

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
Hans Peter Andreoli, Vizepräsident
Gabi Bachmann
Edith Brunner
Claudia Bühlmann
Thomas Koch
Patrik Mouron

Bericht und Antrag zur Weisung 16 vom 12. September 2016 Gemeindezusammenschluss Wädenswil–Schönenberg–Hütten Zusammenschlussvertrag

I. Ausgangslage

1. Motivation

Der Kanton Zürich hat zum Ziel, auf seinem Gebiet Gemeinden zu bilden, die für ein qualitativ hochstehendes Leistungsangebot Gewähr bieten können. Zu diesem Zweck bedarf es nicht nur einer gewissen Grösse der Gemeinden, sondern sie müssen auch aus eigener Kraft über eine entsprechende finanzielle Stabilität verfügen. Die beiden Berggemeinden Schönenberg und Hütten haben diese kritische Grösse unterschritten. Beide Gemeinden haben sich deshalb in Urnenabstimmungen vom November 2014 bzw. März 2015 für die Aufnahme von Zusammenschlussverhandlungen mit der Stadt Wädenswil ausgesprochen.

Hauptsächliche Motivation für die Fusionsbestrebungen ist der wachsende Finanzdruck. Gemäss dem per 1. Januar 2012 neu geregelten innerkantonalen Finanzausgleich erhalten finanzschwache Gemeinden noch während einer sechsjährigen Übergangsfrist, d.h. bis 2018, vom Kanton Zuschüsse aus dem Steuerfussausgleich. Danach müssen sie aber die Kosten selber tragen, was zu einer dauerhaften, sehr hohen Steuerbelastung führen würde. Zusätzlich wächst der finanzielle Druck auf die kleinen Gemeinden fortlaufend. 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.

Demgegenüber vermöchte eine um die Gemeinden Schönenberg und Hütten erweiterte Gemeinde Wädenswil mit einer per 2018 zu erwartenden Bevölkerungszahl von ca. 25'000 Einwohnerinnen und Einwohnern die kantonalen Anforderungen an eine autonome Gemeinde zu erfüllen.

Technisch betrachtet handelt es sich beim geplanten Zusammenschluss um eine Absorptionsfusion, d.h. die Stadt Wädenswil als aufnehmende Gemeinde bliebe bestehen, während Schönenberg und Hütten vollständig eingemeindet würden.

2. Was bisher geschah

Nachdem sich die Stimmberechtigten sowohl von Schönenberg wie auch von Hütten am 30. November 2014 bzw. 8. März 2015 für die Aufnahme von Zusammenschluss-

verhandlungen mit der Stadt Wädenswil ausgesprochen hatten, hat auch der Gemeinderat Wädenswil am 28. September 2015 Fusionsgesprächen mit den beiden Berggemeinden zugestimmt.¹ In der Folge bildete sich eine paritätisch zusammengesetzte Steuergruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der drei beteiligten politischen Gemeinden, welche unter Führungnahme mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich einen ersten Entwurf des Zusammenschlussvertrags samt zugehöriger Weisung ausgearbeitet hatte.

Am 14. Januar und 2. Juni 2016 wurde die Bevölkerung der drei beteiligten Gemeinden zu gemeinsamen Informationsveranstaltungen über den Fortschritt des Zusammenschlussprojekts eingeladen. Für das direkt betroffene Personal von Schönenberg und Hütten gab es separate Veranstaltungen, ebenso für die Vereine.

Im Anschluss an die erste Informationsveranstaltung wurde das Synergiepotential nochmals gründlich überprüft. Darauf basierend wurde am zweiten Informationsanlass der Bevölkerung eine detaillierte Modellrechnung, basierend auf den Jahresrechnungen 2015 je von Wädenswil, Schönenberg und Hütten, sowie Entwürfe des Zusammenschlussvertrags und der vorliegenden Weisung 16 präsentiert. Für die politischen Parteien und Fraktionen der Stadt Wädenswil wurde gleichzeitig ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet, welches bis Mitte Juli 2016 lief. Die Adressaten machten hiervon rege Gebrauch; aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen erfuhren der Vertrag und die Weisung 16 einige Anpassungen.

II. Verfahren und Wirkungen der Absorptionsfusion

1. Verfahren

Der Zusammenschlussvertrag tritt in Kraft, wenn ihm die Mehrheit der Stimmberechtigten je in Wädenswil, Schönenberg und Hütten anlässlich des Urnengangs vom 21. Mai 2017 zustimmen und er vom Regierungsrat genehmigt wird; es braucht also eine *Ja-Mehrheit in jeder einzelnen Gemeinde*. Die Eingemeindung bedarf ausserdem der Zustimmung durch den Kantonsrat.

