

Reto Steiner
Andreas Ladner
Andreas Lienhard

**Machbarkeit und mögliche
Auswirkungen eines
kantonsübergreifenden
Zusammenschlusses der
Gemeinden Risch (ZG) und
Meierskappel (LU)**

Interdisziplinäre Grundlagenstudie

Einwohnergemeinde übertragen wurden, während im Falle von Risch Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde noch getrennt sind.

7.2.2 Verfahrensrechtliche Problemstellung bei interkantonalen Gemeindezusammenschlüssen

7.2.2.1 Verfahrensablauf

7.2.2.1.1 Ordentlicher, konsekutiver Verfahrensablauf

Ein Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch bedarf über die Zustimmung der Stimmberechtigten der beiden Gemeinden hinaus der Zustimmung der Stimmberechtigten der Kantone Luzern und Zug und zusätzlich der Genehmigung durch die Bundesversammlung mittels eines Bundesbeschlusses, der dem fakultativen Referendum untersteht¹⁰². Reiht man diese Beschlüsse in sachlogischer Abfolge aneinander, ergibt sich folgender Ablauf für das gesamte Verfahren:

Grundlagenstudie ⇒ Konsultativabstimmung und/oder Bevölkerungsbefragung ⇒ Detailabklärungen ⇒ Projektkredite ⇒ Vorvertrag ⇒ Abstimmung über den Vorvertrag ⇒ Fusionsvertrag (inkl. Vorprüfung) ⇒ Abstimmungen über den Fusionsvertrag sowie die Aufhebung bzw. Änderung der Gemeindeordnungen ⇒ *Ausarbeiten von Anträgen/Botschaften durch die beiden Kantonsverwaltungen bzw. Kantonsregierungen* ⇒ *Behandlung in den beiden Kantonsparlamenten (einschliesslich der notwendigen Gesetzesänderungen, inkl. ggf. fakultatives Referendum)* ⇒ *kantonale Volksabstimmungen* ⇒ *Anträge der Kantone an den Bundesrat* ⇒ *Ausarbeiten einer Botschaft durch die Bundesverwaltung* ⇒ *Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat* ⇒ *Behandlung durch beide Kammern der Bundesversammlung*¹⁰³ ⇒ *Publikation im Bundesblatt mit fakultativem Referendum* ⇒ *Abschluss von Vereinbarungen für den Übergang durch die Kantone*¹⁰⁴ ⇒ *Wahlen* ⇒ *Aufhebung bzw. Anpassung von weiteren Erlassen des kommunalen Rechts*¹⁰⁵ ⇒ *Vollzug (insb. Überführung Rechtsverhältnisse)* ⇒ *Inkrafttreten*.

¹⁰² Vgl. dazu ausführlich die Rechtsauskunft des Bundesamtes für Justiz vom 29. Oktober 2002; vgl. auch Tschannen 2004: 271, Rz. 60 zu § 18; siehe auch Kap. 81.1.1.2.

¹⁰³ Die Änderung der Zuger Kantonsverfassung bedarf zusätzlich der Gewährleistung durch die Bundesversammlung gemäss Art. 51 Abs. 2 BV.

¹⁰⁴ Vgl. Kap. 7.2.2.2.

¹⁰⁵ Allenfalls vorübergehender Weiterbestand gewisser Reglemente (z.B. Baureglement und Zonenplan).

Ein solcher streng konsekutiver Verfahrensablauf hätte zur Folge, dass der auf Gemeindeebene angelaufene *Organisationsentwicklungsprozess* während der gesamten Zeit, in welcher das Zustimmungsverfahren auf Kantons- und Bundesebene (oben kursiv gedruckt) abläuft, d.h. voraussichtlich während drei bis fünf Jahren stillstehen würde. Dies trägt dem Umstand, dass es sich bei Gemeindefusionen um hochkomplexe Veränderungsprozesse handelt, die eines umsichtigen Managements des Wandels bedürfen,¹⁰⁶ zu wenig Rechnung und kann einen erfolgreichen Abschluss der Gemeindefusion erheblich gefährden.

7.2.2.1.2 Alternativer Verfahrensablauf auf kantonaler Ebene

In der Schweiz fehlt zwar eine Praxis hinsichtlich interkantonalen Gemeindefusionen. Im Rahmen der Neugründung des Kantons Jura konnten aber Erfahrungen mit dem Kantonswechsel des Amtsbezirks Laufen und der Gemeinde Vellerat gesammelt werden, die bundesverfassungsrechtlich als Veränderung von Kantonsgebieten gleich zu behandeln sind, wie eine interkantonale Gemeindefusion¹⁰⁷:

- *Anschluss des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft:*¹⁰⁸ Der bernische Amtsbezirk Laufental liess sich in den Jura-Plebisziten des Kantons Bern¹⁰⁹ das Recht des Anschlusses an einen seiner Nachbarkantone (Basel-Landschaft oder Solothurn) einräumen.¹¹⁰ Gleichzeitig wurde durch besondere Übergangsbestimmungen in der Verfassung der Regierungsrat des Kantons Bern ermächtigt, alle Anpassungen von Gesetzen und Dekreten vorzunehmen, die sich zwingend aus der Rennung ergeben und in abschliessender Zuständigkeit administrative Vereinbarungen für den Übergang abzuschliessen.¹¹¹ Zum Abschluss von vermögensrechtlichen Vereinbarungen wurde der Regierungsrat unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen

¹⁰⁶ In diesem Sinne Steiner 2002: 491 f.

¹⁰⁷ Für den Kantonswechsel des Amtsbezirks Laufen und der Gemeinde Vellerat waren allerdings noch die Bestimmungen der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 massgeblich.

¹⁰⁸ Vgl. auch Häfelin/Haller 2001: Rz. 1007 f.; Botschaft vom 27. Januar 1993 über den Anschluss des bernischen Amtsbezirks Laufen an den Kanton Basel-Landschaft sowie über die Gewährleistung der geänderten Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, BBl 1993 1029 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Häfelin/Haller 2001: Rz. 1005.

¹¹⁰ Vgl. Art. 5 des Zusatzes vom 10. Dezember 1969 zur Staatsverfassung des Kantons Bern vom 26. April 1893 (jetzt abgelöst durch Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993) hinsichtlich des jurassischen Landesteiles.

¹¹¹ Art. 106 und 107 der Staatsverfassung des Kantons Bern vom 26. April 1893; heute Art. 135 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993.

Rat ermächtigt.¹¹² Die bundesrechtliche Zustimmung durch Volk und Stände¹¹³ erfolgte nach der Zustimmung des betroffenen Gebietes.

- *Anschluss der Gemeinde Vellerat an den Kanton Jura:*¹¹⁴ Die Rechtsgrundlage für den Übergang der Gemeinde Vellerat wurde in beiden Kantonen durch ein Gesetz geschaffen, welches der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt wurde.¹¹⁵ Bewusst wurde in diesem Fall der rechtliche Rahmen eines Rechtserlasses und nicht derjenige eines Verwaltungsaktes gewählt.¹¹⁶ Beide Gesetze ermächtigen jeweils die Kantonsregierung das gesamte Übertrittsverfahren durchzuführen, alle notwendigen administrativen und vermögensrechtlichen interkantonalen Vereinbarungen abzuschliessen und die notwendigen Änderungen in der kantonalen Gesetzgebung auf dem Verordnungsweg vorzunehmen. Erst gestützt auf das bernische Gesetz wurde am 18. Juni 1995 in der Gemeinde Vellerat eine Volksabstimmung über den Übertritt durchgeführt. Die bundesrechtliche Zustimmung durch Volk und Stände¹¹⁷ erfolgte nach der Zustimmung der Gemeinde Vellerat.

Das im Fall von Vellerat angewendete Vorgehen eignet sich grundsätzlich auch für einen interkantonalen Gemeindezusammenschluss, d.h. vorliegend für den Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch.¹¹⁸ Einzig das Konstrukt mit einem Gesetz, das der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt wird, vermag in verschiedener Hinsicht nicht vollumfänglich zu überzeugen.¹¹⁹ So hätte eine Grundlage auf Verfas-

¹¹² Art. 108 der Staatsverfassung des Kantons Bern vom 26. April 1893; heute Art. 135 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993.

¹¹³ Nach der alten Bundesverfassung noch notwendig.

¹¹⁴ Ausführlich Vortrag der Juradelegation an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates zum Gesetz betreffend den Übertritt der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura (Vellerat Gesetz), Beilage 35 zum Tagblatt des Grossen Rates 1994.

¹¹⁵ Gesetz vom 12. März 1995 über den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura (Vellerat-Gesetz), BSG 105.232; Loi du 26 avril 1995 régissant l'accueil de la commune de Vellerat, RSJU 132.112.

¹¹⁶ Ausführlich Vortrag der Juradelegation an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates zum Gesetz betreffend den Übertritt der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura (Vellerat Gesetz), Beilage 35 zum Tagblatt des Grossen Rates 1994: „Bewusst wird in diesem Einzelfall der rechtliche Rahmen eines Gesetzes und nicht derjenige eines Volksbeschlusses oder Verwaltungsaktes gewählt. Damit wird der vorgezeichnete rasche Verfahrensablauf ermöglicht, der z.T. auch Bestimmungen enthält, die vom Gesetzesrecht abweichen, was die Gesetzesstufe zusätzlich erforderlich macht.“

¹¹⁷ Nach der alten Bundesverfassung noch notwendig.

¹¹⁸ Dieser Auffassung auch die Rechtsauskunft des Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement des Kantons Luzern vom 7. Oktober 2002, unter Hinweis auf Koller 1990: 181 f.

¹¹⁹ Diese Beurteilung muss für den Kanton Luzern auf Grund der neuen Verfassung voraussichtlich neu vorgenommen werden. Der Verfassungsentwurf würde es immerhin zulassen, ein Gesetz freiwillig der Volksabstimmung zu unterwerfen (§ 39 Abs. 2 Vn-KV LU) und dem Regierungsrat

sungsstufe den Vorteil, dass allfällige Widersprüche mit der Gesetzgebung gar nicht erst entstehen könnten und dass gewisse *Regelungen in Abweichung vom kantonalen Gesetzesrecht* beschlossen werden könnten (für den Kanton Luzern beispielsweise eine Ausnahme von der Zustimmung der Kirchensynode zur Aufhebung der römisch katholischen Kirchgemeinde Meierskappel¹²⁰; für den Kanton Zug ein Verzicht auf förmliche Änderung des Bestands der Gemeinden auf Gesetzesstufe¹²¹). Weiter ermöglicht in den Kantonen Luzern und Zug zurzeit nur eine verfassungsrechtliche Grundlage eine weitgehende *Delegation von Zuständigkeiten an die Kantonsregierung*.¹²² Der Verfassungszusatz könnte die Zustimmung zur Fusion der beiden Gemeinden enthalten, verbunden mit der Änderung des Kantonsgebietes. Zudem könnte der Zusatz die Kantonsregierung ermächtigen, das Verfahren der interkantonalen Gemeindezusammenführung zu leiten, den Fusionsvertrag der Gemeinden zu genehmigen, alle notwendigen administrativen und vermögensrechtlichen interkantonalen Vereinbarungen abzuschliessen, die notwendigen Änderungen in der kantonalen Gesetzgebung auf dem Verordnungsweg vorzunehmen und den zuständigen Bundesbehörden die notwendigen Anträge zu stellen. Weiter könnte der Verfassungszusatz zusätzliche kantonsspezifische Regelungen enthalten, beispielsweise allenfalls notwendige Verfassungsänderungen oder Abweichungen von kantonalem Gesetzesrecht.

7.2.2.1.3 Möglichkeit der Verfahrensvereinfachung auf Bundesebene

Aus Art. 53 Abs. 3 BV geht nicht zwingend hervor, dass die Genehmigung einer Gebietsveränderung zwischen Kantonen durch die Bundesversammlung erst erfolgen darf, wenn die Zustimmung der Stimmberechtigten des betroffenen Gebietes und der betroffenen Kantone bereits

weitgehende Freiheit bezüglich Vertragsabschluss (§ 75 Abs. 3 Bst. a Vn-KV LU) und sowie Verwaltungsrecht (§ 73 Abs. 1 Vn-KV LU) einzuräumen.

¹²⁰ Vgl. Kap. 7.1.3.2.3.

¹²¹ Vgl. Kap. 7.1.3.3.2.

¹²² § 49 Abs. 3 StV ermöglicht im Kanton Luzern nur die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an den Regierungsrat, die Zuständigkeit zum Abschluss interkantonalen Verträge (§ 50 StV) ist gemäss § 56 StV ausgeschlossen. Mit der Verfassungsrevision soll allerdings auch die Übertragung der Kompetenz zum Abschluss interkantonalen Vereinbarungen möglich werden (vgl. § 75 Abs. 3 Bst. a Vn-KV LU). Die Zuger Kantonsverfassung enthält keine Regelungen zur Rechtsetzungsdelegation. Auf Grund der subsidiären Generalzuständigkeit des Kantonsrats (§ 41 Bst. q KV) muss davon ausgegangen werden, dass auch hier der Regierungsrat keine interkantonalen Vereinbarungen abschliessen kann (ausgenommen reine Verwaltungsvereinbarungen).

erfolgt ist.¹²³ Auch aus dem Fall von Vellerat darf nichts anderes abgeleitet werden¹²⁴, da dieser noch unter altem Bundesverfassungsrecht abgewickelt wurde und die neue Bundesverfassung hinsichtlich Art. 53 Absatz 3 keine Nachführung von bisherigem Verfassungsrecht darstellt¹²⁵. Zu fordern ist einzig, dass sich die Zustimmung der Bundesversammlung auf eine konkrete, in örtlicher und zeitlicher Hinsicht begrenzte Gebietsveränderung bezieht. Die Zustimmung zu einem interkantonalen Gemeindezusammenschluss muss sich somit auf die Fusion namentlich bestimmter Gemeinden in bestimmten Grenzen beziehen, die in einem vorbestimmten Zeitraum beschlossen und vollzogen wird. Somit darf – insbesondere auch unter Berücksichtigung von verfahrensökonomischen Aspekten – in Erwägung gezogen werden, *das Genehmigungsverfahren nach Art. 53 Abs. 3 BV mit dem Verfahren zur Gewährleistung der Zusätze zu den Kantonsverfassungen gemäss Art. 51 Abs. 2 BV zusammenzulegen*.¹²⁶ Dies drängt sich grundsätzlich ohnehin unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie auf, auch wenn die Gewährleistung der Verfassungsbestimmungen grundsätzlich eine reine Rechtskontrolle darstellt¹²⁷, während die Genehmigung der Gebietsveränderung im Sinne von Art. 53 Abs. 3 BV durchwegs auch politischen Argumenten zugänglich ist. Es wäre im konkreten Fall fragwürdig, wenn die Bundesversammlung mit der Genehmigung entsprechender Zusätze der Kantonsverfassungen die konstitutive Grundlage für einen konkreten interkantonalen Gemeindezusammenschluss schaffen, diesem aber kurze Zeit später gestützt auf Art. 53 Abs. 3 BV nicht zustimmen würde. Denn mit dem Beschluss der Verfassungszusätze¹²⁸ durch die Stimmberechtigten der Kantone liegen alle für den Bund massgeblichen Entscheidungsgrundlagen für eine Zustimmung nach Art. 53 Abs. 3 BV vor. Ein solches ge-

¹²³ Der herrschenden Lehrmeinung kann ebenfalls kein derartiger Hinweis entnommen werden, vgl. Häfelin/Haller 2001: 981, 993; Tschannen 2004: 271, Rz. 59 f. zu § 18; Ruch 2002: Rz. 20 ff.

¹²⁴ Der Bundesrat hat damals in seiner Botschaft folgendes ausgeführt (BBl 1995 1438): „Nachdem der Kanton Bern, die Gemeinde Vellerat und der Kanton Jura dem Kantonswechsel von Vellerat zugestimmt haben, sind die Voraussetzungen erfüllt, um die Frage des Kantonswechsels von Vellerat den eidgenössischen Räten und anschliessend dem Volk zu unterbreiten.“

¹²⁵ Vgl. Häfelin/Haller 2001: Rz. 982.

¹²⁶ Ganz neu ist der Gedanke nicht: Im Zusammenhang mit dem Kantonswechsel des Laufentals wurden die Zustimmung zur Gebietsveränderung und die Gewährleistung der damit zusammenhängenden Teilrevision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft gemeinsam der Bundesversammlung vorgelegt; vgl. Botschaft vom 27. Januar 1993 über den Anschluss des bernischen Amtsbezirks Laufen an den Kanton Basel-Landschaft sowie über die Gewährleistung der geänderten Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, BBl 1993 1037 ff.

¹²⁷ Vgl. Häfelin/Haller 2001: Rz. 1022; Tschannen 2004: 258 f., Rz. 24 zu § 18; anderer Auffassung Müller 2004: S. 105, der gestützt auf eine rechtshistorische Analyse ausführt, dass die Gewährleistung einer Kantonsverfassung „durchaus auch eine politische Komponente aufweist“.

¹²⁸ Vgl. Kap. 7.2.2.1.2.

meinsames Verfahren würde in zwei Beschlüsse münden: Der Beschluss über die Zustimmung zur Gebietsveränderung untersteht dem fakultativen Referendum, während der Beschluss zur Gewährleistung der beiden Verfassungszusätze abschliessend durch die Bundesversammlung ergeht.¹²⁹

7.2.2.1.4 Fazit

Mit dem vorstehend skizzierten Verfahren auf Kantons- und Bundesebene¹³⁰ kann bewirkt werden, dass die Gemeinden Meierskappel und Risch ihre Fusion in einem bestimmten Zeitfenster *wie einen innerkantonalen Gemeindezusammenschluss* abwickeln können. Das Verfahren ermöglicht abschnittsweise auch ein paralleles Vorgehen auf kommunaler Ebene einerseits und auf kantonaler bzw. eidgenössischer Ebene andererseits, was zu einem Zeitgewinn führt (vgl. nachfolgend Abbildung 7-1). Letztlich kann mit dem skizzierten Vorgehen vermieden werden, dass eine auf Gemeindeebene weitgehend vollzogene Zusammenschluss in einer kantonalen oder eidgenössischen Volksabstimmung scheitert. Die Verfahrensvereinfachung führt nicht nur zu einem Zeitgewinn, sondern stärkt in erheblichem Masse auch das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden bzw. die Gemeindeautonomie.

¹²⁹ Vgl. auch BBl 1993 1042 f.
¹³⁰ Kap. 7.2.2.1.3 und 7.2.2.1.4.

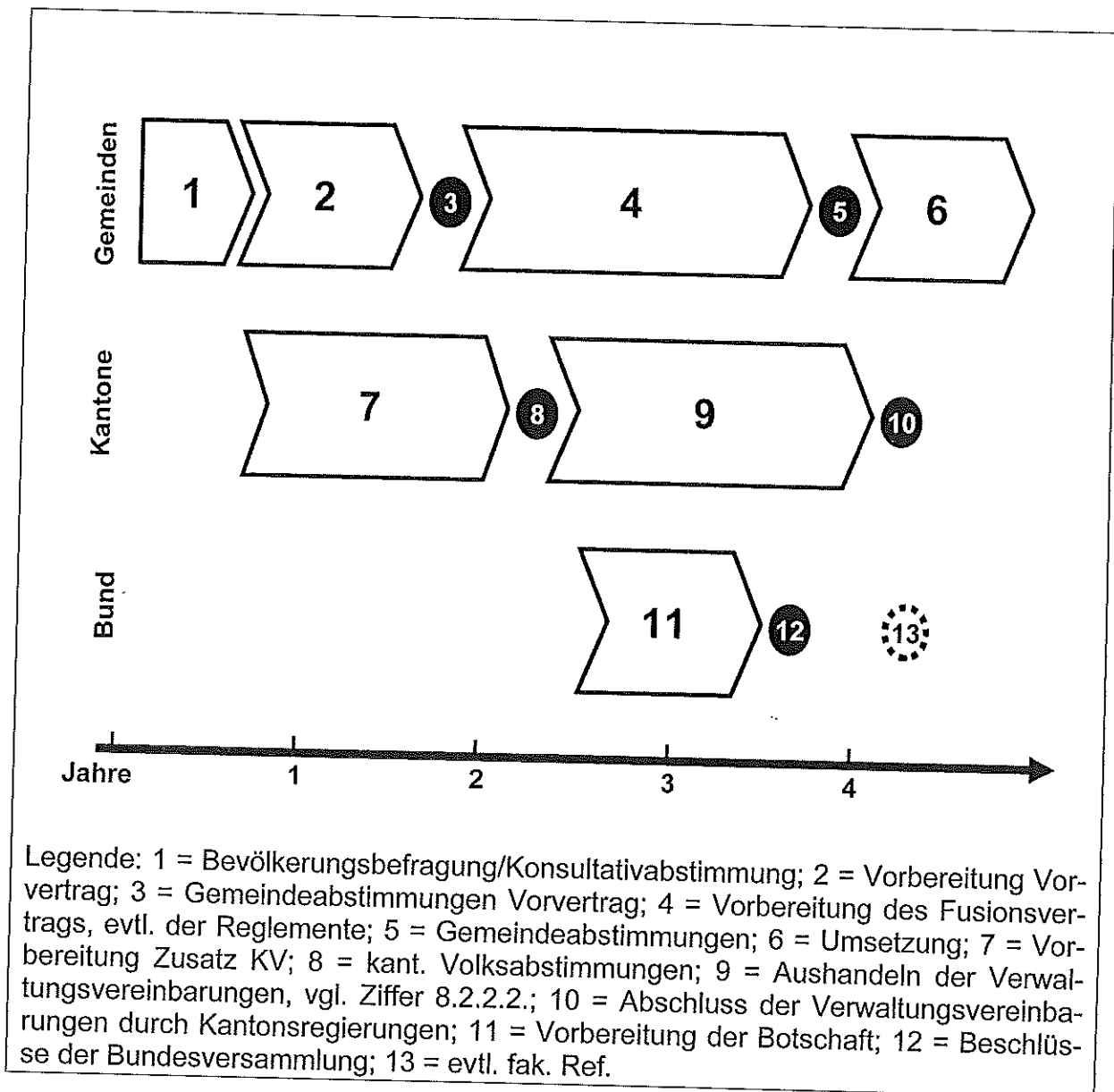


Abbildung 7-1: Möglicher Verfahrensablauf beim Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch

Für den Fall, dass sich die Pläne eines Zusammenschlusses von Meierskappel und Risch konkretisieren sollten, müsste das skizzierte Verfahren mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung näher erörtert werden.