

Art. 102 Abs. 4 und Art. 105 f. KV; Art. 100 ff. und Art. 122 GG; Art. 3 Abs. 1 lit. a, Art. 5 Abs. 2, Art. 6 und Art. 9 ff. AbPG; §§ 17 ff. AbPV. Neuordnung des Spitexwesens im Kanton Schaffhausen; Bildung von Versorgungsregionen; Zusammenarbeitspflicht der Gemeinden (OGE 60/2011/12 vom 30. August 2013)

Veröffentlichung im Amtsbericht.

Die Organisation der Spitexleistungen bleibt nach dem neuen Recht weiterhin bei den Gemeinden, doch werden diese verpflichtet, in Versorgungsregionen zusammenzuarbeiten, wobei der Kanton für diese Zusammenarbeit zulässigerweise wesentliche Anforderungen organisatorischer und inhaltlicher Natur festlegt (Modell der geleiteten Zusammenarbeit; E. 3b/cc).

Bei der Bildung der Versorgungsregionen hat der Regierungsrat die Gemeinden anzuhören, doch kommt diesen kein Zustimmungs- oder Vetorecht zu. Der Regierungsrat hat sein organisatorisches Ermessen sachgemäss wahrgenommen (E. 3c und d).

Sofern eine Aufgabe nicht anders zu erfüllen ist, kann der Regierungsrat eine oder mehrere Gemeinden auch zum Beitritt zu einer bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit verpflichten. Hierbei handelt es sich allerdings um einen schweren Eingriff in die Organisationsautonomie der betroffenen Gemeinden, welcher nur zulässig ist, wenn die Grundsätze der Verhältnismässigkeit eingehalten werden und für den Eingriff wichtige öffentliche Interessen bestehen (E. 4a).

Der Beitritt zum bestehenden Anschlussvertrag der Klettgauer Gemeinden ist trotz beschränkter Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten der angeschlossenen Gemeinden grundsätzlich zumutbar (E. 4b). Allerdings ist bei Ablehnung einer Integration der lokalen Spitexorganisationen in die gemeinsame Lösung der Versorgungsregion im Anschlussvertrag eine angemessene Lösung für die Kostentragung zu finden (E. 4c und d).

Der Kantonsrat Schaffhausen erliess am 2. Juli 2007 ein neues Altersbetreuungs- und Pflegegesetz. Gestützt darauf ordnete der Regierungsrat in der Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 an, dass für die Spitex-Dienstleistungen eine umfassende Versorgungsregion Klettgau gebildet werde, der auch die Gemeinden Beggingen und Schleithem angehören. Noch während der Vorbereitungen für die Neuorganisation stellten die Gemeinden Beggingen und Schleithem am 8. Dezember

2010 beim Regierungsrat das Gesuch, es sei ihnen die Bildung einer eigenständigen Spitex-Versorgungsregion zu ermöglichen. Der Regierungsrat lehnte dieses Gesuch am 21. Dezember 2010 ab und verpflichtete die beiden Gemeinden, der Vertragslösung mit den übrigen Gemeinden der Versorgungsregion Klettgau beizutreten. Gegen diesen Beschluss erhoben die beiden Gemeinden Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht. Nachdem aussergerichtliche Einigungsbemühungen gescheitert waren, wies das Obergericht die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab, soweit es darauf eintrat.

Aus den Erwägungen:

3.– a) Die Beschwerdeführerinnen berufen sich zur Begründung ihres Standpunkts vorab auf die verfassungsmässige *Gemeindeautonomie*. Diese besteht allerdings gemäss Art. 105 KV¹ nur im Rahmen von Verfassung und Gesetzen. Die Gemeinden sind in diesem Rahmen befugt, sich selber zu organisieren und ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen. Nach ausdrücklicher Vorschrift von Art. 102 Abs. 4 KV kann das Gesetz Mindestanforderungen festlegen, welche die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einzuhalten haben. Der Kanton kann überdies gemäss Art. 106 Abs. 1 KV die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden fördern, wobei die Formen der Zusammenarbeit gemäss Art. 106 Abs. 2 KV ebenfalls durch das Gesetz festgelegt werden. Ist eine Aufgabe nicht anders zu erfüllen, kann der Regierungsrat gemäss Art. 106 Abs. 4 KV zwei oder mehrere Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten.

b) aa) Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerinnen trifft es nicht zu, dass die Gesetzgebung die Zuständigkeit für die Hilfe und Pflege zu Hause, also insbesondere für die Organisation von Spitexleistungen, ausschliesslich den Gemeinden zuweise. Nach dem bis Ende 2007 geltenden *früheren Recht* fielen die Spitex-Dienste zwar in die primäre Zuständigkeit der Gemeinden. Die Gemeinden hatten "für den Krankenpflege-, Hauspflege- und Haushilfedienst sowie die Beratung von Eltern von Säuglingen und Kleinkindern" zu sorgen, wobei sie die Leistungen selber erbringen oder anderen privaten oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften übertragen konnten. Der Kanton nahm Koordinationsaufgaben wahr und unterstützte die kommunal mitfinanzierten Dienste mit Betriebsbeiträgen.² Im Unterschied zu den Pflichten des Kantons waren die Aufgaben der Gemeinden im Spitexbereich im

¹ Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SHR 101.000).

² Vgl. dazu die damals geltende Fassung von Art. 33a und 33b des Gesundheitsgesetzes vom 19. Oktober 1970 (GesG, SHR 810.100).

früheren Recht nur summarisch festgeschrieben. Insbesondere gab es keine genaueren Vorgaben über die Art und das Ausmass der bereitzustellenden Leistungen. Dementsprechend waren auch die verfügbaren Leistungsangebote in den einzelnen Gemeinden und Regionen recht unterschiedlich ausgebaut. Im interkantonalen Vergleich fiel auf, dass der Spitex-Bereich im Kanton Schaffhausen relativ schwach ausgebaut war, lag doch der Personalbestand rund 30 % unter dem nationalen Mittelwert. Überdies bestand eine Anzahl kleiner Spitex-Organisationen mit Einzugsgebieten unter 5'000 Einwohnern, wie sie in ähnlich gut erschlossenen Gebieten anderer Kantone nur selten vorkamen. Nachdem sich überdies der Bund im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) aus der Mitfinanzierung der Spitex-Dienste zurückgezogen hatte, beschloss der Kanton, die Spitex-Dienste in einem neuen Altersbetreuungs- und Pflegegesetz auf eine neue Grundlage zu stellen.³

bb) Bei dieser *Neuordnung der Spitex-Organisation* sollte zwar gemäss der Vorlage des Regierungsrats weiterhin von einer Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ausgegangen und die Alterspflege als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden finanziert werden, doch sollten die Gemeinden neu namentlich verpflichtet werden, die Spitex-Dienste *in grösseren Planungs- und Versorgungsregionen* zu erbringen.⁴ Dementsprechend schreibt Art. 3 Abs. 1 lit. a AbPG⁵ vor, die Gemeinden hätten "in gegenseitiger Absprache und Zusammenarbeit die Verfügbarkeit bedarfsgerechter Leistungsangebote" im Bereich "Hilfe und Pflege zu Hause für Personen aller Altersgruppen, die aus gesundheitlichen Gründen auf entsprechende Unterstützung angewiesen sind", sicherzustellen. Dies wird in Art. 5 Abs. 2 AbPG dahingehend präzisiert, die benötigten Angebote der Hilfe und Pflege zu Hause würden "durch die Gemeinden im Rahmen von Versorgungsregionen, welche die Bildung leistungsfähiger betrieblicher Einheiten erlauben, ermittelt und festgelegt"; "die Versorgungsregionen sowie die Minimalstandards der Leistungsangebote" würden "vom Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden festgelegt". Art. 6 AbPG sieht sodann vor, dass die Gemeinden die Aufgaben von Spitex-Diensten, die aufgrund der Planungen gemäss Art. 5 Abs. 2 AbPG für die Versorgung benötigt werden, im Rahmen von Leistungsaufträgen zu umschreiben haben, wobei bei Vergabe an externe oder private Partner entsprechende Verträge abzuschliessen sind (Abs. 1). Der Inhalt dieser Aufträge bzw. Verträge wird sodann näher umschrieben (Abs. 2), bezüg-

³ Vgl. dazu die Vorlage des Regierungsrats vom 16. Januar 2007 zur Totalrevision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes (Amtsdruckschrift 07-02), insbesondere S. 4, 6 f., 8 f., 11.

⁴ Vgl. dazu die Vorlage des Regierungsrats vom 16. Januar 2007 zur Totalrevision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes (Amtsdruckschrift 07-02), insbesondere S. 11 f.

⁵ Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007 (AbPG, SHR 813.500).

lich der Spitex-Dienste der Grundsatz "gleichwertige Leistungen zu gleichen Konditionen" für alle Einwohnerinnen und Einwohner der gleichen Versorgungsregion festgehalten (Abs. 3) und die Genehmigung der Leistungsaufträge und Verträge durch das zuständige Departement vorgesehen (Abs. 5). Die Finanzierung der Spitex-Organisationen ist sodann in den Art. 9 ff. AbPG geregelt.⁶

cc) Aus diesen Gesetzesvorschriften ist ersichtlich, dass zwar die Grundzuständigkeit für die Organisation der Spitexleistungen nach dem geltenden Recht weiterhin bei den Gemeinden liegt, diese aber aufgrund des kantonalen Rechts bei der Erfüllung dieser Aufgabe zusammenarbeiten müssen (*Zusammenarbeitsverpflichtung*), wobei der Kanton für diese Zusammenarbeit überdies wesentliche *Anforderungen organisatorischer und inhaltlicher Natur* festlegt. Dies ist aufgrund der erwähnten Verfassungsbestimmungen (Art. 102 Abs. 4 und Art. 106 KV) entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen grundsätzlich zulässig, zumal sich die angestrebte leistungsfähige *überkommunale Organisation* der Spitex-Leistungen ohne Kantonalisierung der Aufgabe nicht anders lösen lässt.⁷ Die entsprechenden Gesetzesvorschriften werden durch die §§ 17 ff. AbPV⁸ näher ausgeführt, was im Prinzip ebenfalls zulässig ist; eine detaillierte Prüfung der Gesetzmässigkeit dieser Verordnungsbestimmungen, welche von den Beschwerdeführerinnen in Frage gestellt wird, kann nachfolgend nur erfolgen, soweit dies für die Beurteilung der Beschwerdeanträge erforderlich ist. Insgesamt geht der Regierungsrat im vorliegenden Verfahren wie bereits im AbPG-Gesetzgebungsverfahren davon aus, es liege bei der heutigen Organisation der Spitex-Leistungen im Kanton Schaffhausen eine *Verbundaufgabe* von Kanton und Gemeinden vor, was insofern zutrifft, als zwischen diesen beiden Ebenen geteilte Zuständigkeiten bestehen und die Finanzierung ebenfalls gemeinsam erfolgt.⁹ Angesichts der für die Gemeinden geschaffenen Zusammenarbeitsverpflichtung und der damit verbundenen inhaltlichen und organisatorischen Auflagen müsste aber

⁶ Vgl. insbesondere Art. 10 Abs. 3 AbPG, wonach die Gemeinden mindestens 40 % der anrechenbaren Personalkosten zu bezahlen haben.

⁷ Vgl. dazu auch die erwähnte Regierungsratsvorlage (Fn. 3), S. 20, und zu den Anforderungen an eine solche Zusammenarbeitsverpflichtung Art. 106 Abs. 4 KV sowie Art. 100 Abs. 3 GG und dazu *Dubach/Marti/Spahn*, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 303.

⁸ Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 (AbPV, SHR 813.501).

⁹ Vgl. zu dem mit der NFA geschaffenen Begriff der Verbundaufgabe *Häfelin/Haller/Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 1146a, S. 367.

wohl noch präziser von einer durch den Kanton geleiteten Zusammenarbeit der Gemeinden gesprochen werden.¹⁰

c) Dem Modell der geleiteten Zusammenarbeit entspricht, dass der Kanton bzw. der Regierungsrat die *Versorgungsregionen* festlegen kann, wobei er die Gemeinden anzuhören hat (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 AbPG). Bei der Festlegung solcher Versorgungsregionen kommt dem Regierungsrat naturgemäss ein organisatorisches Ermessen zu, welches aber sachgemäss wahrzunehmen ist. Die Beschwerdeführerinnen tun freilich nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der Regierungsrat dieses Ermessen nicht sachgemäss wahrgenommen haben soll. Die Gemeinden wurden unbestrittenerweise angehört, doch haben sie sich nicht einheitlich geäussert; insbesondere haben auch die Klettgauer Gemeinden sehr heterogene Gegenvorschläge für die Regionenbildung gemacht.¹¹ Unter diesen Umständen musste der Regierungsrat einen eigenen Entscheid treffen, zumal den Gemeinden hinsichtlich der Regionenbildung nach ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift lediglich ein *Anhörungsrecht*, nicht aber ein Zustimmungs- oder Vetorecht zukommt. Der Regierungsrat hat sich daher nach einem zweistufigen Vernehmlassungsverfahren zugunsten der heute bestehenden Lösung entschieden (fünf Spitex-Versorgungsregionen gemäss § 17 Abs. 1 AbPV) und dies ausführlich begründet.¹²

Mit diesem Vorgehen ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen der Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzt worden. Es trifft zwar zu, dass die zuständige Departementschefin, Regierungsrätin Ursula Hafner-Wipf, in der Beratung im Kantonsrat zu Art. 5 Abs. 2 AbPG Folgendes ausgeführt hat¹³: "Wir haben die Regionen bewusst nicht definiert. Wir wollen es den Gemeinden überlassen, welche Lösungen für sie am besten und am sinnvollsten sind." Diese Antwort gab sie jedoch auf die Frage von Kantonsrat Alfred Sieber, welcher ausdrücklich auf die Kompetenz des Regierungsrates zur Festlegung der Versorgungsregionen hinwies und wissen wollte, ob der südliche Kantonsteil hierbei eine selbständige Versorgungsregion bleiben könne.¹⁴ Und zur Frage, wie viele Regionen im Klettgau geschaffen

¹⁰ Vgl. zu den Gründen sowie zu den Vorzügen und Nachteilen einer solchen Organisationsform August Mächler, *Föderalismus in der Krise: Geleitete Zusammenarbeit als Ausweg?*, ZSR 2004 I S. 571 ff.

¹¹ Vgl. dazu insbesondere das Ergebnis der Umfrage vom 20. Februar 2008/Umsetzung Altersbetreuungs- und Pflegegesetz: Rahmenvorgaben Spitex.

¹² Vgl. dazu und zum Prozess der Regionenbildung die Hinweise im Erläuternden Bericht des Departements des Innern zur Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 29. Januar 2009, insbesondere S. 6 f.

¹³ Kantonsratsprotokoll 2007, S. 453.

