

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 20. September 2017

### **864. Gemeinwesen: Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel (Genehmigung Zusammenschlussvertrag)**

#### **1. Ausgangslage und Rechtsmittelverfahren**

a) Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Hirzel ordnete mit amtlicher Publikation vom 12. August 2016 die Urnenabstimmung über den Antrag auf Eingemeindung (Zusammenschlussvertrag) der Politischen Gemeinde Hirzel in die Politische Gemeinde Horgen auf den 25. September 2016 an.

In der Folge erhoben drei Stimmberechtigte der Politischen Gemeinde Hirzel mit Eingabe vom 16. August 2016 einen Stimmrechtsrekurs beim Bezirksrat Horgen gegen die Durchführung der Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag. Sie beantragten sinngemäss, die vom Gemeinderat Hirzel am 12. August 2016 amtlich angeordnete Ansetzung der Urnenabstimmung vom 25. September 2016 sei aufzuheben, dem Stimmrechtsrekurs sei aufschiebende Wirkung zu erteilen und dem Gemeinderat Hirzel sei zu untersagen, die Urnenabstimmung durchzuführen.

b) Die Urnenabstimmung fand am 25. September 2016 statt. Die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel stimmten dem Vertrag über den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel zu. In der Politischen Gemeinde Horgen betrug der Ja-Stimmen-Anteil 57,3% bei einer Stimmbeteiligung von 49,3%, in der Politischen Gemeinde Hirzel 78,6% bei einer Stimmbeteiligung von 78,9%. Das Inkrafttreten des Zusammenschlusses ist auf den 1. Januar 2018 vorgesehen.

Der Bezirksrat Horgen hat bestätigt, dass gegen den Beschluss der Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Horgen zum Zusammenschlussvertrag keine Rechtsmittel eingelegt wurden.

c) Dieselben drei Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Hirzel erhoben nach der Urnenabstimmung mit Eingabe vom 27. Oktober 2016 eine Gemeindebeschwerde beim Bezirksrat Horgen. Sie beantragten sinngemäss, der Vertrag über die Eingemeindung der Politischen Gemeinde Hirzel in die Politische Gemeinde Horgen sei nichtig, eventualiter ungültig, zu erklären und der Entscheid der Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Hirzel vom 25. September 2016 über die Eingemeindung von Hirzel sei aufzuheben.

d) Der Bezirksrat Horgen wies den Stimmrechtsrekurs mit Beschluss vom 26. Januar 2017 ab, da die vorgebrachten Mängel zu spät vorgebracht worden seien oder, soweit sie materiell-rechtlicher Natur seien, mit einem anderen Rechtsmittel hätten gerügt werden müssen. Gegen diesen Entscheid erhoben die drei Stimmberechtigten mit Eingabe vom 1. Februar 2017 eine Stimmrechtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragten, der Beschluss des Bezirkrates sei für nichtig zu erklären oder eventualiter aufzuheben und die Angelegenheit sei an die Vorinstanz zur Beurteilung zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 28. Juni 2017 wegen Verfahrensfehlern gut, hob den Beschluss des Bezirkrates Horgen vom 26. Januar 2017 auf und wies die Angelegenheit zur Neuurteilung an diesen zurück. Es hielt fest, dass der Bezirksratspräsident in den Ausstand zu treten habe.

e) Der Bezirksrat Horgen wies die Gemeindebeschwerde mit Beschluss vom 15. Februar 2017 ab, da der Zusammenschlussvertrag nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse und die Rügen betreffend Urnenabstimmungsverfahren mit Stimmrechtsrekurs hätten vorgebracht werden müssen. Gegen diesen Entscheid erhob einer der ursprünglich drei beschwerdeführenden Stimmberechtigten mit Eingabe vom 20. März 2017 eine Gemeindebeschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte, der Beschluss des Bezirkrates Horgen sei nichtig zu erklären oder eventualiter aufzuheben, der Vertrag über die Eingemeindung der Politischen Gemeinde Hirzel in die Politische Gemeinde Horgen sei nichtig, eventualiter ungültig, zu erklären und der Entscheid der Stimmberechtigten der Gemeinde Hirzel vom 25. September 2016 über die Eingemeindung von Hirzel sei aufzuheben. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil VB.2017.00211 vom 23. August 2017 ab, auferlegte dem Beschwerdeführer die Gerichtskosten und verpflichtete diesen, der Politischen Gemeinde Hirzel wegen des grossen Aufwands für die Prozessführung eine Parteientschädigung zu bezahlen. Es hielt im Wesentlichen fest, dass der Zusammenschlussvertrag nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse und der Beschwerdeführer verschiedene seiner Rügen mit Stimmrechtsrekurs hätte vorbringen müssen.

