

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00688 vom 3. Februar 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-02-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00688

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00688 du 3 février 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00688 del 3 febbraio 2022

Regeste

Staatsbeiträge | [Höhe des Kostenanteils für den Neubau eines Kinderheims] Die Direktion kann Pauschalen und Höchstansätze für die Staatsbeiträge für Kinderheime festsetzen. Dies muss durch Rechtssatz erfolgen und darf den grundsätzlichen Anspruch auf Kostenanteile in der vollen Höhe der anrechenbaren Kosten nicht aushölen (E. 4.4). Die vom AJB angewandte Platzkostenpauschale hat keine Grundlage in einem Rechtssatz (E. 4.5). Überdies führt deren Anwendung vorliegend zu einem unhaltbaren Ergebnis und setzte das AJB den Staatsbeitrag ohne nähere Begründung auf weniger als 25% der veranschlagten Baukosten fest. Diese Vorgehensweise ist im Ergebnis willkürlich (E. 4.6). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2021.00688 Urteil der 4. Kammer vom 3. Februar 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Selina Sigerist. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Kanton Zürich, vertreten durch das Amt für Jugend und Berufsberatung, Beschwerdegegner, betreffend Staatsbeiträge, hat sich ergeben: I. A ist Träger des Kinderheims B. Am 24. November 2020 ersuchte er das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) um Zusicherung eines Staatsbeitrags für den Neubau des Kinderheims B und machte Investitionskosten im Betrag von Fr. 12'744'100.- geltend. Mit Verfügung vom 18. März 2021 legte das AJB die beitragsberechtigten Kosten auf Fr. 7'600'000.- fest und sicherte A einen Staatsbeitrag von Fr. 3'000'000.- zu. II. Einen hiergegen erhobenen Rekurs wies die Bildungsdirektion mit Verfügung vom 27. August 2021 ab (Dispositiv-Ziff. I) und auferlegte die Rekurskosten von Fr. 926.- A (Dispositiv-Ziff. II). III. A führte am 30. September 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge seien die Verfügungen des AJB vom 18. März 2021 und der Rekursentscheid aufzuheben und es sei ihm ein Staatsbeitrag "von mindestens Fr. 5'066'667.-" zuzusprechen. Die Bildungsdirektion mit Vernehmlassung vom 21. Oktober 2021 und das AJB mit Beschwerdeantwort vom 4. November 2021 schlossen je auf Abweisung der Beschwerde. A nahm hierzu am 18. November 2021 Stellung. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Bildungsdirektion betreffend Staatsbeiträge für ein Jugendheim nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der Beschwerdeführer verlangt, ihm sei mindestens ein Staatsbeitrag von Fr. 5'066'667.- zuzusprechen. Im Licht der in der Beschwerde geltend gemachten Investitionskosten von Fr. 12'231'900.- und des bereits zugesicherten

Staatsbeitrags von Fr. 3'000'000.- ist von einem Streitwert von Fr. 9'231'900.- auszugehen. Am 1. Januar 2022 ist das Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (KJG, OS 74 322 ff.) in Kraft und gleichzeitig das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (Jugendheimgesetz, JugendheimeG) ausser Kraft getreten. Die Übergangsbestimmungen des neuen Gesetzes regeln nicht, welches Gesetz zur Anwendung kommt, wenn ein Gesuch um Zusicherung eines Staatsbeitrags noch unter der Geltung des alten Rechts eingereicht bzw. darüber verfügt wurde. Nach allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln haben Rechtsmittelinstanzen grundsätzlich das zum Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids massgebende materielle Recht anzuwenden (BGE 147 V 278 E. 2.1, 144 II 326 E. 2.1.1, 139 II 243 E. 11.1 [je mit weiteren Hinweisen]); Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 293). Hier erging die Ausgangsverfügung noch unter altem Recht. Damit sind das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 und die Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (Jugendheimeverordnung, JugendheimeV) massgebend.

E. 4.1

Gemäss § 7 Abs. 2 JugendheimeG leistet der Staat anerkannten privaten Trägern für ihre geführten Jugendheime Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben. Beiträge werden unter anderem gewährt an die Ausgaben für die Errichtung, Erweiterung oder Erneuerung von Gebäuden (§ 8 Abs. 1 lit. a JugendheimeG). Nach § 7 Abs. 3 JugendheimeG kann die Bildungsdirektion Pauschalen und Höchstansätze festsetzen und bestimmen, dass Beiträge unter einem Mindestbetrag nicht ausgerichtet werden.

E. 4.2

Vorliegend genehmigte das AJB mit rechtskräftiger Verfügung vom 4. Juli 2019 für den streitgegenständlichen Neubau das vom Beschwerdeführer eingereichte Raumprogramm mit Ausnahme zweier Bereiche. Auf der Grundlage des genehmigten Raumprogramms ersuchte der Beschwerdeführer um Kostengutsprache im Betrag von Fr. 12'710'700.-. Zuvor war das Hochbauamt im Rahmen einer Vorprüfung zum Schluss gekommen, dass das projektierte Raumangebot dem genehmigten Raumprogramm entspreche und die projektierten Kosten von rund Fr. 12 Mio. "nachvollziehbar" bzw. "realistisch" seien. In einem Gutachten vom 28. Januar 2021 bestätigte das Hochbauamt, dass das Raumprogramm den Vorgaben des AJB entspreche. Anrechenbar seien allerdings nur insgesamt Fr. 7'600'000.-, weil praxisgemäss mit einer – um verschiedene Zuschläge erhöhten – Grundpauschale von Fr. 135'000.- pro bewilligtem Platz gerechnet werde. Mit der Ausgangsverfügung genehmigte das AJB in der Folge unter Hinweis auf die Erwägungen des Hochbauamts und ohne weitere Begründung einen Investitionsbeitrag in der Höhe von Fr. 3'000'000.-.

E. 4.3

In seiner Beschwerdeantwort führt das AJB zur Höhe des Investitionsbeitrags aus, die Bestimmung der anrechenbaren Kosten von Neubauten erfolge "gemäss langjähriger Praxis" aufgrund von Platzkostenpauschalen; diese würden je nach anerkanntem Betriebskonzept der Institution "im Einzelfall festgelegt". Das AJB verweist dabei auf die Richtlinien für den Bau von Sonderschulen, Spitalschulen, Schulheimen sowie Kinder- und Jugendheimen der Bildungs- und der Baudirektion vom 20. März 2013. Im vorliegenden Fall sei der zugesicherte Staatsbeitrag "auf Fr. 3 Mio. Franken festgelegt und nicht als

prozentualer Anteil der anrechenbaren Kosten ausgestaltet".

E. 4.4

Kostenanteile sind nach § 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2) Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe sich aus der Gesetzgebung ergibt. In diesem Sinn ist § 7 Abs. 2 in Verbindung mit § 8 Abs. 1 lit. a JugendheimeG so zu verstehen, dass grundsätzlich Anspruch auf Kostenanteile in der vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten für die Errichtung eines Gebäudes besteht. Der Anspruch auf einen Staatsbeitrag in voller Höhe wird gesetzlich aber insofern beschränkt, als die Bildungsdirektion gemäss § 7 Abs. 3 JugendheimeG Pauschalen und Höchstansätze festsetzen und bestimmen kann, dass Beiträge unter einem Mindestbetrag nicht ausgerichtet werden. Diese Bestimmung wurde im Rahmen des sogenannten Sanierungsprogramms 04 in das Jugendheimegesetz aufgenommen (vgl. ABl. 2004, 421 ff., 424; OS 59, 501 f.). Aus den Materialien hierzu ergibt sich, dass damit die Grundlage für einen Systemwechsel von der Defizitgarantie zu pauschalen Beiträgen und Höchstansätzen geschaffen werden sollte; am Grundsatz, dass ein Anspruch auf die Staatsbeiträge besteht, wurde aber nichts geändert (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat über den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung [Sanierungsprogramm 04] vom 17. September 2003, ABl. 2003, 1643 ff., 1683; Protokoll KR 2003–2007, S. 3119 ff. [insbesondere Voten Bosshard und Aepli]). In diesem Sinn änderte der Regierungsrat denn auch in der Folge die Jugendheimeverordnung und führte das genannte Modell mit Pauschalen ein (vgl. die Änderung der Verordnung über die Jugendheime vom 5. Dezember 2007 [OS 62, 547 ff.] und hierzu VGr, 26. Oktober 2011, VB.2011.00283, E. 3 ff.). Darauf kam er indes mit Beschluss vom 26. September 2012 wieder zurück und schaffte das System mit Pauschalen rückwirkend per 1. Januar 2012 wieder ab (OS 67, 436 ff.; ABl 2012-10-05 [Nr. 40]; RRB Nr. 1002/2012). Sowohl nach dem Wortlaut als auch mit Blick auf die Entstehungsgeschichte bildet § 7 Abs. 3 JugendheimeG damit lediglich eine Grundlage, um die Staatsbeiträge zu pauschalieren bzw. Höchstbeiträge festzusetzen. Dies muss aber einerseits im Licht von § 2 StaatsbeitragsG durch Rechtssatz erfolgen und darf andererseits den grundsätzlichen gesetzlichen Anspruch auf Kostenanteile in der Höhe der vollen anrechenbaren Kosten nicht aushöhlen.

E. 4.5

Gemäss § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 des Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 (LS 170.5) gelten Erlasse nur, wenn sie in der Offiziellen Gesetzessammlung veröffentlicht wurden (so schon § 13 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 des Publikationsgesetzes vom 27. September 1998 [OS 54, 793 ff.]). Die vom AJB angeführten Richtlinien wurden nicht in der Offiziellen Gesetzessammlung publiziert und sind damit schon aus formellen Gründen nicht als Rechtssatz zu qualifizieren. Es kommt hinzu, dass die vom AJB angewandte Platzkostenpauschale in den Richtlinien gar nicht geregelt ist. Vielmehr ist diesbezüglich einzig festgehalten, Platzkostenpauschalen würden, je nach anerkanntem Betriebskonzept der Institution, im Einzelfall festgelegt (Richtlinien, S. 26). Sodann enthält auch die Jugendheimeverordnung keine Rechtsgrundlage für die vorgenommene Pauschalierung der Investitionskosten. Mangels Festlegung einer Platzkostenpauschale in einem Rechtssatz erweist sich die entsprechende Reduktion des Kostenanteils durch das AJB als rechtswidrig.

E. 4.6

An diesem Ergebnis änderte sich im Übrigen nichts, wenn die vom AJB angewandte Platzkostenpauschale eine Grundlage in einem Rechtssatz hätte: Der streitgegenständliche Neubau beruht auf einem vom AJB genehmigten Raumkonzept; der Raumbedarf ist damit ausgewiesen. Das Hochbauamt kam bei seiner Prüfung des Vorprojekts sodann zum Schluss, dass die Kosten für den Neubau nachvollziehbar seien und realistisch erschienen. Wie bereits dargelegt, dürfen Pauschalen gestützt auf § 7 Abs. 3 JugendheimeG nicht so angesetzt werden, dass der grundsätzliche Anspruch auf Ersatz der beitragsberechtigten Kosten ausgehöhlt wird. Die auf der Grundlage der Platzkostenpauschale errechneten "anrechenbar[en]" Kosten erreichen nur rund 62 Prozent der vom Beschwerdeführer veranschlagten Baukosten. Damit führt die Anwendung der Platzkostenpauschale zu einem unhaltbaren Ergebnis. Es kommt hinzu, dass das AJB den Staatsbeitrag nicht in der Höhe der unter Anwendung der Platzkostenpauschale errechneten beitragsberechtigten Kosten zusicherte, sondern den Staatsbeitrag ohne nähere Begründung nur auf Fr. 3'000'000.- festsetzte, womit der vom AJB festgelegte Kostenanteil weniger als 25 % der veranschlagten Baukosten beträgt. Im Ergebnis ist die Vorgehensweise des AJB willkürlich.

E. 4.7

Der Beschwerdeführer geht nunmehr übereinstimmend mit dem Hochbauamt von Kosten im Gesamtbetrag von Fr. 12'231'900.- aus. Wie bereits dargelegt, erlaubt § 7 Abs. 3 JugendheimeG die Festlegung von Pauschalen oder Höchstansätzen. Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 JugendheimeV erbringen private Trägerschaften in der Regel eine Eigenleistung von 10 %. Der Beschwerdeführer hat dementsprechend Anspruch auf Ersatz von 90 % der Gesamtkosten, weshalb ihm ein Kostenanteil in der Höhe von Fr. 11'008'710.- zuzusichern ist.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und dem Beschwerdeführer ein Staatsbeitrag von Fr. 11'008'710.- zuzusichern. Die Kosten des Rekursverfahrens sind dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Weil der Beschwerdeführer für das vorliegende Verfahren keinen Rechtsbeistand beizog und das Verfahren auch keinen besonderen Aufwand erforderte, steht ihm für das Beschwerdeverfahren keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7

Gegen Entscheide betreffend Subventionen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nur offen, wenn ein Anspruch auf die Subvention geltend gemacht wird (Art. 83 lit. k BGG). Ansonsten kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG erhoben werden.

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