

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00006 vom 10. September 2012**

ZH Verwaltungsgericht, 2012-09-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2014.00006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2014.00006)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00006 du 10 septembre 2012

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00006 del 10 settembre 2012

## **Regeste**

Taxordnung für Alters- und Pflegeeinrichtungen | Kostendeckungsprinzip. Die vorgesehene Revision der Leistungs- und Taxordnung für die städtischen Alters- und Pflegeeinrichtungen enthält eine Anpassung der Betreuungstaxen aufgrund der Einführung einer schweizweit einheitlichen Tarifstruktur sowie einer beabsichtigten Verringerung der Bandbreite der Beträge verschiedenen Taxgruppen (E. 2). Bei den Betreuungstaxen handelt es sich um Benutzungsgebühren, deren Höhe durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt wird (E. 3.2). Das Äquivalenzprinzip wird vorliegend nicht verletzt (E. 3.3). Mit den revidierten Taxen würde aber ein Ertragsüberschuss erzielt, der nicht mehr im Unschärfbereich liegt, weshalb das Kostendeckungsprinzip nicht mehr gewahrt ist (E. 4). Gutheissung der Beschwerde.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Fr. 87.-

#### **E. 3.1**

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. Die Gemeinden können diese Kosten ganz oder teilweise übernehmen. Die von den Gemeinden betriebenen oder beauftragten Pflegeheime verrechnen bei Einwohnerinnen und Einwohnern dieser Gemeinden neben Unterkunft und Verpflegung für die Betreuung höchstens kostendeckende Taxen (§ 12 Abs. 2 Pflegegesetz). Für die Stadt Winterthur sieht Art. 7 der Verordnung des Grossen Gemeinderats über Alters- und Pflegeeinrichtungen vom 15. September 2008 (im Folgenden VO) vor, dass für die nicht KVG-pflichtigen Betreuungsleistungen Taxen erhoben werden. Gemäss Art. 10 VO ist der Stadtrat ermächtigt, die Ausführungsbestimmungen zu den Taxen in der Leistungs- und Taxordnung zu erlassen.

#### **E. 3.2**

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, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2636). Sieht das Gesetz – wie hier – die Bemessungsgrundlagen der Abgabe nicht selber vor, wird das Mass der Benutzungsgebühr durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt (BGE

### **E. 3.3**

Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Abgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Die beiden angeführten Kriterien sind indessen nur Hilfsmittel zur Bestimmung des Werts der staatlichen Leistung (BGE 130 III 225 E. 2.3 und 2.4). Wenn die staatliche Leistung einen Marktwert aufweist, kann auf Vergleiche mit privatwirtschaftlich angebotenen Gütern oder Leistungen abgestellt werden (BGE 122 I 279 E. 6c S. 289; 121 I 230 E. 3g/bb; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 104/2003 S. 505 ff., 522). Die von den städtischen Alters- und Pflegeeinrichtungen erbrachten Leistungen weisen einen Marktwert auf, da im Kanton Zürich auch zahlreiche private Institutionen dieselben Leistungen anbieten. Dem Gemeinwesen steht bei der Bildung kostenmässiger Einheiten zudem ein gewisser Spielraum zu (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/cc). 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. Es ist in diesem Rahmen grundsätzlich möglich, die Gebühren für gewisse Betreuungsgruppen zu erhöhen und andere zu senken. Die Begründung des Stadtrats, dass Personen mit einem geringeren Pflegebedarf oft mehr Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen (gerade weil sie gesundheitlich dazu in der Lage sind), erscheint mindestens nicht unrealistisch, auch wenn er keine Belege für seine vorgebrachten Feststellungen vorlegt. Im Grundsatz ist es somit nicht zu beanstanden, dass die Bandbreite der Taxen der verschiedenen Taxgruppen verringert werden soll. Dadurch ist auch die Erhöhung der Taxen der Gruppen 1–2, bei gleichzeitiger Senkung der höchsten Taxen, gerechtfertigt. Die beabsichtigten Taxen der Gruppen 1–2 befinden sich immer noch im kantonalen Durchschnitt. Die vorgesehene Änderung der Betreuungstaxen verstösst folglich nicht gegen das Äquivalenzprinzip.

### **E. 4**

BESA 8–12 Fr. 98.- 2.2 Der Beschwerdegegner begründete die Anpassung der Betreuungstaxen in seinem Beschluss vom 11. Dezember 2013 einerseits mit der Einführung der ab dem 1. Januar 2014 in der ganzen Schweiz geltenden einheitlichen Tarifstruktur gemäss Art. 7a Abs. 3 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995. Andererseits sei man bei der Festlegung der Leistungs- und Taxordnung von 2008 davon ausgegangen, dass sich der Betreuungsbedarf bei erhöhtem Pflegebedarf nicht nur linear, sondern progressiv erhöhe, was jedoch zu korrigieren sei, da es sich gezeigt habe, dass Personen mit einem geringen Pflegebedarf oft mehr Betreuungsleistungen in Anspruch nähmen als angenommen. Durch die Komprimierung der Bandbreite der Betreuungstaxen würden die Kosten anders auf die Bewohner verteilt, dabei komme es je nach Pflegebedarf f s e instufung zu Erhöhungen oder Senkungen der Betreuungstaxen. Auf die Finanzen der Stadt habe dies systemimmanent keine bzw. keine nennenswerten Auswirkungen, da es sich um kostendeckende Betreuungstaxen ohne Gewinnbildung handle. Die mit der Änderung der

Die einhergehende geringfügige Optimierung der Erträge befinde sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. 2.3 Die Beschwerdeführenden machen dagegen geltend, dass die massive Erhöhung der Betreuungstaxen in Betreuungsstufe 1 (von Fr. 21.- auf Fr. 41.-) und in Betreuungsstufe 2 (von Fr. 48.- auf Fr. 68.-) ungerechtfertigt sei. Die neue Betreuungstaxe sei vom Beschwerdegegner gestützt auf die effektiven Kosten im Jahr 2012 und auf bestimmte Annahmen für die Jahre 2014 und fortfolgende festgelegt worden. Die Kostenrechnung 2012 habe bei den Betreuungskosten ein Defizit von Fr. 144'311.- ausgewiesen, was aber nicht repräsentativ sei, da am 1. November 2012 Sanierungsarbeiten im grössten städtischen Alterszentrum Adlergarten begonnen hätten. Bereits einige Monate vorher habe ein Aufnahmestopp gegolten. Ohne die Sanierung hätte kein Aufwandüberschuss resultiert, womit bereits die heutigen Betreuungstaxen kostendeckend seien. Weiter habe der Beschwerdegegner im Jahr 2013 in der Betreuung und Pflege einen Stellenabbau von dreizehn Stellen angekündigt, was zu einer Kostenersparnis in der Betreuung in Höhe von Fr. 536'900.- führe. Diese Kostensenkungen seien aber nicht berücksichtigt worden. Da die für die Betreuungskosten erhobenen Taxen bereits heute kostendeckend seien, verletze eine Kostenhöhung das Kostendeckungsprinzip. Ein Taxanstieg von 100 % bei der Betreuungsstufe 1 und von 40 % bei der Betreuungsstufe 2 stelle ausserdem ein derart überhöhter Anstieg dar, dass das Äquivalenzprinzip nicht mehr gewahrt sei. Zudem habe der Beschwerdegegner überhöhte Betreuungskosten produziert, indem er in der Betreuung mehr Personen angestellt habe, als es die Richtlinien der CURAVIVA verlangten. Dass überhöhte Betreuungskosten vorliegen, belege auch der Umstand, dass sich der Anteil der Betreuung am Kostenschlüssel auf 41.3 % (anstelle der vom Preisüberwacher als realistisch gesehenen 25 %) belaufen würde. Es müsse daher davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdegegner die Betreuung aufblähe, um damit die Pflege zu quersubventionieren. 3.

#### **E. 4.1**

Das Kostendeckungsprinzip verlangt zusätzlich, dass der Gesamtertrag der Betreuungstaxen die Gesamtkosten für die Betreuungsleistungen nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (vgl. BGE 126 I 180 E. 3a/aa). Mit den Taxerträgen dürfen somit keine Gewinne erwirtschaftet werden. Um zu überprüfen, ob die neuen Betreuungstaxen das Kostendeckungsprinzip wahren, ist vorab zu klären, von welchen Betreuungskosten auszugehen ist. Das Kostendeckungsprinzip ist nicht nur im Zeitpunkt der Anpassung der Gebühren zu beachten, sondern auch in den folgenden Jahren. Falls die neuen Taxen aufgrund tieferer tatsächlicher Kosten zu Einnahmeüberschüssen führen, müssten sie angepasst werden. Nachfolgend ist somit zu prüfen, auf welche Kosten der Beschwerdegegner abstellen konnte, wobei auch die absehbaren künftigen Entwicklungen zu berücksichtigen sind.

##### **E. 4.1.1**

Der Beschwerdegegner führt aus, die neuen Betreuungstaxen seien gestützt auf die Kosten 2012 festgelegt worden. In diesem Jahr beliefen sich die Netto-Vollkosten für die Betreuung auf Fr. 20'975'868.-. Aus der eingereichten Deckungsbeitragsrechnung ist allerdings nicht ersichtlich, wie sich diese Kosten zusammensetzen. Unter Anrechnung der Erträge von Bewohnenden von total Fr. 20'831'557.- (zusammengesetzt aus Taxeinnahmen in Höhe von Fr. 12'188'845.- und übrigen Zahlungen in Höhe von Fr. 8'642'712.-) ergab sich im Jahr 2012 eine Unterdeckung in Höhe von Fr. 144'311.-.

#### **E. 4.1.2**

Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, das Jahr 2012 könne aufgrund der in diesem Jahr begonnenen Sanierung des Alterszentrums Adlergarten nicht als Berechnungsgrundlage verwendet werden. Allerdings liegen die getätigten Umzugskosten in Höhe von Fr. 73'334.- tatsächlich in einem vernachlässigbaren Bereich. Auch der Personalaufwand muss in diesem Jahr nicht als ausserordentlich eingeschätzt werden, da sich der Mehraufwand für die Umzugsvorbereitung durch die Einsparungen aufgrund der vorübergehend reduzierten Bettenzahl ausgleicht. Das grundsätzliche Abstellen auf die Kosten des Jahres 2012 ist daher nicht zu beanstanden.

#### **E. 4.1.3**

Bei der Gestaltung der Taxen müssen die voraussichtlichen Gesamtkosten berücksichtigt werden (vgl. Daniela Wyss, Kausalabgaben, Basel 2009, S. 95). Bei der Festlegung der neuen Taxordnung war bereits absehbar, dass im Jahr 2013 der Stellenplan in der Betreuung und Pflege um 13 Stellen reduziert wird, womit Personalaufwand in Höhe von rund Fr. 1,3 Mio. eingespart wurde. Der Beschwerdegegner führt aus, dass in Bezug auf die Betreuungskosten infolge dieser Sparmassnahmen höchstens von rund Fr. 325'000.- (25 % von 1.3 Mio.) ausgegangen werden könne, was sich in Anbetracht der Gesamtkosten im Unschärfbereich bewege. Die Beschwerdeführenden sind dagegen der Ansicht, dass die Kostenersparnis in der Betreuung Fr. 536'900.- betrage. Dabei gehen sie von einem Kostenteiler aus, wonach 41.3 % der Kosten auf die Betreuung und 58.7 % auf die Pflege entfallen, weil sich die Betreuungskosten im Jahr 2012 auf Fr. 20'975'868.- beliefen, gegenüber Pflegekosten von Fr. 29'760'543.-. Umstritten ist vorliegend, in welchem Verhältnis die Personalkosten auf die Kostenträger Betreuung und Pflege aufgeteilt werden. Gemäss einer Einschätzung des Preisüberwachers erweist sich ein Schlüssel von 75 % Pflege und 25 % Betreuung als realistisch. Der Beschwerdegegner weist darauf hin, dass die Umlage der Kosten des Pflegepersonals entsprechend den Richtgrössen des Branchenverbands Curaviva erfolge und je nach Qualifikation die Kosten des Pflegepersonals im Umfang von 20 % bzw. maximal 30 % auf die Betreuung und im Umfang von 80 % bzw. minimal 70 % auf die Pflege verteilt werden. Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, dass sowohl in der Pflege als auch in der Betreuung die Personalkosten den grössten Kostenfaktor ausmachen und daneben keine andern Faktoren erkennbar seien, ist darauf hinzuweisen, dass neben den Lohnkosten und den Sozialleistungen auch Aufwand für Anlagenutzung, Haushalt, Büro und Verwaltung, zusätzliche Getränke etc. zu den Betreuungskosten zählen können (vgl. dazu beispielsweise das Merkblatt des Amtes für Gesundheit TG, abrufbar unter: [http://www.gesundheit.tg.ch/documents/2015.02\\_Merkblatt\\_zu\\_den\\_anwendbaren\\_Verteilschlüssel\\_gemaess\\_%C2%A7\\_19\\_Abs.\\_3\\_kant.\\_VO\\_KVG.pdf](http://www.gesundheit.tg.ch/documents/2015.02_Merkblatt_zu_den_anwendbaren_Verteilschlüssel_gemaess_%C2%A7_19_Abs._3_kant._VO_KVG.pdf)). Dass der Beschwerdegegner mehr Betreuungspersonal führt, als der von CURAVIVA empfohlene Mindeststellenplan vorsieht, ist für die Frage der Taxhöhe nicht von Bedeutung, da über die Begrenzung der Taxen keine Einsparungen gefordert werden können. Soweit die städtischen Alterszentren die Kostenrechnung nach den Empfehlungen von Curaviva tätigen und die Personalkosten im Verhältnis von 70/30 bzw. 80/20 auf die Kostenträger Pflege und Betreuung aufteilen, ist dies nicht zu beanstanden. Dies entspricht etwa auch dem vom Preisüberwacher als realistisch bezeichneten Kostenschlüssel von 75/25. Das Verhältnis des Totals der Betreuungskosten zum Total der Pflegekosten ist diesbezüglich nicht relevant. Auf die beantragte Einholung eines Amtsberichts des Preisüberwachers kann daher verzichtet werden. Folglich wird

