

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00398 vom 17. Dezember 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-12-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00398

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00398 du 17 décembre 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00398 del 17 dicembre 2008

Regeste

Voranschlag der Verkehrsbetriebe Zürich, VBZ | (Teilweise) Nichtgenehmigung der Voranschläge 2005 und 2006 der VBZ durch den ZVV in Bezug auf Annuitätenverpflichtungen gegenüber der Pensionskasse - fehlende Beschwerdelegitimation des ZVV und der beschwerdeführenden Gemeinden Zuständigkeit: § 29 des Personenverkehrsgesetzes in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG ist nicht als abschliessende Zuständigkeitsregelung im Anwendungsbereich des Personenverkehrsgesetzes zu verstehen, sondern als Klärung und Erweiterung des Rechtswegs in bestimmten (Zweifels-)Fällen. Das Verwaltungsgericht ist daher zur Behandlung der Beschwerde zuständig (E. 1.2). Legitimation des ZVV: Der ZVV als unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts ist Teil der dezentralen Verwaltung und als solcher nicht zur vorliegenden Beschwerde befugt (E. 2). Daran ändert weder die gesetzlich eingeräumte Partei- und Prozessfähigkeit (E. 2.5.1) noch die Mitwirkung der Gemeinden im Verkehrsrat etwas (E. 2.5.3). Ferner kann die Legitimation des ZVV nicht aus Art. 21 lit. b VRG hergeleitet werden (E. 2.6): Die Entstehungsgeschichte der Bestimmung lässt zwar in Bezug auf unselbständige öffentlichrechtliche Anstalten mit Partei- und Prozessfähigkeit keine eindeutigen Schlüsse zu (E. 2.6.1). Eine analoge Anwendung der (erweiterten) Praxis betreffend die Beschwerdelegitimation der Gemeinden ist aber dennoch nicht statthaft. Weder verfügt der ZVV über einen qualifizierten Entscheidungs- und Ermessensspielraum (E. 2.6.3) noch besitzt er eigenes Vermögen und ist - jedenfalls vorliegend - auch nicht in Interessen oder bei der Erfüllung von Aufgaben betroffen, die er wahrzunehmen hat (E. 2.6.5). Legitimation der Gemeinden (E. 3): Die Legitimation der Gemeinden ergibt sich vorliegend infolge fehlenden unmittelbaren Interesses weder aus der Spezialgesetzgebung (E. 3.5) noch aus § 21 lit. b VRG (E. 3.6): Würde den Gemeinden die Rechtsmittelbefugnis zuerkannt, bedeutete das einen Eingriff in die komplexen Funktionsmechanismen des ZVV, dessen Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit in vielschichtigen Verfahren unter Mitwirkung kantonaler Behörden und der Gemeinden festgelegt werden. Ein solcher Eingriff lässt sich vor dem Hintergrund der Grundsätze der Waffengleichheit und Fairness im Prozess - gestützt auf welche die Gemeindelegitimation dann zu bejahen ist, wenn ein Entscheid besondere finanzielle Auswirkungen für die Gemeinde zeitigt - vorliegend nicht rechtfertigen (E. 3.6.2 f.). Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 4). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 4

Stadt Bülach, Marktgasse 27/28, 8180 Bülach,

E. 4.1

Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführenden zu je gleichen Teilen und bei solidarischer Haftung füreinander aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG; RB 1996 Nr. 9). Die Gerichtsgebühr bemisst sich aufgrund des Streitwerts, wobei insbesondere der Zeitaufwand des Gerichts, die Schwierigkeit des Falles und das tatsächliche Streitinteresse zu berücksichtigen sind (§§ 2 ff. der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997 [LS 175.252]). Ausgehend vom Streitwert, der Fr. 14 Mio. beträgt, ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 21'000.- festzusetzen.

E. 4.2

Den unterliegenden Beschwerdeführenden steht nach § 17 Abs. 2 VRG von vornherein keine Parteientschädigung zu. Eine solche Entschädigung ist indessen auch der Beschwerdegegnerin nicht zuzusprechen. Die Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zum angestammten Aufgabenbereich eines Gemeinwesens, was eine Parteientschädigung zu dessen Gunsten zwar nicht von vornherein ausschliesst, jedoch nur dann als gerechtfertigt erscheinen lässt, wenn das Verfahren mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 f. mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall war kein Aufwand zu leisten, der über den Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit hinausginge.

E. 5

Gemeinde Dällikon, Schulstrasse 5, 8108 Dällikon,

E. 6

Gemeinde Dietlikon, Bahnhofstrasse 60, 8305 Dietlikon,

E. 7

Stadt Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf,

E. 8

Gemeinde Oetwil am See, Willikonerstrasse 11, 8618 Oetwil am See,

E. 9

Stadt Opfikon, Oberhauserstrasse 25, 8152 Opfikon-Glattbrugg,

E. 10

Gemeinde Regensdorf, Watterstrasse 114, 8105 Regensdorf,

E. 11

Gemeinde Rümlang, Glattalstrasse 201, 8153 Rümlang,

E. 12

Gemeinde Schleinikon, Dorfstrasse 16, 8165 Schleinikon,

E. 13

Gemeinde Wallisellen, Zentralstrasse 9, Postfach 544, 8304 Wallisellen,

E. 14

Gemeinde Wangen-Brüttisellen, Stationsstrasse 10, 8306 Brüttisellen, alle vertreten durch Rechtsanwältin A, Beschwerdeführende, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, dieser vertreten durch das Departement der

Industriellen Betriebe, Beatenplatz 2, Postfach, 8023 Zürich dieses vertreten durch Rechtsanwalt B, Beschwerdegegnerin, betreffend Voranschlag der Verkehrsbetriebe Zürich, VBZ. hat sich ergeben: I. A. Am 27. Mai 1990 nahm der Verkehrsverbund des Kantons Zürich (ZVV) seine Tätigkeit auf (vgl. §§ 10 ff. des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 [PVG, LS 740.1]; OS 50, 401). Auf diesen Termin wurden unter anderem Liniennetz und Kursangebot der städtischen Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) in das Verbundangebot aufgenommen (vgl. § 32 PVG). Die Fahrleistungen werden von den einzelnen Transportunternehmungen gestützt auf die Zusammenarbeits- und Transportverträge im Sinn von § 21 Abs. 2 und 3 PVG erbracht (vgl. den Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem ZVV und der Stadt Zürich, vertreten durch die VBZ, vom 3. Oktober 1989). B. Bis Ende 1994 galt für das bei der heutigen Pensionskasse Stadt Zürich (im Folgenden: Pensionskasse) versicherte Personal – eingeschlossen dasjenige der VBZ – der Leistungsprimat. Die Einkaufsbeträge, die unter diesem System bei generellen Besoldungserhöhungen für aktive Versicherte und bei Teuerungszulagen für Pensionsberechtigte geschuldet waren, wurden nicht als Einmalzahlungen der Laufenden Rechnung der Stadt Zürich belastet, sondern als jährlich wiederkehrende Ratenzahlungen (Annuitäten) über einen längeren Zeitraum geleistet. Damit konnten die Schwankungen der Jahreststeuerung bei den Zahlungen ausgeglichen werden. Auf den 1. Januar 1995 wurde der Beitragsprimat eingeführt. Seither werden alle Leistungen an die Pensionskasse in jenem Jahr erbracht, in dem die versicherungstechnischen Grundlagen ändern. Mit Beschluss Nr. 1160 vom 11. Mai 1994 ordnete der Stadtrat von Zürich an, dass das Guthaben der Pensionskasse aus generellen Besoldungserhöhungen an aktive Versicherte und aus Teuerungszulagen an Pensionsberechtigte zum technischen Zinsfuss verzinst und in 25 Jahren mit jährlichen Raten jeweils auf das Jahresende amortisiert werden solle. Der Barwert der Schuld für die VBZ betrug am 31. Dezember 1994 Fr. 162 Mio. C. In den Jahren 1996 bis 2004 brachte der ZVV bei der Genehmigung der Voranschläge und der Jahresrechnungen der VBZ wiederholt einen Vorbehalt in Bezug auf die Annuitätenverpflichtungen an, soweit sie aus der Zeit vor der Tätigkeitsaufnahme des ZVV stammten, so bei der Genehmigung der Jahresrechnung 1996, des Voranschlags 1997, des Voranschlags 1998 und des Voranschlags 2004. Dazwischen wurde im Zusammenhang mit der Zielvereinbarung ZVV–VBZ für die Jahre 1999–2003 (Vereinbarung zwischen dem ZVV und den VBZ über die Kostenentwicklung der VBZ bis und mit 2003 [...], vom 12. April 1999) auf derartige Vorbehalte verzichtet – laut dem ZVV deshalb, weil die Zielvereinbarung den Charakter eines Globalbudgets gehabt habe und es für den ZVV nicht wesentlich gewesen sei, wie die VBZ die geforderten Einsparungen erreichen würden. D. Mit Beschluss vom 21. April 2005 genehmigte der Verkehrsrat (das nach § 13 Abs. 2 PVG zur Führung des ZVV zuständige Organ) den Voranschlag 2005 der VBZ mit einem Bruttoleistungsentgelt von höchstens Fr. 404'254'900. Namentlich anerkannte er die Annuitätenverpflichtung der VBZ gegenüber der Pensionskasse von insgesamt Fr. 10,4 Mio. nur im Umfang von Fr. 3,4 Mio. als zu ersetzenden Betriebsaufwand. Er begründete dies damit, dass die Annuitätenschulden insoweit nicht anrechenbar seien, als sie aus der Zeit vor der Tätigkeitsaufnahme des ZVV stammten. E. Mit Beschluss vom 27. April 2006 genehmigte der Verkehrsrat den Voranschlag 2006 der VBZ mit einem Bruttoleistungsentgelt von höchstens Fr. 415'655'300; die Annuitätenverpflichtung der VBZ gegenüber der Pensionskasse anerkannte er wiederum nur im Umfang von Fr. 3,4 Mio. (von insgesamt Fr. 10,4 Mio.) als zu ersetzenden Betriebsaufwand. II. Die Stadt Zürich erhob gegen die Beschlüsse des Verkehrsrats vom 21. April 2005 und vom 27. April

2006 je Rekurs an den Regierungsrat. Mit Verfügung vom 30. Mai 2006 vereinigte die Staatskanzlei die beiden Rekurse. Mit Beschluss vom 18. Juli 2007 hiess der Regierungsrat die Rekurse entsprechend dem jeweiligen Hauptantrag gut und hob die angefochtenen Beschlüsse insoweit auf, als damit jeweils Fr. 7,0 Mio. Annuitätenverpflichtungen gegenüber der Pensionskasse nicht als Betriebsaufwand anerkannt und von der Genehmigung der Voranschläge ausgenommen worden waren. Er begründete dies damit, dass der ZVV die vor seiner Tätigkeitsaufnahme entstandenen Lasten der Transportunternehmungen zu übernehmen habe, da er auch von deren Aktiven profitiere. Die Transportunternehmungen hätten selbst keine Möglichkeit, mit Erträgen aus dem Verbundtarif – die nach § 24 lit. a PVG dem ZVV zustünden – solche Schulden abzubauen. Die Ausklammerung dieser Schuld sei daher nicht gerechtfertigt. Hinzu komme, dass die fraglichen Verpflichtungen nicht vermeidbar gewesen seien und die Verbuchung als Annuitäten betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen sei. III. Gegen diesen Beschluss wandten sich der ZVV (Beschwerdeführer 1) und 13 Zürcher Gemeinden (Beschwerdeführerinnen 2–14) mit Beschwerde vom 19. September 2007 an das Verwaltungsgericht und beantragten, es "sei der Entscheid des Regierungsrates vom 18. Juli 2007 betreffend Voranschlag der Verkehrsbetriebe Zürich aufzuheben und es seien die Beschlüsse des Verkehrsrates vom 21. April 2005 sowie vom 27. April 2006 zu bestätigen", unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich. Dies wurde im Wesentlichen damit begründet, dass der Beschluss des Regierungsrats § 25 Abs. 1 PVG nicht entspreche, wonach der ZVV den Transportunternehmungen (nur) den Betriebsaufwand zu ersetzen habe, der aus den Leistungen für den ZVV entstehe und im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung zu anerkennen sei. In der Beschwerdeantwort beantragte die Stadt Zürich, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. Die Staatskanzlei beantragte in ihrer Vernehmlassung im Namen des Regierungsrats ebenfalls Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei. In zwei weiteren Schriftenwechseln hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amts wegen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]). Beim angefochtenen Beschluss handelt es sich um einen Rekursentscheid des Regierungsrats im Sinn von § 19a Abs. 1 VRG, gegen den nach § 41 VRG die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig ist. Zu prüfen ist, ob die Beschwerde durch § 43 Abs. 1 lit. m VRG ausgeschlossen wird, während die übrigen Ausschlussgründe von § 43 Abs. 1 VRG – insbesondere auch jene von lit. c, welche die Beschwerde gegen Anordnungen über die Gewährung von Kostenbeiträgen und Subventionen für unzulässig erklärt – von vornherein nicht gegeben sind. 1.2 § 43 Abs. 1 lit. m VRG erklärt die Beschwerde gegen Anordnungen des Verkehrsrates nur insoweit für unzulässig, als diese die Ausgestaltung der Grundversorgung und die Festlegung der übrigen Verkehrsangebote zum Gegenstand haben. Die Bestimmung steht jedoch im Zusammenhang mit § 29 PVG, wonach den Gemeinden in Streitigkeiten über die genannten Anordnungen (lit. a und b) sowie über ihre Kostenanteile (lit. c) der Rekurs an den Regierungsrat zusteht. Laut der Beschwerdegegnerin ist § 29 PVG eng auszulegen; die Bestimmung beschränke den Rekurs an den Regierungsrat auf die dort genannten Streitigkeiten und damit – in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG – die Beschwerde an das Verwaltungsgericht auf Streitigkeiten über die Kostenanteile der Gemeinden. 1.2.1 § 29 PVG sieht das Rekursrecht der Gemeinden in drei speziellen Fällen vor. Die Bestimmung regelt grundsätzlich die Zuständigkeit des

Regierungsrats als Rekursinstanz (und, in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG, des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz). Ihr können jedoch auch Aussagen über die Legitimation entnommen werden, wobei Zuständigkeits- und Legitimationsfragen auseinanderzuhalten sind. Weder der Gesetzeswortlaut noch die Materialien liefern klare Anhaltspunkte, ob § 29 PVG die Zuständigkeit des Regierungsrats zum Rekursentscheid abschliessend festlegen oder für einige Grenzfälle klarstellen soll (vgl. Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 24. September 1986 betreffend [...] den Erlass eines Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr [Weisung PVG], ABl 1986, 1345 ff., 1385; Prot. KR 1987–1991, S. 1290 f.). 1.2.2 § 29 PVG regelt den Rekurs an den Regierungsrat, der auch beim Erlass des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr nach § 19 Abs. 1 VRG gegen Anordnungen unterer Verwaltungsinstanzen generell vorgesehen war. § 29 lit. a und b PVG sehen den Rekurs in zwei Konstellationen vor, in denen die Verfügungsqualität der anfechtbaren Akte zu verneinen ist. Was lit. c der Bestimmung betrifft, so geht die Rekurs- und Beschwerdelegitimation der Gemeinden bei Eingriffen in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen zwar auf eine jahrzehntealte Praxis des Verwaltungsgerichts zurück (vgl. RB 1962 Nr. 11, 1964 Nr. 10), doch konnte deren konkrete Tragweite im Zeitpunkt der Festsetzung von § 29 PVG noch nicht als gefestigt gelten (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 62 f.; VGr, 9. Mai 2001, VB.2000.00421, E. 2e, www.vgrzh.ch = ZBl 102/2001 S. 525 [Leitsatz: RB 2001 Nr. 9]). Es erscheint daher plausibel, § 29 PVG als Klarstellung in Bezug auf Grenzfälle bzw. als Erweiterung des Rekursrechts und nicht als Einschränkung des Rechtsmittelwegs zu verstehen. 1.2.3 Mit dem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr wurde ursprünglich eine lit. k in § 45 VRG (in der damaligen Fassung) eingefügt, welche die Beschwerde an das Verwaltungsgericht in Streitigkeiten über "Kostenanteile der Gemeinden gemäss Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr" für zulässig erklärte (OS 50, 393 und 399; vgl. auch Prot. KR 1987–1991, S. 1290 f., 1603, 1608 f.). Dies entsprach der Systematik des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, das damals die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts noch durch Enumeration – mit Teilgeneralklauseln – regelte (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 1). Mit der Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Juni 1997 wurde der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht erweitert, indem dessen Zuständigkeit neu durch eine Generalklausel mit Negativkatalog geregelt wurde (§§ 41–43 VRG). Folgerichtig wurde § 43 Abs. 1 lit. m VRG, der den früheren § 45 lit. k VRG ersetzte, als Regelung der Ausnahmen von der allgemeinen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts konzipiert, womit die Beschwerde im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs für die nicht ausdrücklich ausgeschlossenen Fälle geöffnet wurde. Nach der Generalklausel von § 41 Abs. 1 VRG beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, soweit das Gesetz keine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet (vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 44 ff.). Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr enthält keine derartige Bestimmung, abgesehen allenfalls vom hier nicht interessierenden § 6 Abs. 2 Satz 2 PVG (vgl. dazu Prot. KR 1987–1991, S. 1290 f.). Es bestehen weder Anhaltspunkte in den Materialien noch sachliche Gründe für die Annahme, dass gerade in seinem Anwendungsbereich der Beschwerdeweg nicht geöffnet werden sollte. Übrigens hat das Verwaltungsgericht schon vor der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes die Anfechtung des Verbundtarifs nur wegen dessen generell-abstrakter Natur und nicht aufgrund von § 29 PVG für unzulässig erklärt (VGr, 11. April 1989, VB 89/0217 [Leitsatz: RB 1990 Nr. 17]; vgl. auch

Kölz/Bosshart/Röhl, § 43 N. 48). 1.2.4 Rekurs und Beschwerde sind im Anwendungsbereich des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr also nicht auf die in § 29 PVG in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG ausdrücklich vorgesehenen Fälle beschränkt. § 29 PVG als nicht abschliessende Regelung führte somit auch nicht zur Unzulässigkeit des Rekurses der Beschwerdegegnerin als Verfügungsadressatin an den Regierungsrat. Ob sich dessen Zulässigkeit andernfalls aus dem Bundesrecht ergeben hätte, braucht daher nicht geprüft zu werden. 1.2.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass § 29 PVG in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG nicht als abschliessende Regelung der Zuständigkeit im Anwendungsbereich des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr zu verstehen ist, sondern als Klärung und Erweiterung des Rechtswegs in bestimmten (Zweifels-)Fällen. Das Verwaltungsgericht ist daher zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig, da diese nicht von § 43 Abs. 1 lit. m VRG ausgeschlossen wird. 2. Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Beschwerdebefugnis sowohl des Beschwerdeführers 1 als auch der Beschwerdeführerinnen 2–14. Auch die Staatskanzlei verneint in ihrer Vernehmlassung die Legitimation der Beschwerdeführerinnen 2–14. Der in der Beschwerdeantwort gestellte Antrag, es sei vor der Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels ein Vorentscheid über die Legitimation der Beschwerdeführenden zu fällen, wurde (implizit) abgewiesen, da die Chance eines nennenswerten prozessökonomischen Vorteils aufgrund eines solchen Vorgehens nicht überwiegend gross schien. 2.1 Beim Beschwerdeführer 1 handelt es sich um eine unselbständige Anstalt des kantonalen Rechts, die von Gesetzes wegen partei- und prozessfähig ist (§ 10 PVG). Im Gegensatz zu § 26 Abs. 1 der früheren Kantonsverfassung vom 18. April 1869 in der Fassung vom 6. März 1988 (OS 50, 391) erwähnt ihn Art. 104 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) nicht mehr eigens. Anscheinend hielt man eine explizite Verankerung für unnötig, weil der ZVV bereits bestand (vgl. Protokoll des Zürcher Verfassungsrats, Plenum, 26. Sitzung, 28. November 2002, S. 1405, 1408). 2.2 Zu unterscheiden sind zunächst folgende zwei Fälle, in denen eine Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit unter bestimmten Umständen als Beschwerdeführerin auftreten kann: Sie kann zum einen im Namen des Gemeinwesens handeln oder zum andern im eigenen Namen (vgl. Pierre Moor, *Droit administratif*, Vol. II, 2. A., Bern 2002, S. 644 f.). 2.3 Zum Handeln im Namen des Kantons ist der Beschwerdeführer 1 hier nicht befugt: Weder sieht das anwendbare kantonale Recht (§ 21 lit. b VRG) die Beschwerdelegitimation des Kantons vor (vgl. VGr, 5. Oktober 2005, VB.2005.00337, E. 2 mit Hinweisen, www.vgrzh.ch) noch wäre der Beschwerdeführer 1 berechtigt, als Vertreter des Kantons einen Regierungsratsentscheid vor dem Verwaltungsgericht anzufechten (vgl. auch BGE 134 II 45 E. 2.2.3). Ebenso wenig besteht eine Rechtsgrundlage dafür, dass er im Namen der Gemeinden – oder anderer Beteiligter – handeln könnte. 2.4 2.4.1 Näher zu prüfen ist die Zulässigkeit eines Handelns im eigenen Namen. Zur Beschwerdeerhebung sind grundsätzlich erstens Rechtspersönlichkeit oder zumindest Partei- und Prozessfähigkeit und zweitens die Beschwerdelegitimation erforderlich – die gesetzliche Einräumung der Partei- und Prozessfähigkeit sagt also noch nichts aus über das Vorliegen der Beschwerdelegitimation (vgl. Moor, S. 60; BGE 125 II 192 E. 2a/bb, 123 II 542 E. 2f, 120 Ib 287 E. 3d, 116 Ib 344 E. 1a). Unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Regelungen sind Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit nicht zur Rechtsmittelerhebung im eigenen Namen legitimiert, da Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörden des gleichen Gemeinwesens nicht auf dem Weg der Verwaltungsrechtspflege, sondern durch die übergeordneten politischen Behörden geregelt

werden sollen (BGE 127 II 32 E. 2f, 123 II 542 E. 2f). Fehlt es an der Rechtspersönlichkeit, so vermögen eine allfällige Autonomie bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben oder auch die Unabhängigkeit der betreffenden Behörde die Rechtsmittelbefugnis nicht zu begründen (vgl. BGE 127 II 32 E. 2g, 123 II 542 E. 2g–h; vgl. auch BGE 131 III 495 E. 2.1). Insbesondere verschafft die Stellung als "desavouierte Vorinstanz" keine Rechtsmittellegitimation, da eine solche dem die Verwaltung beherrschenden Hierarchieprinzip widersprechen würde (Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 874 f.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 75 und 105).

2.4.2 Zu prüfen ist im Folgenden die Legitimation des Beschwerdeführers 1 zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen einen Rekursentscheid des Regierungsrats, mit dem dieser einen Entscheid des Beschwerdeführers 1 aufhob. Andere Konstellationen stehen hier nicht zur Debatte (etwa die Frage, ob der Beschwerdeführer 1 einen Rechtsstreit gegen die Gebäudeversicherung führen dürfe; vgl. VGr, 5. Oktober 2005, VB.2005.00337, www.vgrzh.ch). Materialien und Literatur gehen anscheinend nicht von einer Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers aus, allerdings ohne die Frage näher zu behandeln oder ausdrücklich zu verneinen (vgl. Weisung PVG, ABl 1986, 1380; Kölz/Bosshart/Röhl, § 43 N. 48).

2.5 2.5.1 Nichts spricht dafür, dass § 10 Abs. 2 PVG dem Beschwerdeführer 1 mit der Partei- und der Prozessfähigkeit zugleich die Beschwerdelegitimation gegen Rekursentscheide des Regierungsrats einräumen sollte. Die Materialien deuten darauf hin, dass der Gesetzgeber Prozesse mit Dritten im Auge hatte (vgl. Weisung PVG, ABl 1986, 1381, wonach der ZVV "am besten in der Lage sein [werde], die ihn betreffenden spezialisierten und komplexen Materien in einem Rechtsstreit zu vertreten"). Jedenfalls genügt § 10 Abs. 2 PVG nicht als rechtliche Grundlage, um von der Voraussetzung der Beschwerdelegitimation abzusehen.

2.5.2 Die Beschwerdeführenden stützen sich auf Entscheide zur Legitimation der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) nach früherem Recht. Den SBB – damals ebenfalls eine unselbständige öffentliche Anstalt – wurden gestützt auf die damalige Gesetzesbestimmung über ihren Gerichtsstand die Partei- und die Prozessfähigkeit für die passive wie auch für die aktive Parteirolle zuerkannt. Die Rechtsmittellegitimation gegen Entscheide übergeordneter Behörden wurde jedoch den SBB nur zuerkannt, weil sie als Gesuchstellerinnen und nicht als Vorinstanz am Verfahren beteiligt waren. Im Übrigen wurden historische Gründe dafür genannt, die sich daraus ergaben, dass die SBB aus einer Verstaatlichung von Privatbahnen entstanden waren (eingehend EVED, 8. Februar 1993, VPB 59/1995 Nr. 13 E. I.4; so auch BGE 123 II 542 E. 2f; vgl. weiter BGE 127 II 32 E. 2f, 116 Ib 344 E. 1a). Solche Gründe für die Annahme der Beschwerdelegitimation liegen hier nicht vor: Der Beschwerdeführer 1 beteiligt sich am Verfahren als unterlegene Vorinstanz, die ihre Rechtsauffassung gegenüber der Rekursinstanz durchsetzen will. Da dieses Vorgehen eine Durchbrechung des Hierarchieprinzips in der Verwaltung darstellen würde, lässt es sich aber nicht allein mit der gesetzlich eingeräumten Partei- und Prozessfähigkeit begründen, sondern es würde grundsätzlich die Rechtspersönlichkeit – oder eine gesetzliche vorgesehene Beschwerdebefugnis – voraussetzen (vgl. auch BGE 134 I 204 E. 2.2, 127 II 32 E. 2b und 2f–g, 123 II 542 E. 2f).

2.5.3 Immerhin fragt sich, ob die Mitwirkung der Gemeinden bei der Beschlussfassung des ZVV an dessen Einbindung in die kantonale Verwaltungshierarchie etwas ändert. Von Interesse ist namentlich, dass laut § 14 Abs. 1 PVG dem Verkehrsrat je ein Vertreter des Bundes und der SBB sowie insgesamt fünf Gemeindevertreter angehören. Nach Art. 104 Abs. 1 und 3 KV sind die Sorge für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein

leistungsfähiges Verkehrsnetz sowie die Förderung des öffentlichen Personenverkehrs im ganzen Kantonsgebiet eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Entsprechend verfügen die Gemeinden über verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen des ZVV sowie über die genannte Vertretung im Verkehrsrat. Nach § 2 Abs. 2 PVG ist es jedoch der Staat, der unter den Betrieben des öffentlichen Verkehrs im Kanton einen Verkehrsverbund einrichtet. Die Vertretung der Gemeinden im Verkehrsrat wird nach § 14 Abs. 2 PVG vom Regierungsrat auf Vorschlag der Gemeinden gewählt (während Bund und SBB ihre Vertretung abordnen). Den gesetzlichen Grundlagen kann nirgends ein Hinweis darauf entnommen werden, dass es zu den Aufgaben des Beschwerdeführers 1 gehörte, kommunale Interessen – oder gar diejenigen des Bundes oder der SBB – gegenüber dem Regierungsrat als Aufsichts- und Rekursbehörde (vgl. §§ 13 und 29 PVG) zu wahren. Demzufolge lässt sich aus der Mitwirkung der Gemeinden im ZVV dessen Beschwerdelegitimation nicht ableiten. Im Übrigen öffnen im vorliegenden Fall die geltend gemachten kommunalen Interessen den Rechtsweg auch nicht für die Gemeinden (vgl. hinten 3).

2.6 Die Legitimation des Beschwerdeführers 1 ergibt sich auch nicht aus dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. 2.6.1 Laut § 21 lit. b (in Verbindung mit § 70) VRG ist eine "Gemeinde, eine andere Körperschaft oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts" für die Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen zum Rekurs (und zur Beschwerde) berechtigt. Mit lit. b von § 21 VRG, die mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Juni 1997 eingefügt wurde, sollte die Legitimation "von Gemeinden, anderen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts [...] in Anlehnung an die bisherige Praxis" ausdrücklich vorgesehen werden (Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 3. Mai 1995 zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, ABl 1995 II 1501 ff., 1532). Aus dem Hinweis auf die bisherige Praxis ergibt sich, dass der Wortlaut von § 21 lit. b VRG ungenau ist; gemeint waren juristische Personen des öffentlichen Rechts (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 74). In der vorberatenden Kantonsratskommission wurde gegen eine Rechtsmittelbefugnis des Regierungsrats unter anderem vorgebracht, in Bezug auf die unselbständigen öffentlichen Anstalten – darunter den ZVV – bestehe dafür kein Bedürfnis, weil diese in die staatliche Verwaltung integriert seien; daraus kann umgekehrt geschlossen werden, dass auch die Rechtsmittelbefugnis dieser Anstalten nicht vorgesehen werden sollte (Protokoll vom 2. November 1995, S. 52, zitiert in VGr, 5. Oktober 2005, VB.2005.00337, E. 2.3, www.vgrzh.ch). So hat das Verwaltungsgericht bei Beschwerden, die von unselbständigen öffentlichen Anstalten ohne gesetzlich vorgesehene Partei- und Prozessfähigkeit erhoben wurden, jeweils auch die Beschwerdelegitimation verneint (VGr, 5. Oktober 2005, VB.2005.00337, E. 2, 17. April 2002, PB.2002.00011, E. 2 [Leitsatz: RB 2002 Nr. 18], beide Entscheide unter www.vgrzh.ch). Zwar kann die Legitimation des Beschwerdeführers 1, einer unselbständigen öffentlichen Anstalt mit Partei- und Prozessfähigkeit, nicht einfach mit Bezug auf die Vorgeschichte von § 21 lit. b VRG ausgeschlossen werden; so hat das Verwaltungsgericht seine Praxis zu dieser Bestimmung seit der Gesetzesrevision in anderen Bereichen weiterentwickelt (vgl. Martin Bertschi, Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde im Zürcher Verwaltungsprozess, in: Peter Breitschmid et al. [Hrsg.], Grundfragen der juristischen Person, Festschrift für Hans Michael Riemer zum 65. Geburtstag, Bern 2007, S. 3 ff., 7 mit Hinweisen; RB 2004 Nr. 6). Doch kann die Legitimation des Beschwerdeführers 1 umgekehrt nicht ohne weiteres auf den Wortlaut von § 21 lit. b VRG gestützt werden, weil dessen Entstehungsgeschichte zeigt, dass er nicht als klar gelten kann.

