

**Art. 120 ff. GG; Art. 3 Abs. 2, Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 ff. AbPG; §§ 17 ff. und § 29b AbPV. Aufsichtsrechtlicher Anschluss von Gemeinden an den bestehenden Zusammenarbeitsvertrag (Anschlussvertrag) der Spitex-Versorgungsregion Klettgau durch den Regierungsrat; Angemessenheit der von den Gemeinden zu leistenden Beiträge; Zulässigkeit rückwirkender Leistungen ab Beginn der Zusammenarbeitspflicht (OGE 60/2014/4 vom 23. Dezember 2014)**

Veröffentlichung im Amtsbericht

*Nachdem eine einvernehmliche Lösung der vorgeschriebenen Spitex-Zusammenarbeit zwischen den Klettgauer Gemeinden nicht zustande gekommen war, war der Regierungsrat berechtigt und verpflichtet, den Anschluss an den bestehenden Zusammenarbeitsvertrag (Anschlussvertrag) aufsichtsrechtlich anzuordnen (E. 2a).*

*Die im Anschlussvertrag vorgesehene Beitragsregelung berücksichtigt angemessen, dass die lokalen Spitexorganisationen der Beschwerdeführerinnen nicht in die regionale Spitex integriert werden konnten und in diesen Gemeinden die Dienste der regionalen Spitexorganisation nur wenig beansprucht werden (E. 2b/cc).*

*Die Erhebung von Beiträgen für die Jahre 2011 und 2012 sowie das Einsetzen der ordentlichen Beitragspflicht bereits ab 1. Januar 2013 stellt keine echte Rückwirkung dar, da die Zusammenarbeitspflicht bereits seit dem 1. Januar 2011 besteht. Die Berechnung der Beiträge berücksichtigt genügend, dass vor dem Entscheid des Obergerichts vom 30. August 2013 keine Klarheit bezüglich der Rechtslage bestand (E. 2c/cc).*

Am 30. August 2013 verpflichtete das Obergericht die Gemeinden Schleithem und Beggingen, dem bestehenden Zusammenarbeitsvertrag (Anschlussvertrag) für die Spitex-Versorgungsregion Klettgau beizutreten. Nachdem eine einvernehmliche Lösung innert der vom Regierungsrat angesetzten Frist nicht zustande gekommen war, ordnete der Regierungsrat am 10. Dezember 2013 den Anschluss der beiden Gemeinden an den erwähnten Vertrag aufsichtsrechtlich an, und er verpflichtete die beiden Gemeinden, ab 1. Januar 2013 jährliche Beiträge an die Sitzgemeinde nach dem erwähnten Vertrag zu leisten und für die Jahre 2011 und 2012 rückwirkend reduzierte Beiträge zu bezahlen. Die beiden Gemeinden erhoben gegen diesen Regierungsratsbeschluss Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht und beantragten, den aufsichtsrechtlich angeordneten Vertragsanschluss aufzuheben, da die

aufgrund des Vertrags geschuldeten Beiträge nicht angemessen seien und eine rückwirkende Beitragserhebung unzulässig sei. Das Obergericht wies die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

*Aus den Erwägungen:*

2.– a) Der *Hauptantrag* der Beschwerdeführerinnen lautet dahingehend, der angefochtene Regierungsratsbeschluss sei aufzuheben. Dieser Antrag wird zusammenfassend damit begründet, der geltende Anschlussvertrag mit der Sitzgemeinde Beringen gewährleiste *keinen genügenden Interessenausgleich*. Überdies könnten der Anschluss an diesen Vertrag und noch weiter zurückreichende Leistungen *nicht rückwirkend* in Kraft gesetzt werden.

Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die grundsätzliche Zulässigkeit der Verpflichtung der Beschwerdeführerinnen zum Beitritt zum bestehenden Spitex-Anschlussvertrag der Klettgauer Gemeinden mit Obergerichtsentscheid vom 30. August 2013 bestätigt worden ist und vorliegend nicht mehr in Frage steht.<sup>1</sup> Da eine einvernehmliche Zusammenarbeitslösung innert der vom Regierungsrat mit Beschluss vom 29. Oktober 2013 angesetzten Frist bis 10. Dezember 2013 nicht zustande gekommen ist, nahm der Regierungsrat den Vertrags-Anschluss der Beschwerdeführerinnen (und weiterer Gemeinden, welche dem geänderten Vertrag nicht zustimmen wollten) gestützt auf Art. 120 ff., insbesondere Art. 122 lit. b GG<sup>2</sup> (Erteilung verbindlicher Weisungen nach fruchtloser Mahnung) aufsichtsrechtlich vor. Dies wurde von den Beschwerdeführerinnen ... nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich prinzipiell in Frage gestellt und ist aufgrund der erwähnten Gesetzesvorschriften grundsätzlich möglich. Umstritten ist der angeordnete Anschluss der Beschwerdeführerinnen jedoch deshalb, weil diese die damit verbundene finanzielle Regelung als unzulässig bzw. unverhältnismässig erachten. An sich ist unbestritten, dass der Regierungsrat im Rahmen des aufsichtsrechtlich angeordneten Anschlusses der Beschwerdeführerinnen auch für eine angemessene Regelung der finanziellen Beteiligung derselben zu sorgen hat, wie dies bereits im Obergerichtsentscheid vom 30. August 2013 festgehalten wurde.<sup>3</sup> Zu prüfen ist somit, ob die aufsichtsrechtlich vorgenommene finanzielle Regelung, insbesondere die Verweisung auf den Vertrag der

<sup>1</sup> Vgl. dazu OGE Nr. 60/2011/12 vom 30. August 2013, Amtsbericht 2013, S. 113 ff., insbesondere E. 4; vgl. auch die Publikation in ZBl 2014, S. 261 ff. (mit Anmerkungen von *August Mächler*).

<sup>2</sup> Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100).

<sup>3</sup> Vgl. den erwähnten OGE vom 30. August 2013, E. 4d a.E.

Klettgauer Gemeinden für die Beitragspflicht der Beschwerdeführerinnen ab dem 1. Januar 2013, den im erwähnten Entscheid skizzierten Anforderungen entspricht und ob und inwieweit von den Beschwerdeführerinnen rückwirkende finanzielle Leistungen ab dem 1. Januar 2011 verlangt werden können.

Festzuhalten bleibt noch, dass der Anschluss an den Vertrag der Klettgauer Gemeinden nur von den Gemeinden Schleithem und Beggingen angefochten worden ist. Im Verhältnis zu den andern betroffenen Gemeinden, die dem Vertrag nicht zugestimmt hatten (Hallau, Oberhallau, Trasadingen und Wilchingen), ist der Anschluss gemäss dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss in Kraft getreten, da die durch den angefochtenen Regierungsratsbeschluss neu geregelten Rechtsbeziehungen zwischen der Sitzgemeinde und den einzelnen Anschlussgemeinden nicht zwingend zusammenhängen und die erwähnten Gemeinden den Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2013 selber nicht angefochten haben. ...

Die mit der Beschwerdebegründung erhobenen Rügen betreffend den Anschluss der Beschwerdeführerinnen an den erwähnten Vertrag bzw. die vom Regierungsrat festgesetzten Leistungen für die Jahre 2011 und 2012 sind nachfolgend zu prüfen.

b) aa) Bezüglich des *erforderlichen Interessenausgleichs* machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die bestehende lokale Spitexorganisation erbringe in ihren Gemeindegebieten mehr als 95% aller Spitexleistungen. Nach Art. 10b AbPG<sup>4</sup> müssten sie für diese Leistungen die Restfinanzierung übernehmen. Gemäss Art. 8 des Anschlussvertrags könnten Anbieter ohne Leistungsvertrag zwar ihre Restfinanzierungsansprüche auch bei der Sitzgemeinde des Anschlussvertrags geltend machen. Die Sitzgemeinde sei entgegen dem Wortlaut von § 29b AbPV<sup>5</sup> aber nur dann bereit, diese Ansprüche zu entschädigen, wenn der Leistungserbringer den Antrag direkt bei ihr einreiche und alle relevanten Patientendaten offenlege, was er aus Datenschutzgründen gar nicht dürfe. Daher müssten die Ansprüche ihrer lokalen Spitexorganisationen weiterhin bei der Wohngemeinde der Klienten geltend gemacht werden. Zudem sei es auch nicht zumutbar, dass die Daten an die Sitzgemeinde weitergegeben würden, welche mit deren Leistungserbringer eng verbunden sei und mit diesem gemeinsame Interessen verfolge. Zusätzlich hätten die Beschwerdeführerinnen gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. a des Anschlussvertrags unabhängig von den von ihnen erbrachten Leistungen in Relation zur Einwohnerzahl noch einen Beitrag von 40% der anrechenbaren Kosten an die

<sup>4</sup> Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007 (AbPG, SHR 813.500).

<sup>5</sup> Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 (AbPV, SHR 813.501).

Sitzgemeinde zu bezahlen. Ebenfalls in Relation zur Einwohnerzahl hätten sie auch noch den Risikoausgleich gemäss Art. 10 des Anschlussvertrags zu bezahlen, wobei die Zahlungspflicht auf 140% begrenzt werde. Eine derart hohe zusätzliche Belastung sei für die Beschwerdeführerinnen unverhältnismässig und entspreche nicht dem angemessenen Interessenausgleich, wie er im Obergerichtsentscheid vom 30. August 2013 verlangt worden sei. Faktisch finanzierten sie ihre lokale Spitexversorgung selbst und leisteten dazu noch Beiträge an die Sitzgemeinde im Umfang von ca. 50% des durchschnittlichen Beitrags der übrigen Gemeinden. Nach dem Prinzip des angemessenen Interessenausgleichs dürften die Beiträge an die Sitzgemeinde nur als Risiko- und Solidaritätsbeitrag gesehen werden. Die Spitex Klettgau-Randen als Leistungserbringerin der Versorgungsregion Klettgau verursache im kantonalen Vergleich die höchsten Kosten pro geleistete Einsatzstunde und betreibe zusätzlich durch Inserate in der Lokalpresse noch ein aggressives Marketing. Dies führe zu einer unerwünschten Mengenausweitung, was die Kosten nochmals in die Höhe treibe. Die Beschwerdeführerinnen seien nicht bereit, derartige Geschäftspraktiken mitzufinanzieren.

*bb)* Der Regierungsrat hält dem in seiner Beschwerdeantwort entgegen, aufgrund des angefochtenen Beschlusses seien die ungedeckten Restkosten der regional beauftragten Spitex-Organisation durch die Gemeinden zu 40% pro Kopf der Bevölkerung und zu 60% nach Massgabe der effektiv bezogenen Leistungen zu finanzieren. Damit ergebe sich für Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Leistungsbezug eine massive Entlastung gegenüber der früheren linearen Verteilung pro Kopf der Bevölkerung. Der Forderung des Obergerichts nach einem besseren Interessenausgleich unter den Gemeinden werde damit in hohem Masse Rechnung getragen. Die Bruttokosten der beauftragten Spitex-Organisation könnten derzeit zu rund 50% durch die Leistungsverrechnung zu Lasten der Klienten und ihrer Versicherer gedeckt werden. Die Finanzierungsanteile der Gemeinden, die neu aufgrund der effektiv beanspruchten Leistungsmengen verteilt würden, machten weitere 30% der Brutto-Kosten aus (60% von 50%). Der Kostenanteil der Gemeinden, der pauschal pro Kopf der Bevölkerung verteilt werde, mache demgegenüber noch rund 20% der Brutto-Kosten aus. Davon werde die Hälfte im Folgejahr durch den Kanton refinanziert. Der am Ende verbleibende Pro-Kopf-Beitrag der Gemeinden decke demnach noch rund 10% der Bruttokosten. Mit Blick auf die Vorhalteleistungen, welche die regionale Organisation im Dienste aller Gemeinden erbringen müsse, sei dieser Anteil zweifelsfrei vertretbar und keinesfalls überhöht.

*cc)* Das Obergericht hat im Entscheid vom 30. August 2013 festgehalten, der Regierungsrat sei aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich befugt, die Gemeinden einer Spitex-Versorgungsregion

zum Beitritt zu einer bestehenden interkommunalen Vertragslösung zu verpflichten. Konkret wurde auch der Beitritt zum bestehenden Anschlussvertrag der Klettgauer Gemeinden als zumutbar erklärt, wobei allerdings festgehalten wurde, dass bei Ablehnung einer Integration der lokalen Spitexorganisation in die gemeinsame Lösung der Versorgungsregion im Anschlussvertrag eine angemessene Lösung für die Kostentragung gefunden werden müsse.<sup>6</sup> Eine entsprechende Integration der lokalen Spitexorganisation in den Leistungsvertrag mit der Spitex Klettgau-Randen ist gescheitert, wobei die Gründe hierfür offen bleiben können. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Vertragsgemeinden eine entsprechende Integration der lokalen Spitexorganisationen aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelung im Prinzip verlangen und im Falle der Ablehnung einer solchen Integration durch die lokalen Organisationen finanzielle Sonderbedingungen für die betreffenden Gemeinden grundsätzlich ablehnen könnten.<sup>7</sup> Nachdem die Vertragsgemeinden eine Integration der lokalen Spitexorganisationen der Beschwerdeführerinnen nun aber nicht weiterverfolgt haben, muss gemäss dem Entscheid des Obergerichts eine Kostenregelung gefunden werden, welche die besondere Situation der beiden nachträglich durch Anordnung des Regierungsrats dem bestehenden Vertrag angeschlossenen Gemeinden mit eigenen Spitexorganisationen berücksichtigt. Rechnung zu tragen ist neben dem Weiterbestehen der lokalen Spitexorganisationen freilich auch dem Umstand, dass die Einwohner der beiden Gemeinden aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelung seit dem 1. Januar 2011 das Recht haben, Leistungen der regionalen Spitex zu beziehen und dies zumindest in Einzelfällen auch tun. Gemäss Auskunft des Leiters des kantonalen Gesundheitsamts erbringt die regionale Spitex denn auch aufgrund der bestehenden Vorschriften zum Teil weitergehende Leistungen als die lokalen Organisationen (z.B. durchgehendes Nachtpikett).<sup>8</sup> Ob und inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, bleibt im Einzelnen zwar umstritten, kann jedoch offen bleiben, da es für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens aufgrund der bestehenden gesetzlichen Anschlusspflicht letztlich nicht entscheidend ist. Sodann fällt in Betracht, dass die Gemeinden gemäss dem Leistungsvertrag 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.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Vgl. dazu OGE vom 30. August 2013, insbesondere E. 4d.

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch OGE vom 30. August 2013, E. 4d.

<sup>8</sup> Vgl. zum gesetzlich vorgeschriebenen Leistungsangebot insbesondere Art. 5 Abs. 2 AbPG sowie §§ 20 ff. AbPV.

<sup>9</sup> Vgl. dazu OGE vom 30. August 2013, E. 4d.

Unter Berücksichtigung all dieser Umstände erscheint es im Sinne der vom Obergericht geforderten angemessenen Kostenregelung vertretbar, dass die angeschlossenen Gemeinden und mithin auch die Beschwerdeführerinnen gemäss dem modifizierten Vertrag der Klettgauer Gemeinden an die Betriebskosten der gesetzlich vorgesehenen regionalen Spitexorganisation einen vom effektiven Leistungsbezug unabhängigen Pro-Kopf-Beitrag zu leisten haben, welcher – wie vom Regierungsrat in der Beschwerdeantwort zutreffend dargelegt – im Ergebnis grundsätzlich lediglich 10% der Gesamtbetriebskosten der regionalen Spitexorganisation entspricht. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass rund 50% dieser Gesamtkosten durch Leistungsverrechnung zu Lasten der Spitexklienten und -klientinnen und ihrer Versicherer gedeckt werden. Von den restlichen Gesamtkosten werden den Gemeinden gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. b des Vertragsentwurfs vom November/Dezember 2013 40% nach Massgabe der Einwohnerzahl auferlegt, was somit 20% der Gesamtbetriebskosten entspricht. Davon wird den Gemeinden im Folgejahr gemäss Art. 12 AbPG die Hälfte vom Kanton zurückerstattet, was eine verbleibende Belastung der Gemeinden mit Pro-Kopf-Beiträgen in der Höhe von 10% ergibt. Zwar kann sich dieser Betrag durch den in Art. 10 des Vertragsentwurfs vorgesehenen Risikoausgleich zugunsten von Gemeinden mit besonders hohem Spitex-Leistungsbedarf etwas erhöhen, doch zeigt die Abrechnung für das Jahr 2013, dass es sich hierbei um geringfügige Beiträge in der Höhe von maximal 10% der erwähnten Pro-Kopf-Beiträge handelt,<sup>10</sup> welche den Gemeinden überdies gemäss Art. 12 AbPG ebenfalls zur Hälfte durch den Kanton zurückerstattet werden. Die vorgesehenen Beiträge der Beschwerdeführerinnen liegen damit – wie die Abrechnung 2013 zeigt – deutlich unter denjenigen der andern Gemeinden ohne lokale Spitexorganisation, nämlich – vor der Rückerstattung der Hälfte durch den Kanton – bei Fr. 15'965.69 oder Fr. 31.74 pro Einwohner in Beggingen und Fr. 54'496.– oder Fr. 31.56 pro Einwohner in Schleithelm, während in den andern Gemeinden deutlich mehr pro Einwohner bezahlt werden muss (bis Fr. 101.02 in Gächlingen und Oberhallau). Die Beiträge, welche die Beschwerdeführerinnen bezahlen müssen, sind somit sehr moderat und erscheinen auch in Anbetracht der erheblichen Aufbaukosten (Anlagevermögen von Fr. 241'527.55 und weitere Aufbaukosten von Fr. 179'500.–) als angemessen. Der Regierungsrat hat daher im angefochtenen Entscheid den vorliegenden Vertrag bezüglich der Kostenregelung zu Recht als angemessen und damit als massgebende Grundlage für die angeordnete Zusammenarbeit der Beschwerdeführerinnen mit der Spitex-Versorgungsregion Klettgau bezeichnet. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, inwiefern der Regierungsrat damit Rechtsvorschriften und Rechtsgrundsätze, namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt

<sup>10</sup> Für Beggingen 44,0% statt nur 40,5%; für Schleithelm 43,7% statt nur 40,2%.

haben sollte. Vielmehr hat er bei dieser Beurteilung jedenfalls innerhalb des ihm zustehenden Ermessens gehandelt.<sup>11</sup>

Dass sich offenbar gewisse Probleme mit der Geltendmachung der Restfinanzierungsansprüche der lokalen Spitexorganisationen ergeben, welche diese weiterhin bei den Beschwerdeführerinnen statt gemäss Art. 8 des Anschlussvertrags bei der Sitzgemeinde stellen, haben sich die Beschwerdeführerinnen bzw. deren lokale Spitexorganisationen selber zuzuschreiben. Es erscheint selbstverständlich, dass der Sitzgemeinde die für die Abrechnung und deren Überprüfung nötigen Daten geliefert werden, wie dies in der erwähnten Vertragsbestimmung vorgesehen ist und auch vom Datenschützer als grundsätzlich zulässig erklärt worden ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen besteht für diese Vertragsbestimmung eine gesetzliche Grundlage sowohl im kantonalen Recht als auch – soweit es sich um krankenkassenpflichtige Leistungen handelt – im Bundesrecht.<sup>12</sup> Angebliche Konkurrenzschutzgründe können im Übrigen nicht geltend gemacht werden, wenn die Beschwerdeführerinnen bzw. deren lokale Spitexorganisationen von entsprechenden Leistungen profitieren wollen. Ebenso wenig vermag die Behauptung, die Spitex Klettgau-Randen weise im kantonalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Spitexkosten auf, etwas an der Beurteilung der Angemessenheit der zu leistenden Beiträge zu ändern. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Spitex Klettgau-Randen im Unterschied zu andern Regionen eine Spitex-Organisation vollständig neu aufbauen musste (inkl. Schaffung eines neuen Stützpunkts; Beschaffung von Räumlichkeiten, Mobiliar, EDV etc.) und auch bisheriges Personal übernehmen musste, was in der Anfangsphase zwangsläufig höhere Kosten verursacht. An der Aufsicht der Vertragsgemeinden, zu welchen nun auch die Beschwerdeführerinnen gehören, liegt es, zukünftig für eine Angleichung an die Kostenstruktur der anderen Versorgungsregionen zu sorgen und allenfalls unnötige Werbeausgaben zu untersagen. Festzuhalten ist aber auch, dass den Behörden der Vertragsgemeinden innerhalb der bestehenden gesetzlichen Vorschriften eine nicht unerhebliche finanzielle Autonomie zukommt, welche sie entsprechend der gesetzlich vorgesehenen Zusammenarbeit gemeinsam wahrzunehmen haben.

c) aa) Hinsichtlich der Frage der *Rückwirkung des Vertragsanschlusses* bzw. der Verpflichtung zur *Bezahlung noch weiter zurückreichender Kostenbeiträge* machen die Beschwerdeführerinnen geltend, sie seien dem Anschlussvertrag vor dem 10. Dezember 2013 (Datum des angefochtenen Ent-

<sup>11</sup> Vgl. dazu Art. 36 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200).

<sup>12</sup> Vgl. Art 9 Abs. 1 AbPG und Art. 42 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10).

scheids mit aufsichtsrechtlicher Unterstellung unter den fraglichen Vertrag) nicht beigetreten und auch nicht beitriftspflichtig gewesen. Sie seien dementsprechend auch nicht zu den im Vertrag vorgesehenen Sitzungen der Vertragsgemeinden eingeladen worden und hätten daher auch kein Mitsprache- und Gestaltungsrecht gehabt. Sie hätten von den Angeboten der Sitzgemeinde nicht profitiert. Beide Gemeinden hätten ihre Spitexversorgung selber organisiert und finanziert und die entsprechenden Risiken alleine getragen. Aus diesem Grund seien bis zum Tag des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses auch keine Beiträge geschuldet. Weder im Gesetz noch in der Verordnung finde sich eine Grundlage für eine entsprechende Rückwirkung. Der Regierungsrat habe auch in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde keine rückwirkende Zahlungspflicht verfügen dürfen. Dem Kanton komme gemäss Art. 2 AbPG nur die Oberaufsicht über die Spitex-Organisationen zu. Die Aufsichtspflicht des Kantons und die daraus abgeleitete Verfügungsmacht beschränkten sich auf das reibungslose Funktionieren der im Gesetz umschriebenen Spitex-Versorgung. Die Verrechnungsprobleme seien nur deshalb entstanden, weil die Beschwerdeführerinnen ein ihnen zustehendes Rechtsmittel ergriffen hätten, und könnten nun nicht einfach auf sie abgewälzt werden. Die Vertragsgemeinden hätten das Problem im Januar 2011 anpacken müssen, als sie festgestellt hätten, dass die Beschwerdeführerinnen Beschwerde eingereicht hätten. Stattdessen hätten die erwähnten Gemeinden das Problem einfach vor sich hergeschoben und ohne gesetzliche Grundlage fiktive Einnahmen verbucht. Überdies habe es die Sitzgemeinde während zweier Jahre versäumt, Massnahmen gegen die ausserordentliche Kostensteigerung beim Leistungserbringer zu ergreifen, was nicht den Beschwerdeführerinnen angelastet werden könne. Allein die Tatsache, dass einzelne Gemeinden vorübergehend mehr belastet würden, rechtfertige das Eingreifen des Kantons nicht.

*bb)* Der Regierungsrat hält dem entgegen, hinsichtlich der Frage der Rückwirkung gingen die Beschwerdeführerinnen fehl und verkennten die konkreten Umstände. Die mit dem angefochtenen Beschluss angeordnete Spitex-Versorgungsordnung sollte bereits seit über drei Jahren in Betrieb sein; es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse an der nun vom Regierungsrat angeordneten Spitex-Zusammenarbeit in der Versorgungsregion Klettgau. Die rückwirkende Zahlungsverpflichtung für die Jahre 2011 und 2012 bezwecke eine Regelung der Kostentragung und Sorge für einen geordneten Übergang. Sie biete eine ausgewogene Lösung des Problems der finanziellen Altlasten. Gerade das in der Beschwerdebegründung dargestellte chaotische Hin und Her sowie die unüberschaubare und unsichere Ausgangslage würden mit der vorgenommenen Regelung der Kostentragung beseitigt. Die Beschwerdeführerinnen gehörten gemäss dem Obergerichtsentscheid vom 30. August 2013 seit dem 1. Januar 2011 zur Spitex-Versorgungsregion



Klettgau und seien dementsprechend verpflichtet, sich in einem angemessenen Masse an den Aufbaurkosten der neuen regionalen Infrastruktur zu beteiligen.

cc) Die Beschwerdeführerinnen sind gemäss dem rechtskräftigen Entscheid des Obergerichts vom 30. August 2013 seit dem 1. Januar 2011 aufgrund der massgebenden gesetzlichen Grundlagen<sup>13</sup> verpflichtet, an der Spitex-Organisation der Versorgungsregion Klettgau mitzuwirken. Damit sind sie auch seit diesem Zeitpunkt verpflichtet, den Aufbau und Betrieb der von dieser Versorgungsregion eingesetzten Spitex Klettgau-Randen mitzufinanzieren. Insofern liegt keine echte bzw. unzulässige Rückwirkung, sondern lediglich eine (zulässige) unechte Rückwirkung vor, wenn der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss die Höhe der Beitragsleistungen rückwirkend ab dem erwähnten Zeitpunkt festgelegt hat, zumal die Beitritts- und Mitfinanzierungspflicht damals bereits bestand.<sup>14</sup> Es stellt sich somit lediglich die Frage, in welcher Höhe die grundsätzlich ab 1. Januar 2011 geschuldeten Beiträge festzulegen sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Beitritts- und damit auch die Mitfinanzierungspflicht bis zum Entscheid des Obergerichts vom 30. August 2013 unklar bzw. umstritten war und nicht ausser Acht gelassen werden kann, dass die Beschwerdeführerinnen aufgrund der ungeklärten Rechtssituation ihre eigene lokale Spitexorganisation weitergeführt haben. Hieraus ergibt sich, dass den Beschwerdeführerinnen für die Zeit vor der Klärung der Rechtslage (30. August 2013) bzw. vor dem durch Beschluss des Regierungsrats erfolgten Anschluss an die Vertragslösung der Klettgauer Gemeinden (10. Dezember 2013) grundsätzlich tiefere Beiträge aufzuerlegen sind als für die Zeit danach.

Diese Vorgabe ist mit der vom Regierungsrat im angefochtenen Beschluss vorgenommenen Lösung bei einer Gesamtbetrachtung erfüllt. Zwar sollen die aufgrund des *Vertrags* der Klettgauer Gemeinden zu leistenden *Beiträge* bereits *ab dem 1. Januar 2013* bezahlt werden müssen, wofür unter anderem auch Gründe der Erleichterung der Abrechnung sprechen (Jahresperiode als Ausgangspunkt). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass solche Gründe nach der Rechtsprechung sogar eine mässige echte Rückwirkung eines Erlasses zulassen.<sup>15</sup> Für die *Jahre 2011 und 2012* haben die Beschwerdeführerinnen aufgrund des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses der Sitzgemeinde Beringen Fr. 27'954.– (Beggingen) bzw.

<sup>13</sup> Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 AbPG; §§ 17 ff. AbPV.

<sup>14</sup> Vgl. zur Unterscheidung von echter und unechter Rückwirkung bzw. zum grundsätzlichen Verbot einer echten Rückwirkung *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen, 2010, Rz. 329 ff., S. 71 ff.

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 331 ff., insbesondere Rz. 333, S. 72 f.

Fr. 90'133.– (Schleitheim) zu bezahlen (total Fr. 118'087.–). Hierbei handelt es sich um die Hälfte des Betrags, welchen die beiden Gemeinden in diesen beiden Jahren nach dem damals geltenden Vertrag an die Sitzgemeinde Beringen hätten bezahlen müssen und welcher von dieser vorfinanziert wurde. Die andere Hälfte hat der Kanton der Sitzgemeinde Beringen bereits entsprechend der Vorschrift von Art. 12 AbPG zurückbezahlt. Als Entgegenkommen zur Bereinigung der Altlasten bei der Spitex Klettgau-Randen ist der Regierungsrat aber bereit, diese Beiträge als beitragsberechtigten Aufwendungen i.S.v. Art. 12 Abs. 2 AbPG anzuerkennen und nächstes Jahr nochmals zu 50% rückzuvergüten, was für die beiden Gemeinden zusammen Fr. 59'043.50 Rückerstattung ergibt.

Überdies ist der Kanton aufgrund des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses bereit, die von den Beschwerdeführerinnen an ihre örtlichen Spitex-Vereine ausbezahlten Beiträge ebenfalls vollumfänglich als beitragsberechtigten Aufwendungen i.S.v. Art. 12 Abs. 2 AbPG anzuerkennen, obwohl rund 50% dieser Beiträge auf an sich nicht subventionsberechtigten Haushaltshilfeleistungen fallen, was einen weiteren Rückerstattungsbetrag von rund Fr. 60'000.– ergibt. Zwar wurde dieses Zugeständnis ursprünglich nur für den Fall einer einvernehmlichen Lösung gemacht, doch hat der Regierungsrat diese Regelung im vorliegend angefochtenen aufsichtsrechtlichen Beschluss ohne Vorbehalt übernommen, was der Leiter des kantonalen Gesundheitsamts ausdrücklich bestätigt hat und wovon somit auszugehen ist. Insgesamt (nach Einbezug der Rückerstattungsbeiträge des Kantons) ergibt sich durch diese finanzielle Regelung der Beteiligung der Beschwerdeführerinnen an der Spitex-Versorgungsregion Klettgau, welcher sie seit dem 1. Januar 2011 angehören, für die Jahre 2011 und 2012 somit ein Beitrag von plus/minus Null. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerinnen für ihre lokalen Spitexorganisationen bereits aufgrund von § 29b AbPV Anspruch auf eine kantonale Subvention geltend machen können, soweit es sich um ambulante Pflegeleistungen gemäss Art. 7 KLV<sup>16</sup> (nicht um blossen Haushaltshilfeleistungen) handelt, was einem Betrag von rund Fr. 30'000.– entspricht. Das Entgegenkommen gemäss angefochtenem Regierungsratsbeschluss beträgt somit im Ergebnis nur rund Fr. 30'000.–, weshalb für die Beschwerdeführerinnen als Beteiligung an den Kosten der Versorgungsregion für die Jahre 2011 und 2012 effektiv ein Restbetrag von rund Fr. 30'000.– verbleibt.

Gemeinsame Leistungen von total maximal Fr. 30'000.– für die Jahre 2011 und 2012 sowie ein Einsetzen der vertraglichen Leistungen erst ab 1. Januar 2013 bilden insgesamt – auch wenn man die anfänglich unklare

<sup>16</sup> Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV, SR 832.112.31).

Rechtssituation berücksichtigt – eine minimale, nicht unverhältnismässige Beteiligung der Beschwerdeführerinnen an den Aufbau- und Betriebskosten der Spitex Klettgau-Randen, an welcher sie aufgrund der gesetzlichen Vorschriften seit dem 1. Januar 2011 mitzuwirken haben. Insgesamt liegt damit auch eine genügende Abstufung gegenüber den ordentlichen Beiträgen vor, wie sie aufgrund des Anschlusses an den Klettgauer Gemeindevertrag nun zu bezahlen sind. Auch diesbezüglich ist jedenfalls nicht ersichtlich, inwiefern der Regierungsrat durch die entsprechende Festsetzung der von den Beschwerdeführerinnen zu bezahlenden Beiträge Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätze bzw. das ihm bei der aufsichtsrechtlichen Festlegung dieser Beiträge zustehende Ermessen überschritten haben sollte.

*d) Zusammenfassend* ergibt sich, dass die Beiträge, welche die Beschwerdeführerinnen ab 1. Januar 2013 an die Sitzgemeinde Beringen zu bezahlen haben, sowie die Leistungen, welche ihnen für die Jahre 2011 und 2012 auferlegt wurde, nicht zu beanstanden sind und der Regierungsrat somit berechtigt war, den Anschluss der Beschwerdeführerinnen an die Vertragslösung der Klettgauer Gemeinden mit den entsprechenden finanziellen Beitragspflichten aufsichtsrechtlich anzuordnen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.