

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 388/2018

Sitzung vom 6. Februar 2019

91. Anfrage (Keine demokratische Mitbestimmung nach der Fusion?)

Die Kantonsräte Tumasch Mischol, Hombrechtikon, und Martin Farner, Stammheim, sowie Kantonsrätin Céline Widmer, Zürich, haben am 11. Dezember 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Die Stimmberechtigten der Stadt Wädenswil und der Gemeinden Schönenberg und Hütten haben an der Urnenabstimmung vom 21. Mai 2017 dem Vertrag über den Zusammenschluss der drei Gemeinden zugestimmt. Das Inkrafttreten des Zusammenschlussvertrags wurde auf den 1. Januar 2018 festgelegt. Gemäss Zusammenschlussvertrag endete die Amtsdauer der Behörden von Schönenberg und Hütten vorzeitig am 31. Dezember 2017. Beabsichtigt war, dass die Behördenwahlen für die Amtsdauer 2018–2022 der neuen Gemeinde Wädenswil in der zweiten Hälfte Januar 2018 stattfinden.

Gegen den Zusammenschluss wurde seitens Stimmbürger Beschwerde erhoben. Aufgrund dessen hat die Steuergruppe der drei Gemeinden beschlossen, das Inkrafttreten um ein Jahr, d. h. auf den 1. Januar 2019 zu verschieben.

Am 15. April 2018 wurden in den drei Gemeinden die Erneuerungswahlen für die ordentliche Amtsdauer 2018 bis 2022 durchgeführt. Die Stimmberechtigten von Schönenberg und Hütten wurden darauf hingewiesen, dass die Amtsdauer voraussichtlich bis zum Inkrafttreten des Zusammenschlusses, d. h. bis 31. Dezember 2018, verkürzt sei. Neuwahlen wurden nicht vorgesehen.

In der Folge haben die Stimmberechtigten der Gemeinden Schönenberg und Hütten nach vollzogener Fusion per 1. Januar 2019 bis zu den nächsten Erneuerungswahlen im Frühling 2022 nur äusserst beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten in Wädenswil. Betroffen ist jeder achte Einwohner der neuen Gemeinde. Eine Mitwirkung ist nur bei Urnenabstimmungen möglich, im Wädenswiler Stadtparlament bleibt sie aber verwehrt. In der Exekutive bzw. den Behörden ist eine allfällige Mitwirkung nur bei einer Ersatzwahl möglich.

Der Regierungsrat wird gebeten folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Tatsache, dass die Stimmberechtigten der ehemaligen Gemeinden Schönenberg und Hütten nach Inkrafttreten des Zusammenschlusses für rund 3½ Jahre weitestgehend von der demokratischen Mitbestimmung in kommunalen Belangen ausgeschlossen sind?

2. War die Steuergruppe befugt, den Zeitpunkt des Zusammenschlusses um ein Jahr auf den 1. Januar 2019 zu verschieben? Wurde dieser Entscheid publiziert und hatten die Stimmberechtigten der drei Gemeinden eine Möglichkeit, gegen diesen Entscheid Rechtsmittel zu ergreifen?
3. Der Regierungsrat prüfte den Zusammenschlussvertrag der drei Gemeinden auf seine Rechtmässigkeit und genehmigte ihn. Wäre es in diesem Verfahren nicht am Regierungsrat gelegen, auf den Mischstand hinzuweisen und ihn zu korrigieren? Wenn nicht der Regierungsrat, wer hätte dann eingreifen müssen?
4. Welche Möglichkeiten haben die Stimmberechtigten der ehemaligen Gemeinden Schönenberg und Hütten ab 1. Januar 2019, um ihre demokratischen Rechte in der neuen Gemeinde Wädenswil wahrzunehmen?
5. Gemäss § 3 des alten Gemeindegesetzes von 1926 erfolgte die Vereinigung von politischen Gemeinden durch Beschluss des Kantonsrates. Gemäss § 153 des neuen Gemeindegesetzes von 2015 genehmigt der Regierungsrat den Zusammenschlussvertrag der beteiligten Gemeinden, was Voraussetzung für das Inkrafttreten ist. Wer hat im vorliegenden Fall des Zusammenschlusses von Wädenswil, Schönenberg und Hütten entschieden, welches Verfahren angewendet wird, nach welchen Kriterien, neues oder altes Gemeindegesetz?
6. Was unternimmt der Regierungsrat, dass eine solche Situation bei Zusammenschlüssen von Gemeinden in Zukunft nicht mehr passiert?
7. Ist der Regierungsrat gewillt, dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesänderung vorzulegen, damit im Falle eines Zusammenschlusses von Gemeinden deren Stimmberechtigte vom Zeitpunkt des Inkrafttretens das Stimmrecht in der neuen Gemeinde wahrnehmen können?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tumasch Mischol, Hombrechtikon, Martin Farner, Stammheim, und Céline Widmer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 4:

Für den Regierungsrat stellen die demokratischen Mitbestimmungsrechte der Stimmberechtigten ein hohes und schützenswertes politisches Gut dar. Entsprechend wäre es wünschenswert gewesen, wenn auch die Stimmberechtigten der ehemaligen Gemeinden Schönenberg und Hütten wie ursprünglich vorgesehen an den Erneuerungswahlen der Behörden der Stadt Wädenswil für die Amtsdauer 2018–2022 hätten teilnehmen können. Der Regierungsrat respektiert jedoch den übereinstimmend getroffenen und nachvollziehbar begründeten Entscheid der Stadt Wädenswil

sowie der ehemaligen Gemeinden Schönenberg und Hütten, infolge der durch das Rechtsmittelverfahren verursachten ausserordentlichen Umstände auf die Durchführung von gemeinsamen Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2018–2022 zu verzichten.

Es trifft nicht zu, dass die Stimmberechtigten von Schönenberg und Hütten seit dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses am 1. Januar 2019 und bis zum Ende der laufenden Amtsdauer weitestgehend von der demokratischen Mitbestimmung in kommunalen Belangen ausgeschlossen wären. Es steht ihnen einerseits offen, sich mittels Initiativen und Referenden in das politische Leben der Stadt Wädenswil einzubringen. Andererseits können sie sich bei Ersatzwahlen für Behördenämter, die während der Amtsdauer neu besetzt werden müssen, als Kandidierende zur Verfügung stellen. Hinzu kommt, dass auch in Parlamentsgemeinden wie der Stadt Wädenswil die wichtigen Geschäfte wie z. B. Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung oder Änderungen der Gemeindeordnung von den Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen sind.

Zu Frage 2:

Die Stimmberechtigten der Stadt Wädenswil sowie der ehemaligen Gemeinden Schönenberg und Hütten stimmten dem Zusammenschlussvertrag an der Urnenabstimmung vom 21. Mai 2017 deutlich zu. Hiergegen erhoben vier Stimmberechtigte aus Schönenberg am 22. Juni 2017 eine Gemeindebeschwerde im Sinne von § 151 des mittlerweile ausser Kraft gesetzten Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, die der Bezirksrat Horgen am 13. September 2017 abwies. Gegen diesen Beschluss erhoben die gleichen Stimmberechtigten am 25. September 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Wegen der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde war spätestens zu diesem Zeitpunkt offensichtlich, dass der Zusammenschluss nicht mehr auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten konnte und er aus rechtsstaatlichen Gründen verschoben werden musste. Beim Entscheid zur Verschiebung des Inkrafttretens auf den 1. Januar 2019 handelt es sich um einen Umsetzungsentscheid, der nicht den Inhalt, sondern die Umsetzung des Zusammenschlussvertrags betrifft. Gemäss Art. 4 Abs. 3 des Zusammenschlussvertrags organisiert und koordiniert die Steuergruppe das Zusammenschlussverfahren. Entsprechend war sie befugt, den Zeitpunkt des Zusammenschlusses um ein Jahr zu verschieben, zumal diesbezüglich kein Handlungsspielraum bestand und der Wille der Stimmberechtigten, den Zusammenschluss möglichst bald in Kraft treten zu lassen, zu berücksichtigen war.

Soweit an dieser Stelle beurteilbar, wurde der Entscheid der Steuergruppe zur Verschiebung des Inkrafttretens des Zusammenschlusses nicht amtlich publiziert. Der Verzicht auf die Publikation bleibt jedoch ohne rechtliche Auswirkungen und führte für die Stimmberechtigten insbe-

sondere zu keinen Rechtsnachteilen, da der Entscheid einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde und von den Stimmberechtigten auch ohne formale Publikation hätte angefochten werden können. Der Entscheid der Steuergruppe wurde unter Darlegung der Gründe am 29. September 2017 an einer Medienkonferenz der drei Gemeindepräsidien mündlich erläutert, auf den Internetseiten der Gemeinden publiziert und war darüber hinaus Gegenstand von Berichten in der «Zürichsee-Zeitung» und anderen Medien. Er hätte mit Rekurs beim örtlich zuständigen Bezirksrat Horgen angefochten werden können.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat genehmigte den Zusammenschlussvertrag der Stadt Wädenswil sowie der Gemeinden Schönenberg und Hütten am 22. August 2018 (RRB Nr. 765/2018). Er verwies in seinem Beschluss auf das Schreiben der aus Vertreterinnen und Vertretern der drei Gemeinden zusammengesetzten Steuergruppe vom 19. Oktober 2017. Mit diesem Schreiben wurde der Regierungsrat darüber in Kenntnis gesetzt, dass das Inkrafttreten des Zusammenschlusses aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde vor Verwaltungsgericht um ein Jahr, d. h. auf den 1. Januar 2019, verschoben werden müsse. Bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 264/2017 betreffend Verzögerung Gemeindefusionen im Bezirk Horgen wies der Regierungsrat darauf hin, dass der Entscheid der drei Gemeinden zur Verschiebung des Inkrafttretens des Zusammenschlusses und zum Verzicht auf die Durchführung von gemeinsamen Erneuerungswahlen angesichts der ausserordentlichen Umstände und mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie nicht zu beanstanden ist. Vor diesem Hintergrund sah er keine Notwendigkeit, in seinem Beschluss zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrags noch einmal vertieft auf den Verzicht auf gemeinsame Erneuerungswahlen einzugehen. Die Gemeinden haben nachvollziehbar dargelegt, dass gemeinsame Erneuerungswahlen sehr kompliziert und mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden gewesen wären. Da zum damaligen Zeitpunkt weder die Dauer noch der Ausgang des Rechtsmittelverfahrens absehbar waren, kann der Regierungsrat keinen «Missstand» erkennen, der im Genehmigungsverfahren hätte korrigiert werden müssen. Es liegt im Wesen einer Absorptionsfusion bzw. Eingemeindung, dass die aufnehmende Gemeinde als erweiterte Gemeinde bestehen bleibt, während die aufgenommene Gemeinde untergeht und ihre Rechtspersönlichkeit verliert. Das Recht der aufnehmenden Gemeinde bleibt bestehen und deren Behörden verbleiben im Amt. Erneuerungswahlen finden lediglich zum Amtsdauerwechsel statt. Wird der Zusammenschluss während der Amtsdauer vollzogen, unterstellen sich die Stimmberechtigten der aufgenommenen Gemeinde folglich den Behörden der aufnehmenden, in der Regel deutlich grössere

ren Gemeinde, die ihre Ämter weiter ausüben. Vorliegend hat der Zusammenschluss wegen des Rechtsmittelverfahrens während der laufenden Amtsdauer 2018–2022 stattgefunden, weshalb – wie in Art. 9 Abs. 1 des Zusammenschlussvertrags festgehalten – keine Erneuerungswahlen auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses durchgeführt wurden. Mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie gab es somit keine Veranlassung für ein Eingreifen seitens des Regierungsrates oder einer anderen kantonalen Aufsichtsbehörde.

Zu Frage 5:

Das Gesuch um Genehmigung des Zusammenschlussvertrags wurde dem Regierungsrat am 16. Juni 2017 und damit noch während der Geltungsdauer des mittlerweile ausser Kraft gesetzten Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 unterbreitet. Das Genehmigungsverfahren wurde daraufhin sistiert, nachdem am 22. Juni 2017 eine Gemeindebeschwerde erhoben worden war. Das Genehmigungsverfahren wurde nach Inkrafttreten des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) wieder aufgenommen, nachdem das Verwaltungsgericht die Gemeindebeschwerde mit Urteil vom 25. April 2018 abgewiesen hatte. Der Regierungsrat hat aus den folgenden Gründen entschieden, das Genehmigungsverfahren nach dem geltenden Gemeindegesetz durchzuführen: Ob vorliegend der Kantonsrat oder der Regierungsrat für die Genehmigung des Zusammenschlussvertrags zuständig ist, ist nicht eine Frage des materiellen Rechts, sondern des Verfahrensrechts. Verfahrensvorschriften sind grundsätzlich mit dem Tag des Inkrafttretens des neuen Rechts anwendbar, wenn es – wie vorliegend – keine gesetzlichen Übergangsregelungen gibt. Die Anwendbarkeit des Verfahrensrechts hängt zudem vom Interesse der Betroffenen am Schutz des Vertrauens in die Weitergeltung des bisherigen Rechts ab (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, Rz. 296 und 288). Neben diesem Rechtsgrundsatz, der zur Anwendbarkeit des neuen Verfahrensrechts führt, sprachen praktische Überlegungen für die in § 153 Abs. 1 GG neu vorgesehene, alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates, die im Interesse der betroffenen Gemeinden war. Angesichts des gedrängten Zeitplans zwischen dem Entscheid des Verwaltungsgerichts und dem auf den 1. Januar 2019 verschobenen Inkrafttreten des Zusammenschlusses waren die Gemeinden auf einen möglichst baldigen Abschluss des Genehmigungsverfahrens angewiesen. Hätte nach dem Regierungsrat auch noch der Kantonsrat über die Genehmigung des Zusammenschlusses befinden müssen, hätte dies das Genehmigungsverfahren verlängert. Die betroffenen Gemeinden brauchten möglichst bald Gewissheit, dass der Kanton ihre Bestrebungen zur reibungslosen Umsetzung des Zusammenschlusses unterstützt, weil unter anderem ein Budget

für die erweiterte Stadt Wädenswil erstellt werden musste und angesichts der personellen Engpässe das Funktionieren der Gemeindeverwaltungen in Schönenberg und Hütten infrage gestellt war.

Zu Fragen 6 und 7:

Im Kanton Zürich sind Rechtsmittelverfahren bei Gemeindezusammenschlüssen eine neue Erscheinung, die bis anhin lediglich bei den Zusammenschlüssen von Horgen und Hirzel sowie von Wädenswil, Schönenberg und Hütten aufgetreten ist. Während bei Ersterem das Rechtsmittelverfahren rechtzeitig abgeschlossen werden konnte, führte das Rechtsmittelverfahren beim Letzteren zu einer Verschiebung des Inkrafttretens um ein Jahr. In beiden Fällen hat das Bundesgericht die im Kanton Zürich bewährte, langjährige Praxis für Gemeindezusammenschlüsse als rechtmässig bestätigt (Urteile 1C_517/2017 vom 18. Dezember 2017 [Hirzel] und 1C_263/2018 vom 4. Dezember 2018 [Schönenberg]). Der Regierungsrat geht davon aus, dass die gerichtliche Beurteilung dieser Zusammenschlüsse, insbesondere durch das Bundesgericht, die umstrittenen Punkte geklärt hat und Rechtsmittelverfahren bei Gemeindezusammenschlüssen in Zukunft eine Randerscheinung bleiben werden. Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 264/2017 ausgeführt, gehört es zum Wesen des Rechtsstaates, dass Rechtsmittel gegen Abstimmungsentscheide ergriffen werden. Vor diesem Hintergrund besteht für den Regierungsrat kein Handlungsbedarf zum Erlass von Regelungen für den Fall, dass in zusammengeschlossenen Gemeinden aufgrund von Rechtsmittelverfahren oder anderer ausserordentlicher Umstände keine Erneuerungswahlen durchgeführt werden können. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer Autonomie jedoch frei, eine längere Frist zwischen der Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag und dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses vorzusehen, um die Durchführung von Erneuerungswahlen bei Amtsdauerwechsel zu gewährleisten. Die Stimmberechtigten der aufgenommenen Gemeinden können ihr Stimm- und Wahlrecht ab Inkrafttreten des Zusammenschlusses in der erweiterten Gemeinde bereits heute uneingeschränkt ausüben (vgl. hierzu die Beantwortung der Fragen 1 und 4). Der Regierungsrat sieht deshalb keine Notwendigkeit, dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesänderung vorzulegen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli