

GR_GERICHTE PVG 2015 6 vom 20. Juli 2016

GR Gerichte, 2016-07-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG_2015_6

FR: GR_GERICHTE PVG 2015 6 du 20 juillet 2016

IT: GR_GERICHTE PVG 2015 6 del 20 luglio 2016

Erwägungen

E. 2

a) Das KIBEG und die dazugehörige KIBEV regeln grundsätzlich die Finanzierung, die Tarife, die Anerkennung, die Bedarfplanung und die Abrechnung der Krippenplätze. Nach Art. 8 des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde X. (RBC 31) werden im Rahmen dieses Gesetzes zwischen der Gemeinde und privaten Anbietern von familienergänzender Kinderbetreuung Leistungsvereinbarungen getroffen, in welchen Leistungsziele, Organisation und Zusammenarbeit, Finanzierung und Tarifgestaltung sowie das Controlling geregelt werden. Gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen wurde auch die bisher bestehende Leistungsvereinbarung vom 18./26. Februar 2009 zwischen der Beschwerdegegnerin und dem Beschwerdeführer abgeschlossen. In Ziff. 9 Abs. 2 (Schlussbestimmung) wurde darin im Hinblick auf eine spätere Auflösung dieser Lei-

5/6 Erziehung PVG 2015 56 Leistungsvereinbarung ausdrücklich noch was folgt vereinbart: Im gegenseitigen Einverständnis ist die Leistungsvereinbarung jederzeit abänderbar. Sollte die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bündner NFA) eine Abänderung vorliegender Vereinbarung erfordern, so verpflichten sich die Parteien, innert sechs Monaten

5/6 Erziehung PVG 2015 57 seit Inkrafttreten der entsprechenden neuen Ordnung eine neue, angepasste Leistungsvereinbarung zu verhandeln. Bei Neuabschluss einer Vereinbarung beachten die Parteien die in vorliegenden der Vereinbarung (insbesondere in Art. 4 Abs. 3 lit. a und b) vorgeordnete Risikoverteilung zwischen Kinderkrippe und Stadt, resultierend von der von der Gemeinde gewünschten Erweiterung der Krippe um zwei Gruppen. Die Leistungsvereinbarung ist von beiden Seiten unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von zwölf Monaten, erstmals auf Ende 2014, schriftlich kündbar (Ziff. 9 Abs. 1, letzter Satz). Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts gilt es, zunächst die Rechtsnatur dieses Vertrags zu erläutern sowie die Rechtswirkungen der darin enthaltenen Abmachungen mit Blick auf die angefochtene Vertragskündigung (Ausübung eines Gestaltungsrechts) durch die Stadt im Einzelfall zu interpretieren und rechtlich zu würdigen. b) Für das Gericht steht zweifelsfrei fest, dass es sich bei der Leistungsvereinbarung 2009 um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin handelt, da es hier um die Sicherstellung einer öffentlichen Aufgabe im Sinne von Art. 3 des städtischen Familienbetreuungsgesetzes geht. Die Auslegung von öffentlich-rechtlichen Verträgen wird vom Vertrauensprinzip beherrscht. Dieses besagt, dass einer Willensäußerung derjenige Sinn zu geben ist, den ihr der Empfänger aufgrund der Umstände, die ihm im Zeitpunkt des Empfangs bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen beilegen durfte und musste. Besonderes Augenmerk ist dabei darauf zu richten, dass das Gemeinwesen beim Abschluss von

Verträgen dem öffentlichen Interesse Rechnung zu tragen hat, weshalb in Zweifelsfällen zu vermuten ist, dass sie keinen Vertrag abschliessen wollte, welcher mit dem öffentlichen Interesse im Widerspruch steht, und dass sich der Vertragspartner darüber Rechenschaft gab (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz 1 03 m.H.a. BGE 135 V 241 E.3.6; 122 I 335 E.4e; 121 II 85 E.4a). Weiter ist der Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten, der ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr gebietet; der Grundsatz ist für das Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und Privaten elementar. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet der Grundsatz, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., Rz 622 m.w.H.). In Bezug auf

5/6 Erziehung PVG 2015 58 verwaltungsrechtliche Verträge stellte das Bundesgericht fest, dass es im Wesen jedes Vertrages liege, Vertrauen im Hinblick auf das zukünftige Verhalten des Vertragspartners zu begründen (BGE 103 Ia 514 E.4a). Der Vertrauensschutz nach Art. 9 BV besagt zudem, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. In diesem Zusammenhang gilt auch ein Verbot von widersprüchlichem Verhalten der Verwaltungsbehörden gegenüber Privaten (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., Rz 627). c) Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, er hätte zur Krippenerweiterung und damit einhergehend zur Mietzinserhöhung nur unter der Bedingung der speziellen Finanzierungs- und Risikoverteilungsklauseln zugestimmt. Für ihn sei klar gewesen, dass das Risiko durch die Beschwerdegegnerin getragen werde, und zwar ohne zeitliche Befristung. Zum Beweis dafür wurde auf ein E-Mail von C. vom 5. Februar 2009 sowie ein Schreiben der Kinderkrippe vom 18. Februar 2009 – beide an die Beschwerdegegnerin versandt – verwiesen. In der Replik ergänzte der Beschwerdeführer seinen Standpunkt nochmals dahingehend, dass aus Ziff. 9 der Leistungsvereinbarung eine suspensivbedingte Pflicht abzuleiten sei, bei Kündigung anschliessend wiederum eine neue Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Der Beschwerdeführer warf der Beschwerdegegnerin deswegen eine krasse Verletzung des Vertrauensprinzips vor, was zur Aufhebung des strittigen Beschlusses führen müsse. d) Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, dass bei Abschluss der Vereinbarung nie die Rede davon gewesen sei, dass die Risikoverteilung zeitlich unbefristet gelten solle. Im Gegenteil: Die Kündigungsfrist sei aus der Leistungsvereinbarung klar ersichtlich. Entsprechend wurde die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung per Ende des Kalenderjahres mit zwölfmonatiger Kündigungsfrist, erstmals per Ende 2014, vorgesehen und davon habe sie einfach vereinbarungskonform Gebrauch gemacht. Von einer Verletzung des Vertrauensprinzips könne deshalb keine Rede sein. e) Für das streitberufene Gericht ist aus der gekündigten Leistungsvereinbarung 2009 zumindest der Wille der Beschwerdegegnerin ersichtlich, dem Beschwerdeführer als Entgegenkommen für den Ausbau der Kinderkrippe das damit zusammenhängende finanzielle Risiko abzunehmen. Aus der Leistungsvereinbarung selbst als auch der sie in ihrer Entstehung begleitenden Korrespondenz ist zudem herauszulesen, dass diese Risikoübernahme für die

5/6 Erziehung PVG 2015 59 Kinderkrippe «conditio sine qua non» (unerlässliche Voraussetzung) war für das Einverständnis, einerseits das eigene Krippenanbot um zwei Gruppen zu erweitern, gleichzeitig den Aus- und Umbau des Gebäudes zu tolerieren sowie die damit einhergehende Mietzinserhöhung zu akzeptieren. Gleichermassen ist

aller- dings festzuhalten, dass die Kündigungsmodalitäten und damit die Laufzeit der Leistungsvereinbarung klar geregelt waren und keiner weitergehenden Abmachungen bedurften. So ist z. B. den beiden vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang angeführten Korrespondenzen (vgl. beschwerdeführerische Beilagen 13 und 14 [Bf act.13/14]) in zeitlicher Hinsicht bzw. in Bezug auf eine über die Kündigungsmöglichkeit hinaus gehenden Bindungswirkung ge- rade nichts zu entnehmen. Auch die Aussage des damaligen Stadt- rats in dessen E-Mail vom 20. August 2008 an eine involvierte Dritt- person («... Dazu sind immer wieder neue faire Bedingungen in Leistungsvereinbarungen auszuhandeln resp. zu fixieren ...»; vgl. Bf act.7) ist dafür zu vage und zu unverbindlich. Umgekehrt kann auch die Beschwerdegegnerin aus dem Stadtratsbeschluss vom 23. Februar 2009 («... mit der für eine befristete Zeit nötigenfalls höhere finanzielle Leistungen der Gemeinde X. geleistet wer- den können ...»; Bf act.6) nichts zu ihren Gunsten ableiten, weil der Beschluss (erst) am 23. Februar 2009 und damit fünfTage nach der Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung am 18. Februar 2009 durch den Beschwerdeführer erfolgte. Dem Beschwerdeführer wäre es aber immerhin möglich gewesen, unmittelbar nach Kennt- nisnahme jenes Stadtratsbeschlusses auf die nachgeschobene zeit- liche Befristung zu reagieren. Für das Gericht stellt sich dazu die zentrale Frage, ob aus Ziff. 9 Abs. 2 der bestehenden Leistungsver- einbarung und dem dort gegenseitig ausdrücklich stipulierten «Be- achtungs- bzw. Berücksichtigungsgebot» der Ziff. 4 Abs. 3 lit. a (Risikoverteilung / Defizitgarantie) sowie der Ziff. 4 Abs. 3 lit. b (Zu- satzunterstützung / Sockelbeitrag) eine vertragliche Fortführungs- last im Falle eines Neuabschlusses einer zeitlich modifizierten Leis- tungsvereinbarung infolge Kündigung der bisher bestehenden Leistungsvereinbarung hergeleitet werden kann. Während die Be- schwerdegegnerin eine solche Verpflichtung klar verneint, erachtet der Beschwerdeführer eine entsprechende Fortführungslast – al- lenfalls alternativ im Abtausch mit einer angemessen herabgesetz- ten Mietzinsverpflichtung von neu zusammen Fr. 77 700.– anstatt Fr. 108 296.– pro Jahr (vgl. im Sachverhalt Ziff. 6, hiervor) – als ge- geben, weshalb die einseitig verfügte Kündigung mit Beschluss vom 17. Dezember 2013 durch die Beschwerdegegnerin eben auch

5/6 Erziehung PVG 2015 60 als rechtsfehlerhaft bezeichnet werden müsse und daher aufzuhe- ben sei; andernfalls klageweise Schadenersatz für die rechts- missbräuchliche Kündigung gefordert und durch die Beklagte (Be- schwerdegegnerin) bezahlt werden müsste. Für das Gericht ist hierzu erstellt, dass der Beschwerdeführer im Vertrauen auf ein be- stimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Beschwerde- gegnerin eine wichtige, nicht leicht wieder rückgängig zu machende Disposition getroffen hat, nämlich die Zustimmung einer massiven Mietzinserhöhung. Zu beantworten ist demnach die Frage, ob das Vertrauen des Beschwerdeführers darauf, dass der finanziell angepasste Mietvertrag und die bisher gültige Lei- stungsvereinbarung mit besagtem Inhalt bezüglich Risikoüber- nahme / Defizitgarantie und Zusatzunterstützung / Sockelbeitrag parallel verlaufen würden, berechtigt war oder nicht. Würde diese Frage bejaht, so hätte sich die Beschwerdegegnerin mit der Kündi- gung der Leistungsvereinbarung treuwidrig verhalten und den sich aus Art. 9 BV ergebenden Vertrauensschutz missachtet. f) Eine Kündigung ist dann als rechtswidrig zu qualifizie- ren, wenn sie materielle oder formelle Bestimmungen des Kündi- gungsschutzes verletzt. Eingeschlossen sind dabei auch bei öffent- lich-rechtlichen Verträgen sämtliche Vorschriften des zeitlichen und sachlichen Kündigungsschutzes sowie die Verfahrensgarantien. Im Verwaltungsrecht sind rechtswidrige Verfügungen und Be- schlüsse auf Anfechtung hin aufzuheben. Wird in der Folge eine rechtswidrige Kündigungsverfügung aufgehoben, so hat dies den Fortbestand des bisherigen

(Leistungs-)Vertrags zur Konsequenz. Bei unredlichem Verhalten einer der Vertragsparteien ist die Rechtsausübung also als unzulässig und nicht schützenswert zu taxieren (so auch: Urteil des Verwaltungsgerichts Solothurn vom 26. Mai 2003 [SOG 2003 Nr. 24] E.2a). [...] Im konkreten Fall ist das Gericht zur Überzeugung gelangt, dass die Beschwerdegegnerin in treuwidriger Art und Weise vorging, als sie dem Beschwerdeführer unnötig kurzfristig im Dezember 2013 kündigte und dies nachweislich ohne Ziff. 9 Abs. 2 der bisherigen Leistungsvereinbarung 2009 bzw. ohne die dort ausdrücklich gegenseitig noch zugesicherte «Beachtung» der Ziff. 4 Abs. 3 lit. a (Risikoverteilung / Defizitgarantie) und der Ziff. 4 Abs. 3 lit. b (Zusatzunterstützung / Sockelbeitrag) tat. Die Beschwerdegegnerin kam so zu dem in sehr fragwürdiger Art und Weise (Kündigungsbeschluss bei Nichtakzeptanz der Streichung der Risikoverteilung / Defizitgarantie und des Wegfalls allfälliger Zuschüsse / Sockelbeiträge bereits versandbereit vorbereitet) ihren vertraglichen Pflichten auf

5/6 Erziehung PVG 2015 61 Neuabschluss einer modifizierten Leistungsvereinbarung nicht rechtskonform nach. Dieser Mangel erscheint dem Gericht hier inhaltlich als derart gravierend und weitreichend, dass nur die Unwirksamkeit (ex tunc) der ausgesprochenen Kündigung (seit deren Erlass) eine vertragsadäquate und letztlich für alle Beteiligten faire und ausgewogene Lösung bringen kann. Für eine allfällige zukünftige Exit-Strategie ist die Beschwerdegegnerin – unter Berücksichtigung ihres Leistungsauftrags laut den gesetzlichen Vorschriften auf kantonaler sowie kommunaler Ebene im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung – somit gehalten, eine weniger drastische Ausstiegspolitik bei der künftigen Finanzierung und Unterstützung zu verfolgen (z. B. mittels gestaffelt gekürzten Leistungen und Garantien über einen zuvor genau definierten Zeitraum). Sollte dabei der Beschwerdeführer nicht Hand bieten zu einer vernünftigen Lösung, so bliebe es der Beschwerdegegnerin unbenommen, gestützt auf gescheiterte Verhandlungen, die Leistungsvereinbarung zu kündigen; eine allfällige Kündigung der Leistungsvereinbarung hätte zeitlich aber so zu erfolgen, dass dem Beschwerdeführer ausreichend Zeit verbleiben würde, nach einer Lagebeurteilung auch den Mietvertrag rechtzeitig zu kündigen. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der angefochtene Stadtratsbeschluss vom 17. Dezember 2013 betreffend Kündigung der Leistungsvereinbarung 2009 rechtswidrig ist und deshalb aufgehoben wird, was zur Gutheissung der Beschwerde vom 3. Februar 2014 und zum (zumindest vorläufigen) Fortbestand der Leistungsvereinbarung 2009 bis zum nächsten ordentlichen Kündigungstermin per Ende 2015 – unter Einhaltung der Auflösungsfrist von 12 Monaten – führt. In diesem Sinne wird die Beschwerde also gemäss Hauptantrag gutgeheissen. U 14 11 Urteil vom 30. April 2015 Die dagegen an das Bundesgericht erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist noch hängig.

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