

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00659 vom 8. Februar 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-02-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00659

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00659 du 8 février 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00659 del 8 febbraio 2017

Regeste

Ausbildungsverpflichtung: Ersatzabgabe für Minderleistung 2014 | [Listenspital, Ersatzabgaben für fehlende Ausbildungsplätze] Ersatzabgaben sind vom Bestand der Primärverpflichtung abhängig (E. 3.2). Die der Ersatzabgabe zugrunde liegende Primärverpflichtung ergibt sich hier einzig aus § 22 Abs. 1 GesG; der Anhang zu den Spitallisten stellt keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um den Gegenstand der Ersatzabgabe auszuweiten (E. 3.3). Ein Spital kann gestützt auf § 22 Abs. 1 GesG nicht verpflichtet werden, eine Ausbildungsleistung zu erbringen, die über dem von der Gesundheitsdirektion errechneten Ausbildungspotenzial des Spitals liegt (E. 3.4 f.). Eine Institution kommt der Verpflichtung, Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen, bereits dann nach, wenn sie diese Stellen schafft und auch tatsächlich anbietet; sie kann nicht zu Fördermassnahmen verpflichtet werden, um die angebotenen Stellen auch tatsächlich zu besetzen (E. 4). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2016.00659 Urteil der 4. Kammer vom 8. Februar 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen Spital A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Staat Zürich, vertreten durch die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Ausbildungsverpflichtung: Ersatzabgabe für Minderleistung anno 2014, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 7. Oktober 2015 auferlegte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich dem Spital A eine Ersatzabgabe im Betrag von Fr. 48'825.-, weil dieses im Jahr 2014 seiner Verpflichtung, Aus- und Weiterbildungsleistungen zu erbringen, nur ungenügend nachgekommen sei. II. Mit Beschluss vom 21. September 2016 hiess der Regierungsrat einen Rekurs dagegen teilweise gut und reduzierte die Ersatzabgabe auf Fr. 47'197.-; im Übrigen wies er das Rechtsmittel sinngemäss ab (Dispositiv-Ziff. I). Sodann nahm er die Rekurskosten von insgesamt Fr. 1'994.- zu 1/30 auf die Staatskasse, auferlegte sie zu 29/30 dem Spital A (Dispositiv-Ziff. II) und verweigerte diesem in Dispositiv-Ziff. III eine Parteientschädigung. III. Das Spital A liess am 26. Oktober 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge "inkl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer" sowie in Aufhebung des Rekursentscheids sei es von der Ersatzabgabepflicht zu befreien, eventualiter die Angelegenheit an den Regierungsrat zurückzuweisen. Der Regierungsrat mit Vernehmlassung vom 9./14. November 2016 und die Gesundheitsdirektion mit Beschwerdeantwort vom 28. November 2016 schlossen je auf Abweisung der Beschwerde. Mit weiteren Stellungnahmen des Spitals A vom 8. bzw.

