Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.7/2007 /leb

Urteil vom 26. Juni 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
Erbengemeinschaft A._____, bestehend aus:
1. B._____,
2. C._____,
3. D._____,
4. E._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dominik Dürr,

gegen

Stadt Zürich,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch den Stadtrat
von Zürich, Postfach, 8022 Zürich,
Bezirksrat Zürich, Postfach, 8023 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 9, 29 Abs. 2, 49, 127 und 164 BV (Heimtaxe für besonderen Betreuungsaufwand im Pflegeheim),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
3. Kammer, vom 26. Oktober 2006.

Sachverhalt:
A.
A._____ trat im März 2001 in das Pflegezentrum X._____ der Stadt Zürich ein. Nachdem das Pflegezentrum erfahren hatte, dass sie von der Sozialversicherung mindestens seit April 2001 fortlaufend Hilflosenentschädigung bezogen hatte, stellte es ihr im Sommer 2003 für zusätzlichen Betreuungsaufwand von April 2001 bis August 2003 Fr. 24'092.05 in Rechnung. A._____ bzw. ihr Ehemann B._____ bestritt diese Forderung vollumfänglich, weshalb das Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich am 22. Dezember 2003 eine Gebührenverfügung über diesen Betrag erliess. Auf Einsprache hin reduzierte der Stadtrat von Zürich am 29. September 2004 den Gesamtbetrag wegen eines zeitweisen Spitalaufenthaltes auf Fr. 23'731.40.

Die hierauf im Kanton erhobenen Rechtsmittel wurden vom Bezirksrat Zürich mit Beschluss vom 15. Juni 2006 und vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 26. Oktober 2006 (am 21. November 2006 versandt) abgewiesen. Zwischenzeitlich war A._____ am **. ** 2005 verstorben, weshalb das Rechtsmittelverfahren nach Vorliegen der Erbbescheinigung mit den Erben weitergeführt wurde und der Bezirksrat Zürich ausdrücklich die Erben zur Zahlung der Forderung bei solidarischer Haftbarkeit verpflichtete.

B.
Die Erben von A._____, mithin B._____, C._____, D._____ und E._____ haben am 5. Januar 2007 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts sowie den Beschluss des Bezirksrats aufzuheben.
C.
Der Bezirksrat Zürich hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Verwaltungsgericht und der Stadtrat von Zürich ersuchen um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.
D.
Der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts hat der Beschwerde mit Beschluss vom 7. März 2007 antragsgemäss aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Entscheid des Verwaltungsgerichts erging am 26. Oktober 2006 und somit vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110). Die vorliegende Eingabe ist daher noch nach den Regeln des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; BS 3 531) zu behandeln (vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG; Mitteilungen des Bundesgerichts zum Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes, Ziff. I, publ. in: ZBl 108/2007 S. 56; BGE 132 V 393 E. 1.2 S. 395).
1.2 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f.; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f. mit Hinweisen). Sodann kann sich die staatsrechtliche Beschwerde von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen nur gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid - mithin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts und nicht gegen den Beschluss des Bezirksrats - richten (vgl. BGE 111 Ia 353 E. 1b S. 354).
2.
Die Beschwerdeführer rügen unter Berufung auf Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV, das Legalitätsprinzip im Abgaberecht werde verletzt. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht ist ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden kann (BGE 132 I 117 E. 4.1 S. 120; 132 II 371 E. 2.1 S. 374, je mit Hinweisen).
2.1 Die Behörden haben die Gebührenforderung auf Art. 3 Abs. 2 lit. b der Verordnungen des Stadtrates von Zürich über die Aufnahme von Patientinnen und Patienten in die städtischen Krankenheime und deren Tagesheime vom 11. März 1998 sowie vom 22. Mai 2002 (im Folgenden: Taxverordnung) gestützt, wobei beide Verordnungen insoweit im Wesentlichen gleich lauten. Danach wird Patienten von Krankenheimen zusätzlich zur Grundtaxe bzw. zur Tagestaxe "besonderer Betreuungsaufwand" verrechnet; "diese Sonderverrechnung bemisst sich nach der Höhe einer von der Sozialversicherung effektiv ausgerichteten Hilflosenentschädigung". Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Taxverordnung umfasst die Grund- bzw. Tagestaxe namentlich Unterkunft, Besorgung der persönlichen Wäsche und Verpflegung.
2.2 Die Beschwerdeführer beanstanden das Fehlen einer Regelung auf der Stufe des formellen Gesetzes, die genügend bestimmt ist.

Aus dem Legalitätsprinzip folgt, dass Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssen, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. d und Art. 127 Abs. 1 BV). Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur rechtssatzmässigen Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen selbst festlegen (BGE 132 II 371 E. 2.1 S. 374; 131 II 735 E. 3.2 S. 739 mit Hinweisen).
3.
Die vom Stadtrat als Exekutive der Stadt Zürich erlassene Taxverordnung stellt unstreitig keine formellgesetzliche Grundlage dar. Die kantonalen Instanzen führen allerdings mehrere Gesetzesbestimmungen an, durch welche ihrer Ansicht nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge getan werde:

Gemäss § 39 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 4. November 1962 über die Gesundheitspflege (GesG/ZH) sind die Errichtung und der Betrieb von Pflegeheimen Sache der Gemeinden. Nach § 5 GesG/ZH können die Gemeinden auf dem Gebiet des Gesundheitswesens im Rahmen ihrer Zuständigkeit Verordnungen erlassen. Für ihre Amtstätigkeit beziehen die Gemeindebehörden Gebühren nach einer vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung (§ 63 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 über das Gemeindewesen, GemG/ZH). Gemäss § 9 der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1966 über die Gebühren der Gemeindebehörden setzen die Gemeinden die Anschluss- und Benutzungsgebühren für ihre Dienstleistungsbetriebe im Rahmen der kantonalen Bestimmungen fest. § 139 GemG/ZH zufolge gilt unter anderem § 8 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 2. September 1970 über den Finanzhaushalt des Kantons (FHG/ZH) auch für Gemeinden. Nach dieser Regelung haben "Nutzniesser besonderer Leistungen [...]in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen, wobei insbesondere auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen ist".
Die erwähnten Vorschriften, vor allem in § 8 FHG/ZH, regeln auf der Stufe des formellen Gesetzes den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand der Abgabe. Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, dringt nicht durch. Sie beschränken ihre Sicht zu Unrecht auf einzelne Bestimmungen, insbesondere auf § 63 GemG/ZH oder § 39 GesG/ZH. Insoweit mögen diese Regelungen zwar vorliegend mit Blick auf ein von ihnen erwähntes Urteil des Bundesgerichts vom 26. September 1997 (BGE 123 II 248) als formellgesetzliche Grundlage allein nicht genügen. Entgegen ihrer Ansicht ist § 8 FHG/ZH hingegen hinreichend bestimmt, wobei sich aus den übrigen Bestimmungen ergibt, dass die Gemeinden die interessierenden Leistungen zu erbringen und Regelungen darüber zu erlassen haben.
4.
Zu prüfen bleibt, ob auch die Bemessungsgrundlagen in einem formellen Gesetz genügend bestimmt wurden. Grundsätzlich muss formellgesetzlich entweder der Betrag der Abgabe oder ein an bestimmbare Grössen anknüpfender Berechnungsmodus festgelegt werden (Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 2003 S. 518). Dem entsprechen die in Erwägung 3 hiervor zitierten Gesetzesvorschriften nicht.
4.1 Die kantonalen Instanzen gehen allerdings davon aus, bei der streitigen Abgabe seien die erwähnten Anforderungen gelockert, weil es sich um eine Benutzungsgebühr handle, deren Höhe durch andere überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien begrenzt werde.
4.2 Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, es läge nicht eine Benutzungsgebühr vor, weshalb die erwähnte Lockerung nicht zum Zuge komme. Es werde nämlich nicht vom besonderen Aufwand, den eine Person generiere, ausgegangen, sondern davon, ob sie eine Hilflosenentschädigung beziehe. Der von der Stadt Zürich erhobene Beitrag für Sonderbetreuung stelle damit kein Entgelt für eine Benutzung dar, zumal Personen, die ebenfalls einen besonderen Betreuungsaufwand verursachten, aber keine Hilflosenentschädigung erhielten, solche Zusatzkosten nicht in Rechnung gestellt würden. Und selbst wenn es sich um eine Benutzungsgebühr handeln würde, müssten zumindest die Grundzüge der Gebührenbemessung in einem formellen Gesetz geregelt sein.
4.3 Gemäss ständiger Rechtsprechung können die Anforderungen für die Abgabenbemessung dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 132 I 117 E. 4.2 S. 121; 132 II 371 E. 2.1 S. 374). Wie detailliert die formellgesetzlichen Grundlagen sein müssen, hängt von der Natur der jeweiligen Materie bzw. Abgabe ab (vgl. BGE 130 I 113 E. 2 S. 115 ff.; 121 I 230 E. 3g/aa S. 238, 273 E. 4 S. 275 ff.; 120 Ia 1 E. 3f S. 5 f.).
4.4 Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass A._____ wegen ihrer Hilflosigkeit zusätzliche Betreuung im Pflegezentrum in Anspruch genommen hatte. Dass sie darauf angewiesen war, ergibt sich im Übrigen auch aus dem Umstand, dass sie Hilflosenentschädigung bezog. Diese wird nur gewährt, wenn die betreffende Person in schwerem oder mittlerem Grad hilflos ist (Art. 43bis Abs. 1 AHVG, SR 831.10). Hilflos ist jemand, der wegen Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf (Art. 9 ATSG, SR 830.1). Für solche erbrachten Zusatzleistungen verlangen die kantonalen Behörden die streitige Abgabe.
4.5 Nach dem Gesagten stehen den geltend gemachten Zusatzforderungen besondere Betreuungsleistungen des Pflegezentrums gegenüber. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer wird die Abgabe nicht hiervon losgelöst nur mit Blick auf zusätzliche Einnahmen (in casu die Hilflosenentschädigung) der betreffenden Person verlangt. Bei der Forderung handelt es sich demnach um eine Benutzungsgebühr und nicht um eine Steuer, die unabhängig davon erhoben wird, ob der Abgabepflichtige aus der Tätigkeit des Gemeinwesens einen Nut-

zen zieht oder eine Gegenleistung erhält. Die Abgaben werden als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen verlangt (vgl. BGE 121 II 138 E. 3a S. 141 f.).

Gemäss § 8 FHG/ZH sollen die Nutzniesser besonderer Leistungen die zumutbaren Kosten tragen. Ein bestimmter Betrag oder ein Berechnungsmodus wird in dieser Bestimmung oder in einem anderen formellen Gesetz zwar nicht festgelegt. Mit Blick auf das bestehende Angebot privater Institutionen mit gleichen Leistungen, kommt diesen allerdings ein Marktwert zu. Damit kann die gebotene Begrenzung aus dem Äquivalenzprinzip abgeleitet werden, wonach eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (vgl. zu diesem Prinzip BGE 132 II 47 E. 4.1 S. 55 f., 371 E. 2.1 S. 375; 128 I 46 E. 4a S. 52 mit Hinweisen). Es bedarf demzufolge keiner Regelung der Bemessung in einem formellen Gesetz (vgl. BGE 121 I 230 E. 3g/aa und dd S. 238 f.; Adrian Hungerbühler, a.a.O., S. 519).

Dass gemäss § 3 Abs. 2 lit. b der Taxverordnung Kostenersatz für besonderen Betreuungsaufwand nur von solchen Personen gefordert wird, die Hilflosenentschädigung beziehen, findet eine formellgesetzliche Stütze wiederum in § 8 FHG/ZH. Wenn und soweit jemand von der Sozialversicherung wegen seines Gesundheitszustands, der vermehrten Betreuungsaufwand verursacht, Zusatzleistungen erhält (siehe E. 4.4 hiervor), so ist es durchaus als im Sinne von § 8 FHG/ZH "zumutbar" anzusehen, dass er diese zur Abgeltung des im Krankenheim insoweit angefallenen erhöhten Aufwands verwendet und nicht persönlich einbehält. Mithin stellt diese Bestimmung die gesetzliche Grundlage dar, um Bezieher von Hilflosenentschädigung anders zu behandeln als solche, die keine entsprechenden Leistungen erhalten.

5.

Demnach ist das Legalitätsprinzip vorliegend nicht verletzt. Die Beschwerdeführer rügen zusätzlich einen Verstoss gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) und den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV). Wodurch das Verwaltungsgericht das Willkürverbot verletzt haben soll, ist jedoch weder ersichtlich noch dargelegt worden (vgl. E. 1.2 hiervor). Die von der Sozialversicherung als Hilflosenentschädigung erbrachten Leistungen gingen in das Vermögen der Erblasserin über und haben damit die Aktivseite ihres Nachlasses vergrössert. Selbst wenn es sich bei der Hilflosenentschädigung um einen höchstpersönlichen Anspruch handeln sollte, leuchtet deswegen nicht ein, warum es willkürlich sein soll, dass die Beschwerdeführer als Erben gemäss Art. 560 ZGB Schuldner der betreffenden Gebührenforderung wurden. Die Beschwerdeführer haben nicht behauptet, der Erblasserin sei die Hilflosenentschädigung nicht ausbezahlt worden. Ebenso fehlt es an einer hinreichenden Begründung nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG, inwiefern Bundesrecht widersprochen worden sein soll.

6.

Die Beschwerdeführer machen schliesslich geltend, der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) von A._____ sei verletzt worden. Diese sei bereits beim Eintritt in das Pflegeheim urteilsunfähig gewesen, weshalb die Behörden vor Erlass der Verfügung vom 22. Dezember 2003 vormundschaftliche Massnahmen hätten ergreifen müssen.

Seit Eintritt von A._____ in das Pflegeheim handelte für sie immer ihr Ehemann B._____ als Vertreter. Er unterzeichnete Erklärungen für sie und legte auch in ihrem Namen die Rechtsmittel ein. Im November 2004 beantragte er, ihn im Rahmen vormundschaftlicher Massnahmen als ihren gesetzlichen Vertreter einzusetzen, wozu es wegen dem Ableben seiner Gattin nicht mehr kam. Dass der Anspruch auf rechtliches Gehör, das der Sachaufklärung dient und ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht darstellt (BGE 127 I 54 E. 2b S. 56), nunmehr verletzt worden sein soll, leuchtet insofern nicht ein. Die Interessen von A._____ konnten immer wahrgenommen werden.

7.

Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Diesem Ausgang entsprechend haben die Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens unter Solidarhaft zu tragen (Art. 153, 153a sowie 156 Abs. 1 und 7 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bezirksrat Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 26. Juni 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: