

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. September 2015

870. Gemeindewesen: Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel (Subvention)

1. Gesuch der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel

Mit Schreiben vom 5. Mai 2015 ersuchen die Gemeinderäte Horgen und Hirzel um Zusicherung eines kantonalen Beitrags von Fr. 10 690 000 an den Zusammenschluss der beiden Gemeinden, der auf den 1. Januar 2018 vorgesehen ist. Der beantragte Beitrag setzt sich wie folgt zusammen: Mit einem Beitrag von Fr. 2 400 000 soll der Wegfall des demografischen und individuellen Sonderlastenausgleichs der Gemeinde Hirzel während vier Jahren nach dem Zusammenschluss ausgeglichen werden. Mit einem Beitrag von Fr. 6 000 000 soll der Rückgang der Steuererträge aufgrund der Steuerfussenkung während vier Jahren nach dem Zusammenschluss kompensiert werden. Ein Beitrag von Fr. 400 000 soll dazu dienen, die Weiterführung der Sekundarschule Hirzel während einer vierjährigen Übergangsphase bis zur Eingliederung in den Schulbetrieb der Gemeinde Horgen zu unterstützen. Mit einem Beitrag von Fr. 750 000 sollen Investitionen auf dem Gebiet von Hirzel, die aufgrund des Energiestadtlabel-Konzepts der Gemeinde Horgen erforderlich sind, unterstützt werden. Ein Beitrag von Fr. 220 000 soll während einer vierjährigen Übergangsphase der Unterstützung der Jugendarbeit in Hirzel dienen, bis diese von der erweiterten Gemeinde Horgen übernommen werden kann. Mit einem Beitrag von Fr. 750 000 soll eine drohende Gebührenerhöhung in der erweiterten Gemeinde Horgen aufgrund des geplanten Anschlusses der Abwasserreinigungsanlage Hirzel an diejenige in Horgen abgedeckt werden. Schliesslich soll der Zusammenschluss der beiden Gemeinden mit einem Beitrag von Fr. 100 000 für die Neuorganisation der erweiterten Gemeinde und einem Beitrag von Fr. 70 000 an die Projektkosten unterstützt werden. In ihrem Gesuch weisen die beiden Gemeinderäte darauf hin, dass der Zusammenschluss wohl nur zustande komme, wenn für die Politische Gemeinde Horgen keine finanziellen und organisatorischen Nachteile resultieren. Auch dürften der Steuerfuss und die Gebühren aufgrund des Zusammenschlusses nicht erhöht werden.

In der Begründung des Gesuchs wird festgehalten, dass die Bearbeitung des Zusammenschlussprojektes im unmittelbaren Zusammenhang zum Finanzausgleichsgesetz stehe. Dieses verpflichte den Gemeinderat Hirzel, alle zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen, um die gegen-

wärtige und die künftige Steuerbelastung zu senken. Hierzu gehöre insbesondere auch die Prüfung eines Zusammenschlusses mit anderen Gemeinden, den der Gemeinderat Hirzel den Stimmberechtigten aufgrund einer Situationsanalyse für die Grundsatzabstimmung empfohlen habe.

Anlässlich der Urnenabstimmung vom 18. Mai 2014 (Grundsatzabstimmung) haben die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Hirzel – bei einer Stimmbeteiligung von 64,08% mit einem Ja-Anteil von 89,02% bzw. 819 Ja- gegen 101 Nein-Stimmen – den Gemeinderat beauftragt, mit der Gemeinde Horgen Fusionsverhandlungen aufzunehmen. Die Gemeinderäte Hirzel und Horgen beschlossen am 19. Mai und 2. Juni 2014 die offizielle Aufnahme der Verhandlungen für den Zusammenschluss und die notwendigen Grundlagen dazu. Nach dem Zusammenschluss würde die Politische Gemeinde Horgen eine Fläche von 30,83 km² aufweisen und über rund 22 100 Einwohnerinnen und Einwohner verfügen.

Die Gemeinderäte Horgen und Hirzel haben eine Steuerungsgruppe zur Leitung des Zusammenschlussprojektes eingesetzt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Behörden und der Verwaltung beider Gemeinden sowie dem mit der Projektleitung beauftragten externen Berater zusammensetzt. Zudem wurden für die fünf Bereiche Organisation, Finanzen/Liegenschaften, Schule, Werke/Infrastrukturen/Raumplanung/Land- und Forstwirtschaft sowie Soziales/Gesundheit/Gesellschaft Arbeitsgruppen eingesetzt. Die Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag ist am 5. Juni oder 25. September 2016 vorgesehen.

2. Politische und rechtliche Vorgaben zu Gemeindezusammenschlüssen

Es wird auf die Ausführungen in Ziff. 2.1 und 2.3 von RRB Nr. 384/2012 (betreffend den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen) verwiesen.

3. Ziele und Nutzen einer Gebietsreform im Kanton Zürich

Es wird auf die Ausführungen in Ziff. 3 von RRB Nr. 384/2012 verwiesen.

4. Beitrag an den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel

Sinnvollerweise soll der Kanton einen Teil der durch den Zusammenschluss verursachten Kosten übernehmen und durch finanzielle Zuschüsse verhindern, dass der Zusammenschluss für eine der beteiligten Gemeinden finanzielle Nachteile zur Folge hat und aus diesem Grund scheitert.

Finanzielle Nachteile können sich dadurch ergeben, dass eine der Gemeinden stark verschuldet ist oder eine Gemeinde zufolge des Zusammenschlusses Finanzausgleichsbeiträge verliert und der Zusammenschluss deshalb eine stärkere Steuerbelastung für die Bewohnerinnen und Bewohner der einen oder anderen beteiligten Gemeinde zur Folge hat. Diese Mehrbelastungen setzen falsche Anreize und müssen deshalb gemäss Art. 84 Abs. 5 KV vermieden werden. In solchen Fällen ist eine Pflicht des Kantons zur finanziellen Unterstützung von grundsätzlich erwünschten Zusammenschlüssen anzunehmen (Jaag, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 84 N. 14).

§ 8 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1) konkretisiert den Auftrag der Kantonsverfassung. Danach kann der Kanton an Veränderungen der Gemeindeeinteilung Subventionen bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Ausgaben gewähren, insbesondere wenn eine Gemeinde durch Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder durch eine Aufteilung von Gemeinden erheblich belastet wird und die Gemeinden sich nicht aus eigenen Mitteln zu helfen vermögen. Von dieser Bestimmung hat der Kanton erstmals beim Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen (RRB Nr. 384/2012) Gebrauch gemacht. Seitdem hat er solche Beiträge auch bei weiteren Zusammenschlüssen von politischen Gemeinden und Schulgemeinden sowie bei der Bildung von Einheitsgemeinden bewilligt.

Aus kantonaler Sicht besteht ein grosses Interesse an einem Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel. Das Projekt steht in Einklang mit den politischen und rechtlichen Vorgaben des Kantons zu Gemeindezusammenschlüssen. Mit dem Zusammenschluss entsteht eine geografisch zweckmässig abgegrenzte Gemeinde mit rund 22 100 Einwohnerinnen und Einwohnern, die in der Lage ist, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen und ihrer Bevölkerung zeitgemässe Dienstleistungen zu bieten.

Gestützt auf Art. 84 Abs. 5 KV und § 8 GG leistet der Kanton an den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel einen Beitrag (Subvention) von insgesamt Fr. 3 300 000. In Beachtung der bisherigen Praxis und aus Gründen der rechtlichen Gleichbehandlung der fusionswilligen Gemeinden kann nicht der gesamte von den Gemeinderäten Horgen und Hirzel beantragte Beitrag zugesichert werden. Der kantonale Beitrag ist unter anderem dazu bestimmt, die Steuerfussunterschiede zwischen den beiden Gemeinden während einer Übergangsfrist mit einem Beitrag von rund Fr. 3 030 000 abzufedern. Mit einem Zusammenschlussbeitrag von Fr. 200 000 beteiligt sich der Kanton zudem an den Kosten für die Anpassungen an der Organisation der Politischen Gemeinde Horgen, die aufgrund des Zusammenschlusses erforderlich

sind. Schliesslich soll mit einem pauschalen Projektbeitrag von Fr. 70 000 ein Teil des Aufwands für die durch die Beratungsdienstleistungen von externen Auftragnehmern entstandenen Projektkosten gedeckt werden (vgl. Richtlinie des Gemeindeamtes betreffend den kantonalen Beitrag an die Projektkosten von Gemeindezusammenschlüssen vom März 2015). Mit der Zusicherung des kantonalen Beitrags soll dem Risiko entgegnet werden, dass die Politische Gemeinde Hirzel bei einem Nichtzustandekommen des Zusammenschlusses inskünftig finanzielle Unterstützung aus dem kantonalen individuellen Sonderlastenausgleich beziehen müsste.

Die Ausrichtung des kantonalen Beitrags ist – mit Ausnahme des darin eingeschlossenen Projektbeitrags – an folgende beiden Bedingungen geknüpft: Zum einen müssen die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden dem Zusammenschluss zustimmen und die zuständigen kantonalen Behörden den Zusammenschluss genehmigen (vgl. § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 GG). Zum anderen sind die beiden Gemeinden verpflichtet, die Auswirkungen des Zusammenschlusses mit dem von der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur entwickelten Instrument «Fusions-Check» messen zu lassen. Die beiden Gemeinden haben die hierfür erforderlichen Bevölkerungsbefragungen, die vom Kanton finanziert werden, und die Befragungen ihrer Gemeindeverwaltungen durchzuführen sowie die notwendigen Daten bereitzustellen. Die Anwendung des Instruments «Fusions-Check» hat in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Gemeindeamt und der HTW Chur zu erfolgen.

Die Zusicherung des kantonalen Beitrags erlischt mit der Ablehnung des Zusammenschlusses durch die Stimmberechtigten einer der beteiligten Gemeinden, spätestens jedoch am 30. September 2018. Vorbehalten bleibt der Projektbeitrag, der auch dann geleistet wird, wenn der Zusammenschluss zwischen den Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel nicht zustande kommt. Der zu leistende Beitrag verringert sich jedoch auf 75% des Projektbeitrags von Fr. 70 000, wenn der Zusammenschluss nicht zustande kommt (vgl. obengenannte Richtlinie des Gemeindeamtes vom März 2015).

Beim kantonalen Beitrag (Subvention) handelt es sich um eine gebundene Ausgabe gemäss § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2). Der erforderliche Beitrag ist deshalb vom Regierungsrat zu beschliessen (vgl. Art. 68 Abs. 2 lit. c KV, § 36 lit. b CRG in Verbindung mit § 39 lit. a FCV e contrario). Die dafür notwendigen Mittel sind in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonalen Finanzausgleich, im Budget sowie in der Planung im KEF 2015–2018 eingestellt. Es entstehen keine Folgekosten.

Die Auszahlung des kantonalen Beitrags von Fr. 3 300 000 erfolgt einmalig im Jahr des Inkrafttretens des Zusammenschlusses an die Politische Gemeinde Horgen. Bei einem Nichtzustandekommen des Zusammenschlusses erfolgt die Auszahlung des reduzierten Projektbeitrags im Jahr der Ablehnung des Zusammenschlussvertrags durch die Stimmberechtigten je zur Hälfte an die Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel, sofern die beiden Gemeinden keine anderweitige Vereinbarung getroffen haben.

Da sowohl die Beschwerde ans Verwaltungsgericht (§ 44 Abs. 1 lit. d Ziff. 4 VRG) als auch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht (Art. 83 Bst. k Bundesgerichtsgesetz) unzulässig sind, verbleibt als zulässiges Rechtsmittel einzig die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Den Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel wird für den Zusammenschluss eine Subvention von Fr. 3 300 000 als gebundene Ausgabe zu lasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, unter den Bedingungen zugesichert, dass die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden dem Zusammenschluss zustimmen, die zuständigen kantonalen Behörden den Zusammenschluss genehmigen und die Gemeinden die Auswirkungen des Zusammenschlusses mit dem wissenschaftlichen Instrument «Fusions-Check» der HTW Chur messen lassen.

II. Von der in Dispositiv I genannten Bedingung ausgenommen ist der Projektbeitrag von Fr. 70 000, der bei Nichtzustandekommen des Zusammenschlusses in vermindertem Umfang von 75% im Jahr, in dem feststeht, dass der Zusammenschluss nicht zustande kommt, je zur Hälfte an die Politische Gemeinden Horgen und Hirzel ausbezahlt wird, sofern die beiden Gemeinden keine anderweitige Vereinbarung getroffen haben.

III. Die Zusicherung gemäss Dispositiv I erlischt mit der Ablehnung des Zusammenschlusses durch die Stimmberechtigten einer der beteiligten Gemeinden, spätestens jedoch am 30. September 2018. Vorbehalten bleibt die Auszahlung des verminderten Projektbeitrags gemäss Dispositiv II.

IV. Gegen diesen Beschluss kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht einzureichen.

V. Mitteilung an die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Horgen, Bahnhofstrasse 10, Postfach, 8810 Horgen (E), und Hirzel, Bergstrasse 6, Postfach 136, 8816 Hirzel (E), den Bezirksrat Horgen, Seestrasse 124, 8810 Horgen, sowie an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi