

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00595 vom 2. Februar 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-02-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00595](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00595)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00595 du 2 février 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00595 del 2 febbraio 2023

## Regeste

Kostenübernahme nach KJG | [Der 2012 geborene Beschwerdeführer wurde im Frühjahr 2020 fremdplatziert, wobei den getrennt voneinander lebenden Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen wurde. Umstritten ist, ob der Kanton oder die sozialhilferechtlich zuständige Gemeinde für die Tragung der Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung des Knaben in einer ausserkantonalen Pflegefamilie verantwortlich ist, was davon abhängt, wie der Begriff "Wohnsitz" in § 3 Abs. 1 KJG ausgelegt wird.] Die Auslegung von § 3 Abs. 1 KJG ergibt, dass der Begriff "Wohnsitz" darin nicht mit dem jeweils aktuellen zivilrechtlichen Wohnsitz gleichgesetzt werden darf (E. 3 f.). Vielmehr ist der Begriff im Sinn des Unterstützungswohnsitzes nach Art. 7 ZUG aufzufassen, welche Bestimmung – im Unterschied zum Zivilrecht - besondere Unterstützungswohnsitze Minderjähriger kennt und für Minderjährige wie den Beschwerdeführer bestimmt, dass sich ihr Unterstützungswohnsitz am letzten Wohnsitz des Elternteils befindet, bei dem sie überwiegend wohnten, und nicht etwa am aktuellen Aufenthaltsort (Art. 25 Abs. 1 ZGB). Eine Belastung der Gemeinden im konkreten Einzelfall über die Sozialhilfe stünde im Widerspruch mit dem Finanzierungsmodell des Kinder- und Jugendheimgesetzes und der dahinter stehenden Absicht (zum Ganzen E. 4 f.). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2022.00595 Urteil der 4. Kammer vom 2. Februar 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch B, diese vertreten durch C, Beschwerdeführer, gegen Kanton Zürich, Beschwerdegegnerin, und Stadt D, Mitbeteiligte, betreffend Kostenübernahme nach KJG, hat sich ergeben: I. A. A, geboren 2012, und seine zwei Geschwister (geboren 2013 und 2017) wurden von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) D mit superprovisorischem Entscheid vom 21. Januar 2020 sowie Entscheid vom 13. Februar 2020 fremdplatziert, wobei den getrennt voneinander lebenden Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen wurde. Am 2. Juli 2020 verfügte die KESB D die Umplatzierung der drei Kinder in die Pflegefamilie E in F (Kanton G). Die Sozialbehörde D erteilte mit Verfügung vom 9. Juli 2020 subsidiäre Kostengutsprache für die Unterbringung und die sozialpädagogische Begleitung von A. Mit Verfügung vom 24. November 2021 widerrief sie diesen Leistungsentscheid und befristete die subsidiäre Kostengutsprache bis zum 31. Dezember 2021, weil ab dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendheimgesetzes vom 27. November 2017 (KJG, LS 852.2) sowie der Kinder- und Jugendheimverordnung vom 6. Oktober 2021 (KJV, LS 852.21) am 1. Januar 2022 das kantonale Amt für Jugend

und Berufsberatung (AJB) für die Erteilung von Kostenübernahmegarantien zuständig sei (act. 5/9). Unbestritten ist die Übernahme des Verpflegungsbeitrags und der Nebenkosten durch die Sozialbehörde D (vgl. deren Entscheid vom 30. März 2022). B. Am 22. Dezember 2021 und am 2. März 2022 ersuchte A das AJB um die weitere Finanzierung der sozialpädagogischen Begleitung und des Pflegeverhältnisses. Mit Verfügungen vom 28. Februar und 10. März 2022 wies das AJB diese Gesuche ab, weil A – anders als von § 3 Abs. 1 KJG vorausgesetzt – keinen Wohnsitz im Kanton Zürich habe. C. Mit Verfügungen vom 16. Juni bzw. 21. Juni 2022 lehnten auch die Sozialen Dienste der Gemeinde F und die Sozialbehörde D die Anträge von A und seiner Geschwister um Kostenübernahme oder -beteiligung bzw. um subsidiäre Kostengutsprache ab. Gegen den Beschluss der Sozialbehörde D ist ein Rekurs von A und seiner Geschwister beim Bezirksrat D hängig. Das Verfahren ist derzeit sistiert. II. Gegen die Verfügungen des AJB vom 28. Februar und 10. März 2022 erhob A jeweils Rekurs an die Bildungsdirektion, welche die Rechtsmittel vereinigte und mit Verfügung vom 1. September 2022 abwies (Dispositiv-Ziff. I und II). Die Rekurskosten in der Höhe von Fr. 994.- wurden A auferlegt, wegen Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung jedoch vorläufig auf die Staatskasse genommen (Dispositiv-Ziff. III). Eine Parteientschädigung wurde nicht zugesprochen (Dispositiv-Ziff. IV). III. Hiergegen erhob A am 5. Oktober 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den materiellen Anträgen, es sei unter Entschädigungsfolge der angefochtene Entscheid aufzuheben und der Antrag auf Finanzierung seines Pflegeverhältnisses bei der Pflegefamilie E in F und auf sozialpädagogische Begleitung dieses Pflegeverhältnisses durch das AJB bzw. den Kanton rückwirkend per 1. Januar 2022 gutzuheissen. In prozessualer Hinsicht ersuchte er das Verwaltungsgericht, "im Sinne einer vorsorglichen Massnahme die Zuständigkeit zur Finanzierung des Pflegeverhältnisses des Beschwerdeführers bei der Familie E (inkl. sozialpädagogische Begleitung [...]) bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens verbindlich festzulegen". Sodann ersuchte er um Befreiung von der Bezahlung eines Kostenvorschusses und um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Die Bildungsdirektion teilte mit Schreiben vom 13. Oktober 2022 den Verzicht auf Vernehmlassung mit. Das AJB beantragte in seiner Beschwerdeantwort vom 7. November 2022 Abweisung der Beschwerde und sinngemäss des Antrags um vorsorgliche Massnahmen. Die Sozialbehörde D beantragte in ihrer Mitbeantwortung vom 8. November 2022 sinngemäss Guttheissung der Beschwerde. Mit Präsidialverfügung vom 16. November 2022 nahm das Verwaltungsgericht einstweilen Vormerk vom Gesuch von A um vorsorgliche Festlegung der Zuständigkeit für die Finanzierung des Pflegeverhältnisses und der sozialpädagogischen Begleitung bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens. Es stützte sich dabei im Wesentlichen darauf, dass der Verbleib in der Pflegefamilie vorerst gesichert und damit das Kindeswohl gewahrt war, weil die Sozialbehörde D am 25. Oktober 2022 beschlossen hatte, "subsidiär und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und ohne Präjudiz" ab dem 1. Oktober 2022 "vorderhand bis zu einem Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich über die einstweilige Anordnung im Verfahren VB.2022.00595" Kostengutsprache für die Finanzierung des Pflegeverhältnisses und der sozialpädagogischen Begleitung zu leisten, nachdem das AJB die informelle Finanzierung beendet habe. Auf Gesuch des Verwaltungsgerichts hin gewährte die Geschäftsleitung des Kantonsrats dem Gericht Einsicht in die Protokolle der vorberatenden Kommission für Bildung und Kultur zum Kinder- und Jugendheimgesetz. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Beschwerde gegen den Rekursentscheid der Bildungsdirektion zuständig (§ 19 Abs. 3 und §§ 41 ff. des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen umfasst der Streitwert in der Regel die Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten (statt vieler VGr, 31. März 2021, VB.2020.00696, E. 1.1; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17). Daran kann hier angeknüpft werden. Bei einem Ansatz von Fr. 75.- pro Tag für die Familienpflege und beantragten 14 Stunden à Fr. 150.- bzw. Fr. 155.- pro Monat für sozialpädagogische Begleitung in der Familienpflege ergibt sich ein Streitwert von über Fr. 52'000.- (vgl. § 33 lit. a–b KJV in der Fassung vom 6. Oktober 2021 bzw. 11. Oktober 2022; ferner die vorläufige monatliche Leistung der Mitbeteiligten an den Beschwerdeführer in der Höhe von Fr. 4'350.-). Bereits aufgrund des Streitwerts ist die Kammer zum Entscheid berufen (§ 38 Abs. 1 lit. b VRG e contrario). 1.3 Die obere Rechtsmittelinstanz prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen bei der unteren Rechtsmittelinstanz gegeben waren (VGr, 2. Juni 2022, VB.2021.00551, E. 2.1; Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 19–28a N. 57). Die Bildungsdirektion hat als Rekursinstanz entschieden, weil das AJB den erstinstanzlichen Entscheid in eigenem Namen gefällt hat (§ 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG). Dieser Rechtsweg ist korrekt: Gemäss § 38 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1) legt der Regierungsrat fest, ob die nachgeordneten Verwaltungseinheiten im eigenen Namen oder im Namen der Direktion entscheiden. Nach § 66 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) entscheiden die Verwaltungseinheiten der Direktionen erstinstanzlich in eigenem Namen in den in anderen Erlassen vorgesehenen Fällen (lit. a) sowie in den Aufgabenbereichen gemäss Anhang 3 der Verordnung (lit. b). Die Kompetenz des Beschwerdegegners zur Verfügung im eigenen Namen ergibt sich aus § 66 Abs. 1 lit. a VOG RR in Verbindung mit § 1 Abs. 3 und §§ 57 ff. KJV. 1.4 Das Gesuch des Beschwerdeführers um eine vorsorgliche Massnahme wird mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos. 2. 2.1 Im Streit liegt die Finanzierung ergänzender Hilfen zur Erziehung im Sinn von § 1 Abs. 1, § 2 lit. a und §§ 22 f. KJG sowie § 8 lit. b KJV, konkret von Familienpflege und Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege. Das Gesetz konzipiert die hier interessierende Finanzierung als sogenannte Abgeltung an Leistungserbringende (§ 16 KJG in Verbindung mit §§ 33 ff. KJV) und damit als Kostenanteil gemäss § 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2). 2.2 Vorweg ist weiter festzuhalten, dass das Zuständigkeitsgesetz vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1) auf die Leistungen nach Kinder- und Jugendheimgesetz zumindest nicht direkt anwendbar ist: Das Gesetz bestimmt, "welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen, der sich in der Schweiz aufhält, zuständig ist" (Art. 1 Abs. 1 ZUG), und zählt "Sozialleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und deren Betrag nicht nach behördlichem Ermessen festgesetzt, sondern nach Vorschriften berechnet wird", bzw. "Beiträge mit Subventionscharakter" ausdrücklich nicht zu den Unterstützungen (Art. 3 Abs. 2 lit. a ZUG). Die Leistungen des Kinder- und Jugendheimgesetzes sind nicht der Sozialhilfe zuzuordnen (vgl. E. 2.1). Ebenso wenig ist die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE, LS 851.1) anwendbar, da sie im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nur stationäre Einrichtungen und somit keine Pflegefamilien erfasst (Art. 2 lit. A IVSE). 3. 3.1 Die Vorinstanzen stützen sich im Wesentlichen darauf, dass mit dem "Wohnsitz im Kanton Zürich", der nach § 3 Abs. 1 KJG

einen Anspruch auf ergänzende Hilfen zur Erziehung vermittelt, der zivilrechtliche Wohnsitz gemeint sei. Weil die Eltern des Beschwerdeführers nicht Wohnsitz in derselben Gemeinde hätten und keiner von ihnen über die Obhut verfüge, gelte nach Art. 25 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) als Wohnsitz des Beschwerdeführers dessen Aufenthaltsort. Dieser liege ausserhalb des Kantons Zürich, weshalb kein Anspruch aus dem Kinder- und Jugendheimgesetz bestehe. Der Beschwerdeführer und die Mitbeteiligte bringen dagegen sinngemäss vor, dass dieses Ergebnis stossend sei und eine korrekte Anwendung von § 3 Abs. 1 KJG zur Zuständigkeit des Beschwerdegegners für die Finanzierung führe.

### 3.2 3.2.1 Gesetzliche Bestimmungen

müssen in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihnen zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis angesichts der ratio legis. Die bundesgerichtliche Praxis favorisiert einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (BGE 148 V 373 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Auslegung ist auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten (BGE 143 V 312 E. 5.1, 128 I 34 E. 3b; vgl. zum Ganzen auch VGr, 13. Januar 2022, VB.2020.00561, E. 4.3.2.3).

### 3.2.2 3.2.2.1 Streitig

ist im Wesentlichen die Auslegung des Begriffs "Wohnsitz" nach § 3 Abs. 1 KJG. Er könnte sich auf den zivilrechtlichen Wohnsitz oder auf den Unterstützungswohnsitz gemäss Art. 7 ZUG beziehen. Dass das Zuständigkeitsgesetz auf die Leistungen nach Kinder- und Jugendheimgesetz zumindest nicht direkt anwendbar ist, ändert hieran nichts. Schliesslich könnte § 3 Abs. 1 KJG auf eine eigenständige Definition des Wohnsitzes abzielen. Zu beachten ist, dass der Unterstützungswohnsitz gemäss Art. 7 ZUG und § 37 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1), der für den innerkantonalen Bereich die Regelung des Bundesgesetzes übernimmt, teilweise dem zivilrechtlichen Wohnsitz entspricht (vgl. Art. 4 Abs. 1 ZUG, Art. 23 Abs. 1 ZGB). Im Unterschied zum Zivilrecht kennen Art. 7 und § 37 SHG jedoch besondere Unterstützungswohnsitze Minderjähriger, so etwa für Minderjährige unter elterlicher Sorge, die dauerhaft nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnen und wirtschaftlich unselbständig sind. Ihr Unterstützungswohnsitz befindet sich am letzten Unterstützungswohnsitz der Eltern oder – wenn diese keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben – am Wohnsitz des Elternteils, bei dem sie überwiegend wohnten (jeweils Abs. 3 lit. c in Verbindung mit den jeweiligen Absätzen 1 und 2). Als zivilrechtlicher Wohnsitz Minderjähriger unter elterlicher Sorge, deren Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben und von denen keiner die Obhut über das Kind hat, gilt dagegen der Aufenthaltsort (Art. 25 Abs. 1 ZGB).

### 3.2.2.2 Zu klären

ist auch die Frage nach dem Zeitpunkt, in dem der Wohnsitz nach § 3 Abs. 1 KJG vorliegen muss. Diese Frage ist mit derjenigen nach dem Inhalt des Wohnsitzbegriffs verbunden, weil die betreffenden Bestimmungen teilweise die Perpetuierung eines früheren Wohnsitzes vorsehen (vgl. Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG und § 37 Abs. 3 lit. c SHG).

### 3.2.3 Ob § 3 Abs. 1

KJG den zivilrechtlichen Wohnsitz oder den Unterstützungswohnsitz meint oder aber den Wohnsitz eigenständig definiert, lässt sich seinem Wortlaut nicht eindeutig entnehmen. Entgegen der Ansicht des Regierungsrats (Antwort vom 21. Dezember 2022 auf die Anfrage "Konfliktpotenzial im Kinder- und Jugendheimgesetz" [KR-Nr. 399/2022, RRB

Nr. 1687/2022], zu Frage 1) ist auch nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber ausdrücklich darauf hingewiesen hätte, wenn er einen anderen Wohnsitzbegriff als den zivilrechtlichen hätte verwenden wollen; im Gegenteil ist gerade im Beispiel, das der Regierungsrat anführt (§ 21 des Zusatzleistungsgesetzes vom 7. Februar 1971 [LS 831.3]), ausdrücklich vom "zivilrechtlichen Wohnsitz" die Rede. 3.2.4 Die Gesetzesmaterialien – einschliesslich der Protokolle der vorberatenden Kommission für Bildung und Kultur – sind ebenfalls nicht aussagekräftig. Insbesondere wurden § 3 KJG und die übrigen Bestimmungen, die auf den Wohnsitz Bezug nehmen (§ 5 und § 15 lit. d KJG sowie mit dem Kinder- und Jugendheimgesetz geänderte Bestimmungen des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 [VSG, LS 412.100]), im Kantonsrat inhaltlich nicht diskutiert (Prot. KR 2015–2019, S. 7829 f., 7833 f., 7840, 7973 ff., 7978 ff. ). Auch der Regierungsrat äussert sich in der Weisung vom 19. August 2015 zum Kinder- und Jugendheimgesetz (Weisung KJG; RRB Nr. 808/2015, ABl 2015-08-28) nicht eindeutig zum Wohnsitzbegriff (vgl. besonders S. 20, 28, 37). In der Begründung zur Inkraftsetzung des Kinder- und Jugendheimgesetzes, zum Erlass der Kinder- und Jugendheimverordnung sowie zur Änderung und Aufhebung weiterer Verordnungen vom 6. Oktober 2021 (Begründung KJV; RRB Nr. 1133/2021, ABl 2021-10-29 ) bezieht er § 3 Abs. 1 KJG klar auf den zivilrechtlichen Wohnsitz (S. 38, vgl. auch S. 90 f.), doch sagt dies nichts über den Willen des Gesetzgebers aus. 3.2.5 Aus systematischer Sicht ist zu beachten, dass mit dem Kinder- und Jugendheimgesetz im Zusammenhang stehende Gesetze auf den zivilrechtlichen Wohnsitz abstellen: Das gilt für § 77 VSG (in der Fassung gemäss Kinder- und Jugendheimgesetz) sowie für § 4 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (LS 852.1). Dies ist immerhin bedeutsam, weil der Gesetzgeber eine Koordination dieser Gesetze mit Bezug auf die Finanzierung anstrebte. So wurde gemäss Weisung KJG, S. 53, der Motion KR-Nr. 84/2011 betreffend Finanzierung der stationären Jugendhilfe vollumfänglich Rechnung getragen; diese Motion forderte eine "umfassende und Institutionen übergreifende Neuregelung der Finanzierung" und namentlich eine Abstimmung mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. Die verschiedenen Bestimmungen betreffen jedoch unterschiedliche Sachverhalte, und die Koordination schliesst Abweichungen vom zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff bei der Anwendung des Kinder- und Jugendheimgesetzes nicht aus. 3.2.6 Weil das öffentliche Recht den Wohnsitzbegriff in seinem Bereich autonom definiert (BGE 137 II 122 E. 3.5), liegt die Abstützung auf den zivilrechtlichen Wohnsitz nicht näher als diejenige auf den Unterstützungswohnsitz. Auch die Einheit der Rechtsordnung und die Rechtssicherheit sprechen nicht für den Ersteren, sind doch sachliche Bezüge zwischen den Erziehungshilfen nach Kinder- und Jugendheimgesetz und der Sozialhilfe gegeben (vgl. dagegen BGE 137 II 122 E. 3.5 zur Opferhilfe).

#### **E. 4.1**

Im Sinn einer systematischen und teleologischen Auslegung sind sodann die Konsequenzen der möglichen Interpretationen zu beachten. Würde § 3 Abs. 1 KJG einen aktuellen zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton Zürich voraussetzen, wie das der Beschwerdegegner und die Vorinstanz vertreten, wäre das Kinder- und Jugendheimgesetz im Fall der ausserkantonalen Platzierung unter bestimmten Voraussetzungen nicht anwendbar, obwohl die Platzierung durch Behörden im Kanton Zürich erfolgte. Wie die Mitbeteiligte festhält, käme es zu diesem Ergebnis jedenfalls unter folgenden kumulativen Voraussetzungen, die vorliegend gegeben sind: die Kinder stehen unter gemeinsamer Sorge beider Eltern, die Eltern haben ihren Wohnsitz nicht in der gleichen Gemeinde, beiden Eltern wurde die

Obhut entzogen und das Kind wurde in einer Pflegefamilie platziert (vgl. Art. 25 Abs. 1 [allenfalls in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1] ZGB; vgl. auch BGE 135 III 49 E. 5.3.1 f.; Karin Anderer/Daniela Sieber, Standortschutz bei der Finanzierung sozialer Einrichtungen, Jusletter vom 19. März 2018, Rz. 31). Sollte der Aufenthaltskanton keine Subventionsleistungen an den zivilrechtlichen Wohnsitz anknüpfen, wären die betreffenden Minderjährigen auf die Unterstützung durch ihre Eltern bzw. – unter Vorbehalt der Verwandtenunterstützung (§ 25 SHG in Verbindung mit Art. 328 f. ZGB) – die Sozialhilfe verwiesen. Auf Letztere wären nun Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG und innerhalb des Kantons Zürich § 37 Abs. 3 lit. c SHG anwendbar, womit die politische Gemeinde am letzten Ort im Kanton Zürich, wo das Kind bei seinen Eltern oder überwiegend bei einem Elternteil wohnte, unterstützungspflichtig würde (§ 1 Abs. 1 und § 32 SHG), im konkreten Fall die Mitbeteiligte. Dieses Ergebnis wäre rechtswidrig, wie im Folgenden auszuführen ist.

#### **E. 4.2.1**

Mit Bezug auf die Mindestversorgertaxe nach § 3b Abs. 2 des früheren Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (Jugendheimegesetz [JugendheimeG], LS 852.2, ausser Kraft getreten am 31. Dezember 2021 [§ 32 KJG]) hielt das Bundesgericht fest, dass vom kantonalen Recht vorgesehene staatliche Beiträge vom Kanton zu leisten seien, der für die Erfüllung der betreffenden Aufgabe zuständig sei, wenn keine genügende gesetzliche Grundlage für die Zuteilung an ein anderes Gemeinwesen bestehe. In einem solchen Fall würden diese Beiträge nicht einfach zu Kosten, die den Bürgerinnen und Bürgern – konkret den Eltern aufgrund ihrer Unterhaltspflicht nach Art. 276 ZGB – auferlegt werden dürften (BGE 142 V 271 E. 8.2).

#### **E. 4.2.2**

Im Anschluss daran entschied das Verwaltungsgericht gestützt auf Art. 38 Abs. 1 lit. d und Art. 126 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101), das Jugendheimegesetz und die vom Kanton Zürich unterzeichnete IVSE: Der Kanton beteilige sich in einem solchen Ausmass am Betrieb und der Finanzierung von Jugendheimen, dass daraus die Zielsetzung hervorgehe, die Aufgabe der Betreuung und Erziehung durch Jugendheime zu erfüllen, ohne dafür einen marktgerechten Preis zu verlangen, damit diese Leistungen für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich seien. Die Frage, welcher Anteil des staatlichen Aufwands durch Gebühren der Eltern zu decken sei, sei eine wesentliche sozialpolitische Wertungsfrage, die angesichts ihrer Tragweite vom formellen Gesetzgeber beantwortet werden müsse. Eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage für die Festlegung der Höhe der Versorgertaxe fehle jedoch; auch der mit Gesetz vom 23. Januar 2017 eingefügte § 3b JugendheimeG genüge nicht als solche. Die Eltern schuldeten daher keine Versorgertaxe (VGr, 1. Juli 2021, VB.2020.00161, E. 3.5 ff.).

#### **E. 4.2.3**

Diese Überlegungen gelten umso mehr und generell für das heutige Kinder- und Jugendheimgesetz, das – ausser den pauschalen Beiträgen an die Verpflegungskosten gemäss § 19 KJG – keinerlei Beteiligung der Unterhaltspflichtigen in konkreten Einzelfällen vorsieht. Dieses Schweigen des Gesetzes entspricht dem klaren Willen des Gesetzgebers. Gemäss den Materialien sollten die Eltern über die genannte Pauschale hinaus nicht mehr mit Kosten belastet werden, weil sie für diese ohnehin kaum je aufkommen könnten (Prot. KR 2015–2019, S. 7790 [Kommissionspräsident Spillmann]; vgl. auch S. 7933 ff. [Ablehnung eines Antrags auf Beteiligung der Unterhaltspflichtigen an

Reise- und Heimkosten]; Weisung KJG, S. 23 f., 35 ).

#### **E. 4.3**

Was die Beteiligung der Gemeinden betrifft, kann der neue Finanzierungsschlüssel zu den Kernelementen des Gesetzes gezählt werden: Demnach tragen der Kanton 40 % und die Gemeinden 60 % der nach dem Gesetz bezogenen ergänzenden Erziehungshilfen (§ 17 KJG). Der Anteil der Gemeinden wird nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden umgelegt (§ 18 Abs. 1 KJG). Dieses Modell impliziert, dass in den konkreten Einzelfällen keine Kosten mehr auf die Gemeinden überwältzt werden. Das Kostenträgungsmodell (ebenso wie der Kostenschlüssel) wurde im Kantonsrat ausgiebig diskutiert, und es war dem Gesetzgeber bewusst und von ihm gewollt, dass die Gemeinden nicht mehr aufgrund der jeweiligen Fälle, sondern im Sinn eines Lastenausgleichs zur Finanzierung herangezogen würden. Es sollte die Gefahr vermieden werden, dass kleinere Gemeinden durch unvorhersehbare Einzelfälle übermässig belastet würden (Entscheidung für das "Gesamtkosten-Modell" und gegen das "Tax-Modell"; vgl. Weisung KJG, S. 20 ff.; Prot. KR 2015–2019, S. 7789 f. [Kommissionspräsident Spillmann], 7800 ff. [Ziegler, Fehr Thoma]). Eine Belastung der Gemeinden im konkreten Einzelfall über die Sozialhilfe stünde daher im Widerspruch mit dem Finanzierungsmodell des Kinder- und Jugendheimgesetzes und der dahinter stehenden Absicht.

#### **E. 4.4**

Es finden sich in den Materialien keinerlei Hinweise, dass der Gesetzgeber den vorliegenden Fall bedacht hat, wonach ein Kind aufgrund der Fremdplatzierung einen ausserkantonalen zivilrechtlichen Wohnsitz begründet. Entsprechend ist auch nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber in solchen Fällen die Anwendung des Kinder- und Jugendheimgesetzes ausschliessen wollte. Aus dem Gesetz und den Materialien ergibt sich vielmehr, dass für Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Zürich auf der Grundlage einer kantonalen Gesamtplanung ein bedarfsgerechtes Angebot an ergänzenden Erziehungshilfen innerhalb des Kantons gewährleistet werden soll (§ 3 Abs. 4, § 5 lit. a und b sowie § 6 KJG; Prot. KR 2015–2019, S. 7789 [Kommissionspräsident Spillmann], 7798 [Wettstein], 7800 [Ziegler], 7802 [Fehr Thoma], 7807 [Stofer]). Diese Gesamtplanung obliegt dem Kanton, konkret der Bildungsdirektion. Auch dieser Gesichtspunkt spricht dafür, die Kostenverteilung nach Kinder- und Jugendheimgesetz anzuwenden: Wenn die innerkantonale Gesamtplanung nicht greift, sodass auf ausserkantonale Ressourcen zurückgegriffen werden muss, ist hierfür der Kanton verantwortlich, nicht die Unterhaltspflichtigen, die Gemeinden oder jene anderen Kantone, in denen fremdplatzierte Kinder und Jugendliche zivilrechtlichen Wohnsitz begründen. Demnach besteht kein Anlass, in solchen Fällen die Kosten den Unterhaltspflichtigen bzw. der jeweils betroffenen Gemeinde aufzubürden.