¹⁴ Kantonsratsprotokoll 2007, S. 453.

werden sollten, sagte sie im gleichen Votum: "Im Klettgau höchstens drei, es könnte aber auch eine Grossregion sein. ... Wir warten nun auf sinnvolle Vorschläge der Gemeinden." Hieraus können die Beschwerdeführerinnen nichts zu ihren Gunsten ableiten. Es ergibt sich daraus zwar, dass der Regierungsrat massgebend auf den Willen der betroffenen Gemeinden abstellen wollte. Nachdem sich diese aber namentlich im Klettgau unbestrittenerweise nicht auf eine gemeinsame bzw. einheitliche Lösung hinsichtlich der Regionenbildung einigen konnten, musste aufgrund des Gesetzeswortlauts klar sein, dass der Regierungsrat eine eigene Entscheidung treffen müssen. Mangels entsprechender Vorschrift war er hierbei auch nicht an die in der beratenden Alterskommission vertretenen Auffassungen gebunden. Die Mitglieder dieser Kommission repräsentierten im Übrigen auch nicht den massgebenden Willen der Gemeinden. Die massgebende Anhörung der Gemeinden erfolgte vielmehr im Rahmen der erwähnten offiziellen Umfrage vom 20. Februar 2008.¹⁵

d) aa) Obwohl die Regionenbildung in einer Verordnung des Regierungsrats geregelt ist, werden damit die Spitex-Versorgungsregionen nicht ein für allemal verbindlich festgelegt, sondern muss bei Bestehen *sachlicher Gründe* eine *Änderung* in der *Regionenbildung* möglich sein, wie dies für den besonderen Fall des Übertritts einer einzelnen Gemeinde in eine andere Versorgungsregion in § 17 Abs. 3 AbPV ausdrücklich vorgesehen ist. In diesem Sinne ist der Regierungsrat zu Recht auf das Gesuch der Beschwerdeführerinnen, eine eigenständige Versorgungsregion zu bilden, eingetreten. Zu prüfen ist, ob er dieses Gesuch auch zu Recht abgewiesen hat. Hierbei ist aber wiederum darauf hinzuweisen, dass dem Regierungsrat bei der fraglichen Regionenbildung ein organisatorisches Ermessen zukommt, in welches das Obergericht als Verwaltungsgericht nicht eingreifen darf. Den fraglichen Beschluss aufheben könnte das Obergericht somit nur dann, wenn bei dieser Ermessensausübung Rechtsfehler festgestellt werden müssten.¹⁶

Der Regierungsrat hat die Abweisung des Gesuchs für die Bildung einer eigenständigen Spitex-Versorgungsregion der Beschwerdeführerinnen damit begründet, in den Gemeinden Schleithem und Beggingen bestehe bei der Altersversorgung traditionell eine ausgeprägte "Heimlastigkeit": Einem Altersheim mit 56 Plätzen und 36 Personalstellen (16 Stellen pro 1'000 Einwohner) stünden Spitex-Ressourcen von lediglich 175 Stellenprozenten gegenüber (0,8 Stellen pro 1'000 Einwohner, Stand 2009). In Relation zur Einwohnerzahl liege der Personalbestand im Heim um 60 % über dem kantonalen Mittel, während das kantonale Mittel bei der Spitex um 40 % unterschritten werde.

¹⁵ Vgl. oben Fn. 11.

¹⁶ Vgl. dazu Art. 36 Abs. 1 und 2 VRG.

Die Vision der Beschwerdeführerinnen, die Spitex-Dienste im Rahmen einer ausgebauten Kooperation mit dem Altersheim zu stärken, könnte sicher noch gewisse Optimierungsmöglichkeiten bieten. Gleichwohl werde die kritische Mindestgrösse des Spitex-Teams, die im Rahmen der neuen Gesetzgebung angestrebt worden sei, bei der Beschränkung auf eine Einzugsregion mit rund 2'200 Einwohnern erheblich unterschritten. Die Bildung einer eigenständigen betrieblichen Einheit, welche den Anforderungen von Art. 5 Abs. 2 AbPG bzw. § 20 AbPV in Bezug auf Breite, Flexibilität und Qualität des Angebots – inklusive Stellvertretungsregelung, Nachtdienst, Schichtdienst – längerfristig stabil erfülle, könne auf einer derart schmalen Basis nicht erwartet werden.

bb) Was die Beschwerdeführerinnen gegen diese Begründung zur Abweisung ihres Gesuchs vorbringen, vermag keine Rechtsfehler in der Ermessensausübung des Regierungsrats darzutun. Es mag zutreffen, dass im Altersheim Schleithelm besonders viele Bewohner auswärtiger Herkunft untergebracht sind, was zu einem entsprechend hohen Personalbestand im Heimbereich führt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass aufgrund der betriebswirtschaftlichen Überlegungen, welche der Bildung der Spitex-Versorgungsregionen zugrunde liegen, in einem Gebiet, welches nicht einmal die Hälfte der angestrebten mindestens 5'000 Einwohner umfasst, eine Spitex-Organisation, wie sie den mit dem neuen Gesetz angestrebten Standard entspricht, nicht sinnvoll betrieben werden kann. Damit aber würde eine eigenständige Versorgungsregion der beiden Beschwerdeführerinnen die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 2 AbPG nicht erfüllen. Die bestehende lokale Spitexversorgung, welche im erwähnten Zeitpunkt lediglich über 175 Stellenprozent verfügte, mag sodann recht gut und günstig funktionieren, doch ist zu beachten, dass mit dieser Organisation kein Leistungsauftrag i.S.v. Art 6 Abs. 1 AbPG besteht, welcher alle vom heutigen kantonalen Recht geforderten Leistungsanforderungen erfüllt. Die im Gebiet der Beschwerdeführerinnen bestehenden Spitexleistungen können daher nur sehr eingeschränkt mit denjenigen der SPITEX Klettgau-Randen verglichen werden, für welche ein solcher Leistungsvertrag besteht. Daran ändert auch nichts, dass in andern Versorgungsregionen zum Teil ebenfalls eine heimgestützte Spitexbetreuung besteht, zumal diesen Organisationen jedenfalls vom zuständigen Departement genehmigte Leistungsaufträge zugrunde liegen.¹⁷

e) Hieraus ergibt sich, dass nicht zu beanstanden ist, dass der Regierungsrat das Gesuch der Beschwerdeführerinnen, eine eigenständige Spitex-Versorgungsregion zu bilden, abgelehnt hat, womit auch der Beschwerdeantrag 2 (Gewährung einer Umsetzungsfrist für die Bildung einer eigenständigen Versorgungseinheit) abzuweisen ist.

¹⁷ Vgl. dazu Art. 6 Abs. 5 AbPG.

4.– Zu prüfen ist im Folgenden, welche Konsequenzen sich aus der Abweisung des Hauptantrags der Beschwerdeführerinnen auf Bildung einer eigenständigen Versorgungsregion ergeben (Beschwerdeantrag 3). In der vom Regierungsrat festgesetzten Versorgungsregion Klettgau besteht bereits eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende kommunale Spitex-Organisation (sogenannte Vertragslösung),¹⁸ im Rahmen welcher die Sitzgemeinde (Beringen) mit dem Verein SPITEX Klettgau-Randen einen Leistungsvertrag abgeschlossen hat. Es stellt sich daher die Frage, ob der Regierungsrat die Beschwerdeführerinnen *zum Beitritt* zu dieser bestehenden interkommunalen Lösung *verpflichten kann*, wie er dies mit den Anordnungen in den Ziffern 2 bis 4 des angefochtenen Beschlusses getan hat, ohne dies allerdings im erwähnten Beschluss näher zu begründen. Die Standpunkte der Parteien zu diesen Punkten ergeben sich jedoch in genügender Weise aus dem Schriftenwechsel im Beschwerdeverfahren, weshalb auf eine Rückweisung an den Regierungsrat verzichtet werden kann.

a) Wie bereits erwähnt, kann der Regierungsrat zwei oder mehrere Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten, wenn eine Aufgabe "nicht anders zu erfüllen" ist.¹⁹ Aus dieser hinsichtlich der Zusammenarbeitsformen nicht eingeschränkten Kompetenz ergibt sich, dass der Regierungsrat bei Vorliegen der erwähnten Voraussetzung eine oder mehrere Gemeinden auch zum Beitritt zu einer bereits bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit bzw. die Zusammenarbeitsgemeinden zur Aufnahme weiterer Gemeinden verpflichten kann.²⁰ Allerdings handelt es sich bei der Verpflichtung zu einer solchen Zusammenarbeit um einen *schweren Eingriff* in die *Organisationsautonomie* der betroffenen Gemeinden, welcher nur zulässig ist, wenn die Grundsätze der Verhältnismässigkeit (Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Massnahme) eingehalten werden und für den Eingriff wichtige öffentliche Interessen bestehen.²¹ Die *Pflicht der Gemeinden zur Zusammenarbeit* innerhalb der

¹⁸ Leistungsvertrag zwischen der Gemeinde Beringen (Sitzgemeinde) und den übrigen Gemeinden (Anschlussgemeinden) betreffend interkommunale Steuerung der Leistungserbringung für eine bedarfsgerechte Versorgung durch Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause im Sinne von Art. 6 AbPG für die Versorgungsregion Klettgau vom 4. Juli 2011.

¹⁹ Art. 106 Abs. 4 KV; Art. 100 Abs. 3 GG.

²⁰ Vgl. dazu auch die Erläuterungen des Zürcher Regierungsrats zum Vorschlag einer ähnlichen Regelung im Rahmen der Revision des Zürcher Gemeindegesetzes (Antrag an den Kantonsrat vom 20. März 2013, Vorlage 4974), S. 155 (zu § 83 des Entwurfs).

²¹ Vgl. zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz allgemein *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 581 ff., S. 133 ff., und für die Anordnung einer interkommunalen Zusammenarbeit insbesondere *Vittorio Jenni* in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 92 Rz. 9 ff., insbesondere Rz. 11, S. 863 f., sowie die erwähnten Erläuterungen des Zürcher Regierungsrats (Fn. 20); zum "ultima-ratio"-Charakter einer Zusammenarbeitsverpflichtung auch *Dubach/Marti/Spahn*, S. 303.

Versorgungsregion ergibt sich im vorliegenden Fall grundsätzlich bereits aus der *gesetzlichen Ordnung* (Art. 3 Abs. 1 lit. i.V.m. Art. 5 Abs. 2 AbPG), welche von den Beschwerdeführerinnen als solche nicht in Frage gestellt wird und für welche – wie vorne dargelegt – gute Gründe bestehen.²² Diese gesetzliche Zusammenarbeitsverpflichtung wird in § 18 AbPV lediglich noch dahingehend präzisiert, dass die Zusammenarbeit der Gemeinden in Versorgungsregionen, die mehr als eine Gemeinde umfassen, durch die Bildung eines Zweckverbands oder durch den Abschluss von Verträgen i.S.v. Art. 100 ff. GG²³ zu erfolgen hat (Abs. 1), wobei die Regeln der Zusammenarbeit so auszugestalten sind, dass eine effiziente Entscheidungsfindung, eine sachgerechte periodische Überprüfung der Leistungsaufträge und Verträge mit den Leistungserbringern und eine qualifizierte Aufsicht über die operativen Aktivitäten gesichert werden können (Abs. 2). Diese Verordnungsregelung erscheint aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen ohne weiteres zulässig, zumal sie im Wesentlichen lediglich auf die nach dem Gemeindegesetz zur Verfügung stehenden Zusammenarbeitsformen (Zweckverband; Gemeindevertrag) verweist²⁴ und eine entsprechend formalisierte Zusammenarbeit für die Erreichung des mit dem AbPG angestrebten Ziels unabdingbar erscheint. Da die Beschwerdeführerinnen somit aufgrund der bestehenden gesetzlichen Ordnung mit den andern Gemeinden der Versorgungsregion in der Form eines Zweckverbands oder eines Gemeindevertrages zusammenarbeiten müssen, ergibt sich die *Eignung* und *Erforderlichkeit* der Verpflichtung, sich der bestehenden Vertragslösung anzuschliessen, ebenfalls bereits aus der *gesetzlichen Ordnung* bzw. dem Erfordernis von deren Durchsetzung. Ebenso bestehen unbestreitbar wichtige öffentliche Interessen an dieser im Gesetz selber vorgesehenen Zusammenarbeitsverpflichtung, da es um das Interesse des Kantons bzw. der Bevölkerung an einer qualitativ hochstehenden kommunalen Aufgabenerfüllung in einem Bereich von zunehmender Bedeutung (Überalterung der Bevölkerung) geht.²⁵

b) Zu prüfen bleibt die *Zumutbarkeit* einer Beitrittsverpflichtung für die Beschwerdeführerinnen. Diese weisen darauf hin, dass sie über eine eigene, ihrer Auffassung nach bewährte Spitexorganisation (Spitexvereine Schleithem und Beggingen) verfügen, und machen geltend, es sei für sie nicht zumutbar, einer Spitexorganisation beizutreten, bei welcher sie über keine Mitsprache- und Entscheidungsbefugnisse verfügten (blosser Anschlussvertrag); dieser Anschlussvertrag sei im Übrigen mangels Zustimmung der Gemeinde-

²² Vgl. dazu namentlich vorne E. 3b/bb, cc (allgemein) und E. 3d (zur Regionenbildung).

²³ Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100).

²⁴ Vgl. Art. 100 ff., insbesondere Art. 104 ff. und Art. 113 f. GG.

²⁵ Vgl. zu diesem im Zürcher Recht ausdrücklich erwähnten Erfordernis auch *Jenni*, a.a.O., und Erläuterungen des Zürcher Regierungsrats, a.a.O.

versammlungen bzw. der Gemeindeparlamente nicht rechtsgültig zustande gekommen.

aa) Wie dargelegt kann die Zusammenarbeit in einer Spitex-Versorgungsregion aufgrund von § 18 Abs. 1 AbPV entweder im Rahmen eines *Zweckverbands* oder aber durch den Abschluss eines *Gemeindevertrags* i.S.v. Art. 100 ff. GG erfolgen.²⁶ Den Gemeinden wird hierbei – durchaus im Sinne der Gemeindeautonomie – ein Auswahlermessen belassen. Auch die von den Gemeinden der Versorgungsregion Klettgau gewählte konkrete Form des sogenannten *Anschlussvertrags*, welche darin besteht, dass die Anschlussgemeinden der Sitzgemeinde (vorliegend Beringen) die Aufgabenerfüllung übertragen,²⁷ ist verfassungs- und gesetzeskonform, zumal diese Form des Gemeindevertrags im Gesetz ausdrücklich vorgesehen wird.²⁸

bb) Es trifft allerdings zu, dass die Zweckverbandslösung im Hinblick auf die *demokratische Mitwirkung* mehr Möglichkeiten bietet als reine Gemeindeverträge, insbesondere als ein blosser Anschlussvertrag, wie er vorliegend von den Gemeinden der Versorgungsregion Klettgau abgeschlossen worden ist. So ist für die Gründung eines Zweckverbands bzw. die Verabschiedung der entsprechenden Verbandsordnung sowie für den Beitritt, Austritt oder die Auflösung eines solchen Verbands von Gesetzes wegen die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zuständig,²⁹ während für den Abschluss von interkommunalen Zusammenarbeitsverträgen (auch von sogenannten Anschlussverträgen) nach Schaffhauser Recht – soweit keine neuen Aufgaben geschaffen werden, was für die Spitex-Dienste aufgrund der eingehenden kantonalen Vorgaben nicht der Fall ist – grundsätzlich der Gemeinderat im Rahmen seiner Organisationskompetenz zuständig ist, zumal es auch nicht um die Gründung oder Beteiligung an einer Organisation i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. m GG geht.³⁰ Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerinnen ist der fragliche

²⁶ Vgl. oben E. 4a.

²⁷ Vgl. dazu den Leistungsvertrag zwischen der Gemeinde Beringen (Sitzgemeinde) und den übrigen Gemeinden (Anschlussgemeinden) betreffend interkommunale Steuerung der Leistungserbringung für eine bedarfsgerechte Versorgung durch Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause im Sinne von Art. 6 AbPG für die Versorgungsregion Klettgau vom 4. Juli 2011.

²⁸ Vgl. dazu Art. 100 Abs. 1 lit. bb GG und *Dubach/Marti/Spahn*, S. 301, zu Art. 106 Abs. 2 KV; zu den unterschiedlichen Arten von Gemeindeverträgen auch *Jaag/Rüssli*, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 2303 ff., S. 183.

²⁹ Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 43 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 1 lit. k GG.

³⁰ Art. 52 Abs. 3 und 4 GG; vgl. dazu auch eingehend den ebenfalls von heute datierenden OGE Nr. 60/2012/56 i.S. H. betreffend Abstimmungsfragen im Zusammenhang mit der Gemeindeversammlung Hallau vom 30. November 2012.

Leistungsvertrag für die Spitex-Region Klettgau daher *rechtsgültig zustande gekommen*.

cc) Richtig ist, dass auch für die *laufende Zusammenarbeit* im Zweckverband aufgrund des Gesetzgebungsauftrags von Art. 106 Abs. 3 KV besonders garantierte Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Behörden der einzelnen Gemeinden bestehen (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG), welche bei reinen Gemeindeverträgen, insbesondere bei blossen Anschlussverträgen fehlen. Da der erwähnte Gesetzgebungsauftrag ausdrücklich nur für Zweckverbände gilt und der vorliegende Leistungsvertrag der Klettgauer Gemeinden keinen solchen Verband mit eigener Rechtspersönlichkeit bildet, welcher verbindliche Verbandsbeschlüsse fällt, kann auch nicht argumentiert werden, die entsprechenden Vorschriften von Art. 106 Abs. 3 und 4 GG müssten sinngemäss auch für die vorliegende vertragliche Zusammenarbeit gelten, welche keine entsprechenden Verbandsbeschlüsse kennt. § 18 Abs. 2 AbPV enthält immerhin gewisse *Mindestanforderungen* an entsprechende Gemeindeverträge, welche eine effiziente und sachgerechte Aufgabenerledigung sowie eine qualifizierte Aufsicht gewährleisten sollen.

Diese Anforderungen werden mit dem abgeschlossenen Leistungsvertrag zwischen den Gemeinden der Spitex-Versorgungsregion Klettgau grundsätzlich erfüllt. So übertragen die Anschlussgemeinden gemäss ausdrücklicher Vorschrift in Art. 1 des Vertrages die Sicherstellung des Spitex-Dienstes nach Art. 3 AbPG und §§ 17 ff. AbPV zwar an die Sitzgemeinde Beringen. Es wird jedoch eine Spitexkommission gebildet, welcher je ein Gemeinderatsmitglied jeder Anschlussgemeinde und zwei Gemeinderatsmitglieder der Sitzgemeinde angehören. Diese Kommission hat allerdings nur beratende Funktion (Art. 3 des Vertrags). Die Sitzgemeinde ist Ansprech- und Informationsstelle, welche die Interessen der Vertragsgemeinden vertritt, nach Anhörung der Spitexkommission die nötigen Verträge mit den Leistungserbringern abschliesst und durch ihren Gemeinderat die Aufsicht gegenüber diesen Leistungserbringern wahrnimmt (Art. 4 des Vertrags). Sie vereinbart mit den Leistungserbringern auch das jährliche Budget, prüft die Jahresrechnung und gewährt den Leistungserbringern nach Anhörung der Spitexkommission die nötigen Kredite (Art. 5 und 6 des Vertrags). Die Kosten der Spitex-Dienste werden von den Vertragsgemeinden anteilig im Verhältnis zur Einwohnerzahl finanziert (Art. 7 des Vertrags). Das Controlling gegenüber den Leistungserbringern obliegt ebenfalls der Sitzgemeinde, wobei den Anschlussgemeinden aber Informations- und Einsichtsrechte zustehen (Art. 8 des Vertrags).

c) Durch die weitgehende Delegation der operativen Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse an die Sitzgemeinde ermöglicht der Anschlussvertrag eine sehr effiziente Form der interkommunalen Aufgabenerfüllung, belässt aber den Anschlussgemeinden wichtige Einsichts- und Kontrollrechte und

verschiedene Mitsprachemöglichkeiten. Den entsprechenden, offenbar übereinstimmend zustande gekommenen Organisationsentscheid der bisherigen Vertragsgemeinden haben die Beschwerdeführerinnen zu akzeptieren. Allerdings wird beim angeordneten Beitritt die besondere Situation der Beschwerdeführerinnen zu berücksichtigen sein, welche über einen funktionierenden eigenen Spitexdienst (Spitexvereine Schleithem und Beggingen) verfügen. Diese lokalen Spitexdienste können allenfalls in die Tätigkeit der SPITEX Klettgau-Randen integriert werden, wobei die Modalitäten im Einzelnen noch geregelt werden müssten. Zu beachten sein werden hierbei namentlich die Anforderungen an die Leistungsaufträge bzw. die entsprechenden Verträge mit den Leistungserbringern, wie sie sich aus Art. 6 AbPG und § 19 AbPV ergeben.

