

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00339 vom 26. Oktober 2006**

ZH Verwaltungsgericht, 2006-10-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2009.00339](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00339)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00339 du 26 octobre 2006

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00339 del 26 ottobre 2006

## **Regeste**

Staatsbeitrag | Staatsbeitragskürzung Beim streitbetroffenen Staatsbeitrag handelt es sich um einen gesetzlich beanspruchbaren Kostenanteil. Der Beschwerdeführer - ein Zweckverband - ist von der Kürzung des Staatsbeitrags unmittelbar betroffen, womit er zur Rechtsmittelergreifung legitimiert ist (E. 1.3). Dem Wortlaut nach haben die Behörden gemäss § 10 Abs. 4 StaatsbeitragsG keinen Spielraum beim Entscheid, ob überhaupt eine Kürzung vorzunehmen ist (E. 2.1). Verfahrensordnung bei der Leistung von Staatsbeiträgen für Investitionen (E. 2.2). Der Beschwerdeführer hätte noch vor Erlass der Verfügung Gelegenheit gehabt, Stellung zur angekündigten Beitragskürzung zu nehmen. Das rechtliche Gehör wurde gewahrt (E. 4.2). Die Gesundheitsdirektion verfügt über die Kompetenz festzulegen, welche Unterlagen die Gesuchsteller für ihre Staatsbeitragsgesuche einzureichen haben (vgl. § 12 VSK). Dass sie sich nach jahrelanger Behandlung von Einzelprojekten wieder einmal einen Gesamtüberblick verschaffen wollte und dementsprechend vom Beschwerdeführer umfassendere Unterlagen für eine neue Etappe verlangt hat, ist nachvollziehbar und liegt in ihrem Ermessen. Der Beschwerdeführer durfte nicht annehmen, dass er im Rahmen einer derart grossen Sanierung und Erweiterung des Spitals über Jahre hinweg einzelne Projekte eingeben könne. Der Beschwerdegegner hat nicht gegen Treu und Glauben verstossen (E. 5.3). Es ist anzunehmen, dass die dringenden baulichen Massnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs vorhersehbar waren und eine rechtzeitige Gesuchseinreichung möglich gewesen wäre. Indem der Beschwerdeführer ohne die Zusicherung des Staatsbeitrags Aufträge erteilte, handelte er auf eigene Gefahr (E. 5.5). Eine Kürzung des Staatsbeitrags ist vorliegend rechtlich haltbar (E. 5.7). Die vorgenommene Kürzung in der Höhe von 20 % erweist sich als gerade noch verhältnismässig und jedenfalls im Rahmen des dem Regierungsrat zustehenden Ermessensspielraums liegend (E. 6). Abweisung.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Abteilung VB.2009.00339 Entscheid der 4. Kammer vom 10. Februar 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtsssekretärin Sandra Wintsch. In Sachen Spitalverband Bülach, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Staat Zürich, vertreten durch den Regierungsrat des Kantons Zürich, dieser vertreten durch die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Staatsbeitrag, hat sich ergeben: I. A. Im Rahmen der Krankenhausplanung 1991 wurde das Spital Bülach als regionales Schwerpunktspital mit Leistungsauftrag "Erweiterte Grundversorgung" eingestuft. Es befindet sich des Weiteren auf der Zürcher Spitalliste 2001. 1992/93 wurde

eine Gesamtplanung erarbeitet, welche ergab, dass das Spital langfristig mit einem Investitionsvolumen in der Grössenordnung von Fr. 90'000'000.- saniert und erweitert werden müsse. Die Sanierung und Erweiterung des Spitals sollte in mehreren Etappen durchgeführt werden. Die erste Etappe erfasste im Wesentlichen den Neubau des Bettenhauses Ost sowie des Betriebsgebäudes. Der Regierungsrat genehmigte das Raumprogramm dieser Etappe mit Beschluss Nr. 1466/1999. In der Folge genehmigte er das Ausführungsprojekt für die erste Etappe mit beitragsberechtigten Kosten von Fr. 52'404'000.- und gewährte einen Staatsbeitrag von höchstens Fr. 29'346'240.- (RRB Nr. 212/2002). Sodann genehmigte der Regierungsrat das Vorprojekt und Raumprogramm der zweiten Etappe mit Beschluss Nr. 708/2003. Entsprechend einer Eingabe des Spitals wurde festgehalten, dass Teile des Behandlungstrakts nicht wie ursprünglich geplant in der zweiten Etappe behandelt werden sollten, sondern erst in einer dritten Etappe, die frühestens 2012 in Angriff genommen werden sollte. Zudem wurde es als sinnvoll erachtet, das in Etappe I erstellte Bettenhaus Ost um ein Geschoss zu erhöhen. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 1330/2004 wurde das Projekt (Aufstockung des Bettenhauses Ost) genehmigt. Die weiteren Massnahmen der zweiten Etappe wurden mit RRB Nr. 1312/2005 bewilligt. Bei Investitionskosten von Fr. 24'622'000.- sicherte der Kanton dem Spital einen Staatsbeitrag von Fr. 13'788'320.- zu. B. Am 14. Juli 2008 stellte der Spitalverband Bülach ein Gesuch betreffend "Vorgezogene Massnahmen der Kreditetappe X", welches in Antrag A und Antrag B aufgeteilt wurde. Der Regierungsrat genehmigte das Projekt "Vorgezogene Massnahmen Etappe X" mit Beschluss vom 13. Mai 2009. Bei einem Beitragssatz von 56 % und beitragsberechtigten Kosten von Fr. 5'877'000.- ergab sich ein Kostenanteil von Fr. 3'291'120.-. Weil aber das Spital Teile des Massnahmepakets umgesetzt hatte, ohne die Zusicherung des Staatsbeitrags abzuwarten, kürzte der Regierungsrat den Staatsbeitrag auf den bereits verwirklichten Teilen des Massnahmepakets um 20 % bzw. Fr. 288'736.- und sicherte einen Kostenanteil von höchstens Fr. 3'002'384.- zu (Ziffer II des Beschlusses). Der Staatsbeitrag wurde unter dem Vorbehalt einer späteren Änderung der kantonalen Spitalfinanzierungsbestimmungen ausgerichtet. Ziffer III des Beschlusses hielt fest, dass die Ausgaben zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, somatische Akutversorgung und Rehabilitation, gehe. Des Weiteren wurde in Ziffer IV des Beschlusses die Beschränkung der Zweckbindung des Staatsbeitrages auf 20 Jahre aufgehoben. II. Dagegen liess der Spitalverband Bülach am 18. Juni 2009 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben mit folgendem Antrag: "1. Ziff. II der Beschlusses des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 13. Mai 2009 sei aufzuheben und es sei der Beschwerdegegner zu verpflichten, gestützt auf den gültigen Beitragssatz von 56 Prozent dem Beschwerdeführer den ungekürzten Kostenanteil der beitragsberechtigten Kosten von CHF 5'877'000.- (Kostenstand 1. April 2006) in der Höhe von insgesamt CHF 3'291'120.- zu entrichten. 2. Es sei ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners." Der Staat Zürich, vertreten durch den Regierungsrat, dieser wiederum vertreten durch die Gesundheitsdirektion, schloss mit Beschwerdeantwort vom 5./6. Oktober 2009 auf Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Spitalverbands Bülach; ausserdem sei kein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach den §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig. 1.2 Die Streitsache weist einen Streitwert von Fr. 288'736.- auf, weshalb der

Entscheid durch die Kammer zu fällen ist (§ 38 Abs. 1 und 2 VRG). Die einzelrichterliche Behandlung ist sodann ausgeschlossen, wenn wie vorliegend Entscheide des Regierungsrats angefochten sind (§ 38 Abs. 3 Satz 2 VRG). 1.3 Näher zu untersuchen ist, ob der Beschwerdeführer zur Beschwerde legitimiert ist: 35 politische Gemeinden bilden den Spitalverband Bülach, einen Zweckverband im Sinn von § 7 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1). Der Beschwerdeführer ist als kommunaler Zweckverband eine öffentlichrechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 1 f. der Zweckverbandsstatuten des Spitalverbands Bülach, in Kraft seit 11. Januar 2006) und damit gemäss § 70 in Verbindung mit § 21 lit. b VRG zur Wahrung der von ihm vertretenen schutzwürdigen Interessen zur Beschwerde berechtigt (ausführlich dazu Martin Bertschi, Die Beschwerdebefugnis der Gemeinden im Zürcher Verwaltungsprozess, in: Peter Breitschmid u.a. [Hrsg.], Grundfragen der juristischen Person, Festschrift für Hans Michael Riemer zum 65. Geburtstag, Bern 2007, S. 8 ff.; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 61 ff.). Gemäss dem nach wie vor geltenden § 40 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 (Weitergeltung gemäss § 64 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007, LS 810.1 [vgl. dortigen Anhang]) leistet der Staat Kostenanteile an die Investitionen und den Betrieb der den Bedürfnissen der Bevölkerung dienenden Krankenhäuser. Beim streitbetroffenen Staatsbeitrag handelt es sich damit um einen gesetzlich beanspruchbaren Kostenanteil im Sinn von § 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2). Der Beschwerdeführer ist von der Kürzung des Staatsbeitrags unmittelbar betroffen, womit er zur Rechtsmittelergreifung legitimiert ist. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten. 1.4 Der Beschwerdeführer verlangt die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels und begründet dies mit der allfälligen Nachreichung weiterer Beweismittel, sollten verschiedene Angaben in der Beschwerde seitens des Beschwerdegegners bestritten werden. Unter Vorbehalt der Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) steht der Entscheid, ob ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet wird, im Ermessen des Verwaltungsgerichts (vgl. Art. 58 Satz 2 VRG). Das Gericht übt – nicht zuletzt im Interesse speditiver Verfahrensabwicklung – dabei Zurückhaltung (Kölz/Bosshart/Röhl, § 58 N. 9). Beantragt der Beschwerdeführer wie hier die Replikmöglichkeit schon in der Beschwerdeschrift, ist dies verfrüht, da eine Beschwerdeergänzung mittels Replik nach abgelaufener Beschwerdefrist nur insoweit statthaft ist, als aufgrund der Beschwerdeantwort Anlass dazu besteht (vgl. BGE 132 I 42 E. 3.3.4). Namentlich darf der zweite Schriftenwechsel nicht dazu dienen, Darlegungen nachzuholen, die schon in der Beschwerdeschrift hätten vorgebracht werden können (Kölz/Bosshart/Röhl, § 58 N. 9 f. und 12 mit Hinweisen). Sodann hätte der Beschwerdeführer vorliegend aufgrund der ihm zugestellten Beschwerdeantwort auch mit Blick auf die neuere Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) ausreichend Gelegenheit gehabt, sich dazu äussern (vgl. zur genannten Rechtsprechung BGE 133 I 100 E. 4.8 mit Hinweisen, 132 I 42 E. 3.3.4; RB 2006 Nr. 22). Ein zweiter Schriftenwechsel ist demnach nicht anzuordnen. 2. 2.1 § 15 der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 (VSK, LS 813.21) hält fest, dass mit dem Bau erst begonnen werden soll, wenn das Projekt samt Kostenvoranschlag vom Regierungsrat genehmigt und der Staatsbeitrag zugesichert ist (Abs. 1). Bei Verstoss gegen diese Vorschrift kann der Staatsbeitrag gekürzt oder verweigert werden (§ 15 Abs. 2 VSK). Bei § 15 Abs. 2 VSK handelt es sich um eine

