



Zürich, Mai 2022

AUSWIRKUNGEN VON GEMEINDEFUSIONEN AUF DIE MITGLIEDSCHAFT IN ZWECKVERBÄNDEN

1. Überblick

Gemeindefusionen können die Zusammenarbeit in Zweckverbänden in der Regel nur teilweise ersetzen. In vielen Fällen wird auch die fusionierte Gemeinde weiterhin auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden angewiesen sein. Gemeindefusionen können sich auf die Mitgliedschaft der fusionierten Gemeinde in Zweckverbänden auswirken. Es empfiehlt sich deshalb, Fragen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Mitgliedschaft frühzeitig zu klären.

Das vorliegende Merkblatt soll einen Überblick über die verschiedenen Konstellationen und ihre Auswirkungen auf Zweckverbände geben, die im Zusammenhang mit Gemeindefusionen auftreten können. Gleichzeitig soll es das mögliche weitere Vorgehen im Fusionsfall aufzeigen, um diese Auswirkungen möglichst gering zu halten.

2. Grundsatz der Universalsukzession bei Gemeindezusammenschlüssen

Beim Zusammenschluss von Gemeinden tritt die fusionierte Gemeinde in die Rechtsverhältnisse der aufgehobenen Gemeinden ein (vgl. § 152 Abs. 2 lit. c Gemeindegesetz, GG). Aufgrund der sog. *Universalsukzession* oder Gesamtrechtsnachfolge übernimmt sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusammenschlusses auch die Mitgliedschaft in Zweckverbänden. Die Rechte und Pflichten gehen somit ohne Änderung über.

3. Konstellationen bei Gemeindezusammenschlüssen

Ausgangspunkt ist die Frage, ob und wie sich der Perimeter der fusionierten Gemeinde vom Perimeter des jeweiligen Zweckverbands unterscheidet. Dabei lassen sich *drei Konstellationen* unterscheiden:

3.1. Übereinstimmung des Verbandsgebiets mit dem Gebiet der fusionierten Gemeinde

Entspricht das Gebiet der fusionierten Gemeinde dem Verbandsperimeter, kann der Zweckverband aufgelöst werden, da seine Aufgaben neu von der fusionierten Gemeinde übernommen werden. Die Auflösung des Zweckverbands erfolgt auf Antrag der Steuerungsgruppe auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der fusionierten Gemeinde. Ein separater Auflösungsbeschluss der Stimmberechtigten ist nicht erforderlich (vgl. RRB



Nr. 1290/2013). Im Interesse einer transparenten Information der Stimmberechtigten sind die aufzulösenden Zweckverbände im Zusammenschlussvertrag aufzuführen.

3.2. Verband umfasst die am Zusammenschluss beteiligten und weitere Gemeinden

Sind die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden zusammen mit weiteren Gemeinden Mitglieder des Zweckverbands, ändert sich einzig dessen Mitgliederanzahl. Aufgrund der Universalsukzession ist weder ein formelles Aufnahmeverfahren für die fusionierte Gemeinde noch ein Austrittsverfahren für die im Rahmen einer Fusion aufgehobenen Gemeinden erforderlich.

Im Zusammenhang mit der Vertretung der fusionierten Gemeinde in den Verbandsorganen (Vorstand, allenfalls Delegiertenversammlung) und deren finanziellen Verpflichtungen sind *zwei Fälle* zu unterscheiden:

1. Die Anzahl der Gemeindevertreter und die finanziellen Verpflichtungen der Verbandsgemeinden bleiben unverändert, sofern die Statuten für ihre Bestimmung auf die Einwohnerzahl oder – in Verbänden mit eigenem Haushalt – auf die Beteiligung der Verbandsgemeinden abstellen. In diesem Fall besteht kein Handlungsbedarf.
2. Wenn die Statuten hingegen konkret regeln, wie viele Vertreter jede Gemeinde stellen darf, verringert sich die Anzahl der Vertreter der fusionierten Gemeinde automatisch, weil die aufgehobenen Gemeinden keine Vertreter mehr stellen. Eine Statutenrevision ist in diesem Fall grundsätzlich nicht notwendig. Dennoch kann für die fusionierte Gemeinde zur Sicherung ihres Einflusses Handlungsbedarf bestehen: Über eine Statutenrevision könnte die fusionierte Gemeinde erwirken, dass ihr auch in Zukunft die gleiche Stimmkraft zukommt, wie sie den an der Fusion beteiligten Gemeinden früher insgesamt zustand.

3.3. Verbandsperimeter umfasst nur einen Teil der zukünftig fusionierten Gemeinden

Haben die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden ihre Aufgaben an verschiedene Zweckverbände übertragen, so dass der Perimeter eines Zweckverbands lediglich einen Teil der fusionierten Gemeinde umfasst, sind *drei Unterkonstellationen* möglich:

3.3.1. "Splitting" (Erfüllung von Zweckverbandsaufgaben nur auf einem Gebietsteil der fusionierten Gemeinde)

Ohne anderslautende Vereinbarung zwischen dem Zweckverband und den am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden beschränkt sich der Wirkungsbereich des Zweckverbands nach dem Zusammenschluss auf dessen angestammtes Gebiet. Vertragsgrundlage des Zweckverbands ist die Grösse des Gebiets, auf dem die Aufgabe zu erfüllen ist. Bestimmte Aufgaben werden deshalb je nach Gemeindegebiet von verschiedenen Verbänden erfüllt. Am Kostenteiler ändert sich nichts, weil das für den Kostenteiler massgebende Gemeindegebiet dasselbe wie vor der Fusion ist.



Wird der Gemeindenname aufgrund der Fusion geändert, muss dieser in den Zweckverbandsstatuten angepasst werden. Gleichzeitig ist der Gemeindeteil (d.h. das Gebiet der aufgehobenen Gemeinde), in dem der Zweckverband seine Aufgaben erfüllt, zu präzisieren. Die Einwohnerinnen und Einwohner auf dem Gebiet jener Gemeinde, die vor dem Zusammenschluss nicht Mitglied eines Zweckverbands war, haben grundsätzlich kein Recht auf Beanspruchung von Dienstleistungen dieses Zweckverbands. Es haben deshalb z.B. nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner der fusionierten Gemeinde Anspruch auf Aufnahme in ein vom Zweckverband betriebenes Pflegezentrum.

Dies hat Folgen für die *demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten* der fusionierten Gemeinde: Als Stimmberechtigte gelten bei Urnenabstimmungen zu Geschäften des Zweckverbandes die in kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner aller Verbandsgemeinden (vgl. Art. 93 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV). Selbst wenn der Zweckverband nur in einem Teilgebiet der fusionierten Gemeinde Leistungen erbringt und somit nur ein Teil der Bevölkerung davon profitiert, haben dennoch sämtliche Stimmberechtigten der fusionierten Gemeinde über Finanzreferenden zu Zweckverbandsgeschäften und über Statutenrevisionen zu entscheiden. Grund hierfür ist, dass die fusionierte Gemeinde als Mitglied des Zweckverbands für die Verpflichtungen aus Ausgabenentscheiden des Verbandes (z.B. Investitionsvorhaben) aufzukommen hat und damit alle Einwohnerinnen und Einwohner der fusionierten Gemeinde die Kosten und Verbindlichkeiten aus den Verbandsentscheiden tragen müssen. Es müssen deshalb zwingend alle Stimmberechtigten der fusionierten Gemeinde mitbestimmen können. Dies liegt auch im Interesse eines möglichst schnellen Zusammenwachsens der fusionierten Gemeinden und eines schlanken Verfahrens.

3.3.2. Erweiterung des Verbandsperimeters

Der bisherige Verbandsperimeter kann durch die Integration des bisher nicht zum Zweckverband gehörenden Teils der fusionierten Gemeinde erweitert werden. Für den Zweckverband wirkt sich eine solche Erweiterung seines Aufgabenbereichs auf die gesamte fusionierte Gemeinde wie ein Beitritt der aufgehobenen Gemeinde vor dem Zusammenschluss aus. Die Regelungen zum Beitrittsverfahren sind in diesem Fall analog anzuwenden, womit eine Statutenrevision und allenfalls die Leistung eines Einkaufsbeitrags erforderlich sind. Der Zweckverband kann nicht ohne weiteres verpflichtet werden, seine Dienstleistungen zusätzlich auch für das durch den Zusammenschluss hinzukommende Gemeindegebiet zu erbringen. Dies gilt z.B. für einen Zweckverband mit kostenintensiver und/oder nicht kurzfristig verfügbarer Infrastruktur wie der Wasserversorgung und Abwasserreinigung, Schulen und Spitälern.

Widersetzen sich Verbandsgemeinden einer fusionsbedingten Erweiterung, könnte ein späterer Anschluss an den Zweckverband allenfalls durch kantonale Anordnung erfolgen (vgl. Art. 92 Abs. 2 KV und § 81 Abs. 1 GG). Ein solcher Zwangsbeitritt wäre jedoch nur zulässig, wenn er für die Lösung von Gemeindeaufgaben notwendig ist.

3.3.3. Austritt aus dem Zweckverband

Die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden oder die fusionierte Gemeinde können aus einem Zweckverband austreten. Eine Gemeinde hat bis zum Zeitpunkt des



Austritts aus einem Zweckverband sämtliche Rechte und Pflichten, welche die Statuten ihr einräumen bzw. auferlegen (z.B. die Leistung von Betriebs- und Investitionsbeiträgen gemäss statutarischem Kostenverteiler). Die Kündigung entfaltet keine Vorwirkungen, d.h. die Verpflichtungen bestehen bis zum Austritt in vollem Umfang weiter. Die Gemeinden können aber mit dem Zweckverband eine Verkürzung der Kündigungsfristen vereinbaren.

Die austretende Gemeinde hat in der Regel keinen Anspruch auf Entschädigung. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass die Zweckverbände einer fusionswilligen oder der fusionierten Gemeinde entgegenkommen. Bei Zweckverbänden werden die Beteiligungen der Verbandsgemeinden beim Austritt je nach statutarischer Regelung in der Regel in verzinsliche Darlehen umgewandelt.

4. Fazit

Je nach Konstellation sind die Auswirkungen einer Gemeindefusion auf die Zweckverbände unterschiedlich gross. Grundsätzlich empfiehlt sich im Rahmen eines Fusionsprojekts – insbesondere in denjenigen Fällen, wo der Zweckverbandsperimeter nicht dem Gebiet der fusionierten Gemeinde entspricht (vgl. Ziff. 3.3.) – eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den offenen Punkten. Es ist von Vorteil, wenn die an einem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden den Kontakt zu den betroffenen Zweckverbänden suchen und umstrittene Punkte nach Möglichkeit im Zusammenschlussvertrag regeln.