

# **BL\_GERICHTE 810 23 127 vom 31. Januar 2024**

BL Gerichte, 2024-01-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl\\_gerichte\\_810\\_23\\_127](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_23_127)

FR: BL\_GERICHTE 810 23 127 du 31 janvier 2024

IT: BL\_GERICHTE 810 23 127 del 31 gennaio 2024

## **Regeste**

Anfechtbarkeit von Nichtgenehmigungsverfügungen von kommunalen Reglementen / Prüfung der Rechtmässigkeit von kommunalen Ausführungsbestimmungen zur Begrenzung von Zusatzbeiträgen zu den Ergänzungsleistungen

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die Zusatzbeiträge werden begrenzt. Sie berechnen sich aus der Differenz zwischen der EL-Obergrenze bzw. des Selbstzahlungsanteils und der jeweiligen Taxen für Unterbringung und Betreuung. Es gelten die Taxen des gewählten Heims, im Maximum jedoch die Taxen des teuersten Heims, mit dem eine eigene oder eine Leistungsvereinbarung mit der eigenen Versorgungsregion besteht.

### **E. 1.1**

Damit eine Rechtsmittelinstanz auf eine Beschwerde eintritt und diese materiell behandelt, müssen die Sachurteilsvoraussetzungen (auch "Eintretensvoraussetzungen" genannt) gegeben sein. Das Kantonsgericht prüft gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (Verwaltungsprozessordnung, VPO) vom 16. Dezember 1993 von Amtes wegen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind. Zu den Eintretensvoraussetzungen gehören ein taugliches Anfechtungsobjekt, die Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz, die Beschwerdebefugnis, die Beschwerdegründe und die Beschwerdeformalien (vgl. René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss / Daniela Thurnherr / Denise Brühl - Moser, Öffentliches Prozessrecht, 4. Auflage, 2021, Rz. 1035 ff.).

### **E. 1.2**

Anfechtungsobjekte sind vorliegend Verfügungen der FKD, in denen die FKD diverse Bestimmungen von kommunalen Reglementen zur Begrenzung von Zusatzbeiträgen zu den Ergänzungsleistungen nicht genehmigt hatte. Die Verfügungen enthielten jeweils Rechtsmittelbelehrungen, wonach gegen sie verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht erhoben werden könne.

### **E. 1.3**

Zu prüfen ist, ob es sich bei den angefochtenen Verfügungen der FKD um Verfügungen letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons handelt, die beim Kantonsgericht angefochten werden können. Nach der publizierten kantonsgerichtlichen Rechtsprechung konnten Nichtgenehmigungsverfügungen von Direktionen nicht direkt beim Kantonsgericht angefochten werden, sondern mussten grundsätzlich zunächst gestützt auf § 29 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 beim

Regierungsrat angefochten werden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 16. Juni 1999 [810 98 197] E. 2.a, in: Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1998/1999 S. 199; anders aber: Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 25. August 2021 [810 20 281] E. 1.2).

#### **E. 1.4**

Die Einwohnergemeinden unterstehen der Aufsicht des Kantons (§ 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt, GemG] vom 28. Mai 1970). 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 (§ 3 Abs. 2 GemG). Dem eigenen Wirkungskreis gleichgestellt ist derjenige Teil des übertragenen Wirkungskreises, bei dem das kantonale Recht den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (§ 3 Abs. 3 GemG). Die Aufsicht des Kantons ist im Einzelnen in den §§ 166 ff. GemG geregelt. Der Kanton übt die Aufsicht über die Gemeinden, soweit nicht aus der Gesetzgebung etwas anderes hervorgeht, durch den Regierungsrat aus (§ 167 Abs. 1 GemG; vgl. ebenso § 45 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [Kantonsverfassung, KV] vom 17. Mai 1984). Gemäss § 167 Abs. 2 GemG kann der Regierungsrat seine Aufsichtsbefugnis, mit Ausnahme der Beschränkung und Aufhebung der Selbstverwaltung und der Genehmigung der Gemeindeordnung, im Rahmen des Organisationsgesetzes übertragen. Im Rahmen der Rechtssetzungsaufsicht kann der Regierungsrat durch Verordnung die Zuständigkeit zur Genehmigung von Gemeindereglementen sowie von Verträgen mit reglementswesentlichem Inhalt den Direktionen übertragen (§ 168 Abs. 2 GemG). Gestützt auf diese Bestimmung hat der Regierungsrat mit § 3 Abs. 1 lit. f der Verordnung über die Zuständigkeit für die Genehmigung von Gemeindenormen vom 24. Oktober 2017 seine Zuständigkeit für die Genehmigung von Reglementen im Bereich der Zusatzbeiträge zu den Ergänzungsleistungen an die FKD übertragen. Aufgrund dieser Kompetenzdelegation hat die FKD anstelle des Regierungsrats die Aufsicht über die Gemeinden übernommen, weshalb es sich rechtfertigt, die gestützt darauf erlassenen (Nicht-)Genehmigungsentscheide der FKD als letztinstanzliche Verfügungen einer Direktion anzuerkennen. Die im Rahmen der Rechtssetzungsaufsicht ergangenen Genehmigungsentscheide der FKD stellen damit zulässige Anfechtungsobjekte im Sinne der VPO dar, die direkt beim Kantonsgericht angefochten werden können.

#### **E. 2**

In den folgenden Fällen werden keine Zusatzbeiträge ausgerichtet oder die Ausrichtung von Zusatzbeiträgen wird eingestellt: a. das vorhandene Vermögen der antragstellenden Person ist höher als das vom Gemeinderat in der Verordnung festgelegte maximale Vermögen; b. wenn Gemeindebeiträge gemäss § 40 APG ausbezahlt werden. B. Mit Verfügungen vom 18. August 2022 bzw. 1. Dezember 2022 genehmigte die FKD die Reglemente der Einwohnergemeinden Lampenberg, Langenbruck und Hölstein vollumfänglich. C. Mit Verfügungen vom 24. Mai 2023 genehmigte die FKD die Reglemente der Einwohnergemeinden Oberdorf, Niederdorf, Titterten und Bennwil lediglich teilweise, indem sie § 3 Abs. 2 lit. a und b der Reglemente der Gemeinden Oberdorf, Niederdorf, Titterten und Bennwil nicht genehmigte. § 2 Abs. 2 der Reglemente der Gemeinden Niederdorf, Titterten und Bennwil genehmigte die FKD nur unter dem Vorbehalt der

Auslegung, wonach diese Bestimmung nur auf Alters- und Pflegeheime Anwendung findet, welche einen geeigneten freien Platz aufweisen sowie unter Vorbehalt der Auslegung, wonach "nächststeuersten" als "nächststeueren" zu verstehen sei. D. Gleichentags widerrief die FKD die vollumfänglichen Genehmigungen der Reglemente der Einwohnergemeinden Lampenberg, Langenbruck und Hölstein und genehmigte die Reglemente lediglich teilweise, weil § 2 Abs. 2 der Reglemente seinerzeit lediglich unter Vorbehalt seiner Auslegung hätte genehmigt werden dürfen und § 3 Abs. 2 lit. a und b der Reglemente seinerzeit nicht hätten genehmigt werden dürfen. E. Gegen die Verfügungen vom 24. Mai 2023 erhoben die Einwohnergemeinden Oberdorf, Niederdorf, Titterten, Lampenberg, Bennwil, Langenbruck und Hölstein mit Eingaben vom 1. Juni 2023 bzw. 6. Juni 2023 Beschwerden beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit den übereinstimmenden Rechtsbegehren, es seien die Verfügungen der FKD unter o/e-Kostenfolge zu Lasten der FKD aufzuheben und die Reglemente vollständig zu genehmigen. Das Kantonsgericht eröffnete daraufhin separate Beschwerdeverfahren betreffend die Einwohnergemeinden Oberdorf (Verfahrensnummer 810 23 118), Niederdorf (810 23 119), Titterten (810 23 120), Lampenberg (810 23 121), Bennwil (810 23 122), Langenbruck (810 23 123) und Hölstein (810 23 127). In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten sämtliche Beschwerdeführerinnen, die Beschwerdeverfahren seien zu vereinigen. F. Mit inhaltlich übereinstimmenden Vernehmlassungen vom 11. September 2023 schloss die FKD auf Abweisung sämtlicher Beschwerden. G. Mit Verfügung vom 13. Oktober 2023 vereinigte das Kantonsgericht die Beschwerdeverfahren 810 23 118 bis 810 23 123 und 810 23 127. Das Kantonsgericht zieht

**i n E r w ä g u n g :**

### **E. 2.1**

Weiter ist von Amtes wegen zu prüfen, ob die Beschwerden der Einwohnergemeinden als verwaltungsgerichtliche Beschwerden (§§ 43 ff. VPO) oder als Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie (§ 41 VPO) entgegengenommen werden können. Das Kantonsgericht hat in der Vergangenheit Beschwerden von Gemeinden gegen Nichtgenehmigungsentscheide von kommunalen Reglementen als Autonomiebeschwerden (vgl. Urteil des Verfassungsgerichts Basel-Landschaft Nr. 79 vom 9. Juli 1997 E. 1, in: BLVGE 1997 S. 17) und als verwaltungsgerichtliche Beschwerden entgegengenommen und behandelt (vgl. KGE VV vom 25. August 2021 [810 20 281] E. 1.2).

### **E. 2.2**

Durch die Kantonsverfassung (§ 86 KV) wurde im Bereich der Rechtspflege die sog. "selbständige Verfassungsgerichtsbarkeit", d.h. die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit in besonderen Verfahren, eingeführt und dem heutigen Kantonsgericht übertragen (vgl. Vorlage an den Landrat 91/124 betreffend Erlass eines Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Vorlage VPO] vom 4. Juni 1991 S. 2 f.). § 86 Abs. 2 KV sieht vor, dass das Kantonsgericht als Verfassungsgericht Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, namentlich von Grundrechten und Volksrechten (lit. a), Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden oder zwischen Gemeinden (lit. b) und Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie (lit. c) beurteilt. Die "selbständige Verfassungsgerichtsbarkeit" wurde in der Folge auf Gesetzesstufe im Rahmen der Verwaltungsprozessordnung umgesetzt, indem mit der Beschwerde gegen Erlasse (§§ 27 ff. VPO), der Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (§§ 32 ff. VPO), der Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte (§§ 37 ff. VPO), der Beschwerde

wegen Verletzung der Gemeindeautonomie (§ 41 VPO) und der Klage bei Kompetenzstreitigkeiten (§ 42 VPO) eigene ("selbständige") Rechtsmittelverfahren neben der bestehenden Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen wurden (vgl. Vorlage VPO S. 4). Vor Inkrafttreten der totalrevidierten Kantonsverfassung und der Verwaltungsprozessordnung übte das damalige Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft (heute: Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts) bereits in gewissen Bereichen der Sache nach "Verfassungsrechtsprechung" aus. Beispielsweise war damals der Schutz der Gemeindeautonomie gegenüber Verwaltungsakten gestützt auf § 173 Abs. 2 GemG im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde vorgesehen (Vorlage VPO S. 6 f). Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit (§ 86 KV) war eine der zentralen Neuerungen im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung (vgl. Giovanni Biaggini, Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984, Versuch einer Bilanz, in: Jenny/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, 1998, S. 11 f. und 17). Aufgrund der Einführung einer selbständigen Verfassungsgerichtsbarkeit ist deren Anwendungsbereich von demjenigen der Verwaltungsgerichtsbarkeit abzugrenzen.

### **E. 2.3**

Entscheide des Regierungsrates sowie letztinstanzliche Entscheide der Direktionen unterliegen grundsätzlich der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde (§ 43 VPO "Zulässigkeit"). Gemäss § 43 Abs. 1 VPO ist die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates sowie letztinstanzliche Entscheide der Direktionen und gegen letztinstanzliche Entscheide der Landeskirchen, sofern dem Kantonsgericht die Zuständigkeit nicht durch dieses Gesetz oder durch andere Gesetze entzogen ist. Die Beschwerde ist auch zulässig gegen Verfügungen und Entscheide anderer Behörden und Gerichte, sofern die Zuständigkeit des Kantonsgerichts als Verwaltungsgericht vorgesehen ist (§ 43 Abs. 2 VPO). Dieser Rechtsmittelweg erfährt allerdings eine Beschneidung durch eine Reihe von Ausnahmen, welche im Negativkatalog von § 44 VPO ("Unzulässigkeit") statuiert sind (vgl. zur Methode der Generalklausel mit Negativkatalog: Christina Kiss - Peter, Justizverfassung des Kantons Basel-Landschaft, 1993, S. 155 und FN 67). Gemäss § 44 Abs. 2 VPO ist die verwaltungsgerichtliche Beschwerde – mit Ausnahme von Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 – hingegen unzulässig gegen Verfügungen und Entscheide zur Wahrung der gestörten öffentlichen Ordnung (lit. a), die Genehmigung von Erlassen der Gemeinden (lit. b) und Entscheide des Regierungsrates betreffend Genehmigungen von Neuzuteilungsplänen bei Baulandumlegungen (lit. f). Aus dem Wortlaut von § 44 Abs. 2 lit. b VPO ergibt sich somit – was für den vorliegenden Fall relevant ist – dass die verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen die Genehmigung von Erlassen der Gemeinden grundsätzlich unzulässig ist. Zwar werden dabei Nichtgenehmigungsentscheide von kommunalen Erlassen – was in der konkreten Angelegenheit gerade zur Diskussion steht – im Negativkatalog von § 44 VPO nicht ausdrücklich erwähnt. Aus der Entstehungsgeschichte von § 44 Abs. 2 VPO ergibt sich jedoch klar, dass der Ausschluss der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde nicht nur den Fall der Genehmigung von Erlassen der Gemeinden erfassen sollte, sondern auch den Fall der Nichtgenehmigung. Im Rahmen einer Sitzung vom 28. April 1989 zur Neufassung einzelner Bestimmungen des VPO-Entwurfs wurde diesbezüglich ausdrücklich festgehalten,

dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den "Genehmigungsentscheid des Regierungsrats, unabhängig davon, ob dieser die Genehmigung erteilt oder verweigert", unzulässig sein soll (vgl. Kommentar zu § 40 Entwurf-VPO [heute: § 44 VPO]; in: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe VPO vom 28. April 1989). Auch nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind keine sachlichen Gründe für eine unterschiedliche Beurteilung von Genehmigungs- bzw. Nichtgenehmigungsentscheiden hinsichtlich deren Anfechtbarkeit ersichtlich, weshalb in beiden Fällen – im Sinne einer Gleichbehandlung – prinzipiell von der Beschwerdeunzulässigkeit im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde auszugehen sei (nicht publizierte Urteile des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft Nr. 86 vom 6. Mai 1998 [96/159] E. 1.c und Nr. 5 vom 14. Januar 1998 [96/172] E. 2.a). Nach dem Gesagten können die Gemeinden keine verwaltungsgerichtliche Beschwerde, sondern eine Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie erheben (§ 41 Abs. 1 VPO). Fühlen sich – wie vorliegend – Gemeinden in ihren kompetenzmässigen Befugnissen verletzt, steht ihnen wie auf Bundes-ebene auch nach kantonalem Recht grundsätzlich die Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie (§ 41 VPO) offen. In der Geltendmachung einer Verletzung ihrer Autonomie können sich Gemeinden – wie vorliegend – unter anderem dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde in einem Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet. Gemäss § 86 Abs. 2 lit. c KV und § 41 Abs. 1 VPO können die Einwohner- und Bürgergemeinden unter diesem Titel Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons beim Verfassungsgericht anfechten. Zur Beschwerde berechtigt ist die vollziehende Behörde der Gemeinde (§ 41 Abs. 2 VPO). Die Beschwerdeführerinnen rügen vorliegend sinngemäss eine Verletzung der Gemeindeautonomie, weshalb die Beschwerden als Autonomiebeschwerden zu behandeln sind (vgl. ebenso BLVGE 1997 S.17).

#### **E. 2.4**

Die weiteren Eintretensvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, weshalb auf die Beschwerden einzutreten ist.

#### **E. 2.5**

Das Kantonsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzung der Gemeindeautonomie, Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (§ 41 Abs. 4 VPO i.V.m. § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO). 3.1 Inhaltlich umstritten ist die Rechtmässigkeit von kommunalen Ausführungsbestimmungen zur Finanzierung von Alters- und Pflegeheimkosten für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006. Die Finanzierung ist im kantonalen Recht im Ergänzungsleistungsgesetz zur AHV und IV (ELG BL) vom 15. Februar 1973, der Verordnung zum ELG BL (Ergänzungsleistungsverordnung, ELV BL) vom 18. Dezember 2007 sowie im APG geregelt. 3.2 Nach Art. 112a Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 richten Bund und Kantone Ergänzungsleistungen an Personen aus, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist. Das Gesetz legt den Umfang der Ergänzungsleistungen sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen fest (Art. 112a Abs. 2 BV). Gemäss Art. 2 Abs. 1

ELG gewähren der Bund und die Kantone Personen, welche die Voraussetzungen nach den Art. 4 bis 6 ELG erfüllen, Ergänzungsleistungen zur Deckung ihres Existenzbedarfs. Eine Person hat Anspruch auf Ergänzungsleistungen, wenn ihre anerkannten Ausgaben ihre anrechenbaren Einnahmen übersteigen und kein Reinvermögen über der Vermögensschwelle vorhanden ist (Art. 9, 9a, 10, 11a ELG). Für in Heimen oder Spitälern wohnende Personen wurden in Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 ELG spezielle Regelungen getroffen. Bei Personen, die länger als 3 Monate in einem Heim oder Spital leben, wird neben einem vom Kanton zu bestimmenden Betrag für persönliche Auslagen die Tagestaxe für die Tage, die vom Heim oder Spital in Rechnung gestellt werden, als Ausgabe anerkannt (Art. 10 Abs. 2 ELG; vgl. Erich Gräub, Zusatzleistungen zur AHV und IV, in: Steiger-Sackmann/Mosimann [Hrsg], Recht der sozialen Sicherheit, 2014, Rz. 26.39). Die Kantone können die Kosten begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim berücksichtigt werden; sie haben aber dafür zu sorgen, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim in der Regel keine Abhängigkeit von der Sozialhilfe entsteht (Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG). Der seit 1. Januar 2011 in Kraft stehende letzte Teilsatz von Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG wurde im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung (Bundesgesetz vom 13. Juni 2008; Amtliche Sammlung [AS] 2009, S. 3517 ff.) ins Gesetz eingefügt. Als Heim im Sinne dieser Bestimmung gilt jede Einrichtung, die entweder von einem Kanton als Heim anerkannt wird oder über eine kantonale Betriebsbewilligung verfügt (BGE 143 V 9 E. 4). Mit der in Art. 10 ELG vorgesehenen Möglichkeit der Begrenzung soll verhindert werden, dass ein Aufenthalt mit hohem Komfort bzw. Luxus über Ergänzungsleistungen bezahlt wird. Die meisten Kantone haben die berücksichtigbaren Heimkosten, entweder generell für alle Heime oder nach bestimmten Kriterien (wie Heimart, Pflegeintensität oder Kombination verschiedener Kriterien), nach oben limitiert. Komfortkosten sowie regional überdurchschnittlich hohe Hotellerie- und Betreuungstaxen werden in der Regel nicht berücksichtigt (vgl. Erwin Carigiet / Uwe Koch, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 3. Auflage, 2021, Rz. 705 f.).

3.3 Der Kanton Basel-Landschaft hat mit einer Gesetzesänderung per 1. Januar 2018 eine verbindliche Ergänzungsleistungs-Obergrenze (§ 2a ELG BL) eingeführt sowie eine Neuregelung für die sich daraus ergebende Restfinanzierung (§ 2a bis ELG BL; Zusatzbeiträge) getroffen (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. 2016-167 "Teilrevision des Ergänzungsleistungsgesetzes zur AHV und IV/Zusatzbeiträge infolge der Umsetzung der EL-Obergrenze" [Vorlage Nr. 2016-167] vom 31. Mai 2016, S. 4 f.). Gemäss § 2a ELG BL i.V.m. § 4a Abs. 1 lit. e ELV BL werden die anrechenbaren Heimkosten aktuell auf Fr. 160.-- pro Tag begrenzt. Wird diese Obergrenze von der effektiven Heimtaxe überschritten, richten die Einwohnergemeinden zur Deckung der Finanzierungslücke Zusatzbeiträge aus (§ 2a bis Abs. 1 i.V.m. § 2a ter Abs. 2 ELG BL). Die Finanzierungslücke für die Zusatzbeiträge entspricht der Differenz zwischen einerseits den anerkannten Ausgaben nach ELG inklusive Heimtaxe ohne Obergrenze und andererseits der Summe aus den anrechenbaren Einnahmen sowie der verfügbaren Höhe der Ergänzungsleistungen (§ 4b Abs. 1 ELG BL). Gemäss § 2a quater Abs. 1 ELG BL können die Einwohnergemeinden die Zusatzbeiträge per Reglement begrenzen. Kann die Einwohnergemeinde einer Person innert zumutbarer Frist keinen Platz in einem Heim anbieten, in welchem der begrenzte Zusatzbeitrag zur Finanzierung ausreicht, so sind die Begrenzungen unwirksam und es gilt § 2a bis ELG BL (§ 2a quater ELG BL), d.h. die Einwohnergemeinden haben die erwähnte Finanzierungslücke zu decken. Darüber hinaus sieht § 40 APG vor, dass die Gemeinde Bewohnerinnen und Bewohnern, deren Einkommen und Barvermögen unter Berücksichtigung allfälliger Ergänzungsleistungen sowie allfälliger

Zusatzbeiträge nicht ausreicht, rückzahlbare Beiträge zur Deckung der Heimkosten (sog. Gemeindebeiträge) ausgerichtet. Diese Gemeindebeiträge sind gegenüber Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträgen subsidiär (§ 40 Abs. 3 APG). 4.1 § 3 Abs. 2 lit. a der umstrittenen Reglemente sieht vor, dass keine Zusatzbeiträge ausgerichtet werden oder die Ausrichtung von Zusatzbeiträgen eingestellt wird, wenn das Vermögen der antragstellenden Person höher ist als das vom Gemeinderat in der Verordnung festgelegte maximale Vermögen. Die Vorinstanz begründete die Nichtgenehmigung von § 3 Abs. 2 lit. a der Reglemente damit, dass diese Bestimmung einen vollständigen Verzicht auf die Ausrichtung von Zusatzbeiträgen ab einem gewissen Vermögensbetrag statuieren und damit gegen den ausdrücklichen Wortlaut des höherrangigen § 2a quater Abs. 1 ELG BL verstosse, welcher den Einwohnergemeinden nur eine Möglichkeit der Begrenzung der Zusatzbeiträge, nicht aber des vollständigen Verzichts auf deren Ausrichtung einräume. § 3 Abs. 2 lit. a der Reglemente könne entsprechend nicht genehmigt werden. 4.2 Die Beschwerdeführerinnen bringen dagegen vor, der Wortlaut des Gesetzes sei naturgemäss der Ausgangspunkt jeder Interpretation. Aus der in aller Regel zu beobachtenden Vagheit oder Mehrdeutigkeit des Wortsinns eines Gesetzes ergebe sich aber auch ganz unmittelbar die Notwendigkeit weiterer Interpretationsbemühungen. Der Kanton Basel-Landschaft habe sich für weitergehende Leistungen in Form von Zusatzbeiträgen entschieden. Dafür habe er keine besonderen Voraussetzungen festgelegt. Insofern spreche nichts dagegen, dass die Gemeinden in ihrem Reglement die Rahmenbedingungen für die Begrenzung des Anspruchs selbstbestimmt festlegen könnten. Die auf den Wortsinn begrenzte Auslegung der Vorinstanz würde bedeuten, dass eine Formulierung im Reglement möglich wäre, die bei bestehendem Vermögen von über Fr. 50'000.-- eine Finanzierungslücke begrenzt auf Fr. 1.-- vorsehe. Allein dieses Beispiel zeige auf, dass die Auslegung nach dem Wortsinn viel zu kurz greife. Im Weiteren sei darauf hinzuweisen, dass auch das Musterreglement Begrenzungsvarianten vorsehe, die in der Praxis dazu führen könnten, dass je nach Voraussetzungen keine Zusatzbeiträge ausgerichtet würden. Indem die Ausrichtung der Zusatzbeiträge in § 3 Abs. 2 lit. a der Reglemente in klar umschriebenen Fällen, in denen Vermögen von über Fr. 50'000.-- vorhanden sei, begrenzt werde, werde keineswegs vollständig auf deren Ausrichtung verzichtet. Die Begrenzung bedeute im Zeitpunkt des Entscheids mit Blick auf das in diesem Moment vorhandene Vermögen, dass die Leistung vorbehalten werde. Bestehe im darauffolgenden Jahr Vermögen unter dem Grenz-betrag, bestehe der Anspruch auf Zusatzbeiträge. Nach dem gleichen Mechanismus funktioniere die Berechnung von Ergänzungsoder anderen Sozialleistungen. Weiter bringen die Beschwerdeführerinnen vor, es könne nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein, dass das Gemeinwesen dort der Rückerstattung unterliegende Beiträge leiste, wo hinreichend eigene Finanzkraft der betroffenen Person vorhanden sei. Es sei eine Aufgabe und Pflicht der Gemeinde, mit den Finanzen ihrer Einwohnerschaft verantwortungsbewusst umzugehen. Schliesslich sei zu erwähnen, dass die hier in Frage stehende Bestimmung in der Vorabklärung mit der Vorinstanz (Vorprüfung) keine Beanstandung erfahren habe. 4.3.1 Gemäss § 2a quater Abs. 1 ELG BL kann die Einwohnergemeinde die Zusatzbeiträge per Reglement begrenzen. Kann die Einwohnergemeinde einer Person innert zumutbarer Frist keinen Platz in einem Alters- und Pflegeheim anbieten, in welchem der begrenzte Zusatzbeitrag zur Finanzierung ausreicht, so sind die Begrenzungen unwirksam und es gilt § 2a bis ELG BL (§ 2a quater Abs. 2 ELG BL). Keine Begrenzung ist gegenüber Personen zulässig, die sich aus medizinischen Gründen auf der Langzeitpflegeabteilung in einem Spital oder einer psychiatrischen Klinik im Kanton BL aufhalten (§ 2a quater Abs. 3 ELG

BL). Von ihrer Kompetenz, die Zusatzbeiträge in diesem Sinne zu begrenzen, haben die Beschwerdeführerinnen in § 2 ihrer Reglemente Gebrauch gemacht. Zusätzlich sollen gemäss § 3 Abs. 2 lit. a der Reglemente keine Zusatzbeiträge ausgerichtet oder deren Ausrichtung eingestellt werden, wenn der Betroffene über ein Vermögen von über Fr. 50'000.-- verfügt. 4.3.2 Sinn und Zweck der Zusatzbeiträge sowie deren Begrenzung ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien. Der Vorlage an den Landrat Nr. 2016-167 "Teilrevision des Ergänzungsleistungsgesetzes zur AHV und IV / Zusatzbeiträge infolge der Umsetzung der EL-Obergrenze" vom 31. Mai 2016 (Vorlage Nr. 2016-167) ist zu entnehmen, dass die in § 2a ELG BL vorgesehene Obergrenze zu Finanzierungslücken führen kann. Solche Finanzierungslücken sind vom Bundesgesetzgeber mit Blick auf Art. 10 Abs. 2 ELG unerwünscht, denn durch den Aufenthalt in einem Heim soll in der Regel keine Sozialhilfeabhängigkeit entstehen. Zur Deckung solcher Finanzierungslücken wurden die Zusatzbeiträge der Einwohnergemeinden eingeführt. Dabei sollte für die Gemeinden auch ein Anreiz gesetzt werden, um die finanzielle Steuerung der eigenen Heime wahrzunehmen. Allerdings sollten die Gemeinden für ihre Einwohner in externen Heimen nicht die vollständige Finanzierungslücke unbesehen übernehmen müssen. Vielmehr sollte jede Gemeinde per Reglement die Zusatzbeiträge für Personen begrenzen können, die in einem Heim leben, mit dem sie keine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat. Weiter ist dem Bericht der Finanzkommission zur Vorlage Nr. 2016-167 zu entnehmen, dass es den Gemeinden explizit nicht vollständig überlassen sein sollte, wie sie ihre Zusatzbeiträge begrenzen. Ein Konflikt mit dem ELG, welches vorschreibt, dass die Obergrenze in der Regel nicht zur Sozialhilfeabhängigkeit führen darf, sollte vermieden werden. Wichtig war für die Kommission zudem, dass durch Ergänzungsleistungen und Zusatzbeitrag ein Pflegeheimplatz gewährleistet wird (vgl. Bericht der Finanzkommission vom 19. April 2017 zur Vorlage Nr. 2016-167 S. 4). Schliesslich wurde in der Vorlage an den Landrat Nr. 2020-409 "Revision Ergänzungsleistungsgesetz 2021" vom 25. August 2020 festgehalten, dass mit den Zusatzbeiträgen eine bessere Kostensteuerung durch die Gemeinden möglich sein sollte, unter anderem weil die Gemeinden die Zusatzbeiträge begrenzen können, sofern ein bedarfsgerechter Pflegeheimaufenthalt gewährleistet ist (vgl. Vorlage Nr. 2020/409 vom 25. August 2020 Ziff. 2.3.2). Pflegeheimbewohnende sollten kein beliebig teures Pflegeheim mehr wählen können. Intention des Gesetzgebers war somit, Sozialhilfeabhängigkeiten durch Heimaufenthalte zu vermeiden sowie den Einwohnergemeinden ein Instrument zur Steuerung der Heimkosten zur Verfügung zu stellen. Hingegen war es nicht die Absicht des Gesetzgebers, den Einwohnergemeinden die Art und Weise, wie sie die Zusatzbeiträge begrenzen, vollständig zu überlassen, geschweige denn ihnen zu ermöglichen, diese gänzlich zu streichen, wenn jemand über ein bestimmtes Vermögen verfügt. Vielmehr sollte den Gemeinden die Begrenzung des Zusatzbeitrages nur gestattet werden, um ihre Bewohner daran zu hindern, ein beliebig teures Heim zu wählen. Diese gesetzgeberische Intention hat sich in § 2a quater Abs. 1 und 2 ELG BL deutlich niedergeschlagen. So kann die Gemeinde die Zusatzbeiträge zwar begrenzen, sobald sie aber innert zumutbarer Frist keinen Platz in einem Heim anbieten kann, in dem der begrenzte Zusatzbeitrag zur Finanzierung ausreicht, ist die Begrenzung unwirksam. Die Gemeinde muss diesfalls die Finanzierungslücke für die Zusatzbeiträge decken, d.h. die Differenz zwischen einerseits den anerkannten Ausgaben nach ELG inklusive Heimtaxe ohne Obergrenze und andererseits der Summe aus den anrechenbaren Einnahmen sowie der verfügbaren Höhe der Ergänzungsleistung. Demnach bezieht sich die Begrenzung der Zusatzbeiträge klarerweise auf die Heimtaxe und nicht auf die Vermögensverhältnisse des

Betroffenen. Mit anderen Worten geht es um eine Begrenzung der Zusatzbeiträge in der Höhe und nicht um die Begrenzung des Zugangs zu den Zusatzbeiträgen an sich. Der Zugang zu den Zusatzbeiträgen hängt nur davon ab, ob die Heimplatzsteuer eines EL-Anspruchsberechtigten die Obergrenze von Fr. 160.-- pro Tag überschreitet. Ist dies der Fall, besteht ein Anspruch auf Zusatzbeiträge, deren Begrenzung lediglich in der Höhe zulässig ist. Der Ausschluss von Betroffenen mit Vermögen von über Fr. 50'000.-- von der Ausrichtung von Zusatzbeiträgen ist weder mit § 2a quater Abs. 2 ELG BL noch mit § 2a quater Abs. 3 ELG BL vereinbar. Gemäss § 2a quater Abs. 2 ELG BL sind die kommunalen Begrenzungen von Gesetzes wegen unwirksam, wenn dem Betroffenen kein Heimplatz in der Versorgungsregion angeboten werden kann. Mit dem Ausschluss von Betroffenen mit Vermögen von über Fr. 50'000.-- von den Zusatzbeiträgen könnten sich die Gemeinden dieser Pflicht entledigen, was der gesetzgeberischen Intention widerspricht. Gemäss § 2a quater Abs. 3 ELG BL dürfen Gemeinden die Zusatzbeiträge für Personen in Langzeitpflege überhaupt nicht begrenzen. Der Ausschluss von Betroffenen mit Vermögen über Fr. 50'000.-- von den Zusatzbeiträgen ist im Anwendungsbereich dieser Bestimmung offensichtlich unzulässig. Somit steht § 3 Abs. 2 lit. a der Reglemente im Widerspruch zu § 2a quater ELG BL. Weiter ist zu bedenken, dass nur dann kein Anspruch auf Zusatzbeiträge besteht, wenn auch kein EL-Anspruch gegeben ist. Die Zusatzbeiträge decken die Differenz zwischen einerseits den anerkannten Ausgaben nach ELG inklusive Heimplatzsteuer ohne Obergrenze und der Summe aus den anrechenbaren Einnahmen sowie der verfügbaren Höhe der Ergänzungsleistung (§ 2a bis Abs. 1 und § 2a ter Abs. 2 ELG BL i.V.m. § 4b Abs. 1 ELV BL). Werden aber keine Ergänzungsleistungen verfügt, besteht auch kein Anspruch auf Zusatzbeiträge (§ 4b Abs. 1 ELV BL e contrario). Das Gesuch um Zusatzbeiträge wird zusammen mit dem Antrag auf Ergänzungsleistungen eingereicht. Der Gemeinderat verfügt die Zusatzbeiträge auf der Grundlage der EL-Verfügung der Ausgleichskasse (§ 4c Abs. 1 und 3 ELV BL). Dabei ist die Berechnung der Ergänzungsleistung und der Zusatzbeiträge durch die Ausgleichskasse in den Grundzügen gleich: Zur Berechnung der Ergänzungsleistung werden auf der Ausgabenseite unter anderem die Heimkosten bis zur Obergrenze von Fr. 160.-- pro Tag eingesetzt. Auf der Einnahmenseite werden Einnahmen inklusive allfälliges Vermögen über dem Vermögensfreibetrag (aktuell Fr. 30'000.-- für Alleinstehende und Fr. 50'000.-- für Ehepaare) mit 1/10 als Vermögensverzehr berücksichtigt. Eine allfällige Differenz wird als Ergänzungsleistung festgelegt. 4.3.3 Zur Berechnung der Zusatzbeiträge werden auf der Ausgabenseite die Heimkosten ohne Obergrenze, also die effektiven Heimkosten, eingesetzt. Auf der Einnahmenseite werden die Ergänzungsleistung sowie weitere Einnahmen inklusive allfälliges Vermögen über dem Vermögensfreibetrag (aktuell Fr. 30'000.-- für Alleinstehende und Fr. 50'000.-- für Ehepaare) mit 1/10 als Vermögensverzehr berücksichtigt. Eine allfällige Differenz wird als Finanzierungslücke ausgewiesen, über deren Deckung mit Zusatzbeiträgen die Einwohnergemeinde mittels Verfügung entscheidet. Dabei prüft die Gemeinde lediglich, ob die gesamte Finanzierungslücke bezahlt wird oder ob es zu einer Begrenzung des Zusatzbeitrages kommt (Vorlage Nr. 2016-167 S. 8). Daraus erhellt, dass ein Betroffener mit Vermögen von über Fr. 50'000.-- durchaus einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträge haben kann, zumal für die Berechnung beider Ansprüche nur das über dem Vermögensfreibetrag (aktuell Fr. 30'000.-- für Alleinstehende und Fr. 50'000.-- für Ehepaare) liegende Vermögen massgebend ist und dieses nur zu 1/10. Würde ein Anspruch auf Zusatzbeiträge verweigert, weil Vermögen über Fr. 50'000.-- vorhanden ist, würde die dargestellte Koordination zwischen Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträgen ausgehebelt.

Zudem wäre der Vermögensverzehr für den Betroffenen viel höher als die für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträge massgebenden 1/10. 4.4 Unbehelflich sind im Übrigen die Verweise der Beschwerdeführerinnen auf das Musterreglement zur Begrenzung von Zusatzbeiträgen zu den Ergänzungsleistungen des Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden, Stand 1. Januar 2022 (Musterreglement VBLG) sowie auf die Vermögensschwelle gemäss Art. 9a ELG. Das Musterreglement VBLG ist für die Prüfung der Rechtmässigkeit der Reglemente nicht massgebend. Die Vermögensschwelle gemäss Art. 9a ELG beträgt aktuell Fr. 100'000.-- für Alleinstehende und Fr. 200'000.-- für Ehepaare, d.h. Personen mit höheren Reinvermögen haben keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Es ist nicht ersichtlich, welchen Zusammenhang die von den Beschwerdeführerinnen festgelegte Vermögensschwelle von Fr. 50'000.-- mit der Vermögensschwelle nach ELG haben soll. Hätten die Beschwerdeführerinnen ihre Vermögensschwellen denjenigen nach ELG angeglichen, wären sie in Bezug auf die Ausrichtung von Zusatzbeiträgen wirkungslos geblieben, zumal ein Anspruch auf Zusatzbeiträge nur im Falle eines EL-Anspruchs besteht. Die Nichtgenehmigung von § 3 Abs. 2 lit. a der Reglemente ist somit nicht zu beanstanden. 5.1 Zur Nichtgenehmigung von § 3 Abs. 2 lit. b der Reglemente führte die Vorinstanz aus, diese Bestimmung statuiere eine Subsidiarität der Zusatzbeiträge gegenüber den Gemeindebeiträgen und verstosse damit gegen den ausdrücklichen Wortlaut des höherrangigen § 40 Abs. 3 APG, welcher die Subsidiarität der Gemeindebeiträge gegenüber den Zusatzbeiträgen vorsehe. Entsprechend könne § 3 Abs. 2 lit. b der Reglemente nicht genehmigt werden. 5.2 Die Beschwerdeführerinnen bringen dagegen vor, sie stellten die Subsidiarität der Gemeindebeiträge gegenüber den Zusatzbeiträgen nicht in Frage. Im Rahmen der Prüfung eines Antrags auf Ausrichtung von Gemeindebeiträgen werde von der zuständigen Gemeinde die Frage der Subsidiarität automatisch geprüft. Nur wenn selbst mit der Ausrichtung von Zusatzbeiträgen ungedeckte Heimkosten bestehen blieben, könne es schliesslich zur Ausrichtung von Gemeindebeiträgen kommen. In diesen Fällen sei das Gemeinwesen einerseits für die Ausrichtung von Zusatzbeiträgen und andererseits für die Ausrichtung vom Gemeindebeiträgen zuständig. Die Gemeinde, die für die Ausrichtung von Gemeindebeiträgen zuständig sei, sei im Umkehrschluss infolge der bestehenden Subsidiarität immer auch für die Ausrichtung von Zusatzbeiträgen zuständig. Damit könne keine "Finanzierungslücke" entstehen, was § 3 Abs. 2 lit. b der Reglemente wiedergebe. Weiter bringen die Beschwerdeführerinnen vor, die Heime würden Zusatz- und Gemeindebeiträge den Gemeinden als Total-Betrag in Rechnung stellen. Würden Gemeindebeiträge ausgerichtet, erfolge gewöhnlich keine Abrechnung mehr über die zu begleichenden Zusatzbeiträge, sondern die Gemeinde erhalte die Heimrechnung, auf der die Position der Zusatzbeiträge aufgeführt sei. Diese Handhabung sei nachvollziehbar und unproblematisch, weil es sich bei beiden Beitragsformen um solche handle, die (sofern ein entsprechendes Reglement in der Gemeinde in Kraft ist) der uneingeschränkten Rückerstattung unterlägen. Im Rahmen der Vorprüfung habe die Vorinstanz sodann vorgegeben, wie diese Bestimmung umformuliert werden müsse, damit sie genehmigungsfähig sei. Die Bestimmung sei in der Folge diesen Vorgaben entsprechend angepasst worden, weshalb vor diesem Hintergrund die Bestimmung nicht höherrangigem Recht zu widersprechen scheine und damit korrekt sei. 5.3 Gemäss § 40 Abs. 1 APG hat die Gemeinde Bewohnerinnen und Bewohnern, deren Einkommen und Barvermögen unter Berücksichtigung allfälliger Ergänzungsleistungen sowie allfälliger Zusatzbeiträge nicht ausreicht, rückzahlbare Beiträge (Gemeindebeiträge) zur Deckung der Heimkosten

auszurichten. § 3 Abs. 2 lit. b der Reglemente sieht vor, dass keine Zusatzbeiträge ausgerichtet werden oder die Ausrichtung von Zusatzbeiträgen eingestellt wird, wenn Gemeindebeiträge gemäss § 40 APG ausbezahlt werden. § 3 Abs. 2 lit. b der Reglemente verleitet zur Annahme, dass Zusatzbeiträge auch dann nicht ausgerichtet werden, wenn ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen besteht und die Heimkosten damit nicht vollumfänglich gedeckt sind. Dies widerspricht der gesetzlichen Regelung. Besteht ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen und können damit die Heimkosten nicht vollständig gedeckt werden, können Zusatzbeiträge beansprucht werden. Sind die Heimkosten dann immer noch nicht vollständig gedeckt, kommen Gemeindebeiträge zum Zug. Wird eine Nichtausrichtung von Zusatzbeiträgen postuliert, wenn Gemeindebeiträge fliessen, würde diese Leistungskaskade ausser Acht gelassen. Zusatz- und Gemeindebeiträge werden sodann unter unterschiedlichen Voraussetzungen ausgerichtet. Zusatzbeiträge hängen von einem Anspruch auf Ergänzungsleistungen ab, Gemeindebeiträge nicht. Besteht ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen und auf Zusatzbeiträge, kommen Gemeindebeiträge nur zum Zug, falls immer noch eine Deckungslücke bei den Heimkosten besteht. Auch die Rückerstattungsvoraussetzungen sind im Übrigen unterschiedlich: Zusatzbeiträge sind gemäss § 2a quinquies Abs. 1 lit. a ELG BL i.V.m. § 4 der Reglemente zurückzuzahlen, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen insofern verbessern, dass kein Anspruch auf EL oder Zusatzbeiträge besteht. Ausserdem sind Erben zur vollständigen Rückzahlung der Zusatzbeiträge aus dem Nachlass verpflichtet. Gemeindebeiträge können gemäss § 41 APG samt Zinsen vom Bewohner zurückgefordert werden. Beiträge, die wegen eines Einkünfteoder Vermögensverzichts ausgerichtet wurden, können samt Zinsen beim Begünstigten zurückgefordert werden. Werden die Gemeindebeiträge weder vom Bewohner noch vom Begünstigten zurückerstattet, hat die Gemeinde eine Forderung gegenüber dem Nachlass des Bewohners. Für Zusatzbeiträge besteht gemäss § 5 der Reglemente eine Härtefallregelung, deren Einzelheiten in den Gemeindeverordnungen zu den Reglementen geregelt sind, während das APG für Gemeindebeiträge keine Härtefallregelung vorsieht. Gerade mit Blick auf die unterschiedlichen Rückerstattungsvoraussetzungen ist es von Bedeutung, die Zusatz- und Gemeindebeiträge auch in der Praxis voneinander abzugrenzen und entsprechend abzurechnen. Auch wenn in beiden Fällen die Gemeinden Kostenträger sind, muss klar sein, welche Beiträge, unter welchem Titel, ob mit oder ohne Zins und von wem zurückzuerstatten sind. Zudem muss auch klar sein, ob bzw. für welche Beträge ein Härtefall geltend gemacht werden kann. Die Nichtgenehmigung von § 3 Abs. 2 lit. b der Reglemente ist damit nicht zu beanstanden. 6.1 Die Beschwerdeführerinnen machen zusätzlich geltend, dass die Vorinstanz nach positiver Vorprüfung die Reglemente der Gemeinden Lampenberg, Langenbruck und Hölstein genehmigt habe. Es sei ihr deshalb verwehrt, diese Genehmigungen zu widerrufen bzw. die Reglemente nur noch teilweise und unter Auslegungsvorbehalt zu genehmigen. Behörden dürften von einem Standpunkt, den sie in einer bestimmten Angelegenheit einmal eingenommen hätten, nicht ohne sachlichen Grund abweichen. Hätten sich die Privaten bzw. im aktuellen Fall die Gemeinwesen, welche Privatpersonen gleichgestellt seien, auf ein bestimmtes Verhalten der Behörden eingestellt und auf dessen Richtigkeit und Beständigkeit vertrauen dürfen, so sei der Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV) betroffen. In Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV würden Vertrauensschutz und das Verbot widersprüchlichen Verhaltens sowie das Verbot des Rechtsmissbrauchs als Ausfluss des Grundsatzes von Treu und Glauben statuiert. Private oder Behörden erhielten dadurch Anspruch auf Schutz bei unrichtigen Auskünften von Behörden. Die Vorinstanz

habe mit den Äusserungen in der Vorprüfung und der ursprünglichen Genehmigung eine Vertrauensgrundlage geschaffen. Eine Schranke für den Vertrauensschutz stelle das überwiegende öffentliche Interesse dar. Es gelte abzuwägen, ob ausnahmsweise das öffentliche Interesse dem Vertrauensschutz vorgehe. Vorliegend sei kein öffentliches Interesse ersichtlich, welches dem Vertrauensschutz vorgehen könnte. Im Gegenteil liege das Vertrauen in die behördliche Auskunft im öffentlichen Interesse. Insofern sei das Vorgehen der Vorinstanz widersprüchlich, laufe dem Grundsatz von Treu und Glauben zuwider und sei daher nicht zu schützen. Die angefochtenen Verfügungen seien daher aufzuheben und die Reglemente, welche den Einwohnergemeindeversammlungen vorgelegt und von diesen genehmigt worden seien, seien zu genehmigen.

6.2.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er ist für die Beziehungen unter den Privaten wie für das Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und den Privaten elementar, gilt jedoch auch im Verhältnis zwischen staatlichen Organen bzw. Gemeinwesen (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2020, Rz. 620; Benjamin Schindler / Tobias Tschumi, in: St. Galler Kommentar: Die Schweizerische Bundesverfassung, 4. Auflage, 2024, Art. 5 N 65). Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und als Verbot des Rechtsmissbrauchs verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlichrechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. In dieser Ausgestaltung bindet das Prinzip von Treu und Glauben nicht nur den Staat, sondern auch die Privaten und ebenso die verschiedenen Gemeinwesen in ihrem Rechtsverkehr untereinander (vgl. Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rz. 621).

6.2.2 Mit der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden soll in rechtlicher Hinsicht insbesondere die Widerspruchslosigkeit der verschiedenen Rechtsordnungen gewährleistet werden (vgl. Ivo Lorenzo Corvini, Kommunale Rechtssetzung, 1999, S. 146). Inhalt des Genehmigungsverfahrens ist die Überprüfung der Gemeindeerlasse auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundes- oder Kantonsrecht, wobei jeder Verstoss gegen eine Norm höherer Stufe eine Rechtsverletzung darstellt (vgl. Thomas Wartmann, Die Genehmigung kommunaler Erlasse durch kantonale Behörden nach aargauischem Recht, 1974, S. 82; René Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, Nr. 144). Die Genehmigung besteht nur in einer summarischen und provisorischen Rechtskontrolle und schliesst eine nochmalige Überprüfung in einem abstrakten oder konkreten Normenkontrollverfahren durch eine Rechtsmittelinstanz nicht aus (KGE VV vom 25. August 2021 [810 20 281] E. 4.3; Attilio R. Gadola, Der Genehmigungsentscheid als Anfechtungsobjekt in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1993, S. 292; BGE 116 V 102 E. 2a). Die Genehmigung bewirkt keine Heilung allfälliger rechtlicher Mängel des genehmigten Erlasses (Rhinow / Krähenmann, a.a.O., Nr. 144; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 24. Februar 1986, E. 5, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 1987, S. 122). Die einmal ausgesprochene Genehmigung steht sodann unter dem generellen Vorbehalt der Revidierbarkeit (vgl. Corvini, a.a.O., S. 160). In der Praxis tritt die Fehlerhaftigkeit eines Erlasses oft auch erst im Anwendungsfall (z.B. im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens) zutage. Da die Genehmigung eines Erlasses die Mangelhaftigkeit einer kommunalen Norm nicht zu heilen vermag, muss die Genehmigung bei der nachträglichen Feststellung von Rechtswidrigkeiten zurückgenommen werden können (vgl. Wartmann, a.a.O., S. 112). Zudem darf die Genehmigungsbehörde ihre Praxis ändern und früher begangene Fehler

korrigieren (vgl. BGE 111 Ia 134 E. 7a; Rhinow / Krähenmann , a.a.O., Nr. 144). Ergänzend bleibt anzufügen, dass sich spätestens mit einer gerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der Bestimmungen ein Zurückkommen auf die ursprünglich fehlerhaften Genehmigungsentscheide aufgedrängt hätte, zumal es stossend erscheinen würde, wenn eine Behörde eine als fehlerhaft erkannte Vertrauensgrundlage weiterbestehen liesse. Wenn ein Staatsorgan eine Vertrauensgrundlage trotz erkannter Fehlerhaftigkeit weiterwirken liesse, würde es seinerseits gegen das Vertrauensprinzip verstossen. Daher trifft die Behörde nach Treu und Glauben eine Pflicht zur Aufklärung von Irrtümern, welches sie selbst beim Betroffenen hervorgerufen hat (vgl. Beatrice Weber - Dürler , Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, S. 88 f.). Die Nichtgenehmigung der Reglementsbestimmungen verstösst damit nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, weshalb die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen ist.

#### **E. 7**

Zum von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid angebrachten Auslegungsvorbehalt zu § 2 Abs. 2 der Reglemente erübrigen sich weitere Erwägungen, da die Beschwerdeführerinnen die Auslegungsvorbehalte vollumfänglich anerkennen.

#### **E. 8**

Es bleibt über die Verlegung der 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). Die Verfahrenskosten werden für die sieben vereinigten Verfahren auf insgesamt Fr. 2'800.-- festgesetzt. Beim vorliegenden Verfahrensausgang unterliegen die Beschwerdeführerinnen. Indes ist zu berücksichtigen, dass die Abkehr der Vorinstanz (Beschwerdegegnerin) von ihrer in der Vorprüfung und den Genehmigungen vom 18. August 2022 und 1. Dezember 2022 zum Ausdruck gebrachten Rechtsauffassung, ohne dass sich an der tatsächlichen oder rechtlichen Lage etwas geändert hätte, die Beschwerdeführerinnen zumindest teilweise zur Beschwerdeerhebung bewogen hat. Daher rechtfertigt es sich, bei der Kostenverlegung neben dem Verfahrensausgang auch das Verursacherprinzip zu berücksichtigen. Demgemäss sind die Verfahrenskosten je zur Hälfte den Beschwerdeführerinnen (je Fr. 200.-- pro Beschwerdeführerin) und der Beschwerdegegnerin (Fr. 1'400.--) aufzuerlegen. Die Parteikosten werden wettgeschlagen (§ 21 VPO). Demgemäss wird e r k a n n t : 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'800.-- werden den Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdegegnerin je zur Hälfte, d.h. zu Fr. 1'400.--, auferlegt. Die von den Beschwerdeführerinnen zu leistenden Verfahrenskosten in der Höhe von je Fr. 200.-- werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von je Fr. 1'500.-- verrechnet. Die zu viel bezahlten Kostenvorschüsse in der Höhe von je Fr. 1'300.-- werden den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet. 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident Gerichtsschreiber

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