Kann-Bestimmung; die zuständige Behörde verfügt demnach über Entschliessungsermessen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 431). Dies steht im Gegensatz zu § 10 Abs. 4 StaatsbeitragsG: Gemäss dieser Bestimmung werden Staatsbeiträge für Investitionen gekürzt, wenn der Gesuchsteller vor der Zusicherung finanzielle Verpflichtungen ohne Ermächtigung der für den Entscheid zuständigen Stelle eingegangen ist. Dem Wortlaut nach haben die Behörden keinen Spielraum beim Entscheid, ob überhaupt eine Kürzung vorzunehmen ist. Im Verhältnis zu § 10 Abs. 4 StaatsbeitragsG ist § 15 VSK zwar die spezielle Regelung. Das Staatsbeitragsgesetz geht aber als höherrangiges und neueres Gesetz vor. 2.2 § 15 VSK und § 10 Abs. 4 StaatsbeitragsG nehmen Bezug auf die Verfahrensordnung: Demnach setzt die Leistung von Staatsbeiträgen voraus, dass der Gesuchsteller ein schriftliches Gesuch mit den erforderlichen Unterlagen gestellt hat, in der Lage ist, die Auflagen zu erfüllen und zumutbare Eigenleistungen erbringt (§ 9 StaatsbeitragsG). Bei Neu- und Erweiterungsbauten sind der Gesundheitsdirektion vor Beginn der Projektierungsarbeiten ein Raumprogramm der vorgesehenen Bauten zur Genehmigung einzureichen, vor der Ausarbeitung von Bauplänen ein Situationsplan und allgemeine Planskizzen mit einer Schätzung der Baukosten (§ 10 VSK). § 11 Abs. 1 VSK legt fest, dass die Projekte vor Baubeginn einzureichen sind und von einem Kostenvoranschlag begleitet sein müssen. Die Projekte unterliegen dann der Genehmigung des Regierungsrats, der auf Antrag der Gesundheits- und der Baudirektion beschliesst (§ 11 Abs. 2 Satz 1 VSK). Gleichzeitig mit der Projektgenehmigung wird der Staatsbeitrag zugesichert (§ 11 Abs. 3 Satz 1 VSK). Dabei bestimmt die Gesundheitsdirektion die Anforderungen, denen die in den §§ 10 f. VSK genannten Unterlagen zu entsprechen haben (§ 12 VSK). Nachträgliche kleine Projektänderungen, die ohne Überschreitung des Kostenvoranschlags ausgeführt werden können, sind der Gesundheitsdirektion vorgängig zu melden (§ 17 Abs. 1 VSK). Nachträgliche wesentliche Projektänderungen bedürfen, auch wenn sie keine Mehrkosten verursachen, der Genehmigung des Regierungsrats (vgl. § 17 Abs. 2 VSK). Auch für Überschreitungen des Kostenvoranschlags ist ein entsprechendes Gesuch zu stellen (§ 18 Abs. 1 VSK). Werden die Mehrkosten verursachenden Arbeiten ausgeführt, bevor das Gesuch bewilligt ist, geschieht dies auf eigene Gefahr (Abs. 2). Der Staatsbeitrag wird erst nach Abnahme der Rechnung von der Gesundheitsdirektion ausbezahlt. Diese bestimmt die Anforderungen, denen die Bauabrechnung zu entsprechen hat, und die Unterlagen, die mit ihr einzureichen sind (§ 19 VSK).