#### **E. 4.5**

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass der Begriff "Wohnsitz im Kanton Zürich" gemäss § 3 Abs. 1 KJG nicht mit dem jeweils aktuellen zivilrechtlichen Wohnsitz nach Art. 23 ff. (insbesondere Art. 25 Abs. 1) ZGB gleichgesetzt werden darf.

#### **E. 5.1**

Als Lösungen kommen namentlich infrage: die Übernahme des Unterstützungswohnsitzes nach Art. 7 ZUG oder eine anderweitige Perpetuierung der Zuständigkeit. Im letzteren Fall könnte etwa auf den zivilrechtlichen Wohnsitz im Zeitpunkt, in dem die fragliche

Massnahme ausgesprochen wurde, abgestellt werden, oder es könnte zum Beispiel nach der Methode von Art. 5 Abs. 1 bis IVSE vorgegangen werden. Für die ebenfalls denkbare Erarbeitung eines eigenständigen Wohnsitzbegriffs besteht kein Anlass.

### **E. 5.2**

Für eine Perpetuierung jenes Wohnsitzes, der den Anspruch nach § 3 Abs. 1 KJG ursprünglich begründete, mag folgende Überlegung sprechen: Es erschiene fragwürdig, wenn der Anspruch auf ergänzende Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Zürich in bestimmten Ausnahmefällen gerade deswegen wieder entfallen würde, weil eine aufgrund dieses Wohnsitzes zuständige Behörde eine entsprechende Massnahme anordnet und eben diese Massnahme einen ausserkantonalen zivilrechtlichen Wohnsitz zur Folge hat. Allerdings wird diese Rechtsfolge etwa im folgenden Fall vom Bundesrecht nahegelegt: Bevormundete Kinder haben einen eigenen Unterstützungswohnsitz am Sitz der Kindesschutzbehörde, unter deren Vormundschaft sie stehen (Art. 7 Abs. 3 lit. a ZUG). Die Zuständigkeit der Kindesschutzbehörde richtet sich nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz der betroffenen Person (Art. 442 Abs. 1 und 5 in Verbindung mit Art. 314 Abs. 1 ZGB). Dies führt dazu, dass der Unterstützungswohnsitz unterstützter bevormundeter Kinder grundsätzlich dem zivilrechtlichen Wohnsitz entspricht (Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG], 2. A., Zürich 1994, Rz. 120; Urs Vogel, Der Wohnsitz des minderjährigen Kindes im Zivil- und Sozialhilferecht, in: Roland Fankhauser/Ruth E. Reusser/Ivo Schwander [Hrsg.], Brennpunkt Familienrecht, Festschrift für Thomas Geiser, Zürich/St. Gallen 2017, S. 577 ff., 587; vgl. auch VGr, 29. September 2022, VB.2022.00207, E. 3). Wird ein bevormundetes Kind ausserhalb des Kantons Zürich in einer Pflegefamilie fremdplatziert, gehen somit die Zuständigkeit sowohl für den Kinderschutz als auch für die Sozialhilfe an die für den ausserkantonalen neuen Wohnsitz zuständigen Behörden über. Eine Perpetuierung der Leistungsansprüche aus dem Zürcher Kinder- und Jugendheimgesetz drängt sich unter diesen Umständen nicht auf, ungeachtet dessen, dass ergänzende Erziehungshilfen, Sozialhilfe und Kinderschutz unterschiedliche Zwecke verfolgen: Die Finanzierung der ergänzenden Erziehungshilfen durch den Kanton Zürich in Fällen, in denen ansonsten kein Bezug zu diesem Kanton mehr besteht, ist nicht angebracht. Unterschiedliche Zuständigkeiten bzw. Wechsel der Zuständigkeit sind für sich genommen noch nicht problematisch.

### **E. 5.3**

Bleibt hingegen der Unterstützungswohnsitz gemäss Bundesrecht im Kanton Zürich, ergibt sich aus Systematik und Zweck des Kinder- und Jugendheimgesetzes, dass der darin gewährte Anspruch auf ergänzende Erziehungshilfen erhalten bleiben und die Finanzierung der Erziehungshilfen weiterhin nach diesem Gesetz erfolgen muss (vorn E. 4). In diesen Fällen ist ausschlaggebend, dass es dem Finanzierungsmodell und damit einem Hauptanliegen des Kinder- und Jugendheimgesetzes widerspricht, wenn aufgrund der sozialhilferechtlichen Unterstützungspflicht die konkret betroffene Zürcher Gemeinde finanziell belastet wird.

### **E. 5.4**

Sämtlichen erwähnten Gesichtspunkten kann dadurch entsprochen werden, dass der Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 ZUG auf § 3 Abs. 1 KJG angewandt wird. Somit ist als Auslegungsergebnis festzuhalten, dass der Begriff des "Wohnsitzes" in § 3 Abs. 1 KJG im

Sinn des Unterstützungswohnsitzes nach Art. 7 ZUG aufzufassen ist.

#### **E. 5.5**

Dieses Auslegungsergebnis führt dazu, dass bei Kindern mit Unterstützungswohnsitz im Kanton Zürich, die ausserhalb des Kantons Zürich in einer Pflegefamilie fremdplatziert werden und während des Aufenthalts am Aufenthaltsort einen zivilrechtlichen Wohnsitz begründen, Kanton und Gemeinden nach dem Kinder- und Jugendheimgesetz in die Pflicht genommen werden. So werden keine falschen Anreize für die Wahl der Unterbringungsart (Pflegefamilie oder Jugendheim) geschaffen.

#### **E. 6.1**

Damit ist das Kinder- und Jugendheimgesetz auf die Gesuche des Beschwerdeführers anwendbar. Der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 1. September 2022 sowie die Verfügungen des Beschwerdegegners vom 28. Februar und vom 10. März 2022, in denen ein Leistungsanspruch wegen fehlenden Wohnsitzes im Kanton Zürich verneint wurde, sind aufzuheben. Auf die verfassungs- und völkerrechtlichen Argumente des Beschwerdeführers braucht nicht eingegangen zu werden.

#### **E. 6.2**

Zu prüfen ist, ob ein End- oder ein Rückweisungsentscheid zu fällen ist. Nach § 22 Abs. 1 KJG wird eine ergänzende Hilfe zur Erziehung (unter anderem) finanziert, wenn eine Anordnung einer KESB vorliegt. Der Beschwerdegegner überprüft in diesem Fall nur die formalen Anspruchsvoraussetzungen, nicht die Eignung und Erforderlichkeit der angeordneten ergänzenden Hilfe zur Erziehung (Begründung KJV, S. 91). Weitere formale Anspruchsvoraussetzungen sind hier nicht streitig. Auch in zeitlicher Hinsicht ist der Beschwerdeantrag ausgewiesen (vgl. § 58 Abs. 3 KJV; Begründung KJV, S. 91). Dem Beschwerdegegner verbleibt somit kein substantieller Entscheidungsspielraum, weshalb die Sache nicht zur materiellen Prüfung der Finanzierungsgesuche an ihn zurückzuweisen ist. Vielmehr ist er mit einem Endentscheid anzuweisen, gemäss den Beschwerdeanträgen die Finanzierung des Pflegeverhältnisses des Beschwerdeführers und der sozialpädagogischen Begleitung seit dem 1. Januar 2022 im Sinn von § 17 KJG abzugelten. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. Der Beschwerdegegner hat die von ihm abzugeltenden Kosten der Mitbeteiligten zu erstatten, soweit diese sie vorläufig übernommen hat.

#### **E. 7.1**

Die Gerichtskosten sind dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

#### **E. 7.2**

Der Beschwerdeführer beantragt eine Prozessentschädigung. Im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darstellung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Vertreten wird der Beschwerdeführer durch seine Beiständin bzw. deren Stellvertreterin, die von der KESB D

bestellt wurden und für das Kinder- und Jugendhilfezentrum D, eine Organisationseinheit des Beschwerdegegners, arbeiten. Es handelt sich nicht um eine externe Vertretung im Sinn des Gesetzes, und der betriebene Aufwand ist nicht so hoch, dass dennoch eine Parteienschädigung auszurichten wäre (vgl. Plüss, § 17 N. 39 ff., 47 ff.). Der Antrag ist folglich abzuweisen.

### **E. 7.3**

Über die Nebenfolgen und die unentgeltliche Prozessführung im Rekursverfahren ist analog zu entscheiden.

### **E. 8**

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) offen, wenn ein Anspruch auf die Subvention geltend gemacht wird (Art. 83 lit. k BGG e contrario).

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