

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00032 vom 21. März 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-03-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00032

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00032 du 21 mars 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00032 del 21 marzo 2017

Regeste

Streichung von der IVSE-Liste | [Das AJB setzte E mit Verfügung vom 21. März 2017 Frist bis zum 30. April 2017, um unter anderem mittels explizit genannter Unterlagen nachzuweisen, dass er die Vorgaben der IVSE für Leistungsabgeltung und Kostenrechnung einhalte, ansonsten die von ihm betriebene Einrichtung G gestrichen werde. Nachdem die Unterlagen innert Frist nicht eingereicht worden waren, verfügte das AJB am 18. Mai 2017 das Angedrohte.] Es liegt keine Verletzung des Gehörsanspruchs vor (E. 2). Bei der Aufnahme einer Einrichtung auf die IVSE-Liste ist vom Standortkanton unter anderem festzulegen, nach welchem Abrechnungssystem bzw. welcher Methode die Leistungsabgeltung vorgenommen werde; zur Auswahl stehen nach Art. 23 IVSE die Methode D (Defizitdeckung) und die Methode P (Pauschalen), wobei letztere Methode im Voraus zwischen dem Standortkanton und der betroffenen Einrichtung in einem rechtsverbindlichen Dokument zu vereinbaren ist (E. 3). Hier ist weder dargetan noch ersichtlich, dass die Parteien eine schriftliche Vereinbarung bzw. einen Leistungsvertrag betreffend die Wahl der Pauschalmethode als massgeblicher Methode der Leistungsabgeltung getroffen hätten, weshalb grundsätzlich die Methode der Defizitdeckung zur Anwendung gelangt (E. 5.3). Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Abgeltung der im Zusammenhang mit der Unterbringung (einzelner) ausserkantonaler Jugendlicher in der Einrichtung G erwachsenen Kosten in der Vergangenheit pauschal erfolgte; der Beschwerdeführer könnte sich in diesem Zusammenhang einzig auf den Vertrauensschutz berufen. Dies setzte indes voraus, dass er im Vertrauen auf die Leistungsabgeltung nach der Methode P Dispositionen getroffen hätte, welche er nicht mehr ohne Nachteil rückgängig machen könnte, was nicht geltend gemacht wird (zum Ganzen E. 5.4). Die wegen Nicht- bzw. nicht nachgewiesener Erfüllung der Vorgaben der IVSE für eine Abgeltung nach der Methode D erfolgte Streichung der Einrichtung G von der IVSE-Liste erweist sich demnach als recht- sowie in Anbetracht des konkreten Vorgehens des Beschwerdegegners (wiederholte Androhung sowie Fristansetzung) auch als verhältnismässig (E. 5.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2019.00032 Urteil der 4. Kammer vom 15. Mai 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen E, vertreten durch RA F, Beschwerdeführer, gegen Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Streichung von der IVSE-Liste, hat sich ergeben: I. Das Amt für Jugend- und Berufsberatung des Kantons Zürich (AJB) setzte E mit

Verfügung vom 21. März 2017 Frist bis zum 30. April 2017, um unter anderem mittels explizit genannter Unterlagen nachzuweisen, dass er die Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE [LS 851.5; abrufbar auch unter www.sodk.ch > Über die SODK > IVSE]) für Leistungsabgeltung und Kostenrechnung einhalte, ansonsten die von ihm betriebene Einrichtung "G von der IVSE-Liste" gestrichen werde. Nachdem die Unterlagen innert Frist nicht eingereicht worden waren, verfügte das AJB am 18. Mai 2017 "[a]ndrohungsgemäss" die Streichung der Einrichtung G von der IVSE-Liste. II. Die Bildungsdirektion wies den dagegen erhobenen Rekurs mit Verfügung vom 17. Dezember 2018 ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 531.- E (Dispositiv-Ziff. II) und sprach diesem in Dispositiv-Ziff. III keine Parteientschädigung zu. III. E liess am 18. Januar 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge seien die Ziffer I bis III des Rekursentscheids vom 17. Dezember 2018 sowie die Verfügung des AJB vom 18. Mai 2017 aufzuheben und sei er "wieder auf die IVSE-Liste mit der Abrechnungsmethode P, eventualiter mit der Abrechnungsmethode D, aufzunehmen", eventualiter das Verfahren zur Ausfällung eines neuen Entscheids an das AJB zurückzuweisen; im Sinn einer superprovisorischen Massnahme ersuchte er zudem darum, das AJB anzuhalten, die anscheinend bereits erfolgte Streichung der Einrichtung G von der IVSE-Liste sofort rückgängig zu machen. Mit Präsidialverfügung vom 24. Januar 2019 wurde letzterem Ersuchen stattgegeben. Die Bildungsdirektion mit Vernehmlassung vom 6./7. Februar 2019 und das AJB mit Beschwerdeantwort vom 21./22. Februar 2019 schlossen je auf Abweisung der Beschwerde. In weiteren Eingaben vom 4. und 14./15. März 2019 hielten E und das AJB – implizit – an ihren jeweiligen Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide der Bildungsdirektion über Anordnungen des Beschwerdegegners etwa betreffend die Streichung kantonaler Einrichtungen von der IVSE-Liste (vgl. Art. 31 f. IVSE) nach § 41 Abs. 1 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 (vgl. auch Art. 27 Abs. 2 der Pflegekinderverordnung vom 19. Oktober 1977 [SR 211.222.338], §§ 4 ff. des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 [LS 852.2], § 10a der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 [LS 852.23] und § 1 Satz 2 der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 [LS 852.21]). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer rügt zunächst in verfahrensrechtlicher Hinsicht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil sich die Vorinstanz mit seiner Eingabe vom 13. September 2017 bzw. der darin geschilderten bisherigen "Praxis" des Beschwerdegegners, der Einrichtung G Kostenübernahmen und Abgeltungen nach Massgabe "der Methode P" zu leisten, nicht auseinandergesetzt habe bzw. "insoweit falsch" davon ausgegangen sei, zwischen den Parteien sei keine "Abmachung i. S. v. Art. 23 Abs. 2 IVSE" getroffen worden. 2.2 Nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) haben die Parteien in behördlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör. Dazu gehört, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien 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 (vgl.

beispielsweise BGE 136 I 229 E. 5.2 mit Hinweisen; zum Ganzen auch Lorenz Kneubühler/Ramona Pedretti in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], VwVG [–] Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [–] Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 35 N. 7 und 9; ferner Gerold Steinmann, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2014, Art. 29 N. 49). Hat die urteilende Behörde aufgrund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet und kann sie ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde, darf sie auch auf die Abnahme anerbotener Beweismittel verzichten (BGE 141 I 60 E. 3.3 mit Hinweis). Entgegen dem Beschwerdeführer nimmt der Rekursentscheid ausdrücklich Bezug auf die Eingabe vom 13. September 2017 bzw. einzelne der Vorbringen darin. Dass die Vorinstanz die Einschätzung des Beschwerdeführers bezüglich des Bestehens einer Abmachung im Sinn von Art. 23 Abs. 2 IVSE nicht teilt und hiervon abweichend annimmt, mangels einer solchen könne die Abgeltung der von diesem erbrachten Leistungen nicht nach der Methode P erfolgen (hierzu unten 3.2), stellt in keiner Weise eine ungenügende Begründung dar. Auch kann nicht gesagt werden, dass die Aktenlage bzw. die vorhandenen Beweismittel und Parteivorbringen einen solchen Schluss nicht zuliesse. Da die Vorinstanz die (Kern-)Aussage des Beschwerdeführers, in der Vergangenheit mit dem Beschwerdegegner bei der Aufnahme ausserkantonaler Jugendlicher "nach der Methode P zum vereinbarten Ansatz von Fr. 480.-- abgerechnet" zu haben, nicht bezweifelt, diesem Umstand aber – wie sich nachfolgend zeigt – keine entscheidungswesentliche Bedeutung zukommt, durfte sie denn auch darauf verzichten, die in diesem Zusammenhang offerierte Befragung von H, einem früheren Mitarbeiter des Beschwerdegegners, als Zeugen der getroffenen "Übereinkunft" durchzuführen. Eine Verletzung des Gehörsanspruchs liegt nicht vor. 2.3 Aus dem eben genannten Grund ist auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von den (offerierten) Zeugenbefragungen von H wie auch von I, dem Gesamtleiter der Einrichtung G, abzusehen. 3. 3.1 Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 1 IVSE), indem sie regelt, wer (insbesondere welcher Kanton) für die Kosten solcher Aufenthalte aufzukommen hat. Zu den sozialen Einrichtungen in diesem Sinn gehören stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Bereich A), Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Beeinträchtigungen (Bereich B), stationäre Angebote im Suchtbereich (Bereich C) und Einrichtungen der externen Sonderschulung (Bereich D; Art. 2 Abs. 1 IVSE). Jeder Vereinbarungskanton kann einzelnen, mehreren oder allen Bereichen beitreten (Art. 37 Abs. 3 IVSE). Die Kantone haben dabei nach Art. 31 IVSE die Einrichtungen auf ihrem Gebiet zu bezeichnen, welche sie der Vereinbarung zu unterstellen beabsichtigten, sie im Sinn des Art. 2 Abs. 1 IVSE den entsprechenden Bereichen zuzuteilen, die von der Einrichtung angewandte Methode der Leistungsabgeltung gemäss Art. 23 IVSE anzugeben und diese Angaben dem Zentralsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktoren (SODK) zu melden, welches eine Liste sämtlicher der Vereinbarung unterstellter Einrichtungen führt (Art. 32 Abs. 1 IVSE). Diese Liste soll als Qualitätsgarantie und Gütesiegel dienen, weshalb die Vereinbarungskantone dafür zu sorgen und regelmässig zu überprüfen haben, dass die auf der Liste eingetragenen Einrichtungen auf ihrem Kantonsgebiet die Anforderungen des Konkordats erfüllen und dort ein therapeutisch, pädagogisch und wirtschaftlich einwandfreier Betrieb gewährleistet

ist (vgl. Art. 33 f. IVSE; SODK, Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 7. Dezember 2007 [IVSE-Kommentar], S. 15 f., und SODK, Empfehlung zur Unterstellung von Einrichtungen in der IVSE vom 1. Dezember 2005 [IVSE-Empfehlung], S. 3 [beides unter www.sodk.ch > Über die SODK > IVSE > Regelwerk der IVSE {zuletzt abgerufen am 10. Mai 2019}]). 3.2 Nach dem Finanzierungsmodell des Konkordats hat der Wohnkanton der Person, welche Leistungen in einem der in Art. 2 Abs. 1 IVSE genannten Bereiche in einer sozialen Einrichtung beansprucht, dieser grundsätzlich vorgängig mittels einer vom Standortkanton einzuholenden Kostenübernahmegarantie (vgl. Art. 26 Abs. 1 IVSE) die Leistungsabgeltung für die entsprechende Periode zuzusichern (Art. 19 Abs. 1 IVSE). Um (langwierige) Verhandlungen zwischen den betroffenen Kantonen zu vermeiden, ist deshalb bereits bei der Aufnahme einer Einrichtung auf die IVSE-Liste vom Standortkanton – wie aufgezeigt – (unter anderem) festzulegen, nach welchem Abrechnungssystem bzw. welcher Methode die Leistungsabgeltung vorgenommen wird (IVSE-Empfehlung S. 3 und 8). Zur Auswahl stehen laut Art. 23 Abs. 1 IVSE die Methode D (Defizitdeckung) und die Methode P (Pauschalen). Besteht zwischen dem Standortkanton und seiner Einrichtung keine Abmachung bezüglich der Methode P, kommt die Methode D zur Anwendung (Art. 23 Abs. 2 IVSE). Gemäss der – diese Vorgaben konkretisierenden – IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung vom 1. Dezember 2005 (IVSE-Richtlinie LAKORE [www.sodk.ch > Über die SODK > IVSE > Regelwerk der IVSE {zuletzt abgerufen am 10. Mai 2019}]) wird die Leistungsabgeltung bei der Methode P (Pauschalen) aufgrund von Erfahrungszahlen und möglichst genauer Schätzung und Budgetierung im Voraus zwischen dem Standortkanton und der betroffenen Einrichtung in einem rechtsverbindlichen Dokument (etwa einem Leistungsvertrag) festgelegt, welches auch Regelungen bezüglich Über- und Unterdeckungen sowie den Auslastungsgrad der Einrichtung zu enthalten hat (zum Ganzen Ziff. 7.1 Sätze 2 f. IVSE-Richtlinie LAKORE). Bei der Methode D (Defizitdeckung) kontrolliert der Standortkanton dagegen das Budget der Einrichtung unter Berücksichtigung der angenommenen Auslastung. Der Wohnkanton leistet Vorschusszahlungen an die bewilligten Nettotageskosten (Defizitansätze); die Abrechnung erfolgt im Nachhinein, wobei der Standortkanton dem Wohnkanton die Nettotageskostenberechnung und die Jahresrechnung sowie auf Anfrage den Kontrollstellenbericht sowie eine allfällige Betriebsbeitragsverfügung des Bundes zustellt (zum Ganzen Ziff. 7.2 IVSE-Richtlinie LAKORE).

E. 4.1

Der Kanton Zürich trat der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen am 14. November 2007 bei (OS 62, 502 ff.). Gegenwärtig figurieren auf der IVSE-Liste im Bereich A insgesamt 75 soziale Einrichtungen mit Standort auf dem Kantonsgebiet (vgl. www.sodk.ch > Über die SODK > IVSE-Datenbank [Stand am 8. Mai 2019], auch zum Folgenden). Eine von ihnen ist die Einrichtung G des Beschwerdeführers. Diese wurde dem bei der Vorinstanz eingereichten Auszug des Datenbankeintrags vom September 2017 zufolge vor einigen Jahren mit der Methode D ("Defizitdeckung") als anwendbarer "Methode der Leistungsabgeltung" in die IVSE-Liste aufgenommen. Gemäss dem Beschwerdeführer war der Einrichtung die Aufnahme auf die IVSE-Liste bzw. waren "Beiträge" zunächst noch verweigert worden, bis er und der Beschwerdegegner, damals vertreten durch H, sich "einvernehmlich" auf einen Tagessatz von Fr. 480.- hätten einigen können. Auf der genannten Basis einer Tagespauschale von Fr. 480.- seien dann in den Folgejahren etwa "Anfragen, Kostenübernahmegarantien und Abgeltungen an E" erfolgt.

Dieser habe dementsprechend auf den Gesuchen um Kostenübernahmegarantie "stets die Methode P verlangt", was ihm auch jeweils "bewilligt" worden sei. Belegt wird die geschilderte Abgeltungspraxis mittels vier vom Beschwerdegegner visierter Gesuche um Kostengarantie für die (ausserkantonale) Unterbringung Jugendlicher aus dem Kanton J in der Einrichtung G aus den Jahren 2014, 2015, 2016 und 2017, in welchen als massgebliche Methode der Leistungsabteilung jeweils die Methode P und ein verrechenbarer Aufwand von Fr. 480.- angegeben wird.

