

Art. 106 Abs. 2 KV; Art. 38 Abs. 1, Art. 52 Abs. 3, Art. 104 ff., Art. 113 f. und Art. 127 GG; Art. 82^{bis} f. WahlG; Art. 50 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 145 Abs. 1 ZPO; Art. 5 Abs. 2 AbPG; § 18 Abs. 1 AbPV; Art. 5.5 Gemeindeverfassung Hallau. Nichtzulassung eines Antrags zur Abstimmung an der Gemeindeversammlung; Zuständigkeit für den Abschluss eines Anschlussvertrags im Rahmen der regionalen Spitex-Zusammenarbeit (OGE 60/2012/56 vom 30. August 2013)

Veröffentlichung im Amtsbericht.

Die Nichtzulassung eines Antrags zur Abstimmung durch den Leiter der Gemeindeversammlung ist nicht mit Gemeindebeschwerde nach Art. 127 GG anfechtbar, sondern kann gemäss Art. 82^{bis} f. WahlG mit Beschwerde an den Regierungsrat und anschliessend mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht angefochten werden (E. 1b und c); im gerichtlichen Verfahren stehen die Fristen während der Gerichtsferien still (E. 1d).

Zur Abstimmung an der Gemeindeversammlung zuzulassen sind nur Anträge, die im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung liegen (E. 2b/aa). Der zwischen den Klettgauer Gemeinden abgeschlossene Leistungsvertrag über die Spitex-Zusammenarbeit ist ein Anschlussvertrag, welcher nicht zur Bildung eines Zweckverbands führt (E. 2b/bb). Zuständig für den Abschluss dieses Anschlussvertrags war grundsätzlich der Gemeinderat im Rahmen seiner Verwaltungsorganisations-Kompetenz (E. 2b/cc).

Ein Stimmberechtigter beantragte an der Gemeindeversammlung der Gemeinde Hallau vom 30. November 2012, der Gemeinderat sei zu beauftragen, eine rückwirkende Sistierung und Ungültigerklärung bzw. eine vorsorgliche Kündigung und neue Aushandlung des Leistungsvertrags der Klettgauer Gemeinden für die regionale Spitex-Zusammenarbeit vorzunehmen. Der Gemeindepräsident liess diesen Antrag nicht zur Abstimmung zu, da die entsprechende Beschlussfassung in den Kompetenzbereich des Gemeinderats falle. Gegen die Nichtzulassung des Antrags zur Abstimmung erhob der Stimmberechtigte erfolglos Beschwerde an den Regierungsrat und anschliessend Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht.

Aus den Erwägungen:

1.– a) Der Beschwerdeführer hat mit Eingabe an den Regierungsrat vom 1. Dezember 2012 gegen die Nichtzulassung seiner Anträge zur Abstimmung an der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 Beschwerde erhoben und gleichzeitig beantragt, der Spitex-Leistungsvertrag mit der Gemeinde Beringen sei als ungültig zu erklären sowie der Gemeinderat Hallau auf die in diesem Zusammenhang angeblich begangenen Fehler hinzuweisen (Verletzung der Finanzkompetenzen und der Grundsätze des Finanzhaushaltgesetzes; Rechtswidrigkeit des Spitex-Leistungsvertrags mit der Gemeinde Beringen) und zur verzugslosen Korrektur dieser Fehler anzuhalten. Der Beschwerdeführer machte somit einerseits eine *Stimmrechtsverletzung* im Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 geltend und erhob andererseits *allgemeine* bzw. *aufsichtsrechtliche Rügen*.

b) Der Regierungsrat behandelte die Eingabe vom 1. Dezember 2012 als *Stimmrechtsbeschwerde* im Sinne von Art. 82^{bis} Abs. 1 lit. c WahlG¹. Hierbei handelt es sich um das besondere Rechtsmittel mit verkürzter Rechtsmittelfrist und besonderem Legitimationserfordernis (Stimm- bzw. Wahlberechtigung), welches das Wahlgesetz für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen vorsieht.² Die Behandlung der Eingabe des Beschwerdeführers als reine Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82^{bis} Abs. 1 lit. c WahlG wirft verschiedene Fragen auf. Zunächst hat der Regierungsrat in seinen Eintretenserwägungen zu Recht auf die besondere Beschwerde in Gemeindefachen nach Art. 127 GG³ hingewiesen. Mit dieser sogenannten *Gemeindebeschwerde*, welche mit dem Gemeindegesetz von 1998 eingeführt wurde, können Beschlüsse der Gemeinde und des Einwohnerrats (nicht des Gemeinderats) innert 20 Tagen von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von weiteren Personen, die ein schutzwürdiges Interesse daran besitzen, beim Regierungsrat angefochten werden, wobei dem Regierungsrat aus Gründen der Wahrung der Gemeindeautonomie eine gegenüber dem *allgemeinen*

¹ Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz, WahlG, SHR 160.100).

² Vgl. zum Geltungsbereich der Vorschriften des Wahlgesetzes bzw. des besonderen Rechtsmittels nach diesem Gesetz Art. 1 und 2 WahlG (mit dem Vorbehalt zugunsten der Vorschriften des Bundesrechts für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen in Art. 2 Abs. 1 lit. a WahlG); vgl. dazu sowie zur Herkunft und Entstehung der besonderen Rechtsschutzregelung des Wahlgesetzes auch *Arnold Marti*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 132 f.

³ Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100).

verwaltungsrechtlichen Rekurs nach Art. 16 ff. VRG⁴ eingeschränkte Kognition zukommt.⁵ Mit der besonderen, dem Zürcher Recht nachgebildeten Gemeindebeschwerde sollte sichergestellt werden, dass der frühere, bis zur Einführung des VRG bestehende, hinsichtlich Anfechtungsobjekten und Legitimation auch im Interesse einer umfassenden Gemeindeaufsicht sehr weit gefasste Rechtsschutz gegen Beschlüsse des Gemeindevolks und des Gemeindeparlaments gegenüber den in dieser Hinsicht einschränkenderen Bestimmungen des allgemeinen verwaltungsrechtlichen Rekurses beibehalten bzw. wiederhergestellt werden kann.⁶

Es stellt sich nun die Frage, ob die Nichtzulassung von Anträgen zur Abstimmung und andere mögliche Stimmrechtsverletzungen im Rahmen von Gemeindeversammlungen mit der *besonderen Gemeindebeschwerde* oder aber mit der *besonderen Beschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG* anfechtbar sein sollen. Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang auf den ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG in Art. 127 Abs. 2 GG hingewiesen. Dies führt allerdings deswegen nicht zu einem eindeutigen Resultat, weil die Umschreibung der möglichen Stimmrechtsverletzungen in Art. 82^{bis} WahlG eher auf Urnenwahlen und -abstimmungen zugeschnitten ist.⁷ Aus den Materialien zum neuen Gemeindegesetz ergeben sich dazu ebenfalls keine Hinweise, da lediglich auf den entsprechenden Vorbehalt hingewiesen wird.⁸ Im Zeitpunkt der Einführung der besonderen Gemeindebeschwerde im Schaffhauser Recht mussten im Kanton Zürich Stimmrechtsverletzungen auf kommunaler Ebene überdies – allerdings aufgrund einer ausdrücklichen Vorschrift – stets mit der Gemeindebeschwerde geltend gemacht werden, was den Vorteil hatte, dass für die Anfechtung von Sachbeschlüssen und Stimmrechtsverletzungen ein einheitliches Rechtsmittel zur Verfügung stand.⁹

⁴ Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200).

⁵ Vgl. zur eingeschränkten Ermessenskontrolle Art. 127 Abs. 1 lit. b GG.

⁶ Vorlage des Regierungsrats zur Revision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes vom 1. April 1997 (Amtsdruckschrift 97-24), S. 33. Vgl. dazu auch die Hinweise bei *Arnold Marti*, Die Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege – vorbildlicher Rechtsschutz seit 30 Jahren, in: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen (Hrsg.), Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001, S. 359 ff., S. 372 f.; zur besonderen Gemeindebeschwerde nach Zürcher Recht *Jaag/Rüssli*, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 2902 ff., S. 236 f.

⁷ Vgl. zu den einzelnen Arten von Stimmrechtsverletzungen nach Art. 82^{bis} WahlG auch *Marti* (Fn. 2), S. 133 ff.

⁸ Vorlage des Regierungsrats (Fn. 6), S. 33.

⁹ Vgl. dazu auch die Hinweise bei *Marti* (Fn. 6), S. 373 Fn. 88 mit kritischer Anmerkung zu einem Schaffhauser Regierungsratsentscheid vom 28. Dezember 2000 i.S. E., wo Stimmrechts-

Allerdings werden in Art. 127 GG anders als im früheren Zürcher Recht ausdrücklich nur "Beschlüsse der Gemeinde und des Einwohnerrates", nicht auch blosse Stimmrechtsverletzungen, als Anfechtungsobjekt der besonderen Gemeindebeschwerde genannt, weshalb die unmittelbare Anfechtung von blossen Stimmrechtsverletzungen ausserhalb von verabschiedeten Beschlüssen der Gemeindeversammlung mit der Gemeindebeschwerde eine Erweiterung des Anfechtungsobjekts durch Auslegung erfordern würde. Inzwischen ist im Kanton Zürich sodann ebenfalls ein besonderer Gemeinde-Stimmrechtsrekurs mit verkürzter Rechtsmittelfrist neben der Gemeindebeschwerde für die Anfechtung von Sachbeschlüssen eingeführt worden, welcher – wie sich aus der Bestimmung über die unmittelbare Rügepflicht bei solchen Rechtsverletzungen ergibt – auch für die Geltendmachung von Stimmrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Gemeindeversammlungen zur Verfügung steht.¹⁰ Dies und der Umstand, dass das Schaffhauser Wahlgesetz grundsätzlich auch die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts im Rahmen von Gemeindeversammlungen regelt,¹¹ spricht für die vom Regierungsrat schon früher vertretene Auffassung, wonach für die Geltendmachung von Stimmrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Gemeindeversammlungen – anders als für andere Beschwerden gegen die in diesem Rahmen gefassten Sachbeschlüsse und Wahlen – die Beschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG zur Anwendung gelangt.¹² Die damit verbundene Spaltung des Rechtswegs im Zusammenhang mit Streitigkeiten über Gemeindeversammlungsgeschäfte ist in Kauf zu nehmen. Sie hat immerhin den Vorteil, dass über strittige Stimmrechtsfragen vorab Klarheit geschaffen werden kann.

c) Mit der Beschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG können nach ausdrücklicher Vorschrift nur *Stimmrechtsverletzungen* gerügt werden, wobei im vorliegenden Fall – wie der Regierungsrat zu Recht annimmt – der Beschwerdegrund von Art. 82^{bis} lit. c (Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung) in Frage kommt, zumal diese Umschreibung über die besonders genannten Fälle in Art. 82^{bis} Abs. 1 lit. a und b WahlG hinaus grundsätzlich alle denkbaren Stimmrechtsverletzungen von der Anordnung einer Wahl oder Abstimmung bis zur Veröffentlichung des Er-

rügen im Zusammenhang mit einer Gemeindeversammlung im Rahmen einer Beschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG behandelt wurden.

¹⁰ Vgl. dazu *Jaag/Rüssli*, Rz. 2911, S. 237, und *Hans Rudolf Thalmann* u.a., Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Ergänzungsband, Zürich 2011, § 151a Rz. 1, S. 147 f.

¹¹ Vgl. etwa Art. 9, 11, 14, 30 WahlG.

¹² Vgl. dazu den oben in Fn. 9 erwähnten Entscheid des Regierungsrats.

gebnisses und auch blosser Unterlassungen erfasst.¹³ Die Nichtzulassung eines Antrags zur Abstimmung durch den Gemeindepräsidenten als Versammlungsleiter stellt ohne Zweifel einen entsprechenden Anfechtungsakt dar. Nicht mit der Beschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG geltend gemacht werden kann aber jede andere Rechtsverletzung im Zusammenhang mit einem Gemeindeversammlungsbeschluss, insbesondere die Verletzung von übergeordnetem kantonalem Recht. Hierfür steht vielmehr die Gemeindebeschwerde nach Art. 127 GG zur Verfügung, soweit es sich nicht um eine direkt mit einem Normenkontrollgesuch anfechtbare generell-abstrakte Vorschrift handelt¹⁴ oder nach besonderem Recht der allgemeine verwaltungsrechtliche Rekurs offensteht.¹⁵ Ebenso können im Rahmen einer Beschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG keine rein aufsichtsrechtlichen Rügen vorgebracht werden. Dafür steht vielmehr die Aufsichtsbeschwerde nach Art. 31 VRG zur Verfügung.¹⁶

...

d) Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid nur die behauptete Stimmrechtsverletzung im Rahmen der Beschwerde nach Art. 82^{bis} WahlG behandelt und ist auf die Beschwerde insoweit zu Recht eingetreten, zumal sie vom Beschwerdeführer als Stimmberechtigtem form- und fristgerecht erhoben worden war. Auf die gegen diesen Beschwerdeentscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist vorliegend ebenfalls einzutreten, da der Beschwerdeführer die verkürzte Rechtsmittelfrist gemäss Art. 82^{ter} Abs. 3 WahlG eingehalten hat und auch die Formerfordernisse erfüllt sind. Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang, der Regierungsrat habe die 14-tägige Entscheidungsfrist gemäss Art. 82^{ter} Abs. 1 WahlG nicht eingehalten, doch lässt sich daraus nichts ableiten, da es sich um eine blosser Ordnungsfrist handelt. Entgegen der vom Beschwerdeführer erwähnten Kanzleiauskunft muss im Übrigen davon ausgegangen werden, dass vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar für das verwaltungsgerichtliche Verfahren – nicht dagegen für das verwaltungsinterne Verfahren¹⁷ – ein Fristenstillstand besteht, ist doch Art. 145 ZPO¹⁸ sinngemäss anwendbar (Art. 50 Abs. 1 VRG) und be-

¹³ Vgl. *Marti* (Fn. 2), S. 134, und *Christoph Hiller*, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 181 f., 190 f., je mit weiteren Hinweisen.

¹⁴ Vgl. dazu den Vorbehalt in Art. 127 Abs. 2 GG.

¹⁵ Vgl. z.B. Art. 11 Abs. 5 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) für die Änderung von Zonenplänen.

¹⁶ Vgl. den Hinweis in Art. 129 Abs. 2 GG.

¹⁷ Vgl. Art. 9 e contrario und zur entsprechenden Rechtslage im Kanton Zürich *Kölz/Bosshart/Röhl*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 11 Rz. 13, S. 222.

¹⁸ Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272).

steht anders als z.B. für das Steuerrekursverfahren oder das Submissionsverfahren keine Sondervorschrift, welche die Gerichtsferien ausschliesst.¹⁹ Dem Beschwerdeführer ist jedoch aus der erwähnten Auskunft insofern kein rechtlicher Nachteil erwachsen, als er die Beschwerdeschrift jedenfalls rechtzeitig eingereicht hat und sich auch nachträglich nochmals zur Sache äussern konnte.

e) ...

2.– a) aa) An der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 liess der *Gemeindepräsident* als *Versammlungsleiter* über den bereits mit Eingabe vom 1. Oktober 2012 gestellten Antrag, es sei an der Gemeindeversammlung über die Zustimmung zum Spitex-Leistungsvertrag mit der Gemeinde Beringen abzustimmen, bzw. über die an der Gemeindeversammlung zusätzlich gestellten Anträge 1 bis 3 (Auftrag an den Gemeinderat auf rückwirkende Sistierung und Ungültigerklärung bzw. vorsorgliche Kündigung des bisherigen Spitex-Leistungsvertrags und Aushandlung eines neuen Leistungsvertrags) nicht abstimmen, da die entsprechenden Entscheide nicht in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fielen.

Der *Regierungsrat* hat diesen Entscheid des Versammlungsleiters geschützt unter Hinweis darauf, dass der Abschluss eines Zusammenarbeitsvertrags gemäss Art. 26 GG nicht in die Kompetenz der Gemeindeversammlung falle, weshalb ihn der Gemeinderat nicht zwingend der Gemeindeversammlung habe vorlegen müssen. Obwohl dieser Vertrag jährliche Kosten von ca. Fr. 140'000.– auslöse, liege keine Überschreitung der gemäss Ortsverfassung für wiederkehrende Ausgaben auf Fr. 25'000.– beschränkten Finanzkompetenz des Gemeinderats vor. Gemäss Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 AbPG²⁰ müssten die Gemeinden in gegenseitiger Absprache und Zusammenarbeit bedarfsgerechte Leistungsangebote für die Hilfe und Pflege zu Hause sicherstellen, und zwar in vom Regierungsrat bestimmten Versorgungsregionen. Die Gemeinde Hallau gehöre gemäss § 17 Abs. 1 lit. c AbPV²¹ zur Versorgungsregion Klettgau, deren Gemeinden sich nicht für die Bildung eines Zweckverbands, sondern für eine bloss vertragliche Zusammenarbeit entschieden hätten, wie dies nach § 18 Abs. 1 AbPV ausdrücklich möglich sei. Im Rahmen dieser auch vom Departement des Innern akzeptierten Vertragslösung habe die Gemeinde Beringen als Sitzgemeinde aufgrund einer Ausschreibung die Spitexorganisation Klettgau-Randen als Leistungs-

¹⁹ Vgl. Art. 39 Abs. 2 VRG und Art. 15 Abs. 2^{bis} der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 (IVöB, SHR 172.510).

²⁰ Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007 (AbPG, SHR 813.500).

²¹ Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 (AbPV, SHR 813.500).

erbringerin eingesetzt. Es stehe somit nur diese Organisation zur Verfügung, welche die vom Regierungsrat geforderten Minimalstandards der Leistungsangebote erfülle. Wenn die Gemeindeversammlung am 30. November 2012 über den Leistungsvertrag hätte entscheiden können, hätte sie gar keinen Entscheidungsspielraum gehabt, da mangels Alternativen nur der Abschluss eines Leistungsvertrags mit der Spitexorganisation Klettgau-Randen möglich gewesen wäre. Beim Betrag von Fr. 140'000.– handle es sich somit um eine gebundene Ausgabe, weshalb der Entscheid darüber nicht in die Kompetenz der Gemeindeversammlung gefallen sei.

bb) Der *Beschwerdeführer* hält dem entgegen, bei dem mit der Gemeinde Beringen abgeschlossenen Leistungsvertrag handle es sich in Wirklichkeit um einen Zweckverband, für dessen Abschluss und Kündigung die Gemeindeversammlung zuständig sei. Es sei offensichtlich nur darum gegangen, durch einen blossen Vertragsabschluss die Rechte der Stimmberechtigten zu umgehen. Dafür spreche auch, dass die Gemeinde Beringen im Rahmen dieses Vertrags alle anderen Klettgauer Gemeinden bei der Wahl der Spitexorganisation binden könne. Der Leistungsvertrag unterstehe auch deshalb der Beschlussfassung der Gemeindeversammlung, weil mit jährlichen Kosten von rund Fr. 140'000.– die Finanzkompetenz des Gemeinderats überschritten werde. Wenn der Regierungsrat argumentiere, es liege eine gebundene Ausgabe vor, weil keine andere Spitex-Organisation eingesetzt werden könne, weise dies wiederum auf einen Zweckverband hin. Jedenfalls könne ein solches Konstrukt nicht zu einer gebundenen Ausgabe führen, zumal dafür auch keine gesetzliche Grundlage bestehe. Im Übrigen habe der Gemeinderat zu seinem Vorbringen, es liege offensichtlich ein Zweckverband vor, nicht Stellung genommen, was auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle.

b) aa) Gemäss Art. 35 Abs. 1 GG kann jede stimmberechtigte Person an der Gemeindeversammlung Anträge zu den traktandierten Geschäften stellen. Überdies kann sie gemäss Art. 38 Abs. 1 GG neue Anträge stellen, allerdings nur, wenn diese in der Befugnis der Gemeindeversammlung liegen; die Gemeindeversammlung entscheidet dann über die Erheblichkeit des Antrags (Art. 38 Abs. 2 GG) und überweist erheblich erklärte Anträge zur Vorprüfung an den Gemeinderat, sofern dieser auf sein Vorprüfungsrecht nicht verzichtet (Art. 38 Abs. 3 und 4 GG). An der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 war unter Ziffer 4 der Bericht des Gemeinderats zu den am 25. November 2011 als erheblich erklärten Anträgen des Beschwerdeführers zur Spitex-Organisation traktandiert. Der Gemeinderat legte darin dar, dass aufgrund der bestehenden Rechtslage – vorbehältlich des Obergerichtsentscheids in Sachen Spitexorganisation Schleithem und Beggingen – keine Änderung möglich sei und dem Begehren des Beschwerdeführers nicht stattgegeben werden könne. Der Beschwerdeführer hat in diesem Zusammenhang aber die erwähn-

ten neuen Anträge gestellt, weshalb sich die Frage stellt, ob diese in die Befugnis der Gemeindeversammlung fallen. Die fraglichen Anträge sind allesamt darauf ausgerichtet, die Gültigkeit des Leistungsvertrags mit der Gemeinde Beringen in Frage zu stellen bzw. diesen Vertrag vorsorglich zu kündigen und einen neuen Vertrag auszuhandeln. Es stellt sich somit die Frage, ob der entsprechende Vertragsabschluss bzw. dessen Kündigung in die Kompetenz der Gemeindeversammlung falle. Nur dann hätte der Gemeindepräsident über diese Anträge abstimmen lassen müssen; andernfalls hätte er gemäss Art. 38 Abs. 1 GG die Anträge zu Recht nicht zur Abstimmung zugelassen.

bb) Art. 3 Abs. 1 AbPG sieht vor, dass die Gemeinden in gegenseitiger Absprache und Zusammenarbeit die Verfügbarkeit bedarfsgerechter Leistungsangebote im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex-Dienste) und in Heimen für Betagte sicherstellen. Für die Spitex-Dienste bestimmt Art. 5 Abs. 2 AbPG Folgendes: "Die benötigten Angebote der Hilfe und Pflege zu Hause werden durch die Gemeinden im Rahmen von Versorgungsregionen, welche die Bildung leistungsfähiger betrieblicher Einheiten erlauben, ermittelt und festgelegt. Die Versorgungsregionen sowie die Minimalstandards der Leistungsangebote werden vom Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden festgelegt." Der Regierungsrat hat gestützt auf diese Vorschriften die Versorgungsregion Klettgau gebildet, welcher auch Hallau angehört.²² In § 18 Abs. 1 AbPV wird sodann vorgesehen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in einer Versorgungsregion durch die Bildung eines Zweckverbands oder durch Vertragsabschluss erfolgen kann, welche beiden Zusammenarbeitsformen auch im Gemeindegesetz und grundsätzlich bereits in der Kantonsverfassung²³ vorgesehen sind.²⁴

Die Gemeinden der Versorgungsregion Klettgau haben sich für eine öffentlich-rechtliche Vertragslösung entschieden, worauf der Gemeinderat Hallau entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers zumindest sinngemäss bereits bei der Beratung des an der Gemeindeversammlung vom 25. November 2011 gestellten Antrages hingewiesen hat.²⁵ Die Motive für die Wahl der Vertragslösung anstelle eines Zweckverbands spielen hierbei grundsätzlich keine Rolle, zumal nach den massgebenden kantonalen Vorschriften beide Lösungen möglich sind. Eine solche Vertragslösung kann entweder in einem

²² § 17 Abs. 1 lit. c AbPV.

²³ Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SHR 101.000).

²⁴ Vgl. Art. 100 ff., insbesondere Art. 104 ff., und Art. 113 f. GG; vgl. auch Art. 106 Abs. 2 KV und dazu *Dubach/Marti/Spahn*, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 301.

²⁵ Vgl. Protokoll der Gemeindeversammlung vom 25. November 2011, S.6 (Votum von Sozialreferentin Gabriela Buff zur Entstehung des Leistungsvertrags).

Zusammenarbeitsvertrag oder in einem Anschlussvertrag bestehen.²⁶ Bei dem am 4. Juli 2011 abgeschlossenen Leistungsvertrag zwischen der Gemeinde Beringen als Sitzgemeinde und den übrigen Gemeinden als Anschlussgemeinden handelt es sich um einen *Anschlussvertrag* i.S.v. Art. 100 Abs. 1 lit. b GG, was sich nicht nur aus dem Titel des Vertrags, sondern auch aus dessen Inhalt klar und eindeutig ergibt. So übertragen die Anschlussgemeinden gemäss ausdrücklicher Vorschrift in Art. 1 des Vertrags die Sicherstellung des Spitex-Dienstes nach Art. 3 AbPG und §§ 17 ff. AbPV an die Sitzgemeinde Beringen. Zwar wird eine Spitexkommission gebildet, welcher je ein Gemeinderatsmitglied jeder Anschlussgemeinde und zwei Gemeinderatsmitglieder der Sitzgemeinde angehören, doch hat diese Kommission nur beratende Funktion (Art. 3 des Vertrages). 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).

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers liegt somit *kein Zweckverband* vor, mit welchem sich mehrere Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer Aufgabe zusammenschliessen und hierzu eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit bilden.²⁷ Es fehlt insbesondere das Merkmal der Bildung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft als neue Rechtsträgerin und die Schaffung gemeinsamer Entscheidungsorgane. Vielmehr wird die Erfüllung der im Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vorgesehenen Aufgabe der Spitex-Dienste an eine Sitzgemeinde übertragen, welche in eigenem Namen handelt und für die Aufgabenerfüllung auch gegenüber den Angehörigen der andern Gemeinden verantwortlich ist,²⁸ wobei den Anschlussgemeinden lediglich gewisse Mitsprache- und Kontroll-

²⁶ Vgl. dazu *Jaag/Rüssli*, Rz. 2304 ff., S. 183, und zu den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten auch Art. 114 GG.

²⁷ Vgl. zum Zweckverband Art. 104 ff. GG und *Jaag/Rüssli*, Rz. 2306 ff., S. 183 ff.

²⁸ Art. 114 Abs. 1 GG.

rechte zustehen. Gemeinsame Einrichtungen werden – abgesehen von der Spitexkommission mit rein beratender Aufgabe – keine geschaffen.²⁹

cc) Es stellt sich nun die Frage, *welches Gemeindeorgan* für den Abschluss eines solchen Anschlussvertrags zuständig ist. Während für die Gründung eines Zweckverbands bzw. die Verabschiedung der entsprechenden Verbandsordnung sowie für den Beitritt, Austritt oder die Auflösung eines solchen Verbandes angesichts der grossen Bedeutung eines solchen Akts (Schaffung einer neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft, welche die Erfüllung bestimmter gemeinsamer Aufgaben übernimmt) von Gesetzes wegen die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zuständig ist,³⁰ regelt das Gemeindegesetz die Zuständigkeit für den Abschluss von blossen Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen nicht ausdrücklich. Die Zuständigkeit richtet sich daher nach der Kompetenzordnung, welche für die betreffende Sache gemeindeintern gilt; nur wenn nicht an eine Sachzuständigkeit angeknüpft werden kann, bestimmt sich die Zuständigkeit nach der finanziellen Tragweite des betreffenden Vertragsinhalts (Finanzkompetenz).³¹ Die Aufgabe der Erfüllung von Spitex-Dienstleistungen ist den Gemeinden durch die kantonale Gesetzgebung weitgehend vorgegeben.³² Insoweit handelt es sich bei den Gegenstand des erwähnten Leistungsvertrags bildenden Spitex-Diensten nicht um eine neue Aufgabe, die durch einen kommunalen Akt begründet und ausgestaltet werden muss. Lediglich die Organisation und konkrete Durchführung der den Gemeinden aufgetragenen Spitex-Dienste muss von den Gemeinden noch geregelt werden, wobei überdies die Vorgaben der § 17 ff. AbPV für die regionale Spitex-Zusammenarbeit zu beachten sind.³³ Selbständig je für sich zu entscheiden haben die einzelnen Gemeinden einer Spitex-Versorgungsregion grundsätzlich nur noch, ob sie die vorgeschriebene Zusammenarbeit im Rahmen eines Zweckverbands oder eines blossen Gemeindevertrags erbringen wollen. Während für die Gründung und den Beitritt zu einem Zweckverband – wie dargelegt – von Gesetzes wegen die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament zuständig ist, handelt es sich bei der *Übertragung von*

²⁹ Vgl. zur Unterscheidung von Anschlussverband und Zweckverband auch *Dubach/Marti/Spahn*, S. 301, *Jaag/Rüssli*, Rz. 2305, S. 183, und *Vittorio Jenni* in Häner/Rüssli/Schwarzenbach (Hrsg.), *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 91 Rz. 12, S. 855.

³⁰ Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 43 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 1 lit. k GG.

³¹ Vgl. dazu *Jenni*, Art. 91 Rz. 14, S. 856, mit weiteren Literaturhinweisen.

³² Vgl. Art. 5 Abs. 2 AbPG und §§ 17 ff. AbPV.

³³ Vgl. zur heutigen Kompetenzsituation im Spitexwesen des Kantons Schaffhausen auch den Entscheid des Obergerichts vom heutigen Datum zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde Nr. 60/2011/12 der Gemeinden Schleithem und Beggingen, insbesondere E. 3b/cc.

Gemeindeaufgaben im Rahmen eines *Anschlussvertrags* um eine reine Frage der *Organisation der Gemeindeverwaltung*, wofür nach ausdrücklicher Vorschrift des Gemeindegesetzes der Gemeinderat zuständig ist.³⁴ Dementsprechend sieht denn auch Art. 5.5 der geltenden Gemeindeverfassung³⁵ unter dem Marginale "Übertragung von Verwaltungsaufgaben" ausdrücklich vor, der Gemeinderat bestimme, welche Verwaltungsaufgaben durch Gemeindeglieder und welche durch Beauftragte ausgeführt würden. Für den Abschluss und damit auch für die Kündigung eines Anschlussvertrags, mit welchem die Erfüllung einer *bestehenden Aufgabe* an eine andere Gemeinde delegiert wird, ist somit – unabhängig von dessen beschränkter Finanzkompetenz³⁶ – grundsätzlich allein der Gemeinderat zuständig, wie dies der Gemeindepräsident anlässlich der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 zutreffend festgehalten hat. Der Gemeinderat könnte zwar entsprechende Geschäfte wegen ihrer besonderen Bedeutung der Gemeindeversammlung unterbreiten,³⁷ doch ist er hierzu nicht verpflichtet. Die unterschiedliche Kompetenzsituation bezüglich der Schaffung eines Zweckverbands bzw. des Abschlusses eines Anschlussvertrags mag unbefriedigend sein, doch entspricht sie – wie dargelegt – dem geltenden Recht und der langjährigen Praxis im Kanton Schaffhausen. Es kann in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden, dass im Kanton Zürich das Mitbestimmungsrecht von Gemeindevolk und Gemeindeparlament beim Abschluss von blossen Gemeindeverträgen aufgrund der neuen Kantonsverfassung verbessert werden soll. Allerdings sieht die nun vom Zürcher Regierungsrat vorgeschlagene Neuregelung vor, dass der Abschluss oder die Änderung von Anschluss- oder Zusammenarbeitsverträgen nur dann zwingend der Volksabstimmung unterliegen soll, wenn die Gemeinde hoheitliche Befugnisse abgibt oder der Vertrag für die Gemeinde Ausgaben zur Folge hat, die an der Urne bewilligt werden müssen, was beides beim vorliegend zur Diskussion stehenden Anschlussvertrag für die Spitex-Versorgungsregion Klettgau nicht der Fall ist.³⁸ Nach der vorgesehenen Neuregelung im Kanton Zürich würde dieser Vertrag

³⁴ Art. 52 Abs. 3 und 4 GG. Eine grundsätzliche Zuständigkeit des Gemeinderats für den Abschluss solcher Verträge wurde bereits unter dem früheren Gemeindegesetz von 1892 angenommen; vgl. *Gion Hendry*, Die öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit der Gemeinden im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1979, S. 148; anders die Rechtslage im Kanton Zürich (subsidiäre Organisationskompetenz der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeindeparlaments; vgl. *Hans Rudolf Thalmann*, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 7 Rz. 3.6.2, S. 22).

³⁵ Gemeindeverfassung Hallau vom 30. Juni 2000.

³⁶ Vgl. dazu Art. 5.3 Abs. 1 der Gemeindeverfassung Hallau.

³⁷ Art. 26 Abs. 1 lit. o GG.

³⁸ Vgl. den Antrag des Zürcher Regierungsrates an den Kantonsrat vom 20. März 2013, § 80 Abs. 1, und dazu *Jenni*, Art. 91 Rz. 15 ff., S. 856 f.

somit auch nur dann der Volksabstimmung unterstehen, wenn dies in der Gemeindeverfassung vorgesehen ist.³⁹

dd) Aufgrund der detaillierten kantonalgesetzlichen Vorgaben für die regionale Spitex-Zusammenarbeit und des vom Gemeinderat im Rahmen seiner Organisationskompetenz abgeschlossenen Leistungsvertrags mit den andern Klettgauergemeinden steht sodann auch fest, dass die *anfallenden Gemeindebeiträge* – wie der Finanzreferent an der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 zutreffend ausgeführt hat – *gebundene Ausgaben* sind, welche von der Gemeindeversammlung nicht mehr in Frage gestellt werden können.⁴⁰ Angesichts dieser Sach- und Rechtslage aber brauchten die fraglichen Anträge des Beschwerdeführers, welche einen verpflichtenden Auftrag an den Gemeinderat zur Sistierung und Ungültigerklärung bzw. vorsorglichen Kündigung und Aushandlung eines neuen Leistungsvertrags zum Gegenstand hatten, der Gemeindeversammlung entsprechend der Regelung von Art. 38 Abs. 1 GG nicht zur Abstimmung unterbreitet zu werden. Dies umso weniger, als der Gemeinderat bereits aufgrund des an der Gemeindeversammlung vom 25. November 2011 erheblich erklärten Antrags des Beschwerdeführers in seinem der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 vorgelegten Bericht dargelegt hatte, dass ein entsprechendes Vorgehen einstweilen nicht möglich sei, womit sich auch eine weitere Prüfung der Angelegenheit durch den Gemeinderat i.S.v. Art. 38 Abs. 3 GG erübrigte.

ee) Zusammenfassend ergibt sich, dass das Stimmrecht des Beschwerdeführers durch die an der Gemeindeversammlung vom 30. November 2012 erfolgte Nichtzulassung der fraglichen Anträge zur Abstimmung nicht verletzt wurde, weshalb die gestützt auf Art. 82^{ter} Abs. 3 WahlG erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen ist.

³⁹ Vgl. § 80 Abs. 2 der Vorlage vom 20. März 2013.

⁴⁰ Vgl. zum Begriff der gebundenen Ausgaben auch *Thalmann*, 3. A., § 121 Rz. 1 ff., S. 358 ff., mit weiteren Hinweisen.