

XIV. Verwaltungsrechtspflege

51 Prinzipale Normenkontrolle

- Voraussetzung für die Überprüfung von Erlassen ist das Vorliegen eines Rechtssatzes.
- Die verwaltungsrechtliche Natur von Vorschriften setzt zudem voraus, dass diese hauptfrageweise (nicht als Vorfrage) von Verwaltungsbehörden angewendet werden oder eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Klageverfahren besteht.
- Das Dekret zur Prämienvverbilligung ist keiner abstrakten Normenkontrolle zugänglich.

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 19. Februar 2020, in Sachen A., B. und C. gegen Kanton Aargau (WNO.2019.2).

Aus den Erwägungen

2.

2.1.

Gemäss § 70 Abs. 1 VRPG können dem Verwaltungsgericht Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur in kantonalen Gesetzen, Dekreten und Verordnungen sowie Erlassen von Gemeinden, öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten jederzeit zur Prüfung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht unterbreitet werden.

2.2.

Im Rahmen der prinzipialen (oder abstrakten) Normenkontrolle prüft das Verwaltungsgericht Normen auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht hin (vgl. MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 aVRPG, Zürich 1998, § 68 N 60). Dabei wird ein Rechtssatz mit

einem andern verglichen. Geprüft wird, ob der zu kontrollierende Rechtssatz der Massstabsnorm entspricht, d.h. ob übergeordnetes Recht verletzt ist (vgl. AGVE 2014, S. 285 mit Hinweisen).

3.

3.1.

Normenkontrollbegehren sind gemäss § 70 Abs. 1 VRPG vorgesehen für

- Vorschriften
- verwaltungsrechtlicher Natur
- u.a. in kantonalen Gesetzen, Dekreten und Verordnungen.

3.2.

Die Gesuchsteller verlangen eine abstrakte Normenkontrolle der Dekretsänderung, welche den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung festlegt. Bei dieser Ausgangslage rechtfertigt es sich, vorweg auf die Voraussetzungen einzugehen, unter welchen Erlassbestimmungen der abstrakten Normenkontrolle unterliegen.

4.

4.1.

Unter der Geltung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968 (aVRPG) wurde der Begriff der Vorschrift bzw. des Rechtssatzes vor allem im Gegensatz zum Verwaltungsakt verwendet (vgl. MONIKA FEHLMANN-LEUTWYLER, Die prinzipiale Normenkontrolle nach aargauischem Recht, Aarau 1988, S. 23 ff.). Das Verwaltungsgericht erwog in einem Urteil vom 11. Februar 1985, das aargauische Rechtsschutzsystem folge der Zweiteilung in Einzelaktkontrolle, die sich gegen Verfügungen bzw. Entscheide richte, und Normenkontrolle, bei der es um Erlasse oder – genauer – "Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur" gehe (AGVE 1985, S. 342). Indem der Gesetzgeber die Erlassform vorgab, in der die angefochtene Vorschrift zu ergehen hatte, stellte er jedoch nicht klar, ob auch der Inhalt der betreffenden Bestimmung materiell Rechtssatzcharakter aufzuweisen hatte (vgl. MERKER, a.a.O., § 68 N 11). Nach überwiegender Ansicht wurde vorausgesetzt, dass eine generell-abstrakte Regelung vorlag, die sich an eine Vielzahl von

Adressaten richtete und eine Vielzahl von Sachverhalten regelte (vgl. FEHLMANN-LEUTWYLER, a.a.O., S. 29 ff.; MERKER, a.a.O., § 68 N 8; RALPH DAVID DOLESCHAL, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2019, S. 135 f.).

4.2.

Das aktuelle VRPG nennt in § 70 Abs. 1 Erlasse, deren Vorschriften der abstrakten Normenkontrolle unterliegen.

Fehlt angefochtenen Bestimmungen der Erlasscharakter, ist auf das Normenkontrollbegehren nicht einzutreten. Aus diesem Grund unterliegen mitunter Weisungen, welche lediglich innerdienstliche oder organisatorische Anordnungen einer vorgesetzten Behörde an eine ihr unterstellte Behörde enthalten, nicht der abstrakten Normenkontrolle (vgl. VGE vom 28. Juni 2016 [WNO.2016.1], Erw. I/3 mit Hinweis).

