

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00129 vom 1. Januar 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00129](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00129)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00129 du 1 janvier 2013

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00129 del 1 gennaio 2013

## Regeste

Heimtaxen | Heimtaxen: Erhöhung des Pensionspreises aufgrund einer neuen Taxordnung. [Die Vorinstanz wies den Gemeinderat an, einen neuen Einspracheentscheid zu fällen, und verpflichtete ihn, der Beschwerdegegnerin bereits bezahlte Betreuungstaxen zurückzuerstatten. Aufsichtsrechtlich wies er den Gemeinderat an, die ab dem 1. Januar 2013 tatsächlich angefallenen Kosten für die Hotellerie im Alterszentrum neu zu berechnen, die Grundtaxen im Sinn der Erwägungen und rückwirkend per 1. Januar 2013 höchstens kostendeckend neu festzusetzen, die neue Taxordnung entsprechend anzupassen und zu viel bezogene Grundtaxen an die Pensionäre zurückzuerstatten.] Soweit die Vorinstanz aufsichtsrechtlich entschied, verfügte sie selber erstinstanzlich, weshalb dieser Teil des Entscheids nur mittels Rekurs an den Regierungsrat angefochten werden kann; eine Kompetenzattraktion durch das Verwaltungsgericht ist nicht möglich (E. 1.2). Eintreten auf die Beschwerde auch mit Bezug auf die Rückweisung (E. 1.3). Legitimation der beschwerdeführenden Gemeinde (E. 1.4). Bei wiederkehrenden Heimtaxen ist vom Regelstreitwert einer einzigen Jahresleistung auszugehen (E. 1.5). Streitgegenstand (E. 2). Bei der Pensionsverfügung handelt es sich um eine anfechtbare mitwirkungsbedürftige Verfügung (E. 3.1). Angesichts der fehlenden Rechtsmittelbelehrung und der konkreten Umstände wurde die Einsprache gegen die Pensionsverfügung rechtzeitig erhoben (E. 3.2). Durch die verspätete Information betreffend die Erhöhung der Taxen wurde die Freiheit der Beschwerdegegnerin, sich nach einer anderen Wohnmöglichkeit umzusehen und allenfalls auf das Pensionsverhältnis zu verzichten, die ihr bei rechtzeitiger Information im November 2012 zugestanden hätte, erheblich eingeschränkt. Unter diesen Umständen erscheint es daher gerechtfertigt, die Beschwerdeführerin zur Rückzahlung der für die Monate Januar bis April 2013 bezahlten Betreuungstaxen zu verpflichten (E. 4.3). Abweisung, soweit Eintreten.

## Erwägungen

### E. 3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerin hätte die von ihr selber gegengezeichnete Pensionsverfügung vom 12. Dezember 2012 gar nicht anfechten können, jedenfalls sei ihre diesbezügliche Einsprache auch in Berücksichtigung der mangelnden Rechtsmittelbelehrung auf der Pensionsverfügung verspätet gewesen.

#### E. 3.1

Im Unterschied zum verwaltungsrechtlichen Vertrag, wo die Parteien eine inhaltliche Gestaltungsfreiheit haben, setzen die Verwaltungsbehörden bei Erlass einer mitwirkungsbedürftigen Verfügung die Rechte und Pflichten der Privaten autoritativ nach

Massgabe der anwendbaren Gesetze fest (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des Allgemeinen Verwaltungsrechts Band I, Bern 2012, Rz. 3051 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 899; VGr, 12. Januar 2005, PB.2004.00074, E. 3.5). Durch diese hoheitliche Festlegung von Rechten und Pflichten gehören die nämlichen Akte unbeschrieben des ihnen zugrundeliegenden gemeinsamen Bindungswillens der Parteien zur Kategorie der Verfügungen und können von Gesetzes wegen auch wie diese angefochten werden (§ 19 Abs. 1 lit. a VRG). Mit ihrer Zustimmung bzw. Mitwirkung bekundet die rechtsunterworfenen Partei letztlich nur ihren Wunsch, ein bestimmtes Rechtsverhältnis einzugehen, ohne sich damit aber allen damit einhergehenden und erst in der Verfügung individuell konkretisierten Pflichten bedingungslos zu unterwerfen. Dementsprechend sehen auch die Art. 32 der alten und Art. 27 der neuen Taxordnung das Rechtsmittel der Einsprache gegen den Vollzug der Taxordnung vor. Es stand der Beschwerdegegnerin daher auch im vorliegenden Fall grundsätzlich offen, die sie betreffende Pensionsverfügung vom 12. Dezember 2012 trotz ihrer unterschriebenen Zustimmung dazu anzufechten.

