

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00673 vom 7. Februar 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-02-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00673

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00673 du 7 février 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00673 del 7 febbraio 2019

Regeste

Heimtaxen | Heimtaxen (vgl. VB.2015.00129). Der Rekursentscheid vom 28. Januar 2015 stellt insofern einen Teilentscheid dar, als damit die Rückerstattung für bezahlte Betreuungstaxen in den Monaten Januar bis April 2013 angeordnet wurde. Dieser Teilentscheid wurde von der Beschwerdegegnerin zwar angefochten, vom Verwaltungsgericht aber mit Urteil vom 5. November 2015 bestätigt und danach nicht an das Bundesgericht weitergezogen. Insoweit liegt somit eine res iudicata vor, weshalb der nunmehr angefochtene Nichteintretensentscheid der Vorinstanz in diesem Umfang nicht zu beanstanden ist (E. 2.5.3). Im Übrigen liegt indessen ein anfechtbarer Zwischenentscheid und keine res iudicata vor. Die Vorinstanz hätte daher auf den Rekurs im Umfang des Zwischenentscheids eintreten und diesem dabei ihre materiell-rechtlichen Ausführungen des Beschlusses vom 28. Januar 2015 zugrundelegen müssen (E. 2.5.4). Vorliegend rechtfertigt es sich, auf eine Rückweisung zu verzichten und reformatorisch zu entscheiden (E. 2.6). Es besteht eine gesetzliche Grundlage, um von sämtlichen Bewohnerinnen und Bewohnern des Alterszentrums Betreuungstaxen zu erheben (E. 3.2.2). Bei den Betreuungstaxen handelt es sich um Benutzungsgebühren (E. 3.2.4). Die Änderung der Betreuungstaxen verstösst weder gegen das Äquivalenzprinzip noch das Kostendeckungsprinzip (E. 3.2.4). Die Schlussfolgerung des Bezirksrats in seinem Beschluss vom 28. Januar 2015, dass die Verrechnung einer Betreuungstaxe von Fr. 50.- pro Tag ab Mai 2013 keine Rechtsverletzung darstelle, ist nicht zu beanstanden, auch wenn die Vorinstanz auf den Rekurs hätte eintreten und ihn materiell unter Bindung an ihren Rückweisungsentscheid beurteilen müssen. Das ändert indes nichts daran, dass die Beschwerdeführerin im Ergebnis unterliegt und die Beschwerde deshalb im Sinn der Erwägungen abzuweisen ist. Vor diesem Hintergrund ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen im Beschluss des Bezirksrats vom 28. Januar 2015 korrigiert werden müsste (E. 3.3). Abweisung im Sinn der Erwägungen, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3.1

Der Streitgegenstand im Rechtsmittelverfahren bestimmt sich einerseits durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung und andererseits durch die Parteibegehren (BGE 136 II 165 E. 5; 133 II 181 E. 3.3). Die Beschwerdeführerin verlangte in ihrem Rekurs die Rückerstattung der Betreuungstaxen von Fr. 50.- pro Tag für den Zeitraum vom 1. Mai 2013 bis 31. Dezember 2014 sowie, dass die Beschwerdegegnerin die vollen Verfahrenskosten zu übernehmen habe und ihr eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen sei. In ihrer Beschwerde stellte sie dieselben Anträge, beantragte jedoch die

Rückerstattung der Betreuungstaxen ab 1. Januar 2013. Über die Rückerstattung der geleisteten Betreuungstaxen von Januar bis April 2013 ist bereits rechtskräftig entschieden (E. 2.5.3), und der entsprechende Betrag wurde am 2. März 2016 zurückerstattet. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, zumal sich der Streitgegenstand im Lauf des Rechtsmittelverfahrens verengen, aber grundsätzlich nicht erweitern oder inhaltlich verändern kann (BGE 136 II 457 E. 4.2). Sodann ist festzuhalten, dass aufgrund der Begehren der Beschwerdeführerin die Erhöhung der Grundtaxe im vorliegenden Verfahren nicht (mehr) Streitgegenstand bildet. Angefochten sind dagegen auch die Kosten- und Entschädigungsfolgen der vorangegangenen Entscheide.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin rügt, der Beschwerdegegnerin fehle eine Rechtsgrundlage für die Einforderung einer Betreuungstaxe von nicht-pflegebedürftigen Personen, habe sie doch anlässlich der Akteneinsicht ins Protokoll der Sitzung des Gemeinderats festgestellt, dass darüber weder diskutiert noch beschlossen worden sei.

E. 3.2.1

Der Bezirksrat hatte in seinem Rekursentscheid vom 28. Januar 2015 die Taxordnung vom 26. November 2012 (Taxordnung 2013) geprüft, eine Verletzung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sowie des Gebots der Rechtsgleichheit verneint und die Rechtmässigkeit der Taxordnung 2013 bejaht. Die Beschwerdegegnerin bringt somit grundsätzlich zu Recht vor, dass sowohl er als auch der Bezirksrat selbst an diese Erwägungen gebunden sind. Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Beschwerde indessen nicht (mehr) die Angemessenheit der Taxordnung 2013, sondern deren Zustandekommen und deren Anwendbarkeit auf nicht-pflegebedürftige Personen. Es trifft zu, dass die Frist zur Anfechtung des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 26. November 2012 bzw. der Taxordnung 2013 abgelaufen ist und eine sog. abstrakte Normenkontrolle somit nicht mehr möglich ist. Erlasse (ausgenommen die Kantonsverfassung und kantonalen Gesetze) können jedoch auch später vorfrageweise im konkreten Einzelfall auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden (sog. konkrete Normenkontrolle; vgl. z. B. BGr, 19. November 2009, 2C_86/2009, E. 7.2). Das Verwaltungsgericht prüfte in seinem Urteil vom 5. November 2015 (VB.2015.00129) die Legalität und Angemessenheit der Taxordnung vom 26. November 2012 nicht (E. 2.1).

E. 3.2.2

Gemäss § 12 Abs. 1 des Pflegegesetzes vom 27. September 2010 gehen die Kosten für andere Leistungen (als Pflegeleistungen) des Pflegeheims wie Unterkunft, Verpflegung und Betreuung zulasten der Leistungsbezügerin oder des Leistungsbezügers. Pflegeheime, die gemäss § 5 Abs. 1 von einer oder mehreren Gemeinden betrieben werden oder beauftragt sind, verrechnen bei Einwohnerinnen und Einwohnern dieser Gemeinden für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen (§ 12 Abs. 2 Pflegegesetz). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist das Pflegegesetz – und sind damit auch die genannten Bestimmungen – auch auf gesunde Senioren anwendbar; entscheidend ist, dass sie in einem Pflegeheim untergebracht sind und somit die entsprechenden Leistungen in Anspruch nehmen bzw. nehmen können (vgl. § 1 Abs. 1 Pflegegesetz). Das Alterszentrum E findet sich auf der Pflegeheimliste nach § 4 Pflegegesetz (vgl. <https://gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/themen/institutionen/heime.html> > Alters- und Pflegeheimliste Kanton Zürich; besucht am 23. Juli 2019). Die Beschwerdegegnerin ist

gestützt auf Art. 22 Ziff. 2.3 i. V. m. Art. 14 Ziff. 1 e contrario der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde C vom 16. Mai 2004 für die Änderung der Taxordnung Alterszentrum E zuständig. Aus dem Protokoll des Gemeinderats vom 26. November 2012 ergibt sich, dass sich der Gemeinderat anlässlich seiner Sitzung mit den Betreuungstaxen befasst hat. So werden im Protokoll Vor- und Nachteile der möglichen Systeme für die Festlegung der Höhe der Betreuungstaxen (Einteilung nach BESA vs. Pauschalbetrag) aufgeführt. Der Gemeinderat sprach sich für die "pauschale" Aufteilung der Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger des Alterszentrum E in zwei Kategorien aus: Personen mit vornehmlich körperlichen Einschränkungen in offenen Wohngruppen und Demenzkranke in geschlossenen Wohngruppen. Die Wortwahl zeigt deutlich, dass sich der Gemeinderat dabei bewusst war, dass es sich um eine grobe Unterscheidung – deshalb pauschal – handelt und sich die Einschränkungen aufgrund des Alters gerade bei den in offenen Wohngruppen lebenden Senioren massiv unterscheiden können. Mit dem neuen System wollte er verhindern, dass jene Bewohner mit den höchsten BESA-Stufen die aktiveren und mobileren Bewohner "subventionierten". In seiner ganzen Diskussion ging der Gemeinderat davon aus, dass den Bewohnern des Alterszentrum E ein selbständiges Wohnen hauptsächlich aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr möglich ist. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Gemeinderat die Betreuungstaxen für sämtliche Bewohnerinnen und Bewohner des Alterszentrum E diskutiert und beschlossen hat. Dasselbe ergibt sich auch aus der Taxordnung 2013 und insbesondere aus dem Anhang 2 (Ziff. 2), womit die notwendige gesetzliche Grundlage vorhanden ist, um von sämtlichen Bewohnerinnen und Bewohnern des Alterszentrum E Betreuungstaxen zu erheben.

E. 3.2.3

Im Schreiben an die Bewohnerinnen und Bewohner des Alterszentrum E wurde die Stelle betreffend die pauschale Aufteilung der Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger des Alterszentrum E in zwei Kategorien wortwörtlich aus dem Protokoll entnommen, damit aus dem Zusammenhang gerissen und nicht klargestellt, dass es keine dritte Gruppe gibt. Da der Beschwerdeführerin nicht zugemutet werden konnte, die weiteren Unterlagen, namentlich den Anhang zur Taxordnung 2013, zu konsultieren, schützte der Bezirksrat das Vertrauen der Beschwerdeführerin in das Schreiben ausnahmsweise, aber nur für eine bestimmte Dauer. Wenn die Beschwerdeführerin darin eine Bestätigung des Bezirkrats erblicken möchte, dass die Beschwerdegegnerin nie berechtigt gewesen sei, den nicht-pflegebedürftigen Personen eine Betreuungstaxe zu verrechnen, so reisst sie die entsprechende Erwägung des Bezirkrats ebenso aus dem Zusammenhang. Dass und weshalb ihr Vertrauen in dieses Schreiben nicht länger als bis April 2013 zu schützen ist und daher gestützt auf Vertrauensschutz keine weitere Rückerstattung der bezahlten Betreuungstaxen erreicht werden kann, hat das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 5. November 2015 (VB.2015.00129, E. 4.3) bereits entschieden.

E. 3.2.4

Zur Angemessenheit der Höhe der Betreuungstaxen äusserten sich die Parteien weder im Verfahren VB.2015.00129 noch im vorliegenden Verfahren. Bei den Betreuungstaxen handelt es sich um öffentliche Abgaben, genauer um Benutzungsgebühren. Aus der Rechtsnatur der Gebühren als Entgelt für eine staatliche Leistung folgt, dass bei der Bemessung grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2777). Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Abgabe nicht in einem offensichtlichen

Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten (BGE 141 V 509 E. 7.1.2). Die von den städtischen Alters- und Pflegeeinrichtungen erbrachten Leistungen weisen einen Marktwert auf, da im Kanton Zürich auch zahlreiche private Institutionen dieselben Leistungen anbieten. Die geplanten Betreuungstaxen bewegen sich durchaus im Rahmen des kantonalen Durchschnitts, weshalb nicht von einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung ausgegangen werden kann. Dass auch von nicht-pflegebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern eine Betreuungstaxe verlangt wird, scheint nachvollziehbar, zumal zwar gewisse Betreuungsleistungen mit zunehmender Pflegebedürftigkeit steigen, andere dagegen von Personen mit einem geringeren oder ohne Pflegebedarf mehr in Anspruch genommen werden (können), gerade weil sie gesundheitlich dazu in der Lage sind (vgl. VGr, 7. Mai 2015, AN.2014.00006, E. 3.3). Die vorgesehene Änderung der Betreuungstaxen verstösst folglich nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip verlangt zusätzlich, dass der Gesamtertrag der Betreuungstaxen die Gesamtkosten für die Betreuungsleistungen nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Mit den Taxerträgen dürfen somit keine Gewinne erwirtschaftet werden (VGr, 7. Mai 2015, AN.2014.00006, E. 4.1). Der Regierungsrat führte in seinem Beschluss vom 22. August 2018 betreffend Aufsichtsbeschwerde aus, dass "die Erträge aus Pension und Betreuung über den Kosten liegen und dass in den Jahren 2011 bis 2015 die Unterdeckung in der Pflege durch die Überschüsse in Pension und Betreuung quersubventioniert wurden" (E. 8 i.f.). Aus der Tabelle (S. 15; E. 8) ergibt sich, dass in den Jahren 2013–2015 die Betreuungstaxen die Betreuungskosten nicht zu decken vermochten. Folglich wurde das Kostendeckungsprinzip in der hier massgeblichen Zeitperiode nicht verletzt. Nach dem Gesagten ist die Schlussfolgerung des Bezirksrats in seinem Beschluss vom 28. Januar 2015, dass im vorliegenden Fall die Verrechnung einer Betreuungstaxe von Fr. 50.- pro Tag ab Mai 2013 keine Rechtsverletzung darstelle, nicht zu beanstanden, auch wenn die Vorinstanz auf den Rekurs hätte eintreten und ihn materiell unter Bindung an ihren Rückweisungsentscheid hätte beurteilen müssen. Das ändert indes nichts daran, dass die Beschwerdeführerin im Ergebnis unterliegt und die Beschwerde deshalb im Sinn der Erwägungen abzuweisen ist. Vor diesem Hintergrund ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen im Beschluss des Bezirksrats vom 28. Januar 2015 korrigiert werden müsste.

E. 3.3

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG) und steht ihr keine Partei- bzw. Umtriebsentschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 3.4

Die Beschwerdegegnerin ersucht ebenfalls um Ausrichtung einer Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen steht indes in der Regel keine Parteientschädigung zu, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist einen Wissensvorsprung aufweisen (VGr, 8. Mai 2019, VB.2018.00556, E. 9.2). Gemäss ständiger Rechtsprechung steht einem obsiegenden Gemeinwesen daher eine Parteientschädigung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, zu (VGr, 7. Februar 2019, VB.2018.00486, E. 5.2). Mangels Begründung ausserordentlicher Bemühungen ist ihr somit keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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