprämien, Haftpflichtversicherung, Telefonkarten, Überkleider, Toilettenartikel, Kosmetika, Zusatzausrüstungen¹⁶².

b) Kostenträger

- 94 Der Kostenträger von Nebenkosten wird nirgends explizit erwähnt. Nebenkosten fallen aber auch nicht unter die gesetzlichen Umschreibungen, die für die Beiträge der öffentlichen Hand verwendet werden. Dementsprechend verbleiben sie als Bestandteile des Kinderunterhalts den unterhaltspflichtigen Eltern¹⁶³.
- 95 In der Praxis des Kantons Zürich geht die Rechnung für die Nebenkosten in der Regel an den Versorger, d.h. die Gemeinde. Auf Wunsch der Eltern bzw. im Einvernehmen mit ihnen rechnet das Heim die Nebenkosten direkt mit den Eltern ab. In diesen Fällen vereinbaren das Heim und die Eltern die Zahlungsmodalitäten schriftlich¹⁶⁴. Die Vorgehensweise wird idealerweise während des Aufnahmeverfahrens zwischen dem Heim, dem Versorger und den Eltern besprochen und schriftlich festgelegt.
- 96 Muss anstelle der Eltern das Gemeinwesen für den Unterhalt eines Kindes aufkommen (subsidiäre Kostengutsprache ans Heim oder Zahlung), geht der Unterhaltsanspruch wie bereits erwähnt mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über¹⁶⁵. Dieses kann in einem Streitfall die Kosten mittels Zivilklage bei den Eltern einfordern. Sind diese nicht leistungsfähig, wird das vom Gemeinwesen angerufene Zivilgericht sie nicht zur Zahlung eines Beitrages verpflichten. Wie bei den Versorgertaxen haben somit bedürftige Eltern im Ergebnis keine Zahlung an die von der Gemeinde übernommenen Kosten zu leisten. Bezüglich Zuständigkeit hält das Sozialhilfe-Behördenhandbuch zutreffend fest, dass die für das Kind sozialhilfe-rechtlich zuständige Gemeinde (d.h. der Unterstützungswohnsitz des Kindes) für die Nebenkosten Gutsprache zu leisten hat, wenn die Eltern dafür nicht aufkommen¹⁶⁶.

¹⁶² Ziff. V 1.

¹⁶³ Art. 276 ZGB. Vgl. auch IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung, wonach die individuellen Nebenkosten nicht als anrechenbaren Aufwand gelten.

¹⁶⁴ Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich, Richtlinien Platzierungs- und Nebenkosten in Kinder-, Schul- und Jugendheimen, Februar 2006, Ziff. V. 1.

¹⁶⁵ Art. 289 Abs. 2 ZGB. Vgl. Rz. 65 f.

¹⁶⁶ Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 4.3.1. betr. Innerkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, Ziff. 3.3. b, Kapitel 4.3.2. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, Ziff. 2.1., Kapitel 4.3.3. betr. Innerkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 3.3. b. Vgl. Rz. 12.

- 97 Im Sozialhilfe-Behördenhandbuch wird an verschiedenen Stellen eine Sonderlösung vorgeschlagen für den Fall, dass das Kind nicht über einen eigenen Unterstützungswohnsitz verfügt und alle Familienmitglieder sozialhilfeabhängig würden, weil die Mittel der Familie nicht ausreichen, um für die Nebenkosten des fremdplatzierten Kindes aufzukommen. Es wird als gerechtfertigt angesehen, die Unterstützungsauslagen für das im Heim platzierte Kind so zu berechnen, wie wenn es über einen eigenen Unterstützungswohnsitz verfügen würde und das Kind somit als eigenen Unterstützungsfall zu führen¹⁶⁷. Wie vorne bereits dargelegt wurde, wird ein dauernd fremdplatziertes Kind aus der Unterstützungseinheit der Familie entlassen¹⁶⁸. Die im Sozialhilfe-Behördenhandbuch vorgeschlagene Behandlung des Falls eines (eventuell noch) nicht dauernd fremdplatzierten Kindes erweist sich somit als analoge Anwendung, was aufgrund der ansonsten gleichen Verhältnisse sachgerecht und vom Gesetz zulässig ist¹⁶⁹.

C. Jugendheime

1. Gesetzliche Grundlagen

- 98 Auf Kantonsebene befassen sich das JugendheimeG und die Verordnung über die Jugendheime mit Kinder- und Jugendheimen. Zur Ergänzung erliess die Bildungsdirektion Kanton Zürich gestützt auf die Verordnung Richtlinien zur Finanzierung der beitragsberechtigten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheime im Kanton Zürich, die sie letztmals am 25. März 2011, rückwirkend auf den 1. Januar 2011, anpasste.
- 99 Nicht anwendbar ist das JugendheimeG auf Heime und Anstalten, die der staatlichen Aufsicht nach der Gesetzgebung über das Gesundheitswesen und die Sozialhilfe unterstehen¹⁷⁰. Schulen und Kindergärten von Jugendheimen unterstehen sodann der Schulgesetz-

¹⁶⁷ Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 4.3.1. betr. Innerkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, Ziff. 3.3. b, Kapitel 4.3.2. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, Ziff. 2.1. und 2.2., Kapitel 4.3.3. betr. Innerkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 3.3. b, Kapitel 4.3.4. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 2.1. und 2.2. mit Verweisen auf Kapitel 4.3.3.

¹⁶⁸ Vgl. Rz. 55.

¹⁶⁹ § 17 Abs. 1 letzter Satz SHV, wonach begründete Abweichungen von den SKOS-Richtlinien im Einzelfall vorbehalten werden.

¹⁷⁰ § 1 Abs. 2 JugendheimeG.

gebung¹⁷¹. Die Gewährung von Beiträgen richtet sich dabei nach den gesetzlichen Bestimmungen über die Leistungen des Staates für das Volksschulwesen¹⁷².

2. Finanzierung anerkannter¹⁷³ Jugendheime

a) Kanton

100 An die Träger der anerkannten Jugendheime zahlt der Kanton Staatsbeiträge. Deren Höhe richtet sich gemäss JugendheimeG nach der Trägerschaft: Gemeinden leistet er nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit für die von ihnen geführten Jugendheime Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben¹⁷⁴. Privaten Trägern leistet er Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben¹⁷⁵. Die Kostenanteile werden vom Kanton Zürich für Kinder und Jugendliche mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton übernommen¹⁷⁶.

101 Der Kanton übernimmt Kostenanteile an Bauten und Einrichtungen, an Besoldungen und Versicherungseinrichtungen, an die Ausbildung und Weiterbildung von Leitern und Erziehern sowie Subventionen an andere Ausgaben von Jugendheimen besonderer Art¹⁷⁷. Er vergütet den einzelnen Jugendheimen pro anrechenbaren Aufenthaltstag die kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten abzüglich der Versorgertaxen¹⁷⁸. Sowohl die Höhe der kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten als auch die Versorgertaxen legt die Bildungsdirektion gesondert fest¹⁷⁹. Bei den Staatsbeiträgen des Kantons handelt es sich somit um

171 § 2 Abs. 1 JugendheimeG.

172 § 8 Abs. 3 JugendheimeG.

173 Wo im Folgenden von anerkannten Heimen die Rede ist, sind stets die als beitragsberechtigt anerkannten Heime gemeint.

174 § 7 Abs. 1 JugendheimeG; § 17 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 V über die Jugendheime.

175 § 7 Abs. 2 JugendheimeG; § 17 Abs. 3 und § 18 Abs. 1 V über die Jugendheime.

176 § 18e Abs. 3 V über die Jugendheime.

177 § 8 JugendheimeG.

178 § 18e V über die Jugendheime. Die Bildungsdirektion Kanton Zürich verfügte per 1. August 2008 für ein Kinder- und Jugendheim Versorgertaxen (Gemeindebeitrag) von Fr. 230.00/Tag.

179 Vgl. § 18 V über die Jugendheime (Nettotageskosten); § 18e Abs. 2 i.V.m. § 18 a V über die Jugendheime (Versorgertaxen).

Pauschalen, die sich an kalkulierten Werten und nicht an den tatsächlichen Aufwendungen oder am Einzelfall orientieren¹⁸⁰. Sie sind bedarfsunabhängig.

b) Gemeinde (Versorgertaxen)

- 102 Die Verordnung hält explizit fest, dass die Versorgertaxen nicht vom Kanton übernommen werden und die anerkannten Jugendheime den zuweisenden Behörden aus dem Kanton Zürich pro anrechenbaren Aufenthaltstag die festgelegte Versorgertaxe in Rechnung stellen müssen¹⁸¹.
- 103 Bei Platzierungen aus sozialen und familiären Gründen (Kindesschutzmassnahmen) sind die politischen Gemeinden die zuweisenden Behörden¹⁸². Intern zuständig ist die Vormundschaftsbehörde bei von ihr angeordneten Massnahmen¹⁸³ bzw. die in der jeweiligen Gemeinde vorgesehene Behörde bei nicht angeordneten Massnahmen. Dementsprechend haben die Jugendheime die Versorgertaxen bei der (Vormundschafts-)Behörde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes im Kanton Zürich zu verlangen¹⁸⁴.

c) Eltern

ca) Private Unterbringung

- 104 Soweit die Eltern Inhaber der Obhut über das Kind sind und dieses in einer Einrichtung unterbringen, sind sie grundsätzlich gegenüber dem Jugendheim Vertragspartei und damit Schuldner hinsichtlich aller Aufwendungen. War die Unterbringung aus Kindesschutzgründen angezeigt, kann die Kostenübernahme vom zuständigen Gemeindeorgan auch rückwirkend bewilligt werden¹⁸⁵.

¹⁸⁰ § 11 ff. V über die Jugendheime; vgl. auch RRB betr. V über die Jugendheime, ABI 2007 2278; Richtlinien zur Finanzierung der beitragsberechtigten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheime im Kanton Zürich vom 25. März 2011.

¹⁸¹ § 18e Abs. 2 V über die Jugendheime; Art. 315 ZGB.

¹⁸² RRB betr. V über die Jugendheime, ABI 2007, 2278. Vorliegend geht es nicht um Platzierungen aus schulischen Gründen, bei denen die Schulgemeinden zuweisende Behörden sind.

¹⁸³ Art. 307 Abs. 1, Art. 310 Abs. 1 und 2 ZGB.

¹⁸⁴ Art. 315 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 ZGB.

¹⁸⁵ Siehe vorne Rz. 22.

105 Sind die Eltern bedürftig und liegen keine Kindesschutzgründe vor, so haben sie bei der Sozialhilfebehörde um Kostengutsprache für den Heimaufenthalt des Kindes zu ersuchen¹⁸⁶. Da die Kosten des Heims unter die Unterhaltspflicht der Eltern fallen, diese jedoch gegenüber dem Kind nicht leistungsfähig sind, ist die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz des Kindes zuständig¹⁸⁷.

cb) Behördliche Platzierung

106 Den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen ist nichts über einen Kostenanteil der Eltern bei einer behördlichen Platzierung zu entnehmen. Die Eltern haben jedoch als Unterhaltspflichtige gegenüber ihrem Kind grundsätzlich für dessen Nebenkosten aufzukommen, es sei denn, sie seien bedürftig¹⁸⁸.

107 Bei einem anerkannten Jugendheim zahlt der Kanton Staatsbeiträge und die Versorgertaxen werden vom Heim der zuweisenden Behörde/Gemeinde in Rechnung gestellt. Aus dem Grundsatz, dass die Eltern nach Art. 276 ZGB für den Unterhalt ihres Kindes, inkl. Kindeschutzmassnahmen, aufzukommen haben, ist abzuleiten, dass die Gemeinde eine angemessene Beteiligung an den ihnen auferlegten Versorgertaxen überwälzen kann¹⁸⁹. Immerhin erfahren sie Einsparungen durch die auswärtige Platzierung¹⁹⁰. Gemäss Abstimmungsvorlage war es aber nicht die Absicht des Gesetzgebers, dass die Eltern „wegen der Gebrechlichkeit ihres Kindes“ im Ergebnis auf die öffentliche Fürsorge angewiesen sind¹⁹¹. Dies ist bei der allfälligen Weiterbelastung der Kosten bzw. bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Eltern zu berücksichtigen. Dabei ist der Spielraum der Gemeinde gross. Die Geltendmachung kann nicht hoheitlich erfolgen. Bei Uneinigkeit zwischen der Gemeinde und den Eltern muss der Weg des Zivilprozesses beschritten werden¹⁹². Keine Kosten tragen die Eltern schliesslich, wenn sie bedürftig sind¹⁹³.

¹⁸⁶ § 16 Abs. 3 SHG.

¹⁸⁷ Vgl. Rz. 12.

¹⁸⁸ Vgl. Rz. 96.

¹⁸⁹ Rückforderung durch das Gemeinwesen nach Art. 289 Abs. 2 ZGB. Vgl. Rz. 65 f.

¹⁹⁰ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 307 N 13. Vgl. auch BK-HEGNAUER, Art. 276 N 36.

¹⁹¹ ABI 1962 94.

¹⁹² Vgl. Rz. 66.

¹⁹³ Vgl. Rz. 92.

3. Finanzierung nicht anerkannter Jugendheime

- 108 Ist ein Jugendheim nicht anerkannt, leistet der Kanton keine Beiträge¹⁹⁴. Damit verbleibt die Kostentragung grundsätzlich bei der Partei, welche den Vertrag mit dem Jugendheim geschlossen hat. Dies sind entweder die Eltern, die ihr Kind in der Einrichtung untergebracht haben, oder das zuweisende Gemeinwesen als faktischer Inhaber der Obhut als Auftraggeber¹⁹⁵. Das Gemeinwesen kann wie bei den anerkannten Jugendheimen einen Teil der aus den allgemeinen Gemeindemitteln aufgewendeten Kosten bei den Eltern, die auch für die Nebenkosten aufzukommen haben, geltend machen. Sind sie bedürftig, verbleiben die Kosten beim Gemeinwesen¹⁹⁶.
- 109 Bezüglich der Finanzierung der Unterbringung eines Kindes in einem nicht anerkannten Jugendheim ist eine Fallkonstellation besonders hervorzuheben: Bringen bedürftige Eltern ihr Kind in einer nicht anerkannten Institution unter, ist Sozialhilfe auszurichten. Da Leistungen Dritter sicherzustellen sind und deshalb in der Regel vorab Gutsprache erteilt werden muss¹⁹⁷, ist jedoch davon auszugehen, dass die Gemeinde die Gutsprache verweigert.

D. Zürcher Schulheime, mit oder ohne Sonderschulbewilligung

1. Gesetzliche Grundlagen

- 110 Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung bestimmt, dass für das Schulwesen die Kantone zuständig sind. Diese sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich¹⁹⁸. Die Kantone sorgen ausserdem für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderter Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr¹⁹⁹.

¹⁹⁴ § 7 JugendheimeG.

¹⁹⁵ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 310 N 16. Vgl. auch VGr, 7. Oktober 2010, VB.2010.411 betreffend Pflegevertrag mit Privaten.

¹⁹⁶ Vgl. Rz. 106 f.

¹⁹⁷ § 16 Abs. 3 SHG.

¹⁹⁸ Art. 62 Abs. 2 BV.

¹⁹⁹ Art. 62 Abs. 3 BV. Vgl. auch Art. 20 Abs. 1 BehiG.

111 Auf kantonaler Ebene sind das Volksschulgesetz, die Volksschulverordnung, die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung und das Reglement über die Aufsicht über die Sonderschulen massgebend.

2. Finanzierung Zürcher Schulheime mit Sonderschulbewilligung

a) Vorbemerkung

112 Mit dem Inkrafttreten der Bestimmungen über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf 1. Januar 2008 ging die Verantwortung für den Sonderschulbereich vollständig auf die Kantone über. Damit wurden Neuregelungen u.a. hinsichtlich der Finanzierung notwendig.

b) Kanton

113 Der Kanton richtet Kostenanteile an Sonderschulen und Schulheime aus, die über eine Bewilligung verfügen und einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen²⁰⁰. Über die Beitragsberechtigung entscheidet der Regierungsrat²⁰¹. Liegt eine solche vor, leistet der Kanton folgende Kostenanteile²⁰²:

a. an private Trägerschaften: 1. bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten an den Betrieb von Sonderschulen und Schulheimen, 2. bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Kosten für den Neu- und Umbau von Gebäuden einschliesslich Landerwerb, 3. in besonderen Fällen für andere Investitionen bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Kosten.

b. an die Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit: 1. bis zu drei Viertel der beitragsberechtigten Kosten an den Betrieb von Sonderschulen und Schulheimen, 2. bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Kosten für den Neu- und Umbau von Gebäuden einschliesslich Landerwerb, 3. bis zu drei Viertel der Kosten für auswärtige Sonderschulung.

114 Die Höhe der Beiträge wird dabei unter Berücksichtigung der Leistungen des Trägers, des Bundes und von Dritten festgesetzt²⁰³. Die Kostenanteile werden vom Kanton Zürich für Kinder und Jugendliche mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton übernommen²⁰⁴.

²⁰⁰ § 5 Abs. 1 V über die Finanzierung der Sonderschulung; § 65 Abs. 1 VSG.

²⁰¹ § 65 Abs. 1 VSG.

²⁰² § 65 Abs. 2 VSG.

²⁰³ § 65 Abs. 3 VSG. Die beitragsberechtigten Betriebskosten werden in den §§ 8 ff. der V über die Finanzierung der Sonderschulung näher aufgeführt.

115 Der Kanton vergütet den Schulheimen pro anrechenbaren Aufenthaltstag die kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten abzüglich der Versorgertaxen²⁰⁵. Sowohl die Höhe der Versorgertaxen als auch der kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten legt die Bildungsdirektion gesondert fest²⁰⁶. Der Kanton richtet somit Beiträge an Kosten aus, die nicht direkt mit einem fremdplatzierten Kind und dessen Unterhalt in Verbindung gebracht werden können, sondern den Betrieb der Schule im Allgemeinen betreffen. Es handelt sich wie bei den Jugendheimen um Pauschalbeträge, die sich an kalkulierten Werten und nicht an den tatsächlichen Aufwendungen oder am Einzelfall orientieren. Sie sind bedarfsunabhängig.

c) Wohngemeinde (Versorgertaxen)

ca) Grundsatz

116 Nach § 64 Volksschulgesetz trägt die Wohngemeinde der Eltern die Kosten der Sonderschulung. Diese Regelung weicht von der üblichen schulrechtlichen Anknüpfung ab, wonach die Wohnortsgemeinde der Schülerin oder des Schülers, die gewöhnlich mit der Schulortsgemeinde übereinstimmt (§§ 10 und 11 VSG), für die Schulung und Finanzierung zuständig ist²⁰⁷. Die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung führt präzisierend aus, dass bei Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge und getrenntem Wohnsitz die Wohngemeinde jenes Elternteils die Kosten trägt, bei dem die Schülerin oder der Schüler wohnen würde²⁰⁸. Unter die Kosten der Sonderschulung fallen die Aufwendungen für Unterricht, Therapien, Erziehung und Betreuung, Schulweg und Unterkunft in Sonderschulen und Schulheimen sowie die Kosten des Einzelunterrichts und für den Unterricht in Spitalschulen²⁰⁹.

cb) Versorgertaxen

117 § 19 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung bestimmt, dass die Versorgertaxen nicht vom Kanton übernommen werden und die Schulheime den zuweisenden Be-

²⁰⁴ § 19 Abs. 3 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

²⁰⁵ Vgl. § 19 Abs. 1 V über die Finanzierung der Sonderschulung. Die Bildungsdirektion verfügte per 1. August 2008 für Sonderschulheime Versorgertagen (Gemeindebeitrag) von Fr. 280.00/Tag.

²⁰⁶ § 13 Abs. 1 V über die Finanzierung der Sonderschulung (Nettotageskosten); § 19 Abs. 2 i.V.m. § 14 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

²⁰⁷ RRB Nr. 1436/2009, I. B. 7.

²⁰⁸ § 2 Abs. 1 und 2 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

²⁰⁹ Die Änderung von § 64 Abs. 1 VSG vom 16. Mai 2011 sieht folgenden Satzschluss vor: "... in Sonderschulen und Schulheimen sowie die Kosten *der integrierten Sonderschulung und des Einzelunterrichts*", ABI 2011, 1536. Die Referendumsfrist lief am 26. Juli 2011 unbenutzt ab. Vgl. auch § 2 Abs. 1 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

hörden aus dem Kanton Zürich pro anrechenbaren Aufenthaltstag die festgelegte Versorger-taxe in Rechnung stellen müssen. Darauf wird nachstehend eingegangen.

cc) Schulgemeinde und politische Gemeinde

118 Gemäss § 4 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung, unter dem Randtitel „Aufteilung zwischen Schulgemeinde und politischer Gemeinde bei stationären Massnahmen“, werden der Schulgemeinde die Kosten für den Unterricht und die Therapien gemäss der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen²¹⁰ vollständig auferlegt, wenn die Einweisung vorwiegend aus sozialen Gründen erfolgt (lit. a). Wenn die Einweisung aus schulischen und aus sozialen Gründen erfolgt oder die Gründe für die Einweisung nicht eindeutig feststellbar sind, trägt die Schulgemeinde die Hälfte der gesamten Kosten (lit. b)²¹¹. Die hälftige Kostenaufteilung greift auch dann, wenn den sozialen Gründen für die Einweisung im Vergleich zu den schulischen Gründen nur geringes Gewicht zukommt²¹². Die Schulgemeinde trägt somit stets einen Teil der Kosten eines Schulheims. Je nach den Gründen der Unterbringung variiert die Anteilshöhe. Die restlichen Kosten hat die politische Gemeinde zu tragen.

cd) Politische Gemeinde

(i) Ausgangslage

119 Bei der Kostentragung durch die politische Gemeinde ist umstritten, ob die Regeln des Sozialhilferechts zur Anwendung kommen oder ob die Kostentragung durch § 64 Abs. 1 VSG abschliessend geregelt ist und damit zusammenhängend, ob die politische Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz oder am Unterstützungswohnsitz zuständig ist²¹³.

(ii) Gesetzesauslegung

120 1) Weder das Volksschulgesetz noch die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung erwähnen das Sozialhilfegesetz bzw. eine Kostenübernahme durch die Sozialhilfe. Die Anwendbarkeit des Sozialhilfegesetzes wird für diesen Bereich somit nicht speziell geregelt.

²¹⁰ VSM, LS 412.103.

²¹¹ § 4 Abs. 1 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

²¹² VGr, 21. Dezember 2009, VK.2009.5, E. 4.4.

²¹³ WIDMER JUDITH, Rz 60. Vgl. auch VGr, 27. Januar 2010, VK.2009.3, wo die Frage offen gelassen wurde.

- 121 2) Ein Blick in die Materialien zeigt, dass die aufgeworfene Frage nicht diskutiert wurde. Einzig aus dem Umstand, dass der Regierungsrat zu § 4 Abs. 1 lit. b zur Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung angeführt hatte, „... in diesem Fall sollen Schul- und Fürsorgebehörden die anfallenden Kosten je zur Hälfte tragen“²¹⁴, ohne dies zu begründen oder an anderer Stelle, wo eine Erwähnung ebenfalls zu erwarten gewesen wäre, eine ähnliche Bemerkung zu machen²¹⁵, kann keine dem Wortlaut nicht entsprechende Auslegung gründen. Die Materialien vermögen somit nichts zur Erhellung beizutragen, sondern enthalten lediglich eine singuläre Behauptung, die unbelegt und unbegründet ist.
- 122 3) Die weiteren Auslegungsmethoden tragen nichts Wesentliches bei, das für die Übernahme der Kosten direkt durch die Sozialhilfe sprechen würde. Vielmehr scheint bei der Bestimmung im Vordergrund gestanden zu haben, dass die Kosten innerhalb der Wohngemeinde auch der Schulgemeinde auferlegt werden können. Dies war früher umstritten²¹⁶.
- 123 4) In der Literatur wird vorgebracht, dass an den Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen in Schulheimen bei sozialer oder gemischter Indikation wie bis anhin die Regeln des Sozialhilferechts zur Anwendung kämen, weshalb die politischen Gemeinden am Unterstützungswohnsitz zuständig seien und hierfür Sozialhilfeleistungen ausrichten würden. § 4 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung, welcher den Vollzug der §§ 64 und 65 Volksschulgesetz regle, habe nichts an der bisherigen Praxis des Verwaltungsgerichts in Bezug auf die Rechtsgrundlage der Leistung geändert²¹⁷.
- 124 Keiner der angeführten Verwaltungsgerichtsentscheide befasste sich mit der hier interessierenden Frage, welche Behörde innerhalb der politischen Gemeinde kostentragungspflichtig ist. Umstritten waren vielmehr die Kostenanteile zwischen der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde. Von einer einschlägigen verwaltungsgerichtlichen Praxis kann somit nicht gesprochen werden. Ebenfalls nicht zu entscheiden war bisher, ob bei einer Schulheimen-

²¹⁴ RRB betr. V über die Finanzierung der Sonderschulung, ABI 2007 2282.

²¹⁵ Bei § 4 Abs. 1 lit. a V über die Finanzierung der Sonderschulung ist noch die Rede von der politischen Gemeinde, welche neben der Schulgemeinde die Kosten zu tragen habe; ABI 2007 2282. Bei gleicher Gelegenheit hatte der Regierungsrat ausgeführt, dass bis zu den Verordnungsanpassungen die Schulheime im Bereich der stationären Unterbringung der Kinder bisher weitgehend nach dem gleichen System finanziert worden seien wie die Kinder- und Jugendheime. Der Gesetzgeber wolle dies beibehalten und ändere die beiden Verordnungen deshalb gleichzeitig (ABI 2007 2277). Bei der entsprechenden Bestimmung in der Verordnung über die Jugendheime erwähnt der Regierungsrat jedoch die Fürsorgebehörde nicht, sondern spricht einzig von der politischen Gemeinde (ABI 2007 2278 zu § 18e).

²¹⁶ Vgl. RRB betr. V über die Finanzierung der Sonderschulung, ABI 2007 2282, wonach langjährige Erfahrungen zeigen würden, dass sich Schulgemeinden und politische Gemeinden immer wieder uneinig seien, wer bei einer Platzierung in ein Schulheim die Schulungs-, Therapie-, Betreuungs- und Transportkosten zu zahlen habe.

²¹⁷ WIDMER JUDITH, Rz 61 mit Verweisen auf Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich.

weisung eines Kindes allein aus sozialen oder sozialen und schulischen Gründen die Fürsorgebehörde/Sozialbehörde direkt zur Übernahme der Kosten verpflichtet gewesen wäre. Den Sachverhalt ist zwar zu entnehmen, dass Sozial- bzw. Fürsorgebehörden zum Teil die Finanzierungen übernommen hatten²¹⁸, zu prüfen war aber weder die Grundlage noch die Rechtmässigkeit der Beiträge. Aus einem der Entscheide geht hingegen hervor, dass die Fürsorgebehörde „gestützt auf § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) subsidiäre Kostengutsprache“ für die Kosten der Fremdplatzierung – in ein Kinder- und Jugendheim - leistete²¹⁹. Die Entscheide sind somit nicht einschlägig. Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang aber, dass in jedem Entscheid ausdrücklich auf das Sozialhilfegesetz verwiesen und ausgeführt wurde, dass das Gesetz die persönliche und wirtschaftliche Hilfe an Personen regle, die sich in Not befinden würden²²⁰. Auch wenn die Entscheide somit nicht deutlich offen legen, weshalb die Fürsorgebehörden als Teil der politischen Gemeinden für die Finanzierungen zuständig waren, ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass sie es einzig gestützt auf das Sozialhilfegesetz waren.

- 125 5) Für die Diskussion ist auch die Rechtsordnung insgesamt massgebend. Dazu gehört insbesondere die Frage nach dem Sinn und Zweck des Sozialhilfegesetzes als höherrangiges Gesetz gegenüber der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung. Ein Blick auf die Aufgaben der Fürsorgebehörde ergibt Folgendes: Die Fürsorgebehörde erfüllt im Kanton Zürich Aufgaben in der Sozialhilfe²²¹. „Es sind vorab die Gewährleistung der persönlichen Hilfe, die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe gemäss dem Sozialhilfegesetz und die Berichterstattung an die Oberbehörden. Die Gemeindeordnung kann der Fürsorgebehörde weitere Aufgaben aus dem Sozialwesen übertragen, zu denken ist z.B. an die Verwaltung von Altersheimen, Kinderkrippen, Haushilfediensden und ähnlichen Einrichtungen“²²². Der Kanton behält der Fürsorgebehörde somit Aufgaben in finanzieller Hinsicht einzig im Zusammenhang mit dem Sozialhilfegesetz vor. Die Kosten für eine Sonderschulung fallen nicht darunter. Sie sind nirgendwo erwähnt. Sie erfüllen überdies die Voraussetzungen an eine wirtschaftliche Hilfe nicht. So sind die Kosten sowohl pauschalisiert als auch bedarfsunabhängig. Ein konkreter Zusammenhang zu einer individuellen, konkreten und aktuellen Notsituation ist in diesem Zeitpunkt nicht ersichtlich. Die direkte bzw. primäre Kostenübernahme der Sozialbehörde ist nach dem Gesagten nicht gesetzeskonform.

²¹⁸ Beschluss der Vormundschaftsbehörde: VGr, 28. Mai 2008, VK.2007.8.

²¹⁹ VGr, 11. April 2002, VB.2002.46, E. I.

²²⁰ VGr, 21. Dezember 2009, VK.2009.5, E. 1 und 4.3; VGr, 21. Januar 2009, VK.2008.1, E. 1 und 2.3.1; VGr, 28. Mai 2008, VK.2007.8, E. 1. und 2.3.; VGr, 18. Juli 2006, VK.2006.1, E. 1.1 und 2.2; VGr, 11. April 2002, VB.2002.46, E. 3 b); VGr, 28. August 2002, VK.2001.5, E. 1. und 2 b).

²²¹ H.R. THALMANN, § 79 N 3.

²²² H.R. THALMANN, § 79 N 3.1; vgl. auch JAAG TOBIAS, Rz. 4317 ff.; § 7 Abs. 1 und 2 SHG.

126 6) Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass keine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, nach der die Kosten der Sonderschulung direkt von der Sozialhilfe zu übernehmen sind. Dementsprechend ist primär die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der Eltern als Wohngemeinde (Schulgemeinde und politische Gemeinde) zuständig.

ce) Einweisungsgründe

127 Schulische Gründe werden vor allem angenommen, wenn das Kind dem Unterricht in Normal- und Sonderklassen aufgrund einer Behinderung nicht zu folgen vermag und es deshalb auf eine Sonderschulung in einem Heim angewiesen ist. Unwesentlich ist in diesem Fall, ob eine Heimeinweisung auch unter sozialen Gesichtspunkten sinnvoll gewesen wäre²²³.

128 Das Verwaltungsgericht hält zu den Einweisungsgründen fest: Eine klare Zuordnung der Gründe für eine Fremdplatzierung ist in vielen Fällen schwierig, weil fürsorgerische und schulische Gründe häufig zusammenwirken und sich gegenseitig bedingen. Deshalb dürfte es sich gemäss der zum früheren Recht ergangenen, aber insoweit weiterhin anwendbaren Praxis des Verwaltungsgerichts empfehlen, der Beurteilung der Behörde, welche als erste aktiv geworden ist, „in dem Sinn einen gewissen Vorrang einzuräumen, als von einer solchen Beurteilung in der Regel nicht abzuweichen ist, wenn sie auf hinreichenden Abklärungen und einer vertretbaren Würdigung beruht“. Es liegt weder im Interesse des Kindes noch dient es der Verfahrensökonomie, wenn einzig wegen Zufälligkeiten wie dem Wohnsitzwechsel der Sorgeberechtigten die getroffenen Massnahmen zum Wohl des Kindes sowie die ihnen zugrunde liegende Beurteilung stets wieder von Neuem in Frage gestellt würden²²⁴.

d) Eltern

129 Eltern sind unterhaltspflichtig. „Bei überwiegend schulischen Gründen bzw. insoweit, als Verhaltensstörungen aufgrund ungünstiger häuslicher Verhältnisse schulische Schwierigkeiten bewirken und dagegen schulische Massnahmen getroffen werden, gehören die *schulischen Massnahmen nicht* zum (den Eltern obliegenden) *Unterhalt* aufgrund der Unentgeltlichkeit eines ausreichenden, obligatorischen, staatlich überwachten Grundschulunterrichts (...). ... Im Übrigen tragen aber nach Art. 276 Abs. 1 ... die *Eltern die Kosten von Kindeschutzmassnahmen* bzw. Differenzbeiträge oder Kostenanteile für Einsparungen durch die auswärtige Platzierung“²²⁵.

²²³ VGr, 28. Mai 2008, VK.2007.8, E. 2.3.

²²⁴ VGr, 21. Dezember 2009, VK.2009.5, E. 4.5.

²²⁵ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 307 N 13. Vgl. auch BK-HEGNAUER, Art. 276 N 36.

- 130 Das Volksschulgesetz sieht vor, dass die Wohngemeinde von den Eltern in der Regel angemessene Beiträge an die Verpflegungskosten erhebt²²⁶. Begründet wird dies damit, dass die Eltern wegen der auswärtigen Verpflegung Kosten einsparen²²⁷. Die Bildungsdirektion legt die Höchstansätze fest²²⁸. Seit dem 1. Januar 2008 belaufen sie sich auf maximal Fr. 17.00 pro Verpflegungstag für Heimschülerinnen und Heimschüler²²⁹.
- 131 Die (pauschalen) Verpflegungsbeiträge der Eltern sind in den (pauschalen) Versorgertaxen enthalten. Im Sozialhilfe-Behördenhandbuch wird festgehalten, dass die Schulgemeinde die Auslagen für die auswärtige Verpflegung in einem Schulheim vorfinanziere und es sei die Schulgemeinde, die den Verpflegungsbeitrag den Eltern weiterverrechnen könne²³⁰. Das ist sachgerecht und es nicht ersichtlich, was dagegen sprechen würde.
- 132 Gemäss Verfügung der Bildungsdirektion vom 15. August 2008 über den Verpflegungsbeitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und Klassenlagern sodann wird die Erhebung des Elternbeitrags in das Ermessen der Schulpflege gestellt, weshalb beispielsweise bei kinderreichen Familien und bescheidenen Einkommensverhältnissen der Höchstansatz unterschritten werden könne. Das ist sachgerecht, denn es ist wie bei den Jugendheimen davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Eltern nicht wegen einer Heimeinweisung ihres Kindes zu Fürsorgefällen machen wollte²³¹. Das Ermessen der Gemeinde ist dabei gross.
- 133 Auch für die Nebenkosten haben wiederum grundsätzlich die Eltern aufzukommen. Können sie infolge Bedürftigkeit ihre Unterhaltungspflicht nicht erfüllen, verbleiben die Kosten bei der Gemeinde am Unterstützungswohnsitz des bedürftigen Kindes²³².
- 134 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Eltern für ihr Kind in einem Zürcher Schulheim mit Sonderschulbewilligung derzeit maximal Fr. 17.00/Tag Verpflegungskosten zuzüglich Nebenkosten zu tragen haben.

²²⁶ § 64 Abs. 2 VSG; § 2 Abs. 3 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

²²⁷ RRB betr. V über die Finanzierung der Sonderschulung, ABI 2007 2281.

²²⁸ § 2 Abs. 3 V über die Finanzierung der Sonderschulung.

²²⁹ Verfügung der Bildungsdirektion vom 15. August 2008 über den Verpflegungsbeitrag der Eltern bei auswärtigem Schulbesuch und Klassenlagern.

²³⁰ Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 4.3.3. betr. Innerkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 3.3. a.

²³¹ Vgl. ABI 1962 94.

²³² Vgl. Rz. 96 f.

3. Finanzierung Zürcher Schulheime ohne Sonderschulbewilligung

- 135 Zürcher Schulheime ohne Sonderschulbewilligung fallen nicht unter die im Volksschulgesetz geregelte Sonderschulung²³³. Dementsprechend sind auf sie weder die §§ 64 und 65 VSG noch ist die entsprechende Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung anwendbar, wonach u.a. die Wohngemeinde der Eltern – abweichend von der üblichen schulrechtlichen Anknüpfung²³⁴ – „die Kosten der Sonderschulung“ trägt. Zudem entfallen die Beiträge des Kantons.
- 136 Eine Kostenaufteilung zwischen der politischen Gemeinde und der Schulgemeinde, wie sie 2007 in § 4 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung klar und ausführlich fixiert wurde, ist für diese Fälle nicht vorgesehen, so dass von einem qualifizierten Schweigen auszugehen und dementsprechend kein Analogieschluss zulässig ist. Die Kosten sind demzufolge nicht aufzuteilen. Die unterhaltspflichtigen Eltern, die weder schlechter noch besser gestellt werden sollen, als wenn das Kind in einem bewilligten Schulheim untergebracht würde, haben auch hier Beiträge an die Verpflegungskosten zu übernehmen²³⁵. Ebenfalls von ihnen zu tragen sind die Nebenkosten²³⁶. Sind die Eltern bedürftig, verbleiben die Kosten schliesslich beim Gemeinwesen²³⁷.

E. Ausserkantonale Einrichtungen, die auf der IVSE-Liste stehen

1. Gesetzliche Grundlagen

- 137 Der Kanton Zürich trat per 1. Januar 2008 der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) bei. Diese löste die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) ab. Die Vereinbarung bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen²³⁸.

²³³ § 36 Abs. 4 VSG.

²³⁴ Vgl. Rz. 116.

²³⁵ § 11 VSG, der Schulgeld und Verpflegungskosten erwähnt.

²³⁶ Vgl. Rz. 94.

²³⁷ Vgl. Rz. 65 f. und 92 bzw. 96 analog.

²³⁸ Art. 1 Abs. 1 IVSE.

138 Nach Art. 31 Abs. 1 IVSE bezeichnet der Standortkanton die Einrichtungen in seiner Zuständigkeit. Das Zentralsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) führt eine Liste der Einrichtungen beziehungsweise derjenigen Abteilungen, welche der IVSE unterstellt sind²³⁹. Im Kanton Zürich sind alle beitragsberechtigten Jugendheime und alle anerkannten Sonderschuleinrichtungen IVSE-angemerkt. Verbindungsstelle ist die Bildungsdirektion²⁴⁰.

2. Finanzierung

a) Bund

139 Früher beteiligte sich der Bund umfassender als heute an den Kosten der Heime. Mit den Beschlüssen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) entfallen vorherige individuelle Schul- und Kostengeldbeiträge der IV in der Sonderschulung²⁴¹. Als individuelle Leistungen der Sozialversicherungen verbleiben Vergütungen der IV oder Krankenkassen für medizinisch-therapeutische Leistungen sowie – soweit sie dazu gezählt werden – die Hilflosenentschädigungen und die Intensivpflegezuschläge²⁴².

b) Kanton Zürich

ba) IVSE

140 Die IVSE hält als Grundsatz fest, dass die zahlungspflichtigen Stellen und Personen des Wohnkantons der Einrichtung des Standortkantons die Leistungsabgeltung für die Leistungsdauer schulden²⁴³. Der Wohnkanton sichert der Einrichtung des Standortkantons mittels der Kostenübernahmegarantie die Leistungsabgeltung zu Gunsten der Person für die zu garantierende Periode zu²⁴⁴. Die Kostenübernahmegarantie ist vor der Unterbringung oder vor dem Eintritt der Person von der Verbindungsstelle des Standortkantons bei der Verbindungsstelle des Wohnkantons einzuholen²⁴⁵. Kann das Gesuch um Kostenübernahmegarant-

²³⁹ Art. 32 Abs. 1 IVSE.

²⁴⁰ Amt für Jugend und Berufsberatung, Zentralstelle Kinder- und Jugendheime, Dörflistrasse 120, 8090 Zürich.

²⁴¹ Kommentar IVSE, S. 12.

²⁴² Kommentar IVSE, S. 12.

²⁴³ Art. 19 Abs. 2 IVSE.

²⁴⁴ Art. 19 Abs. 1 IVSE.

²⁴⁵ Art. 26 Abs. 1 IVSE.

tie wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht vor Beginn der Unterbringung oder des Eintritts der Person in der Einrichtung gestellt werden, so ist es so rasch als möglich nachzuholen²⁴⁶. Die Leistungsabgeltung setzt sich aus einem Staatsbeitrag²⁴⁷ und aus dem Beitrag der Unterhaltspflichtigen zusammen²⁴⁸.

- 141 Für den Subventionsteil ist u.a. der anrechenbare Aufwand massgebend. Darunter fallen die für die Leistung erforderlichen Personal- und Sach- inkl. Kapitalkosten und Abschreibungen²⁴⁹. Nicht dazu zählen: Abschreibungen auf bebautem und unbebautem Land, Kosten für Schülertransporte, individuelle Nebenkosten wie Kleider, Taschengeld, individuelle Freizeitaktivitäten ausserhalb des Angebotes der Einrichtung, Fahrtkosten nach Hause und bei individuellen Ferien, sowie Kosten für individuelle ärztliche und zahnärztliche Behandlung sowie für individuelle Medikamente²⁵⁰. Massgebend sind somit Kriterien, die keinen Bezug zum Kind/Jugendlichen bzw. seinen Eltern aufweisen. Ihnen kommt deshalb zu Recht Subventionscharakter zu²⁵¹.
- 142 Bei den Beiträgen der Unterhaltspflichtigen wollten die Kantone ihre Tarifhoheit nach Möglichkeit respektiert haben und es wurde schliesslich eine „funktionale und damit dynamische Definition“²⁵² vereinbart²⁵³. Diese Beiträge können der Sozialhilfe belastet werden²⁵⁴.
- 143 Indem die IVSE ausdrücklich und klar nur die Beiträge der Unterhaltspflichtigen als sozialhilfeberechtigt bestimmt, gelten andere Leistungen nicht als Unterstützungen. Sie können deshalb nicht der Sozialbehörde weiterverrechnet werden.

²⁴⁶ Art. 26 Abs. 2 IVSE.

²⁴⁷ Nach Art. 23 IVSE kann die Leistungsabgeltung durch die Methode D (Defizitdeckung) oder die Methode P (Pauschalen) erfolgen. Bei der Defizitdeckung leistet der Wohnkanton Vorschusszahlungen an das Restdefizit. Die Abrechnung erfolgt im Nachhinein. Vgl. IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung, A. Ziff. 7.2.

²⁴⁸ Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 4.3.2. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, Ziff. 2.1.

²⁴⁹ Art. 21 Abs. 1 IVSE.

²⁵⁰ IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung, Ziff. 3.5.

²⁵¹ Kommentar IVSE, S. 12; vgl. VGr, 14. Juli 2010, VB.2010.165, E. 3.3.1.2.

²⁵² Kommentar IVSE, S. 13.

²⁵³ Bereits im Kommentar zur Heimvereinbarung (IHV) vom 2. Februar 1984 wurde zu Art. 13 Abs. 1 festgehalten, dass ein Kostgeld als Richtlinie festgesetzt werde, das ‚in der Regel einem normalen, leicht erhöhten Hotelpreis entsprechend soll‘.

²⁵⁴ Art. 22 Abs. 2 IVSE.

bb) Kantonale Regelungen

- 144 Die IVSE findet interkantonal Anwendung. Innerkantonal haben gemäss Sozialhilfe-Behördenhandbuch nach ständiger Praxis die zivilrechtliche Wohngemeinde des platzierten Kindes bzw. bei Platzierungen in Schulheimen die zivilrechtliche Wohngemeinde der Eltern und die Schulgemeinde für die Kosten der Fremdplatzierung im Umfang der von der Bildungsdirektion festgelegten Versorgertaxen aufzukommen. Soweit die Platzierungskosten höher als die Versorgertaxen seien, übernehme der Kanton gestützt auf § 9b JugendheimeG bzw. § 65 Abs. 5 VSG das Defizit²⁵⁵. Die Versorgertaxen wurden von der Bildungsdirektion gleich hoch wie für die innerkantonalen Einrichtungen festgesetzt²⁵⁶.
- 145 Eine ausdrückliche Bestimmung betreffend die innerkantonale Kostenverteilung bei Sachverhalten nach der IVSE existiert nicht. Namentlich der seit dem 1. Januar 2008 anwendbare § 18e Verordnung über die Jugendheime bezieht sich gemäss Wortlaut einzig auf innerkantonale Heimeinweisungen.
- 146 Kinderschutzmassnahmen fallen in die Zuständigkeit der Gemeinde am Wohnsitz des Kindes²⁵⁷. Auch für die Belange im Bereich Sonderschulung ist im Kanton Zürich die Gemeinde zuständig²⁵⁸. Es handelt sich somit bei Unterbringungen von Kindern in Einrichtungen um Gemeindeaufgaben. Damit ist die Gemeinde grundsätzlich auch (mindestens teilweise) für die Finanzierungen verantwortlich. So hielt bereits der Regierungsrat 1984 im Hinblick auf den Heimvereinbarungsbeitritt fest, dass mit einer Erhöhung der Mindestansätze der zürcherischen Versorgertaxen für inner- und ausserkantonale Heimplatzierungen insgesamt eine Mehrbelastung der Staatskasse vermieden werden könne, weil diese vor allem die Gemeinden zusätzlich belasten würden²⁵⁹. Es ist somit innerkantonal von einer einheitlichen Finanzierungsregelung auszugehen, unabhängig davon, ob ein Kind im Kanton oder ausserhalb des Kantons platziert wird. Hätte der Gesetzgeber bei ausserkantonalen Sachverhalten eine andere Regelung und damit u.a. Zuständigkeit und Kostentragungspflicht entflechten wollen, hätte er dies mit einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage tun müssen. Das geschah

²⁵⁵ Sozialhilfe-Behördenhandbuch Kapitel 4.3.2. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, Ziff. 2.1., und Kapitel 4.3.4. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 2.1., beide Stellen mit Verweis auf die Verfügung der Bildungsdirektion vom 15.08.2008 über die Versorgertaxen in beitragsberechtigten Sonderschulen und Schulheimen sowie Jugendheimen.

²⁵⁶ Verfügung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 15. August 2008 betreffend Versorgertaxen in beitragsberechtigten Tagesonderschulen, Sonderschulheimen und Jugendheimen.

²⁵⁷ Art. 315 Abs. 1 ZGB.

²⁵⁸ § 35 VSG.

²⁵⁹ RRB Nr. 3861/1984.

nicht²⁶⁰. Unterschiedliche Regelungen, je nachdem, wo das Kind untergebracht wird, wären denn auch nicht sachgerecht und sinnvoll. Bei unterschiedlich hohen finanziellen Lasten für die Gemeinden wären diese ansonsten allenfalls versucht, ein Kind nicht mehr seinem Wohl entsprechend zu platzieren, sondern allein unter dem Gesichtspunkt der geringsten finanziellen Belastung für die Gemeindekasse. Das würde dem öffentlichen Interesse klar widersprechen.

