

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. März 2016

299. Gemeindewesen: Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten (Subvention)

1. Gesuch der Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten

Mit Schreiben vom 18. Februar 2016 ersuchen der Stadtrat Wädenswil sowie die Gemeinderäte Schönenberg und Hütten um Zusicherung eines kantonalen Beitrages an den Zusammenschluss der drei Gemeinden, der auf den 1. Januar 2018 vorgesehen ist. In ihrem Gesuch weisen der Stadtrat und die beiden Gemeinderäte darauf hin, dass der Zusammenschluss wohl nur zustande komme, wenn die vom Grossen Gemeinderat Wädenswil verlangten Zielvorgaben für den Zusammenschluss erfüllt werden könnten. Es sollten alle Einwohnerinnen und Einwohner gleichgestellt werden; auf Sonderrechte und Benachteiligungen sei zu verzichten. Weiter solle es keine Steuererhöhung als direkte Folge des Zusammenschlusses geben. Die Gesetzgebung und die Gebühren sollten für das gesamte Gemeindegebiet einheitlich sein. Zudem sei die Verwaltung zur Ausnützung von Synergien zusammenzufassen. Schliesslich dürfe es keine Verkomplizierung der Strukturen und Abläufe geben, und die vom Kanton angebotenen fachlichen und finanziellen Mittel sollten ausgeschöpft werden.

In der Begründung des Gesuchs wird festgehalten, dass sich der Zusammenschluss aufgrund der Zugehörigkeit der drei Gemeinden zur Oberstufenschulgemeinde Wädenswil und zu den direkten öffentlichen Verkehrsanbindungen aufdränge. Die Modellrechnungen zeigten, dass die Eingemeindung der Politischen Gemeinde Hütten aus finanzieller Sicht anspruchsvoll sei. Die finanzielle Unterstützung des Kantons werde deshalb entscheidend für den Erfolg des Zusammenschlusses sein. Auch der Kanton profitiere vom Zusammenschluss nachhaltig, da insbesondere die Beiträge für den demografischen und den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich für die Politische Gemeinde Hütten von jährlich rund Fr. 850 000 entfielen.

Anlässlich der Urnenabstimmungen vom 30. November 2014 und 8. März 2015 haben die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Schönenberg – bei einer Stimmbeteiligung von 72% mit einem Ja-Anteil von 66,8% – und die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Hütten – bei einer Stimmbeteiligung von 56,2% mit einem Ja-Anteil von 83,6% – ihre Gemeinderäte beauftragt, mit der Politischen Gemeinde Wädenswil Zusammenschlussverhandlungen aufzunehmen.

Delegationen des Stadtrates Wädenswil sowie der Gemeinderäte Schönenberg und Hütten führten am 16. März 2015 erste Gespräche zum Zusammenschluss durch. Am 7. Dezember 2015 beschloss der Stadtrat Wädenswil die Aufnahme von Zusammenschlussverhandlungen, nachdem er vom Grossen Gemeinderat Wädenswil am 28. September 2015 das Verhandlungsmandat erhalten hatte. Nach dem Zusammenschluss würde die Politische Gemeinde Wädenswil eine Fläche von 35,62 km² umfassen und rund 24 300 Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen.

Der Stadtrat Wädenswil sowie die Gemeinderäte Schönenberg und Hütten haben eine Steuerungsgruppe zur Leitung des Zusammenschlussprojektes eingesetzt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Behörden und der Verwaltung der drei Gemeinden sowie dem mit der Projektleitung beauftragten externen Beratungsunternehmen zusammensetzt. Zudem wurden Arbeitsgruppen für die fünf Bereiche Organisation/Personal/Gesellschaft/Kultur/Vereine, Bildung/Schule, Finanzen/Liegenschaften, Bau- und Zonenordnung/Werke/Infrastruktur sowie Gesundheit/Sozialwesen/Sicherheit eingesetzt. Die Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag ist am 21. Mai 2017 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 Wädenswil, Schönenberg und Hütten

Sinnvollerweise soll der Kanton einen Teil der durch den Zusammenschluss verursachten Kosten übernehmen. Durch finanzielle Zuschüsse soll er 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 hoch verschuldet ist oder eine Gemeinde zufolge des Zusammenschlusses Finanzausgleichsbeiträge verliert und der Zusammenschluss deshalb eine höhere 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 Wädenswil, Schönenberg und Hütten. 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 24 300 Einwohnerinnen und Einwohnern, die in der Lage ist, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen und ihre Bevölkerung mit zeitgemässen Dienstleistungen zu versorgen.

Gestützt auf Art. 84 Abs. 5 KV und § 8 GG leistet der Kanton an den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten einen Beitrag (Subvention) von insgesamt Fr. 7 600 000. Der kantonale Beitrag ist unter anderem dazu bestimmt, die Verschuldung der Politischen Gemeinde Hütten auf ein vertretbares Ausmass zu senken. Die Politische Gemeinde Hütten ist verhältnismässig hoch verschuldet, was vor allem auf ihre tiefe Bevölkerungszahl, die dezentrale Besiedlung und die grosse Ausdehnung des Gemeindegebiets zurückzuführen ist. Mit einem Entschuldungsbeitrag von rund Fr. 2 360 000 kann die Verschuldung der Politischen Gemeinde Hütten gesenkt werden, was den Start der neuen Gemeinde nach dem Zusammenschluss erleichtern wird. Weiter sollen Steuerfussunterschiede zwischen den drei Gemeinden während einer Übergangsfrist mit einem Beitrag von rund Fr. 1 955 000 abgedeckt werden. Mit einem Beitrag von rund Fr. 2 800 000 sollen Einbusen beim Finanzausgleich ausgeglichen werden. Mit einem Zusammenschlussbeitrag von Fr. 400 000 beteiligt sich der Kanton zudem an den Kosten für Anpassungen an der Organisation der Politischen Gemeinde Wädenswil, die aufgrund des Zusammenschlusses erforderlich sind.

Schliesslich soll mit einem pauschalen Projektbeitrag von Fr. 85 000 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).

Die Ausrichtung des kantonalen Beitrags ist – mit Ausnahme des darin eingeschlossenen Projektbeitrags – an die folgenden beiden Bedingungen geknüpft: Zum einen müssen die Stimmberechtigten der drei 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 drei 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 drei Gemeinden haben die hierfür erforderlichen Bevölkerungsbefragungen, die vom Kanton finanziert werden, und die Befragungen ihrer Gemeindeverwaltungen in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt durchzuführen und die notwendigen Daten bereitzustellen.

Auf den 1. Januar des Jahres des Inkrafttretens des Zusammenschlusses ist die Eröffnungsbilanz der Politischen Gemeinde Wädenswil zu konsolidieren. Die Konsolidierung hat sich buchhalterisch nach der Richtlinie des Gemeindeamtes zur Zusammenführung der Haushalte bei Gemeindefusionen vom 9. Februar 2016 zu richten. Sie ist nachvollziehbar zu dokumentieren und den Stimmberechtigten zur Kenntnis zu bringen. Für das erste Budget der Politischen Gemeinde Wädenswil hat eine Konsolidierung der Vorjahresbudgets der drei Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten zu Vergleichszwecken zu erfolgen. Diese Vergleichszahlen sind im ersten Budget der Politischen Gemeinde Wädenswil zuhanden der Stimmberechtigten auszuweisen. Das erste Budget (samt konsolidierten Vergleichszahlen des Vorjahres) und die Eröffnungsbilanz (auf Grundlage der fachtechnisch geprüften Jahresrechnungen) sind dem Gemeindeamt bis zum 30. Juni des Jahres des Inkrafttretens des Zusammenschlusses einzureichen (§ 148 GG).

Die Zusicherung des kantonalen Beitrags erlischt mit der Ablehnung des Zusammenschlusses durch die Stimmberechtigten einer der beteiligten Gemeinden, spätestens jedoch am 30. April 2019. Vorbehalten bleibt der Projektbeitrag, der auch dann geleistet wird, wenn der Zusammenschluss zwischen den Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten nicht zustande kommt. Der zu leistende Beitrag wird jedoch auf 75% des Projektbeitrags von Fr. 85 000 verringert, wenn die Stimmberechtigten den Zusammenschlussvertrag ablehnen (vgl. genannte 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, Kantonaler Finanzausgleich, im Budget und in der Planung im KEF 2016–2019 nicht eingestellt. Es entstehen keine Folgekosten.

Die Auszahlung des Beitrags von Fr. 7 600 000 erfolgt einmalig im Jahr des Inkrafttretens des Zusammenschlusses an die Politische Gemeinde Wädenswil. Bei einem Nichtzustandekommen des Zusammenschlusses erfolgt die Auszahlung des verminderten Projektbeitrags im Jahr der Ablehnung des Zusammenschlussvertrags durch die Stimmberechtigten je zu einem Drittel an die Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten, sofern die drei 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 lit. 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

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Den Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten wird für den Zusammenschluss eine Subvention von Fr. 7 600 000 als gebundene Ausgabe zulasten 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. 85 000, der bei Nichtzustandekommen des Zusammenschlusses im Umfang von 75% im Jahr der Ablehnung des Zusammenschlussvertrags durch die Stimmberechtigten je zu einem Drittel an die Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten ausbezahlt wird, sofern die drei 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. April 2019. Vorbehalten bleibt die Auszahlung des Projektbeitrags gemäss Dispositiv II.

IV. Die Politischen Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten werden verpflichtet, die Massnahmen zur Konsolidierung der Rechnungslegung gemäss Ziff. 4 der Erwägungen zu treffen.

V. 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.

VI. Mitteilung an den Stadtrat Wädenswil, Florhofstrasse 6, Postfach, 8820 Wädenswil (E), die Gemeinderäte Schönenberg, Kirchrain 2, 8824 Schönenberg (E), und Hütten, Dorfstrasse 6, 8825 Hütten (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