

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00573 vom 16. Dezember 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00573

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00573 du 16 décembre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00573 del 16 dicembre 2015

Regeste

Staatsbeiträge; negative Schwankungsfonds | [Die einmalige Systemumstellung in der Berechnung der Kantonsbeiträge für anerkannte private Träger von Jugendheimen führte bei (einzelnen) Jugendheimen in den letzten Jahren zu einem negativen Saldo des Schwankungsfonds. Im Rahmen des neuerlichen Systemwechsels erliess der Verordnungsgeber nur eine Übergangsregelung für Jugendheime mit positivem Schwankungsfondssaldo, hingegen keine solche für Jugendheime mit negativem Schwankungsfondssaldo.] Keine Verletzung der Begründungspflicht (E. 2). Für die von der Beschwerdeführerin angestrebte Übernahme der negativen Saldi der Schwankungsfonds mehrerer ihrer Jugendheime durch den Beschwerdegegner fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage (E. 3.4). Dass der Schwankungsfonds auf Ebene der Jugendheime und nicht des Trägers bilanziert und entsprechend auch auf dieser Ebene liquidiert werden muss, was eine Verrechnung zwischen den Jugendheimen ausschliesst, verstösst nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot (E. 4). Der sofortigen Anwendung neuen Rechts stehen weder das Rückwirkungsverbot noch wohlverworbene Rechte entgegen (E. 5.2). Aus dem Vertrauensschutz hätte sich vorliegend aber ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung ergeben, weil mit dem erneuten Systemwechsel auch eine Änderung der Periodizität verbunden war und einem Jugendheim mit der sofortigen Anwendung neuen Rechts verwehrt wurde, Verluste früherer Jahre mit erwarteten Gewinnen folgender Jahre auszugleichen. In diesem Sinn ist für Jugendheime mit negativem Schwankungsfondssaldo während einer Übergangsfrist eine Schattenrechnung nach bisherigem System zu führen und den betroffenen Jugendheimen der jeweils höhere Betrag auszubehalten (E. 5.3). Teilweise Gutheissung und Rückweisung ans AJB.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2015.00573 Urteil der 4. Kammer vom 16. Dezember 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Amt für Jugend und Berufsberatung, Beschwerdegegner, betreffend Staatsbeiträge (negative Schwankungsfonds), hat sich ergeben: I. A ist Trägerin verschiedener Jugendheime im Kanton Zürich. Mit Schreiben vom 7. Juni 2013 ersuchte sie das Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich (AJB) darum, die bei den "Betrieben" C, D und E bestehenden negativen Saldi der Schwankungsfonds in der Höhe von Fr. 386'499.83, Fr. 105'251.14 und Fr. 797'066.26 zuzüglich 5 % Zins seit dem 1. Januar 2012 auszugleichen und die Zahlung innert dreier Monate ab dem Entscheid vorzunehmen. Das

AJB wies dieses Begehren mit Verfügung vom 22. Juli 2013 ab. II. Den dagegen erhobenen Rekurs wies die Bildungsdirektion mit Verfügung vom 7. August 2015 ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte A die Rekurskosten von Fr. 1'214.- (Dispositiv-Ziff. II) und verweigerte A in Dispositiv-Ziff. III eine Parteientschädigung. III. A liess am 14. September 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid aufzuheben und der Staat Zürich zu verpflichten, die negativen Saldi der Schwankungsfonds der Institutionen C in der Höhe von Fr. 386'499.83, D in der Höhe von Fr. 105'251.14 und E in der Höhe von Fr. 797'066.26 zuzüglich 5 % Zins seit dem 1. Januar 2012 auszugleichen. Das AJB beantragte mit Beschwerdeantwort vom 26./27. Oktober 2015, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; die Bildungsdirektion schloss mit Vernehmlassung vom 30. Oktober 2015 auf Abweisung der Beschwerde. A liess am 12. November 2015 an ihren Anträgen festhalten. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion über Anordnungen eines Amtes etwa im Zusammenhang mit Staatsbeiträgen nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil die Vorinstanz sich im Zusammenhang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit und den Kapitalzinsen nicht rechtsgenügend mit ihren Vorbringen auseinandergesetzt habe. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fliesst unter anderem ein Anspruch der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen, dass die Behörde deren Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die Betroffene n über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1, 126 I 97 E. 2b; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz sich in genügender Weise mit den Vorbringen im Rekurs auseinandergesetzt. Es ist ohne Weiteres erkennbar, von welchen Überlegungen die Vorinstanz sich bei ihrem Entscheid leiten liess. Die Rügen der Beschwerdeführerin betreffen denn auch eher die inhaltliche Richtigkeit dieser Erwägungen. Dies ist indes keine Frage der Begründungspflicht. 3. 3.1 Gemäss § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (Jugendheimegesetz [JugendheimeG], LS 852.2) leistet der Kanton anerkannten privaten Trägern für von ihnen geführte Jugendheime Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben. Die vorliegende Streitigkeit betrifft solche Kostenanteile und findet vor dem Hintergrund der einmaligen Systemumstellung in der Beitragsberechnung statt; die Jugendheime wurden mit dem Wechsel vom Defizit- zum Pauschalierungssystem ab 1. Januar 2008 zur Äufnung eines sogenannten Schwankungsfonds verpflichtet, welcher im Hinblick auf die Auszahlung der pauschalierten Kostenanteile als zweckgebundenes Rücklagenkapital bilanziert werden muss und der

Deckung von Verlusten aus Vorjahren dienen sollte. Die in der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (Jugendheimeverordnung [JugendheimeV], LS 852.21) normierte Pflicht zur Erstellung eines solchen Fonds beurteilte die Kammer danach aber als rechtswidrig. Sie sah die Verpflichtung der Beitragsempfänger, allfällige Überschüsse ihres Geschäftsergebnisses einem zweckgebundenen Schwankungsfonds zuzuführen, als einen starken Eingriff in die betriebswirtschaftliche Autonomie der einzelnen Institutionen an. Es handle sich um einen wichtigen Rechtssatz im Sinn von Art. 38 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101), weshalb die Pflicht zwingend in einem formellen Gesetz vorzusehen sei. Darüber hinaus erweise sich die entsprechende Vorschrift als zu wenig bestimmt. Damit beurteilte die Kammer die entsprechende Verordnungsbestimmung zur Bemessung der Kostenanteile als ungenügende gesetzliche Grundlage (vgl. VGr, 26. Oktober 2011, VB.2011.00283, E. 4.5).

3.2 Als Folge dieses Gerichtsurteils beschloss der Regierungsrat am 26. September 2012 eine Änderung der Jugendheimeverordnung, welche er rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft setzte. Unter anderem hob er die Vorschrift zum Schwankungsfonds (a§ 18f JugendheimeV) auf und legte in § 2 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 26. September 2012 fest, dass die im Schwankungsfonds geäußerten Mittel bei der Ausrichtung der Kostenanteile berücksichtigt würden. In seiner Weisung hierzu führte er aus, dass die Berechnungsgrundlagen nach dem Verwaltungsgerichtsurteil neu festzulegen seien, damit für die Ausrichtung der künftigen Staatsbeiträge wieder eine rechtliche Grundlage bestehe. Es komme dabei grundsätzlich die "rechtskonforme Überarbeitung des Pauschalierungssystems oder die Rückkehr zum früheren Modell der Finanzierung des Defizits aufgrund der tatsächlichen Kosten der beitragsberechtigten Jugendheime" infrage. Ersteres erweise sich im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Zeit als undurchführbar. Da es sich bei den im damaligen Schwankungsfonds geäußerten Mitteln sodann um nicht verwendete Staatsbeiträge handle, habe der Kanton ein Interesse daran, dass diese zugunsten der öffentlichen Aufgabe verwendet und bei der Ausrichtung zukünftiger Staatsbeiträge angerechnet werden könnten. Wie zu verfahren ist, wenn der Schwankungsfonds einen negativen Saldo aufweist, lässt sich weder den entsprechenden Übergangsbestimmungen der Jugendheimeverordnung (§ 2 der Übergangsbestimmung zur Änderung vom 26. September 2012) noch den Materialien entnehmen (zum Ganzen ABl 2012, 2126 ff., 2130 f. und 2134 f.).

3.3 Der Regierungsrat führte in seiner Weisung zur Verordnungsänderung vom 5. Dezember 2007 hinsichtlich des Schwankungsfonds einzig aus, weil die Sollauslastung tief angesetzt sei, sei davon auszugehen, dass die Jugendheime Gewinne erwirtschaften könnten; diese sollten neu in einen Schwankungsfonds einfließen, welcher dem Ausgleich von Schwankungen des Betriebsergebnisses diene (ABl 2007, 2277 ff., 2278). Im Ergebnis hatte der Schwankungsfonds demnach den Zweck, das Betriebsergebnis jedes einzelnen Jugendheims auszuweisen und die finanzielle Entwicklung über mehrere Jahre aufgeschlüsselt auf einzelne Jugendheime transparent zu machen. In diesem Sinn sollten Verluste mit Gewinnen von Vorjahren verrechnet werden können (vgl. auch 8.2.2 der Richtlinien der Bildungsdirektion vom 30. Juli 2008 zur Finanzierung der beitragsberechtigten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheime im Kanton Zürich). Daraus folgt – entgegen der Auffassung der Vorinstanz –, dass der Schwankungsfonds auch einen negativen Saldo aufweisen konnte, der sich mit späteren positiven Betriebsergebnissen hätte verrechnen lassen. In der konsolidierten Bilanz eines Trägers von Jugendheimen bildete der Schwankungsfonds somit eine Art separat ausgewiesenen Gewinn- oder Verlustvortrags

der beteiligten Jugendheime. Mit dem Wegfall des Schwankungsfonds ist diese Bilanzposition durch eine Verbuchung mit dem Eigenkapital aufzulösen, wobei das Eigenkapital sich bei negativen Gesamtsaldi der einzelnen Schwankungsfonds entsprechend verringert. 3.4 Die Beschwerdeführerin will mit ihren Anträgen im Ergebnis erreichen, dass der Beschwerdegegner den während der Phase der pauschalen Abgeltung entstandenen summierten Betriebsverlust der einzelnen Jugendheime übernimmt. Dafür fehlt es indes an einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche Pflicht ergäbe sich höchstens dann, wenn das AJB die jeweiligen Abgeltungen für die einzelnen Jugendheime in den fraglichen Jahren rechtsfehlerhaft festgelegt hätte. Solches macht die Beschwerdeführerin indes nicht geltend. Zudem müsste sie sich entgegenhalten lassen, dass sie unterlassen hat, die jeweiligen Beitragsverfügungen anzufechten, und diese deshalb in formelle Rechtskraft erwachsen sind. Sofern die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang Ansprüche aus Sondereffekten geltend machen will, hätte sie deshalb ein Rechtsmittel gegen die Beitragsverfügung des betreffenden Jahres erheben müssen. Im vorliegenden Verfahren können solche Umstände hingegen nicht mehr berücksichtigt werden.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots, weil für jede einzelne Institution und nicht für den Träger als Einheit ein Schwankungsfonds habe bilanziert werden müssen. Damit sei ihr verwehrt worden, negative Ergebnisse einzelner Jugendheime mit positiven Ergebnissen anderer Jugendheime zu verrechnen.

E. 4.2

Nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss Art.

E. 4.3

Dass der Schwankungsfonds für jedes Jugendheim separat geführt und im Rahmen der Übergangsbestimmung separat liquidiert wird, ist indes nicht zu beanstanden. Die Kostenanteile des Staats werden den Trägern nach § 7 Abs. 2 JugendheimeG für ihre Jugendheime geleistet. Weil den einzelnen Jugendheimen keine Rechtspersönlichkeit zukommt, ist deren Träger Beitragsempfänger. Die Beiträge werden nach der gesetzlichen Regelung aber für ein bestimmtes Jugendheim geleistet und sind in diesem Sinn zweckgebunden. Der Schwankungsfonds steht im Zusammenhang mit diesen zweckgebundenen Beiträgen. Indem die Bilanzierung im Sinn einer Betriebsbilanz auf Stufe des Jugendheims stattfinden muss, kann verhindert werden, dass eine Vermischung mit anderen Aufgaben des Trägers stattfindet. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin führte sodann gerade eine Gesamtbilanzierung für alle Jugendheime zu einer ungleichen Behandlung. Während Träger mit nur einem Jugendheim sich einen positiven Saldo nach der Übergangsregelung bei künftigen Beiträgen anrechnen lassen und einen negativen Saldo vollständig selber tragen müssten, könnten Träger wie die Beschwerdeführerin negative Saldi einzelner Jugendheime mit positiven Saldi anderer Jugendheime verrechnen, was zur Folge hätte, dass sie einerseits die Verluste einzelner Jugendheime und andererseits auch den an künftige Beiträge angerechneten positiven Saldo der übrigen Jugendheime mindern könnten. Dies führte offenkundig zu einer ungleichen Behandlung je nach Organisation der einzelnen Träger. Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang im Übrigen einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) geltend macht, bleiben ihre Rügen völlig unklar. Es verstösst jedenfalls nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, wenn sowohl

während der Geltungsdauer des Schwankungsfonds als auch im Zeitpunkt von dessen Auflösung die einzelnen Jugendheime gesondert betrachtet werden. Sollte die Beschwerdeführerin unter diesem Titel geltend machen wollen, die positiven Schwankungssaldi einzelner von ihr geführter Jugendheime hätten nur eingeschränkt an Staatsbeiträge angerechnet werden dürfen, wäre sie gehalten gewesen, die entsprechenden Beitragsverfügungen anzufechten.

5. 5.1 Die Beschwerdeführerin rügt sodann eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) sowie des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV), weil der Schwankungsfonds per Ende 2011 ohne Übergangsregelung aufgehoben worden sei. Sie macht geltend, zumindest eines ihrer Jugendheime hätte bei längerer Dauer des Pauschalierungssystems Aussicht auf einen positiven Saldo des Schwankungsfonds gehabt.

5.2 Der Grundsatz von Treu und Glauben verschafft einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht. Kein solcher Schutz besteht indes bei Änderungen von Erlassen, da gemäss dem demokratischen Prinzip die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann (BGE 123 II 385 E. 10; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/ Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 24 Rz. 14; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2010, Rz. 641 [je mit weiteren Hinweisen]). Der Anwendung neuen Rechts könnten aber das Rückwirkungsverbot sowie wohlervorbene Rechte entgegenstehen (vgl. BGE 130 I 26 E. 8.1). Solche Umstände liegen hier jedoch nicht vor. Zwar hat der Regierungsrat seinen den Schwankungsfonds aufhebenden Beschluss vom 26. September 2012 rückwirkend per Anfang 2012 in Kraft gesetzt. Weil die Rechnungsperiode im Zeitpunkt des Beschlusses aber noch nicht abgeschlossen und damit ein allfälliger Überschuss oder ein allfälliges Defizit für das laufende Rechnungsjahr noch nicht feststand, liegt keine unzulässige Rückwirkung vor. Es ist sodann nicht erkennbar und wird auch nicht dargetan, inwiefern sich aus der Regelung von a § 18f JugendheimeV wohlervorbene Rechte ergeben sollten.

5.3 Aus dem Vertrauensschutz kann sich aber ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung ergeben, wenn die Privaten durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben (BGE 130 I 23 E. 8.1, Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 642 ff. mit Hinweisen, Wiederkehr/Richli, Rz. 2047; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 138 f., 292 f.). Hat der Gesetzgeber keine derartige Übergangsordnung aufgestellt, muss die rechtsanwendende Behörde oder das Gericht eine Übergangslösung im Einzelfall aufstellen (René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a. M. 1990, Nr. 58 B Vm, S. 184). Der Schwankungsfonds hatte zum Zweck, die mit der Finanzierung durch Pauschalen einhergehenden Schwankungen des jährlichen Betriebsergebnisses auszugleichen. Gleichzeitig diente er als Instrument, um finanzielle Fehlentwicklungen in Jugendheimen frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig notwendige Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts einzuleiten. In diesem Sinn sah a § 18i JugendheimeV vor, dass ein Jugendheim, welches das abgelaufene Rechnungsjahr mit einem Verlust abschloss, der nicht aus dem Schwankungsfonds gedeckt werden konnte, das AJB darüber in Kenntnis setzen und mit diesem die Notwendigkeit eines Massnahmeplans prüfen musste. Mit der Umstellung auf eine Finanzierung durch Pauschalen ging damit eine Veränderung der Periodizität einher,

indem nicht mehr ein einzelnes Rechnungsjahr, sondern eine länger dauernde Rechnungsperiode zum Massstab für das finanzielle Gleichgewicht wurde. Entsprechend konnte ein Jugendheim aufgrund der mit einer Reorganisationsmassnahme in der Regel einhergehenden einmaligen Kosten kurzfristig ein Defizit in Kauf nehmen in der Erwartung, dass die erfolgreiche Reorganisation in nachfolgenden Jahren zu einem positiven Betriebsergebnis führen werde und der negative Saldo des Schwankungsfonds damit wieder ausgeglichen werden könne. Das System der Defizitfinanzierung beruht demgegenüber auf einer jährlichen Periodizität. Die Bildungsdirektion legt dabei eine durch das Jugendheim zu erhebende angebotsbezogene Mindestversorgertaxe fest, welche die vom Jugendheim budgetierten Kosten nicht übersteigen darf (vgl. § 19 Abs. 1 JugendheimeV). Zusätzlich richtet der Beschwerdegegner einen Kostenanteil aus, dessen Höhe maximal dem nach Erhebung der Versorgertaxe und des Kostgelds verbleibenden Betriebsdefizit entspricht. In einem solchen System der Defizitfinanzierung kann ein Jugendheim allein mit den aus der Unterbringung resultierenden Beiträgen keinen Gewinn erwirtschaften. Mit der Rückkehr zum alten System wurde einem Jugendheim mit negativem Schwankungsfondssaldo damit die Möglichkeit verwehrt, das Betriebsdefizit früherer Jahre durch Betriebsgewinne späterer Jahre auszugleichen. Angesichts der erst im Jahr 2008 eingeführten Neuregelung und mit Blick auf das Urteil VB.2011.00283 des Verwaltungsgerichts vom 21. Oktober 2011, mit dem nicht die Finanzierung durch Pauschalen an sich, sondern nur die Berechnungsweise derselben in Frage gestellt worden war, mussten die Jugendheime nicht mit einer erneuten Änderung des Finanzierungssystems rechnen und war die Rechtsänderung insofern nicht vorhersehbar. Die Rechtsänderung greift sodann in schwerer Weise in die zuvor gewährte finanzielle Autonomie ein, ohne dass es den Jugendheimen möglich gewesen wäre, rechtzeitig auf diese Änderung zu reagieren. Der unter dem Pauschalisierungssystem praktizierten Finanzplanung über mehrere Jahre hätte deshalb mit einer angemessenen Übergangsregelung für Jugendheime, deren Schwankungsfonds Ende 2011 einen negativen Saldo aufwies, Rechnung getragen werden müssen. In diesem Sinn ist § 2 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 26. September 2012 bei verfassungskonformer Auslegung so zu verstehen, dass auch ein im Schwankungsfonds bestehendes Defizit bei der Ausrichtung der Kostenanteile zu berücksichtigen ist. Dies geschieht sinnvollerweise derart, dass für die Ende 2011 von einem negativen Schwankungsfondssaldo betroffenen Jugendheime während einer Übergangsfrist im Sinn einer Schattenrechnung auch der Beitragsanspruch mit Tagespauschalen berechnet und – bis zum Ausgleich des negativen Schwankungsfondssaldos – den jeweiligen Jugendheimen der jeweils höhere Betrag ausbezahlt wird. Eine solche Regelung ermöglicht die – ohnehin schon vollzogene – sofortige Umstellung des Finanzierungsmodells bei gleichzeitiger Wahrung der Interessen von Jugendheimen, welche im Vertrauen auf die Weitergeltung des bisherigen Finanzierungsmodells finanzielle Dispositionen getroffen haben, deren positive Wirkung sich erst in einem mehrjährigen Zeithorizont manifestiert. Weil die Rechtsänderung erst Ende September 2012 beschlossen wurde, erscheint geboten, diese Übergangsregelung bis Ende 2014 anzuwenden. 5.4 Demnach ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die Angelegenheit ist an das AJB zurückzuweisen, damit dieses prüft, ob der Beschwerdeführerin für die Jugendheime C, D und E in den Jahren 2012 bis 2014 aufgrund einer Berechnung nach dem Modell mit Tagespauschalen ein höherer Staatsbeitrag zusteht; eine allfällige positive Differenz ist der Beschwerdeführerin auszuführen. 6. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I und III der

Verfügung der Bildungsdirektion vom 7. August 2015 sowie die Verfügung des AJB vom 22. Juli 2013 sind aufzuheben und die Angelegenheit im Sinn der Erwägungen an das AJB zurückzuweisen. Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen; Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich 2014, § 64 N. 5). Weil die Angelegenheit direkt an das AJB zurückgewiesen wird, gilt die Beschwerdeführerin auch im Rekursverfahren als obsiegend. In Abänderung von Dispositiv-Ziff. II der Verfügung der Bildungsdirektion vom 7. August 2015 sind die Rekurskosten deshalb dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. 7. Weil die Beschwerdeführerin auch im Beschwerdeverfahren als obsiegend zu geltend hat, sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit §

E. 8

Abs. 1 BV ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Ein Verstoss gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit liegt vor, wenn ein Erlass hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 137 V 121 E. 5.3, 136 I 1 E. 4.1). Aus dem Rechtsgleichheitsgebot ergibt sich jedoch kein Anspruch auf Berücksichtigung jeder Differenz. Dem Gesetzgeber ist es erlaubt, auf einfache und praktikable Unterscheidungskriterien abzustellen, selbst wenn daraus gewisse Ungleichheiten resultieren (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1630 mit zahlreichen Hinweisen).

E. 13

Abs. 2 Satz 1 VRG). Der Beschwerdeführerin ist für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). 8. Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Art. 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erklärt die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über Subventionen für unzulässig, auf die kein Anspruch besteht. Soweit ein Anspruch auf die Subvention, um die es hier im Ergebnis geht, geltend gemacht wird, kann demnach die ordentliche Beschwerde erhoben werden. Andernfalls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG). Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 BGG zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2; Felix Uhlmann, Basler Kommentar, 2011, Art. 90 BGG N. 9 Abs. 2). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).