

Pensionspreis eines Alters- und Pflegeheims; abstrakte Normenkontrolle – Art. 46 JG; Art. 52 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 1 VRG; Art. 9 Abs. 2 AbPG; § 29 Abs. 1 AbPV; Art. 2 Abs. 1 Taxordnung Alters- und Pflegeheim Stein am Rhein.

Der in der Taxordnung eines Altersheims festgesetzte Pensionspreis kann im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle überprüft werden. Der Umstand, dass die auf den Erlass gestützten Individualverfügungen mit den einschlägigen Rechtsmitteln angefochten und dabei vorfrageweise auch die Rechtmässigkeit des Erlasses überprüft werden können, schliesst die abstrakte Normenkontrolle nicht aus (E. 1.1–1.4).

Bei der abstrakten Normenkontrolle braucht es kein unmittelbares, aktuelles schutzwürdiges Interesse, sondern nur eine virtuelle Betroffenheit (was hier jedenfalls auf einen Gesuchsteller zutrifft). Die blossе Wahrnehmung öffentlicher Interessen begründet die Legitimation dagegen nicht (E. 2.2).

Die abstrakte Normenkontrolle hat nur kassatorische Funktion. Verlangt werden kann nur die Aufhebung der angefochtenen Vorschrift, und zwar mit Wirkung ab Veröffentlichung des Aufhebungsentscheids, d.h. nicht rückwirkend (E. 2.3).

In einem Alters- und Pflegeheim darf der Gesamtertrag der Taxpauschalen für Hotellerie die Gesamtkosten der effektiven Hotellerieleistungen nicht übersteigen. Es ist rechtswidrig, wenn mit dem Pensionspreis im Ergebnis die Restkosten der Pflege finanziert werden (E. 3.3). Eine solche unzulässige Querfinanzierung lag hier bis zur angefochtenen Neuregelung vor (E. 3.4.1–3.4.3).

Es ist zulässig, die für die bisherigen Kostenrechnungen verwendete Aufteilungs- und Umlagepraxis im Hinblick auf eine Überprüfung der Taxkalkulation neu zu beurteilen und anzupassen, auch wenn damit im Ergebnis eine Änderung der Aufteilung der Gesamtkosten auf die Pensionskosten und die Kosten der andern Kostenträger (Pflege und Betreuung) verbunden ist (E. 3.5.2).

Die für die Taxordnung 2015 vorgenommene Neukalkulation der Pensionskosten (mit angepasster Aufteilung der Personalkosten und Umlage verschiedener Hilfskosten) liegt innerhalb des Ermessensspielraums der Behörde. Sie führt zu einer Vollkostenrechnung, die keine Querfinanzierung der Pflegekosten mehr bewirkt. Die Festsetzung des Pensionspreises für 2015 verstösst damit nicht gegen übergeordnetes Recht (Mehrheitsmeinung; E. 3.5.4 und 3.6).

OGE 61/2014/2 vom 11. November 2016

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Am 5. Dezember 2012 erliess der Stadtrat Stein am Rhein eine Taxordnung für das Alters- und Pflegeheim Clara Dietiker. Er setzte unter anderem den Pensionspreis (Hotellerie) auf Fr. 120.– pro Tag fest. Am 10. September 2014 beschloss er die Taxen für das Jahr 2015. Dabei setzte er den Pensionspreis unverändert auf Fr. 120.– pro Tag fest. Dagegen erhoben mehrere Personen Beschwerde an den Regierungsrat. Dieser überwies die Beschwerde zuständigkeitshalber ans Obergericht zur Behandlung als Gesuch um abstrakte Normenkontrolle. Die Gesuchsteller beantragten, den Pensionspreis von Fr. 120.– pro Tag aufzuheben und den Stadtrat anzuweisen, den Pensionspreis neu festzusetzen; eventuell sei dieser auf Fr. 108.– pro Tag festzusetzen; eventuell sei er schon mit Wirkung für frühere Jahre aufzuheben. Das Obergericht wies das Gesuch ab, soweit darauf einzutreten war.

Aus den Erwägungen

1.1. Im Kanton Schaffhausen besteht für die Anfechtung von Anordnungen der Verwaltungsbehörden folgende, von der Regelung in anderen Kantonen teilweise abweichende Ordnung: Individuell-konkrete Verwaltungsakte (Verfügungen) können nach Erschöpfung des verwaltungsinternen Instanzenzugs mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht angefochten werden (Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200] i.V.m. Art. 35 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). Generell-abstrakte Anordnungen von Verwaltungsbehörden sind – unter Ausschluss des verwaltungsinternen Instanzenzugs und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde – direkt mit einem Gesuch um abstrakte Normenkontrolle beim Obergericht anfechtbar (Art. 46 JG i.V.m. Art. 51 ff. VRG).

Die Zuständigkeiten des Obergerichts in der Verwaltungsrechtspflege (nicht aber die zugehörigen Verfahrensvorschriften) wurden mit dem Erlass des Justizgesetzes im Jahr 2009 vom Verwaltungsrechtspflegegesetz ins Justizgesetz transferiert. Damit war jedoch keine materielle Änderung beabsichtigt (Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend das Justizgesetz [JG] vom 19. Mai 2009 [Amtsdruckschrift 09-32], S. 14). Das Gesuch um abstrakte Normenkontrolle bildet daher weiterhin – auch wenn das im Wortlaut des Justizgesetzes nicht mehr ganz klar zum Ausdruck kommt (vgl. Hinweis im Bericht über das neue Schaffhauser Justizgesetz in SJZ 2010, S. 207) – einen selbständigen, von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzugrenzenden Rechtsbehelf.

Zweck des hauptfrageweisen, abstrakten Normenkontrollverfahrens ist weniger die Gewährung von individuellem Rechtsschutz als vielmehr die Durchsetzung des objektiven Rechts. Ist die Rechtmässigkeit von Normen unterhalb der Gesetzesstufe umstritten, sollen nachträgliche Einzelprozesse und womöglich widersprüchliche Urteile im Rahmen von Inzidenzprüfungen vermieden und rechtswidrige Normen aufgehoben werden. Dadurch werden der Rechtsschutz des Einzelnen verbessert und beschleunigt sowie die Gerichte von unnötigen Verfahren entlastet (Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren [im Folgenden: Marti, Abstrakte Normenkontrolle], in: Griffel/Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 107). Daher und wegen der unterschiedlichen Anfechtungsobjekte schliesst der Umstand, dass allfällige auf den fraglichen Erlass gestützte Individualverfügungen mit den einschlägigen Rechtsmitteln angefochten und dabei vorfrageweise auch die Rechtmässigkeit des Erlasses überprüft werden können, die abstrakte Normenkontrolle nicht aus. Diese ist nicht subsidiär (vgl. Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986 [im Folgenden: Marti, Verwaltungsgerichtsbarkeit], S. 140; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Diss. Zürich 1998, § 68 Rz. 54 f., S. 712).

1.2. Im Normenkontrollverfahren überprüft das Obergericht Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur in Erlassen des Kantons, mit Ausnahme der Gesetze, und in Erlassen der Gemeinden, öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit (Art. 46 JG). Das Obergericht hebt die angefochtenen Bestimmungen, die verfassungs- oder gesetzwidrig sind, auf (Art. 54 Abs. 1 VRG).

Aufgehoben werden können nur Erlasse bzw. einzelne Bestimmungen, die noch bestehen bzw. weiterhin bestehen sollen. Nur diese sind demnach taugliches Anfechtungsobjekt eines Normenkontrollgesuchs. Bestimmungen, die nicht mehr in Kraft sind und keine Rechtswirkungen mehr entfalten, können dagegen nicht mit einem Gesuch um abstrakte Normenkontrolle nachträglich auf ihre Rechtswidrigkeit überprüft werden (vgl. Merker, § 68 Rz. 46 f., S. 708 f.).

1.3. Die Taxordnung für das Alters- und Pflegeheim Clara Dietiker (veröffentlicht im Rechtsbuch der Stadt Stein am Rhein als Nr. StR 813.503) ist in ihrer Gesamtheit ein generell-abstrakter kommunaler verwaltungsrechtlicher Erlass. Sie regelt nicht bzw. nicht nur konkrete, direkt und ohne Weiterungen vollstreckbare Einzelsachverhalte. Zwar gilt sie nur für Heimbewohnerinnen und -bewohner und insoweit für einen beschränkten Personenkreis. Doch steht der Adressatenkreis nicht ein für alle Mal fest; er wechselt vielmehr je nach den Ein- und Austritten ins bzw.

aus dem Heim. Daher ist letztlich eine unbestimmte Vielzahl von Personen betroffen.

Taxordnungen für Altersheime können demnach grundsätzlich im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle überprüft werden, wie das auch etwa im Kanton Zürich gehandhabt wird (vgl. Marti, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 116; Bosshart/Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 N. 75, S. 498, mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2014.00006 vom 7. Mai 2015 E. 1.1).

Die Festsetzung des hier strittigen Pensionspreises als einer zahlenmässig konkretisierten Leistung hat zwar für sich allein gesehen Merkmale einer generell-konkreten Allgemeinverfügung. Der Pensionspreis bildet aber – als Einzelbestimmung eines generell-abstrakten Erlasses – Teil der allgemeinen Taxregelung. Er wurde denn auch im Rahmen der Anpassung der Taxordnung per 1. Januar 2015 nicht isoliert geregelt. Vielmehr umfasste der Beschluss des Stadtrats vom 10. September 2014 auch die (ebenfalls unverändert gelassene) Betreuungstaxe und die Pflegekosten. Es rechtfertigt sich daher nicht, die Regelung des Pensionspreises hinsichtlich der Anfechtungsmöglichkeit anders zu behandeln als den Erlass als solchen (vgl. Marti, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 116).

1.4. Die mit dem Anpassungsbeschluss des Stadtrats vom 10. September 2014 bestätigte Festsetzung des Pensionspreises für die Unterbringung im Alters- und Pflegeheim Clara Dietiker, Stein am Rhein, auf Fr. 120.– pro Tag ist demnach als verwaltungsrechtliche Vorschrift in einem generell-abstrakten kommunalen Erlass – nämlich in der Taxordnung für das Alters- und Pflegeheim – taugliches Anfechtungsobjekt eines Gesuchs um abstrakte Normenkontrolle.

2. Das Gesuch um Überprüfung von Erlassen kann *jederzeit* gestellt werden (Art. 51 VRG). Antragsberechtigt sind natürliche oder juristische Personen, die durch die Anwendung dieser Vorschriften in absehbarer Zeit in ihren schutzwürdigen Interessen verletzt werden könnten (Art. 52 Abs. 1 VRG). ...

2.2. Legitimiert sind Personen, die "in absehbarer Zeit" durch die Anwendung der fraglichen Vorschrift in ihren schutzwürdigen Interessen verletzt werden "können". Verlangt wird somit nicht ein *unmittelbares, aktuelles* schutzwürdiges Interesse, sondern nur eine sogenannte *virtuelle* Betroffenheit. Massgebend ist, ob die angefochtene Vorschrift mit einem Minimum an Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal auf den Gesuchsteller angewandt werden könnte (OGE 61/2005/1 vom 9. September 2005, E. 1b mit Hinweisen, Amtsbericht 2005, S. 152). Das gilt grundsätzlich auch bei einem allfälligen Weiterzug ans Bundesgericht (Art. 89

Abs. 1 lit. b und c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110]; BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81). Die blosser Wahrnehmung öffentlicher Interessen begründet die Antragsbefugnis dagegen grundsätzlich nicht (Merker, § 69 Rz. 11, S. 731; vgl. aber die nach der Rechtsprechung des Obergerichts anerkannte Legitimation von Stimmberechtigten, wenn gerügt wird, der fragliche Erlass sei unter Verletzung politischer Rechte zustande gekommen: OGE vom 20. Oktober 1992 i.S. M., E. 1b [Mehrheitsmeinung], Amtsbericht 1992, S. 162 ff.).

Nach der Praxis genügt es bei verwaltungsrechtlichen Sammelrechtsmitteln, wenn zumindest einer oder einzelne von mehreren Rechtsmittelklägern rechtsmittelbefugt sind. Steht dies fest, kann offenbleiben, ob auch die weiteren Rechtsmittelkläger legitimiert seien (vgl. etwa 61/2009/1 vom 5. August 2011, E. 2 [im Amtsbericht 2011, S. 109 ff., nicht veröffentlicht]; OGE 60/2005/68 vom 16. Dezember 2005, E. 2d/ff, Amtsbericht 2005, S. 120; unter Verweis darauf OGE 60/2008/28 vom 28. August 2009, E. 1c [im Amtsbericht 2009, S. 106 ff., nicht veröffentlicht]).

Der Gesuchsteller 1 ist 85-jährig und wohnt in Stein am Rhein. Damit ist die erforderliche hinreichende ("minimale") Wahrscheinlichkeit gegeben, dass er in absehbarer Zeit ins Alters- und Pflegeheim Clara Dietiker eintreten und deren Taxordnung unterworfen sein könnte. Er ist daher ohne weiteres zur Gesuchstellung legitimiert.

Der Gesuchsteller 2 ist inzwischen gestorben, so dass das Verfahren gegenstandslos geworden ist, soweit es ihn persönlich betrifft. Angesichts der feststehenden Legitimation des Gesuchstellers 1 kann offenbleiben, ob nunmehr die Erben des Gesuchstellers 2, die den Nachlass nicht ausgeschlagen haben, ins Verfahren eingetreten seien (vgl. Art. 35 Abs. 1 lit. a am Ende und Art. 50 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 83 Abs. 4 ZPO und Art. 560 ZGB). Zumindest die Witwe des Gesuchstellers 2, die im Alters- und Pflegeheim Clara Dietiker wohnt, würde die Legitimationsvoraussetzungen jedenfalls erfüllen.

Die Gesuchsteller 3–5 stehen nach Angaben der Gesuchsteller aufgrund ihres Alters nicht kurz vor einem Heimeintritt. Sie seien aber seit geraumer Zeit in die Diskussionen um die Altersheimtaxen involviert, teilweise aus beruflichen, teilweise aus politischen Gründen. Die Taxordnung sei in Stein am Rhein mittlerweile ein derartiges Politikum, dass ein öffentliches Interesse an einer gerichtlichen Klärung bestehe. Als direkt Involvierte hätten die Gesuchsteller 3–5 ein schutzwürdiges Interesse an dieser Klärung. Ob allein dieser Einbezug in die öffentliche Diskussion bzw. die Wahrnehmung des entsprechenden öffentlichen Interesses die erforder-

liche virtuelle persönliche Betroffenheit zu begründen vermöge, ist fraglich. Angesichts der feststehenden Legitimation des Gesuchstellers 1 kann diese Frage aber offenbleiben.

Ist somit jedenfalls der Gesuchsteller 1 (und gegebenenfalls die Witwe des Gesuchstellers 2 als dessen Rechtsnachfolgerin) zur Gesuchstellung legitimiert, so ist auf das Normenkontrollgesuch grundsätzlich einzutreten.

2.3. Angefochtene Vorschrift ist der im Rahmen der Taxordnung festgesetzte Pensionspreis von Fr. 120.– pro Tag (Art. 2 Abs. 1 der Taxordnung vom 5. Dezember 2012; vom Stadtrat Stein am Rhein mit Beschluss vom 10. September 2014 auch für die Zeit ab 1. Januar 2015 bestätigt). ...

Verlangt werden kann jedoch nur die *Aufhebung* der angefochtenen Vorschrift, und zwar grundsätzlich *ex nunc*, mit Wirkung ab Veröffentlichung des Aufhebungsentscheids. Dieser wirkt so, wie wenn der Normgeber selber die angefochtene Vorschrift aufgehoben hätte (vgl. Art. 54 Abs. 1 sowie Art. 55 Abs. 2 und Abs. 3 VRG; Marti, Abstrakte Normenkontrolle, S. 119 f.; Merker, § 71 Rz. 3, S. 743, § 72 Rz. 12, S. 751 f.; Monika Fehlmann-Leutwyler, Die prinzipale Normenkontrolle nach aargauischem Recht, Diss. Zürich 1988, S. 209 ff.). Wegen der rein kassatorischen Funktion der abstrakten Normenkontrolle kann auf die darüber hinausgehenden Anträge der Gesuchsteller, die Gesuchsgegnerin sei anzuweisen, den Pensionspreis in einem bestimmten Sinn neu festzusetzen ("im Sinne der Erwägungen"), oder das Obergericht habe ihn eventuell selber neu festzusetzen, nicht eingetreten werden. Er kann auch nicht entsprechend dem weiteren Eventualantrag rückwirkend ... aufgehoben werden.

3.1. Prüfungsgegenstand ist die "Verfassungs- und Gesetzmässigkeit" der angefochtenen Norm (Art. 46 JG). Dazu können grundsätzlich sämtliche rechtlichen Mängel der Norm gerügt werden, nicht nur die Unvereinbarkeit mit einschlägigen Rechtsnormen höherer Stufe (OGE 61/2012/2 vom 7. Juni 2013, E. 1a/aa, Amtsbericht 2013, S. 149). Prüfungsmassstab ist das *gesamte* funktionell übergeordnete Recht mit den daraus abgeleiteten Rechtsgrundsätzen (vgl. Marti, Abstrakte Normenkontrolle, S. 115; Merker, § 68 Rz. 60 f., S. 714 f.).

Zur Begründung des Gesuchs können prinzipiell auch Vorgänge bzw. Umstände aus der Vergangenheit verwendet werden, soweit sie sich (noch) auf die Gültigkeit der Bestimmungen auswirken.

Die angefochtene Norm ist aber nur aufzuheben, wenn sie nicht rechtskonform ausgelegt werden kann, nicht jedoch, wenn sie einer verfassungs- und gesetzeskonformen Auslegung zugänglich ist und eine entsprechende rechtskonforme

Anwendung inskünftig als wahrscheinlich erscheint (Marti, Abstrakte Normenkontrolle, S. 120; Merker, § 68 Rz. 66, S. 717 f., mit Hinweis auf BGE 106 Ia 136 E. 3a S. 137 f.).

3.2.1. [Standpunkt der Gesuchsteller]

3.2.2. [Standpunkt der Gesuchsgegnerin]

3.3. Die kostenpflichtigen Leistungen in Alters- und Pflegeheimen werden unterteilt in Kosten für Pflege, Betreuung und Pension (auch Hotellerie genannt). Das Bundesrecht bestimmt nicht, wer für die nicht von der Krankenversicherung gedeckten Kosten der Hotellerie in einem Alters- und Pflegeheim aufzukommen hat. Die Kantone können diesbezüglich eine Regelung erlassen. Die Hotellertarife können entweder in einem kantonalen oder kommunalen Erlass oder vertraglich zwischen dem Heim und dessen Bewohnerinnen und Bewohnern festgelegt werden. Dabei dürfen nur die Kosten der effektiven Hotellerieleistungen berechnet werden. Die Tarife für Pflegeleistungen und für Hotellerieleistungen sind unabhängig voneinander nach den jeweils anwendbaren Grundsätzen zu bestimmen. Es ist nicht zulässig, von einem Gesamtbetrag für beide Leistungsarten auszugehen und die Tarife so abzustimmen, dass der Gesamtbetrag im Ergebnis gedeckt wird (BVGE 2010/23 E. 2.5, 2.6.2 und 2.6.3 S. 307 ff. mit Hinweisen; vgl. schon den von der Gesuchsgegnerin erwähnten Entscheid des Bundesrats vom 23. März 2005, E. 2.5.3, 2.6.2 und 2.6.3, VPB 69.100). Entsprechende Querfinanzierungen sind demnach rechtswidrig.

Nach Art. 9 Abs. 2 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes vom 2. Juli 2007 (AbPG, SHR 813.500) sind in den Heimen die verrechneten Kostenanteile insbesondere für folgende Leistungsbereiche separat auszuweisen: Hotellerie und allgemeine Grundleistungen (lit. a), Pflege im Sinn des KVG (lit. b), andere Betreuungsleistungen (lit. c) und weitere individuell beanspruchte Leistungen (lit. d). Die *Hotelleriekosten* sind im kantonalen Recht unbestrittenermassen nicht konkret oder gar ziffernmässig geregelt. Es wird lediglich bestimmt, dass in den Taxpauschalen der Heime für Hotellerie und allgemeine Grundleistungen die kalkulatorischen Vollkosten der Anlagenutzung sowie angemessene Anteile der Vorhalteleistungen des Heims mit einbezogen werden können (§ 29 Abs. 1 der Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 [AbPV, SHR 813.501]). Für die *Betreuungsleistungen* können aufwandgerecht differenzierte Pauschalen von maximal Fr. 40.– pro Aufenthaltstag verrechnet werden (Art. 9 Abs. 3 und Abs. 4 AbPG i.V.m. § 29 Abs. 2 AbPV). Die *Pflegeleistungen* in Heimen sind aufgrund des Systems BESA zu erfassen. Der versicherten Person dürfen von den nicht von Sozialversicherungen gedeckten Pflegekosten höchstens Fr. 21.60 pro Pflage tag überwältzt werden (Art. 10a Abs. 1 und Art. 10b Abs. 4

AbPG i.V.m. § 29a Abs. 1 und Abs. 2 AbPV sowie Art. 25a Abs. 5 KVG und Art. 7a Abs. 3 der Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995 [KLV, SR 832.112.31]). Die Restkosten der Pflege finanzieren der Kanton und die Gemeinden (Art. 10 Abs. 1 AbPG). Bei Heimen, deren Pflegekosten mit den einschlägigen Ansätzen – einschliesslich Kostenanteil der Versicherten – nicht finanziert werden können, ist die Finanzierungslücke mit Zusatzbeiträgen der auftraggebenden Gemeinden zu schliessen (§ 29a Abs. 3 AbPV). Damit schliesst auch das kantonale Recht aus, dass die Heimbewohnerinnen und -bewohner mit dem Pensionspreis im Ergebnis ganz oder teilweise die Restkosten der Pflege querfinanzieren.

Im vorliegenden Fall geht es um ein *öffentliches* Heim. Dessen Pensionspreis ist – als Entgelt für eine Leistung des Gemeinwesens – eine Benutzungsgebühr. Bei seiner Bemessung ist grundsätzlich vom Wert der Leistung auszugehen. Dabei ist – weil die Höhe der Gebühr im kantonalen Recht nicht festgelegt ist – das für Kausalabgaben massgebende *Kostendeckungsprinzip* zu beachten. Der Gesamtertrag der Gebühren darf somit die gesamten damit sachlich zusammenhängenden Kosten nicht oder nur geringfügig übersteigen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2777 ff., S. 634). Daher darf der Gesamtertrag der Taxpauschalen für die Hotellerie auch nach allgemeinem Rechtsgrundsatz die Gesamtkosten der effektiven Hotellerieleistungen nicht übersteigen.

Der Pensionspreis ist demnach – entsprechend der Auffassung der Gesuchsteller – mit dem übergeordneten Recht nur vereinbar, soweit er die Kosten der Hotellerie deckt, und nur diese. Er ist jedoch rechtswidrig, wenn er zu einer nicht mehr nur geringfügigen Überdeckung der Hotelleriekosten als solchen führt. Wie es sich im vorliegenden Fall damit verhält, ist im Folgenden zu prüfen.

3.4. Im Vorfeld der angefochtenen Regelung hat der Stadtrat zu den Kosten und der Kostenstruktur des Alters- und Pflegeheims gewisse Berichte eingeholt. Nach Auffassung der Gesuchsteller ist zur Beurteilung der Angelegenheit auf diese Expertisen abzustellen.

3.4.1. Im Jahr 2013 erstattete die OptiSysteme GmbH, Qualitätsmanagement für Heime und Institutionen, Kaltenbach, für das Alters- und Pflegeheim einen Spezialbericht zu den Fragestellungen "Taxordnung 2013 sowie Taxordnungsstruktur", "Altersheimrechnung 2012 (Eckdaten im Vergleich)", "Kostenstellenrechnung (Eckdaten im Vergleich)". Darin wurde einleitend darauf hingewiesen, dass die Qualitätsanalyse die Frage nach Prüfung von übermässigen Ausgaben, nicht ausgeschöpftem Sparpotential sowie eventuell festgestellter Schnittstellenprobleme innerhalb des Betriebs berücksichtigen werde. Der Bericht werde Antworten zu den

folgenden Bereichen liefern: Personalkosten, Betriebsaufwand, Einnahmen sowie Preis- und Leistungsverhältnis. Gleichzeitig seien die Einhaltung der Qualität der erforderlichen Transparenz in der Rechnungslegung, der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und die Professionalität der eingesetzten betriebswirtschaftlichen Instrumente in die Prüfung einbezogen worden, da eventuelle Mängel in diesen Bereichen die Ursache für Ineffizienz in der Betriebsführung darstellen könnten (Bericht vom 23. August 2013).

Im ersten Punkt (Taxordnung und Taxordnungsstruktur) kam der Bericht zum Schluss, die Taxordnungen entsprächen den gesetzlichen nationalen und kantonalen Vorgaben und seien vollständig. Sie basierten auf den Entscheidungen der zuständigen Behörde und seien ordentlich in Kraft gesetzt. Sie widersprächen keinen bestehenden und relevanten gesetzlichen Grundlagen. Insbesondere entspreche die der Taxordnung zugrundeliegende Rechnungslegung den gesetzlichen Anforderungen und den Empfehlungen bzw. Weisungen des Branchenverbands (Kostenrechnung, Leistungsstatistik, Kontenrahmen und Anlagebuchhaltung).

Im zweiten Punkt (Altersheimrechnung 2012) beurteilte der Bericht die Qualität in Bezug auf Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der branchenrelevanten Arbeitsinstrumente in allen Bereichen als erfüllt.

Bei der Kostenstellenrechnung listete der Bericht den Betriebsaufwand wie folgt auf: Betriebskosten total Fr. 4'383'381.– (Fr. 259.69 pro Bewohnertag), davon KVG-Pflegekosten Fr. 2'179'254.– (Fr. 129.11 pro Bewohnertag), Pensionskosten Fr. 1'582'268.– (Fr. 93.74 pro Bewohnertag), Betreuungskosten Fr. 401'891.– (Fr. 23.81 pro Bewohnertag) sowie Investitionskosten (umlegen) Fr. 218'890.– (Fr. 12.97 pro Bewohnertag).

Beim Preis-/Leistungsverhältnis wurde im Bericht unter anderem ausgeführt, der Anteil der Pflegekosten sei mit Inkraftsetzung der neuen Pflegefinanzierung in allen Heimen in der ganzen Schweiz gleichartig geregelt und auf maximal Fr. 21.60 limitiert. Die Kostenblöcke Pension und Betreuung würden heute im interkantonalen Vergleich sehr unterschiedlich in Rechnung gestellt. Der Preisüberwacher halte dazu vor allem fest, es müsse verhindert werden, dass über erhöhte Pensions- und Betreuungskosten Quersubventionierungen zugunsten der Pflegekosten einträten. Dieses Risiko bestehe in den Kantonen, welche die Restkostenfinanzierung der Pflegekosten zu tief ansetzten und/oder gesetzliche Höchsttaxen in den Bereichen Pension und/oder Betreuung erliessen, die eine Vollkostenfinanzierung verhinderten.

Aus dem Bericht ergibt sich demnach, dass die in der Rechnung 2012 ausgewiesenen Pensionskosten (Fr. 93.74 pro Bewohnertag) deutlich unter dem schon damals auf Fr. 120.– pro Tag festgesetzten Pensionspreis lagen, und zwar auch dann, wenn die Investitionskosten ganz oder teilweise ebenfalls der Hotellerie zugeordnet würden. An dieser objektiven Feststellung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Taxordnung als solche und ihre Struktur den gesetzlichen Vorgaben entsprachen.

Die Gesuchsteller weisen im Übrigen zutreffend darauf hin, dass gemäss Statistik des Branchenverbands Curaviva die Pensionskosten des Alters- und Pflegeheims Stein am Rhein auch im Jahr 2013 deutlich unter dem erhobenen Pensionspreis lagen (nämlich bei Fr. 98.70; Curaviva, Alters- und Pflegegeheime in den Gemeinden des Kantons Schaffhausen, Statistische Zahlen 2013, Auswertung von Betriebsdaten und Kennzahlen, Kostenstellenrechnung, Ziff. 13,).

3.4.2. Im Hinblick auf die künftige Taxkalkulation holte der Stadtrat einen Bericht der Redi AG Treuhand, Treuhandbüro für Heime, Frauenfeld, ein (Alters- und Pflegeheim Clara Dietiker Stein am Rhein, Auswertung der Kostenrechnung, Taxkalkulation, vom 21. April 2014).

Im Bericht wurde einleitend festgehalten, die Kostenrechnung des Alters- und Pflegeheims solle als Basis für die zukünftige Taxkalkulation dienen. Zudem sollten die den Bewohnern verrechneten Taxen mittels Kostenrechnung nachgewiesen werden. Zu diesem Zweck seien die Kostenrechnungen 2010–2012 auf Plausibilität überprüft worden. Aus den Überprüfungen habe sich herausgestellt, dass die Kostenrechnungen in Form und Transparenz grundsätzlich den Empfehlungen von Curaviva entsprächen. In folgenden Punkten bestehe aber Klärungsbedarf: Berücksichtigung von Vollkosten (kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen), Behandlung des Beitrags der Jakob und Emma Windler-Stiftung, Verteilschlüssel für die Aufteilung der Personalkosten in KVG-pflichtige Pflege und nicht KVG-pflichtige Betreuung. In den Kostenrechnungen 2010–2012 seien die Abschreibungen gemäss Rechnung der Stadt berücksichtigt worden, nicht die kalkulatorischen Abschreibungen. Da die Abschreibungen zur "Ergebnissteuerung" verwendet würden und somit unterschiedlich hoch ausfallen könnten, bildeten die tatsächlich vorgenommenen Abschreibungen keine aussagekräftige Grundlage für die Berechnung der tatsächlichen Kosten. Die für die Analyse verwendeten Berechnungsgrundlagen wurden in Absprache mit dem städtischen Zentralverwalter festgelegt (kalkulatorische Abschreibungen von jährlich Fr. 160'000.– auf den Nettoinvestitionen nach Abzug des Beitrags der Jakob und Emma Windler-Stiftung, kalkulatorischer Zins von 2,5% statt 1% gemäss Rechnung der Stadt, Berücksichtigung der Beiträge der Stiftung direkt für die Reduktion der Pensions- und Betreuungstaxen,

Aufteilung der Personalkosten mit dem Schlüssel 80% KVG-pflichtige Pflege und 20% nicht KVG-pflichtige Betreuung).

Mit diesen Berechnungsgrundlagen wurde aufgrund der Kostenrechnungen 2011 bis 2013 und des Budgets 2014 bei der Pension eine jährliche Überdeckung zwischen Fr. 331'955.– und Fr. 559'593.– festgestellt, bei der Pflege eine jährliche Unterdeckung zwischen Fr. 175'263.– und Fr. 431'658.–. Für die Pension ergab die Analyse für die Jahre 2011 bis 2014 Kosten zwischen Fr. 86.05 und Fr. 102.16 pro Aufenthaltstag. Es wurde unter anderem ausgeführt, im Mehrjahresvergleich zeige sich deutlich, dass in der Pflege eine Unterdeckung ausgewiesen werde, die über höhere Pensionstaxen ausgeglichen werde. Eine Quersubventionierung, wie sie im Alters- und Pflegeheim Stein am Rhein stattfinde, sei gemäss Gesetz nicht zugelassen.

Der Stadtrat beschloss in der Folge, ergänzend zu den Berechnungen sei noch eine Sicht zu Ist-Werten zu erstellen. Das ergab – wiederum aufgrund der Kostenrechnungen 2011 bis 2013 und des Budgets 2014 – bei der Pension eine jährliche Überdeckung zwischen Fr. 231'432.– (2011) und Fr. 573'579.– (2013), bei der Pflege eine jährliche Unterdeckung zwischen Fr. 189'893.– (2011) und Fr. 418'541.– (2013). Die Pensionskosten betragen Fr. 104.32 (2011), Fr. 85.71 (2012), Fr. 87.09 (2013) bzw. Fr. 93.92 (2014) pro Aufenthaltstag. Die Verfasserin des Berichts stellte dazu fest, auch zu Ist-Zahlen bestehe über alle Vergleichsjahre eine Unterdeckung in der Pflege, die über entsprechend höhere Pensions- und Betreuungstaxen ausgeglichen werden müsse. Der Beitrag der Stiftung sei je hälftig zur Reduktion der Kosten Pension und Betreuung berücksichtigt worden. Die Kosten pro Pflegeminute seien zu Ist-Werten gleich hoch wie zu kalkulatorischen Werten. Die Kosten für Pension und Betreuung seien unterschiedlich je nachdem, ob die Berechnung zu kalkulatorischen oder zu Ist-Werten erfolge. Die Taxkalkulation für die Zukunft sollte auf der Basis von kalkulatorischen Werten erfolgen. So seien zum Beispiel die effektiven Kosten im Jahr 2013 relativ tief; es seien jedoch zu wenig Abschreibungen getätigt worden, um den Betrieb langfristig zu sichern. Demgegenüber stünden relativ hohe Kosten im Jahr 2011; in diesem Jahr seien viel höhere Abschreibungen getätigt worden, als es betriebswirtschaftlich notwendig wäre.

In der ersten Sitzung der vom Stadtrat eingesetzten Arbeitsgruppe waren unter anderem der "Bericht Redi Treuhand + Ergänzungspapier" traktandiert. Die Vorsitzende erklärte, als Grundlage diene der Bericht der Redi AG Treuhand, der aufgezeigt habe, dass es im Bereich Pflege eine Unterdeckung gebe und im Bereich Pension eine Überdeckung; eine Quersubventionierung, wie sie stattfinde, sei gemäss Gesetz nicht zulässig.

Der Bericht der Redi AG Treuhand mag zwar als Grundlage für die weiteren Arbeitsschritte im Rahmen der beabsichtigten Überprüfung der Taxkalkulation bzw. der neuen Taxkalkulation für die *Zukunft* ein blosser "Zwischenbericht" bzw. ein Arbeitspapier gewesen sein. Er bot aber jedenfalls eine hinreichende Auslegung für die *damalige* Situation.

3.4.3. Aufgrund der erwähnten Berichte überstieg demnach der Ertrag aus der bis zur angefochtenen Regelung geltenden Pensionstaxe die in den damaligen Kostenrechnungen – aufgrund der damaligen Berechnungsweise – ausgewiesenen effektiven Kosten der Hotellerie, und zwar nicht nur geringfügig; dies insbesondere bei einer sogenannten kalkulatorischen Betrachtungsweise, d.h. unabhängig von einer allenfalls ergebnisorientierten, schwankenden Abschreibungspraxis. Die Kostenrechnungen als solche erfüllten jedoch in ihrer Ausgestaltung und Transparenz die branchenspezifischen Vorgaben.

Angesichts der Überdeckung bei den Hotelleriekosten und der Unterdeckung bei den Pflegekosten lag – wie auch die zur Überprüfung der Taxkalkulation eingesetzte Arbeitsgruppe festgestellt hat – im Ergebnis eine unzulässige Querfinanzierung zulasten der Hotelleriekosten vor. Die Pensionstaxe von Fr. 120.– pro Tag war demnach aufgrund der damaligen, an sich korrekten Berechnungsgrundlagen mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar; sie war in rechtswidriger Weise zu hoch.

3.5.1. Die Arbeitsgruppe und der Stadtrat haben in der Folge gewisse Leistungsparameter neu beurteilt und angepasst. Nach Angaben der Gesuchsgegnerin wurden sämtliche Betriebsaufwendungen detailliert aufgrund ihrer sachlichen Zugehörigkeit oder definierten Umlageschlüssel auf die Leistungsbereiche Pension, Pflege und Betreuung verteilt. Im Ergebnis kam es dabei zu Verschiebungen bei der Zuordnung der auf die Hotellerie entfallenden Leistungskategorien und Kosten. Auf der Grundlage des Betriebsaufwands gemäss Kostenrechnung 2013 wurden so Pensionskosten von Fr. 121.06 pro Bewohnertag ermittelt.

Bei dieser angepassten Betrachtungs- und Berechnungsweise erscheint ein Pensionspreis von Fr. 120.– pro Tag, wie er gemäss Beschluss des Stadtrats vom 10. September 2014 weiterhin gelten sollte, nicht bzw. nicht mehr als übersetzt. Es fragt sich jedoch, ob diese Neuurteilung und -berechnung rechtmässig sei. Ist sie das, so kann für die Regelung per 1. Januar 2015 nicht mehr nur auf die frühere Betrachtungs- und Berechnungsweise abgestellt werden.

3.5.2. Der Tarif für die Hotellerieleistungen ist allein nach den dafür anwendbaren Grundsätzen zu bestimmen, unabhängig von den Grundsätzen für Pflege und

Betreuung. Daher ist hierfür die für die KVG-Pflicht relevante Frage nicht entscheidend, nach welchem Schlüssel die Kosten zwischen den beiden andern Kostenträgern Pflege und Betreuung aufgeteilt würden und wie diese Abgrenzung vorzunehmen sei (vgl. dazu etwa Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Preisüberwachung, Probleme bei neuer Pflegefinanzierung – Preisüberwacher ortet dringenden Handlungsbedarf, September 2011, S. 4 [wonach aus Sicht der Preisüberwachung bei den Nettokosten nach Umlagen ein Schlüssel von 75% Pflege und 25% Betreuung realistisch sei]; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2014.00006 vom 7. Mai 2015 E. 4.1.3 [wonach eine Aufteilung der Personalkosten im Verhältnis 70/30 bzw. 80/20 auf die Kostenträger Pflege und Betreuung nicht zu beanstanden sei]; Eugen David, Der Kantonale Pflegebeitrag nach KVG, 2012, S. 4 [wonach für die Abgrenzung nicht auf statistische Durchschnittswerte abzustellen sei, sondern Pflege- und Betreuungsbedarf individuell ermittelt werden müssten]).

Es gibt – jedenfalls soweit es nicht um die direkt an Heimbewohner erbrachten Leistungen geht – keine konkreten, allgemeingültigen und verbindlichen rechtlichen Vorgaben für die Abgrenzung der einzelnen Leistungskategorien bzw. Kostenfaktoren zwischen den einzelnen Kostenträgern und damit auch nicht für die Zuordnung dieser Faktoren zur Hotellerie. Insbesondere die Aufteilung der Personalkosten – vor allem im administrativen und organisatorischen Bereich – und die Umlage der Hilfskostenstellen wie Gebäude, Verwaltung und Hausdienst bieten einen grossen Spielraum. Dementsprechend wird die Aufteilung und Zuordnung dieser Faktoren sehr unterschiedlich gehandhabt (vgl. EVD, Probleme bei neuer Pflegefinanzierung, S. 2 f.; Rosenkranz/Meierhans, Defizite bei der Umsetzung der Pflegekostengrenze, Pflegerecht 02/2013, S. 81). In dieser Situation haben die Heime insoweit einen erheblichen Auslegungs- und Ermessensspielraum.

Wird die für die bisherigen Kostenrechnungen verwendete Aufteilungs- und Umlagepraxis im Hinblick auf eine Überprüfung der Taxkalkulation neu beurteilt und allenfalls angepasst, so ist das im Grundsatz nicht zu beanstanden, auch wenn damit im Ergebnis eine Änderung der Aufteilung der Gesamtkosten auf die Pensionskosten einerseits und die Kosten der beiden andern Kostenträger (Pflege und Betreuung) verbunden ist. Solange es keine allgemeingültigen Regeln gibt, ist eine diesbezügliche Praxisänderung, die sich innerhalb des Ermessensspielraums hält, nicht ausgeschlossen und auch nicht rechtswidrig.

3.5.3. In der vom Stadtrat eingesetzten Arbeitsgruppe wies der Vertreter von Curaviva darauf hin, dass in einem Heim die Personalkosten die ausschlaggebenden Kosten seien und in gewissen Heimen die hauswirtschaftlichen Leistungen in die Grundtaxe, d.h. in die Hotelleriekosten eingerechnet würden; zum Grundtarif

könne z.B. auch ein Beitrag an die Nachtwache eingerechnet werden; es gebe einen "unendlichen" Spielraum bezüglich dessen, was in der Hoteltaxe enthalten sei. Im Kanton Schaffhausen komme durchschnittlich 52% Ertrag aus der Grundtaxe, in Stein am Rhein seien es 43,6%; Stein am Rhein generiere zu wenig aus der Grundtaxe.

In einer weiteren Sitzung meinte der städtische Zentralverwalter, die Umlagen bei Löhnen und Sachaufwand müssten näher angeschaut werden; auch stünden die Abschreibungen und der Einsatz der Beiträge der Windler-Stiftung im Raum. Ein externer Fachmann erklärte unter anderem, bei Abschreibungen, Zins und Amortisation gehe es um politische Entscheide, die im Stadtrat getroffen werden müssten; er verwies sodann auf die Möglichkeit der Einrechnung einer Marktmiete und hielt fest, in der Pflege sei eine Zeitanalyse Voraussetzung für die Erhärtung der Grundlage. Es wurde jedoch beschlossen, keine Zeitanalyse zu erheben.

In der Diskussion der Ergebnisse der zwischenzeitlichen Abklärungen (unter anderem neue Auswertungen bzw. Berechnungen der Redi AG Treuhand) hielt der Fachexperte fest, bei der Festlegung der Taxe könne man nicht "auf dem Franken reiten", weil sich die Voraussetzungen ständig änderten; diesbezüglich gebe es verschiedene Philosophien. Die Vertreterin der Redi AG Treuhand erklärte, ein grosser Teil sei abhängig von den Personalkosten und den Abschreibungen. Der Heimleiter habe genau abgeklärt, wer wo wieviel gearbeitet habe, und es sei berücksichtigt worden, dass das Personal Pensionsleistungen wie Bettwäsche wechseln, Hilfe beim Essen etc. erbringe. 10% der Pflegeleistungen könnten in die Pensionsleistungen gerechnet werden; aufgrund dessen sei der Verteilschlüssel angepasst worden.

Im angefochtenen Beschluss erklärte der Stadtrat, bei der umfassenden Prüfung der Kosten habe sich herausgestellt, dass die Anwendung der bisherigen Umlageschlüssel teilweise der heutigen Situation nicht mehr gerecht werde. Die Kostenrechnung sei keine exakte Wissenschaft. Die Kostenrechnungen hätten bisher ausschliesslich zur internen Beurteilung der Kostenentwicklung und für statistische Zwecke gedient. Die Verteilung der Kosten auf die Leistungsbereiche Pension, Betreuung und Pflege habe weitgehend auf groben Annahmen basiert. Trotzdem seien einzelne Ergebnisse ungeprüft für statistische Vergleiche übernommen worden. Mit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung hätten die Kostenrechnungen ab 2011 eine neue Bedeutung erhalten, indem die Ergebnisse plötzlich auch für die Beurteilung der Tarife und insbesondere der Pflegekosten verwendet würden. Deshalb sei es notwendig gewesen, alle Leistungsparameter sorgfältig zu überprüfen und an die heutigen Verhältnisse und Bewohnerstrukturen anzupas-

sen. Auf der Grundlage der Betriebskosten gemäss abgeschlossener Jahresrechnung 2013 sowie der notwendigen Abgrenzungen beim Zins- und Abschreibungsaufwand seien die Kosten für die Bereiche Pension, Betreuung und Pflege wie folgt berechnet worden: Vollkosten anhand der Anlagebuchhaltung ohne Investitionsbeiträge der Jakob und Emma Windler-Stiftung; Nettokosten mit Berücksichtigung des durchschnittlichen Zins- und Abschreibungsaufwands gemäss Kreditvorlage für die bauliche Erweiterung und Verbesserung; Äufnung einer Schwankungsreserve zur Deckung der höheren Abschreibungen und Zinsen in den ersten Jahren sowie zum Ausgleich betrieblicher Schwankungen. Der Verteilungsschlüssel der Pflegelohnkosten (72% Pflege, 8% Pension/Hauswirtschaft, 20% Betreuung) bewege sich im Rahmen der innerkantonal angewendeten Vorgehensweisen anderer Heime. Er entspreche der heutigen Realität und liege im Bereich eines Positionspapiers vom September 2011, worin der Preisüberwacher es als realistisch bezeichne, für die Verteilung der Kosten zwischen Pflege (Leistungen nach KVG) und Betreuung (Aktivierung, hauswirtschaftliche Leistungen etc.) einen Schlüssel von 75% Pflege / 25% Betreuung zu hinterlegen.

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe und die Ausführungen des Stadtrats zeigen, dass sich die Beteiligten grundsätzlich bemüht haben, die Neubeurteilung nach sachlichen Kriterien vorzunehmen, auch wenn es ihnen – allenfalls aus hier nicht zu beurteilenden politischen Gründen – letztlich darum gegangen sein mag, damit die bisherige Höhe der Pensionstaxe für die Zukunft rechtfertigen zu können (vgl. den Vorwurf der "rein ergebnisorientierten Kostenverschiebung").

3.5.4. Die Gesuchsteller machen geltend, die Pensionskosten, die sich nach den Feststellungen der Redi AG Treuhand im Jahr 2013 auf Fr. 1,573 Mio. belaufen hätten, seien künstlich auf Fr. 1,935 Mio. "aufgeblasen" worden. Das habe mit realen Gegebenheiten nichts zu tun und es fehle jede Begründung, wo und aus welchem Grund eine Umlagerung erfolgt sei. Die Gesuchsteller verweisen in diesem Zusammenhang auf einen ebenfalls von der Redi AG Treuhand erstellten Betriebsabrechnungsbogen für 2013 als Anhang zum Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 14. August 2014.

In dieser Neuberechnung der Redi AG Treuhand finden sich die von den Gesuchstellern erwähnten Kosten von Fr. 1'935'000.– für die Pension im Abschnitt "Hauptkostenstellen" (Spalte 100) in der Zeile "Nettokosten nach Umlage". Der Betrag liegt nur Fr. 34'802.– unter den Pensionserträgen von Fr. 1'969'802.– (vgl. Zeilen 800 und "Spalten-Total") und enthält im Übrigen keine Lohnkosten des Pflegepersonals (vgl. Zeilen 311–313). Im weiteren Abschnitt "Kosten-Träger" werden 5% der Lohnkosten des Pflegepersonals der Pension zugeordnet (vgl. Spalte 200 und Zeilen 311–313). Die "Nettokosten nach Umlage" für die Pension belaufen sich so

auf Fr. 2'049'104.– und übersteigen demnach die Pensionserträge. Letztere haben bei diesen Berechnungen somit keine, jedenfalls keine wesentliche Überdeckung der Pensionskosten zur Folge. Damit zeigt sich, dass eine angepasste Umlage verschiedener Hilfskosten – auf der Grundlage der Zahlen der ursprünglichen Kostenrechnung – eine Vollkostenrechnung ermöglicht, die nicht mit einer unzulässigen Querfinanzierung der Pflegekosten verbunden ist.

Die Gesuchsteller setzen sich mit dieser von ihnen selber eingereichten Abrechnung nicht konkret auseinander und rügen sie nicht substantiiert. Insbesondere stellen sie die der Neuordnung zugrundeliegenden Zahlen der einzelnen Positionen als solche nicht in Frage, sondern beanstanden letztlich nur generell das Ausmass der Umlagerungen. Daher besteht für das Obergericht nach *Auffassung der Gerichtsmehrheit* kein Anlass, die Abrechnung von sich aus im Detail zu analysieren. In der Übersicht ist sie aber für sich gesehen, d.h. unabhängig von der früheren Betrachtungs- und Berechnungsweise prinzipiell nachvollziehbar, soweit es die hier massgebende Zuordnung der verschiedenen Kosten zur Hotellerie betrifft. Insbesondere leuchtet auch eine Umlagerung von 5% der Pflegelohnkosten auf die Pension insoweit ein, als nach unbestrittener Angabe der Gesuchsgegnerin zum Beispiel der Service für Frühstück-, Mittag- und Abendessen weitgehend durch Pflegepersonal erfolge, nicht wie in andern Heimen durch spezielles Servicepersonal. Die für die Verpflegung erbrachten Tätigkeiten – allerdings wohl nicht die in der Arbeitsgruppe erwähnte, unter die Betreuung fallende "Hilfe beim Essen" – können wie diejenigen für Wäsche und Reinigung grundsätzlich der Pension/Hotellerie zugeordnet werden (vgl. CURATime Tätigkeitsliste, Version 1. Januar 2015, Ziff. 17 und 20). Diese Positionen werden denn auch bei der Neuberechnung der Redi AG Treuhand wie der übrige bei den Hilfskostenstellen aufgeführte Aufwand (z.B. Liegenschaft [inkl. Fr. 160'000.– Abschreibungen] und Verwaltung) überwiegend auf die Pension umgelegt (vgl. Betriebsabrechnungsbogen für 2013, Abschnitt "Umlagen"). Das ist im Grundsatz nicht zu beanstanden, auch soweit es die von der Redi AG Treuhand empfohlene Berücksichtigung der in der Arbeitsgruppe angesprochenen kalkulatorischen Abschreibungen von Fr. 160'000.– betrifft (vgl. zu diesem Betrag auch Curaviva, Alters- und Pflegegeheime in den Gemeinden des Kantons Schaffhausen, Statistische Zahlen 2013, Auswertung von Betriebsdaten und Kennzahlen, Kostenstellenrechnung, Ziff. 12 Betriebsergebnis, Spalte "mit kalk. Abschreibung und Zinsen lt. KSTR"; vgl. auch § 29 Abs. 1 AbPV [Zulässigkeit des Einbezugs der kalkulatorischen Vollkosten der Anlagenutzung]). Auch die Gesuchsteller stellen es nicht in Frage; sie tun somit nicht dar, dass die Gesuchsgegnerin mit diesen Umlagen ihr diesbezügliches Ermessen überschritten habe.

Der Zuordnung der Lohnkosten des Pflegepersonals zu den verschiedenen Kostenträgern lag zwar nicht eine umfassende individuelle Zeiterfassung aller Tätigkeiten über einen längeren Zeitraum zugrunde, nach Angaben des Stadtrats aber doch eine aufgrund der anfallenden Angaben für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter individuell festgelegte Aufteilung. Aufgrund dessen wurden schliesslich 8% dieser Lohnkosten der Pension/Hauswirtschaft zugeordnet (sowie 72% der Pflege und 20% der Betreuung). Angesichts der Diskussionen über die Probleme der neuen Pflegefinanzierung wäre eine permanente und bewohnergenaue Leistungserfassung jedenfalls für den Pflegebereich zwar wünschenswert; sie ist aber im Heimalltag kaum umsetzbar. Die Zuordnung der Arbeitszeiten zu den Kostenträgern wird daher in der Praxis regelmässig aufgrund von Verteilschlüsseln vorgenommen (Rosenkranz/Meierhans, S. 83). In dieser Situation kann die hier vorgenommene heiminterne individuelle Aufteilung grundsätzlich nicht als unzureichend bezeichnet werden. Auch wenn der Verteilschlüssel, soweit es die Aufteilung zwischen Pflege und Betreuung betrifft, hier letztlich nicht massgebend ist, zeigt sich zumindest, dass die der neuen Taxkalkulation zugrunde gelegte Aufteilung der Personalkosten – insbesondere der in den Diskussionen über die Pflegefinanzierung im Vordergrund stehende Anteil der Pflege – in einem realistischen Rahmen liegt (vgl. EVD, Probleme bei neuer Pflegefinanzierung, S. 4 [wonach aus Sicht der Preisüberwachung bei den Nettokosten nach Umlagen ein Schlüssel von 75% Pflege und 25% Betreuung realistisch sei]; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2014.00006 vom 7. Mai 2015 E. 4.1.3 [wonach eine Aufteilung der Personalkosten im Verhältnis 70/30 bzw. 80/20 auf die Kostenträger Pflege und Betreuung nicht zu beanstanden sei]). Angesichts dessen kann auch nicht gesagt werden, mit einer Umlagerung von 8% der Pflegelohnkosten auf die Hotellerie – d.h. nicht nur 5%, wie in der zwischenzeitlichen Neuberechnung der Redi AG Treuhand angenommen – sei der Ermessensspielraum des Stadtrats eindeutig überschritten.

Zu beachten ist im Übrigen, dass die Beiträge der Jakob und Emma Windler-Stiftung von inskünftig Fr. 250'000.– im Jahr zum Ausgleich der ungedeckten Betreuungskosten und demnach nicht – wie noch in der ursprünglichen Berechnung der Redi AG Treuhand – auch für eine Reduktion der Pensionskosten verwendet werden sollten. Auch diese Verwendung ist nicht zu beanstanden und liegt – wenn der Verwendungszweck nicht gar von der Stiftung vorgegeben worden sein sollte – im Ermessen des Stadtrats.

3.5.5. Die abschliessende, dem angefochtenen Beschluss zugrundeliegende Berechnung befindet sich nicht an den Akten. Nach unwidersprochenen Angaben der Gesuchsgegnerin wurde mit der angepassten Kostenaufteilung schliesslich ein

Aufwand von Fr. 1'940'785.– für die Hotellerie ermittelt. Die Gesuchsgegnerin hat zusammenfassend aufgelistet, wie sich dieser bei der Neuberechnung festgestellte Aufwand zusammensetzt (sachbezogener Aufwand und Umlagen, je mit verschiedenen Unterpositionen).

Auch damit – d.h. mit den einzelnen Positionen als solchen und den darauf entfallenden Beträgen (die sich in ihrem Gesamtbetrag im Bereich der von den Gesuchstellern angesprochenen zwischenzeitlichen Neukalkulation der Redi AG Treuhand bewegen) – setzen sich die Gesuchsteller nicht konkret auseinander. Sie beschränken sich auf den Hinweis, dass es sich um die Zahlen *nach* erfolgter "Manipulation" handle und jede plausible Begründung für die Kostenumverteilungen fehle. Es trifft zwar zu, dass es sich nicht um die Zahlen der abgeschlossenen Jahresrechnung 2013 als solcher, sondern um die Zahlen handelt, die – wenn auch *auf der Grundlage* der Zahlen der seinerzeitigen Rechnung – im Rahmen der Neukalkulation mit den damit verbundenen Neuordnungen und Umverteilungen bzw. Umlagerungen ermittelt wurden. Diese Neukalkulation für die *Zukunft* war aber – wie erwähnt (oben, E. 3.5.2) – im Grundsatz zulässig und kann jedenfalls nicht unbesehen und ohne nähere Begründung als ungerechtfertigte Manipulation bezeichnet werden. Bei dieser Grundlagenberechnung für die Zukunft handelt es sich auch nicht um eine rückwirkende Änderung der buchhalterisch bereits abgeschlossenen Betriebsjahre.

3.6. Zusammenfassend erscheint nach Auffassung der Gerichtsmehrheit die vom Stadtrat für die Taxordnung ab 1. Januar 2015 veranlasste bzw. vorgenommene Neukalkulation als zulässig. Die auf die *Zukunft* gerichtete Regelung des Pensionspreises gemäss Beschluss vom 10. September 2014 kann daher nicht einfach mit dem Argument der aufgrund der seinerzeitigen Kostenrechnungen festgestellten *früheren* Überdeckung des Pensionsaufwands und der damit im Ergebnis verbundenen Querfinanzierung der Pflegekosten in Frage gestellt werden. Die abgeschlossenen Rechnungen der Vorjahre wirken sich angesichts der zulässigen Neuurteilung nicht auf die Gültigkeit der künftigen Regelung aus.

Entscheidend ist, ob die zulässige Neuurteilung der Pensionskosten zu einer Vollkostenrechnung führt, die keine unzulässige Querfinanzierung der Pflegekosten (mehr) bewirkt. Aufgrund der von den Gesuchstellern als Beleg für die angebliche Manipulation eingereichten Neukalkulation der Redi Treuhand AG, die für die vorbereitende Arbeitsgruppe erstellt wurde, ist das nach Auffassung der Mehrheit des Gerichts hinreichend klar. Dass nicht auch die abschliessende, für den angefochtenen Beschluss massgebende Kalkulation eingereicht wurde, ist insbesondere auch deshalb nicht entscheidend, weil es beim Erlass der neuen Rege-

lung letztlich nur um eine approximative Prognose gehen konnte, ob der Gesamtertrag der Pensionsgebühren die Pensionskosten *nicht oder nur geringfügig* übersteigt (vgl. oben, E. 3.3).

Dass der Stadtrat mit der Neukalkulation den ihm obliegenden Ermessensspielraum überschritten hätte, ist nach Auffassung der Gerichtsmehrheit nicht dargetan. Aufgrund dieser Neukalkulation wird dem Kostendeckungsprinzip Genüge getan; eine unzulässige Querfinanzierung der Pflegekosten liegt jedenfalls nicht mehr vor. In dieser Situation kann nicht bzw. jedenfalls nicht mehr gesagt werden, die Festsetzung des Pensionspreises für 2015 habe gegen übergeordnetes Recht verstossen. Mehr ist hier nicht zu prüfen. Insbesondere ist nicht zu beurteilen, ob der Pensionspreis in jeder Hinsicht buchhalterisch korrekt und angemessen sei.

Das Normenkontrollgesuch erweist sich damit nach Auffassung der Mehrheit des Gerichts als unbegründet; es ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. oben, E. 2.3).

3.7. Eine Minderheit des Gerichts ist der Auffassung, allein aufgrund der vorhandenen Unterlagen lasse sich nicht beurteilen, ob die Neukalkulation wirklich korrekt sei und die Anforderungen an eine transparente Rechnungsstellung erfülle (vgl. Art. 9 Abs. 1 AbPG). Angesichts dessen, dass seinerzeit eine Überdeckung der Pensionskosten festgestellt worden war (vgl. oben, E. 3.4.3), hätte der Stadtrat seine nachträglichen Anpassungen und Umlagen umso klarer und transparenter aufzeigen müssen. Insbesondere die Position der Pflegelohnkosten, die in der Arbeitsgruppe als wichtiger Kostentreiber bezeichnet wurde, wurde nicht bzw. nicht nachvollziehbar in den Aufwand einbezogen.

Nach Auffassung der Gerichtsminderheit fehlen Abrechnungen, aus denen klar ersichtlich ist, auf welcher Grundlage sich ein angemessener Pensionspreis von Fr. 120.– pro Tag ergibt. Daher müssten aufgrund des hier geltenden Untersuchungsgrundsatzes für eine aussagekräftige Beurteilung weitere Berechnungsgrundlagen (vollständige Kosten- bzw. Betriebsrechnungen) eingereicht und – als Fachbeurteilung – eventuell ein Bericht des kantonalen Gesundheitsamts eingeholt werden, inwiefern diese Berechnungen den einschlägigen Anforderungen entsprächen. Weil in den Leistungsaufträgen und Verträgen der Heime auch die Gestaltung der Tarife zu regeln ist und diese Rechtsgrundlagen vom zuständigen Departement zu genehmigen sind (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. f i.V.m. Art. 6 Abs. 5 AbPG), müsste bezüglich der Tarifgestaltung eigentlich auch eine Beurteilung des Departements vorliegen. Aufgrund der vorhandenen Unterlagen ist für die Gerichtsminderheit nicht beurteilbar, ob der Ermessensspielraum des Stadtrats überschritten wurde. Den Gesuchstellern kann jedenfalls nicht mangelnde Substantiierung vorgeworfen werden.

Im derzeitigen Verfahrensstadium, d.h. ohne Zusatzabklärungen, ist nach Auffassung der Gerichtsminderheit nicht dargetan, dass ein Pensionspreis von Fr. 120.– pro Tag gerechtfertigt ist. Aufgrund der heutigen Aktenlage müsste das Normenkontrollgesuch daher gutgeheissen werden.