

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00173 vom 7. November 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-11-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00173

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00173 du 7 novembre 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00173 del 7 novembre 2007

Regeste

Staatsbeitragsberechtigung | Keine neue Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts betr. "Kostenbeiträge", obwohl die Beschwerde an das Bundesgericht neu zulässig ist [Angefochten ist ein Regierungsratsbeschluss über die Gewährung von Staatsbeiträgen an ein von einer Stiftung getragenes Kinderhaus. Die Gewährung von Staatsbeiträgen wurde an die Bedingung geknüpft, das Kinderhaus nach einem Rahmenkonzept vom Jahr 2001 zu betreiben.] Der Regierungsrat hat den angefochtenen Beschluss als verfügende Instanz getroffen. Dies ist eine Anordnung gemäss § 41 Abs. 1 VRG (E. 1). Seit 1. Januar 2006 ist die Beschwerde u.a. unzulässig gegen Anordnungen über die Gewährung von "Kostenbeiträgen" und Subventionen (§ 43 lit. c VRG). Mit dem Instrument der Kostenbeiträge wurde eine neue Kategorie von Staatsbeiträgen eingeführt: Einerseits wird der gesetzliche Anspruch auf bestimmte Staatsbeiträge garantiert, andererseits besteht aber ein Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Höhe dieser Beiträge (die Beiträge werden im Globalbudget festgesetzt; E. 2.1). Die "Kostenanteile" gemäss § 7 Abs. 2 JugendheimeG sind als Kostenbeiträge zu verstehen, weshalb grundsätzlich die Ausnahmeregel von § 43 lit. c VRG greift (E. 2.2). Das Verwaltungsgericht behält seine Zuständigkeit in jenen Bereichen, wo früher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht möglich war. In Bezug auf kantonale rechtliche "Subventionen", auf die ein Anspruch bestand, war früher nur die staatsrechtliche Beschwerde zulässig, weshalb die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu verneinen ist, obwohl neu die Beschwerde an das Bundesgericht möglich wäre (E. 2.3). Auf die Beschwerde ist mangels Zuständigkeit nicht einzutreten (E. 2.4). Das Sistierungsgesuch wird gegenstandslos (E. 2.5). Kostenverlegung: Falsche Rechtsmittelbelehrung; die Kosten werden auf die Gerichtskasse genommen (E. 3). Nichteintreten

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2007.00173 Beschluss der 4. Kammer vom

E. 7

November 2007 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtssekretärin Rhea Schircks Denzler. In Sachen Stiftung X, vertreten durch Rechtsanwältin B, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch den Regierungsrat des Kantons Zürich, 8090 Zürich, dieser vertreten durch die Bildungsdirektion des Kantons Zürich, 8090 Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Staatsbeitragsberechtigung. hat sich ergeben: I. Der Regierungsrat erteilte der Stiftung X zunächst eine bis 31. Dezember 2004 befristete

Beitragsberechtigung für den Betrieb des Kinderhauses Y. Der Betrieb beruhte auf einem Rahmenkonzept von 2001. Das von der Stiftung X neu erarbeitete Rahmenkonzept 2005 wurde vom Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) nicht bewilligt. Die in der Folge zum neuen Rahmenkonzept durchgeführten Verhandlungen zwischen der Stiftung X und dem AJB blieben bisher erfolglos. Der Regierungsrat erneuerte mit Beschluss vom 28. Februar 2007 die Beitragsberechtigung der Stiftung X rückwirkend auf den 1. Januar 2005, befristete die Beitragsberechtigung bis zum 31. Dezember 2007 und wies darauf hin, dass ein Gesuch um Erneuerung der Beitragsberechtigung von der Trägerschaft bis 31. Juli 2007 einzureichen wäre. In Dispositiv-Ziffer IV des Beschlusses ermächtigte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, die jährlichen Staatsbeiträge festzulegen (Satz 1); gemäss Satz 2 erfolgt die Auszahlung unter der Bedingung, dass der Betrieb des Kinderhauses Y sich nach dem bewilligten Rahmenkonzept 2001 gerichtet habe bzw. richte. II. Dagegen liess die Stiftung X am 10. April 2007 Beschwerde vor Verwaltungsgericht erheben und folgende Anträge stellen: " 1. Dispositiv-Ziffer IV Satz 2 des Beschlusses Nr. [...] des Regierungsrats des Kantons Zürich vom Februar 2007 sei aufzuheben. 2. Es sei festzustellen, dass es sich bei der im Sommer 2005 eröffneten Langzeitgruppe 4 um ein staatsbeitragsberechtigtes Angebot der Beschwerdeführerin handelt bzw. die Beschwerdeführerin zur Führung von drei Langzeitgruppen berechtigt ist und die Auszahlung der von der Bildungsdirektion festzulegenden jährlichen Staatsbeiträge gestützt auf das Rahmenkonzept 2005 zu erfolgen habe. 3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners." Die Bildungsdirektion (AJB) beantragte am 15./18. Juni 2007, auf die Beschwerde sei mangels eines schutzwürdigen Interesses nicht einzutreten. Mit Eingabe vom 16. Juli 2007 liess die Stiftung X beantragen, das Beschwerdeverfahren einstweilen zu sistieren; eventualiter seien der Beschwerdeführerin auch bei einem allfälligen Nichteintretensentscheid keine Gerichtskosten aufzuerlegen und der Beschwerdegegner zu einer angemessenen Parteientschädigung zu verpflichten. Die Bildungsdirektion (AJB) bezog am 27./29. August 2007 im Wesentlichen ablehnend Stellung zum Sistierungsbegehren. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Mit der Beschwerde wird ein Beschluss angefochten, den der Regierungsrat als verfügende Instanz getroffen hat. Es handelt sich damit grundsätzlich um eine Anordnung im Sinne von § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 29). 2. Zu prüfen ist aber, ob nach dem Inhalt der Anordnung ein gesetzlicher Ausschlussgrund vorliegt. 2.1 Bis Ende 2005 war die Beschwerde unzulässig gegen Anordnungen über "Staatsbeiträge, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt [...]" (§ 43 Abs. 1 lit. c VRG, LS 175.2 – Historische Fassung, Band 1, Nachtragnummer 047, www.zhlex.zh.ch). Seit 1. Januar 2006 lautet § 43 Abs. 1 lit. c VRG "[Die Beschwerde ist unzulässig gegen Anordnungen über ...] die Gewährung von Kostenbeiträgen und Subventionen" (vgl. Gesetz über die Schaffung rechtlicher Grundlagen für Kostenbeiträge vom 7. März 2005). Diese Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes war Folge einer Neuregelung im Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2). Zuvor unterschied das Staatsbeitragsgesetz lediglich zwei Arten von Staatsbeiträgen: Währenddem auf Kostenanteile ein gesetzlicher Anspruch bestand, war – und ist, vgl. § 3 StaatsbeitragsG in der heutigen Fassung – dieser Anspruch bei Subventionen nicht gegeben (vgl. Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Rz. 2317 ff.). Durch die per 1. Januar 2006 in Kraft gesetzte Änderung des Staatsbeitragsgesetzes wurde eine neue Kategorie von

Staatsbeiträgen eingeführt: Das neue Instrument der Kostenbeiträge garantiert einerseits den grundsätzlichen gesetzlichen Anspruch auf bestimmte Staatsbeiträge, lässt aber auch einen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Höhe dieser Beiträge. Im neuen § 2a StaatsbeitragsG werden Kostenbeiträge deshalb definiert als Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe im Globalbudget festgelegt wird. Kostenbeiträge begründen also einen beschränkten Rechtsanspruch auf einen staatlichen Beitrag. Damit verschafft sich der Staat einen Spielraum bei der Festlegung staatlicher Beiträge, wobei den beitragsberechtigten Institutionen die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages oder Erhalt und Betrieb auf Grund gesetzlicher Grundlagen garantiert werden. Diese Form des Staatsbeitrages wurde vorab im Hinblick auf die Verselbständigung staatlicher Leistungserbringer geschaffen. Die Einführung der neuen Kategorie "Kostenbeitrag" erforderte eine Präzisierung der Definition der Kostenanteile in § 2 StaatsbeitragsG: Im Unterschied zu den Kostenbeiträgen ergibt sich die Höhe der Kostenanteile aus der Gesetzgebung selbst. – Entscheide über die Gewährung von Kostenbeiträgen sind nicht mit Beschwerde anfechtbar, weil die Beiträge vom Kantonsrat mit dem Globalbudget festgesetzt werden und der Kantonsrat keine Verwaltungsbehörde ist (Weisung des Regierungsrates vom 12. November 2003 zum Gesetz über die Schaffung rechtlicher Grundlagen für Kostenbeiträge, ABl 2003, S. 2317 ff., 2319 ff.; vgl. ferner Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Rz. 3319 ff.).

2.2 Nach § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (JugendheimeG, LS 852.2) leistet der Staat anerkannten privaten Trägern für ihre geführten Jugendheime "Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben".

2.2.1 Dieser Absatz wurde durch das Staatsbeitragsgesetz (in der ursprünglichen Fassung) eingefügt und ist seit dem 1. Januar 1991 in Kraft (OS 51, 77 und 350). Gemäss Abs. 3 derselben Bestimmung (seit 1. Januar 2005 in Kraft; OS 59, 501) kann der Regierungsrat für die Beiträge Pauschalen und Höchstansätze festsetzen und bestimmen, dass Beiträge unter einem Mindestbeitrag nicht ausgerichtet werden. Nach § 10 Abs. 1 der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (JugendheimeV, LS 852.21) entscheidet der Regierungsrat über die allgemeine Beitragsberechtigung der einzelnen Jugendheime. Der Staat leistet privaten Trägern für die von ihnen geführten, beitragsberechtigten Jugendheime Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Investitionskosten. Der private Träger hat die nicht beitragsberechtigten Kosten zu übernehmen und in der Regel eine Eigenleistung in der Höhe von 10 % der beitragsberechtigten Kosten zu erbringen. Die zu erwartenden Beiträge Dritter sind bei der Festsetzung des Beitragssatzes entsprechend zu berücksichtigen (§ 13 Abs. 2 JugendheimeV). Die Höhe der hier zu beurteilenden Beiträge ergibt sich somit nicht aus der Gesetzgebung selbst.

2.2.2 Mit dem Globalbudget werden den Stellen die Mittel für die Aufgabenerfüllung in der Form eines Brutto- oder Nettobudgets zugewiesen (§ 3 Abs. 1 der Verordnung über das Globalbudget vom 2. Oktober 1996 [GlobalbudgetV, LS 612.2]). Der Kantonsrat beschliesst für die Stellen oder Leistungsgruppen ein Brutto- oder Nettobudget mit einer Leistungsumschreibung (§ 5 Abs. 2 GlobalbudgetV). Die Verordnung über das Globalbudget ist auf kantonale Stellen anwendbar, die im vom Kantonsrat beschlossenen Voranschlag aufgeführt sind (§ 17 Abs. 2 der Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. März 1982, LS 612; vgl. auch § 33a Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979, LS 611). Dies trifft zu bei der Bildungsdirektion als Stelle und der Jugend- und Familienhilfe als Leistungsgruppe (www.fv.zh.ch, "Finanzen" – "Voranschlag"; vgl. zu § 7 Abs. 3 JugendheimeG die

regierungsrätliche Weisung zum "Sanierungsprogramm 04" vom 17. September 2003, ABl 2003, S. 1643 ff, 1683). 2.2.3 Nach dem Gesagten handelt es sich bei den Beiträgen nach § 7 Abs. 2 JugendheimeG um Kostenbeiträge gemäss § 2a StaatsbeitragsG und – trotz des Wortlauts – nicht um Kostenanteile im Sinn von § 2 StaatsbeitragsG. – Die vorliegende Angelegenheit fällt folglich grundsätzlich unter die Ausnahmebestimmung nach § 43 Abs. 1 lit. c VRG (vgl. auch § 16 StaatsbeitragsG). 2.3 Allerdings ist die Beschwerde dennoch zulässig, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht (§ 43 Abs. 2 VRG; Art. 98a Abs. 1 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 [OG; AS 1992, S. 288 ff., 294]). 2.3.1 Mit Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) Anfang 2007 wurde das Bundesrechtspflegegesetz – und damit das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde – aufgehoben. 2.3.2 In seiner neueren Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht festgehalten, es behalte seine Zuständigkeit in jenen Bereichen, wo vorher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht möglich war. Soweit hingegen früher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig war, ergibt sich durch die neu geschaffene Möglichkeit einer ordentlichen Beschwerde an das Bundesgericht – jedenfalls einstweilen, vgl. Art. 130 BGG – keine neue Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Sinn von § 43 Abs. 2 VRG (VGr, 21. März 2007, VB.2007.00087, E. 3.2 ff., mit Hinweisen, www.vgrzh.ch; vgl. E. 3.4 a.a.O. zu § 5 der regierungsrätlichen Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 29. November 2006). 2.3.3 Nach bis Ende 2006 geltendem Recht war die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die "Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen und anderen öffentlichrechtlichen Zuwendungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt" (Art. 99 Abs. 1 lit. h OG). In Bezug auf kantonalrechtliche "Subventionen" (im weiteren Sinn des Wortes) war grundsätzlich nur die staatsrechtliche Beschwerde zulässig, soweit ein Rechtsanspruch auf die Beiträge bestand (Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 83 N. 77). Gemäss Bundesgerichtsgesetz ist nun die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auf dem Gebiet der Staatsbeiträge zwar zulässig, sofern es sich – wie hier – nicht um Subventionen handelt, auf die kein Anspruch besteht (Art. 82 in Verbindung mit Art. 83 lit. k BGG). Dies führt aber nach dem vorstehend Gesagten nicht zur (neuen) Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nach § 43 Abs. 2 VRG. 2.4 Für die vorliegende Streitigkeit ist das Verwaltungsgericht somit nicht zuständig, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten ist. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob ein Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin zu bejahen wäre. 2.5 Das Sistierungsbegehren wird mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos. 3. Der angefochtene Entscheid hat irrtümlich die Beschwerde beim Verwaltungsgericht als Rechtsmittel angegeben. Es rechtfertigt sich, die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. Ausgangsgemäss ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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