

1 Grundsätzliche Überlegungen zur Gemeindezusammenarbeit

Die aargauische Kantonsverfassung ermächtigt und verpflichtet die Gemeinden zur selbstständigen Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten. Neben der Erledigung der vom Kanton übertragenen Aufgaben ist es den Gemeinden freigestellt, selbstgewählte Aufgaben wahrzunehmen. Der Kanton dagegen darf eine öffentliche Aufgabe nur dann an sich ziehen, wenn dafür eine verfassungsrechtliche Grundlage besteht. Was aber hat zu geschehen, wenn eine «durchschnittliche Gemeinde» zur Aufgabenerfüllung nicht oder nicht mehr in der Lage ist? Wie ist zu entscheiden, wenn grössere Gemeinden und Städte aufgrund ihrer personellen, fachlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen durchaus in der Lage wären, die Aufgaben noch selber zu erfüllen. Und schliesslich ist die Situation zu bedenken, wo öffentliche Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden belassen werden, obwohl von allem Anfang an deutlich wird, dass die Aufgaben nur im Verbund mit anderen Kommunen gelöst werden können (z.B. Raumplanung, Entsorgung, Bevölkerungsschutz).

Gemeindeautonomie, selbstgewählte Aufgaben

Im Kanton Aargau bestehen heute 232 Einwohnergemeinden. Mit durchschnittlich knapp 2000 Einwohnern pro Gemeinde bewegt man sich unterhalb des gesamtschweizerischen Mittelwertes. In den nächsten Jahren dürfte ein verstärkter Druck auf die kleinen Gemeinden zukommen, sich vermehrt mit Kooperationen oder Zusammenschlüssen auseinander zu setzen.

Kleine Gemeinden

Interkommunale Zusammenarbeit ist somit nicht nur ein Gebot der Stunde, sondern bietet die Gelegenheit, öffentliche Aufgaben weiterhin dezentral, nach Massgabe der regionalen Verhältnisse und abgestimmt auf die konkreten Bedürfnisse einer Gemeinde bzw. einer Region zu erfüllen. Interkommunale Zusammenarbeit ist ein organisatorischer und rechtlicher Lösungsansatz, um Gemeinden in ihrer wichtigen Funktion als bürgernahes und kostengünstiges Verwaltungs- und Vollzugsorgan vor Ort zu erhalten. Eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit liegt im wohlverstandenen Interesse der Einwohnerschaft.

Zusammenarbeit als Chance

1.1 Die sich wandelnden Rahmenbedingungen

Von den Gemeindeversammlungen und Einwohnerräten wird erwartet, dass sie sich auf das strategisch Wesentliche konzentrieren und der Verwaltung den erforderlichen unternehmerischen Freiraum bei der Gestaltung des operativen Tagesgeschäfts lassen.

Stufengerechte Arbeitsteilung

Die Bürgerschaft will in zunehmendem Mass Inhalt, Qualität und Kosten des staatlichen Leistungserstellungsprozesses mitbestimmen. Dabei wird erwartet, dass «im Sinne der Sache» auch räumlich-geographische oder institutionelle Grenzen überwunden werden. Auf diese Weise will ein Angebot an staatlichen Leistungen erreicht werden, das den Bedürfnissen der Einwohnerschaft bestmöglich gerecht zu werden vermag. Diesem Druck können sich auch die kommunalen Verwaltungen nicht entziehen.

Wirkungsorientierung

Öffentliche Verwaltungen stehen zunehmend in einem Standortwettbewerb. Im Kampf um neue Arbeitsplätze, attraktive Wohnlagen und zusätzliche Steuereinnahmen wollen alle Gemeinden zu den Gewinnern gehören. Angesichts der kleinräumigen Strukturen und der Mobilität der Bevölkerung wird die Attraktivität einer Gemeinde vermehrt über die Attraktivität von Nachbargemeinden und -städten definiert.

Verschärfter Standortwettbewerb

Ganzheitliche Problemlösungen erfordern zunehmend eine intensive fachübergreifende Zusammenarbeit. Ganzheitlichkeit bedingt vielfach auch eine gemeindeübergreifende regionale Kooperation (zum Beispiel Richtplanung, Verkehrsgesetz). Angesichts der steigenden Anforderungen an die Problemlösungskompetenz der Gemeinden ist ein Schulterschluss in der Region in Form vermehrter Zusammenarbeit ein durchaus zukunftsweisender Ansatz.

Aufgabenkomplexität

1.2 Notwendigkeit der Zusammenarbeit

Die Umstände, die eine verstärkte interkommunale und regionale Zusammenarbeit erforderlich machen, können wie folgt umschrieben werden:

- Pflicht zur Erfüllung der vom Kanton zugewiesenen Regionalaufgaben
- räumliche/inhaltliche Reichweite einer Problemstellung/Sachaufgabe
- das Fehlen geeigneter/zulässiger Standorte für Infrastrukturanlagen auf Gemeindegebiet
- betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Erstellung und den Betrieb von Infrastrukturanlagen sowie für die Erbringung von Dienstleistungen
- fehlendes oder unvollständiges Fachwissen zur Aufgabenerfüllung

Mannigfaltige Gründe

Je nach Sachgebiet, aber auch als Folge der sich im Zeitablauf ändernden Verhältnisse verlaufen die Kooperationen nicht immer entlang der gleichen räumlich-geographischen Linie. Es muss in Kauf genommen werden, dass bewährte Kooperationen plötzlich überholt sind und daher aufgegeben werden. Gegebenenfalls muss mit neuen oder ergänzten Partnerschaften einer veränderten Ausgangslage Rechnung getragen werden. Dadurch ergeben sich auch immer wieder neue Schwergewichte der interkommunalen Zusammenarbeit.

Wechselnde Partner

Aufgaben sind dort zu erfüllen, wo der dafür erforderliche Überblick noch vorhanden ist und wo die Kompetenzen auch liegen sollten, um schnell, situationsgerecht und effizient arbeiten zu können. Die Regionalisierung von Aufgaben darf nicht dazu führen, dass der demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess unterlaufen wird. In diesem Spannungsfeld sind die organisatorischen und rechtlichen Eckpfeiler der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zu verankern.

Politischer Entscheidungsprozess

1.3 Bereiche der Zusammenarbeit

Die in diesem Leitfaden enthaltenen Praxisbeispiele belegen die Vielfalt der bereits heute realisierten Zusammenarbeit unter Gemeinden. Dies namentlich zur Erfüllung von Aufgaben, die erhebliche Investitionen erfordern und finanziell aufwendig sind. Es sind Aufgabengebiete, die meistens mehrjährige Bindungen vertraglicher oder verbandlicher Art zur Folge haben. Aus dem bunten Strauss der Beispiele seien die nachfolgenden herausgehoben:

Finanziell aufwendige Vorhaben

- Alters- und Pflegeheime
- Forstwirtschaft, Waldkorporationen
- Öffentliche Sicherheit (Zivilschutz, Feuerwehr, Militär)
- Raumordnung (Regionalplanung)
- Schulwesen (Kreisschulen)
- Sozialdienst
- Versorgung und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Abfall)

Daneben sind vertraglich verankerte oder sich lediglich auf Protokollauszüge abstützende Kooperationen unter Gemeinden zu beobachten. Diese werden ergänzt durch rein faktische Zusammenarbeitsformen, die auf blosser Tradition und Gewohnheit beruhen. Sie dienen der einzelfallweisen Lösung ganz spezifischer örtlicher Fragestellungen. Erwähnt seien Regelungen betreffend:

Ausservertragliche Zusammenarbeit

- Schulbesuchsregelungen für Kinder einzelner Familien
- Gemeinsame Führung von Bibliotheken und anderen kulturellen Institutionen
- Absprachen betreffend Benützung von Sportanlagen
- Gemeinsame Publikationsorgane
- Gemeindeübergreifende Kommissionen, Arbeits- und Projektgruppen, Organisationskomitees
- Gleichlautende Beschlussfassungen von benachbarten Gemeinden bei Auftragsvergebungen
- Stellvertretung für Schlüsselpositionen; temporärer Personaleinsatz zur Überbrückung von Engpässen
- Ausmietung von Maschinen und Geräten für die Bewältigung spezieller Aufgaben

Je nach räumlich-geografischen Gegebenheiten und in Abhängigkeit persönlicher Bindungen unter den Verantwortlichen ist die Zusammenarbeit in vielen Fällen zur geschätzten Selbstverständlichkeit geworden.

1.4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Lösung regionaler Aufgaben setzt in vielen Fällen nicht nur das Einvernehmen mit anderen aargauischen Gemeinden voraus. Je nach Problemstellung und in Abhängigkeit der geografischen Lage einer Gemeinde ist eine Zusammenarbeit mit Gemeinden benachbarter Kantone oder mit Gemeinden des Landes Baden-Württemberg erforderlich. Grundsätzlich gelten in diesen Fällen die gleichen Regeln wie für Gemeindeverbände und Gemeindeverträge zwischen ausschliesslich aargauischen Gemeinden.

Vorerst darf festgestellt werden, dass bei Gemeindeverbänden und Gemeindeverträgen mit Schwerpunkt im Kanton die Beteiligung ausserkantonaler Gemeinden ohne weiteres möglich ist (§ 83 Abs. 1 GG). Umgekehrt ist es einer Gemeinde aber auch unbenommen, sich an ausserkantonalen Gemeindeverbänden zu beteiligen. Dies setzt allerdings die Zustimmung des Regierungsrates voraus (§ 83 Abs. 2 GG). Im übrigen gelten die gleichen Bestimmungen und Zuständigkeitsregeln, wie sie bei rein innerkantonalen Verbänden zur Anwendung gelangen und wie sie für Verträge unter aargauischen Gemeinden Geltung haben.

Ausserkantonale
Gemeinden

Die wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen zwischen dem Kanton Aargau und dem Land Baden-Württemberg widerspiegeln sich in der zunehmend intensiveren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und Behörden. Die dafür erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen sind geschaffen. Das Karlsruher Abkommen gibt den Gemeinden das Recht, mit deutschen Gemeinden Verträge abzuschliessen oder deutsche Gemeinden in aargauische Gemeindeverbände aufzunehmen. Selbst die Mitwirkung/Mitgliedschaft aargauischer Gemeinden in deutschen Gemeindeverbänden/Zweckverbänden ist rechtlich zulässig. Kommt es zu einer Beteiligung an baden-württembergischen Gemeindeverbänden, ist der rechtlichen Ausgestaltung die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei der Umschreibung der finanziellen Verpflichtung einer Gemeinde, insbesondere dem Wechselkursrisiko hinreichend Rechnung zu tragen ist.

Baden-Württemberg

Ausdruck einer lebhaften grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist das Bedürfnis nach angemessenen Hilfestellungen für den konkreten Verwaltungsalltag. So hat die Hochrheinkommission zwei Leitfäden herausgegeben: Der erste, «Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Planungs- und Bewilligungsverfahren» stellt die zu beachtenden Regeln des Bau- und Planungsrechtes zusammen. Der zweite, «Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden» stellt den Handlungsspielraum der Gemeinden im grenznahen Raum zur Nutzung ihrer Zusammenarbeitspotentiale dar.

Dokumente zur Zusammen-
arbeit über die
Rheingrenze

Bezugsquellen

1. Leitfaden:	«Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Planungs- und Bewilligungsverfahren»
2. Leitfaden:	«Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden»
Herausgeber:	Hochrheinkommission
Bezugsadresse:	Geschäftsstelle Hochrheinkommission Laufenplatz 145, 5080 Laufenburg Telefon 062/874 47 47, Fax 062/874 47 41 Internet: www.hochrhein.org E-Mail: info@hochrhein.org

2 Rechtliche Instrumente der Gemeindezusammenarbeit

Wirkungsvolle Zusammenarbeit bedarf einer minimalen Grundstruktur und einer gewissen Nachhaltigkeit. Personelle Wechsel in den Behörden führen regelmässig zu Wissensverlust und zu veränderten politischen Ausgangslagen. Einmal getroffene Regelungen sind daher zu dokumentieren. Das aargauische Gemeindegesetz hält die dafür notwendigen Gefässe bereit. So kann mittels Gemeindeverträgen und Gemeindeverbänden oder durch die Auslagerung von Aufgaben in privatrechtliche Rechtsgebilde, aber auch durch eigentliche Gemeinde-Zusammenschlüsse den Herausforderungen bei der Bewältigung anspruchsvoller Aufgaben begegnet werden. Für welchen Weg auch immer man sich entscheidet: Die für eine Zusammenarbeit unter Gemeinden gewählte Rechtsform darf nie zum einschränkenden Korsett werden.

Vielfältige Formen

2.1 Öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit

Unter dem Titel «Zusammenarbeit der Gemeinden» regelt das Gesetz über die Einwohnergemeinden (§§ 72–82) einerseits das Institut des Gemeindevertrages wie auch jenes des Gemeindeverbandes. Verfügungen und Entscheide, welche aus öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsformen erfolgen, unterliegen der Verwaltungsrechtspflege (§ 105 GG). Allgemein verbindliche Erlasse der Gemeinden und der Gemeindeverbände können in einem Normenkontrollverfahren dem Verwaltungsgericht unterbreitet werden (§§ 68 ff VRPG).

Gemeindegesetz

2.1.1 Der Gemeindevertrag

In einem Gemeindevertrag vereinbaren Gemeinden die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben bzw. die Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben durch eine einzelne Gemeinde (= Modell Sitzgemeinde). Dabei kann die Zusammenarbeit sachbereichsübergreifend sein oder sich auf einen einzelnen Sachbereich beschränken.

Übertragung von Aufgaben

Gemäss Gemeindegesetz hat der Gemeindevertrag alle Angaben zu enthalten, die für eine zweckdienliche und sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlichen sind (§ 73 Abs.1 GG). Die inhaltlichen Eckpfeiler eines Gemeindevertrages seien wie folgt aufgeführt:

Inhalt der vertraglichen Regelung

<i>Grundlagen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche Grundlagen • Vertragsparteien, Vereinbarungszweck
<i>Aufgabenumschreibung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben und Kompetenzen der Sitzgemeinde • Abgrenzungen, Schnittstellen
<i>Eigentumsverhältnisse Nutzungsrechte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Liegenschaften, Anlagen, Geräte, Fahrzeuge • Nutzungsrechte
<i>Organisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Personelles, Stellenplan, Lehrlingswesen • Sachmittel (Arbeitsplatz-Infrastruktur, Räume) • Informationsfluss • Anwendbares Personalrecht
<i>Leistungserfassung und Leistungsverrechnung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätze der Leistungs- und Kostenerfassung • Verrechnungssätze; allfällige Indexierung • Kostenteiler für nicht aufteilbare Kosten • Eventuell: Regelungen betreffend Einkauf in vorbestandene Infrastruktur

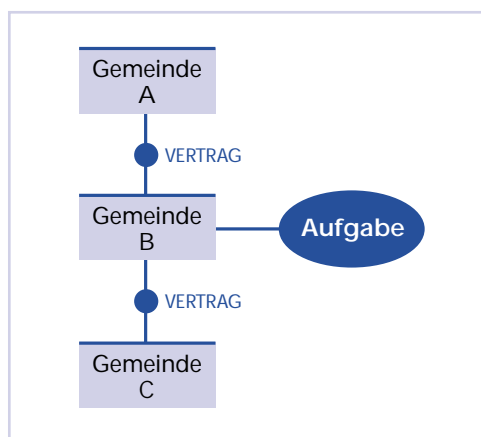
Dauer, Änderung, Kündigung und Beendigung des Gemeindevertrages	<ul style="list-style-type: none"> • Vertragsdauer • Verfahren für Vertragsänderungen • Kündigungsfristen • Finanzielle Folgen bei Vertragsbeendigung
Schlussbestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> • Inkrafttreten, Genehmigungsvermerke

Gemeindeverträge bedürfen der Genehmigung der nach der Gemeindeorganisation zuständigen Organe (§ 73 Abs. 1 GG). Es sind dies die Gemeindeversammlung, der Einwohnerrat oder der Gemeinderat. Gemeindeverträge von erheblicher finanzieller Bedeutung bedürfen in jedem Fall der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung bzw. durch den Einwohnerrat (§ 20 Abs. 2 lit. h und § 16 Abs. 2 GG). Namentlich dort, wo die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben aus der Gemeindeverwaltung angestrebt wird, ohne dass gleichzeitig der Stellenplan reduziert wird, ist der Gemeindevertrag der Gemeindeversammlung bzw. dem Einwohnerrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Gleiches gilt für Gemeindeverträge, die zu jährlich wiederkehrenden Ausgaben führen und wegen der zeitlichen Dauer der vertraglichen Bindung erhebliche finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen. Schliesslich fallen auch der Erlass von Reglementen, in denen Gebühren und Beiträge festgelegt werden, in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung bzw. des Einwohnerrates (§ 20 Abs. 2 lit. i und § 16 Abs. 2 GG).

Zuständigkeit für den Abschluss

Nach dem Modell «Sitzgemeinde» erfüllt eine Gemeinde (Sitzgemeinde) eine Aufgabe nicht nur für sich selber, sondern zusätzlich auch für eine oder mehrere andere Gemeinden. Die von der Sitzgemeinde zu erbringenden Dienstleistungen sind in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu umschreiben. Im konkreten Einzelfall kann die Einsetzung eines beratenden und koordinierenden Begleitgremiums von Vorteil sein. Dessen Aufgaben und Kompetenzen sind im Gemeindevertrag festzuhalten.

Modell Sitzgemeinde



Die gemeindeübergreifende Aufgabenerfüllung auf vertraglicher Basis stellt eine prüfungswürdige Option dar:

Chancen, Vorteile

- Die Gemeinde ist weiterhin Trägerin der Aufgabe; unveränderte gemeindeinterne Zuständigkeit
- Eignung vor allem für rein operative Tätigkeiten im Rahmen eines Leistungsauftrages
- Grosser Freiraum zur bedürfnisgerechten Ausgestaltung der Zusammenarbeit
- Chance zur qualitativen Verbesserung der Dienstleistungen (Spezialisierungseffekt)
- Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden; Ausbau des Leistungsangebots
- Attraktivere Arbeitssituation für das Personal; erleichterte Rekrutierung des erforderlichen Personals
- Tiefere Kosten je Dienstleistungseinheit

Im Gegenzug sind die mit einer Vertragslösung verbundenen Nachteile und Gefahren zu beachten:

Gefahren, Nachteile

- Geringere Einflussmöglichkeit der Bürgerschaft und der Behörden; nur indirekte Mitsprache und Kontrollrechte
- Beschränkte Eignung für strategisch wichtige Aufgaben
- Entfremdung der Leistungsempfänger von den in der Sitzgemeinde angebotenen Dienstleistungen
- Höherer Koordinationsaufwand; Einschränkung der Flexibilität in der Leistungserbringung
- Eigendynamik, indem durch spezialisierte Fachstellen in quantitativer und qualitativer Hinsicht Dienstleistungen bereitgestellt werden, die nicht nachgefragt werden

2.1.2 Gemeindeverband

Der Gemeindeverband ist eine aus verschiedenen Gemeinden zusammengesetzte, rechtlich selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 74 GG). Die Verbandsorganisation wird in den Satzungen festgehalten. Die Zusammenarbeit unter Gemeinden braucht nicht auf einen einzelnen Sachbereich (Einzweckverband) beschränkt zu sein, sondern kann durchaus sachbereichsübergreifend sein (Mehrzweckverband).

Selbständiger Rechtsträger

Das Gemeindegesetz regelt den Gemeindeverband weit ausführlicher als den Gemeindevertrag. Der Inhalt von Gemeindeverbands-Satzungen ist im Gemeindegesetz (§ 77 Abs.1 und 2 GG) teilweise vorgegeben und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Inhalt der Satzungen

<i>Grundlagen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Name, Sitz • Zweck/Aufgaben • Organisationsform (mit/ohne Abgeordnetenversammlung)
<i>Mitgliedschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder(-bestand) • Nachträglicher Beitritt: Zuständigkeit, Bedingungen und Verfahren • Austritt: Voraussetzungen, Zeitpunkt, finanzielle Folgen
<i>Eigentumsverhältnisse Nutzungsrechte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Liegenschaften, Anlagen • Einrichtungen, Geräte, Fahrzeuge • Nutzungsrechte
<i>Verbandsgemeinden</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Antrags- und Auskunftsrecht • Zuständigkeit für Wahlen und Sachgeschäfte • Beschlussfassungsquoten • Obligatorisches/fakultatives Referendum • Initiativrecht • Beschwerderecht
<i>Abgeordneten- versammlung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer • Konstituierung (Präsidium, Aktuarat usw.) • Zuständigkeit für Wahlen und Sachgeschäfte (abschliessende Aufzählung) • Beschlussfassungsquoten • Finanzkompetenzen
<i>Vorstand</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer • Konstituierung (Präsidium, Aktuarat usw.) • Kommissionen (eventuell) • Zuständigkeit für Wahlen und Sachgeschäfte (Generalklausel) • Beschlussfassungsquoten • Finanzkompetenzen • Leistungsvereinbarungen mit Verbandsgemeinden und mit Dritten

• = *obligatorisch*

<i>Kontrollstelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer • Konstituierung
<i>Finanzielles</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung • Haftung • Rechnungsführung
<i>Änderung der Satzungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeiten, Quoren und Verfahren
<i>Auflösung und Liquidation des Verbandes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Voraussetzungen • Beschlussfassungsquoren • Anspruch am Liquidationsergebnis
<i>Schlussbestimmungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inkrafttreten, Genehmigungsvermerke

Der Beitritt einer Gemeinde zu einem Gemeindeverband erfolgt mit der Annahme der Satzungen durch die Gemeindeversammlung bzw. durch den Einwohnerrat (§ 76 GG). Die Satzungen des Gemeindeverbandes unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates (§ 75 GG), welcher diese Aufgabe an das Departement des Innern (Gemeindeabteilung) delegiert hat.

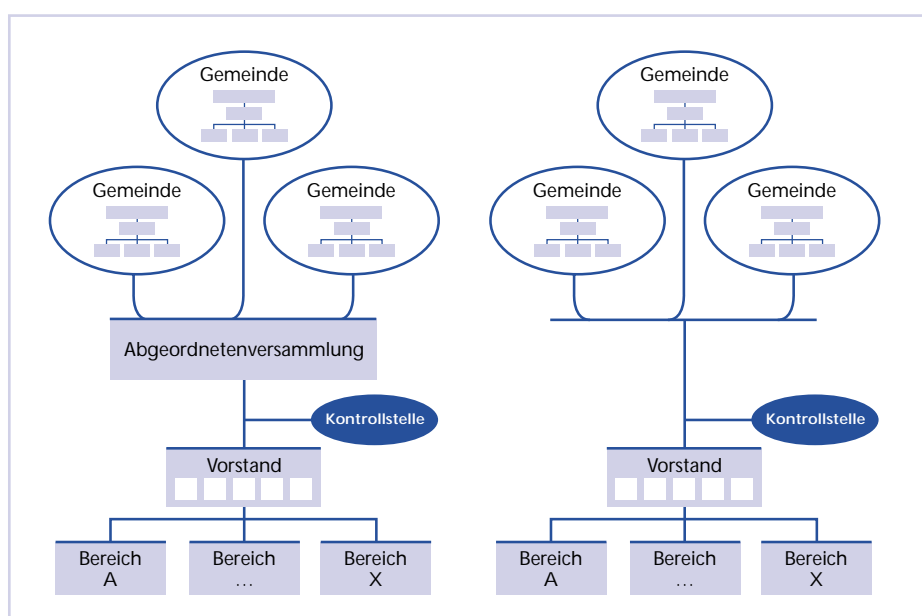
Zuständigkeiten

Entschliessen sich die Gemeinden, einen Gemeindeverband mit Abgeordnetenversammlung zu gründen oder einem solchen beizutreten, so sind die den einzelnen Verbandsgemeinden zustehenden Abgeordnetensitze festzulegen. Die Zahl der zustehenden Sitze kann beispielsweise in Abhängigkeit der Höhe der Einwohnerzahlen oder der Höhe der finanziellen Beitragsleistungen der Gemeinden zugeteilt werden. Das Gesetz legt keine Maximalzahl von Abgeordneten fest. Jede Gemeinde hat aber Anspruch auf mindestens einen Sitz. Nebst der Abgeordnetenversammlung waltet ein Vorstand als Exekutivorgan und umfasst in der Praxis 5 bis 7 Mitglieder. Der Vorstand wird durch die Abgeordnetenversammlung gewählt. Ebenso erfolgt die Wahl der Mitglieder der Kontrollstelle durch die Abgeordnetenversammlung. Der Kontrollstelle obliegt die Prüfung der Verbandsrechnung.

Modell mit Abgeordnetenversammlung

Vor allem zur Erfüllung operativer Aufgaben, die keine grossen finanziellen Engagements der Verbandsgemeinden voraussetzen, bestehen Gemeindeverbände ohne Abgeordnetenversammlung. Als Organe wirken in der Regel ein 5-7 köpfiger Vorstand sowie die Kontrollstelle; beide Organe werden von den Gemeinderäten der Verbandsgemeinden gewählt.

Modell ohne Abgeordnetenversammlung



Modell «Verband mit Abgeordnetenversammlung»

Modell «Verband ohne Abgeordnetenversammlung»

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Organisationsformen lassen sich Unterschiede wie folgt darstellen:

Gemeindeverband «mit Abgeordnetenversammlung»	Gemeindeverband «ohne Abgeordnetenversammlung»
<ul style="list-style-type: none"> Wahl der Abgeordneten durch den Gemeinderat, den Einwohnerrat, die Gemeindeversammlung oder an der Urne Wahl der Vorstandsmitglieder durch die Abgeordnetenversammlung In der Regel beschränkte Zuständigkeiten der Abgeordnetenversammlung; im übrigen Zuständigkeit des Vorstandes für Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben (Generalklausel) 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Wahl von Abgeordneten Wahl der Vorstandsmitglieder durch die Gemeinderäte der Verbandsgemeinden Umfassende Zuständigkeit des Vorstandes für Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben

Der Austritt einer Gemeinde aus einem Gemeindeverband ist nur aus wichtigen Gründen Verbandsaustritt möglich. Die finanzielle Belastung durch Verbandsbeiträge wird nicht als wichtiger Grund anerkannt. Im Streitfall entscheidet der Grosse Rat über die Zulässigkeit eines Verbandsaustritts. Soweit sich die vermögensrechtlichen Folgen eines Verbandsaustritts nicht aus den Satzungen ergeben, bzw. soweit diese strittig sind, entscheidet das Verwaltungsgericht.

Chancen, Vorteile Gemeindeverband	Gefahren, Nachteile Gemeindeverband
<ul style="list-style-type: none"> Eignung für dauerhafte operative Tätigkeiten, die namhafte Vorinvestitionen voraussetzen Möglichkeit zur Erteilung von Leistungsaufträgen Chance zur qualitativen Verbesserung der Dienstleistungen (Spezialisierungseffekt) Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden; Ausbau des Leistungsangebots Attraktivere Arbeitssituation für das Personal; erleichterte Rekrutierung des erforderlichen Personals Bessere Nutzung vorhandener Kapazitäten; tiefere Kosten je Dienstleistungseinheit 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht mehr die Gemeinden, sondern die Gemeindeverbände sind Träger hoheitlicher Aufgaben Schwindender Einfluss der Bürgerschaft wie auch der Exekutivbehörden; Einschränkungen des direkten Mitsprache- und Kontrollrechts Entfremdung der Leistungsempfänger von den durch den Gemeindeverband erfüllten Aufgaben Gefahr der Eigendynamik, indem durch spezialisierte Fachstellen in quantitativer und qualitativer Hinsicht Dienstleistungen bereitgestellt werden, die nicht nachgefragt werden Erschwerung einer ganzheitlichen Gemeindepolitik Schwerfälligkeit des Verbandes in der Erfüllung von Aufgaben, wo gewichtige politische Fragen zu entscheiden sind Ohne entsprechende Sicherungen schlecht beeinflussbares Kostenrisiko für Gemeinden

Mit Zustimmung der Mehrheit der Verbandsmitglieder sowie mit Zustimmung des Regierungsrates kann ein Gemeindeverband nur unter der einschränkenden Bedingung aufgelöst werden, dass der Verbandszweck unerfüllbar oder hinfällig geworden ist oder dass ein besser geeigneter Rechtsträger an dessen Stelle tritt. Auflösung eines Gemeindeverbandes

2.1.3 Öffentlich-rechtliche Stiftung (Art. 59 ZGB)

Bei der öffentlich-rechtlichen Stiftung handelt es sich um eine Verwaltungseinheit, die durch einen Stiftungsakt begründet wurde, dem öffentlichen Recht unterstellt und in der Regel mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Mit hoheitlicher Gewalt versehen hat sie öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Die Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Stiftung zur privatrechtlichen Stiftung fällt nicht leicht. Insgesamt erweist sich die Abgrenzung auch gegenüber gemischtwirtschaftlichen Unternehmen als schwierig. Diese Rechtsform hat keine grosse praktische Bedeutung.

2.1.4 Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (Art. 762 OR)

Das Aktienrecht enthält in Art. 762 OR eine Sonderbestimmung für jene Fälle, wo eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ein öffentliches Interesse an einer Aktiengesellschaft besitzt. Die erwähnte aktienrechtliche Bestimmung sieht vor, dass den öffentlich-rechtlichen Körperschaften in solchen Fällen das statutarische Recht auf Abordnung von Vertretern in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle zukommt, und zwar unabhängig davon, ob das Gemeinwesen an der Gesellschaft als Aktionär beteiligt ist oder nicht. Ist die Körperschaft als Aktionärin an der Gesellschaft beteiligt, ist von einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen die Rede. Jüngstes Beispiel einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft sind die Schweizerischen Bundesbahnen SBB (seit 1.1.99).

2.2 Privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit

2.2.1 Die Aktiengesellschaft (AG, Art. 620 ff OR)

Die Aktiengesellschaft ist eine Verbindung von Personen, die ein zum voraus bestimmtes Aktienkapital von mindestens Fr. 100 000.– aufgebracht haben. Die Aktionäre sind an der AG entsprechend ihrer Anzahl Aktien beteiligt. Anstelle von Barmitteln können auch Sachwerte (Infrastrukturanlagen, Mobiliar, Fahrzeuge usw.) eingebracht werden. Für die Verbindlichkeiten der AG haftet ausschliesslich das Gesellschaftsvermögen.

Aktienkapital,
Haftungsbeschränkung

Oberstes Organ der AG ist die Generalversammlung (GV). Ihr sind die wichtigsten Kompetenzen unübertragbar zugeordnet. Dazu gehören:

Generalversammlung

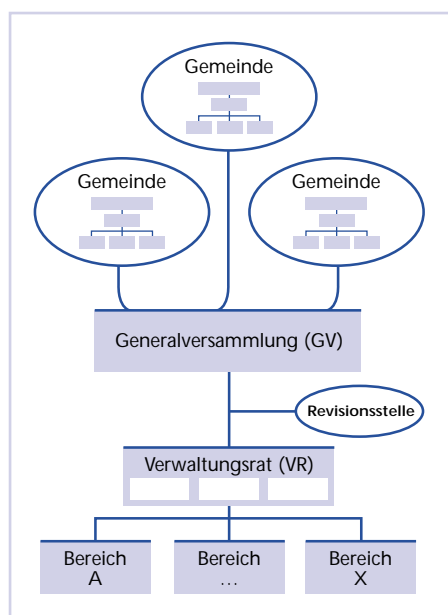
- Festsetzung und Änderung der Statuten
- Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle
- Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns und allfällige Dividenden

Die Statuten können weitere Sachgeschäfte in den Zuständigkeitsbereich der GV legen, wodurch den konkreten Bedürfnissen der beteiligten Gemeinden besser Rechnung getragen werden kann.

Der Verwaltungsrat (VR) bildet das Exekutivorgan der AG. Er kann in allen Angelegenheiten Beschluss fassen, die nicht nach Gesetz oder Statuten der Generalversammlung zugeteilt sind. Zu den unübertragbaren Aufgaben des VR gehören:

Verwaltungsrat

- die Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung von Weisungen
- die Festlegung der Organisation
- die Ausgestaltung des Rechnungswesens, die Finanzkontrolle und, soweit erforderlich, die Finanzplanung



Modell Aktiengesellschaft

In den Verwaltungsrat werden nicht die einzelnen Gemeinden, sondern ihre Vertreter gewählt. Das Aktienrecht setzt der personellen Stärke eines Verwaltungsrates keine Schranken. Aus Praktikabilitätsgründen empfiehlt sich eine maximale Mitgliederzahl von 5–7 Personen. Die VR-Mitglieder haften für Schaden, den sie durch Pflichtverletzung verursacht haben.

Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchführung und die Jahresrechnung sowie der Antrag über die Verwendung des Bilanzgewinns Gesetz und Statuten entsprechen. Die Berichterstattung der Revisionsstelle erfolgt an die Generalversammlung, was nicht ausschliesst, dass zuhanden des Verwaltungsrates eine detailliertere Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen abgegeben wird.

Revisionsstelle

In der Regel richtet sich die Stimmenzahl der Aktionäre nach ihrem Anteil am Aktienkapital. Die Statuten können die Stimmenzahl der Besitzer mehrerer Aktien beschränken oder anderweitige Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten oder einzelner Aktionärsgruppen enthalten. So kann Minderheitsaktionären statutarisch die Wahl wenigstens eines Verwaltungsratsmitgliedes gesichert werden.

Einflussnahme einzelner Gemeinden

Die AG erweist sich als recht flexibles Gebilde, wenn der Kreis der Aktionäre – beispielsweise durch den späteren Beitritt anderer Gemeinden – erweitert werden will. So kann die AG bis zu 10 % des Aktienkapitals eigene Aktien halten bzw. erwerben und für die Veräusserung an Neuaktionäre bereithalten.

Flexibilität bezüglich Aktionärskreis

Aufgrund der heute in Kraft stehenden gesetzlichen Grundlagen ist die Umwandlung eines rechtlich unselbständigen Gemeindeunternehmens oder eines Gemeindeverbandes in eine AG praktisch ausgeschlossen. Ebenso wenig lassen sich Verwaltungsabteilungen einer Gemeinde oder Gemeindeverbände mit Verwaltungsabteilungen anderer Gemeinden oder mit anderen Gemeindeverbänden fusionieren. In diesen Fällen bleibt einzig der Weg der Neugründung einer AG. Entscheidet man sich für den Weg einer qualifizierten Gründung (OR 628, 632, 635), stellt die objektive Bewertung der von den einzelnen Gründern eingebrachten Sachwerte hohe Anforderungen an alle Beteiligten.

Überführung eines Gemeindebetriebes

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass mit dem neuen eidgenössischen Fusionsgesetz, das im Gesetzgebungsprozess steht, die Voraussetzungen geschaffen werden dürften, unter denen Gemeindeunternehmen und Gemeindeverbände mit privatrechtlichen Aktiengesellschaften fusionieren oder sich in solche umwandeln können.

Fusionsgesetz

Chancen, Vorteile einer Aktiengesellschaft	Gefahren, Nachteile einer Aktiengesellschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Eignung für Tätigkeitsbereiche, wo Wettbewerb herrscht • Umfassende gesetzliche Regelung im OR • Relativ kurze Entscheidungswege • Flexibilität bei der Aufnahme neuer oder beim Ausscheiden bisheriger Aktionäre • Möglichkeit zur kapitalmässigen Beteiligung privater Unternehmen • Beschaffung des erforderlichen Kapitals auf dem Kapitalmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Exekutivlastigkeit in Monopolbereichen • Grundsätzliche Steuerpflicht der AG (Steuerbefreiungen zum Teil möglich) • Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeindebehörden • Fehlende demokratische Legitimation • Fehlende staatliche Aufsicht • Keine Steuerhoheit

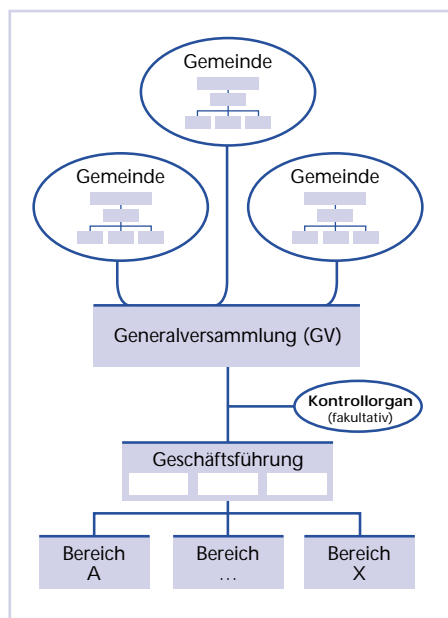
Aktiengesellschaften sind grundsätzlich steuerpflichtig. Die kantonalen und eidgenössischen Erlasse enthalten Bestimmungen, wonach Aktiengesellschaften unter Umständen von einzelnen Steuern befreit sind. Weil bei der Besteuerung von Aktiengesellschaften mit öffentlichem Zweck/Nutzen die kantonalen und eidgenössischen Steuerverwaltungen teilweise über Ermessensspielräume verfügen, sei dringend empfohlen, im Vorfeld einer AG-Gründung die steuerlichen Konsequenzen einer Überführung eingehend zu klären.

Steuerliche Folgen

2.2.2 Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH; Art. 772 ff OR)

Weniger der praktischen Relevanz, sondern einzig der Vollständigkeit halber genüge an dieser Stelle der Hinweis auf die GmbH. Die laufenden Gesetzgebungsarbeiten für die Revision des GmbH-Rechts werden wohl noch einige Zeit dauern. Insgesamt ist aber zu erwarten, dass zumindest in den grossen Zügen eine starke Angleichung des GmbH-Rechts an das Aktienrecht stattfinden wird. Es seien nachfolgend daher lediglich die wesentlichen Unterschiede zur AG herausgehoben.

Gesetzesrevision



Modell GmbH

Die Organe der GmbH sind die Gesellschafterversammlung und die Geschäftsführung. Eine Kontrollstelle sieht das Gesetz nicht zwingend vor.

Organe

Das Stammkapital der GmbH darf höchstens 2 Mio. Franken betragen.

Stammkapital

Die Gesellschafter sind im Handelsregister einzutragen. Die Übertragung von Stammanteilen ist öffentlich zu beurkunden und führt meistens zu einer Änderung der Statuten.

Mitgliedschaft

2.2.3 Die Genossenschaft (Art. 828 ff OR)

Die Genossenschaft ist eine Verbindung von mindestens sieben Personen, die zur Hauptsache wirtschaftliche Zwecke in gemeinsamer Selbsthilfe verfolgen. Dies schliesst nicht aus, dass von einer Genossenschaft auch ideale Zwecke angestrebt oder gemeinnützige Aufgaben wahrgenommen werden können. Häufig anzutreffen sind Genossenschaften im Bereich der Stromversorgung sowie der Gemeinschafts-Antennenanlagen.

Mindestens 7 Mitglieder

Unabhängig der Zahl der gezeichneten Genossenschaftsanteile hat jeder Genossenschafter lediglich eine Stimme. Der Eintritt neuer Genossenschafter darf nicht übermässig erschwert werden (Prinzip der offenen Tür). Das Stimmrecht in der GV kann statutarisch den Bedürfnissen im konkreten Einzelfall angepasst werden (OR 892).

Stimmrecht

Wie bei der Aktiengesellschaft, bildet auch bei der Genossenschaft die Generalversammlung (GV) das oberste Organ. In ihren Zuständigkeitsbereich fallen unter anderem:

Generalversammlung

- Festsetzung und Änderung der Statuten
- Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Kontrollstelle
- Genehmigung der Betriebsrechnung und der Bilanz sowie die Beschlussfassung über die Verteilung eines allfälligen Reinertrages

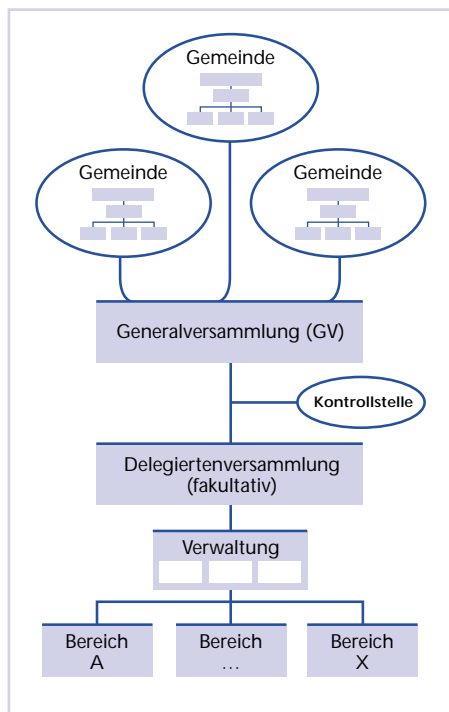
Die Statuten können weitere Sachgeschäfte in den Kompetenzbereich der GV legen, wodurch den konkreten Bedürfnissen der beteiligten Gemeinden besser Rechnung getragen werden kann.

Genossenschaften, bei denen die Mehrheit der Mitglieder aus öffentlich-rechtlichen Körperschaften besteht, können in den Statuten eine DV als zusätzliches Organ vorsehen. Die DV nimmt zumindest teilweise die Befugnisse der Generalversammlung wahr.

Delegierten-
versammlung

Die Aufgaben und Kompetenzen der Verwaltung sind im Gesetz weniger deutlich umschrieben als beispielsweise bei der AG. Es empfiehlt sich daher, bei der Ausarbeitung der Statuten diesem Aspekt die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken.

Verwaltung



Modell Genossenschaft

Die Kontrollstelle hat nebst der Jahresrechnung auch die Geschäftsführung zu prüfen. Die Berichterstattung der Kontrollstelle erfolgt an die Generalversammlung. Darüber hinaus kann sie zuhanden der Verwaltung eine eingehendere Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen abgeben.

Kontrollstelle

Wenn Gemeinden mit sehr unterschiedlichem «Gewicht» an einer Genossenschaft beteiligt sind, muss den wohlverstandenen Bedürfnissen der Gesellschafter Rechnung getragen werden, beispielsweise durch:

Einflussnahme von
Gemeinden

- Abstufung des Stimmrechts in der Delegiertenversammlung
- Gleiches Stimmrecht für alle Genossenschafter unbesehen der Grösse einer Gemeinde und unbesehen der finanziellen Beitragsleistungen
- Einräumung des Rechts zur Delegation von Vertretern in die Verwaltung und in die Kontrollstelle.

Es gilt das «Prinzip der offenen Tür». Die Aufnahme neuer Mitglieder gestaltet sich recht einfach. Die Statuten können die Eintrittsbedingungen umschreiben. Der Austritt eines Mitglieds kann auf höchstens fünf Jahre ausgeschlossen werden. Im übrigen sind die Modalitäten des Austritts in den Statuten festzulegen. Regelungsbedürftig sind namentlich Kündigungsfrist, Austrittszeitpunkt, allfällige Auslösungssummen und die Ausschlussgründe.

Flexibilität bezüglich
Genossenschafterkreis

Bezüglich Überführung eines Gemeindebetriebes in eine Genossenschaft, deren steuerliche Folgen und der möglichen Wirkungen des noch nicht verabschiedeten Fusionsgesetzes kann vollumfänglich auf die Ausführungen zur Aktiengesellschaft verwiesen werden.

Überführung eines
Gemeindebetriebes

Chancen, Vorteile einer Genossenschaft	Gefahren, Nachteile einer Genossenschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Eignung der Genossenschaft für Tätigkeitsbereiche, wo Wettbewerb herrscht • Angemessene gesetzliche Regelung im OR • Flexibilität bei der Aufnahme neuer oder beim Ausscheiden bisheriger Genossenschafter • Möglichkeit zur kapitalmässigen Mitbeteiligung privater Unternehmen • Einzelfallgerechte Ausgestaltung des Stimmrechts der Mitglieder 	<ul style="list-style-type: none"> • Exekutivlastigkeit in Monopolbereichen • Starker Einfluss «kleiner» Genossenschafter, falls die Statuten bezüglich Stimmrecht nicht korrigierend eingreifen • Grundsätzliche Steuerpflicht der Genossenschaft (Steuerbefreiungen zum Teil möglich) • Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeindebehörden • Fehlende demokratische Legitimation; fehlende staatliche Aufsicht • keine Steuerhoheit

2.2.4 Die Stiftung (Art. 80 ZGB)

Die Stiftung ist ein juristisch verselbständigtes, einem bestimmten (idealen) Zweck gewidmetes Vermögen, das der öffentlichen Aufsicht unterstellt ist. Ende 1997 gab es in der Schweiz mehrere tausend Stiftungen, die den Staat durch ihre gemeinnützige Tätigkeit vor allem im Sozial- und Bildungsbereich entlasten (Spitäler, Schulen).

Gewidmetes Vermögen

Die Unternehmensstiftung bezweckt den Betrieb oder die Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen. Die Organe und die Art der Verwaltung des Vermögens werden durch die Stiftungsurkunde festgelegt. Änderungen in der Organisation, aber auch eine Änderung des Stiftungszwecks sind nur unter erschwerten Bedingungen möglich und bedürfen einer behördlichen Zustimmung. Insgesamt hat sich diese Rechtsform als wenig anpassungsfähig und daher vor allem für wettbewerbswirtschaftliche Tätigkeiten als wenig geeignet erwiesen.

Unternehmensstiftung

2.2.5 Verein (Art. 60 ZGB)

Zur Verfolgung nicht-wirtschaftlicher Zwecke können sich Gemeinden zu einem Verein zusammenschliessen. Zu dessen Gründung genügt das Errichten schriftlicher Statuten. Das Vereinsrecht räumt einen hohen Grad an Organisationsfreiheit ein, sodass der Verein in seiner inneren Ausgestaltung weitgehend frei ist.

Organisationsfreiheit

Oberstes Organ ist die Vereinsversammlung. Ihr obliegen in aller Regel:

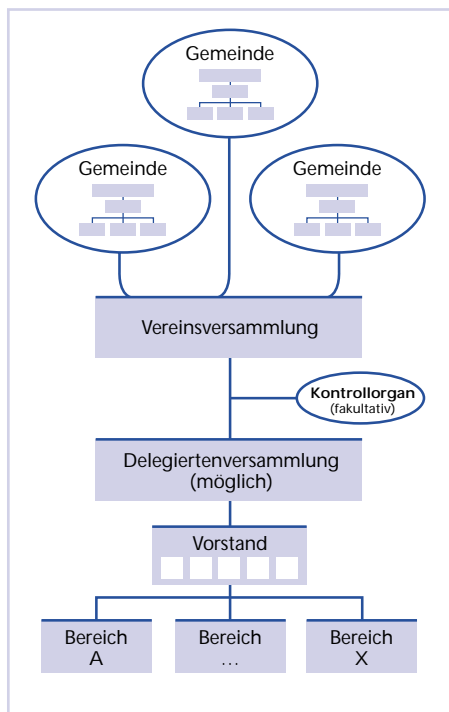
- Festsetzung und Änderung der Statuten
- Wahl der Mitglieder des Vorstandes
- Genehmigung der Jahresrechnung und des Budgets
- Bedeutende Wahl- und Sachgeschäfte

Vereinsversammlung

Das Vereinsrecht erlaubt, die im Einzelfall als richtig erkannte Organisations-Grundstruktur zu schaffen, wodurch in den meisten Fällen zu einem durchaus bedürfnisgerechten Interessenausgleich unter den Mitgliedern gefunden werden kann.

Obwohl im Gesetz nicht erwähnt, hat die Gerichtspraxis die Ersetzung der Vereinsversammlung durch eine Delegiertenversammlung (DV) sanktioniert. Dadurch wird die Willensbildung dort vereinfacht, wo Hunderte von Mitgliedern bestehen. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der DV sind in den Statuten aufzuführen.

Delegierten-
versammlung



Modell Verein mit Delegiertenversammlung

Das ZGB kennt nur eine einzige Bestimmung bezüglich Aufgaben des Vorstandes. Eine Präzisierung in den Statuten ist daher unabdingbar. Ebenfalls zu umschreiben sind Bestand und Aufgaben allfälliger weiterer Organe (Geschäftsführung, Ausschüsse). Statutarisch verankert werden kann bei Bedarf das Recht von Behörden, ihre Vertreter zu Mitgliedern des Vorstandes zu ernennen oder die Zugehörigkeit zum Vorstand von sachlichen Kriterien abhängig zu machen.

Vorstand

Beim Zusammenschluss mehrerer Gemeinden in einem Verein ist es empfehlenswert, ein Kontrollorgan vorzusehen. Bestand, Zusammensetzung, Aufgaben und Kompetenzen sind in den Statuten zu umschreiben.

Kontrollorgan
(fakultativ)

Mit Rücksicht auf die kapitalmässige Beteiligung einzelner Mitglieder kann das Stimmrecht unterschiedlich ausgestaltet werden. Soweit angebracht, kann einzelnen Gemeinden mehr als bloss eine einzige Stimme zuerkannt werden. Hinzu kann das Recht zur Delegation von Vorstandsmitgliedern (Präsidium, Finanzen) oder von Mitgliedern der Kontrollstelle kommen.

Einflussnahme
von Gemeinden

Der Beitritt neuer Mitglieder kann jederzeit erfolgen. Statutarisch kann die Verpflichtung von Neueintretenden zur Leistung von Einkaufssummen vorgesehen werden. Sorgfältig zu redigieren sind die Bestimmungen über den Austritt einzelner Vereinsmitglieder (zum Beispiel: Fristen, vermögensrechtliche Konsequenzen).

Flexibilität bezüglich
Mitgliederbestand

Bezüglich Überführung eines Gemeindebetriebes in einen Verein kann vollumfänglich auf die Ausführungen zum Aktienrecht verwiesen werden.

Überführung eines
Gemeindebetriebes

Es genüge an dieser Stelle der Hinweis, dass im Falle einer Vereinsgründung vorgängig die möglichen steuerlichen Konsequenzen zu klären sind.

Steuerliche Folgen

Chancen, Vorteile eines Vereins	Gefahren, Nachteile eines Vereins
<ul style="list-style-type: none"> • besondere Eignung für soziale, kulturelle und ideelle Aufgaben, vorzugsweise dort, wo lediglich wenige öffentlich-rechtliche Körperschaften als Vereinsmitglieder auftreten oder wo sich öffentlich-rechtliche Körperschaften mit privaten Non-Profit-Organisationen zusammenschliessen • einfaches Gründungsverfahren • grosser Freiraum bei der Ausgestaltung der Organisation • Flexibilität bei der Aufnahme neuer oder beim Ausscheiden bisheriger Mitglieder 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht geeignet für die Verfolgung wirtschaftlicher Zwecke und für kapitalintensive Vorhaben • Grundsätzliche Steuerpflicht des Vereins, soweit nicht gemeinnützige Aufgaben erfüllt werden (Steuerbefreiungen möglich) • Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeindebehörden • Fehlende demokratische Legitimation • fehlende staatliche Aufsicht

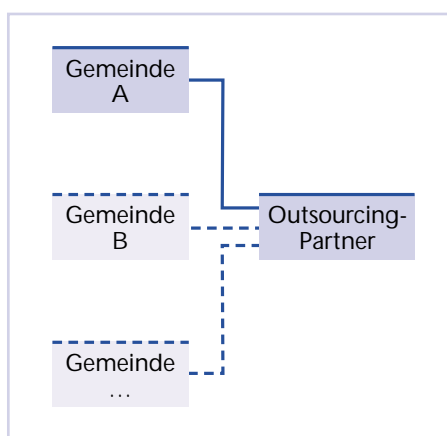
2.2.6 Aufträge an Dritte (Outsourcing)

Mit dem Outsourcing werden bestimmte Aufgaben und Tätigkeiten zur Erledigung und Ausführung an Dritte übertragen. Outsourcing-Partner können Gemeinden, Gemeindeverbände, aber auch privatwirtschaftliche Unternehmen sein. Je nach Inhalt der vom Outsourcing-Partner bezogenen Leistungen handelt es sich meistens um ein Auftragsverhältnis (OR 394ff). Im konkreten Einzelfall können auch die Regeln des Werkvertragsrechts (OR 363ff) zur Anwendung gelangen. Der Outsourcing-Vertrag wird dann als «gemischter Vertrag» zu qualifizieren sein, wenn er von seinem Inhalt her Elemente des Auftragsrechts wie auch solche des Werkvertragsrechts enthält. In der Praxis wird man daher nicht daran vorbeikommen, bei der Redaktion und beim Abschluss von Outsourcing-Verträgen angemessene Sorgfalt walten zu lassen und durch die inhaltliche Ausgestaltung des Regelwerkes zu bedürfnisgerechten und justiziablen Lösungen zu finden.

Auftrag, Werkvertrag

Der Abschluss von Rahmen- und Leistungsverträgen mit Outsourcing-Partnern sind anspruchsvolle Vorhaben. Sie bedürfen einer gründlichen Auseinandersetzung mit der zu übertragenden Aufgabe. Wir verweisen auf die ergänzenden Ausführungen hinten unter Ziffer 3.3.

Leistungsvereinbarung



Chancen, Vorteile Outsourcing	Gefahren, Nachteile Outsourcing
<ul style="list-style-type: none"> • Fachkompetenz, die hausintern fehlt oder nur mit erheblichem Aufwand beschafft bzw. erhalten werden kann, kann bei spezialisierten Anbietern eingekauft werden • Beschränkung auf Kernkompetenzen • Es dürfen hohe Erwartungen bezüglich Qualität der Dienstleistungen gestellt werden • Entschärfte Stellvertretungsproblematik • Outsourcing-Lösungen sollten kostengünstiger sein als In-house-Lösungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Know-how-Verlust • Personelle und know-how-mässige Abhängigkeit vom Dienstleistungserbringer • Hoher vertraglicher Regelungsbedarf

Die vom Outsourcing-Partner erbrachten Lieferungen/Dienstleistungen unterliegen in aller Regel der Mehrwertsteuer. Die outsourcende Gemeinde sollte daher im Einzelfall die subjektive und objektive Mehrwert-Steuerpflicht wie auch die Möglichkeit der Steuerbefreiung oder der freiwilligen Unterstellung unter die Mehrwertsteuer prüfen. Steuerliche Folgen

3 Neue Ansätze zur Führung von Gemeindeverbänden

Mit der Verankerung bloss minimalster organisatorischer Bestimmungen in den Verbandsatzungen sind noch keine hinreichenden Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Verbandstätigkeit geschaffen. Nebst umfassenden, den Interessenausgleich fördernden Satzungen sind weitere Führungsinstrumentarien bereitzustellen.

3.1 Ausbau der demokratischen Mitwirkungsrechte

Zur Überwindung des bei Gemeindeverbänden immer wieder kritisierten Demokratie- und Organisationsdefizits sei auf Gestaltungsmöglichkeiten hingewiesen, die aufgrund der geltenden Gesetzgebung rechtlich ohne weiteres umgesetzt werden können:

- Wahl der Abgeordneten durch die Gemeindeversammlung (statt durch den Gemeinderat);
- Bewusste Erhöhung der Zahl der Abgeordneten mit dem Ziel, eine politisch breitere Abstützung der am Entscheidungsprozess beteiligten Personen zu erreichen; einzubinden sind namentlich Vertreter der Leistungsempfänger;
- Verankerung des (obligatorischen/fakultativen) Referendumsrechts gegen Beschlüsse der Abgeordnetenversammlung (Modell «mit Abgeordnetenversammlung») wie auch gegen Beschlüsse des Vorstandes (Modell «ohne Abgeordnetenversammlung»). Das (fakultative) Referendum soll auch gegen allgemeinverbindliche Erlasse möglich sein, namentlich dann, wenn in diesen die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren und Abgaben geschaffen werden. Die für die Ergreifung des Referendums erforderliche Unterschriftenzahl (Modell Referendum der Stimmberechtigten) bzw. die Zahl der referendumswilligen Verbandsgemeinden (Modell Referendum durch Verbandsgemeinden) darf die Ausübung des Referendumsrechts nicht willkürlich erschweren. Die Frist zur Durchführung einer Referendumsabstimmung ist bewusst kurz zu halten;
- Verankerung und nähere Umschreibung der Voraussetzungen für die Wahrung des Initiativrechts in den Verbandssatzungen;
- Zuständigkeit der Einwohnerräte bzw. der Gemeindeversammlungen für Beschlussfassungen über Investitionskredite des Gemeindeverbandes;
- Überprüfung der Quorumsbestimmungen in den Satzungen.

Nebst den formal-rechtlichen Grundlagen in den Verbandssatzungen sind die Organisations- und Führungsinstrumentarien zur angemessenen und stufengerechten Integration aller Hierarchiestufen in den Leistungserstellungs- und Entscheidungsprozess zu schaffen. In diesem Zusammenhang kommt dem Leitbild, den Rahmenverträgen und den Leistungsvereinbarungen (siehe nachfolgende Ziffern 3.2 und 3.3) zentrale Bedeutung zu.

3.2 Leitbild

Es empfiehlt sich, die strategische Ausrichtung eines Verbands in einem Verbands-Leitbild zu dokumentieren. Die mit der Erarbeitung verbundenen Mühen können zwar beträchtlich sein. Sobald die im Leitbild enthaltenen Leitsätze, Ziele und Massnahmen mehr als die Sicht der Exekutivorgane wiedergeben, sind sie das Resultat einer offenen, möglicherweise auch kontroversen Auseinandersetzung. Einmal erstellt, widerspiegelt sich im Leitbild der Grundkonsens der Verbandsmitglieder. Es sorgt für Transparenz und Sicherheit in den Räten und bei den Verbandsorganen.

Grundkonsens

Das Leitbild gewährleistet ausserdem eine höhere Kontinuität in der politischen Arbeit dank grösserer Unabhängigkeit gegenüber einzelnen Exponenten (Räte, Einzelpersonen). Die beobachtbare Skepsis gegenüber Leitbildern mag darin begründet sein, dass mit ihnen die Tätigkeit der Verbandsvorstände ein gutes Stück weit überprüfbar wird.

Kontinuität

Ein politisch breit abgestützter Prozess zur Entwicklung von übergeordneten Leitsätzen bildet – gerade in gemeindeverbandlichen Strukturen – ein probates Mittel, der schleichenden Entfremdung von Leistungsempfängern und Leistungserstellern entgegen-

Politische Abstützung

zuwirken. Im hier diskutierten Zusammenhang ist dem Verbandsleitbild auch deshalb besondere Bedeutung zuzumessen, da aus ihm die ausgehandelten übergeordneten und für den Verband wesentlichen Sachziele hervorgehen – Sachziele, die in Leistungsvereinbarungen ihren Niederschlag finden.

Das Verbands-Leitbild – ein Weg in 7 Schritten	
1	Kick-off Darlegung der Projektzielsetzungen, der Aufgabenstellung und des in Aussicht genommenen Vorgehens; Modalitäten der Entscheidungsfindung; Bildung und Organisation themenspezifischer Subarbeitsgruppen; in die Projektarbeit einzubinden sind die Behörden, die Verbandsorgane, Sachverständige/Experten, die an der Verbandsaufgabe Interessierten, namentlich die Leistungsempfänger
2	Grundlagenerarbeitung durch Subarbeitsgruppen Formulierung von Leitsätzen, Zielen und Massnahmen, ergänzt mit einem Vorschlag bezüglich Zuständigkeit und Zeitplan für die Umsetzung – in Entwurfsform
3	Bereinigung der Leitsätze, Ziele und Massnahmen Durch die Gesamt-Arbeitsgruppe, zuhanden der Gemeinderäte und Einwohner-räte der Verbandsgemeinden (bereits im Rahmen der Projektplanung sind die Modalitäten der Entscheidungsfindung in der Gesamtarbeitsgruppe festzulegen)
4	Verabschiedung des Leitbildes Durch die Gemeinderäte oder Einwohnerräte; Beschlussfassungsquoren nach Massgabe der Satzungen
5	Graphische Gestaltung, Druck Aufarbeitung
6	Bekanntmachung In der Öffentlichkeit, bei Behörden, Parteien, Gruppierungen, Interessenverbänden und Leistungsbezügern
7	Umsetzung Ziele/Massnahmen in die Verbandsplanung übernehmen; Ergebniskontrolle aufgrund des Berichtswesens

3.3 Rahmenverträge und Leistungsvereinbarungen

Die gegenüber Gemeindeverbänden formulierten Vorbehalte lassen sich weitgehend beseitigen, sofern der zustehende Freiraum bei der rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung des Gemeindeverbandes genutzt wird. Vorab ist in der Führung eines Gemeindeverbandes eine klare Trennung zwischen der strategischen und operativen Ebene vorzunehmen. Die Rollen der politischen und der administrativen Organe sind grundlegend neu zu definieren.

Rollen neu definieren

Die Bürgerschaft oder wenigstens die Gemeinderäte der Verbandsgemeinden als politisch verantwortliche Organe müssen auf die strategische Steuerung des Gemeindeverbandes Einfluss nehmen können. Sie haben gegenüber den Gemeindeverbänden den politischen Auftrag in Form von mehrjährigen Rahmenverträgen oder einjährigen Leistungsvereinbarungen zu formulieren.

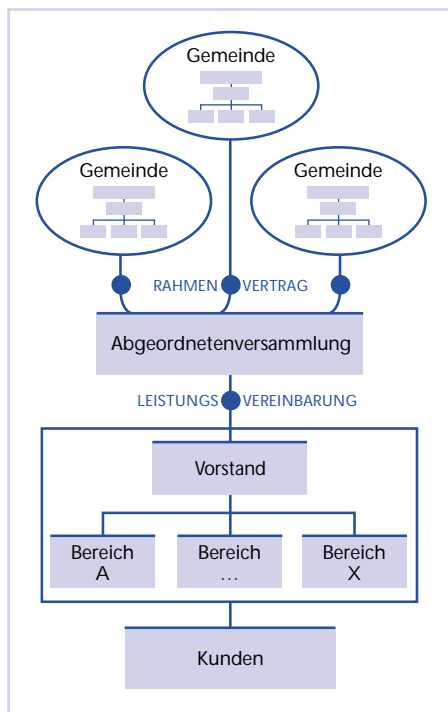
Strategische Steuerung

In ihnen sind Quantität, Qualität und zeitliche Verfügbarkeit der Leistungen des Gemeindeverbandes mittels Indikatoren zu umschreiben. Gleichzeitig sind dem Verband die Finanzmittel (Brutto- oder Nettobudget) zuzuweisen.

Qualität, Quantität, Indikatoren

Die Rahmenverträge und Leistungsvereinbarungen sind den Gemeinderäten der Verbandsgemeinden zur Genehmigung zu unterbreiten. Je nach Zuständigkeitsordnung sind die mehrjährigen Rahmenverträge ausserdem dem Einwohnerrat oder der Gemeindeversammlung vorzulegen.

Zuständigkeit



Ebenen der Leistungsvereinbarung

Im Bedarfsfall sind die Vereinbarungen vorzeitig den veränderten Verhältnissen anzupassen. Ein solcher Schritt drängt sich auf, wenn Änderungen in der geforderten Leistungspalette eintreten oder wenn die Vereinbarung durch den Verband nicht oder schlecht erfüllt werden kann.

Anpassungen

Kann unter den beteiligten Gemeinderäten oder mit den Verbandsorganen keine Einigung über den Inhalt der Leistungsvereinbarung erzielt werden, wird ein formaler Beschluss an die Stelle des Vereinbarungsprozesses treten müssen. In die Verbandsatzungen sind die für dieses Szenario erforderlichen Bestimmungen aufzunehmen. Namentlich zu regeln ist die Frage der Zuständigkeit, das Verfahren und allfällige Beschlussfassungsquoten (siehe § 77 Abs. 2 GG).

Meinungsdifferenzen

Rahmenverträge und Leistungsvereinbarungen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhte Flexibilität auf operativer Ebene • grössere Motivation und Eigenverantwortlichkeit der Verbandsorgane • Wirksame Aufgabenerfüllung • Förderung des Kostendenkens • Mitwirkung der Verbandsgemeinden bei der strategischen Ausrichtung des Verbandes 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsintensive Erarbeitung, was aber durch die Mehrjährigkeit der Rahmenverträge teilweise aufgefangen werden kann • Erfordernis der Fachkompetenz bei der Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen • Aufwendigere Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben
Voraussetzungen	
<ul style="list-style-type: none"> • Eventuell Anpassung Verbandsatzungen und Gemeindeordnung • Unité de doctrine auf der Ebene der Gemeinderäte • Umstrukturierung des Berichtswesens 	

Quelle: K.Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien 1995, Seite 131; mit Änderungen/Ergänzungen

4 Zusammenschlüsse von Gemeinden

In den nächsten Jahren dürfte die Zusammenarbeit unter Gemeinden weiter zunehmen. Etliche Gemeinden denken heute sogar über Zusammenschlüsse mit einer anderen Gemeinde nach. Das Gemeindegesetz sieht diese Möglichkeit in § 5 ausdrücklich vor. Es sei daher ein kurzer Blick auf die Variante «Fusion» geworfen. Denn beide Formen – Zusammenarbeit und Zusammenschluss – haben je ihre spezifischen Vor- und Nachteile.

Die Fusion von Gemeinden kann nach § 5 Gemeindegesetz erfolgen als

- Verschmelzung zweier Gemeinden A und B zur Gemeinde AB
- Eingemeindung der Gemeinde A in die Gemeinde B

Rechtlicher Rahmen

In beiden Fällen erfüllt nach der Fusion eine einzige – wenn auch grössere – Gemeinde sämtliche kommunalen Aufgaben. Im Gegensatz zu den auf Verbandsbasis erfolgenden Kooperationen bleiben dabei die direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten vollumfänglich gewahrt.

Effekte einer Fusion

Meist kann dank der Fusion aufgrund höherer Professionalität und grösserer Effizienz eine qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes der Gemeinde oder eine Verminderung der entsprechenden Kosten erreicht werden.

Durch eine Fusion kann auch der sich verschärfenden Problematik der personellen Besetzung politischer Ämter und Verwaltungsstellen besser begegnet werden.

4.1 Schrittweises Vorgehen

Die Fusion zweier Gemeinden ist ein anspruchsvolles Projekt. Ein schrittweises Vorgehen ist dabei angezeigt:

Ausgangspunkt für die Überlegungen zu einer allfälligen Fusion muss eine eingehende Standortbestimmung für die eigene Gemeinde sein. Welche Stärken und Schwächen hat die eigene Gemeinde z.B. im infrastrukturellen, personellen oder finanziellen Bereich? Welche neuen Herausforderungen sind in den nächsten Jahren zu bewältigen?

Standortbestimmung

Neben der Standortbestimmung für die eigene Gemeinde bedarf es auch möglichst fundierter Kenntnisse über den potenziellen Fusionspartner, um die Vor- und Nachteile einer Fusion abschätzen zu können.

Grobe Beurteilung der Vor- und Nachteile einer Fusion

Der Zusammenschluss zweier Gemeinden ist keine rein «technische Angelegenheit», sondern berührt auch Traditionen und das Selbstverständnis der Gemeindeeinswohnerinnen und -einwohner. Der frühzeitigen und offenen Information und Kommunikation ist deshalb eine grosse Bedeutung beizumessen.

Information und Kommunikation

Falls die ersten Abklärungen eine positive Beurteilung einer Fusion ergeben und auch bei der potenziellen Partnergemeinde eine grundsätzlich positive Haltung erkennbar ist, ist es angezeigt, sich von der Gemeindeversammlung bzw. vom Einwohnerrat ein Verhandlungsmandat für die weiteren Schritte geben zu lassen.

Verhandlungsmandat der Gemeindeversammlung

Damit die Fusion zweier Gemeinden schliesslich in die Praxis umgesetzt werden kann, sind verschiedene Sach- und Organisationsfragen im Vorfeld zu klären. Darin sind neben den technischen Absprachen möglichst auch die emotional heiklen Punkte zu regeln. Es erscheint sinnvoll, die erarbeiteten Regelungen und Absprachen in einem Fusionsvertrag festzuhalten (vgl. 4.2 «Eckpunkte eines Fusionsvertrages»).

Fusionsvertrag

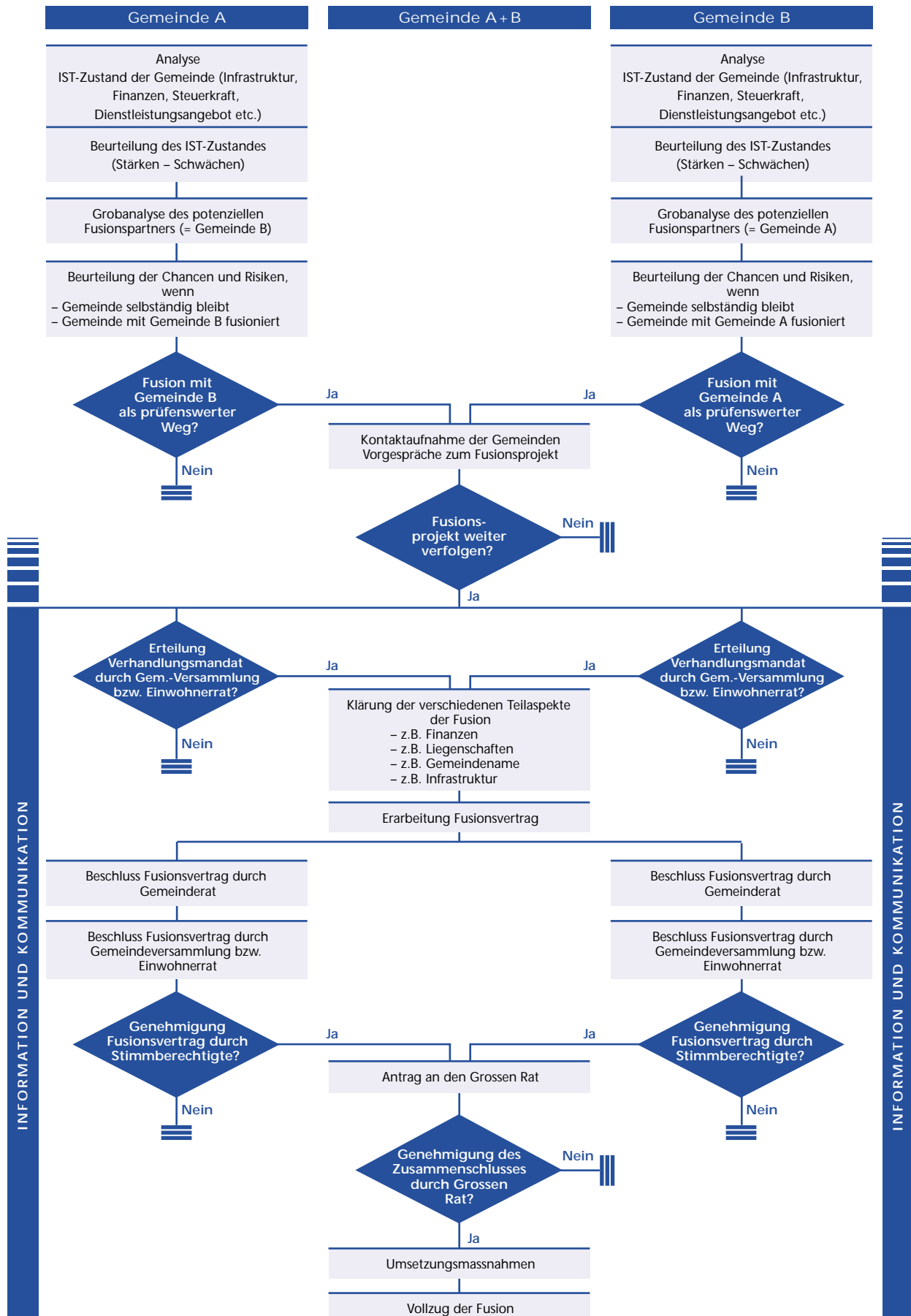
Gemäss § 6 Gemeindegesetz muss der Zusammenschluss zweier Gemeinden in jeder Gemeinde von der Gemeindeversammlung bzw. vom Einwohnerrat verabschiedet, von der Mehrheit der Stimmenden an der Urne beschlossen und vom Grossen Rat genehmigt werden. Sind all diese zustimmenden Beschlüsse gefallen, so können die praktischen Umsetzungsarbeiten an die Hand genommen werden.

Genehmigung Zusammenschluss

4.2 Eckpunkte eines Fusionsvertrages

<i>Einleitung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Namen der fusionswilligen Gemeinden • Wille zum Zusammenschluss • Gründe für geplanten Zusammenschluss
<i>Zeitpunkt des Zusammenschlusses</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Datum
<i>Allgemeine Bestimmungen gemäss Gemeindegesetz</i>	<ul style="list-style-type: none"> • «Die durch den Zusammenschluss vergrösserte oder neu gebildete Gemeinde AB tritt in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden A und B ein. Sie übernimmt deren Vermögen und Verbindlichkeiten.» (§ 8 Abs 1 GG) • Regelungen zum Bürgerrecht (§8 Abs 2 GG) • Regelungen zu allfälligen Ortsbürgergemeinden (§7f GG) • Regelungen zu Name, Wappen und Siegel der vergrösserten oder neu gebildeten Gemeinde (§12 GG)
<i>Organisation der operativen Arbeiten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeiten und Regelungen für die Erstellung des Voranschlages für das erste Jahr nach dem Zusammenschluss • Zuständigkeiten für die Rechnungsabnahme für das letzte Jahr vor dem Zusammenschluss • Zuständigkeiten für die verschiedenen weiteren Umsetzungsarbeiten
<i>Weitere wichtige Sachbereiche, zu welchen Regelungen erforderlich sind (Die ausgearbeiteten Absprachen werden zweckmässigerweise in einem Anhang zum Fusionsvertrag zusammengestellt.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Gemeindeordnung bei echter Fusion • Gemeindepersonal/Gemeindeverwaltung • Liegenschaften • Bauordnung und Zonenplan • diverse Reglemente (Kehricht, Elektrizität, Wasser, Friedhof etc.) • Schulen • Öffentlicher Verkehr • etc.
<i>Übergangsbestimmungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rechte und Pflichten der Gemeinden ab Genehmigung des Fusionsvertrages bis zum Vollzug der Fusion (Personalpolitik, Investitionen, Festsetzung des Steuerfusses etc.) • Amtsdauer der gewählten Behörden, Wahl neuer Behörden • Gültigkeit bestehender Verträge (z.B. Versicherungen, Verbände)
<i>Schiedsgericht</i>	
<i>Notwendige Zustimmungen/Genehmigungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindeversammlung/Einwohnerrat sowie Urnenabstimmung Gemeinde A • Gemeindeversammlung/Einwohnerrat sowie Urnenabstimmung Gemeinde B • Genehmigung Grosser Rat

Auf dem Weg zum Zusammenschluss zweier Gemeinden



Referenzen

Vertrag über eine Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Zofingen und der Einwohnergemeinde Mühlethal (1999)

Besonderheiten: – Eingliederung der Gemeinde Mühlethal in die Gemeinde Zofingen, mit besonderen Bestimmungen für die (deutlich kleinere) Gemeinde Mühlethal.

Kontaktadresse: Departement des Innern, Gemeindeabteilung
Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau
Telefon 062/835 16 40, Fax 062/835 16 49
E-Mail: gemeindeabteilung@ag.ch

Eingemeindung der Gemeinde A in die Gemeinde B
nicht dokumentiert

Zu dieser Form der Gemeindefusion gibt es keine Beispiele neueren Datums.

Besonderheiten: –

Kontaktadresse: Departement des Innern, Gemeindeabteilung
Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau
Telefon 062/835 16 40, Fax 062/835 16 49
E-Mail: gemeindeabteilung@ag.ch

Verschmelzung zweier Gemeinden A und B zur Gemeinde AB