### **E. 3.2**

Entgegen dieser Rechtslage und in Missachtung des entsprechenden Erfordernisses von § 10 Abs. 1 VRG enthielt die Pensionsverfügung vom 12. Dezember 2012 keine Rechtsmittelbelehrung. Dies darf nach dem Gebot der Fairness im Verfahren (§ 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) nicht zu Nachteilen für die betroffene Partei führen, es sei denn, diese hätte den Irrtum bemerkt oder ihn bei gebührender Aufmerksamkeit bemerken müssen. Der Adressat kann eine ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnete Anordnung nicht während beliebig langer Zeit anfechten. Vielmehr wird allgemein als bekannt vorausgesetzt, dass Entscheide angefochten werden können. Unter der Voraussetzung, dass der Verfügungscharakter einer rechtsmittellosen Anordnung überhaupt erkennbar ist, müssen die Adressaten diese innert vernünftiger bzw. angemessener Frist anfechten oder sich zumindest nach Rechtsmitteln erkundigen (Plüss, § 10 N. 51 f.). Die Anfechtbarkeit der vorliegend strittigen Verfügung war für die Beschwerdegegnerin nicht leicht erkennbar, denn sie enthielt keine Rechtsmittelbelehrung, und selbst die professionell vertretene Beschwerdeführerin ist bis heute der Auffassung, eine mitwirkungsbedürftige Verfügung sei von vornherein nicht anfechtbar. Aus diesem Grund darf auch nicht angenommen werden, eine Nachfrage bei der Verwaltung hätte sofort Klarheit über die Anfechtbarkeit gebracht. Es fragt sich jedoch, zu welchem Zeitpunkt die Beschwerdegegnerin tatsächlich um die Anfechtbarkeit der Verfügung wusste. Am 4. Mai 2013 schrieb deren Tochter einen Brief an die Gemeindepräsidentin, worin sie sich nach Beizug rechtskundiger Hilfe über den Anstieg des Pensionspreises beklagte und dabei auch die Nichtigkeit der Pensionsverfügung infolge der fehlenden Rechtsmittelbelehrung geltend machte. Daraus lässt sich jedoch entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin nicht ableiten, dass die Beschwerdegegnerin ebenfalls von der Anfechtbarkeit der Pensionsverfügung Kenntnis hatte. Die Tochter hatte das Schreiben nämlich ausdrücklich und um eine Auseinandersetzung zu vermeiden, ohne Wissen ihrer Mutter verfasst (a. a. O. S. 3). Selbst wenn Mutter und Tochter das Thema der erhöhten Heimplaten wohl vor diesem Brief gemeinsam besprochen hatten, kann daraus noch nicht auf ein eigentliches Mandatsverhältnis zur Tochter zwecks Interessenwahrung geschlossen werden. Auch fehlen vorliegend konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Tochter die Ergebnisse ihrer rechtlichen Abklärungen mit der Mutter besprochen hätte. Aus dem gleichen Grund lässt sich auch aus dem späteren Schreiben der Tochter vom 18. Juni 2013,

wo es wiederum unter anderem um die Anfechtbarkeit der Pensionsverfügung vom 12. Dezember 2012 ging, nichts ableiten. Ebenso wenig lässt der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin ab Januar 2013 monatliche Rechnungen mit dem neuen Pensionspreis erhielt und auch bezahlte, Rückschlüsse auf ihre Kenntnis der Anfechtungsmöglichkeiten bezüglich der diesen Rechnungen zugrunde liegenden Pensionsverfügung zu. Aufgrund der Akten bestehen daher keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdegegnerin vor Kontaktierung und Bevollmächtigung ihres Anwalts am 1. September 2013 von der Anfechtbarkeit der Pensionsverfügung tatsächlich wusste. Mit ihrer am 26. September 2013 dagegen erhobenen Einsprache handelte sie daher rechtzeitig innerhalb der 30-tägigen Einsprachefrist, dies unabhängig davon, dass ihr Anwalt die Pensionsverfügung bereits am 5. September 2013 schriftlich beanstandet hatte, ohne damit aber eine Einsprache zu erheben. Mit diesem ersten Schreiben sollte der Beschwerdeführerin gerade die Möglichkeit eingeräumt werden, vor Einleitung weiterer rechtlicher Schritte in einem Gespräch eine gemeinsame Lösung zu finden. Damit erübrigt sich die Frage, ob nicht trotz Fristablaufs ausnahmsweise ein Rückkommen auf die Verfügung geboten gewesen wäre, was bei Dauerverfügungen wie hier bei einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse der Fall ist (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d N. 17), und selbst ohne wesentliche Änderung in der Lehre und Rechtsprechung befürwortet wird, wenn der Verfügung schwerwiegende materielle Fehler anhaften (BGr, 26. August 2011, 2C\_114/2011, E. 2.2 mit zahlreichen Hinweisen; BGE 98 Ia 568, E. 5b; VGr, 25. September 2015, VB.20015.00070 E. 2.4; 1. April 2015, VB.2015.00033 E. 4.2 mit Hinweisen; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 31 Rz. 40).

#### **E. 4.1**

Schliesslich stellte der Bezirksrat fest, dass die Beschwerdegegnerin über die neue Taxordnung und die neuen Betreuungstaxen mangelhaft informiert worden sei, und ihr, da sie gemäss den Übergangsfristen der alten Taxordnung auf diese noch bis im Februar 2013 habe vertrauen dürfen, die bereits bezahlten Betreuungstaxen von Januar bis April 2013 zurückerstattet werden müssten. Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, aus ihrem Informationsschreiben von Dezember 2012 sei klar und deutlich hervorgegangen, dass die Betreuungstaxe auch die Alltagsgestaltung (Veranstaltungen etc.) erfasse, und neu pauschal nur für zwei Kategorien von Bewohnern berechnet werde. Eine Bewohnerkategorie, für die das Angebot kostenlos zur Verfügung stehe, gebe es nicht, dies mache die Taxordnung 2013 selber restlos klar.

#### **E. 4.2**

Der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV schützt nicht vor der Änderung geltenden Rechts, kann jedoch unter bestimmten Umständen erfordern, dass eine neue belastende Regelung mit einer angemessenen Übergangsregelung, insbesondere mit einer Übergangsfrist, versehen wird (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 642; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 292 f.). Solche Übergangsfristen haben nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, um sich an die neue Regelung anzupassen (BGE 134 I 23 E. 7.6 mit weiteren Hinweisen). Art. 30 der Taxordnung 2006 sieht daher vor, dass Änderungen der Taxordnung den Bewohnerinnen und Bewohnern mindestens einen Monat vor deren Inkrafttreten mitgeteilt werden.

### **E. 4.3**

Im Dezember 2012 wies die Beschwerdeführerin die Bewohnenden des Alterszentrums und deren Angehörige in einem Schreiben auf die neue Taxordnung per 1. Januar 2013 hin. Als Eckpunkte der neuen Taxordnung nannte sie dabei auch die Betreuungstaxen, die aufgrund des erweiterten Angebots der Aktivierung und der Alltagsgestaltung ebenfalls angepasst und aus grundsätzlichen Überlegungen neu pauschal in zwei Kategorien unterteilt würden, nämlich für Pflegebedürftige mit vornehmlich körperlichen Einschränkungen in offenen Wohngruppen (Fr. 50.-/Tag) und für Demenzzranke in den geschlossenen Wohngruppen (Fr. 60.-/Tag). Bei dieser Wortwahl durfte die Beschwerdegegnerin in guten Treuen davon ausgehen, dass sie als nicht pflegebedürftige Bewohnerin wie bis anhin keine Betreuungstaxe zu entrichten habe. Eine zusätzliche Konsultation der dem Schreiben beigelegten neuen Taxordnung war unter diesen Umständen auch nicht notwendig, wie der Bezirksrat richtig feststellte. Den wahren Gehalt der neuen Taxordnung erkannte die Beschwerdegegnerin daher erst mit Zustellung der Januarrechnung im Verlauf des Februars 2013. Allerdings ist fraglich, ob ihr aus dieser verspäteten Kenntnisnahme überhaupt ein relevanter Vertrauensschaden entstanden ist. Eine angemessene Übergangsfrist für die Einführung der neuen Taxordnung soll den Bewohnenden vor der Taxerhöhung ermöglichen, sich nach einer anderen Wohnmöglichkeit umzusehen und allenfalls auf das Pensionsverhältnis zu verzichten. Diese Möglichkeit entging der Beschwerdegegnerin zwar im Dezember 2012, jedoch hätte sie das Pensionsverhältnis ohne Weiteres ab Februar 2013, als sie das Ausmass der Erhöhung erkannte, unter Einhaltung der einmonatigen Frist gemäss Art. 6 der Taxordnung kündigen können. Indem sie aber trotz der massiven Preiserhöhung weiterhin im Alterszentrum verblieb, verzichtete sie offenbar auf eine andere Wohnlösung. Andererseits ist aber auch einzuräumen, dass der Beschwerdegegnerin ein erneuter Umzug kurz nach Bezug des umgebauten Alterszentrums wohl wesentlich schwerer gefallen wäre als ein solcher direkt aus der Übergangslösung in der Überbauung F aus. Durch die verspätete Information wurde daher die Wahlfreiheit, die der Beschwerdegegnerin bei rechtzeitiger Information im November 2012 zugestanden hätte, erheblich eingeschränkt. Unter diesen Umständen erscheint es daher gerechtfertigt, die Beschwerdeführerin zur Rückzahlung der für die Monate Januar bis April 2013 bezahlten Betreuungstaxen zu verpflichten. Es kann dazu auf die zutreffenden Erwägungen im Rekursentscheid verwiesen werden.

### **E. 5**

Dies führt zur Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist. Die Kosten des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 13 VRG). Diese hat die Beschwerdegegnerin überdies angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Mit dieser Beschwerdeabweisung wird ein Zwischenentscheid der Rekursinstanz bestätigt, weshalb wiederum mindestens teilweise ein Zwischenentscheid vorliegt, der nur unter den einschränkenden Voraussetzungen von Art. 93 BGG mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann.

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