

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00001 vom 3. Dezember 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-12-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2015.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00001 du 3 décembre 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2015.00001 del 3 dicembre 2014

Regeste

Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich | [Überprüfung von § 22 Abs. 1 und Abs. 4 der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich sowie des Anhangs betreffend Entschädigung in der Fassung gemäss Beschluss des Regierungsrats vom 3. Dezember 2014 im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle.] Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle eine rein kassatorische Entscheidbefugnis (E. 1.3). Der Regierungsrat ist grundsätzlich berechtigt, den Tarif für die Entschädigung der Leistungserbringenden in einer Verordnung zu regeln (E. 3.1 f.). Die angefochtenen Bestimmungen verstossen nicht gegen das Bestimmtheitsgebot (E. 3.3). Die Tarifgestaltung verstösst nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot (E. 4). Der durch den Regierungsrat festgelegte Stundentarif verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht (E. 5). Die Bestimmung, wonach der Tarif nur alle vier Jahre an die Teuerung angepasst wird, erweist sich vorliegend als willkürlich (E. 6). Der Verzicht auf eine automatische Anpassung des Tarifs an die generelle Lohnentwicklung verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht (E. 7). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Die Tarife beruhen auf dem Landesindex der Konsumentenpreise, Stand September 2011. Das Amt passt die Tarife alle vier Jahre auf den 1. Januar des folgenden Jahres dem Landesindex der Konsumentenpreise an. Massgebend ist der Indexstand von Ende September. Abs. 3 wird zu Abs. 5. Der Anhang, auf den § 22 Abs. 1 SPMV in der Fassung vom 3. Dezember 2014 verweist, lautet wie folgt: Anhang Entschädigung (§ 22) 1. Tarif pro Stunde (§ 22 Abs. 1 lit. a) Fr. 176.50 2. Wegpauschale (§ 22 Abs. 1 lit. b und Abs. 2) 2.1 Standardpauschale Fr. 82.30 2.2 Erhöhte Pauschale Fr. 174.90 Die Beschwerdeführenden wenden sich nur gegen die in § 22 Abs. 1 lit a sowie Abs. 4 SPMV bzw. Ziff. 1 des Anhangs vorgesehenen Regelungen. Deren Rechtmässigkeit lässt sich indes nur im Kontext der gesamten Regelung von § 22 SPMV beurteilen. 3. 3.1 Staatliches Handeln bedarf einer genügenden gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101], Art. 2 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Die gesetzliche Grundlage genügt, wenn es sich um eine generell-abstrakte Regelung des öffentlichen Rechts handelt, die auf der richtigen Normstufe (Gesetz oder Verordnung) erlassen wurde und deren Inhalt ausreichend bestimmt ist (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 19 Rz. 14 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix

Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 381 ff.). Während das Gesetzmässigkeitsprinzip in der Eingriffsverwaltung umfassend gilt, sind die Anforderungen an Normstufe und Normdichte im Bereich der Leistungsverwaltung weniger strikt. In der Bedarfsverwaltung ist das Gesetzmässigkeitsprinzip schliesslich nur dort von Bedeutung, wo die entsprechende Tätigkeit dem öffentlichen Recht untersteht (Tschannen/Zimmerli/Müller, § 19 Rz. 26 und 28).

3.2 Die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich sind in Abschnitt 5 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG, LS 852.1) geregelt. Nach § 7 KJHG sind die Leistungen nach diesem Gesetz grundsätzlich unentgeltlich. Institutionen und selbständig tätige Personen, die sonderpädagogische Massnahmen aufgrund des Kinder- und Jugendhilfegesetzes durchführen, bedürfen gemäss § 32 KJHG einer Bewilligung der Direktion (Abs. 1), wobei die Einzelheiten in einer Verordnung geregelt werden können (Abs. 4). Wie durch Dritte erbrachte sonderpädagogische Massnahmen durch den Kanton entschädigt werden, lässt sich dem Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht entnehmen. Aus dem Kontext der Gesetzesbestimmungen ergibt sich aber, dass der Kanton Dritte mit der Durchführung sonderpädagogischer Massnahmen beauftragt und die Kosten dieser Massnahmen zu tragen hat. § 22 SPMV bezweckt, einheitlich festzulegen, zu welchem Tarif Dritte, die sonderpädagogische Massnahmen durchführen, ihre Leistungen gegenüber dem Kanton Zürich verrechnen können (vgl. ABI 2014-12-12 [Nr. 50]). Es handelt sich damit um eine Regelung im Grenzbereich zwischen Leistungs- und Bedarfsverwaltung. Die entschädigte Tätigkeit untersteht im Anwendungsbereich von § 22 SPMV aber jedenfalls dem öffentlichen Recht, da die Dritten anstelle des Kantons eine Leistung erbringen, die ihrerseits dem öffentlichen Recht unterliegt. Grundsätzlich muss die Höhe der Entschädigung damit in einem Rechtssatz festgehalten werden, wobei für die Normstufe geringere Anforderungen gelten. Mithin genügt grundsätzlich eine Regelung auf Verordnungsstufe, soweit Verfassung oder Gesetz dem Regierungsrat eine entsprechende Kompetenz zuweisen. Die Pflicht des Kantons, Dritte für die Erbringung sonderpädagogischer Leistungen zu entschädigen, ergibt sich implizit aus der Regelung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Die Festlegung eines Tarifs, nach welchem der Kanton die Durchführung sonderpädagogischer Massnahmen vergütet, dient demnach dem Vollzug der gesetzlichen Regelung. Betreffend das Verhältnis zwischen dem Kanton und den privaten Leistungserbringenden werden die Einzelheiten gemäss § 32 Abs. 4 KJHG in einer Verordnung geregelt. In diesem Rahmen und auch mit Blick auf seine allgemeine Vollzugskompetenz gemäss Art. 67 Abs. 2 KV ist der Regierungsrat zum Erlass einer Verordnung berechtigt, welche auch die Entschädigung der privaten Leistungserbringenden regelt.

3.3 Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des Legalitätsprinzips, weil sich aus § 22 Abs. 1 lit. a SPMV nicht ergebe, was unter der entschädigten "Durchführung der Massnahme" zu verstehen sei. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen Rechtssätze, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen, so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 139 I 280 E. 5.1; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1336 ff. [je mit zahlreichen Hinweisen]). Das Bestimmtheitsgebot ist vorliegend gewahrt: Dass es sich bei den entschädigten "Massnahmen" um sonderpädagogische Massnahmen im Sinn von § 28 KJHG handelt, ergibt sich ohne Weiteres aus dem Regelungszweck der strittigen Verordnung. Unter "Durchführung" versteht man nach allgemeiner Lebenserfahrung die

direkte Arbeit mit Kindern oder Jugendlichen (insbesondere Abklärungen und Therapie), hingegen nicht weitere, damit nur indirekt im Zusammenhang stehende Arbeiten wie administrative Tätigkeiten oder die Vor- und Nachbereitung. Dies ergibt sich auch aus § 22 Abs. 1 lit. b der vorgesehenen Verordnungsbestimmung, welcher für die Reisezeit und die Reisekosten bei Terminen im familiären und familienergänzenden Umfeld eine den Tarif nach § 22 Abs. 1 lit. a ergänzende Entschädigung vorsieht.

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden rügen sodann eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots. Sie machen geltend, als Institutionen übernahmen sie im Gegensatz zu selbständig tätigen Leistungserbringenden Zusatzaufgaben, welche zusätzlich zu entschädigen seien. Indem § 22 Abs. 1 lit. a SPMV in Verbindung mit Ziff. 1 des Anhangs für Institutionen und selbständig tätige Leistungserbringende den gleichen Stundentarif vorsehe, werde Ungleiches gleich behandelt. Nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit liegt vor, wenn ein Erlass hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 137 V 121 E. 5.3, 136 I 1 E. 4.1). Aus dem Rechtsgleichheitsgebot ergibt sich jedoch kein Anspruch auf Berücksichtigung jeder Differenz. Dem Gesetzgeber ist es erlaubt, auf einfache und praktikable Unterscheidungskriterien abzustellen, selbst wenn daraus gewisse Ungleichheiten resultieren (Wiederkehr/Richli, Rz. 1630 mit zahlreichen Hinweisen).

E. 4.2

§ 22 Abs. 1 lit. a SPMV regelt einzig die Entschädigung für die Durchführung sonderpädagogischer Massnahmen im Sinn von § 28 KJHG. Zu prüfen ist deshalb, ob Institutionen wie die Beschwerdeführenden im Vergleich zu den selbständig tätigen Leistungserbringern in diesem Rahmen eine wesentlich unterschiedliche Leistung erbringen und deshalb eine Unterscheidung der Tarifhöhe geboten erscheint. Die Beschwerdeführenden machen geltend, sie seien flächendeckend tätig und böten als Garanten der Grundversorgung eine Angebotsstabilität und Versorgungssicherheit im Kanton. Sie nähmen sodann insbesondere auch Kinder auf, die andernorts nicht aufgenommen würden; dabei handle es sich auch um komplexe Fälle, die einen höheren Abstimmungsbedarf aufwiesen und naturgemäss auch höhere Ausfälle nach sich zögen. Der Beschwerdegegner bestreitet, dass nur Institutionen wie die Beschwerdeführenden komplexe Fälle aufnahmen. Nach § 32 Abs. 2 KJHG gelten für die verantwortlichen Personen in den Institutionen und für die selbständig tätigen Personen die gleichen Bewilligungsvoraussetzungen. Das Gesetz sieht auch bezüglich Zuweisung von Kindern und Jugendlichen keine Unterscheidung zwischen Institutionen und selbständig tätigen Personen vor. Mithin ist die behauptete ausschliessliche Zuweisung komplizierter Fälle an die Institutionen jedenfalls gesetzlich nicht vorgesehen. Im Übrigen kann sich ein Bedarf nach Abstimmung mit anderen Therapien auch bei weniger komplizierten Fällen ergeben und können die geltend gemachten erhöhten Ausfälle auch bei generell krankheitsanfälligeren Kindern auftreten, ohne dass es sich dabei um einen "komplizierten Fall" handelt. Es ist sodann nicht ersichtlich und wird nicht substantiiert dargetan, inwiefern kompliziertere Fälle zu höheren Kosten pro Therapiestunde führen sollten.

Anzunehmen ist eher, dass die Kosten pro Kind aufgrund eines erhöhten Therapiebedarfs höher sind; dies wird durch den vorgesehenen Tarif, der eine Entschädigung nach zeitlichem Aufwand vorsieht, bereits berücksichtigt. Es mag sodann zutreffen, dass einzelne Kinder einen grösseren administrativen Aufwand erfordern, während sich dieser Aufwand bei anderen Kindern geringer hält. Die daraus resultierenden Ungleichheiten sind aber natürliche Folge einer Pauschalierung und hinzunehmen, soweit die Unterschiede – wie hier – nicht wesentlich sind, zumal sich solche Unterschiede gerade bei Institutionen, welche in der Regel eine bedeutend höhere Zahl von Kindern betreuen, über längere Frist gesehen ausgleichen dürften. Es ist schliesslich nicht ersichtlich, dass die Institutionen durch die als Folge der Pauschalierung möglichen Ungleichheiten einseitig benachteiligt bzw. die selbständig tätigen Personen einseitig bevorzugt würden.

E. 4.3

Die Beschwerdeführenden machen sodann geltend, sie hätten zusätzliche Aufwendungen durch Projektmitarbeit, Mitwirkung in interdisziplinären Gremien, Knowhow-Entwicklung, allgemeine Auskünfte an verschiedene Stellen, als Anlaufstelle für eine Versorgungsregion und Ähnliches. Sodann hätten sie als Institution zusätzlichen Aufwand in der Personalführung und sei speziell hervorzuheben, dass die Institutionen den berufsbegleitenden Besuch des Masterstudiengangs Heilpädagogische Früherziehung ermöglichten. Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben. Die von den Beschwerdeführenden aufgeworfene Problematik beschlägt die Frage, ob sie einen Anspruch auf Entschädigung von Zusatzleistungen haben, die keinen direkten Zusammenhang mit der Durchführung sonderpädagogischer Massnahmen haben. Da die angefochtene Bestimmung einzig die Entschädigung für die Durchführung sonderpädagogischer Massnahmen regelt, kann die Frage einer Zusatzentschädigung für darüber hinausgehende Leistungen der Institutionen nicht Gegenstand des vorliegenden abstrakten Normenkontrollverfahrens bilden. Die Beschwerdeführenden hätten sich diesbezüglich vielmehr an den Kanton oder die Gemeinden zu wenden und eine entsprechende Verfügung der dafür zuständigen Stellen zu erwirken, welche anschliessend in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden könnte. Es vermöchte im Übrigen aus Sicht des Leistungsnachfragers nicht zu überzeugen, wenn für die gleiche Leistung Entschädigungen in unterschiedlicher Höhe geleistet werden müssten, weil einige Leistungserbringer zusätzliche Aufwendungen geltend machen, die mit der Hauptleistung nicht in direktem Zusammenhang stehen. Eine solche Regelung verstiesse vielmehr ihrerseits gegen das Rechtsgleichheitsgebot

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden rügen sodann die konkrete Ausgestaltung des Tarifs. Namentlich lägen der Kalkulation zu tiefe Personalkosten und ein zu tiefer Sachkostenfaktor zugrunde. Bei der Festlegung der Tarifhöhe für die Entschädigung von Leistungen an Privatpersonen, welche durch den Kanton finanziert werden, steht dem Regierungsrat ein weites Ermessen zu, welches er pflichtgemäss auszuüben hat. In diesen Ermessensbereich darf das Verwaltungsgericht nicht eingreifen; es muss sich im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle nach § 20 Abs. 2 VRG darauf beschränken, die Vereinbarkeit der Bestimmung mit übergeordnetem Recht zu prüfen.

E. 5.2

§ 7 Satz 1 KJHG schreibt den Gemeinden und dem Kanton vor, sonderpädagogische Leistungen im Vor- und Nachschulbereich für die Leistungsbeziehenden kostenlos zu erbringen. Nach § 5 Abs. 1 KJHG können diese Leistungen durch den Kanton, die Gemeinden oder durch Dritte erbracht werden. Erbringt die öffentliche Hand diese Leistungen selber, hat sie dafür nach der gesetzlichen Regelung sämtliche Kosten zu tragen. Delegiert sie die Leistungserbringung an Dritte, darf dies nach dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung nicht zur Folge haben, dass diese Dritten sich an der Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen beteiligen müssen. Mithin muss die Kostentragung auch in diesen Fällen durch die öffentliche Hand erfolgen. Daraus ergibt sich, dass der den Leistungserbringenden vom Kanton ausgerichtete Tarif in dem Sinn kostendeckend sein muss, dass er den für die Erbringung notwendigen Sach- und Liegenschaftsaufwand deckt und eine angemessene Entlohnung (von Angestellten der Institutionen) bzw. einen angemessenen Gewinn (für selbständig tätige Personen) ermöglicht. Ein diese Vorgaben nicht beachtender Tarif führte zu einer gesetzlich nicht vorgesehenen indirekten Kostenbeteiligung durch die Leistungserbringenden und wäre demnach rechtswidrig. Dies bedeutet indes nicht, dass sich vom finanziellen Verlust bei Leistungserbringenden direkt darauf schliessen liesse, der Tarif sei zu tief. Massgebend für die Tariffhöhe muss vielmehr sein, dass diese den Leistungserbringenden vernünftigerweise gestattet, im vorgenannten Sinn kostendeckend tätig zu werden.

E. 5.3.1

Dem in Ziff. 1 des Anhangs festgelegten Stundentarif liegt als Ausgangswert der Jahreslohn von Lohnstufe 8 der Kategorie III der Lohnskala gemäss Anhang zur Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO, LS 412.311) zugrunde. Dieser Lohn wurde umgerechnet auf zu erwartende produktive Stunden, also Stunden, in welchen die eigentliche, entschädigungspflichtige Kernleistung erbracht wird. Ausgehend von einer Jahresstundenzahl von 2184 wurden 63 Stunden für Feiertage sowie 168 Stunden für Ferien in Abzug gebracht. Weiter wurden Abzüge für Weiterbildung (25 Stunden) und Krankheit/Unfall (100 Stunden) vorgenommen, was netto 1828 Jahresarbeitsstunden ergibt. Diese Zahl wurde auf 1800 Jahresarbeitsstunden abgerundet. In der Folge wurde ein weiterer Abzug von 20 % für Administration vorgenommen, womit noch 1440 Jahresarbeitsstunden verblieben. Zur Bestimmung der Kernleistungsstunden wurden sodann ein pro Therapieform unterschiedlicher Faktor für die Reisezeit bei Auswärtsterminen sowie ein Faktor von 2 % für versäumte Therapien, von einem Drittel für Vor- und Nachbereitung und von 10 % für die Berichterstattung an das Amt für Jugend und Berufsberatung in Abzug gebracht. Dies führt zu 971 Kernleistungsstunden für die Logopädie, 799 Kernleistungsstunden für die Heilpädagogische Früherziehung sowie 654 Kernleistungsstunden für die Audiopädagogik. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Therapieformen ergeben sich dabei durch eine unterschiedliche Häufigkeit der Auswärtstermine. So wird für die Logopädie von 28, für die Heilpädagogische Früherziehung von 279 und für die Audiopädagogik von 490 nach Ziff. 2 des Anhangs separat entschädigten Stunden Reisezeit ausgegangen.

E. 5.3.2

Die Beschwerdeführenden bemängeln, der Tarifikalkulation liege eine zu tiefe Lohnstufe zugrunde. Sinngemäss machen sie geltend, dass diese Lohnhöhe eine sinnvolle Lohnentwicklung verunmögliche und die Beschwerdeführenden dadurch keine marktgerechten Löhne bezahlen könnten. Die Regelung führe im Ergebnis zu einer

Ungleichbehandlung gegenüber Primarlehrpersonen. Mitarbeitende in den von der Verordnung abgedeckten Therapiebereichen wiesen grundsätzlich eine höhere Berufserfahrung auf, weshalb sie in höheren Lohnstufen eingereiht werden müssten. Die der Tarifberechnung zugrunde gelegte Lohnstufe ist eine kalkulatorische Grösse, die mithin nicht die tatsächliche Lohnstruktur der Leistungserbringenden abbildet. Allein aus der Kalkulation kann sich deshalb keine rechtsungleiche Behandlung der in der heilpädagogischen Früherziehung tätigen Mitarbeitenden von Institutionen und der Primarlehrpersonen ergeben. Eine solche wird im Übrigen auch nicht substantiiert dargetan. Der Beschwerdegegner hat die Kalkulation auf der Grundlage einer Auswertung der durchschnittlichen Bruttolöhne sowohl bei selbständig tätigen Leistungserbringenden als auch bei Institutionen – unter anderem bei den Beschwerdeführenden – erhoben. Damit ist die Rüge der Beschwerdeführenden unberechtigt, der Beschwerdegegner habe die tatsächlichen Verhältnisse nicht berücksichtigt. Aus den von den Beschwerdeführenden eingereichten Unterlagen geht sodann hervor, dass der Masterstudiengang Heilpädagogische Früherziehung auch von Personen besucht wird, die jünger als 25 Jahre sind, und die Teilnehmenden in der Tendenz jünger werden. Die Behauptung, Mitarbeitende im Bereich der heilpädagogischen Früherziehung wiesen generell eine höhere Berufserfahrung auf, lässt sich damit nicht stützen, zumal die behauptete Berufserfahrung gerade nicht die heilpädagogische Früherziehung betrifft, sondern Tätigkeiten in anderen Berufsfeldern, und keine zwingenden Gründe ersichtlich sind, diese Mitarbeitenden auch ohne einschlägige Berufserfahrung auf eine höhere Lohnstufe zu heben. Dies gilt auch dann, wenn es sich um Mitarbeitende handelt, die zuvor als Primarlehrperson tätig und damit auf der gleichen Lohnstufe platziert waren. Bei analoger Anwendung der Tabelle des Volksschulamts zur Anrechnung von Unterrichts- und Berufstätigkeiten sowie Einreihung in die Lohnstufen von Lehrpersonen der Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe für den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2015 (vgl. www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/personelles/anstellungsbedingungen/lohn/lohneinreihung_undlohneinstufung.html) müssten Mitarbeitende eine voll anrechenbare Berufserfahrung von 14 bis 16 Jahren aufweisen, um auf Lohnstufe 8 zu gelangen. Es ist somit davon auszugehen, dass die Leistungserbringenden in der Regel auch Mitarbeitende beschäftigen, welche einen Lohn erhalten, der einer tieferen Platzierung als derjenigen auf Lohnstufe 8 der Lohnkategorie III gemäss Lehrpersonalverordnung entspricht. Damit wird eine höhere Einreihung erfahrenerer Mitarbeitender mindestens teilweise kompensiert. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass erfahrene Mitarbeitende für administrative Tätigkeiten im weiteren Sinn, insbesondere die Berichterstattung an Eltern und involvierte Stellen, sowie für die Vor- und Nachbereitung weniger Zeit benötigen dürften als weniger erfahrene Mitarbeitende und mithin eine Lohnerhöhung in entsprechenden Mass durch eine Produktivitätssteigerung kompensiert werden kann. Pro Lohnstufe ist dafür eine Produktivitätssteigerung von rund zehn zusätzlichen Therapiestunden pro Jahr erforderlich, was – ausgehend von der kalkulatorischen Grösse von knapp 1'000 Stunden Kernleistung – einer Produktivitätssteigerung von rund 1 % entspricht; eine solche Steigerung aufgrund zunehmender Effizienz in der Erledigung administrativer Tätigkeiten erscheint realistisch. Die Beschwerdeführenden führen sodann zwar grundsätzlich zu Recht an, dass 25 Stunden pro Jahr für Weiterbildung in den betroffenen Berufen kaum der Realität entsprechen dürften. Durch die kalkulatorische Abrundung auf 1800 Jahresarbeitsstunden stehen aber grundsätzlich weitere 28 Stunden für Weiterbildung zur Verfügung. Darüber hinaus erscheint auch die kalkulatorische Grösse

von 100 Stunden Krankheitsabwesenheit eher grosszügig, weshalb die Regelung insgesamt trotz eher geringer Berücksichtigung des Weiterbildungsbedarfs nicht zu beanstanden ist.

E. 5.3.3

Diese Lohnkalkulation wird sodann ergänzt durch einen Faktor für den Sachaufwand, wobei dieser in Relation zum Lohn auf 20 % festgelegt wurde. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dies trage den unterschiedlichen Gegebenheiten zu wenig Rechnung. Das Verwaltungsgericht habe im Entscheid VB.2011.00283 vom 26. Oktober 2011 festgehalten, dass eine solche Verknüpfung rechtswidrig sei, weil kein genügender sachlicher Zusammenhang zwischen Personal- und Sach- sowie Liegenschaftsaufwand bestehe. Die vorliegende Sachlage lässt sich mit derjenigen in VB.2011.00283 indes nicht vergleichen. Jener Fall betraf die individuelle Festlegung von Tagespauschalen für Jugendheime, die sich durch ihr Angebot erheblich voneinander unterschieden, wobei einige Heime bei grossem Personalaufwand wenig Raum benötigten, während andere bei kleinerem Personalaufwand viel Raum benötigten (vgl. E. 5.3.2 Abs. 2 des Urteils). Demgegenüber betrifft die vorliegende Tariffestsetzung verschiedene Therapieformen der heilpädagogischen Frühförderung, die sich grundsätzlich betreffend Sach- und Liegenschaftsaufwand miteinander vergleichen lassen, weil in allen Fällen der Raumbedarf mit zusätzlichem Personal und daraus folgender zusätzlicher Therapietätigkeit gleichmässig ansteigt. Die Beschwerdeführenden machen denn auch nicht substantiiert geltend, dass der für die einzelnen Therapieformen notwendige Raumbedarf sich wesentlich unterscheide. Dass bei der Festsetzung des Sachaufwandfaktors auf Durchschnittswerte abgestellt wird, ist Folge der Pauschalierung. Die daraus resultierenden Ungleichheiten sind angesichts der – von Toplagen abgesehen – einigermaßen homogenen Preisstruktur im Kanton Zürich, nicht zu beanstanden, zumal die Leistungserbringenden in der Wahl ihres Standorts frei sind. Auch die sinngemässe Rüge, Leistungserbringende, welche ihre Leistungen im Rahmen von Hausbesuchen anböten und deshalb einen geringeren Raumbedarf hätten, würden bevorzugt, vermag nicht durchzudringen: Solche Hausbesuche sind aufgrund der Reisezeit mit einem grösseren Aufwand verbunden, wobei für die Reisezeit unter Berücksichtigung deren kalkulatorischer Dauer von 35 bzw. 75 Minuten gerade kein Sachkostenzuschlag ausgerichtet wird. Mithin erhalten Leistungserbringende, die einen grösseren Teil der Therapien im Rahmen von Hausbesuchen erbringen, einen geringeren Sachaufwand entschädigt als solche, die alle Therapien in den eigenen Räumen erbringen und damit auch mehr Stunden gemäss Tarif von Ziff. 1 des Anhangs abrechnen können. Zur Festlegung des Sachkostenfaktors wurde das heutige Verhältnis von Sach- zu Personalkosten bei verschiedenen Leistungserbringenden analysiert, wobei von sieben analysierten Leistungserbringenden fünf einen Wert zwischen 16 % und 22 % aufwiesen und die beiden übrigen einen Wert von 12 % und 30 %; der Durchschnitt der Werte betrug 20 % . Der festgelegte Sachkostenfaktor berücksichtigt die tatsächlichen Verhältnisse damit in genügendem Mass und ist in der Höhe nicht zu beanstanden.

E. 5.4

Nach dem Gesagten hat der Regierungsrat den Tarif für sonderpädagogische Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich in § 22 Abs. 1 lit. a SPMV in Verbindung mit Ziff. 1 des Anhangs nicht in rechtsverletzender Weise festgelegt.

E. 6.1

Schliesslich rügen die Beschwerdeführenden, die vorgesehene Neufassung von § 22 Abs. 4 der Verordnung, wonach das Amt die Tarife alle vier Jahre auf den 1. Januar des folgenden Jahres dem Landesindex der Konsumentenpreise anpasse, sei nicht sachgerecht und nicht verhältnismässig, weil damit den jährlichen Lohnentwicklungen nicht in genügendem Mass Rechnung getragen werde. Der Beschwerdegegner macht hierzu geltend, der vorgesehene Zyklus von vier Jahren erscheine mit Blick auf die Teuerungsraten der vergangenen zehn Jahre als rechtmässig. Eine jährliche Tarifanpassung führe zu Korrekturen im Rappenbereich, was den dadurch verursachten Aufwand nicht rechtfertige.

E. 6.2

Die Argumentation des Beschwerdegegners betreffend Teuerung vermag nicht zu überzeugen. Es trifft zwar zu, dass die durchschnittliche Jahresteuerung in den vergangenen Jahren meist verhältnismässig tief war. Die Entwicklung der Teuerung ist allerdings schwierig vorherzusagen, und diese ist jedenfalls nicht generell tief. Die durchschnittliche Jahresteuerung lag in der Schweiz etwa in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts regelmässig über 5 % (vgl. hierzu www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02.html). Würde die durchschnittliche Jahresteuerung beispielsweise auf 2 % steigen – über diesem Wert lag die Teuerung zuletzt im Jahr 2008 –, summierte sie sich innert vier Jahren auf 8,2 %. Demnach bestünde bereits bei einer im Bereich des Normalen liegenden Erhöhung der Jahresteuerung eine erhebliche Gefahr, dass die im Anhang vorgesehenen Entschädigungspauschalen gegen Ende der Vierjahresperiode keine kostendeckende Leistungserbringung mehr ermöglichen. Die Regelung erscheint sodann auch deshalb nicht sachgerecht, weil der Beschwerdegegner die Kalkulation des Stundentarifs auf der Basis einer bestimmten Lohnstufe vornimmt. Die Lohnstufen gemäss Anhang zur Lehrpersonalverordnung werden nach § 2 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LS 412.31) in Verbindung mit § 42 Abs. 1 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PV, LS 177.11) jährlich dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Dies bedeutet zwar nicht, dass in § 22 Abs. 2 SPMV ebenfalls zwingend eine jährliche Anpassung vorgesehen sein muss. Der Verordnunggeber muss aber mindestens sicherstellen, dass eine Anpassung vorgenommen wird, sobald die Teuerung einen wesentlichen Einfluss auf die Lohnhöhe hat. Die vorgesehene Regelung, welche einen strikten Automatismus und keine Möglichkeit vorsieht, bereits vor Ablauf von vier Jahren eine Anpassung vorzunehmen, trägt dem zu wenig Rechnung. Die Regelung erscheint damit in sich widersprüchlich, weil die Tarifhöhe einerseits massgeblich von einer bestimmten Lohnstufe abhängt, Anpassungen dieser Lohnstufe an die Teuerung aber unabhängig von der Teuerungsrate nur alle vier Jahre nachvollzogen werden können. Damit verstösst die Regelung gegen das Willkürverbot nach Art. 9 BV. Den vom Beschwerdegegner vorgebrachten Bedenken liesse sich dadurch begegnen, dass entweder eine Anpassung erst ab einer bestimmten Höhe der Gesamtteuerung seit der letzten Anpassung vorgenommen oder der vierjährige Rhythmus beibehalten, jedoch bei Überschreiten einer bestimmten Höhe der Gesamtteuerung seit der letzten Anpassung eine ausserordentliche Anpassung vorgenommen würde.

E. 6.3

Demnach verstösst § 22 Abs. 4 SPMV in der Fassung des angefochtenen Beschlusses gegen übergeordnetes Recht und ist aufzuheben.

E. 7

Die Beschwerdeführenden bemängeln schliesslich, dass die Verordnung keinen Automatismus zur Anpassung des Tarifs an die generelle Lohnentwicklung vorsieht. Entgegen ihren Ausführungen bedeutet dies indes nicht, dass eine Anpassung für lange Zeit ausgeschlossen ist, sondern einzig, dass eine solche Anpassung durch den Regierungsrat als Verordnungsgeber und nicht durch ein untergeordnetes Amt vorgenommen wird. Dass der Regierungsrat sich diesen Entscheid vorbehalten hat, ist nicht zu beanstanden und entspricht im Übrigen auch der im Personalrecht des Kantons getroffenen Lösung (vgl. § 42 Abs. 2 PV). Es steht den Beschwerdeführenden im Übrigen frei, bei Lohnentwicklungen mit wesentlichem Einfluss auf ihre Betriebskosten und ausbleibender Verordnungsanpassung durch den Regierungsrat den Tarif im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle erneut einer Prüfung durch das Verwaltungsgericht unterziehen zu lassen.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinn der Erwägungen teilweise gutzuheissen und § 22 Abs. 4 SPMV in der Fassung gemäss Beschluss des Regierungsrats vom 3. Dezember 2014 aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 9.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung füreinander je zu 2/5 und dem Beschwerdegegner zu 1/5 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG sowie § 14 VRG; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 11).

E. 9.2

Den überwiegend unterliegenden Beschwerdeführenden ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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