

GEMEINDERAT



Geschäft 4717

Statuten Zweckverband Versorgungsregion Allschwil - Binningen - Schönenbuch

Bericht an den Einwohnerrat
vom 28. Februar 2024

Inhalt	Seite
1. Ausgangslage	3
2. Erwägungen	4
2.1 Erläuterungen zu den wesentlichen Bestimmungen der Statuten	4
2.2. Wahlgremium für die Delegierten des Zweckverbandes	6
2.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
2.4. Umsetzung und Termine	7
3. Anträge	8

Beilage/n

- Statuten Zweckverband Versorgungsregion ABS 27112023
- Synopse der Statuten Zweckverband Versorgungsregion ABS 1801

1. Ausgangslage

Das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (APG) verlangt, dass sich die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft zur Planung und Sicherstellung der Altersversorgung zu Versorgungsregionen zusammenschliessen. Die Gemeinderäte Allschwil, Binningen und Schönenbuch haben 2018 beschlossen, sich zur «Versorgungsregion ABS» zusammenzuschliessen. Als Rechtsform haben sie den zuständigen kommunalen Gremien eine schlanke Vertragslösung mit einer Delegiertenversammlung mit exekutiven Kompetenzen sowie einer gemeinsamen «Fachstelle Alter und Gesundheit» vorgeschlagen. Die Einwohnerräte Allschwil und Binningen sowie die Gemeindeversammlung Schönenbuch sind diesem Vorschlag mit Beschlüssen vom 10. Juni 2020 (Allschwil), 15. Juni 2020 (Binningen) und 15. September 2020 (Schönenbuch) gefolgt. Für die Details verweisen wir auf die Berichte der Gemeinderäte von Allschwil, Binningen und Schönenbuch sowie der vorbereitenden Einwohnerratskommissionen von Allschwil und Binningen.

Gegen den Beschluss des Einwohnerrates Allschwil vom 10. Juni 2020 wurde eine Beschwerde an den Regierungsrat eingereicht. Der Regierungsrat hat die Beschwerde zwar abgewiesen, gleichzeitig aber festgestellt, dass die vertraglich eingesetzte Delegiertenversammlung der Versorgungsregion ABS kein Organ mit eigener Rechtspersönlichkeit sei und daher keine selbständigen Entscheide treffen könne. Eine von den Gemeinden Binningen und Schönenbuch eingereichte Beschwerde gegen den Regierungsratsentscheid hat das Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft abgewiesen. Konkret hat das Kantonsgericht mit Urteil vom 1. Juli 2022 festgehalten, dass die Gemeinden Allschwil, Binningen und Schönenbuch gemäss Gemeindegesetz auf interkommunaler Ebene nicht frei sind, durch Vertrag beliebige Behörden mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen einzusetzen. Die vertraglich eingesetzte Delegiertenversammlung der Versorgungsregion ABS kann gemäss dem Urteil keine selbstständigen Entscheide treffen. Das hat zur Folge, dass die Beschlüsse der Delegiertenversammlung lediglich als Anträge an die jeweiligen Gemeinderäte zu behandeln und weiterhin die Gemeinderäte für die Entscheidungen zuständig sind. In Umsetzung des Kantonsgerichtsurteils wird dies seither so gehandhabt, und die früheren Beschlüsse der DV wurden nachträglich von den Gemeinderäten genehmigt.

Faktisch wurde die vertragliche Delegiertenversammlung damit zu einer vorbereitenden interkommunalen Kommission, was nicht im Sinne der Gemeinden der Versorgungsregion ABS ist. Vor diesem Hintergrund haben die Gemeinderäte der Versorgungsregion ABS an ihren Sitzungen im Juni 2022 beschlossen, einen Zweckverband zu gründen. Beim Zweckverband handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und selbstständiger Entscheidungsbefugnis.

In der Folge wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus den zuständigen Gemeinderäten, den Delegierten sowie den Rechtsdiensten von Allschwil und Binningen eingesetzt, welche die Aufgabe hatte, Statuten für den Zweckverband zu entwerfen. Der Entwurf wurde anschliessend von der Delegiertenversammlung behandelt. Kernfragen wurden in einer Sitzung mit Delegationen der Gemeinderäte vertieft und am 30.06.2023 von der DV zuhanden der Gemeinderäte ABS verabschiedet. Die Gemeinderäte haben die Statuten in ihren Sitzungen vom August 2023 genehmigt. Im September 2023 wurde die Vorprüfung der Statuten durch die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons eingeleitet. Die Rückmeldungen der FKD waren redaktioneller und formeller, nicht aber inhaltlicher Natur. Sie wurden von der DV in die Endfassung vom 01.12.2023 eingearbeitet, die von den Gemeinderäten in ihren Sitzungen vom

28.02.2024 (Allschwil), 16.01.2024 (Binningen) und 07.02.2024 (Schönenbuch) genehmigt wurden.

