

SO_GERICHTE VWBES.2017.498 vom 11. Dezember 2017

SO Obergericht, 2017-12-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2017.498

FR: SO_GERICHTE VWBES.2017.498 du 11 décembre 2017

IT: SO_GERICHTE VWBES.2017.498 del 11 dicembre 2017

Regeste

§ 50 Abs. 4 GO, § 52 SG. Rechtsnatur eines Regierungsratsbeschlusses. Der Regierungsratsbeschluss, der die Höchsttaxen für alle anerkannten Alters- und Pflegeheime des Kantons für ein Jahr festsetzt, ist als Akt der Rechtsetzung und damit als kantonaler Erlass zu betrachten. Ein Erlass bildet kein zulässiges Anfechtungsobjekt und ist der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle entzogen.

Erwägungen

E. 1

Anfechtungsobjekt ist der Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2017, mit welchem festgelegt wird, wie viel die anerkannten Alters- und Pflegeheime des Kantons Solothurn im Jahr 2018 maximal für die Pflege, Betreuung und Hotellerie verlangen dürfen. Der angefochtene Entscheid weist keine Rechtsmittelbelehrung auf. Es ist von Amtes wegen zu prüfen, ob eine Beschwerdemöglichkeit besteht und ob das Verwaltungsgericht zuständige Beschwerdeinstanz ist. Weiter stellt sich die Frage, ob die Gemeinschaft Solothurnischer Alters- und Pflegeheime zur Beschwerdeführung legitimiert ist.

2.1 Gemäss § 49 Abs. 1 Gesetz über die Gerichtsorganisation (GO, BGS 125.12) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide in Verwaltungssachen von Behörden des Kantons und der Gemeinden, gegen die kein anderes ordentliches kantonales Rechtsmittel oder die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen ist und die nicht von einem anderen oberen Gericht ausgehen. Gemäss § 50 Abs. 2 GO ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderem nicht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats über Begnadigungen, Behördenwahlen, die Aufsicht über Behörden, den öffentlichen Verkehr, Beiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht oder die Schulkreisbildung. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist überdies nicht zulässig gegen Erlasse und gegen Verfügungen und Entscheide über die Genehmigung von Erlassen und ■ insbesondere zwischen Gemeinden geschlossenen ■ Verträgen (vgl. § 50 Abs. 4 GO).

2.2 Verfügungen und Entscheide sind laut § 20 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 124.11) Anordnungen von Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Kantons oder des Bundes stützen und zum Gegenstand haben: a) die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten; b) die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten; oder c) die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren. Gemäss § 66 VRG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Entscheide und Verfügungen, durch die

eine Sache materiell oder durch Nichteintreten erledigt worden ist. Vor- und Zwischenentscheide, die entweder präjudizierlich oder für eine Partei von erheblichem Nachteil sind, sind Hauptentscheiden gleichgestellt.

2.3 Im angefochtenen Regierungsratsbeschluss werden den anerkannten Alters- und Pflegeheimen Höchsttarife auferlegt, die sie nicht überschreiten dürfen. Die massgebenden individuellen Taxen für die einzelnen Institutionen werden danach vom Departement des Innern separat festgelegt bzw. bewilligt (vgl. § 52 Sozialgesetz [SG, BGS 831.1]). Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob vorliegend eine generell-abstrakte Anordnung angefochten oder ein individuell-konkretes Handeln des Staates zu beurteilen ist.

2.4 Das Bundesgericht hat sich im Entscheid BGE 135 V 309 (= Pra 2010 Nr. 34, E. 1.2) zu Beschlüssen betreffend die für jedes Heim anwendbaren maximalen Tagestaxen wie folgt geäußert: «Die bestrittenen Beschlüsse könnten als Allgemeinverfügungen qualifiziert werden; jedenfalls muss dies ihre Qualifikation als generell-abstrakte Akte nahelegen. Tatsächlich wird in diesen Beschlüssen den vier Beschwerdeführern in ihrer Eigenschaft als Heime, die zur Aufnahme von Pensionären ermächtigt sind, welche Ergänzungsleistungen (EL) beziehen, eine Höchstgrenze für Tagestaxen auferlegt, die sie nicht überschreiten dürfen. Obwohl der Eingriff zeitlich (auf das Jahr 2009) begrenzt ist und nur eine begrenzte Anzahl von Adressaten betrifft (jeder Beschluss betrifft ein Heim mit einer begrenzten Anzahl von Pensionären, welche EL beziehen), so überschreitet doch seine Tragweite diejenige einer Verfügung. Betrachtet man die drei Beschlüsse vom 22. Dezember 2008 und denjenigen vom 16. Februar 2009 in ihrer Gesamtheit und berücksichtigt ausserdem die Tatsache, dass der Staatsrat 63 Beschlüsse erlassen hat, die auf individuelle Weise die Höchstbeträge festlegen, welche den Pensionären, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen der AHV/IV haben, belastet werden dürfen (vgl. Stellungnahme des BSV), so ist doch davon auszugehen, dass die bestrittenen Verfügungen Teil einer allgemeinen Regelung der Tagestaxen für Pensionäre sind, welche Ergänzungsleistungen beziehen, und dass sich ihr Geltungsbereich über den ganzen Kanton erstreckt, sodass er einem rechtsetzenden Verwaltungsakt im Sinne von Art. 82 lit. b BGG gleichgesetzt werden muss.»

2.5 Gleiches muss auch vorliegend gelten. Die Höchsttaxen betreffen einzig das Jahr 2018 und sind damit ebenfalls zeitlich auf ein Jahr begrenzt. Im Gegensatz zu den im zitierten Bundesgerichtsentscheid genannten Beschlüssen betrifft die hier angefochtene Regelung nicht nur ein einzelnes Heim, sondern sogar alle fünfzig im Kanton Solothurn anerkannten Pflege- und Altersheime. Sie ist jedenfalls im Lichte der höchstrichterlichen Rechtsprechung als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Der Regierungsratsbeschluss ist als Akt der Rechtsetzung und damit als kantonaler Erlass zu betrachten.

2.6 Ein Erlass bildet kein zulässiges Anfechtungsobjekt und ist der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle entzogen (vgl. § 50 Abs. 4 GO). Mit Blick auf die Rechtsweggarantie ist darauf hinzuweisen, dass Art. 6 Ziff. 1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, 0.101) keinen individuellen Anspruch auf direkte Anfechtung generell-abstrakter Regelungen durch eine Organisation einräumt: Die Bestimmung findet zwar nach der Praxis der Konventionsorgane mitunter auch auf (verfassungsrechtliche) Verfahren der abstrakten Normenkontrolle Anwendung, dies jedoch nur, soweit das nationale Recht die Möglichkeit der direkten Gesetzesanfechtung vorsieht. Steht die Möglichkeit zur vorfrageweise richterlichen Überprüfung einzelner Tarifpositionen im jeweiligen konkreten Anwendungsfall offen, ist den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK Genüge getan und

eine gerichtliche Anfechtbarkeit des Tarifs als solchem konventionsrechtlich nicht verlangt ■ soweit Art. 6 Ziff. 1 EMRK überhaupt Anwendung findet. Eine zusätzliche Möglichkeit, die abstrakte Tarifregelung direkt anzufechten, ist nicht notwendig. Auch aus Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) lässt sich kein Anspruch auf direkte Anfechtbarkeit eines Tarifs als solchem ableiten, solange die einzelnen Tarifbestimmungen im individuell-konkreten Streitfall der vorfrageweisen Überprüfung unterstehen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4131/2010 vom 9. September 2011, E. 6.10.5 m.w.H.). Somit besteht auch aus übergeordnetem Recht keine Pflicht für eine direkte Anfechtbarkeit der streitigen Tarife.

2.7 Es besteht somit zufolge fehlender gesetzlicher Grundlage keine Möglichkeit, gegen Regierungsratsbeschlüsse, welche gestützt auf § 52 Abs. 1 SG ergehen, Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu führen. Auf die Beschwerde kann mangels zulässigen Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden. Ob der Regierungsratsbeschluss unmittelbar mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht hätte angefochten werden können (vgl. Art. 87 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, BGG, 173.110), ist nicht vom Verwaltungsgericht zu entscheiden. Es erübrigt sich bei diesem Ergebnis, die weiteren Prozessvoraussetzungen zu prüfen.

()

Verwaltungsgericht, Urteil vom 9. April 2018 (VWBES.2017.498)

Eine gegen das vorliegende Urteil erhobene Beschwerde wurde zurückgezogen.
Bundesgerichtsentscheid 2C_527/2018 vom 12. September 2018.

E. 2

Die Pflögetaxen seien um mind. CHF 2.00 ab 01.01.2018 zu erhöhen.

E. 2.1

Gemäss § 49 Abs. 1 Gesetz über die Gerichtsorganisation (GO, BGS 125.12) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide in Verwaltungssachen von Behörden des Kantons und der Gemeinden, gegen die kein anderes ordentliches kantonales Rechtsmittel oder die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen ist und die nicht von einem anderen oberen Gericht ausgehen. Gemäss § 50 Abs. 2 GO ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderem nicht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats über Begnadigungen, Behördenwahlen, die Aufsicht über Behörden, den öffentlichen Verkehr, Beiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht oder die Schulkreisbildung. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist überdies nicht zulässig gegen Erlasse und gegen Verfügungen und Entscheide über die Genehmigung von Erlassen und – insbesondere zwischen Gemeinden geschlossenen – Verträgen (vgl. § 50 Abs. 4 GO).

E. 2.2

Verfügungen und Entscheide sind laut § 20 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 124.11) Anordnungen von Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Kantons oder des Bundes stützen und zum Gegenstand haben: a) die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten; b) die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten; oder c) die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren. Gemäss § 66 VRG ist die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Entscheide und Verfügungen, durch die eine Sache materiell oder durch Nichteintreten erledigt worden ist. Vor- und Zwischenentscheide, die entweder präjudizierlich oder für eine Partei von erheblichem Nachteil sind, sind Hauptentscheiden gleichgestellt.

E. 2.3

Im angefochtenen Regierungsratsbeschluss werden den anerkannten Alters- und Pflegeheimen Höchstarife auferlegt, die sie nicht überschreiten dürfen. Die massgebenden individuellen Taxen für die einzelnen Institutionen werden danach vom Departement des Innern separat festgelegt bzw. bewilligt (vgl. § 52 Sozialgesetz [SG, BGS 831.1]). Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob vorliegend eine generell-abstrakte Anordnung angefochten oder ein individuell-konkretes Handeln des Staates zu beurteilen ist.

E. 2.4

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid BGE 135 V 309 (= Pra 2010 Nr. 34, E. 1.2) zu Beschlüssen betreffend die für jedes Heim anwendbaren maximalen Tagestaxen wie folgt geäußert: «Die bestrittenen Beschlüsse könnten als Allgemeinverfügungen qualifiziert werden; jedenfalls muss dies ihre Qualifikation als generell-abstrakte Akte nahelegen. Tatsächlich wird in diesen Beschlüssen den vier Beschwerdeführern in ihrer Eigenschaft als Heime, die zur Aufnahme von Pensionären ermächtigt sind, welche Ergänzungsleistungen (EL) beziehen, eine Höchstgrenze für Tagestaxen auferlegt, die sie nicht überschreiten dürfen. Obwohl der Eingriff zeitlich (auf das Jahr 2009) begrenzt ist und nur eine begrenzte Anzahl von Adressaten betrifft (jeder Beschluss betrifft ein Heim mit einer begrenzten Anzahl von Pensionären, welche EL beziehen), so überschreitet doch seine Tragweite diejenige einer Verfügung. Betrachtet man die drei Beschlüsse vom 22. Dezember 2008 und denjenigen vom 16. Februar 2009 in ihrer Gesamtheit und berücksichtigt ausserdem die Tatsache, dass der Staatsrat 63 Beschlüsse erlassen hat, die auf individuelle Weise die Höchstbeträge festlegen, welche den Pensionären, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen der AHV/IV haben, belastet werden dürfen (vgl. Stellungnahme des BSV), so ist doch davon auszugehen, dass die bestrittenen Verfügungen Teil einer allgemeinen Regelung der Tagestaxen für Pensionäre sind, welche Ergänzungsleistungen beziehen, und dass sich ihr Geltungsbereich über den ganzen Kanton erstreckt, sodass er einem rechtsetzenden Verwaltungsakt im Sinne von Art. 82 lit. b BGG gleichgesetzt werden muss.»

E. 2.5

Gleiches muss auch vorliegend gelten. Die Höchsttaxen betreffen einzig das Jahr 2018 und sind damit ebenfalls zeitlich auf ein Jahr begrenzt. Im Gegensatz zu den im zitierten Bundesgerichtsentscheid genannten Beschlüssen betrifft die hier angefochtene Regelung nicht nur ein einzelnes Heim, sondern sogar alle fünfzig im Kanton Solothurn anerkannten Pflege- und Altersheime. Sie ist jedenfalls im Lichte der höchstrichterlichen Rechtsprechung als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Der Regierungsratsbeschluss ist als Akt der Rechtsetzung und damit als kantonaler Erlass zu betrachten.

E. 2.6

Ein Erlass bildet kein zulässiges Anfechtungsobjekt und ist der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle entzogen (vgl. § 50 Abs. 4 GO). Mit Blick auf die Rechtsweggarantie ist darauf hinzuweisen, dass Art. 6 Ziff. 1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, 0.101) keinen individuellen Anspruch auf direkte Anfechtung generell-abstrakter Regelungen durch eine

Organisation einräumt: Die Bestimmung findet zwar nach der Praxis der Konventionsorgane mitunter auch auf (verfassungsrechtliche) Verfahren der abstrakten Normenkontrolle Anwendung, dies jedoch nur, soweit das nationale Recht die Möglichkeit der direkten Gesetzesanfechtung vorsieht. Steht die Möglichkeit zur vorfrageweise richterlichen Überprüfung einzelner Tarifpositionen im jeweiligen konkreten Anwendungsfall offen, ist den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK Genüge getan und eine gerichtliche Anfechtbarkeit des Tarifs als solchem konventionsrechtlich nicht verlangt – soweit Art. 6 Ziff. 1 EMRK überhaupt Anwendung findet. Eine zusätzliche Möglichkeit, die abstrakte Tarifregelung direkt anzufechten, ist nicht notwendig. Auch aus Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) lässt sich kein Anspruch auf direkte Anfechtbarkeit eines Tarifs als solchem ableiten, solange die einzelnen Tarifbestimmungen im individuell-konkreten Streitfall der vorfrageweisen Überprüfung unterstehen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4131/2010 vom 9. September 2011, E. 6.10.5 m.w.H.). Somit besteht auch aus übergeordnetem Recht keine Pflicht für eine direkte Anfechtbarkeit der streitigen Tarife.

E. 2.7

Es besteht somit zufolge fehlender gesetzlicher Grundlage keine Möglichkeit, gegen Regierungsratsbeschlüsse, welche gestützt auf § 52 Abs. 1 SG ergehen, Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu führen. Auf die Beschwerde kann mangels zulässigen Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden. Ob der Regierungsratsbeschluss unmittelbar mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht hätte angefochten werden können (vgl. Art. 87 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, BGG, 173.110), ist nicht vom Verwaltungsgericht zu entscheiden. Es erübrigt sich bei diesem Ergebnis, die weiteren Prozessvoraussetzungen zu prüfen. 3. Auf die Beschwerde ist aber nicht einzutreten. Bei diesem Ausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu tragen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 1'000.00 festzusetzen sind.

E. 3

Die MiGeL-Kosten von CHF 1.90 pro Bewohner und Tag für die Zeit vom 01.07.2015 bis 31.12.2017 seien durch den Kanton und die Einwohnergemeinden als Restzahler voll und ganz zu übernehmen, sofern die Versicherer eine Rückabwicklung verlangen.

E. 4

Die MiGeL-Kosten von CHF 1.90 pro Bewohner und Tag seien ab 01.01.2018 durch den Kanton und die Einwohnergemeinden zu übernehmen.

E. 5

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge. 3. Das Departement des Innern (DdI), Amt für Soziale Sicherheit, liess sich mit Eingabe vom 12. Februar 2018 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. 4. Am 1. März 2018 reichte die Gemeinschaft Solothurnischer Alters- und Pflegeheime weitere Bemerkungen ein. II. 1. Anfechtungsobjekt ist der Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2017, mit welchem festgelegt wird, wie viel die anerkannten Alters- und Pflegeheime des Kantons Solothurn im Jahr 2018 maximal für die Pflege, Betreuung und Hotellerie verlangen dürfen. Der angefochtene Entscheid weist keine Rechtsmittelbelehrung auf. Es ist von Amtes wegen zu prüfen, ob eine Beschwerdemöglichkeit besteht und ob das Verwaltungsgericht zuständige Beschwerdeinstanz ist. Weiter stellt sich die Frage, ob die Gemeinschaft Solothurnischer

Alters- und Pflegeheime zur Beschwerdeführung legitimiert ist.

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