Im erwähnten Entscheid vom 11. Februar 1985 erwog das Verwaltungsgericht, zu den Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur gehörten "in erster Linie die Rechtssätze, d.h. Regelungen wiederkehrender, künftiger Sachverhalte, die allgemein und bezogen auf (unbestimmt) viele Adressaten abgefasst sind" (vgl. AGVE 1985, S. 342). Daran wurde unter der Geltung von § 70 Abs. 1 VRPG festgehalten (vgl. VGE vom 19. Februar 2014 [WNO.2012.3], Erw. I/1.3). Mit "Vorschriften" sind somit Rechtssätze in Erlassen gemeint. Rechtssätze sind Regelungen, die sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richten und eine unbestimmte Zahl von Fällen erfassen, und welche Rechte und Pflichten der Privaten begründen; oder die Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln (AGVE 1999, S. 111 mit Hinweis; vgl. DOLESCHAL, a.a.O., S. 136).

Damit ist von Bedeutung, ob einer Bestimmung innerhalb eines Erlasses Beschluss- oder rechtsetzender Charakter zukommt. Diese Abgrenzung kann im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. So hat das Verwaltungsgericht in einem Urteil vom 8. Januar 1981 entschieden, bei der Inkraftsetzung eines Erlasses handle es sich um eine Vorschrift, welche der abstrakten Normenkontrolle unterliege; die Begründung wurde darin gesehen, dass es sich um einen

unentbehrlichen Teil der Rechtsetzung handle (vgl. AGVE 1981, S. 109 mit Hinweisen).

4.3.

Gemäss § 4 Abs. 3 KVGG bestimmt der Grosse Rat durch Dekret jährlich über die Höhe des Kantonsbeitrags für die Prämienverbilligung. Die Absicht des Gesetzgebers bestand darin, den Beschluss aus dem Gesamtpaket der Allgemeinen Finanzplanung herauszulösen und neu als Dekret zu behandeln (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Mai 2015, KVGG, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung [nachfolgend Botschaft KVGG], 15.87, S. 52). Daher liegt einerseits ein Budgetbeschluss vor, welcher in der Form des Dekrets ergeht (vgl. zum Ganzen: ANDREAS ZÜND, Gesetz und Dekret im Kanton Aargau, Aarau 1986, S. 121 ff.). Andererseits sieht § 78 Abs. 2 KV vor, dass für ausführende Bestimmungen Dekrete erlassen werden, soweit das Gesetz dazu ermächtigt. Daraus und aus der Einordnung dieser Vorschrift unter den Zuständigkeiten des Grossen Rates bzw. unter "lit. a Rechtsetzung" folgt, dass es sich beim Dekret um eine Erlassform handelt, welche primär Rechtsetzung beinhaltet (vgl. zum Ganzen: KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, § 78 N 19 ff.; MERKER, a.a.O., § 68 N 13 f.).

4.4.

Die Gesuchsteller verlangen eine abstrakte Normenkontrolle eines Budgetbeschlusses in Dekretsform. In der Literatur wird teilweise eine Vermutung befürwortet, dass Regelungen der prinzipialen Normenkontrolle unterliegen, wenn sie in einer vom Gesetz erwähnten Erlassform ergingen (vgl. MERKER, a.a.O., § 68 N 11). Unabhängig davon ist auf ein Normenkontrollbegehren nicht einzutreten, sofern eine angefochtene Erlassbestimmung keine Rechtssätze beinhaltet. Kann das Vorliegen einer Vorschrift innerhalb eines Erlasses ausgeschlossen werden, ist keine Normenkontrolle vorgesehen.

Mit § 1 Abs. 1 DPV hat der Grosse Rat den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung festgelegt. Bei der entsprechenden Kompetenz (§ 4 Abs. 3 KVGG) handelt es sich um ein strategisches

Steuerungsinstrument, mit dem das Kantonsparlament das Gesamtvolumen für den Kantonsanteil an der Prämienverbilligung festlegt (vgl. Botschaft KVGG, S. 52). Die Dekretsbestimmung ist keine Regelung, mit welcher Rechte und Pflichten von Privaten begründet werden. Zwar sind indirekte Auswirkungen auf die im Einzelfall zu gewährende Prämienverbilligung möglich. Jedoch wird nicht mittels einer Norm eine unbestimmte Vielzahl von Fällen erfasst. Die für den Rechtssatz charakteristische generell-abstrakte Natur einer Regelung, sprich der materielle Gesetzescharakter, fehlt der betreffenden Bestimmung.

Die konkrete Verteilung des vom Grossen Rat beschlossenen Kantonsbeitrags obliegt dem Regierungsrat. Sie erfolgt – unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben – anhand von Berechnungselementen in der Verordnung und deren Anhang (vgl. § 5 KVGG; V KVGG; Botschaft KVGG, S. 53). Das Bundesgericht prüfte in BGE 145 I 26 analoge Bestimmungen der Prämienverbilligungsverordnung des Kantons Luzern: Hier wie dort ergibt sich erst aufgrund dieser Parameter, ob für den Einzelnen ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht. Es ist zwar denkbar, dass das mit dem Dekret beschlossene Gesamtvolumen für die Ausrichtung aller im Kanton geschuldeten Prämienverbilligungen nicht ausreicht (was einen Nachschuss von Mitteln durch den Kanton erforderlich machen würde) oder – umgekehrt – den tatsächlichen Bedarf übertrifft. Für den Einzelnen ergeben sich indessen aus dem Dekret offensichtlich keine Ansprüche (und es werden ihm dadurch auch keine versagt). Es kann auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die im Anhang zur Verordnung enthaltenen Parameter – wie das Bundesgericht im bereits erwähnten BGE 145 I 26 für die im Kanton Luzern geltenden Grundlagen entschieden hat – in einzelnen Fällen oder sogar für bestimmte Personengruppen zu einer bundesrechtswidrigen Verweigerung der Ausrichtung von Prämienverbilligungen führen. Das kann hier indessen schon deshalb nicht geprüft werden, weil die Beschwerdeführer nur das Dekret zur Prämienverbilligung zum Verfahrensgegenstand gemacht haben; ihm fehlt es im Gegensatz zu

den angeführten Verordnungsbestimmungen bereits am Normcharakter.

4.5.

Weil keine Vorschrift im Sinne von § 70 Abs. 1 VRPG vorliegt, ist eine Normenkontrolle der angefochtenen Dekretsänderung ausgeschlossen. Gleiches ergibt sich auch aus weiteren Gründen, die der Vollständigkeit halber darzulegen sind.

5.

5.1.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellen die von den Kantonen erlassenen Bestimmungen zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung grundsätzlich autonomes kantonales Ausführungsrecht zu Bundesrecht dar (BGE 145 I 26, Erw. 3.3; 136 I 220, Erw. 4.1; 134 I 313, Erw. 3).

5.2.

5.2.1.

Die Prüfung von Erlassen ist gemäss § 70 Abs. 1 VRPG auf Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur beschränkt.

5.2.2.

Lehre und Rechtsprechung unterscheiden im Wesentlichen zwischen einem organisatorischen und einem funktionellen Verwaltungsbegriff. Beim Begriff der Verwaltung im organisatorischen Sinn wird auf die Verwaltungsbehörden und jenem der Verwaltung im funktionellen Sinn auf die Verwaltungstätigkeit Bezug genommen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 10 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 1 N 1 ff.). Verwaltungsrechtlicher Natur im Sinne von § 70 Abs. 1 VRPG sind Normen mit einem verwaltungsrechtlichen Inhalt im weiten Sinn (vgl. AGVE 2004, S. 100).

5.2.3.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bestimmt sich die Zuständigkeit in der prinzipialen Normenkontrolle im Weiteren danach, ob die Norm hauptfrageweise (nicht als Vorfrage)

von Verwaltungsbehörden anzuwenden ist (AGVE 2004, S. 101 mit Hinweisen; VGE vom 28. Juni 2016 [WNO.2016.1], Erw. I/4.1; vom 19. Februar 2014 [WNO.2012.3], Erw. I/1.3). Beim Erlass des VRPG wollte der Gesetzgeber auf eine allgemeine Verfassungsgerichtsbarkeit verzichten und die prinzipale Normenkontrolle auf Rechtsvorschriften der allgemeinen Verwaltung beschränken. Für ihn bestand keine Veranlassung, neben der den Zivil- und Strafgerichten obliegenden inzidenten (oder konkreten) Normenkontrolle (§ 95 Abs. 2 KV) und dem zivil- und strafrechtlichen Rechtsschutz zusätzlich die verwaltungsrechtlichen Normen, welche durch ein Zivil- oder Strafgericht angewendet werden, einer Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Verwaltungsgericht zu unterstellen. Insbesondere die damit verbundene Einmischung in die Belange des Zivil- und Strafrichters lag ausserhalb der vom Gesetzgeber angestrebten Verwaltungsgerichtsbarkeit (AGVE 2004, S. 102 mit Hinweis; vgl. auch FEHLMANN-LEUTWYLER, a.a.O., S. 51).

Die Beschränkung soll verhindern, dass das Verwaltungsgericht Entscheide in Sachbereichen präjudiziert, für deren Beurteilung andere (kantonale) Gerichte (Zivil-, Straf- und Versicherungsgerichte) ausschliesslich zuständig sind. Die Normenkontrolle von Rechtssätzen verwaltungsrechtlichen Inhalts, für deren Anwendung die Zivil-, Straf- oder Versicherungsgerichte zuständig sind, ist daher nach dieser Rechtsprechung ausgeschlossen (AGVE 2004, S. 102; 1996, S. 154 je mit Hinweisen). Vorausgesetzt wird, dass die Rechtssätze von Verwaltungsbehörden unter Begründung eines Verwaltungsrechtspflegeverhältnisses angewandt werden oder das Verwaltungsgericht im Klageverfahren gemäss §§ 60 ff. VRPG zuständig ist (VGE vom 19. Februar 2014 [WNO.2012.3], Erw. I/1.3; vgl. AGVE 2004, S. 102 f.; 1996, S. 155 f.).