Die Beschwerdeführerinnen stellen zwar in Frage, ob es zulässig sei, in § 19 AbPV vorzuschreiben, dass pro Versorgungsregion nur eine verantwortliche Organisation als Träger der Spitexleistungen bezeichnet werden könne, doch erscheint dies im Sinne der angestrebten effizienten Leistungserbringung zulässig. Wie sich aus § 19 Abs. 1 AbPV ergibt, schliesst dies aber nicht aus, dass die verantwortliche Organisation mit Partnerorganisationen zusammenarbeitet und lediglich die Koordination und einheitliche Betriebsführung sicherstellt. In diesem Sinne liesse sich der in der Beschwerdebegründung gestellte Eventualantrag der Beschwerdeführerinnen durchaus verwirklichen, wie dies auch der Regierungsrat in seiner Beschwerdeantwort festhält. Allerdings bilden die damit zusammenhängenden Fragen nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids bzw. des vorliegenden Verfahrens. Eine entsprechende Organisation müsste vielmehr zwischen den beteiligten Gemeinden und der Leistungserbringerin (SPITEX Klettgau-Randen) ausgehandelt werden und kann nicht im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens durch das Gericht angeordnet werden.

d) Die Beschwerdeführerinnen werden gemäss Dispositiv Ziffer 2 des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses eingeladen, der bestehenden Vertragslösung beizutreten. Dies impliziert, dass sie bei den Gemeinden des Anschlussvertrages ein entsprechendes Beitrittsgesuch zu stellen haben, in dessen Rahmen – wie eben erwähnt – auch die Modalitäten der Zusammenarbeit mit den bestehenden Spitexorganisationen der Beschwerdeführerinnen zur Diskussion gestellt werden können. Sollten die Vertragspartner allenfalls eine von den Beschwerdeführerinnen gewünschte, von den gesetzlichen Vorschriften her mögliche Integration der Tätigkeit der Spitexvereine Schleithem und Beggingen in den Leistungsvertrag mit der SPITEX Klettgau-Randen (i.S. einer Kooperation nach § 19 Abs. 1 AbPV) ablehnen, die Beschwerdeführerinnen aber an einer Zusammenarbeit mit ihren lokalen Organisationen ganz oder teilweise festhalten, müsste dies im Sinne eines angemessenen Interes-

senausgleichs bei der Finanzierungsregelung im Leistungsvertrag der Klettgauer Gemeinden berücksichtigt werden, da es – wie dies auch der Regierungsrat in seiner Beschwerdeantwort zum Ausdruck bringt – mit dem Prinzip der Verhältnismässigkeit insbesondere in der prekären Beitrittssituation der Beschwerdeführerinnen (blosse Möglichkeit bzw. Pflicht des Beitritts zu einem bereits ausgehandelten und rechtsgültig abgeschlossenen Vertrag) nicht vereinbar wäre, den Beschwerdeführerinnen die Integration ihrer lokalen Organisationen in die Tätigkeit der SPITEX Klettgau-Randen zu verwehren, die Kosten der Spitex-Dienste gemäss Leistungsvertrag aber trotzdem – unabhängig von der Beanspruchung des gemeinsamen Spitex-Dienstes – nach der Einwohnerzahl zu verteilen.³¹ Zu berücksichtigen wäre bei einer entsprechenden neuen Kostenregelung freilich auch, dass die Gemeinden gemäss Art. 2a des Leistungsvertrags der Klettgauer Gemeinden auch für Leistungserbringer ausserhalb der gemeinsamen Lösung gewisse Beiträge der Versorgungsregion erhältlich machen können und aufgrund der gesetzlichen Regelung unabhängig von der effektiven Beanspruchung an die Grundkosten der Versorgungsregion beizutragen haben. Da aufgrund der gescheiterten aussergerichtlichen Vergleichsbemühungen damit zu rechnen ist, dass die Klettgauer Gemeinden möglicherweise nicht selber eine entsprechende angemessene Lösung finden, wird der Regierungsrat als zuständige Aufsichtsbehörde nötigenfalls aufsichtsrechtlich eine geeignete Finanzierungsregelung durchsetzen müssen, wie er dies in der Beschwerdeantwort zutreffend selber ausgeführt hat.

e) Mit dieser Einschränkung – Erfordernis eines angemessenen Interessenausgleichs bei Scheitern einer Integration der Spitexvereine Schleithelm und Beggingen in die gemeinsame Spitexorganisation, welcher nötigenfalls aufsichtsrechtlich anzuordnen ist – erscheint die vom Regierungsrat angeordnete Beitrittsverpflichtung für die Beschwerdeführerinnen auch zumutbar, weshalb die vorliegende Beschwerde insoweit auch bezüglich Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses (Einladung zum Vertragsbeitritt) bzw. bezüglich des Beschwerdeantrages 3 (Befreiung vom verfügbaren Zwangsbeitritt) abzuweisen ist.

³¹ So Art. 7 des Leistungsvertrags.