12. Dezember 2016 sowie 4. Januar 2017 bzw. der Gesundheitsdirektion vom 22. Dezember 2016 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide des Regierungsrats über Anordnungen einer Direktion etwa betreffend Ersatzabgaben für Aus- und Weiterbildungsleistungen nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 f. je lit. a, 19a, 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Nach § 22 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 (GesG, LS 810.1) kann die (Gesundheits-)Direktion die bewilligungspflichtigen Institutionen verpflichten, eine angemessene Zahl von Aus- und Weiterbildungsstellen sowie Praktikumsplätzen zur Verfügung zu stellen. Kommt eine Institution ihren Verpflichtungen nicht nach, kann die Direktion die Staatsbeiträge kürzen oder Ersatzabgaben erheben; die Höhe der Staatsbeitragskürzung oder der Ersatzabgabe entspricht bis zu 150 Prozent der durchschnittlichen Kosten von Aus- und Weiterbildungsstellen bzw. von Praktikumsplätzen im jeweiligen Beruf (§ 22 Abs. 2 GesG). Gemäss § 5 Abs. 1 lit. f des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vom 2. Mai 2011 (SPFG, LS 813.20) setzt die Erteilung eines Leistungsauftrags an Spitäler und Geburtshäuser unter anderem voraus, dass diese die Aus- und Weiterbildung einer im Verhältnis zum gesamtkantonalen Bedarf angemessenen Zahl von Angehörigen der Berufe des Gesundheitswesens sicherstellen. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Regierungsrat mit Beschluss 1040/2012 vom 3. Oktober 2012 (www.rrb.zh.ch) eine entsprechende Verpflichtung in die "Spitallisten 2012 Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie" aufgenommen. Gemäss Anhang betreffend Verpflichtung der Listenspitäler zur Aus- und Weiterbildung von nicht-universitären Gesundheitsberufen legt die Gesundheitsdirektion alle zwei Jahre gegenüber dem Listenspital die im jeweiligen Kalenderjahr zu erbringende Aus- und Weiterbildungsleistung fest (Ziff. 2). Sie stützt sich dabei auf das Konzept für die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung in nicht-universitären Gesundheitsberufen für Listenspitäler vom 28. August 2012 (Konzept) und die darin enthaltene Methodik zur Ermittlung des Umfangs der möglichen Aus- und Weiterbildungsleistung. Die Listenspitäler sind sodann gemäss Ziff. 3 des Anhangs verpflichtet, die pro Gesundheitsberuf berechneten Aus- und Weiterbildungsleistungen im Gesamttotal zu erbringen, wobei sie frei sind, für welche Gesundheitsberufe sie solche Leistungen anbieten. Der Umfang der möglichen Aus- und Weiterbildungsleistung wird anhand des Ausbildungspotenzials festgelegt. Dafür wird bei Referenzbetrieben eine Analyse der maximal möglichen Ausbildungsleistungen vorgenommen und das Ergebnis um den geschätzten Anteil nicht formalisierter Ausbildungsleistungen im Umfang von 5 % erhöht. Das so berechnete maximale Ausbildungspotenzial für einen Beruf bzw. eine Berufsgruppe wird in der Folge durch die Anzahl Vollzeitstellen dieses Berufs bzw. dieser Berufsgruppe geteilt, was einen Benchmark ergibt; der Normwert der Ausbildungsleistungen wird in der Folge als Prozentsatz dieses Benchmarks definiert. Während einer Übergangsphase von zwei Jahren muss die Ausbildungsleistung im ersten Jahr nur zu 70 Prozent und im zweiten Jahr nur zu 75 Prozent erfüllt sein. 2.2 Die Gesundheitsdirektion verpflichtete den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 23. Oktober 2012, im Jahr 2014 insgesamt 1'732,9 Ausbildungswochen anzubieten. Die Ausbildungsverpflichtung umfasst unter anderem 40,8 Praktikumswochen für ein Nachdiplomstudium in Intensivpflege. Bei diesem Schreiben handelt es sich um eine Zwischenverfügung im Sinn von § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 des

Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110); sie kann deshalb auch noch mit der die Ersatzabgabe festlegenden Endverfügung angefochten werden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass diese Zwischenverfügung erhebliche formelle Mängel aufweist. Namentlich fehlt es an einer Rechtsmittelbeherrschung (vgl. § 10 Abs. 1 VRG). 2.3 Der Beschwerdeführer leistete im Jahr 2014 insgesamt 1'366,5 Ausbildungswochen; nach Korrektur der Ausbildungsverpflichtung wegen eines Rechnungsfehlers auf 1'529,0 Wochen verblieb eine Minderleistung von 162,5 Wochen. Davon brachte die Gesundheitsdirektion 54,0 Wochen in Abzug, weil diese auf einer unverschuldeten Minderleistung beruhten. Für die verbleibende Minderleistung von 108,5 Wochen auferlegte die Gesundheitsdirektion dem Beschwerdeführer eine Ersatzabgabe von Fr. 450.- pro Woche, welche die Vorinstanz auf Fr. 435.- reduzierte. 3. 3.1 Der Beschwerdeführer machte im Rekursverfahren geltend, die Gesundheitsdirektion habe ihm zu Unrecht die Pflicht auferlegt, 48 Ausbildungswochen für Praktika im Bereich der Intensivpflege anzubieten. Er beschäftige zwar Personal in diesem Bereich, sei für die Ausbildung im Nachdiplomstudiengang für Intensivpflege indes nicht zugelassen, weil das entsprechende Praktikum auf einer durch die Schweizerische Gesellschaft für Intensivmedizin anerkannten Intensivstation durchgeführt werden müsse; er verfüge über keine Intensivstation, welche die Zertifizierungsvoraussetzungen erfülle. Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, die dem Beschwerdeführer auferlegte Verpflichtung beziehe sich nur auf das Gesamttotal der Aus- und Weiterbildungsverpflichtung. Wenn es ihm nicht möglich sei, in einem Berufsfeld, in dem er Angestellte beschäftige, Ausbildungsleistungen zu erbringen, könne er dies durch höhere Ausbildungsleistungen in einem anderen Berufsfeld kompensieren. Dass dies zulässig sei, ergebe sich aus dem Wortlaut von § 5 Abs. 1 lit. f SPFG, wonach Listenspitäler die Aus- und Weiterbildung einer im Verhältnis zum gesamtkantonalen Bedarf angemessenen Zahl von Angehörigen der Berufe des Gesundheitswesens sicherzustellen hätten. 3.2 Bei der streitgegenständlichen Forderung handelt es sich um eine Ersatzabgabe, welche geschuldet ist, wenn eine Institution ihrer Primärverpflichtung nicht nachgekommen ist (vgl. hierzu René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, Bern 2014, Rz. 923 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Die Ersatzabgabe ist vom Bestand der Primärverpflichtung abhängig; erweist diese sich als rechtswidrig, entfällt auch die Grundlage für die auferlegte Ersatzabgabe (BGE 131 I 1 E. 4.2 S. 7; BGr, 28. Juni 2005, 1P.586/2004 und 1P.588/2004, E. 4). 3.3 Strittig ist zunächst, ob sich die Primärverpflichtung einzig aus § 22 Abs. 1 GesG oder darüber hinaus auch noch aus § 5 Abs. 1 lit. f SPFG ergebe. Ausgangspunkt der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut der Bestimmung. Sind aufgrund einer Unklarheit des Gesetzestextes verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden die wahre Tragweite der Bestimmung ermittelt werden (sogenannter Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck einer Regelung, auf die dem Gesetz zugrunde liegenden Wertungen sowie den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Verwaltungsrecht kommt der Interessenabwägung zwischen staatlichen und privaten Interessen zudem eine wichtige Rolle zu (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 220 E. 3.3.1, 137 III 217 E. 2.4.1, 134 II 249 E. 2.3; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 25 N. 3 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 177 ff. [je mit weiteren Hinweisen]). Hier spricht zunächst die Gesetzessystematik dafür, dass die Primärverpflichtung für die in § 22 Abs. 2 GesG vorgesehene Ersatzabgabe sich einzig aus § 22 Abs. 1 GesG ergibt. Zum gleichen Schluss

kommt man aufgrund der Entstehungsgeschichte, da das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz erst rund vier Jahre nach dem Gesundheitsgesetz erlassen wurde, weshalb sich die Primärverpflichtung jedenfalls ursprünglich nicht auch aus jenem Gesetz ergeben konnte. Sodann regelt § 5 SPFG einzig, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit einer Institution ein Leistungsauftrag erteilt werden kann. Aus dem Antrag des Regierungsrats vom 19. Januar 2011 ergibt sich hierzu, dass § 5 Abs. 1 lit. f SPFG bezweckt, die in § 22 Abs. 1 GesG vorgesehene Verpflichtung zur Aufnahmebedingung für alle Listenspitäler zu erheben (ABl 2011, 291 ff., 330). Demnach wollte § 5 Abs. 1 lit. f. SPFG keine ergänzende Primärverpflichtung schaffen, sondern sollte diese Verpflichtung dadurch verstärkt werden, dass die Aufnahme als Listenspital von der Einhaltung jener Verpflichtung abhängig gemacht wurde. Nichts anderes ergibt sich schliesslich aus dem Umstand, dass der Regierungsrat die Pflicht zur Leistung einer Ersatzabgabe im Rahmen der Umsetzung von § 5 Abs. 1 lit. f SPFG in den Anhang der Spitallisten aufgenommen hat. Nach Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sowie Art. 38 Abs. 1 lit. d und Art. 126 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (LS 101) sind Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben im Gesetz selbst zu regeln (vgl. betreffend Ersatzabgaben auch Wiederkehr/Richli, Rz. 947). Weil es sich bei der Spitalliste nicht um ein formelles Gesetz handelt, bietet diese keine genügende Grundlage, um die Primärverpflichtung und damit den Gegenstand der in § 22 Abs. 2 GesG vorgesehenen Ersatzabgabepflicht auszuweiten. Demnach ergibt sich die Primärverpflichtung hier einzig aus § 22 Abs. 1 GesG. 3.4 Gemäss § 22 Abs. 1 GesG können die Institutionen verpflichtet werden, eine angemessene Zahl von Ausbildungsstellen und Praktikumsplätzen zur Verfügung zu stellen. Die Verpflichtung besteht demnach nicht darin, sich in angemessenem Umfang an der Ausbildung zu beteiligen, sondern einzig darin, entsprechende Ausbildungsmöglichkeiten in angemessenem Umfang zur Verfügung zu stellen. Dies setzt zunächst voraus, dass einer Institution in einem bestimmten Berufsfeld objektiv überhaupt möglich ist, entsprechende Leistungen zu erbringen. Aus objektiven Gründen nicht möglich ist dies etwa dann, wenn zwar Angehörige einer bestimmten Berufsgruppe beschäftigt werden, die fragliche Abteilung aber die betrieblichen Voraussetzungen nicht erfüllt, um Ausbildungen anbieten zu dürfen. Ein solcher Fall liegt hier betreffend Intensivmedizin vor. Der Beschwerdeführer kann aus objektiven Gründen keine entsprechenden Ausbildungsplätze anbieten, weil er nicht über eine zertifizierte Intensivstation verfügt, was Voraussetzung für das Anbieten entsprechender Ausbildungsplätze ist. 3.5 Der Beschwerdegegner macht in diesem Zusammenhang zwar zu Recht geltend, dass der Beschwerdeführer auf entsprechend qualifiziertes Personal angewiesen sei. Es ist denn auch grundsätzlich denkbar, dies bei der Festlegung der übrigen Ausbildungsverpflichtung zu berücksichtigen. Das Konzept des Beschwerdegegners beruht jedoch nicht darauf, die Ausbildungsverpflichtung anhand des Bedarfs sowie der Nachfrage festzulegen, sondern einzig aufgrund des Ausbildungspotenzials der einzelnen Institutionen (vgl. hierzu vorn 2.1 Abs. 2). Ist eine Institution aus objektiven Gründen nicht in der Lage, eine bestimmte Ausbildung anzubieten, hat sie indes für den entsprechenden Beruf auch kein Ausbildungspotenzial. Wird ihr ein solches dennoch fiktiv angerechnet, führt dies dazu, dass sie in anderen Berufen Ausbildungsmöglichkeiten anbieten muss, die über ihrem tatsächlichen Potenzial liegen. Nach § 22 Abs. 1 GesG darf von den Institutionen nur verlangt werden, dass sie eine angemessene Zahl von Ausbildungsplätzen zur Verfügung stellen. Dies ist so zu verstehen, dass die Zahl der verlangten Ausbildungsplätze bei einer betriebsbezogenen Betrachtung

verhältnismässig erscheinen muss. Werden von einem Betrieb über seinem Potenzial liegende Ausbildungsleistungen verlangt – wozu er objektiv betrachtet gar nicht in der Lage ist –, ist diese Verpflichtung deshalb nicht mehr angemessen im Sinn von § 22 Abs. 1 GesG. Die dem Beschwerdeführer auferlegte Ausbildungsverpflichtung für den Nachdiplomstudiengang in Intensivpflege erweist sich aus diesem Grund als rechtswidrig. Demnach ist die Gesamtausbildungsverpflichtung von 2'038,7 Wochen um 48 Wochen zu reduzieren, was neu eine Gesamtverpflichtung von 1'990,7 Wochen bzw. aufgrund der während der Übergangsfrist reduzierten Ausbildungsverpflichtung eine tatsächliche Verpflichtung von 1493 Wochen ergibt.

E. 4.1

Sodann macht der Beschwerdeführer geltend, es seien ihm weitere 73 Wochen als unverschuldete Minderleistung anzurechnen. Einerseits habe er zwei Ausbildungsstellen im Umfang von je 24 Wochen für "diplomierte Pflegefachpersonen HF" angeboten, diese jedoch nicht besetzen können, weil ihm von den Bildungszentren kurzfristig zwei Studierende weniger zugewiesen worden seien. Andererseits habe eine Ausbildungsstelle "Fachperson MRT" aufgrund einer Kapazitätsbeschränkung des Bildungsanbieters nicht besetzt werden können, was weitere 25 Ausbildungswochen ausmache. Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, der Beschwerdeführer sei gesetzlich verpflichtet, die Aus- und Weiterbildung sicherzustellen. Wenn er Stellen nicht besetzen könne, sei er deshalb gehalten, zusätzliche Massnahmen zur Rekrutierung in die Wege zu leiten.

E. 4.2

Gemäss § 22 Abs. 1 GesG können die Institutionen nur verpflichtet werden, eine angemessene Zahl von Ausbildungsstellen und Praktikumsplätzen zur Verfügung zu stellen. Dieser Pflicht ist Genüge getan, wenn eine Institution entsprechende Stellen schafft und diese auch tatsächlich interessierten Personen anbietet. Hingegen lässt sich aus dieser Bestimmung keine Pflicht der Institutionen ableiten, Massnahmen zu ergreifen, um die Nachfrage nach solchen Stellen zu erhöhen; dies muss umso mehr gelten, wenn die Nachfrage nach Ausbildungsstellen durch die Zahl der Ausbildungsplätze an den Bildungszentren begrenzt wird. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners ergibt sich auch aus § 5 Abs. 1 lit. f SPFG keine weitergehende Pflicht. Gemäss dieser Bestimmung sind Leistungserbringer verpflichtet, die Aus- und Weiterbildung einer angemessenen Zahl Angehöriger des Berufs sicherzustellen. Wie sich aus den Materialien ergibt, sollte die Regelung von § 22 Abs. 1 GesG damit für Listenspitäler verpflichtend umgesetzt werden (ABI 2011, 330). Demnach ist die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung im Sinn von § 22 Abs. 1 GesG zu verstehen und bedeutet, dass die Institutionen verpflichtet sind, eine angemessene Anzahl von Ausbildungsstellen und Praktikumsplätzen anzubieten. Eine Verpflichtung, die Aus- und Weiterbildung nicht nur sicherzustellen, sondern im Sinn der Ausführungen des Beschwerdegegners auch noch zu fördern, lässt sich dieser Bestimmung indes nicht entnehmen.

E. 4.3

Der Beschwerdeführer hat glaubhaft dargelegt, dass er im Umfang von 73 Wochen Ausbildungsmöglichkeiten angeboten hat, diese jedoch nicht in Anspruch genommen wurden. Diese 73 Wochen sind nach dem Gesagten – ebenso wie die bereits anerkannten 54 Wochen unverschuldeter Minderleistung – zur tatsächlich erbrachten Ausbildungsleistung von 1'366,5 Wochen hinzuzuzählen. Dies ergibt eine anrechenbare

Aus- und Weiterbildungsleistung des Beschwerdeführers von insgesamt 1'493,5 Wochen; damit ist er seiner Pflicht nachgekommen, insgesamt 1'493 Ausbildungswochen anzubieten (vorn 3.5). Weil er demnach seine Primärleistungspflicht erfüllt hat, besteht kein Raum für eine Ersatzabgabe.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I und III des Rekursentscheids (soweit der Rekurs damit abgewiesen wurde) sowie die Ausgangsverfügung vom 7. Oktober 2015 sind aufzuheben. In Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des Rekursentscheids sind die Rekurskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen, soweit sie nicht auf die Staatskasse genommen wurden.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen und ist dieser zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG).

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