- 147 Nach dem Gesagten sind die Kosten für ausserkantonale Einrichtungen analog zu den innerkantonalen Platzierungen auf den Kanton und die Gemeinden zu verlegen. Mit anderen Worten werden den Gemeinden somit in der Regel die Versorgertaxen auferlegt. Bei Jugendheimen sind die Gemeinden am Wohnsitz des Kindes, bei Schulheimen die Wohngemeinden der Eltern in die Pflicht zu nehmen. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden²⁶¹.

c) Eltern

- 148 Die Eltern haben grundsätzlich für die Nebenkosten aufzukommen²⁶². Sie haben ausserdem gemäss der IVSE an die Kosten der Unterbringung in einem anderen Kanton beizutragen. Die Höhe ihrer Beiträge im Rahmen der IVSE entspricht den mittleren Tagesaufwendungen für Kost und Logis für eine Person in einfachen Verhältnissen²⁶³. Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren ging im Jahr 2008 von Beträgen zwischen Fr. 25.00 und Fr. 30.00 pro Tag aus²⁶⁴. Der Kanton Zürich setzt für die Jugendheime einen Betrag von Fr. 30.00 und für die Schulheime einen Verpflegungskostenbeitrag von maximal Fr. 17.00 ein²⁶⁵.
- 149 Weitere Kosten, namentlich die von den Gemeinden zu übernehmenden Versorgertaxen, können den Eltern nicht auferlegt werden.
- 150 Gemäss ausdrücklicher Erwähnung in Art. 22 Abs. 2 IVSE können die nicht geleisteten Beiträge der Unterhaltspflichtigen der Sozialhilfe belastet werden. Da es sich dabei um interkan-

²⁶⁰ § 65 Abs. 5 VSG beispielsweise äussert sich nicht zur kantonsinternen Regelung und ist diesbezüglich auch nicht abschliessend formuliert.

²⁶¹ Jugendheime: Rz. 102 f. und Rz. 108; Schulheime: Rz. 116 ff. und Rz. 135.

²⁶² Vgl. Rz. 94 ff.

²⁶³ Art. 22 Abs. 1 IVSE.

²⁶⁴ Kommentar IVSE zu Art. 22. Bereits im Schreiben an die der interkantonalen Heimvereinbarung angeschlossenen Kantone vom 7. Juni 1988 empfahl die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren das Kostgeld (= Versorgerbeitrag) auf maximal Fr. 25.00 festzusetzen.

²⁶⁵ Sozialhilfe-Behördenhandbuch Kapitel 4.3.2. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, Ziff. 2.1. und Kapitel 4.3.4. betr. Ausserkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 2.1. mit Verweis auf das Kapitel 4.3.3. betr. Innerkantonale Platzierungen in Schulheimen, Ziff. 3.3.

tonale Sachverhalte handelt, ist das ZUG anwendbar, das regelt, welcher Kanton für die Unterstützung einer bedürftigen Person zuständig ist²⁶⁶.

d) Private Platzierung

151 Bei einer rein privaten Fremdplatzierung durch die Eltern²⁶⁷ ist die IVSE nicht anwendbar.

3. Ausserkantonale Einrichtungen, die nicht auf der IVSE-Liste stehen

152 Stehen ausserkantonale Einrichtungen nicht auf der IVSE-Liste, ist die Vereinbarung nicht anwendbar. Ebenfalls nicht herangezogen werden kann das JugendheimeG, das sich auf vom Kanton anerkannte Jugendheime bezieht. Damit entfallen Beiträge des Staates. Dasselbe gilt analog für Einweisungen in Schulheime. So leistet der Kanton nach § 65 Abs. 3 VSG nur Beiträge gestützt auf eine interkantonale Vereinbarung. Als Kostenträger verbleiben damit die Gemeinden und die Eltern.

153 Bezüglich Jugendheime ist darauf abzustellen, ob es sich um eine behördliche oder eine private Fremdplatzierung handelt²⁶⁸. Je nachdem sind die Behörden am Wohnsitz des Kindes oder die Eltern Kostenträger.

154 Bei einer Unterbringung in einem Schulheim ist davon auszugehen, dass – ebenfalls mangels einer speziellen gesetzlichen Regelung – das oben Gesagte analog gilt. Wesentlich für die Kostentragung ist deshalb auch hier die Art der Unterbringung. Bei einer behördlichen Fremdplatzierung ist die örtliche Schulpflege, d.h. die Schulpflege am Wohnort des Kindes²⁶⁹, kostenpflichtig. Eine Aufteilung der Kosten zwischen der politischen Gemeinde und der Schulgemeinde je nach Einweisungsgrund ist nicht vorgesehen, nachdem die Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung nicht anwendbar ist²⁷⁰.

²⁶⁶ Art. 1 Abs. 1 ZUG.

²⁶⁷ Vgl. Rz. 21.

²⁶⁸ Vgl. Rz. 19 ff.

²⁶⁹ Vgl. Rz. 136 analog.

§ 10 Satz 1 VSG. Der Wohnort des Kindes „entspricht meistens dem zivilrechtlichen Wohnsitz und dieser dem Schulort, wo der Unterricht in der Regel unentgeltlich besucht werden kann (§ 11 Abs. 1 VSG). Wohnorts- und Schulortsgemeinde sind hingegen nicht immer identisch. Der schulrechtliche Wohnort entspricht gewöhnlich dem Ort, an dem das Kind die Schule besuchen würde, wenn es nicht auswärts (in einer Sonderschule oder in einem Schulheim) geschult würde“; RRB Nr. 1436/2009, I. B. 7.

²⁷⁰ Vgl. Rz. 136 analog.

- 155 Ist die Gemeinde Kostenträgerin, so kommt sie auch für den Unterhalt des Kindes auf, der grundsätzlich von den Eltern zu tragen wäre²⁷¹. Einigt sich die Gemeinde nicht mit den Eltern bezüglich des von jenen zu übernehmenden Betrages, ist das Zivilgericht anzurufen. Davon ist jedoch abzusehen, wenn die Eltern selbst bedürftig sind. In einem solchen Fall tragen die Eltern somit keine Kosten²⁷². Soweit die Gemeinde Sozialhilfe für ein bedürftiges Kind zahlt, ist die Unterstützungswohnsitzgemeinde des Kindes zuständig.

F. Einzelne Erkenntnisse in einer Zusammenfassung

- 156 Das Kind hat in der Regel einen von den Eltern als Inhaber der elterlichen Sorge abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitz am gemeinsamen Wohnsitz der Eltern. Ist den Eltern die Obhut nicht entzogen, ist es unerheblich, wo sich das Kind tatsächlich aufhält und ob es sich unter der Obhut der Inhaber der elterlichen Sorge befindet (siehe vorne, Rz. 6 ff.). Ändern die Eltern den Wohnsitz, wechselt auch der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes.
- 157 Ein Kind ist bedürftig, wenn seine Eltern – unabhängig von ihrer Leistungspflicht – die Unterhaltspflichten ihm gegenüber nicht erfüllen (siehe vorne, Rz. 12). Sein Unterstützungswohnsitz befindet sich am letzten (Unterstützungs-)Wohnsitz der Eltern oder eines Elternteils, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt (siehe vorne, Rz. 14 und 49). Der Unterstützungswohnsitz bleibt so lange bestehen, als das Kind fremdplatziert ist bzw. von den Eltern getrennt lebt. Umplatzierungen und Wohnsitzwechsel der Eltern ändern an der Zuständigkeitsordnung nichts (siehe vorne, Rz. 16).
- 158 Die familienrechtliche Unterhaltspflicht der Eltern geht der Unterstützung des bedürftigen Kindes durch das Gemeinwesen vor. Deshalb kann das Gemeinwesen seine Auslagen von den Eltern zurückfordern. Bei Uneinigkeit mit den Eltern hat das Gemeinwesen den Weg des Zivilprozesses zu beschreiten (siehe vorne, Rz. 65 f.).
- 159 Die vom Kanton als beitragsberechtigt anerkannten Jugend- und Schulheime erhalten Staatsbeiträge (siehe vorne, Rz. 100 sowie Rz. 113). Die verbleibenden Kosten sind bei behördlicher Fremdplatzierung vom Heim den zuweisenden Behörden in Rechnung zu stellen (siehe vorne, Rz. 102 f. und 117 f.).

²⁷¹ Art. 276 ZGB.

²⁷² Vgl. Rz. 65 f. und Rz. 96.

- 160 Die vom Kanton als beitragsberechtigt anerkannten Jugend- und Schulheime stellen den zuweisenden Behörden aus dem Kanton Zürich Versorgertaxen in Rechnung (siehe vorne, Rz. 101 und 115). Diese sind dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu belasten (siehe vorne, Rz. 89). Sind die Eltern bedürftig, verbleiben die in den Versorgertaxen enthaltenen Elternbeiträge (und die ebenfalls von den Eltern grundsätzlich zu tragenden Nebenkosten) bei der Gemeinde (siehe vorne, Rz. 92 und 96 f.).
- 161 Der Gemeindegostenanteil bei einer Platzierung in einem Jugendheim aus sozialen und familiären Gründen ist in der Regel von der Behörde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes zu tragen (siehe vorne, Rz. 103).
- 162 Der Gemeindegostenanteil der Sonderschulung ist nicht von der Sozialhilfe zu übernehmen. Kostenträgerin ist die Gemeinde (Schulgemeinde, politische Gemeinde) am zivilrechtlichen Wohnsitz der Eltern (siehe vorne, Rz. 126).
- 163 Bei Platzierungen in ausserkantonalen Einrichtungen, die auf der IVSE-Liste stehen, werden den Gemeinden in der Regel die Versorgertaxen, die keine Unterstützungen darstellen, auferlegt (siehe vorne, Rz. 143 und 147). Bei Jugendheimen sind die Gemeinden am Wohnsitz des Kindes, bei Schulheimen die Wohngemeinden der Eltern in die Pflicht zu nehmen (siehe vorne, Rz. 147).

VI. Antworten

A. Fragen Teil 1

1. Vorbemerkungen

- 164 Bei den nachstehenden Fragen sind allfällige Leistungen der Sozialversicherungen ausgeklammert. Auf die Variante, dass bedürftige Eltern ihr Kind privat fremdplatzieren, wird nachfolgend nur punktuell eingegangen, weil in solchen Fällen die Heime im Zuge der vorgängig einzuholenden Kostengutsprachen kaum Verträge mit den Eltern abschliessen werden.

2. Beitragsberechtigte Zürcher Kinder- und Jugendheime

- 165 a) *Welche Kosten gehen zulasten der Gemeinde?*
Die politische Gemeinde hat die Versorgertaxen zu tragen (siehe vorne, Rz. 103).

b) Welche Gemeinde ist im konkreten Fall Kostenträger (zivilrechtlicher Wohnsitz der Eltern, zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes)?

Die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes ist Kostenträgerin (siehe vorne, Rz. 18, 22 und 103).

c) Aus welchen Gemeindemitteln sind die Kosten zu tragen?

Die Versorgertaxen sind dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu belasten (siehe vorne, Rz. 89).

d) Welche Kosten müssen die Eltern übernehmen?

Bei einer privaten Unterbringung des Kindes durch die Eltern tragen diese die Kosten (siehe vorne, Rz. 24 und 104). Bei einer behördlichen Unterbringung kann die Gemeinde bei den Eltern eine angemessene Beteiligung an den Versorgertaxen einfordern (siehe vorne, Rz. 107). Daneben tragen die Eltern stets die Nebenkosten des Kindes (siehe vorne, Rz. 94 und 106).

e) Welche Kosten werden über die Sozialhilfe finanziert, wenn die Eltern bedürftig sind?

Bei einer privaten Unterbringung des Kindes durch bedürftige Eltern hat die Sozialhilfe für sämtliche Kosten, die den Eltern als Vertragspartner anfallen würden, aufzukommen (siehe vorne, Rz. 105).

Bei einer behördlichen Fremdplatzierung verbleiben die Nebenkosten des Kindes bei der Sozialhilfe (siehe vorne, Rz. 106 f.).

f) Welche Sozialbehörde ist zuständig, diejenige am Unterstützungswohnsitz der Eltern oder diejenige am Unterstützungswohnsitz des Kindes?

Da es sich um Beiträge handelt, die von den Eltern als Unterhaltspflichtige zu bezahlen wären, von ihnen jedoch nicht geleistet werden können, gilt das Kind ebenfalls als bedürftig, weshalb die Gemeinde an seinem Unterstützungswohnsitz zuständig ist (siehe vorne, Rz. 11 ff. und 65).

g) In welchem Umfang können Platzierungskosten über die Zusatzleistungen finanziert werden, wenn ein Elternteil eine AHV- oder eine IV-Rente bezieht?

Zusatzleistungen schliessen eine bestehende finanzielle Lücke, um das Existenzminimum zu decken. Sie tragen somit zum Kinderunterhalt bei und können dementsprechend für die Platzierungskosten herangezogen werden (siehe vorne, Rz. 63 ff.). Bei einer behördlichen Fremdplatzierung handelt es sich umfangmässig um die vom Kanton und den Gemeinden grundsätzlich nicht zu deckenden Kosten, d.h. um die von den unterhaltspflichtigen Eltern zu leistenden Nebenkosten für das Kind und den Elternbeitrag ans Jugendheim. Für die Elternbeiträge sind im Kanton Zürich Pauschalbeträge (unter dem Titel „Heimtaxen“ nach § 11

Abs. 1 ZLG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG) und für die Nebenkosten Maximalbeträge festgehalten (siehe hinten, Rz. 178 f.).

h) In welchem Umfang beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung von Platzierungen?

Der Kanton vergütet den einzelnen Jugendheimen pro anrechenbaren Aufenthaltstag die kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten abzüglich der Versorgertaxen (siehe vorne, Rz. 101).

i) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes innerhalb des Kantons Zürich aus?

Der neue Wohnsitz der Eltern ist zugleich der neue Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 6). Damit ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen (siehe vorne, Rz. 18).

Bezüglich Finanzierung ist Folgendes festzuhalten: Keinen Einfluss hat der innerkantonale Wohnsitzwechsel der Eltern auf die vom Kanton auszurichtenden Staatsbeiträge.

Hinsichtlich der Gemeindebeiträge ist § 18e Verordnung über die Jugendheime zu entnehmen, dass die Versorgertaxen vom Heim den zuweisenden Behörden in Rechnung zu stellen sind. Die Finanzierung ist somit nicht direkt an die Wohngemeinde der Eltern oder des Kindes geknüpft, so dass ein Wohnsitzwechsel keinen automatischen Übergang der Finanzierungsverantwortung für die Versorgertaxen auf die neue Wohnsitzgemeinde bewirkt. Dies deckt sich sinngemäss mit der Regelung in der IVSE, wo ausdrücklich vorgesehen ist, dass bei einem Wohnkantonswechsel eine neue Kostenübernahmegarantie notwendig ist. Bei Jugendheimen knüpft die Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand somit an den Heimvertrag an. Er ist von der bisherigen Gemeinde/Behörde zu beenden, vorzugsweise, indem der von ihr eingegangene Heimvertrag in Absprache mit der neuen Gemeinde auf den Zeitpunkt des Wohnsitzwechsels auf jene übertragen wird. Analoges gilt bei einer Kostengutsprache. Notfalls muss die bisherige Gemeinde den Heimvertrag kündigen bzw. die Kostengutsprache aufheben, da sie nach dem Wohnsitzwechsel grundsätzlich finanziell nicht mehr zuständig ist.

j) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes in einen andern Kanton aus?

Der neue ausserkantonale Wohnsitz der Eltern ist zugleich der neue Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 6). Damit ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen (siehe vorne, Rz. 18).

Da alle beitragsberechtigten Jugendheime im Kanton Zürich IVSE-anerkannt sind, ist die IVSE anwendbar. Dementsprechend muss der Standortkanton Zürich beim neuen Wohnkan-

ton eine Kostenübernahmegarantie einholen²⁷³. Das Gesuch ist vor dem Wechsel einzuholen, kann jedoch ausnahmsweise auch rückwirkend gestellt werden²⁷⁴.

3. Nicht beitragsberechtigte Zürcher Kinder- und Jugendheime

166 a) *Welche Kosten gehen zulasten der Gemeinde?*

Die Gemeinde trägt keine Kosten, wenn die Eltern selbst ihr Kind in einem Jugendheim unterbringen (siehe vorne, Rz. 24 und 108). Handelt es sich um eine behördliche Unterbringung, hat die Gemeinde für die Kosten, abzüglich eines Elternbeitrages, aufzukommen (siehe vorne, Rz. 108). Staatsbeiträge gibt es keine (siehe hinten, Bst. h).

b) *Welche Gemeinde ist im konkreten Fall Kostenträger (zivilrechtlicher Wohnsitz der Eltern, zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes)?*

Kostenträgerin ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 18 und 103)

c) *Aus welchen Gemeindemitteln sind die Kosten zu tragen?*

Die Kosten sind – nicht anders wie die Versorgertaxen bei anerkannten Jugendheimen – dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu belasten (siehe vorne, Rz. 108 und 165 Bst. c).

d) *Welche Kosten müssen die Eltern übernehmen?*

Die Eltern tragen die Kosten vollumfänglich, wenn sie ihr Kind in einem Jugendheim unterbringen (siehe vorne, Rz. 24 und 108). Bei einer behördlichen Unterbringung des Kindes tragen sie grundsätzlich die Nebenkosten und einen von der Gemeinde mit den Eltern vereinbarten bzw. gerichtlich festgelegten Elternbeitrag (siehe vorne, Rz. 108 und 107).

e) *Welche Kosten werden über die Sozialhilfe finanziert, wenn die Eltern bedürftig sind?*

Die Sozialhilfe hat grundsätzlich alle Kosten zu tragen, welche die Eltern bei finanzieller Leistungsfähigkeit zu tragen hätten (siehe vorne, Rz. 108 f.)

f) *Welche Sozialbehörde ist zuständig, diejenige am Unterstützungswohnsitz der Eltern oder diejenige am Unterstützungswohnsitz des Kindes?*

Da es sich um Beiträge handelt, die von den Eltern als Unterhaltspflichtige zu bezahlen wären, jedoch nicht geleistet werden können, gilt das Kind ebenfalls als bedürftig, weshalb die Gemeinde an seinem Unterstützungswohnsitz zuständig ist (siehe vorne, Rz. 11 ff. und 65).

²⁷³ Art. 27 Abs. 1 IVSE.

²⁷⁴ Art. 26 IVSE analog.

g) In welchem Umfang können Platzierungskosten über die Zusatzleistungen finanziert werden, wenn ein Elternteil eine AHV- oder eine IV-Rente bezieht?

Zusatzleistungen sollen das soziale Existenzminimum decken und gehen der Sozialhilfe vor. Sie tragen somit zum Kinderunterhalt bei und können dementsprechend für die Platzierungskosten herangezogen werden (siehe vorne, Rz. 62 ff.). Bei einer behördlichen Fremdplatzierung handelt es sich umfangmässig um die von der Gemeinde grundsätzlich nicht zu deckenden Kosten, d.h. um die von den unterhaltspflichtigen Eltern zu leistenden Nebenkosten für das Kind und den Elternbeitrag ans Jugendheim (siehe hinten, Rz. 178 f.). Eine rechtsgleiche Behandlung wird erreicht, wenn bezüglich der Elternbeiträge dieselben Pauschalen (unter dem Titel „Heimtaxen“ nach § 11 Abs. 1 ZLG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG) sowie die Maximalbeträge für die Nebenkosten eingesetzt werden wie bei einem beitragsberechtigten Heim (siehe vorne, Rz. 165 Bst. g).

h) In welchem Umfang beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung von Platzierungen?

Bei den nicht anerkannten Jugendheimen beteiligt sich der Kanton nicht an der Finanzierung (siehe vorne, Rz. 108).

i) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes innerhalb des Kantons Zürich aus?

Der Wohnsitzwechsel der Eltern bewirkt einen Wohnsitzwechsel des Kindes (siehe vorne, Rz. 6). Damit ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen (siehe vorne, Rz. 18).

Bei der behördlichen Unterbringung eines Kindes in einem nicht anerkannten Jugendheim werden die Kosten für die öffentliche Hand nicht auf den Kanton und die Gemeinden aufgeteilt, sondern verbleiben der Gemeinde. Als Vertragspartnerin des Heimes ist primär sie kostentragungspflichtig. Wie bei einem Wohnsitzwechsel zu verfahren ist, ist nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Deshalb ist nach den privatrechtlichen Bestimmungen vorzugehen, d.h. die bisherige Gemeinde muss sich um das Verpflichtungsende aus dem Heimvertrag auf den Wohnsitzwechsel hin kümmern (siehe vorne, Rz. 165 Bst. i analog).

j) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes in einen andern Kanton aus?

Der neue ausserkantonale Wohnsitz der Eltern ist zugleich der neue Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 6). Damit ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen (siehe vorne, Rz. 18).

Da der Kanton lediglich Vereinbarungen mit anderen Kantonen treffen kann über die Beteiligung an den Kosten von Kinder- und Jugendheimen, die von ihm geführt oder unterstützt werden²⁷⁵, ist die IVSE hier nicht anwendbar und der Kanton Zürich diesbezüglich nicht zu

²⁷⁵

§ 9a JugendheimeG.

involvieren. Damit kann auf das bei einem innerkantonalen Wohnsitzwechsel Gesagte analog verwiesen werden, wonach sich die bisher zuständige Gemeinde in Anwendung der privatrechtlichen Bestimmungen um das Ende ihrer Verpflichtung aus dem Heimvertrag auf den Wohnsitzwechsel hin kümmern muss.

4. Zürcher Schulheime, die als Sonderschuleinrichtungen anerkannt sind

167 *a) Welche Kosten gehen zulasten der Gemeinde?*

Die Gemeinde hat die Versorgertaxen zu tragen (siehe vorne, Rz. 117).

b) Welche Gemeinde ist im konkreten Fall Kostenträger (zivilrechtlicher Wohnsitz der Eltern, zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes)?

Kostenträgerin ist die Wohngemeinde der Eltern (siehe vorne, Rz. 116).

c) Aus welchen Gemeindemitteln sind die Kosten zu tragen?

Die Versorgertaxen sind dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu belasten (siehe vorne, Rz. 89 und 126). Die Aufteilung zwischen der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde ergibt sich aus dem Einweisungsgrund. Erfolgt die Einweisung vorwiegend aus sozialen Gründen trägt die Schulgemeinde die Kosten für den Unterricht und die Therapien vollständig; ansonsten trägt die Schulgemeinde die Hälfte der gesamten Kosten (siehe vorne, Rz. 118).

d) Welche Kosten müssen die Eltern übernehmen?

Die Eltern tragen einen angemessenen Beitrag an die Verpflegungskosten sowie die Nebenkosten des Kindes (siehe vorne, Rz. 130 und 133).

e) Welche Kosten werden über die Sozialhilfe finanziert, wenn die Eltern bedürftig sind?

Konkret werden in einem solchen Fall die Nebenkosten des Kindes finanziert (siehe vorne, Rz. 133). Für die in den Versorgertaxen enthaltenen Verpflegungsbeiträge gilt das bei den Jugendheimen Gesagte analog. Demnach verbleiben auch allfällige von den Eltern nicht beglichene Verpflegungsbeiträge der Sozialhilfe, da die Eltern mangels Leistungsfähigkeit keinen Anteil leisten können und müssen (siehe vorne, Rz. 92 und 132).

f) Welche Sozialbehörde ist zuständig, diejenige am Unterstützungswohnsitz der Eltern oder diejenige am Unterstützungswohnsitz des Kindes?

Da es sich um Beiträge handelt, die von den Eltern als Unterhaltspflichtige zu bezahlen wären, jedoch nicht geleistet werden können, gilt das Kind ebenfalls als bedürftig, weshalb die Gemeinde an seinem Unterstützungswohnsitz zuständig ist (siehe vorne, Rz. 11 ff. und 65).

g) In welchem Umfang können Platzierungskosten über die Zusatzleistungen finanziert werden, wenn ein Elternteil eine AHV- oder eine IV-Rente bezieht?

Zusatzleistungen tragen zum Kinderunterhalt bei und können dementsprechend für die Platzierungskosten herangezogen werden (siehe vorne, Rz. 62 ff.). Sie gehen der Sozialhilfe vor. Umfangmässig handelt es sich um die von den unterhaltspflichtigen Eltern zu leistenden Nebenkosten für das Kind und die Verpflegungsbeiträge von maximal Fr. 17.00/Tag ans Schulheim (siehe hinten, Rz. 178). Der Nebenkostenbeitrag ist im Kanton Zürich durch die Pauschale für persönliche Auslagen abgegolten (siehe hinten, Rz. 179).

h) In welchem Umfang beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung von Platzierungen?

Der Kanton vergütet den Schulheimen pro anrechenbaren Aufenthaltstag die kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten abzüglich der Versorgertaxen (siehe vorne, Rz. 115).

i) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes innerhalb des Kantons Zürich aus?

Das Volksschulgesetz bestimmt, dass die Wohngemeinde der Eltern die Versorgertaxen des Kindes zu tragen hat (siehe vorne, Rz. 116). Dementsprechend wechselt die Finanzierungsverantwortung mit dem Wohnsitzwechsel der Eltern auf deren neue Wohngemeinde.

j) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes in einen andern Kanton aus?

Mit dem Wohnsitzwechsel der Eltern wechselt der Wohnsitz des Kindes in den anderen Kanton, der grundsätzlich neu zuständig ist (siehe vorne, Rz. 6 f. und 110). Da alle beitragsberechtigten Zürcher Sonderschuleinrichtungen IVSE-anerkannt sind, ist die IVSE anwendbar. Dementsprechend muss der Standortkanton Zürich beim neuen Wohnkanton eine Kostenübernahmegarantie einholen²⁷⁶. Das Gesuch ist auf den Wechsel hin einzuholen, kann jedoch ausnahmsweise auch rückwirkend gestellt werden²⁷⁷.

5. Zürcher Schulheime, die keine Sonderschulbewilligung haben

168 *a) Welche Kosten gehen zulasten der Gemeinde?*

Die Gemeinde hat alle Kosten, abzüglich allfälliger Beiträge der Eltern, zu tragen (siehe vorne, Rz. 136). Staatsbeiträge gibt es keine (siehe hinten, Bst. h).

²⁷⁶ Art. 27 Abs. 1 IVSE.

²⁷⁷ Art. 26 IVSE analog.

b) Welche Gemeinde ist im konkreten Fall Kostenträger (zivilrechtlicher Wohnsitz der Eltern, zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes)?

Da nicht von einer Sonderschulung auszugehen ist, ist die (Schul-)Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes Kostenträgerin (siehe vorne, Rz. 18 und 136).

c) Aus welchen Gemeindemitteln sind die Kosten zu tragen?

Die Kosten sind dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu belasten.

d) Welche Kosten müssen die Eltern übernehmen?

Die Eltern tragen einen angemessenen Beitrag an die Verpflegungskosten sowie die Nebenkosten des Kindes (siehe vorne, Rz. 136).

e) Welche Kosten werden über die Sozialhilfe finanziert, wenn die Eltern bedürftig sind?

Die Sozialhilfe übernimmt die Beiträge, welche die Eltern zu leisten hätten, aber mangels Leistungsfähigkeit nicht können und müssen (siehe vorne, Rz. 136).

f) Welche Sozialbehörde ist zuständig, diejenige am Unterstützungswohnsitz der Eltern oder diejenige am Unterstützungswohnsitz des Kindes?

Da es sich um Beiträge handelt, die von den Eltern als Unterhaltspflichtige zu bezahlen wären, jedoch nicht geleistet werden können, gilt das Kind ebenfalls als bedürftig, weshalb die Gemeinde an seinem Unterstützungswohnsitz zuständig ist (siehe vorne, Rz. 11 ff. und 65).

g) In welchem Umfang können Platzierungskosten über die Zusatzleistungen finanziert werden, wenn ein Elternteil eine AHV- oder eine IV-Rente bezieht?

Zusatzleistungen tragen zum Kinderunterhalt bei und können dementsprechend für die Platzierungskosten herangezogen werden (siehe vorne, Rz. 62 ff.). Umfangmässig handelt es sich um die von der Gemeinde nicht grundsätzlich zu deckenden Kosten, d.h. um die Elternbeiträge und die von den Eltern zu übernehmenden Nebenkosten. Eine rechtsgleiche Behandlung für die Eltern wird erreicht, wenn dieselben pauschalen Verpflegungskostenbeiträge sowie die Maximalbeträge für die Nebenkosten eingesetzt werden wie bei einem Schulheim mit einer Sonderschulbewilligung (siehe vorne, Rz. 167 Bst. g).

h) In welchem Umfang beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung von Platzierungen?

Der Kanton beteiligt sich nicht an der Finanzierung (siehe vorne, Rz. 135).

i) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes innerhalb des Kantons Zürich aus?

Die bisherige Gemeinde ist Vertragspartnerin des Heimes und damit kostentragungspflichtig. Wie bei einem Wohnsitzwechsel zu verfahren ist, ist nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Deshalb ist nach den privatrechtlichen Bestimmungen vorzugehen, d.h. die bisherige Ge-

meinde muss sich um das Verpflichtungsende aus dem Heimvertrag auf den Wohnsitzwechsel hin kümmern, bestenfalls in Absprache mit der neu zuständigen Gemeinde (siehe vorne, Rz. 165 Bst. i analog).

j) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes in einen andern Kanton aus?

Mit dem Wohnsitzwechsel der Eltern wechselt der Wohnsitz des Kindes in den anderen Kanton, der neu zuständig ist (siehe vorne, Rz. 6 f. und 110). Nicht anwendbar ist die IVSE, da es sich nicht um ein beitragsberechtigtes Heim handelt. Damit kann auf das bei einem innerkantonalen Wohnsitzwechsel Gesagte analog verwiesen werden.

6. Ausserkantonale Einrichtungen, die auf der IVSE-Liste stehen

169 *a) Welche Kosten gehen zulasten der Gemeinde?*

Die Gemeinde hat die Versorgertaxen zu tragen (siehe vorne, Rz. 147).

b) Welche Gemeinde ist im konkreten Fall Kostenträger (zivilrechtlicher Wohnsitz der Eltern, zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes)?

Jugendheim: Kostenträgerin ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 147 und 165 Bst. b).

Schulheim: Kostenträgerin ist die Wohngemeinde der Eltern (siehe vorne, Rz. 147 und 167 Bst. b).

c) Aus welchen Gemeindemitteln sind die Kosten zu tragen?

Die Gemeindeanteile sind aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu tragen (siehe vorne, Rz. 85).

Schulheim: Die Aufteilung zwischen der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde ergibt sich aus dem Einweisungsgrund. Erfolgt die Einweisung vorwiegend aus sozialen Gründen trägt die Schulgemeinde die Kosten für den Unterricht und die Therapien vollständig; ansonsten trägt die Schulgemeinde die Hälfte der gesamten Kosten (siehe vorne, Rz. 146).

d) Welche Kosten müssen die Eltern übernehmen?

Bei einer privaten Unterbringung des Kindes durch die Eltern, bei der die Behörden nicht involviert sind (siehe vorne, Rz. 21), ist die IVSE nicht anwendbar. Hier sind die Eltern Vertragspartei und Kostenpflichtige aus der privatrechtlichen Bindung (siehe vorne, Rz. 21 und 24).

Bei einer behördlichen Unterbringung in einem Jugendheim kann die Gemeinde den Eltern einen Betrag von Fr. 30.00 überwälzen (siehe vorne, Rz. 148).

Schulheim: Die Eltern tragen die Verpflegungskosten von maximal Fr. 17.00 (siehe vorne, Rz. 148).

Daneben tragen die Eltern stets die Nebenkosten des Kindes (siehe vorne, Rz. 148).

e) Welche Kosten werden über die Sozialhilfe finanziert, wenn die Eltern bedürftig sind?

Die Sozialhilfe hat die Kosten zu übernehmen, welche die bedürftigen Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht schulden: Nebenkosten, Verpflegungskosten, Elternbeitrag bzw. höhere Kosten bei einer privaten Unterbringung (siehe vorne, Rz. 51).

f) Welche Sozialbehörde ist zuständig, diejenige am Unterstützungswohnsitz der Eltern oder diejenige am Unterstützungswohnsitz des Kindes?

Da es sich um Beiträge handelt, die von den Eltern als Unterhaltspflichtige zu bezahlen wären, jedoch nicht geleistet werden können, gilt das Kind ebenfalls als bedürftig, weshalb die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz des Kindes zuständig ist (siehe vorne, Rz. 11 ff. und 65).

g) In welchem Umfang können Platzierungskosten über die Zusatzleistungen finanziert werden, wenn ein Elternteil eine AHV- oder eine IV-Rente bezieht?

Zusatzleistungen tragen zum Kinderunterhalt bei und können dementsprechend für die Platzierungskosten herangezogen werden (siehe vorne, Rz. 62 ff.). Sie gehen der Sozialhilfe vor. Bei einer behördlichen Platzierung handelt es sich umfangmässig um die vom Kanton und den Gemeinden grundsätzlich nicht zu deckenden Kosten, d.h. um die von den unterhaltspflichtigen Eltern zu leistenden Nebenkosten für das Kind und den Elternbeitrag bzw. den Verpflegungsbeitrag (unter dem Titel „Heimtaxen“ nach § 11 Abs. 1 ZLG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG) ans Heim (siehe hinten, Rz. 178 f.).

h) In welchem Umfang beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung von Platzierungen?

Der Kanton Zürich als Wohnkanton schuldet dem Standortkanton die Leistungsabgeltung (siehe vorne, Rz. 140). Kantonsintern verbleiben ihm die Aufwendungen, die von keinem anderen Kostenträger (Gemeinde: Versorgertaxen, Eltern: Nebenkosten und in den Versorgertaxen enthaltene Beiträge bis Fr. 30.00/Tag) übernommen werden (siehe vorne, Rz. 147).

i) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes innerhalb des Kantons Zürich aus?

Jugendheim: Der neue Wohnsitz der Eltern ist zugleich der neue Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 6). Damit ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen (siehe vorne, Rz. 18) und die innerkantonale Finanzierung des Heimaufenthalts auf den Wohnsitzwechsel hin neu zu regeln (siehe vorne, Rz. 165 Bst. i analog).

Schulheim: Mit dem neuen Wohnsitz ist die neue Wohngemeinde der Eltern für die Finanzierung des Heimaufenthalts zuständig (siehe vorne, Rz. 116).

j) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes in einen andern Kanton aus?

Jugendheim: Der neue ausserkantonale Wohnsitz der Eltern ist zugleich der neue Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 6). Damit ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen (siehe vorne, Rz. 18).

Schulheim: Mit dem Wohnsitzwechsel der Eltern wechselt der Wohnsitz des Kindes in den anderen Kanton, der grundsätzlich neu zuständig ist (siehe vorne, Rz. 6 f. und 110).

Die Finanzierungspflicht für den Kanton Zürich entfällt und der ausserkantonale Standortkanton hat beim neuen Wohnkanton eine Kostenübernahmegarantie einzuholen²⁷⁸. Gemäss Gesetz wird somit die Garantie nicht ohne Akt übertragen²⁷⁹.

7. Ausserkantonale Einrichtungen, die nicht auf der IVSE-Liste stehen

170 *a) Welche Kosten gehen zulasten der Gemeinde?*

Bei einer privaten Unterbringung durch die Eltern sind diese zahlungspflichtig (siehe vorne, Rz. 21 und 24). Bei einer behördlichen Fremdplatzierung zahlt die Gemeinde alle Kosten abzüglich jener, die den Eltern auferlegt werden können (siehe vorne, Rz. 152 ff.).

b) Welche Gemeinde ist im konkreten Fall Kostenträger (zivilrechtlicher Wohnsitz der Eltern, zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes)?

Jugendheim: Kostenträgerin ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 18 ff.).

Schulheim: Kostenträgerin ist die Gemeinde am Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 154).

c) Aus welchen Gemeindemitteln sind die Kosten zu tragen?

Die Gemeindeanteile sind aus dem allgemeinen Haushalt zu tragen.

d) Welche Kosten müssen die Eltern übernehmen?

Bei einer privaten Unterbringung müssen die Eltern die Kosten des Heims übernehmen (siehe vorne, Rz. 24, 153 und 154). Bei einer behördlichen Unterbringung des Kindes tragen die Eltern einen Beitrag (siehe vorne, Rz. 155 f.).

²⁷⁸ Art. 27 Abs. 1 IVSE.

²⁷⁹ Wird der ausserkantonale Wohnsitzkanton in den Standortkanton Zürich verlegt, handelt es sich neu um eine innerkantonale Angelegenheit. Damit wird die ursprüngliche Kostenübernahmegarantie gemäss IVSE des Drittkantons obsolet.

Daneben tragen die Eltern stets die Nebenkosten des Kindes (siehe vorne, Rz. 94).

e) Welche Kosten werden über die Sozialhilfe finanziert, wenn die Eltern bedürftig sind?

Die Sozialhilfe übernimmt die Kosten, welche die Eltern zu leisten hätten.

f) Welche Sozialbehörde ist zuständig, diejenige am Unterstützungswohnsitz der Eltern oder diejenige am Unterstützungswohnsitz des Kindes?

Da es sich um Beiträge handelt, die von den Eltern als Unterhaltspflichtige zu bezahlen wären, jedoch nicht geleistet werden können, gilt das Kind ebenfalls als bedürftig, weshalb die Gemeinde an seinem Unterstützungswohnsitz zuständig ist (siehe vorne, Rz. 11 ff. und 65).

g) In welchem Umfang können Platzierungskosten über die Zusatzleistungen finanziert werden, wenn ein Elternteil eine AHV- oder eine IV-Rente bezieht?

Zusatzleistungen tragen zum Kinderunterhalt bei und können dementsprechend für die Platzierungskosten herangezogen werden (siehe vorne, Rz. 62 ff.). Sie gehen der Sozialhilfe vor. Bei einer behördlichen Platzierung handelt es sich umfangmässig um die von der Gemeinde grundsätzlich nicht zu deckenden Kosten, d.h. um die von den unterhaltspflichtigen Eltern zu leistenden Nebenkosten für das Kind und den Elternbeitrag bzw. den Verpflegungsbeitrag (unter dem Titel „Heimtaxen“ nach § 11 Abs. 1 ZLG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG) ans Heim (siehe vorne, Rz. 169 Bst. g analog für eine rechtsgleiche Behandlung).

h) In welchem Umfang beteiligt sich der Kanton an der Finanzierung von Platzierungen?

Der Kanton beteiligt sich nicht an den Kosten (siehe vorne, Rz. 152).

i) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes innerhalb des Kantons Zürich aus?

Jugendheim: Der neue Wohnsitz der Eltern ist zugleich der neue Wohnsitz des Kindes (siehe vorne, Rz. 6). Damit ist die angeordnete Massnahme allenfalls der neuen Wohnsitzbehörde zu übertragen (siehe vorne, Rz. 18) und die Finanzierung des Heimaufenthalts ist auf den Wohnsitzwechsel hin neu zu regeln (siehe vorne, Rz. 165 Bst. i analog).

Schulheim: Der zivilrechtliche Wohnsitzwechsel zieht auch in den schulischen Belangen eine neue Zuständigkeit für die Finanzierung nach sich. Diese geht auf die neue Behörde am Wohnort des Kindes über (siehe vorne, Fn. 269).

j) Wie wirkt sich ein Wohnsitzwechsel der Eltern des platzierten Kindes in einen andern Kanton aus?

Die IVSE ist nicht anwendbar und der Kanton nicht involviert. Dementsprechend hat sich die bisher zuständige Gemeinde in Anwendung der privatrechtlichen Bestimmungen um das Ende ihrer Verpflichtung aus dem Heimvertrag auf den Wohnsitzwechsel hin zu kümmern (siehe vorne, Rz. 165 Bst. i analog).

B. Fragen Teil 2

1. Sind die Erwägungen in den Kapiteln 4.3.1 bis 4.3.5 des Sozialhilfe-Behördenhandbuches rechtlich vertretbar?

Falls nein, weshalb nicht und welche Empfehlungen betreffend die Finanzierung der einzelnen Heimkategorien würden Sie abgeben?

171 Die Erwägungen in den Kapiteln 4.3.1 bis 4.3.5 des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs sind rechtlich vertretbar.

2. Sind die Ausführungen in den Informationen des Kantonalen Sozialamtes betreffend Zusatzleistungen zur AHV/IV für 2011 (S. 5 f.) bezüglich Zusatzleistungen bei Kinder-, Jugend- und Schulheimplatzierungen rechtlich vertretbar?

172 Ergänzungsleistungen werden ausgerichtet, um einer Person ihren Existenzbedarf zu decken²⁸⁰. Die Höhe der jährlichen Ersatzleistung entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen²⁸¹. Dabei sind in die Berechnung eingeschlossen der Ehegatte oder die Ehegattin, Kinder, die einen Anspruch auf eine Kinderrente begründen und rentenberechtigte Waisen²⁸².

173 Ergänzungsleistungen werden nur bei einem ausgewiesenen finanziellen Bedarf der Eltern erbracht. Folgerichtig sind bei ihnen als anerkannte Ausgaben nur Aufwendungen zu berücksichtigen, die tatsächlich anfallen. Würden nicht bloss diese angerechnet, sondern auch theoretische oder ihrer Leistungsfähigkeit nicht entsprechende Verpflichtungen, würde dem Zweck der Ergänzungsleistung zuwidergehandelt, weil dann die Leistungen an sie das Existenzminimum (mindestens rechnerisch) übersteigen würden.

174 Die Ausführungen sind rechtlich vertretbar.

²⁸⁰ Art. 2 Abs. 1 ELG.

²⁸¹ Art. 9 Abs. 1 ELG; WEL, Rz. 3110.01.

²⁸² WEL, Rz. 3121.01.

2.1. Falls ja, sind solche Platzierungen als Heimfälle zu führen, d.h. sind Heimfallberechnungen zu erstellen und

2.1.1. bei Kinder- und Jugendheimen anerkannte Ausgaben Fr. 30.--/Tag unter der Rubrik Heimtaxe als Elternbeitrag an die Versorgertaxe einzusetzen?

2.1.2. bei Schulheimen als anerkannte Ausgabe der Verpflegungsbeitrag von max. Fr. 17.--/Aufenthaltstag unter der Rubrik Heimtaxe einzusetzen?

- 175 Lebt ein Kind in einem Heim²⁸³, ist für das Kind eine eigene Heimberechnung nach den allgemeinen Regeln (Berücksichtigung der Ausgaben und der Einnahmen) vorzunehmen²⁸⁴. Eine Heimberechnung ist ab dem Monat zu erstellen, der dem ersten vollen Kalendermonat folgt, den eine Person in einem Heim verbracht hat²⁸⁵.
- 176 Die Eltern als gegenüber dem Kind Unterhaltspflichtige haben grundsätzlich ihren Beitrag an die Ausgaben des Kindes zu leisten. Es handelt sich dabei um die Nebenkosten und je nach Unterbringungsart des Kindes um einen Elternbeitrag, der sehr hoch sein kann (Jugendheim) oder einen Verpflegungsbeitrag (Schulheim). Sie tragen somit nicht die „Heimtaxen“ des Kindes, d.h. pauschale Tagestaxen eines Heimes, die alle regelmässig anfallenden Kosten enthalten²⁸⁶, sondern „Beiträge“.
- 177 Ergänzungsleistungen dienen der Deckung des Existenzbedarfs²⁸⁷. Sie werden deshalb bedürftigen Personen ausgerichtet und sie gehen der Sozialhilfe vor. Die bei der Heimberechnung für das Kind einzusetzenden Elternbeiträge (unter dem Titel „Heimtaxen“ nach § 11 Abs. 1 ZLG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG) sind bei ihnen als anrechenbare Ausgaben zu berücksichtigen. Die Beitragshöhen sind gesetzlich nicht festgelegt, jedoch nach oben begrenzt. Bei den anerkannten Jugendheimen kann bei allen Eltern, d.h. mit oder ohne Zusatzleistungen, maximal die von den Gemeinden zu tragende Versorgertaxe verlangt werden, bei den bewilligten Schulheimen wurde ein Verpflegungsbeitrag von maximal Fr. 17.00/Tag bestimmt²⁸⁸. Die Beträge werden bei Eltern ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit festgesetzt, wobei allenfalls letztlich die Sozialhilfe ganz oder

²⁸³ Vgl. § 1 ZLV.

²⁸⁴ WEL, Rz. 3133.08 und 3143.11.

²⁸⁵ WEL, Rz. 3152.01.

²⁸⁶ Vgl. WEL, Rz. 3320.01. Im Kanton Zürich wurden die Tagestaxen begrenzt; vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG i.V.m. § 11 Abs. 1 ZLG.

²⁸⁷ Art. 2 Abs. 1 ELG.

²⁸⁸ Vgl. Rz. 107 und 130.

teilweise dafür aufkommen muss (am Unterstützungswohnsitz des Kindes). Der Elternbeitrag für die ausserkantonale Unterbringung eines Kindes in einer IVSE-Einrichtung ist sodann auf Fr. 30.00/Tag festgesetzt²⁸⁹. Auch dieser Betrag ist allenfalls ganz oder teilweise von der Sozialhilfe am Unterstützungswohnsitz des Kindes zu übernehmen.

- 178 Nach dem Gesagten müssen die Pauschalbeiträge der Eltern auch bei Anspruch auf Ergänzungsleistungen festgesetzt werden. Dabei ist es im Vergleich zu den Eltern ohne Anspruch auf Zusatzleistungen sachgerecht und entspricht dem Gleichheitsgebot, wenn bei Schulheimen für die Verpflegungskosten ein Maximalbetrag von Fr. 17.00/Tag übernommen wird. Betreffend Jugendheime stellt sich die Frage, ob eine Gleichbehandlung mit den Eltern ohne Zusatzleistungen und einem innerkantonale untergebrachten Kind (individuell festzulegende Höhe, keine Beschränkung auf Fr. 30.00/Tag) oder einem ausserkantonale untergebrachten Kind (Fr. 30.00/Tag) oder eine Drittlösung sachgerecht ist. In den Weisungen und Informationen des Kantonalen Sozialamtes betreffend Zusatzleistungen zur AHV/IV für 2011 ist für Kinder- und Jugendheime ein Elternbeitrag von Fr. 30.00 pro Tag festgehalten²⁹⁰, was den mittleren Tagesaufwendungen für eine Person in bescheidenen Verhältnissen entspricht, und somit nicht zu beanstanden ist.
- 179 Die Nebenkosten sodann werden durch die Pauschale für persönliche Auslagen von höchstens Fr. 530.00/Monat abgegolten²⁹¹.
- 180 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Kindesplatzierungen als Heimfälle zu führen sind und die Elternbeiträge bei der Versorgertaxe bzw. Heimtaxe anerkannt werden können. Was sodann die Betragshöhen betrifft, handelt es sich um wertende Entscheide, die in der vorgeschlagenen Fassung mit dem Gesetz vereinbar sind.

2.2. Falls nein, in welchem Umfang müssen die Platzierungskosten der einzelnen Heimkategorien über die Zusatzleistungen finanziert werden und weshalb?

- 181 Entfällt.

²⁸⁹ Vgl. Rz. 148.

²⁹⁰ Vgl. Weisungen und Informationen des Kantonalen Sozialamtes betreffend Zusatzleistungen zur AHV/IV für 2011, Stand November 2010, S. 133, i.V.m. § 11 Abs. 1 ZLG und Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG.

²⁹¹ Vgl. § 11 Abs. 2 ZLG und Informationen des Kantonalen Sozialamtes betreffend Zusatzleistungen zur AHV/IV für 2011, November 2010, S. 6.

3. Geben Ihnen die vorstehenden Fragen zu weiteren Bemerkungen Anlass?

182 Soweit sich über die Gutachtensfragen hinaus Fragen gestellt haben, wurden diese bereits im Rahmen des Gutachtens selbst beantwortet.

Freundliche Grüsse



Prof. Dr. iur. Isabelle Häner



Dr. iur. Christine Ackermann