



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 12. Januar 2022 (810 20 285)

Verfassungsrecht / Verfahrensgarantien

**Dekret über die Betriebsstandorte des Kantonsspitals Baselland / Aufhebung des Be-
triebsstandorts Laufen**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Daniel Ivanov,
Hans Furer, Daniel Häring, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiber
Marius Wehren

Beteiligte **A.**____ und **B.**____, Beschwerdeführer

 C.____, Beschwerdeführerin

 D.____, Beschwerdeführerin

 E.____, Beschwerdeführer

 F.____, Beschwerdeführer

 G.____, Beschwerdeführer

 H.____, Beschwerdeführer

 I.____, Beschwerdeführer

 J.____, Beschwerdeführer

 K.____, Beschwerdeführer

alle vertreten durch Dr. Christoph Meyer und/oder Dr. David Dussy,
Advokaten

gegen

Landrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

Kantonsspital Baselland, 4410 Liestal, Beigeladener

Betreff Dekret über die Betriebsstandorte des Kantonsspitals Baselland (KSBL) vom 19. November 2020

A. Am 19. November 2020 fasste der Landrat des Kantons Basel-Landschaft folgenden Beschluss (Nr. 629) zur Vorlage betreffend Dekret über die Betriebsstandorte des Kantonsspitals Baselland (KSBL) gemäss Spitalgesetz und Kenntnisnahme über den Projektstand Regionales Gesundheitszentrum für das Laufental (Nr. 2020/304) vom 16. Juni 2020:

1. Der Landrat nimmt zustimmend Kenntnis vom Planungsstand des Regionalen Gesundheitszentrums für das Laufental.
2. Gestützt auf § 2 Abs. 3 GesG stellt der Kanton den Betrieb eines regionalen ambulanten Gesundheitszentrums mit 7/24 Notfall-Walk-in mit ärztlicher Betreuung in Laufen sicher.
3. Der Landrat nimmt zur Kenntnis, dass die mit Ziffer 1 verbundene Ausgabenbewilligung für die Leistungen in den Nachtstunden des 7/24 Notfall-Walk-in am Regionalen Gesundheitszentrum, die im öffentlichen Interesse liegen, jedoch nicht kostendeckend betrieben werden können, mit separater Landratsvorlage [LRV 2020/478 vom 22. September 2020] unterbreitet wird.
4. Das Dekret über die Betriebsstandorte des Kantonsspitals Baselland (KSBL) wird beschlossen.

Das Dekret über die Betriebsstandorte des Kantonsspitals Baselland (KSBL; nachfolgend: Dekret) umfasst folgende Bestimmung:

§ 1 Betriebsstandorte des Kantonsspitals Baselland

¹ Es bestehen folgende Betriebsstandorte:

- a. Bruderholz;
- b. Liestal.

² Der Betriebsstandort Laufen wird per 31. Dezember 2020 aufgehoben.

B. Mit Eingabe vom 27. November 2020 erhoben A. _____ und zehn weitere Personen gegen das Dekret Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Sie stellen das Begehren, es sei das Dekret aufzuheben (Ziff. 1). In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde beantragt, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu

erteilen und der Landrat als Beschwerdegegner sei anzuweisen, den Betriebsstandort Laufen des Kantonsspitals gemäss § 45 Abs. 2 des Laufentalvertrags (LV) vom 10. Februar 1983 weiterhin zu gewährleisten (Ziff. 2). Unter o/e-Kostenfolge (Ziff. 3).

C. Mit Verfügung vom 1. Dezember 2020 wurde das Verfahren bis zur Veröffentlichung des Dekrets im Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft sistiert.

D. Das Dekret wurde im Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft Nr. 50 vom 10. Dezember 2020 publiziert.

E. Am 16. Februar 2021 reichten die Beschwerdeführer die Beschwerdebegründung ein.

F. Mit Verfügung vom 11. März 2021 wurde der Verfahrensantrag der Beschwerdeführer auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung bzw. Anordnung einer vorsorglichen Massnahme abgewiesen.

G. Mit Vernehmlassung vom 16. April 2021 beantragt der Landrat, vertreten durch den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat, es sei die Beschwerde unter o/e-Kostenfolge abzuweisen.

H. In seiner Vernehmlassung vom 20. April 2021 teilt das KSBL mit, dass es sich vollumfänglich der Vernehmlassung des Landrats vom 16. April 2021 anschliesse.

I. Mit Verfügung vom 27. April 2021 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen und eine Parteiverhandlung angeordnet.

J. Am 7. Juli 2021 reichten die Beschwerdeführer eine Replik ein.

K. Am 8. September 2021 reichte der Landrat eine Duplik ein.

L. Anlässlich der heutigen Parteiverhandlung hielten die Parteien vollumfänglich an den gestellten Begehren fest.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

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 Verwaltungsprozessordnung. Die Verwaltungsprozessordnung sieht im Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts verschiedene Rechtsmittel (Beschwerde gegen Erlasse, Beschwerde wegen Verletzung verfas-

sungsmässiger Rechte, Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte, Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Klage bei Kompetenzstreitigkeiten, verwaltungsgerichtliche Beschwerde und verwaltungsgerichtliche Klage) mit unterschiedlichen Sachurteilsvoraussetzungen vor.

2. Angefochten ist das Dekret des Landrats über die Betriebsstandorte des KSBL, welches die Festlegung der Standorte Bruderholz und Liestal (§ 1 Abs. 1) und die Aufhebung des Standorts Laufen per 31. Dezember 2020 (§ 1 Abs. 2) beinhaltet.

2.1 Gemäss § 27 Abs. 1 lit. a VPO können mit der Beschwerde gegen Erlasse kantonale Vorschriften in Erlassen unterhalb der Gesetzesstufe angefochten werden. Angefochten werden können unter anderem Dekrete des Landrats (§ 27 Abs. 1 lit. a Ziffer 1 VPO).

2.2 Im Weiteren regelt § 32 Abs. 1 VPO, dass die Beschwerde an das Kantonsgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zulässig ist 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.

2.3.1 Der Begriff des Erlasses im Sinne von § 27 VPO ist materiell zu verstehen, d.h. es ist nicht auf die äussere Form oder die Bezeichnung abzustellen, sondern zu prüfen, ob der angefochtene Hoheitsakt rechtsetzenden Charakter aufweist (vgl. auch BGE 147 II 300 E. 2 mit Hinweisen). Rechtssätze sind Anordnungen genereller und abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln, ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person. Demgegenüber richtet sich die Verfügung als Einzelakt (individuell) an eine Einzelperson oder an eine bestimmte Anzahl von Adressatinnen und bezieht sich auf konkrete Sachverhalte (vgl. BGE 147 II 300 E. 2.1; BGE 135 II 38 E. 4.3; BGE 128 I 167 E. 4; jeweils mit Hinweisen).

2.3.2 Die vorliegende Beschwerde ist gegen die in § 1 Abs. 2 des Dekrets vorgesehene Aufhebung des Betriebsstandorts Laufen des KSBL per 31. Dezember 2020 gerichtet. Beim KSBL handelt es sich gemäss § 8 Abs. 1 des Spitalgesetzes vom 17. November 2011 um eine öffentlich-rechtliche Anstalt ("Unternehmen") mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Liestal. Nach § 19 Abs. 1 des Spitalgesetzes übt der Landrat die Oberaufsicht über die Unternehmen aus und beschliesst unter anderem die Betriebsstandorte (§ 19 Abs. 2 lit. b Spitalgesetz). Beim Beschluss über die Festlegung der Betriebsstandorte des KSBL handelt es sich um eine an das KSBL gerichtete Anordnung über konkrete Sachverhalte, welche vom Landrat in seiner Funktion als Oberaufsichtsbehörde des KSBL getroffen wurde. Der Beschluss des Landrats über die Festlegung der Betriebsstandorte des KSBL bzw. die Aufhebung des Standorts Laufen weist nach dem Gesagten – ungeachtet der Tatsache, dass er in Dekretsform ergangen ist – keinen rechtsetzenden Charakter auf und ist nicht als Rechtssatz im Sinne von § 27 Abs. 1 VPO, sondern als Einzelakt zu qualifizieren. Die Beschwerde ist daher nicht als Erlassbeschwerde

(§ 27 ff. VPO), sondern als Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (§ 32 ff. VPO) zu behandeln.

2.4.1 Zu prüfen ist, ob der Beschluss des Landrats unter einen der im Ausnahmekatalog von § 32 Abs. 5 VPO genannten Fälle zu subsumieren ist, was zur Unzulässigkeit der Beschwerde führen würde. In Betracht fällt die Qualifikation als Beschluss über eine Planung im Sinne von § 32 Abs. 5 lit. d VPO.

2.4.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, dass der Landrat mit dem angefochtenen Dekret die ihm gemäss § 19 Abs. 2 lit. b des Spitalgesetzes übertragene Aufgabe zur Beschlussfassung über die Betriebsstandorte des KSBL erfülle. Dabei handle es sich nicht um einen Beschluss über die Planung des Betriebs des KSBL. Der Landrat bestimme mit der Festlegung der Betriebsstandorte vielmehr im Rahmen der Oberaufsicht über das KSBL ein wesentliches Element des Leistungsauftrags des Kantons an das KSBL. Er lege mit diesem Beschluss fest, an welchen Betriebsstandorten die Leistungen des KSBL zu erbringen seien (Beschwerdebegründung, Rz. 005).

2.4.3 Der Landratsvorlage zur Verwaltungsprozessordnung kann zu den Planungsbeschlüssen im Sinne von § 32 Abs. 5 lit. d VPO entnommen werden, dass diese von der Anfechtung ausgeschlossen seien, weil sie teilweise nur behördenverbindlichen (Richtpläne) oder aber generell-abstrakten Charakter aufwiesen (Vorlage an den Landrat [Nr. 91/124] betreffend Erlass eines Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Verwaltungsprozessordnung, VPO] vom 4. Juni 1991, S. 42). In der Landratsvorlage über die Teilrevision der Verwaltungsprozessordnung von 2007 wird festgehalten, dass weder der jährliche Voranschlag noch Planungsbeschlüsse die Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes erfüllten. Planungsbeschlüsse (beispielsweise Richtpläne) hätten nur behördenverbindliche Wirkung und regelten keine Rechte und Pflichten von Privaten. Sowohl bei den Budget- als auch bei den Planungsbeschlüssen handle es sich zudem um politische Entscheide des Landrats (Vorlage an den Landrat [Nr. 2007-153] vom 19. Juni 2007 betreffend Teilrevision der VPO, S. 27). Diese Umschreibung der "Planungen" in den Materialien lässt darauf schliessen, dass damit nicht nur Beschlüsse im Bereich des Raumplanungsrechts gemeint sind, sondern dass der Begriff in einem weiteren Sinn zu verstehen ist und darunter Planungen im gesamten Spektrum der öffentlichen Verwaltung fallen.

2.4.4 Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob es sich bei der Festlegung der Betriebsstandorte bzw. der Aufhebung des Standorts Laufen um einen Beschluss im Rahmen der Spitalplanung des Kantons handelt. Die Spitalplanung legt fest, welche Spitäler mit welchen Leistungsaufträgen in die öffentliche Spitalversorgung einbezogen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.5/2000 vom 15. August 2000 E. 1a). Von der Ebene der Spitalplanung, welche in der Spitalliste ihren Ausdruck findet, ist die Unternehmensebene des KSBL zu unterscheiden. Bei der Festlegung der Betriebsstandorte des KSBL durch den Landrat handelt es sich um eine Anordnung, welche den Kanton in seiner Rolle als Eigner des KSBL betrifft und welche damit der unternehmerischen Ebene und nicht der Ebene der Spitalplanung zuzuordnen ist. Daran ändert der Umstand nichts, dass die kantonale Spitalplanung und die Festlegung der Standorte

des KSBL angesichts der Mehrfachrolle des Kantons im Spitalwesen unmittelbar zusammenhängen. Damit ist festzustellen, dass es sich beim Beschluss des Landrats nicht um einen Beschluss über eine Planung im Sinne von § 32 Abs. 5 lit. d VPO handelt. Die Beschwerde gemäss § 32 VPO ist demnach zulässig.

2.5.1 Nach § 33 Abs. 1 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. Das Erfordernis der materiellen Beschwer im Sinne dieser Bestimmung soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Diese Anforderungen sind besonders bedeutend bei der Beschwerde eines Dritten, der nicht Verfügungsadressat ist. Der Beschwerdeführer muss durch den angefochtenen bzw. den zu erlassenden Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d.h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet – ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber – keine Parteistellung (vgl. BGE 142 II 451 E. 3.4.1; BGE 142 II 80 E. 1.4.1; BGE 139 II 279 E. 2.2; BGE 135 II 172 E. 2.1).

2.5.2 Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen nicht unmittelbare Adressaten des Beschlusses des Landrats über die Festlegung der Betriebsstandorte des KSBL bzw. die Aufhebung des Standorts Laufen. Von der fraglichen Anordnung ist unmittelbar einzig das KSBL in seiner Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Anstalt betroffen. Als Drittbetroffene sind die Beschwerdeführer somit lediglich für den Fall zur Beschwerde legitimiert, dass sie durch die strittige Anordnung stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sind und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen (E. 2.5.1 hiervor). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt: Die Beschwerdeführer berufen sich als Bewohner des Laufentals in vertretbarer Weise darauf, dass ihnen der Laufentalvertrag (§ 45 Abs. 2) einen Anspruch auf Bestand des Spitals Laufen einräume, welcher durch den Beschluss des Landrats verletzt werde. Ob diesbezüglich von einem unzulässigen Eingriff in Rechte der Beschwerdeführer auszugehen ist, bildet Gegenstand der materiellen Beurteilung (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_517/2016 vom 12. April 2017 E. 4.3.1; 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.6). Die Beschwerdeführer sind gestützt darauf zur Beschwerde legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

3. Mit der Beschwerde im Sinne von § 32 ff. VPO können gemäss § 35 VPO die Verletzung verfassungsmässiger Rechte und die mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde zulässigen Rügen (§ 45) vorgebracht werden. Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO grundsätzlich auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststel-

lung des Sachverhalts beschränkt. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

4. In der Sache ist strittig, ob der Beschluss des Landrats über die Aufhebung des Betriebsstandorts Laufen des KSBL per 31. Dezember 2020 rechtmässig ist.

4.1 Die Beschwerdeführer machen zusammengefasst geltend, dass sich der Kanton Basel-Landschaft in § 45 Abs. 2 LV verpflichtet habe, das Feningerspital in Laufen dauernd als Spital mit Grundversorgung für Chirurgie, Innere Medizin, Gynäkologie, Geburtshilfe und mit der Notfallstation zu gewährleisten. Gemäss § 6 Abs. 1 LV gelte nach Inkrafttreten des Vertrags die Rechtsordnung des Kantons Basel-Landschaft für Volk und Gebiet des Bezirks Laufen. Ausnahmen von diesem Grundsatz regle der Vertrag für die zehnjährige Übergangszeit (§ 6 Abs. 2 LV). Abweichend davon ende die Geltung von § 45 Abs. 2 LV nicht mit dem Ende dieser zehnjährigen Übergangsfrist. Diese Bestimmung sei mit dem Ende der Übergangsfrist nicht kraft Erfüllung obsolet geworden, sondern wirke ausdrücklich über das Ende dieser Frist hinaus und beanspruche auf Dauer Gültigkeit. Es sei somit festzuhalten, dass § 45 Abs. 2 LV nach wie vor geltendes interkantonales Recht darstelle und als solches für den Kanton Basel-Landschaft von Verfassungs wegen zu beachten sei (Beschwerdebegründung, Rz. 045). Mit dem angefochtenen Dekret werde gegen interkantonales Recht in Gestalt des Laufentalvertrags verstossen. Da interkantonales Recht nach Art. 48 Abs. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 normhierarchischen Vorrang vor kantonalem Recht genieße, liege damit auch ein Verstoss gegen Verfassungsrecht vor. Gleichzeitig missachte das Dekret den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung. Das angefochtene Dekret stehe zudem in klarem Widerspruch zu Treu und Glauben und stelle damit eine Verletzung von Art. 9 BV dar (Beschwerdebegründung, Rz. 007).

4.2.1 Der Laufentalvertrag wurde am 10. Februar 1983 zwischen der Bezirkskommission Laufental als Vertreterin des bernischen Amtsbezirks Laufen und dem Regierungsrat als Vertreter des Kantons Basel-Landschaft geschlossen und bildete Grundlage für die Aufnahme des Laufentals in den Kanton Basel-Landschaft. Es handelt sich um eine interkantonale Vereinbarung bzw. ein interkantonales Konkordat im Sinne von Art. 48 BV. In der völkerrechtlichen Terminologie ist der Laufentalvertrag als Gebietsveränderungsvertrag zu qualifizieren, welcher eine partielle Staatennachfolge zum Gegenstand hat (vgl. Vorlage an den Landrat [Nr. 83/26] betreffend Aufnahme des Laufentals vom 8. Februar 1983, S. 26). Der Vertrag ist in vier Teile gegliedert: eine Präambel, die Allgemeinen Bestimmungen (§§ 1 bis 24), die Besonderen Bestimmungen (§§ 25 bis 111) sowie die Schlussbestimmungen (§ 112). Der von den Beschwerdeführern angerufene § 45 LV lautet wie folgt:

Feningerspital

¹ Das Feningerspital Laufen wird Kantonsspital.

² Der Bestand des Spitals mit Grundversorgung für Chirurgie, Innere Medizin, Gynäkologie, Geburtshilfe und mit der Notfallstation bleibt dauernd gewährleistet.

4.2.2 Die Beschwerdeführer machen wie bereits ausgeführt (E. 4.1 hiavor) geltend, dass die fragliche Bestimmung "interkantonaies Recht" darstelle, welches mit dem angefochtenen Dekret verletzt werde (Beschwerdebegründung, Rz. 007). Gleichzeitig führen sie aus, § 45 Abs. 2 LV habe einen rechtsgeschäftlichen Inhalt und schaffe eine Verpflichtung zugunsten der Laufentaler Bevölkerung, auf welche sich diese berufen könne (Replik, Rz. 017). Dem mit der Beschwerdebegründung eingereichten Privatgutachten von Prof. em. Dr. iur. L.____ kann entnommen werden, dass es bezüglich § 45 Abs. 2 LV nicht um Rechtsetzung, sondern um rechtsgeschäftliche Inhalte gehe ("Gutachten zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Umwandlung des Spitals Laufen in ein Permanence-Zentrum" vom 3. November 2020 [nachfolgend: Gutachten L.____], S. 7). Ebenfalls wird in der im Rahmen der Replik eingereichten Stellungnahme von Prof. L.____ vom 5. Juli 2021 (nachfolgend: Stellungnahme L.____) argumentiert, dass § 45 Abs. 2 LV einen rechtsgeschäftlichen und nicht einen rechtsetzenden Inhalt aufweise (Stellungnahme L.____, S. 5).

4.2.3 Der Landrat vertritt ebenfalls den Standpunkt, dass § 45 Abs. 2 LV rechtsgeschäftlichen Charakter aufweise. Gegenstand dieser Bestimmung sei ein Werk (das Spital Laufen) bzw. dessen Erhaltung. Mit § 45 Abs. 2 LV habe sich der Kanton Basel-Landschaft gegenüber dem Amtsbezirk Laufen dazu verpflichtet, dieses Werk auch nach dem Kantonswechsel des Laufentals weiter zu erhalten. Die Bestimmung sei nicht generell-abstrakt formuliert, sondern regle einen konkreten Sachverhalt (Vernehmlassung, Ziff. 11).

4.3.1 Interkantonale Verträge können sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Bestimmungen vorsehen. Während erstere im Hinblick auf eine herbeizuführende Rechtsvereinheitlichung unmittelbar anwendbare Rechtsvorschriften enthalten ("unmittelbar rechtsetzend") oder lediglich die Kantone zum Erlass von Rechtsvorschriften verpflichten ("mittelbar rechtsetzend"), begründen letztere für die Vertragsparteien (nicht aber für andere Rechtssubjekte) konkrete Rechte und Pflichten mit Bezug auf einen bestimmten Gegenstand (vgl. BERNARD WALDMANN/ZENO SCHNYDER VON WARTENSEE, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, Rz. 21 zu Art. 48 BV). Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei oder allenfalls mehreren Kantonen, indem sie gegenseitige Rechte und Pflichten umschreiben, welche sich auf einen konkreten Sachverhalt beziehen (vgl. ULRICH HÄFELIN, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Rz. 34 zu Art. 7).

4.3.2 Hinsichtlich der Qualifikation von § 45 Abs. 2 LV rechtfertigt es sich, auf die Rechtsnatur von vertraglichen Zusicherungen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen zu verweisen. Diesbezüglich wird in der Lehre zwischen Bestimmungen, welche den angestrebten Erfolg unmittelbar herbeiführen (rechtsgestaltende Willenserklärungen), und solchen, welche einer Erfüllungshandlung bedürfen (verpflichtende Erklärungen), unterschieden. Unter die verpflichtenden Erklärungen würden Abmachungen fallen, bestimmte Angelegenheiten in vorgeschriebener Weise zu regeln, was den mittelbar rechtsetzenden Vertragsklauseln entspreche (vgl. BEATRIX ZAHNER, Gemeindevereinigungen – öffentlichrechtliche Aspekte, Zürich 2005, S. 238 f.; FORTUNAT VINCENZ, Die Eingemeindungsfrage im Kanton Graubünden, Zürich 1974, S. 165 ff.). Zusicherungen in Fusionsverträgen werden als Beispiele für rechtsgeschäftliche Vereinbarungen

genannt. In der Regel werde die neue Gemeinde verpflichtet und die alte Gemeinde bzw. die Einwohner der alten Gemeinde berechtigt. Um eine rechtsgeschäftliche Vereinbarung handle es sich beispielsweise, wenn der Standort der zukünftigen Gemeindeverwaltung vertraglich fixiert oder vereinbart werde, dass alle bisherigen Schulstandorte beibehalten würden (vgl. MURIEL VON ROHR, Gemeindefusionen. Rechtliche Aspekte und bisherige Erfahrungen, Zürich 2018, S. 32 f.; URSIN FETZ, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich 2009, S. 128).

4.3.3 Die Beschwerdeführer und der Landrat weisen zutreffend darauf hin, dass sich § 45 Abs. 2 LV auf einen bestimmten Sachverhalt bezieht, namentlich den Bestand des Spitals Laufen mit im Einzelnen bezeichneten Abteilungen. Im Rahmen von § 45 Abs. 2 LV verpflichtete sich der Kanton Basel-Landschaft, den Bestand des Spitals Laufen dauernd zu gewährleisten. Soweit das Spital Laufen im Zuge des Inkrafttretens des Laufentalvertrags zunächst als Dienstabteilung der Zentralverwaltung des Kantons Basel-Landschaft bestand, erfolgte die Umsetzung von § 45 Abs. 2 LV mittels einer behördenorganisatorischen Regelung (§ 3 lit. c des Spitalgesetzes vom 24. Juni 1976). Nach Ausgliederung der Kantonsspitäler aus der Zentralverwaltung und deren Zusammenführung im KSBL als öffentlich-rechtliche Anstalt erfolgt die Festlegung der einzelnen Spitalstandorte gestützt auf § 19 Abs. 1 lit. b des Spitalgesetzes im Rahmen eines Beschlusses des Landrats.

4.3.4 Im Lichte der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass es sich bei § 45 Abs. 2 LV um eine Bestimmung handelt, welche der Umsetzung im kantonalen Recht bzw. einer Erfüllungshandlung bedarf. Der fraglichen Bestimmung kommt mithin kein unmittelbar rechtsetzender Charakter zu und es handelt sich dabei nicht um eine Rechtsquelle des Verwaltungsrechts (vgl. RAINER J. SCHWEIZER/URSULA ABDERHALDEN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Rz. 29 zu Art. 48 BV). Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, § 45 Abs. 2 LV habe normhierarchischen Vorrang vor dem angefochtenen Dekret, kann ihnen insofern nicht gefolgt werden, als rechtsgeschäftlichen und mittelbar rechtsetzenden Vereinbarungen, welche einzig Rechte und Pflichten der beteiligten Kantone begründen, keine derogatorische Kraft zukommt (vgl. HÄFELIN, a.a.O., Rz. 61 zu Art. 7). Die daraus entstehende Bindungswirkung ("pacta sunt servanda") hat ihre Grundlage nicht in Art. 48 Abs. 5, sondern in Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 44 BV. Sie betrifft in erster Linie das interkantonale Verhältnis und hat für die Rechtsanwendung im konkreten Fall keine direkte Bedeutung (vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, a.a.O., Rz. 71 zu Art. 48).

4.3.5 Nachdem der ehemalige bernische Amtsbezirk Laufental mit Inkrafttreten des Laufentalvertrags untergegangen ist, stellt sich hinsichtlich der strittigen Bestandesgarantie gemäss § 45 Abs. 2 LV die Frage der berechtigten Partei. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass § 45 Abs. 2 LV eine Verpflichtung zugunsten der Einwohner des Laufentals schaffe, auf welche sich diese berufen könnten (Replik, Rz. 017). Diese Rechtszuerkennung sei zwingend, weil andernfalls § 45 Abs. 2 LV faktisch aufgehoben wäre, was klar gegen Sinn und Geist von § 45 LV verstossen würde (Stellungnahme L.____, S. 5 f.).

4.3.6 Die Frage, ob § 45 Abs. 2 LV den einzelnen Bewohnern des Laufentals einen eigenen Rechtsanspruch einräumt bzw. ob die Beschwerdeführer sich diesbezüglich auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; "pacta sunt servanda") berufen können, braucht nicht vertieft zu werden, sofern sich der Beschluss des Landrats über die Aufhebung des Standorts Laufen als mit dieser Bestimmung vereinbar erweist. Dies ist nachfolgend zu prüfen, womit den geäusserten Bedenken bezüglich der Durchsetzbarkeit von § 45 Abs. 2 LV sowie dem öffentlichen Interesse an der materiellen Beurteilung der vorliegenden Streitsache Rechnung getragen wird.

5.1 Strittig ist zunächst, ob die in § 45 Abs. 2 LV statuierte Verpflichtung des Kantons Basel-Landschaft – wie vom Landrat geltend gemacht – durch Vollzug bzw. Zeitablauf dahingefallen ist.

5.2 Der Landrat macht zusammengefasst geltend, der Wortlaut von § 45 Abs. 2 LV sei nicht eindeutig und die Bestimmung bedürfe der Auslegung. Der Kanton unterliege dem Legalitätsprinzip, welches auch beim Abschluss von Verträgen zu beachten sei. Die Bindung an das Recht setze der inhaltlichen Ausgestaltung von Verträgen Schranken und verhindere, dass sich der Kanton übermässig binde. Das Wort "dauernd" könne nicht bedeuten, dass der Bestand des Feningerspitals zeitlich unbegrenzt, bis in alle Ewigkeit garantiert bleibe. Der Kanton Basel-Landschaft habe eine solche Garantie nicht abgeben können, andernfalls er sich übermässig gebunden hätte. Eine Regelung, welche der Bevölkerung eines Kantonsteils eine ewige Garantie hinsichtlich des Bestands eines Spitals gewähren würde, käme zudem einem unverhältnismässigen Eingriff in das Prinzip der Rechtsgleichheit gleich (Vernehmlassung, Rz. 25). Durch das Wort "dauernd" in § 45 Abs. 2 LV habe lediglich zum Ausdruck gebracht werden sollen, dass am Bestand des Spitals auch über die zehnjährige Übergangsfrist festgehalten werden sollte, ohne eine genaue zeitliche Grenze zu definieren (Vernehmlassung, Rz. 32). Die Auslegung von § 45 LV ergebe, dass der Bestand des Spitals mit einer gewissen Grundversorgung während einer nicht näher definierten Zeit garantiert gewesen sei. Diese Übergangszeit sei aber heute nach über 27 Jahren seit Inkrafttreten des Laufentalvertrags abgelaufen (Vernehmlassung, Rz. 37).

5.3.1 Die Auslegung von unmittelbar rechtsetzenden Bestimmungen in Konkordaten erfolgt nach den üblichen, für Rechtssätze geltenden Grundsätzen. Demgegenüber sind bei der Auslegung von rechtsgeschäftlichen und mittelbar rechtsetzenden Bestimmungen die Regeln der Vertragsauslegung massgebend (vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, a.a.O., Rz. 21 zu Art. 48; URSULA ABDERHALDEN, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg i.Ü. 1999, S. 97 f.). Danach müssen für die Auslegung folgende Regeln beachtet werden: Ist der Wortlaut nicht eindeutig oder erscheint die durch den klaren Wortlaut vermittelte Bedeutung sinnwidrig, sind als Quelle zur Auslegung des Konkordats die Verhandlungen, die zum Abschluss des interkantonalen Vertrags geführt haben, heranzuziehen, soweit sie den Willen der vertragschliessenden Kantone klar erkennen lassen. Konkordate sind zudem so ausulegen, dass der von den Parteien angestrebte Vertragszweck erreicht wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2E_3/2009, 2E_4/2009 vom 11. Juli 2011 E. 5.2.1; BGE 100 Ia 418 E. 5a; BGE 110 Ia 123 E. 1 mit Hinweisen; HÄFELIN, a.a.O., Rz. 63 zu Art. 7).

5.3.2 Gemäss § 6 Abs. 1 LV gilt nach Inkrafttreten des Vertrags die Rechtsordnung des Kantons Basel-Landschaft für Volk und Gebiet des Bezirks Laufen. Ausnahmen von diesem Grundsatz regelt der Vertrag für die zehnjährige Übergangszeit (§ 6 Abs. 2 LV). Der Landratsvorlage zum Laufentalvertrag kann entnommen werden, dass der dritte Teil des Vertrags (§ 25 bis § 111) für eine begrenzte Zeit, längstens für 10 Jahre, die Ausnahmen vom Grundsatz regle, dass von Anfang an basellandschaftliches Recht gelten solle. In verschiedenen Bereichen könnten nicht schon vom Aufnahmetag an die Gesetze und übrigen Vorschriften des Kantons Basel-Landschaft in Kraft gesetzt werden. Hier würden die Ausnahmen aufgezählt und der harmonische Übergang vom bernischen auf das basellandschaftliche Recht sichergestellt. Dieser dritte Teil enthalte aber auch die für das Laufental sehr wichtigen Zusicherungen über den Weiterbestand verschiedener zentraler, öffentlicher Einrichtungen (Spital, Gymnasium, Motorfahrzeugkontrollstelle, Zivilschutzzentrum etc.; Vorlage an den Landrat [Nr. 83/26] betreffend Aufnahme des Laufentals vom 8. Februar 1983, S. 25). In Bezug auf § 45 Abs. 2 LV wird in der Landratsvorlage ausgeführt, dass das Feningerspital mit dem Kantonswechsel den Status eines Kantonsspitals erhalte und damit in seiner rechtlichen Stellung den bestehenden Krankenanstalten in Liestal und auf dem Bruderholz rechtlich gleichgeordnet sei. Als bisheriger Träger des Spitals werde der Gemeindeverband durch den Kanton abgelöst (Landratsvorlage, S. 84). Zur Bestandesgarantie in § 45 Abs. 2 LV lassen sich der Landratsvorlage keine weiteren Ausführungen entnehmen.

5.3.3 Dem von den Beschwerdeführern eingereichten, vom Bezirksrat Laufental herausgegebenen Bulletin "Die Kantone Bern und Basel-Landschaft beantworten Fragen im Zusammenhang mit der Kantonszugehörigkeit des Laufentals", Ausgabe Nr. 3, 1989, Frage Nr. 104, kann folgendes entnommen werden:

«Im § 45 des Anschlussvertrages steht, dass das Feningerspital dauernd gewährleistet wird. a) Wie kann der Kanton Basel-Landschaft etwas dauernd gewährleisten, das nicht einmal in der Verfassung steht? b) Ist die Behauptung richtig, dass das Wort "dauernd" für die Gültigkeitsdauer des Anschlussvertrages (10 Jahre) steht, und danach das Spital theoretisch jederzeit stillgelegt werden könnte?» Antwort des Kantons Basel-Landschaft: «1. Die Vertragsbestimmung von § 45 des Laufentalvertrages vom 10. Februar 1983, wonach der Bestand des Feningerspitals dauernd gewährleistet ist, steht nicht im Widerspruch zur basellandschaftlichen Kantonsverfassung. Diese vertragliche Garantie ist zweifellos rechtmässig. 2. Diese Behauptung ist nachweisbar falsch: Die Garantie für den Bestand des Feningerspitals ist nicht befristet, sondern gilt, wie der Wortlaut klar zum Ausdruck bringt, dauernd.»

5.3.4 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist zunächst festzustellen, dass es sich bei § 45 Abs. 2 LV nicht um eine Ausnahmeregelung im Sinne von § 6 Abs. 2 LV handelt, sondern um eine Zusicherung, welche über die zehnjährige Übergangszeit hinaus Geltung hat. Dies geht aus der Landratsvorlage zum Laufentalvertrag unmissverständlich hervor. Im Weiteren kann der in § 45 Abs. 2 LV verwendete Begriff "dauernd" im vorliegenden Zusammenhang kaum anders als im Sinne einer dauerhaften bzw. unbefristeten Garantie des Bestands des Spitals Laufen verstanden werden. Die vorstehend zitierte Aussage des Kantons Basel-

Landschaft, welche im Vorfeld der zweiten Laufentalabstimmung gemacht wurde, bestätigt dieses Verständnis von § 45 Abs. 2 LV vollumfänglich. Gestützt auf die fragliche Aussage und den darin zum Ausdruck gebrachten Willen des Kantons Basel-Landschaft steht zweifelsfrei fest, dass die Zusicherung gemäss § 45 Abs. 2 LV im Sinne einer unbefristeten Verpflichtung zu verstehen ist.

5.3.5 Soweit der Landrat aufgrund der für Rechtssätze bzw. unmittelbar rechtsetzende Bestimmungen von Konkordaten anwendbaren Auslegungsmethoden zu einem anderen Resultat kommt, sind die fraglichen Methoden im vorliegenden Fall – mit Blick auf die Tatsache, dass § 45 Abs. 2 LV als verpflichtende und nicht als unmittelbar rechtsetzende Bestimmung zu qualifizieren ist – nicht anwendbar. Entsprechend kann der Landrat aus den von ihm angeführten Auslegungsmethoden nichts zu seinen Gunsten ableiten. Ebenfalls kann der Argumentation des Landrats, wonach sich der Kanton mit einer unbefristeten Bestandesgarantie für das Spital Laufen übermässig gebunden hätte und die Bestimmung von § 45 Abs. 2 LV mittels Auslegung auf eine zulässige Höchstdauer herabzusetzen sei ("geltungserhaltende Reduktion"), nicht gefolgt werden. Die Frage, ob und in welchem Umfang sich die Einhaltung der Verpflichtung gemäss § 45 Abs. 2 LV im heutigen Zeitpunkt als zumutbar erweist, ist nicht im Rahmen der Auslegung dieser Bestimmung, sondern nach Massgabe der Voraussetzungen einer Vertragsaufhebung bzw. -anpassung gestützt auf den Grundsatz der "clausula rebus sic stantibus" (E. 6.1 ff. hier-nach) zu beurteilen.

5.3.6 Die Argumentation des Landrats, § 45 Abs. 2 LV sei durch Vollzug bzw. Zeitablauf dahingefallen, erweist sich nach dem Gesagten als unzutreffend. Die in § 45 Abs. 2 LV statuierte Zusicherung ist vielmehr nach wie vor gültig.

6.1 Der Landrat macht unter Berufung auf den Grundsatz der clausula rebus sic stantibus (nachfolgend: clausula) geltend, dass der Weiterbetrieb des Spitals Laufen im heutigen Zeitpunkt nicht mehr zumutbar sei.

6.2.1 Die clausula lässt die Aufhebung oder Anpassung vertraglicher Rechte und Pflichten zu, wenn sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts massgebend sind, seit Abschluss des Vertrages so stark verändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden darf, d.h., wenn das Beharren auf der vereinbarten Forderung geradezu eine Ausbeutung des Missverhältnisses von Leistung und Gegenleistung und damit einen Rechtsmissbrauch darstellen würde (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1362; HÄFELIN, a.a.O., Rz. 71 zu Art. 7). Die Veränderung, welche eine Anrufung der clausula rechtfertigt, kann tatsächlicher oder rechtlicher Natur sein. Zu verlangen ist, dass sich die Verhältnisse nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft ändern. Die Ursache, welche die Vertragsbeziehung nachteilig beeinflusst, hat so dann ausserhalb des Machtbereichs der Parteien zu liegen. Einem staatlichen Vertragspartner kann es nach Treu und Glauben namentlich verwehrt sein, sich auf eine Rechtsänderung zu berufen, wenn er für diese Entwicklung selbst verantwortlich zeichnet (vgl. STEFAN VOGEL, Die "clausula rebus sic stantibus" als Mittel zur Anpassung und Aufhebung von verwaltungsrechtli-

chen Verträgen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 109/2008 S. 305 ff.).

6.2.2 Im Gegensatz zum Privatrecht wird die Schwelle für eine Berufung auf die *clausula* im Bereich des öffentlichen Rechts nach herrschender Lehre weniger restriktiv angewendet. Dies reflektiert den Umstand, dass der Staat neben der Vertragstreue weiteren Prinzipien verpflichtet ist, gegenüber denen die Vertragstreue keinen absoluten Vorrang beanspruchen kann (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1362; VOGEL, a.a.O., S. 307). Der Landrat verweist in diesem Zusammenhang zutreffend auf die Pflicht zur Beachtung überwiegender öffentlicher Interessen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Anders als bei privaten Parteien beruht die Störung der Vertragsbeziehung im öffentlichen Recht denn auch oftmals weniger auf finanziellen Gesichtspunkten als auf Kollisionen des Vertrags mit dem öffentlichen Interesse. Das öffentliche Interesse kann mithin einen Fall der *clausula* herbeiführen, ohne dass der Wert von Leistung und Gegenleistung in Frage steht (vgl. VOGEL, a.a.O., S. 305). Das Kriterium der Unvorhersehbarkeit einer Veränderung, das häufig besondere Erwähnung findet, vermag dabei nur bedingt selbständige Bedeutung zu entfalten (vgl. VOGEL, a.a.O., S. 308). Entsprechend dem Gesagten wird in der Lehre argumentiert, dass es den kontrahierenden Kantonen möglich sein müsse, ihre eigene Aufgabenverantwortung durch einen Rücktritt geltend zu machen, sofern überwiegende Interessen ein Abweichen von der Bindungskraft des Vertrags notwendig machten und ihnen ein weiteres Einhalten des Vertrages nicht mehr als zumutbar erscheine (vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, a.a.O., Rz. 27 zu Art. 48; STEPHAN C. BRUNNER, Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit, Zürich 2000, S. 125 f.).

6.2.3 Ergänzend ist auf die Voraussetzungen der *clausula* im Bereich öffentlich-rechtlicher Verträge bei Gemeindefusionen – als einer mit dem vorliegenden Fall vergleichbaren Konstellation – zu verweisen. Das Rechtsinstitut der *clausula* kommt in diesem Bereich zur Anwendung, wenn die Einhaltung der vertraglichen Bestimmungen mit dem öffentlichen Interesse unvereinbar wäre (vgl. VINCENZ, a.a.O., S. 173). Der Anwendungsbereich der *clausula* erstreckt sich insbesondere auf jene Vereinbarungen, welche subjektive Rechte Dritter begründen sollen, im Interesse bestimmter Bevölkerungskreise liegen oder von deren Einhaltung ein Vertragskontrahent die Zustimmung zur Gebietsänderung abhängig machen wollte (vgl. VINCENZ, a.a.O., S. 173). Dabei wird grundsätzlich nicht unterschieden, ob der betreffende Vertrag rechtsetzender oder rechtsgeschäftlicher Natur ist (vgl. ZAHNER, a.a.O., S. 264 mit Hinweisen). Die Rechtsbeständigkeit des Fusionsvertrags ist von einer Interessenabwägung abhängig zu machen, wobei Rechtssicherheit und Vertrauensschutz der ursprünglichen Gemeinde bzw. deren Bevölkerung dem Interesse an der Vertragsanpassung gegenübergestellt werden müssen (vgl. VON ROHR, a.a.O., S. 36; FETZ, a.a.O., S. 135).

6.3.1 In der Landratsvorlage zum angefochtenen Dekret wird zur Begründung der Aufhebung des Standorts Laufen ausgeführt, dass sich die Rahmenbedingungen in der schweizerischen Spitallandschaft in den letzten rund zehn Jahren grundlegend verändert hätten. Die wichtigsten Grundzüge der heute geltenden Spitalfinanzierung gingen zurück auf das von den eidgenössischen Räten im Jahr 2007 revidierte Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom

18. März 1994. Die fraglichen Änderungen umfassten unter anderem: Leistungsbezogene Fallpauschalen mit gesamtschweizerisch einheitlicher Tarifstruktur; Vollkostenprinzip (Einbezug aller Kosten inkl. Abschreibungen und Kapitalzinskosten); Gleichstellung der öffentlichen und privaten Spitäler auf den kantonalen Spitallisten; schweizweit freie Spitalwahl für die Bevölkerung und damit Öffnung der Kantonsgrenzen; separate Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen (Landratsvorlage Dekret, S. 5). Zugleich seien die für die Spitalplanung zuständigen Kantone mit Blick auf die stetig wachsenden Kosten in den letzten Jahren immer stärker in die Pflicht genommen worden, die wirksame, zweckmässige und wirtschaftliche Leistungserbringung der Spitäler sicherzustellen und periodisch zu überprüfen sowie ihre Planungen untereinander zu koordinieren. Das Bundesverwaltungsgericht habe hierzu festgehalten, dass die Versorgungsplanung grundsätzlich dann bedarfsgerecht sei, wenn sie den Bedarf – aber nicht mehr als diesen – decke (Landratsvorlage Dekret, S. 5 f.). Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt hätten sich deshalb entschieden, die Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung insbesondere im Spitalbereich gemeinsam anzugehen. Am 10. Februar 2019 sei ein entsprechender Staatsvertrag in den beiden Kantonen an der Urne angenommen worden. Bereits ab 2021 solle erstmals über einen gemeinsam geführten Prozess eine gleichlautende Spitalliste in beiden Kantonen vorliegen (Landratsvorlage Dekret, S. 6).

6.3.2 Im Rahmen des Projekts "Universitätsspital Nordwest" (USNW) sei für den Standort Laufen ein bedarfsorientiertes Gesundheitszentrum geplant gewesen. Das Zielbild habe eine stationäre Rehabilitation, eine Schmerzklinik, ausgewählte Sprechstunden sowie eine Notfall-Permanence mit eingeschränkten Öffnungszeiten umfasst. Nach Ablehnung des Fusionsprojekts habe der Verwaltungsrat des KSBL die Strategie "Fokus" ausgearbeitet, welche eine Konzentration der stationären Angebote des KSBL an den beiden Spitalstandorten Bruderholz und Liestal vorsehe, während in Laufen ein regionales Gesundheitszentrum geplant sei. Die Ausrichtung am Standort Laufen auf das ambulante Geschäft spiegle wider, dass rund 80 % der Notfälle ambulant behandelt würden (2019: 4'624 von 5'662; 2018: 4'991 von 6'176). Im Jahr 2019 habe die Anzahl der stationären Austritte insgesamt rund 1'500 Fälle betragen, wovon rund 350 in der Rehabilitation behandelt worden seien. In einer vom Verwaltungsrat nicht priorisierten Variante wäre das Angebot in weiten Teilen mit jenem des Fusionsprojekts identisch gewesen. Allerdings habe der Verwaltungsrat des KSBL in dieser Variante zur Bedingung gemacht, dass der Kanton sämtliche ungedeckten Kosten des Standorts zu übernehmen hätte. Diese Kosten seien aufgrund der wegfallenden Synergiemöglichkeiten gegenüber dem Fusionsprojekt und der fehlenden Möglichkeit der Querfinanzierung pro Jahr auf knapp Fr. 6 Mio. berechnet worden (Landratsvorlage Dekret, S. 7 f.).

6.4.1 Die Beschwerdeführer bestreiten, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der clausula auf § 45 Abs. 2 LV erfüllt sind. Sie verweisen diesbezüglich im Wesentlichen auf die Ausführungen im Gutachten von Prof. L. ____ (Beschwerdebegründung, Rz. 050 ff.).

6.4.2 In seinem Gutachten führt Prof. L. ____ zusammengefasst aus, der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft stelle sich in der Landratsvorlage zum Dekret über die Betriebsstandorte des Kantonsspitals Baselland (KSBL) auf den Standpunkt, dass sich die Verhältnisse im Bereich des Spitalwesens seit 1983 in einer Weise geändert hätten, welche das Festhalten

an der heutigen Stellung des Spitals Laufen nicht mehr rechtfertige. Das Spital sei daher nach der Absicht des Regierungsrats in ein regionales Gesundheitszentrum umzugestalten, und selbst dieses sei auf mittlere Frist nur weiterzuführen, wenn es sich selbst tragen könne. Damit gehe der Regierungsrat davon aus, dass nicht die Kostenfrage für den Abbau massgebend sei. Er halte implizit vielmehr dafür, dass systemische Gründe der Entwicklung des Spitalwesens für die Verwirklichung des Konzepts "Fokus" des KSBL ausreichend seien (Gutachten L.____, S. 27 f.). Diese Sichtweise sei in hohem Mass anfechtbar. Es sei höchst unwahrscheinlich, dass das Verständnis des Regierungsrats dem (hypothetischen) Parteiwillen auf Laufentaler Seite (Bezirkskommission, Bezirksrat) entspreche. Dieser müsse im Lichte der clausula gedeutet werden. Aus der Rechtslehre und der Rechtsprechung gehe hervor, dass die Anrufung der clausula einen Vergleich der Leistungen voraussetze, der sich in aussergewöhnlicher Weise zulasten einer Vertragspartei verändert habe. Im Fall des Laufentalvertrags handle es sich zwar nicht um einen zweiseitigen Vertrag, der auf einen äquivalenten Leistungsaustausch ausgerichtet sei, sondern um einen Vertrag mit einer einseitigen Verpflichtung zulasten des Kantons Basel-Landschaft. Dennoch sei die Antwort auf die Frage entscheidend, ob die finanzielle Belastung des Kantons Basel-Landschaft in aussergewöhnlicher Weise angestiegen sei. Aufgrund der verfügbaren Unterlagen schein dies nicht der Fall zu sein (Gutachten L.____, S. 28). Das Spital Laufen habe im Jahr 1981 ein Defizit von Fr. 2.5 Mio. zulasten des Kantons Bern aufgewiesen. Für das Jahr 2019 gebe der Regierungsrat ein Defizit von rund Fr. 6 Mio. an, d.h. für ein Jahr, in welchem die Innere Medizin noch geführt worden sei. Rechne man in das Defizit von 1981 die seitherige Teuerung ein, so ergebe sich ein Betrag von Fr. 3.95 Mio. Damit hätte man es mit einer teuerungsbereinigten Steigerung des Defizits von lediglich rund 50 % zu tun, was unter dem Aspekt der clausula vergleichsweise moderat sei. Weiter sei zu berücksichtigen, dass die Kantone einen erheblichen Spielraum bei der Spitalplanung hätten. Sie könnten insbesondere regionale Aspekte berücksichtigen, was sich aus Art. 49 Abs. 3 lit. a KVG ergebe. In diesem Kontext wäre auch zu prüfen, ob in der Inneren Medizin im Spital Laufen ein Schwerpunkt gebildet werden könnte, der Patientinnen und Patienten aus anderen Bezirken des Kantons Basel-Landschaft oder aus anderen Kantonen anziehen könnte (Gutachten L.____, S. 22).

6.4.3 Im Rahmen seiner Stellungnahme führt Prof. L.____ ergänzend aus, der Kanton sei berechtigt, den Spitalstandort Laufen aus regionalpolitischen Gründen aufrechtzuerhalten. Zwar müssten die Leistungsaufträge nach Art. 39 Abs. 1 lit. e KVG an Listenspitäler grundsätzlich bedarfsnotwendig sein. Den Kantonen sei es aber nicht verwehrt, auch nicht bedarfsnotwendige Spitalkapazitäten aufrechtzuerhalten; dies bedinge die Erteilung eines Leistungsauftrags für gemeinwirtschaftliche Leistungen und die Gewährleistung, dass die Kosten für diese Leistungen nicht der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) belastet werden. Mit Art. 49 Abs. 3 KVG schliesse der Bundesgesetzgeber allein die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen von Spitälern über das System der obligatorischen Krankenversicherung aus; die krankensicherungsrechtlichen Bestimmungen verhinderten für sich aber nicht, dass im Rahmen der Spitalplanung und der Festlegung der Spitalliste aus strukturpolitischen Überlegungen in peripheren Gebieten oder zur Vermeidung regionaler Versorgungsunterschiede auch gemeinwirtschaftliche Aspekte einfliessen würden. Grundlage dafür bilde die kantonale Rechtsordnung, welche wie vorliegend Spitalstandorte und/oder -angebote explizit fixiere. Die Aufrechterhaltung der betreffenden Kapazität werde dem Spital als rechtliche Verpflichtung auferlegt. Falsch sei in

diesem Zusammenhang auch die Behauptung, wonach Art. 49 Abs. 3 KVG den kantonalen Handlungsspielraum bei der Spitalplanung neuerdings einschränke, da sich die Krankenversicherungen an Spitalkapazitäten, die aus rein regionalpolitischen Gründen aufrechterhalten würden, nicht mehr beteiligen müssten. Letzteres sei bereits vor der KVG-Revision zur Spitalfinanzierung der Fall gewesen, d.h. bereits vor der KVG-Revision hätten Betriebskostenanteile aus Überkapazitäten (sowie generell Investitionskosten) nicht an die durch die Spitalpauschalen gedeckten Kosten angerechnet werden dürfen (Stellungnahme L. _____, S. 8 f.).

7.1 Der Landrat beruft sich wie dargelegt (E. 6.3.1 hiervor) auf Veränderungen im Spitalwesen, welche seit dem Abschluss des Laufentalvertrags eingetreten seien und eine Berufung auf die *clausula rechefertigen*.

7.2 Diesbezüglich ist festzustellen, dass die Spitalplanung und Spitalfinanzierung vor Erlass des KVG in der alleinigen Kompetenz der Kantone lag. Die mit den Krankenkassen vertraglich vereinbarten Pauschalen deckten dabei in den meisten Fällen nicht die gesamten Kosten der erbrachten Spitalleistungen. Die ungedeckten Kosten wurden in unterschiedlichem Mass durch kantonale Subventionen, d.h. durch die Steuerzahler, finanziert. Die Einführung des KVG von 1994 führte im Bereich der Spitalplanung und der Spitalfinanzierung zu neuen Rahmenbedingungen: Die mit dem KVG eingeführten Bestimmungen zur Zulassung von Spitälern (Art. 39 Abs. 1 lit. a - e) sollten nach dem Willen des Gesetzgebers die Koordination der Leistungserbringer verbessern, die Ressourcennutzung optimieren sowie mittels Abbau von Überkapazitäten (Anzahl Spitäler bzw. Spitalbetten) die Kosten eindämmen. Das KVG von 1994 sah jedoch noch keine Koordinationspflicht der Kantone in Bezug auf ihre Spitalplanungen vor und legte auch keine Kriterien zur Auswahl der Leistungserbringer fest (vgl. BERNHARD RÜTSCHÉ/DARIO PICECCHI, in: Basler Kommentar Krankenversicherungsgesetz [BSK-KVG], Zürich 2020, Rz. 6 f. zu Art. 39). Die Revision des KVG von 2007 war ebenfalls wesentlich am Ziel der Kosteneindämmung im Bereich der OKP ausgerichtet. Dieses Ziel sollte neben dem weiterhin bestehenden Instrument der staatlichen Bedarfsplanung dadurch erreicht werden, dass der Wettbewerb zwischen den Spitälern markant gestärkt und den Spitälern wirtschaftliche Anreize zu unternehmerischem Handeln gesetzt wurden (vgl. BERNHARD RÜTSCHÉ, Neue Spitalfinanzierung und Spitalplanung, Bern 2011, Rz. 88). Die mit der KVG-Revision 2007 eingeführten zentralen Instrumente zur Herstellung von Wettbewerb bestehen in der Gleichstellung von Privatspitälern mit öffentlichen Spitälern im Rahmen der Spitalfinanzierung sowie der Einführung leistungsbezogener Fallpauschalen (Art. 49 Abs. 1). Weitere Wettbewerbselemente sind die Erweiterung der freien Spitalwahl (Art. 41 Abs. 1^{bis}) sowie die Ermöglichung von Vertragsspitälern (Art. 49a Abs. 4; RÜTSCHÉ/PICECCHI, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 39). Die KVG-Revision von 2007 erfasste ausserdem die Bestimmung zur Spitalplanung (Art. 39). Mit Art. 39 Abs. 2 KVG verpflichtet der Gesetzgeber die Kantone zu einer Koordination ihrer Spitalplanungen. Sodann ist der Bundesrat aufgrund von Art. 39 Abs. 2^{ter} KVG gehalten, einheitliche Planungskriterien auf der Grundlage von Qualität und Wirtschaftlichkeit zu erlassen. Diese Vorgabe entspricht dem mit der Revision des KVG von 2007 allgemein verfolgten Anliegen, den Spitälern Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten zu setzen (vgl. RÜTSCHÉ/PICECCHI, a.a.O., Rz. 11 zu Art. 39).

7.3 Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, bezüglich der Vorhersehbarkeit der dargelegten Veränderungen im Spitalwesen sei nicht auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses im Jahr 1983 abzustellen. Mit Blick auf die im Jahr 1989 erfolgten Anpassungen des Laufentalvertrags könnten vielmehr a priori nur Veränderungen massgeblich sein, die nach diesem Zeitpunkt eingetreten seien (Beschwerdebegründung, Rz. 052). Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben. Inwiefern die mit dem Erlass des KVG im Jahr 1994 bzw. dessen Revision im Jahr 2007 eingetretenen Veränderungen im Spitalwesen aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft vorhersehbar gewesen sein sollen, ist weder bezogen auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses von 1983 noch den Zeitpunkt der Anpassung des Laufentalvertrags im Jahr 1989 ersichtlich. Wie der Landrat zutreffend ausführt, datiert die Botschaft zum neuen KVG vom 6. November 1991 und der Hinweis auf entsprechende Vorarbeiten aus dem Jahr 1987 ist insofern unbehelflich, als keine Anhaltspunkte bestehen, dass die Vertragsparteien davon Kenntnis hatten. Was das von den Beschwerdeführern angeführte Schreiben des Regierungsrats an den Bezirksrat betreffend Weiterführung des Spitals Laufen "auf Dauer" von 1999 ebenso wie weitere Aussagen und Schreiben des Regierungsrats nach Abschluss des Laufentalvertrags anbelangt, so ist nicht ersichtlich, inwiefern diese hinsichtlich der Vorhersehbarkeit der Veränderungen im Spitalwesen in Bezug auf § 45 Abs. 2 LV als Anknüpfungspunkte dienen könnten. Massgeblich ist diesbezüglich der Vertragsschluss im Jahr 1983 bzw. allenfalls die Anpassung des Laufentalvertrags im Jahr 1989. Die mit dem Erlass des KVG im Jahr 1994 und dessen Revision im Jahr 2007 einhergehenden Veränderungen im Spitalwesen waren zu diesen Zeitpunkten wie dargelegt nicht vorhersehbar. Das Kriterium der Vorhersehbarkeit der Veränderungen steht einer Berufung auf die clausula unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben somit nicht entgegen.

7.4 Hinsichtlich der Anwendbarkeit der clausula auf § 45 Abs. 2 LV ist weiter festzustellen, dass die Kantone im Spitalwesen eine Mehrfachfunktion ausüben, welche mit potenziellen Ziel- und Interessenkonflikten verbunden ist: Neben der ihnen zukommenden Aufgabe der Spitalplanung sind sie für die Spitalfinanzierung mitverantwortlich und zudem als Eigner von öffentlichen Spitälern betroffen. Im Rahmen der Spitalplanung verfolgen die Kantone das Ziel, eine bedarfsgerechte Spitalversorgung für die gesamte Bevölkerung zu gewährleisten. Aus der Eigentümer-sicht liegt ihnen demgegenüber der unternehmerische Erfolg der eigenen Spitäler am nächsten (vgl. RÜTSCHÉ/PICECCHI, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 39).

7.5.1 Die Weiterführung des Spitals Laufen tangiert den Kanton Basel-Landschaft auf der Ebene der Spitalplanung.

7.5.2 Die von einem oder mehreren Kantonen gemeinsam aufgestellte Spitalplanung im Sinne von Art. 39 Abs. 1 lit. d KVG dient der Sicherstellung der stationären Behandlung der Bevölkerung im Spital. Zu diesem Zweck erstellen die Kantone eine nach Leistungsaufträgen in Kategorien gegliederte Spitalliste (Art. 39 Abs. 1 lit. e KVG). Gemäss Art. 58b der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) vom 27. Juni 1995 ermitteln die Kantone den Bedarf in nachvollziehbaren Schritten. Bei der Beurteilung und Auswahl des auf der Liste zu sichernden Angebotes berücksichtigen die Kantone insbesondere die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung, den Zugang der Patientinnen und Patienten zur Behandlung innert nützlicher Frist sowie die Bereitschaft und Fähigkeit der Einrichtung zur Erfüllung des Leistungsauftrages

(Art. 58b Abs. 4 KVV). Weiter werden die Kriterien festgelegt, welche bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Qualität zu beachten sind, nämlich die Effizienz der Leistungserbringung, der Nachweis der notwendigen Qualität und im Spitalbereich die Mindestfallzahlen und die Nutzung von Synergien (Abs. 5; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6266/2013 vom 29. September 2015 E. 3.5.1; BGE 145 II 49 E. 4.5.1.2). Mit den zitierten Anforderungen an die Spitalplanung soll einerseits die bedarfsgerechte Spitalversorgung der Bevölkerung gewährleistet und andererseits eine Kosteneindämmung sowie namentlich der Abbau von Überkapazitäten angestrebt werden. Bedarfsgerecht ist die Versorgungsplanung grundsätzlich dann, wenn sie den Bedarf – aber nicht mehr als diesen – deckt (vgl. RÜTSCHÉ/PICECCHI, a.a.O., Rz. 33 zu Art. 39; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-1966/2014 vom 23. November 2015 E. 4; C-6266/2013 vom 29. September 2015 E. 4).

7.5.3 In Konkretisierung der dargelegten Vorgaben des Bundesrechts statuiert § 11 Abs. 1 des Spitalversorgungsgesetzes (SpiVG) vom 13. September 2018, dass die zuständige Direktion die bedarfsgerechte Spitalversorgung nach den Vorgaben der Krankenversicherungsgesetzgebung plant. Der Bedarf wird ausgehend von der bisherigen Nachfrage auf der Grundlage medizinischer Leistungseinheiten insbesondere unter Berücksichtigung der prognostizierten medizinischen und demographischen Entwicklung ermittelt (Abs. 2). Der Regierungsrat legt in der Spitalliste die aufgrund der Spitalplanung zur Tätigkeit zulasten der OKP zugelassenen Spitäler und Geburtshäuser sowie deren Leistungsauftrag fest (§ 12 Abs. 1 SpiVG).

7.5.4 Zu berücksichtigen ist, dass seit dem 1. Juli 2019 der Staatsvertrag der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung vom 6. Februar 2018 (nachfolgend: Staatsvertrag) in Kraft steht. Der Staatsvertrag hat zum Zweck, dass die Vereinbarungskantone im Interesse einer bedarfsgerechten, qualitativ hochstehenden und wirtschaftlichen medizinischen Versorgung die gemeinsame Ausgestaltung der künftigen Planung, Regulation und Aufsicht im Bereich der Gesundheitsversorgung regeln (§ 2 Staatsvertrag). Die gemeinsame Planung, Regulation und Aufsicht umfasst insbesondere das stationäre und ambulante Angebot in den Bereichen Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie (inklusive Tageskliniken und Ambulatorien), das Rettungswesen und die Ausbildungsverpflichtungen im Bereich der nichtuniversitären Gesundheitsberufe (§ 3 Abs. 1 Staatsvertrag). Gemäss § 4 Abs. 1 des Staatsvertrags streben die Vereinbarungskantone unter anderem folgende Ziele an: Planung einer effektiven und effizienten Versorgung im stationären und ambulanten Bereich; Koordination und Konzentration von medizinischen Leistungen zur Sicherstellung der notwendigen Qualität; Vermeidung von medizinischer Über-, Unter- und Fehlversorgung; medizinisch sinnvolle und effiziente Abgrenzung zwischen ambulanten und stationären Behandlungsmethoden; Gleichbehandlung von privaten und öffentlichen Leistungserbringern. Nach § 14 Abs. 1 des Staatsvertrags streben die Vereinbarungskantone zudem den Erlass von gleichlautenden Spitallisten sowie die Vergabe von gleichlautenden Leistungsaufträgen an.

7.6.1 Die Beschwerdeführer stellen sich auf den Standpunkt, dass der Kanton verpflichtet sei, seine Spitalplanung nach § 45 Abs. 2 LV auszurichten. Die bundesrechtlichen Vorgaben würden dies zulassen (Replik, Rz. 058). Namentlich sei eine strukturerhaltende Spitalversorgung aus regionalpolitischen Gründen gemäss Art. 49 Abs. 3 KVG ohne weiteres zulässig

(Replik, Rz. 045). Das KSBL als öffentlich-rechtliche Anstalt vereine zudem drei Spitalstandorte unter einem Dach. Es sei damit möglich, das Personal an den verschiedenen Standorten örtlich flexibel einzusetzen und so den Standort Laufen in der nötigen Weise personell zu bedienen. Damit könnten die Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen ohne weiteres erfüllt werden. Kein Argument sei, dass der Kanton die Voraussetzungen zur Aufnahme auf die Spitalliste neu pro Standort definiere. Es sei gerade seine Verpflichtung, das Spitalplanungsverfahren unter Berücksichtigung der Besonderheiten von § 45 Abs. 2 LV auszugestalten (Replik, Rz. 053).

7.6.2 Der Landrat macht geltend, für die medizinische Grundversorgung sei das Spital Laufen nicht versorgungsrelevant. Eine wohnortnahe Spitalversorgung sei auch nach der Schliessung des stationären Spitalbetriebs am Standort Laufen sichergestellt. Namentlich könnten elektive stationäre Spitalaufenthalte der Laufentaler Bevölkerung problemlos in den nahegelegenen Spitälern versorgt werden (Bruderholz, Dornach, Liestal, Basel). Von den jährlich rund 5'800 Notfällen des Bezirks Laufen seien nur ca. 60 % durch den Notfall des Spitals Laufen versorgt worden. Diese Notfallpatienten hätten in ca. 70 % der Fälle lediglich eine ambulante Versorgung gebraucht. Auch nach der Schliessung der Notfallstation in Laufen bleibe die Notfallversorgung gesichert. Im Weiteren weist der Landrat darauf hin, dass das Einzugsgebiet des Betriebsstandorts Laufen für ein Regionalspital grundsätzlich zu klein sei. Von den 3'435 Personen aus dem Laufental, die im Jahr 2014 stationär hätten behandelt werden müssen, seien nur 31 % im Spital Laufen behandelt worden, während sich 69 % andernorts hätten versorgen lassen (Stellungnahme Rechtsdienst, Rz. 31). Für eine Bewerbung für die Spitalliste 2021 habe sodann erstmals das Erfordernis gegolten, eine Bewerbung pro Standort einzureichen. Für den am Standort Laufen relevanten Leistungsauftrag "Basispaket" wäre unter anderem die Verfügbarkeit sowohl chirurgischer als auch medizinischer Fachärzte innert 60 Minuten vor Ort an sieben Tagen die Woche rund um die Uhr (24/7), Laborbetrieb 24/7 sowie Radiologie (CT) 24/7 mit Befundung innert 30 Minuten gefordert gewesen. Für Spitalstandorte mit dem Basispaket und damit Notfallpatienten werde das Führen adäquater Notfallstationen vorgeschrieben. Für die Geburtshilfe sei in diesem Zusammenhang vorgeschrieben, dass ein Arzt oder eine Ärztin mit Facharztqualifikation Gynäkologie und Geburtshilfe innerhalb von 10 Minuten vor Ort zur Verfügung stehe, und dies ebenfalls 24/7. Die Erfüllung dieser Kriterien wäre aus Sicht des Landrats absolut unverhältnismässig (Kosten) und zudem nicht verlässlich sicherzustellen (Verfügbarkeit Fachpersonal; Vernehmlassung, Rz. 32).

7.7.1 Die Versorgungsplanung im Kanton Basel-Landschaft sowie der Erlass der nach Leistungsaufträgen gegliederten Spitalliste erfolgt gemäss den vorstehenden Ausführungen (E. 7.5.1 ff. hiavor) im Rahmen einer gemeinsamen Spitalplanung mit dem Kanton Basel-Stadt nach Massgabe des Spitalversorgungsgesetzes und des Staatsvertrags. Gestützt darauf hat der Regierungsrat zwischenzeitlich die (gleichlautende) Spitalliste für den Kanton Basel-Landschaft vom 25. Mai 2021 erlassen, welche seit dem 1. Juli 2021 in Kraft steht. Die Spitalliste deckt den Versorgungsbedarf des Kantons Basel-Landschaft für den Zeitraum von 2021 bis 2025 ab. Im Vergleich zu den bisherigen Spitallisten werden die Leistungsaufträge für die Spitallisten 2021 pro Standort und nicht pro Betrieb vergeben. Das KSBL ist auf der Spitalliste mit seinen beiden Standorten Bruderholz und Liestal aufgeführt. Die Aufrechterhaltung des Standorts Laufen würde mithin eine Anpassung der Spitalliste und die Erteilung eines entsprechen-

den Leistungsauftrags bedingen, zumal der Betrieb des Spitals Laufen als öffentliches Spital unbestrittenermassen nicht ausserhalb der Spitalplanung bzw. Spitalliste erfolgen könnte.

7.7.2 Dass das Spital Laufen notwendig ist, um den Versorgungsbedarf des Kantons Basel-Landschaft zu decken, wird von den Beschwerdeführern nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Diesbezüglich ist vorab festzustellen, dass das Angebot des Spitalstandorts Laufen seit der Ausgliederung der drei ehemaligen Kantonsspitäler Bruderholz, Laufen und Liestal aus der kantonalen Verwaltung und deren Zusammenführung zur öffentlich-rechtlichen Anstalt KSBL im Jahr 2012 kontinuierlich angepasst wurde. Im Jahr 2013 wurde eine Klinik für stationäre Schmerztherapie eröffnet. Per Ende 2014 wurde das stationäre Angebot Gynäkologie/Geburtshilfe aufgehoben. Im Jahr 2016 wurde neu eine stationäre Rehabilitation eröffnet. Es folgte die Aufhebung der Chirurgie Ende 2017, was dazu führte, dass auch die Anforderungen an den Betrieb einer voll ausgerüsteten Notfallstation nicht mehr erfüllt waren (vgl. Vorlage an den Landrat [Nr. 2018/486] betreffend Ausgabenbewilligung für die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen und besonderen Leistungen des Kantonsspitals Baselland am Standort Laufen für die Jahre 2020 bis 2022 vom 24. April 2018, S. 5). Zuletzt wurden in den Jahren 2020 und 2021 die Innere Medizin, die stationäre Rehabilitation und die Schmerztherapie aufgehoben bzw. in den Standort Bruderholz integriert ("Veränderungen des Spitalangebots in Laufen seit 1994", Präsentation des KSBL vom 11. Februar 2021, S. 10 ff. [Beilage 1 zur Vernehmlassung]).

7.7.3 Das im Rahmen der Strategie "Fokus" des KSBL verfolgte Ziel, aus wirtschaftlichen Überlegungen und zur Sicherstellung der notwendigen medizinischen Qualität eine Bündelung des stationären medizinischen Angebots an den Standorten Bruderholz und Liestal vorzunehmen, erweist sich mit Blick auf das grössere Einzugsgebiet dieser Spitäler bzw. die periphere Lage des Standorts Laufen ohne weiteres als geboten. Die Strategie "Fokus" steht insofern im Einklang mit den im Staatsvertrag statuierten Zielen der Konzentration und Koordination von medizinischen Leistungen zur Sicherstellung der notwendigen Qualität und der Vermeidung von medizinischer Über-, Unter- und Fehlversorgung (§ 4 Abs. 1 lit. b und c Staatsvertrag). Wie in der Landratsvorlage zum Dekret unter Hinweis auf die Berichte der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Versorgungsplanung von 2016 und 2019 aufgezeigt wird, bleibt die Notfallversorgung für die Gemeinden des Laufentals auch ohne den Standort Laufen gewährleistet (Landratsvorlage Dekret, S. 11). Der Landrat legt sodann schlüssig dar, dass die Laufentaler Bevölkerung stationäre medizinische Angebote mehrheitlich ausserhalb des Spitals Laufen in Anspruch genommen hat und elektive stationäre Spitalaufenthalte nach der Schliessung des Spitals Laufen in den nahegelegenen Spitälern der Region versorgt werden können. Die akutstationäre Grundversorgung der Bevölkerung des Laufentals kann nach dem Gesagten durch die bestehenden Standorte des KSBL bzw. die umliegenden Spitäler sichergestellt werden. Mit dem Landrat ist damit festzustellen, dass das Spital Laufen nicht versorgungsrelevant ist und dessen Aufrechterhaltung einer bedarfsgerechten Versorgungsplanung zuwiderlaufen würde.

7.7.4 Daran ändert auch der Verweis der Beschwerdeführer auf die Möglichkeit der Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Art. 49 Abs. 3 lit. a KVG nichts. Der Bundesgesetzgeber will mit dieser Bestimmung sicherstellen, dass die Kosten für die Aufrechterhal-

tung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen nicht in die Tarifberechnung einfließen. Es ist unklar, in welchen Konstellationen angesichts der bewusst auf den Abbau von Überkapazitäten abzielenden Vorschriften zur Spitalplanung noch Spielraum für die Aufrechterhaltung von Überkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen verbleibt (vgl. MICHAEL WALDNER/PHILIPP EGLI, in: BSK-KVG, Rz. 130 zu Art. 49 KVG). Die Möglichkeit der Finanzierung gemeinschaftlicher Leistungen ändert jedenfalls nichts an der Tatsache, dass die Aufnahme eines nicht bedarfsnotwendigen Spitals in die Spitalliste den bundesrechtlichen Anforderungen an die Spitalplanung zuwiderläuft (E. 7.5.2 hiavor). Vor diesem Hintergrund erweist sich auch die Argumentation der Beschwerdeführer, die Weiterführung des Spitals Laufen sei dem Kanton Basel-Landschaft finanziell zumutbar, als unbehelflich. Wie bereits dargelegt (E. 6.2.2 hiavor), beruht die Berufung auf die *clausula* im öffentlichen Recht weniger auf finanziellen Gesichtspunkten als auf Kollisionen des Vertrags mit dem öffentlichen Interesse, vorliegend dem öffentlichen Interesse an einer bedarfsgerechten Spitalplanung.

7.7.5 Die Beschwerdeführer räumen sinngemäss ein, dass dem Kanton die Gewährleistung einer umfassenden Spitalgrundversorgung am Standort Laufen, wie sie in § 45 Abs. 2 LV vorgesehen ist, unter dem Gesichtspunkt der *clausula* im heutigen Zeitpunkt nicht mehr zumutbar ist. Namentlich machen sie geltend, die Berufung auf grundlegende Änderungen der Umstände könne nicht zur "gänzlichen" Aufhebung einer nach wie vor gültigen Verpflichtung (§ 45 Abs. 2 LV) führen (Beschwerdebegründung, Rz. 057). Ebenfalls führen sie aus, dass sich die "vollumfängliche" Aufhebung des Standorts Laufen nicht mit Überlegungen der *clausula* begründen lasse (Replik, Rz. 058). Gleichermassen kann dem Gutachten von Prof. L.____, auf welches die Beschwerdeführer hinsichtlich der Voraussetzungen der *clausula* verweisen, entnommen werden, die Interessengemeinschaft "M.____" verlange nicht die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands, sondern mindestens die Verwirklichung des Projekts "Status quo plus", d.h. der Kanton Basel-Landschaft müsste das Spital Laufen mindestens auf dem Stand von 2018 weiterführen. Dies würde bedeuten, dass die Innere Medizin wiederaufgebaut werden müsste (Gutachten L.____, S. 4). Im Weiteren führt Prof. L.____ aus, die Frage, ob es im Rahmen der *clausula* legitime Gründe für eine Beschränkung des Angebots des Spitals Laufen gebe, sei im Gutachten nicht ausdrücklich abgehandelt, aber implizit bejaht worden (Stellungnahme L.____, S. 6).

7.7.6 Soweit die Beschwerdeführer den Wiederaufbau der Abteilung Innere Medizin des Spitals Laufen und die Prüfung eines Schwerpunkts in diesem Bereich fordern, entspricht dies kaum dem ursprünglichen Sinn und Zweck von § 45 Abs. 2 LV, der Bevölkerung des Laufentals durch den Erhalt des Spitals Laufen eine umfassende spitalstationäre Grundversorgung zu gewährleisten. Nachdem sich die vollumfängliche Umsetzung von § 45 Abs. 2 LV – auch aus Sicht der Beschwerdeführer – unter dem Gesichtspunkt der *clausula* im heutigen Zeitpunkt nicht mehr in zumutbarer Weise erreichen lässt, ist das Interesse der Bevölkerung an der Aufrechterhaltung des Spitals Laufen in diesem reduzierten Umfang entsprechend zu relativieren.

7.8 Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass die Aufrechterhaltung des Spitalstandorts Laufen zu einem Konflikt mit der Spitalplanung bzw. der zwischenzeitlich erlassenen Spitalliste führen würde. Sie wäre mit dem öffentlichen Interesse an einer bedarfsgerechten Versorgungs-

planung sowie den entsprechenden Zielen, wie sie unter anderem im Staatsvertrag zum Ausdruck kommen, klarerweise nicht vereinbar. Die Voraussetzungen der clausula sind damit in Bezug auf § 45 Abs. 2 LV erfüllt.

8.1 Die erfolgreiche Berufung auf die clausula führt im Regelfall nicht zu einer Aufhebung, sondern einer Anpassung des Vertrags an die veränderten Verhältnisse (vgl. VOGEL, a.a.O., S 309).

8.2.1 Im Zusammenhang mit einer möglichen Anpassung der Verpflichtung gemäss § 45 Abs. 2 LV ist zu berücksichtigen, dass der Beschluss des Landrats nicht zur ersatzlosen Aufhebung des Spitals Laufen führt. An dessen Stelle soll vielmehr ein ambulantes Gesundheitszentrum treten.

8.2.2 Im Rahmen des Landratsbeschlusses Nr. 629 vom 19. November 2020 hat der Landrat nebst der Aufhebung des Standorts Laufen beschlossen, gestützt auf § 2 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 21. Februar 2008 den Betrieb eines regionalen ambulanten Gesundheitszentrums mit 7/24 Notfall-Walk-in mit ärztlicher Betreuung in Laufen sicherzustellen (Ziff. 2). Für die Abgeltung der nicht kostendeckenden Leistungen des 7/24 Notfall-Walk-in am Regionalen Gesundheitszentrum in den Nachtstunden für die Jahre 2021-2024 wurde mit Landratsbeschluss Nr. 630 vom 19. November 2020 eine neue einmalige Ausgabe von Fr. 3.4 Mio. bewilligt.

8.2.3 Gemäss den Ausführungen des Landrats im kantonsgerichtlichen Verfahren sei die Lösung mit einem ambulanten Gesundheitszentrum ein Resultat, welches aus Verhandlungen zwischen dem Kanton, dem KSBL und der Verhandlungsdelegation für die Zukunft des Spitalstandorts Laufen (VDSL, bestehend aus Laufentaler Landratsmitgliedern und Gemeindevertretungen, eingesetzt von der Laufentaler Gemeindepräsidentenkonferenz), hervorgegangen sei. Bereits im Jahr 2018 sei der beabsichtigte Wandel des Spitalstandorts Laufen in einem "Konsenspapier" festgehalten worden. Dieses sei noch unter der Prämisse zustande gekommen, dass das KSBL und das Universitätsspital Basel fusionieren könnten. Nach der Ablehnung dieser Fusionspläne durch die Stimmbevölkerung des Kantons Basel-Stadt habe die Strategie erneut angepasst werden müssen. Wiederum unter Einbezug der VDSL sei ein Konzept erarbeitet worden, welches am bisherigen Spitalstandort Laufen neu ein ambulantes Gesundheitszentrum vorsehe. Dieses gemeinsam getragene Konzept sei im Oktober 2019 auch durch die Vertreterinnen und Vertreter der 13 Laufentaler Gemeinden einstimmig gutgeheissen worden und in die Strategie "Fokus" des KSBL eingeflossen (Stellungnahme Rechtsdienst, Rz. 37).

8.2.4 In der Landratsvorlage zum Dekret wird ausgeführt, dass das medizinische Portfolio des Regionalen Gesundheitszentrums den Angeboten Hausarztmedizin, Therapien, Notfall, Diagnostik inkl. Radiologie, Spezialsprechstunden und Medikamentenversorgung entsprechen solle. Weiter sei vorgesehen, das bisherige ambulante Angebot des Spitals Laufen aufrecht zu erhalten. Dieses umfasse Diagnostik, Spezialsprechstunden, Endoskopien und ambulante Angebote der Schmerztherapie. Die aktuellen Angebote von Dritten (Rheumapraxis Laufen, TCM Laufen, Psychotherapeutische Praxis) sollten wo möglich integriert oder angebunden werden.

Das KSBL stelle die Anbindung in die Akutklinik für die Ärzte des Regionalen Gesundheitszentrums sicher (Landratsvorlage Dekret, S. 10). Die Transformation des Standorts Laufen von einem strukturell defizitären Spital zu einem regionalen Gesundheitszentrum bilde einen schweizweiten Trend ab und stelle zusammen mit der gesamten Spitallandschaft in der Region eine wirksame, zweckmässige und wirtschaftliche Gesundheitsversorgung der Laufentaler Bevölkerung sicher (Landratsvorlage Dekret, S. 15).

8.2.5 Ergänzend kann der Landratsvorlage zum Beschluss über die Ausgabenbewilligung entnommen werden, die Idee eines regionalen Gesundheitszentrums beruhe auf vergleichbaren Entwicklungen in anderen Regionen der Schweiz, in denen sich Regionalspitäler, die aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr überlebensfähig gewesen seien, erfolgreich zu ambulanten Gesundheitszentren weiterentwickelt hätten (Vorlage an den Landrat [Nr. 2020/478] vom 22. September 2020 betreffend Ausgabenbewilligung für die Jahre 2021–2024 zur Finanzierung der ungedeckten Kosten des Notfall-Walk-in am Regionalen Gesundheitszentrum Laufen [Landratsvorlage Ausgabenbewilligung], S. 2). Der Regierungsrat habe sich mit Blick auf den Laufentalvertrag bereit erklärt, einen Beitrag zu einer erfolgreichen Transformation des Spitalstandorts Laufen in ein regionales Gesundheitszentrum zu leisten. Mit der Finanzierungszusage könne den Betreibern des Regionalen Gesundheitszentrums die notwendige Planungssicherheit ermöglicht werden (Landratsvorlage Ausgabenbewilligung, S. 5). Mit Ausnahme des 24-Stunden-Betriebs des Notfall-Walk-in werde ein finanziell selbsttragendes Angebot angestrebt. Das Konzept sehe vor, dass im Notfall-Walk-in leichte ambulante Notfälle bzw. sog. hausärztliche Notfallpatienten behandelt würden (Landratsvorlage Ausgabenbewilligung, S. 3 f.).

8.3 Der Beschluss des Landrats, anstelle des Spitals Laufen den Betrieb eines regionalen ambulanten Gesundheitszentrums sicherzustellen, erfolgte nach dem Gesagten unter Bezugnahme auf die Verpflichtung gemäss § 45 Abs. 2 LV sowie unter Einbezug von Vertretern der Gemeinden des Laufentals. Die Gewährleistung eines ambulanten Angebots im vorgesehenen Umfang trägt dem Interesse der Bevölkerung des Laufentals an der Umsetzung von § 45 Abs. 2 LV im heutigen Zeitpunkt bestmöglich Rechnung. Sie entspricht überdies dem öffentlichen Interesse an einer medizinisch sinnvollen und effizienten Abgrenzung zwischen ambulanten und stationären Behandlungsmethoden, wie es in § 4 Abs. 1 lit. d des Staatsvertrags zum Ausdruck kommt, und stellt damit eine sachgerechte Lösung dar, wie der Kanton Basel-Landschaft im heutigen Zeitpunkt seiner Verpflichtung aus § 45 Abs. 2 LV in angepasster Form nachkommen kann.

9. Nach dem Gesagten ist der Beschluss des Landrats, den Betriebsstandort Laufen des KSBL per 31. Dezember 2020 aufzuheben und an dessen Stelle den Betrieb eines regionalen ambulanten Gesundheitszentrums sicherzustellen, gestützt auf den Grundsatz der *clausula rebus sic stantibus* mit § 45 Abs. 2 LV vereinbar. Die von den Beschwerdeführern erhobene Rüge der Verletzung von Verfassungsrecht, welche ihrerseits eine Verletzung von § 45 Abs. 2 LV voraussetzt, erweist sich demnach als unbegründet, was zur Abweisung der Beschwerde führt.

10. Es bleibt über die Kosten zu befinden. 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). Im vorliegenden Fall sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.-- entsprechend dem Verfahrensausgang den Beschwerdeführern aufzuerlegen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'500.-- verrechnet. Die Beschwerdeführer haben demnach restliche Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- zu bezahlen.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber