



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

vom 1. Juni 2022 (810 21 172)

Gemeinderecht

Vertrag über eine Versorgungsregion gemäss Altersbetreuungs- und Pflegegesetz / Anforderungen des Gemeindegesetzes an die Organisationsform

Besetzung Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichterin Ana Dettwiler, Gerichtsschreiber Marius Wehren

Beteiligte **Einwohnergemeinde Binningen**, Curt Goetz-Strasse 1, 4102 Binningen, Beschwerdeführerin
Einwohnergemeinde Schönenbuch, Neuweilerstrasse 10, 4124 Schönenbuch, Beschwerdeführerin
beide vertreten durch Dr. Peter Vetter, Rechtsanwalt

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

Einwohnergemeinde Allschwil, Baslerstrasse 111, 4123 Allschwil, Beigeladene

Betreff Vertrag über die Versorgungsregion Allschwil-Binningen-Schönenbuch (RRB Nr. 949 vom 29. Juni 2021)

A. Mit Beschluss vom 10. Juni 2020 genehmigte der Einwohnerrat Allschwil den Vertrag der Einwohnergemeinden Allschwil, Binningen und Schönenbuch über die Versorgungsregion Allschwil – Binningen – Schönenbuch (Versorgungsregion ABS). Der Beschluss wurde im Allschwiler Wochenblatt vom 19. Juni 2020 publiziert.

B. Am 22. Juni 2020 erhob A._____ gegen den Beschluss des Einwohnerrats Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. Er stellte das Begehren, der Vertrag über die Versorgungsregion ABS bzw. dessen Genehmigung durch den Einwohnerrat Allschwil sei aufzuheben. Eventualiter seien § 4 Abs. 1-4 sowie § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Vertrags aufzuheben.

C. Mit Entscheid vom 29. Juni 2021 wies der Regierungsrat die Beschwerde von A._____ ab (Ziff. 1). Gleichzeitig ordnete er gegenüber der Versorgungsregion ABS im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Weisung gestützt auf § 166 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (GemG) vom 28. Mai 1970 an, dass Beschlüsse der Delegiertenversammlung der Versorgungsregion als Anträge an die Gemeinderäte der Vertragsgemeinden zu behandeln seien. Beschlüsse könnten nur durch die Zustimmung der Gemeinderäte sämtlicher Vertragsgemeinden gefällt werden. Die Vertragsgemeinden würden des Weiteren angewiesen, alsbald dafür besorgt zu sein, den Vertrag entsprechend mit übergeordnetem Recht in Übereinstimmung zu bringen (Ziff. 2).

D. Mit Eingabe vom 12. Juli 2021 erhoben die Einwohnergemeinden Binningen und Schönenbuch, beide vertreten durch Dr. Peter Vetter, Rechtsanwalt, gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 29. Juni 2021 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Sie stellen das Begehren, es sei Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids unter o/e-Kostenfolge aufzuheben.

E. In seiner Vernehmlassung vom 25. November 2021 beantragt der Regierungsrat, es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

F. Mit Replik vom 17. Januar 2022 hielten die Beschwerdeführerinnen an den gestellten Begehren fest. Der Regierungsrat hielt mit Duplik vom 1. März 2022 ebenfalls an seinen Begehren fest.

G. Mit Verfügung vom 21. März 2022 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zulässig. Aufsichtsrechtliche Massnahmen können von den Ge-

meinden praxismässig gestützt auf § 47 Abs. 1 lit. c VPO mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Basellandschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 1. November 2017 [810 17 125] E. 3.1 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerinnen sind demnach befugt, gegen die Erteilung der strittigen aufsichtsrechtlichen Weisungen Beschwerde beim Kantonsgericht zu erheben. Da auch die weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3.1 Angefochten sind die aufsichtsrechtlichen Weisungen des Regierungsrats gegenüber der Versorgungsregion ABS, wonach Beschlüsse der Delegiertenversammlung als Anträge an die Gemeinderäte der Vertragsgemeinden zu behandeln seien und nur durch die Zustimmung der Gemeinderäte sämtlicher Vertragsgemeinden gefällt werden könnten und wonach der Vertrag insofern mit übergeordnetem Recht in Übereinstimmung zu bringen sei.

3.2 Zur Begründung erwog der Regierungsrat, dass sich die Versorgungsregionen aufgrund des in § 4 Abs. 3 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes (APG) vom 16. November 2017 enthaltenen Verweises in den im Gemeindegesetz vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden organisieren müssten. Bei der Bildung der Versorgungsregionen komme einerseits die Organisation in Form eines Zweckverbands (§§ 34c ff. GemG) und andererseits der Abschluss eines Vertrags (§ 34 Abs. 1 lit. a GemG) in Frage. Die Beschwerdeführerinnen und die Einwohnergemeinde Allschwil hätten sich für eine vertragliche Lösung entschieden. Der Vertrag der Versorgungsregion ABS sehe mit der Fachstelle Alter eine gemeinsame Amtsstelle und mit der Delegiertenversammlung ein Organ vor, welches durch Wahl bestellt werde und über diverse selbständige Entscheidungsbefugnisse, insbesondere die Kompetenz zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen, verfüge. Die Möglichkeit mehrerer Gemeinden, auf vertraglicher Basis Kompetenzen an eine gemeinsame Behörde zu übertragen, sei gemäss § 34b Abs. 1 GemG auf den Schulrat, die Sozialhilfebehörde und die Baubewilligungsbehörde beschränkt. Ausserdem sei eine Übertragung von behördlichen Kompetenzen im Rahmen eines Zweckverbands zulässig. Die im Vertrag über die Versorgungsregion ABS vorgesehene Delegation von selbständigen Entscheidungsbefugnissen an eine Delegiertenversammlung der beteiligten Gemeinden sei mit Blick auf § 34b Abs. 1 GemG nur über den Weg des Zweckverbands möglich. Da es sich bei der Versorgungsregion ABS um eine vertragliche Verbindung von Gemeinden und nicht um einen Zweckverband handle, sei die Einsetzung einer Delegiertenversammlung mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen unzulässig. Demnach sei im Sinne einer Sofortmassnahme sicherzustellen, dass die zuständigen Gemeindeexekutiven alle für eine ordnungsgemässe Verwaltung der Versorgungsregion notwendigen Beschlüsse fassen könnten. Die "Beschlüsse" der Delegiertenversammlung seien übergangsweise, zur

Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Versorgungsregion, als Anträge an die Gemeinderäte der drei Vertragsgemeinden zu verstehen.

4.1 Gemäss § 3 GemG unterstehen die Gemeinden der Aufsicht des Kantons (Abs. 1). In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises beschränkt sich die Aufsicht des Kantons auf eine Rechtskontrolle mit dem Zweck, Rechtsverletzungen, Rechtsverzögerungen und Willkürentscheide der Gemeindeorgane zu verhüten (Abs. 2). Dem eigenen Wirkungskreis gleichgestellt ist derjenige Teil des übertragenen Wirkungskreises, bei dem das kantonale Recht den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (Abs. 3). Die Aufsicht des Kantons ist im Einzelnen in den §§ 166 ff. GemG geregelt. Nach § 166 Abs. 1 GemG übt der Kanton im eigenen Wirkungskreis und in dem diesem gleichgestellten Teil des übertragenen Wirkungskreises (§ 3 Abs. 3 GemG) der Gemeinden bei festgestellten Rechtswidrigkeiten und bei nicht ordnungsgemässer Führung der Verwaltung seine Aufsicht unter anderem durch die Erteilung verbindlicher Weisungen aus (Ziff. 2). In dem nicht in den Autonomiebereich fallenden Teil des übertragenen Wirkungskreises steht den zuständigen Organen des Kantons das allgemeine Weisungsrecht zu (§ 166 Abs. 2 GemG). Der Kanton übt die Aufsicht über die Gemeinden, soweit nicht aus der Gesetzgebung etwas anderes hervorgeht, durch den Regierungsrat aus (§ 167 Abs. 1 GemG).

4.2 Der Regierungsrat erliess die strittigen Weisungen gestützt auf § 166 Abs. 2 GemG. Er ging mithin davon aus, dass die aufsichtsrechtlichen Massnahmen nicht den Autonomiebereich der Gemeinden betreffen. Die Beschwerdeführerinnen stellen sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass die im APG geregelte Altersbetreuung und die spitalexterne Pflege zwar im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden anzusiedeln seien. Sie gehörten jedoch zu jenem Teil des übertragenen Wirkungskreises, welcher dem eigenen Wirkungskreis gleichzustellen sei. Eine Weisung gestützt auf § 166 Abs. 2 GemG komme im vorliegenden Fall somit gar nicht in Frage (Beschwerdebegründung, Rz. 6.4). Dazu ist festzustellen, dass das Gemeindegesetz hinsichtlich der vorliegend in Frage stehenden Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden, auf welche § 4 Abs. 3 APG verweist, eine abschliessende (kantonalrechtliche) Regelung enthält. Inwiefern den Beschwerdeführerinnen bei der Anwendung der entsprechenden Bestimmungen eine erhebliche Entscheidungsfreiheit im Sinne von § 3 Abs. 3 GemG zukommen soll, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführerinnen auch nicht substantiiert dargelegt. Davon unabhängig ist festzustellen, dass dem Kanton gemäss § 166 Abs. 1 Ziff. 2 GemG auch im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden bei festgestellten Rechtsverletzungen ein Weisungsrecht zukommt. Der Regierungsrat war somit in jedem Fall befugt, den am Vertrag über die Versorgungsregion ABS beteiligten Gemeinden im Falle einer Rechtsverletzung bzw. eines Widerspruchs des Vertrags zum kantonalen Recht verbindliche Weisungen zu erteilen.

5.1 In der Sache machen die Beschwerdeführerinnen zusammengefasst geltend, im Vertrag über die Versorgungsregion ABS seien wesentliche Kompetenzen einer interkommunalen Delegiertenversammlung als gemeinsamer Behörde übertragen worden. Die vom Regierungsrat vertretene Auffassung, wonach die Schaffung einer gemeinsamen Behörde nur in den in § 34b Abs. 1 GemG genannten Fällen zulässig sei, sei unzutreffend. Mit der Pflicht zur Bildung von Versorgungsregionen seien die Gemeinden faktisch gezwungen, gemeinsame Einrichtun-

gen zu schaffen. Ohne solche müssten alle Beschlüsse einer Versorgungsregion stets in allen Gemeinden von den zuständigen Gremien beraten und gefasst werden, was aus Gründen der Handlungsfähigkeit der Versorgungsregionen kaum denkbar sei. Nach dem Sinn und Zweck von § 4 Abs. 3 APG sowie mit Blick auf die Gesetzesmaterialien sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Organisation der Versorgungsregionen weitreichende Freiheiten habe einräumen wollen. Letzteres könne nur bedeuten, dass eine vertragliche Lösung zur Verfügung stehen müsse, welche eine Kompetenzübertragung auf gemeinsame Behörden zulasse. Eine gemeindegeseztliche Regelung, welche eine Kompetenzübertragung geradezu verbieten würde, sei nicht ersichtlich. Der Regierungsrat gehe zu Unrecht davon aus, dass der Gesetzgeber den Gemeinden nur mit einer Anpassung des Gemeindegesetzes hätte erlauben können, mittels Vertrag eine gemeinsame Behörde für eine Versorgungsregion einzusetzen. Das Gemeindegesetz und das APG stünden normhierarchisch auf gleicher Stufe. Der Gesetzgeber könne das Gemeindegesetz somit durch Bestimmungen ergänzen, die im APG eingefügt würden. Entsprechend habe vorliegend keine Veranlassung bestanden, zunächst die §§ 91 ff. GemG um eine kommunale Spezialexekutive zu erweitern und diese anschliessend in die Liste von § 34b Abs. 1 GemG einzutragen. Vielmehr dränge es sich auf, die Zulassung einer speziellen Behörde in jenem Gesetz zu regeln, welches die Aufgabe selbst umschreibe. Bei der Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes sei der Gesetzgeber in gleicher Weise verfahren und habe für die regionale Aufgabenbewältigung, welche die Gemeinden vertraglich regelten, eine interkommunale Behörde vorgesehen und diese dem Gemeindegesetz mit § 34b^{bis} als Spezialregelung eingefügt. Mit der Möglichkeit, die Regionen vertraglich zu organisieren, habe der Gesetzgeber zumindest implizit zugelassen, dass auch auf vertraglicher Ebene gemeinsame Behörden eingerichtet werden könnten.

5.2 Der Regierungsrat entgegnet im Wesentlichen, dass § 34b Abs. 1 GemG die gesetzliche Grundlage darstelle für die Schaffung von interkommunalen Behörden auf vertraglicher Grundlage. Diese Bestimmung regle abschliessend, dass eine interkommunale Behörde lediglich für einen gemeinsamen Schulrat, eine gemeinsame Sozialhilfebehörde sowie eine gemeinsame Baubewilligungsbehörde möglich sei. Soweit mit der Einführung des APG eine Kompetenzübertragung auf eine interkommunale Behörde beabsichtigt gewesen wäre, hätte eine Fremdänderung von § 34b Abs. 1 GemG erfolgen müssen. Mit der Aufhebung von a§ 97 GemG sei ausdrücklich festgelegt worden, dass keine Zersplitterung von exekutiven Befugnissen mehr stattfinden solle. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen sei damit keine faktische Unmöglichkeit einer vertraglichen Lösung verbunden. Namentlich bestehe die Versorgungsregion ABS aus lediglich drei Gemeinden, was die Handlungsfähigkeit erleichtere. Mit ihrem Vorgehen versuchten die Beschwerdeführerinnen, in unzulässiger Art und Weise die Vorgaben des Gemeindegesetzes zu umgehen. Anders als in anderen Rechtsbereichen, wo die Akteure Zusammenarbeitsformen beliebig ausgestalten könnten, stehe im basellandschaftlichen Gemeinderecht nur eine geschlossene Zahl von Zusammenarbeitsformen zur Verfügung, deren freie inhaltliche Ausgestaltung beschränkt sei (Formzwang). Die Gemeinden könnten unter diesen vorgeprägten Zusammenarbeitsformen wählen. Unzulässig sei jedoch eine die zwingenden Schranken der Ausgestaltungsfreiheit überschreitende Mischung von verschiedenen Zusammenarbeitsformen, wie sie im Fall der strittigen Delegiertenversammlung vorliege. Die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit, zwei verschiedene Organisationsformen

(Zweckverband, vertragliche Lösung) zu wählen, bedeute nicht, dass die diesbezüglichen Vorgaben des Gemeindegesetzes unbeachtlich wären.

5.3.1 Gemäss § 4 Abs. 1 APG schliessen sich die Gemeinden zur Planung und Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten zur Betreuung und Pflege nach diesem Gesetz zu Versorgungsregionen zusammen. Die Versorgungsregionen organisieren sich in den im Gemeindegesetz vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden (§ 4 Abs. 3 APG).

5.3.2 Das Zusammenwirken der Gemeinden ist in den §§ 34 ff. GemG geregelt. Nach § 34 Abs. 1 GemG können die Gemeinden für die gemeinsame Aufgabenerfüllung mit anderen Gemeinden Verträge abschliessen (lit. a); gemeinsame Amtsstellen, Kommissionen oder Behörden einsetzen (lit. b); Zweckverbände oder Anstalten gründen (lit. c). Als rechtliche Grundformen der Zusammenarbeit von Gemeinden sieht das basellandschaftliche Gemeindegesetz – im Einklang mit der Regelung in anderen Kantonen – die Zusammenarbeit in vertraglicher Form und diejenige im Rahmen selbständiger Rechtsträger (Zweckverband, Anstalt) vor. Die vertragliche Zusammenarbeit ist dadurch gekennzeichnet, dass mehrere Gemeinden Aufgaben gemeinsam erfüllen, ohne einen eigenen Rechtsträger zu schaffen. Entsprechend ist diese Zusammenarbeitsform der einfachen Gesellschaft ähnlich. Beim Zweckverband handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche von zwei oder mehr Gemeinden zur gemeinschaftlichen Erfüllung bestimmter Aufgaben gebildet wird (vgl. NANDO STAUFFER VON MAY, Regionale Aufgabenerfüllung und demokratische Rechte, Bern 2018, Rz. 51; MARKUS RÜSSLI, Das neue Zürcher Gemeindegesetz – ausgewählte Themen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 120/2019, Rz. 51 ff.).

5.3.3 Die Befugnis mehrerer Gemeinden, auf vertraglicher Basis gemeinsame Kommissionen oder Behörden einzusetzen, wird in den §§ 34a ff. GemG unter dem Titel "Gemeinsame Organe" konkretisiert. Danach können mehrere Gemeinden einerseits durch Vertrag eine gemeinsame, ständige, beratende Kommission einsetzen (§ 34a Abs. 1 GemG). Zudem sieht § 34b GemG unter dem Titel "Gemeinsame Behörden" vor, dass mehrere Gemeinden durch Vertrag anstelle der eigenen Behörde gemäss den §§ 91, 92 oder 95 eine gemeinsame Behörde einsetzen können (Abs. 1). Die gemeinsame Behörde übt dieselben Aufgaben und Befugnisse aus wie die vormals gemeindeeigenen und untersteht denselben Bestimmungen (Abs. 3). Im Weiteren statuiert § 34b^{bis} Abs. 1 GemG, dass die Einwohnergemeinden die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden durch Vertrag bestellen. Ausserhalb einer vertraglichen Zusammenarbeit steht den Gemeinden die Möglichkeit offen, mit dem Zweckverband einen eigenen Rechtsträger mit selbständig entscheidungsbefugten Organen zu gründen (§ 34c ff. GemG).

5.4.1 Der streitgegenständliche Vertrag über die Versorgungsregion ABS regelt, dass die Einwohnergemeinden Allschwil, Binningen und Schönenbuch die Versorgungsregion ABS gemäss § 4 APG bilden (§ 1 Abs. 1). Der Vertrag sieht die Schaffung einer Delegiertenversammlung vor, welche aus den von den Vertragsgemeinden bestimmten Delegierten besteht (§ 3 Abs. 1). Jede Vertragsgemeinde delegiert zwei Mitglieder, darunter ex officio das geschäftsführende Mitglied des jeweiligen Gemeinderats, und bestimmt das Wahlorgan für ihre De-

legierten (§ 3 Abs. 2 und 3). Die Delegiertenversammlung nimmt alle Aufgaben und Kompetenzen wahr, die durch das APG und die APV der Versorgungsregion zugewiesen sind (§ 3 und 4). Sie ist unter anderem zuständig für die Erstellung und Verabschiedung des Versorgungskonzepts gemäss § 20 APG und den Abschluss von Leistungsvereinbarungen gemäss § 21 APG (§ 4 Abs. 3 lit. a und b). Im Weiteren sieht der Vertrag die Schaffung einer Informations- und Beratungsstelle (Fachstelle Alter) vor, welche einerseits das Informations- und Beratungsangebot abdeckt, und andererseits die Beschlüsse der Delegiertenversammlung vorbereitet und umsetzt (§ 8).

5.4.2 Die Versorgungsregion ABS ist unbestrittenermassen auf vertraglicher Basis und nicht als Zweckverband organisiert. Entsprechend handelt es sich bei der im Vertrag vorgesehenen Delegiertenversammlung – ungeachtet ihrer Bezeichnung – nicht um ein Organ im Sinne von § 34e GemG. Unbestritten ist zudem, dass die Delegiertenversammlung Behördencharakter im Sinne von § 6 Abs. 1 GemG aufweist. Strittig ist, ob die Einsetzung einer gemeinsamen Behörde im Fall einer vertraglich organisierten Versorgungsregion zulässig ist bzw. ob der Vertrag der Versorgungsregion ABS diesbezüglich mit dem kantonalen Recht vereinbar ist.

5.4.3 Wie bereits dargelegt (E. 5.3.3 hiervor), lässt das Gemeindegesetz die Einsetzung gemeinsamer Behörden durch Vertrag nicht uneingeschränkt, sondern lediglich im Fall des Schulrats (§ 91), der Sozialhilfebehörde (§ 92) und der Baubewilligungsbehörde (§ 95) zu (§ 34b Abs. 1 GemG). Dem Wortlaut von § 34b Abs. 1 GemG lässt sich kein Hinweis auf eine nicht abschliessende Aufzählung entnehmen, beispielsweise durch die Verwendung von Worten wie "insbesondere" oder "namentlich". Bis zur Teilrevision des Gemeindegesetzes im Jahr 2011 stand den Gemeinden demgegenüber noch die Möglichkeit offen, gestützt auf § 34b Abs. 1 GemG durch Vertrag gemeinsame Behörden im Sinne von a§ 97 GemG einzusetzen. Nach a§ 97 Abs. 1 GemG waren die Gemeinden berechtigt, neben den in den §§ 91, 92 und 95 vorgesehenen Behörden für besondere Verwaltungszweige (kommunalrechtliche) Kommissionen einzusetzen und diesen einzelne, sonst dem Gemeinderat zustehende Befugnisse zu übertragen (vgl. BENNO BUCHER, Die Stellung des Gemeinderats im basellandschaftlichen Gemeindeorganisationsrecht, Liestal 1983, S. 89 ff.). Mit der Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 22. September 2011 wurde a§ 97 GemG ersatzlos aufgehoben. In der entsprechenden Landratsvorlage wird ausgeführt, dass die Gemeinden kaum mehr Gebrauch von den "Kommissions-Spezialexekutiven" machen würden und sich dabei immer wieder rechtsformelle Probleme im Bereich der Verfügungen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern ergeben hätten. Da nur die Gemeindeebene die Eigenheit von Spezialexekutiven (Schulräte, Sozialhilfebehörden und Vormundschaftsbehörden) kenne, solle die Zersplitterung der Exekutivgewalt auf die drei genannten Spezialexekutiven beschränkt und die Kommissions-Spezialexekutive aufgehoben werden (vgl. Landratsvorlage [Nr. 2011-047] vom 22. Februar 2011 betreffend Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes, S. 20). Die Aufhebung von a§ 97 GemG bzw. die Streichung dieser Bestimmung aus § 34b Abs. 1 GemG führt dazu, dass die Gemeinden auf interkommunaler Ebene nicht mehr frei sind, durch Vertrag beliebige Behörden mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen einzusetzen.

5.5.1 Die Beschwerdeführerinnen verweisen auf den Umstand, dass das Gemeindegesetz in § 34b^{bis} mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine weitere vertraglich eingesetzte interkommunale Behörde vorsehe, ohne dass eine Anpassung von § 34b Abs. 1 GemG erfolgt sei (Replik, Rz. 3.2.3 ff.).

5.5.2 Zutreffend ist, dass § 34b^{bis} GemG den Gemeinden aufträgt, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden durch Vertrag zu bestellen. Im Fall der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht mit § 34b^{bis} GemG jedoch eine Sonderregelung bzw. eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die vertragliche Organisationsform dieser Behörde. Bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde handelt es sich zudem nach der Systematik des Gemeindegesetzes nicht um eine "gemeinsame Behörde" im Sinne von § 34 Abs. 1 lit. b bzw. § 34b GemG. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird in § 34b Abs. 1 GemG nicht aufgeführt und in § 47 Abs. 1 Ziff. 14^{ter}, welcher die Genehmigung von Verträgen mit reglements wesentlichem Inhalt durch die Gemeindeversammlung regelt, neben den gemeinsamen Behörden gesondert erwähnt. Auch besteht für den Vertrag über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde insofern eine Sonderregelung im Gemeindegesetz, als dieser im Gegensatz zum Vertrag über eine gemeinsame Behörde nicht dem obligatorischen Referendum unterliegt (§ 48 Abs. 1 lit. a^{bis} GemG). Schliesslich hält § 6 Abs. 1^{bis} GemG ausdrücklich fest, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden nicht als Gemeindebehörden gelten. Das Gemeindegesetz enthält für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und die "gemeinsamen Behörden" demnach jeweils gesonderte Regelungen. Eine entsprechende Regelung bzw. Spezialnorm, wie sie für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht, lässt sich in Bezug auf vertraglich eingesetzte Behörden von Versorgungsregionen weder dem Gemeindegesetz noch § 4 Abs. 3 APG, welcher in allgemeiner Weise auf die im Gemeindegesetz vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit verweist, entnehmen. Die Beschwerdeführerinnen können aus ihrem Verweis auf die Regelung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in § 34b^{bis} GemG somit nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.6.1 Die Beschwerdeführerinnen berufen sich für ihr Vorbringen, wonach § 4 Abs. 3 APG den Versorgungsregionen die Befugnis einräume, auf vertraglicher Basis gemeinsame Behörden einzusetzen, zudem auf die Gesetzesmaterialien.

5.6.2 Den Erläuterungen der Landratsvorlage zu § 4 APG kann entnommen werden, dass die Planung und Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten zur Betreuung und Pflege sinnvollerweise regional erfolge. Gemäss § 4 Abs. 3 APG müssten sich die Versorgungsregionen in den im Gemeindegesetz vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden organisieren. Dadurch werde ausgeschlossen, dass sich eine Versorgungsregion in einer privatrechtlichen Rechtsform organisiere, da solche für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich nicht geeignet seien. In Frage komme somit zunächst eine Organisation als Zweckverband (§§ 34c ff. GemG). Damit könne erreicht werden, dass die Versorgungsregion eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweise, was es ihr erlaube, gegenüber den Leistungserbringern als Vertragspartner aufzutreten und die nach diesem Gesetz erforderlichen Leistungsvereinbarungen direkt abzuschliessen. Zudem seien in der Rechtsform des Zweckverbands die internen Entscheidungsprozesse und Mitspracherechte geregelt. Weiter stehe es den Gemein-

den jedoch auch frei, sich innerhalb einer Versorgungsregion durch den Abschluss eines Vertrags nach § 34 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes zu organisieren. Bei dieser Form der Zusammenarbeit weise die Versorgungsregion keine eigene Rechtspersönlichkeit auf (vgl. Vorlage an den Landrat [Nr. 2017-139] betreffend Altersbetreuungs- und Pflegegesetz [APG] vom 4. April 2017 [Landratsvorlage APG], S. 12).

5.6.3 Der Vernehmlassungsentwurf des APG hatte demgegenüber noch vorgesehen, dass die Versorgungsregionen zwingend als Zweckverbände organisiert sein müssen. In der Folge wurde von verschiedener Seite das Anliegen geäußert, die Organisationsform der Versorgungsregionen nicht durch den Kanton vorzuschreiben. Es wurde vorgeschlagen, dass sich die Versorgungsregionen nach den im Gemeindegesetz vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit organisieren können. Damit könne den Gemeinden mehr Freiheit bei der Bildung der Versorgungsregionen zugestanden werden (Landratsvorlage APG, S. 22 f.). Anlässlich der Beratung des APG im Landrat wiesen insbesondere die Landräte Peter Brodbeck und Regula Meschberger darauf hin, dass der Spielraum der Gemeinden bei der Bildung der Versorgungsregionen nicht eingeschränkt werden solle, was mit der Neuformulierung von § 4 APG gewährleistet sei. Damit könnten die Gemeinden wählen, ob sie einen Zweckverband oder eine Kooperation auf vertraglicher Ebene anstrebten (vgl. Protokoll zum Beschluss des Landrats Nr. 1790 vom 16. November 2017).

5.6.4 Aus den Gesetzesmaterialien geht nach dem Gesagten im Wesentlichen hervor, dass der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Organisation der Versorgungsregionen einen möglichst grossen Spielraum überlassen wollte. Mit der Aufhebung der ursprünglich vorgesehenen Beschränkung auf die Organisationsform des Zweckverbands sollte den Gemeinden namentlich ermöglicht werden, die Versorgungsregionen anstelle eines Zweckverbands auch auf vertraglicher Basis zu organisieren. Ein entsprechender Spielraum wurde den Gemeinden bereits im Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter (GeBPA) vom 20. Oktober 2005 eingeräumt, dessen § 4 Abs. 3 statuierte, dass die Gemeinden ihre Aufgaben nach Massgabe des Gemeindegesetzes gemeinsam wahrnehmen können. Die Beschwerdeführerinnen räumen ein, dass sich weder § 4 Abs. 3 APG noch den Gesetzesmaterialien eine ausdrückliche Ermächtigung entnehmen lässt, auf vertraglicher Basis gemeinsame Behörden der Versorgungsregionen einzusetzen (Replik, Rz. 6.1). Soweit sie geltend machen, dass Versorgungsregionen ohne abschliessend entscheidungsbefugte Behörden faktisch nicht handlungsfähig seien, unterlassen sie es, konkret darzulegen, inwiefern dies in Bezug auf die Versorgungsregion ABS, welche drei Gemeinden umfasst, der Fall sein soll. Dass bei Versorgungsregionen mit einer Vielzahl von Gemeinden die Organisationsform des Zweckverbands gegenüber einer vertraglichen Zusammenarbeitsform allenfalls geeigneter ist, mag zutreffen, kann jedoch nicht dazu führen, aus § 4 Abs. 3 APG eine in Widerspruch zu § 34b Abs. 1 GemG stehende implizite Ermächtigung des Gesetzgebers zur Einsetzung gemeinsamer Behörden abzuleiten.

5.7 Schliesslich können die Beschwerdeführerinnen auch aus dem Verweis auf die Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht

diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (vgl. BGE 136 I 395 E. 3.2.1 mit Hinweisen). Den Gemeinden kommt bei der Anwendung von § 4 Abs. 3 APG insofern ein Spielraum zu, als ihnen diese Regelung hinsichtlich der Organisation der Versorgungsregionen keine einschränkende Vorgaben macht. Namentlich wurde die ursprünglich vorgesehene Beschränkung auf die Organisationsform des Zweckverbands aufgehoben. Demgegenüber sind die Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden, auf welche § 4 Abs. 3 APG verweist, im Gemeindegesetz abschliessend geregelt. Die Gemeinden haben die Versorgungsregionen nach Massgabe der entsprechenden Vorgaben zu organisieren, ohne dass ihnen diesbezüglich ein Spielraum zukommen würde.

6. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die im Vertrag über die Versorgungsregion ABS eingesetzte Delegiertenversammlung als gemeinsame Behörde mit den Vorgaben des Gemeindegesetzes über das Zusammenwirken von Gemeinden nicht vereinbar ist und insbesondere in Widerspruch zu § 34b Abs. 1 GemG steht. Der Regierungsrat wies die Gemeinden der Versorgungsregion ABS somit zu Recht im Sinne einer Sofortmassnahme an, Beschlüsse der Delegiertenversammlung als Anträge an die jeweiligen Gemeinderäte zu behandeln und den Vertrag mit übergeordnetem Recht in Übereinstimmung zu bringen. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

7. 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 in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- sind ausgangsgemäss den Beschwerdeführerinnen 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. 2'500.-- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'500.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber