

Antrag
des Gemeinderates
an den Einwohnerrat

2674

Pratteln, 20. Juli 2010

Totalrevision VOR

1. Ausgangslage

Das geltende Verwaltungs- und Organisationsreglement (VOR) stammt vom 22. November 1999. Es enthält teilweise veraltete Regelungen, die in der Praxis nicht mehr angewendet werden (Bsp. Beschwerdeausschuss) und Regelungen, die bereits im übergeordneten Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (GemG, SGS 180) vom 28. Mai 1970 abschliessend enthalten sind. Wiederholungen von abschliessend geregelterm übergeordnetem Recht sind überflüssig, Abweichungen davon sind unzulässig. Da auch einige bisher nicht geregelte Bereiche neu im VOR zu integrieren sind, drängt sich eine Totalrevision des VOR auf. Im Entwurf des total revidierten VOR sind nur noch Regelungen enthalten, die nicht ohnehin schon gelten.

Die Auslegung des geltenden VOR ist aufgrund der Vielzahl der verwendeten Begriffe nicht ganz einfach. So werden unter anderem Begriffe wie "Exekutivbehörden", "Hilfsorgane", "Kommissionen mit behördlichen Befugnissen", "Mitglieder von Behörden", "Kontroll- und Hilfsorgane", "Behörden", "ständige Hilfsorgane" und "Kontrollorgane" verwendet. Diese vielen Begriffen erschweren es zu bestimmen, für wen nun effektiv welche Regelung gilt. So richtet sich im geltenden Recht § 4 Abs. 1 VOR an "Behörden, Kommissionen mit behördlichen Befugnissen und Kontroll- und Hilfsorgane", § 5 Abs. 1 VOR demgegenüber an "Mitglieder der Behörden und Kommissionen sowie der Kontroll- und Hilfsorgane". Es stellt sich deshalb bei der Auslegung die Frage, ob "Kommissionen mit behördlichen Befugnissen" absichtlich nur in § 4 Abs. 1 VOR erwähnt sind. Teilweise überschneiden sich die Begriffe auch. § 97 GemG enthält beispielsweise unter dem Titel "Andere Gemeindebehörden" die "Kommissionen mit behördlichen Befugnissen". Diese fallen somit immer unter den Begriff "Gemeindebehörden". Auslegungsschwierigkeiten kann begegnet werden, indem der Erlasstext einheitlich formuliert und auf die Begriffe des übergeordneten Gemeindegesetzes abgestellt wird. Dieses unterscheidet in § 6 GemG zwischen "Gemeindebehörden", "Kontrollorganen" und "Hilfsorganen" und enthält jeweils Definitionen dazu. Im Entwurf zum total revidierten VOR wird deshalb soweit als möglich auf diese Begriffe des übergeordneten Rechts abgestellt.

Die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft hat eine vorbehaltlose Genehmigung dieses Entwurfs in Aussicht gestellt.

2. Nicht mehr im VOR enthaltene Bestimmungen

Verantwortlichkeit

Die Bestimmungen zur Verantwortlichkeit sind im übergeordneten Recht abschliessend geregelt. Es gilt das kantonale Haftungsgesetz vom 24. April 2008 (HaG, SGS 105). Dessen Bestimmungen gelten gemäss § 1 HaG auch für die Gemeinden. Im Sinne einer Information verweist zudem auch das Gemeindegesetz in § 14 und § 30 GemG darauf. Die Pflicht zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung findet sich bereits in § 41 des Personalreglements vom 24. Januar 2000 (PersR, Ord. Nr. 02.01). Aufgrund der abschliessenden Regelung zur Verantwortlichkeit im übergeordneten Recht besteht für die Gemeinden kein Raum für eigene Regelungen, weshalb im total revidierten VOR keine Bestimmungen zur Verantwortlichkeit mehr enthalten sind. § 40 PersR enthält ebenfalls überflüssige Regelungen zur Verantwortlichkeit, weshalb diese Bestimmung in den Schlussbestimmungen aufgehoben wird.

Sitzungen

Die Sitzungen sind in § 7 i.V.m. §§ 17 - 19b GemG im übergeordneten Recht geregelt. Es ist deshalb auf eine Regelung zu Sitzungen im VOR zu verzichten. Die geltende Regelung in § 4 Abs. 1 VOR stimmt zudem teilweise nicht mit der Praxis überein. So wird beispielsweise der Bussenausschuss nicht durch dessen Präsidium sondern durch die Protokollführerin einberufen. Solche Abweichungen zwischen Erlasstext und Praxis könnten im Falle eines Beschwerdeverfahrens zum formellen Stolperstein werden. Im geltenden Recht enthält § 12 VOR zusätzlich Bestimmungen zur Teilnahme an Sitzungen. Diese Bestimmungen sind teilweise durch § 20 GemG und § 127 GemG abgedeckt. Im Übrigen ergibt sich die Verpflichtung von Mitarbeitenden zur Teilnahme an Sitzungen in der Regel schon aus dem allgemeinen Weisungsrecht des Arbeitgebers.

Entschädigungen

Die Entschädigung von Behördenmitgliedern ist im Behördenreglement (BehR, Ord. Nr. 01.08) geregelt. Ein Anspruch auf Entschädigung besteht auch ohne zusätzliche Regelung im VOR. § 1 BehR ist zudem etwas ungenau formuliert. So werden Vergütungen nicht an die Behörden ausbezahlt, sondern an deren Mitglieder. Um eine Übereinstimmung mit den Begriffen des übergeordneten Gemeindegesetzes und des neuen VOR zu erzielen, wird § 1 BehR in den Schlussbestimmungen angepasst.

Unterzeichnung

Die Regelung zur Unterzeichnung findet sich im übergeordneten Recht in § 7 i.V.m. § 23 GemG. Auf kommunaler Ebene wurde im geltenden Recht in § 6 VOR eine abweichende Regelungen zum übergeordneten Recht getroffen. Dies ist problematisch. Zudem ergeben sich aus unserer geltenden Regelung Auslegungsfragen. So ist fraglich, welche Situationen es gibt, in denen eine "verbindliche Anordnung" keine "Verfügung" ist. Oder es stellt sich die Frage, ob ein Schreiben, welches das Vize-Präsidium aufgrund einer Ferienabwesenheit unterzeichnet hat, gemäss § 6 Abs. 2 VOR nicht rechtsverbindlich ist. Solche

Schwierigkeiten werden im neuen VOR durch Verzicht auf eine eigene Regelung zur Unterzeichnung vermieden.

Stellenplan und Stellenbeschreibungen

§ 33 der Gemeindeordnung (GO, Ord. Nr. 01.01) lautet: *"Über die Schaffung neuer und die Aufhebung bestehender Stellen entscheidet der Einwohnerrat auf Antrag des Gemeinderates"*. Eine separate Regelung im VOR erscheint deshalb nicht als notwendig. Wäre die Bestimmung des geltenden Rechts von § 9 VOR notwendig, so ist eine Regelung im VOR nicht ideal. Eine Änderung des Personalreglements wäre vorzuziehen.

Stellenbeschreibungen sind in § 10 PersR geregelt. Das VOR stammt aus dem Jahr 1999, die Regelung der Stellenbeschreibungen im Personalreglement wurde letztmals per 1. Januar 2008 angepasst. Damit geht die Bestimmung des Personalreglements den Bestimmungen des VOR vor. Es sollte deshalb auf § 11 Abs. 2 VOR verzichtet werden. Wird die Regelung als notwendig erachtet, so ist eine Regelung im VOR nicht ideal. Eine Änderung des Personalreglements wäre vorzuziehen.

Anstellungen im Sozialbereich

Die Mitwirkung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde bei der Anstellung der im Sozialdienst tätigen Personen ist in § 22 Abs. 4 und § 23 Abs. 4 GO enthalten. Sollte eine detaillierte Regelung dieser Mitwirkung notwendig sein, so ist eine Regelung im VOR nicht ideal. Eine Änderung des Personalreglements wäre vorzuziehen.

Beschwerdeverfahren

Im geltenden Recht regeln die §§ 17 - 20 VOR das Beschwerdeverfahren. Diese Bestimmungen sind obsolet. Sie regeln Aspekte, die bereits in den übergeordneten Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren in § 172 ff. GemG und im Verwaltungsverfahrensgesetz (SGS 175) enthalten sind. Im geltenden Recht ist zudem die Behandlung von Beschwerden durch einen "Beschwerdeausschuss" vorgesehen. In der Praxis ist das nicht sinnvoll und wird auch seit längerer Zeit nicht mehr so gehandhabt. Beschwerden werden durch die zuständigen Abteilungen in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst bearbeitet. Der Entwurf des Beschwerdeentscheids oder allfällige Vernehmlassungen oder Stellungnahme in gerichtlichen Verfahren werden dem Gemeinderat unterbreitet. "Antiquierte" Verfahrensvorschriften könnten bei Beschwerdeverfahren zu formellen Stolpersteinen werden. Regelungen zum Beschwerdeverfahren sind deshalb im neuen VOR nicht mehr enthalten.

3. Kommentare zu den einzelnen Paragraphen

§ 1

§ 1 stützt sich auf den Wortlaut von § 30 GO: *"Aufgaben, Befugnisse und Organisation der Gemeindeverwaltung werden im Verwaltungs- und Organisationsreglement geregelt"*. Für den Einwohnerrat gelten auch ohne speziellen Verweis die Bestimmungen von § 112 ff. GemG und das Geschäftsreglement des Einwohnerrates vom 27. November 1972 (GeschR, 01.02).

§ 2

§ 2 enthält im Grundsatz § 3 Abs. 2 des geltenden VOR. "Kontrollorgane" sind gemäss § 98 ff. GemG die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission. Für diese gilt das Geschäftsreglement des Einwohnerrates. Im Übrigen gilt zur Konstituierung § 7 i.V.m § 16 GemG.

§ 3

Die gesetzliche Grundlage dieser Bestimmung ist § 16 Abs. 2 GemG. Abs. 3 dient als Hinweis auf § 24 und § 25 GemG. § 3 entspricht weitgehend § 7 des geltenden VOR. Die Erwähnung der "einwohnerrätlichen Kommissionen" erübrigt sich, da dieselbe Regelung für die einwohnerrätlichen Kommissionen bereits in Ziffer 3.3.1.1.4 GeschR enthalten ist. Gestützt auf den Wortlaut von § 7 der geltenden VOR dürften Protokolle in "Ständigen beratenden Kommissionen" nicht durch Mitarbeitende der Verwaltung geführt werden. In der Praxis führen allerdings häufig Mitarbeitende der Verwaltung die Protokolle in "Ständigen beratenden Kommissionen". Der Wortlaut wurde deshalb durch Einfügung des Begriffs "Hilfsorgane" ergänzt.

§ 4

Eine generelle Umschreibung der Aufgaben der Gemeindeverwaltung fehlte bisher. Die Formulierung von Abs. 1 stammt aus § 15 VOR der Gemeinde Therwil. Die Formulierung von Abs. 2 stammt aus § 19 Abs. 2 VOR der Gemeinde Bottmingen sowie aus § 22 Abs. 2 VOR der Gemeinde Allschwil.

§ 5

Abs. 1 enthält eine Grundsatznorm. Diese stammt aus § 16 VOR der Gemeinde Therwil. Die Absätze 2 und 3 sind im geltenden Recht in § 8 VOR enthalten.

§ 6

Diese Bestimmung entspricht im geltenden Recht weitgehend § 11 Abs. 1 VOR.

§ 7

§ 7 entspricht der geltenden Regelung von § 13 VOR. Sämtliche aufgezählten Gruppierungen fallen gemäss § 6 Abs. 1 i.V.m. § 91 ff. GemG unter den Begriff der "Gemeindebehörden". § 13 Abs. 2 des geltenden VOR ist umständlich. Sollte diese Regelung notwendig sein, ist sie im VOR nicht ideal. Allenfalls wäre eine Änderung des Personalreglements vorzuziehen.

§ 8

Diese Bestimmung ist neu. Grundlagen sind § 104 Abs. 1 GemG und § 28 GO. Die Einwohnergemeinden können für einzelne Verwaltungszweige ständige Ausschüsse oder Kommissionen mit ausschliesslich beratender Aufgabe einsetzen, die sogenannten "Ständigen beratenden Kommissionen". Aus dem Titel zu § 104 GemG ergibt sich, dass die "Ständigen beratenden Kommissionen" unter den Begriff "Hilfsorgane" fallen. "Ständige beratende Kommis-

sionen" können gestützt auf § 104 GemG nur durch Gemeindefreglement eingesetzt werden. § 8 ist diese reglementarisch Grundlage zur Einsetzung aller "Ständigen beratenden Kommissionen" in der Gemeinde Pratteln.

§ 9

Diese Bestimmung entspricht im geltenden Recht § 21 VOR.

§ 10

Abs. 1 entspricht dem geltenden § 15 Abs. 1 VOR. Abs. 2 wurde leicht geändert, da die Einwilligung des Einwohnerrates zur Übertragung des Inkassos und der Verwertung der Verlustscheine bereits durch Aufnahme einer derartigen Regelung im VOR gegeben ist. Eine zusätzliche Einzelfallermächtigung des Einwohnerrates ist nicht praktikabel.

§ 11

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem geltenden § 16 VOR. Grundlage ist § 40 Abs. 1 GO. Der Gemeinderat regelt die Ausgabenkompetenzen zur Zeit in der "Kompetenzordnung" der Gemeinde Pratteln vom 23. Dezember 2003 (Ord. Nr. 01.04.01). Eine im geltenden § 16 VOR erwähnte "Finanzkompetenzordnung existiert nicht. In der Kompetenzordnung sind auch Regelungen über die Ausgabenkompetenzen der einzelnen Mitarbeitenden enthalten.

§ 12

Diese Bestimmung entspricht derjenigen des geltenden § 14 VOR.

§ 13

Diese Regelung entspricht § 38 des neuen Polizeireglements. Durch Übernahme der Regelung in das VOR wird das Bussenanerkennungsverfahren für sämtliche kommunalen Strafverfahren geregelt. § 38 des neuen Polizeireglements wird deshalb in den Schlussbestimmungen aufgehoben. Die Bussenbestimmungen der bestehenden Reglemente werden in den Schlussbestimmungen möglichst vereinheitlicht und mit einem Verweis auf das Bussenanerkennungsverfahren ergänzt.

§ 14

Keine Bemerkungen

§ 15 / Anhang

Behördenreglement

§ 1 BehR lautet: *"Dieses Reglement regelt die Vergütungen an Behörden, Kommissionen sowie Inhaberinnen und Inhaber einer nebenamtlichen Funktion"*. Diese Bestimmung ist etwas ungenau formuliert. So werden Vergütungen nicht an Behörden oder Kommissionen ausbezahlt, sondern an deren Mitglieder. Um eine Übereinstimmung mit den Begriffen des übergeordneten Gemeindeggesetzes und des neuen VOR zu erzielen, ist § 1 BehR anzupassen. (Siehe auch Bemerkungen in Ziffer 2 zur Entschädigung).

Personalreglement

Siehe Bemerkungen in Ziffer 2 zur Verantwortlichkeit.

Polizeireglement

Siehe Bemerkungen in Ziffer 3 zu § 14.

Andere zu ändernde Reglemente (Strafbestimmungen)

Siehe Bemerkungen in Ziffer 3 zu § 14. Die Bussenandrohungen der bestehenden Reglemente werden soweit möglich vereinheitlicht und mit einem Hinweis auf das Bussenanerkennungsverfahren ergänzt. Grundlage für Bussandrohungen bis Fr. 5'000.-- in Reglementen ist § 46a GemG. Formulierungsgrundlage ist § 37 des neuen Polizeireglements.


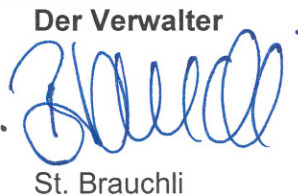
§ 16

Keine Bemerkungen

4. Beschluss

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat wie folgt zu beschliessen:

://: Die Totalrevision des Verwaltungs- und Organisationsreglements vom 22. November 1999 wird gemäss beiliegendem Erlassentwurf verabschiedet.

	
FÜR DEN GEMEINDERAT Der Präsident	Der Verwalter
B. Stingelin	St. Brauchli

Beilagen:

- Entwurf total revidiertes Verwaltungs- und Organisationsreglement
- Geltendes Verwaltungs- und Organisationsreglement
- Auszug aus dem Gemeindegesetz (§§ 6 - 33)