

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00209 vom 1. Juli 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00209

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00209 du 1 juillet 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00209 del 1 luglio 2019

Regeste

Abrechenbarkeit Kosten Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r im Stellenplan vom 1. Juli 2019 bis 31. Dezember 2021 | [Anrechenbarkeit der Kosten für die Stelle "Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r" im Stellenplan eines Jugendwohnheims] In den Wohngruppen der Beschwerdeführerin sind Jugendliche mit psychischen und sozialen Problemen und Verhaltensauffälligkeiten untergebracht; die strittige Stelle dient (zumindest indirekt) der anforderungskonformen Leistungserbringung durch die Beschwerdeführerin. Demnach ist die Stelle "Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r" weiterhin im Stellenplan als nicht beitragsberechtigter Stelle beziehungsweise "weitere Stelle" im Sinn von § 15 Abs. 1 lit. a JugendheimeV aufzunehmen (E. 4.3 f.). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2020.00209 Urteil der 4. Kammer vom 9. Juli 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssele (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Amt für Jugend und Berufsberatung, Beschwerdegegner, betreffend Abrechenbarkeit der Kosten für die Stelle "Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r" im Stellenplan vom 1. Juli 2019 bis 31. Dezember 2021, hat sich ergeben: I. A. Der Regierungsrat erneuerte mit Beschluss vom 29. August 2018 die Beitragsberechtigung von A für den Betrieb der Wohngruppen C und D rückwirkend ab dem 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2021 im Umfang von 15 Plätzen sowie für 4 Plätze in der Nachtbetreuung im E. B. Mit Verfügung vom 5. April 2019 erliess das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) für A für die Zeiträume vom 1. Januar 2018 bis zum 30. Juni 2019 (Dispositiv-Ziff. I) und vom 1. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2021 (Dispositiv-Ziff. II) je einen Stellenplan. II. Am 7. Mai 2019 rekurrierte A gegen diese Verfügung, wobei aufgrund Zugeständnissen des AJB und Rückzugs mehrerer Rekursbegehren einzig dasjenige betreffend Anrechenbarkeit der Kosten für die Stelle "Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r" im Stellenplan vom 1. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2021 strittig blieb. Die Bildungsdirektion wies den Rekurs mit Verfügung vom 24. Februar 2020 ab, soweit er nicht gegenstandslos geworden war (Dispositiv-Ziff. I), und auferlegte A in Dispositiv-Ziff. II die Verfahrenskosten von Fr. 983.-. III. A liess am 27. März 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge "zuzüglich MWST" sei die Verfügung vom 24. Februar 2020 aufzuheben und seien "im Stellenplan für den Zeitraum vom 1. Juli 2019 bis 31. Dezember 2021 die Kosten für Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r (F. Nr. 7.05) im Umfang von 0.45 Stellen zu Lasten Konto Nr. 7.05 abrechenbar zu erklären". Die Bildungsdirektion

verzichtete am 20. April 2020 auf Vernehmlassung ; das AJB reichte am 4. Mai 2020 eine Beschwerdeantwort ein und verwies auf seine Verfügung sowie auf seine Eingaben vor der Bildungsdirektion . A liess hierzu am 29. Mai 2020 Stellung nehmen; am 16. Juni 2020 liess sie zudem eine Honorarnote einreichen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion über Anordnungen eines Amtes im Zusammenhang mit Staatsbeiträgen für Jugendheime nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, die Vorinstanz habe ihr rechtliches Gehör verletzt, indem verschiedene Vorbringen in der Rekurschrift unberücksichtigt blieben. 2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) ist formeller Natur. Seine Verletzung führt grundsätzlich ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Darauf ist deshalb vorweg einzugehen. 2.3 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verpflichtet die Behörde, die Vorbringen der Parteien tatsächlich zu hören, zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (BGE 145 IV 99 E. 3.1; 142 II 218 [=Pra. 106/2017 Nr. 2] E. 2.3). Die Begründung muss deshalb zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Dagegen wird nicht verlangt, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 137 II 266 E. 3.2 mit Hinweisen). Aus Gründen der Verfahrensökonomie können nicht besonders schwerwiegende Gehörsverletzungen praxismässig durch die Rechtsmittelinstanz geheilt werden, wenn diese über dieselbe Kognition wie die Vorinstanz verfügt und das rechtliche Gehör im Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird (BGr, 18. Juni 2001, 2P.61/2001, E. 3b/cc; VGr, 12. Juli 2017, VB.2017.00218, E. 2.3 mit Hinweisen). Von einer Rückweisung ist sodann selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Alain Griffel, in: ders. [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 8 N. 37 f.). 2.4 Es trifft zwar zu, dass sich die Vorinstanz nicht mit allen Vorbringen der Beschwerdeführerin in ihrer Replik einzeln auseinandergesetzt hat. Die Gesprächsnotiz vom 26. März 2018 wurde jedoch explizit in der Verfügung erwähnt; wenn die Vorinstanz daraus im Rahmen der Beweiswürdigung nicht die gleichen Schlüsse zieht wie die Beschwerdeführerin, ist darin keine Gehörsverletzung zu erblicken. Dass sich die Vorinstanz mit einigen Vorbringen der Rekursreplik nicht einlässlich auseinandersetzt und nicht jedes einzelne ausdrücklich widerlegt hat, ist sodann grundsätzlich zulässig. Ob der Umstand, dass die Vorinstanz nicht auf die – nach Ansicht der Beschwerdeführerin – verspätete Gewährung der vollständigen Akteneinsicht durch den Beschwerdegegner eingegangen ist, als Gehörsverletzung zu qualifizieren ist, kann angesichts des Verfahrensausgangs offenbleiben. 3. Wie sich im Folgenden zeigen wird, ist der relevante Sachverhalt hinlänglich erstellt. Auf die Befragung des Geschäftsleiters der Beschwerdeführerin sowie bei derselben angestellter Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen kann demnach verzichtet werden; gleich verhält es sich mit der beantragten Befragung einer Mitarbeiterin des AJB. Ebenso kann von der Edition der

Stellenpläne aller Zürcher Jugendheime für die Jahre 2019 bis 2021 und derjenigen der Zürcher Schulheime und Jugendstrafanstalten für die gleiche Periode abgesehen werden.

E. 4.1

Gemäss § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (Jugendheimegesetz [JugendheimeG, LS 852.2]) leistet der Staat anerkannten privaten Trägern für ihre Jugendheime Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben. Entgegen dem Wortlaut dieser Bestimmung handelt es sich dabei jedoch nicht um Kosten anteile im Sinn von § 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2), sondern um Kosten beiträge gemäss § 2a StaatsbeitragsG. Darauf räumt das Gesetz einen Anspruch ein, und deren Höhe wird im Globalbudget festgelegt (zum Ganzen VGr, 7. November 2007, VB.2007.00173, E. 2.2.3).

E. 4.2

Beitragsberechtigt sind nach § 8 Abs. 1 JugendheimeG Ausgaben für die Errichtung, Erweiterung oder Erneuerung von Gebäuden und die Anschaffung beweglicher Einrichtungen (lit. a), für die Besoldung der Leitenden der Jugendheime und ihrer Mitarbeitenden in Erziehung und Berufsbildung sowie die Arbeitgeberleistungen an Einrichtungen der Alters-, Invaliditäts- und Hinterlassenenfürsorge (lit. b) und für die Aus- und Weiterbildung von Leitenden und Erziehenden (lit. c). Über die allgemeine Beitragsberechtigung der einzelnen Jugendheime entscheidet nach § 10 Abs. 1 der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (Jugendheimeverordnung [JugendheimeV, LS 852.21]) der Regierungsrat. Im Sinn dieser Bestimmung hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 29. August 2018 die Beitragsberechtigung des Beschwerdeführers für den Betrieb der Wohngruppen C und D rückwirkend ab dem 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2021 im Umfang von 15 Plätzen sowie für 4 Plätze in der Nachtbetreuung im E erneuert.

E. 4.3

Nach § 10a Abs. 1 der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 (V BAB, LS 852.23) bewilligt das AJB den Betrieb von Kinder- und Jugendheimen, wenn diese die Voraussetzungen gemäss Art. 15 der (eidgenössischen) Pflegekinderverordnung vom 19. Oktober 1977 (PAVO, SR 211.222.338) erfüllen; mit dem Bewilligungsgesuch ist ein Konzept einzureichen, welches folgende Angaben enthält: Zweck, rechtliche Form und finanzielle Grundlagen des Heims; Anzahl, Alter und Art der aufzunehmenden Minderjährigen, gegebenenfalls Unterrichtsprogramm oder therapeutisches Angebot; Personalien und Ausbildung der Leitenden, Anzahl und Ausbildung der Mitarbeitenden; Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume; die sozialpädagogischen Grundsätze und das Qualitätsmanagement (§ 10a Abs. 2 V BAB in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 PAVO). Mit Verfügung vom 28. Mai 2018 bewilligte das AJB das Konzept der Beschwerdeführerin vom Dezember 2016 zur Führung der Wohngruppen C und D sowie des E, rückwirkend gültig ab 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2021. Gestützt auf das bewilligte Konzept legt das AJB die Zahl der beitragsberechtigten und weiteren Stellen und deren anrechenbare Lohnklassen gemäss kantonalem Personalrecht fest (§ 15 Abs. 1 JugendheimeV). Die Stellenplanverfügung enthält nicht nur die gemäss § 8 Abs. 1 lit. b JugendheimeG beitragsberechtigten Stellen, sondern weist auch alle anderen Stellen und deren Einreihung aus, die für die Betriebsführung notwendig erscheinen. Deren Finanzierung erfolgt primär

über die Versorgertaxen, das heisst über Beiträge der Eltern beziehungsweise – sollten diese dazu wirtschaftlich nicht in der Lage sein – der gemäss Sozialhilfegesetzgebung zuständigen Gemeinde (vgl. § 3b JugendheimeG und die Verordnung über die Versorgertaxen in beitragsberechtigten Sonderschulen, Schulheimen, Kinder- und Jugendheimen sowie Spitalschulen vom 12. April 2018 [LS 412.106.2]). Der Kanton verpflichtet sich zur Übernahme des nach Abzug aller Erträge und Aufwandsminderungen verbleibenden Defizits (vgl. § 3b Abs. 3 lit. a JugendheimeG). Da somit auch die nicht beitragsberechtigten Mitarbeitenden einen Einfluss auf die Höhe des Staatsbeitrags haben beziehungsweise um die Ausgaben für Staatsbeiträge steuern zu können, ist im Rahmen der Stellenplanverfügung auch die Genehmigung der nicht beitragsberechtigten Mitarbeitendenstellen notwendig (zum Ganzen ABl vom 5. Oktober 2012, Nr. 40, Begründung zur Änderung der JugendheimeV vom 26. September 2012, S. 35).

E. 4.4.1

In der Verfügung vom 5. April 2019 führt das AJB aus, dass die Funktion Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r (7.05) im Umfang von 0,45 Stellen zu streichen sei, "da sie nicht benötigt wird und die Jugendlichen in die Haushaltsführung einbezogen werden". In der Rekursantwort ergänzte das AJB, "die Stellen Betrieb und Verwaltung [waren] mit 0,45 Stellen hauswirtschaftliche/r Angestellte/r und 0,25 Stellen Hausmeister/in im Vergleich zu ähnlich grossen Einrichtungen überdotiert, weshalb eine Kürzung angezeigt war". Die Vorinstanz erwog diesbezüglich, dass für die Stelle kein Bedarf bestehe, da die Reinigung der beiden Wohngruppen den Jugendlichen und den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen zumutbar sei. Abgesehen von der Küchenreinigung – wo die Hygieneanforderungen des Lebensmittelinspektorats einzuhalten seien – "unterscheide sich die Reinigung des Gebäudes nicht von der Reinigung einer Familienwohnung".

E. 4.4.2

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Es trifft zwar zu, dass die Jugendlichen im Alter zwischen 13 und 18 Jahren in die Haushaltsführung einbezogen werden sollen und dies von der Beschwerdeführerin auch ausdrücklich so gehandhabt wird. Die Jugendlichen erledigen "Ämtli", helfen bei der Menüplanung, dem Einkauf und dem Kochen; ausserdem putzen die Jugendlichen "ihre" Toiletten ein- bis zweimal pro Woche; dabei werden sie von den Betreuungspersonen überwacht und kontrolliert. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die in den Wohngruppen der Beschwerdeführerin untergebrachten Jugendlichen "psychische und soziale Probleme [haben] und Verhaltensauffälligkeiten wie beispielsweise Dissozialität, Delinquenz, Suchtgefährdung oder Verwahrlosung [zeigen]" (Beschluss des Regierungsrats) und "in ihrer Entwicklung gefährdet und auf Unterstützung in einem stationären Umfeld angewiesen sind" (Betriebsbewilligung AJB). Das Konzept der Beschwerdeführerin hält denn auch fest, dass die Jugendlichen "in einigen Lebensbereichen noch nicht die ihrem Alter angemessenen Kompetenzen entwickeln konnten". Weshalb auf der Grundlage des am 28. Mai 2018 genehmigten Konzepts von den Jugendlichen und den Mitarbeitenden der Beschwerdeführerin ab dem 1. Juli 2019 ein zusätzlicher Reinigungsaufwand verlangt wird, geht weder aus der Genehmigungsverfügung noch aus der hier strittigen Stellenplanverfügung des AJB klar hervor. Denn bis zur Streichung der 0,45 Stellen Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r war diese während Jahren bewilligt worden und wurde sie auch rückwirkend vom 1. Januar 2018 bis zum 30. Juni 2019 bewilligt.

E. 4.4.3

Hinzu kommt, dass die hier strittige Stelle (zumindest indirekt) der anforderungskonformen Leistungserbringungen durch die Beschwerdeführerin dient. Die von ihr in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu erbringenden Leistungen basieren auf dem vom AJB bewilligten Konzept. Diese zielen darauf ab, die Jugendlichen bei der Entfaltung ihrer Fähigkeiten zur nachhaltigen Lebensbewältigung zu stärken; "ihre Ressourcen werden im Alltag erprobt, stabilisiert und gefestigt". Die vom Kanton geforderte und finanziell unterstützte Leistungserbringung würde durch die Streichung der hier strittigen Stelle beeinträchtigt, da die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen ihren Aufgaben gemäss Konzept nicht mehr im gleichen Umfang nachkommen könnten. Es trifft zwar grundsätzlich zu, dass "Gespräche zwischen den Jugendlichen und ihren Bezugspersonen (...) auch während der gemeinsamen Reinigungsarbeiten möglich [sind]". Diese ersetzen aber die gemäss Konzept vorgesehenen Einzel- und Gruppengespräche zu pädagogischen und therapeutischen Zwecken nicht. Somit ist entgegen der Ansicht der Vorinstanz und des Beschwerdegegners davon auszugehen, dass die 0,45 Stellen "Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r" für die gemäss genehmigtem Konzept vorgesehene Betriebsführung der Beschwerdeführerin (auch weiterhin) notwendig ist. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Beschwerdegegner (wie bisher) 0,25 Stellen "Hausmeister/in" bewilligte. Denn wie die Beschwerdeführerin überzeugend darlegt, ist die dafür eingestellte Person mit anderen Arbeiten ausgelastet und kann daneben nicht zusätzlich die anfallenden Reinigungsarbeiten übernehmen. Demnach ist die Stelle "Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r" weiterhin im Stellenplan als nicht beitragsberechtigter Stelle beziehungsweise "weitere Stelle" im Sinn von § 15 Abs. 1 lit. a JugendheimeV aufzunehmen.

E. 4.5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1) und ist dieser zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerin hat eine Honorarnote eingereicht, worin ein Aufwand für das Beschwerdeverfahren von insgesamt Fr. 10'809.65 geltend gemacht wird. Praxisgemäss steht der obsiegenden Partei jedoch keine volle Entschädigung zu. Vorliegend erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.- angemessen.

E. 6

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 öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, für unzulässig. Soweit ein Anspruch auf die Subvention, um die es hier im Hintergrund 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).

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