

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2018.00002 vom 24. Oktober 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-10-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VK.2018.00002

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2018.00002 du 24 octobre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2018.00002 del 24 ottobre 2018

Regeste

Kündigung des Betreuungsvertrags | [Zuständigkeit für die Beurteilung der Kündigung eines Pensions- und Betreuungsvertrags mit einem von der Gemeinde geführten Alterswohnheim] Das Verhältnis zwischen der Klägerin und der Beklagten ist nicht durch Rechtssatz, sondern durch einen Vertrag unter gleichberechtigten Partnern bestimmt. Aus dem Pflegegesetz ergibt sich sodann nicht, dass dieses Verhältnis öffentlichrechtlicher Natur sein müsste. Die Beklagte ist weder durch kommunales noch durch übergeordnetes Recht verpflichtet, ein Alterswohnheim zu führen, und sie steht mit ihrem Betrieb in direktem Wettbewerb mit privaten Anbietern. Insgesamt ist das Vertragsverhältnis damit privatrechtlicher Natur, weshalb das Verwaltungsgericht für die Beurteilung der streitgegenständlichen Kündigung nicht zuständig ist (E. 1.3). Nichteintreten.

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 24.10.2018 VK.2018.00002 Zurich Verwaltungsgericht 24.10.2018 VK.2018.00002 Zurigo Verwaltungsgericht 24.10.2018 VK.2018.00002

Kündigung des Betreuungsvertrags | [Zuständigkeit für die Beurteilung der Kündigung eines Pensions- und Betreuungsvertrags mit einem von der Gemeinde geführten Alterswohnheim] Das Verhältnis zwischen der Klägerin und der Beklagten ist nicht durch Rechtssatz, sondern durch einen Vertrag unter gleichberechtigten Partnern bestimmt. Aus dem Pflegegesetz ergibt sich sodann nicht, dass dieses Verhältnis öffentlichrechtlicher Natur sein müsste. Die Beklagte ist weder durch kommunales noch durch übergeordnetes Recht verpflichtet, ein Alterswohnheim zu führen, und sie steht mit ihrem Betrieb in direktem Wettbewerb mit privaten Anbietern. Insgesamt ist das Vertragsverhältnis damit privatrechtlicher Natur, weshalb das Verwaltungsgericht für die Beurteilung der streitgegenständlichen Kündigung nicht zuständig ist (E. 1.3). Nichteintreten.

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VK.2018.00002 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VK.2018.00002 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 24.10.2018 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht ist auf eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen diesen Entscheid am 20.11.2018 nicht eingetreten. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff: Kündigung des Betreuungsvertrags [Zuständigkeit für die Beurteilung der Kündigung eines Pensions- und Betreuungsvertrags mit einem von der Gemeinde geführten Alterswohnheim] Das Verhältnis zwischen der Klägerin und der Beklagten ist nicht durch Rechtssatz, sondern durch einen Vertrag unter gleichberechtigten Partnern bestimmt. Aus dem Pflegegesetz ergibt sich sodann nicht, dass dieses Verhältnis öffentlichrechtlicher Natur sein müsste. Die Beklagte ist weder durch kommunales noch durch übergeordnetes

Recht verpflichtet, ein Alterswohnheim zu führen, und sie steht mit ihrem Betrieb in direktem Wettbewerb mit privaten Anbietern. Insgesamt ist das Vertragsverhältnis damit privatrechtlicher Natur, weshalb das Verwaltungsgericht für die Beurteilung der streitgegenständlichen Kündigung nicht zuständig ist (E. 1.3). Nichteintreten. Stichworte:

**ABGRENZUNG ZWISCHEN PRIVATRECHT UND ÖFFENTLICHEM RECHT
ALTERSWOHNHEIM PENSIONSVERTRAG (ALTERSHEIM)**

PRIVATRECHTLICHER VERTRAG VERTRAG Rechtsnormen: § 1 Abs. 1 PFG § 1 VRG

Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung)

Gewichtung: 2 Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 4. Abteilung VK.2018.00002