2. Wirkungen der Absorptionsfusion

Per 1. Januar 2018 wird es dann nur noch die erweiterte politische Gemeinde Wädenswil geben. Die Verwaltungen der beiden Berggemeinden werden geschlossen. Bürgerinnen und Bürger von Schönenberg und Hütten erhalten das Bürgerrecht von Wädenswil. Die Stimmberechtigten der aufgehobenen Gemeinden erhalten dieselben politischen Rechte, wie jene der Stadt Wädenswil.

In Zahlen ausgedrückt wird die erweiterte Gemeinde über eine Fläche von 35.61 km² verfügen und gegen 25'000 Einwohnerinnen und Einwohner zählen. Damit würde sich zwar das Gemeindegebiet verdoppeln, jedoch würden Schönenberg und Hütten lediglich 1/7 der Gesamtbevölkerung stellen.

3. Betroffene Verwaltungsbereiche

Der Gemeindezusammenschluss mit der Aufhebung der beiden Berggemeinden zeitigt in der erweiterten politischen Gemeinde Wädenswil selbstredend erhebliche Auswirkungen in sämtlichen Verwaltungsbereichen. Betroffen sind folgende Bereiche:

- ♣ Personal
- ♣ Primarschule und Kindergärten

¹ Weisung 3 vom 19. Januar 2015.

- ♣ Bibliotheken
- ♣ Jugendarbeit
- ♣ Kulturelles und Vereine
- ♣ Seniorenbetreuung und Pflege
- ♣ Feuerwehr
- ♣ Sicherheit (Polizei) und Schiessanlagen
- ♣ Friedhöfe
- ♣ Gebühren und Tarife
- ♣ Liegenschaften
- ♣ Wasser
- ♣ Abwasser- und Kläranlagen
- ♣ Abfallentsorgung
- ♣ Strassenunterhalt
- ♣ Bau- und Zonenordnungen (BZO)

Manche Bereiche haben in der Sachkommission Anlass zu vertiefter Diskussion gegeben, wie hinten unter Ziff. IV.2.3–2.7 erläutert wird; zu den übrigen Tätigkeitsfeldern sei verwiesen auf die Ausführungen in Ziff. 2.4–2.19 der vorliegenden Weisung 16.

Über die Ausgestaltung der *polizeilichen Grundversorgung* in den Ortsteilen Schönenberg und Hütten hat der Stadtrat erst anfangs Dezember 2016, zeitgleich mit der letzten Sitzung der Sachkommission zum vorliegenden Geschäft, definitiv entschieden. Dieser stadträtliche Entscheid setzt auch voraus, dass der *erste Abschnitt von Ziff. 2.11 der vorliegenden Weisung 16 in der Urnenweisung für den 21. Mai 2017 offiziell korrigiert und kommuniziert werden muss*. Die Sachkommission geht deshalb unter Ziff. V auf den Aspekt der Polizeizuständigkeit gründlicher ein.

III. Finanzielle Aspekte

1. Modellrechnung

Basierend auf der Annahme, dass sich die drei Gemeinden bereits im Jahr 2015 zusammengeschlossen haben, wurde eine konsolidierte Modellrechnung erstellt. Dazu wurden in einem ersten Schritt die drei Rechnungen zusammengeführt.

Wädenswil		Schönenberg		Hütten		erweiterte Gemeinde Wädenswil	
Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule	
Rechnung 2015		Rechnung 2015		Rechnung 2015		Rechnung 2015	
Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
169'735'090.11	162'932'751.95	13'157'172.54	12'779'177.78	7'387'905.81	7'387'911.88	190'280'168.46	183'099'841.61
	6'802'338.16		377'994.76	6.07			7'180'326.85

Danach haben die Steuergruppe sowie die Arbeitsgruppen minutiös jedes Konto, wo nötig auch unter Berücksichtigung der Unterkonti und Detailbuchhaltung, überprüft und ausgerechnet, welche Aufwände bzw. Erträge nach einem Zusammenschluss entfallen und wo Synergien zu erwarten sind. Daraus geht hervor, dass bei einem Zusammenschluss der drei Gemeinden im 2015 der Rechnungsabschluss der erweiterten politischen Gemeinde Wädenswil verglichen mit den Abschlüssen der drei einzelnen Gemeinden um CHF 361'190.23 besser abgeschlossen hätte.

Wädenswil		Schönenberg		Hütten		erweiterte Gemeinde Wädenswil	
Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule	
Rechnung 2015		Rechnung 2015		Rechnung 2015		Rechnung 2015	
Mehraufwand	322'400.00	Minderaufwand	1'270'717.90	Mehraufwand	587'127.67	Minderaufwand	361'190.23

Allein für die Stadt Wädenswil würde sich die Mehrbelastung auf knapp CHF 17'000 belaufen, womit das in Zusammenhang mit der Aufnahme von Vertragsverhandlungen definierte Ziel, eine Steuererhöhung als direkte Folge des Zusammenschlusses zu vermeiden, eingehalten werden kann.

