

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. August 2018

765. Gemeinwesen: Zusammenschluss der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten (Genehmigung Zusammenschlussvertrag)

I. Ausgangslage und Rechtsmittelverfahren

a) Die Stimmberechtigten der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten haben an der Urnenabstimmung vom 21. Mai 2017 dem Vertrag über den Zusammenschluss der drei Gemeinden zugestimmt. In der Stadt Wädenswil betrug der Ja-Stimmen-Anteil 69,3%, in der Politischen Gemeinde Schönenberg 55,7% und in der Politischen Gemeinde Hütten 79,7%. Das Inkrafttreten des Zusammenschlusses war ursprünglich auf den 1. Januar 2018 vorgesehen.

b) Nach der Urnenabstimmung erhoben vier Stimmberechtigte der Politischen Gemeinde Schönenberg mit Eingabe vom 22. Juni 2017 beim Bezirksrat Horgen eine Gemeindebeschwerde im Sinne von § 151 des mittlerweile ausser Kraft gesetzten Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 gegen den von den Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Schönenberg beschlossenen Zusammenschlussvertrag. Sie beantragten, der Entscheid über die Eingemeindung der Politischen Gemeinde Schönenberg in die Stadt Wädenswil sei aufzuheben. Der Bezirksrat Horgen wies die Gemeindebeschwerde mit Beschluss vom 13. September 2017 ab, soweit er darauf eintrat. Er hielt im Wesentlichen fest, dass der Zusammenschlussvertrag nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse.

c) Gegen den Beschluss des Bezirkrates erhoben die vier beschwerdeführenden Stimmberechtigten mit Eingabe vom 25. September 2017 eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragten im Wesentlichen, der Entscheid des Bezirkrates sei als formell ungültig aufzuheben und der Zusammenschlussvertrag sei ganz oder eventualiter mindestens teilweise als ungültig zu bezeichnen, womit die Urnenabstimmung vom 21. Mai 2017 hinfällig werde.

d) Mit Schreiben vom 19. Oktober 2017 teilte die aus Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten zusammengesetzte Steuergruppe dem Regierungsrat mit, dass das ursprünglich auf den 1. Januar 2018 geplante Inkrafttreten des Zusammenschlusses aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde vor Verwaltungsgericht um ein Jahr, d. h. auf den 1. Januar 2019, verschoben werden müsse. In der Folge wurden am 15. April 2018 in den drei Gemeinden die Erneuerungswahlen der Stadt- und Ge-

meindebehörden für die Amtsdauer 2018–2022 durchgeführt. In den Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten wurde darauf hingewiesen, dass die Amtsdauer aufgrund des bevorstehenden Zusammenschlusses voraussichtlich bis 31. Dezember 2018 verkürzt sei.

e) Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 25. April 2018 (VB.2017.00642) in der Hauptsache ab. Es hiess sie teilweise in einem Nebenpunkt gut und ermässigte die den beschwerdeführenden Stimmberechtigten vom Bezirksrat Horgen auferlegten Verfahrenskosten geringfügig. Es erwog im Wesentlichen, dass der Zusammenschlussvertrag nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse.

f) Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts erhoben zwei der ursprünglich vier beschwerdeführenden Stimmberechtigten mit Eingabe vom 28. Mai 2018 eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragten unter anderem, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. April 2018 sei aufzuheben und zur Neuurteilung zurückzuweisen und der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Mit Verfügung vom 2. Juli 2018 wies der Präsident der Ersten öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab. Zur Begründung führte er an, dass die Gewährung der aufschiebenden Wirkung zu organisatorischen und finanziellen Problemen für die Politische Gemeinde Schönenberg führen würde, was angesichts der weit fortgeschrittenen Vorbereitungshandlungen eine Abweisung des Gesuchs rechtfertige.

Der materielle Entscheid des Bundesgerichts über die Beschwerde steht zum Zeitpunkt der Einleitung des Genehmigungsverfahrens des Zusammenschlussvertrags vor dem Regierungsrat noch aus.

g) Im Übrigen hat der Bezirksrat Horgen bestätigt, dass gegen die Beschlüsse der Stimmberechtigten der Stadt Wädenswil und der Politischen Gemeinde Hütten zum Zusammenschlussvertrag keine Rechtsmittel eingelegt wurden.

2. Einleitung des Verfahrens zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrags

a) Mit Schreiben vom 16. Juni 2017 ersucht der Stadtrat Wädenswil den Regierungsrat um Genehmigung des Zusammenschlussvertrags.

b) Der Regierungsrat verfolgt bei Gemeindezusammenschlüssen die Praxis, dass er das Verfahren zur Genehmigung von Zusammenschlussverträgen grundsätzlich erst dann einleitet, wenn die zustimmenden Beschlüsse der Stimmberechtigten der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden rechtskräftig sind. Diese Praxis dient der Rechtssicherheit und soll insbesondere verhindern, dass der Regierungsrat einen Zusam-

menschlussvertrag mit rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Elementen genehmigt, bevor die zuständigen Rechtsmittelinstanzen über erhobene Rechtsmittel entschieden haben (RRB Nr. 864/2017).

c) Vorliegend ist zum Zeitpunkt der Einleitung des Genehmigungsverfahrens eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Zusammenschlussvertrag vor Bundesgericht hängig. Das Rechtsmittelverfahren ist damit noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Es liegt jedoch ein materieller Entscheid des Verwaltungsgerichts als letzte kantonale Gerichtsinstanz in Verwaltungssachen vor (§ 41 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz; LS 175.2). Das Verwaltungsgericht hat keine Verletzung des übergeordneten Rechts durch den Zusammenschlussvertrag festgestellt. Entsprechend wies es mit Urteil vom 25. April 2018 die Beschwerde mit Ausnahme einer geringfügigen Ermässigung der Verfahrenskosten ab. Weiter wies das Bundesgericht mit Präsidialverfügung vom 2. Juli 2018 das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ab (vgl. Art. 103 Abs. 3 Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110). Nach Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen der beschwerdeführenden Stimmberechtigten und der Politischen Gemeinde Schönenberg kam es zum Schluss, dass die glaubhaft dargelegten organisatorischen und finanziellen Probleme mit Blick auf die bereits weit fortgeschrittenen Vorbereitungsarbeiten es rechtfertigten, das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen. Das Bundesgericht stellt sich der weiteren Umsetzung und dem auf den 1. Januar 2019 vorgesehenen Inkrafttreten des Zusammenschlusses der drei Gemeinden somit nicht entgegen.

d) Die Stimmberechtigten der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten haben dem Zusammenschlussvertrag am 21. Mai 2017 bei einer hohen Stimmbeteiligung deutlich zugestimmt. Das Abstimmungsergebnis stellt einen klaren Auftrag der Stimmberechtigten der drei Gemeinden dar, den Zusammenschluss auf den nächstmöglichen Termin in Kraft treten zu lassen. Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass das Verwaltungsgericht die Beschwerde und das Bundesgericht das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen haben, rechtfertigt es sich vorliegend, das Verfahren zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrags ausnahmsweise einzuleiten, ohne dass das Bundesgericht in der Sache bereits entschieden hat. Dies gilt umso mehr, als Bezirksrat und Verwaltungsgericht den inhaltlichen Argumenten der Beschwerdeführer nicht gefolgt sind, die Urnenabstimmung über ein Jahr zurückliegt, die Umsetzungsarbeiten weit fortgeschritten sind und der Zeitpunkt des Inkrafttretens schon einmal verschoben werden musste. Weiter hat das Bundesgericht die im Kanton Zürich bewährte, langjährige Praxis für Gemeindezusammenschlüsse in einem vergleichbaren Fall als rechtmässig bestätigt

(Urteil 1C_517/2017 vom 18. Dezember 2017). Zudem brauchen die Stimmberechtigten und die Gemeinden die Gewissheit darüber, dass die um Schönenberg und Hütten erweiterte Stadt Wädenswil am 1. Januar 2019 ihre Tätigkeit aufnehmen kann, weil unter anderem ein gemeinsames Budget erstellt werden muss und die Arbeitsverhältnisse des nicht mehr benötigten Gemeindepersonals aufgelöst werden müssen. Schliesslich ist angesichts der personellen Engpässe das Funktionieren der Gemeindeverwaltungen Schönenberg und Hütten infrage gestellt.

e) Der Regierungsrat leitet das Verfahren zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrags aus diesen Gründen ein, obwohl das Bundesgericht in der Sache noch nicht über die Beschwerde entschieden hat. Der vorliegende Beschluss steht deshalb unter dem Vorbehalt, dass das Bundesgericht den Zusammenschlussvertrag im hängigen Rechtsmittelverfahren nicht als unrechtmässig beurteilt.

3. Verfahren für den Zusammenschluss von Gemeinden

a) Der Zusammenschluss von Gemeinden erfordert einen Vertrag (§ 152 Abs. 1 Gemeindegesetz; GG, LS 131.1). Der Zusammenschlussvertrag ist das zentrale rechtliche Element für die Vereinigung und umfasst rechtsgeschäftliche, bestandesrechtliche und rechtsetzende Elemente. Die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde beschliessen den Vertrag über den Zusammenschluss an der Urne (Art. 84 Abs. 3 Kantonsverfassung; KV, LS 101; § 153 Abs. 1 GG). Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmen jeder beteiligten Gemeinde erforderlich (Art. 84 Abs. 1 KV).

b) Gemäss § 153 Abs. 1 GG bedarf der Zusammenschlussvertrag der Genehmigung des Regierungsrates, der ihn auf seine Rechtmässigkeit prüft. Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrags.

4. Prüfung des Zusammenschlussvertrags der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten

a) Durch den Zusammenschluss der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten entsteht eine räumlich zweckmässig abgegrenzte Gemeinde mit rund 24 400 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Fläche von 35,61 km². Der Sitz der Gemeindeverwaltung der erweiterten Gemeinde befindet sich in Wädenswil (Art. 13 Vertrag).