davon ausgegangen, dass im Sinn einer Minimalberechnung von den Sparmassnahmen im Bereich der Personalkosten in Höhe von Fr. 1,3 Millionen 25 % auf die Betreuungskosten fallen und damit künftig rund Fr. 325'000.- eingespart werden.

#### **E. 4.1.4**

Der Beschwerdegegner bringt vor, dass auch Kostenelemente, die neu zu tragen sind (Mehrkosten Pensionskassen-Sanierung in Höhe von Fr. 125'000.-) und Budgetreduktionen, die in Pflegeheimen jedoch nicht realisierbar seien (Fr. 575'000.-), in der Kostenrechnung zu berücksichtigen seien. Sofern die Sanierung der Pensionskasse über einen prozentualen Beitrag der versicherten Löhne erfolgt, ist sie Bestandteil der Personalkosten und darf daher grundsätzlich auch bei den Betreuungskosten im entsprechenden Verhältnis berücksichtigt werden. Dagegen ist eine pauschale Verrechnung mit nicht realisierbaren Budgetreduktionen im Rahmen des Kostendeckungsprinzips nicht zulässig. Sinn und Zweck der Erhebung der Betreuungstaxen ist es gerade nicht, Sparziele zu erreichen, sondern es sind damit einzig die in diesem Bereich anfallenden Kosten zu decken. Wenn der Beschwerdegegner bei der Beschlussfassung über die Revision der Leistungs- und Taxordnung im Dezember 2013 für die Festlegung der vorliegend strittigen Betreuungskosten folglich einzig das Jahr 2012 mit dem dort ausgewiesenen Defizit der Betreuungskosten von Fr. 144'311.- als Ausgangspunkt nimmt, so sind einerseits auch die zu erwartenden Einsparungen der Personalkosten für die Betreuung von ungefähr Fr. 325'000.- ab dem Jahr 2013 einzubeziehen und andererseits die Mehrkosten der Pensionskassen-Sanierung von Fr. 125'000.-. Mit den im vorliegenden Beschwerdeverfahren geltend gemachten Kostenentwicklungen ergibt sich somit noch ohne Revision der Leistungs- und Taxordnung ein Überschuss in der Grössenordnung von Fr. 55'700.- für das Jahr 2014.

#### **E. 4.2**

Zu berücksichtigen sind sodann die Auswirkungen der Revision der Leistungs- und Taxordnung. Der Beschwerdegegner berechnet die mutmasslichen Erträge der neuen Betreuungstaxen mit drei möglichen Varianten. Mit der schliesslich gewählten "Untervariante 2" würden sich Mehrerträge von Fr. 679'029.- ergeben. Der Beschwerdegegner führt aus, die vorgenannten Varianten beruhen auf der Annahme, dass die Pflegebedarfseinstufung der Bewohnenden unverändert bleibe. In Zukunft werde sich aufgrund der demographischen Entwicklung und der Strategie "ambulant vor stationär" der Anteil der stärker bzw. stark pflegebedürftigen Bewohnenden aber erhöhen, womit sich auch die Senkung des höchsten Ansatzes von Fr. 107.- auf Fr. 98.- überproportional auswirken werde. Der Beschwerdegegner macht geltend, dass Taxen für die Zukunft festgelegt werden, weshalb es sich sowohl bei den Kosten als auch bei den Erträgen um Annahmen handle. Zudem müssten zum einen die Umstellung vom vierstufigen auf das zwölfstufige BESA-System und zum anderen die angestrebte Komprimierung der Bandbreite der Betreuungstaxen mit den damit einhergehenden Erhöhungen und Senkungen berücksichtigt werden.

#### **E. 4.2.1**

Für das Jahr 2012 legt der Beschwerdegegner eine Berechnung anhand der durchschnittlichen Anzahl Bewohnende pro Pflegestufe vor. Im Jahr 2012 seien durchschnittlich 622 Betten von Langzeitpatienten belegt gewesen, sodass Einnahmen in Höhe von Fr. 15'933'345.- aus der Langzeitpflege erfolgten. Wegen der infolge der

Sanierung Adlergarten reduzierten Anzahl Plätze sei man für das Jahr 2014 von einer durchschnittlichen Belegung von 597 Betten ausgegangen, womit mit den neuen Taxen Einnahmen in Höhe von Fr. 16'613'029.- generiert würden. Somit ergebe sich ein Mehrertrag von Fr. 679'684.-. Aufgrund der Sanierung des Alterszentrums Adlergarten und des Umzugs ins Provisorium wurde die Bettenzahl dieses Zentrums vorübergehend von 181 auf 146 reduziert. Die Sanierung wird gemäss dem Bericht der Stadt Winterthur zur demografischen Entwicklung der älteren Bevölkerung vom 21. Mai 2014 (abrufbar unter <http://soziales.winterthur.ch/alter-und-pflege/broschuerenberichte>, nachfolgend "Bericht") im Frühling 2015 abgeschlossen sein, wonach insgesamt 192 Plätze angeboten werden können (Bericht, S. 5 und 22). Es ist damit korrekt, dass im Jahr 2014 weniger Betten vorhanden sind als im Jahr 2012, allerdings ist bereits ab 2015 eine höhere Bettenzahl geplant. Dass im ersten Jahr der neuen Taxordnung eine tiefere Bettenzahl vorliegt, kann daher allein noch nicht die Erhöhung der Gesamtbetreuungstaxen begründen. Da die Taxordnung nicht lediglich für ein Jahr angepasst wird, ist das vom Beschwerdegegner vorgenommene Abstellen auf die tiefe Bettenzahl nicht gerechtfertigt. Auf den Vergleich der Jahre 2012 und 2014 für die Berechnung der Ertragsdifferenz kann folglich nicht direkt abgestellt werden.

#### **E. 4.2.2**

Der Beschwerdegegner errechnete aber auch eine ähnliche Auswirkung auf das Budget 2014 (Fr. 679'029.- für "Untervariante 2") in der genannten Simulation für das erste Halbjahr 2013. Diese Berechnung des Ertrags basiert im Gegensatz zu derjenigen für die Jahre 2012/2014 auf Tagen pro BESA-Stufe und nicht auf der Anzahl Bewohnende. Diese Berechnungsart ergibt den jährlichen Gesamtertrag aus den Betreuungstaxen, weshalb im Folgenden darauf abzustellen ist. Die vom Beschwerdegegner erhobene Simulation für die verschiedenen Varianten von Taxbeträgen ist jedoch lediglich auf Zahlen eines halben Jahres (Januar bis Juni 2013) abgestützt. Der Totalertrag der Simulation wird zudem mit dem Ist-Ertrag 1. Halbjahr 2013 verglichen, ohne dass dieser ausgewiesen oder aufgeschlüsselt wird. Auch wenn ein Vergleich der Erträge der geplanten Betreuungstaxen mit denjenigen der geltenden Taxen dadurch nur schwer vorgenommen werden kann, vergrössern bereits die vom Beschwerdegegner anerkannten Mehrerträge in Höhe von Fr. 679'029.- durch die Taxrevision den vorerwähnten Überschuss von Fr. 55'700.- auf rund Fr. 735'000.-.

#### **E. 4.2.3**

Im Vergleich zu den Gesamtkosten handelt es sich dabei nicht mehr lediglich um einen knappen Ertragsüberschuss. Wie der Beschwerdegegner zu Recht ausführt, sind die Erträge zwar von der variablen Anzahl von Bewohnenden in den verschiedenen Pflegestufen abhängig und ist eine exakte Berechnung damit nicht möglich. Mit den in der Zwischenzeit indes vorliegenden Zahlen der Pflagetage pro BESA-Stufe (für die 12 BESA-Stufen) für das ganze Jahr 2013 (Bericht, S. 7) kann eine Vergleichsrechnung vorgenommen werden. Um einen ungefähren Überblick über den Mehrertrag der neuen Taxen zu erhalten, werden sie nachfolgend mit den alten Betreuungstaxen in Bezug auf die Anzahl Tage pro BESA-Stufe für das Jahr 2013 verglichen, wobei davon auszugehen ist, dass sich zwischen den BESA-Einstufungen nach alter und neuer Ordnung keine wesentlichen Unterschiede ergeben; Solches wird auch nicht vorgebracht: Pflegeeinstufung Anzahl Tage Betreuungstaxe alt/neu Ertrag in Fr. alt / neu BESA 0–2 64'889 Fr. 21.- / 41.- 1'362'669.- / 2'660'449.- BESA 3–4 47'233 Fr. 48.- / 68.- 2'267'184.- / 3'211'844.-

BESA 5–7 62'204 Fr. 87.- / 87.- 5'411'748.- / 5'411'748.- BESA 8–12 43'909 Fr. 107.- / 98.- 4'698'263.- / 4'303'082.- Total 13'739'864.- / 15'587'123.- Mehrertrag 1'847'259.-  
Diese ungefähre Vergleichsrechnung deutet somit sogar auf einen noch höheren Mehrertrag durch die revidierte Taxordnung hin.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdegegner geht allerdings davon aus, dass in Zukunft aufgrund der demographischen Entwicklung und der Strategie "ambulant vor stationär" eher mit geringeren Erträgen zu rechnen sei. Der Bericht zur demografischen Entwicklung der älteren Bevölkerung zeigt auf, dass im Jahr 2013 über 50 % der Bewohnenden der städtischen Institutionen in die BESA Stufen 0–2 bzw. 3–4 eingeteilt wurden, während 18.6 % der höchsten Pflegestufe (BESA 8–12) zugeteilt waren ( vgl. Bericht, S. 7). Die Übersicht über den Grad der Pflegebedürftigkeit zeigt zudem auf, dass wenige Bewohnende ab BESA-Stufe 9 eingestuft sind, was die frühere These widerlegen soll, dass der Pflege- und Betreuungsaufwand im stationären Bereich markant ansteigen werde (Bericht, S. 8). Auch wenn die Strategie "ambulant vor stationär" künftig weiterverfolgt wird und es zu einer Verschiebung in die höheren Stufen kommen kann, ist nicht davon auszugehen, dass die Gruppe mit der höchsten Pflegeeinstufung, für die eine Taxreduktion geplant ist, in nächster Zeit grösser wird als die Gruppen 1 und 2, die eine ungleich grössere Taxerhöhung zu tragen hätten. Damit würde auch unter Berücksichtigung von allfälliger tieferer Belegung sowie der vom Beschwerdegegner geltend gemachten künftigen Verschiebung zu mehr Bewohnenden in der höchsten BESA-Stufe künftig ein Ertrag erzielt, der den voraussichtlich bereits bestehenden Überschuss stark vergrössert.

#### **E. 4.4**

Insgesamt liegt der Ertragsüberschuss folglich nicht mehr im Unschärfbereich. Die beabsichtigten Betreuungstaxen verletzen das Kostendeckungsprinzip und erweisen sich folglich als unrechtmässig.

#### **E. 5**

Zusammenfassend erweisen sich die Einwendungen der Beschwerdeführenden als begründet. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. Der Beschluss des Stadtrats Winterthur vom 11. Dezember 2013 ist aufzuheben. Es obliegt dem Stadtrat, die Gebühren unter Beachtung des Kostendeckungsprinzips neu festzusetzen (§ 64 Abs. 1 VRG). Die Aufhebung eines Erlasses – die hier auch die Weitergeltung des bisherigen Rechts zur Folge hat – wirkt gegenüber jedermann. Die allgemeinverbindliche Wirkung tritt mit der Veröffentlichung des vorliegenden Urteils ein (VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 8.4). Entsprechend hat der Beschwerdegegner die Aufhebung des genannten Beschlusses zu publizieren.

#### **E. 6.1**

Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen, und er wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 6.2**

Für das vorinstanzliche Verfahren wurden den Beschwerdeführenden keine Verfahrenskosten auferlegt. Da sie nicht anwaltlich vertreten waren und ihnen keine das

übliche Ausmass übersteigende Kosten entstanden sind , ist ihnen für das Rekursverfahren keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. VGr, 10. September 2012, VB.2012.00044, E. 10.3).

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