

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00161 vom 1. Juli 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00161

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00161 du 1 juillet 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00161 del 1 luglio 2021

Regeste

Kostentragung für Heimaufenthalt | Kostentragung für Heimaufenthalt, gesetzliche Grundlage. Streitgegenstand (E. 1.2). Dem JugendheimeG sind alle Einrichtungen unterstellt, die dazu bestimmt sind, mehr als fünf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 22. Altersjahr während mindestens fünf Tagen und Nächten in der Woche zur Erziehung, Betreuung, Beobachtung oder Erholung aufzunehmen (E. 3.1). Die IVSE steht einer innerkantonalen Regelung, welche eine teilweise oder vollständige Rückforderung der vom Kanton übernommenen Platzierungskosten bei den Unterhaltspflichtigen vorsieht, nicht entgegen (E. 3.2). Nach § 3b JugendheimeG tragen heute der Staat und die Eltern die Kosten für die inner- und ausserkantonale Unterbringung von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Zürich. Die Eltern beteiligen sich an den Kosten mit einem angebotsspezifischen Beitrag (Versorgertaxe; E. 3.3). Soweit Kosten für den Heimaufenthalt des Kindes gestützt auf § 3b JugendheimeG den Unterhaltspflichtigen auferlegt werden sollen, handelt es sich dabei um staatliche Abgaben. Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Die allgemeine Unterhaltsregelung nach Art. 276 ZGB genügt nicht (E. 3.4). Auf die Festlegung der Höhe der Gebühr im formellen Gesetz kann zwar unter Umständen verzichtet werden, wenn die staatliche Dienstleistung einen Handels- oder Marktwert aufweist, so dass die Abgabenhöhe nach marktwirtschaftlichen Mechanismen regulierbar ist; das bedeutet aber nicht, dass auf jegliche formell-gesetzliche Grundlage immer dann verzichtet werden kann, wenn eine Gebühr anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips überprüfbar ist. Der Staat kann sich aus bestimmten Gründen zum Ziel setzen, gewisse Aufgaben zu erfüllen, ohne dafür einen marktgerechten Preis zu verlangen, insbesondere im Bestreben, diese Leistungen für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich zu gestalten. Ob und wie weit dies der Fall sein soll, ist eine durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber zu beantwortende Frage (E. 3.5). § 3b JugendheimeG enthält keine Bemessungsgrundlage für die Bemessung der Versorgungstaxe, sondern delegiert deren Festlegung an die Bildungsdirektion. Indem sich der Kanton in einem solchen Ausmass am Betrieb und der Finanzierung von Jugendheimen beteiligt, hat er sich zum Ziel gesetzt, die Aufgabe der Betreuung und Erziehung durch Jugendheime zu erfüllen, ohne dafür einen marktgerechten Preis zu verlangen, insbesondere im Bestreben, diese Leistungen für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich zu gestalten. Mit der Versorgungstaxe wird auch auf die Erhebung von kostendeckenden Gebühren verzichtet, weshalb vorliegend weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip greift. Die Frage, welcher Anteil des staatlichen Aufwands durch Gebühren der Eltern zu decken sei, ist eine wesentliche sozialpolitische Wertungsfrage, die angesichts ihrer Tragweite vom formellen Gesetzgeber beantwortet werden muss. Demgemäss hätte die Bemessungsgrundlage bzw. die Höhe der Abgabe in einem Gesetz im formellen Sinn erfolgen, zumindest hätten aber weitere