2. Erwägungen

Zweckverband

Der Zweckverband ist ein Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben, zu deren Durchführung sie berechtigt oder verpflichtet sind. Er ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigenen Organen und selbständiger Entscheidungsbefugnis. Der Zweckverband kann also Aufgaben in eigenem Namen und eigener Verantwortung wahrnehmen, Verträge abschliessen, Verfügungen und Verordnungen erlassen. Die Verbandsgemeinden können so Leistungen gemeinsam erbringen, die sonst jede Gemeinde für sich allein anbieten müsste. Der Zweckverband regelt in seinen Statuten, wie er organisiert ist und welche Aufgaben ihm übertragen werden. Oberstes Organ des Zweckverbandes ist die Versammlung der Gemeindedelegierten (Delegiertenversammlung). Die Statuten können weitere Organe vorsehen. Die Führung des Zweckverbandes durch die Gemeinden erfolgt durch die von den Gemeinden dafür mandatierten (gewählten) Gemeindedelegierten sowie die von den Gemeinden zu bewilligenden finanziellen Mittel.

Überführung des Vertrags in die Statuten des Zweckverbandes

Die Gemeinderäte von Allschwil, Binningen und Schönenbuch haben sich bei der Überführung des Vertragstextes in die Statuten des Zweckverbands vom Grundsatz leiten lassen, sich so weit als möglich am bestehenden Vertrag anzulehnen. Die Strukturen, die mit dem Vertrag geschaffen wurden, haben sich grundsätzlich bewährt. Die wenigen inhaltlichen Änderungen ergeben sich einerseits aus den bisherigen Erfahrungen und andererseits aus dem rechtlichen Konstrukt des Zweckverbands. Wie bereits beim Vertrag hat eine interkommunale Arbeitsgruppe bestehend aus den zuständigen Gemeinderäten, den Delegierten sowie den Juristen von Allschwil und Binningen die Statuten entworfen. Im Januar, respektive Februar 2024 haben die drei Gemeinderäte von Allschwil, Binningen und Schönenbuch die nun vorliegende Fassung der Statuten nach deren Vorprüfung durch den Kanton beschlossen.

2.1 Erläuterungen zu den wesentlichen Bestimmungen der Statuten

Was die einzelnen Bestimmungen betrifft, wird auf den Text der Statuten bzw. auf die Synopse mit dem detaillierten Vergleich Vertrag-Zweckverband in der Beilage verwiesen. Zu den wesentlichen Bestimmungen und Abweichungen im Vergleich zum Vertrag heben wir hervor:

§ 1 Name und Sitz

Abs. 3: Der konkrete Sitz wird nicht in den Statuten festgelegt, um flexibel bleiben und den Sitz bei Bedarf innerhalb der Versorgungsregion verschieben zu können, ohne gleich die Statuten ändern zu müssen. Eine zu offene Formulierung («DV bestimmt Sitz»), sollte aber vermieden werden. Denn der Sitz darf nicht irgendwo (z. B. in Zürich) sein, sondern muss im Kanton Basel-Landschaft liegen, weil der Sitz die Aufsicht über den Zweckverband bestimmt (§ 166 ff. GemG: Regierungsrat Baselland ist Aufsichtsinstanz). Der Sitz sollte deshalb zumindest so definiert werden, dass Dritte erkennen können, dass der Sitz in einer der Verbandsgemeinden

im Kanton Basel-Landschaft liegt. Die Formulierung «Der Sitz des Zweckverbandes ist am Ort der Geschäftsstelle des Zweckverbandes.» erfüllt diese Zielsetzung. Der Sitz des Zweckverbandes ist dieser Definition aktuell «Allschwil», da sich die Geschäftsstelle in Allschwil befindet.

§ 4 Organe

Für einen Zweckverband braucht es nur eine Rechnungsprüfungskommission, keine Geschäftsprüfungskommission. Die Delegiertenversammlung übernimmt im Zweckverband die Funktion der Geschäftsprüfungskommission.

Grundsätzlich gilt, dass die Statuten des Zweckverbandes neben der Delegiertenversammlung und der RPK weitere Organe vorsehen können (§ 34e und 34k GemG). Das höherrangige Recht sieht also einen Gestaltungsspielraum für die interne Organisation des Zweckverbandes vor. Sobald ein Gremium Organstellung hat, muss es aber auch als Organ in den Statuten aufgeführt werden. Die Stabstelle Gemeinden hat am 11. November 2022 mitgeteilt, dass der Zweckverband weitere Organe vorsehen kann, z.B. einen Vorstand. Um die Organisation schlank zu halten und aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Vertragslösung, wird auch im Zweckverband auf einen zusätzlichen Vorstand verzichtet. Da neben der Delegiertenversammlung auch die Geschäftsstelle Verfügungen erlassen soll, wird sie in den Statuten als Organ aufgeführt.

§ 5 Zusammensetzung der Delegiertenversammlung

Abs. 2: Im Unterschied zur Vertragslösung soll jede Gemeinde in die Delegiertenversammlung des Zweckverbands drei Mitglieder delegieren statt nur zwei wie beim Vertrag. Mit der Vergrößerung des Gremiums soll trotz der rechtlichen Unabhängigkeit des Zweckverbandes mit eigener Rechtspersönlichkeit die politische Kontrolle und Anbindung des Zweckverbands an die Gemeinde sichergestellt werden. Wie bisher beim Vertrag muss ein Mitglied pro Gemeinde das ressortführende Mitglied des Gemeinderates sein. Am Grundsatz der paritätischen Vertretung der drei Gemeinden soll festgehalten werden, da sich dies bewährt hat.

Abs. 3: Grundsätzlich ist der Gemeinderat das Wahlorgan für die Delegierten, solange die einzelnen Verbandsgemeinden durch Reglement kein anderes Wahlorgan festlegen (§ 34e Abs. 2 GemG). Wenn eine Gemeinde z.B. ganz oder für einen Teil der Delegiertensitze den Einwohnerrat oder die Gemeindeversammlung als Wahlorgan festlegen möchte, dann muss sie das in einem eigenen Reglement vorsehen.

§ 9 Beschlussfassung

Abs. 2: Grundsätzlich fällt die Delegiertenversammlung ihre Beschlüsse mit einfachem Mehr der anwesenden Delegierten. Bei Beschlüssen gemäss §10 Abs. 2, lit. b, c, d und e (Versorgungskonzept, Leistungsvereinbarungen, Zusammenarbeitsverträge mit anderen Versorgungsregionen und Aufnahme weiteren Mitgliedsgemeinden) wird ein Zweidrittelmehr verlangt (qualifiziertes Mehr). Dabei müssen nicht nur mindestens 6 Delegierte, sondern auch pro Gemeinde mindestens 2 der 3 Delegierten zustimmen. Diese Bestimmung ersetzt das bisherige Erfordernis der Einstimmigkeit bei wichtigen Beschlüssen im Vertrag¹. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass nicht 1 Delegierter allein einen ansonsten breit getragenen Vorschlag bei einem Geschäft gemäss §10 Abs. 2 lit. b, c, d und e blockieren kann. Wenn z.B. eine Gemeinde nicht einverstanden ist, muss dies von mindestens 2 Delegierten dieser Gemeinde getragen werden. Damit wird auch der Beschwerde Häuptli gegen den Beschluss des Einwohnerrats

¹ Vertrag über die Versorgungsregion Allschwil – Binningen - Schönenbuch, §4, Abs. 3 und 4.

Allschwil zum Vertrag über die Versorgungsregion Allschwil – Binningen - Schönenbuch Rechnung getragen.

Abs. 4: In dringlichen Geschäften soll ein Zirkulationsbeschluss möglich sein. Die Mehrheit der Delegierten muss dem Antrag zustimmen. Bei Beschlüssen gemäss §10 Abs. 2 lit. b, c, d und e wird wie in §9 Abs. 2 eine Zustimmung von mindestens zwei Delegierten aus jeder Verbandsgemeinde verlangt.

§ 10 Aufgaben und Kompetenzen der Delegiertenversammlung

Aufgaben und Kompetenzen der Delegiertenversammlung (§ 10) sind von denjenigen der Geschäftsstelle (§ 13) zu unterscheiden.

Die Delegiertenversammlung hat grundsätzlich folgende Aufgaben und Kompetenzen: Kontrolle und Genehmigung der Geschäftstätigkeit. Die einzelnen Kompetenzen der Delegiertenversammlung orientieren sich an den Bestimmungen des Vertrags, wobei auf Grund der bisherigen Erfahrungen gewisse Kompetenzen in geraffter Form aufgenommen sind (z.B. lit n.: «Aufsicht über die Geschäftsstelle» statt wie im Vertrag die Aufzählung von drei Einzelkompetenzen, die zusammen die Aufsicht bilden), andere Kompetenzen sind explizit ergänzt (z.B. lit. o: «Einsetzung von Arbeits- und Projektgruppen sowie Vergabe von Mandaten») und wurden aufgrund der Rechtsform des Zweckverbandes aufgenommen (lit. q: «Erlass von ausführenden Verordnungen zu bestimmten Sachgebieten (§ 34f GemG)»).

§ 13 Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle hat grundsätzlich folgende Aufgaben und Kompetenzen: Erfüllung der operativen Aufgaben der Versorgungsregion, d.h. Informations- und Beratungsarbeit für die Bevölkerung, sowie die Vorbereitung und Umsetzung der Geschäfte der Delegiertenversammlung. Zu letzterem gehört auch die Erarbeitung der strategischen und konzeptionellen Grundlagen sowie die Führung von Projekten.

§ 14 Personal

Abs. 3: Damit bei einem allfälligen Wechsel des Sitzes der Geschäftsstelle die Angestellten nicht unter ein neues Personalrecht fallen, gilt für die Arbeitsverhältnisse der Angestellten der Geschäftsstelle das Personalrecht des Kantons Basel-Landschaft.

§ 17 Rechtsschutz und Streitigkeiten

Auf einen zweckverbandsinternen Beschwerdeweg wird verzichtet. Verfügt ein Organ (Delegiertenversammlung oder Geschäftsstelle), dann gilt diese Verfügung als eine Verfügung eines letztinstanzlichen Zweckverbandsorgans gemäss § 29 Abs. 1 lit. a bis VwVG. Dagegen kann eine Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden.

2.2.Wahlgremium für die Delegierten des Zweckverbandes

Bei der heutigen Vertragslösung werden die Delegierten von unterschiedlichen Gremien der drei Gemeinden gewählt. In Allschwil und Schönenbuch erfolgt die Wahl durch den Gemeinderat. Allschwil wählte zwei Mitglieder des Gemeinderats, Schönenbuch den Gemeindepräsidenten sowie eine Pflegefachperson/Berufsbildnerin, die kein politisches Amt bekleidet. In Binningen erfolgte die Wahl eines Delegierten durch den Gemeinderat, die Wahl des zweiten

Delegierten durch den Einwohnerrat. Durch den Gemeinderat gewählt wurde das geschäftskreisführende Mitglied des Gemeinderats, der Einwohnerrat wählte ein ehemaliges Mitglied des Einwohnerrates mit medizinischem Hintergrund (Dr. med.). Die heutige Delegiertenversammlung schätzt den Mix zwischen Delegierten mit politischem Hintergrund und von Delegierten mit fachlichem Hintergrund. Dieser Mix ist für die Aufgabenerfüllung der DV und der Versorgungsregion sehr wertvoll. Die Erweiterung der DV von 6 auf 9 Mitglieder bietet die Möglichkeit, diesen Mix noch breiter abzustützen. Die DV gibt aber keine Empfehlung ab, wie dies umzusetzen ist, da die entsprechenden Entscheide in die Kompetenz der Gemeinden fallen.

In Allschwil wurden bisher gute Erfahrungen damit gemacht, Delegierte durch den Gemeinderat zu wählen. Dieses Vorgehen wird deshalb beibehalten. Das ressortverantwortliche Mitglied des Gemeinderats nimmt von Amtes wegen Einsitz in der Delegiertenversammlung.

Im Sinne der Transparenz wird hier dargelegt, dass die Gemeinderäte der Gemeinden Binningen und Schönenbuch voraussichtlich an ihrem bisherigen Wahlmodus festhalten.

2.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Rechtsform des Zweckverbandes ist gegenüber der heutigen Vertragslösung mit nur marginalen Mehrkosten verbunden. Zu nennen sind höhere Sitzungsgelder durch die vergrösserte Delegiertenversammlung (neun statt sechs Delegierte). Es ist vorgesehen und vertraglich bereits vorbereitet, dass das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zweckverbandes von der Fachstelle beschäftigte Personal vom Zweckverband übernommen wird.

2.4. Umsetzung und Termine

Nach Genehmigung der Statuten durch die Einwohnerräte von Allschwil und Binningen und der Gemeindeversammlung von Schönenbuch sind die Statuten vom Regierungsrat zu genehmigen. Es ist angestrebt, diesen Prozess im Jahr 2024 abzuschliessen, sodass der Zweckverband per 1.1.2025 in Kraft treten kann. Das operative Geschäft ist vom Übergang vom Vertrag zum Zweckverband nicht betroffen und wird sowohl für die Bevölkerung wie für die Mitarbeitenden nahtlos weitergehen.

3. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Gemeinderat

zu beschliessen:

1. Der Einwohnerrat genehmigt die Statuten des Zweckverbands «Versorgungsregion Allschwil Binningen Schönenbuch».

GEMEINDERAT ALLSCHWIL

Präsidentin:

Leiter Gemeindeverwaltung:

Nicole Nüssli-Kaiser

Patrick Dill