



**Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 26. November 2014 (810 13 394)

Verfassungsrecht / Verfahrensgarantien

**Anfechtbarkeit eines Landratsbeschlusses betreffend Verpflichtungskredit; Beschwerde-
legitimation**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Markus Clausen, Claude Jeanneret, Edgar Schürmann,
Gerichtsschreiber Martin Michel

Parteien A.____, B.____, C.____, D.____, Beschwerdeführer
alle vertreten durch Dr. Christoph Meyer, Advokat, LL.M.

gegen

Landrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Basel-
Landschaft

Beigeladene **Kantonsspital Baselland**

Betreff Aufhebung des stationären Angebots Gynäkologie / Geburtshilfe am
Spitalstandort Laufen (Landratsbeschluss vom 11. Dezember 2013)

A. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft legte dem Landrat am 15. Oktober 2013 den "Verpflichtungskredit Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland für die Jahre 2014 bis 2016" (Vorlage 2013/355) vor und beantragte folgende Beschlüsse zu fällen:

1. Für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland werden für das Jahr 2014 Ausgaben von pauschal CHF 14.9 Mio. bewilligt.
2. Für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland werden für die Jahre 2015 und 2016 jährliche Ausgaben von pauschal CHF 13.5 Mio. bewilligt.

In der Begründung des Antrags führte der Regierungsrat insbesondere aus, das Kantonsspital Baselland (KSBL) habe ursprünglich für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen gerundet 15.4 Mio. (ohne Gynäkologie und Geburtshilfe am Standort Laufen) bzw. Fr. 16.8 Mio. (mit Gynäkologie und Geburtshilfe am Standort Laufen) beantragt. Im Rahmen der Verhandlungen zwischen dem Verwaltungsrat des KSBL und dem Vorsteher der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) sei vereinbart worden, dass das KSBL für die Jahre 2014 bis 2016 einen fixen jährlichen Betrag (Pauschale) von Fr. 13.5 Mio. für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erhalten solle. Im Jahr 2014 falle dieser Betrag aufgrund der Aufrechterhaltung der Gynäkologie und Geburtshilfe am Standort Laufen einmalig um Fr. 1.4 Mio. höher aus. Die Reduktion gegenüber dem Antrag des KSBL würde einerseits durch die Aufhebung der Gynäkologie und Geburtshilfe am Standort Laufen sowie andererseits durch Effizienzsteigerungen ermöglicht, welche durch die nun gewählte Pauschalbetragslösung erleichtert würden.

B. Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission des Landrats (VGK) diskutierte die Vorlage in ihrer Sitzung vom 25. Oktober 2013 und entschied, dass sie klar hinter dem Entscheid des KSBL stehe, Gynäkologie und Geburtshilfe am Standort Laufen auf Ende 2014 zu schliessen und dem Landrat den Antrag stelle, dies explizit mit der Zustimmung zum Verpflichtungskredit festzuhalten (Bericht der VGK vom 12. November 2013, Vorlage 2013/355, S. 2). Demgemäss beantragte die VGK dem Landrat mit 8 zu 1 Stimmen, den Landratsbeschluss Ziffer 1 (Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen für das Jahr 2014 mit pauschal Fr. 14.9 Mio.) zu bewilligen. Zusätzlich beantragte die VGK einstimmig, die wie folgt abgeänderte Ziffer 2 des Landratsbeschlusses zu genehmigen: "Für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland werden für die Jahre 2015 und 2016 jährliche Ausgaben von pauschal CHF 13.5 Mio. bewilligt, verbunden mit der Aufhebung des stationären Angebots Gynäkologie/Geburtshilfe am Spitalstandort Laufen per 31.12.2014."

C. Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft diskutierte die Vorlage 2013/355 an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2013. Im Rahmen der Beratung des Geschäfts stellte Rolf Richterich folgenden Streichungsantrag: "Für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland werden für die Jahre 2015 und 2016 jährliche Ausgaben von pauschal CHF 13,5 Mio. bewilligt, ~~verbunden mit der Aufhebung des stationären~~

~~Angebots Gynäkologie/Geburtshilfe am Spitalstandort Laufen per 31.12.2014.~~" Der Landrat lehnte diesen Streichungsantrag mit 69 zu 13 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab. Ebenso lehnte der Landrat in der Folge einen Antrag von Rolf Richterich für eine neue Ziff. 3 ab, womit der Regierungsrat aufgefordert werden sollte, bis Mitte 2014 eine separate Vorlage vorzulegen, die das zukünftige Angebot am Spital Laufen unter Würdigung des Laufentalvertrags festlegt. Ein Rückkommensantrag wurde in der Folge nicht gestellt. Im Rahmen der Beschlussfassung folgte der Landrat den Anträgen der VGK und genehmigte mit 68 zu 4 Stimmen bei 13 Enthaltungen den Verpflichtungskredit wie folgt (Protokoll des Landrats vom 11. Dezember 2013):

1. Für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland werden für das Jahr 2014 Ausgaben von pauschal CHF 14.9 Mio. bewilligt.
2. Für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland werden für die Jahre 2015 und 2016 jährliche Ausgaben von pauschal CHF 13.5 Mio. bewilligt, verbunden mit der Aufhebung des stationären Angebots Gynäkologie / Geburtshilfe am Spitalstandort Laufen per 31.12.2014.

Dieser Landratsbeschluss wurde im Amtsblatt Nr. 51 vom 19. Dezember 2013 (ohne Rechtsmittelbelehrung) publiziert.

D. Dagegen erhoben A.____, B.____, C.____ und D.____ (Beschwerdeführer) am 23. Dezember 2013 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde mit den Anträgen, der Landratsentscheid über die Aufhebung des stationären Angebots Gynäkologie/Geburtshilfe am Spitalstandort Laufen per 31.12.2014 sei aufzuheben; der Kanton Basel-Landschaft sei aufzufordern, die personellen und finanziellen Mittel bereitzustellen, um die vertraglich festgeschriebenen Leistungen gemäss § 45 des Laufentalvertrags (LV) dauernd gewährleisten zu können; unter o/e Kostenfolge.

E. Gleichentags erhoben die Beschwerdeführer gegen den Landratsbeschluss auch eine Beschwerde an den Bundesrat mit den gleichen Anträgen. Darin machten sie insbesondere geltend, für die Erledigung von Streitigkeiten zwischen dem Bezirk Laufen und dem Kanton Basel-Landschaft müssten die heutigen Organe des Bundes zuständig sein, mit dessen Zustimmung der LV zustande gekommen sei. Mit Schreiben vom 3. Januar 2014 teilte das Bundesamt für Justiz mit, dass die Aufhebung oder Weiterführung von Spitälern nicht Gegenstand einer Beschwerde an den Bundesrat sein könne.

F. Das KSBL beantragte in seiner Vernehmlassung vom 8. Mai 2014, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

G. Der Landrat, vertreten durch den Rechtsdienst des Regierungsrats, beantragte in seiner Vernehmlassung vom 12. Mai 2014, die Beschwerde sei unter o/e-Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

H. Mit Replik vom 4. August 2014 und Dupliken vom 3. September 2014 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

I. Mit Verfügung vom 8. September 2014 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung im Rahmen einer öffentlichen Urteilsberatung überwiesen.

J. Am 3. Oktober 2014 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer seine Honorarnote ein.

K. Die Beschwerdeführer ersuchten am 22. Oktober 2014 um Erlass superprovisorischer vorsorglicher Massnahmen. Diesen Antrag wies das Kantonsgericht am 24. Oktober 2014 ab und bot den weiteren Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, zum Antrag auf Erlass vorsorglicher Massnahmen Stellung zu nehmen.

L. Mit Eingaben vom 31. Oktober 2014 beantragten das KSBL und der Landrat, das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen vollumfänglich abzuweisen.

M. Am 7. November 2014 wies das Kantonsgericht auch das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung:**

1.1. Das Kantonsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen und untersucht von Amtes wegen, ob und inwiefern auf eine Beschwerde eingetreten werden kann, d.h. es prüft, ob die formellen Voraussetzungen (die sogenannten "Sachurteilsvoraussetzungen") erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [VPO] vom 16. Dezember 1993). Der Zugang zum Gericht besteht grundsätzlich nur im Rahmen der geltenden Prozessordnung, d.h. im Rahmen der Bestimmungen der VPO. Die VPO sieht im Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts verschiedene Rechtsmittel (Beschwerde gegen Erlasse, Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte, Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Klage bei Kompetenzstreitigkeiten, verwaltungsgerichtliche Beschwerde und verwaltungsgerichtliche Klage) mit unterschiedlichen Sachurteilsvoraussetzungen vor.

1.2. Die Beschwerdeführer berufen sich auf § 32 VPO, wonach das Kantonsgericht zur Beurteilung von Beschwerden gegen Landratsbeschlüsse zuständig sei. Sie erheben damit ausschliesslich eine Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, deren Sachurteilsvoraussetzungen in den §§ 32 - 36 VPO gesetzlich definiert sind.

1.3. Gemäss § 32 Abs. 1 VPO ist die Beschwerde an das Kantonsgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats, letztinstanzliche Entscheide der Direktionen sowie Beschlüsse des Landrats, sofern dem Verfassungsgericht (dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) die Zuständigkeit nicht durch dieses Gesetz, durch andere Gesetze oder durch die Verfassung entzogen ist. § 32 Abs. 5 VPO enthält einen Ausnahmekatalog, der ausführt, in welchen Fällen die

Beschwerde an das Kantonsgericht nicht zulässig ist. Danach ist die Beschwerde unzulässig gegen Beschlüsse des Landrats über Begnadigung und Amnestie (lit. a), Beschlüsse des Landrats über den jährlichen Voranschlag (lit. c), Beschlüsse des Landrats über Planungen (lit. d), Urteile der Gerichte in Zivil- und Strafsachen (lit. e), Entscheide der Aufsichtsbehörde über Schuldbetreibung und Konkurs (lit. f), Entscheide der Beschwerdeinstanz im Sinne von Artikel 20 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (lit. g) sowie Nutzungspläne des Kantons und der Gemeinden (lit. h).

2.1. Damit ist zunächst zu klären, was für einen Beschluss der Landrat gefällt hat. Insbesondere stellt sich die Frage, ob es sich um einen Beschluss des Landrats über die Aufhebung des stationären Angebots Gynäkologie/Geburtshilfe am Standort Laufen handelt oder ob der Landrat lediglich einen Verpflichtungskredit für gemeinwirtschaftliche und besondere Leistungen gesprochen hat.

2.2. Das KSBL bringt diesbezüglich vor, der Schliessungsentscheid liege nicht in der Kompetenz des Landrats, sondern in derjenigen des KSBL. Die überwiegende Mehrheit des Landrats habe die Beschlussfassung nicht als Entscheid des Landrats über die Schliessung der Abteilung in Laufen, sondern als Zustimmung zum strategischen unternehmerischen Plan des KSBL verstanden. Ein eigenständiger Schliessungsentscheid des Landrats würde zwingend voraussetzen, dass dem Landrat überhaupt die Kompetenz zukomme, über die Schliessung einer Abteilung an einem Standort des KSBL befinden zu können. Gerade dies sei aber nicht der Fall, wie ein Blick auf die gesetzliche Kompetenzordnung zeige. Die Schliessung einer Spitalabteilung an einem Standort sei ein unternehmerischer Entscheid, der grundsätzlich zur unternehmerischen Freiheit des KSBL gemäss dem Spitalgesetz vom 17. November 2011 gehöre. Sie falle damit in dessen alleinige Kompetenz. Weder das Spitalgesetz selber noch andere Erlasse des Kantons sähen – soweit erkennbar – die Zuweisung dieser Kompetenz an eine andere Instanz als das KSBL vor. Auch der Landrat – vertreten durch den Rechtsdienst des Regierungsrats – anerkennt in seiner Vernehmlassung, dass er nicht über die Schliessung der beiden Abteilungen entschieden habe, sondern nur über einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen. Sein Beschluss im Zusammenhang mit der Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des KSBL sei grundsätzlich ein taugliches Anfechtungsobjekt im Sinne von § 32 Abs.1 VPO. Die personellen und finanziellen Mittel, die erforderlich wären, um die in § 45 Abs. 2 LV angesprochenen Leistungen "dauerhaft" zu gewährleisten, hätten indessen mit dem Landratsbeschluss nichts zu tun, weshalb auf das zweite Rechtsbegehren nicht eingetreten werden könne. Im Gegensatz zum früheren Spitalgesetz – damals habe noch der Landrat festgelegt, an welchen Standorten welche Abteilungen betrieben wurden – sei es nun nicht mehr an ihm, darüber zu entscheiden, welche Abteilungen an den jeweiligen Standorten des KSBL betrieben würden. Mangels eines entsprechenden Beschlusses sei das erste Rechtsbegehren der Beschwerdeführer bereits aus diesem Grund abzuweisen, sofern überhaupt darauf eingetreten werden könne (Vernehmlassung vom 14. Mai 2014, Ziff. 5).

2.4. Die Beschwerdeführer wenden in der Replik zusammengefasst dagegen ein, es könne keine Rede davon sein, dass die Schliessung der vorliegenden Abteilungen in die alleinige Kompetenz des KSBL falle. Vielmehr könne der Kanton gestützt auf § 10 Abs. 1 Spitalgesetz in die unternehmerische Freiheit des KSBL eingreifen. Weiter schliesse die VGD mit den auf der Spitalliste aufgeführten Spitälern und Geburtshäusern Leistungsvereinbarungen ab, worin die im Auftrag des Kantons zu übernehmenden gemeinwirtschaftlichen und anderen besonderen Leistungen geregelt würden (§ 7 Spitalgesetz). Über die Kredite für die betreffenden Leistungen und damit letztlich über deren Schicksal habe gestützt auf § 19 Abs. 2 lit. c Spitalgesetz der Landrat zu entscheiden. Die Kompetenz des Landrats über die Kredite zu entscheiden, sei Ausfluss der Finanzgewalt des Landrats und stelle eine eigentliche Regierungsfunktion dar. Den Verpflichtungskredit spreche der Landrat mit Bezug auf die Vorlage des Regierungsrats, welche den Verwendungszweck ausführlich umschreibe. Der Landrat habe mit seinem Verpflichtungskredit nicht lediglich "die finanziellen Konsequenzen" aus dem Schliessungsbeschluss gezogen; wobei anzumerken sei, dass bis anhin ohnehin nie jemand einen solchen getroffen haben wolle. Der Verpflichtungskredit stelle auch nicht einfach eine zustimmende Kenntnisnahme dar. Vielmehr habe der Landrat im Rahmen seiner Regierungsfunktion über die finanzielle Seite der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen entschieden. Indem der Landrat der Vorlage explizit gefolgt sei und seine Kreditreduktion für die Jahre 2015 und 2016 ausdrücklich mit der vorliegend in Frage stehenden Angebotsreduktion am Standort Laufen verbunden habe, habe er einen inhaltlichen Entscheid zum Spitalangebot gefällt. Die Aufrechterhaltung des stationären Angebots der Geburtshilfe und Gynäkologie in Laufen sei nur über die Aufhebung des betreffenden Kürzungs- und Aufhebungsbeschluss des Landrats zu erreichen, denn ohne die entsprechenden Mittel sei das KSBL weder berechtigt noch verpflichtet, gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen. Der Landratsbeschluss als Anfechtungsobjekt stehe damit ausser Frage (Replik vom 4. August 2014, S. 4 ff.).

2.5. Mit Duplik vom 3. September 2014 bringt das KSBL ergänzend vor, der Kanton habe keine Befugnis, einzelne Abteilungen oder Kliniken des KSBL zu schliessen. Insbesondere beinhalte ein vom Regierungsrat erteilter Leistungsauftrag keine Aussage darüber, an welchem Standort ein Spital bestimmte medizinische Leistungen zu erbringen habe. Eine solche Verpflichtung sei aber im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem betreffenden Listenspital möglich. Mit Hilfe der Leistungsvereinbarung könne die kantonale Exekutive mit dem Spital vereinbaren, im Auftrag des Kantons andere besondere Leistungen unter Abgeltung der Kosten durch den Kanton zu übernehmen. Komme keine Einigung zustande, könne die VGD das Spital mittels Verfügung dazu verpflichten (§ 7 Abs. 3 Spitalgesetz). So komme der VGD bzw. dem Regierungsrat – nicht aber dem Landrat – gestützt auf das Spitalgesetz die Kompetenz zu, das KSBL allenfalls zum Weiterbetrieb der Abteilungen im Sinne einer "anderen besonderen Leistung" zu verpflichten. Dies sei aber keine Kompetenz der Exekutive, aus eigenem Entscheid diese Abteilungen zu schliessen. Verzichte die Exekutive darauf, das KSBL zum Weiterbetrieb der beiden Abteilungen zu verpflichten oder stimme der Landrat dem Kredit nicht zu, so bedeute dies nicht automatisch, dass das KSBL die betroffenen Abteilungen schliessen müsse. Es bedeute nur, dass die Exekutive auf die Verpflichtung des KSBL zum Weiterbetrieb der Abteilungen verzichte und dafür die notwendigen finanziellen Mittel nicht mehr zur Verfügung stelle. Das KSBL könne die Abteilungen aber aus eigener Kompetenz (§ 10 Spitalgesetz) im Rahmen

seines Betriebskonzepts "Frauenklinik KSBL" weiterbetreiben, wenn es dies für aussichtsreich erachte. Demnach stehe es – solange die Exekutive auf eine Verpflichtung zum Weiterbetrieb der Abteilungen verzichte – einzig und alleine in der Kompetenz des KSBL zu entscheiden, ob die beiden Abteilungen geschlossen würden oder nicht. Dies sei gerade die unternehmerische Freiheit des KSBL, welche es nach der Fusion durch das neue Spitalgesetz erhalten habe.

3.1. In der Volksabstimmung vom 11. März 2012 haben die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft das Spitalgesetz vom 17. November 2011 mit 64.32 Prozent Ja-Stimmen angenommen, welches rückwirkend per 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt wurde. Zuvor hatte der Landrat dem Regierungsrat in seiner Sitzung vom 14. Oktober 2010 den Auftrag erteilt, eine Vorlage für die Verselbständigung der Spitäler und der Kantonalen Psychiatrischen Dienste als öffentlich-rechtliche Anstalten zu unterbreiten (Beschluss des Landrats vom 14. Oktober 2010; Vorlage 2010/228). Der Regierungsrat übergab dem Landrat am 12. Juli 2011 die entsprechende Vorlage (Vorlage Nr. 2011/223) mit den erforderlichen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen. Die VGK sowie die Finanzkommission haben das Geschäft in mehreren Sitzungen beraten, dazu Stellung genommen und mehrheitlich befürwortet. Das Parlament hat die Vorlage am 3. und am 17. November 2011 behandelt und in der Schlussabstimmung mit 41 zu 37 Stimmen – bei 4 Enthaltungen – verabschiedet. Weil dieser Beschluss die Zustimmung von weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder erhalten hatte, kam es in der Folge zur erwähnten Volksabstimmung vom 11. März 2012 (vgl. § 30 lit. b der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV] vom 17. Mai 1984).

3.2. Die Totalrevision des Spitalgesetzes brachte tiefgreifende Änderungen mit sich. Zum einen wurden die bislang vom Kanton geführten Kantonsspitäler Liestal, Bruderholz und Laufen in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Namen "Kantonsspital Baselland" mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Liestal zusammengefasst (§ 8 Abs. 1 Spitalgesetz). Folglich existiert das frühere "Kantonsspital Laufen" seit dem 1. Januar 2012 rechtlich nicht mehr. Zum anderen bestimmt § 10 Abs. 1 Spitalgesetz, dass die Unternehmen (und damit auch das KSBL) in ihrer unternehmerischen Tätigkeit frei sind, soweit damit die Bestimmungen des Spitalgesetzes, insbesondere die Erfüllung der Aufgaben gemäss § 9 Abs. 1 und 2 Spitalgesetz (Erfüllung der in der Spitalliste zugewiesenen Leistungsaufträge und der gemeinwirtschaftlichen und anderen besonderen Leistungen aufgrund einer entsprechenden Auftragserteilung) nicht beeinträchtigt werden. Den Gesetzesmaterialien ist diesbezüglich zu entnehmen, dass das KSBL den Leistungsauftrag derart auf die Standorte zu verteilen hat, dass die Versorgung der Bevölkerung mit allen Leistungen der Akutsomatik in allen Regionen des Kantons medizinisch und wirtschaftlich optimal sichergestellt wird, wobei sich aufgrund von Synergiepotentialen im Laufe der Zeit Veränderungen der Verteilung der medizinischen Leistungsbereiche ergeben können (Vorlage an den Landrat vom 12. Juli 2011, 2011/223, S. 25). Dementsprechend mussten auch die bisherigen Kompetenzen des Landrats angepasst werden. Der Landrat übt die Oberaufsicht über die Unternehmen aus (§ 19 Abs. 1 Spitalgesetz). Er beschliesst nach § 19 Abs. 2 Spitalgesetz Änderungen im Grundkapital (lit. a), die Betriebsstandorte (lit. b), die Kredite für gemeinwirtschaftliche Leistungen (lit. c) und die Kredite für andere besondere Leistungen (lit. d). Darüber hinaus genehmigt er die Jahresrechnung (§ 19 Abs. 3 Spitalgesetz). Schon aus dem klaren Wortlaut von § 19 Abs. 2 lit. b Spitalgesetz erhellt, dass der Landrat – wie das KSBL zutreffend

ausgeführt hat (Vernehmlassung vom 8. Mai 2014, S. 4; Duplik vom 3. September 2014; S. 3) – einzig über die Betriebsstandorte und nicht (mehr) über den Betrieb einzelner Abteilungen an den jeweiligen Betriebsstandorten beschliessen kann. Auch den Erläuterungen zur Aufhebung des Spitaldekrets ist zu entnehmen, dass sich die bisherige Regelung, wonach der Landrat im Dekret die innerbetriebliche Gliederung der Spitalbetriebe und der Kantonalen Psychiatrischen Dienste beschliessen konnte, mit der Verselbständigung der Betriebe erübrigt habe und dass sie auch nicht mehr konform mit den neuen Regeln der Spitalfinanzierung wäre (Vorlage an den Landrat vom 12. Juli 2011, 2011/223, S. 69). Dazu kommt, dass der Regierungsrat dem Landrat mit der Vorlage 2013/355 keine Vorlage über eine Änderung eines Betriebsstandortes vorgelegt hat, sondern einzig eine Vorlage über einen Verpflichtungskredit. Daraus ergibt sich, dass der Landrat – wie er im Rechtsmittelverfahren zu Recht nun selbst anerkennt – mit seinem Beschluss vom 11. Dezember 2013 keinen Beschluss über die Aufhebung des stationären Angebots Gynäkologie/Geburtshilfe am Standort Laufen gefällt hat (und auch keinen derartigen, rechtswirksamen Entscheid hätte fällen können). Vielmehr handelte es sich beim – im Rahmen der parlamentarischen Behandlung hinzugefügten Teilsatz – um eine reine politische Willens- äusserung der Mehrheit des Parlaments. Beschlossen hat der Landrat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2013 somit ausschliesslich einen Kredit gemäss § 19 Abs. 2 lit. c und d Spital- gesetz.

4.1. Damit bleibt zu klären, ob es sich beim umstrittenen Verpflichtungskreditbeschluss des Landrats um einen nach § 32 Abs. 1 VPO anfechtbaren Beschluss oder um einen unter den Ausnahmekatalog von § 32 Abs. 5 VPO fallenden Beschluss – und insbesondere um einen Beschluss über den jährlichen Voranschlag gemäss § 32 Abs. 5 lit. c VPO – handelt.

4.2. Der Landrat ist die gesetzgebende Behörde des Kantons und übt die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen (§ 61 Abs. 1 KV). Zudem genehmigt der Landrat die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere das Regierungsprogramm und den Finanzplan, und er erlässt die kantonalen Richtpläne (§ 65 Abs. 1 KV "Planung"). § 66 KV ("Finanzbeschlüsse") weist dem Landrat zudem eine Finanzkompetenz zu. Danach beschliesst der Landrat unter Vorbehalt des Volkes (vgl. dazu § 31 Abs. 1 lit. b KV "Fakultative Abstimmung") über neue Ausgaben (lit. a). Er setzt zudem im Rahmen des Finanzplanes den jährlichen Voranschlag fest (§ 66 lit. b KV) und nimmt die Staatsrechnung ab (§ 66 lit. c KV).

4.3. Der Landrat genehmigte am 11. Dezember 2013 den hier umstrittenen Verpflichtungskredit. Dem klassischen Begriff "Verpflichtungskredit" kommt heute in den verschiedenen Kantonen eine sehr unterschiedliche Bedeutung zu. In Zürich ist der Verpflichtungskredit die Ausgabenbewilligung des Kantonsrates, in Bern ein Synonym für die Ausgabenbewilligung. In Luzern heisst der Verpflichtungskredit des Grossen Rates Sonderkredit, in vielen Kantonen ist er immer noch primär ein Kredit mit mehrjähriger Budgetbindung (vgl. dazu URS BOLZ/BEAT BLASER, Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone, in LeGes 2014/2, S. 176). Im Kanton Basel-Landschaft legt § 26 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 18. Juni 1987 fest, was unter einem Verpflichtungskredit zu verstehen ist. Gemäss § 26 Abs. 1 FHG ist beim Landrat ein Verpflichtungskredit einzuholen, wenn für Investitionen Verpflichtungen eingegangen

werden sollen, die Ausgaben über das Jahr des Voranschlags hinaus zur Folge haben. Ausserdem sind Verpflichtungskredite einzuholen für wiederkehrende Ausgaben, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen (§ 26 Abs. 2 FHG). Nach § 26 Abs. 3 FHG sind die jährlichen Fälligkeiten (Jahresquoten) im Voranschlag brutto einzustellen. Aus dieser gesetzlichen Regelung ergibt sich, dass im Kanton Basel-Landschaft der kantonale Verpflichtungskredit ein Kredit mit mehrjähriger Budgetbindung ist. Der Grund für die Einholung des Verpflichtungskredits liegt darin, dass im Zeitpunkt des Beschlusses des Landrats nicht bloss die den nächsten Voranschlag betreffende Ausgabe, sondern bereits über weitere – die kommenden Voranschläge betreffende – Ausgaben entschieden werden soll, welche dann in den kommenden Jahren – dem früheren Beschluss entsprechend – Teil des Voranschlags werden. Hier hat der Landrat nicht bloss die Ausgaben für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland für das Jahr 2014, sondern auch bereits diejenigen für das Jahr 2015 und 2016 beschlossen. Demgemäss waren bzw. sind die einzelnen jährlichen Fälligkeiten (Jahresquoten) in den jeweiligen Voranschlägen entsprechend einzustellen. Der Voranschlag 2014 (als "Jahresplanung 2014 [Budget]" bezeichnet, vgl. Vorlage vom 17. September 2013, 2013/250) beinhaltete demgemäss für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des KSBL die beschlossene Jahresquote von Fr. 14.9 Mio. und der Voranschlag 2015 die Jahresquote von Fr. 13.5 Mio. (Vorlage Jahresplanung 2015 [Budget] vom 16. September 2014, 2014/250, S. 89 "Transferaufwand" und S. 92 "Verpflichtungskredite"). Der umstrittene Verpflichtungskredit stellt damit – inhaltlich betrachtet – nichts anderes als einen Beschluss über den Voranschlag (bzw. über mehrere Voranschläge) dar.

4.4. Aus den Materialien zur VPO ergibt sich, dass die Landratsbeschlüsse über den Voranschlag von der Verfassungsgerichtsbarkeit ausgenommen wurden, weil das Budget nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nur eine interne Anordnung des Parlaments an die Regierung ohne Aussenwirkung darstellt (Vorlage an den Landrat vom 4. Juni 1991 betreffend Erlass eines Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung, 91/124, S. 42). Daran hat sich auch mit dem Inkrafttreten der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Rechtsweggarantie nichts geändert. Im Rahmen der entsprechenden Teilrevision der VPO betreffend Umsetzung dieser Garantie wurde etwa neu die gerichtliche Beurteilung von Nichterteilungen des Kantonsbürgerrechts eingeführt, indem lit. b des Ausnahmekatalogs von § 32 Abs. 5 VPO aufgehoben wurde. In den Bemerkungen zu den anderen gesetzlichen Ausnahmen gemäss § 32 Absatz 5 VPO, die weiterhin belassen werden konnten, führte der Regierungsrat zu § 32 Absatz 5 lit. c und d VPO (Jährlicher Voranschlag und Planungsbeschlüsse) erneut ausdrücklich aus, dass sowohl der jährliche Voranschlag als auch Planungsbeschlüsse nicht die Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes erfüllen, weil der Voranschlag nach der Bundesgerichtspraxis nur eine interne Anordnung des Parlamentes an die Regierung ohne Aussenwirkung darstellt. Planungsbeschlüsse (beispielsweise Richtpläne) haben demnach nur behördenverbindliche Wirkung, das heisst sie regeln keine Rechte und Pflichten von Privaten. Sowohl bei den Budget- als auch bei den Planungsbeschlüssen handelt es sich zudem auch um politische Entscheide des Landrates (Vorlage an den Landrat vom 19. Juni 2007 betreffend Teilrevision der VPO, 2007/153, S. 27). Demgemäss hat der kantonale Gesetzgeber bewusst die gerichtliche Überprüfung von kantonalen Budgetbeschlüssen durch ein kantonales Gericht ausgeschlossen. Auch andere Kantone schliessen im Übrigen eine Überprüfungsmöglichkeit

derartiger Beschlüsse des (kantonalen) Parlaments durch das Verwaltungsgericht aus. Im Kanton Bern ist das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beispielsweise nicht anwendbar, wenn parlamentarische Verfahren nicht zu Verfügungen im Rechtssinne führen, was insbesondere der Fall ist bei Beschlüssen über den Voranschlag, die Rechnung, die Steueranlage, Ausgaben und parlamentarische Vorstösse (THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 2 N 6). Das Kantonsgericht ist somit für die Behandlung der Beschwerde gegen den Verpflichtungskredit (bzw. Budgetbeschluss) des Landrats nicht zuständig. Demgemäss kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

5.1. Im Übrigen hätte – selbst wenn zu Gunsten der Beschwerdeführer davon ausgegangen worden wäre, es läge mit dem Landratsbeschluss ein taugliches Anfechtungsobjekt vor – aus einem weiteren Grund nicht auf die Beschwerde der Beschwerdeführer eingetreten werden können.

5.2. Gemäss § 33 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. Zudem ist jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist, zur Beschwerde befugt (§ 33 lit. b VPO). Um die Popularbeschwerde auszuschliessen, steht die Beschwerdelegitimation nur solchen Personen zu, die von der Streitsache unmittelbar betroffen sind und dadurch ein ausreichendes Interesse an der gerichtlichen Abklärung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung besitzen. Ein generelles Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung, wie es grundsätzlich von jedermann in Anspruch genommen werden kann, reicht deshalb für die Begründung der Legitimation nicht aus. Die Beschwerdeführer sind durch den angefochtenen Kreditbeschluss nicht intensiver und unmittelbarer betroffen als irgendwelche andere Personen und vermögen kein besonderes Interesse an der gerichtlichen Überprüfung der Verfassungsmässigkeit dieses Beschlusses darzutun. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführer Einwohner des Laufentals sind und dass am Standort Laufen die angebotenen Leistungen durch das KSBL angepasst werden sollen, begründet in Bezug auf den gesprochenen Verpflichtungskredit des Landrats keine legitimationsbegründende Betroffenheit. Unter dem Gesichtspunkt der individuellen, unmittelbaren Betroffenheit ist deshalb die Legitimation der Beschwerdeführer zu verneinen. Mit der Verfassungsgerichtsbarkeit gemäss § 86 KV sollen Regierung und Parlament nicht einer generellen und umfassenden Rechtskontrolle unterworfen werden. Das Verfassungsgericht kann einen Hoheitsakt nur aufheben, sofern dieser ein verfassungsmässiges Recht, insbesondere ein Grundrecht oder ein Volksrecht, verletzt. Ein Grundrecht wiederum kann nur verletzt sein, sofern ein Grundrechtsträger (d.h. eine natürliche oder allenfalls eine juristische Person) vorhanden ist, die durch den angefochtenen Hoheitsakt direkt und unmittelbar betroffen ist, was hier – wie erwähnt – nicht der Fall ist (so bereits Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 14. April 1993, E. 2 = Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1993, S. 15 f., zum insoweit inhaltlich übereinstimmenden (alten) Gesetz über die Rechtspflege in Verwaltungs- und Sozialversicherungssachen vom 22. Juni 1959 [aVRG]).

6. Das Kantonsgericht kann demzufolge nicht auf die Beschwerde eintreten, weil es sich beim Anfechtungsobjekt um einen unter § 32 Abs. 5 lit. c VPO fallenden Beschluss über den Voranschlag handelt, gegen den eine Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte unzulässig ist, und die Beschwerdeführer darüber hinaus zur Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Recht nicht legitimiert sind.

7. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- den Beschwerdeführenden aufzuerlegen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- werden den Beschwerdeführern in solidarischer Haftung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber

Dieses Urteil ist im Zeitpunkt der Publikation noch nicht rechtskräftig.