2.6.2 Nach der neueren Praxis zu § 21 lit. b VRG bejaht das Verwaltungsgericht die

Beschwerdebefugnis der Gemeinde in den folgenden Fällen: Erstens, wenn sie wie eine Privatperson betroffen ist; zweitens, wenn sie einen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen geltend macht; drittens, wenn sie sich auf die unrichtige Anwendung oder die fälschliche Nichtanwendung ihres kommunalen Rechts beruft; viertens, wenn sie einen Eingriff in ihre qualifizierte Entscheidungs- oder Ermessensfreiheit vorbringt; fünftens, wenn sie in Interessen oder bei der Erfüllung von Aufgaben betroffen ist, die sie wahrzunehmen hat (VGr, 15. November 2007, VB.2007.00316, E. 2.1, www.vgrzh.ch; Bertschi, S. 7 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist streitig, ob der Beschwerdeführer 1 der Beschwerdegegnerin bestimmte Aufwendungen als Betriebsaufwand gemäss § 25 PVG zu ersetzen hat. Es kämen von vornherein nur der zweite, vierte und fünfte Fall für eine analoge Anwendung in Frage. Es kann offen bleiben, ob es einen Unterschied machen würde, wenn der Beschwerdeführer 1 geltend machen würde, wie eine Privatperson betroffen zu sein.

2.6.3 Die Beschwerdelegitimation wird der Gemeinde auch in Fällen eingeräumt, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie stehen. So kann eine qualifizierte Entscheidungs- und Ermessensfreiheit, für die sich die Gemeinde auf dem Rechtsweg wehren kann, auch bei der Anwendung kantonalen Rechts aus der Massgeblichkeit örtlicher Verhältnisse folgen, da bei deren Beurteilung die Oberbehörde ihr Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Gemeinde setzen darf (VGr, 20. April 2005, VB.2005.00014, E. 4, www.vgrzh.ch; RB 1982 Nr. 13; Bertschi, S. 18 f.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 66). Daraus könnte gefolgert werden, dass der Beschwerdeführer 1 sich in Analogie zu einer Gemeinde für einen Ermessensspielraum, der sich etwa aus besonderer Sachkenntnis ergeben könnte, auf dem Beschwerdeweg wehren könnte. Ähnliche Überlegungen könnten für ein allfälliges Betroffensein in zu wahren Interessen oder bei der Aufgabenerfüllung angestellt werden. Solche Analogieschlüsse würden aber zu kurz greifen, da sich die Beschwerdelegitimation der Gemeinde letztlich nicht von der kommunalen Selbstverantwortung trennen lässt. Dies ergibt sich aus der älteren Praxis, die den Grund nannte, weshalb die Rechtsmittellegitimation der Gemeinde zu bejahen sei, wenn das kantonale Recht dieser eine qualifizierte Ermessensfreiheit einräumt: Darin könne "die Anerkennung kommunaler Selbstverwaltung liegen, wie sie ähnlich der Gemeindeautonomie eigentümlich ist"; eine solche Selbstverwaltung schliesse es aber "möglicherweise aus, die Gemeindebehörde bloss als Vollzugsbehörde des kantonalen Rechtes zu betrachten, die sich ohne Widerspruch und ohne Beschwerderecht den Weisungen der kantonalen Oberbehörde zu fügen hat" (RB 1966 Nr. 7; der Zusammenhang zwischen Gemeindeautonomie und qualifizierter Entscheidungs- und Ermessensfreiheit wird in neuerer Zeit wiederum hervorgehoben in VGr, 30. September 2004, VB.2004.00321, E. 2.3.2, www.vgrzh.ch). Dagegen handelt es sich beim Beschwerdeführer 1 um ein kantonales Vollzugsorgan, gewissermassen um ein Mittel zum Zweck (vgl. § 1 PVG, den Zweckartikel des Gesetzes, und § 11 PVG, der den Zweck des ZVV regelt).

2.6.4 Das Kriterium der qualifizierten Entscheidungs- und Ermessensfreiheit wird in Bezug auf Gemeinden ab dem 1. Januar 2009 auf die Praxis des Bundesgerichts bei Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie abzustimmen sein (vgl. dazu Art. 89 Abs. 2 lit. c – oder Art. 116 f. – in Verbindung mit Art. 111 Abs. 1 und Art. 130 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]; Bernhard Waldmann, Basler Kommentar, 2008, Art. 89 BGG N. 62 mit Hinweisen; Giovanni Biaggini, Basler Kommentar, 2008, Art. 116 BGG N. 33; zum Unterschied zwischen kantonaler und eidgenössischer Praxis: VGr, 20. April 2005, VB.2005.00014, E. 4, www.vgrzh.ch; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 71 f.). Einheiten der dezentralen Verwaltung

können sich allerdings nicht auf Autonomieverletzungen berufen. Dies gilt sogar für selbständige öffentliche Anstalten – zumindest dann, wenn sie nicht über verfassungsmässig geschützte Autonomie verfügen (vgl. den Wortlaut von Art. 89 Abs. 2 lit. c und Art. 116 BGG; Waldmann, Art. 89 N. 59; BGr, 10. Juli 2003, 2P.250/2002, E. 1, www.bger.ch; BGE 103 Ia 58 E. 1 und 2a). Es besteht daher kein Anlass, die bundesgerichtliche Praxis zur Gemeindeautonomie analog auf den Beschwerdeführer 1 anzuwenden. 2.6.5 Anzumerken ist, dass sich der Beschwerdeführer 1 ohnehin weder auf das Betroffensein in wahrzunehmenden Interessen oder bei der Aufgabenerfüllung noch auf einen Eingriff in sein Finanz- oder Verwaltungsvermögen stützen könnte. Denn die hier zu beurteilende Streitigkeit betrifft nicht den materiellen Aufgabenbereich des Beschwerdeführers 1 – die Festsetzung des Verbundtarifs oder die Festlegung des Verbundangebots –, sondern die Finanzierung. Die Erfüllung der Aufgaben des Beschwerdeführers 1 wird durch den angefochtenen Entscheid nicht gefährdet (vgl. auch § 26 Abs. 2 PVG, wonach eine Kostenunterdeckung je hälftig vom Kanton und von den Gemeinden getragen wird). Zur Geltendmachung finanzieller Interessen auf dem Beschwerdeweg wäre der Beschwerdeführer 1 wiederum deshalb nicht befugt, weil nicht von einem Eingriff in sein eigenes Finanz- oder Verwaltungsvermögen gesprochen werden kann. Die unter den Parteien umstrittene Frage, ob bzw. inwieweit § 25 Abs. 1 PVG dem Beschwerdeführer 1 einen Ermessensspielraum gewährt, kann offen gelassen werden. 2.7 Demnach ist die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1 vorliegend zu verneinen. Die daraus folgende Asymmetrie zwischen Verfügungsadressaten und verfügender Instanz im Beschwerdeverfahren ist systembedingt. Damit erübrigt sich die Frage, ob die Vertretungsbefugnis des für den Beschwerdeführer 1 handelnden Verkehrsrats von § 7 lit. o des Geschäftsreglements des Verkehrsverbundes des Kantons Zürich vom 11. September 1990 (LS 740.4) ausgeschlossen würde, wie die Beschwerdegegnerin sinngemäss vorbringt. Nach dieser Bestimmung entscheidet der Verkehrsrat über die Anhebung und vergleichsweise Erledigung von Prozessen mit einem Fr. 400'000.- nicht übersteigenden Streitwert. Sie passt offensichtlich nicht auf streitige Verfahren, in denen der Beschwerdeführer 1 selber als erste Instanz entschieden hat, sodass diese von ihrem Anwendungsbereich auszunehmen sind, ohne dass dies über die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1 etwas aussagen würde. 3. 3.1 Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Legitimation der Beschwerdeführerinnen 2–14 aus folgenden Gründen: § 29 lit. c PVG regle die Beschwerdebefugnis der Gemeinden abschliessend. Die Drittbeschwerde zugunsten des Adressaten der Anordnung werde zudem durch das Fehlen der Legitimation des Beschwerdeführers 1 ausgeschlossen; sodann seien die Beschwerdeführerinnen 2–14 nicht unmittelbar vom angefochtenen Entscheid betroffen. Schliesslich fehle es ihnen an der formellen Beschwer, weil sie sich nicht am Verfahren vor dem Regierungsrat beteiligt hätten. Zu prüfen sind sowohl das Vorliegen eines schutzwürdigen kommunalen Interesses als auch der Kausalzusammenhang zwischen dem angefochtenen Entscheid und der vorgebrachten Beeinträchtigung dieses Interesses. 3.2 Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts, die vom Gesetzgeber in § 21 lit. b VRG verankert wurde, ist das Gemeinwesen – anders als vor Bundesgericht – zu Rekurs und Beschwerde gegen eine Anordnung berechtigt, welche die Erfüllung einer vom übergeordneten Recht vorgeschriebenen Aufgabe mit finanziellen Folgen vorschreibt (vgl. Bertschi, S. 11 f. mit Hinweisen; RB 2004 Nr. 6 E. 1.2.2; vgl. zur Praxis des Bundesgerichts BGE 134 V 53 E. 2.3.3.4, 123 II 425 E. 4c, und zu deren Deutung Häner, Rz. 835, und Waldmann, Art. 89 N. 42 ff.). Die Beschwerdeführerinnen 2–14 können daher im vorliegenden Fall

grundsätzlich ein vom kantonalen Recht anerkanntes schutzwürdiges Interesse geltend machen. Die finanziellen Nachteile, welche der angefochtene Beschluss für die Beschwerdeführerinnen 2–14 zeitigen könnte, werden in der Beschwerdeschrift genügend substantiiert dargelegt. Anzumerken ist immerhin, dass § 21 lit. b VRG "besondere" finanzielle Auswirkungen des angefochtenen Entscheids als Voraussetzung der Legitimation nennt (vgl. dazu hinten 3.6.2 f.). 3.3 Gerade bei Drittbeschwerden ist der Kausalzusammenhang von Bedeutung: Die Betroffenheit der anfechtenden Partei muss konkret und unmittelbar sein, d.h. der geltend gemachte Nachteil muss sich für die Partei unmittelbar aus dem Entscheid ergeben; er darf nicht bloss eine Folge des dem Adressaten durch die Verfügung gebotenen Handelns sein (vgl. etwa VGr, 4. September 2008, VB.2008.00262, E. 2.4, www.vgrzh.ch; BGr, 20. Oktober 2008, 9C_27/2008, E. 1.1, www.bger.ch; BGE 133 V 188 E. 4.3.3, 4.4 f. [alle mit weiteren Hinweisen]; vgl. auch Häner, Rz. 587 f., 615 f., 689, 833 f., 876, welche die Begriffspaare "direkte"/"indirekte" und "unmittelbare"/"mittelbare" Betroffenheit verwendet, wobei Ersteres den tatsächlichen, Letzteres den rechtlichen Zusammenhang betrifft). Tritt der Nachteil erst aufgrund einer weiteren Verfügung ein, ist die Legitimation nur gegeben, wenn die angefochtene Anordnung diese weitere Verfügung rechtlich präjudiziert (vgl. Bundesrat, 11. Mai 1994, VPB 59/1995 Nr. 41 E. 3.3; vgl. auch BGE 108 Ib 376). 3.3.1 Ein genügender Kausalzusammenhang liegt namentlich dann in der Regel nicht vor, wenn Dritte statt des Verfügungsadressaten ein Rechtsmittel erheben. Ein für sie günstiger Entscheid bliebe nämlich folgenlos, wenn sich der Verfügungsadressat mit der belastenden Verfügung abgefunden hat (vgl. RB 2001 Nr. 10, 1998 Nr. 11). Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin ist die vorliegende Konstellation nicht unter diese Fallgruppe zu subsumieren. Beim Beschwerdeführer 1 handelt es sich nicht um einen Verfügungsadressaten, der sich mit einer belastenden Verfügung abgefunden hat, sondern um eine Verwaltungseinheit, deren Beschluss im Rekursverfahren nicht geschützt wurde und die – trotz Partei- und Prozessfähigkeit – mangels eines eigenen schutzwürdigen Interesses nicht zur Beschwerde befugt ist. Das Fehlen der Rechtsmittelbefugnis der ersten Instanz kann aber Drittbeschwerden nicht ausschliessen. 3.3.2 Damit ist zu prüfen, ob sich die Nachteile, welche die Beschwerdeführerinnen 2–14 substantiiert geltend machen, unmittelbar aus dem Beschluss des Regierungsrats ergeben. Im vorliegenden Zusammenhang kann etwa auf BGE 122 II 382 E. 2c verwiesen werden, wo das Bundesgericht andeutete, dass der Kanton sich gegen die Verweigerung einer Bundessubvention an eine Gemeinde zur Wehr setzen könnte, wenn dies für ihn eine finanzielle Mehrbelastung zur Folge hätte. Am ehesten mit dem vorliegenden Fall kann folgender Entscheid verglichen werden: Das Verwaltungsgericht hat die Legitimation der Stadt Zürich zum Rekurs an den Regierungsrat gegen die Neuzuteilung der Gemeinde Thalwil zu anderen Spitalregionen bejaht, weil aufgrund des gesetzlichen Regelungsmechanismus sowie der Struktur der Spitalregion Zürich als erstellt gelten konnte, dass der Stadt Zürich als Trägerin zweier Stadtspitäler dadurch Mehreinnahmen entgingen. Zwar erachtete das Gericht die Beschwerdelegitimation der direkt betroffenen Gemeinde und weiterer Gemeinden zum Weiterzug des Regierungsratsbeschlusses als zweifelhaft; massgebend hierfür war aber vor allem die mangelnde Substantiierung der geltend gemachten Mehrkosten und nicht die fehlende Unmittelbarkeit des vorgebrachten Interesses (VGr, 31. Mai 2007, VB.2007.00024, E. 1.2.2 f., www.vgrzh.ch; vgl. als weitere Beispiele: VGr, 31. Mai 2007, VB.2007.00101, E. 1.2, www.vgrzh.ch; BGE 133 V 188 E. 4.3.3, 4.4 f., 125 V 339 E. 4, 123 V 113 E. 5b). 3.4 Nach § 24 PVG sind die Einnahmen

