

Beurteilung Änderungsvorschläge zur Verordnung APZB gemäss Motion „politische und strategische Führung des Alterszentrums Bruggwiesen“

lic. iur. Lorenzo Marazzotta, Rechtsanwalt

I AUSGANGSLAGE

1. Die dem Stadtrat überwiesene Motion „politische und strategische Führung des Alterszentrums Bruggwiesen“ verlangt die Anpassung der Anstaltsverordnung zur besseren Abstimmung des Zusammenspiels zwischen politischer und strategischer Führung des Alters- und Pflegezentrums Bruggwiesen (APZB).
2. Die Motion beinhaltet konkrete Vorschläge zur Änderung von Art. 3, 4, 5 und 8 der Anstaltsverordnung und beinhaltet im Wesentlichen Folgendes: Der Rahmenvertrag soll neu für vier Jahre abgeschlossen werden und der Genehmigung des Grossen Gemeinderats unterliegen. Im Gegenzug soll die Oberaufsichtskompetenz des Grossen Gemeinderats gestrichen werden. Für den Abschluss der jährlichen Leistungsvereinbarung soll der Stadtrat zuständig bleiben. Der Rahmenvertrag und die Leistungsvereinbarung sind zu veröffentlichen.
3. Zur Begründung der Motion wird ausgeführt, dass der Grosse Gemeinderat als Legislativorgan den grundlegenden rechtlichen Rahmen und die Eignerstrategie für das APZB festzulegen habe. Dies erfolge durch Erlass der Anstaltsverordnung und die Genehmigung des Rahmenvertrages mit den grundsätzlichen Eckpfeilern zu Leistungskatalog, Finanzierung, Eigenkapitalzielband etc. Die doppelspurige Aufsicht der Anstalt durch Stadtrat und Grosser Gemeinderat solle beseitigt werden und dem Stadtrat als Exekutivorgan anvertraut werden. Die eigentliche Betriebsführung solle innerhalb des übergeordneten Rechts entpolitisiert werden (zum Ganzen Motion Geschäfts-Nr. 144/17, 2017-0365).
4. Der Stadtrat beschloss am 5. Oktober 2017 eine Gesamtüberprüfung der Regelwerke für die APZB (Anstaltsverordnung, Rahmenvertrag, Leistungsvereinbarung) vorzunehmen, da durch die Genehmigung des Rahmenvertrages aufgrund von dessen aktuellen Inhalt die durch die Motion angestrebte „Entpolitisierung“ von operativen Bereichen der Anstaltsführung in Frage stünden. Folge dieser Gesamtüberprüfung ist eine Totalrevision der Verordnung APZB. Die wichtigsten Punkte dieser Revision werden nachfolgend erläutert.

Badertscher Rechtsanwälte AG

Mühlebachstrasse 32
Postfach 769
8024 Zürich
T + 41 44 266 20 66
F + 41 44 266 20 70

Grafenauweg 6
Postfach 4239
6304 Zug
T + 41 41 726 60 60
F + 41 41 726 60 66

info@b-legal.ch
b-legal.ch

II RECHTLICHES

A. Rechtsgrundlagen der Gemeindeanstalt

5. Die Gemeindeanstalt als selbständige Rechtsträgerin nach Gemeindegesetz dient der Gemeinde für die Ausgliederung einer oder mehrerer Gemeindeaufgaben. Die Rechtsform der Anstalt hat den Vorteil, dass die Gemeinden bei der konkreten Ausgestaltung über grosse Freiheit verfügen; die Gemeinde bestimmt, ob sie auf ihre Anstalt viel oder wenig Einfluss nehmen will. Mit der selbständigen Anstalt wurde ein neuer Aufgabenträger geschaffen. In den Rechtsgrundlagen wird die Anstalt gestaltet und ihre innere Organisation festgelegt. Die selbstständige Gemeindeanstalt hat ihre rechtlichen Grundlagen in der Gemeindeordnung (GO) und in der Anstaltsordnung. Die Anstaltsordnung ist ein Reglement, das im Verfahren der formellen Gesetzgebung vom Grossen Gemeinderat zu erlassen ist.
6. Wird ein Aufgabenbereich einer Gemeindeanstalt übertragen, kann er in dieser selbstständigen Organisationseinheit mit unternehmerischen Handlungsspielräumen geführt werden. Weil es in der Anstalt weder Stimmberechtigte noch ein parlamentarisches Organ gibt, trifft das Führungsorgan der Anstalt die Entscheide; die Entscheide werden dadurch entpolitisiert. Gleichwohl bleibt die Gemeindeanstalt mit ihrer Trägergemeinde verbunden über die Aufsicht, die die Trägergemeinde ausübt, und über die Einflussmöglichkeiten, die sich die Trägergemeinde gegenüber der Anstalt vorbehält. Die Rechtsform der Anstalt eignet sich daher gemäss Empfehlung des Gemeindeamts für Aufgabenbereiche, die in selbstständiger Organisation und unter selbstständiger Führung effizient und kostentransparent erfüllt werden sollen, ohne dass die Gemeinde jede Einflussmöglichkeit preisgeben muss. Über wie viel Entscheidungsfreiheit oder Autonomie eine Anstalt verfügen soll, kann eine Trägergemeinde ausgehend von den besonderen Rahmenbedingungen des Aufgabenbereichs frei bestimmen (vgl. Leitfaden Gemeindeamt zu den Anstalten, Dezember 2013).
7. Vor diesem allgemeinen rechtlichen Hintergrund zur Gemeindeanstalt gilt es die Aufgabenteilung zwischen Grosseem Gemeinderat und Stadtrat mit Bezug auf die Einflussnahme und Beaufsichtigung der APZB zu würdigen:
8. Das kantonale Gemeindegesetz verlangt, dass für eine Gemeindeanstalt Art und Umfang der Aufgaben, die Finanzierung der Aufgaben, die Organisation der Anstalt und die ihr übertragenen Befugnisse in der Gemeindeordnung geregelt werden müssen. Rechtliche Ausgangslage für die rechtliche Beurteilung der überwiesenen Motion bildet damit § 49bis Gemeindeordnung der Stadt Illnau-Effretikon:

„Die Stadt führt das «Alterszentrum Bruggwiesen» in Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Das Alterszentrum sorgt für eine bedürfnisgerechte Betagtenbetreuung. Dazu bietet es Pensions- und Pflegeplätze sowie weitere Dienstleistungen in den Bereichen Altersbe-

treuung und Altershilfe an. Diese Aufgaben erfüllt es im Rahmen von Leistungsvereinbarungen. [Aufgaben]

Die erbrachten Leistungen werden nach dem Verursacherprinzip, mit Beiträgen Dritter und mittels Steuern finanziert. Der Stadtrat kann der Anstalt Darlehen im Betrage bis Fr. 1'000'000 gewähren. [Finanzierung]

Der Grosse Gemeinderat regelt die Grundzüge der Organisation und übt die Oberaufsicht aus. [Organisation]

Die obersten Organe des Alterszentrums Bruggwiesen sind der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle. Der Verwaltungsrat ist für die strategische Führung des Alterszentrums zuständig. Er erlässt die erforderlichen Verfügungen, Reglemente und Verordnungen und ist interne Einspracheinstanz. Im Rahmen der Abmachungen des Rahmenvertrags legt der Verwaltungsrat die Tarife fest, die durch den Stadtrat zu genehmigen sind. [Verwaltungsrat]

Die Geschäftsleitung ist für die operative Führung des Alterszentrums zuständig. [Geschäftsleitung]

Verwaltungsrat und Revisionsstelle werden vom Stadtrat gewählt; die Geschäftsleitung wird vom Verwaltungsrat bestimmt. [Wahlorgan]

Die Arbeitsverhältnisse des Personals des Alterszentrums sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach den Bestimmungen der Besoldungs-Verordnung für das Personal der Stadt Illnau-Effretikon. Das Alterszentrum kann hinsichtlich des Lohnes, der Arbeitszeit, der Ferien sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses ergänzende Bestimmungen erlassen. [Arbeitsverhältnisse]"

9. Diese in der Gemeindeordnung festgelegten Grundzüge sind in der Anstaltsverordnung zu konkretisieren und zu ergänzen. Gemäss Empfehlungen des Gemeindeamtes sind grundsätzlich folgende Regelungsinhalte in die Anstaltsordnung aufzunehmen: Name und Sitz der Gemeindeanstalt; Aufgaben (konkretisierend zur Gemeindeordnung); Anstaltsorgane (Zusammensetzung und Wahl) und ihre Befugnisse (konkretisierend zur Gemeindeordnung); Finanzierung (ergänzend zur Gemeindeordnung); Aufsicht und Einflussmöglichkeiten der Trägergemeinde; Eigentumsverhältnisse; Personalrecht; Personalvorsorge; Haftung.
10. Mit Blick auf die an den Stadtrat überwiesene Motion sind die Regelungen betreffend die Anstaltsaufgaben und deren Erfüllung bzw. Umsetzung durch die Anstalt sowie das diesbezügliche Zusammenwirken zwischen der Trägergemeinde und der Anstalt von besonderem Interesse:
11. Der Aufgabenbereich der Anstalt ist in den Grundzügen zwingend durch die Gemeindeordnung festzulegen. Die Anstaltsverordnung kann diese Aufgaben detaillierter konkre-

tisieren. Gemäss Leitfaden Gemeindeamt regelt die Anstaltsverordnung, welche Aufgaben die Anstalt zwingend zu erfüllen hat. Für diese Pflichtaufgaben soll die Anstaltsverordnung auch die strategischen Ziele festlegen. Daneben kann die Anstaltsverordnung die Anstalt ermächtigen, weitere Aufgaben freiwillig zu übernehmen. Beim freiwilligen Tätigkeitsbereich kann es sich immer nur um untergeordnete Aufgaben handeln. Die untergeordneten Aufgaben, die die Anstalt freiwillig erbringt, müssen mit den Pflichtaufgaben in einem zweckmässigen Zusammenhang stehen und dürfen deren Erfüllung nicht beeinträchtigen.

12. Hinsichtlich der Aufgabenerfüllung können von der Trägergemeinde der Anstalt verbindliche Vorgaben gemacht werden. Die für die Aufgabenerfüllung zu erbringenden konkreten Leistungsstandards bilden Gegenstand eines Leistungsauftrages. In der Praxis wird es dabei als zweckmässig erachtet, den Leistungsauftrag aus einem Rahmenvertrag, der auf mehrere Jahre ausgelegt ist, und aus jährlichen Leistungsvereinbarungen zusammzusetzen. Über den Rahmenvertrag und die jährlichen Leistungsvereinbarungen kann die Trägergemeinde die Leistungserfüllung der Anstalt steuern. Die Trägergemeinde kann zugleich steuern, in welcher Höhe sie der Anstalt (steuerfinanzierte) Beiträge für welche Leistungen ausrichtet (Leitfaden Gemeindeamt zu den Anstalten, Dezember 2013).
13. Das Gemeindeamt macht dazu in ihrem Leitfaden gestützt auf die Praxis im Kanton Bern folgendes Beispiel: „Für eine Anstalt, die ein Alters- und Pflegeheim zu führen hat, ist bereits in der Anstaltsordnung festzulegen, ob sie eine spezialisierte Pflege für Demenzkranke einzurichten hat. Im Rahmenvertrag kann festgelegt werden, dass die Anstalt auch Entlastungsangebote für pflegende Angehörige anbietet (z.B. in Form von Tagesplätzen oder Kurzaufenthalten für ältere Menschen mit Betreuungsbedarf); die Zielgruppe der befristet aufgenommenen Gäste und die Leistungen der Anstalt sind im Rahmenvertrag zu regeln. In den jährlichen Leistungsvereinbarungen sind z.B. die Anzahl der Tagesplätze, die Öffnungszeiten, die Auslastungsziele, die dafür anfallenden Stellenprozente und die Tages-Taxen für die Gäste festzulegen. Zudem kann festgelegt werden, welchen Pauschalbeitrag die Trägergemeinde pro Gästetag entrichtet. Die Anstaltsordnung hat zu regeln, welches Organ der Trägergemeinde den Rahmenvertrag und die jährlichen Leistungsvereinbarungen zu genehmigen hat. Zweckmässig ist, dass in der Trägergemeinde entweder der Gemeindevorstand oder das Budgetorgan zuständig ist.“

B. Würdigung der durch die Motion vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung-APZB

1. Rahmenvertrag und Leistungsvereinbarungen

14. Gemäss der Motion soll der Grosse Gemeinderat auf Antrag des Stadtrats den APZB-Rahmenvertrag genehmigen, der für eine Dauer von 4 Jahren abgeschlossen wird. Die Aushandlung des Rahmenvertrages dürfte damit weiterhin in der Verantwortung des Stadtrats liegen, zumal es nicht praktikabel wäre, eine Vertretung des Grossen Ge-

meinderats darin mitwirken zu lassen. Die vorgeschlagenen Änderungen von Art. 3 und 8 APZB-Verordnung (die politischen Behörden: Stadtrat und Grosse Gemeinderat vereinbaren) sind so nicht umsetzbar. Vertragspartei des Rahmenvertrages mit der Anstalt sind nicht die Behörden, sondern die Gemeinde bzw. die Stadt Illnau-Effretikon. Die Behörden handeln als Vertreter der Gemeinde. Dem Grossen Gemeinderat würde damit einzig die Genehmigung des vom Stadtrat ausgehandelten Vertrages vorbehalten. Bei Nichtgenehmigung des Vertrages könnte der Stadtrat allenfalls vom Grossen Gemeinderat angehalten werden, am Vertrag Änderungen vorzunehmen.

15. § 49bis Gemeindeordnung belässt grundsätzlich Raum für eine solche Regelung bzw. Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Grosse Gemeinderat und Stadtrat.
16. Eine andere Frage ist es aber, ob diese Kompetenzaufteilung und eine Genehmigungskompetenz des Grossen Gemeinderats zweckmässig sind. Durch die Genehmigung des Rahmenvertrages möchte die Motion erreichen, dass das Parlament die Eignerstrategie festlegt (Leistungskatalog, Finanzierung, Eigenkapitalzielband etc.).
17. Namentlich der Leistungskatalog, d.h. die nähere Konkretisierung der von der Anstalt zu erbringenden Aufgaben, ist aus organisationsrechtlicher Sicht nicht im Rahmenvertrag, sondern in der Anstaltsverordnung zu verankern (vorne Rz. 11). Art. 2 Verordnung-APZB unterlässt es in der geltenden Fassung, die Aufgaben der Anstalt, wie sie in den Grundzügen in der Gemeindeordnung verankert sind, zu konkretisieren. Der Leistungskatalog wird in den Ziffer 5-10 des Rahmenvertrages näher definiert.
18. Aus rechtlicher Sicht wäre es daher geboten, dass der Grosse Gemeinderat in der Anstaltsverordnung, und nicht durch Genehmigung des Rahmenvertrages den Leistungskatalog der Anstalt näher definiert. Dadurch würde die Eignerstrategie und die Festlegung der von der Anstalt zu erfüllenden Aufgaben im richtigen rechtlichen Gefäss geregelt und demokratisch legitimiert. Zur Wahrung der notwendigen Flexibilität wird daher vorgeschlagen, dass der Grosse Gemeinderat einerseits die Grundsätze der Leistungserbringung durch die APZB neu in der Verordnung selber regelt und zudem die Eignerstrategie jeweils für die Dauer des Rahmenvertrages von 4 Jahren genehmigt (vgl. dazu Art. 5 und Art. 3 Abs. 2 der neuen Verordnung).
19. Die Finanzierung der Aufgabenerfüllung durch die Anstalt ist bereits durch § 49bis Gemeindeordnung und das übergeordnete Recht im Grundsatz geregelt. Es ist aus objektiver Sicht nicht erkennbar, inwiefern der Grosse Gemeinderat durch Genehmigung des Rahmenvertrages darauf einen weitergehenden Einfluss nehmen kann.
20. Aus organisationsrechtlicher Sicht empfiehlt es sich daher, die Grundzüge des Leistungskatalogs nicht in der Rahmenvereinbarung, sondern in der Anstaltsverordnung festzulegen. Damit kann der Grosse Gemeinderat auf die Eignerstrategie bzw. die von der Anstalt zu erfüllenden Aufgaben im Sinne des Anliegens der Motion Einfluss nehmen.

2. Aufsichtskompetenzen

21. Die von der Motion angestrebte Beseitigung der doppelspurigen Aufsicht über die Anstalt lässt sich nicht durch eine Änderung der APZB-Verordnung erreichen. Die Oberaufsichtskompetenz des Grossen Gemeinderats ist in § 49bis Gemeindeordnung verankert.
22. Hinzu kommt, dass der Grosse Gemeinderat aufgrund des übergeordneten kantonalen Rechts die politische Aufsicht über weitere Träger öffentlicher Aufgaben, d.h. auch über ausgelagerte Verwaltungsträger wie eine selbständige Gemeindeanstalt, ausübt (vgl. § 30 Abs. 2 neuGemeindegesezt).
23. Aufgrund der staatsrechtlichen Ordnung des Gemeinwesens lässt sich damit die politische Oberaufsicht des Grossen Gemeinderats nicht beseitigen. Die politische Kontrolle ist eine eigenständige Staatsfunktion; sie dient der Gewaltenteilung und dem Schutz vor Machtmissbrauch. Dabei weist die Parlamentarische Kontrolle als Oberaufsicht insbesondere folgende Merkmale auf: Anordnungen können nicht aufgehoben werden und es können keine Weisungen für zukünftiges Verhalten erteilt werden; die Oberaufsicht hat grundsätzlich nur politische und keine rechtlichen Folgen.
24. Die Oberaufsicht ermöglicht es mithin dem Grossen Gemeinderat, für die Gemeindeanstalt die politisch-strategische Grundsatzentscheide zu treffen, indem er Änderungen an der Anstaltsverordnung vornimmt.

III ZUSAMMENFASSENDES FAZIT

25. Der Grosse Gemeinderat übt aufgrund des übergeordneten kantonalen Rechts – und überhaupt aufgrund des staatsrechtlichen Aufbaus des kommunalen Gemeinwesens – die politische Oberaufsicht über eine Gemeindeanstalt aus. Diese Aufsichtskompetenz kann weder durch eine Änderung der Anstaltsverordnung noch durch eine Änderung von § 49bis Gemeindeordnung beseitigt werden. Es ist daher anzunehmen, dass der Regierungsrat eine Streichung der Oberaufsichtskompetenz des Grossen Gemeinderats in § 49bis Gemeindeordnung nicht genehmigen würde bzw. die Genehmigung unter dem Hinweis erfolgen würde, dass die Oberaufsichtskompetenz auch ohne ausdrückliche Verankerung in der Gemeindeordnung aufgrund des übergeordneten Rechts besteht bzw. bestehen muss.
26. Die Motion kann damit betreffend die angestrebte Neugestaltung der Aufsicht rechtlich nicht umgesetzt werden.
27. **Die strategischen Grundentscheide betreffend die von der Anstalt zu erfüllenden Aufgaben sind sodann aus organisationsrechtlicher Sicht nicht im Rahmenvertrag, sondern in der Anstaltsverordnung zu verankern. Dadurch kann der Grosse Gemeinderat in seiner Kompetenz als Legislativorgan die strategischen Ziele der Anstalt statuieren.**

28. Eine blosser Genehmigungskompetenz für den Rahmenvertrag und ein Auseinanderfallen der Zuständigkeiten für den Abschluss des Rahmenvertrages und der jährlichen Leistungsvereinbarungen ist zudem kaum im Sinne der Motion praktikabel. Der Rahmenvertrag muss so oder anders durch den Stadtrat als Exekutivorgan der Gemeinde mit der Anstalt ausgehandelt werden.

Anhang

Diskussionspapier: Festlegung Aufgaben, Leistungskatalog, strategische Ziele APZB durch den Grossen Gemeinderat

Die Umsetzung kann erfolgen durch einen Artikel in der Anstaltsverordnung zum Rahmenvertrag gemäss Motion oder durch blosser Verankerung dieser Grundsätze in der Anstaltsverordnung (organisationsrechtliche Empfehlung).

Zweckartikel:

Darin sind die vom APZB zu erbringenden Aufgaben zu konkretisieren, wie sie in § 49bis Gemeindeordnung festgehalten sind.

Gemäss Art. 2 Ziff. 1 Anstaltsverordnung stellt das APZB das Wohnen im Alter mit Betreuung und Pflege gemäss kantonalem Gesundheitsgesetz für die Gemeinden Illnau-Effretikon und Lindau sicher. Gemäss § 49bis Gemeindeordnung bietet es Pensions- und Pflegeplätze an.

Nach geltendem kantonalen Recht haben die Gemeinden für eine bedarfs- und fachgerechte stationäre und ambulante Pflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sorgen. Sie betreiben zu diesem Zweck eigene Einrichtungen oder beauftragen von Dritten betriebene Pflegeheime und Spitex-Institutionen oder selbstständig tätige Pflegefachpersonen. Die Gemeinden stellen sicher: Pflegeleistungen gemäss der Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes; Leistungen der Akut- und Übergangspflege gemäss KVG; notwendige Leistungen für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung in Pflegeheimen; notwendige Leistungen im hauswirtschaftlichen und betreuerischen Bereich für Personen, die wegen Krankheit, Mutterschaft, Alter, Unfall oder Behinderung nicht in der Lage sind, ihren Haushalt selbstständig zu führen (nichtpflegerische Spitex-Leistungen). Vgl. § 5 kantonales Pflegegesetz.

Soweit ersichtlich erbringt das APZB Leistungen als Alters- und als Pflegeheim. Diese Unterscheidung ist wichtig mit Blick auf die Leistungsabgeltung.

Es empfiehlt sich daher, die Grundsätze der Leistungserbringung des APZB im Bereich Alter und Pflege zu nennen.

Grundsätze der Leistungserbringung

Neben den Aufgaben können auch die Grundsätze der Leistungsbringung (neuer Artikel 5 der Verordnung [Grundsätze der Betriebsführung]) festgehalten werden, was der strategischen Zielsetzung entspricht.

Vorschlag:

Der Betrieb des APZB bestimmt sich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Er ist auf eine bedarfsgerechte und vorausschauend geplante Alters- und Pflegebetreuung ausgerichtet. Dabei beachtet das APZB die Vorgaben und Erfordernisse des übergeordneten Rechts.

Das APZB erbringt seine Leistungen in erster Linie zugunsten der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Illnau-Effretikon und Gemeinden mit einem Anschlussvertrag.

Das Rechtsverhältnis zwischen dem APZB und Anstaltsnutzerinnen und -nutzern bzw. Bewohnerinnen und Bewohnern ist privatrechtlicher Natur.

Das APZB stellt die erforderliche organisatorische und administrative Infrastruktur sicher und beschäftigt zur Aufgabenerfüllung qualifiziertes Personal.

In der Anstaltsordnung soll ausdrücklich verankert werden, dass das Rechtsverhältnis zwischen dem APZB und insbesondere seinen Bewohnerinnen und Bewohnern privatrechtlicher Natur ist (vgl. dazu Art. 5 Abs. 3 und Art. 26 Abs. 2 der neuen Verordnung). Damit werden die in der Praxis bestehenden Unsicherheiten beseitigt, ob diese Rechtsbeziehung dem öffentlichen oder dem Privatrecht zuzuordnen ist, und ob die Rechtsbeziehung auf einem Vertrag oder einer mitwirkungsbedürftigen Verfügung beruht (vgl. Judith Widmer, Alters- und Pflegeheimfinanzierung im Kanton Zürich, in: Breitschmid/Gächter [Hrsg.], Rechtsfragen zum Heimaufenthalt und dessen Finanzierung, Zürich/St. Gallen 2010, S. 61 ff., 66). Diese Abgrenzung ist relevant zur Bestimmung des Rechtsmittelweges bei Streitigkeiten (Zivil- oder Verwaltungsrechtspflege).

Die Rechtsbeziehung wird zum einen durch die Tarif- und Hausordnung etc. des APZB bestimmt, zum anderen durch die Vereinbarungen in den Heim- bzw. Pensionsverträgen, welche das APZB mit jedem einzelnen Bewohner abschliesst. Die vereinbarten Leistungsinhalte variieren dabei je nach dem beanspruchten Leistungsangebot. Die festgelegten Tarife sowie die Abgeltungsmodalitäten nach Sozialversicherungsrecht, Pflegegesetz oder KVG sind im Rahmen einer privatrechtlichen Vereinbarung zwingend zu beachten. Die Vertragsform bietet aber Raum und schafft Flexibilität für zusätzliche Leistungen bzw. individuelle Vereinbarungen. Durch die Wahl der Vertragsform kann das APZB hierfür auf Musterverträge zurückgreifen (vgl. Peter Breitschmid/Daniel Steck/Caroline Wittwer, Der Heimvertrag, in: Breitschmid/Gächter [Hrsg.], Rechtsfragen zum Heimaufenthalt und dessen Finanzierung, Zürich/St. Gallen 2010, S. 19 ff.). Bei Vertragsstreitigkeiten besteht alsdann die Zuständigkeit des Friedensrichters bzw. der ordentlichen Zivilgerichte, was der einvernehmlichen Streitbei-

legung dienlich ist. Gerade bei kleinen Streitwerten ist dieses Verfahren für die Vertragspartner einfacher als das starre, auf strikter Schriftlichkeit beruhende Anfechtungs- oder Klageverfahren nach dem kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Genehmigung Eignerstrategie durch den Grossen Gemeinderat

Zudem kann in Art. 6 der neuen Verordnung-APZB die Genehmigungskompetenz des Grossen Gemeinderats für die Eignerstrategie geschaffen werden. Die Eignerstrategie wird wie der Rahmenvertrag für eine Dauer von 4 Jahren festgelegt. In der Eignerstrategie können zudem weitere von der APZB wahrzunehmende Aufgaben vorgesehen werden, welche nicht bereits durch die Zweckumschreibung der Anstalt bzw. § 49bis Gemeindeordnung abgedeckt sind.

Dieses Vorgehen ermöglicht einerseits eine eindeutige und praktikable Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Grossen Gemeinderat und dem Stadtrat. Zugleich wird damit dem Ansinnen der Motion Rechnung getragen, dass die Eignerstrategie durch den Grossen Gemeinderat festgelegt werden soll. Wie vorne ausgeführt, ist es aus organisationsrechtlicher Sicht geboten, die Grundsätze der Leistungserbringung und damit die strategische Ausrichtung des APZB in der Verordnung selbst zu verankern. Der Rahmenvertrag ist dazu aus rechtlicher Sicht nicht das geeignete Instrument, da dieser zweckmässigerweise durch den Stadtrat abzuschliessen ist.

Da die Verordnung als Rechtssetzungsakt auf eine beständige Ordnung zur Schaffung von Rechtssicherheit ausgerichtet ist, erscheint es zweckmässig, dass der Grosse Gemeinderat innert nützlicher Zeitintervallen – d.h. abgestimmt auf die Zeitdauer des Rahmenvertrags von 4 Jahren – eine Eignerstrategie genehmigt. Dabei sollte die Eignerstrategie jeweils vor Aushandlung und Abschluss eines neuen Rahmenvertrages festgelegt und genehmigt werden. Dadurch wirkt die Eignerstrategie auf den Rahmenvertrag ein.

Streichung von Art. 8 lit. j und Anpassung von Art. 15 und 16 Verordnung-APZB

Mit GGB vom 1. September 2016 wurde Art. 8 lit. j VO-APZB geändert. Der bisherige Wortlaut lautete wie folgt: der Verwaltungsrat „genehmigt die Entnahme aus den Reserven sowie die Art der Deckung“.

Der geltende Art. 8 lit. j VO-APZB sieht hierfür eine Genehmigungskompetenz des Grossen Gemeinderats vor. Diese Bestimmung wurde im Rahmen eines Änderungsantrags eingeführt, ohne dass der Stadtrat dazu Abklärungen treffen konnte. Begründet wurde dieser Änderungsantrag von Gemeinderat Käppeli damit, dass die Stadt Illnau-Effretikon nach Art. 16 VO-APZB für die Verbindlichkeiten der Anstalt hafte (Protokoll vom 1.9.2016, S. 33).

Gemäss dem geltenden Art. 16 VO-APZB haftet die Stadt Illnau-Effretikon für die Verbindlichkeiten des APZB gemäss Gemeindegesetz. Das bedeutet gerade nicht, dass die Stadt per se für die Verbindlichkeiten der Anstalt haftet. Die Anstalt hat eigene Rechtspersönlichkeit, sodass zwischen den Verbindlichkeiten des APZB und der Stadt Illnau-Effretikon rechtlich

streng unterschieden werden muss. Der Hinweis auf das Gemeindegesetz in Art. 16 VO-APZB bedeutet einzig, dass die Trägergemeinde haftet, soweit die Anstalt Schadenersatzforderungen gemäss Haftungsgesetz nicht zu leisten vermag. Dementsprechend soll Art. 16 VO-APZB mit Art. 18 der neuen Verordnung passender formuliert werden. Das Haftungsgesetz hat widerrechtliche Schadenszufügungen zum Gegenstand, und damit gerade nicht die vertraglichen Verbindlichkeiten des APZB.

Der Umgang mit den Reserven bildet eine typische Verantwortung des Verwaltungsrats. Art. 15 VO-APZB (neu Art. 17) hält zudem fest, dass die Anstalt allfällige Verluste selbst trägt. Zur Wahrung einer klaren Zuständigkeitsordnung sollen daher Art. 8 lit. j (neu Art. 10 lit. k), Art. 15 (neu Art. 17) und Art. 16 (neu Art. 18) VO-APZB angepasst werden. Die Verwendung von Reserven ist ein strategischer Entscheid des Verwaltungsrats, der aufgrund des aktuellen Geschäftsgangs zu beurteilen ist.