

vzgv Katharina Seiler Germanier

BZO und Gemeindefusion

1 Gemeindefusionen und kommunale Erlasse

1.1 Grundsatz

Der Kanton Zürich fördert den Zusammenschluss von politischen Gemeinden oder Schulgemeinden. Der Kanton kann aber keine Fusionen anordnen; die Gemeinden sind diesbezüglich autonom. Art. 84 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) hält dazu fest: Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit aller Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich (Abs. 1), und die Stimmberechtigten entscheiden darüber an der Urne (Abs. 3). Der Kanton unterstützt die Bestrebungen von fusionswilligen Gemeinden (Abs. 5). Mit den Fusionen sollen die Gemeinden zukunftsfähiger und ihre Autonomie soll gestärkt werden.¹

1.2 Vorgehen und Arten von Fusionen²

Der Fusionsprozess umfasst vier Phasen: 1. Prüfung eines Zusammenschlusses, wobei der Anstoss dazu vom Gemeinderat oder von den Stimmberechtigten (Initiative) kommen kann, 2. Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen, 3. Abstimmung über den Zusammenschlussvertrag und 4. Umsetzung. Vor

«Vor allem ist zu unterscheiden, ob es sich bei der Fusion um eine sogenannte Absorptionsfusion oder eine Kombinationsfusion handelt.»

allem bei den Phasen 3 und 4 ist zu unterscheiden, ob es sich bei der Fusion um eine sogenannte Absorptionsfusion oder eine Kombinationsfusion handelt. Bei der Absorptionsfusion nimmt eine (meist grössere) eine oder mehrere

(meist kleinere) Gemeinden auf (Eingemeindung).³ Dabei bleibt die aufnehmende Gemeinde bestehen, ebenso ihr Gemeinderecht; die angenommenen Gemeinden hingegen gehen zusammen mit ihren Gesetzen unter. Bei der Kombinationsfusion schliessen sich mehrere Gemeinden zusammen.⁴ Es entsteht eine neue Gemeinde mit neuer Rechtsordnung.

1.3 Kommunale Erlasse im Fusionsprozess

Wie festgehalten gelten bei der Absorptionsfusion die bisherigen Erlasse der aufnehmenden Gemeinde grundsätzlich weiter und finden für die gesamte neue Gemeinde Anwendung. Bei der Absorptionsfusion lösen sich dagegen alle bisherigen Gemeinden auf, entsprechend gehen auch ihre Rechtsordnungen unter. Die Rechtsordnungen der neuen Gemeinde können gestaffelt geschaffen werden. Zwingend notwendig ist von Anfang an eine eigene neue Gemeindeordnung, über welche im Vorfeld an der Urne abgestimmt wird. Zu den

übrigen kommunalen Erlassen sollte sich der Zusammenschlussvertrag äussern. Er kann festhalten, welche kommunalen Erlasse wofür und wie lange weitergelten. Der Zusammenschlussvertrag kann aber auch vorsehen, dass vor dem Zusammenschluss eine gemeinsame Gemeindeversammlung für den Beschluss über neue Gemeindeerlasse stattfindet.⁵

2 Bau- und Zonenordnungen im Speziellen

2.1 Problematik

Unabhängig davon, welche Fusionsart vorliegt, können gewisse kommunale Erlasse nicht ohne umfangreiche Vorarbeiten für das gesamte neue Gemeindegebiet übernommen bzw. geschaffen werden. So kann es sein, dass nicht in allen neuen Ortsteilen dieselben Grundlagen für die Berechnung der Abwassergebühren vorhanden sind – eventuell fehlen in einem Ortsteil die Aussagen über die entwässerten Grundstücksflächen.

Bei den Bau- und Zonenordnungen ist die Problematik speziell komplex. In den von der Fusion betroffenen ehemaligen Gemeinden können grundsätzlich unterschiedliche Systeme von Baubeschränkungen gelten, nur schon die Nutzungsziffern sind oft nicht dieselben. Die räumlichen Auswirkungen der Übernahme einer neuen Regelung sind jeweils sorgfältig zu prüfen und benötigen entsprechend Zeit. Die zwingend zu erledigenden praktischen Vor- und Umsetzungsarbeiten für einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss sind oft sehr aufwändig und in relativ kurzer Zeit (ein bis zwei Jahre) zu erledigen; grundlegende Systemänderungen, wie sie bei der Vereinheitlichung von Bau- und Zonenordnungen nötig sind, haben darin keinen Platz.

«In den von der Fusion betroffenen ehemaligen Gemeinden können grundsätzlich unterschiedliche Systeme von Baubeschränkungen gelten.»

2.2 Entscheid Baurekursgericht

So sachlich begründbar das Weitergelten der bisherigen Baubestimmungen in den verschiedenen neuen Ortsteilen ist, so führt es im Resultat dazu, dass innerhalb ein und derselben Gemeinde sehr unterschiedliche Baumöglichkeiten gelten. So hatte das Baurekursgericht 2020 einen Fall⁶ zu entscheiden, in welchem in einem Ortsteil einer fusionierten Gemeinde aufgrund der bisherigen Bau- und Zonenordnung ein Ausnützungsbonus von fünf Prozent für das Erstellen von behindertengerechten Wohnungen vorgesehen war, in den anderen Ortsteilen dagegen nicht.

Die Rekurrierenden stellten sich auf den Standpunkt, dass die Regelung des Zusammenschlussvertrags zu einer Ungleichbehandlung der Gemeindebürge-

rinnen und Gemeindebürger führe, wofür kein sachlicher und vernünftiger Grund bestehe. Speziell absurd sei die Anwendung der Bonusbestimmung, weil diese nur freiwillige Erstellungen von behindertengerechtem Bauen belohne. Die Norm sei eine sogenannte Motivationsnorm, eine Massnahme zur Beseitigung von Benachteiligungen von Behinderten, bevor die neue Bundesverfassung, das Behindertengesetz und §§ 239a ff Planungs- und Baugesetz PBG in Kraft getreten seien. Das Einhalten der für das behindertengerechte Bauen einschlägigen Normen sei heute eine Pflicht, womit Anreize hierfür – wie der in der monierten Bau- und Zonenordnung geregelte Bonus – hinfällig seien. Mit den eigentlichen Baubegrenzungsvorschriften, deren Weitergelten der Zusammenschlussvertrag bewirken solle, hätte der Bonus nichts zu tun.

Das Baurekursgericht befasst sich zunächst grundsätzlich mit der Frage, ob in einer (neuen) Gemeinde verschiedene Bauordnungen gelten dürfen.⁷ Dazu hält es die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichts fest, wonach aus Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) «lediglich ein relativer Gleichbehandlungsgrundsatz abgeleitet» wird. Ein Erlass darf

«Die Anknüpfung an die bisherigen territorialen Grenzen der bisherigen jeweiligen politischen Gemeinden ist ein zulässiges sachliches Unterscheidungskriterium.»

danach Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger und sachlicher Grund ersichtlich ist. «Um die Einführung von neuem Recht zu ermöglichen oder zu erleichtern, kann ein Stichtag vorgesehen oder eine Übergangsregelung geschaffen werden. Altrechtliche Rechtsverhältnisse sollten aber, um den Ansprüchen der Rechtsgleichheit (und der Rechtseinheit) zu genügen, möglichst schnell dem neuen Recht angepasst werden.»⁸ Das Baurekursgericht hält weiter fest, dass der Zusammenschlussvertrag von den Gemeindelegislativen beschlossen wurde und damit eine formell genügende gesetzliche Grundlage darstelle. Die Anknüpfung an die bisherigen territorialen Grenzen der bisherigen jeweiligen politischen Gemeinden sei ein zulässiges sachliches Unterscheidungskriterium und nicht zu beanstanden. Es mache durchaus Sinn, die derzeitigen Regelungen beizubehalten, bis eine neue Bauordnung erlassen werde, welche allenfalls die Eigenheiten der bislang gültigen Bauordnungen mitberücksichtige. Die vorgesehene Übergangsfrist von zwei Jahren erscheine zudem nicht unangemessen.