Wädenswil		Schönenberg		Hütten		erweiterte Gemeinde Wädenswil	
Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule		Einheitsgemeinde mit Primarschule	
Rechnung 2015		Rechnung 2015		Rechnung 2015		Rechnung 2015	
Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
170'067'690.11	162'942'951.95	11'319'072.09	12'211'795.23	5'414'451.46	4'827'329.86	186'801'213.66	179'982'077.04
	7'124'738.16	892'723.14			587'121.60		6'819'136.62
Mehraufwand für Wädenswil (Vergleich Rechnungsabschluss 2015 ohne Korrekturen zu Rechnungsabschluss 2015 mit Korrekturen als erweiterte Gemeinde)							16'738.46

2. Kantonsbeitrag und Reserven

Der Kanton Zürich unterstützt den Gemeindezusammenschluss Wädenswil–Schönenberg–Hütten mit einem finanziellen Beitrag von CHF 7.6 Mio. Dieser Beitrag wird im Startjahr 2018 ausbezahlt und dient dem Ausgleich von Unvorhergesehenem; auch die zu erwartenden einmaligen Kosten der Eingemeindung von CHF 200'000–400'000 werden aus diesem Beitrag finanziert. *In der Modellrechnung ist der Kantonsbeitrag nicht berücksichtigt.*

Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die frei werdenden Immobilienwerte. Schönenberg und Hütten haben Liegenschaften im Finanzvermögen bzw. im Verwaltungsvermögen, für welche nach einem Zusammenschluss kein Bedarf mehr besteht, so dass sie veräussert werden könnten. Die Steuergruppe schätzt den Wert dieser *stillen Reserven* auf CHF 5–8 Mio.

3. Steuerfuss

Die konsolidierte Modellrechnung basiert auf einem Steuerfuss der erweiterten politischen Gemeinde von 84% bzw. mit Einschluss der Oberstufenschule Wädenswil (OSW) – welche als separate Gemeinde vom Zusammenschluss nicht betroffen ist – von 106%. Aus der Modellrechnung 2015 lässt sich für die erweiterte Gemeinde Wädenswil keinen Bedarf nach einer Steuererhöhung ableiten (s. vorne Ziff. III.1), um eine Leistungserbringung der öffentlichen Hand nach den bisherigen Standards zu gewährleisten.

IV. Debatten in der Sachkommission

1. Grundhaltung

Die Vorberatung der Weisung 16 in der Sachkommission verlief durchwegs ausgesprochen einvernehmlich. Die angesichts der Wichtigkeit des Geschäfts vorsichtshalber eingeplanten Reserve-Sitzungstermine mussten nicht einmal vollumfänglich ausgeschöpft werden. Die demgegenüber vergleichsweise kritische Auseinandersetzung bereits mit der Weisung 3 vom 19. Januar 2015 betreffend die Aufnahme von Zusammenschlussverhandlungen, das daraufhin erwirkte und von Stadtpräsident Philipp Kutter wohlwollend strukturierte Vernehmlassungsverfahren, die Informationsveranstaltungen und die Beantwortung etlicher Fragenkataloge samt Beibringung weiterer Unterlagen durch den Stadtrat und den Stadtschreiber im Vorfeld der Beratung der nun vorliegenden Weisung haben sich hiermit sehr deutlich ausbezahlt.

Sicher wäre es übertrieben, eine überschwängliche Begeisterung für das Geschäft ausmachen zu wollen. Hingegen dominierten in den Kommissionsdebatten der Solidaritätsgedanke gegenüber den zunehmend unter dem Finanzdruck des Kantons stehenden Berggemeinden sowie der Respekt gegenüber ihrer klaren, an der Urne erklärten Forderung, ihre Gemeindevorsteherschaften mögen Zusammenschlussverhandlungen mit der Stadt Wädenswil aufnehmen. Unter diesem Gesichtswinkel bietet sich eine Zusammenlegung von Schönenberg und Hütten mit der Stadt Wädenswil als staatspolitische Vernunftslösung geradezu an.

Die Vorberatung in der Sachkommission konzentrierte sich in der Folge vor allem auf die der konsolidierten Modellrechnung zugrundeliegenden Überlegungen, ferner auf die Auswirkungen der Gemeindefusion in ausgewählten Verwaltungsbereichen der Stadt Wädenswil einschliesslich der Polizeizuständigkeit sowie auf die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des Zusammenschlussprojekts.

2. Schwerpunkte der Vorberatung

2.1 Modellrechnung

Auf verschiedentlich geäusserte Begehren in der Vernehmlassung wurde die Modellrechnung um konsolidierte Bilanzen 2015, Investitionsprogramme von Schönenberg und Hütten für die Periode 2016–2020 sowie ausführliche Angaben zu ihren Liegenschaften und Grundstücken erweitert. Sie liefert so die gewünschte Orientierungshilfe darüber, was an Ausgaben dereinst anfallen könnte. Die Herausforderung bestand darin, drei Gemeinden unterschiedlicher Grösse ohne finanzielle Nachteile zu einer Einheitsgemeinde zusammenzuführen. Projektleiter Alfred Gerber erläuterte die Modellrechnung in der Sachkommission ausführlich und legte überzeugend dar, dass bei deren Konzeption die finanzielle Sicherheit im Vordergrund gestanden hatte; Optimierungen und Synergieeffekte wurden zurückhaltend berücksichtigt. Um den Stimmberechtigten nicht eine geschönte Finanzlage zu präsentieren, wurde der kantonale Beitrag von CHF 7.6 Mio. gar nicht miteingerechnet. Da Schönenberg und Hütten keine Hochrechnungen erstellen, konnte mangels Aussagekraft auf eine Aktualisierung der Modellrechnung 2015 aufgrund der Hochrechnung 2016 der Stadt Wädenswil verzichtet werden.

Die Modellrechnung zeigt auf, wie sich die Rechnung der Stadt Wädenswil mit bzw. ohne Schönenberg und Hütten verändert. Ein negativer Effekt auf die Modellrechnung wäre zu erwarten, wenn sich die Rechnungsabschlüsse von Schönenberg oder Hütten verschlechtern würden. Die Sachkommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass es gemäss den Angaben des Projektleiters dafür aber keine Anzeichen gibt.

2.2 Zusammenschlussvertrag

Die Sachkommission erkundigte sich nach den Anpassungen im Zusammenschlussvertrag aufgrund der Vernehmlassung. Gemäss den Ausführungen des Stadtschreibers handelt es sich um wenige Änderungen von zumeist untergeordneter Tragweite.

So wurde in Art. 19 Abs. 2 eine (moralische) Verpflichtung von Schönenberg und Hütten aufgenommen, grössere Ausgaben oder gewichtige Rechtsakte in der Zeit nach dem Urnengang vom 21. Mai bis zum 31. Dezember 2017 dem Stadtrat Wädenswil vor der Beschlussfassung zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Ferner musste Art. 20 Abs. 1 in dem Sinne korrigiert werden, als an den Primarschulen von Schönenberg und Hütten lediglich für das *kommunal* angestellte Betreuungspersonal für Schulsozialarbeit, DAZ, Begafö usw. die Arbeitsverhältnisse per 31. Dezember 2017 enden. Die Lehrpersonen hingegen sind nach kantonalem Recht angestellt und davon nicht betroffen.

Die Sachkommission nimmt ferner zur Kenntnis, dass der Zusammenschlussvertrag im Sinne einer Momentaufnahme das festhält, was per 1. Januar 2018 gilt, nämlich die Eingemeindung von Schönenberg und Hütten. Käme zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Gemeinde oder die OSW hinzu, muss ein neuer Vertrag ausgehandelt werden.

2.3 Personal

Ein gewichtiges Thema in den Kommissionsdebatten waren die Konsequenzen für das Personal. Stadtschreiber Heinz Kundert erklärte, dass Schönenberg und Hütten sämtliche Anstellungsverhältnisse per 31. Dezember 2017 auflösen. Die Stadt Wädenswil ist bereit, bei ausgewiesenem Bedarf, entsprechender Qualifikation und Eignung zu ihren eigenen Konditionen Mitarbeitende aus Schönenberg und Hütten neu anzustellen; ein Anspruch hierauf besteht jedoch nicht. Auch werden keine Stellen auf Vorrat geschaffen. Die Stadt hat Ende September 2016 die Mitarbeitenden in Schönenberg und Hütten über ihr Stellenangebot orientiert, worauf diese Gelegenheit erhielten, sich bis am 31. Dezember 2016 zu bewerben. Wie Heinz Kundert weiter ausführte, sind die Konditionen durchaus mitarbeiterfreundlich: Einmal erfolgte Stellenzusagen seitens der Stadt sind für diese verbindlich, wohingegen die Mitarbeitenden frei sind, sich auch wieder zurückzuziehen. Sollten bis im Juni 2017 nicht alle offenen Stellen besetzt sein, erfolgt eine allgemeine Ausschreibung.

Lernende gibt es insgesamt vier im Altersheim Stollenweid. Diese werden von der Stadt Wädenswil übernommen.

2.4 Verwaltung und IT

Mit dem Zusammenschluss werden die Gemeindeverwaltungen in Schönenberg und Hütten geschlossen; ebenso entfallen die politischen Behörden und Kommissionen. Auch externe Dienstleister, wie sie kleine Gemeinden üblicherweise für verschiedene Verwaltungsaufgaben beauftragen, müssen keine mehr beschäftigt werden. Darin liegt ein bedeutender Spareffekt. Um das erweiterte Gemeindegebiet zu verwalten, erhöht sich aber der allgemeine Verwaltungsaufwand in der Stadtverwaltung Wädenswil; in der Modellrechnung (S. 20) werden hierfür CHF 437'000 eingestellt. Projektleiter Alfred Gerber präziserte, dass es sich hierbei um Personalaufwand in der eigentlichen *Administration* handelt. Die Aufwände von Schönenberg und Hütten beispielsweise für Arbeiten und personelle Ressourcen im Strassenwesen oder in der Entsorgung sind nicht eingerechnet; diese bleiben unverändert, zumal die Werkhöfe als Stützpunkte erhalten bleiben.

Ein besonderes Augenmerk richtete die Sachkommission ferner auf die IT-Kosten, müssen im Zuge der Eingemeindung doch drei verschiedene Systeme zusammengeführt werden. Gemäss den Ausführungen des Stadtschreibers sind für die Zusammenlegung der Kerndaten (Einwohnerkontrolle, Steuern) per 1. Januar 2018 im Voranschlag 2017 der Stadt Wädenswil CHF 100'000 budgetiert worden (IR Konto 020.5060.01). Diese Arbeiten sind bereits angelaufen. Ab Mitte 2017 werden der Anschluss der Primarschulhäuser, der Kindergärten sowie des Altersheims Stollenweid aufgegleist und Abklärungen betreffend die Ausstattung der Mitarbeitenden und Schulkinder mit Hardware getroffen.

Aufgrund von Erfahrungswerten aus anderen Gemeindefusionen ist mit Initialisierungskosten von total CHF 200'000–400'000 zu rechnen. Diese sind Teil des Kantonsbeitrags von CHF 7.6 Mio.

2.5 Schulen

Die gegenwärtig gut ausgelasteten Schulstandorte Schönenberg und Hütten werden in einer Schuleinheit zusammengefasst. Die pädagogische Qualität sowie das Leistungsangebot einschliesslich Sonderpädagogik und ausserschulische Betreuung wird demjenigen der Primarschule Wädenswil entsprechen. Wie die Sachkommission in Erfahrung gebracht hat, findet bereits heute ein regelmässiger Austausch zwischen den Primarschulen von Wädenswil, Schönenberg und Hütten statt. Zu bedenken ist ferner, dass das Schuljahr 2017/2018 erst einige Monate nach dem Umengang vom 21. Mai 2017 beginnt, so dass allfällige Synergie- und Optimierungseffekte im Schulbereich erst verzögert ab dem Schuljahr 2018/2019 spürbar sein werden.

Die OSW als eigenständige Gemeinde ist vom Zusammenschluss generell nicht betroffen.

2.6 Seniorenbetreuung und Pflege

Das Altersheim Stollenweid mutiert von einem eigenständigen Betrieb zu einem Teil der Alterszentren Wädenswil, was für die dort Beschäftigten mit grösseren Veränderungen verbunden ist; bestehende Hierarchien und Freiräume müssen aufgegeben werden. Es sind dies direkt spürbare Folgen der Zielsetzungen des Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses schlechthin, wie die Nutzung von Synergien und die Vereinfachung von Strukturen. Die Sachkommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die «Stollenweid» als Ort von grossen Veränderungen für die Durchführung der Mitarbeiterinformation ausgewählt und einigen Aufwand in die Vorbereitung und Kommunikation investiert worden ist. Sie zeigt sich allerdings auch besorgt über die Tatsache, dass auf den Zeitpunkt des Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses offenbar nicht alle Stellen in der Pflege besetzt werden können. Die Stellen müssen öffentlich ausgeschrieben werden, jedoch ist es allgemein schwierig, qualifiziertes Pflegepersonal für die Langzeitpflege zu finden. Vor allem hochbetagte, betreuungsbedürftige Bewohnerinnen und Bewohner reagieren sehr empfindlich auf Veränderungen. Qualitätseinbussen bei den Pflegeleistungen dürfen nicht hingenommen werden. Die Sachkommission liess sich deshalb bestätigen, dass seitens der Verantwortlichen alles unternommen wird, damit Pflege- und Betreuung keine Einbussen erfahren.

2.7 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Beim gebührenfinanzierten Bereich der Wasserversorgung und ebenso der Abwasserentsorgung war zu berücksichtigen, dass die Stadt Wädenswil vom sog. hydraulischen² zum kaufmännischen Jahr wechselte, wodurch im 2015 mehr Monate verrechnet wurden; in Schönenberg und Hütten war dies nicht der Fall, so dass die Rechnungen 2015 nicht vergleichbar sind und auf der Basis von 2014 gerechnet werden musste. Fest steht jedoch, dass in der erweiterten Gemeinde die heutige Wädenswiler Mengengebühr von CHF 1.20/m³ übernommen werden kann, obwohl Schönenberg CHF 2/m³ und Hütten CHF 1/m³ verrechnen. Dies rührt gemäss den Erklärungen von Alfred Gerber daher, dass die Wasserverbrauchsmengen der Berggemeinden gerade einmal einem jährlichen Netzverlust der Stadt Wädenswil entsprechen und somit praktisch vernachlässigbar sind.

3. SWOT-Analyse³

Im Sinne einer abschliessenden Gesamtbeurteilung forderte die Sachkommission vom Stadtrat eine zusammenfassende Übersicht über die Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken des geplanten Gemeindezusammenschlusses für die Stadt Wädenswil. In der Form einer konzisen SWOT-Analyse nennt der Stadtrat zunächst die *Stärken* und verweist auf die Einhaltung der in der Weisung 3 vom 19. Januar 2015 definierten Zielsetzungen des Gemeindezusammenschlusses. So rechnet er insbesondere nicht mit einer fusionsbedingten Erhöhung des Steuerfusses; mit dem Kantonbeitrag von CHF 7.6 Mio. und den Liegenschaften in Schönenberg und Hütten stehen ausserdem zusätzliche finanzielle Reserven zur Verfügung. Ferner können Synergien konsequent genutzt und gleiche Rechte für alle Einwohnerinnen und Einwohner der erweiterten Gemeinde garantiert werden.

Als *Schwäche* bedauert der Stadtrat, dass der Zusammenschluss ohne die OSW erfolgen wird.

Durch die Zusammenlegung wächst die Stadt Wädenswil flächenmässig zur drittgrössten Gemeinde im Kanton nach Zürich und Winterthur, was langfristig *Chancen* für die Entwicklung zu einem regionalen Zentrum eröffnet.

Bei den *Risiken* verweist der Stadtrat vor allem auf allenfalls zusätzlich entstehende Kosten aufgrund der dezentral gelegenen Ortsteile. Desweiteren weisen alle drei Gemeinden gewisse Risiken im Gesundheits- und Sozialbereich aus. Zur Abdeckung der personellen Risiken haben Schönenberg und Hütten entsprechende finanzielle Mittel in ihre Voranschläge 2017 eingestellt. Hängige Fälle müssen von ihren Exekutiven bis Ende 2017 beigelegt werden, so dass im 2018 keine weiteren personellen Risiken zu erwarten sind. Weitere finanzielle Risiken sind aufgrund des gegenwärtigen Wissensstandes sowohl des Stadtrats wie auch der Sachkommission nicht erkennbar.

4. Fazit und Empfehlungen

Gesamthaft betrachtet steht die Sachkommission einstimmig hinter der Weisung 16 und unterstützt den Gemeindezusammenschluss, ist dieser doch ein zukunftsweisender und nachhaltiger Weg für die unter existentiellen Druck geratenen kleinen Berggemeinden. Die Stadt Wädenswil bietet hierzu Hand. Doch sind nun auch die Gemeindevorsteherschaften von Schönenberg und Hütten gefordert, ihre Bevölkerung und das

² Das in der Strombranche übliche sog. hydraulische Jahr dauert vom 1. Oktober bis 30. September.

³ «SWOT» als Akronym steht für **S**trengths (Stärken), **W**eaknesses (Schwächen), **O**pportunities (Chancen) und **T**hreats (Risiken).

Personal positiv auf die Zusammenlegung einzustimmen und sie zu motivieren, den Umsetzungsprozess aktiv mitzugestalten. Die Identifizierung der Bevölkerung von Schönenberg und Hütten mit der erweiterten Gemeinde Wädenswil geschieht nicht per Paukenschlag am 1. Januar 2018, sondern muss über Jahre wachsen. Dabei spielen vor allem identitätsstiftende Softfaktoren, wie der Erhalt des Vereinswesens, die Beibehaltung der Postleitzahlen und Namen «Schönenberg» und «Hütten» für die Ortsteile sowie die Erlaubnis für Privatpersonen und Vereine, die Wappen als Ausdruck lokaler Verbundenheit weiter zu benutzen, eine wesentliche Rolle. Wichtig ist auch, dass sich Schönenberg und Hütten nicht überrumpelt fühlen.

Eine ähnliche emotionale Bindung der Bevölkerung existiert gemäss den Erfahrungen von Projektleiter Alfred Gerber zu den Liegenschaften der öffentlichen Hand. Deshalb ist man in der Modellrechnung vorerst von deren Erhaltung ausgegangen und hat einen Mietzins eingerechnet, aber auch die Kosten für deren Unterhalt.

Die Sachkommission empfiehlt dem Stadtrat, ein besonderes Augenmerk auf eine frühzeitige, transparente, verständliche und objektive Information und Kommunikation zu richten.

In Bezug auf die frei werdenden Liegenschaften unterstützt die Sachkommission die Ausführungen des Projektleiters und empfiehlt ein umsichtiges Vorgehen. Dabei sollen fallweise sämtliche Optionen geprüft werden, nebst einer Veräusserung beispielsweise auch eine Umnutzung in preisgünstigen Familienwohnraum.

V. Polizeiliche Grundversorgung für Schönenberg und Hütten im Besonderen

1. *Geltende Regelung*

Schönenberg und Hütten verfügen über keine eigene Gemeindepolizei; ebenso wenig nimmt die Stadtpolizei Wädenswil dort irgendwelche Aufgaben und Funktionen wahr. Für die polizeiliche Grundversorgung ist demzufolge ausschliesslich die Kantonspolizei Zürich zuständig. Diese Grundversorgung richtet sich nach § 3 Abs. 2 POG⁴ und umfasst «jene kommunalen polizeilichen Aufgaben, für die es einer polizeilichen Ausbildung bedarf.» Der Kanton verlangt dafür eine Entschädigung von derzeit CHF 5 bis 12.50 pro Einwohner. Im Rahmen der Leistungsüberprüfung 16 (Lü 16) werden diese Entschädigungen jedoch per 1. Januar 2018 auf CHF 10 bis 22 angehoben.

2. *Ursprünglich angedachte Sonderlösung des Stadtrats*

In erster Linie auf Betreiben der Verantwortlichen von Schönenberg und Hütten, welche mit der Versorgung durch die Kantonspolizei sehr zufrieden sind, hatte der Stadtrat anfänglich eine Lösung vorgesehen, welche auch nach dem Zusammenschluss diese ausschliessliche kantonspolizeiliche Zuständigkeit für die dereinst nicht mehr autonomen Ortsteile Schönenberg und Hütten fortgesetzt hätte, unter Ausschluss der Stadtpolizei Wädenswil. Mithin hätte diese Lösung innerhalb der erweiterten Einheitsgemeinde Wädenswil zu einer komplizierten *territorialen* Aufteilung der Polizeizuständigkeiten geführt: In Schönenberg und Hütten wäre fortan ausschliesslich die Kantonspolizei tätig gewesen; auf dem übrigen Gemeindegebiet wäre die herkömmliche *tätigkeitsbezogene* Aufteilung zwischen Kantons- und Stadtpolizei, wie §§ 11–20 POG sie regeln, fortgesetzt worden. Der Stadtrat war sich bewusst, mit der Zuständigkeits- bzw. Gebietsaufteilung innerhalb der Gemeinde Wädenswil einen kantonsweit neuartigen und ungewöhnlichen Weg zu wählen, weshalb er bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich Vorabklärungen eingeleitet hatte. Die Sicherheitsdirektion erachtete eine solche Aufgabenteilung zumindest als möglich, berief sich dabei aber auf das POG.

⁴ Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29. November 2004, LS 551.1.

3. Stadträtlicher Entscheid zugunsten der Lösung gemäss POG

Bereits in der Vernehmlassung stiess diese vorgeschlagene polizeiliche Speziallösung aber auf teilweise heftigen Widerstand aus der Politik. Nebst rechtlichen Bedenken gegenüber einer Zuständigkeitsaufteilung innerhalb des Gemeindegebiets wurden eine Verkomplizierung der Zuständigkeiten, Unklarheiten für den hilfeschuchenden Bürger sowie eine Vernachlässigung jener polizeilichen Nebenaufgaben, welche nicht zwingend einer Polizeiausbildung bedürfen, ins Feld geführt. Der Bezirksrat Horgen intervenierte ebenfalls, ortete einen Verstoss gegen die Kantonsverfassung und das Gemeindegesetz und eine unzulässige Ausweitung der Gemeindeautonomie. Er stellte deshalb die Aufhebung eines entsprechenden Urnenentscheides in Aussicht. Die mit den stadträtlichen Vorfragen beauftragte Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich involvierte daraufhin ihrerseits die Justizdirektion, weil der Bezirksrat dieser unterstellt ist. Einen materiellen Entscheid über die polizeiliche Zuständigkeitsfrage blieb der Kanton bislang schuldig.

Vor dem Hintergrund dieser Tatsachen zeigte sich der Stadtrat einsichtig und beschloss anfangs Dezember 2016 im Einvernehmen mit den Verantwortlichen von Schönenberg und Hütten, den aufgeworfenen Streitfragen vorzugreifen und von der geplanten Sonderlösung abzusehen.

Im Falle des Zustandekommens des Gemeindegemeinschafts wird demzufolge die Stadt Wädenswil die kommunalpolizeiliche Verantwortung für das gesamte erweiterte Gemeindegebiet übernehmen. Die Stadtpolizei Wädenswil wird ihre *gemeinde- und verwaltungspolizeilichen* Aufgaben auf die Ortsteile Schönenberg und Hütten ausdehnen; dazu zählen auch Dienstleistungen, die nicht zwingend einer polizeilichen Ausbildung bedürfen (bspw. Signalisationen) und bis anhin durch die mit der Eingemeindung wegfallenden Bauämter von Schönenberg und Hütten erledigt wurden. Die Kantonspolizei ihrerseits wird – wie bis anhin in der Stadt Wädenswil – ihre eigenen, *überkommunalen* Aufgaben ebenfalls im gesamten erweiterten Gemeindegebiet wahrnehmen.

Diese tätigkeitsbezogene Aufgabenteilung entspricht §§ 11–20 POG und erübrigt weitere Abklärungen beim Kanton. Damit entfällt auch die finanzielle Entschädigung an den Kanton, wird diese doch nur von Gemeinden erhoben, welche über gar keine eigene Kommunalpolizei verfügen.

4. Finanzielle Aspekte

Auf eine Aufstockung des neunköpfigen Stadtpolizeikorps will der Stadtrat vorerst verzichten, zumal der Kanton als rein rechnerische Richtgrösse 1 Polizist pro 3000 Einwohner empfiehlt, womit die erweiterte Gemeinde Wädenswil noch bis auf 27'000 Personen anwachsen könnte. Ferner ist anzunehmen, dass sich die kommunalpolizeilichen Aufgaben in Schönenberg und Hütten in Grenzen halten werden; Brennpunkte gibt es dort zurzeit keine und die Hauptstrassen sind im Wesentlichen ins kantonale Strassennetz eingebunden, wofür die Kantonspolizei zuständig ist.

Mit dem gleichzeitigen Wegfall der Entschädigung an den Kanton dürfte zumindest für die Startphase die nunmehr gewählte POG-konforme Zuständigkeitslösung auch finanziell günstiger kommen.

5. Stellungnahme der Sachkommission

Aus Gründen der Gesetzeskonformität sowie der Rechtsgleichheit für die gesamte Bevölkerung der erweiterten Gemeinde Wädenswil unterstützt die einstimmige Sachkommission, den Beschluss des Stadtrats zugunsten der verfassungs- und gesetzeskonformen Regelung der Polizeizuständigkeit.

Die Sachkommission unterstützt ferner die Absicht des Stadtrats, vorderhand von einer Aufstockung des neunköpfigen Polizeikorps abzusehen. Während der Umsetzungsphase wird sich weisen, wie hoch der Mehraufwand der Stadtpolizei sein wird und ob die erforderliche Präsenz namentlich in den Brennpunkten des Zentrums trotzdem gewährleistet ist oder ob in personeller Hinsicht Handlungsbedarf besteht. Abzuwarten ist ebenso, ob für die umfangreichere Patrouillentätigkeit auf dem grösseren Gemeindegebiet ein weiterer Streifenwagen angeschafft werden muss.

Die Sachkommission fordert, dass der Stadtrat nun die Öffentlichkeit transparent und verständlich informiert. Teils widersprüchliche Pressemeldungen im Vorfeld der stadt-rätlichen Beschlussfassung haben verschiedentlich zu Unsicherheiten geführt und vor allem im Korps der Wädenswiler Stadtpolizei Unruhe ausgelöst. Eine Klarstellung bzw. eine direkte und offene Information sowohl nach innen wie nach aussen durch den obersten Personalverantwortlichen der Stadt Wädenswil blieb damals leider aus.

VI. Anträge der Sachkommission

Die einstimmige Sachkommission stellt folgende Anträge:

1. Auf Weisung 16 ist einzutreten.
2. Dem Vertrag über die Eingemeindung (Zusammenschlussvertrag) der politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten in die politische Gemeinde Wädenswil wird zugestimmt.
3. Für die Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 ist in Abänderung des ersten Absatzes von Ziffer 2.11 der vorliegenden Weisung 16 über die polizeiliche Zuständigkeit die entsprechende Ziffer in der Urnenweisung wie folgt zu fassen:

«Für die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben setzt die Stadt Wädenswil für das gesamte erweiterte Gemeindegebiet auf ihr bisher bewährtes Modell der Zusammenarbeit von Stadt- und Kantonspolizei gemäss den Vorschriften von §§ 11 bis 20 des kantonalen Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 (LS 551.1), wonach die Kantonspolizei die überkommunalen und die Stadtpolizei die gemeinde- und verwaltungspolizeilichen Aufgaben wahrnimmt.»

4. Der Beschluss unter Ziff. 2 untersteht dem fakultativen Referendum.

Wädenswil, 8. Januar 2017

Sachkommission Wädenswil

Die Präsidentin:

Lic. iur. Charlotte M. Baer