

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00376 vom 18. November 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-11-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00376](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00376)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00376 du 18 novembre 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00376 del 18 novembre 2015

## Regeste

Rückforderung Versorgertaxen | [Bezug nehmend namentlich auf BGE 142 V 271 sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. November 2015 im Verfahren VB.2015.00607 verlangt die Klägerin vom Beklagten, ihr die in den Jahren 2006 bis 2016 zu Unrecht an seiner statt übernommenen Versorgertaxen zurückzuerstatten.] Beurteilung der strittigen Forderung im Klageverfahren, da dem Kanton diesbezüglich keine Verfügungskompetenz gegenüber der Klägerin zukommt (E. 1). Dem Rückforderungsanspruch der Klägerin stehen keine rechtskräftigen Verfügungen entgegen (E. 5.2.1). Sie erbrachte die strittigen Leistungen in Befolgung der vom Bundes- und Verwaltungsgericht inzwischen als rechtswidrig eingestuften kantonalen Praxis, wonach primär die Eltern gestützt auf Art. 276 ZGB die Versorgertaxen zu bezahlen hätten und subsidiär die sozialhilferechtlich zuständige Gemeinde, und damit ohne Rechtsgrund (E. 5.2.2.). Entgegen dem Beklagten lässt sich nämlich auch nicht sagen, dass die Eltern bzw. subsidiär die Gemeinden gewohnheitsrechtlich zur Tragung der Versorgertaxen verpflichtet gewesen wären (E. 5.2.4). Dadurch ist der Kanton ungerechtfertigt bereichert worden (E. 5.3), wobei ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass die Klägerin die strittigen Leistungen nicht freiwillig übernahm (E. 5.4). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2021.00376 Urteil der 4. Kammer vom 28. März 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen Gemeinde Regensdorf, vertreten durch RA A und/oder RA B, Klägerin, gegen Kanton Zürich, vertreten durch das Amt für Jugend und Berufsberatung, Beklagter, betreffend Rückforderung Versorgertaxen, hat sich ergeben: I. Mit Schreiben vom 10. November 2016 forderte die Gemeinde Regensdorf den Regierungsrat des Kantons Zürich erstmals auf, ihr die während der letzten zehn Jahre, konkret "zurückgehend bis November 2006", im Zusammenhang mit der Unterbringung von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Zürich in Kinder- und Jugendheimen bezahlten Versorgertaxen zurückzuerstatten. Am 21. Februar 2017 antwortete die Vorsteherin der Bildungsdirektion hierauf, dass dem Rückforderungsgesuch nicht entsprochen werden könne, weil es an einer Rechtsgrundlage für den Erlass einer anfechtbaren Verfügung in der Sache fehle und die Forderung zudem grundsätzlich bestritten werde. Nach weiterer Korrespondenz liess die Gemeinde Regensdorf am 26. Februar 2018 ein förmliches Gesuch um "Rückforderung von Versorgertaxen" bei der Bildungsdirektion stellen und insbesondere beantragen, dass ihr "vom Kanton Zürich innert 30 Tagen nach Gesuchseingang der Betrag von

CHF 4'363'298.50 für in den Jahren 2006 bis 2016 anstelle des Kantons bezahlte  
Versorgertaxen für ausserkantonale und innerkantonale Heimeinweisungen  
zurückzuerstatten" sei. Mit Verfügung vom 8. Juli 2019 wies das Amt für Jugend und  
Berufsberatung dieses Gesuch ab. II. Die Gemeinde Regensdorf liess dagegen am 5. August  
2019 beim Regierungsrat rekurrieren, welcher das Rechtsmittel mit Beschluss vom  
14. April 2021 abwies, soweit er es nicht als gegenstandslos geworden abschrieb  
(Dispositiv-Ziff. I), die Kosten des Rekursverfahrens auf die Staatskasse nahm  
(Dispositiv-Ziff. II) und der Gemeinde Regensdorf in Dispositiv-Ziff. III keine  
Parteientschädigung zusprach. III. Am 18. Mai 2021 liess die Gemeinde Regensdorf  
Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge  
sei der Rekursentscheid vom 14. April 2021 aufzuheben und der Kanton Zürich zu  
verpflichten, ihr "CHF 4'221'464.28 für in den Jahren 2006 bis 2016 anstelle des Kantons  
bezahlten Versorgertaxen für ausserkantonale und innerkantonale Heimeinweisungen  
zuzüglich Zins zu 5% ab dem 1. Juli 2018 zu bezahlen". Das Amt für Jugend und  
Berufsberatung schloss am 17. Juni 2021 auf Abweisung der Beschwerde. Mit weiteren  
Stellungnahmen vom 21. Juli bzw. 18. August 2021 hielten die Parteien an ihren jeweiligen  
Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. Das Amt für Jugend und Berufsberatung entschied  
vorliegend mittels Verfügung über die behauptete Forderung der Klägerin gegenüber dem  
Beklagten aus zu Unrecht übernommenen Versorgertaxen. Dagegen gelangte die Klägerin  
zunächst mit Rekurs an den Regierungsrat und hernach – gegen den die Verfügung  
schützenden Rekursentscheid – mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Dieses Vorgehen  
entspricht der bisherigen Praxis des Verwaltungsgerichts (vgl. VGr, 18. November 2015,  
VB.2015.00607, E. 1). An dieser Praxis ist jedoch nicht länger festzuhalten. So bestand  
zwischen den Parteien nie ein Leistungsverhältnis, über das der Beklagte hätte verfügen  
können; ihm kommt – wie er selber geltend macht – im vorliegenden Zusammenhang keine  
Verfügungskompetenz gegenüber der Klägerin zu. Damit ist eine Konstellation im Sinn von  
§ 81 lit. a VRG gegeben und hätte die Klägerin ihre Ansprüche im Klageverfahren geltend  
machen müssen. Da sich im Klageverfahren die gleichen Parteien gegenüberstehen, wie es  
im Beschwerdeverfahren der Fall wäre, kann die Eingabe der Klägerin vom 18. Mai 2021  
indes ohne Weiteres als Klage entgegengenommen werden. Ihre Forderung ist entsprechend  
im Folgenden durch das Verwaltungsgericht (als erste Instanz) im Klageverfahren zu  
beurteilen. Daraus folgt gleichzeitig, dass der Beschluss des Regierungsrats vom 14. April  
2021 und die Verfügung des Amts für Jugend und Berufsberatung vom 8. Juli 2019 infolge  
Unzuständigkeit aufzuheben sind. 2. Die Klägerin ersucht in prozessualer Hinsicht um  
Beizug der Akten der – eine Streitigkeit zwischen anderen Gemeinwesen bzw. einer  
anderen Gemeinde und dem Beklagten betreffenden – Verfahren VK.2013.00002 und  
VB.2015.00607. Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern diese Akten für die Beurteilung  
des Rechtsstreits erforderlich wären bzw. diesbezüglich weitergehende Erkenntnisse liefern  
könnten, zumal sich in erster Linie Rechtsfragen stellen. Vom beantragten Aktenbeizug  
kann deshalb abgesehen werden (vgl. BGr, 4. September 2018, 1C\_315/2017, E. 1.3). 3. 3.1  
Gemäss § 7 Abs. 1 f. des per 1. Januar 2022 aufgehobenen Gesetzes über die Jugendheime  
und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (Jugendheimengesetz [JugendheimeG,  
OS 41,186]; § 32 des Kinder- und Jugendheimengesetzes vom 27. November 2017  
[LS 852.2]) – unter dem Titel "Staatsbeiträge" – leistete der Staat den Trägern von Heimen,  
die dem Jugendheimengesetz unterstanden, je nach Organisationsform Kostenanteile bis zur  
Hälfte (öffentlich-rechtliche Trägerschaft) bzw. bis zur vollen Höhe (privatrechtliche  
Trägerschaft) der beitragsberechtigten Ausgaben. Die für das Bildungswesen zuständige

Direktion konnte Pauschalen und Höchstansätze festsetzen und bestimmen, dass Beiträge unter einem Mindestbetrag nicht ausgerichtet werden (§ 7 Abs. 3 JugendheimeG). Beiträge wurden dabei nach § 8 Abs. 1 JugendheimeG gewährt an die Ausgaben für die Errichtung, Erweiterung oder Erneuerung von Gebäuden und die Anschaffung beweglicher Einrichtungen (lit. a), die Besoldungen der Leiter der Jugendheime und ihrer Mitarbeiter in Erziehung und Berufsbildung sowie die Arbeitgeberleistungen an Einrichtungen der Alters-, Invaliditäts- und Hinterlassenenfürsorge (lit. b) und die Ausbildung und Weiterbildung von Leitern und Erziehern (lit. c). Ausnahmsweise konnte der Staat auch an andere Ausgaben von Jugendheimen besonderer Art oder an das Kostgeld zürcherischer Minderjähriger in solchen Heimen Subventionen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben gewähren (§ 8 Abs. 2 JugendheimeG). Bezüglich der Unterbringung von Kindern in ausserkantonalen Heimen bestimmte § 9a Abs. 1 JugendheimeG sodann, dass der Regierungsrat mit anderen Kantonen Vereinbarungen treffen kann über die Beteiligung an den Kosten von Kinder- und Jugendheimen. Beiträge, die gestützt auf solche Vereinbarungen für zürcherische Kinder und Jugendliche an andere Kantone oder ausserkantonale Heime ausbezahlt werden mussten, hatte laut dem per 1. Januar 2018 aufgehobenen § 9b Abs. 1 JugendheimeG (OS 72, 564) der Staat zu übernehmen. Sie galten von Gesetzes wegen nicht als öffentliche Unterstützung (§ 9b Abs. 2 JugendheimeG). 3.2 Bei den sogenannten Versorgertaxen handelt es sich um diejenigen Beiträge, die ein Jugendheim der zuweisenden Behörde aus dem Kanton Zürich pro anrechenbarem Aufenthaltstag in Rechnung stellen kann (vgl. den per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzten und per 1. Januar 2012 aufgehobenen [OS 62, 547; OS 67, 436] § 18e Abs. 2 und den per 1. Januar 2012 in Kraft gesetzten und per 1. Januar 2018 aufgehobenen [OS 67,436; OS 72, 566] § 19 der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 [JugendheimeV, LS 852.21; aufgehoben per 1. Januar 2022]; Regierungsrat, Entscheid vom 23. Mai 2012, RRB Nr. 504/2012, E. 4 [alles auch zum Folgenden]). Jedenfalls zwischen 2008 und 2018 wurden die betreffenden Beiträge durch die Bildungsdirektion festgelegt (vgl. auch die Verordnung über die Versorgertaxen in beitragsberechtigten Sonderschulen, Schulheimen, Kinder- und Jugendheimen sowie Spitalschulen vom 12. April 2018 [LS 412.106.2]). Wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, ging der Beklagte vor dem Hintergrund bzw. in Auslegung der vorzitierten Rechtslage zunächst jahrelang davon aus, dass der Kanton innerkantonal einen Anteil an die Heimkosten eines Kindes über die Staatsbeiträge gestützt auf § 7 JugendheimeG leiste und die restlichen Kosten in Form der Versorgertaxe gestützt auf Art. 276 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) von den Eltern bzw. subsidiär von der Sozialhilfe zu tragen seien. Bei ausserkantonalen Platzierungen beteiligte sich der Kanton dieser Praxis zufolge gestützt auf § 9b JugendheimeG im Umfang des sogenannten Restdefizits an der Unterbringung. Das heisst, er übernahm eine allfällige Differenz zwischen den – von den Eltern zu tragenden – Versorgertaxen und den tatsächlich anfallenden Heimkosten. Im November 2010 leitete das kantonale Sozialamt – mit Blick auf die vom Kanton aufgrund des zunehmenden Spardrucks kontinuierlich erhöhten Versorgertaxen – eine Praxisänderung ein, welche der Regierungsrat in einem Entscheid aus dem Jahr 2012 übernahm (Regierungsrat, Entscheid vom 23. Mai 2012, RRB Nr. 504/2012, E. 9 ff., auch zum Folgenden; zur Kritik an der Praxis auch VGr, 14. Juli 2010, VB.2010.00165, E. 3.4 ff.). Danach zeige der Blick in die Materialien zum Jugendheimegesetz, dass die Eltern nach der Absicht des Gesetzgebers nicht Schuldner innen bzw. Schuldner der Versorgertaxen sein sollten. Diese sei vielmehr innerkantonal immer schon staatsbeitrags-

rechtlicher Natur gewesen und folglich als Gemeindebeitrag von der politischen Gemeinde zu tragen. Einzig der darin inbegriffene Elternbeitrag sei von den unterhaltspflichtigen Eltern geschuldet. Könne er von diesen nicht geleistet werden, habe die öffentliche Hand in diesem Umfang im Rahmen der Sozialhilfe einzuspringen. 3.3 Anfang 2014 erkannte das Verwaltungsgericht in einem Entscheid betreffend die Übernahme von Versorgertaxen für die Unterbringung eines Kindes in einem ausserkantonalen Jugendheim, dass nach § 9b JugendheimeG nur der Kanton, hingegen nicht die Gemeinden zur Übernahme der davon erfassten Beiträge an Jugendheime verpflichtet sei (VGr, 8. Januar 2014, VK.2013.00002, E. 2.3.3). Im November 2015 schützte das Verwaltungsgericht entsprechend die Forderung einer Gemeinde gegenüber dem Kanton auf Rückzahlung der im Zusammenhang mit der ausserkantonalen Unterbringung eines Kindes in einem Jugendheim im Rahmen der subsidiären Kostengutsprache geleisteten Versorgertaxen (VGr, 18. November 2015, VB.2015.00607, E. 2.4 ff.). Auf eine dagegen erhobene Beschwerde des Kantons trat das Bundesgericht mit Urteil vom 8. April 2016 mangels Beschwerdelegitimation nicht ein (2C\_20/2016). Bereits im Juli 2014 hatte das Verwaltungsgericht ausserdem über die Tragung der Kosten einer innerkantonalen Jugendheimplatzierung befunden. In einem Urteil betreffend die Weigerung der Stadt Zürich, die Versorgertaxen im Zusammenhang mit der Unterbringung eines Kindes in einem kantonalen Heim zu bezahlen, gelangte das Gericht zum Schluss, dass die Stadt als einweisendes Gemeinwesen mangels einer (genügenden) gesetzlichen Regelung nicht zur Übernahme der Versorgertaxen verpflichtet werden könne. Vielmehr greife Art. 276 Abs. 1 ZGB, wonach die Eltern für den Kindesunterhalt, zu welchem die Kosten einer Kinderschutzmassnahme gehörten, aufzukommen hätten. Bei einer behördlichen Fremdplatzierung gelte das einweisende Gemeinwesen gegenüber dem Heim zwar als (privatrechtlicher) Auftraggeber; es könne seine Auslagen jedoch aufgrund von Art. 289 Abs. 2 ZGB von den Eltern zurückfordern. Sei ihnen die Zahlung nicht möglich, habe die Sozialhilfe die Kosten zu begleichen (zum Ganzen VGr, 9. Juli 2014, VB.2014.00054, E. 6.6 ff.). Das kantonale Sozialamt hob daraufhin im September 2014 seine auf Anfang 2013 neu eingeführte Praxis wieder auf und kehrte zur früheren zurück, wonach primär die Eltern die Versorgertaxen zu leisten hätten und die Leistungen der Gemeinden als Sozialhilfe zu "qualifizieren" seien (zum Ganzen Sozialamt, Medienmitteilung vom 22. September 2014, abrufbar unter [www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen](http://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen)). 3.4 Im Juni 2016 nahm die erste sozialrechtliche Abteilung des Bundesgerichts in einer Streitigkeit zwischen dem Kanton St. Gallen (als Heimatkanton) und dem Kanton Zürich (als Wohnsitzkanton) betreffend die Tragung der Kosten für die Unterbringung einer Mutter und ihres Kindes in einer Mutter-Kind-Einrichtung Bezug auf die vorzitierte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts. Sie erwog dabei, dass die Schlussfolgerung des kantonalen Gerichts in seinem Entscheid VB.2014.00054 vom 9. Juli 2014 "bundesrechtswidrig" sei. So seien die gestützt auf § 7 Abs. 3 JugendheimeG von der Bildungsdirektion festgesetzten Versorgertaxen als Subventionen im Sinn des Bundesrechts zu qualifizieren und würden, selbst für den Fall, dass sich eine öffentlich-rechtliche Norm als ungenügende gesetzliche Grundlage zur Überwälzung dieser Kosten auf die Gemeinden erweisen sollten, nicht einfach zu Kosten, die "dem Bürger (hier den Eltern nach Art. 276 ZGB)" auferlegt werden könnten. Bestehe nach kantonalem Recht keine genügende gesetzliche Grundlage für die Zuteilung staatlicher Kosten an ein anderes Gemeinwesen, verblieben diese vielmehr beim für die Erfüllung dieser Aufgabe zuständigen Kanton. Demnach hielten – so das Bundesgericht abschliessend – die Begründung des Entscheids VB.2014.00054 vom 9. Juli

2014 und damit auch diejenige des angefochtenen Entscheids VB.2015.00294 vom 20. August 2015, soweit darin auf VB.2014.00054 Bezug genommen werde, vor Bundesrecht nicht stand (zum Ganzen BGE 142 V 271 E. 8.2 f.).

#### **E. 4.1**

Bezug nehmend auf BGE 142 V 271, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 8. Januar 2014 im Verfahren VK.2013.00002 sowie dasjenige vom 18. November 2015 im Verfahren VB.2015.00607 verlangt die Klägerin nunmehr vom Beklagten, ihr die im Zusammenhang mit 36 Jugendheimplatzierungen in den Jahren 2006 bis 2016 geleisteten Vorsorgertaxen zuzüglich Zinsen zurückzuerstatten. Ihrer Auffassung zufolge stehe nach den eingangs genannten Urteilen fest, dass die Gemeinden im Kanton Zürich über Jahre hinweg gestützt auf die Sozialhilfegesetzgebung Vorsorgertaxen bezahlt hätten, die gestützt auf das Jugendheimgesetz vom Kanton hätten übernommen werden müssen. Dieser sei daher insofern unrechtmässig bereichert und müsse ihr die ohne Rechtsgrund – anstelle des Kantons – erbrachten Leistungen erstatten.

#### **E. 4.2**

Dem hält der Beklagte im Wesentlichen entgegen, dass die Klägerin in den von ihr genannten Fällen jeweils Kostengutsprache geleistet, das heisst verfügt habe. Eine Leistung sei aber – so die Folgerung des Beklagten – gerade nicht ohne Rechtsgrund ergangen, wenn sie aufgrund einer rechtskräftigen (wenn auch materiell falschen) Verfügung erfolgt sei. Entsprechend bestehe bezüglich der von der Klägerin geleisteten Vorsorgertaxen kein Rückforderungsanspruch aus ungerechtfertigter Bereicherung. Darüber hinaus sei das Verhalten der Klägerin auch als widersprüchlich einzustufen. So habe bzw. hätten sie und die anderen Gemeinden über Jahrzehnte hinweg dieselbe Rechtsauffassung vertreten wie der Kanton, nämlich, dass nicht dieser, sondern die Eltern der in Heimen untergebrachten Kinder und Jugendlichen gestützt auf Art. 276 ZGB bzw. subsidiär die Gemeinde im Rahmen der Sozialhilfe die Vorsorgertaxen zu bezahlen habe. Die diesbezügliche Praxis habe sich insofern über die Jahre zu Gewohnheitsrecht verdichtet, sodass die Klägerin schon aus diesem Grund keinen Anspruch auf Erstattung der im genannten Zeitraum von ihr übernommenen Vorsorgertaxen habe.

#### **E. 5.1**

Entsprechend den privatrechtlichen Regeln über die ungerechtfertigte Bereicherung in Art. 62 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) gilt auch im Verwaltungsrecht, dass Zuwendungen, für die es keinen gültigen Grund gibt oder die auf einem Grund beruhen, der nicht eingetreten ist oder nicht mehr besteht, zurückzuerstatten sind (vgl. BGE 138 V 426 E. 5.1, 135 II 274 E. 3.1, 124 II 570 E. 4b je mit Hinweisen; BGr, 21. November 2017, 2C\_123/2016, E. 5.3.1, und 21. Juli 2016, 2C\_824/2015, E. 3.2; VGr, 22. Juni 2000, VK.2000.00004, E. 3a, auch zum Folgenden). Es handelt sich hierbei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der im öffentlichen Recht auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Anwendung gelangt (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Basel 2020, Rz. 148 ff.). Die privatrechtlichen Regelungen über die Kondiktion sind jedoch auf individualisierbare Einzelfälle zugeschnitten. Sie können nicht in jeder Hinsicht unbesehen auf das öffentliche Recht übertragen werden. So ist zunächst zu berücksichtigen, dass eine Leistung im öffentlichen Recht regelmässig nicht ohne Rechtsgrund erbracht wird, wenn sie gestützt auf eine zwar materiell-rechtlich falsche, aber (formell) rechtskräftige Verfügung erfolgt ist und

kein Grund dafür besteht, auf diese Verfügung zurückzukommen (BGE 124 II 570 E. 4c; BGr, 26. August 2011, 2C\_114/2011, E. 2.1; Luzius Müller, Die Rückerstattung rechtswidriger Leistungen als Grundsatz des öffentlichen Rechts, Diss. Basel 1978, S. 133). Weiter gilt zu beachten, dass der für die privatrechtliche Leistungskondition in Art. 63 Abs. 1 OR vorausgesetzte Irrtum im öffentlichen Recht dann keine Anwendung findet, wenn aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung angenommen werden muss, dass die Leistung auf Aufforderung durch die Verwaltung bzw. eine übergeordnete Behörde hin und somit nicht freiwillig (BGE 124 II 570 E. 4e) oder zur Vermeidung von Nachteilen unter Vorbehalt erfolgt (zum Ganzen BGr, 21. Juli 2016, 2C\_824/2015, E. 3.3; Müller, S. 124 ff.).

### **E. 5.2.1**

Wie auch der Beklagte einräumt, hat der Kanton die Klägerin hier nicht zur Übernahme der strittigen Versorgertaxen verpflichtet. Ihm kommt diesbezüglich – wie aufgezeigt (vorn 1) – keine Verfügungskompetenz gegenüber der Klägerin zu. Insofern stehen deren Rückforderungsanspruch auch keine rechtskräftigen Verfügungen entgegen. Dass die Klägerin in den betreffenden Fällen von Heimunterbringungen jeweils (subsidiäre) Kostengutsprache geleistet oder die Übernahme der Versorgertaxen explizit beschlossen hat, vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. Die betreffenden Verfügungen ergingen gegenüber den betroffenen in einem Jugendheim untergebrachten Kindern oder Jugendlichen bzw. deren Eltern, weshalb zwar allenfalls die Genannten einem Rückforderungsanspruch der Klägerin die Rechtskraft der jeweiligen Verfügungen entgegenhalten könn(t)en, nicht aber der Kanton.

### **E. 5.2.2**

Die Klägerin erbrachte die strittigen Leistungen (stattdessen) in Anwendung des kantonalen Rechts zur Unterbringung von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Zürich in inner- und ausserkantonalen Jugendheimen bzw. unter Berücksichtigung der vorgeschilderten kantonalen Praxis dazu, wonach primär die Eltern gestützt auf Art. 276 ZGB die Versorgertaxen zu bezahlen hätten und subsidiär die sozialhilferechtlich zuständige Gemeinde (siehe dazu auch Regierungsrat, Weisung vom 25. Mai 2016 zur Änderung des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge, ABI-2016-06-03, S. 2). Betreffende Praxis stufte das Verwaltungsgericht – wie aufgezeigt – erstmals mit Entscheid vom 8. Januar 2014 insofern als unzulässig ein, als es darin erkannte, dass bei ausserkantonalen Platzierungen nach § 9b JugendheimeG der Kanton und nicht die Gemeinden die Versorgertaxen zu bezahlen habe. Hinsichtlich der Kostentragung bei innerkantonalen Platzierungen ging es dagegen noch mit Urteil vom 9. Juli 2014 davon aus, dass die Versorgertaxen – entsprechend der Praxis bezüglich des bei der Unterbringung eines Kindes in einer privaten Pflegefamilie zu entrichtenden Pflegegelds (vgl. BGE 141 III 401 E. 4; BGr, 2. August 2021, 8C\_343/2021, E. 3.2) – gestützt auf Art. 276 ZGB den Eltern auferlegt werden dürften; dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Das Bundesgericht befand über diese Frage bzw. über den genannten kantonalen Entscheid bislang lediglich im Zusammenhang mit einer Streitigkeit unter zwei Kantonen über die Tragung von Heimkosten. Kommt hinzu, dass es – wie der Beklagte zu Recht bemerkt – in diesem Zusammenhang irrtümlicherweise davon ausging, die Verlegung der Versorgertaxen bei der Unterbringung eines Kindes in einem innerkantonalen Jugendheim bzw. deren Festlegung stütze sich unmittelbar auf § 7 Abs. 3 JugendheimeG unter dem Titel Staatsbeiträge. Es fragt sich daher, ob sich hinsichtlich der im Zusammenhang mit

innerkantonalen Platzierungen von der Klägerin während des fraglichen Zeitraums (subsidiär) übernommenen Versorgertaxen überhaupt sagen lässt, sie sei ungerechtfertigt bzw. ohne Grund erfolgt. Selbst wenn man allerdings der Begründung des Bundesgerichts in BGE 142 V 271, wonach es sich bei den Versorgertaxen aus bundesrechtlicher Sicht um Subventionen handle, welche nicht einfach den Eltern auferlegt werden könnten, (in dieser Form) nicht folgen wollte (anders etwa noch VGr, 9. Juli 2014, VB.2014.00054, E. 6.4), wäre (auch) die frühere Praxis des Kantons bei innerkantonalen Platzierungen als unzulässig einzustufen. So erkannte das Verwaltungsgericht jüngst im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle, dass der per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzte (OS 72, 564) § 3b JugendheimeG, wonach sich die Eltern mit einem von der zuständigen Direktion verfügbaren angebotsspezifischen Beitrag (Versorgertaxe) an den Kosten für die inner- und ausserkantonale Unterbringung von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Zürich in Jugendheimen beteiligen, gegen das Legalitätsprinzip verstosse (vgl. VGr, 1. Juli 2021, VB.2020.00161, E. 3, auch zum Folgenden). Konkret erwog das Verwaltungsgericht, dass es sich bei der Frage, welcher Anteil der Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung von Kindern in einem Jugendheim durch Gebühren der Eltern zu decken sei, um eine wesentliche sozialpolitische Wertungsfrage handle, die angesichts ihrer Tragweite vom formellen Gesetzgeber beantwortet werden müsse. Demgemäss hätte die Bemessungsgrundlage bzw. die Höhe der Versorgertaxe in einem Gesetz im formellen Sinn erfolgen, zumindest hätten aber weitere eingrenzende Kriterien für deren höhenmässige Fixierung festgelegt werden müssen. Dies sei jedoch vorliegend nicht der Fall. § 3b JugendheimeG mache keinerlei Angaben dazu, in welchem Umfang bzw. bezüglich welcher Kostenpositionen und Kriterien sich die Eltern an den Heimkosten zu beteiligen hätten, und belasse dem Verordnungsgeber bzw. der zuständigen Direktion damit praktisch einen uneingeschränkten Regelungsspielraum. Namentlich lasse sich auch nicht im Umkehrschluss auf die Höhe der von den Eltern zu übernehmenden Versorgertaxe schliessen: Nach der Konzeption von § 3b JugendheimeG sei es gerade nicht so, dass die Versorgertaxe die nach Abzug gesetzlich festgelegter kantonaler Kostenbeteiligungen verbleibenden Restkosten umfasste, sondern der Kanton übernehme die Kosten im Umfang der die Versorgertaxe übersteigenden Ausgaben. Die Beteiligung an den Kosten durch den Kanton hänge mithin ihrerseits von der Höhe der Versorgertaxe ab und begrenze diese nicht. Für die Festlegung der Höhe der Versorgertaxe fehle es damit an einer genügend bestimmten gesetzlichen Grundlage (zum Ganzen VGr, 1. Juli 2021, VB.2020.00161, E. 3.6). Mit § 3b JugendheimeG wurde jedoch bezüglich der Tragung der Kosten für innerkantonale Jugendheimplatzierungen lediglich die bisherige Praxis des Kantons festgeschrieben. Schon vor dem Inkrafttreten von § 3b JugendheimeG war die Versorgertaxe im innerkantonalen Verhältnis nämlich nicht derart festgelegt worden, dass die Eltern von Kindern und Jugendlichen in Jugendheimen im Kanton Zürich die damit verbundenen Kosten in dem Umfang zu tragen gehabt hätten, als sie nicht vom Kanton im Rahmen der Ausrichtung von Staatsbeiträgen an die Jugendheime übernommen wurden. Statt die Höhe des jeweiligen Staatsbeitrags des Kantons nach §§ 7 ff. JugendheimeG festzulegen, wurde vielmehr – laut dem Beklagten seit Inkrafttreten des Jugendheimegesetzes im April 1962 – praxisgemäss zunächst die Höhe der Kostenbeteiligung der Eltern (Versorgertaxe) bestimmt und beteiligte sich der Kanton hernach mit einem Staatsbeitrag an den die Versorgertaxe übersteigenden Kosten der Jugendheime (zum Ganzen auch Regierungsrat, Weisung vom 25. Mai 2016 zur Änderung des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge, ABI-2016-06-03, S. 2 f.).

Mithin ergab sich der Anteil der Eltern schon bisher auf der Grundlage der von der Bildungsdirektion festgelegten Versorgertaxe. Diesbezüglich fehlte es aber – im Sinn der vorstehenden Erwägungen in VB.2020.00161 – an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die Kostenaufgabe an die Eltern. War aber von den Eltern von in innerkantonalen Jugendheimen untergebrachten Kindern mit Wohnsitz im Kanton Zürich während des hier interessierenden Zeitraums keine Versorgertaxe geschuldet, bestand auch kein Anlass für eine subsidiäre Kostengutsprache für diese Taxe seitens der sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinden (so auch VGr, 1. Juli 2021, VB.2020.00161, E. 3.7). Mit dem Bundesgericht ist deshalb davon auszugehen, dass auch die betreffenden Kosten beim Kanton verblieben ( BGE 142 V 271 E. 8.2) .

### **E. 5.2.3**

Mangels einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die Verpflichtung der Eltern von in ausser- wie auch innerkantonalen Jugendheimen untergebrachten Kindern mit Wohnsitz im Kanton Zürich zur Übernahme der in diesem Zusammenhang in Rechnung gestellten Versorgertaxen erbrachte die Klägerin die hier strittigen finanziellen Leistungen demnach ohne Grund (vgl. Müller, S. 56 und S. 117, wonach derartige Leistungen gar als rechtswidrig erschienen und ihr Widerspruch zur materiellen Rechtsordnung "durch die Rückgängigmachung der Vermögensverschiebung beseitigt" werden müsse; ferner Regierungsrat, Entscheid vom 23. Mai 2012, RRB Nr. 504/2012, E. 9a/dd: "Sind die Eltern gar nicht Schuldner der Versorgertaxe, braucht auch keine Sozialhilfe wegen einer allfälligen Leistungsunfähigkeit einzuspringen").

### **E. 5.2.4**

Entgegen dem Beklagten lässt sich denn auch nicht sagen, dass besagte Eltern gewohnheitsrechtlich zur Tragung der Versorgertaxen verpflichtet gewesen wären bzw. die langjährige kantonale Praxis als Gewohnheitsrecht die fehlende formell-gesetzliche Grundlage zu ersetzen vermochte.

#### **E. 5.2.4.1**

Gewohnheitsrecht ist ungeschriebenes, objektives Recht. Seine Entstehung setzt eine längere Zeit andauernde, ununterbrochene Übung voraus, welche auf der Rechtsüberzeugung sowohl der rechtsanwendenden Behörden als auch der vom angewendeten Grundsatz Betroffenen beruht. Erforderlich ist zudem, dass eine Lücke des geschriebenen Rechts vorliegt und ein unabweisliches Bedürfnis besteht, sie zu füllen (vgl. zum Ganzen BGE 119 Ia 59 E. 4b, 105 Ia 2 E 2a). Gewohnheitsrecht ist grundsätzlich auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts als Rechtsquelle anzuerkennen; allerdings sind an die Voraussetzungen für die Entstehung strenge Anforderungen zu stellen (BGE 138 I 196 E. 4.5.4 mit Hinweisen). Diese sind vorliegend nicht gegeben:

#### **E. 5.2.4.2**

Wie das Verwaltungsgericht schon im Jahr 2014 erkannte, versties die langjährige Praxis des Kantons Zürich, die Versorgertaxen im Bereich der ausserkantonalen Platzierungen den Eltern aufzuerlegen, gegen § 9b JugendheimeG; in solchen Fällen kann Gewohnheitsrecht von vornherein nicht entstehen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 170).

#### **E. 5.2.4.3**

Im Bereich innerkantonomer Platzierungen widersprach die kantonale Praxis zur Kostentragung sodann zwar keiner ausdrücklichen Gesetzesbestimmung, es stellt sich

jedoch die Frage, ob Gewohnheitsrecht eine fehlende (genügende) gesetzliche Grundlage für die Erhebung bzw. Bemessung staatlicher Abgaben ersetzen kann (vgl. BGE 105 Ia 2 E. 2a, 94 I 305 E. 3; siehe auch Susan Emmenegger/Axel Tschentscher, Berner Kommentar, 2012, Art. 1 ZGB N. 123). In jedem Fall wäre diesbezüglich aber eine konstante Übung zu verlangen, woran es hier fehlte (vgl. BGE 105 Ia 2 E. 2b). Wie die vorstehenden Erwägungen zeigen, bestanden selbst innerhalb der kantonalen Verwaltung spätestens ab dem Jahr 2010 unterschiedliche Auffassungen darüber, wer bei innerkantonalen Jugendheimunterbringungen die Versorgertaxen schulde bzw. wie diese rechtlich zu qualifizieren seien (dazu 3; ferner Regierungsrat, Entscheid vom 23. Mai 2012, RRB Nr. 504/2012, namentlich E. 8 f. und E. 11a; VGr, 14. Juli 2010, VB.2010.00165, E. 3.7). Im Jahr 2012 schloss sich selbst der Regierungsrat der Auffassung der Sicherheitsdirektion an, wonach es sich bei den Versorgertaxen um von den politischen Gemeinden zu tragende Staatsbeiträge handle. Erst ab dem Jahr 2014 wurden die Eltern seitens des Kantons wieder als Schuldner der Taxe angesehen. Bezüglich der Bemessung der Versorgertaxe wird gar nicht erst behauptet, dass die Grundzüge gewohnheitsrechtlich determiniert gewesen wären. Der Regierungsrat führte hierzu 2012 aus, dass sich die Versorgertaxen «[b]ei ihrer Einführung im Jahre 1984 [...] auf Beträge zwischen Fr. 25 und Fr. 70 pro Tag [belaufen hätten]. Diese Kosten konnten in der Regel von den unterhaltspflichtigen Eltern selbst beglichen werden. Diese Situation änderte sich dann aber im Laufe der Zeit. Aufgrund des zunehmenden Spardruckes erhöhte der Kanton kontinuierlich die Versorgertaxen, um die kantonale Belastung durch Staatsbeiträge zu verringern" (Regierungsrat, Entscheid vom 23. Mai 2012, RRB Nr. 504/2012, namentlich E. 9a/cc; siehe auch Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich, Datenanalyse zur jüngeren Entwicklung der Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich [1995–2010], Schlussbericht zu Händen von André Woodtli, Amtsvorsteher Amt für Jugend und Berufsberatung, Zürich, Dezember 2012, S. 40 f., wonach die Versorgertaxe im Jahr 2004 markant angestiegen sei. Korrespondierend könnten die Kantonsbeiträge gesunken sein, um dann 2010 infolge der der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und dem Wunsch, die Gemeinden nicht noch weiter zu belasten, wieder anzusteigen. Die Kostenentwicklung könne aber alles in allem nicht völlig aufgehellt werden).

#### **E. 5.2.4.4**

Unter diesen Umständen erübrigt es sich zu prüfen, ob eine hinreichende Rechtsüberzeugung der vom angewendeten Grundsatz Betroffenen vorliege. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass eine solche nicht einfach, wie die Vorinstanz annimmt, daraus geschlossen werden darf, dass "[a]lle Gemeinden" entsprechend der Rechtsauffassung des Kantons Kostengutsprachen und Zahlungen leisteten. Diese Umstände lassen nur auf eine entsprechende Praxis und ihre Durchsetzbarkeit schliessen.

#### **E. 5.3**

Indem die Klägerin demnach über Jahre hinweg Leistungen erbracht hat, die zu entrichten richtigerweise Sache des Kantons gewesen wäre, ist Letzterer ungerechtfertigt bereichert worden. Zwar ist die ungerechtfertigte Zuwendung der Klägerin gegenüber dem Kanton nur mittelbar erfolgt, nämlich dadurch, dass Erstere gestützt auf ihre sozialhilferechtliche Unterstützungspflicht Leistungen Dritter übernommen hat, die vom Kanton geschuldet waren. Für die Annahme einer ungerechtfertigten Bereicherung kommt es indessen nicht darauf an, ob die Vermögensverschiebung unmittelbar von dem einen in das andere

Vermögen oder ob diese Verschiebung nur mittelbar durch eine Reihe von beteiligten Vermögen hindurch stattfand (zum Ganzen VGr, 22. Juni 2000, VK.2000.00004, E. 3b).

#### **E. 5.4**

Es kann sodann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Klägerin die nunmehr strittigen Leistungen nicht freiwillig übernahm, sondern weil sie überzeugt war, dazu gesetzlich verpflichtet zu sein (vgl. auch Müller, S. 126, wonach bereits dann von einer unfreiwillig erbrachten Leistung auszugehen sei, wenn die Einsicht, dass sich der mit der Bestreitung des Rechtswegs verbundene Aufwand nicht lohne, die betroffene Person faktisch zur Leistung gezwungen habe). So ist denn auch unbestritten, dass die Klägerin zuständig war bzw. ist, die erforderlichen Massnahmen im Zusammenhang mit der Platzierung von Kindern mit fürsorgerechtlichem Wohnsitz in der Gemeinde anzuordnen und selbst bei Streitigkeiten über die Kostentragung im Rahmen einer subsidiären Kostengutsprache gemäss § 19 Abs. 2 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (LS 851.11) zumindest vorzufinanzieren (vgl. VGr, 23. August 2012, VB.2012.00284, E. 4.4, und 21. April 2011, VB.2010.00661, E. 4.2). Im Übrigen liegt ein Irrtum im Sinn von Art. 63 Abs. 1 OR nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung selbst dann vor, wenn die bzw. der Leistende das Fehlen ihrer bzw. seiner Leistungspflicht hätte erkennen müssen (BGE 129 III 646 E. 3.2; BGr, 21. Juli 2016, 2C\_824/2015, E. 3.6, und 22. Februar 2018, 4A\_451/2017, E. 5.3, insbesondere zur Irrelevanz des "Wissen-Müssens"). Auch macht der Beklagte hier nicht geltend, dass der Klägerin schon früher hätte bewusst sein müssen, dass sie rechtsgrundlos Leistungen erbringt; im Gegenteil betont er wiederholt, dass die Klägerin bis ins Jahr 2016 dieselbe Rechtsauffassung wie der Kanton vertreten habe.

#### **E. 5.5**

Rückerstattungsforderungen aus ungerechtfertigter Bereicherung unterliegen der Verjährung (vgl. VGr, 22. Juni 2000, VK.2000.00004, E. 3c, auch zum Folgenden). Wird die Grundlage für eine Rückforderung – wie hier – in Art. 62 ff. OR erblickt, hat dabei die Verjährungsregel von Art. 67 OR (in der bis 31. Dezember 2019 geltenden Fassung [vgl. AS 2018 5343]) zur Anwendung zu gelangen (BGE 130 V 414 E. 3.2 mit Hinweisen; VGr, 8. Mai 2018, VB.2017.00319, E. 3.4). Danach verjährt der Bereicherungsanspruch mit Ablauf eines Jahres, nachdem der Betroffene von seinem Anspruch Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber mit Ablauf von zehn Jahren seit der Entstehung des Anspruchs (Art. 67 Abs. 1 OR). Der Umstand, dass sie jahrelang Leistungen erbracht hatte, welche eigentlich der Kanton hätte erbringen müssen, wurde der Klägerin laut ihrer eigenen Darstellung erst mit der Bekanntgabe der beiden Urteile des Bundesgerichts in den Verfahren 2C\_20/2016 (vom 8. April 2016) und BGE 142 V 271 (vom 17. Juni 2016) durch den Kanton bewusst. Diese Darstellung erscheint glaubhaft, zumal der Beklagte selbst für sich in Anspruch nimmt, es könne ihm nicht vorgeworfen werden, die früheren Entscheide des Verwaltungsgerichts nicht berücksichtigt bzw. ihnen nicht nachgelebt zu haben, da sie allesamt Auseinandersetzungen zwischen (anderen) Gemeinwesen betroffen hätten. Erst nach den beiden einschlägigen Urteilen des Verwaltungsgerichts vom 18. November 2015 sowie des Bundesgerichts vom 17. Juni 2016 habe die Bildungsdirektion den Gemeinden im Juli 2016 Vorgehensvorschläge für die Umsetzung der Gerichtsurteile und die Übernahme der Versorgertaxen durch den Kanton unterbreitet und die Urteile in der Folge entsprechend dem Wunsch der einzelnen Gemeinden umgesetzt. Die relative Verjährungsfrist von einem Jahr ist mit der erstmaligen Geltendmachung der strittigen

Forderung am 10. November 2016 folglich gewahrt.

#### **E. 5.6**

Ausgehend von der absoluten Verjährungsfrist in Art. 67 Abs. 1 OR von zehn Jahren stehen der Klägerin somit Ersatzansprüche bezüglich der von November 2006 bis November 2016 anstelle des Kantons übernommenen Versorgertaxen für Unterbringungen von Kindern in ausser- und innerkantonalen Jugendheimen zu. Die Klägerin macht im vorliegenden Verfahren dabei geltend, während des fraglichen Zeitraums entsprechende Leistungen im Gesamtbetrag von Fr. 4'221'464.28 erbracht zu haben, was der Beklagte nicht bestreitet. Die Klägerin forderte den Beklagten zudem mit Schreiben vom 1. Juni 2018 erstmals auf, ihr den genannten Betrag innert 30 Tagen zu bezahlen, ansonsten ab dem ersten Tag nach Ablauf dieser Frist ein Verzugszins von 5 % pro Jahr geschuldet sei. Die eingeschriebene Mahnung dürfte am Montag, 4. Juni 2018 in den Machtbereich des Beklagten gelangt sein. Die Verzugsfolgen beginnen demnach am 4. Juli 2018, weshalb ab diesem Datum ein Verzugszins von 5 % geschuldet ist (vgl. Tobias Jaag, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 29a N.5 ff.) .

#### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist die Klage gutzuheissen. Der Beschluss des Regierungsrats vom 14. April 2021 und die Verfügung des Amtes für Jugend und Berufsberatung vom 8. Juli 2019 sind aufzuheben, und der Beklagte ist zu verpflichten, der Klägerin Fr. 4'221'464.28 zuzüglich 5 % Zins ab dem 4. Juli 2018 zu bezahlen.

#### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beklagten aufzuerlegen (§ 86 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 und § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Dieser ist zu verpflichten, der obsiegenden Klägerin für das gesamte Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 86 in Verbindung mit § 17 Abs. 2 VRG).

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