2.3 Die Behörden haben sich weiter an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien, namentlich dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Gebot von Treu und Glauben und dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu orientieren (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 74, 80; vgl. ferner Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 441). Der Beschwerdeführer als öffentlichrechtliche Körperschaft kann sich ebenfalls auf die rechtsstaatlichen Grundsätze berufen; als Strukturprinzipien der gesamten Rechtsordnung sind sie von allgemeiner Tragweite und stehen – etwa im Gegensatz zu den Freiheitsrechten – nicht nur Privaten, sondern auch Hoheitsträgern zu (vgl. dazu Yvo Hangartner, Verfassungsmässige Rechte juristischer Personen des öffentlichen Rechts, in: Festschrift für Ulrich Häfelin, Zürich 1989, S. 111 ff., 118 ff.). Gemäss Art. 5 Abs. 3 BV handeln staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben. Diese Verpflichtung gilt auch im Verhältnis zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts, mithin im hier interessierenden Verhältnis zwischen dem Kanton und einem Zweckverband (vgl. Claude Rouiller, Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi, in: Verfassungsrecht der

Schweiz, Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 677 ff., 686 Rz. 20 mit Hinweisen). 3. 3.1 Am 14. Juli 2008 reichte der Beschwerdeführer einen Antrag A über Fr. 2'578'000.- ein, welcher vorgezogene Massnahmen der Kreditetappe X für das Jahr 2007 beinhaltete. Unbestritten ist, dass es sich dabei um Massnahmen handelte, welche bis Ende 2007 bereits realisiert worden waren ohne vorgängige Genehmigung der Gesundheitsdirektion bzw. des Beschwerdegegners. Gleichzeitig stellte der Beschwerdeführer der Gesundheitsdirektion einen Antrag B, welcher ebenfalls vorgezogene Massnahmen aus der Kreditetappe X im Umfang von Fr. 3'299'000.- beinhaltete, welche in den Jahren 2008 und 2009 zu realisieren waren. Der Beschwerdegegner genehmigte den beantragten Gesamtbetrag der dringlichen Massnahmen aus der Kreditetappe X von Fr. 5'877'000.- mit Beschluss vom 13. Mai 2009, wobei er Antrag B ungekürzt liess, bei Antrag A jedoch den Staatsbeitrag gestützt auf § 15 VSK um 20 % kürzte. 3.2 Die Beschwerde macht geltend, der Beschwerdegegner verhalte sich treuwidrig, wenn er bzw. die Gesundheitsdirektion einerseits durch zwei Systemwechsel das Bewilligungsprozedere erheblich erschwert, durch einen dritten Systemwechsel implizit und durch Ausführungen im angefochtenen Beschluss explizit die unaufschiebbare Dringlichkeit der Massnahmen insgesamt anerkannt habe und andererseits diese bereits ausgeführten Arbeiten mit einer Kürzung des Staatsbeitrages bestrafe, zumal die vorgezogenen Ausführungen einzig darauf abgezielt hätten, den Betrieb aufrechtzuerhalten und Mehrkosten durch eine zu späte Sanierung zu vermeiden. Der Beschwerdeführer sei durch Art. 122 Abs. 2 der der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) und verschiedene gesetzliche Bestimmungen zu sparsamer Aufgabenerfüllung und wirtschaftlicher Betriebsführung verpflichtet. Eine andere Entscheidung als diejenige des Beschwerdeführers hätte als Verstoß gegen diese Prinzipien qualifiziert und sanktioniert werden können. Des Weiteren habe die Gesundheitsdirektion angeordnet, dass künftig keine ihrer Sachbearbeiter mehr in den spitalinternen Gremien Einsitz haben dürften. Die Folgen der Verhinderung des Informationsaustausches habe deshalb nicht der Beschwerdeführer zu tragen. Das Verhalten der Gesundheitsdirektion sei ein Verstoß gegen Treu und Glauben und dem Beschwerdegegner anzurechnen. 3.3 Die Beschwerdeantwort bestreitet, dass Systemwechsel vorgenommen worden seien. Vielmehr seien die beantragten Massnahmen im Zusammenhang der Gesamtsanierung des Spitals zu sehen, einer Gesamtsanierung, bei der der Beschwerdeführer immer wieder zusätzliche Projekte und Baumassnahmen eingegeben habe und bei der Baumassnahmen verschiedener Etappen teilweise gleichzeitig realisiert worden seien, wodurch die Übersicht und Kontrolle betreffend die sich über mehr als 15 Jahre erstreckenden Arbeiten nicht mehr gegeben gewesen sei. Nachdem die Gesundheitsdirektion ein Gesuch des Beschwerdeführers um zusätzliche Staatsbeiträge in der Höhe von Fr. 8'625'000.- mit Schreiben vom 15. August 2002 abgelehnt habe, weil die beantragten Massnahmen eigentlich zur Etappe I gehört hätten, sei sie im Herbst 2006 gezwungen gewesen, einen Marschhalt zu verfügen und vom Beschwerdeführer eine Gesamtsicht zu verlangen. Während der Etappe I habe die Gesundheitsdirektion die Gesuche des Beschwerdeführers einzeln behandelt und (in der Regel) genehmigt. Selbstredend könne daraus nicht geschlossen werden, dass auch in Zukunft sämtliche Anträge genehmigt würden. Auch ein Kreditantrag von Fr. 1'300'000.- für die Sanierung des 1. Obergeschosses des Bettenhauses West vom 2. Juni 2006 habe die Gesundheitsdirektion veranlasst, vom Beschwerdeführer eine Gesamtsicht über die Kosten und Baumassnahmen zu verlangen. Sie habe damit Klarheit darüber bekommen wollen, welche weiteren Baumassnahmen notwendig sein würden und wie der Bezug zu den Kosten

der Gesamtsanierung (ursprüngliches Projekt) aussehe. Die Tatsache, dass der Beschwerdeführer viel Zeit benötigt habe, um die Etappe X und die Gesamtübersicht zu erstellen, zeige, dass er bis dahin von Fall zu Fall vorgegangen sei und keinen Überblick mehr gehabt habe. Er scheine der irrigen Meinung gewesen zu sein, er könne auf dem von ihm gewählten Weg weiterfahren, ohne auf die Gesundheitsdirektion Rücksicht nehmen zu müssen. Dies werde dadurch illustriert, dass der Beschwerdeführer nur etwas mehr als einen Monat nach Einreichung seines Staatsbeitragsgesuchs Aufträge über mehr als eine halbe Million Franken erteilt habe. Sämtliche Ursachen der Verzögerung habe der Beschwerdeführer selbst gesetzt und sie könnten nicht der Gesundheitsdirektion angelastet werden.

#### **E. 4.1**

Zunächst ist zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer vor Erlass der angefochtenen Verfügung das rechtliche Gehör gewährt worden ist. Den Betroffenen ist in der Regel vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren, d.h. bevor eine belastende Anordnung zu ihrem Nachteil ergeht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 18; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1680; vgl. auch RB 1992 Nr. 16).

#### **E. 4.2**

Wann genau der Beschwerdeführer darüber informiert wurde, dass der Beschwerdegegner den Staatsbeitrag für das Massnahmepaket A des Gesuchs vom 14. Juli 2008 kürzen wolle, lässt sich aufgrund der Akten nicht feststellen. Aktenkundig ist jedoch ein E-Mail der Gesundheitsdirektion vom 22. Oktober 2008 an den Präsidenten der Baukommission des Spitals Bülach, worin "bestätigt" wurde, dass die Abteilung Planung und Investitionen (der Gesundheitsdirektion) beabsichtige, das Gesuch vom 14. Juli 2008 in den nächsten Wochen dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen, wobei am Staatsbeitrag für das bereits ausgeführte Massnahmenpaket A "entsprechend unserem Vorgehen im Fall 'Sanierung 1. OG West' ein Abzug von 20 % vorgenommen wird". Der Beschwerdegegner räumte dem Beschwerdeführer im Rahmen dieses E-Mails zwar nicht explizit das rechtliche Gehör ein, indem er ihn etwa zur Stellungnahme dazu aufforderte. Es kann aber nicht in Abrede gestellt werden, dass der Beschwerdeführer noch vor der erst am 13. Mai 2009 erlassenen Verfügung Gelegenheit gehabt hätte, Stellung zur angekündigten Beitragskürzung zu nehmen. Ausserdem konnte sich der Beschwerdeführer im Rahmen seines Gesuchs ausführlich dazu äussern, weshalb er die beantragten Massnahmen vorgezogen habe (Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 26 und 44). Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers wurde demnach gewährt.

#### **E. 5.1**

Die Gesundheitsdirektion hat im Juni 2002 die staatsbeitragsberechtigten Krankenhäuser darüber informiert, dass sie in der Regel keine Vertretungen mehr in die Planungsausschüsse und Baukommissionen der Spitäler entsenden werde, und begründete dies im Wesentlichen mit der Entflechtung der beiden Parteien "Trägerschaft/Betrieb" und "Subventionsbehörde". Sie wies darauf hin, dass diese Gremien zwar wichtig für den Informationsaustausch sein könnten. Die Verantwortung für eine sachgerechte Planung und Ausführung der Investitionsprojekte liege aber bei den Spitalträgern. Dazu zähle insbesondere, dass diese bei wesentlichen Projektmeilensteinen und auch bei relevanten Veränderungen der Projektsituation die Gesundheitsdirektion informierten und in die Entscheidungsfindung einbezögen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gesundheitsdirektion

mit dieser Massnahme gegen Treu und Glauben verstossen haben sollte. Das Verfahren bezüglich eines Staatsbeitragsgesuchs ist gesetzlich klar geregelt. Ebenso unmissverständlich wird festgehalten, dass mit dem Bau erst begonnen werden soll, wenn das Projekt samt Kostenvoranschlag vom Regierungsrat genehmigt und der Staatsbeitrag zugesichert ist, ansonsten mit einer Kürzung des Staatsbeitrages zu rechnen ist. Diese Bestimmungen hat der Beschwerdeführer unabhängig davon einzuhalten, wer in den Baukommissionen Einsitz hat und wie das Zusammenwirken zwischen Gesundheitsdirektion, Spitalleitung, Verwaltungsrat des Spitalverbandes und Trägerschaftsgemeinden ist. Als Gesuchsteller liegt es in der Verantwortung des Beschwerdeführers, die Projekte so zu planen, dass die Gesuche rechtzeitig eingereicht werden können.

## **E. 5.2**

Am 2. Juli 2002 beantragte der Beschwerdeführer die Ausrichtung eines Staatsbeitrages für zwölf bauliche und technische Massnahmen mit Gesamtkosten von Fr. 8'625'000.-. Die Gesundheitsdirektion verlangte daraufhin mit Schreiben vom 15. August 2002, die Staatsbeitragsgesuche für die Vorhaben einzeln zum jeweils aktuellen Zeitpunkt einzureichen. Der Staatsbeitrag könne nicht global für alle Vorhaben zusammen gesprochen werden, da die Einheit der Materie nicht gegeben sei. Aufgrund des Schreibens vom 15. August 2002 stellte der Beschwerdeführer in der Folge bis September 2006 Einzelgesuche für Ersatzinvestitionen, welche nach unbestritten gebliebenen Ausführungen der Beschwerde in durchschnittlich weniger als drei Monaten von der Gesundheitsdirektion bearbeitet wurden. Am 2. Juni 2006 reichte der Beschwerdeführer einen Antrag für die Sanierung des Bettentraktes B1 im Betrag von Fr. 1'300'000.- ein. Mit E-Mail vom 28. September 2006 teilte die Gesundheitsdirektion dem Beschwerdeführer mit, dass die Realisierung des Vorhabens trotz der zum Teil überhöhten Preise angesichts der Dringlichkeit akzeptiert und ein Antrag zuhanden des Regierungsrats formuliert würde. Der Beschwerdeführer werde ausserdem verpflichtet, sämtliche nötigen Sanierungs- und Ergänzungsarbeiten in einer "Bauetappe X" zusammenzufassen und der Gesundheitsdirektion mit Kostenvoranschlag vorzulegen. Gleichzeitig solle der ursprünglich vorgesehene Kreditantrag für die Bauetappe III mit einer Kostenschätzung über sämtliche notwendigen Arbeiten vorgelegt werden. Die Kosten der laufenden Gesamtanierung seien überdies dem überarbeiteten Wettbewerbs-Projekt gegenüberzustellen. Für die Genehmigung weiterer gebäudebezogener Anträge müssten die genannten Unterlagen vorliegen. Die Gesundheitsdirektion präzisierte ihre Forderungen etwa mit E-Mail vom 20. November 2006 und einem "Feedback zum Entwurf 'Vergleich der Gesamtkosten mit der Gesamtplanung 93'" vom 1. März 2007. Am 10. April 2007 reichte der Beschwerdeführer der Gesundheitsdirektion das Staatsbeitragsgesuch für die "Kreditetappe X" über Fr. 25'350'000.- ein. Am 11. Juni 2007 wurde ein Vergleich der Gesamtkosten mit der Gesamtplanung 1992/93 eingereicht. Die Beschwerde macht geltend, dass trotz allen Bemühungen und Gesprächen die Bewilligung der Ersatzinvestitionen nicht erfolgte, weshalb der Beschwerdeführer den dringenden Teil der mit Kreditetappe X geplanten Investitionen ausgelöst habe und Aufträge ohne vorgängige Genehmigung der Gesundheitsdirektion bzw. des Beschwerdegegners vergeben worden seien, um den Betrieb weiterhin aufrechtzuerhalten. Laut Beschwerdeschrift wurden zwischen dem 15. Mai und dem 23. Oktober 2007 verschiedene Aufträge ohne Genehmigung erteilt. Am 14. Juli 2008 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch betreffend die vorgezogenen Massnahmen der Kreditetappe X. Antrag A des Gesuchs beinhaltete Massnahmen, die bereits bis Ende 2007

ohne vorgängige Genehmigung des Beschwerdegegners realisiert worden waren.

### **E. 5.3**

Wie bereits dargelegt (oben 2.2), verfügt die Gesundheitsdirektion über die Kompetenz festzulegen, welche Unterlagen die Gesuchsteller für ihre Staatsbeitragsgesuche einzureichen haben (vgl. § 12 VSK). Dass sie sich nach jahrelanger Behandlung von Einzelprojekten im Herbst 2006 wieder einmal einen Gesamtüberblick verschaffen wollte und dementsprechend vom Beschwerdeführer umfassendere Unterlagen für eine neue "Etappe X" verlangt hat, ist nachvollziehbar und liegt in ihrem Ermessen. Der Beschwerdeführer durfte nicht annehmen, dass er im Rahmen einer derart grossen Sanierung und Erweiterung des Spitals über Jahre hinweg einzelne Projekte eingeben könne. Die von der Beschwerde als "Systemwechsel" bezeichneten Vorgänge können demnach nicht als Verstoß gegen Treu und Glauben gewertet werden.

### **E. 5.4**

Der Beschwerdeführer durfte auch nicht darauf vertrauen, dass ein umfassenderes Gesuch für eine neue Etappe von der Gesundheitsdirektion in einer ebenso kurzen Zeitspanne wie ein Gesuch für ein Einzelprojekt bearbeitet würde, zumal er für die Einreichung dieser Unterlagen ebenso mehr Zeit beanspruchte als für die Einreichung eines einzelnen Projekts.

### **E. 5.5**

Das Gesuch vom 10. April 2007 enthielt Massnahmen, welche laut Beschwerde der unmittelbaren Aufrechterhaltung des Betriebs dienten. Dies musste dem Beschwerdeführer wohl bereits bei Gesuchseinreichung bekannt gewesen sein, denn nicht einmal einen Monat später vergab er ohne Genehmigung Aufträge in der Höhe von insgesamt Fr. 649'305.-. Die Beschwerde begründet dies mit der Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 122 Abs. 2 KV). In Art. 122 Abs. 2 KV als erstes genannt wird der Grundsatz der Gesetzmässigkeit. Im Verhältnis zu den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit geht das Gesetzmässigkeitsprinzip vor (Ulrich Hubler/Michael Beusch in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 122 N. 15 mit Hinweisen). Gesetzlich ist klar vorgegeben, dass erst dann finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, wenn der entsprechende Staatsbeitrag zugesichert ist. Dem Beschwerdeführer ist zwar zugute zu halten, dass er sich bei der Gesuchseinreichung bezüglich der Anforderungen an die Unterlagen an die von der Gesundheitsdirektion gemachten Vorgaben hielt. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb er die Gesundheitsdirektion nicht früher informieren und entsprechend um Staatsbeiträge ersuchen konnte, zumal es sich bei den fraglichen baulichen Massnahmen gemäss den Ausführungen in der Beschwerde um dringende Massnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs handelte. Es ist anzunehmen, dass solche Massnahmen vorhersehbar waren und eine rechtzeitige Gesuchseinreichung möglich gewesen wäre. Gemäss den gesetzlichen Verfahrensvorschriften wäre geboten gewesen, die Zusicherung des Staatsbeitrags abzuwarten. Selbst nachträgliche kleine Projektänderungen, die ohne Überschreitung des Kostenvoranschlags ausgeführt werden können, sind der Gesundheitsdirektion vorgängig zu melden (§ 17 Abs. 1 VSK). Der Beschwerdeführer ist als Gesuchsteller dafür verantwortlich, vorausschauend zu planen und rechtzeitig die nötigen Genehmigungen einzuholen. Unabhängig davon, dass die Gesundheitsdirektion ab dem Sommer 2006 versuchte, einen Überblick über die Gesamtsanierung zu erhalten, war es Sache des Beschwerdeführers, die einzelnen Projekte bezüglich ihrer Dringlichkeit im

Auge zu behalten und entsprechend die Gesuche um Staatsbeiträge einzureichen. Indem der Beschwerdeführer ohne die Zusicherung des Staatsbeitrags Aufträge erteilte, handelte er auf eigene Gefahr.

#### **E. 5.6**

Das Verwaltungsgericht hat im Zusammenhang mit Staatsbeitragskürzungen gemäss § 10 Abs. 4 StaatsbeitragsG festgestellt, dass eine Kürzung mangels vorgängiger Genehmigung nicht zwingend davon abhängt, dass das Projekt ganz oder teilweise nicht genehmigt worden wäre. Diese Auslegung erscheine deswegen als sinnvoll, weil im Einzelfall der Nachweis schwer fallen dürfte, dass die Missachtung von Verfahrensvorschriften einen "Schaden" in diesem Sinn verursacht habe. Es leuchte ein, dass die Einhaltung der Verfahrensvorschriften den Staat davor bewahre, ungerechtfertigte Zahlungen zu leisten; insofern verfolge § 10 Abs. 4 StaatsbeitragsG generalpräventive Zwecke (RB 1992 Nr. 16). Das Gleiche hat im vorliegenden Fall zu gelten. Die Gesundheitsdirektion hätte, wäre sie rechtzeitig um Genehmigung ersucht worden, die Möglichkeit gehabt, die Offerten auf ihre Realisierbarkeit zu überprüfen und dementsprechend angemessen im kantonalen Gesamtinteresse darauf zu reagieren. Der Regierungsrat hat auf Antrag der Gesundheits- und Baudirektion insbesondere die Zweckmässigkeit, die Ausgestaltung und die Wirtschaftlichkeit der projektierten Bauten sowie den Voranschlag zu prüfen (§ 11 Abs. 2 VSK). Eine solche Prüfung ist nur bei vorgängiger Gesuchsstellung möglich. Diese Verfahrensordnung dient insbesondere auch den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Indem das in der Sache nicht gleichermassen unbefangene Spital Bülach diesen Entscheid in eigener Verantwortung und ohne Rücksprache traf, verhinderte es eine unvoreingenommene Prüfung, welche sich nachträglich nicht mehr vornehmen lässt.

#### **E. 5.7**

Zusammengefasst ergibt sich, dass dem Beschwerdegegner kein treuwidriges Verhalten angelastet werden kann. Eine Kürzung des Staatsbeitrags ist vorliegend rechtlich haltbar.

#### **E. 6.1**

Materiellrechtlich stellt sich noch die Frage, ob eine Beitragskürzung um 20 % gerechtfertigt ist. Der Entscheid darüber stützt sich weitgehend auf Rechtsfolgeermessen, zu dessen Überprüfung das Verwaltungsgericht im Rahmen der ihm zustehenden Rechtskontrolle nicht befugt ist. Die Kürzung ist daher einzig auf Ermessensmissbrauch und Ermessensüber- bzw. -unterschreitung hin zu überprüfen (vgl. § 50 Abs. 2 lit. c VRG).

#### **E. 6.2**

Der Regierungsrat begründete die Höhe der Kürzung nicht näher und verweist lediglich auf andere (nicht genannte) Entscheide und auf den Grundsatz der Gleichbehandlung. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung sind aber alle massgebenden Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Dazu gehört namentlich auch die Frage, ob infolge der Missachtung von Verfahrensvorschriften ein "Schaden" im genannten Sinn (oben 5.6) eingetreten ist und wenn ja, in welcher Höhe (RB 1992 Nr. 16 mit Hinweisen). Sodann gilt es auch den absoluten Betrag zu beachten, dessen der Beitragsempfänger verlustig geht. Steht ein höherer Beitrag auf dem Spiel, ist im Regelfall eine relativ geringere Kürzung angemessen.

#### **E. 6.3**

Ein Bericht der Baudirektion vom 29. September 2008 hält fest, dass aus ihrer Sicht dem Kanton keine finanziellen Schäden entstanden seien, da die Vergaben mit den Preisen der bestehenden grösseren Aufträge ausgeführt worden seien. Im Weiteren habe der Betrieb von der rechtzeitigen Bereitstellung der sanierten Anlagen profitieren können. Auch wenn der Beschwerdeführer mit der Einhaltung der Vorgaben der Gesundheitsdirektion an die Unterlagen der Staatsbeitragsgesuche vermeintlich das Verfahren eingehalten hat und einen hohen (zeitlichen) Aufwand damit hatte, ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer Anlass und auch die Möglichkeit dazu gehabt hätte, die Gesundheitsdirektion über seine Absichten rechtzeitig ins Bild zu setzen. Die vorgenommene Kürzung erweist sich demnach als gerade noch verhältnismässig und jedenfalls im Rahmen des dem Regierungsrat zustehenden Ermessensspielraums liegend, weshalb das Verwaltungsgericht nicht dazu berufen ist, daran etwas zu ändern. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

#### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen und kann ihm keine Parteientschädigung zugesprochen werden (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 15). Auch der Beschwerdegegner verlangt die Zusprechung einer Parteientschädigung. Grössere und leistungsfähigere Gemeinwesen haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung, es sei denn, die Beantwortung des Rechtsmittels sei mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden (vgl. VGr, 26. Oktober 2006, VB.2006.00292, E. 4 Abs. 2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 f.). Davon ist vorliegend nicht auszugehen. Dem Beschwerdegegner ist folglich ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. § 17 Abs. 2 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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