

Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2017

**5394**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Zusammenschlusses  
der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2017,

*beschliesst:*

I. Der Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel zur Politischen Gemeinde Horgen wird genehmigt.

II. Die Genehmigung erfolgt unter dem Vorbehalt, dass die zuständigen Rechtsmittelinstanzen den Rechtsmitteln in den laufenden Rechtsmittelverfahren nicht die aufschiebende Wirkung erteilen.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

---

**Weisung**

**Ausgangslage**

Die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel stimmten am 25. September 2016 dem Vertrag über den Zusammenschluss der Politischen Gemeinde Horgen und der Politischen Gemeinde Hirzel zu.

Gegen die Anordnung der Urnenabstimmung vom 25. September 2016 durch den Gemeinderat Hirzel und den Zusammenschlussvertrag der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel erhoben drei Stimmberechtigte der Politischen Gemeinde Hirzel einen Stimmrechtsrekurs bzw. eine Gemeindebeschwerde, die vom Bezirksrat Horgen mit Beschlüssen vom 26. Januar 2017 bzw. 15. Februar 2017 abgewiesen wur-

den. Die Beschlüsse des Bezirksrates Horgen wurden mit Eingaben vom 1. Februar 2017 bzw. 20. März 2017 beim Verwaltungsgericht angefochten. Das Verwaltungsgericht hiess die Stimmrechtsbeschwerde mit Entscheid vom 28. Juni 2017 wegen Verfahrensmängeln gut, hob den Beschluss des Bezirksrates Horgen auf und wies die Angelegenheit an diesen zur Neuurteilung zurück. Es hielt fest, dass der Bezirksratspräsident in den Ausstand zu treten habe. Das Verwaltungsgericht wies die Gemeindebeschwerde mit Urteil VB.2017.00211 vom 23. August 2017 ab und hielt im Wesentlichen fest, dass der Zusammenschlussvertrag nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse und verschiedene der vorgebrachten Rügen hätten mit Stimmrechtsrekurs vorgebracht werden müssen.

Mit Beschluss vom 20. September 2017 genehmigte der Regierungsrat den Zusammenschlussvertrag vom 25. September 2016. Er legte fest, dass der Zusammenschluss auf den 1. Januar 2018 erfolgt unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat und unter dem Vorbehalt, dass die zuständigen Rechtsmittelinstanzen den Rechtsmitteln in den laufenden Rechtsmittelverfahren keine aufschiebende Wirkung erteilen (RRB Nr. 864/2017). Zum Zeitpunkt der Genehmigung des Zusammenschlussvertrags durch den Regierungsrat waren die beiden laufenden Rechtsmittelverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Da im vorliegenden Fall jedoch weder einer möglichen öffentlich-rechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 103 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110) noch dem Stimmrechtsrekurs (§ 25 Abs. 2 lit. b Verwaltungsrechtspflegegesetz, LS 175.2) von Gesetzes wegen eine aufschiebende Wirkung zukommt, rechtfertigt es sich, das Verfahren zur Genehmigung des Zusammenschlusses trotz noch laufender Rechtsmittelfrist bzw. hängiger Neuurteilung ausnahmsweise einzuleiten. Dafür sprechen auch der klare Auftrag der Stimmberechtigten insbesondere von Hirzel, den Zusammenschluss der beiden Gemeinden auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten zu lassen, und der Umstand, dass das Verwaltungsgericht in beiden Rechtsmittelverfahren einen Entscheid getroffen hat. Der Beschluss des Kantonsrates zur Genehmigung des Zusammenschlusses der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel hat jedoch unter dem Vorbehalt zu erfolgen, dass die zuständigen Rechtsmittelinstanzen den Rechtsmitteln in den laufenden Rechtsmittelverfahren keine aufschiebende Wirkung erteilen.

Mit Beschluss vom 9. September 2015 sicherte der Regierungsrat den Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel für den Zusammenschluss eine Subvention von insgesamt Fr. 3 300 000 zu (RRB Nr. 870/2015).

## **Zusammenschlussvertrag der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel**

Der Zusammenschlussvertrag ist das zentrale rechtliche Element für die Vereinigung. Da Änderungen der Gemeindeordnung einer Genehmigung des Regierungsrates bedürfen, muss dies auch für Verträge über den Zusammenschluss von Gemeinden gelten (Art. 89 Abs. 3 Kantonsverfassung, LS 101]; vgl. Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Ergänzungsband, Zürich 2011, Vorbemerkungen zu §§ 2–6, N. 4). Diese Genehmigung hat wie bei der Gemeindeordnung konstitutive Wirkung. Zudem bedarf die Vereinigung von politischen Gemeinden eines Beschlusses durch den Kantonsrat (§ 3 Abs. 1 Gemeindegesetz, LS 131.1).

Das Verfahren auf kantonaler Stufe erfolgt somit in zwei Schritten: In einem ersten Schritt prüft der Regierungsrat den Zusammenschlussvertrag auf seine Rechtmässigkeit. Nach der Genehmigung des Zusammenschlussvertrages durch den Regierungsrat ist das Gesuch der Gemeinden an den Kantonsrat weiterzuleiten, der als Oberaufsichtsinstanz den Zusammenschluss zu genehmigen hat.

Mit dem Zusammenschluss trägt die erweiterte Gemeinde den Namen Horgen. Verwaltungsstandort ist Horgen. Der Standort in Hirzel wird aufgehoben und der Gemeindename Hirzel geht unter. Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Hirzel erhalten das Gemeindebürgerrecht der erweiterten Gemeinde Horgen. Es entsteht eine geografisch zweckmässig abgegrenzte Gemeinde mit einer Fläche von 30,83 km<sup>2</sup> sowie rund 22 300 Einwohnerinnen und Einwohnern. Auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses werden keine Neuwahlen durchgeführt.

Der Regierungsrat hat den Zusammenschlussvertrag im Einzelnen geprüft. Er gelangte zum Schluss, dass die Vereinigung der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel im kantonalen Interesse liegt. 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, eine dezentrale und qualitativ hochstehende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten. Mit dem Zusammenschluss zur erweiterten Politischen Gemeinde Horgen entstehen wesentlich vereinfachte Strukturen. Die erweiterte Gemeinde ist in der Lage, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen und ihrer Bevölkerung zeitgemässe Dienstleistungen zu bieten.

**Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel zur Politischen Gemeinde Horgen zu genehmigen. Die Genehmigung des Zusammenschlusses hat unter dem Vorbehalt zu erfolgen, dass die zuständigen Rechtsmittelinstanzen den Rechtsmitteln in den laufenden Rechtsmittelverfahren nicht die aufschiebende Wirkung erteilen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi