

AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2021.200 vom 27. April 2022

AG Verwaltungsgericht, 2022-04-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_WBE.2021.200

FR: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2021.200 du 27 avril 2022

IT: AG_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2021.200 del 27 aprile 2022

Erwägungen

E. 3

Der Zeitraum für die Umsetzung der Konzeption Zivilschutz Aargau 2013 wird in Abweichung von Ziffer 5 des Regierungsratsbeschlusses vom 19. September 2019 (RRB Nr. 2019-001199) vom 31. Dezember 2021 auf den 31. Dezember 2023 verlängert.

E. 3.1

Das DGS, Generalsekretariat, wendet in seinen Rechtsschriften ein, der Gemeindeverband Bevölkerungsschutz der Region Suhrental-Uerkental und die ihm angehörenden Gemeinden seien nicht zur vorliegenden Beschwerde legitimiert. Durch die Zuteilung zu einer Bevölkerungsschutzregion seien die Gemeinden offensichtlich nicht gleich oder ähnlich wie eine Privatperson in schutzwürdigen eigenen Interesse im Sinne von § 42 lit. a VRPG betroffen. Daher setze das schutzwürdige eigene Interesse an der Beschwerdeführung voraus, dass der angefochtene Rechtsakt ein wichtiges öffentliches Interesse des Gemeinwesens erheblich berühre. Das Gemeinwesen müsse auf qualifizierte Art und Weise in seinen hoheitlichen Interessen betroffen sein. Das Bundesgericht bejahe ein solches Berührtsein unter anderem bei Eingriffen in wichtige vermögensrechtliche Interessen, welche die Aufgabenerfüllung der Gemeinde beeinträchtigen können – zum Beispiel im Zusammenhang mit dem interkommunalen Finanzausgleich, namhaften Subventionsbeträgen, der Pflicht zur Auszahlung von Sozialhilfegeldern oder bei Auswirkungen auf das Gemeinwesen in seiner Funktion als öffentlicher Arbeitgeber. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau gehe von eigenen schutzwürdigen Interessen einer Gemeinde aus, wenn sie dem spezifisch lokalen Lebensbereich entspringen, womit jene Belange gemeint seien, welche die Gemeindeeinwohner erheblich anders als die Kantonseinwohner im Allgemeinen berührten. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsschutzregion spiele für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden auf dem Gebiet des Bevölkerungs- und Zivilschutzes keine entscheidende Rolle. Es gehe auch nicht um öffentliche Interessen, die einen spezifisch lokalen Bereich betreffen. Der Bevölkerungs- und Zivilschutz sei vielmehr eine Aufgabe, welche in allen Gemeinden nach Massgabe des Bundes- und des kantonalen Rechts grundsätzlich in gleicher Weise erfüllt werden müsse. Entsprechend könnten die Beschwerdeführer kein schutzwürdiges eigenes Interesse geltend machen, um den Entscheid über die Zuteilung zu einer Bevölkerungsschutzregion anzufechten.

- 8 - Auch die nach Massgabe von § 106 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) gewährleistete Gemeindeautonomie verleihe den Beschwerdeführern in der vorliegenden Konstellation keine Beschwerdebefugnis. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts sei eine Gemeinde in einem Sachbereich

autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlasse und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräume. Gemäss § 3 Abs. 2 lit. a BZG-AG bezeichne der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden die Bevölkerungsschutzregionen. Er könne die Gemeinden innerhalb einer solchen Bevölkerungsschutzregion zur Zusammenarbeit verpflichten (§ 3 Abs. 3 BZG-AG). Aufgrund dieser gesetzlichen Vorgaben bestehe in diesem Bereich eine ausschliessliche und abschliessende Entscheidungskompetenz des Regierungsrats. Die Gemeinden könnten einzig darüber befinden, ob sie diesen Entscheid mit dem Instrument des Gemeindeverbands oder demjenigen des Gemeindevertrags umsetzen wollten. Ansonsten seien die kantonalen Erlasse auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzes relativ detailliert. Das gelte auch für die Aufgaben der Bevölkerungsschutzregionen. Ein gewisser Spielraum verbleibe den Gemeinden demnach einzig bei der Regelung der Zusammenarbeit untereinander und beim Vollzug der Aufgaben. Von einer für die Gemeindeautonomie erforderlichen relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis könne insofern nicht gesprochen werden.

E. 3.2

Die Beschwerdeführer bringen dagegen vor, die Zuweisung der Verbandsgemeinden zur Bevölkerungsschutzregion Aargau West beeinträchtige die Zweckerreichung des Beschwerdeführers 1 und greife in dessen Organisation und Struktur ein. Der Entscheid verpflichte die Verbandsgemeinden zur Fusion (recte: Zusammenarbeit) mit anderen Gemeinden. Sie müssten dafür aus dem Gemeindeverband Bevölkerungsschutz der Region Suhrental-Uerkental austreten bzw. diesen auflösen. Durch den Verlust seiner Existenz und der Aufgabenerfüllung nach § 9 BZG-AG sei der Beschwerdeführer 1 in seinen eigenen persönlichen Interessen berührt. Die einzelnen Verbandsgemeinden trügen die Verantwortung für den Bevölkerungsschutz in ihren Gemeinden (§ 9 BZG-AG). Durch die Zwangsfusion (recte: Zwangszusammenarbeit) mit den anderen Gemeinden der Bevölkerungsschutzregion Aargau West könnten sie ihrer Verpflichtung nicht mehr gleichermaßen nachkommen. Zudem würden die Kosten steigen. Sie seien somit als Träger der Verantwortung für den Schutz ihrer Bevölkerung als auch als Gemeinden in ihren eigenen finanziellen Interessen vom Entscheid des Regierungsrats betroffen und müssten sich, da er zu höheren Kosten führen werde, dagegen zur Wehr setzen können. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer sei daher zu bejahen.

- 9 - Letztlich seien alle Beschwerdeführenden auch in ihrer Gemeindeautonomie betroffen. Beim Entscheid über die Bezeichnung der Bevölkerungsschutzregionen bewege sich der Regierungsrat nicht in einem rechtsfreien, gerichtlich nicht überprüfbaren Raum. Er müsse seinen Entscheid nach pflichtgemäsem Ermessen fällen und die Gemeinden so den Bevölkerungsschutzregionen zuteilen, dass diese ihre Verantwortung und Aufgaben im Rahmen des Bevölkerungsschutzes tatsächlich wahrnehmen könnten. Es gehe somit auch nicht um einen Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter. Der vom Regierungsrat eingeräumte Spielraum bei der Regelung der Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander und beim Vollzug der Aufgaben bedeute rechtlich ausgedrückt eine rechtlich überprüfbare Ermessensausübung. Falsch liege der Regierungsrat in der Annahme, er könne nach Anhörung der Gemeinden frei über deren Zuteilung zu Bevölkerungsschutzregionen entscheiden. Mit der laufenden Revision des BZG-AG sei beabsichtigt, den Begriff der "Anhörung" durch denjenigen der "Konsultation" der

Gemeinden zu ersetzen. Die Anhörung im Sinne einer Konsultation verlange, dass die vorgebrachten Argumente aufgenommen, gewichtet und in der darauffolgenden Entscheidung abgewogen werden, was eine Ermessensbetätigung voraussetze. Würden die Argumente der Gemeinde nicht gehört, falsch gewichtet oder ungenügend abgewogen, könne sie sich dagegen wehren.

E. 3.3.1

Vorauszuschicken gilt es, dass der Beschwerdeführer 1 als Zweckverband zur Erfüllung der Aufgaben seiner Verbandsgemeinden auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzes keine eigenen, über die Interessen seiner Verbandsgemeinden hinausgehenden Interessen an der Beschwerdeführung bzw. an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids geltend machen kann. Deshalb begründet die Tatsache allein, dass im Zuge der Bildung der Bevölkerungsschutzregion Aargau West in die Organisation und Strukturen des Beschwerdeführers 1 eingegriffen respektive dieser aufgelöst wird, noch kein schutzwürdiges Interesse im Sinne von § 42 lit. a VRPG. Ein solches setzt vielmehr voraus, dass die an ihm beteiligten Verbandsgemeinden, d.h. die Beschwerdeführerinnen 2 bis 16, ihrerseits ein schutzwürdiges eigenes Interesse daran haben, nicht zur neu gebildeten Bevölkerungsschutzregion Aargau West zu gehören und sich nicht zu diesem Zweck mit den Gemeinden der Zivilschutzorganisationen Zofingen Region und Wartburg zu einem neuen Gemeindeverband zusammenschliessen oder mit diesen Gemeinden einen Gemeindevertrag zur Regelung der Zusammenarbeit beim Vollzug der Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzaufgaben abschliessen zu müssen. Nach der bereits von der Vorinstanz zitierten Rechtsprechung (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2017, S. 264 mit Hinweisen; 2016, S. 324) geht das Verwaltungsgericht bei Beschwerden von - 10 - Gemeinden nur zurückhaltend von einem schutzwürdigen eigenen Interesse im Sinne von § 42 lit. a VRPG aus, nämlich wenn es sich um öffentliche Interessen handelt, die dem spezifischen lokalen Lebensbereich entspringen und die Einwohner der betroffenen Gemeinde(n) erheblich anders als die Kantoneinwohner im Allgemeinen berühren. Eine solche spezifische Betroffenheit der Verbandsgemeinden des Gemeindeverbands Bevölkerungsschutz der Region Suhrental-Uerkental und ihrer Einwohner durch den Entscheid des Regierungsrats, neue, grössere Bevölkerungsschutzregionen zu bilden und dafür bisherige Bevölkerungsschutzregionen zusammenzulegen, ist hier nicht erkennbar. Andere Gemeinden des Kantons Aargau und ihre Einwohner dürften von den organisatorischen und finanziellen Veränderungen, die dieser Entscheid mit sich bringt, in gleichem oder ähnlichem Masse betroffen sein. Im Übrigen wird in der Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG), 07.27., S. 55, darauf hingewiesen, dass die Beschwerdebefugnis nach § 42 lit. a VRPG inhaltlich deckungsgleich ist mit derjenigen nach Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110), was sich auch auf die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens beziehen muss. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Beschwerde ans Verwaltungsgericht im gleichen Umfang gewährleistet sein muss wie die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht (vgl. Art. 111 Abs. 1 BGG). Somit gilt es bei der Auslegung von § 42 lit. a VRPG die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen nach Art. 89 Abs. 1 BGG zu beachten (vgl. hinten Erw. 3.3.3). Ausserdem sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde berechtigt, wenn sie die Verletzung

von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (§ 42 lit. b VRPG i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG), etwa die Verletzung der Gemeindeautonomie (vgl. nachstehend Erw. 3.3.2).

E. 3.3.2

Die Auffassung des DGS, wonach den Gemeinden des Kantons Aargau im Bereich des Bevölkerungs- und Zivilschutzes keine (verfassungsmässig geschützte) Autonomie zukomme, verdient zumindest mit Bezug auf die Bildung der Bevölkerungsschutzregionen Zustimmung. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom im Sinne von Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101), wenn das kantonale Recht diesen Bereich 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

- 11 - beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. statt vieler: BGE 145 I 52, Erw. 3.1; 142 I 177, Erw. 2; 141 I 36, Erw. 5.3 mit weiteren Hinweisen). § 3 Abs. 2 lit. a BZG-AG schreibt zwar dem Regierungsrat vor, die Gemeinden anzuhören, bevor er seinen Entscheid über die Bezeichnung der Bevölkerungsschutzregionen fällt. Das Recht der Gemeinden auf Anhörung oder auch Konsultation bewirkt jedoch in keiner Weise, dass sie über ihre Zuteilung zu einer Bevölkerungsschutzregion selbständig entscheiden oder in dieser Frage auch nur mitbestimmen könnten. Der Entscheid über die Grenzziehung der Bevölkerungsschutzregionen liegt letztlich allein beim Regierungsrat. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass dieser sein Ermessen pflichtgemäss ausüben und die Interessen der vom Entscheid betroffenen Gemeinden gebührend berücksichtigen muss, was bei der Ausübung hoheitlicher Befugnisse regelmässig gilt und keinen Einfluss darauf hat, ob und in welchem Masse Gemeinden in einem Bereich autonom sind und autonom entscheiden können. Ob den Gemeinden in anderen Belangen des Bevölkerungs- und Zivilschutzes Autonomie (durch eigenständige Rechtssetzung samt Vollzug oder durch einen relativ grossen Ermessensspielraum bei der Anwendung des kantonalen Rechts) zukommt, kann dabei offenbleiben. Der Entscheid über die Zuteilung der Gemeinden zu Bevölkerungsschutzregionen ist ihrem Selbst- und Mitbestimmungsrecht jedenfalls entzogen. Das erhellt auch daraus, dass die Gemeinden gemäss § 3 Abs. 3 BZG-AG vom Regierungsrat zur Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (der gleichen Bevölkerungsschutzregion) verpflichtet werden können. Zudem ergibt sich aus der Gesetzssystematik mit der exemplarischen deutlichen Aufteilung zwischen den Aufgaben und der Verantwortung des Kantons nach den §§ 3 ff. BZG-AG einerseits, wozu namentlich die Bezeichnung der Bevölkerungsschutzregionen gehört, und den Aufgaben und der Verantwortung der Gemeinden nach den §§ 9 f. BZG-AG andererseits, dass den Gemeinden jegliches Mitbestimmungsrecht bei der Bildung der Bevölkerungsregionen entzogen ist. Soweit sie vom Regierungsrat diesbezüglich konsultiert werden, geht es um die blosser Informationsbeschaffung im Hinblick auf einen fundierten und sachgerechten Entscheid. Bezeichnenderweise rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Ge-

meindeautonomie, ohne nachvollziehbar darzulegen, inwiefern ihr im Bereich der Bildung von Bevölkerungsschutzregionen Autonomie zukommen und worin die behauptete Verletzung der Gemeindeautonomie bestehen

- 12 - soll. Dass die Ermessensausübung des Regierungsrats einer Rechtskontrolle untersteht und die Gemeinden beim Entscheid über die Bezeichnung der Bevölkerungsschutzregionen anzuhören sind, begründet offensichtlich noch keine Gemeindeautonomie. Zwar ist für das Eintreten auf eine Beschwerde allein entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt ist (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar BGG, 3. Auflage, Basel 2018, Art. 89 N 62 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Erforderlich ist immerhin eine hinreichende Begründung, mit welcher die Gemeinde den behaupteten Autonomiebereich und die behauptete Verletzung der Gemeindeautonomie darlegt, soweit dies – wie im vorliegenden Fall – nicht ohne weiteres ersichtlich ist (BGE 140 I 90, Erw. 1.1; 133 II 353, Erw. 1; Urteile des Bundesgerichts 1C_70/2017 vom 18. Juli 2017, Erw. 1.2.1, sowie 2C_949/2013 vom 24. März 2014, Erw. 2.2.1; WALDMANN, a.a.O., Art. 89 FN 407 [S. 1426]; vgl. auch das Urteil 2C_127/2018 vom 30. April 2019, wo das Bundesgericht das fehlende Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Gemeinde [im Sachbereich interkommunaler Finanzausgleich] schon bei den Sachurteilsvoraussetzungen [Erw. 1.2] thematisierte). In Anlehnung an diese Rechtsprechung könnte die Beschwerdelegitimation auch hier, wo eine Verletzung der Gemeindeautonomie von den Beschwerdeführern zwar behauptet wird, ein geschützter Autonomiebereich in Ermangelung gegenteiliger Anhaltspunkte und einer nachvollziehbaren Begründung der Beschwerdeführer nach dem oben Gesagten aber schon auf Ebene der Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen ausgeschlossen werden kann, nur angenommen werden, wenn die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid in schutzwürdigen Interessen im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG berührt wären.

E. 3.3.3

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann sich ein Gemeinwesen auf das allgemeine Beschwerderecht nach Art. 89 Abs. 1 BGG stützen, wenn es durch einen angefochtenen Entscheid entweder gleich oder ähnlich wie eine private Person betroffen oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe respektive in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt ist. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet demgegenüber keine Beschwerdebefugnis. Gestützt auf die allgemeine Beschwerdebefugnis von Art. 89 Abs. 1 BGG sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen (BGE 141 II 161, Erw. 2.1; 140 V 328, Erw. 4.1; 138 II 506, Erw. 2.1.1; Urteil 2C_344/2021 vom 21. September 2021, Erw. 1.2). Gleich oder ähnlich wie eine Privatperson

- 13 - betroffen ist ein Gemeinwesen in Konstellationen, in denen es um finanzielle Leistungen aus Rechtsverhältnissen geht, die zwar öffentlich-rechtlich geregelt sind, aber Analogien zu entsprechenden privatrechtlichen Institutionen – wie etwa das öffentliche Dienstrecht, das Staatshaftungsrecht oder das Enteignungsrecht – haben. Soweit es um die

übrigen fiskalischen Interessen eines Gemeinwesens geht, ist es jedoch nicht wie eine Privatperson betroffen, sondern vielmehr in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger (vgl. BGE 141 II 161, Erw. 2.3; 138 II 506, Erw. 2.3; Urteil 2C_344/2021 vom 21. September 2021, Erw. 1.2.1; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Diss. Zürich/St. Gallen 2013, S. 100 ff.). In qualifizierter Weise in schutzwürdigen öffentlichen Interessen berührt ist ein Gemeinwesen, wenn die streitigen finanziellen Leistungen eine beträchtliche Höhe erreichen bzw. der direkte Nachteil für das betroffene Gemeinwesen besonders schwer wiegt und die Beantwortung der Streitfrage eine über den Einzelfall hinausgehende präjudizielle Wirkung für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit insgesamt wesentlicher finanzieller Belastung hat. Eine solche Betroffenheit wird in der Regel im Bereich der Sozialhilfe sowie beim interkommunalen Finanzausgleich und ähnlichen Regelungen anerkannt (BGE 141 II 161, Erw. 2.3; 140 I 90, Erw. 1.2.6; Urteil 2C_344/2021 vom 21. September 2021, Erw. 1.2.2 mit weiteren Hinweisen; PFLÜGER, a.a.O., S. 132 ff.). Verneint wird die Legitimation, wenn es einzig um die finanziellen Folgen der Verwaltungstätigkeit geht, welche das Gemeinwesen in seiner Stellung als hoheitlich verfügende Behörde treffen (BGE 138 II 506, Erw. 2.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_220//2009 vom 26. April 2010, Erw. 2.2.2, nicht publiziert in BGE 136 II 204). Die Betroffenheit der Beschwerdeführer gleich oder ähnlich einer Privatperson scheidet in der vorliegenden Konstellation, in welcher Gemeinden als Hoheitsträger zur Zusammenarbeit zwecks Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Bevölkerungs- und Zivilschutz) verpflichtet werden, von vornherein aus. Zu prüfen bleibt somit, ob die Beschwerdeführer durch die Zuteilung zu einer grösseren Bevölkerungsschutzregion und die damit verbundene Anordnung zur Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden auf dem Gebiet des Bevölkerungs- und Zivilschutzes in qualifizierter Weise in schutzwürdigen öffentlichen respektive in zentralen hoheitlichen Interessen berührt sind. Sie machen in diesem Zusammenhang geltend, die Erfüllung der ihnen nach § 9 BZG-AG obliegenden Aufgaben werde ihnen erschwert und sie hätten innerhalb einer grösseren Organisation mit Mehrkosten zu rechnen. Wie stark sich die umstrittene Fortsetzung der Regionalisierung nachteilig auf die Aufgabenerfüllung und den Finanzhaushalt der einzelnen Verbandsgemeinden des Beschwerdeführers 1 auswirkt, lässt sich ihrem Vortrag jedoch nicht hinreichend entnehmen. Den Schilderungen der Beschwerdeführer zu den Unwetter- und Überschwemmungsereignissen im Jahr 2017, die das Urkental besonders hart

- 14 - trafen, ist zu entnehmen, dass Unterstützung von ausserhalb der Bevölkerungsschutzregion Suhrental-Urkental schon damals notgetan hätte (aber aus topographischen Gründen nicht oder nur zeitverzögert erhältlich war). Entsprechend kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Bevölkerungs- und Zivilschutz in dieser Region völlig oder weitgehend autark funktionieren würde. Hält man sich zudem vor Augen, dass der Regierungsrat den Beschwerdeführern ausdrücklich zugesteht, die einzelnen Kompanien des Bataillons der neuen Bevölkerungsschutzregion Aargau West dezentral stationieren, die Kompanie für die Region Suhrental und Urkental vorab aus Einwohnern aus diesem Gebiet rekrutieren, deren Material vor Ort bereitstellen und die Milizstrukturen sowohl beim RFO als auch bei der Zivilschutzorganisation beibehalten zu können (angefochtener Entscheid, Erw. 5), ist nicht ersichtlich, inwiefern sich die geplante Zusammenlegung der bisherigen Bevölkerungsschutzregionen (erheblich) nachteilig auf die Leistungsfähigkeit des Bevölkerungs- und Zivilschutzes in der Region Suhrental und Urkental auswirken könnte. Es ist zudem namentlich nicht anzunehmen, dass der Bestand

an Zivil- schützern aus der Region Suhrental und Uerkental wegen der Zusammen- legung (und nicht aufgrund eines allgemein negativen Trends bei den Be- ständen) kurzfristig dermassen sinken würde, dass die für die Aufgabener- füllung vorteilhaften Ortskenntnisse und die Identifikation der Einsatzkräfte mit dem Einsatzgebiet in nennenswertem Ausmass verloren gingen. Dass die Befehlsketten innerhalb der neuen Struktur etwas länger werden, hat nicht notwendigerweise einen negativen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des Bevölkerungs- und Zivilschutzes, zumal mit grösseren Organisations- einheiten eine gewisse Professionalisierung und Effizienzsteigerung er- reicht werden kann. Nicht vernachlässigt werden dürfen dabei auch das tendenziell grössere Potenzial für eine Modernisierung des Materials und der Infrastruktur sowie eine Hebung des Ausbildungsstandards, welche die Einsatzbereitschaft grundsätzlich zu erhöhen vermögen. Gemäss ihrer Darstellung in der Replik haben die Beschwerdeführer offen- bar eine Umfrage bei "zahlreichen" Gemeinden durchgeführt, um sich nach deren Zufriedenheit mit den neuen Strukturen und namentlich den Kosten für den Bevölkerungs- und Zivilschutz vor und nach der Zusammenlegung zu grösseren Bevölkerungsschutzregionen zu erkundigen. Die Reaktionen zur Zufriedenheit sollen gemischt ausgefallen sein, wobei nicht behauptet wird, eine Mehrzahl der Gemeinden sei mit den neuen Strukturen ("eher") unzufrieden. Verwertbare Angaben zur Kostenentwicklung erhielten die Beschwerdeführer anscheinend lediglich von vier Gemeinden, was zum vornherein nicht als repräsentativ angesehen werden kann. Zudem ist das Resultat diesbezüglich nicht so eindeutig ausgefallen, wie die Beschwer- deführer glauben machen wollen und es sich möglicherweise vorgestellt hat- ten. In der Gemeinde A. entwickelten sich die Kosten pro Kopf (Einwohner) und Jahr von Fr. 13.80 im Jahr 2017, auf Fr. 16.40 im Jahr 2018, Fr. 17.70

- 15 - im Jahr 2019 und Fr. 21.20 im Jahr 2020 (nach der Zusammenlegung). Un- sicher ist dabei, ob diese Kostensteigerung tatsächlich (nur) auf die neuen Strukturen oder nicht (auch) gewachsene Ausgaben infolge gestiegener Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Bevölkerungsschutzes, etwa wegen der Modernisierung der Schutzinfrastruktur, zurückzuführen sind. In der Gemeinde B. lagen die effektiven Kosten pro Kopf und Jahr im Jahr 2020 (nach der Zusammenlegung) mit Fr. 13.46 sogar unter den Werten für die Jahre 2018 mit Fr. 16.29 und 2019 mit Fr. 16.64. Dass die Kosten für die Jahre 2021 und 2022 mit Fr. 20.87 bzw. Fr. 21.91 nun wesentlich höher budgetiert sind, ist insofern nur beschränkt aussagekräftig, als die Kosten bereits für das Jahr 2020 ganze Fr. 5.00 zu hoch mit Fr. 18.49 budgetiert waren. Die Gemeinde C. gab an, vor der Zusammenlegung hät- ten die Kosten pro Kopf und Jahr Fr. 16.95 betragen, danach zunächst Fr. 16.00, jetzt (2021?) aber Fr. 21.93. Auch hier ist die genaue Ursache für die Kostensteigerung unklar; dies gilt umso mehr, als unmittelbar nach der Fusion weniger Kosten anfielen. Die Gemeinde D. meinte, immer ge- wusst zu haben, dass die neue Organisation teurer werde, ohne allerdings Zahlen zu nennen. Somit ist offen, ob tatsächlich – wie von den Be- schwerdeführern befürchtet – eine Kostensteigerung eintritt und gegeb- nenfalls wie hoch sie ist und welche Auswirkungen sie auf den Gesamtetat und die Aufgabenerfüllung der Verbandsgemeinden hat. Vor diesem Hintergrund ist nicht dargetan, geschweige denn ausgewiesen, dass sich die Zusammenlegung der bisherigen Bevölkerungsschutzregio- nen Suhrental-Uerkental, Zofingen Region und Wartburg zur neuen Bevöl- kerungsschutzregion Aargau West erheblich (nachteilig) auf die Aufgabener- füllung der daran beteiligten Gemeinden im Bereich des Bevölkerungs- und Zivilschutzes auswirken könnte und beträchtliche Mehrkosten mit Im- plikationen auf den Finanzhaushalt und die Erfüllung der übrigen Aufgaben der Gemeinden generieren würde. Damit fehlt es aber letztlich an der Be-

troffenheit der Beschwerdeführer in zentralen hoheitlichen Interessen.

E. 3.4

Insgesamt ergibt sich, dass auf die vorliegende Beschwerde mangels Beschwerdebefugnis nicht eingetreten werden darf. II. Der Vollständigkeit halber rechtfertigen sich folgende materiellen Hinweise: Die Beschwerdeführer scheinen in weiten Teilen ihrer Argumentation zu übersehen, dass das Verwaltungsgericht aufgrund seiner eingeschränkten Kognition (vgl. § 55 Abs. 3 VPRG im Umkehrschluss) nur korrigierend eingreifen dürfte, wenn dem Regierungsrat bei der Bezeichnung der Bevölkerungsschutzregionen ein qualifizierter Ermessensfehler und damit eine Rechtsverletzung vorzuwerfen wäre. Es würde mit anderen Worten nicht für eine Aufhebung des angefochtenen Entscheids reichen, wenn die von

- 16 - den Beschwerdeführern favorisierte Lösung mit einer eigenständigen Bevölkerungsschutzregion Suhrental-Uerkental gegenüber der vom Regierungsrat beschlossenen Regionalisierung ebenfalls vertretbar oder in mancherlei Hinsicht sogar besser wäre. Dies gilt selbst dann, wenn die streitige Regionalisierung tatsächlich – wie von den Beschwerdeführern befürchtet – zu einer gewissen Kostensteigerung führen würde, zumal erwartete Verbesserungen in anderer Hinsicht (Verbesserung der Leistungsfähigkeit, Effizienzsteigerung, Ausgleich zur negativen Bestandesentwicklung zwecks Vermeidung von Unterbeständen etc.) gewisse Mehrkosten durchaus zu rechtfertigen vermöchten. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) durch eine ungerechtfertigte Differenzierung bei der Beurteilung der beiden Gesuche der Beschwerdeführer einerseits und der Bevölkerungsschutzregionen Baden Region, Wasserschloss und Wettingen-Limmattal andererseits um Verzicht auf die Zusammenlegung zu einer grösseren Bevölkerungsschutzregion machen die Beschwerdeführer nicht (substanziell) geltend und ist nicht ansatzweise dargetan. Die Beschwerdeführer widersprechen der Darstellung des Regierungsrats nicht, dass die Bevölkerungsschutzregionen Baden Region, Wasserschloss und Wettingen-Limmattal ihr Gesuch mit Erkenntnissen aus den Projektierungsarbeiten zur Zusammenarbeit in der einst geplanten Bevölkerungsschutzregion "ZSO Baregg" (Arbeitstitel) untermauert haben, während die Beschwerdeführer diesbezüglich mehr oder weniger untätig blieben. Nach der Darstellung des DGS in der Beschwerdeantwort haben die Beschwerdeführer bis heute keine ernsthaften Bemühungen unternommen, die regierungsrätlichen Vorgaben umzusetzen. Trotz verschiedener Besprechungen der potenziellen Fusionspartner in den Jahren 2016 bis 2020 sei das Fusionsprojekt nicht vorangekommen. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, der Regierungsrat habe vergleichbare Sachverhalte ohne sachliche Gründe unterschiedlich behandelt. Ist eine Vergleichbarkeit der Sachverhalte nicht gegeben, können die Beschwerdeführer aus der Gutheissung des Gesuchs der Bevölkerungsschutzregionen Baden Region, Wasserschloss und Wettingen-Limmattal auch nichts zu ihren Gunsten ableiten. III. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Beschwerdeführer kostenpflichtig und haben keinen Anspruch auf den Ersatz ihrer Parteikosten für die anwaltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht (§§ 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 VRPG). Sie haben die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens anteilmässig zu tragen, haften aber für die gesamten Kosten solidarisch (§ 33 Abs. 1 und 3 VRPG).

- 17 - Das Verwaltungsgericht erkennt:

E. 4

Mit Beschwerdeantwort vom 23. August 2021 stellte das DGS, Generalsekretariat, den Hauptantrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen, beides unter Kostenfolgen.

E. 5

In der Replik vom 17. November 2021 hielten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest. Der Inhalt der Duplik des DGS vom 16. Dezember 2021 deckt sich vollständig mit demjenigen der Beschwerdeantwort vom 23. August 2021. D. Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 27. April 2022 beraten und entschieden.

- 6 - Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: I. 1. Gegen letztinstanzliche Entscheidungen der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Das gilt auch für den Rechtsschutz in den Bereichen des Bevölkerungsschutz und Zivilschutzes (§ 48 Abs. 2 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau vom 4. Juli 2006 [Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG; SAR 515.200]). Der angefochtene Entscheid des Regierungsrats ist verwaltungsintern letztinstanzlich. Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 2. In den Erw. 1.2 bis 1.4 des angefochtenen Entscheids äusserte sich die Vorinstanz zum Thema Wiedererwägung und gelangte zum Schluss, das Gesuch des Gemeindeverbands Bevölkerungsschutz der Region Suhrental-Uerkental vom 26. November 2019 (Vorakten, act. 3) trotz der Bezeichnung als "Wiedererwägungsgesuch" nicht als solches, sondern als Erstgesuch um Erlass eines anfechtbaren Entscheids über die Zusammenlegung der bisherigen Bevölkerungsschutzregionen Suhrental-Uerkental, Zofingen Region und Wartburg zur neuen Bevölkerungsschutzregion Aargau West entgegenzunehmen. Entsprechend wurden die Voraussetzungen einer Wiedererwägung von der Vorinstanz nicht ("näher") geprüft. Auf das Gesuch wurde ohne weiteres eingetreten und es wurde materiell beurteilt. Die Vorinstanz befand, zwar sei das ursprüngliche Gesuch des Gemeindeverbands Bevölkerungsschutz der Region Suhrental-Uerkental vom 28. Mai 2019 um Verzicht auf Einbezug in die neue Bevölkerungsschutzregion Aargau West vom Regierungsrat schon einmal (mit dem RRB Nr. 2019-001199 vom 25. September 2019) materiell beurteilt worden. Weil jedoch dieser Beschluss nicht in Form eines Entscheids gemäss § 26 VRPG, sondern in Briefform eröffnet worden sei, liege keine der Wiedererwägung zugängliche Verfügung vor (angefochtener Entscheid, Erw. 1.4). Ob auch der ursprüngliche Regierungsratsbeschluss Nr. 2014-001014 vom

E. 10

September 2014, mit welchem der Kanton Aargau neu in elf Bevölkerungsschutzregionen eingeteilt und die bisherige Bevölkerungsschutzregion Suhrental-Uerkental der neuen Bevölkerungsschutzregion Aargau West zugeteilt wurden, nicht als der Wiedererwägung zugänglicher Entscheid gemäss § 26 VRPG eröffnet wurde, entzieht sich der Kenntnis des Verwaltungsgerichts. Der betreffende Beschluss liegt nicht bei den Akten. Jedenfalls hat der Regierungsrat die Angelegenheit mit dem vorliegend angefochtenen Entscheid vom 28. April 2021 (RRB Nr. 2021-000488) neu

- 7 - materiell beurteilt. Folglich ersetzt dieser neue Entscheid allfällige frühere Entscheide in der gleichen Sache (soweit es die Integration der Bevölkerungsschutzregion

Suhrental-Uerkental in die neue Bevölkerungsschutzregion Aargau West betrifft). Mit der von den Beschwerdeführern beantragten Aufhebung dieses Entscheids entfielen somit die umstrittene Verpflichtung der Verbandsgemeinden des Gemeindeverbands Bevölkerungsschutz der Region Suhrental-Uerkental, zusammen mit den Gemeinden der Zivilschutzorganisationen Zofingen Region und Wartburg die Bevölkerungsschutzregion Aargau West zu bilden und die dafür erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen (Fusionsprojekt) zu treffen. 3.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.