Der Zusammenschluss der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten liegt im kantonalen Interesse. Das Projekt steht in Einklang mit den politischen und rechtlichen Vorgaben des Kantons zu Gemeindefusionen und leistet einen wichtigen Beitrag

zur Stärkung und Vereinfachung der Gemeindestrukturen im Bezirk Horgen. Die erweiterte Stadt Wädenswil ist in der Lage, ihre Aufgaben selbstständig und qualitativ hochstehend zu erfüllen sowie ihrer Bevölkerung zeitgemässe Dienstleistungen zu bieten.

b) Der im Vertrag auf den 1. Januar 2018 festgelegte Zeitpunkt des Zusammenschlusses (Art. 3 Vertrag) wird gemäss Beschluss der Steuergruppe auf den 1. Januar 2019 verschoben. Auf diesen Zeitpunkt hin werden keine Neuwahlen durchgeführt. Die amtierenden Behörden der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten bleiben in Abweichung zu Art. 9 des Vertrags und in Verkürzung der Amtsdauer 2018–2022 bis zum 31. Dezember 2018 im Amt. Ab dem 1. Januar 2019 sind die Behörden der Stadt Wädenswil für das gesamte Gebiet der erweiterten Gemeinde zuständig.

Der Vertrag sieht weiter vor, dass keine neue Gemeindeordnung geschaffen, sondern die Gemeindeordnung der Stadt Wädenswil vom 4. März 2001 übernommen wird (Art. 11 Vertrag). Die erweiterte Gemeinde übernimmt die Erlasse der Stadt Wädenswil. Die Bau- und Zonenordnungen der Vertragsgemeinden behalten jedoch innerhalb der bisherigen territorialen Grenzen ihre Gültigkeit bis zum Inkrafttreten einer für das gesamte Gebiet der erweiterten Gemeinde gültigen Bau- und Zonenordnung. Diese ist den Stimmberechtigten bis spätestens 2022 zum Beschluss zu unterbreiten (Art. 12 Vertrag).

c) Der Zusammenschlussvertrag legt fest, dass die erweiterte Gemeinde den Namen Wädenswil trägt (Art. 5 Vertrag). Die Gemeindennamen Schönenberg und Hütten gehen damit unter. Da die erweiterte Gemeinde den Namen der bisherigen Stadt Wädenswil weiterführt, liegt keine Namensänderung im Sinne von § 2 Abs. 2 GG vor. Damit erübrigt sich eine formelle Genehmigung des Gemeindennamens durch den Regierungsrat.

Die erweiterte Gemeinde übernimmt das Wappen der Stadt Wädenswil (Art. 7 Vertrag). Die Bürgerinnen und Bürger der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten erhalten das Gemeindebürgerrecht der erweiterten Stadt Wädenswil (Art. 8 Vertrag).

d) Die drei Vertragsgemeinden gehören zum Bezirk Horgen. Sowohl die Stadt Wädenswil als auch die Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten gehören zum Kindes- und Erwachsenenschutzkreis Horgen, zum Zivilstandskreis Wädenswil, zum Notariatskreis Wädenswil und zum Betreibungskreis Wädenswil.

e) Der vorliegende Zusammenschlussvertrag enthält die notwendigen Bestimmungen für die Bildung der erweiterten Stadt Wädenswil, die auf den 1. Januar 2019 vorgesehen ist. Im Vertrag werden der Zeitplan sowie die notwendigen Schritte bis zum Inkrafttreten der erweiterten Gemeinde festgelegt. Dazu gehören Regelungen zum Beschluss

über das erste Budget der erweiterten Gemeinde und zur Abnahme der Rechnungen der bisherigen Gemeinden. Der Vertrag regelt weiter den Übergang der Rechte und Pflichten. Er bildet insgesamt eine zweckmässige Rechtsgrundlage für den Übergang zur erweiterten Gemeinde.

f) Die Bestimmungen des Zusammenschlussvertrags geben, soweit ersichtlich, zu keinen Bemerkungen Anlass und sind deshalb zu genehmigen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der von den Stimmberechtigten der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten am 21. Mai 2017 beschlossene Vertrag über den Zusammenschluss der Stadt Wädenswil sowie der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten wird genehmigt.

II. Die Genehmigung erfolgt unter dem Vorbehalt, dass das Bundesgericht den Zusammenschlussvertrag im hängigen Rechtsmittelverfahren nicht als unrechtmässig beurteilt.

III. Mitteilung an den Stadtrat Wädenswil, Florhofstrasse 6, Postfach 650, 8820 Wädenswil, den Gemeinderat Schönenberg, Kirchrain 2, Postfach 67, 8824 Schönenberg, den Gemeinderat Hütten, Dorfstrasse 6, 8825 Hütten, den Bezirksrat Horgen, Seestrasse 124, 8810 Horgen, sowie an die Bildungsdirektion, die Staatskanzlei und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli