

# Regierungsratsbeschluss

vom 8. Mai 2023

Nr. 2023/768

## **Genehmigung der Änderung der Statuten des Zweckverbandes Betreuungs- und Pflegezentrum Schlossgarten, Niedergösgen Entscheid über den Antrag auf Genehmigung der Änderung der Statuten**

---

### **1. Ausgangslage**

Mit Eingaben vom 8. November 2021 und 13. Juli 2022 ersuchte der Zweckverband Betreuungs- und Pflegezentrum Schlossgarten (im Folgenden: Zweckverband) das Amt für Gemeinden um Genehmigung der geänderten Statuten. Mit Schreiben vom 13. Juli 2022 überwies das Amt für Gemeinden die Eingabe zuständigkeitshalber an das Gesundheitsamt.

Dem Zweckverband gehören bis anhin die Einwohnergemeinden Lostorf, Niedergösgen, Stüsslingen, Rohr und die Bürgergemeinde Niedergösgen an. Die dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitete Statutenrevision erfolgte wegen der Fusion der Verbandsgemeinden Stüsslingen und Rohr zur Einheitsgemeinde Stüsslingen sowie aufgrund des Austritts der Bürgergemeinde Niedergösgen aus dem Zweckverband. Der Statutenänderung wurde an der ordentlichen Delegiertenversammlung des Zweckverbandes vom 28. April 2021 einstimmig zugestimmt. Von den drei Verbandsgemeinden haben die Einwohnergemeinde Lostorf und die Einheitsgemeinde Stüsslingen an ihren Gemeindeversammlungen vom 23. Juni 2021 bzw. 14. Juni 2021 der Statutenänderung zugestimmt. Die Einwohnergemeinde Niedergösgen unterbreitete die Statutenänderung am 8. Juni 2022 der Gemeindeversammlung, welche jedoch keinen Beschluss fällte.

Mit Eingabe an den Regierungsrat vom 14. März 2023 erneuerte der Zweckverband seinen Antrag auf Genehmigung der Statutenänderung und führte aus, dass seines Erachtens die Zustimmung aller betroffenen Einwohnergemeinden vorliege und einer Genehmigung der Statutenänderung daher nichts im Wege stehe.

### **2. Erwägungen**

Gemäss § 215 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) unterstehen die Zweckverbände wie die Gemeinden der Staatsaufsicht. Die Bestimmungen über die Staatsaufsicht sind sinngemäss auf den Zweckverband anwendbar (§ 185 Abs. 2 GG).

- Die beteiligten Gemeinden beschliessen die Zweckverbandsstatuten (§ 170 Abs. 1 GG). Der Zweckverband erhält Rechtspersönlichkeit, wenn die von den beteiligten Gemeinden angenommenen Verbandsstatuten vom Regierungsrat genehmigt worden sind (§ 166 Abs. 3 GG). Statutenänderungen, die den Aufgabenkreis des Verbandes betreffen, die Verbandsgemeinden finanziell erheblich mehr belasten, die Delegiertenzahlen verändern oder die Austrittsbedingungen erschweren, sind von allen Verbandsgemeinden zu beschliessen (§ 170 Abs. 2 GG).
- Die von der Gesetzgebung vorgeschriebenen rechtsetzenden Gemeindereglemente sind nach § 209 Abs. 1 GG nur dann gültig, wenn sie vom Departement, dessen Sachgebiete sie

betreffen, genehmigt worden sind. Der Erlass bzw. die Änderung von Statuten eines Zweckverbandes sind durch den Regierungsrat zu genehmigen (§ 166 Abs. 3 GG). Beim Genehmigungsverfahren handelt es sich um eine bloss summarische Rechtskontrolle der beschlossenen Reglementsbestimmungen. Geprüft wird ausschliesslich der Reglementstext. Erläuterungen zum Text oder Motive der Regelung werden nicht überprüft. Vorbehalten bleibt deshalb die einlässliche Prüfung im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens im Anwendungsfall (vgl. RRB Nr. 2014/112 vom 21. Januar 2014, Ziff. 2.2). Rechtswidrige, willkürliche und widersprüchliche Bestimmungen werden nicht genehmigt (§ 210 Abs. 1 GG). Offensichtliche Rechtswidrigkeiten sind von Amtes wegen zu beheben, falls der rechtlich erlaubte Wille des rechtsetzenden Gemeindeorgans dadurch nicht verändert wird (§ 210 Abs. 2 GG).

- Die geltenden Statuten des Zweckverbandes wurden mit RRB Nr. 2014/112 vom 21. Januar 2014 bzw. RRB Nr. 2016/428 vom 15. März 2016 durch den Regierungsrat genehmigt. Nach Art. 6 der Statuten des Zweckverbandes ist für das Zustandekommen von Beschlüssen betreffend die Genehmigung der Statuten sowie deren Änderungen die Zustimmung aller Verbandsgemeinden erforderlich. Das Verfahren wird in Art. 7 der Statuten geregelt: Anträge der Delegiertenversammlung im Sinne von Art. 6 der Statuten sind innerhalb von vier Monaten seit Bekanntgabe der Beschlussfassung durch die Verbandsgemeinden zu behandeln. Die Beschlüsse sind unverzüglich nach Ablauf der Beschwerdefrist dem Vorstand durch Zustellung eines Protokollauszugs mitzuteilen. Gemeinden, die nicht binnen sechs Monaten seit Eröffnung der Anträge der Delegiertenversammlung ihre Stellungnahme bekannt geben, gelten als zustimmend.
- Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob überhaupt ein genehmigungsfähiger Beschluss des Zweckverbandes zustande gekommen ist.
  - Dazu macht der Gemeindeverband in seiner Eingabe vom 14. März 2023 zum einen geltend, dass der Regierungsrat den für die vorliegende Statutenänderung massgebenden Art. 7 der Statuten vom Regierungsrat mit RRB Nr. 2016/428 vom 15. März 2016 genehmigt habe, nachdem die damalige Statutenrevision von den Gemeindeversammlungen sämtlicher Verbandsgemeinden angenommen worden sei. Weil die Einwohnergemeinde Niedergösgen nicht innerhalb von sechs Monaten seit Eröffnung den Entscheid der dafür zuständigen Gemeindeversammlung bekannt gegeben habe und bis heute noch immer kein Entscheid vorliege, greife die Zustimmungsfiktion: die Einwohnergemeinde Niedergösgen gelte gemäss Art. 7 (3. Satz) der Zweckverbandstatuten 2015 als zustimmend.
  - Zum anderen weist der Gemeindeverband auf § 164 Abs. 1 Bst. a GG hin, wonach sich Gemeinden zur Erfüllung von Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen können. Während die Gründung eines Zweckverbandes die Zustimmung aller beteiligten Gemeinden bedinge (§ 166 Abs. 3 GG), sei bei späteren Statutenänderungen auch ein Abweichen von diesem Einstimmigkeitsprinzip möglich. Art. 7 der Statuten 2015 stelle eine solche Abweichung dar, um der durch das strikte Einstimmigkeitsprinzip drohenden Handlungsunfähigkeit des Verbandes vorzubeugen. Ein Mehrheitsverfahren und auch die Zustimmungsfiktion erleichtere eine Anpassung der Statuten an veränderte Umstände. Wohl auch aus diesem Grund sei Art. 7 der Statuten 2015 vom Regierungsrat mit RRB Nr. 2016/428 vom 15. März 2016 genehmigt worden. Die Statutenrevision 2021 betreffe weder den Aufgabenkreis des Verbandes, noch würden die Verbandsgemeinden erheblich mehr belastet, die Delegiertenzahlen verändert oder die Austrittsbedingungen erschwert. Die Anwendung von Art. 7 der Statuten 2015 stehe damit – vor allem im konkreten Fall der Statutenrevision 2021 – nicht im Widerspruch zum Gemeindegesetz. Würde ihm die Anwendung verweigert, käme dies einer Verletzung der Gemeindeautonomie gleich, da sich im Jahr 2015 sämtliche Zweckverbandsgemeinden zu dieser Regelung bekannt hätten. Davon dürfe nun nicht abgewichen werden.

- Soweit der Zweckverband geltend macht, Art. 7 der Statuten stelle eine (in der vorliegenden Konstellation zulässige) Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip dar, kann ihm aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden: Wie der Zweckverband selbst ausführt (vgl. Ziff. 5 der Eingabe vom 14. März 2023), ist für Statutenänderungen die Zustimmung aller Verbandsgemeinden erforderlich. Hinzu kommt, dass infolge des Austritts der Bürgergemeinde Niedergösgen, die nach Art. 11 Ziff. 1 der geltenden Statuten Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Delegiertenversammlung hat, die Delegiertenzahlen und die Stimmanteile verändert werden, so dass diese Statutenänderung nach Art. 170 Abs. 2 GG zwingend von allen Verbandsgemeinden beschlossen werden muss. Demnach ergibt sich sowohl aus den Statuten des Zweckverbandes als auch aus dem Gemeindegesetz, dass für die dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitete Statutenänderung die Zustimmung aller Verbandsgemeinden vorliegen muss.

Was die Tragweite von Art. 7 der Statuten des Zweckverbandes anbelangt, führt der Zweckverband grundsätzlich zutreffend aus, dass auch diese Bestimmung durch den Regierungsrat genehmigt worden sei. Die Genehmigung erfolgte allerdings bereits mit RRB Nr. 2014/112 vom 21. Januar 2014. Von der Statutenänderung, die der Regierungsrat mit RRB Nr. 2016/428 vom 15. März 2016 genehmigte, war Art. 7 der Statuten nicht betroffen. Wie unter Ziff. 2.2 bereits festgehalten wurde, erfolgte die Genehmigung der Statuten unter dem Vorbehalt einer einlässlichen Prüfung der Rechtmässigkeit im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens im Anwendungsfall. Sinngemäss muss eine solche konkrete Prüfung auch im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens möglich sein. Die vorliegende Statutenänderung bedarf der Zustimmung aller Verbandsgemeinden. Die Gemeindeversammlungen der Einheitsgemeinde Stüsslingen und der Einwohnergemeinde Lostorf haben der Statutenänderung am 14. Juni 2021 bzw. 23. Juni 2021 zugestimmt. Seitens der Einwohnergemeinde Niedergösgen liegt bis anhin kein Beschluss zur Statutenänderung und damit keine explizite Zustimmung vor. Der Zweckverband beruft sich indessen auf die in Art. 7 verankerte Zustimmungsfiktion, wonach Gemeinden, die nicht binnen sechs Monaten seit Eröffnung der Anträge der Delegiertenversammlung ihre Stellungnahme bekannt geben, als zustimmend gelten. Dazu ist festzuhalten, dass das Gemeindegesetz keine fiktiven Zustimmungen, sondern vielmehr explizite Beschlussfassungen vorsieht. Bei Statuten von Zweckverbänden handelt es sich um rechtsetzende Reglemente, für deren Beschlussfassung nach Art. 56 Abs. 1 Bst. a GG zwingend die Gemeindeversammlung zuständig ist. Die Verankerung einer Zustimmungsfiktion in den Statuten eines Zweckverbandes steht im Widerspruch zu den Mitwirkungsrechten der Verbandsgemeinden nach § 170 Abs. 1 GG. Es wäre allenfalls sogar denkbar, dass ein Gemeindepräsidium faktisch alleine (für die gesamte Gemeinde) einer Statutenänderung zustimmen könnte, indem es eine Statutenänderung des Zweckverbandes ganz einfach nicht im Gemeinderat zuhanden der Gemeindeversammlung traktandieren lässt und durch dieses passive Verhalten die Zustimmungsfiktion eintreten lässt. Wenngleich der Regierungsrat (auch) Art. 7 der Statuten des Zweckverbandes mit RRB Nr. 2014/112 vom 21. Januar 2014 genehmigt hat, darf diese Bestimmung aus den vorstehend genannten Gründen im vorliegenden Fall nicht angewendet werden.

- Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitete Änderung der Statuten des Zweckverbandes nicht genehmigt werden kann, da nur zwei der drei verbliebenen Verbandsgemeinden der Statutenänderung explizit zugestimmt haben. Die Einwohnergemeinde Niedergösgen ist indessen anzuweisen, unverzüglich einen förmlichen Beschluss über die Statutenänderung des Zweckverbandes zu fassen.

- Für Verfahren betreffend Genehmigung von Reglementen und öffentlich-rechtlichen Verträgen der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden und öffentlich-rechtlicher Körperschaften ist eine Gebühr von 200 bis 5'000 Franken geschuldet (§ 19 Abs. 1 Bst. a Gebührentarif vom 8. März 2016 [GT; BGS 615.11]). Im vorliegenden Fall erscheint die Festsetzung einer Gebühr in der Höhe von 1'000 Franken als angemessen.

### 3. Beschluss

Gestützt auf §§ 166 ff., 209 Abs. 1 und 2 sowie 215 GG und § 19 Abs. 1 Bst. a GT:

- 3.1 Die von der ordentlichen Delegiertenversammlung des Zweckverbandes Betreuungs- und Pflegezentrum Schlossgarten, Niedergösgen, am 28. April 2021 verabschiedete Änderung der Statuten des Zweckverbandes wird nicht genehmigt.
- 3.2 Die Einwohnergemeinde Niedergösgen wird angewiesen, umgehend einen förmlichen Beschluss über die Änderung der Statuten des Zweckverbandes zu fassen.
- 3.3 Die Gebühr für das vorliegende Genehmigungsverfahren beträgt 1'000 Franken. Sie ist innert 30 Tagen einzuzahlen.



Andreas Eng  
Staatschreiber

### Kostenrechnung

Zweckverband

|                     |     |              |                        |
|---------------------|-----|--------------|------------------------|
| Genehmigungsgebühr: | Fr. | 1'000        | (Kto. 4210001 / 82412) |
|                     | Fr. | <u>1'000</u> |                        |

Zahlungsart: Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen  
Rechnungstellung durch Departement des Innern, SAP-Pooling

### Verteiler

Gesundheitsamt (2); BRO, BAC

Amt für Gemeinden (2); FLU, SCN

Aktuariat SOGEKO

Dr. iur. Corinne Saner, z.H. des Zweckverbandes Betreuungs- und Pflegezentrum Schlossgarten  
in Niedergösgen, Römerstrasse 14, Postfach 1329, 4601 Olten (Versand durch Rechnungswesen DDI mit Rechnung)

Einwohnergemeinde Niedergösgen, Hauptstrasse 50, 5013 Niedergösgen (Versand durch Rechnungswesen DDI)

Rechnungswesen DDI; mit dem Auftrag: Rechnungsstellung Fr. 1'000.-- (Kto. 4210001 / 82412)