E. 4.2

Der Beschwerdegegner bestreitet nicht, dass die Leistungsabteilung bei der Unterbringung Jugendlicher mit ausserkantonalem Wohnsitz in der Einrichtung G in der Vergangenheit – jeweils bzw. jedenfalls in den vier genannten Fällen – nach der Methode P erfolgte. Er macht jedoch geltend, mit dem Beschwerdeführer diesbezüglich keine Abmachung im Sinn von Art. 23 Abs. 2 IVSE getroffen zu haben, da "[d]er Kanton Zürich [...] mit keiner seiner Institutionen einen Leistungsvertrag abgeschlossen" habe und entsprechend bis anhin bei allen Einrichtungen offiziell nur nach der Methode D habe abgerechnet werden können. Auf die grundsätzliche Massgeblichkeit der Abgeltungsmethode D explizit aufmerksam gemacht wurden die Leitungsorgane des Beschwerdeführers – soweit aus den Akten ersichtlich – zum ersten Mal anlässlich einer Sitzung zum Thema "Auswertung Aufsicht 2016 G" zwischen einem Vertreter von E und dreien des Beschwerdegegners Anfang Dezember 2016. So lässt sich dem Protokoll zur Sitzung entnehmen, dass der Beschwerdegegner erst kurz zuvor "[i]m Herbst 2016 [...] bemerkt" haben will, "dass G auf der IVSE-Liste aufgeführt" werde. Die Aufnahme und damit auch der weitere Verbleib auf der Liste aber setzte(n) voraus – so die protokollierte Aussage des Beschwerdegegners weiter –, dass die IVSE-Richtlinie LAKORE eingehalten werde, "d.h. dass vorgängig ein Budget eingereicht werden und vom AJB beurteilt werden muss, dass eine Schlussabrechnung eingereicht werden muss und bei ausserkantonalen Platzierungen die Defizitdeckung zur Anwendung kommen muss". Vor diesem Hintergrund wurde der Beschwerdeführer angehalten, bis zum 20. Januar 2017 mitzuteilen, ob er bereit sei, die IVSE-Richtlinie LAKORE einzuhalten, um auf der IVSE-Liste zu verbleiben. Als eine entsprechende Erklärung ausblieb, forderte der Beschwerdegegner den Beschwerdeführer in der Folge mit Verfügung vom 21. März 2017 ausdrücklich auf, bis zum 30. April 2017 "das gemäss IVSE-Richtlinien LAKORE erstellte Budget 2017, die Schlussabrechnung 2016, das Personalformular, eine Aufstellung der budgetierten Aufenthaltstage und eine Erklärung, dass E [...] die von der IVSE vorgegebenen Abrechnungsmodalitäten im Rahmen der Defizitdeckung einhält", einzureichen, ansonsten die Einrichtung G von der IVSE-Liste gestrichen werde.

E. 4.3

Mit Schreiben vom 31. März 2017 wurde der Beschwerdeführer nochmals auf die massgeblichen Vorgaben, insbesondere Ziff. 7.1 f. der IVSE-Richtlinie LAKORE, hingewiesen und ihm mitgeteilt, dass im Kanton Zürich "heute" eine gesetzliche Grundlage dafür fehle, "mit Heimen Leistungsvereinbarungen abzuschliessen", weshalb bei der Unterbringung Jugendlicher mit ausserkantonalem Wohnsitz nur die Methode D zur Anwendung gelange. Er habe daher das Budget 2017 inklusive der budgetierten Aufenthaltstage einzureichen, das (angehängte) Formular zu den budgetierten Personalkosten 2017, die Jahresrechnung 2016 und eine Erklärung, dass er bereit sei, über die IVSE platzierte ausserkantonale Jugendliche nach der Methode D abzurechnen. Am

18. Mai 2017 erliess der Beschwerdegegner dann die Ausgangsverfügung mit der Begründung, dass der Beschwerdeführer "innert der ihm angesetzten Frist die verlangten Unterlagen nicht eingereicht" habe, weshalb eine "Überprüfung, ob E [...] die von der IVSE vorgegebenen Abrechnungsmodalitäten" einhalte, nicht möglich sei. Der Beschwerdeführer rechtfertigt seine Verweigerungshaltung damit, es bilde "mit Blick auf die vereinbarte und stets, auch im ausserkantonalen Verhältnis angewandte und vom Beschwerdegegner akzeptierte Abrechnungsmethode P" sein gutes Recht, "den Rechtsstandpunkt der Vereinbarung der Abrechnungsmethode P einzunehmen", zumal sich "in tatsächlicher Hinsicht zwischenzeitlich rein gar nichts geändert" habe; er beruft sich mit anderen Worten darauf, mit dem Beschwerdegegner vor seiner Eintragung auf die IVSE-Liste eine Vereinbarung im Sinn von Art. 23 Abs. 2 IVSE bezüglich der Methode P als massgeblicher Methode der Leistungsabgeltung getroffen zu haben, welche unverändert Nachachtung verlange, sodass er nicht gehalten gewesen sei, hinsichtlich eines Wechsels der Abgeltungsmethode die in Ziff. 7.2 IVSE-Richtlinie LAKORE aufgeführten Unterlagen einzureichen.

E. 5.1

Betrachtet man die vorstehende Sachverhaltsschilderung, liesse sich zunächst fragen, ob der Beschwerdeführer im (vorliegenden) Rechtsmittelverfahren gegen die Verfügung vom 18. Mai 2017 überhaupt noch einwenden könne, nicht nach der Methode D abrechnen und daher auch nicht die hierfür erforderlichen Unterlagen einreichen zu müssen, oder ob er diese Rüge nicht stattdessen bereits mit einem Rechtsmittel gegen die Verfügung vom 21. März 2017 hätte vorbringen müssen, was er – entgegen anderslautender Beteuerung – nicht tat (vgl. zur beschränkten Anfechtbarkeit reiner Vollstreckungsverfügungen Tobias Jaag, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 31 N. 4 und § 30 N. 80; ferner René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 2322; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1464). Würde nämlich angenommen, dass die Ausgangsverfügung lediglich der Vollstreckung der als (eigentliche) Sachverfügung anzusehenden Verfügung vom 21. März 2017 diene, wäre sie nur dann anfechtbar, wenn Mängel vorgebracht würden, die in ihr selber begründet sind, oder aber gegen die Sachverfügung eingewendet würde, diese sei von Anfang an nichtig gewesen, enthalte schwerwiegende Grundrechtsverletzungen oder sei durch nachträglich eingetretene Umstände rechtswidrig oder gegenstandslos geworden; Rügen hingegen, welche – wie hier – bereits im Entscheidverfahren, welches mit der Sachverfügung abgeschlossen wurde, hätten vorgebracht werden können, wären ausgeschlossen (Jaag, § 30 N. 81 f.). Die Frage braucht allerdings nicht beantwortet zu werden, da sich die Rüge des Beschwerdeführers – wie sich sogleich zeigt – ohnehin als unbegründet erweist.

E. 5.2

Nach der eindeutigen Regelung in Art. 23 Abs. 2 IVSE setzt der Entscheid für eine Leistungsabgeltung nach der Pauschalmethode eine vertragliche Abmachung zwischen dem Standortkanton und der betroffenen Einrichtung auf dem Kantonsgebiet voraus. Die beiden müssen mithin einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen, welcher sich darüber hinaus nicht nur zur gewählten Methode zu äussern, sondern laut Ziff. 7.1 der IVSE-Richtlinie LAKORE auch eine Regelung bezüglich der Handhabung von Über- und Unterdeckungen (Gewinnerzielung und Reservebildung) sowie des Auslastungsgrads der

Einrichtung zu enthalten hat (vgl. zum Ganzen IVSE-Empfehlung S. 3; siehe sodann auch die Ziff. 6 der Richtlinien des Kantonalen Sozialamts über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich vom 22. November 2017 [www.sozialamt.zh.ch > Einrichtungen Behindertenhilfe > Richtlinien {zuletzt abgerufen am 10. Mai 2019}]); ferner allgemein zu den Erscheinungsformen verwaltungsrechtlicher Verträge und deren Abgrenzung von privatrechtlichen Verträgen Wiederkehr/Richli, Rz. 2940 ff., insbesondere Rz. 2946 und 3046 ff., sowie zu den Leistungsauf- und -verträgen Bernhard Rütscbe, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, S. 71 ff., 77 und 95 ff.). Nach der herrschenden Lehre und Rechtsprechung bedarf ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zu seiner Gültigkeit dabei der Schriftform (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 34 N. 3; Wiederkehr/Richli, Rz. 2990 und 3007; BGr, 2. November 2010, 1C_61/2010, E. 4.1 mit Hinweisen). Entsprechend verlangt auch die IVSE-Richtlinie LAKORE für die Festlegung der Methode nach Art. 23 IVSE ausdrücklich ein rechtsverbindliches "Dokument" wie etwa einen Leistungsvertrag (vgl. Ziff. 7.1 S. 1 am Ende).

E. 5.3

Hier ist weder dargetan noch ersichtlich, dass die Parteien eine schriftliche Vereinbarung bzw. einen Leistungsvertrag betreffend die Wahl der Pauschalmethode als massgeblicher Methode der Leistungsabgeltung getroffen hätten. Mangels einer vertraglichen Abmachung im Sinn von Art. 23 Abs. 2 IVSE kommt deshalb grundsätzlich – wie bei praktisch allen anderen Einrichtungen im Bereich A auf dem Kantonsgebiet – die Methode der Defizitdeckung zur Anwendung (www.sodk.ch > Über die SODK > IVSE-Datenbank, wonach seit Januar 2018 zumindest zwei Einrichtungen pauschal abrechnen). Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Abgeltung der im Zusammenhang mit der Unterbringung (einzelner) ausserkantonalen Jugendlicher in der Einrichtung G erwachsenen Kosten in der Vergangenheit pauschal erfolgte. So ist aufgrund der nachvollziehbaren Vorbringen des Beschwerdegegners davon auszugehen, dieser habe die pauschale Abgeltung nach einem "aufgrund von Erfahrungswerten 'vereinbart[en]'" Tarif bislang allein deshalb lediglich geduldet, weil er nicht über die "zur Berechnung der budgetierten Tageskosten notwendigen Unterlagen" verfügt habe, das heisst, eine Abgeltung nach der Methode D, welche anders als die Methode P einer laufenden Kosten- und Leistungsüberprüfung bedurft hätte, von vornherein nicht möglich gewesen wäre. Aber selbst wenn der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer vor seiner Aufnahme auf die IVSE-Liste nicht bloss aus der Not heraus als Übergangslösung die Leistungsabrechnung nach der Methode P gestattet, sondern ihm diesbezüglich (formlos) eine bedingungslose Zusicherung abgegeben hätte, wäre dem Beschwerdegegner nicht verwehrt, sich im Nachhinein auf den Art. 23 IVSE bzw. die Ziff. 7.1 f. der IVSE-Richtlinie LAKORE zu berufen und eine diesen Vorgaben entsprechende Leistungsabgeltung zu verlangen, zumal die Rücksichtnahme auf den Beschwerdeführer, welcher ohne Frage von der bisherigen konkordatswidrigen Praxis profitierte, nicht dazu führen darf, dass ein Zustand, der andere soziale Einrichtungen auf dem Kantonsgebiet diskriminiert, auf unabsehbare Zeit hinaus vom Beschwerdegegner zementiert werde. Die Organe der IVSE und die weiteren Vereinbarungskantone müssen sich zudem – wie aufgezeigt – darauf verlassen können, dass die jeweiligen Standortkantone nur Heime und Einrichtungen auf die IVSE-Liste setzen, auf welche sie die Bestimmungen des Konkordats, insbesondere jene zur richtigen Rechnungstellung, vollumfänglich anwenden (IVSE-Kommentar, S. 15).

E. 5.4

Der Beschwerdeführer könnte sich in diesem Zusammenhang insofern einzig auf den Vertrauensschutz nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV berufen. Dies setzte indes voraus, dass er im Vertrauen auf die weitere Leistungsabgeltung nach der Methode P Dispositionen getroffen hätte, welche er nicht mehr ohne Nachteil rückgängig machen könnte (vgl. zu den einzelnen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes BGE 141 I 161 E. 3.1, 137 I 69 E. 2.5.1, 131 II 627 E. 6.1). Solches – etwa, dass die vier erwähnten Einzelfälle, in denen jeweils eine pauschale Abgeltung zu einem Tagessatz von Fr. 480.- genehmigt worden war, bei einem Wechsel des Abgeltungssystems (rückwirkend bzw. nachträglich) anders abgegolten würden oder aber der Betrieb der Einrichtung G diesfalls nicht mehr tragbar wäre und die darin getätigten Investitionen daher nutzlos würden – wird freilich nicht geltend gemacht; im Gegenteil erklärt sich der Beschwerdeführer im Eventualstandpunkt bereit, künftig nach der Methode D abzurechnen, und geht es ihm mit der Beschwerde denn auch primär darum, sich nicht "einfach dem Diktat des Beschwerdegegners ohne vorgängige Prüfung der Rechtslage zu unterwerfen". Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer bei zumutbarer Sorgfalt wohl hätte wissen müssen, dass die (rein) mündliche Vereinbarung eines bestimmten Abgeltungstarifs eine schriftliche Abmachung nach Art. 23 Abs. 2 IVSE nicht zu ersetzen bzw. in jedem Fall nicht zeitlich unbeschränkt Geltung zu beanspruchen vermag, weshalb bereits fraglich erscheint, ob überhaupt eine hinreichende Vertrauensgrundlage gegeben wäre. Dies gilt umso eher, als davon auszugehen ist, dass die Einrichtung G bis ins Jahr 2017 auf der öffentlich einsehbaren IVSE-Liste mit der Methode D als massgeblicher Methode der Leistungsabgeltung geführt worden war. (Auch) die Berufung auf Vertrauensschutz würde dem Beschwerdeführer somit nicht weiterhelfen.

E. 5.5

Die wegen Nicht- bzw. nicht nachgewiesener Erfüllung der Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen erfolgte Streichung der Einrichtung G von der IVSE-Liste erweist sich demnach als recht- sowie in Anbetracht des konkreten Vorgehens des Beschwerdegegners (wiederholte Androhung sowie Fristansetzung) auch als verhältnismässig. Es mag sein, dass die Leistungsabgeltung nach der Methode D wegen des erhöhten Administrativaufwands heute nicht mehr zeitgemäss ist, weshalb die Kantone laut Art. 23 Abs. 3 IVSE den Übergang von dieser Methode zu jener der Pauschalabgeltung anzustreben haben; der Entscheid hierüber liegt jedoch bei den einzelnen Standortkantonen, welche erst die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen und in jedem Fall abzuklären haben, ob die Vorgaben des Konkordats bezüglich Qualität und Wirtschaftlichkeit auch bei einer Abgeltung nach der Methode P (noch) eingehalten werden könnten.

E. 6.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Dies gilt auch bezüglich des Eventualantrags des Beschwerdeführers, wonach er "eventualiter mit der Abrechnungsmethode D" in die IVSE-Liste aufzunehmen sei, wurden die für eine solche Aufnahme – unstreitig – erforderlichen Unterlagen doch bis heute nicht eingereicht und ist insofern weder dem Verwaltungsgericht noch seinen Vorinstanzen die Beurteilung möglich, ob diese Methode zur Leistungsabgeltung bei der Einrichtung G überhaupt in Frage komme. Dem Beschwerdeführer ist es im Übrigen unbenommen, jederzeit unter Beilage der notwendigen Dokumente ein neues Gesuch um Aufnahme auf die IVSE-Liste mit der

Abgeltungsmethode D beim hierfür zuständigen Beschwerdegegner einzureichen.

E. 6.2

Nach dem – bei der Kostenverlegung im Rechtsmittelverfahren die Regel bildenden – Unterliegerprinzip wären die Gerichtskosten grundsätzlich vollumfänglich dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Da der Beschwerdegegner jedoch unter Missachtung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (vgl. § 55 in Verbindung mit § 25 Abs. 1 VRG) zum Vollzug der Ausgangsverfügung schritt und so die am 24. Januar 2019 präsidialiter verfügte superprovisorische Massnahme nötig machte, rechtfertigt es sich, ihm nach dem Verursacherprinzip einen Teil der Kosten zu belasten (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG; zum Ganzen Kaspar Plüss, VRG-Kommentar, § 13 N. 41 f. und 50 ff.). Die Gerichtskosten sind entsprechend zu 1/5 dem Beschwerdegegner und zu 4/5 dem Beschwerdeführer aufzuerlegen; eine Parteientschädigung steht Letzterem nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.