

BGer 5C 4/2009 vom 23. November 2009

Bundesgericht, 2009-11-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_5C_4_2009

FR: TF 5C 4/2009 du 23 novembre 2009

IT: TF 5C 4/2009 del 23 novembre 2009

Regeste

Reglement über die Betreuungskreise; Reorganisation | Schuldbetreibungs- und Konkursrecht

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerden richten sich gegen gleichlautende kantonale Beschlüsse und sind - von formellen Anpassungen abgesehen - auch gleich begründet. Es rechtfertigt sich deshalb, die beiden Beschwerdeverfahren zu vereinigen und in einem Urteil zu erledigen (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP). Die Zulässigkeitsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Formelle Einzelfragen sind im Sachzusammenhang zu erörtern. Auf die Beschwerden kann grundsätzlich eingetreten werden.

E. 2

Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machen, ist ihre Beschwerde zwar zulässig, wegen Fehlens eines geschützten Autonomiebereichs jedoch unbegründet. Auf das im Urteil vom 5. November 2009 Gesagte (E. 3) kann verwiesen werden.

E. 3

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Sie sind gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerdeführung zuzulassen, wenn der angefochtene Beschluss schutzwürdige eigene hoheitliche Interessen der Gemeinden berührt (vgl. BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47 ; 135 I 43 E. 1.3 S. 47; 135 II 156 E. 3.1 S. 158 f.; vgl. für einen Gemeindezweckverband: BGE 134 I 204 E. 2.3 S. 206 ff.). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann dahingestellt bleiben, da die Beschwerden aus nachstehenden Gründen nicht gutgeheissen werden können.

E. 4

Eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs erblicken die Beschwerdeführer darin, dass das Verwaltungsgericht seine Begründungspflicht verletzt habe. Es habe seine Zuständigkeit unter Verweisung auf das bundesgerichtliche Urteil 5C_1/2009 verneint, das die Letztinstanzlichkeit des regierungsrätlichen Beschlusses ohne einlässliche Prüfung und Begründung bejaht habe (S. 5 Ziff. 18-20 der Beschwerdeschriften). Das Verwaltungsgericht hat seine Zuständigkeit von Amtes wegen geprüft (E. 1 S. 3 f. mit

Hinweis auf § 5 Abs. 1 i.V.m. § 70 VRG/ZH) und darüber entschieden, ob Ziffer I des regierungsrätlichen Beschlusses als anfechtbare Anordnung im Sinne von § 41 VRG/ZH zu qualifizieren sei (E. 2-4 S. 4 ff.) und ob auf den Eventualantrag gegen Ziffer II des regierungsrätlichen Beschlusses eingetreten werden könne (E. 5 S. 11 ff. der angefochtenen Beschlüsse). Das Verwaltungsgericht hat dabei das Urteil 5C_1/2009 nicht übersehen, indessen gestützt auf das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG/ZH; LS 175.2), die dazu ergangene Rechtsprechung und die einschlägige Kommentierung festgehalten, dass seine Zuständigkeit nicht gegeben sei, weil weder der Erlass in Ziffer I noch die organisatorische Anordnung gemäss Ziffer II des regierungsrätlichen Beschlusses der Beschwerde an das Verwaltungsgericht unterlägen. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer beruht der angefochtene Beschluss keineswegs auf einem blossen Verweis auf das angeblich nichtssagende Urteil 5C_1/2009, sondern auf einer eigenständigen Begründung und einer Auseinandersetzung mit den Vorbringen der Beschwerdeführer. Nichts ableiten können die Beschwerdeführer daraus, dass das Bundesgericht die Beschwerdeverfahren 5C_2/2009 und 5C_3/2009 bis zum Zuständigkeitsentscheid des Verwaltungsgerichts sistiert hat. Die Aussetzung des Verfahrens bedeutet nicht die Vorwegnahme des Entscheids, sondern dient der Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes (Art. 104 BGG) oder erfolgt aus Zweckmässigkeitsgründen (Art. 6 Abs. 1 BZP i.V.m. Art. 71 BGG ; BGE 130 V 90 E. 5 S. 94 f.). Die angefochtenen Beschlüsse erfüllen die Voraussetzungen der verfassungsmässigen Prüfungs- und Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV ; BGE 134 I 83 E. 4.1 S. 88). Sinngemäss wollen die Beschwerdeführer offenbar eine formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinn rügen, weil das Verwaltungsgericht die Auffassung des Bundesgerichts, der Beschluss des Regierungsrats sei kantonal letztinstanzlich (Urteil 5C_1/2009 vom 16. Juni 2009 E. 1), lediglich als "vertretbar" bezeichnet habe. Eine unzulässige Einschränkung seiner Prüfungsbefugnis in der Zuständigkeitsfrage ist indessen weder ersichtlich noch dargetan und kann dem Verwaltungsgericht bereits deshalb nicht vorgeworfen werden, weil es keine Zweifel daran gelassen und unmissverständlich erklärt hat, dass die Festsetzung der Betreuungskreise keine Anordnung im Sinn von § 41 VRG/ZH bildet und zu deren Überprüfung keine verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit besteht (E. 4 S. 11) und dass auf den Eventualantrag nicht einzutreten ist (E. 5.1 S. 12 der angefochtenen Beschlüsse). Eine Rechtsverweigerung in der Variante einer unzulässigen Kognitionsbeschränkung liegt nicht vor (vgl. BGE 115 Ia 5 E. 2b S. 6; 131 II 271 E. 11.7.1 S. 303 f.).

E. 5

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV . Sie wenden ein, das Verwaltungsgericht habe ihnen den kantonalgesetzlich gewährleisteten Zugang zu einem Gericht verweigert (S. 4 ff. Ziff. 17 und 21-42 der Beschwerdeschriften).

E. 5.1

Die Rechtsweggarantie in Art. 29a BV legt fest, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat (Abs. 1) und dass Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen können (Abs. 2). Die Verfassung anerkennt damit keinen allgemeinen und absoluten Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz. Gesetzliche Ausnahmen sind zulässig (vgl. BGE 134 V 443 E. 3.1 S. 446).

E. 5.2

Die verfassungsmässige Rechtsweggarantie wird durch das Bundesgerichtsgesetz verwirklicht und umgesetzt. Danach sind die Kantone verpflichtet, in Zivil- und Strafsachen ausnahmslos als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einzusetzen (Art. 75 Abs. 2 und Art. 80 Abs. 2 BGG). Derselbe Grundsatz gilt in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (Art. 86 Abs. 2 BGG), doch bleiben Ausnahmen von der Rechtsweggarantie ausdrücklich vorbehalten. Eine Ausnahme besteht bei Beschwerden gegen kantonale Erlasse (Art. 82 lit. b BGG). Gemäss Art. 87 Abs. 1 BGG ist gegen kantonale Erlasse unmittelbar die Beschwerde zulässig, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Die Kantone sind somit nicht verpflichtet, selber eine gerichtliche Instanz für die abstrakte Normenkontrolle vorzusehen (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl. 2001 4202, S. 4327 zu Art. 81).

E. 5.3

Der Geltungsbereich der als verletzt gerügten Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV erforderte somit ein Vorgehen in zwei Schritten. Zuerst stellt sich die Frage, ob der Beschluss des Regierungsrats vom 27. Mai 2009 betreffend Reorganisation des Betreuungswesens (dritte Festsetzung der Betreuungskreise) als Erlass im Sinne von Art. 82 lit. b und Art. 87 BGG zu betrachten ist (E. 6). Muss die Frage verneint werden, ist das kantonale Verfahrensrecht unter dem Blickwinkel von Art. 29a BV zu überprüfen, muss die Frage hingegen bejaht werden, ist der Kanton von Bundesrechts wegen nicht verpflichtet, eine gerichtliche Beurteilung vorzusehen, und stellt sich nur mehr die Frage, ob der geltend gemachte Anspruch auf gerichtliche Beurteilung auf kantonales Recht gestützt werden kann (E. 7). Eine Verletzung der verfassungsmässigen Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) kann das Bundesgericht frei überprüfen, während es nur unter dem Blickwinkel der Willkür (Art. 9 BV) beurteilt, ob das kantonale Gesetzesrecht einen Anspruch auf eine Beschwerde an ein Verwaltungsgericht gewährleistet (BGE 129 I 12 E. 3.2 S. 15 ; 135 I 6 E. 2 S. 9 ff.).

E. 6

Die Bestimmung des Begriffs "kantonale Erlasse" im Sinn von Art. 82 lit. b und Art. 87 BGG ergibt Folgendes:

E. 6.1

Der in Art. 82 lit. b und Art. 87 BGG verwendete Begriff entspricht dem Begriff "kantonale Erlasse" gemäss Art. 84 Abs. 1 des Bundesrechtspflegegesetzes von 1943 (OG; BS 3 531). Als kantonale Erlasse gelten alle kantonalen Gesetze und Verordnungen, unabhängig davon, ob sie von kantonalen oder kommunalen Organen stammen, sowie gegebenenfalls Verwaltungsverordnungen, die Aussenwirkung entfalten (Botschaft, a.a.O., S. 4319 zu Art. 77 lit. b). In seiner Rechtsprechung hat sich das Bundesgericht zum Begriff des kantonalen Erlasses als Anordnung generell-abstrakter Natur mehrfach geäussert (z.B. BGE 133 I 286 E. 2.1 S. 289 ; 135 I 28 E. 3 S. 30). Die Beschwerdeführer legen anhand der Rechtslehre dar, dass sich in Einzelfällen heikle Abgrenzungsfragen stellen, was die Qualifikation eines bestimmten Hoheitsakts als Erlass oder als Verfügung angeht. Wegleitend ist in diesem Bereich die Praxis des Bundesgerichts. Danach entspricht z.B. ein departementaler "Arrêté" insofern einer Anordnung generell-abstrakter Natur, als er (1) die mit einem Hundeverbot belegten Parkanlagen in einer Liste festhält, die einen grossen Teil sämtlicher Parkanlagen des Kantons erfasst, (2) alle Hundehalter des Kantons betrifft und (3) ordnungsgemäss erlassen wurde (Urteil 2C_118/2008 vom 21. November 2008 E. 1.1). Als kantonale Erlasse

hat das Bundesgericht sodann einzelne Entscheide aus einer ganzen Reihe von gleichartigen Entscheiden betrachtet, mit denen der Staatsrat eines Kantons für jedes einzelne Heim zeitlich befristet die maximalen Tagestaxen für die jeweiligen Heimbewohner mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL) festgelegt hat (BGE 135 V 309 E. 1.2 S. 312).

E. 6.2

Mit Rücksicht auf die erwähnten, vergleichbaren Anwendungsfälle aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umfasst der Begriff "kantonale Erlasse" im Sinn des Bundesgerichtsgesetzes ohne Weiteres den Beschluss des Regierungsrats vom 27. Mai 2009 über die dritte Festsetzung der Betreuungskreise im Rahmen der Reorganisation des Betreuungswesens. Er betrifft zwar nur die Bildung eines gemeinsamen Betreuungskreises aus den drei beschwerdeführenden Gemeinden und damit sämtliche in diesen Gemeinden wohnhaften oder sich aufhaltenden Personen (vgl. zum Ort der Betreuung: Art. 46 ff. SchKG). Der Beschluss des Regierungsrats ist jedoch Teil der für das ganze Kantonsgebiet geltenden Reorganisation des Betreuungswesens und zudem im Verfahren gemäss § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH ordnungsgemäss gefasst worden (vgl. Urteil 5C_2/2009 und 5C_3/2009 vom 5. November 2009 E. 5-10). Beim Beschluss des Regierungsrats handelt es sich insoweit um einen Erlass im Sinn des Bundesgerichtsgesetzes.

E. 6.3

Ist von einem kantonalen Erlass auszugehen, sind die Kantone nicht verpflichtet, gerichtlichen Rechtsschutz zu garantieren und eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 27. Mai 2009 betreffend Reorganisation des Betreuungswesens (dritte Festsetzung der Betreuungskreise) zuzulassen. Aus Art. 29a BV können die Beschwerdeführer deshalb nichts ableiten (vgl. E. 5.2 hiervor).

E. 7

Bei diesem Ergebnis bleibt zu prüfen, ob das kantonale Gesetzesrecht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung und damit auf eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht verschafft (vgl. E. 5.3 hiervor). Das Verwaltungsgericht hat die Frage gestützt auf Art. 41 VRG/ZH verneint. Die Anwendung kantonalen Rechts kann das Bundesgericht auf Verletzung verfassungsmässiger Rechte, namentlich auf Willkür hin überprüfen (Art. 95 BGG ; vgl. BGE 135 V 94 E. 1 S. 95), wenn und soweit entsprechende Rügen erhoben und begründet werden, d.h. klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Urteils dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt sein sollen (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 134 I 83 E. 3.2 S. 88). Nichts ableiten lässt sich aus den angerufenen Verfassungsrechten in Art. 29 BV (E. 4) und in Art. 29a BV (E. 6 hiervor). Es bleibt die Rüge willkürlicher Anwendung kantonalen Rechts, die die Beschwerdeführer weder erheben noch begründen, zumal sie von einer unzutreffenden Anspruchsgrundlage ausgehen (E. 5 und 6 hiervor). Sie äussern sich zur richtigen Auslegung des kantonalen Verfahrensrechts, als ob dem Bundesgericht diesbezüglich freie Prüfung zukäme. Mit ihren Vorbringen vermögen sie eine qualifiziert unrichtige Anwendung des kantonalen Rechts nicht darzutun (Art. 9 BV ; BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3; 133 III 462 E. 4.4.1 S. 470 und 585 E. 4.1 S. 588 f.).

E. 8

Aus den dargelegten Gründen müssen die Beschwerden abgewiesen werden, soweit darauf einzutreten ist. Den unterliegenden Gemeinden sind hier keine Gerichtskosten aufzuerlegen

(vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG).

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