

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2016.00004 vom 7. Juni 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-06-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2016.00004

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2016.00004 du 7 juin 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2016.00004 del 7 giugno 2016

Regeste

Beschluss vom 7. Juni 2016 über die Änderung der Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (Leistungsüberprüfung 2016) | [Beschwerdelegitimation einer Trägerin öffentlicher Aufgaben, Festlegung eines Kostendachs für Staatsbeiträge in einer Verordnung] Die Beschwerdeführerin, eine mit einer öffentlichen Aufgabe betraute privatrechtliche Stiftung, ist zur Anfechtung einer Verordnung nur legitimiert, soweit sie durch die angefochtenen Verordnungsbestimmungen in einem spezifischen Sachbereich qualifiziert betroffen ist (E. 1.2). Das IEG enthält keine ausdrückliche Bestimmung, welche dem Regierungsrat die Festlegung eines generellen Kostendachs gestatten würde (E. 3.3.2). Ein solches Kostendach kann auch nicht im Rahmen der dem Regierungsrat delegierten Regelungskompetenzen festgelegt werden (E. 3.3.3). Gutheissung, soweit auf die Beschwerde eingetreten wird.

Erwägungen

E. 4

Abteilung AN.2016.00004 Urteil der 4. Kammer vom 23. November 201

E. 6

Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen ProMobil, Zürcher Stiftung für Behindertentransporte, vertreten durch RA A und RA B, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Beschluss vom 7. Juni 2016 über die Änderung der Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (Leistungsüberprüfung 2016), hat sich ergeben: I. Der Regierungsrat beschloss am 7. Juni 2016, die Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 12. Dezember 2007 (IEV, LS 855.21) zu ändern (Dispositiv-Ziff. I), diese Änderung per 1. Januar 2017 in Kraft zu setzen (Dispositiv-Ziff. II) und den Höchstbetrag gemäss § 16a nAbs. 3 IEV vorbehaltlich der Rechtskraft der Verordnungsänderung auf Fr. 3'673'000.- festzulegen (Dispositiv-Ziff. IV). Gemäss Beschluss soll die IEV wie folgt geändert werden: Dachorganisation § 16 a. Abs. 1 und 2 unverändert. 3 Der Regierungsrat kann für den Kostenanteil gemäss Abs. 2 lit. d einen Höchstbetrag festlegen. Beteiligung der anspruchsberechtigten Person an den Kosten § 16 d. Der Anteil an den Kosten der Transportdienstleistung, den die anspruchsberechtigte

Person selbst tragen muss, setzt sich zusammen aus a. einem Grundbetrag in der Höhe eines Einzelbilletts für Erwachsene für höchstens 4 Zonen, 2. Klasse, des Zürcher Verkehrsverbundes, b. einem Selbstbehalt von höchstens 25 % der Kosten, soweit diese unter dem vereinbarten Grenzbetrag liegen, lit. c unverändert. Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt vom 24. Juni 2016 publiziert (ABl 2016-24-06 [Nr. 25]). II. Die ProMobil, Zürcher Stiftung für Behindertentransporte (ProMobil), liess am 24. August 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge "(zzgl. MWSt.)" seien die Dispositiv-Ziff. I, II und IV des Regierungsratsbeschlusses aufzuheben und sei auf die Verordnungsänderung zu verzichten, eventualiter die Angelegenheit an den Regierungsrat zurückzuweisen; zudem ersuchte sie um Akteneinsicht. Namens des Regierungsrats schloss die Sicherheitsdirektion mit Beschwerdeantwort vom 16./19. September 2016 auf Abweisung der Beschwerde. Hierzu nahm die ProMobil – nachdem ihr Akteneinsicht gewährt worden war – am 6. Oktober 2016 Stellung. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 18./19. Oktober 2016 auf eine weitere Stellungnahme. Mit Präsidialverfügung vom 17. November 2016 wurde das Beschwerdeverfahren betreffend Dispositiv-Ziff. IV des Regierungsratsbeschlusses vom vorliegenden Verfahren abgetrennt, diesbezüglich unter der Geschäftsnummer VB.2016.00714 ein neues Verfahren eröffnet und dieses bis auf Weiteres sistiert. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da der angefochtene Beschluss öffentliches Recht betrifft, setzt sich der Spruchkörper vollumfänglich aus (Ersatz-)Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammen. Die Besetzung erfolgt gemäss Ziff. 1. 5 des Plenarbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 5. April 2016 (ABl 2016-04-15 [Nr. 15] ; vgl. auch www.vgr.zh.ch > Organisation > Weitere Zuständigkeiten).
- 1.2 1.2.1 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Bei der Anfechtung eines Erlasses genügt dabei eine bloss virtuelle Betroffenheit (VGr, 20. September 2012, AN.2012.00003, E. 2.5.1 – 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 2.1.2 – 14. Dezember 2010, VB.2010.00572, E. 3.1). Die Anforderungen sind erfüllt, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 135 II 243 E. 1.2, 133 I 206 E. 2.1).
- 1.2.2 Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit sind nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG zur Beschwerde legitimiert, wenn sie von einer Anordnung wie eine Privatperson betroffen sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieser Anordnung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c).
- 1.2.3 Der Beschwerdeführerin wurde gemäss § 22b Abs. 1 des Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG, LS 855.2) in Verbindung mit § 16a IEV die Umsetzung des in §§ 22a ff. IEG vorgesehenen Anspruchs auf ergänzende individuelle Transportdienstleistungen für mobilitätsbehinderte Personen übertragen. § 16

nAbs. 3 IEV betrifft direkt diese öffentliche Aufgabe. Damit richtet sich die Legitimation der Beschwerdeführerin nach den besonderen Voraussetzungen von § 21 Abs. 2 VRG, wobei eine Betroffenheit wie eine Privatperson im Sinn von § 21 Abs. 2 lit. a VRG vorweg ausser Betracht fällt. Ebenso wenig rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihr von der Kantons- oder Bundesverfassung eingeräumter Garantien gemäss § 21 Abs. 2 lit. b VRG. Es bleibt zu prüfen, ob sie im Sinn von § 21 Abs. 2 lit. c VRG in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen ist. Träger öffentlicher Aufgaben sind unabhängig von den finanziellen Auswirkungen eines Entscheids zur Beschwerde legitimiert, wenn sie in spezifischen eigenen Sachanliegen qualifiziert betroffen sind (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 107 mit Hinweisen). Gemäss der Regelung in § 22a f. IEG muss die Beschwerdeführerin ein angemessenes Transportangebot für mobilitätsbehinderte Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sicherstellen. Sie macht nachvollziehbar geltend, dass sie als Folge des in § 16a nAbs. 3 IEV vorgesehenen Höchstbetrags diesen Auftrag nicht mehr entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wahrnehmen könne bzw. ihr bei weiterhin korrekter Wahrnehmung die Überschuldung drohe. Die Beschwerdeführerin ist diesbezüglich damit im Sinn von § 21 Abs. 2 lit. c VRG zur Beschwerde legitimiert.

1.2.4 Die Beschwerdeführerin wendet sich sodann auch gegen die in n§ 16d IEV vorgesehene Erhöhung der Kostenbeteiligung mobilitätsbehinderter Personen. Sie ist eine privatrechtliche Stiftung, deren Zweck sich auf die Förderung des Verkehrsangebots für mobilitätsbehinderte Personen beschränkt. Sie ist damit keine Behindertenorganisation im Sinn von Art. 9 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3) und darf somit nicht stellvertretend die Rechte Behinderter geltend machen. Sie kann als juristische Person sodann nicht in die Lage kommen, selber Anspruch auf Transportdienstleistungen zu haben. Es ist auch nicht ersichtlich und wird nicht dargetan, dass die nicht gewinnorientierte tätige Beschwerdeführerin durch die angefochtene Erhöhung der Kostenbeteiligung anspruchsberechtigter Personen anderweitig in ihren Interessen betroffen sein könnte. Eine solche Betroffenheit könnte sich zwar im Rahmen der ihr übertragenen öffentlichen Aufgabe im Sinn von § 21 Abs. 2 lit. c VRG insofern ergeben, als die Beschwerdeführerin geltend zu machen vermöchte, der Selbstbehalt sei zu tief, um ihre Rechnung ausgeglichen zu halten. Sie rügt jedoch das Gegenteil, wozu sie nach dem Gesagten nicht legitimiert ist. Soweit mit der Ordnungsänderung die finanzielle Beteiligung der anspruchsberechtigten Personen erhöht wird, ist die Beschwerdeführerin demnach nicht in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen. Insofern ist somit auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle kann einzig die Verletzung übergeordneter Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; vgl. hierzu Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 94 f., § 50 N. 76).

3. 3.1 Die Beschwerdeführerin rügt, § 16a nAbs. 3 IEV verstosse gegen das IEG. 3.2 Gemäss § 1 Abs. 2 IEG gewährleistet dieses Gesetz unter anderem in angemessenem Umfang den individuellen Transport mobilitätsbehinderter Personen. In diesem Sinn haben Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die das Angebot des öffentlichen Verkehrs wegen ihrer Behinderung nicht oder nur eingeschränkt nutzen können, nach § 22a IEG Anspruch auf ergänzende individuelle Transportdienstleistungen. Mobilitätsbehinderte Personen können die Erfüllung ihrer individuellen Transportansprüche bei allen Behindertentransport-Anbietenden einfordern, die der Dachorganisation angeschlossen sind; die Dachorganisation vergütet diesen die

beitragsberechtigten Kosten (§ 22b Abs. 3 IEG). Der Kanton leistet seinerseits der Dachorganisation Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten (§ 22b Abs. 4 IEG).

3.3 3.3.1 Die strittige Verordnungsbestimmung sieht vor, dass der Regierungsrat für den der Dachorganisation geleisteten Kostenanteil (§ 22b Abs. 4 IEG) neu einen generellen Höchstbetrag festlegen kann. Zu prüfen ist im Folgenden, ob eine solche Regelung mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

3.3.2 Wie bereits dargelegt, haben mobilitätsbehinderte Personen nach § 22a sowie § 22b Abs. 3 IEG einen Anspruch auf ergänzende Transportdienstleistungen, den sie direkt gegenüber den Anbietenden geltend machen können; diese haben gegenüber der Dachorganisation wiederum einen Anspruch auf Vergütung der beitragsberechtigten Kosten. Nach § 22b Abs. 4 IEG leistet der Kanton der Dachorganisation Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten; bis zu dieser Höhe besteht demnach ein gesetzlicher Anspruch der Dachorganisation auf Staatsbeiträge (vgl. zum Begriff des Kostenanteils als Staatsbeitrag mit Rechtsanspruch auch § 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 [LS 132.2]). Während andere Gesetze (vgl. etwa § 7 Abs. 3 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962, LS 852.2) ausdrücklich vorsehen, dass im Rahmen einer Ausführungsverordnung oder mittels Anordnung Höchstsätze festgelegt werden können, fehlt im IEG eine solche Bestimmung. Zu prüfen bleibt, ob der Regierungsrat im Rahmen der ihm delegierten Normierungskompetenz eine solche Regelung auf Verordnungsstufe erlassen kann.

3.3.3 Nach § 22c IEG regelt der Regierungsrat die Voraussetzungen, unter denen eine Mobilitätsbehinderung im Sinn des IEG vorliegt (lit. a), die Einkommens- und Vermögensgrenzen, bis zu denen einer mobilitätsbehinderten Person Fahransprüche zustehen (lit. b), den Teil der Kosten, den die mobilitätsbehinderten Personen selbst tragen müssen (lit. c), die Rahmenbedingungen, unter denen sich Behindertentransportdienste bei der Dachorganisation anschliessen können (lit. d) sowie die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung der Kosten (lit. e). § 22c lit. a und b IEG ermächtigen den Regierungsrat, näher zu regeln, wann eine Mobilitätsbehinderung und bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse vorliegen; gestützt auf § 22c lit. c IEG kann er einen Selbstbehalt der anspruchsberechtigten Personen vorsehen. Diese Bestimmungen betreffen die individuellen Anspruchsvoraussetzungen bzw. die individuelle Beitragshöhe und können damit offenkundig nicht Grundlage für ein allgemeines Kostendach sein. Eine solche Kompetenz ergibt sich sodann auch nicht aus § 22 lit. e IEG. Gemäss dieser Bestimmung kann der Regierungsrat die Voraussetzungen der Beitragsberechtigung der Kosten regeln. Auch diese Regelungskompetenz beschlägt damit die individuelle Beitragsberechtigung, indem der Regierungsrat regeln kann, in welchem Umfang die durch den Transport einer bestimmten mobilitätsbehinderten Person entstandenen Kosten von der Dachorganisation übernommen werden. Gestützt auf diese Bestimmung dürfte der Regierungsrat in der Ausführungsverordnung zwar ein individuelles, hingegen kein generelles Kostendach vorsehen. Aus den Materialien ergibt sich hierzu denn auch, dass § 22 lit. e IEG bezweckt, die Beitragsberechtigung auf gewisse Fahrten zu beschränken. Der Regierungsrat führte in seinem Antrag vom 23. September 2009 aus, dass im Sinn dieser Bestimmung nur diejenigen Kosten beitragsberechtigt sein sollen, die aufgrund ausgewiesener Freizeitfahrten entstünden, hingegen nicht Kosten für Fahrten, welche in die Zuständigkeit anderer Kostenträger (etwa der Invaliden- oder der Krankenversicherung) fielen. Weiter könnten gestützt auf diese Regelung eine Beschränkung der Fahrtenzahl oder ein Kostendach pro Kopf festgelegt werden (ABI 2009, 1955 ff., 1974). Nach dem Willen des Gesetzgebers betrifft § 22 lit. e IEG somit ebenfalls

die individuelle Beitragsberechtigung und kann damit nicht Grundlage für eine generelle Einschränkung im Sinn eines absoluten Kostendachs der kantonalen Beiträge sein. 3.3.4 Demnach lässt das übergeordnete Recht keinen Raum, um die der Beschwerdeführerin gemäss § 22b Abs. 4 IEG zustehenden Kostenanteile auf dem Verordnungsweg durch einen generellen Höchstbetrag zu beschränken. 4. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. § 16a Abs. 3 IEV gemäss Beschluss des Regierungsrats vom 7. Juni 2016 ist aufzuheben. 5. 5.1 Da auf die Beschwerde teilweise nicht einzutreten, diese im Übrigen jedoch gutzuheissen ist, erscheinen die Parteien in gleichem Umfang als obsiegend. Die Gerichtskosten sind ihnen demnach zu gleichen Teilen aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). 5.2 Der nur zur Hälfte obsiegenden Beschwerdeführerin 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.