



Dezember 2017

Vereinbarung der gegenseitigen Treuepflicht vor Abschluss des Zusammenschlussvertrags

Überblick

Das Zusammenschlussverfahren von Politischen Gemeinden und/oder Schulgemeinden ist aufwendig. Es kann sich über **längere Zeit** erstrecken, da sich die Gemeinden über die Ziele und Bedingungen des Zusammenschlusses einigen müssen. Die Resultate dieser Einigung werden im Zusammenschlussvertrag festgehalten, dem die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden an der Urne zustimmen müssen (vgl. Art. 84 Kantonsverfassung, §§ 152 f. Gemeindegesetz vom 20. April 2015). Der Zusammenschlussvertrag ist das zentrale rechtliche Element des Zusammenschlusses.

Bei Gemeindezusammenschlüssen ist der **Vertrauensschutz** von grosser Bedeutung. Mit der Zustimmung zum Zusammenschlussvertrag bekunden die Stimmberechtigten ihren politischen Willen zum Zusammenschluss. Es ist deshalb wichtig, dass die zusammenschlusswilligen Gemeinden zum Wohl der beabsichtigten erweiterten (Absorptionsfusion) oder der neuen (Kombinationsfusion) Gemeinde eng zusammenarbeiten und ihre Aktivitäten koordinieren.

Der Zusammenschlussvertrag enthält in aller Regel Bestimmungen zur gegenseitigen Treuepflicht der beteiligten Gemeinden (vgl. Art. 4 der Musterverträge; www.gaz.zh.ch). Die Treuepflicht kann eine gegenseitige Vernehmlassungs- und Informationspflicht der Gemeinden zu Vorhaben beinhalten, die wesentliche Auswirkungen auf die erweiterte bzw. neue Gemeinde haben. Da zwischen dem Abschluss des Zusammenschlussvertrags und dem Vollzug des Zusammenschlusses zumeist nur ein verhältnismässig **kurzer Zeitraum** liegt, hat die sog. "Treueklausel" nur eine kurze Geltungsdauer. Weil sich schon zu Beginn der Zusammenschlussverhandlungen wichtige Fragen stellen, sollte deshalb frühzeitig und noch vor dem Abschluss des Zusammenschlussvertrags eine **separate Vereinbarung zur Treuepflicht** zwischen den Gemeinden getroffen werden. Vorzugsweise wird eine solche Vereinbarung direkt im Anschluss an die Zustimmung der Stimmberechtigten zu einer Grundsatzabstimmung bzw. einer Initiative zur Aufnahme von Zusammenschlussverhandlungen oder im Anschluss an die formellen Beschlüsse der Gemeindevorstände zur Aufnahme von Zusammenschlussverhandlungen getroffen. Zwar sind die Gemeinden gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben zu ernsthaften Vertragsverhandlungen verpflichtet. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass



erst der Abschluss einer Vereinbarung Rechtsverbindlichkeit und damit Rechtssicherheit für die beteiligten Gemeindebehörden und die Stimmberechtigten schafft.

Inhalt der Muster-Vereinbarung

Die Gemeindevorstände ... und ... [Namen der Gemeinderäte/Schulpflegen einsetzen] haben am ... [Datum einsetzen] beschlossen, Verhandlungen über einen Zusammenschluss aufzunehmen. Sie bekunden damit ihren politischen Willen zur Prüfung eines Zusammenschlusses mit dem Ziel, ihre Zukunft gemeinsam als eine Gemeinde zu gestalten.

Eine enge Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden beruht auf gegenseitigem Vertrauen, das Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen ist. Die Gemeindevorstände ... und ... [Namen einsetzen] beschliessen deshalb eine gegenseitige Treuepflicht für die Zusammenschlussverhandlungen. Sie vereinbaren was folgt:

- 1. Die Vertragsgemeinden ... und ... [Namen einsetzen] verpflichten sich, das Zusammenschlussverfahren zu unterstützen und keine Handlungen vorzunehmen, die den Zielen der Zusammenschlussverhandlungen zuwiderlaufen.*
- 2. Die Vertragsgemeinden informieren sich regelmässig über ihre Geschäfte. Sie sind verpflichtet, sich gegenseitig die folgenden Geschäfte vor der endgültigen Beschlussfassung zur Vernehmlassung zuzustellen:*
 - a) die Übernahme von neuen Aufgaben,*
 - b) den Erlass oder die Änderung von Rechtserlassen,*
 - c) die Änderung von Mitgliedschaften (Zweckverbände, [gemeinsamen] Anstalten, privatrechtliche Aufgabenträger) und Zusammenarbeitsverhältnissen,*
 - d) wichtige personelle Änderungen,*
 - e) Änderungen im Bestand des Verwaltungs- und Finanzvermögens ab Fr. ... [Betrag einsetzen],*
 - f) der Erwerb, die Veräusserung oder die dingliche Belastung von Liegenschaften des Finanzvermögens,*
 - g) die Budgets.*



3. *Die unter Ziff. 2 genannten Geschäfte sind dem Gemeindevorstand der anderen Vertragsgemeinde unaufgefordert als beschlussreife Vorlage und unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Vernehmlassung zuzustellen.*
4. *Der über das Geschäft beschliessende Gemeindevorstand hat die Vernehmlassung des Gemeindevorstands der anderen Vertragsgemeinde eingehend zu prüfen und diesem die Resultate seiner Prüfung mitzuteilen.*
5. *Berücksichtigt der über das Geschäft beschliessende Gemeindevorstand die in der Vernehmlassung geäusserten Einwendungen nicht oder nur teilweise, hat er dies gegenüber dem Gemeindevorstand der anderen Vertragsgemeinde zu begründen.*
6. *Eine Pflicht zur Berücksichtigung von Einwendungen bei der Beschlussfassung besteht nicht.*
7. *Diese Vereinbarung gilt bis zum Inkrafttreten einer Regelung zur Treuepflicht im Zusammenschlussvertrag zwischen den Vertragsgemeinden ... und ... [Namen einsetzen].*

Abweichungen vom Inhalt der Muster-Vereinbarung

Gemäss dieser Muster-Vereinbarung haben sich die Gemeindebehörden gegenseitig zu informieren und die Gelegenheit zu geben, sich zu den unter Ziff. 2 aufgeführten Geschäften vernehmen zu lassen. Die Treuepflicht kann entweder abgeschwächt werden, indem z.B. auf eine eigentliche Vernehmlassung verzichtet und stattdessen eine gegenseitige Information vereinbart wird. Oder sie kann verschärft werden, indem z.B. weitere Geschäfte der Pflicht zur Vernehmlassung unterstellt werden. Die Vereinbarung einer Pflicht zur **Genehmigung von Geschäften** ist **nicht zulässig**, da die Stimmberechtigten einer solchen im Zusammenschlussvertrag vorgängig zustimmen müssten.

Die Treuepflicht darf das **Tagesgeschäft** der Gemeindebehörden **nicht zu stark einschränken**. Unterscheidet sich die aufnehmende Gemeinde in ihrer Grösse und Struktur erheblich von der aufzunehmenden Gemeinde (Absorptionsfusion), können alltägliche Geschäfte der aufnehmenden Gemeinde ohne wesentlichen Einfluss auf die aufzunehmende Gemeinde aus Effizienzgründen von der Pflicht zur Vernehmlassung ausgenommen werden. Ansonsten könnte es zu einer Verzögerung des Verwaltungshandelns der aufnehmenden Gemeinde kommen, was kaum im Sinne der Sache wäre.