

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
Hans Peter Andreoli, Vizepräsident
Edith Brunner
Thomas Koch
Patrik Mouron
Rahel Sonderegger
Adrian Stucki

Bericht und Antrag zur Weisung 3 vom 19. Januar 2015 (korrigierte Fassung)

Aufnahme von Vertragsverhandlungen für einen Zusammenschluss der politischen Gemeinde Schönenberg und allenfalls der politischen Gemeinde Hütten mit der politischen Gemeinde Wädenswil

I. Ausgangslage

In der Volksabstimmung vom 30. November 2014 haben die Stimmberechtigten von Schönenberg ihren Gemeinderat verpflichtet, mit dem Stadtrat von Wädenswil unverzüglich Verhandlungen aufzunehmen mit dem Ziel, einen Vertrag über den Zusammenschluss der beiden Gemeinden auszuarbeiten und diesen bis spätestens Ende 2018 dem Stimmvolk zu unterbreiten.

Die Gemeinde Hütten fällt am 8. März 2015 einen analogen Urnenentscheid, nachdem sie bereits anlässlich einer Konsultativumfrage anfangs 2014 einer Fusion mit der Stadt Wädenswil den Vorzug gegeben hatte.

Hauptsächliche Motivation für die Fusionsbestrebungen kleiner Gemeinden ist der per 1. Januar 2012 neu geregelte innerkantonale Finanzausgleich, wonach nach Ablauf einer sechsjährigen Übergangsfrist, d.h. bis 2018, eine Steuerfussentwicklung nach oben nicht mehr gewährleistet ist. Zwar erhalten die betroffenen Gemeinden während der genannten Frist noch Zuschüsse aus dem Steuerfussausgleich; danach müssen sie aber die Kosten selber tragen. Auf der anderen Seite nimmt der finanzielle Druck auf die kleinen Berggemeinden fortlaufend zu. Die Sozial- und Pflegekosten steigen unentwegt, eine eigene kommunale Verwaltung wird zu teuer, ebenso die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur, und die Rekrutierung geeigneter Personen für die politischen Ämter gestaltet sich immer schwieriger. Steuerfusserhöhungen nahezu ins Unermessliche wären unausweichlich, so dass sich letztlich die Fusion mit einer geeigneten politischen Gemeinde als vernünftige Lösungsmöglichkeit anbietet. Technisch betrachtet haben wir es mit einer Absorptionsfusion zu tun. Das heisst, die Stadt Wädenswil als aufnehmende Gemeinde bleibt bestehen, während Hütten und Schönenberg vollständig eingemeindet werden.

Beide Gemeinden stehen unter zeitlichem Druck: In Schönenberg ist es der Volkssentscheid, welcher verlangt, dass bis 2018 ein Zusammenschlussvorschlag auf dem Tisch liegt; in Hütten fehlen ab 2018 Übergangsausgleiche im Umfang von CHF 1.5 Mio.

II. Stellungnahme des Stadtrats Wädenswil

Mit der vorliegenden Weisung 3 bekundet der Stadtrat Wädenswil seine grundsätzliche Offenheit für die Aufnahme von Fusionsgesprächen mit Schönenberg und Hütten. Dies gebieten in erster Linie die direkt-demokratisch gefällten Urnenentscheide, dann aber auch der Solidaritätsgedanke gegenüber der zunehmend in Bedrängnis geratenden beiden kleinen Berggemeinden. Der Stadtrat ortet durchaus ein gewisses Potential für Synergien, betont andererseits aber auch, dass – zumindest für die Stadt Wädenswil – die überwältigenden Vorteile auf Anrieb nicht zu erwarten sind. Zu monieren ist ferner, dass Gemeindefusionen primär keine Sparübungen sind. Entsprechend der bedeutenden Tragweite von Gemeindefusionen ersucht der Stadtrat gestützt auf Art. 22 lit. f GO den Gemeinderat um Legitimation und Unterstützung, ehe er mit Schönenberg und Hütten Fusionsverhandlungen aufnimmt, obwohl er von Rechts wegen in eigener Kompetenz entscheiden dürfte. Noch gründlich auszuleuchten sind insbesondere auch die finanziellen Risiken eines Zusammenschlusses. Zu diesem Zweck hat der Stadtrat in der Weisung 3 präventiv folgende Rahmenbedingungen für die Verhandlungen abgesteckt:

- a) Gleichstellung aller Bürgerinnen und Bürger, somit keine Sonderrechte, aber auch keine Benachteiligungen;
- b) Keine Steuererhöhungen als direkte Folge von Zusammenschlüssen;
- c) Einheitliche Gesetzgebung und Gebühren über das gesamte Gemeindegebiet;
- d) Zusammenfassen der Verwaltung für das Ausnutzen von Synergien;
- e) Keine Verkomplizierung der Strukturen und Abläufe.

Der Entscheid über einen Zusammenschluss wird schliesslich dem Souverän an der Urne vorgelegt.

III. Debatten in der Sachkommission

1. Allgemeiner Eindruck

Gemeindefusionen bringen mannigfaltige und einschneidende Veränderungen mit sich. Die Sachkommission hat sich daher die Zeit genommen, das Geschäft in mehreren Sitzungen gründlich vorzubereiten. Gemessen an Tragweite, Aufwand und Zeitbedarf von Gemeindefusionen kommt die Weisung 3 äusserst gerafft – um nicht zu sagen, rudimentär – daher. Dies veranlasste die Sachkommission, genau hinzusehen. Und sie wurde in ihrer Vermutung nicht getäuscht, dass noch weiterführende Zusatzinformationen und eigene Abklärungen, teils unter Fühlungnahme mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ), für eine seriöse und verantwortbare Stellungnahme unumgänglich waren.

Zu Beginn der Vorberatung erweckten die Erklärungen seitens des Stadtrats den Eindruck, dieser wolle vom Gemeinderat raschmöglichst grünes Licht für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen erwirken, um anschliessend das Geschäft unabhängig und in eigener Regie durchziehen zu können bis zur Vorlage eines ausgearbeiteten Zusammenschlussvertrags, wozu Parlament und Stimmberechtigte lediglich noch Ja oder Nein sagen können. Dagegen setzte sich die Sachkommission dezidiert zur Wehr, zumal sie sich ausserstande sah, im gegenwärtigen Zeitpunkt zu beurteilen, wie sich die Sachlage, Chancen und Risiken einer Gemeindefusion präsentieren; dazu fehlen zurzeit schlicht aufschlussreiche Entscheidungsgrundlagen. Aus diesem Informationsdefizit heraus entstand die Forderung der Sachkommission nach einem Zwischenschritt mit einer Vernehmlassungsmöglichkeit des Parlaments nach der Phase 2 des vom GAZ erarbeiteten Fusionsablaufs in vier Phasen (siehe ANHANG); dies namentlich auch, um das Risiko zu minimieren, dass der Gemeinderat am Ende den Fusionsver-

trag ablehnt. In der Folge hat der Stadtrat dieses Postulat der Sachkommission aufgenommen und ein geeignetes Vernehmlassungsverfahren eigens für das Parlament vorgeschlagen.

2. Forderung nach einer zusätzlichen Vernehmlassungsmöglichkeit für den Gemeinderat

Wie diese Vernehmlassung konkret auszugestalten ist und welche Unterlagen zugrundegelegt werden sollen, war Gegenstand einer gemeinsamen Sitzung der Sachkommission mit dem Stadtpräsidenten, dem Stadtschreiber und zwei Vertretern der zuständigen Fachstelle des GAZ. Der Stadtrat regt eine zusätzliche Informationsveranstaltung eigens für die Gemeinderatsmitglieder an, anlässlich der ein Vertragsentwurf zusammen mit einem Erläuternden Bericht präsentiert werden soll mit anschliessender Diskussion und Fragestellung. Ausserdem erhalten die Fraktionen Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme an selbiger Veranstaltung und danach zu offiziellen, schriftlichen Vernehmlassungen zuhanden des Stadtrats innert einer angemessenen Frist. Diese Vernehmlassungsmöglichkeit ist gemäss den Vertretern des GAZ rechtskonform und garantiert den Gemeinderatsmitgliedern ein umfassendes Mitspracherecht. Den Ablauf charakterisieren sie folgendermassen: Zu Beginn wird eine Steuergruppe, bestehend aus Vertretern der drei Exekutiven von Wädenswil, Hütten und Schönenberg die aktuelle Situation, die Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Strukturen in allen involvierten Gemeinden (namentlich in Bezug auf Verwaltungsorganisation, Personal, Dienstleistungen, Infrastruktur und Raumplanung) analysieren und die Chancen und Risiken einer Fusion oder Nichtfusion – auch das Szenario eines Übungsabbruchs schwingt immer mit – beurteilen. Ein nicht zu unterschätzender Aspekt bilden dabei auch die sog. Soft-Faktoren wie Wappen, Vereinsstrukturen und Identität. Aus diesem Prozess resultieren einerseits der formalrechtliche Mustervertrags-Entwurf, welcher freilich technischer Art ist und rechtliche sowie Umsetzungsfragen für den Übergang der Rechtsverhältnisse bei der Absorption der beiden Berggemeinden durch die Stadt Wädenswil regelt. Hinzu kommt ein Bericht, welcher die materiellen Aspekte beinhaltet, indem er u.a. Prognosen zur Finanzplanung und zum Steuerfuss abgibt, zu erwartende Synergien aufzeichnet, den Infrastrukturbedarf abschätzt oder die Höhe der Beiträge des Kantons errechnet. Den Vernehmlassungsentscheid des Gemeinderats interpretiert der Stadtrat als ernst zu nehmenden politischen Auftrag für die nachfolgende Ausarbeitung des definitiven Zusammenschlussvertrags samt der zugehörigen Weisung. Insgesamt hat der Gemeinderat folglich eine dreifache Mitsprachemöglichkeit im Fusionsprozess:

- a) Gegenwärtig mit der vorliegenden Weisung 3 mit der Definition der Verfahrensabläufe und Rahmenbedingungen bzw. Ziele.
- b) Mit der mündlichen und schriftlichen Vernehmlassungsmöglichkeit zum Fusionsvertrags-Entwurf samt einem zugehörigen Erläuternden Bericht.
- c) Mit der Beschlussfassung über die Weisung zum ausformulierten Fusionsvertrag zuhanden der Volksabstimmung.

3. Beurteilung der stadträtlichen Rahmenbedingungen

Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt in den Kommissionsdebatten waren die vom Stadtrat in der Weisung 3, S. 2 definierten Rahmenbedingungen für die Zusammenschlussverhandlungen. Die Sachkommission ist mit den aufgezählten Punkten einverstanden, beantragt aber, diese mit der Forderung, die vom Kanton bei Gemeindefusionen zur Verfügung gestellten finanziellen und fachlichen Ressourcen auszuschöpfen, zu ergänzen. Gemäss Art. 84 Abs. 5 der Kantonsverfassung und § 8 des Gemeindegesetzes unterstützt der Kanton Zürich Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, einerseits in Form von Beratung und andererseits finanzieller Art.

Die Sachkommission will ausserdem diese fünf bzw. nunmehr sechs Punkte nicht als «Rahmenbedingungen», sondern als *Ziele* verstanden wissen. Würden diese als Rahmenbedingungen interpretiert, wäre der Stadtrat schon von Verhandlungsbeginn weg einer unerwünschten Selbstbeschränkung unterworfen. Nach dem Verständnis der Sachkommission ist es vielmehr Aufgabe des Stadtrats, die Bedingungen zur Erreichung dieser Ziele erst auszuhandeln. Es wird danach Aufgabe des Gemeinderats sein, in der zusätzlichen Vernehmlassung (gemäss oben III.2) die ausgehandelten Bedingungen und genannten Zielsetzungen gegeneinander abzuwägen, diese allenfalls zu modifizieren und letztlich zu urteilen, ob ein Gemeindegemeinschaftsabschluss erstrebenswert ist oder nicht.

In formeller Hinsicht beantragt die Sachkommission schliesslich, den Ausdruck «Bürgerinnen und Bürger» im ersten Punkt durch «Einwohnerinnen und Einwohner» zu ersetzen.

4. Frage nach den Kosten des Fusionsprozesses

Die Weisung 3 äussert sich nirgends zur Kostenfolge der Fusion für die Stadt Wädenswil. Der Stadtrat rechnet mit Kosten für den gesamten Prozess von rund CHF 200'000. Seitens des GAZ wird diese Schätzung bestätigt. Für die Frage nach der Beteiligung des Kantons ist ausschlaggebend, ob der Betrag noch nach dem geltenden Gemeindegesetz oder nach der neuen Verordnung zum Gemeindegesetz errechnet wird.

III. Anträge der Sachkommission

Die *einstimmige Sachkommission* stellt folgende Anträge:

1. Auf Weisung 3 ist einzutreten.
2. Der Aufnahme von Vertragsverhandlungen für einen Zusammenschluss der politischen Gemeinde Schönenberg und der politischen Gemeinde Hütten mit der politischen Gemeinde Wädenswil wird zugestimmt.
3. Für diese Vertragsverhandlungen werden folgende Ziele definiert:
 - a) Gleichstellung aller Einwohnerinnen und Einwohner, somit keine Sonderrechte, aber auch keine Benachteiligungen;
 - b) Keine Steuererhöhungen als direkte Folge von Zusammenschlüssen;
 - c) Einheitliche Gesetzgebung und Gebühren über das gesamte Gemeindegebiet;
 - d) Zusammenfassen der Verwaltung für das Ausnutzen von Synergien;
 - e) Keine Verkomplizierung der Strukturen und Abläufe;
 - f) Ausschöpfung der vom Kanton Zürich angebotenen fachlichen und finanziellen Ressourcen.
4. Dem Gemeinderat Wädenswil wird ein Entwurf zum Zusammenschlussvertrag zusammen mit einem Erläuternden Bericht zur mündlichen und schriftlichen Vernehmlassung im Sinne der Ausführungen unter III.2. unterbreitet.
5. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Wädenswil, 14. September 2015

Sachkommission Wädenswil

Die Präsidentin:



Charlotte M. Baer

ANHANG**Fusion von politischen Gemeinden
Prozess in vier Phasen**