

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00376 vom 2. September 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-09-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00376

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00376 du 2 septembre 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00376 del 2 settembre 2009

Regeste

Festsetzung der Betreuungskreise | Als "Anordnung" im Sinn von § 41 VRG gelten neben individuell-konkreten Anordnungen auch so genannte Allgemeinverfügungen (E. 1.2). Die Festsetzung der Betreuungskreise wurde vom Bundesgericht als Erlass qualifiziert (E. 3.1). Wegen der Verknüpfung mit allgemeinen Verhaltensvorschriften ist die Festlegung der Betreuungskreise - soweit einer überzeugenden Auffassung der Lehre zur Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt gefolgt wird - als abstrakter staatlicher Akt und nicht als Allgemeinverfügung zu qualifizieren (E. 3.2). Ob individuell-abstrakte Akte als Verfügungen der Beschwerde ans Verwaltungsgericht unterliegen, kann offengelassen werden (E. 3.3). Die Bezeichnung und Art der Publikation des angefochtenen Beschlusses spielt für die Frage der Anfechtbarkeit ebenso wenig eine Rolle wie die geplante Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (E. 3.4 f.). Für die Überprüfung der Festlegung der Betreuungskreise ist das Verwaltungsgericht somit mangels "Anordnung" im Sinn von § 41 VRG nicht zuständig (E. 4). Auf den Eventualantrag der Beschwerde ist nicht einzutreten, weil er sich gegen eine organisatorische Anordnung ohne Aussenwirkung (Fristansetzung zur Einreichung von Zusammenarbeitsverträgen der Gemeinden) richtet (E. 5.1). Dem Eventualantrag wäre selbst dann nicht stattzugeben, wenn diesbezüglich von einem zulässigen Anfechtungsobjekt ausgegangen würde (E. 5.2). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2009.00376 Beschluss der 4. Kammer vom 30. September 2009 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtssekretär Beat König. In Sachen Gemeinde Thalwil, vertreten durch den Gemeinderat Thalwil, 8800 Thalwil, dieser vertreten durch Rechtsanwalt A, Beschwerdeführerin , gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich, Beschwerdegegner , betreffend Festsetzung der Betreuungskreise, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 27. Mai 2009 betreffend "Reorganisation des Betreuungswesens (dritte Festsetzung der Betreuungskreise)" setzte der Regierungsrat die Betreuungskreise im Bezirk Horgen fest. Er beschloss dabei unter anderem, dass die Gemeinden Kilchberg, Rüschlikon und Thalwil einen Betreuungskreis bilden. Mit Dispositiv-Ziff. II des Beschlusses lud der Regierungsrat die einen gemeinsamen Betreuungskreis bildenden Gemeinden dazu ein, ihm bis am 30. September 2009 die Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zur Genehmigung einzureichen. II. Dagegen liess die Gemeinde Thalwil am 6. Juli 2009 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolgen sei Dispositiv-Ziff. I des Beschlusses vom 27. Mai 2009

dahingehend abzuändern, dass die Gemeinden Rüslikon und Kilchberg nicht dazu verpflichtet werden, mit der Gemeinde Thalwil gemeinsam einen Betreuungskreis zu bilden. Eventualiter wurde beantragt, die Gemeinden seien in Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des Beschlusses vom 27. Mai 2009 zu verpflichten, erst auf Beginn der nächsten Amtsdauer nach Eintritt der Rechtskraft des angefochtenen Beschlusses eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit einzureichen. Mit Verfügung vom 7. Juli 2009 sistierte die Präsidentin der II. zivilrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts ein mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten der Gemeinde Thalwil gegen den Regierungsratsbeschluss vom 27. Mai 2009 eingeleitetes Verfahren (Geschäft 5C_3/2009) bis zum Vorliegen des rechtskräftigen Entscheides des Verwaltungsgerichts. Dabei forderte sie das Verwaltungsgericht auf, dem Bundesgericht ein Exemplar seines Entscheides samt den Akten einzureichen. Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich (Justizdirektion) beantragte in ihrer Beschwerdeantwort, es sei nicht auf die Beschwerde einzutreten. Eventualiter verlangte die Justizdirektion die Abweisung der Beschwerde und den Entzug ihrer aufschiebenden Wirkung. Mit Eingabe vom 18./21. September 2009 nahm die Gemeinde Thalwil zu dieser Beschwerdeantwort Stellung. Sie stellte dabei unter Aufrechterhaltung der Beschwerdeanträge den Antrag, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung nicht zu entziehen. Zudem reichte sie weitere Akten ein. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht hat seine Zuständigkeit von Amtes wegen zu überprüfen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959, VRG, LS 175.2). 1.2 Nach § 41 VRG beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, sofern das Verwaltungsrechtspflegegesetz oder ein anderes Gesetz nicht eine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet. Der Begriff der Anordnung in § 41 VRG entspricht grundsätzlich demjenigen der Verfügung (VGr, 2. September 2009, VB.2009.00388, E. 1.1 Abs. 2 – 22. November 2007, VB.2007.00378, E. 2.2 Abs. 1 – 13. November 2003, VB.2003.00298, E. 1a Abs. 2 [alles unter www.vgrzh.ch]; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 11, § 41 N. 5). Unter den Begriff der Verfügung fallen – entsprechend der bundesgesetzlichen Legaldefinition in Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) – individuell-konkrete Anordnungen, das heisst individuelle, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakte, durch welche eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (BGE 121 II 473 E. 2a). Dient der Verfügungs- bzw. Anordnungsbegriff jedoch – wie bei § 41 VRG – zur Bezeichnung der mit Beschwerde anfechtbaren Hoheitsakte, umfasst er auch so genannte Allgemeinverfügungen, also generell-konkrete Hoheitsakte (VGr, 13. November 2003, VB.2003.00298, E. 1a, www.vgrzh.ch; Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 16, § 19 N. 8, § 41 N. 8; vgl. auch VGr, 2. September 2009, VB.2009.00388, E. 1.1 Abs. 2, und 15. März 2006, PB.2005.00058, E. 2, beides unter www.vgrzh.ch). Hingegen unterliegen Erlasse nicht der Beschwerde an das Verwaltungsgericht und ist diesem die abstrakte Normenkontrolle versagt, soweit es nicht um generell-abstrakte Normen im Anwendungsbereich des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) geht (vgl. dazu VGr, 2. September 2009, VB.2009.00388, E. 1.1 Abs. 2, www.vgrzh.ch). 2. 2.1 Vorab stellt sich die Frage, ob Dispositiv-Ziff. I des angefochtenen Beschlusses als Anordnung im Sinn von § 41 VRG zu qualifizieren ist. Dieser Teil des Beschlusses erging in Anwendung des

am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen § 1 Abs. 2 Satz 1 des neuen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 26. November 2007 (EG SchKG, LS 281), wonach der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden die Betreuungskreise festlegt (das Bundesrecht bestimmt zur Festlegung der Betreuungskreise nur, dass ein Betreuungskreis höchstens das Gebiet eines Kantons umfassen darf [Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG, SR 281.1]). Im Übrigen wird die Regelung bezüglich Anzahl und Grösse der Betreuungskreise den Kantonen überlassen [Art. 1 Abs. 2 SchKG]. Die Kantone dürfen mit der Einteilung der Betreuungskreise allerdings die bundesrechtskonforme Durchführung der Schuldbetreibungen und Konkurse nicht beeinträchtigen [vgl. Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101; BGr, 16. Juni 2009, 5C_1/2009, E. 3.2, www.bger.ch].

2.2 Die Beschwerdeführerin geht mit Bezug auf Dispositiv-Ziff. I des angefochtenen Beschlusses von einem gültigen Anfechtungsobjekt aus. Sie bringt im Wesentlichen vor, der zu beurteilende Fall sei gleich gelagert wie derjenige beim Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 31. Mai 2007 (VB.2007.00024, www.vgrzh.ch). Das Gericht sei in diesem Entscheid implizit davon ausgegangen, dass die Zuteilung einer Gemeinde zu einer Spitalregion eine Verfügung darstelle. Vorliegend müsse zudem in Rechnung gestellt werden, dass der vorinstanzliche Beschluss die Gemeinden zu einer bestimmten Organisation und entsprechenden Finanzierung der Betreuungstätigkeit verpflichte. Dadurch würden die Gemeinden – anders als einzelne ihrer Bürger – in ihrer individuell-rechtlichen Position berührt und werde in die Rechte der Verfügungsadressaten eingegriffen. Weil die Beschwerdeführerin Autonomie beanspruchen würden, sei der vorinstanzliche Beschluss keine organisatorische Anordnung eines übergeordneten an ein untergeordnetes Gemeinwesen. Selbst wenn der Regierungsratsbeschluss organisatorische Fragen regle, sei das Vorliegen einer Verfügung nicht ausgeschlossen. Für die Qualifikation der angefochtenen Festsetzung der Betreuungskreise als Verfügung spreche auch, dass Regierungsratsbeschlüsse im vorliegenden Bereich gemäss der bevorstehenden Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes künftig nicht mehr der Beschwerde an das Verwaltungsgericht unterliegen würden. Der in der Beschwerdeantwort zitierte Entscheid des Bundesgerichts vom 16. Juni 2009 (BGr, 16. Juni 2009, 5C_1/2009, www.bger.ch) könne vorliegend nicht ausschlaggebend sein. Dieser Entscheid sei nämlich nicht nur unter der Kognitionsbeschränkung des Bundesgerichts ergangen, sondern lasse auch eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Rechtsnatur von Beschlüssen betreffend die Festsetzung der Betreuungskreise vermissen. Das Bundesgericht zeige ausserdem, dass es im entsprechenden Verfahren unbewusst nicht von der rechtssetzenden Natur dieser Beschlüsse ausgegangen ist: Anders könne nicht erklärt werden, dass das Gericht auf die Rüge der Gehörsverletzung im Zusammenhang mit einem solchen Beschluss eingetreten sei, obschon sich der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht auf den Erlass generell-abstrakter Normen beziehe.

3. 3.1 Im zuletzt erwähnten Entscheid vom 16. Juni 2009 hielt das Bundesgericht ohne weitere Begründung fest, dass ein Beschluss des Regierungsrats über die Festsetzung der Betreuungskreise einen Erlass bildet (BGr, 16. Juni 2009, 5C_1/2009, E. 1, www.bger.ch). Die Kritik der Beschwerdeführerin am genannten Entscheid verfängt nicht:

3.1.1 Vorab ist festzuhalten, dass das Bundesgericht hinsichtlich der bei der Prüfung seiner Zuständigkeit untersuchten Rechtsfrage, ob die Festsetzung der Betreuungskreise einen Erlass bildet, keiner Kognitionsbeschränkung unterlag. Das Bundesgericht prüft nämlich seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BV) und mit freier Kognition (Markus Boog, Basler Kommentar, 2008, Art. 29

BGG [Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, BGG, SR 173.110] N. 5, mit Rechtsprechungshinweisen). 3.1.2 In der Stellungnahme zur Beschwerdeantwort macht die Beschwerdeführerin zwar an sich zu Recht geltend, dass nach der Praxis des Bundesgerichts im Rechtsetzungsverfahren kein Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) besteht (BGE 121 I 230 E. 2c, 119 Ia 141 E. 5c/aa, 113 Ia 97 E. 2a, 110 Ia 99 E. 4b, 106 Ia 76 E. 2b, 104 Ia 65 E. 2b). Unbegründet erscheint jedoch die Annahme, das Bundesgericht sei im Entscheid vom 16. Juni 2009 (5C_1/2009, www.bger) auf die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs eingetreten und habe damit im Widerspruch zu seinen eigenen Ausführungen Regierungsratsbeschlüssen über die Festsetzung der Betreuungskreise – jedenfalls im Zusammenhang mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs – Verfügungscharakter zuerkannt. Denn in der einschlägigen Erwägung ist nicht vom verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) die Rede, sondern einzig von der nach § 1 Abs. 2 EG SchKG bei der Festlegung der Betreuungskreise zwingend vorgesehenen Anhörung der Gemeinden (vgl. BGr, 16. Juni 2009, 5C_1/2009, E. 3.3, www.bger). Aufgrund letzterer (Sonder-)Bestimmung musste das Bundesgericht die Frage der ordnungsgemässen Anhörung der Gemeinden unabhängig von der Rechtsnatur des in Frage stehenden Beschlusses prüfen. 3.2 Wie erwähnt zeichnet sich die Allgemeinverfügung dadurch aus, dass sie generell-konkret ist: Sie richtet sich an einen mehr oder weniger unbestimmten Adressatenkreis, regelt aber einen Einzelfall (Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984, S. 433 ff., 438 ff.; vgl. auch BGE 101 Ia 73 E. 1a). 3.2.1 Wie das Kriterium der Unbestimmtheit des Adressatenkreises zu handhaben ist, ist umstritten (Jaag, ZBl 85/1984, S. 438 ff.). Das Erfordernis eines unbestimmten Adressatenkreises ist nach herrschender Ansicht erfüllt, wenn dieser offen ist, also im Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung noch nicht alle Adressaten abschliessend feststehen und künftige hinzukommen können (vgl. Jaag, ZBl 85/1984, S. 438 Fn. 36; BGE 101 Ia 73 E. 3b). Nach anderer Ansicht ist – unabhängig davon, ob der Adressatenkreis offen oder geschlossen ist – einzig entscheidend, ob die Adressaten individuell oder generell bestimmt sind (so Jaag, ZBl 85/1985, S. 439 [mit Hinweisen]; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2005, S. 224 f.). Ob einer dieser Auffassungen zu folgen oder die Unbestimmtheit des Adressatenkreises anders zu umschreiben ist, kann hier dahingestellt bleiben. Ebenso wenig braucht vorliegend beurteilt zu werden, ob der angefochtene Beschluss das Kriterium der Unbestimmtheit des Adressatenkreises erfüllt. Der Beschluss regelt nämlich – wie im Folgenden zu zeigen ist – keinen Einzelfall, so dass er von vornherein nicht als Individual- oder Allgemeinverfügung betrachtet werden kann. 3.2.2 Ob ein konkreter Sachverhalt geregelt wird oder ein staatlicher Akt abstrakter Natur vorliegt, ist nach überzeugender Ansicht Jaags danach zu beantworten, ob das Anordnungsobjekt bestimmt ist. Anordnungsobjekt bildet dabei diejenige Sache gegenständlicher oder nichtgegenständlicher Natur, "welche Gegenstand der den Adressaten auferlegten Rechte oder Pflichten bildet" (Jaag, ZBl 85/1984, S. 444; ebenso Tschannen/Zimmerli, S. 225). Bei Hoheitsakten mit örtlichem Bezug ist zu unterscheiden zwischen staatlichen Akten, welche eine bestimmte Örtlichkeit einem bestimmten Regime unterstellen, und solchen, die allgemeine, für das fragliche Gebiet geltende Verhaltensvorschriften beinhalten (Tobias Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 90 ff., insbesondere S. 95). Während erstere Anordnungen individuell bestimmte Anordnungsobjekte aufweisen, erscheinen Anordnungen der zweiten Art trotz des beschränkten örtlichen Geltungsbereiches als abstrakt. Mit Blick auf das genannte

Kriterium bei Hoheitsakten mit örtlichem Bezug ist etwa die Einreihung einer Gemeinde in eine Zuschlagsstufe für die Ortszulage an Bundesbeamte als konkret, eine für ein ganzes Gemeindegebiet geltende Ladenschlussordnung hingegen als abstrakt zu betrachten (Jaag, S. 95, mit Hinweis auf andere Auffassungen). In die mit dem erstgenannten Beispiel bezeichnete Gruppe lässt sich auch der im Verwaltungsgerichtsentscheid vom 31. Mai 2007 beurteilte Fall einreihen, ging es doch damals darum, regionalen Spitälern einen für die Bemessung von Staatsbeiträgen relevanten Einzugsbereich von einer oder mehreren Gemeinden zuzuordnen (VB.2007.00024, www.vgrzh.ch): Eine solche Zuordnung hat nur finanzielle Leistungen zugunsten von Spitälern – mit allfälligen finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden – zur Folge; sie umfasst jedoch keine allgemeinen Verhaltensvorschriften. Die Festlegung der Betreuungskreise in einem bestimmten Bezirk ist zwar eine Anordnung mit einem bestimmten, auf diesen Bezirk beschränkten örtlichen Geltungsbereich. Allein deshalb kann sie – wie etwa Bau- oder Zonenvorschriften, die nur für einen Teil des Gebietes eines Gemeinwesens gelten – nicht als konkret qualifiziert werden, da alle Anordnungen einen bestimmten örtlichen Geltungsbereich aufweisen (vgl. Jaag, S. 90 f.). Massgeblich erscheint, dass mit der Festlegung der Betreuungskreise bestimmte Rechtsfolgen verknüpft sind, welche als allgemeine Verhaltensvorschriften zu qualifizieren sind: So bestimmt etwa Art. 51 Abs. 2 SchKG, dass eine Betreuung für grundpfandgesicherte Forderungen, die sich auf mehrere, in verschiedenen Betreuungskreisen gelegene verpfändete Grundstücke bezieht, in demjenigen Kreis zu führen ist, wo der wertvollste Teil der Grundstücke liegt. Weil in solchen Fällen Betreibungen an einem anderen Ort nichtig sind (Ernst F. Schmid in: Adrian Staehelin/Thomas Bauer/Daniel Staehelin [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, Basel etc. 1998, Art. 51 N. 14), sind Gläubiger gezwungen, ihre Betreibungsbegehren an dem durch die Festlegung der Betreuungskreise mitbestimmten Ort zu stellen. Auch wenn ein bei einem örtlich unzuständigen Betreuungsort eingereichtes Betreibungsbegehren von Amtes wegen an das zuständige Amt zu überweisen ist (Art. 32 Abs. 2 SchKG; BGE 127 III 567 ff.), ist schon mit Blick auf Art. 51 Abs. 2 SchKG davon auszugehen, dass die Festlegung von Betreuungskreisen allgemeine Verhaltensvorschriften beinhaltet (damit ist im Übrigen auch davon auszugehen, dass die Festlegung der Betreuungskreise keine bloss organisatorische Anordnung eines übergeordneten an ein untergeordnetes Gemeinwesen bildet – dieser Umstand spricht jedoch nicht zugunsten der Beschwerde [vgl. dazu auch hinten 5.1]). Anders als beim Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 31. Mai 2007 (VB.2007.00024, www.vgrzh.ch) kann vorliegend somit nicht davon ausgegangen werden, dass ein Einzelfall geregelt wird. Die hier in Frage stehende Festlegung der Betreuungskreise kann somit – jedenfalls soweit der Auffassung von Jaag gefolgt wird – nicht als Allgemeinverfügung qualifiziert werden. Inwieweit sich ein anderes Ergebnis unter Berücksichtigung der verschiedenen Auffassung zur Abgrenzung zwischen Allgemeinverfügung und Rechtssatz vertreten liesse, braucht hier angesichts des Urteils des Bundesgerichts vom 16. Juni 2009 (5C_1/2009, E. 1. www.bger.ch) nicht abschliessend entschieden zu werden: Soweit sich die bundesgerichtliche Auffassung betreffend die Rechtsnatur der Festsetzung der Betreuungskreise als vertretbar erweist, besteht nämlich kein Grund, davon abzuweichen. Dies gilt umso mehr, als sich die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt mitunter schwierig gestalten kann (vgl. BGE 112 Ib 249 E. 2b S. 251). 3.3 Es ist umstritten, ob individuell-abstrakte Akte als Verfügungen zu betrachten sind (bejahend etwa Jaag, S. 111 f. [mit Hinweisen auf abweichende Auffassungen]; Beatrice Weber-Dürler in: Christoph

Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 25 N. 3 ; offen gelassen bei Markus Müller in: Auer/Müller/Schindler, Art. 5 N. 25 [mit weiteren Hinweisen]). Deshalb er scheint es als vertretbar, dass das Bundesgericht die Festsetzung von Betreuungskreisen im Zusammenhang mit der Bestimmung des Instanzenzuges als Rechtssatz qualifiziert, selbst wenn sich dieser staatliche Akt an einen individuellen Adressatenkreis richten sollte.

3.4 Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass für die Rechtsnatur des angefochtenen Aktes seine Bezeichnung als "Beschluss" nicht entscheidend ist: Bei der Beurteilung, ob eine Verwaltungshandlung anfechtbar ist, kommt es nicht auf die äussere Form dieser Handlung an (Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 5). Nicht massgeblich erscheint auch, dass die mit dem Hauptantrag angefochtene Dispositiv-Ziff. I des Regierungsratsbeschlusses nach Dispositiv-Ziff. V desselben im Amtsblatt veröffentlicht werden soll. Ebenso wenig kann aus dem Umstand, dass die mit dem angefochtenen Beschluss vorgenommene Festsetzung der Betreuungskreise für die Gemeinden im Bezirk Horgen in der amtlichen Gesetzessammlung als Anhang zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs abgedruckt ist, ohne weiteres geschlossen werden, der Beschluss sei ein Erlass. Gleiches gilt für den Umstand, dass nach Art. 28 SchKG die Kantone die Kreiseinteilung dem Bundesgericht anzugeben haben (Abs. 1) und dieses für eine angemessene Bekanntmachung dieser Angaben besorgt sein muss (Abs. 2). Die Art und Weise der Publikation des angefochtenen Beschlusses ist im vorliegenden Zusammenhang nicht von Gewicht, wird doch ein Rechtssatz, der mangels Publikation aus formellen Gründen ungültig ist, deswegen nicht zu einer Einzel- oder Allgemeinverfügung (VGr, 15. März 2006, PB.2005.00058, E. 2.4 Abs. 2, www.vgrzh.ch; RB 1980 Nr. 15).

3.5 Es trifft zwar – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – zu, dass gemäss dem Entwurf des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts gemäss Antrag des Regierungsrats vom 29. April 2009 (ABl 2009, 801 ff.) das Verwaltungsrechtspflegegesetz dahingehend abgeändert werden soll, dass die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nach ausdrücklicher Vorschrift "in Gemeindeangelegenheiten hinsichtlich Anordnungen des Regierungsrates", insbesondere "bei der Festlegung [...] der Betreuungskreise" ausgeschlossen ist (n§ 44 Abs. 1 lit. d Ziff. 8 VRG). Allerdings berechtigt diese geplante Regelung nicht zur Annahme, dass Beschlüsse wie der vorliegend angefochtene erst ab Inkrafttreten dieser Revision nicht mehr mittels Beschwerde an das Verwaltungsgericht gezogen werden können. Denn mit der genannten Revision soll auch die Umschreibung des Anfechtungsobjektes in § 41 VRG dahingehend geändert werden, dass – unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Regelungen – auch Erlasse (mit Ausnahme der Kantonsverfassung und kantonalen Gesetzen) generell der Beschwerde an das Verwaltungsgericht unterliegen (n§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit n§ 19 Abs. 1 VRG, n§ 41 Abs. 2 VRG). n§ 44 Abs. 1 lit. d Ziff.

E. 8

VRG statuiert somit aufgrund der genannten Erweiterung der möglichen Anfechtungsobjekte nicht zwingend einen mit Blick auf die heute bestehenden Weiterzugsmöglichkeiten neuen Beschwerdeausschluss. Letzteres geht auch nicht aus der in der Beschwerde zitierten Stelle der regierungsrätlichen Weisung hervor (vgl. ABl 2009, 875 f.). Es erübrigt sich deshalb auch die Beantwortung der grundsätzlichen Frage, ob und inwiefern künftiges Recht für die Auslegung des geltenden Rechts herangezogen werden kann.

4. Nach dem Gesagten steht fest, dass die angefochtene Festlegung der Betreuungskreise keine Anordnung im Sinn von § 41 VRG bildet und das

Verwaltungsgericht zu deren Überprüfung nicht zuständig ist. 5. 5.1 Es bleibt die Frage offen, ob mit Bezug auf den Eventualantrag auf die Beschwerde einzutreten ist. Durch Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses, der gemäss dem Eventualantrag abgeändert werden soll, wird bestimmten Gemeinden Frist zur Einreichung von Vereinbarungen über die Zusammenarbeit angesetzt. Diese Fristansetzung basiert auf der Regelung von § 2 EG SchKG, wonach Gemeinden, die gemeinsam einem Betreuungskreis angehören, Zusammenarbeitsverträge abschliessen und diese dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreiten müssen. Organisatorische Anordnungen sind interne Regelungen der Verwaltungstätigkeit, die zwar Aussenwirkungen entfalten, aber keine Rechte oder Pflichten von Privaten zu begründen vermögen (Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. A., Zürich 1998, S. 180; Müller, Art. 5 N. 41, auch zum Folgenden). Solchen Anordnungen wird der Verfügungscharakter grundsätzlich abgesprochen. Da sie aber unter Umständen einschneidende Folgen für betroffene Private haben können, drängt es sich auf, jedenfalls dort von einer beschwerdefähigen Verfügung auszugehen, wo die organisatorische Anordnung mittelbar auf die Privatsphäre durchschlägt und dort ein legitimes Rechtsschutzbedürfnis hervorruft (vgl. die Hinweise auf die Praxis bei Kölz/Häner, Rz. 499; Müller, Art. 5 N. 41 [mit einer Kritik an diesem pragmatischen Ansatz]). Die Beschwerdeführerin macht geltend, die geforderte Zusammenarbeit bedürfe insbesondere personeller Anpassungen und einer sozialverträglichen Beendigung der bestehenden Arbeitsverhältnisse. Es erscheint deshalb nicht als ausgeschlossen, dass durch den Zusammenschluss Angestellte der Beschwerdeführerin als Arbeitnehmende wie Private betroffen werden. Allerdings geht es vorliegend nicht um die Zusammenarbeit von Betreuungskreisen und -ämtern als solche, sondern lediglich um die Frist zur Einreichung von Verträgen zur Zusammenarbeit der Gemeinden. Weil die Vorinstanz auch nicht beschlossen hat, auf welchen Zeitpunkt diese – schon von Gesetzes wegen vorgeschriebenen – Verträge in Kraft treten sollen, sind die Angestellten der Gemeinden nicht wie Private mittelbar von der Fristansetzung betroffen. Auch kann nicht mit Recht behauptet werden, die Gemeinden würden durch die Fristansetzung wie Private in ihrer Rechtsstellung berührt. Auch auf den Eventualantrag ist somit nicht einzutreten. 5.2 Im Übrigen würde die Beschwerde in diesem Punkt nicht durchdringen, selbst wenn von einem zulässigen Anfechtungsobjekt ausgegangen würde: Die Vorbringen der Beschwerdeführerin sind unsubstantiiert, soweit sie dahin zielen, die angesetzte rund viermonatige Frist als zu kurz erscheinen zu lassen. Auch ist aus den Akten entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) zu entnehmen: Zwar trifft es zu, dass der Regierungsrat in einem anderen Fall eine über sechsmonatige Frist zum Abschluss einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung angesetzt hat (vgl. RRB 2046 vom 17. Dezember 2008, Dispositiv-Ziff. V). Er hat aber bei der zweiten Festsetzung der Betreuungskreise eine um rund einen Monat kürzere Frist als die vorliegende angesetzt (RRB 463 vom 25. März 2009, Dispositiv-Ziff. V). Inwiefern sich der vorliegende Fall der dritten Festsetzung der Betreuungskreise von Letzterem unterscheidet und zwingend gleich wie im genannten Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2008 behandelt werden sollte, ist nicht ersichtlich. Schliesslich läuft die fragliche Frist ohnehin bereits heute ab und täte es auch, wenn das Verwaltungsgericht für die Überprüfung der Fristansetzung zuständig gewesen wäre: Der Beschwerde kommt keine aufschiebende Wirkung zu, sofern die Vorinstanz – wie hier mit Bezug auf die fragliche Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses – die Rechtsmittelbelehrung weglässt

(Kölz/Bosshart/Röhl, § 55 N. 2). Das Gesuch des Beschwerdegegners, die aufschiebende Wirkung zu entziehen, war somit von vornherein gegenstandslos. Zwar kann das Verwaltungsgericht auf Begehren eine gegenteilige Verfügung treffen, wenn die Vorinstanz die Rechtsmittelbelehrung zu Unrecht weglässt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 55 N. 2). Zwingende Gründe, der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, hätten vorliegend aber nicht bestanden, zumal die materiellen Vorbringen der Beschwerdeführerin zur Fristansetzung – wie erwähnt – nicht als stichhaltig erscheinen. Wäre dementsprechend von einer heute ablaufenden Frist auszugehen, wäre das Verfahren hinsichtlich des Eventualantrages wegen wegfallenden Rechtsschutzinteresses (vgl. § 70 in Verbindung mit § 21 VRG) insoweit als gegenstandslos abzuschreiben, als damit die Abänderung der Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses verlangt wurde (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 95). Dass die Beschwerdeführerin, die sich in der Hauptsache gegen die Zusammenarbeit mit den Gemeinden Rüschlikon und Kilchberg wehrt, auch bei Ablauf der angesetzten Frist für die Einreichung von Zusammenarbeitsvereinbarungen eine neue Fristansetzung beantragen wollte, ist nicht anzunehmen.

6. 6.1 Mangels Anfechtungsobjektes in der Hauptsache fehlt dem Verwaltungsgericht auch die Kompetenz zum Entscheid über die aufschiebende Wirkung (vgl. VGr, 2. September 2009, VB.2009.00388, E. 1.2, www.vgrzh.ch).

6.2 Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde mangels Zuständigkeit nicht einzutreten.

7. Aufgrund ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und ist ihr eine Parteientschädigung zu versagen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner hat keine Parteientschädigung beantragt.

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