Die Frage, ob der Ausnützungsbonus für behindertengerechtes Bauen nach Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes und der §§ 230a ff PBG noch gerechtfertigt sei, prüfte das Baurekursgericht separat und als akzessorische Normenkontrolle. Es kommt zum Schluss, dass die Norm weitergehe als die übergeordneten Normen und damit einen zulässigen zusätzlichen Anreiz

für behindertengerechtes Bauen darstelle. Die Gewährung von fünf Prozent Ausnützungsbonus sei nicht offensichtlich unangemessen, zumal die Ausnützungssteigerung zumindest teilweise als Kompensation des Flächenbedarfs für die behindertengerechte Ausgestaltung der Zugänge und Wohnungen betrachtet werden könne.

3 Fazit

Nach dem Zusammenschluss von Gemeinden dürfen die bisherigen Bau- und Zonenordnungen auf den bisherigen Gemeindegebieten weitergelten. Der Zusammenschlussvertrag ist eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn. Grundsätzlich ist die darin vorgesehene Ungleichbehandlung der Bauwilligen sachlich begründet. Allerdings darf dieser Zustand nicht lange andauern. Der Zusammenschlussvertrag muss eine Frist setzen, innert derer eine einheitliche Bauordnung für die neue Gemeinde geschaffen wird. Selbst Bestimmungen, die nicht unauflösbar mit den zu vereinheitlichenden Baubegrenzungsvorschriften verknüpft sind, dürfen innerhalb dieser Frist weiter angewendet werden. Allerdings könnte der Zusammenschlussvertrag in solchen Fällen auch eine Vereinheitlichung vorsehen.

«Der Zusammenschlussvertrag muss eine Frist setzen, innert derer eine einheitliche Bauordnung für die neue Gemeinde geschaffen wird.»

**Katharina Seiler Germanier,
lic.iur., Senior Beraterin, Federas Beratung AG**

¹ RRB Nr. 1004/2008, Leitsätze für eine Reform der Gemeindestrukturen und RRB Nr. 384/2012, Ziele und Nutzen von Gemeindefusionen.

² Vgl. zu Kapitel 1.2 und 1.3: www.zh.ch > Politik & Staat > Gemeinden > Gemeindefusion (Stand: 8. März 2022).

³ Vgl. beispielsweise die Fusionen Horgen und Hirzel oder Wädenswil, Schönenberg und Hütten.

⁴ Vergleiche die einzige bisher abgeschlossene Kombinationsfusion Stammheim, bei der sich Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen zusammengeschlossen haben.

⁵ Eine solche muss so oder so zum Beschluss über das Budget für das erste Jahr der neuen Gemeinde durchgeführt werden.

⁶ BRGE II Nr. 0131/2020 vom 18. August 2020.

⁷ BRGE II Nr. 0131/2020 vom 18. August 2020 E. 3.3.1 und 3.3.2.

⁸ BRGE II Nr. 0131/2020 vom 18. August 2020 E. 3.3.2.

⁹ BRGE II Nr. 0131/2020 vom 18. August 2020 E. 3.4.2.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Herausgeber)

«die umwelt» 1/2022 – Streifzug durch die Umwelt

Wie Lösungen für drängende Umweltprobleme gesucht werden

Klimawandel, Kreislaufwirtschaft, Schutz der natürlichen Ressourcen: Die aktuelle Ausgabe widmet sich der Vielfalt der vom BAFU abgedeckten Umweltthemen; so zum Beispiel dem illegalen Holzhandel, der Feldebodenkartierung, der Migration von Insekten, den vogelsicheren Stromleitungen, der biologischen Sicherheit oder der neuen Plattform für das öffentliche Beschaffungswesen.

Zum Download unter:

www.bafu.ch > Publikationen, Medien > die umwelt

Das Magazin kann auch als Printversion bezogen werden unter:

www.bafu.ch > Publikationen, Medien > die umwelt > Leserservice

Stutz Medien

NEW PUBLIC COMMUNICATIONS

Gemeindeverwaltungen sind heute moderne Dienstleistungszentren. In der Kommunikation und Information wurde dieser Schritt jedoch noch nicht im selben Ausmass vollzogen. Es ist Zeit für New Public Communication und für eine glaubwürdige Kommunikation auf Gemeindeebene, die den Anforderungen der Gegenwart und der Zukunft genügt. **CHF 25.-**

(inkl. Mwst, exkl. Porto und Verpackung)

shop.stutz-medien.ch



