



## Bericht und Antrag der SK GUD

vom 22. Mai 2025

2023/455

**Parlamentarische Initiative der SP-, SVP-, Grüne- und AL-Fraktion vom 20.09.2023: Festlegung der Taxen in den Alterszentren durch den Gemeinderat, Änderung der Verordnung über städtische Einrichtungen für ältere unterstützungsbedürftige oder pflegebedürftige Personen (VsEP)**

### Erläuternder Bericht und Antrag

#### 1. Einleitung, Text und Begründung

Am 20. September 2023 reichten die SP-, SVP-, Grüne- und AL-Fraktion die Parlamentarische Initiative «Festlegung der Taxen in den Alterszentren durch den Gemeinderat, Änderung der Verordnung über städtische Einrichtungen für ältere unterstützungsbedürftige oder pflegebedürftige Personen (VsEP)» ein. Sie wurde am 1. November 2023 mit 68 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Art. 16 der Verordnung über städtische Einrichtungen für ältere unterstützungsbedürftige oder pflegebedürftige Personen (VsEP) wird wie folgt geändert:*

*"Der Gemeinderat legt die Taxen gemäss den in den Art. 8–15 festgelegten Grundsätzen in einer Verordnung fest."*

#### Begründung:

*Für die Festlegung der Gebühren von städtischen Dienstabteilungen ist grundsätzlich der Gemeinderat zuständig (Art. 54 Abs. 2 lit. g GO). In der aktuellen Version der Verordnung über städtische Einrichtungen für ältere unterstützungsbedürftige oder pflegebedürftige Personen (VsEP) ist diese Kompetenz jedoch in Art. 16 an den Stadtrat delegiert.*

*Gestützt auf diese Delegation hat der Stadtrat nun entschieden, dass die Gebühren in den Alterszentren um durchschnittlich Fr. 6'205.– pro Person und Jahr erhöht werden sollen. Solch massive Erhöhungen ohne Mitsprache des Gemeinderates sind aber nur schwer vereinbar mit den Vorgaben der Stadtzürcher Gemeindeordnung, wonach der Gemeinderat „die wesentlichen Bestimmungen“ über „Gebühren in wesentlicher Höhe“ erlässt (Art. 54 Abs. 2 lit. g GO), wohingegen der Stadtrat bloss für die Feinjustierung zuständig sein soll. Schliesslich handelt es sich bei einer Erhöhung um Fr. 6'205.– mitnichten um eine Feinjustierung, sondern vielmehr um eine wesentliche Änderung.*

*Der Gemeinderat (und über ein allfälliges Referendum auch das Volk) entscheidet heute etwa über die Gebühren für Kehrichtsäcke, Abwasser oder Parkplätze. Das soll auch weiterhin so bleiben. Nicht einzusehen ist aber, weshalb ausgerechnet dann keine demokratische Mitsprache bestehen soll, wenn es nicht um vergleichsweise geringfügige Gebühren geht, sondern alleine die vorgesehene Erhöhung Tausende von Franken ausmacht.*

*Für viele der Betroffenen ist die massive Gebührenerhöhung mit grossen Härten verbunden; gerade für Menschen aus dem unteren und auch aus dem mittleren Mittelstand spielt es eine grosse Rolle, ob sie pro Jahr plötzlich Fr. 6'205.– weniger zur Verfügung haben. Die unterzeichnenden Parteien halten eine solche massive Mehrbelastung der betroffenen Menschen nicht für den richtigen Weg. Selbstverständlich kann man hier unterschiedlicher Meinung sein. So oder so ist die Frage für die Betroffenen aber so wichtig, dass sie dem demokratischen Prozess nicht entzogen sein darf.*



2 / 16

Der Gemeinderat hat die Parlamentarische Initiative am 1. November 2023 gemäss Antrag der Geschäftsleitung (GL) vom 30. Oktober 2023 stillschweigend der SK GUD überwiesen.

Die SK GUD erstellte nach der Überweisung den vorliegenden Bericht und unterbreitete dem Stadtrat die Parlamentarische Initiative sowie das Ergebnis ihrer Beratungen zur schriftlichen Stellungnahme innert dreier Monate (Art. 140 GeschO GR).

## **2. Beratung und Erwägungen der Kommission**

### Ausführungen der einreichenden Fraktionen

An der Sitzung der SK GUD vom 23. November 2023 erhielt Florian Utz (SP) für die Initiant\*innen die Gelegenheit, die Parlamentarische Initiative in der Kommission zu begründen. Er ging dabei insbesondere auf juristische und demokratiepolitische Gründe ein: Juristisch halte Artikel 54 der Gemeindeordnung fest, dass der Gemeinderat die wesentlichen Bestimmungen über Gebühren in wesentlicher Höhe erlässt, und um eine solche Gebühr handle es sich hier zweifellos. Aus demokratiepolitischer Sicht sei es zudem richtig, dass so wichtige Änderungen wie die Erhöhung der Taxen in den städtischen Gesundheitszentren nicht nur von der Exekutive, sondern auch vom Parlament und über das fakultative Referendum auch vom Souverän gutgeheissen würden.

### Stellungnahme des GUD

Ebenfalls an der Sitzung der SK GUD vom 23. November 2023 nahm Stadtrat Andreas Hauri als Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements zur Parlamentarischen Initiative Stellung. Er wies darauf hin, dass der Gemeinderat die Verordnung, auf der die neuen Taxen gründen, im Wissen darum, dass es zu einer Kostenerhöhung kommen werde, fast einstimmig verabschiedet habe. Gegen die Verordnung seien keine Rechtsmittel ergriffen worden. Die Erarbeitung der Taxanpassung sei seriös und transparent erfolgt. Der Preisüberwacher habe das Modell als gerecht eingestuft. Die Taxanpassung sei gegenüber den privaten Anbietenden fair und angesichts der Kostenentwicklung angemessen.

### Anhörungen

Die Kommission lud die Leitung des Rechtsdienstes des GUD, die Leitung Finanzen und Infrastruktur der Gesundheitszentren für das Alter (GFA), den Departementssekretär des GUD sowie die Rechtskonsultantin des Gemeinderats (RK GR) zur Beantwortung von Fragen ein. Die Vertreter\*innen der Verwaltung erläuterten an der Sitzung der SK GUD vom 18. Januar 2024 insbesondere das Zustandekommen und die Berechnungsweise der Taxen und Gebühren in den Gesundheitszentren sowie die Zuständigkeit und Vollzugskompetenz des Stadtrats für diese Taxen. Die RK GR nahm an der Sitzung der SK GUD vom 8. Februar 2024 insbesondere zu Fragen der Kommission zum Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, zur Kompetenzregelung zwischen Gemeinderat und Stadtrat, zu Vorgaben aus übergeordnetem kantonalem Recht und zur Parlamentarischen Initiative als demokratisches Instrument Stellung.



3 / 16

### Rechtsgutachten

Als Ergänzung zu den Ausführungen der RK GR und als Vertiefung der rechtlichen Fragen rund um die Parlamentarische Initiative gab die SK GUD ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Felix Uhlmann in Auftrag. Das Gutachten behandelt die Themen Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, Vorgaben des kantonalen Pflegegesetzes, Aspekte des Parlamentsrechts und Wettbewerbsfragen. Es kommt unter anderem zum Schluss, dass das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip ein Schutz gegen eine zu hohe Festlegung von Gebühren ist; tiefer als kostendeckend können Gebühren jedoch sein. Das Gutachten hält weiter fest, dass die Festlegung von Taxen – auch wenn sie Kosten zur Folge haben – kein Ausgabenbeschluss und auch kein Einnahmeverzicht sei, sondern lediglich die Grundlage für eine allfällige spätere Ausgabe. Das Gutachten stellt auch fest, dass für private Altersinstitutionen durch die Festlegung der Taxen eine Betroffenheit gegeben ist und Anfechtungsmöglichkeiten bestehen. Prof. Dr. Felix Uhlmann stellte sein Gutachten an der Sitzung der SK GUD vom 22. Mai 2024 vor und beantwortete Rückfragen der Kommission dazu.

### Erwägungen der Kommission

Die Kommission ist sich einig, dass die Forderung der Parlamentarischen Initiative, wonach neu der Gemeinderat und nicht mehr der Stadtrat für die Festlegung der Taxen der GFA zuständig ist, mit übergeordnetem Recht vereinbar und rechtmässig ist.

Die Gegner\*innen einer Kompetenzverschiebung für die Festlegung der Taxen hin zum Gemeinderat weisen darauf hin, dass die aktuelle Kompetenzregelung rechtlich etabliert sei und gut funktioniere. Eine Delegation von Kompetenzen für spezialisierte Entscheidungen an ein Gremium wie den Stadtrat sei üblich. Eine Änderung könne rechtliche Unsicherheiten schaffen und die Verwaltung der städtischen Einrichtungen erschweren. Demgegenüber vertreten die Befürworter\*innen einer Kompetenzverschiebung den Standpunkt, dass die Kompetenzdelegation an den Stadtrat rechtliche Unsicherheiten schaffe, da das Bundesgericht bei Kompetenzdelegationen verlange, dass die Grundzüge der Gebührenhöhe im parlamentarischen Erlass festgelegt würden, was vorliegend nicht der Fall sei.

Die Befürworter\*innen einer Kompetenzverschiebung schliessen sich der Begründung der Parlamentarischen Initiative an, wonach für die Festlegung der Gebühren von städtischen Dienstabteilungen grundsätzlich der Gemeinderat zuständig sei und er die wesentlichen Bestimmungen über Gebühren in wesentlicher Höhe erlassen solle. Vorliegend gehe es um Gebühren, welche die Betroffenen stark belasteten. Allein die zuletzt vom Stadtrat vorgenommene Erhöhung um durchschnittlich über 6000 Franken pro Person und Jahr sei für die betroffenen Menschen einschneidend. Hinzu kämen im Falle einer Nichtumsetzung der Parlamentarischen Initiative weitere automatische Gebührenerhöhungen alle zwei Jahre. Da auch weniger einschneidende Gebühren wie etwa jene für Abfallsäcke oder Parkplätze vom Gemeinderat festgelegt würden, sei nicht einzusehen, weshalb der Entscheid über die weit aus höheren Gebühren in den Gesundheitszentren dem demokratischen Prozess entzogen sein sollen. Für die Gegner\*innen einer Kompetenzverschiebung ist dieses Argument nicht



4 / 16

nachvollziehbar, da es sich bei den in der Begründung der Parlamentarischen Initiative genannten Beispielen (Abfall-, Parkplatz- oder Abwassergebühren) um andere Gebühren handle – nämlich um solche, die für die gesamte Stadtzürcher Bevölkerung gelten. Von den Gebühren der städtischen Gesundheitszentren wiederum seien nicht alle betroffen bzw. es käme nur ein kleiner Teil der städtischen Bevölkerung in den Genuss von tieferen, notabene nicht kostendeckenden Taxen.

Die Gegner\*innen einer Kompetenzverlagerung hin zum Gemeinderat sind der Ansicht, dass dem Gemeinderat die Kompetenz, das Wissen und die Erfahrung fehlen würden, um die Höhe der Taxen fundiert festzusetzen. Der Stadtrat und die Verwaltung verfügten über spezialisierte Kenntnisse und die Expertise für die Berechnung der Taxen, verbunden mit einem Überblick über die Marktbedingungen und die städtischen Finanzen. Dies erlaube es dem Stadtrat und der Verwaltung für die Gesundheitszentren wirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen zu treffen, nötigenfalls schneller auf Veränderungen zu reagieren und sicherzustellen, dass die Taxen die tatsächlichen Kosten widerspiegeln, um so die Qualität der Dienstleistungen aufrechtzuerhalten. Würde der Gemeinderat die Taxen selbst festsetzen, bestünde die Gefahr, dass die Höhe willkürlich und durch politisch motivierte Überlegungen festgelegt würde. Ein Wechsel der politischen Mehrheitsverhältnisse könnte entsprechend auch dazu führen, dass die Taxen bis zur Kostendeckung als Obergrenze angehoben würden.

Demgegenüber halten die Befürworter\*innen einer Kompetenzverschiebung fest, dass die Gebühren im Detail weiterhin vom Stadtrat bzw. der Verwaltung ausgearbeitet würden. Neu würde es aber dem Gemeinderat obliegen, Gebührenerhöhungen zu genehmigen oder abzulehnen – so wie dies auch bei allen anderen Weisungen der Fall sei, bei denen die fachkundige Verwaltung ebenfalls Vorschläge ausarbeitet und dem Gemeinderat zur politischen Prüfung vorlegt. Weshalb ausgerechnet jene Gebühren, welche die betroffene Bevölkerung am stärksten treffen, von einer politischen Prüfung ausgenommen sein sollen, sei nicht einsichtig.

Eine Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Initiant\*innen der Parlamentarischen Initiative letztlich auf eine Senkung der Taxen abzielten, womit diese dann deutlich nicht mehr kostendeckend wären. In diesem Zusammenhang hat die Kommission intensiv über das Kostendeckungsprinzip diskutiert und darüber, wie die in der Verordnung erwähnten, aber juristisch nicht definierten «betriebswirtschaftlichen Grundsätze» (VsEP, §13) zu verstehen und zu gewichten sind. Die Kommission teilt die Einschätzung des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Felix Uhlmann, dass nicht-kostendeckende Gebühren das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip nicht verletzen. Auch das kantonale Pflegegesetz macht keine Vorgaben zu kostendeckenden Tarifen, respektive Tarifen, die unter einer Kostendeckung liegen. Das Festlegen von nicht-kostendeckenden Gebühren ist auch nicht als Ausgabe oder Einnahmeverzicht zu taxieren und bedarf daher keines Ausgabenbeschlusses.

Ebenfalls intensiv wurde in der Kommission diskutiert, ob eine Senkung der Taxen unter die Kostendeckungsgrenze wünschbar und zweckmässig sei. Die Kommission hält dazu fest,



dass eine Reduktion der Taxen nicht Gegenstand der Parlamentarischen Initiative sei. Auch nach Umsetzung der Parlamentarischen Initiative würden zunächst weiterhin die aktuellen Gebühren gelten. Demgegenüber ermögliche die Parlamentarische Initiative eine politische Debatte über künftige Veränderungen der Taxen. Insbesondere gelte dies auch im Hinblick auf weitere Erhöhungen. So sei in der aktuellen Taxordnung eine automatische zweijährliche Gebührenerhöhung vorgesehen, wobei die nächste Gebührenerhöhung im Jahr 2027 und die übernächste im Jahr 2029 anstehe. Aller Voraussicht nach dürften diese Erhöhungen massiv ausfallen – und dies ohne demokratische Mitsprache von Parlament und Bevölkerung. Die einzige Möglichkeit, eine solche Mehrbelastung der Bevölkerung zu verhindern – zumindest aber demokratisch zu diskutieren und zu beschliessen –, sei die Umsetzung der Parlamentarischen Initiative. Eine Mehrheit der Kommission führt an, dass tiefere Gebühren auch unter der Kostendeckungsgrenze zudem aus sozialpolitischen Gründen gerechtfertigt seien. Das Angebot der städtischen Gesundheitszentren solle für möglichst alle Zürcher\*innen finanziell tragbar sein. Pflegebedürftigkeit im Alter sei unverschuldet. Es gäbe entsprechend kein Verursacherprinzip und eine Unterstützung durch die Gesellschaft sei begründet. Ebenfalls hält eine Mehrheit der Kommission fest, dass der Stadtrat die gesetzliche Vorgabe habe, die Taxen maximal kostendeckend festzulegen. In der Vergangenheit habe er diese Obergrenze bei den Taxen nie ausgereizt und insofern schon in der Vergangenheit Rücksicht auf Menschen mit weniger finanziellen Mitteln genommen.

Eine Minderheit der Kommission erwartet, dass, wenn der Gemeinderat die Taxen unter den realen Kosten ansetzt, ein Anreiz geschaffen wird, ältere Personen aus umliegenden Gemeinden aufgrund der tieferen Taxen in die Stadt ziehen würden, um direkt oder mit Blick auf einen späteren Umzug in ein Gesundheitszentrum von dieser Subvention zu profitieren. Die Differenz zwischen Kosten und Taxen bezahlen dann die städtischen Steuerzahlenden, auch für Bewohner\*innen, die in der Stadt nie Steuern bezahlt hätten. Das würde zusätzlichen Druck auf die jetzt schon fehlenden Wohnungen und auf das Wohnangebot in den GFA verursachen.

Würden die Taxen der städtischen Gesundheitszentren als Folge der Initiative gesenkt und wären entsprechend weniger kostendeckend als heute, sieht eine Mehrheit der Kommission eine ernstzunehmende Konkurrenzierung der privatrechtlichen Anbietenden. Die wirtschaftlichen Herausforderungen für die privaten Gesundheitszentren seien heute bereits gross. Würden diese durch ein subventioniertes städtisches Angebot aus dem Markt verdrängt, fehlten diese Plätze, die rund die Hälfte der Altersheimplätze in der Stadt ausmachten. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung (Überalterung der Gesellschaft, geburtenreiche Jahrgänge, Zunahme der älteren Bevölkerung) seien die Plätze in privaten Altersinstitutionen systemrelevant und die Stadt könne sich deren Verlust nicht leisten. Die Stadt müsste möglicherweise zusätzliche städtische Gesundheitszentren erstellen und es wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit mit juristischen Klagen von privater Seite zu rechnen. Tiefere Taxen deutlich unter einer Kostendeckung in städtischen Gesundheitszentren stellten zudem eine Ungleichbehandlung aller Personen in privaten Alterszentren dar. Mit einer Kostenübernahme via tiefere Taxen durch die Allgemeinheit sinke für die Einzelnen auch der Anreiz für



6 / 16

Eigenverantwortung und Vermögensaufbau zur Finanzierung des eigenen Alters. Von tiefen Taxen profitierten zudem Personen, die sich aus rein finanzieller Sicht auch die Taxen der privaten Institute leisten könnten. Immerhin verfügten die Rentner\*innen über die Hälfte aller Vermögen in der Schweiz. Wer also argumentiere, die tieferen Taxen seien aus sozialpolitischer Sicht gerechtfertigt, verkenne, dass es zu einer breitflächigen Unterstützung derjenigen komme, die es aus welchen Gründen auch immer geschafft hätten, einen Platz in einer städtischen Institution zu ergattern. Dies widerspreche sowohl der Zweckmässigkeit als auch der Wirtschaftlichkeit. Weiter führe die Senkung der Taxen deutlich unter die Kostendeckung bei den städtischen Gesundheitszentren zu einem Fehlbetrag, der von der Stadt mit Steuergeldern ausgeglichen werden müsse.

Zur Kostendeckung hält eine Minderheit der Kommission fest, dass das GUD den Schlüssel für die Berechnung der Kostendeckung geändert habe, sodass der Kostendeckungsgrad von 102 auf 88 Prozent gesunken sei. Trotz vieler Fragen – insbesondere auch der Rechnungsprüfungskommission – sei bis heute nicht klar, was genau an der Berechnungsmethode geändert worden sei. Der demokratische Prozess im Parlament ermögliche es, offene Fragen zu klären und Transparenz zu schaffen. Eine Mehrheit der Kommission hält dazu nochmals fest, dass die Parlamentarische Initiative die Gebühren in den GFA nicht neu festlege, sondern eine politische Debatte darüber ermögliche. Gerade die Debatte, ob die Gebühren der Gesundheitszentren kostendeckend sein sollen, sei eine politische und keine rein technische.

Unabhängig von der Parlamentarischen Initiative hält die Kommission fest, dass es sich bei der Fürsorge für ältere Menschen um eine Kernaufgabe der Stadt Zürich handle. Die Kommission zeigt sich generell offen für eine Unterstützung von entsprechenden gemeinnützigen privaten Institutionen.

Im Rahmen ihrer Beratungen diskutierte die Kommission verschiedene Varianten, nach welchen Grundsätzen die Taxen der städtischen Gesundheitszentren alternativ festgelegt werden könnten. So könnte durch den Gemeinderat eine Untergrenze unterhalb der Kostendeckung festgelegt werden, die der Stadtrat bei der Festlegung der Taxen berücksichtigen müsste und nicht unterschreiten dürfte. Oder die Taxen könnten separat für einzelne Dienstleistungsbereiche der Gesundheitszentren betrachtet werden: Im Bereich der Hotellerie, wo eine Wahlmöglichkeit besteht, könnten sich die Taxen stärker am Kostendeckungsprinzip orientieren als bei der Betreuung und Pflege, wo keine Wahlmöglichkeit besteht und es sozialpolitisch gute Gründe für eine Unterstützung durch die Allgemeinheit gibt. Die Taxen könnten auch vollständig kostendeckend angesetzt werden, reduziert um einen städtischen Unterstützungsbeitrag an Personen, die finanziell darauf angewiesen sind. Der städtische Unterstützungsbeitrag würde aber unabhängig davon ausgerichtet, ob eine Person in einem städtischen oder einem privaten Gesundheitszentrum wohnt. Der Gemeinderat wäre für die Gröszenordnung zuständig, in der sich dieser Unterstützungsbeitrag bewegen soll, während der Stadtrat die genaue Höhe und die Modalitäten dazu festlegt. Die Vor- und Nachteile und die



7 / 16

möglichen Auswirkungen der verschiedenen Varianten wurden von den Kommissionsmitgliedern mit ihren jeweiligen Fraktionen erwogen und rückbesprochen.

Die Kommissionsmitglieder aus der SP-, AL- und Grüne-Fraktion legten der Sachkommission schliesslich einen Antrag zur Diskussion vor, der mit einer Änderung von § 13 VsEP die Berücksichtigung von Sozialzielen bei der Festlegung der Taxen vorsieht und mit einer Änderung von § 16 der Verordnung die Kompetenz zur Festlegung der Taxen dem Gemeinderat überträgt. Dieser Antrag wurde von den Kommissionsmitgliedern geprüft und mit ihren Fraktionen rückbesprochen.

### **3. Stellungnahme des Stadtrats**

Mit Schreiben vom 5. Februar 2025 nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

#### **3.1 Stellungnahme zur vorgesehenen Änderung von Art. 16 VsEP:**

Der Stadtrat stellt nicht in Frage, dass es sich bei den Taxen gemäss der Verordnung über städtische Einrichtungen für ältere unterstützungsbedürftige oder pflegebedürftige Personen (VsEP, AS 813.150) grundsätzlich um Gebühren in wesentlicher Höhe handelt, für die der Gemeinderat gemäss Art. 54 Abs. 2 lit. g Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO) sowie gestützt auf die allgemeinen rechtlichen Grundsätze zu Gebühren zuständig wäre. Jedoch besteht die Möglichkeit, unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben die Festlegung solcher Gebühren an das Exekutivorgan zu delegieren. Der Gemeinderat hat mit Art. 16 VsEP eine Delegation an den Stadtrat vorgesehen und in den Art. 8 bis 15 die Bemessungsgrundlagen, an die sich der Stadtrat bei der Festlegung der Taxen zu halten hat, bestimmt. Da die Taxen durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip der Höhe nach überprüft bzw. eingeschränkt werden können, sind die Voraussetzungen für eine Delegation an den Stadtrat erfüllt.

Der Gemeinderat stimmte der VsEP mit 110 gegen 1 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) am 23. November 2022 zu, und das im Wissen darum, dass es zu Taxanpassungen kommen wird. Sowohl gegen die VsEP als auch gegen den Erlass der Ausführungsbestimmungen zur VsEP (AB VsEP, AS 813.151) wurden keine Rechtsmittel ergriffen. Ein neues Taxmodell für die Gesundheitszentren für das Alter (GFA) war erforderlich und eine Taxanpassung angesichts der Kostenentwicklung seit 2015 angemessen. Der Preisüberwacher hielt die durch den Stadtrat festgelegten Taxen für gerechtfertigt und bestätigte sie als angemessen und nachvollziehbar. Seitens der Bewohnenden kam es kaum zu Beanstandungen. Auch gegenüber privaten und privat-gemeinnützigen Institutionen ist eine Taxanpassung bei den GFA angebracht. Die Anpassung der Höhe der Taxen ist nach Ansicht des Stadtrats angemessen erfolgt. Der volle Kostendeckungsgrad wurde nicht ausgeschöpft, um die Taxerhöhung abzumildern.



Zudem wird die Taxerhöhung für diejenigen Bewohnenden, die Zusatzleistungen zur AHV/IV erhalten, vom Amt für Zusatzleistungen (AZL) vollumfänglich übernommen. Dies betrifft rund die Hälfte aller Bewohnenden der GFA. Ihnen entstehen durch die Taxerhöhung keine Mehrkosten. Sozialpolitisch ist also sichergestellt, dass Personen mit bescheidenen finanziellen Mitteln auch die erhöhten Steuern finanzieren können. Die Notwendigkeit von tieferen Steuern in den GFA lässt sich folglich nicht sozialpolitisch begründen. Das gleiche gilt auch für die Ungleichbehandlung gegenüber Bewohnenden von privaten Alters- und Pflegeheimen, die durch den Verzicht auf eine Taxanpassung bei den GFA entstehen würde.

Zurzeit ist die Motion GR Nr. 2023/534 zur Vorlage einer Rechtsgrundlage zur Einrichtung von subjektorientierten Subventionsbeiträgen für Menschen in einer stationären Institution beim Stadtrat in Bearbeitung. In diesem Zusammenhang wird eine Ausweitung der subjektorientierten Unterstützung auf weitere Bewohnende der GFA und der privaten Alters- und Pflegeheime geprüft.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass der Gemeinderat die Delegation für die Festlegung der Steuern durch Anpassung des Art. 16 VsEP wieder zurücknehmen kann, sodass der Gemeinderat künftig für die Festlegung der Steuern zuständig sein wird.

Der Stadtrat erachtet jedoch das bisherige System als zweckmässig, aus demokratiepolitischer Sicht vertretbar und rechens. Die Steuern für die Dienstleistungen der GFA wurden bis anhin immer durch den Stadtrat festgelegt. Das System hat sich unter anderem aus folgenden Gründen bewährt:

### ***Anknüpfung der Steuern an das Angebot***

Nach dem jetzigen System gibt die VsEP in den Art. 8 bis 12 vor, welche Steuern erhoben und wie sie bemessen werden. Der Stadtrat hat basierend darauf in Anhang 1 der AB VsEP (Steuern Langzeitaufenthalte) die Höhe der Hotellerie- und der Betreuungsteuern festgelegt. In Anhang 2 (Steuern Ambulante Angebote) hat der Stadtrat die Höhe der Steuern für die Ambulanten Angebote festgesetzt. Die Festlegung der Steuern für die Nebenleistungen hat der Stadtrat an den Vorsteher des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements delegiert. Die Höhe der Pflegesteuern sowie die Steuern weiterer KVG-pflichtigen Leistungen richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) und des Pflegegesetzes (LS 855.1).

Die Höhe der Steuern variiert je nach Angebot. So spielt beispielsweise bei der Hotellerietaxe unter anderem die Zuteilung in die Angebote Wohnen im Alter oder Spezialisierte Pflege eine Rolle (vgl. Art. 32 AB VsEP). Die Höhe der Betreuungstaxe unterscheidet sich ebenfalls je nach Angebot. Gleiches gilt für die Steuern der Ambulanten Angebote, die sich nach «Angebot TAG», «Angebot TAG Plus» und «Angebot NACHT Plus» unterscheiden. Für die Bestimmung der konkreten Angebote der städtischen Einrichtungen ist der Stadtrat gestützt auf seine Vollzugskompetenz gemäss Art. 86 GO zuständig (vgl. dazu Ausführungen in Weisung



an den Gemeinderat, Kapitel 2.1., GR Nr. 2022/198). Die Zuständigkeit des Stadtrats für die Bestimmung des konkreten Angebots sowie der daran geknüpften Festlegung der Höhe der Taxen ist ein kohärentes und sinnvolles System. Nimmt der Gemeinderat die Zuständigkeit für die Festsetzung der Höhe der Taxen zu sich, führt das unter Umständen dazu, dass im Falle einer Änderung des Angebots durch den Stadtrat oder auch nur einer Umbenennung einer einzelnen Position, das entsprechend auch in der Verordnung des Gemeinderats anzupassen ist, auch wenn sich an den Taxen selbst nichts ändert. Jede Anpassung des Angebots bringt damit eine monatelange Verzögerung mit sich, was die Handlungsfähigkeit der GFA als Betrieb in einem Marktumfeld einschränken würde.

### ***Umfang der Delegation***

Ausserdem ist zu beachten, dass sich die Delegation in Art. 16 VsEP auf alle in der VsEP geregelten Taxen bezieht, mithin nicht nur auf die Hotellerie- und Betreuungstaxe bei Langzeitaufenthalten (stationärer Bereich), die insbesondere zu Diskussionen führten, und auf welche die Parlamentarische Initiative gemäss Begründung zielt. Auch die Taxen für die Ambulanten Angebote und die Festsetzung der Höhe der Nebenleistungen wären von der Rücknahme der Delegation betroffen, was letztlich dazu führen würde, dass der Gemeinderat auch diese Taxen festlegen müsste. Das würde zu einem starren, unpraktikablen System führen. Die Taxen für Ambulante Angebote sind der Höhe nach geringer als die Taxen für Langzeitaufenthalte, weshalb es stufengerecht erscheint, diese durch den Stadtrat festlegen zu lassen. Das Angebot im ambulanten Bereich ist zudem flexibler ausgestaltet, weshalb auch die Taxen entsprechend schnell angepasst werden können müssen. Bei den Nebenleistungen handelt es sich um Leistungen, die die GFA zusätzlich zu den Hotellerie-, Betreuungs-, pflegerischen und weiteren KVG-pflichtigen Leistungen erbringen. Diese richten sich nach dem Bedarf der Leistungsbeziehenden und bemessen sich nach dem Aufwand (vgl. Art. 12 VsEP). Bei solchen Leistungen handelt es sich beispielsweise um Leistungen für persönliche Bedürfnisse, Transporte und Begleitung an externe Termine sowie Leistungen des Restaurants, die nicht in der Hotellertaxe inbegriffen sind (vgl. Art. 30 AB VsEP). Es ist erforderlich, dass die Höhe dieser Preise flexibel an sich ändernde Gegebenheiten angepasst werden können, weshalb die aktuelle Regelung in der VsEP und AB VsEP, wonach der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements diese Preise festlegt, ein praktikables System sowie auch stufen- und sachgerecht ist.

Die mit der Parlamentarischen Initiative anvisierte Anpassung des Art. 16 VsEP müsste mithin zumindest in dem Sinne angepasst werden, dass der Stadtrat für die Festlegung der Taxen für Ambulante Angebote und Nebenleistungen zuständig bleibt.

### ***Grundlagen für die Taxberechnung***

Die Festsetzung der Höhe der Taxen basiert auf einem komplexen Berechnungssystem. Grundlage bildet das Pflegegesetz. Die Festsetzung der Taxen erfolgt auf Basis der branchenüblichen Kostenrechnung. Sie weist für jeden Kostenträger (Pflege, Hotellerie, Betreuung) die Kostendeckung aus. Alle Langzeitpflegeinstitutionen im Kanton Zürich sind gemäss



den Vorgaben der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich angehalten, die Kostenrechnung jährlich zu erstellen und beim Branchenverband einzureichen. Die Vergütung der Pflege ist gemäss KVG geregelt und wird durch die Krankenversicherungen, die Gemeinden und nur zu einem kleinen Anteil durch die Bewohnenden getragen. Nur die Taxen für Hotellerie und Betreuung sind durch die Langzeitpflegeinstitutionen festzusetzen, im Falle der GFA werden sie mit der VsEP und den AB VsEP festgelegt. Auch gemäss Pflegegesetz dürfen die Taxen höchstens kostendeckend sein. Im Übrigen ist die Einhaltung der Kostendeckung auch im Geschäftsbericht der Stadt Zürich auszuweisen. Er enthält im Anhang den Nachweis der Kostendeckung für die Kostenträger Betreuung und Hotellerie, basierend auf der beschriebenen Kostenrechnung. Auch das gewährleistet eine Kontrolle. Das Ermessen bei der Festsetzung der Höhe der Taxen ist somit durch all diese Vorgaben eingeschränkt, weshalb auch aus diesem Blickwinkel eine Zuständigkeit des Stadtrats für die Festlegung der Höhe der Taxen gerechtfertigt erscheint.

### ***Zeitliche Verzögerungen***

Die Festlegung der Höhe der Taxen durch den Gemeinderat wäre mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen verbunden. Im Vergleich zu einer Verabschiedung durch den Stadtrat ist mit rund einem Jahr Verzögerung zu rechnen (Weisung an Gemeinderat, Beratung in der Sachkommission, Entscheid im Gemeinderat, Beratung in der Redaktionskommission, endgültiger Entscheid des Gemeinderats, Referendumsfrist von zwei Monaten, Rekursfrist von einem Monat, Inkraftsetzung durch den Stadtrat, Rechtsmittelfrist von einem Monat). Zudem ist noch die Vorabinformation der Bewohnenden zu berücksichtigen, die mindestens drei Monate vor dem Inkrafttreten der angepassten Taxen zu erfolgen hat. Das hat zur Folge, dass die Daten, die als Grundlage für die Taxberechnung dienen, zum Zeitpunkt der Einführung bereits mindestens zwei Jahre alt sind und die Taxen somit nicht den aktuellen Stand wiedergeben. Eine regelmässige Überprüfung der Taxen wird dadurch auch erschwert.

### ***Pflegeheimbettenplanung 2027 des Kantons Zürich***

Die oben dargelegten Erschwernisse in der Handlungsfähigkeit des Stadtrats bei Umsetzung der Parlamentarischen Initiative (Entkoppelung von Angebots- und Taxfestsetzung oder auch Angebotsfestlegung durch das Parlament sowie zeitliche Verzögerungen bei der Anpassung der Taxen) hätten aktuell noch nicht abschätzbare Folgen. Der Kanton Zürich ist dabei, die Genehmigung von Pflegebetten auf eine grundsätzlich neue Basis zu stellen. Wurden bisher Pflegebetten bei Vorliegen einer gesundheitspolizeilichen Betriebsbewilligung in die Pflegeheimliste aufgenommen, wird es neu eine Bedarfsplanung und ein Bewilligungsverfahren geben, das neben qualitativen auch wirtschaftliche Kriterien sowie das Leistungsangebot und den Bedarf in der entsprechenden sogenannten Versorgungsregion berücksichtigen wird. Die Stadt Zürich bildet dabei eine eigene Versorgungsregion. Momentan ist die Grundlage für das Verfahren, der Versorgungsbericht, als Entwurf in der Vernehmlassung. Darin zeigt sich, dass die Stadt Zürich aktuell gegenüber dem Planungshorizont 2035 deutliche Überkapazitäten aufweist. Wie sich das konkret auf die Vergabe von Pflegeplätzen im Jahr 2027 auswirken wird, ist noch nicht abschliessend absehbar. Es ist aber klar, dass sich auch die



Standorte der Gesundheitszentren für das Alter für Plätze auf der neuen Pflegeheimbettenliste werden bewerben müssen. Der Stadtrat erachtet es vor diesem Hintergrund als zentral, sowohl das Leistungsangebot der GFA wie auch deren Taxen in eigener Kompetenz anpassen zu können.

***Alternativen: Festlegung des Kostendeckungsgrads über das Budget oder in der VsEP***

Eine mögliche Alternative zu der durch die Parlamentarische Initiative vorgesehenen Rücknahme der Delegation könnte darin bestehen, dem Gemeinderat im Rahmen des Budgetprozesses die Festlegung des Kostendeckungsgrads für die Taxen über einen Kostendeckungsfaktor vorzuschlagen. Die technische Ausgestaltung der Taxstruktur und deren Umsetzung bliebe dabei gemäss den aktuell geltenden gesetzlichen Bestimmungen unverändert. Im Rahmen des Budgetprozesses könnten die GFA eine Anpassung abschätzen, die den Ertrag aus den Taxen so kalibriert, dass eine bestimmte Kostendeckung erreicht wird. Dieser Kostendeckungsfaktor könnte als neue Steuerungsgrösse in die Kennzahlen der GFA aufgenommen werden. Zu dieser neuen Steuerungsgrösse könnte allenfalls auch festgelegt werden, dass der Stadtrat Anpassungen des Gemeinderats nur über eine Änderung der Ertragsseite und nicht der Kostenseite erreichen darf. Dadurch wäre es dem Gemeinderat möglich, direkt über diese Kennzahl die Höhe der Taxen zu beeinflussen. Die Differenz zur 100-prozentigen Kostendeckung würde entsprechend in der Produktegruppe 4 (PG4) budgetiert. Nach Freigabe des Budgets könnte der Stadtrat die konkrete Umsetzung der Anpassungen auf die einzelnen Taxen (indexbasiert) vornehmen und die Bewohnenden entsprechend informieren. Die allfälligen Taxanpassungen würden in diesem System erst auf die zweite Jahreshälfte in Kraft treten. Die Details eines solchen Vorgehens müssten noch ausgearbeitet werden.

Eine weitere mögliche Alternative zur Rücknahme der Delegation würde darin bestehen, dass der Gemeinderat in der VsEP als weitere Vorgabe an den Stadtrat für die Festlegung der Höhe der Taxen den Kostendeckungsgrad (oder eine gewisse Bandbreite) festsetzen würde. Auf diese Weise könnte der Gemeinderat den politisch wichtigen Entscheid über den Kostendeckungsgrad treffen und der Stadtrat im entsprechenden Rahmen das Taxsystem und die konkrete Höhe bestimmen.

***Rechtsetzungstechnischer Hinweis***

Sollte die SK GUD an ihrem Antrag festhalten, dass der Gemeinderat für die Festlegung aller Taxen zuständig sein soll, ist aus rechtsetzungstechnischer Sicht anzumerken, dass Art. 16 VsEP zu streichen wäre, anstatt eine Delegation an den Gemeinderat für die Festlegung der Taxen vorzunehmen, ausser der Antrag der SK GUD würde entsprechend den Ausführungen des Stadtrats betreffend Umfang der Delegation angepasst. Der Gemeinderat ist originär für die Festlegung der Taxen zuständig. Der Art. 16 VsEP war lediglich erforderlich, weil er eine Delegation an den Stadtrat vorsah. Eine Selbstdelegation ist hingegen rein deklaratorisch und nicht notwendig.



### 3.2. Stellungnahme zur vorgesehenen Änderung von Art. 13 VsEP: Sozialziele

Im Bericht und Antrag der SK GUD wird neu eine Anpassung des Art. 13 VsEP vorgesehen. Neben den bereits vorgesehenen Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzipien sollen die Taxen Sozialziele beachten. Die betriebswirtschaftlichen Grundsätze sollen bei der Bemessung der Taxen hingegen keine Rolle mehr spielen, sondern sie sollen nur in dem Sinne Beachtung finden, dass die städtischen Einrichtungen ihren Betrieb nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu organisieren haben.

Im Bericht und Antrag der SK GUD wird nicht weiter ausgeführt, was mit «Sozialzielen» gemeint ist. Aus Sicht des Stadtrats stellt das Kriterium keinen valablen allgemeinen Bemessungsgrundsatz für Taxen dar. Es bleibt unklar, wie das Kriterium bei der Festlegung der Taxen konkret zu berücksichtigen ist. Falls die SK GUD darunter versteht, dass die Taxen nicht kostendeckend sein müssen, wäre es zielführender, wenn der Gemeinderat den Kostendeckungsgrad festlegen würde, wie das mit den vorstehend unter Ziffer 1 [3.1 im vorliegenden Bericht] ausgeführten Alternativen erreicht werden könnte.

Die Ergänzung des beantragten zweiten Satzes zur Organisation des Betriebs der GFA von Art. 13 Abs. 1 VsEP ist aus Sicht des Stadtrats nicht notwendig. Die Organisation des Betriebs der GFA ist keine Thematik der Taxen. Die Ergänzung in Art. 13 ist systemfremd. Mit Blick auf das Parlamentsrecht ist zur Ergänzung der Parlamentarischen Initiative durch die SK GUD Folgendes festzuhalten: Eine Anpassung von Art. 13 VsEP ist nicht Gegenstand der eingereichten Parlamentarischen Initiative. Sie strebt lediglich die Rücknahme der Delegation gemäss Art. 16 VsEP an. Die Ausweitung der Parlamentarischen Initiative ist aus Sicht des Stadtrats nicht zulässig.

Nach Art. 138 Abs. 2 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) ist die Parlamentarische Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einzureichen. Was unter «ausgearbeiteter Entwurf» zu verstehen ist, ist nicht definiert. In Anlehnung an das Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 61) ist der Begriff «ausgearbeiteter Entwurf» wie folgt zu verstehen: Ein solcher ist «ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form» (§ 120 Abs. 2 GPR). Sinn und Zweck des ausgearbeiteten Entwurfs ist es, die Ausarbeitung des Normentwurfs den Initiierenden zu überlassen, wobei der Entwurf inhaltlich für die Behörden verbindlich ist (Andreas Auer, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 148 GPR N. 10). Das muss entsprechend auch bei der Parlamentarischen Initiative gelten. Bei der Parlamentarischen Initiative ist keine Möglichkeit eines Gegenvorschlags vorgesehen. Da es sich bei der Parlamentarischen Initiative um ein parlamentarisches Instrument handelt, können zudem die Bestimmungen zur Motion ergänzend herangezogen werden. Eine Parlamentarische Initiative verfolgt dasselbe Ziel, mit dem Unterschied, dass bei der Parlamentarischen Initiative nicht der Stadtrat, sondern der Gemeinderat eine Vorlage ausarbeitet. Bei der Motion ist der Text der Motion und nicht die Begründung massgebend. Das gilt auch für die Parlamentarische Initiative. Die Vorlage muss



mit den Anliegen der Parlamentarischen Initiative übereinstimmen. Ausserdem ist unter Bezugnahme von § 33 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1), wonach jedes Parlamentsmitglied Anträge zum Verfahren sowie zum Inhalt einer Vorlage stellen kann, zu berücksichtigen, dass dieses Recht sich auf das betreffende Sachthema beschränkt. Der Grundsatz der Einheit der Materie muss beachtet werden (vgl. Emanuel Brügger, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 33 N. 9). Anträge ausserhalb des gegebenen Sachgegenstands sind unzulässig.

Aus all diesen Gründen ergibt sich, dass die Kommission wohl Änderungen am Text der Parlamentarischen Initiative vornehmen, diese aber in einem engen Sachzusammenhang mit der Vorlage beziehungsweise mit dem Text der Initiative stehen müssen. Ein Antrag zur Änderung der Parlamentarischen Initiative, der einen anderen Artikel der VsEP betrifft als die Parlamentarische Initiative es vorsieht, geht nach Ansicht des Stadtrats über die Befugnisse der Kommission im Rahmen ihrer Beratung und Antragstellung zur Parlamentarischen Initiative hinaus. Auch ist die Änderung von Art. 13 VsEP nicht notwendig, um die eingereichte Parlamentarische Initiative umsetzen zu können. Eine zusätzliche Änderung der VsEP, die über das Anliegen und den Wortlaut der Parlamentarischen Initiative hinausgeht, müsste mit einer Motion verlangt werden.

### **3.3. Richtigstellung der Ausführungen im Bericht und Antrag der SK GUD**

Folgende Ausführungen im Bericht und Antrag der SK GUD sind aus Sicht des Stadtrats richtigzustellen:

- Auf Seite 3, dritter Absatz des Berichts und Antrags der SK GUD wird ausgeführt, dass das Bundesgericht verlange, dass bei Kompetenzdelegationen die Grundzüge der Gebührenhöhe im parlamentarischen Erlass festgelegt würden, was vorliegend nicht der Fall sei. Wie unter Ziffer 1 [3.1 im vorliegenden Bericht] ausgeführt, sind die Voraussetzungen für eine Delegation in der VsEP erfüllt. Grundsätzlich dürfen öffentliche Abgaben nur gestützt auf ein Gesetz im formellen Sinn erhoben werden. Dieses Gesetz muss (1) den Kreis der Abgabepflichtigen, (2) den Gegenstand der Abgabe, (3) die absolute Höhe der Abgabe, wenigstens aber die Bemessungsgrundlagen und (4) die Ausnahmen von der Abgabepflicht umfassen. Bei Gebühren (Kausalabgaben) darf die Normdichte bezüglich der Bemessungsgrundlagen herabgesetzt werden, soweit die Rechtmässigkeit der Gebühr im Einzelfall aufgrund des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips überprüft werden kann (vgl. dazu P. Tschannen / U. Zimmerli / R. Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, zu 8 57). Bei den Taxen der städtischen Einrichtungen handelt es sich um Gebühren (Benutzungsgebühren). Sie können durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip überprüft werden. Die VsEP sieht in den Art. 8–13 jeweils in den Absätzen 2 die Bemessungsgrundlage für die Festlegung der Höhe der Taxen durch den Stadtrat explizit vor. Zudem werden in Art. 13 VsEP die allgemeinen Bemessungsgrundsätze festgehalten. Damit sind die Voraussetzungen für eine Delegation erfüllt.



14 / 16

- Auf Seite 5, erster Absatz des Berichts und Antrags der SK GUD wird ausgeführt, dass in der aktuellen Taxordnung eine automatische zweijährige Gebührenerhöhung vorgesehen ist. Das trifft nicht zu. In Art. 36 AB VsEP ist vorgesehen, dass die Taxen erstmals nach drei Jahren seit Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen und in der Folge alle zwei Jahre überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Regelung beinhaltet keine automatische Taxerhöhung. Sie bezweckt vielmehr, die Verpflichtung zur Überprüfung explizit festzuhalten, das auch um die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips zu gewährleisten und um zu verhindern, dass – wie in der Vergangenheit geschehen – jahrelang keine Anpassungen vorgenommen werden und damit grosser Nachholbedarf entsteht. Künftig ist nicht mit Taxanpassungen im gleichen Umfang wie der letzten Anpassung zu rechnen, denn die letzte Taxanpassung erfolgte letztmals im Jahr 2015. Auch die Überprüfung der Taxen erfolgt selbstredend gemäss den Branchenstandards. Auch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip sind einzuhalten. Branchenüblich ist es, jährlich Taxüberprüfungen vorzunehmen.
- Auf Seite 5, erster Absatz des Berichts und Antrags der SK GUD wird ausgeführt, dass das Angebot der GFA möglichst für alle Zürcherinnen und Zürcher finanziell tragbar sein solle. Pflegebedürftigkeit im Alter sei unverschuldet. Es gebe entsprechend kein Verursacherprinzip und eine Unterstützung durch die Gesellschaft sei begründet. Bezüglich dieser Aussage ist festzuhalten, dass die durch den Stadtrat festgelegten Taxen der Höhe nach so ausgestaltet sind, dass sie durch Zusatzleistungen zur AHV/IV finanzierbar sind. Rund 50 Prozent der Bewohnenden erhalten Zusatzleistungen. Sie sind von den Taxanpassungen nicht betroffen, denn die Taxerhöhungen werden vom Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV vollständig übernommen. Tiefere Taxen hätten zur Folge, dass alle Steuerzahlenden für die Kosten von – im Vergleich mit der Altersgruppe – wenigen Bewohnenden der GFA, die keine Zusatzleistungen erhalten, tragen müssten. Das würde zu einer deutlichen Bevorzugung von Bewohnenden der GFA im Vergleich zu Bewohnenden von privaten und privat-gemeinnützigen Institutionen führen. Ergänzend zu erwähnen ist, dass zurzeit die Motion GR Nr. 2023/534 zur Vorlage einer Rechtsgrundlage zur Einrichtung von subjektorientierten Subventionsbeiträgen für Menschen in einer stationären Institution beim Stadtrat in Bearbeitung ist.
- Auf Seite 6, zweiter Absatz des Berichts und Antrags der SK GUD wird ausgeführt, dass das GUD den Schlüssel für die Berechnung der Kostendeckung geändert habe, sodass der Kostendeckungsgrad von 102 Prozent auf 88 Prozent gesunken sei. Diese Aussage stimmt so nicht. Die Vollkosten pro Kostenträger wurden aufgrund der Vorgaben aus dem Pflegegesetz und der darauf basierenden Konkretisierungen berechnet. Die Kosten der GFA, insbesondere die Personalkosten, sind in den letzten Jahren gestiegen, ohne dass sich die Taxen verändert haben. Das hatte selbstverständlich eine Auswirkung auf den Kostendeckungsgrad.



15 / 16

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich verweist in ihrem jährlichen Schreiben zur Festlegung der Normkostensätze auf die jeweils aktuell geltenden Kostenrechnungsvorgaben von CURAVIVA Schweiz, wie sie im Handbuch Kostenrechnung und Leistungsstatistik für Alters- und Pflegeheime festgehalten sind. Die Vorgaben werden für Pflegeheime als verbindlich erklärt.

Kapitel 9 des Handbuchs konkretisiert das unter Bezugnahme auf Art. 9 Abs. 3 Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL, SR 832.104): «Die Kostenrechnung muss den sachgerechten Ausweis der Kosten für die Leistungen erlauben. Die Kosten sind den Leistungen in geeigneter Form zuzuordnen (VKL, Anhang 17)». Eine geeignete Form stellt beispielsweise eine Tätigkeitsanalyse des Pflegepersonals dar. Das Handbuch weist zudem darauf hin, dass eine Tätigkeitsanalyse stets eine Momentaufnahme darstellt, jedoch in der Regel bereits ein aussagekräftiges Bild der erbrachten Leistungen pro Kostenträger liefert.

Die GFA haben für die Berechnung der Vollkosten pro Kostenträger entsprechend die aktuellen Daten verwendet, die aus eigens durchgeführten Tätigkeitsanalysen stammen, die mit Unterstützung eines spezialisierten Unternehmens erstellt wurden. Die angewendeten Schlüssel zur Zuweisung der Kosten auf Betreuung, Pflege und Hotellerie wurden entsprechend den geltenden Vorgaben bestimmt. Der gesamte Prozess wurde zusätzlich von einer weiteren externen Spezialistin für Kostenrechnungen in Langzeitinstitutionen im Kanton Zürich begleitet.

Aus den dargelegten Gründen erachtet der Stadtrat die mit der Parlamentarischen Initiative anvisierte Änderung der VsEP als nicht zweckmässig.

#### **4. Antrag der Kommission**

Die SK GUD hat die Stellungnahme des Stadtrats anlässlich einer Präsentation an der Sitzung der SK GUD vom 6. März 2025 zur Kenntnis genommen. Die in Kapitel 3.3 aufgeführten «Richtigstellungen» beziehen sich aus Sicht der Kommission auf Argumente der Initiierenden der Parlamentarischen Initiative, zu denen sich die Kommission nicht äussern kann, oder sie betreffen unterschiedliche Perspektiven auf denselben Sachverhalt.

Die SK GUD hat sich in ihren folgenden Sitzungen und im Austausch mit dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements sowie den involvierten Vertreter\*innen der Verwaltung mit den inhaltlichen Punkten und alternativen Vorschlägen des Stadtrats auseinandergesetzt. In der Schlussdiskussion wurde der Änderungsantrag zu Art. 13 VsEP zurückgezogen, sodass die Kommission schliesslich über einen Antrag auf Ablehnung der Parlamentari-



16 / 16

schen Initiative und über einen Antrag auf Zustimmung zur unveränderten Parlamentarischen Initiative zu befinden hatte. Am 22. Mai 2025 führte die SK GUD die Schlussabstimmung über die Vorlage und den Antrag an den Gemeinderat durch.

Die Mehrheit der SK GUD lehnt die Parlamentarische Initiative ab. Sie erachtet eine Delegation an den Gemeinderat als weder sinnvoll noch zielführend, denn die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen für die Gesundheitsinstitutionen sind schwer absehbar und auch vermögende Personen würden von tiefen Taxen profitieren. Zudem fehlt dem Gemeinderat das nötige Fachwissen zur Festlegung der Höhe der Taxen. Weiter besteht die Gefahr, dass systemrelevante private Akteure weiter unter Druck geraten.

Die Minderheit der SK GUD stimmt der Parlamentarischen Initiative zu. Der Stadtrat hat die Gebühren in den Alterszentren per 2024 erhöht, und per 2027 und 2029 sind weitere Erhöhungen vorgesehen. Die Mehrbelastungen sind für die Betroffenen so massiv, dass darüber nicht unter Ausschluss der demokratischen Mitwirkungsrechte entschieden werden darf. Das Parlament und das Volk haben (zu Recht) auch bei relativ geringfügigen Gebühren wie etwa jenen für den Abfallsack oder fürs Parkieren das letzte Wort. Umso mehr muss die demokratische Mitsprache auch bei den wirklich einschneidenden Gebühren gewährleistet sein.

Referat zur Vorstellung des Berichts: Nadina Diday (SP), Vizepräsidium

Die Mehrheit der SK GUD beantragt dem Gemeinderat:

Die Parlamentarische Initiative GR Nr. 2023/455 der SP-, SVP-, Grüne- und AL-Fraktion vom 20. September 2023 wird abgelehnt.

Die Minderheit der SK GUD beantragt dem Gemeinderat:

Der Parlamentarischen Initiative GR Nr. 2023/455 der SP-, SVP-, Grüne- und AL-Fraktion vom 20. September 2023 wird zugestimmt.

Mehrheit:	Referat: Nicolas Cavalli (GLP); David Ondraschek (Die Mitte), Präsidium; Florine Angele (GLP), Thomas Hofstetter (FDP), Yves Peier (SVP), Roger Suter (FDP) i. V. von Dr. Frank Rühli (FDP), Deborah Wettstein (FDP)
Minderheit:	Referat: Nadina Diday (SP), Vizepräsidium; Moritz Bögli (AL), Sandro Gähler (SP), Yves Henz (Grüne), Pascal Lamprecht (SP), Dafi Muharemi (SP)

Für die SK GUD

Präsident David Ondraschek (Die Mitte)  
Sekretär Nat Bächtold