des Verkehrsverbundes insbesondere: Erträge aus dem Verbundtarif (lit. a), Leistungen des Bundes (lit. b), Entschädigungen von Dritten für Angebotserweiterungen (lit. c), Leistungen des Kantons und der Gemeinden zum Ausgleich der Kostenunterdeckung (lit. d) und Leistungen Dritter aus besonderen Vereinbarungen (lit. e). Laut § 26 Abs. 2 PVG wird eine Kostenunterdeckung des Verkehrsverbundes je zur Hälfte vom Staat und von den Gemeinden getragen, wobei sich die Aufteilung der Gemeindebeiträge nach § 27 PVG und der gestützt darauf erlassenen Kostenverteiler-Verordnung vom 14. Dezember 1988 (KoV; LS 740.6) richtet. Der Verkehrsrat setzt anhand des Fahrplans die Kostenanteile der Gemeinden fest, gemäss dem Kostenverteilschlüssel und dem abgerechneten Objektkredit, der Teil des vom Kantonsrat bewilligten Rahmenkredits ist (§ 19 Abs. 1 PVG; § 11 f. KoV). Der Kostenverteilschlüssel bestimmt sich nach dem Verkehrsangebot – d.h.: der Anzahl angerechneter Abfahrten – und der Steuerkraft (§ 27 PVG; §§ 1, 3–10 und 12 KoV), unter Berücksichtigung der Belastungsgrenzen für die einzelnen Gemeinden (§ 2 KoV).

3.5 Zu prüfen ist zunächst, ob sich die Legitimation der Beschwerdeführerinnen 2–14 aus der Spezialgesetzgebung ergibt. Vorauszuschicken ist, dass kein Anlass zur Annahme besteht, § 29 lit. c PVG (in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG e contrario) wolle den Gemeinden ein "abstraktes" Beschwerderecht gewähren, das unabhängig von konkreten schutzwürdigen Interessen ergriffen werden könnte.

3.5.1 Fraglich ist, ob die Gemeinden nach § 29 lit. c PVG nur zur Anfechtung der Kostenverteilung aufgrund des Kostenverteilschlüssels berechtigt sind, nicht aber zur Anfechtung von Anordnungen, mit denen die Höhe der zu verteilenden Kosten bestimmt wird. Dem Wortlaut der Bestimmung kann diese einschränkende Lesart jedenfalls nicht klar entnommen werden: Die Beschränkung des Rekurs- und Beschwerderechts auf Streitigkeiten über "Kostenanteile" schliesst nicht zwingend aus, dass nicht nur die Verteilung der Kosten, sondern auch deren Höhe Gegenstand eines Rechtsmittels bilden kann; die Höhe der Gesamtkosten bestimmt die Höhe der einzelnen Anteile, sodass auch diese im Streit liegen, wenn die Gesamtkosten streitig sind. Zudem sieht § 29 PVG ein Rechtsmittel nicht nur gegen Anordnungen bzw. Verfügungen, sondern allgemein "in Streitigkeiten" vor. Zwar dürfte diese Formulierung – sollte sie überhaupt bewusst gewählt worden sein – vor allem dem Umstand geschuldet sein, dass es sich bei den Anfechtungsobjekten nach lit. a und b nicht um Verfügungen handelt. Doch führt sie dazu, dass der Wortlaut von § 29 PVG auch die Anfechtung von Anordnungen zuliesse, welche die Kostenanteile der Gemeinden nicht direkt zum Gegenstand haben, sondern nur indirekt festlegen: In einer Streitigkeit über eine solche Anordnung ist eine Streitigkeit über Kostenanteile enthalten. Umgekehrt drängt sich eine so weite Auslegung von § 29 lit. c PVG aufgrund des Wortlauts auch nicht auf.

3.5.2 Für eine weite Auslegung von § 29 lit. c PVG könnte sprechen, dass den Gemeinden andernfalls der Rechtsweg gegen Entscheide abgeschnitten würde, welche sich auf die spätere Festlegung der Gemeindebeiträge nach § 26 Abs. 2 und § 27 PVG auswirken können. Dieses Argument hat jedoch wenig Gewicht, weil die allgemeinen Grundsätze zur Rechtsmittelbefugnis eine solch weitgehende Öffnung des Rechtswegs nicht fordern (vgl. hinten 3.6 zu § 21 lit. b VRG). Zudem hat der Gesetzgeber eine derartige Einschränkung des Rechtswegs jedenfalls insofern bewusst in Kauf genommen, als er die Beschwerde ans Verwaltungsgericht in den beiden – durchaus ebenfalls kostenrelevanten – Bereichen von § 29 lit. a und b PVG ausschloss (§ 43 Abs. 1 lit. m VRG). Auch die Festsetzung des Verbundtarifs nach § 17 Abs. 1 PVG kann mangels Verfügungsqualität des Tarifs bzw. spezieller gesetzlicher Regelung nicht mit Rechtsmitteln angefochten werden (RB 1990 Nr. 17). Sodann ist zu beachten, dass § 19 PVG (in Verbindung mit der Fahrplanverordnung vom 15. Oktober

1997 [LS 740.35] und der Kostenverteiler-Verordnung) den Einbezug der Gemeinden ins erstinstanzliche Verfahren bei der Festlegung des Verbundangebots und der Gemeindebeiträge aufgrund des Kostenverteilungsschlüssels regelt, während ein solcher Einbezug bei den übrigen kostenrelevanten Entscheidungen des ZVV nicht vorgesehen ist (abgesehen von der Anhörung vor der Tariffestsetzung nach § 17 Abs. 1 PVG). Wenn aber das Gesetz Mitwirkung und Rechtsmittelbefugnis in einer bestimmten Materie vorsieht, weist das Fehlen von Mitwirkungsmöglichkeiten bei den übrigen kostenrelevanten Beschlüssen des ZVV darauf hin, dass in diesen Bereichen auch keine Rechtsmittelbefugnis der Gemeinden vorgesehen ist. 3.5.3 Schliesslich ist davon auszugehen, dass aus der Bejahung der Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen 2–14 im vorliegenden Fall grundsätzlich die Rechtsmittellegitimation aller beteiligten Gemeinden gegen sämtliche Beschlüsse des ZVV oder des Regierungsrats im Rekursverfahren folgte, die sich aufgrund der Verpflichtung der Gemeinden zu Leistungen an eine Kostenunterdeckung finanziell auf diese auswirken. Die Annahme einer solchen Rechtsmittelbefugnis hätte überaus gewichtige Auswirkungen auf die Verfahrensabläufe im ZVV und demnach auch auf dessen Funktionieren – selbst unter Ausklammerung, insbesondere aber bei Beachtung der Parteirechte im erstinstanzlichen Verfahren. Eine derartige Rechtsmittellegitimation dürfte daher nur aufgrund einer unzweideutigen gesetzlichen Grundlage angenommen werden. Diese Voraussetzung trifft auf § 29 lit. c PVG (in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG) nicht zu. Die Beschwerdeführerinnen 2–14 können demnach aus der Spezialgesetzgebung im vorliegenden Fall keine Beschwerdebefugnis ableiten. Dies schliesst nicht aus, dass im Rahmen der Anfechtung von Kostenanteilen vorfrageweise die Höhe der Gesamtkosten gerügt werden dürfte. Inwieweit dies zulässig sein könnte, ergibt sich aus den allgemeinen prozessrechtlichen Grundsätzen und ist hier nicht zu vertiefen. 3.6 Ebenso wenig ergibt sich die Rechtsmittellegitimation der Beschwerdeführerinnen 2–14 aus § 21 lit. b VRG, denn der angefochtene Beschluss wirkt sich nur mittelbar auf die geltend gemachten finanziellen Interessen aus. 3.6.1 Zwar kann der notwendige Kausalzusammenhang zwischen angefochtenem Beschluss und Beeinträchtigung eines schutzwürdigen Interesses auch indirekt begründet werden. Im vorliegenden Fall stellt jedoch die Verpflichtung des Beschwerdeführers 1, die streitigen Annuitäten zu übernehmen, nur einen von mehreren Faktoren dar, aufgrund deren schliesslich der Kostenanteil der Beschwerdeführerinnen 2–14 in einer weiteren Verfügung (§ 19 Abs. 1 PVG) festgesetzt wird. So bestünde die gesetzliche Möglichkeit, die zusätzlichen Aufwendungen mit einer Erhöhung des Verbundtarifs aufzufangen – auch wenn dies aus politischen Gründen unrealistisch sein sollte. Sodann könnten diese Aufwendungen durch anderweitige Einsparungen kompensiert werden, selbst wenn dies unerwünscht erscheinen mag. Mit anderen Worten handelt es sich bei den im Streit liegenden Aufwendungen um einen einzelnen Rechnungsposten, der die Gesamtrechnung des Beschwerdeführers 1 nicht determiniert. Die anteilmässige Belastung der Gemeinden entspricht daher keinem Automatismus, sondern ergibt sich letztlich aus dem Entscheid des ZVV – und der beteiligten Behörden –, die Mehrkosten der von Kanton und Gemeinden zu tragenden Kostenunterdeckung zuzuschlagen. Es kann daher nicht von einer Präjudizierung der Gemeindebeiträge ausgegangen werden, die den Rechtsweg öffnen müsste. Dies unterscheidet den vorliegenden Fall auch von der Situation, die im Verwaltungsgerichtsentscheid vom 31. Mai 2007 (VB.2007.00024, E. 1.2.2, www.vgrzh.ch), zu beurteilen war, wo das Gericht anmerkte, dass der Regierungsrat die Rekurslegitimation der Stadt Zürich gegen die Zuteilung der Gemeinde Thalwil zu anderen Spitalregionen hatte bejahen dürfen. Die Stadt Zürich war – im Gegensatz zu den

Beschwerdeführerinnen 2–14 – nicht nur aufgrund eines Kostenverteilschlüssels, sondern auch als Trägerin zweier Stadtspitäler von diesem Beschluss betroffen. 3.6.2 Diese Überlegungen werden gestützt, wenn nach Sinn und Zweck von § 21 lit. b VRG gefragt wird. Die heutige Fassung der Bestimmung geht auf das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 zurück (vgl. OS 61, 194 und 213). Absicht des Gesetzgebers war nicht, jegliche finanziellen Interessen der Gemeinden als legitimationsbegründend anzuerkennen, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass laut Gesetzestext "insbesondere [...] besondere finanzielle Auswirkungen" zur Rechtsmittelerhebung berechtigen. Zwar werden damit keine expliziten qualitativen oder quantitativen Anforderungen aufgestellt, doch wird jedenfalls der Rechtsanwendung das Problem der Abgrenzung aufgegeben (VGr, 28. Januar 2008, VB.2007.00426, E. 1.3; vgl. auch Bertschi, S. 13). Anlass der Neufassung von § 21 lit. b VRG war die Absicht, betroffenen Gemeinden den Rechtsweg gegen die Verpflichtung zur Übernahme von Sonderschulungskosten offen zu halten (vgl. die Hinweise bei Bertschi, S. 12 Fn. 31 f.). Es erschiene stossend, wenn die Gemeinden im Gegensatz zu den jeweiligen Gegenparteien belastende Entscheide hinnehmen müssten (vgl. Weisung vom 9. Mai 2001 zum Volksschulgesetz, ABI 2001, 772, 796 ff., 859). Die Befugnis der Gemeinden zur Rechtsmittelerhebung zwecks Wahrung ihrer finanziellen Interessen steht somit im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Waffengleichheit und damit der Fairness im Prozess. 3.6.3 Im vorliegenden Fall liesse sich dieser Zusammenhang nicht herstellen. Vielmehr würde mit der Anerkennung der Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführerinnen 2–14 punktuell in die komplexen Funktionsmechanismen einer öffentlichen Anstalt eingegriffen, deren Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit und deren Aufwendungen in vielschichtigen Verfahren unter Mitwirkung kantonaler Behörden und der Gemeinden festgelegt werden. Würde sämtlichen Beteiligten, soweit sie über Rechtspersönlichkeit verfügen, in Bezug auf alle Beschlüsse von Organen des ZVV mit (spürbaren) finanziellen Auswirkungen die Rechtsmittellegitimation eingeräumt – was die Konsequenz einer Anerkennung der Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerinnen 2–14 wäre –, wäre mehr Fairness der Entscheidungsprozesse keineswegs die zwingende oder auch nur mutmassliche Folge. Es ist vielmehr in erster Linie Sache des Gesetzgebers, für faire Mitwirkung aller Beteiligter bei der Kostenregelung für die gemeinsame Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Kanton und Gemeinden oder in Lastenausgleichssystemen zu sorgen (vgl. zu Letzteren Art. 128 Abs. 2 KV und dazu Ulrich Hubler, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 128 N. 21 ff.). Diese Forderung ist im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr verwirklicht, indem den Gemeinden verschiedene Entscheidungs-, Mitwirkungs-, Anhörungs- und Informationsrechte eingeräumt werden (vgl. § 17 Abs. 1 und § 19 PVG sowie die Fahrplanverordnung und die Kostenverteiler-Verordnung), indem eine Vertretung der Gemeinden im Verkehrsrat vorgesehen ist (§ 14 Abs. 1 PVG) und indem ihnen neben der allgemeinen Rechtsmittelbefugnis in einigen bestimmten Fällen ausdrücklich der Rechtsweg geöffnet wird (§ 29 PVG [in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. m VRG]). Schliesslich erfordert die Waffengleichheit nicht die Gleichstellung der Beschwerdeführerinnen 2–14 mit der Beschwerdegegnerin im Verwaltungsprozess, da Letztere direkt betroffene Adressatin der erstinstanzlichen Verfügung ist, während Erstere nur mittelbare finanzielle Auswirkungen dieses Entscheids zu tragen haben. 3.7 Das Bundesrecht fordert die Befugnis der Beschwerdeführerinnen 2–14 zur Rechtsmittelerhebung ebenfalls nicht (vgl. vorn 3.2). Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 2–14 ist daher mangels eines genügend

direkten Interesses nicht einzutreten. Ob ihnen auch die formelle Beschwer fehlt, braucht unter diesen Umständen nicht geprüft zu werden. 4.

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