eingrenzende Kriterien für deren höhenmässige Fixierung festgelegt werden müssen. Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall (E. 3.6). Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2020.00161 Urteil der 3. Kammer vom 1. Juli 2021 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Nicole Rubin. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen Gemeinde D, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch RA E, Beschwerdegegnerin, und Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Jugend und Berufsberatung , Rechtsabteilung, Mitbeteiligte, betreffend Kostentragung für Heimaufenthalt, hat sich ergeben: I. A. A und B sind die Eltern von F, geboren 2015. F kam mit einem schweren Geburtsgebrechen in Form einer komplexen Hirnfehlbildung zur Welt. Vom 21. März 2016 bis 6. November 2018 hielt sich F im Kinderheim K in G, Kanton H auf. Per 7. November 2018 zog F in ein spezialisiertes Heim nach Deutschland, wo er 2019 verstarb. B. Mit Beschluss vom 8. März 2016 erteilte der Gemeinderat D für die aufgrund der nicht behördlich angeordneten ausserfamiliären Platzierung/Betreuung von F im Kinderheim K in G, Kanton H anfallende Versorgertaxe von Fr. 245.-/Tag eine ab 21. März 2016 für zwei Monate gültige subsidiäre Kostengutsprache. Mit Vereinbarung vom 11. März 2016 zwischen dem Gemeinderat D und A und B wurde ein Elternbeitrag von Fr. 130.-/Tag ab 21. März 2016 festgesetzt. Nach Ablauf der befristeten subsidiären Kostengutsprache am 20. Mai 2016 führte der Gemeinderat D diese mangels Zuständigkeit nicht weiter. In Nachachtung des Grundsatzentscheids des Verwaltungsgerichts vom 18. November 2015 (VB.2015.00607) übernahm im Zeitraum vom 8. April 2016 (Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Urteils VB.2015.00607) bis 31. Dezember 2017 (Inkrafttreten einer neuen gesetzlichen Regelung zur Heimfinanzierung) der Kanton die Versorgertaxen für den Aufenthalt in einem ausserkantonalen Heim. C. Mit Beschluss vom 5. Dezember 2017 erteilte der Gemeinderat D für die Dauer von sechs Monaten subsidiäre Kostengutsprache für die Versorgertaxe von Fr. 245.-/Tag ab 1. Januar 2018 aufgrund der ausserfamiliären Platzierung von F. Die subsidiäre Zahlung erfolge unter ausdrücklichem Vorbehalt der Rückforderung gegenüber der Bildungsdirektion des Kantons Zürich (Dispositivziffer 1). Die Versorgertaxe von Fr. 245.-/Tag werde den Eltern gestützt auf § 3b des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge monatlich weiter verrechnet (Dispositivziffer 2). Sollten die Eltern von F nicht in der Lage sein, die Kosten vollumfänglich zu tragen, sei mit der Gemeindeverwaltung Kontakt aufzunehmen (Dispositivziffer 3). Allfällige Sozialversicherungsleistungen gingen der wirtschaftlichen Hilfe vor und seien durch die Eltern von F geltend zu machen (Dispositivziffer 4). Ein Gesuch um Verlängerung der Kostengutsprache sei rechtzeitig vor Ablauf der Kostengutsprache durch die Eltern oder die Bildungsdirektion zu stellen (Dispositivziffer 5). Es werde davon Kenntnis genommen, dass die Nebenkosten vom Kinderheim K den Eltern direkt in Rechnung gestellt würden (Dispositivziffer 6). Es werde weiter davon Kenntnis genommen, dass die bereits bezahlten Versorgertaxen für den Zeitraum vom 8. April 2016 bis zum 20. Mai 2016 bei der Bildungsdirektion zurückgefordert würden und anschliessend die Rückabwicklung des Elternbeitrags an die Eltern erfolge (Dispositivziffer 7). II. Gegen den Beschluss des Gemeinderats D vom 5. Dezember 2017 erhoben A und B am 9. Januar 2018 Rekurs beim Bezirksrat I und

beantragten, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass ihnen für die Unterbringung ihres Sohns F im Kinderheim K nur der Unterhaltsbeitrag gemäss Art. 22 IVSE auferlegt werden könne. Der Gemeinderat D sei zu verpflichten, die von ihnen in der Vergangenheit überhöht eingeforderten Elternbeiträge in der Höhe von Fr. 5'600.- zuzüglich Zins zu 5 % seit 1. März 2017 zurückzuerstatten. Mit Beschluss vom 6. Februar 2020 wies der Bezirksrat I den Rekurs ab und auferlegte die Verfahrenskosten A und B. Es wurden keine Parteientschädigungen zugesprochen. III. Mit Beschwerde vom 11. März 2020 beantragten A und B dem Verwaltungsgericht, der Beschluss des Bezirkrats I vom 6. Februar 2020 und der Beschluss des Gemeinderats D vom 5. Dezember 2017 seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass ihnen für die Unterbringung ihres Sohns F während des Zeitraums vom 1. Januar 2018 bis 6. November 2018 im Kinderheim K keine Versorgertaxe auferlegt werden könne. Der Gemeinderat D sei mit Aufhebung von Dispositivziffer 7 des Beschlusses vom 5. Dezember 2017 zu verpflichten, die von A und B in der Vergangenheit überhöht eingeforderten Elternbeiträge in der Höhe von Fr. 5'600.- zuzüglich Zins zu 5 % seit 1. März 2017 zurückzuerstatten. Eventualiter sei der Beschluss des Bezirkrats I vom 6. Februar 2020 aufzuheben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung gemäss den gerichtlichen Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (auch für das vorinstanzliche Verfahren) zulasten des Beklagten. Der Bezirksrat I verwies mit Eingabe vom 23. März 2020 auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich liess sich am 16. April 2020 vernehmen und beantragte neben anderem mit Bezug auf die Rückforderung von Elternbeiträgen für die Zeit vor dem 8. April 2016 die Sistierung des Verfahrens. Die Gemeinde D beantragte mit Beschwerdeantwort vom 4. Mai 2020, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. A und B replizierten am 19. Mai 2020. Die Bildungsdirektion und die Gemeinde D reichten am 3. bzw. 8. Juni 2020 ihre Duplik zu den Akten. Daraufhin ergingen keine weiteren Stellungnahmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Streitwert liegt über Fr. 20'000.-, weshalb die Kammer zum Entscheid berufen ist (§ 38 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.2 1.2.1 Der Streitgegenstand des Rekurs- bzw. Beschwerdeverfahrens bestimmt sich zum einen danach, was Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erste Instanz zu Recht nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich der Rekursbehörden bzw. des Verwaltungsgerichts; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingegriffen. Zum andern bestimmt sich der Streitgegenstand nach der im Rekurs- bzw. Beschwerdeantrag verlangten Rechtsfolge (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 45 und 48). 1.2.2 Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist unbestrittenermassen die Frage, ob die Beschwerdeführenden für den Heimaufenthalt von F vom 1. Januar 2018 bis 6. November 2018 (263 Tage) für die Versorgertaxe von Fr. 245.-/Tag aufzukommen haben (Beschwerdeantrag 1.1). Fraglich ist, inwieweit daneben die Rückerstattung der von den Beschwerdeführenden im Zeitraum vom 21. März 2016 bis 20. Mai 2016 überhöht eingeforderten Elternbeiträge in der Höhe von

Fr. 5'600.- zuzüglich Zins zu 5 % seit 1. März 2017 Streitgegenstand bildet (Beschwerdeantrag 1.2). 1.2.3 In Nachachtung des Urteils VB.2015.00607 des Verwaltungsgerichts vom 18. November 2015 übernahm im Zeitraum vom 8. April 2016 (Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Urteils VB.2015.00607) bis 31. Dezember 2017 der Kanton die Vorsorgertaxen für den Aufenthalt in einem ausserkantonalen Heim. Seit dem 1. Januar 2018 haben sich gemäss dem mit Gesetzesänderung vom 23. Januar 2017 (OS 72, 504) neu eingefügten § 3b des Gesetzes über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (JugendheimeG) die Eltern an den Kosten für die inner- oder ausserkantonale Unterbringung von Kindern in Jugendheimen im Rahmen der Vorsorgertaxe zu beteiligen. Die Beschwerdegegnerin forderte die Mitbeteiligte deshalb mit Schreiben vom 26. Juli 2016 und 16. September 2016 auf, ihr die geleistete Vorsorgertaxe, abzüglich des Beitrags der Unterhaltspflichtigen von Fr. 30.-/Tag für den ausserkantonalen Heimaufenthalt von F im Zeitraum vom 21. März 2016 bis 20. Mai 2016 zurückzuerstatten. Die Mitbeteiligte teilte der Beschwerdegegnerin daraufhin mit, dass der Kanton Zürich die Vorsorgertaxe unter Vorbehalt einer erwarteten rückwirkend in Kraft tretenden Gesetzesänderung rückwirkend ab 1. April 2016 (da der Verwaltungsgerichtsentscheid VB.2015.00607 am 8. April 2016 rechtskräftig wurde) übernehmen würde. Die Vorsorgertaxe für die ausserfamiliäre Platzierung bis 31. März 2016 sei dagegen durch die Eltern bzw. subsidiär durch die Beschwerdegegnerin zu tragen. In der Folge erwog die Beschwerdegegnerin in ihrer Verfügung vom 5. Dezember 2017, gestützt auf den Verwaltungsgerichtsentscheid VB.2015.00607 sei für den Zeitraum vom 8. April 2016 bis 31. Dezember 2017 die Mitbeteiligte für die Übernahme der Vorsorgertaxe zuständig. Die Gemeinde habe deshalb die bereits bezahlten Vorsorgertaxen während der Zeit vom 8. April 2016 bis 20. Mai 2016 bei der Mitbeteiligten zurückzufordern. Sobald der Rückforderungsbetrag der Gemeinde vorliege, erfolge die Rückabwicklung des Elternbeitrags an die Beschwerdeführenden. Davon wurde denn auch im Dispositiv Kenntnis genommen (Dispositivziffer 7). Die Rückforderung der von den Beschwerdeführenden geleisteten Elternbeiträge für den Heimaufenthalt von F vom 8. April 2016 bis 20. Mai 2016 war damit unbestrittenermassen Streitgegenstand der erstinstanzlichen Verfügung. Mittlerweile hat die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführenden die für diesen Zeitraum zu Unrecht erhobenen Elternbeiträge von Fr. 3'900.- zuzüglich Zins von Fr. 351.55 denn auch zurückbezahlt. In diesem Umfang ist die Beschwerde daher als gegenstandslos geworden abzuschreiben und sind die diesbezüglichen Gehörsrügen nicht mehr zu prüfen. 1.2.4 Demgegenüber blieb eine allfällige Rückzahlung der von den Beschwerdeführenden für den Zeitraum vom 21. März 2016 bis 7. April 2016 erhobenen Elternbeiträge in der beschwerdegegnerischen Verfügung vom 5. Dezember 2017 unerwähnt und ist damit nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens. In diesem Umfang ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Beschwerdeführenden hatten allerdings grundsätzlich auch die Rückerstattung dieser Beträge verlangt, wobei sie bisher von der Beschwerdegegnerin darauf vertröstet worden waren, dass die Beträge gezahlt würden, sobald sie vom Kanton an die Gemeinde zurückerstattet würden. Demgemäss ist davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin bewusst nicht über diese Beträge entschieden hat und ein solcher Entscheid noch aussteht. Es bleibt die Beschwerdegegnerin daher an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass sie formell über den Rückerstattungsanspruch der Beschwerdeführenden für den Zeitraum vom 21. März 2016 bis 7. April 2016 zu verfügen hat. Ob die Beschwerdeführenden als Unterhaltspflichtige die Vorsorgertaxen bzw. die Elternbeiträge für die Zeit vom 21. März

2016 bis 7. April 2016 zu tragen haben, ist sodann auch nicht Gegenstand des Verfahrens zwischen der Beschwerdegegnerin und der Mitbeteiligten. Eine Sistierung des Verfahrens, wie sie die Mitbeteiligte und die Beschwerdegegnerin verlangt haben, erscheint deshalb obsolet, ebenso erübrigen sich Weiterungen wie eine Frist zu weiteren Stellungnahmen zu dieser Frage.

1.3 Soweit die Beschwerdeführenden um selbständige Feststellung ersuchen, dass ihnen für die Unterbringung ihres Sohns während des Zeitraums vom 1. Januar 2018 bis 6. November 2018 im Kinderheim K keine Versorgertaxe auferlegt werden könne, ist Folgendes festzuhalten: Feststellungsbegehren setzen ein spezifisches schutzwürdiges Interesse voraus. Ein solches ist gegeben, wenn der Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten unklar ist. Kein schutzwürdiges Feststellungsinteresse besteht jedoch, wenn der Gesuchsteller das mit dem Feststellungsbegehren bezweckte Ziel auch mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren erreichen könnte; insofern sind Feststellungsbegehren subsidiär (VGr, 28. Mai 2020, VB.2019.00280, E. 1.4). Der Entscheid über den Antrag, wonach der vorinstanzliche Entscheid und der Beschluss der Beschwerdegegnerin aufzuheben seien, bedingt bereits die Auseinandersetzung mit der Frage, ob den Beschwerdeführenden eine Versorgertaxe auferlegt werden durfte. Der mit der Beschwerdeerhebung verfolgten Absicht ist damit Genüge getan. Auf das Feststellungsbegehren ist daher mangels eines schutzwürdigen Feststellungsinteresses nicht einzutreten.

2. 2.1 In formeller Hinsicht machen die Beschwerdeführenden eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Vorinstanz geltend, weil diese sich mit verschiedenen Rügen nicht auseinandergesetzt habe. So sei das Vorliegen der umstrittenen Gesetzesdelegation in § 3b JugendheimeG gänzlich ungeprüft geblieben. Die fehlende Prüfung der finanziellen Verhältnisse der Beschwerdeführenden sei alleine mit dem Vorwurf begründet worden, die Beschwerdeführenden hätten in ihrem Rekurs nicht geltend gemacht, nicht in der Lage zu sein, Fr. 8'250.- monatlich zu tragen. Dies hätten die Beschwerdeführenden aber sehr wohl geltend gemacht; ohnehin verlange die Auferlegung der Versorgertaxen die Prüfung der Tragbarkeit von Amtes wegen.

2.2 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) fliesst das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person, dass die Behörde deren Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes Vorbringen ausdrücklich widerlegen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann geheilt werden, wenn sie nicht besonders schwer wiegt und die unterlassene Gehörgewährung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz gestattet (vgl. etwa BGE 133 I 201 E. 2.2, 126 I 68 E. 2). Dies gilt vor allem dann und selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung, wenn eine Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs lediglich einen formalistischen Leerlauf darstellen und zu einer

unnötigen Verfahrensverlängerung führen würde (Albertini, S. 459; vgl. auch Griffel, § 8 N. 38; BGr, 4. März 2009, 8C_845/2008, E. 4.2.1; VGr, 2. September 2009, VB.2009.00083, E. 4.3). 2.3 Die Vorinstanz verwies betreffend die Gesetzesdelegation zur Begründung auf die Stellungnahme der Bildungsdirektion. Diese hielt fest, da die Eltern gestützt auf Art. 276 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB) zur Zahlung des Unterhalts ihres Kinds verpflichtet seien und § 3b JugendheimeG bloss eine Reduktion dieser Pflicht vorsehe, werde keine neue Abgabe begründet. Die Delegation an die Bildungsdirektion für die Bestimmung der Versorgertaxe sei sodann in einem formellen Gesetz geregelt, weshalb eine genügende gesetzliche Grundlage bestehe. Diese Begründung vermag den genannten Anforderungen gerade noch zu genügen. Wie sich nachfolgend zeigen wird, ist die Beschwerde bezüglich der mangelhaften gesetzlichen Grundlage gutzuheissen, sodass offenbleiben kann, ob die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden in Bezug auf ihre Rüge, die wirtschaftliche Tragbarkeit sei nicht geprüft worden, verletzt hat und dies vorliegend geheilt werden kann.

E. 3.1

Im Kanton Zürich ist die ausserfamiliäre Unterbringung von Kindern im Gesetz über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge (JugendheimeG) vom 1. April 1962 geregelt. Jugendheime sind Heime, die dazu bestimmt sind, mehr als fünf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 22. Altersjahr zur Erziehung und Betreuung aufzunehmen (Art. 1 Abs. 1 JugendheimeG). Dies wird in Art. 2 Abs. 1 Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 [JugendheimeV] konkretisiert, wonach dem JugendheimeG alle Einrichtungen unterstellt sind, die dazu bestimmt sind, mehr als fünf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 22. Altersjahr während mindestens fünf Tagen und Nächten in der Woche zur Erziehung, Betreuung, Beobachtung oder Erholung aufzunehmen (Art. 2 Abs. 1 JugendheimeV). Sofern die Beschwerdeführenden geltend machen, das JugendheimeG erfasse nur die Unterbringung zum Zweck der Erziehung und Betreuung; nicht aber rein pflegerisch motivierte Heimaufenthalte, ist ihnen deshalb nicht zuzustimmen. Unbestrittenermassen diene der Heimaufenthalt von F nicht erzieherischen Zwecken, sondern primär seiner (medizinischen) Pflege und Betreuung; da das JugendheimeG aber wie gesehen auch diese Bereiche erfasst, ist das Gesetz vorliegend anwendbar.

E. 3.2

Gemäss § 9a Abs. 1 JugendheimeG kann der Regierungsrat mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die Beteiligung an den Kosten von Kinder- und Jugendheimen treffen. Im Sinn dieser Bestimmung ist der Kanton Zürich mit Regierungsratsbeschluss vom 14. November 2007 (OS 62, 502 ff.) der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. März 2002 (IVSE, LS 851.5) beigetreten. Die IVSE bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 1 IVSE). Nach Art. 19 Abs. 1 IVSE sichert der Wohnkanton der Einrichtung des Standortkantons mittels Kostenübernahmegarantie die Leistungsabgeltung für die entsprechende Periode zu. Die Einrichtung des Standortkantons hat gegenüber den zahlungspflichtigen Stellen und Personen des Wohnkantons ein direktes Forderungsrecht (Art. 19 Abs. 2 IVSE); welches Gemeinwesen innerhalb eines Kantons kostenpflichtig ist, wird in der IVSE demgegenüber nicht geregelt. Nach Art. 22 Abs. 1 IVSE können den Unterhaltspflichtigen Beiträge in Höhe der mittleren Tagesaufwendungen für Kost und

Logis für eine Person in einfachen Verhältnissen verrechnet werden. Leistet der Unterhaltspflichtige diese Beiträge nicht, können sie nach Art. 22 Abs. 2 IVSE direkt der Sozialhilfe verrechnet werden. Aus dieser Regelung folgt, dass die Leistungsabgeltung gegenüber dem Heim im Übrigen durch Beiträge aus dem Wohnkanton erfolgt, wobei nur der Beitrag der Unterhaltspflichtigen bei deren Zahlungsunfähigkeit der Sozialhilfe belastet und damit der Gemeinde am Unterstützungswohnsitz verrechnet werden kann (Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren, Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen [IVSE], S. 13, www.sodk.ch). Die IVSE hat unter Vorbehalt des direkt von den Unterstützungspflichtigen zu zahlenden Beitrags nur die Kostenverteilung zwischen einweisendem Kanton und Standortkanton des Heims zum Gegenstand. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hielt mit Urteil VB.2015.00607 vom 18. November 2015 deshalb fest, dass die Bestimmungen der IVSE einer innerkantonalen Regelung, welche eine teilweise oder vollständige Rückforderung der vom Kanton übernommenen Platzierungskosten bei den Unterhaltspflichtigen vorsieht, nicht entgegenstünden, sofern die Unterhaltspflichtigen ihren Wohnsitz ebenfalls im Kanton Zürich haben (E. 2.4.2 f.). Demgemäss ist die Rüge des Verstosses der kantonalen Regelung gemäss § 3b JugendheimeG gegen die IVSE nicht stichhaltig.

E. 3.3

Das JugendheimeG hält in dem am 1. Januar 2018 in Kraft gesetzten § 3b im Hinblick auf die Kosten für die Unterbringung fest, dass der Staat und die Eltern die Kosten für die inner- oder ausserkantonale Unterbringung von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Zürich in Jugendheimen tragen (Abs. 1). Sind Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Zürich in Jugendheimen innerhalb oder ausserhalb des Kantons Zürich untergebracht, beteiligen sich die Eltern an den Kosten im Umfang des von der für das Bildungswesen zuständigen Direktion verfügbaren angebotsspezifischen Beitrags (Versorgertaxe). Sind die Eltern wirtschaftlich dazu nicht in der Lage, trägt die gemäss Sozialhilfegesetzgebung zuständige Gemeinde die Kosten (Abs. 2). Bei einer Unterbringung in gemäss der IVSE anerkannten Jugendheimen ausserhalb des Kantons Zürich beteiligt sich der Staat im Umfang der die Versorgertaxe übersteigenden Ausgaben an den Kosten (Abs. 3 lit. b). Die Verordnung der Bildungsdirektion über die Versorgertaxen in beitragsberechtigten Sonderschulen, Schulheimen, Kinder- und Jugendheimen sowie Spitalschulen vom 12. April 2018 sieht für die Vollbetreuung in einem Kleinkinderheim eine Versorgertaxe von Fr. 245.- pro Tag vor (§ 4).

E. 3.4

Das Kinderheim K gehört zur Stiftung J, Kanton H und ist eine von der Kommission für soziale Einrichtungen gemäss dem Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG, SRL Nr. 894) des Kantons H anerkannte soziale Einrichtung. Sie wird hauptsächlich durch den Kanton sowie die Gemeinden des Kantons H finanziert (§ 28 SEG). Da es sich beim Kinderhaus um eine IVSE-erkannte Einrichtung handelt, hat der Kanton Zürich mittels Kostenübernahmegarantie die Leistungsabgeltung zugunsten der Person für die zu garantierende Periode zuzusichern (Art. 19 Abs. 1 IVSE). Dies für den Fall, dass die gemäss (kantonalem) Recht zahlungspflichtigen Stellen und Personen des Wohnkantons (Abs. 2) ihrer Verpflichtung nicht nachkommen können. Der Kanton ist daher subsidiär nach den vom kantonalen Gesetz bestimmten Stellen bzw. Personen leistungspflichtig. Nach § 3b JugendheimeG tragen heute der Staat und die Eltern die Kosten für die inner- und ausserkantonale Unterbringung von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Zürich. Die

Eltern beteiligen sich an den Kosten mit einem angebotsspezifischen Beitrag (Versorgertaxe). Der Staat übernimmt die die Versorgertaxe übersteigenden Ausgaben. Soweit Kosten für den Heimaufenthalt von F gestützt auf § 3b JugendheimeG den Unterhaltspflichtigen auferlegt werden sollen, handelt es sich dabei um staatliche Abgaben. Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (vgl. E. 3.5 nachfolgend). Wie das Bundesgericht in BGE 142 V 271 E. 8.2 festhielt, genügt dabei die allgemeine Unterhaltsregelung nach Art. 276 ZGB nicht.

E. 3.5

Nach Art. 38 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) sind alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen, wozu auch die wesentlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe gehören. Nach Art. 126 KV legt das Gesetz die Grundsätze für die Erhebung weiterer Abgaben fest. Es bestimmt insbesondere die Art und den Gegenstand der Abgabe, die Grundsätze der Bemessung sowie den Kreis der abgabepflichtigen Personen. Diese Formulierung in der Kantonsverfassung schliesst nicht aus, dass das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip bei gegebenen Voraussetzungen die Funktion des formellen Gesetzes zur Limitierung der Abgabehöhe übernehmen (Michael Beusch in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 126 N. 16). Die Einhaltung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips vermag nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Abgabebemessung zu lockern, aber nicht eine formell-gesetzliche Grundlage völlig zu ersetzen. Auf die Festlegung der Höhe der Gebühr im formellen Gesetz kann zwar unter Umständen verzichtet werden, wenn die staatliche Dienstleistung einen Handels- oder Marktwert aufweist, sodass die Abgabehöhe nach marktwirtschaftlichen Mechanismen regulierbar ist (BGE 121 I 230 E. 3g S. 238 f., mit Hinweisen; 118 Ia 320 E. 4c S. 326; 103 Ib 324 E. 5d S. 333), das bedeutet aber nicht, dass auf jegliche formell-gesetzliche Grundlage immer dann verzichtet werden kann, wenn eine Gebühr anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips überprüfbar ist (Lukas Widmer, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Diss. Zürich 1988, S. 109). Der Staat erbringt viele Dienstleistungen, für welche er keine oder jedenfalls nicht kostendeckende Gebühren erhebt. Darunter befinden sich Leistungen, welche an sich auch durch Private angeboten werden und für welche ein Marktwert feststellbar wäre. Der Staat kann sich jedoch aus bestimmten Gründen gerade zum Ziel setzen, gewisse Aufgaben zu erfüllen, ohne dafür einen marktgerechten Preis zu verlangen, insbesondere im Bestreben, diese Leistungen für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich zu gestalten. Ob und wie weit dies der Fall sein soll, ist eine durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber zu beantwortende Frage (Widmer, S. 88 f., 167). Dass der Staat aufgrund eines gesetzlichen Auftrags gewisse Aufgaben wahrnimmt, erlaubt deshalb noch nicht den Schluss, dass er dafür kostendeckende Gebühren verlangen kann. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der formell-gesetzlichen Gebührenbemessung können vielmehr nur dann mit dem Hinweis auf die Marktgerechtigkeit gelockert werden, wenn aus dem formellen Gesetz hervorgeht, dass die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen bemessen werden soll, bzw. dass eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck und Charakter der Abgabe entspricht (BGE 123 I 254 E. 2b/aa).

E. 3.6

Beim JugendheimeG handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinn (vgl. § 13 JugendheimeG). Gemäss § 3b beteiligen sich die Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Zürich, welche ausserhalb des Kantons untergebracht sind, an den Kosten im Umfang des von der für das Bildungswesen zuständigen Direktion verfügbaren anbotsspezifischen Beitrags (Versorgertaxe). Diese Bestimmung enthält keine Bemessungsgrundlage für die Bemessung der Versorgertaxe, sondern delegiert deren Festlegung an die Bildungsdirektion. Für Jugendheime im Kanton Zürich sieht das JugendheimeG vor, dass der Kanton diese mit Beiträgen wesentlich unterstützt (§ 7 JugendheimeG) und die Heime im Gegenzug der Aufsicht des Kantons unterstehen (§ 4 ff. JugendheimeG). Im interkantonalen Bereich hat der Kanton die IVSE mit dem Ziel unterzeichnet, dass soziale Einrichtungen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton offenstehen sollen, und in Anbetracht, dass die hierfür nötige Angebotsoffenheit nur spielen kann, wenn die Kostenübernahme zwischen den Kantonen auf der Grundlage einheitlicher Berechnungsmethoden gesichert ist sowie dass eine enge interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen anzustreben ist (vgl. Präambel IVSE). Indem sich der Kanton in einem solchen Ausmass am Betrieb und der Finanzierung von Jugendheimen beteiligt, hat er sich zum Ziel gesetzt, die Aufgabe der Betreuung und Erziehung durch Jugendheime zu erfüllen, ohne dafür einen marktgerechten Preis zu verlangen, insbesondere im Bestreben, diese Leistungen für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich zu gestalten. Mit der Versorgertaxe wird auch auf die Erhebung von kostendeckenden Gebühren verzichtet, weshalb vorliegend weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip greift. Die Frage, welcher Anteil des staatlichen Aufwands durch Gebühren der Eltern zu decken sei, ist eine wesentliche sozialpolitische Wertungsfrage, die angesichts ihrer Tragweite vom formellen Gesetzgeber beantwortet werden muss. Demgemäss hätte die Bemessungsgrundlage bzw. die Höhe der Abgabe im Gesetz im formellen Sinn erfolgen, zumindest aber weitere eingrenzende Kriterien für deren höhenmässige Fixierung festgelegt werden müssen. Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall. § 3b JugendheimeG macht keinerlei Angaben dazu, in welchem Umfang bzw. bezüglich welcher Kostenpositionen und Kriterien sich die Eltern zu beteiligen haben, und belässt dem Verordnungsgeber damit praktisch einen uneingeschränkten Regelungsspielraum. Namentlich lässt sich auch nicht im Umkehrschluss auf die Höhe der von den Eltern zu übernehmenden Versorgertaxe schliessen: Nach der Konzeption von § 3b Abs. 3 JugendheimeG ist es gerade nicht so, dass die Versorgertaxe die nach Abzug gesetzlich festgelegter kantonaler Kostenbeteiligungen verbleibenden Restkosten wäre, sondern der Kanton übernimmt die Kosten im Umfang der die Versorgertaxe übersteigenden Ausgaben. Die Beteiligung an den Kosten durch den Kanton hängt mithin ihrerseits von der Höhe der Versorgertaxe ab und begrenzt diese nicht. Für die Festlegung der Höhe der Versorgertaxe fehlt es damit an einer genügend bestimmten gesetzlichen Grundlage.

E. 3.7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. In Bezug auf die Rückerstattungsforderung für den Zeitraum vom 8. April 2016 bis 20. Mai 2016 ist die Beschwerde als gegenstandslos geworden abzuschreiben. In Bezug auf die Rückerstattungsforderung vom 21. März 2016 bis 7. April 2016 sowie das Feststellungsbegehren ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Mit Bezug auf die Frage, ob die Beschwerdeführenden im Zeitraum vom 1. Januar bis 6. November 2018 eine Versorgertaxe von Fr. 245.- pro Tag zu leisten hätten, fehlt es für deren Festsetzung an der

nötigen gesetzlichen Grundlage, weshalb insofern die Beschwerde gutzuheissen ist. Ist von den Eltern keine Versorgertaxe im Sinn von § 36 Abs. 2 Satz 1 JugendheimeG geschuldet, besteht auch kein Anlass für eine subsidiäre Kostengutsprache für diese Taxe gestützt auf Satz 2 der genannten Bestimmung. Infolgedessen sind die Dispositivziffern 1–6 des Beschlusses der Gemeinde D vom 5. Dezember 2017 ganz und der Beschluss des Bezirksrats I vom 6. Februar 2020 entsprechend aufzuheben. Die Kostenverteilung für das Rekursverfahren ist in dem Sinn neu festzulegen, dass die Rekurskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen sind.

E. 4

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der zum grössten Teil unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG), vielmehr ist sie zu verpflichten, den Beschwerdeführenden für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint eine solche von insgesamt Fr. 4'000.-.

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