Beschluss der 4. Kammer vom 24. Oktober 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, Klägerin, gegen Gemeinde C, vertreten durch das Altersheim B, Beklagte, und Bezirksrat G, Mitbeteiligter, betreffend Kündigung des Betreuungsvertrags, hat sich ergeben: I. A. A schloss am 30. Juli 2014 mit der Gemeinde C einen "Betreuungs- und Pensionsvertrag" für einen Aufenthalt im Altersheim B; gleichentags wurde sie ins Altersheim aufgenommen. Mit Schreiben vom 8. November 2016 kündigte die Gemeinde C den Betreuungs- und Pensionsvertrag per Ende März 2017. Nach Durchführung des Schlichtungsverfahrens klagte A am 27. Februar/1. März 2017 gegen die Kündigung beim Bezirksgericht G, welches darauf mit Verfügung des Einzelrichters vom 11. April 2017 nicht eintrat. Das Obergericht des Kantons Zürich hob diese Verfügung mit Urteil vom 14. Juli 2017 auf und wies die Angelegenheit an das Bezirksgericht G zurück, welches auf die Klage mit Verfügung vom 19. September 2017 erneut nicht eintrat. B. Bereits am 26./27. Juli 2017 war A an den Bezirksrat G gelangt und hatte unter anderem sinngemäss beantragt, die Kündigung vom 8. November 2016 sei aufzuheben. Der Bezirksrat nahm die Eingabe mit Beschluss vom 12. März 2018 als Aufsichtsbeschwerde entgegen und gab dieser keine Folge; soweit sie auch als Rekurs entgegenezunehmen sei, trat er darauf nicht ein, weil über die Kündigung im Rahmen eines Klageverfahrens vor Verwaltungsgericht zu befinden sei. II. A reichte am 11. April 2018 unter Hinweis auf den bezirksrätlichen Beschluss Klage beim Verwaltungsgericht ein und beantragte sinngemäss, die Kündigung vom 8. November 2016 sei aufzuheben. Das Verwaltungsgericht zog in der Folge die Akten des bezirksrätlichen Verfahrens bei. A äusserte sich am 15./16./26./27. April sowie 1./2. Mai in insgesamt vier Eingaben erneut und reichte weitere Dokumente ein. Der Bezirksrat verzichtete am 26. April 2018 auf Mitbeantwortung der Klage. Die Gemeinde C schloss mit Klageantwort vom 16./17. Mai 2018 sinngemäss auf Abweisung des Rechtsmittels. A mit Replik vom 3./4. sowie 18./19. Juni 2018 und die Gemeinde C mit Duplik vom 6. Juli 2018 hielten jeweils an ihren Anträgen fest. Die Gemeinde C machte am 24. September, A am 30. September/1. Oktober 2018 je eine weitere Eingabe. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Gemäss § 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) werden öffentlichrechtliche Angelegenheiten (von den Verwaltungsbehörden und) vom Verwaltungsgericht entschieden (Satz 1), wohingegen zivilrechtliche Ansprüche vor den Zivilgerichten geltend zu machen sind (Satz 2). Zu prüfen ist deshalb vorab, ob die Streitigkeit aus einem Betreuungs- und Pensionsvertrag, die der Klage zugrunde liegt, öffentlich- oder zivilrechtlicher Natur ist. Die Klägerin ging offenbar ursprünglich von einer zivilrechtlichen Streitigkeit aus und beschritt entsprechend den zivilprozessualen Weg. Das Bezirksgericht G kam in der Folge aber zum Schluss, dass eine öffentlichrechtliche Streitigkeit vorliege, weshalb es auf die Klage nicht eintrat. Die

Klägerin verzichtete auf ein Rechtsmittel gegen diesen Entscheid. Das bedeutet jedoch nicht, dass über die Rechtsnatur der Streitigkeit damit bereits rechtskräftig entschieden wäre. Das Verwaltungsgericht prüft seine sachliche Zuständigkeit vielmehr selbständig und von Amts wegen; dabei darf es von der zwingenden gesetzlichen Ordnung nicht abweichen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 VRG; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 5 N. 17 f.).

1.2 Für die Frage, ob eine Streitigkeit im Rahmen der Verwaltungs- oder der Zivilrechtspflege zu beurteilen ist, muss mit Blick auf das Legalitätsprinzip in erster Linie auf die vom Gesetzgeber spezialgesetzlich vorgegebene Lösung abgestellt werden. Nur wenn die Auslegung der entsprechenden Regelung Zweifel fortbestehen lässt, ist im Sinn eines objektivierten Methodenpluralismus auf die verschiedenen in der Praxis entwickelten weiteren Kriterien zur Abgrenzung von privat- oder verwaltungsrechtlicher Natur einer Bestimmung zurückzugreifen. Diese sind dann im Sinn einer wertenden Abwägung sachbezogen und pragmatisch miteinander zu kombinieren, um eine verlässliche Aussage über die Rechtsnatur des Rechtsverhältnisses machen zu können. Dabei ist zu berücksichtigen, ob der umstrittene Rechtssatz ausschliesslich oder vorwiegend privaten oder öffentlichen Interessen dient (Interessentheorie), er die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder die Ausübung einer öffentlichen Tätigkeit zum Gegenstand hat (Funktionstheorie), die handelnde Organisation dem Privaten als Träger hoheitlicher Gewalt gegenübertritt (Subordinationstheorie) oder die Norm zivil- bzw. öffentlichrechtliche Wirkungen oder Folgen nach sich zieht (modale Theorie). Regelmässig nur von untergeordneter Bedeutung sind je nach Zweck und Anlass der Abgrenzung die rein formellen Kriterien wie der Umstand, ob die Regelung als öffentliches oder privates Recht erlassen wurde (Rechtsquellentheorie), in welcher Rechtsform die Behörde allenfalls gehandelt hat (Rechtsformentheorie) oder ob der anzuwendenden Norm zwingender Charakter zukommt oder nicht (BGr, 18. Januar 2016, 2C_386/2014, E. 2; BGE 138 II 134 E. 4, 137 II 399 E. 1.1; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 217 ff.). In diesem Sinn ist die Beziehung zwischen einer (unselbständigen) öffentlichrechtlichen Anstalt und ihren Benützern nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dann öffentlichrechtlicher Natur, wenn durch sie ein besonderes Gewaltverhältnis begründet wird, kraft dessen die Anstalt den Benützern gegenüber mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattet ist, was in jedem Einzelfall anhand der konkreten Ausgestaltung der Benützungsordnung zu entscheiden ist. Als Gesichtspunkte gelten dabei insbesondere die unmittelbare Verfolgung öffentlicher Zwecke, im Vergleich zu denen die Absicht auf Erzielung eines Gewinnes von untergeordneter Bedeutung erscheint, sowie die einseitige, unabänderliche Regelung der Anstaltsbenützung durch Gesetz oder Verwaltungsverordnung im Gegensatz zur freien Bestimmbarkeit der gegenseitigen Beziehungen der Beteiligten auf dem Boden der Gleichberechtigung (BGE 105 II 234 E. 2).

1.3 Das Verhältnis zwischen der Klägerin und dem Altersheim B ist nicht durch Rechtssatz bestimmt, sondern wird im Wesentlichen durch den Betreuungs- und Pensionsvertrag vom 30. Juli 2014 (Pensionsvertrag) geregelt. Die Beklagte kann im Rahmen dieses Rechtsverhältnisses keine hoheitlichen Befugnisse ausüben und namentlich die Vertragsbedingungen nicht beliebig einseitig abändern; sie kann dies vielmehr nur unter Einhaltung der vertraglichen Kündigungsfrist tun (vgl. Ziff. 1 des Pensionsvertrags); das gleiche Recht stünde auch der Beschwerdeführerin zu. Damit liegt ein Vertragsverhältnis

unter gleichberechtigten Partnern vor. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Fürsorgebehörde eine Taxordnung erlässt, welche vom Gemeinderat zu genehmigen ist. Mit Ausnahme der Pflögetaxen – worum es hier indes nicht geht – sind diese Taxen nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen einer Übertragung ins Vertragsverhältnis; es handelt sich damit nur um ein internes Instrument für die vertragliche Festlegung der Taxen im Einzelfall; die Taxordnung wurde denn auch nicht in der Rechtssammlung der Beklagten publiziert. Das Bezirksgericht G begründet seinen Schluss, es handle sich um eine öffentlichrechtliche Streitigkeit, im Wesentlichen unter Hinweis auf das Pflegegesetz vom 27. September 2010 (LS 855.1). Das Pflegegesetz bezweckt gemäss dessen § 1 Abs. 1 die Sicherstellung der Versorgung mit Pflegeleistungen sowie mit Leistungen der Akut- und Übergangspflege in Pflegeheimen und durch spitalexterne Krankenpflege (Spitex). Es enthält Bestimmungen über das von den Gemeinden sicherzustellende Angebot (§§ 5 f.) und die Finanzierung von Pflegeleistungen (§§ 9 ff.). Es regelt hingegen weder die Natur des Rechtsverhältnisses zwischen einer Einrichtung, die (auch) Pflegeleistungen erbringt, und den Leistungsempfängern noch verpflichtet es die Gemeinden, solche Leistungen selber bereitzustellen. Sie haben einzig dafür zu sorgen, dass die Versorgung mit Pflegeleistungen – sei dies durch Private oder durch die öffentliche Hand – sichergestellt ist. Es kommt hinzu, dass es hier im Kern gar nicht um Pflegeleistungen geht, sondern um einen Vertrag betreffend betreutes Wohnen im Alter; solche Leistungen sind nicht Gegenstand des Pflegegesetzes. Einrichtungen für betreutes Wohnen im Alter werden zwar regelmässig von Gemeinden geführt; hier sehen aber weder das kommunale noch das übergeordnete Recht eine Pflicht der Beklagten zur Führung eines Altersheims bzw. einen Anspruch der Einwohner auf entsprechende Leistungen vor. Die öffentliche Hand steht mit solchen Angeboten sodann in direktem Wettbewerb mit privaten Anbietern, hier insbesondere mit dem Altersheim D in der gleichen Ortschaft und dem Altersheim E in F. Der Betrieb des Altersheims B erfolgt damit auch nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Nach dem Gesagten ist der Pensionsvertrag zwischen der Klägerin und der Beklagten zivilrechtlicher Natur, weshalb die Beurteilung der streitgegenständlichen Kündigung in die Zuständigkeit der Zivilgerichte fällt. Auf die Klage ist deshalb nicht einzutreten. 1.4 Anzumerken bleibt schliesslich Folgendes: Der Bezirksrat G verneinte seine Zuständigkeit auch für den Fall, dass es sich um eine öffentlichrechtliche Streitigkeit handle, weil solche Streitigkeiten durch das Verwaltungsgericht im Klageverfahren zu beurteilen seien. Nach § 81 lit. a VRG beurteilt das Verwaltungsgericht im Klageverfahren als einzige In-stanz Streitigkeiten aus öffentlichem Recht, sofern darüber weder ein Beteiligter noch ein anderes staatliches Organ mittels Verfügung entscheiden kann; auf gleiche Weise beurteilt das Verwaltungsgericht gemäss § 81 lit. b VRG Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen. Letztere Bestimmung bedeutet indes nicht, dass sämtliche Streitigkeiten, die einen Bezug zu einem verwaltungsrechtlichen Vertrag haben, zwingend im Klageverfahren zu beurteilen wären. Zu prüfen ist vielmehr, ob trotz der vertraglichen Regelung dem Gemeinwesen weiterhin eine Verfügungskompetenz zusteht; insofern lassen sich das Anfechtungs- und das Klageverfahren nicht nahtlos voneinander abgrenzen (VGr, 7. April 2005, VB.2004.00465, E. 3, und 4. März 2016, VK.2016.00001, E. 2.1; Tobias Jaag, VRG-Kommentar, § 81 N. 12 f.; vgl. ferner auch VGr, 2. September 2015, VB.2015.00205). Handelte es sich hier um eine öffentlichrechtliche Streitigkeit, wäre zu prüfen, ob die Kündigung in diesem Sinn als Verfügung zu qualifizieren sei, wogegen der Rekurs beim Bezirksrat offengestanden hätte. 2. Weil die Klägerin vom Bezirksgericht G zu Unrecht auf den verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelweg verwiesen wurde,

rechtfertigt sich, die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. 3. Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Strittig ist hier, ob ein öffentlichrechtliches oder ein zivilrechtliches Rechtsverhältnis vorliegt. Weil es hier um die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts geht und soweit geltend gemacht wird, die behaupteten Ansprüche seien öffentlichrechtlicher Natur, steht gegen den vorliegenden Entscheid die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) offen (vgl. BGE 128 III 250 E. 1a, 135 III 483 E. 1.1 [= Pra 99/2010 Nr. 29]). Sollte die Klägerin der Auffassung des Verwaltungsgerichts folgen und ebenfalls von einer zivilrechtlichen Streitigkeit ausgehen, hätte sie Folgendes zu beachten: Die Rechtsmittelfrist gegen den die zivilgerichtliche Zuständigkeit verneinenden Entscheid des Bezirksgerichts G dürfte mittlerweile abgelaufen sein. Es liesse sich aber immerhin argumentieren, die Klägerin habe im Vertrauen auf die Richtigkeit der Erwägungen des Bezirksgerichts auf einen Weiterzug dieses Entscheids verzichtet und stattdessen – wie vom Bezirksgericht G aufgezeigt – den verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelweg beschritten. Das könnte allenfalls Grund für eine Wiederherstellung der Frist für eine Berufung ans Obergericht bilden. Ein entsprechendes Gesuch müsste innert zehn Tagen ab Kenntnisnahme dieses Entscheids beim Obergericht eingereicht werden (Art. 148 Abs. 2 der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]). Demgemäss die Kammer : 1. Auf die Klage wird nicht eingetreten. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 270.-- Zustellkosten, Fr. 2'270.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen. 4. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG erhoben werden. Die Beschwerde ist binnen Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, . 5. Mitteilung an ...

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