5.2.4.

Mit dieser Begründung verneinte das Verwaltungsgericht die Überprüfbarkeit von Bestimmungen des Anwaltstarifs über die Entschädigung der amtlichen Verteidigung. Es kam zum Schluss, es liege zwar eine Norm verwaltungsrechtlichen Inhalts vor, indessen sei die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im

Normenkontrollverfahren nicht gegeben, weil die Anwendung nicht durch Verwaltungsbehörden erfolge (vgl. AGVE 2004, S. 99 ff.). In einem Urteil vom 28. Juni 2016 trat das Verwaltungsgericht auf ein Normenkontrollbegehren nicht ein, mit welchem die Aufhebung einer Übergangsregelung im Anwaltstarif und die übergangsrechtliche Festlegung von Entschädigungen in Strafsachen verlangt wurden. Die Anwendung der betreffenden Bestimmungen falle in den Sachbereich der Strafbehörden (vgl. VGE vom 28. Juni 2016 [WNO.2016.1], Erw. I/4.1 ff.). Dagegen hat das Verwaltungsgericht Bestimmungen zur Entschädigung der Urkundspersonen im Beurkundungs- und Beglaubigungsgesetz sowie im Notariatstarif im Normenkontrollverfahren überprüft, weil es die Gebühr im Streitfall im Klageverfahren selbst festlegt (vgl. VGE vom 19. Februar 2014 [WNO.2012.3], Erw. I/1.3).

5.3.

Für den Erlass von Verfügungen im Bereich der Prämienverbilligung ist die SVA Aargau zuständig (vgl. § 34 Abs. 1 lit. a KVGG). Gegen Verfügungen der SVA Aargau kann innert 30 Tagen seit Zustellung bei der SVA Aargau Einsprache erhoben werden (§ 35 Abs. 4 KVGG). Gegen Einspracheentscheide der SVA Aargau kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Versicherungsgericht des Kantons Aargau Beschwerde erhoben werden (§ 35 Abs. 5 KVGG). Das Einsprache- und Beschwerdeverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des ATSG (vgl. § 35 Abs. 6 KVGG).

Die Anwendung der Vorschriften im Bereich der Prämienverbilligung ist einem Durchführungsorgan der Sozialversicherungen übertragen. Für die Beurteilung von Beschwerden ist das kantonale Versicherungsgericht zuständig. Dieses ist im Einzelfall gehalten, Erlassen die Anwendung zu versagen, die Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widersprechen (sog. inzidente oder konkrete Normenkontrolle gemäss § 95 Abs. 2 KV und § 2 Abs. 2 VRPG; vgl. vorne Erw. 5.2.3). Insoweit können kantonale Vorschriften vorfrageweise im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den bundesrechtlichen Vorgaben zur individuellen Prämienverbilligung überprüft werden.

Entsprechende Urteile können – abgesehen von einer allfälligen Präjudizwirkung – zur Folge haben, dass die Anwendung einer Bestimmung zu unterlassen ist (vgl. EICHENBERGER, a.a.O., § 95 N 21). Insoweit ist eine vorfrageweise Überprüfung von Erlassbestimmungen im Einzelfall möglich; dies gilt unabhängig davon, dass das Dekret zur Prämienverbilligung die Höhe des Kantonsbeitrags festlegt.

Damit besteht aus Sicht der kantonalen Verfassungsgerichtsbarkeit weder eine Grundlage noch ein Bedürfnis, das Dekret zur Prämienverbilligung der abstrakten Normenkontrolle zu unterstellen.

(Anmerkung: Das Bundesgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit Urteil vom 5. August 2020 [8C_233/2020] abgewiesen.)

52 Rechtsverzögerung

Eine behördliche Frist von 30 Tagen, um zum Gesuch um vorsorgliche Massnahmen Stellung zu nehmen, verletzt das Verbot der Rechtsverzögerung.

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 12. November 2020, in Sachen A. gegen Sozialkommission B. und Departement Gesundheit und Soziales (WBE.2020.373).

Aus den Erwägungen

1.

Die Vorinstanz hat der Sozialkommission im Rahmen eines ordentlichen Schriftenwechsels eine Frist von 30 Tagen angesetzt, um eine Beschwerdeantwort zu erstatten. Einen Entscheid über