

Sitzung vom 13. Dezember 2017

1169. Anfrage (Verzögerung Gemeindefusionen im Bezirk Horgen)

Die Kantonsräte Tobias Mani, Wädenswil, und Hans-Peter Brunner, Horgen, haben am 2. Oktober 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Mit grossen Mehrheiten wurden sowohl die Gemeindefusionen von Hirzel und Horgen wie auch diejenige von Schönenberg, Hütten und Wädenswil vom Volk beschlossen.

Eine knappe Handvoll Personen verzögert diese beiden Fusionen unter dem Vorwand von wohl haltlosen Gründen um längere Zeit. Schönenberg, Hütten und Wädenswil mussten den Starttermin bereits um ein Jahr verschieben. Der Ärger in der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden ist gross. Der Fusionsprozess wird massiv erschwert und verzögert.

Auch wenn der Rechtsstaat ein hohes Gut darstellt, stellt sich die Frage, wie weit einzelne querulatorisch gesinnte Bürgerinnen und Bürger die Mehrheit der Bevölkerung hinhalten dürfen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie lange wurden und werden die beiden erwähnten Fusionen durch die Einlegung von Rechtsmitteln (mutmasslich) verzögert? Wie war dies bei den anderen Gemeindefusionen der letzten 5 Jahre im Kanton Zürich?
2. Welche Kostenfolgen hatten die Verzögerungen durch die Rechtsmittelverfahren für Hirzel / Horgen und für Schönenberg / Hütten / Wädenswil (auch indirekte Kosten mitberechnet)? Welche weiteren Nachteile können durch die Verzögerung von Fusionen entstehen?
3. 2018 ist ein Wahljahr. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Tatsache, dass die Mitwirkung der Wahlberechtigten an den Gemeindewahlen für die Amtsdauer 2018/22 infrage gestellt ist? Ist es demokratiepolitisch überhaupt zu verantworten, dass insbesondere die politische Mitsprache der Bevölkerung von Schönenberg und Hütten in den Behörden von Wädenswil voraussichtlich während 3 Jahren ausgeschlossen ist? Wie lässt sich dieser gravierende Mangel beheben?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat angesichts der Antworten auf die Fragen 1 bis 3 die geltenden gesetzlichen Regelungen?
5. Inwiefern wäre es wenigstens möglich, die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln zugunsten der zügigen Umsetzung von Gemeindefusionen einzuschränken?

6. Verfügt der Regierungsrat über politische Möglichkeiten, die genannten Fusionen fristgerecht per 1. Januar 2018 in Kraft treten zu lassen, auch wenn die Rechtsmittelverfahren noch nicht abgeschlossen sein sollten? Wenn ja, ist er bereit, diese im heutigen Zeitpunkt zu benennen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tobias Mani, Wädenswil, und Hans-Peter Brunner, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Zusammenhang mit den beiden erwähnten Gemeindezusammenschlüssen sind zurzeit Rechtsmittel vor Verwaltungsgericht (Wädenswil, Schönenberg, Hütten) und vor Bundesgericht (Horgen, Hirzel) hängig. Im ersten Fall hat die Gemeindebeschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung, weshalb bis zum Entscheid des Verwaltungsgerichts keine Umsetzungsarbeiten ausgeführt werden dürfen. Vor diesem Hintergrund hat die Steuergruppe entschieden, das Inkrafttreten des Zusammenschlusses von Wädenswil, Schönenberg und Hütten um ein Jahr auf den 1. Januar 2019 zu verschieben. Im zweiten Fall haben die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und die gleichzeitig erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung. Ein von den Beschwerdeführenden eingereichtes Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung hat das Bundesgericht mit Verfügung vom 7. November 2017 abgewiesen. Der Zusammenschluss von Horgen und Hirzel kann damit rechtzeitig auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten – nachdem ihn der Kantonsrat in der Sitzung vom 27. November 2017 genehmigt hat (Vorlage 5394). Es ist daher lediglich der Zusammenschluss von Wädenswil, Schönenberg und Hütten, der sich voraussichtlich um ein Jahr verzögern wird. Bei den übrigen Gemeindezusammenschlüssen der letzten fünf Jahre im Kanton Zürich gab es keine Verzögerungen.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat verfügt über keine näheren Angaben darüber, welche direkten und indirekten Kosten die durch Rechtsmittelverfahren verzögerte Umsetzung für die betroffenen Gemeinden nach sich zieht. Neben den Kosten für die anwaltliche Begleitung der Rechtsmittelverfahren kann eine längere Umsetzungsphase allgemein in folgenden Bereichen zu zusätzlichen Kosten führen: Zunächst können die Erstellung von getrennten Budgets der beteiligten Gemeinden und die allenfalls erforderliche Durchführung von Erneuerungswahlen mit Kosten verbunden sein.

Weiter können zusätzliche Personalkosten entstehen, weil die mit der Zusammenlegung der Gemeindeverwaltungen verbundenen personellen Synergien erst später genutzt werden können. Erfahrungsgemäss verlassen die Angestellten der aufzunehmenden Gemeinden die Gemeindeverwaltungen, sobald sie eine neue berufliche Herausforderung gefunden haben. Zur Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs können sich diese Gemeinden veranlasst sehen, bestimmte Positionen vorübergehend mit sogenannten Springern zu besetzen, die in der Regel teurer als das «ordentlich angestellte» Verwaltungspersonal sind. Zudem können Kosten entstehen, wenn erforderliche Investitionen in die Gemeindeinfrastruktur bis nach dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses aufgeschoben werden und diese später nachgeholt werden müssen. Weiter kann eine allenfalls erforderliche Verlängerung von Beraterverträgen mit Kosten verbunden sein. Nachteile können darüber hinaus darin bestehen, dass Verträge z. B. mit Versicherungen weitergeführt werden müssen, auf welche die aus dem Zusammenschluss hervorgehende Gemeinde verzichten oder die sie zu günstigeren Konditionen auf das erweiterte Gemeindegebiet ausdehnen könnte.

Zu Frage 3:

Die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sind ein wichtiges politisches Gut. Der Regierungsrat befürwortet es daher, wenn sich Gemeinden auf Amtsdauerwechsel zusammenschliessen. Dadurch ist sichergestellt, dass Erneuerungswahlen stattfinden und die aus dem Zusammenschluss hervorgehende Gemeinde mit neuen und von allen Stimmberechtigten gewählten Behörden ihre Tätigkeit aufnehmen kann. Im Zusammenschlussvertrag der Stadt Wädenswil sowie der Gemeinden Schönenberg und Hütten wurde vereinbart, auf die Durchführung von gemeinsamen Neuwahlen auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses zu verzichten. Vielmehr hätten unmittelbar nach dessen Inkrafttreten im Januar 2018 gemeinsame Erneuerungsneuwahlen auf dem Gebiet der erweiterten Stadt Wädenswil stattfinden sollen. Aufgrund des laufenden Rechtsmittelverfahrens, das eine Verschiebung auf den 1. Januar 2019 erforderlich macht, ist die Durchführung dieser gemeinsamen Erneuerungswahlen zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht mehr möglich. Stattdessen sollen in den drei Gemeinden getrennte Erneuerungswahlen stattfinden. Grundsätzlich hätten die Gemeinden den Regierungsrat – nach Vorliegen des noch ausstehenden Entscheids des Verwaltungsgerichts zur Gemeindebeschwerde – um eine Ausnahmegewilligung ersuchen können, um die Amtsdauer der amtierenden Behörden der drei Gemeinden und des Gemeinderates Wädenswil bis zum 31. Dezember 2018 zu verlängern sowie die gemeinsamen Erneuerungswahlen auf einen späteren Zeitpunkt

2018 zu verschieben. In diesem Fall hätte die erweiterte Stadt Wädenswil mit neu gewählten Behörden am 1. Januar 2019 ihre Tätigkeit aufnehmen können. Diese Möglichkeit wurde von den Behörden der drei Gemeinden jedoch nach ausführlicher Diskussion nicht weiterverfolgt, weil sie sehr kompliziert und mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden gewesen wäre. Nach Auffassung der Gemeinden wäre die Unsicherheit, ob die Erneuerungswahlen der als Parlamentsgemeinde organisierten Stadt Wädenswil mit oder ohne die Stimmberechtigten von Schönenberg und Hütten hätte durchgeführt werden können, unter Umständen bis zum Einreichen der Wahllisten bestehen geblieben. Dies hätte die Parteien praktisch dazu gezwungen, zwei Listen zu führen und je nachdem die eine oder andere abzugeben. Dieser Entscheid der drei Gemeinden ist nicht zu beanstanden.

Zu Frage 4:

Angesichts der Beantwortung der Fragen 1–3 besteht keine Notwendigkeit, die geltenden gesetzlichen Regelungen zu ändern. Im Kanton Zürich sind Rechtsmittelverfahren bei Gemeindezusammenschlüssen eine neue Erscheinung, die bis anhin lediglich bei den beiden Projekten Horgen und Hirzel sowie Wädenswil, Schönenberg und Hütten aufgetreten ist. Es ist davon auszugehen, dass die gerichtliche Beurteilung dieser Projekte insbesondere durch das Bundesgericht die umstrittenen Punkte klären wird, was sich wohl unmittelbar auf die Anzahl künftiger Rechtsmittelverfahren auswirken wird. Dass gegen Abstimmungsentscheide Rechtsmittel ergriffen werden, gehört zudem zu den normalen Ereignissen bei Abstimmungen und zum Wesen des Rechtsstaates. Dies allein rechtfertigt weder eine Änderung der geltenden gesetzlichen Regelungen noch die Übernahme von Kosten, die den Gemeinden aufgrund der verzögerten Umsetzung der Zusammenschlüsse allenfalls entstehen könnten.

Zu Frage 5:

Die aufschiebende Wirkung von Rekurs und Beschwerde ist im Verwaltungsverfahrensgesetz (VRG; LS 175.2) geregelt. Gemäss § 25 VRG kommt dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses aufschiebende Wirkung zu (Abs. 1). Keine aufschiebende Wirkung besteht in bestimmten personalrechtlichen Angelegenheiten (Abs. 2 lit. a) und in Stimmrechtssachen, wenn sich der Rekurs auf eine Wahl oder Abstimmung bezieht und die Rekurschrift vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht worden ist (Abs. 2 lit. b). Die anordnende Instanz, die Rekursinstanz und die bzw. der Vorsitzende der Rekursinstanz können aus besonderen Gründen gegenteilige Anordnungen treffen (Abs. 3). Für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht ist die Regelung von § 25 Abs. 1–3 VRG kraft Verweises von § 55 VRG sinngemäss ebenfalls

anwendbar. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln zugunsten einer zügigen Umsetzung eines Gemeindezusammenschlusses ist somit gestützt auf § 25 Abs. 3 VRG bereits heute grundsätzlich von Amtes wegen oder auf Gesuch einer am Verfahren beteiligten Partei möglich. Eine allgemeine Einschränkung der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln gegen Gemeindezusammenschlüsse würde eine Änderung der geltenden gesetzlichen Regelungen, mithin insbesondere von § 25 Abs. 2 VRG, erfordern. Angesichts der bereits jetzt bestehenden Möglichkeit, einem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung zu entziehen, und der überschaubaren Anzahl Rechtsmittelverfahren bei Gemeindezusammenschlüssen sieht der Regierungsrat jedoch hierfür keine Notwendigkeit.

Zu Frage 6:

Die politischen Möglichkeiten des Regierungsrates, das rechtzeitige Inkrafttreten eines Gemeindezusammenschlusses zu unterstützen, wenn ein Rechtsmittelverfahren noch nicht abgeschlossen ist, sind begrenzt. Insbesondere ist es dem Regierungsrat mit Rücksicht auf die Gewaltentrennung im Rechtsstaat verwehrt, in ein laufendes Rechtsmittelverfahren einzugreifen, sind die Gerichte doch in der Ausübung ihrer Rechtsprechung unabhängig und nur an das Gesetz gebunden (vgl. Art. 73 Abs. 2 Kantonsverfassung; LS 101). Die politischen Möglichkeiten des Regierungsrates hängen hauptsächlich davon ab, ob ein Rechtsmittelverfahren aufschiebende Wirkung hat. Beim Zusammenschluss von Wädenswil, Schönenberg und Hütten kommt dem Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht aufschiebende Wirkung zu. Bis zum Entscheid des Verwaltungsgerichts kann der Zusammenschlussvertrag keine rechtliche Wirkung entfalten, weshalb der Regierungsrat das Verfahren zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrages vorerst nicht einleiten kann. Die für das Gemeindewesen zuständige Direktion der Justiz und des Innern kann die Gemeinden jedoch bei der Beantwortung rechtlicher Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss unterstützen. Weiter gingen die politischen Möglichkeiten des Regierungsrates beim Zusammenschluss von Horgen und Hirzel, nachdem das Verwaltungsgericht die Gemeindebeschwerde abgewiesen und den Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat Horgen zur Neubeurteilung zurückgewiesen hatte. Da dem Stimmrechtsrekurs im vorliegenden Fall und den Beschwerden an das Bundesgericht von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt, wich der Regierungsrat im Sinne einer Ausnahme von seiner Praxis ab, das Verfahren zur Genehmigung von Zusammenschlussverträgen grundsätzlich erst dann einzuleiten, wenn die zustimmenden Beschlüsse der Stimmberechtigten der am Zusammenschluss beteiligten

Parteien rechtskräftig sind. Er genehmigte den Zusammenschlussvertrag unter dem Vorbehalt, dass die zuständigen Rechtsmittelinstanzen die aufschiebende Wirkung nicht erteilen (RRB Nr. 864/2017). Gleichzeitig stellte er dem Kantonsrat den Antrag, den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel ebenfalls unter Vorbehalt zu genehmigen (Vorlage 5394). Der Regierungsrat hat mit der vorrangigen Einleitung des Genehmigungsverfahrens seine politischen Möglichkeiten genutzt, um die für den Zusammenschluss der Gemeinden erforderlichen Genehmigungsbeschlüsse der kantonalen Organe möglichst schnell zu erwirken. Der Kantonsrat genehmigte den Zusammenschluss an der Sitzung vom 27. November 2017, sodass dieser wie geplant am 1. Januar 2018 in Kraft treten kann.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi