



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, 1701 Freiburg

T +41 26 305 22 42, F +41 26 305 22 44
gema@fr.ch, www.fr.ch/gema

Freiburg, 21. Januar 2020

Gemeindeverbände

Auswirkungen von Fusionen auf die Gemeindeverbandsstatuten

1. Zweck des vorliegenden Dokuments

Das vorliegende Dokument stellt die wesentlichen und praktischen Fragen ins Zentrum, die sich stellen, wenn ein Gemeindeverband durch einen Zusammenschluss von Gemeinden betroffen ist. Das Amt für Vermessung und Geomatik (VGA; www.fr.ch/de/vga) stellt unter folgender Rubrik diverse Serien von Karten über den jährlichen Stand der freiburgischen Gemeinden zur Verfügung: [Karten – Gemeinden und Sektoren](#). Eine vollständige Liste der Gemeindezusammenschlüsse ist auf der Website des Amtes für Gemeinden bereitgestellt (Gema; www.fr.ch/gema), dies unter dem Artikel „[Übersicht der Gemeindezusammenschlüsse](#)“.

Der Zweck des vorliegenden Dokuments besteht jedoch auch darin, Gemeinden und Gemeindeverbände vor dem Inkrafttreten eines Zusammenschlusses auf die Auswirkungen desselben im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit zu sensibilisieren.

Das Dokument befasst sich formell mit den Statuten von Gemeindeverbänden. Ähnliche Fragen können sich jedoch auch im Zusammenhang mit anderen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit stellen.

2. Überprüfungs- und Anpassungsbedarf der Statuten bei einer Gemeindefusion

Der oberste Grundsatz besteht darin, dass eine Gemeinde, die aus einer Fusion hervorgegangen ist, die Rechte und Pflichten aller Gemeinden übernimmt, aus denen sie sich zusammensetzt. Daraus folgt, **dass mit dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses die neue Gemeinde automatisch Mitglied aller Verbände wird, bei denen vorher eine oder mehrere der fusionierten Gemeinden Mitglied waren.**

Unter dem alleinigen Gesichtspunkt des Gesetzes vom 25. September 1980 (GG, SGF 140.1) kann eine Gemeinde Mitglied mehrerer Gemeindeverbände mit gleichem Aufgabentyp sein. Es obliegt den Gemeinden, selbst darüber zu entscheiden, in welchen Perimetern die Zusammenarbeit stattfinden soll und die diesbezüglichen Statuten zu beschliessen bzw. die notwendigen Anpassungen daran vorzunehmen. Die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten; manchmal schreibt sie bestimmte Zusammenarbeitsperimeter vor, wie es z. B. im Bereich der Einzugsgebiete für die Gewässerbewirtschaftung der Fall ist (Art. 11a des Gewässerreglements, SGF 812.11). Wenn nun ein solcher Perimeter nur einen Sektor einer Gemeinde umfasst, so ist es doch die „gesamte“ politische Gemeinde, die in institutioneller Hinsicht Akteurin dieser interkommunalen Zusammenarbeit ist, z. B. als Mitgliedsgemeinde eines Gemeindeverbandes.

Die politischen Gemeinden, die durch eine interkommunale Zusammenarbeit miteinander verbunden sind, bilden somit den „institutionellen Perimeter“, während das Gebiet, das durch die Zusammenarbeit betroffen ist, den „funktionalen Perimeter“ dieser Zusammenarbeit darstellt. Selbstverständlich sollten diese beiden Perimeter eigentlich deckungsgleich sein. Wenn Gemeinden untereinander zusammenarbeiten, sollten ihre diesbezüglichen Abkommen nämlich ihr gesamtes Territorium betreffen. Es ist jedoch möglich, dass im Zusammenhang mit einer Gemeindefusion, der institutionelle und der funktionale Perimeter einer Zusammenarbeit nicht mehr übereinstimmen. Dies kann zu den im vorliegenden Dokument angesprochenen Fragen führen.

Das GG enthält in diesem Zusammenhang nur eine einzige absolute Regel, nämlich dass keine Gemeinde über die Mehrheit der Stimmen in der Delegiertenversammlung verfügen kann (Art. 115 Abs. 3 GG). **Wenn diese Regel durch eine Fusion nicht mehr eingehalten wird, so muss eine Lösung gefunden werden, um das Problem zu beheben.**

Weitere mögliche Auswirkungen von Gemeindefusionen auf das Funktionieren eines Gemeindeverbandes werden im nachfolgenden Punkt kurz erwähnt. Bei der Berechnung der Delegiertenstimmen und der Kostenverteiler geniessen die Gemeinden einen weiten Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Festlegung von statutarischen Kriterien. Es gibt diesbezüglich Lösungen, die den Einbezug von Teilgebieten ermöglichen.

Was hingegen die Konsequenzen auf die Ratifizierung von wesentlichen Statutenänderungen und auf Abstimmungen (Referenden, Initiativen) anbetrifft, so können die Statuten nicht von den gesetzlichen Regeln abweichen (gesetzlich vorgeschriebene Mehrheiten für das Zustandekommen einer Abstimmung oder eines Beschlusses¹). Diese gesetzlichen Regeln beziehen sich nämlich auf „ganze“ oder „institutionelle“ Gemeinden, nicht auf Sektoren vormaliger Mitgliedgemeinden.

Schliesslich ist zu beachten, dass die Statuten den Willen eines bestimmten Kreises von Gemeinden zum Ausdruck bringen, untereinander zusammenzuarbeiten. Die Statuten stellen somit einen multilateralen Vertrag dar, der den Perimeter und die Modalitäten der Zusammenarbeit definiert. Es kann nun geschehen, dass das juristische Ergebnis (die neuen Gemeinden, die aus einer Fusion entstanden sind, ersetzen automatisch die bisherigen Mitgliedgemeinden) nicht oder nicht mehr dem Willen der Gemeinden entspricht, in welchem Perimeter sie zusammenarbeiten wollen. Es ist deshalb ratsam, diesen Aspekt abzuklären.

Wenn die durch die Fusion verursachte Situation nicht dem Willen der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Gemeinden entspricht, sind die Statuten entsprechend anzupassen, damit diese wieder den Willen der bestehenden Gemeinden entsprechen. **Je nach Konstellation kann es empfehlenswert sein, zuerst abzuklären, ob eine Erweiterung des Perimeters in Frage kommen könnte**, z.B. durch die Schaffung eines einzigen Verbandes, wenn zwei

¹ Wesentliche Änderungen der Statuten bedürfen der Zustimmung von drei Vierteln der Gemeinden, deren zivilrechtliche Bevölkerung zudem höher sein muss als drei Viertel der zivilrechtlichen Bevölkerung aller Verbandsgemeinden, wobei sich der Ausdruck „Gemeinden“ stets auf die politische („ganze“ oder „institutionelle“) Gemeinde bezieht (Art. 113 Abs. 1 GG). Hinweis: soll eine neue Aufgabe übernommen werden, bedarf es sogar der Einstimmigkeit unter den Gemeinden (Art. 113 Abs. 1^{bis} GG).

Die institutionellen Gemeinden sind auch massgebend bei den Referendums- oder Initiativ-Abstimmungen: das Gesetz verlangt die doppelte Mehrheit der Gemeinden und der Stimmenden (Art. 123c Abs. 2 und Art. 123f Abs. 2 GG). Schliesslich geht es auch um die institutionellen Gemeinden, wenn die Auflösung eines Verbandes von den Mitgliedgemeinden beschlossen werden muss (Art. 128 Abs. 1 GG).

Verbandsperimeter sich wegen einer Gemeindefusion „überschneiden“². Der Kreis der Mitgliedergemeinden könnte allenfalls auch angepasst werden, indem eine Gemeinde z.B. einvernehmlich aus dem Verband austreten kann, je nach Fall parallel mit dem Abschluss eines Zusammenarbeitsvertrages, ausser die Spezialgesetzgebung stünde einem solchen Vorgehen im Wege oder lasse es nicht angezeigt erscheinen.

3. Hauptsächliche Prüfpunkte

Nachstehende Aufzählung richtet sich nach dem üblichen Aufbau der Statuten bzw. der Bestimmungen des GG betreffend die Gemeindeverbände. Folgende Aspekte verdienen unseres Erachtens besondere Aufmerksamkeit:

- > Aufzählung der *Mitglieder*: Mitglieder einer interkommunalen Zusammenarbeit können nur Gemeinden sein (vgl. Pt 2 hievor). Eine ehemalige Gemeinde oder ein Sektor einer Gemeinde können im juristischen Sinn nicht Subjekt einer interkommunalen Zusammenarbeit sein, da sie keine Rechtspersönlichkeit haben und weil ihre Rechte und Pflichten automatisch auf die neue Gemeinde übergegangen sind. Hingegen ist abzuklären, ob die Leistung allenfalls auf das Territorium einer oder mehrerer ehemaliger Gemeinden beschränkt bleibt, und, wenn ja, welche Anpassungen diesbezüglich vorzunehmen sind.
- > *Vertretung der Mitglieder in den Organen*: Schwierigkeiten können dann entstehen, wenn auf die ehemaligen Gemeinden Bezug genommen wird, oder wenn die Einwohnerzahl (zivilrechtliche Bevölkerungszahl) oder ein anderes Kriterium, das sich auf die politische Gemeinde bezieht, massgebend ist. Es gilt somit die Art und Weise zu präzisieren, wie die relevante Bevölkerungszahl ermittelt wird, da die amtlich veröffentlichten Zahlen nur für bestehende Gemeinden nachgeführt werden.
- > *Verteilung der finanziellen Lasten*: das oder die Verteilkriterien müssen zwingend in den Statuten genannt werden. Beispielsweise kann im Bereich der Abwasserentsorgung das Kriterium für die Verteilung der Betriebskosten in den hydraulischen und biochemischen Einwohnergleichwerten bestehen, oder es kann ein anderes, nicht an die politische Gemeinde gebundenes Kriterium vorgesehen sein (z. B. die Abwassermenge der Gemeinde). Die Finanzkosten werden oft nach einem anderen Kriterium verteilt, insbesondere nach der Einwohnerzahl. Diesbezüglich gelten die gleichen Erwägungen wie für die Bemessung der Stimmkraft nach Einwohnerzahl, nämlich dafür besorgt zu sein, dass präzise definiert wird, wie die relevante Bevölkerungszahl ermittelt wird für Gemeinden, deren Gebiet nur zum Teil von der Leistung abgedeckt würde.

Es kann nützlich oder sogar notwendig sein, abzuklären, nach welchen Regeln die Verteilschlüssel aktualisiert werden, vor allem dann, wenn die Verteilkriterien durch die demografische Entwicklung oder durch andere Faktoren beeinflusst werden (so im Abwasserbereich beispielsweise das Auftreten eines grossen Abwasserverursachers). Wie häufig die Verteilkriterien nachgeführt werden, ist in der Regel in den Statuten festgehalten. Es kann

² Es ist darauf hinzuweisen, dass Gemeindeverbände nicht mit einer entsprechenden Vereinbarung auf einen bestimmten Zeitpunkt „fusionieren“ können. Es ist entweder ein neuer Verband zu bilden oder einer der bisherigen Verbände ist entsprechend zu ändern, und der neue Träger übernimmt dann die nicht weitergeführte(n) Einheit(en).

auch ratsam sein, in den Statuten das Verbandsorgan zu bezeichnen, das für den Beschluss der nachgeführten Werte zuständig ist.

- > *Referendum* und *Initiative*: in beiden Fällen sind laut GG die Mitgliedgemeinden als solche und die Stimmbürger dieser Gemeinden zuständig. Massgebend sind somit allein die bestehenden politischen Gemeinden, nicht fusionierte Gemeinden, was dort zu Problemen führen kann, wo der institutionelle und der funktionale Perimeter nicht deckungsgleich ist.
- > Gleich verhält es sich auch bei der Frage *wesentlicher Statutenänderungen*: damit diese zustande kommen, bedarf es der Zustimmung von mindestens $\frac{3}{4}$ der Mitgliedgemeinden, deren zivilrechtliche Bevölkerungszahl höher sein muss als $\frac{3}{4}$ der Bevölkerung aller Mitgliedgemeinden. Auch hier ist der institutionelle Perimeter massgebend.
- > Der Begriff der Gemeinde als solche oder der zivilrechtlichen Bevölkerung der Gemeinden kann auch bei anderen Fragen eine Rolle spielen, z.B. bei den Regeln für die *Auflösung* eines Verbandes. Eine analoge Problematik kann sich dann ergeben, wenn der institutionelle und der funktionale Perimeter nicht mehr übereinstimmen.

Nicht alle der oben erwähnten Aspekte erfordern zwingend eine Anpassung der Statuten (der Kreis der Mitgliedgemeinden jedoch schon). In der Tat hat eine Fusion auf die Bestimmungen über das Referendum und die Initiative, über die Revision der Statuten und über die Auflösung des Verbandes wahrscheinlich keine *formellen* Auswirkungen, aber man muss sich bewusst sein, dass bei einem Auseinanderfallen des funktionalen Perimeters der Aufgabe und des institutionellen Perimeters der Mitgliedgemeinden in diesen Bereichen Schwierigkeiten auftreten können. Um solche Schwierigkeiten möglichst zu vermeiden, ist es von eminenter Bedeutung, grundsätzliche Überlegungen über eine allfällige Änderung oder Erweiterung des Zusammenarbeitsperimeters anzustellen (vgl. die zwei letzten Abschnitte unter Pt 2 hievore). Diese Überlegungen sollten im Idealfall dazu führen, dass der institutionelle und der funktionale Perimeter wieder deckungsgleich sind.

In jedem Fall sind jedoch die Statuten eines gegebenen Gemeindeverbands gesamthaft zu überprüfen, um abzuklären, ob nach dem neuen Bestand der Gemeinden unter dem einen oder anderen Gesichtspunkt Anpassungsbedarf besteht (weil die Regel von Art. 115 Abs. 3 GG nicht mehr eingehalten ist oder andere Artikel nicht mehr anwendbar sind [z. B. Erwähnung ehemaliger Mitgliedgemeinden, deren Name sich geändert hat oder weil einzig deren Territorium sich verändert hat und bei der Anwendung eines Kriteriums zu Inkohärenzen führt, z. B. bei einem Verteilschlüssel).

Nebst den Anpassungen, die aus Gründen der Gesetzeskonformität oder zur Behebung von Inkohärenzen oder Widersprüchen notwendig sind, können gewisse andere Anpassungen wünschenswert oder sinnvoll erscheinen. Das GemA kann solche Überlegungen nicht von sich aus anstellen, aber möglicherweise kann das Fachamt, das besser mit dem jeweiligen Bereich vertraut ist, den Gemeinden gewisse Hinweise geben. Das GemA steht zur Verfügung, um die Gemeinden in Zusammenarbeit mit den Fachämtern zu beraten.