

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2007.00005 vom 31. Dezember 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-12-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VK.2007.00005

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2007.00005 du 31 décembre 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2007.00005 del 31 dicembre 2009

Regeste

Streitigkeit aus öffentlich-rechtlichem Vertrag | Leistungsvereinbarung über Basisbetreuung in Kindertagesstätten: Kündigung des Vertrages durch Betreiberin zweier Kindertagesstätten. (Die Betreiberin der Kindertagesstätten verlangt die Feststellung der Weitergeltung der bis 31. Dezember 2009 abgeschlossenen Verträge und der Pflicht der Vertragsparteien, weiterhin die vertraglich geregelten Leistungen zu erbringen.) Zulässigkeit der Feststellungsklage zur Beseitigung der Ungewissheit, ob der zwischen den Parteien bestehende Vertrag weitergilt oder nicht (E. 2.2-2.5). Die Antwort der Beklagten vom 22. Dezember 2006 auf die Nachricht der Klägerin vom 21. Dezember 2006 durfte nicht als vorbehaltlose Zustimmung zur Weitergeltung der Kontrakte verstanden werden (E. 3.3). Der Vorschlag der Klägerin war zudem ohnehin zu unbestimmt, um überhaupt als eine Offertstellung zu gelten. Indem die Klägerin ausdrücklich an der von ihr zuvor selber ausgesprochenen Kündigung festhielt, war nicht ersichtlich, wie weit ihr Verpflichtungswille tatsächlich gehen würde. Die Antwort der Beklagten vom 22. Dezember 2006 konnte demnach keine Annahme einer Vertragsänderung darstellen (E. 3.3.1-3.3.6). Vorliegend rechtfertigt es sich, die vorsorglichen Massnahmen erst mit Zustellung des vorliegenden Entscheids dahinfallen zu lassen (E. 4). Im Klageverfahren ist das obsiegende Gemeinwesen bezüglich einer Parteientschädigung gleich zu behandeln, wie in den Fällen, in welchen es wie eine Privatperson betroffen ist, was hier die Zusprechung einer solchen Entschädigung an die Beklagte rechtfertigt (E. 5). Abweisung der Klage.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VK.2007.00005 VK.2007.00006 Entscheid der 3. Kammer vom 20. Dezember 2007 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen I. A, Kinderkrippe C in X, II. A, Kinderkrippe C in Y, vertreten durch RA B, Klägerin , gegen Sozialdepartement der Stadt Zürich, Beklagte , betreffend Streitigkeit aus öffentlich-rechtlichem Vertrag, hat sich ergeben: I. A. Die Klägerin, A, betreibt unter dem Namen Kinderkrippe C zwei Kinderkrippen in Zürich (Kinderkrippe C in X und Kinderkrippe C in Y). Beide Institutionen schlossen mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich am 20./24. Februar 2006 einen (neuen) sogenannten "Kontrakt" (Leistungsvertrag) ab, gültig ab 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2009, mit dem Inhalt, dass das Sozialdepartement Leistungen (Betreuungstage) einkaufte und diese Leistungen mit Subventionen nach einem bestimmten Berechnungsschlüssel honorierte. Das Sozialdepartement kaufte vom Kinderkrippe C in Y 2'016 Betreuungstage für jährlich Fr.

125'200.- ein, vom Kinderkrippe C in X 4'032 Betreuungstage für jährlich Fr. 250'300.-. Die Verträge unterscheiden sich mit Ausnahme des Quantitativs nicht voneinander. B. Die Kindertagesstätten C schliessen ihrerseits mit den Eltern eines Kindes einen Vertrag und legen den zu bezahlenden Elternbeitrag fest. Dabei wird auf deren neuste definitive Staats- und Gemeindesteuerrechnung abgestellt, weshalb die vertragliche Regelung den tatsächlichen Verhältnissen oftmals hinterherhinkt. Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse der Eltern, insbesondere eine Erhöhung des Einkommens, werden von diesen naheliegenderweise oft nicht gemeldet, da sie mit höheren Elternbeiträgen rechnen müssen. Wurde die Erhöhung des Elterneinkommens anhand der neusten Steuerrechnung nachträglich dennoch erkannt, forderte das Sozialdepartement in solchen Fällen die zuviel bezahlten Subventionen von der Betreuungseinrichtung auch für frühere Jahre zurück. Das Inkasso des Elternfehlbetrags fiel so der Betreuungseinrichtung zu, verbunden mit dem entsprechenden Inkassorisiko. Am 12. Dezember 2005 forderte das Sozialdepartement von A den Betrag von Fr. 17'288.50 an im Jahr 2004 zuviel ausbezahlten Subventionen zurück. Sie fühlte sich dadurch benachteiligt, indem sie einerseits keinen Einfluss auf die rechtzeitige Kenntnis geänderter Einkommensverhältnisse habe, andererseits aber die gesamten Rechtsvertretungs- und Betreibungskosten sowie das Risiko zu tragen habe, die Forderung nicht erhältlich zu machen. Am 12. Januar 2006 erhob A deshalb gegen die geforderte Rückzahlung von Subventionen für das Jahr 2004 Rekurs beim Sozialdepartement der Stadt Zürich. Darin bestritt sie unter anderem ihre Inkassopflicht sowie das Recht des Staates, von ihr Elternbeiträge nachzufordern, bevor feststehe, ob sie diese überhaupt erhältlich machen könne. Offenbar führte sie darüber einen Musterprozess gegen einen Elternteil, der aufgrund gesteigerten Einkommens einen weit höheren Elternbeitrag hätte abliefern müssen, als er tatsächlich leistete. Über den Ausgang dieses Verfahrens ist indessen nichts bekannt. Auch das Rekursverfahren scheint noch nicht entschieden zu sein. C. Vor diesem Hintergrund kündigte D im Namen von A am 27. Juni 2006 fristgerecht die beiden am 20./24. Februar 2006 abgeschlossenen Kontrakte auf Ende 2006. Allen Eltern mit mitfinanzierten Betreuungsverhältnissen sollten die aktuellen Betreuungsvereinbarungen per Ende August 2006 gekündigt werden. Das Sozialdepartement erklärte am 26. Oktober 2006 die Bereitschaft, die Betreuungsplätze in den beiden Kinderkrippen bis maximal 31. Juli 2007 weiter zu subventionieren, da es für die Eltern wegen der kurzen Kündigungsfrist schwierig sein werde, termingerecht einen neuen subventionierten Krippenplatz zu finden. Diese Fristerstreckung lehnte D am 27. Oktober 2006 ab. In der zweiten Jahreshälfte 2006 soll es nach Angaben von A zu einer Annäherung der Parteien gekommen sein, indem im Hinblick auf die Überarbeitung des Elternbeitragsreglementes (EBR) im Sinne einer Übergangsregelung auf die rückwirkende Anpassung der Elternbeiträge und auf Rückforderungen von Betreuungseinrichtungen verzichtet werden sollte. Jedenfalls teilte das Sozialdepartement mit, die im Frühling 2007 bei allen Kitas (Kindertagesstätten) geplante periodische Überprüfung der Elternbeiträge für das Jahr 2006 finde nicht statt. Grund dafür sei die negative Vorwirkung der neuen Verordnung. Am 21. Dezember 2006 wandte sich D an das Sozialamt. Er widerrief jedoch die Kündigungen vom 26. Juni 2006 (im Moment) nicht, lehnte das Angebot einer Fristerstreckung bis 31. Juli 2007 ab, wollte aber gleichzeitig die Wirkung der Kündigung solange ausgesetzt sehen, bis das neue Elternbeitragsreglement in Kraft sei, und hernach wiederum auf seinen Kündigungsentscheid zurückkommen. Am 22. Dezember 2006 quittierte das Sozialdepartement diese Mitteilung damit, dass der Kontrakt weiterhin bestehen bleibe, während es am 16. Januar 2007 die Kündigung seitens der Kinderkrippen

C per Ende 2006 bestätigte. Dagegen wehrte sich die mittlerweile anwaltlich vertretene A mit Eingabe vom 23. Januar 2007. Das Sozialdepartement hielt an seinem Standpunkt fest, eröffnete ihr aber bis Ende April 2007 die Möglichkeit eines neuerlichen Kontraktabschlusses per August 2007. In der Folge gab es zwischen den Parteien jedoch keine Kontakte mehr. Im Zusammenhang mit der Auflösung von Betreuungsverhältnissen erwähnte das Sozialdepartement am 4. Juni 2007, dass die Leistungsvereinbarung zwischen den Kinderkrippen C und ihm per Ende Juli 2007 auslaufe, wogegen sich A mit Schreiben vom 9. Juli 2007 erneut wehrte. D. Am 31. Juli 2007 erhob A am Verwaltungsgericht verwaltungsrechtliche Klage mit dem Rechtsbegehren, es sei festzustellen, dass der zwischen den Parteien am 20./24. Februar 2006 abgeschlossene "Kontrakt 2006 bis 2009" bestehe und die Vertragsparteien weiterhin zur Erbringung der vertraglich geregelten Leistungen verpflichtet seien. Zudem verlangte sie im Sinne einer vorsorglichen Massnahme, dass das beklagte Sozialdepartement der Stadt Zürich seine vertraglichen Leistungen, insbesondere die Subventionszahlungen, bis zum Entscheid im Klageverfahren weiterhin zu erbringen habe, wobei dies vorerst superprovisorisch anzuordnen sei. Mit Präsidialverfügung vom 2. August 2007 wurde das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen Anordnung abgewiesen und das Sozialdepartement der Stadt Zürich zur Beantwortung des Antrags um Anordnung einer vorsorglichen Massnahme aufgefordert. Mit Präsidialverfügung vom 20. August 2007 wurden die Klageverfahren VK.2007.00005 und VK.2007.00006 vereinigt; die beantragte vorsorgliche Massnahme wurde gewährt und die Parteien wurden verpflichtet, ihre vertraglichen Leistungen während der Dauer des Klageverfahrens zu erbringen (Prot. S. 2-4). Am 5. September 2007 legte das Sozialdepartement der Stadt Zürich die Klageantwort ein mit dem Hauptantrag, es sei auf die Klage nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzuweisen. Mit Eingabe vom 10. September 2007 verlangte A unter Hinweis auf zahlreiche nicht haltbare Vorbringen der Gegenseite die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels. Ein zweiter Schriftenwechsel wurde durchgeführt. A erstattete die Replik am 19. November 2007, die Duplik der Stadt Zürich stammt vom 11. Dezember 2007. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Die Parteien stimmen darin überein, dass es vorliegend um die Beurteilung eines verwaltungsrechtlichen Vertrags geht. Tatsächlich enthalten beide Kontrakte den Hinweis darauf, dass Rechtsmittel bei Streitigkeiten aus diesem Kontrakt die verwaltungsrechtliche Klage an das Verwaltungsgericht im Sinne von § 82 lit. k des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) sei. Nach § 82 lit. k VRG beurteilt das Verwaltungsgericht als einzige Instanz Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen, weshalb es für die vorliegende Klage zuständig ist.
- 1.2 Die Klägerin verlangt die Feststellung der Weitergeltung der bis 31. Dezember 2009 abgeschlossenen Verträge und der Pflicht der Vertragsparteien, weiterhin die vertraglich geregelten Leistungen zu erbringen. Diese belaufen sich auf Fr. 125'200.- pro Jahr (Kinderkrippe C in Y) bzw. Fr. 250'300.- pro Jahr (Kinderkrippe C in X; vorn I.A). Gilt als Streitwert der Wert des Rechts oder Rechtsverhältnisses, dessen Bestand oder Nichtbestand durch Urteil festgestellt werden soll (dazu Max Guldener, Schweizerisches Zivilprozessrecht, Zürich 1979, S. 110), ergäbe sich vorliegend ein Streitwert ab Eingang der Klage (31. Juli 2007) bis 31. Dezember 2009 während zwei Jahren und fünf Monaten von etwa Fr. 901'200.- (Fr. 300'480.- Kinderkrippe C in Y und Fr. 600'720.- Kinderkrippe C in X). Denn die Klägerin verlangt ja die Feststellung, dass die Leistungskontrakte bis Ende 2009 gelten und die daraus resultierenden Pflichten erfüllt werden. Allerdings besteht die Möglichkeit, jeweils bis zum 1. September eines Jahres Neuverhandlungen aufzunehmen.

Ergibt sich dabei keine Einigung, kann der Kontrakt beidseits unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden. Aufgrund der zwischen den Parteien bestehenden Situation ist davon auszugehen, dass die Beklagte im Falle der Gutheissung der Feststellungsklage das Recht zur Kündigung benutzen würde. Da Neuverhandlungen nach ergangenem Entscheid bereits ab Anfang Jahr geführt werden könnten (aber nicht länger als bis zum 1. September), wäre eine Kündigung wohl frühestens auf Ende Juli 2008 möglich. Damit entspräche der Streitwert gerade etwa den von der Beklagten für ein Jahr zu leistenden Beiträge, somit rund Fr. 375'000.-. Jedenfalls ergibt sich damit ein Fr. 20'000.- übersteigender Streitwert, weshalb die Kammer zum Entscheid berufen ist (§ 38 Abs. 2 VRG e contrario).

2. 2.1 Die Parteien haben vorliegend unbestrittenermassen einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abgeschlossen, wie sich schon aus dem Hinweis auf das Rechtsmittel ergibt. Unter verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten sind nicht nur solche über Geld zu verstehen, sondern sämtliche Leistungsstörungen, die sich aus dem Abschluss und der Abwicklung solcher Verträge ergeben können. Zulässig sind neben Leistungsklagen auch Feststellungs- und Gestaltungsklagen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 82 N. 39, § 83 N. 16 ff.).

2.2 Die Beklagte beantragte in der Klageantwort, es sei auf die Klage nicht einzutreten, da es der Klägerin an einem Feststellungsinteresse fehle. Da die Klägerin vorbringe, dass sie bei Wegfall der Subventionen einen Grossteil der Einnahmen verliere, alle mitfinanzierten Betreuungsverhältnisse auflösen und gegebenenfalls auch Personal entlassen müsste, mache sie nichts anderes als einen Schaden geltend, wozu die Leistungsklage diene. Dabei habe die Beklagte klar signalisiert, dass sie die Kündigung des Kontraktes akzeptiert habe und nicht bereit sei, ohne Abschluss eines neuen Kontraktes die Kooperation mit der Klägerin fortzusetzen. Ähnliches brachte die Beklagte bereits in der Beantwortung des Gesuchs um vorsorgliche Massnahmen vor. Die Klägerin hält eine Leistungsklage für nicht zulässig.

2.3 Damit auf eine verwaltungsrechtliche Klage eingetreten wird, muss der Kläger ein (allgemeines) Rechtsschutzinteresse an der Beurteilung der Klage haben (Kölz/Bosshart/Röhl, § 83 N. 4), was vorliegend ohne weiteres erfüllt ist. Einer näheren Prüfung hingegen bedarf die Frage, ob vorliegend die vom Kläger gewählte Feststellungsklage zulässig ist, welche ein besonderes Rechtsschutzinteresse voraussetzt.

2.4 Im Normalfall ist eine Leistungsklage zu erheben. Das Begehren lautet dahin, den Beklagten zu einem Tun, einem Unterlassen oder einem Dulden, mithin zur Erbringung einer bestimmten Leistung (meist einer Geldleistung), zu verpflichten. Zulässig ist ferner die Feststellungsklage: Gegenstand der Feststellungsklage ist das Bestehen oder Nichtbestehen eines bestimmten Rechtsverhältnisses zwischen zwei Parteien. Voraussetzung für die Zulassung der Feststellungsklage ist ein rechtliches Interesse des Klägers an der Feststellung. Der Begriff des rechtlichen Interesses ist weit auszulegen. Die Feststellungsklage muss allgemein zulässig sein, um eine Ungewissheit zu beseitigen, durch die der Kläger in seiner wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit behindert ist. Ein rechtliches Feststellungsinteresse fehlt in der Regel, wenn der Kläger in der Lage ist, ein Leistungsbegehren zu stellen. Dieser Grundsatz gilt indessen nicht absolut. Mit der Leistungsklage können in der Regel nur fällige Ansprüche geltend gemacht werden. Trotz der Möglichkeit einer späteren Leistungsklage ist ein rechtliches Feststellungsinteresse zu bejahen, wenn es dem Kläger darum geht, nicht nur die fällige Leistung zu erhalten, sondern die Gültigkeit des ihr zu Grunde liegenden Rechtsverhältnisses auch für dessen künftige Abwicklung feststellen zu lassen, deren Erfüllung auf blosser Feststellung hin zweifelsfrei gesichert ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 83 N. 16 ff., mit Hinweisen).

2.5 Diese

Situation trifft hier zu. Zwar formulierte die Klägerin auch einen klaren Leistungsanspruch, indem die Vertragsparteien weiterhin zur Erbringung der vertraglich geregelten Leistungen verpflichtet sein sollten. Diese Leistungen lassen sich konkretisieren (vorn E. 1.2). Indessen würde die Beurteilung ihres Leistungsanspruchs hinfällig, wenn das Nichtbestehen eines – hier bis Ende 2009 dauernden – Vertragsverhältnisses festgestellt werden müsste. Der Feststellungsanspruch ist hier demnach zur Beseitigung der Ungewissheit zulässig, ob der zwischen den Parteien bestehende Vertrag weitergilt oder nicht. Denn die Klägerin erbringt mit der Betreuung von Kindern auf subventionierten Plätzen eine Vorleistung, die Anspruch auf nachträgliche Entschädigung seitens der Beklagten vermittelt. Mit jedem durchgeführten Betreuungstag nimmt diese Entschädigungsforderung zu und ebenfalls die Fälligkeit der jeweiligen Tagesbeträge, die dann Ende Jahr der vereinbarten Entschädigungsforderung entsprechen (vorn I./A). Angesichts dieser Vorleistungspflicht besteht durchaus ein Feststellungsinteresse an der Gewissheit, ob die erbrachten und künftig zu erbringenden Vorleistungen nachträglich entschädigt werden oder nicht. Entsprechend ist auf die Feststellungsklage einzutreten.

E. 3.1

Wie im Sachverhalt dargelegt, kündigte D namens der Klägerin beide Verträge am 27. Juni 2006 per Ende jenes Jahres. Obwohl ihm die Beklagte am 26. Oktober 2006 offerierte, die von der Klägerin angebotenen subventionierten Betreuungsplätze bis 31. Juli 2007 weiter zu unterstützen, lehnte dies D namens der Klägerin am 27. Oktober 2006 ab. Im damaligen Zeitpunkt war demnach davon auszugehen, dass die Kooperation zwischen den Parteien per Ende 2006 beendet sein würde (vorn I/C).

E. 3.2

Im Hinblick auf die Überarbeitung des Elternbeitragsreglementes verzichtete die Beklagte auf die im Frühling 2007 bei allen Kindertagesstätten durchzuführende Überprüfung der Elternbeiträge für das Jahr 2006 und damit einstweilen auf die Rückforderung allenfalls zuviel bezahlter Subventionen (vorn I/C Abs. 2). Am 21. Dezember 2006 wandte sich D erneut an die Beklagte und teilte ihr den "Entscheid betreffend Kündigung der Leistungsvereinbarungen" mit. Auf die Kündigung der beiden Leistungsverträge wollte er (im Moment) nicht zurückkommen und diese bestehen lassen, hingegen deren Wirkung auf unbestimmte Zeit aussetzen. Das Angebot einer Fristerstreckung bis maximal 31. Juli 2007 lehnte er erneut ab. Dagegen wollte er nach Inkrafttreten des neuen Elternbeitragsreglementes das Gespräch mit der Beklagten und neue Lösungen für die Kosten- und Aufwandfragen bei veränderten Einkommensverhältnissen von Eltern suchen. Falls keine Lösungen gefunden würden, behielt er sich vor, auf den Kündigungsentscheid wie auch auf das Fristerstreckungsangebot vom 26. Oktober 2006 zurückzukommen. Kündigungen von aktuellen, mitfinanzierten Betreuungsverhältnissen (gegenüber den Eltern) sollten dagegen keine ausgesprochen werden. Schliesslich bat er darum, ihm zu bestätigen, dass ab 1. Januar 2007 alle aktuellen Vereinbarungen gemäss Leistungsvereinbarungen bis auf Weiteres und unbestimmte Zeit Gültigkeit hätten. Die zuständige Sachbearbeiterin beantwortete diese Nachricht am Abend des 22. Dezember 2006 nur kurz und "in Eile" dahingehend, dass D die aktuellen Vereinbarungen bestehen lassen und die neue Verordnung abwarten wolle. Das Kontraktmanagement gehe davon aus, dass der Kontrakt mit ihm (recte: mit der Klägerin) weiterhin bestehen bleibe. Demgegenüber hielt der stellvertretende Stabschef der Beklagten am 16. Januar 2007 in einer mit "Kündigung der Leistungsvereinbarungen Kinderkrippe C in Y und Kinderkrippe

C in X" überschriebenen Mitteilung gegenüber der Klägerin klar fest, dass eine Kündigung entweder gelte oder nicht. Sie könne nicht sistiert werden, und die Beklagte akzeptiere den "(im Moment) Nicht-abschliessenden Entscheid" der Klägerin nicht. Die Beklagte nehme zur Kenntnis, dass die Klägerin an der Kündigung per 31. Dezember 2006 festhalte und auf die Fristerstreckung bis 31. Juli 2007 verzichte. Somit sei die Leistungsvereinbarung per Ende 2006 erloschen. Auf das darauf von Klägerseite geäusserte Erstaunen bestritt die Beklagte am 6. Februar 2007, dass in der Mitteilung vom 22. Dezember 2006 ihre Zustimmung zur sistierten Kündigung gesehen werden könne. Immerhin sei daraus aber konkludent auf eine vereinbarte Fristerstreckung bis 31. Juli 2007 zu schliessen. Sollte die Zusammenarbeit zwischen den Parteien darüber hinaus fort dauern, müssten bis Ende April 2007 neue Kontrakte vereinbart werden. Dazu kam es jedoch nicht (vorn I/C Abs. 2).

E. 3.3

Die Klägerin geht offenkundig vom Weiterbestehen der Leistungsvereinbarungen über den 31. Juli 2007 hinaus. Dem ist nicht zu folgen. Vorab fragt sich, ob die Klägerin die Antwort der Beklagten vom 22. Dezember 2006 auf ihre Nachricht vom 21. Dezember 2006 als vorbehaltlose Zustimmung zur Weitergeltung beider Kontrakte auf unbestimmte Zeit verstehen durfte. Das ist zu verneinen. Die Beklagte macht dazu geltend, dass per 2007 keine neuen Kontrakte eingegangen worden seien. Mit der vermeintlichen Zustimmung in der Mitteilung vom 22. Dezember 2006 sei bloss die Weitergeltung der Kontrakte bis zum Ablauf der Fristerstreckung am 31. Juli 2007 gemeint gewesen, aber keine Fortführung der Kooperation darüber hinaus. Dem ist insofern zuzustimmen, als in der Mitteilung vom 22. Dezember 2006 keine Bestätigung dafür ersichtlich ist, dass die Leistungsvereinbarungen bis auf Weiteres und auf unbestimmte Zeit Gültigkeit hätten, wie dies die Klägerin verlangte. Im Übrigen durfte die Klägerin die Antwort vom 22. Dezember 2006 ohnehin nicht als definitive Bestätigung ihres Vorschlags auffassen, erwähnte die Mitarbeiterin der Beklagten ausdrücklich, dass sie nur ganz kurz antworten könne, da sie in Eile sei. Von einem Konsens über die ungestörte Weiterdauer der bestehenden Kontrakte kann daher keine Rede sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die vertragliche Beziehung zwischen den Parteien per 31. Juli 2007 zu Ende war. Dies geht auch aus der definitiven Antwort der Beklagten vom 16. Januar 2007 hervor, worin sie das Ansinnen der Klägerin klar zurückwies. Diese Nachricht beseitigte entgegen der Ansicht der Klägerin nicht nur die allenfalls bestehende Rechtsunsicherheit über die Geltungsdauer der Leistungskontrakte, sondern sie ist durchaus zu berücksichtigen, denn wie erwähnt durfte die Klägerin der "in Eile" abgefassten Rückmeldung vom 22. Dezember 2006 keine definitive Wirkung zuschreiben. Selbst wenn aber, wie die Klägerin meint, im Schreiben vom 21. Dezember 2006 eine Offerte gelegen hätte, die von der Beklagten am 22. Dezember 2006 angenommen worden sei, ist ihr nicht zu folgen.

E. 3.3.1

Da die die Vertragsentstehung auslösende Annahmeerklärung ihrerseits keine neuen wesentlichen Vertragselemente nachschieben kann, sondern grundsätzlich in einem nicht qualifizierten Ja besteht, muss die hinreichende Bestimmtheit des Vertragsinhalts bereits in der Offerte enthalten sein. Wenn ein notwendiges Element der Offerte (Verpflichtungswille, inhaltliche Bestimmtheit) fehlt, stellt die Erklärung eine blosser Einladung zur Offertstellung dar, da infolge Fehlens eines notwendigen Konsenselementes selbst im Falle eines Akzepts kein Vertrag zustande kommt (Eugen Bucher in: Kommentar zum Obligationenrecht, 4. A., Basel 2007, Art. 3 N. 11, Art. 7 N. 3). Die Parteien müssen

sich daher über alle wesentlichen Punkte einigen, damit ein Vertrag zustande kommt. Der Konsens muss mindestens das erfassen, was nach den Umständen gerade genügt, um ein sinnvolles Ganzes darzustellen (Theo Guhl/Alfred Koller, Das schweizerische Obligationenrecht, 9. A., Zürich 2000, § 13 N. 8). Dieser Vorgabe muss die inhaltliche Bestimmtheit eines Vertrages genügen.

E. 3.3.2

Selbst unter Beachtung dessen, dass D ein juristischer Laie ist, kann seine Mitteilung vom 21. Dezember 2006 nicht bloss als juristisch teilweise etwas unglückliche Formulierung bezeichnet werden. So hielt er ausdrücklich an der Kündigung der Leistungsvereinbarungen per Ende 2006 fest und verzichtete auf die von der Beklagten angebotene Fristerstreckung, das heisst, auf die Fortführung der Kontrakte bis 31. Juli 2007. In Widerspruch dazu wollte er aber die Wirkung der eben bestätigten Kündigungen auf unbestimmte Zeit aussetzen und behielt sich vor, "nach geschlagener Schlacht um das EBR" – konkret nach Klarheit über die Regelungen im überarbeiteten Elternbeitragsreglement – das Gespräch und Lösungen für die Problematik bei den Elternbeiträgen zu suchen (vorn I/B). Falls keine Lösungen gefunden würden, würde er auf den Kündigungsentscheid wieder zurückkommen, ebenso auf das Fristerstreckungsangebot bis 31. Juli 2007, was immer das bedeuten soll.

E. 3.3.3

Schon in zeitlicher Hinsicht ist der Vorschlag der Klägerin unbestimmt. Am 21. Dezember 2006 war die Fortdauer der Leistungsvereinbarungen bis 31. Juli 2007 noch nicht vereinbart, und die Beklagte lehnte eine solche ausdrücklich ab. Inwiefern es der Klägerin möglich gewesen wäre, zu einem unbestimmten späteren Zeitpunkt auf die Kündigung wieder zurückzukommen, ist nicht ersichtlich. Dasselbe gilt für die abgelehnte Verlängerung der Frist bis 31. Juli 2007. Auch wenn schliesslich das Vertragsverhältnis bis zum 31. Juli 2007 fort dauerte, bestand keine Gewähr dafür, dass bis zu diesem Zeitpunkt das neue Elternreglement in Kraft getreten wäre und sich die Parteien über allfällige offene Fragen geeinigt hätten. Das wird auch von der Klägerin zugestanden. Ausserdem war die Frist für einen neuen Vertrag mit Gültigkeit ab August 2007 Ende April 2007 ungenutzt abgelaufen. Auch insofern war die Situation rechtlich keineswegs unklar. Im Schreiben vom 5. Februar 2007 ging die Klägerin selber – und entgegen ihren Ausführungen in der Replik – davon aus, dass die Leistungsverträge nicht einfach weitergelten würden. Sie hielt vielmehr fest, sofern sie bis am 12. Februar 2007 nicht im Besitze einer Stellungnahme der Beklagten sei, dass die Leistungsvereinbarungen in Kraft seien (und es blieben), gehe sie davon aus, dass die Leistungsvereinbarungen bis auf Weiteres in Kraft seien. Dies stellte die Beklagte mit Schreiben vom 6. Februar 2007 unverzüglich klar, indem sie ausdrücklich erwähnte, der Konsens unter den Parteien beschränke sich auf eine "Verlängerung der auf Ende 2006 gekündigten Kontrakte bis Ende Juli 2007". Die von Beklagtenseite angebotenen Verhandlungen über den Abschluss einer neuen Leistungsvereinbarung bis Ende April 2007 fanden unbestrittenermassen nicht statt. Sofern die Klägerin in diesem Zusammenhang ausführt, es hätte keinen Sinn ergeben, neue Leistungsvereinbarungen kurz vor Erlass des EBR abzuschliessen, widerspricht sie sich selber, war doch ihren Angaben zufolge bereits Ende 2006 klar, dass die gesetzgebenden Instanzen das EBR bis Ende Juli 2007 nicht erlassen könnten und wusste sie spätestens Anfang Februar 2007, dass die Beklagte die Leistungsvereinbarungen als per Ende Juli 2007 beendet betrachtete. Sie musste daher damit rechnen, dass die Leistungsvereinbarungen mit der Beklagten ausliefen, längst bevor das neue EBR in Kraft treten würde; dennoch unterliess sie jegliche

Vertragsverhandlungen. Es ist daher nicht ersichtlich, wie die Klägerin je auf die Kündigung und die angebotene Fristerstreckung hätte zurückkommen können.

E. 3.3.4

Da die Klägerin bloss die Wirkung der Kündigung auf unbestimmte Zeit sistieren wollte, kann zudem das "Zurückkommen" auf die Kündigung nur bedeuten, dass der Eintritt der feststehenden Kündigung von der Klägerin selber bestimmt würde. Insofern war aber nicht klar, wie weit ihr Verpflichtungswille tatsächlich gehen würde. Sie wollte die Wirkung der ausgesprochenen Kündigung auf unbestimmte Zeit aufschieben und einzig nach ihrem Belieben eintreten lassen, dann nämlich, wenn keine Einigung in der Frage der Elternbeiträge gefunden würde. Es liegt auf der Hand, dass die Klägerin ihren Entscheid, wann sie die Wirkung der ausgesprochenen Kündigung eintreten lassen wollte, nach ihren eigenen Interessen ausrichtete und nicht nach irgendwelchen Kündigungsfristen. Damit hielt sich die Klägerin nicht mehr an die vertraglichen Kündigungsbestimmungen, was eine erhebliche Abweichung von der Regelung in den Kontrakten bedeutete. Insofern trifft ihr Hinweis darauf, dass eine Zusammenarbeit auf der Grundlage der bestehenden Leistungsvereinbarungen weiterbestehen sollte, nicht zu. Entsprechend konnte die Erklärung vom 22. Dezember 2006, sollte sie als Annahmeerklärung zu berücksichtigen sein, keinen Konsens bewirken, denn danach sollten die "aktuellen" Vereinbarungen bestehen bleiben. Zudem waren diese bis 31. Juli 2007 befristet (vorn E. 3.2 in fine).

E. 3.3.5

Für die Beklagte, welche bei Kündigung der Leistungsvereinbarung für die Kinder der Klägerin andere Krippenplätze hätte suchen müssen, war die Ungewissheit darüber, wann die Klägerin die Wirkung der Kündigung eintreten zu lassen gedachte, nicht zumutbar. Angesichts der gewünschten Fortdauer der tatsächlich gekündigten Kontrakte bis zu einem nach Belieben der Klägerin zu bestimmenden Zeitpunkt lässt sich nicht von einem bestimmten Vertragsinhalt sprechen, der ohne Weiteres von der Beklagten hätte akzeptiert werden können. Die Nachricht vom 21. Dezember 2006 spricht denn auch von einem "(im Moment) Nicht-abschliessenden Entscheid" betreffend Kündigung der Leistungsvereinbarungen. Ein solcher kann aber nicht Grundlage eines Vertrages sein. Entsprechend vermochte die Nachricht vom 22. Dezember 2006 keinen irgendwie gearteten Konsens zu bewirken.

E. 3.3.6

Das Festhalten der Klägerin an der Kündigung mit der Konstruktion einer Sistierung der Kündigungswirkung ist schliesslich umso unverständlicher, als sie selber ausführen liess, dass die Beklagte in der zweiten Hälfte 2006 auf die Rückforderung von Subventionen aus dem Jahr 2006 verzichtet habe. Und seit der Einigung vom 2. November 2006, noch einmal bestätigt im Schreiben der Beklagten vom 6. Februar 2007, wusste die Klägerin, dass sie der Beklagten lediglich den mit Rechtsvorschlag bestrittenen Zahlungsbefehl (betreffend höhere Elternbeiträge) einreichen musste, um aus der rückwirkenden Anpassung der Elternbeiträge keinen Schaden zu erleiden. Damit waren einstweilen – wohl bis zur Gültigkeit des überarbeiteten Elternreglementes – die Probleme, die zum Zerwürfnis der Parteien geführt hatten, nicht mehr akut. Dennoch bestätigte die Klägerin am 21. Dezember 2006 die Kündigung ausdrücklich. Zudem wusste die Klägerin auch spätestens seit der Nachricht vom 16. Januar 2007, dass die Beklagte von der Beendigung der Leistungsvereinbarung ausging, wenn auch per 31. Juli 2007. Am 6. Februar 2007 machte

die Beklagte der Klägerin zusätzlich das Angebot, bis Ende April 2007 mit ihr neue Kontrakte abzuschliessen, die ab August 2007 gelten sollten. Unbestrittenermassen ergriff die Klägerin diese Gelegenheit nicht, obwohl sie in der Nachricht vom 10. Februar 2007 angesichts der "vorläufigen Weitergeltung" der Verträge ihr Bedürfnis nach einer Klärung der Situation vor Ende Juli 2007 angemeldet hatte. Dieser Nachricht kann jedenfalls nicht entnommen werden, dass die Klägerin seit dem 22. Dezember 2006 vom Konsens über eine definitive Weitergeltung der Leistungsverträge über Ende Juli 2007 hinaus ausgegangen wäre, selbst wenn sie die Meinung der Beklagten damals nicht teilte. Entsprechend hätte es aber ihr obgelegen, an die Beklagte zu gelangen, um über neue Leistungsvereinbarungen ab August 2007 zu verhandeln, wie sie es in Aussicht gestellt hatte. Entgegen ihrer Ansicht trifft es daher auch nicht zu, dass den Parteien klar gewesen sei und als Selbstverständlichkeit keiner weiteren Erwähnung bedurft habe, dass die alten Leistungsvereinbarungen nach wie vor in Kraft gestanden hätten. Die Beklagte hatte vielmehr ihren Standpunkt, wonach sie die Vereinbarungen als per Ende Juli 2007 beendet erachtete, klar und deutlich an die Klägerin übermittelt, zuletzt noch im Juni und Juli 2007.

E. 3.4

Es liegt demnach eine Situation vor, in der die beklagte Partei klar und mehrfach darlegte, dass die Leistungsvereinbarungen mit der Klägerin per 31. Juli 2007 beendet seien. Hieran ändert auch die Nachricht der Beklagten vom 14. November 2006 an D nichts, wonach für den Moment der Rechtsweg ruhen sollte, bis Klarheit darüber herrsche, was das neue Elternbeitragsreglement bringe. Dies konnte sich nur auf den Rekurs der Klägerin über die Rückforderung der Subventionen für 2004 beziehen. Wenn die Klägerin dazu festhält, dieser Standpunkt habe nur so verstanden werden können, wie er in der Nachricht vom 21. Dezember 2006 im Sinne einer unbefristeten Weiterführung der Kooperation festgehalten worden sei, blendet sie aus, dass sie am 21. Dezember 2006 sowohl die Kündigung der Kontrakte bestätigte, als auch auf die Fristerstreckung bis 31. Juli 2007 verzichtete (vorn E. 3.3.2). Eine wie immer geartete Vereinbarung konnte aber aufgrund der Nachricht vom 21. Dezember 2006 nicht zustande kommen (vorn E. 3.3.3-5). Entsprechend vermochte der von der Klägerin erklärte Widerspruch zur Auflösung der Kontrakte per 31. Juli 2007 nichts zu bewirken.

E. 3.5

Die Klägerin verlangte, es sei festzustellen, dass die zwischen den Parteien abgeschlossenen Leistungskontrakte bis 2009 bestehen blieben und die Vertragsparteien weiterhin zur Erbringung der vertraglich geregelten Leistungen verpflichtet seien (vorn I.D). Nach dem Ausgeführten ist festzuhalten, dass die Leistungsvereinbarungen zwischen den Parteien per Ende Juli 2007 ausliefen. Wenn die Beklagte dennoch weiterhin ihren Leistungspflichten nachkam, so nur aufgrund einer entsprechenden Verpflichtung im Rahmen vorsorglicher Massnahmen. Demnach ist die Klage abzuweisen.

E. 4

Bei diesem Verfahrensausgang entfallen die vorsorglichen Massnahmen. Im Rechtsmittelverfahren tritt diese Rechtsfolge zwar in der Regel rückwirkend auf den Zeitpunkt der Anordnung ein, was im vorliegenden Klageverfahren analog einen rückwirkenden Wegfall der vorsorglichen Massnahmen per 1. August 2007 bedeuten würde. In Rechtsmittel- und Klageverfahren bleibt indessen Raum, im Rahmen einer Interessenabwägung eine davon abweichende Lösung zu treffen (vgl. zur selben Frage bei

der aufschiebenden Wirkung, Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 43). Im vorliegenden Fall hätte der rückwirkende Wegfall der vorsorglichen Massnahmen für die Klägerin einschneidende Folgen, die durch die Interessen der obsiegenden Beklagten nicht aufgewogen werden. Demnach rechtfertigt es sich, die vorsorglichen Massnahmen erst mit Zustellung des vorliegenden Entscheids dahinfallen zu lassen.

E. 5

Die Kosten des Verfahrens sind der unterliegenden Klägerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die für das Beschwerdeverfahren entwickelte Praxis, wonach obsiegenden Gemeinwesen eine Parteienschädigung nur ausnahmsweise, bei einem ausserordentlichen Aufwand, zugesprochen wird, ist im vorliegenden Verfahren nicht anwendbar. Im Klageverfahren ist ein Gemeinwesen gleich zu behandeln wie in den Fällen, in welchen es wie eine Privatperson betroffen ist (vgl. dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 21). Demnach ist der obsiegenden Beklagten eine angemessene Parteienschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer:

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