## **2. Einleitung des Verfahren zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrags**

a) Mit Beschlüssen vom 24. Oktober 2016 ersuchen die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel 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 Ge-

meinden rechtskräftig sind. Diese Praxis dient der Rechtssicherheit und soll insbesondere verhindern, dass der Regierungsrat einen Zusammenschlussvertrag mit rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Elementen genehmigt, bevor die zuständigen Rechtsmittelinstanzen über allfällig erhobene Rechtsmittel entschieden haben.

c) Im vorliegenden Fall sind beide Rechtsmittelverfahren (Gemeindebeschwerde, Stimmrechtsrekurs) zum Zeitpunkt der Einleitung des Genehmigungsverfahrens noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Es liegen jedoch in beiden Verfahren Entscheide des Verwaltungsgerichts als letzte kantonale Gerichtsinstanz in Verwaltungssachen vor (§ 41 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; LS 175.2). Im Zusammenhang mit dem Gemeindebeschwerdeverfahren hat das Verwaltungsgericht keine Verletzung des übergeordneten Rechts durch den Zusammenschlussvertrag festgestellt. Entsprechend wies es die Gemeindebeschwerde mit Urteil vom 23. August 2017 ab. Der Entscheid könnte innert der gesetzlichen Frist mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110). Weiter hat das Verwaltungsgericht den Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat Horgen zur Neuurteilung zurückgewiesen, dessen Beschluss noch ausstehend ist. Sowohl einer möglichen öffentlich-rechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 103 Abs. 1 BGG) als auch dem Stimmrechtsrekurs ist gemeinsam, dass beiden Rechtsmitteln von Gesetzes wegen grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zukommt. Der Stimmrechtsrekurs hat vorliegend keine aufschiebende Wirkung, weil er sich auf eine Abstimmung bezieht und die Rekurschrift vor dem Abstimmungstag eingereicht worden ist (§ 25 Abs. 2 lit. b VRG). Aus rechtlicher Sicht ist es deshalb zulässig, das Genehmigungsverfahren trotz noch laufender Rechtsmittelfrist bzw. hängiger Neuurteilung einzuleiten.

d) Die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinden Hirzel und Horgen haben dem Zusammenschlussvertrag am 25. September 2016 bei einer hohen Stimmbeteiligung deutlich zugestimmt. Das Abstimmungsergebnis stellt einen klaren Auftrag insbesondere der Stimmberechtigten von Hirzel dar, den Zusammenschluss rechtzeitig auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten zu lassen. Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass das Verwaltungsgericht in beiden Rechtsmittelverfahren einen Entscheid getroffen hat, rechtfertigt es sich vorliegend, das Verfahren zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrags ausnahmsweise einzuleiten, ohne dass bereits rechtskräftige Rechtsmittelentscheide vorliegen. Dies gilt umso mehr, als die Rechtsmittelinstanzen den inhaltlichen Argumenten der Rekurrenten bzw. Beschwerdeführer nicht gefolgt sind, den noch laufenden Rechtsmitteln von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt und die Urnenabstimmung bereits ein

Jahr zurückliegt. Weiter brauchen die Stimmberechtigten und Gemeinden die Gewissheit darüber, dass die um Hirzel erweiterte Gemeinde Horgen am 1. Januar 2018 ihre Tätigkeit aufnehmen kann, weil unter anderem ein gemeinsames Budget erstellt werden muss und Wahlen für die Amtsdauer 2018–2022 durchgeführt werden müssen. Zudem ist angesichts der personellen Engpässe das Funktionieren der Gemeindeverwaltung Hirzel infrage gestellt.

e) Im Verfahren sowohl der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht (Art. 103 Abs. 3 BGG) als auch des kantonalrechtlichen Stimmrechtsrekurses (§ 25 Abs. 3 VRG) kann die Rechtsmittelinstanz die aufschiebende Wirkung nachträglich erteilen, wenn sie dem Rechtsmittel von Gesetzes wegen nicht zukommt. Der vorliegende Beschluss des Regierungsrates zur Genehmigung des Zusammenschlussvertrags der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel steht deshalb unter dem Vorbehalt, dass die zuständigen Rechtsmittelinstanzen die aufschiebende Wirkung nicht erteilen.

### **3. Verfahren für den Zusammenschluss von Gemeinden**

a) Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich (Art. 84 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV; LS 101). Zudem bedarf die Vereinigung von politischen Gemeinden eines Beschlusses durch den Kantonsrat (§ 3 Abs. 1 Gemeindegesetz, GG; LS 131.1). Diese Bestimmung ist so auszulegen, dass der Kantonsrat den Zusammenschluss von politischen Gemeinden nicht zu beschliessen, sondern lediglich nachträglich zu genehmigen hat.

b) Über die Fusion entscheiden die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden an der Urne (Art. 84 Abs. 3 KV). Dabei wird ihnen in der Regel ein Zusammenschlussvertrag zum Entscheid unterbreitet. Dieser Vertrag ist das zentrale rechtliche Element für die Vereinigung. Er ergänzt die Gemeindeordnungen der Vertragsgemeinden in bestandes- und organisationsrechtlichen Belangen. Da Änderungen der Gemeindeordnung einer Genehmigung des Regierungsrates bedürfen, muss dies auch für Verträge über den Zusammenschluss von Gemeinden gelten (Art. 89 Abs. 3 KV; vgl. Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Ergänzungsband, Zürich 2011, Vorbemerkungen zu §§ 2–6, N. 4). Diese Genehmigung hat wie bei der Gemeindeordnung konstitutive Wirkung.

c) Das Verfahren auf kantonaler Stufe erfolgt somit in zwei Schritten: In einem ersten Schritt prüft der Regierungsrat den Zusammenschlussvertrag auf dessen Rechtmässigkeit. Wenn die Genehmigung des Zusammenschlussvertrags durch den Regierungsrat vorliegt, ist das Gesuch der Gemeinden an den Kantonsrat weiterzuleiten, der den Zusammenschluss als zweite kantonale Aufsichtsinstanz zu genehmigen hat.

#### **4. Prüfung des Zusammenschlussvertrags der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel**

a) Durch den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel entsteht eine räumlich zweckmässig abgegrenzte Gemeinde mit rund 22 300 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Fläche von 30,83 km<sup>2</sup>. Der Sitz der Gemeindeverwaltung der erweiterten Gemeinde befindet sich in Horgen (Art. 14 Zusammenschlussvertrag).

Der Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel liegt im kantonalen Interesse. Das Projekt steht in Einklang mit den politischen und rechtlichen Vorgaben des Kantons zu Gemeindefusionen. Diese sehen eine Vereinfachung der kommunalen Strukturen und eine Stärkung der Gemeindefusion vor mit dem Ziel der Gewährleistung einer dezentralen und qualitativ hochstehenden Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Die erweiterte Gemeinde Horgen ist in der Lage, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen und ihrer Bevölkerung zeitgemässe Dienstleistungen zu bieten.

b) Der Vertrag legt fest, dass der Zusammenschluss auf den 1. Januar 2018 erfolgt (Art. 3 Zusammenschlussvertrag). Auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses werden keine Neuwahlen durchgeführt. Die amtierenden Behörden der Politischen Gemeinde Hirzel bleiben bis zum 31. Dezember 2017 im Amt. Ab dem 1. Januar 2018 sind die Behörden der Politischen Gemeinde Horgen für das gesamte Gebiet der erweiterten Gemeinde zuständig (Art. 10 Zusammenschlussvertrag).

Der Zusammenschlussvertrag sieht weiter vor, dass keine neue Gemeindeordnung geschaffen, sondern die Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Horgen vom 9. Juni 2013 übernommen wird (Art. 12 Zusammenschlussvertrag). Die erweiterte Gemeinde übernimmt die Erlasse der Politischen Gemeinde Horgen. 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. 13 Zusammenschlussvertrag).

c) Der Zusammenschlussvertrag legt fest, dass die erweiterte Gemeinde den Namen Horgen trägt (Art. 6 Zusammenschlussvertrag). Der Gemeindefusionname Hirzel geht damit unter. Da die erweiterte Gemeinde den Namen der bisherigen Gemeinde Horgen weiterführt, liegt keine Namensänderung im Sinne von § 13a GG vor. Damit erübrigt sich eine formelle Genehmigung des Gemeindefusionnamens durch eine kantonale Behörde.

Die erweiterte Gemeinde übernimmt das Wappen der Politischen Gemeinde Horgen (Art. 8 Zusammenschlussvertrag). Die Bürgerinnen und Bürger der Politischen Gemeinde Hirzel erhalten das Gemeindefusionrecht der erweiterten Gemeinde Horgen (Art. 9 Zusammenschlussvertrag).

d) Die beiden Vertragsgemeinden gehören zum Bezirk Horgen. Sowohl die Politische Gemeinde Horgen als auch die Politische Gemeinde Hirzel gehören zum Kindes- und Erwachsenenschutzkreis Horgen, zum Zivilstandskreis Horgen, zum Notariatskreis Horgen und zum Betreuungskreis Horgen.

e) Der vorliegende Zusammenschlussvertrag enthält die notwendigen Bestimmungen für die Bildung der erweiterten Gemeinde Horgen. Im Vertrag werden der Zeitplan sowie die notwendigen Schritte bis zum Inkrafttreten der erweiterten Gemeinde festgelegt. Dazu gehören der Beschluss über das erste Budget der erweiterten Gemeinde und die 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 Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel am 25. September 2016 beschlossene Vertrag über den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel wird genehmigt.

II. Der Zusammenschluss erfolgt auf den 1. Januar 2018 unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Zusammenschlusses durch den Kantonsrat und unter dem Vorbehalt, dass die zuständigen Rechtsmittelinstanzen den Rechtsmitteln in den laufenden Rechtsmittelverfahren keine aufschiebende Wirkung erteilen.

III. Mitteilung an den Gemeinderat Horgen, Bahnhofstrasse 10, 8810 Horgen, den Gemeinderat Hirzel, Bergstrasse 6, 8816 Hirzel, den Bezirksrat Horgen, Seestrasse 124, 8810 Horgen, sowie an die Bildungsdirektion, die Staatskanzlei und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi