

Reto Steiner
Andreas Ladner
Andreas Lienhard

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

Interdisziplinäre Grundlagenstudie

KPM-Schriftenreihe Nr. 4

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public
Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Ladner
Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Reto Steiner
Andreas Ladner
Andreas Lienhard

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

Interdisziplinäre Grundlagenstudie

KPM-Verlag
Bern

Dr. rer. oec. Reto Steiner ist Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. phil. Andreas Ladner ist Privatdozent und Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard ist Privatdozent und Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines kantonsübergreifenden Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU) : Interdisziplinäre Grundlagenstudie /
Reto Steiner ; Andreas Ladner ; Andreas Lienhard
Bern 2004
ISBN 3-906798-03-8

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2004 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Die Ergebnisse im Überblick	1
2	Zum Bericht	11
2.1	Ausgangslage und Auftrag.....	11
2.2	Aufbau des Berichts.....	12
2.3	Methodisches Vorgehen	13
3	Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Verwaltungsorganisation.....	17
3.1	Einleitung.....	17
3.2	Auswirkungen auf die Departemente von Risch.....	17
3.2.1	Auswirkungen auf Departement Präsidium	21
3.2.2	Auswirkungen auf Departement Finanzen	22
3.2.3	Auswirkungen auf Departement Schulen	23
3.2.3.1	Aktuelle Schulorganisation	23
3.2.3.2	Auswirkungen der Fusion.....	25
3.2.4	Auswirkungen auf Departement Bau.....	27
3.2.5	Auswirkungen auf Departement Umwelt und Sicherheit.....	29
3.2.6	Auswirkungen auf Departement Soziales.....	30
3.3	Schlussfolgerungen	33
4	Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Finanzen	35
4.1	Finanzielle Ausgangssituation der beiden Gemeinden.....	36
4.2	Konsolidierte laufende Rechnung und Verschuldung nach einer Fusion.....	39
4.3	Auswirkungen auf langfristigen Finanzhaushalt	46
4.4	Finanzausgleich nach einer Fusion und Gebührenentwicklung	53
4.4.1	Finanzausgleich	53
4.4.2	Gebühren.....	53
4.5	Möglichkeit vorübergehend unterschiedlicher Steuersätze im Ortsteil Risch und im Ortsteil Meierskappel.....	55
4.5.1	Versuch einer rechtlichen Beurteilung.....	55
4.5.1.1	Beurteilung aus der Sicht der Bundesverfassung	55
4.5.1.2	Beurteilung aus der Sicht des Rechts des Kantons Zug.....	56
4.5.1.3	Beurteilung aus der Sicht des intertemporalen Rechts.....	56

4.5.1.4	Beurteilung aus der Sicht der demokratischen Mitbestimmung.....	57
4.5.1.5	Auswirkungen auf den Finanzausgleich	57
4.5.1.6	Folgerungen.....	58
4.5.2	Mögliche Auswirkungen einer derartigen Regelung auf den Fusionsprozess	58
4.6	Schlussfolgerungen: Finanzielle Tragbarkeit einer Fusion	58
5	Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf strategische Politikfelder	63
5.1	Analysefeld 1: Bevölkerungsstruktur.....	64
5.2	Analysefeld 2: Orts- und Zonenplanung.....	71
5.3	Analysefeld 3: Wirtschaftsstruktur	77
6	Politikwissenschaftliche Aspekte.....	87
6.1	Analysefeld 1: Das „politische Innenleben“ der Gemeinden	88
6.1.1	Das politische Klima.....	88
6.1.2	Parteilpolitische Kräfteverhältnisse	103
6.1.3	Politische Organisation	107
6.2	Analysefeld 2: Das politische Umfeld	113
6.2.1	Die kommunale Reformlandschaft in der Schweiz	113
6.2.2	Zur politischen Bedeutung eines Kantonswechsels....	114
6.3	Fazit.....	117
7	Rechtliche Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses.....	119
7.1	Staatsrechtliche Rahmenbedingungen für interkantonale Gemeindefusionen.....	120
7.1.1	Bundesrecht.....	120
7.1.1.1	Allgemeines	120
7.1.1.2	Zur Gebietsveränderung von Kantonen im Besonderen.....	122
7.1.2	Staatsvertragsrecht.....	123
7.1.3	Kantonales Recht.....	124
7.1.3.1	Einleitung	124
7.1.3.2	Kanton Luzern.....	125
7.1.3.3	Kanton Zug	131
7.1.4	Kommunales Recht.....	134
7.1.4.1	Einleitung	134
7.1.4.2	Gemeinde Meierskappel	135
7.1.4.3	Einwohnergemeinde Risch.....	138
7.1.4.4	Bürgergemeinde Risch.....	141
7.2	Überführungsprozess	141
7.2.1	Einleitung	141

7.2.2	Verfahrensrechtliche Problemstellung bei interkantonalen Gemeindezusammenschlüssen	142
7.2.2.1	Verfahrensablauf.....	142
7.2.2.2	Administrative und vermögensrechtliche Vereinbarung zwischen den Kantonen.....	149
7.2.3	Verfahrensrechtliche Problemstellung hinsichtlich des Zusammenschlusses von Einwohner- und Bürgergemeinde Risch.....	149
7.2.4	Wesentliche Rechtsakte auf Gemeindestufe.....	150
7.2.4.1	Direktdemokratische und andere Mitwirkungsmöglichkeiten auf Gemeindeebene im Vorfeld eines Gemeindezusammenschlusses.....	150
7.2.4.2	Vorvertrag	152
7.2.4.3	Fusionsvertrag	152
7.2.5	Personalrechtliche Aspekte.....	154
7.2.6	Möglichkeiten der Initialisierung durch Volk und Parlament	156
7.2.6.1	Einleitung	156
7.2.6.2	Initialisierung durch das Volk auf Gemeindeebene	157
7.2.6.3	Initialisierung durch Volk oder Parlament auf Kantonebene.....	158
8	Haltung der Bevölkerung, der Parteien und der Vereine	161
8.1	Bevölkerungsbefragung	161
8.1.1	Ziele und Durchführung der Befragung	161
8.1.2	Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung	163
8.1.2.1	Bedeutung der Gemeinde für die Bevölkerung.....	163
8.1.2.2	Haltung zur Gemeindefusion.....	165
8.2	Befragung der Vereine, Parteien und weiterer Institutionen ..	175
8.2.1	Vorteile einer Fusion	175
8.2.2	Nachteile einer Fusion	176
8.2.3	Bedingungen und Möglichkeiten einer Fusion.....	177
8.2.4	Zusammenfassung	178
9	Schlussfolgerungen und Gestaltungsempfehlungen	179
	Literaturverzeichnis.....	183

1 Die Ergebnisse im Überblick

Die Gemeinde Meierskappel im Kanton Luzern hatte im Jahre 2003 die Gemeinde Risch im Kanton Zug angefragt, eine Fusion der beiden Gemeinden zu prüfen. Die Gemeinderäte von Risch und Meierskappel beauftragten daraufhin das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern, eine Machbarkeitsstudie zu erstellen.

Die Studie untersuchte folgende Aspekte:

- Die Studie hält approximativ fest, welches die kurz- und langfristigen Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Verwaltungsorganisation der beiden Gemeinde wären.
- Es wird dargestellt, mit welchen finanziellen Auswirkungen im Falle eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses gerechnet werden muss.
- Die Studie macht Aussagen über die kurz- und langfristigen Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die politischen Behörden der neuen Gemeinde.
- Die Auswirkungen einer Fusion in Bezug auf verschiedene strategische Politikfelder können in den Grundzügen aufgezeigt werden.
- Das Gutachten macht Aussagen über die rechtlichen Aspekte einer Fusion, welche sich insbesondere durch den Kantonswechsel ergeben.
- Flankierend zur Machbarkeitsstudie wird die Bevölkerung aktiv in den Prozess einbezogen, indem Informationsveranstaltungen und eine Bevölkerungsbefragung durchgeführt werden.

Als Grundlage für die Studie wurden 15 mündliche Interviews mit Exekutivmitgliedern und Verwaltungskadern geführt, über 200 schriftliche Eingaben aus der Bevölkerung und von Parteien und Vereinen ausgewertet sowie Dokumente der Gemeinden analysiert.

Die Ergebnisse können folgendermassen zusammengefasst werden:

Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation

Die ausgeprägten Grössenunterschiede zwischen den geografisch nahe gelegenen Gemeinden Risch und Meierskappel zeigen sich deutlich: Da Risch eine professionelle¹, diversifizierte Verwaltung hat, muss sie ihre Strukturen bei einer Fusion nur sehr beschränkt anpassen. Sie kann in der Regel mit ihrem bisherigen Personalbestand auch die neuen Gemeindeeinwohner betreuen. Zu Gute kommt Risch dabei der Umstand, dass die Gemeinde bereits heute aus vier Ortsteilen besteht. Die Integration von Meierskappel wäre deshalb eine logische Ergänzung:

- Dienstleistungsqualität: Die Dienstleistungsqualität wird für die Einwohner von Meierskappel deutlich zunehmen, für die Rischer Bevölkerung gibt es hingegen keine Änderungen. So können die Meierskappeler beispielsweise von längeren Verwaltungsöffnungszeiten profitieren, die Abfallsammelstelle von Risch benutzen, haben Zugang zu 2 Jahre Kindergarten usw.
- Verwaltungsstandort: Wo sinnvoll, werden die Leistungen weiterhin in Meierskappel erbracht: Dies ist insbesondere bei der Volksschule der Fall. In den meisten Fällen werden die Gemeindeaufgaben in Zukunft aber auf den Verwaltungsstandort Risch konzentriert. Das Verwaltungszentrum Dorfmatte in Rotkreuz ist bereits voll ausgelastet und die Gemeinde muss für die Sozialabteilung ein Gebäude mieten. Durch die Fusion wird die Beanspruchung des Verwaltungsgebäudes noch einmal leicht zunehmen.
- Personal: Im Falle einer Fusion ist nicht mehr der gesamte Mitarbeitendenbestand von Meierskappel notwendig. Dieser kann in der Verwaltung von 5,78 (ohne Lehrkräfte und Musikschule, aber inkl. Hauswarte) auf 2,0 reduziert werden. Es wird wichtig sein, auf diesen sensiblen Bereich zu achten und frühzeitig mit den Betroffenen das Gespräch zu suchen. In den meisten Fusionsgemeinden der Schweiz sind keine Kündigungen ausgesprochen worden, sondern es wurden natürliche Fluktuationen ausgenutzt.

¹ Der Begriff Professionalisierung wird in diesem Bericht gemäss Bedeutung im Duden benutzt: Die Arbeiten können in einer professionellen Verwaltung wie in Risch durch *spezialisierte* und *ausgebildete* Fachleute erledigt werden. – In Meierskappel werden heute viele Aufgaben durch Generalisten oder sogar engagierte Laien erfüllt. Dies ist kostengünstig und erfordert von den Generalistinnen und Generalisten ein breites Wissen. Die Professionalisierung mit der Nutzung eines noch breiteren Fachwissens bietet jedoch die Chancen für ein *differenzierteres* Dienstleistungsangebot.

-
- Organisation: Nebst der Änderung des Verwaltungsstandortes werden in verschiedenen Departementen Aufgaben neu organisiert werden müssen. Dabei kann es sich um grössere Änderungen handeln (Reduktion der Meierskappeler Feuerwehr auf 1 Zug) oder auch einfach um die Optimierung von Prozessen.

Zeitaufwändig wird der Überführungsprozess sein. Insbesondere der Kantonswechsel wird die Datenübernahme komplizieren (z. B. im Finanzbereich). Hier ist im Vergleich zu innerkantonalen Fusionen mit deutlich mehr Zeitbedarf und auch finanziellen Aufwendungen zu rechnen. So werden mehr Absprachen mit dem Kanton notwendig sein.

Auswirkungen auf die Finanzen

Die Fusion von Risch und Meierskappel hat folgende finanzielle Auswirkungen:

- Die Bilanzsumme der fusionierten Gemeinde steigt von 49,9 Mio. Fr. auf 56,2 Mio. Fr. Dies entspricht einem relativ geringen Wachstum von knapp 13 Prozent.
- Die Steuereinnahmen von Meierskappel ändern frappant. Die gesamten Einnahmen sinken auf knapp 40 Prozent des bisherigen Niveaus. Einwohner von Meierskappel werden also bei der kommunalen Steuer entlastet. Auch die Steuererträge von juristischen Personen und die Staatssteuern sinken deutlich.
- Die Fusion stellt für die Gemeinde Risch kurz- und mittelfristig eine Belastung dar. Es kann voraussichtlich erst im Jahre 2014 mit einem positiven „Deckungsbeitrag“ an die Gemeinde Risch gerechnet werden (bei optimiertem Abschreibungssatz von 5%). Die Fusion ist deshalb aus finanzieller Perspektive betrachtet erst auf mittelfristige oder sogar lange Sicht hin eine lohnende Investition. Von einer kurzfristigen Warte aus gesehen belastet die Fusion Risch mit jährlich etwa 612'000 bis 1,4 Mio. Fr. Dieser Wert kann in Relation gesetzt werden zum jährlichen Aufwand der Gemeinde Risch von 38,5 Mio. Fr.

Risch kann die zusätzliche Belastung verkraften (vgl. Kap. 4.3). Auf kurze Sicht hin werden verantwortbare Defizite/Erhöhungen der Verschuldung in Kauf zu nehmen sein. Diese sind vermeidbar, indem weitere Sparmassnahmen umgesetzt werden oder eine leichte Steuererhöhung

ins Auge gefasst wird. Es ist zudem denkbar, den Steuerfuss im Dorfteil Meierskappel während einer Übergangsfrist höher anzusetzen. Ein Rechtsgutachten schliesst diese Möglichkeit jedenfalls nicht aus (vgl. Kap. 4.5).

Bereits in diese finanziellen Eckwerte eingerechnet, aber dennoch noch einmal erwähnenswert ist die Tatsache, dass Meierskappel Realwerte in die neue Gemeinde einbringt. So besitzt die Gemeinde 12'000 m² Bauland im Höfli und 15'000 m² beim Grundstück Stalden. Nach der Fusion ist zudem ein leeres Gemeindehaus an guter Lage vorhanden, das verkauft werden kann. Das in die neue Gemeinde eingebrachte Mehrzweckschulhaus reicht für 1'400 Einwohner.

Auswirkungen auf strategische Politikfelder

Mit Blick auf eine mögliche Fusion zwischen den beiden Gemeinden Risch und Meierskappel wurde geprüft, in welchem Masse Auswirkungen auf die verschiedenen *strategischen Politikfelder* (Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Zonenplanung und Wirtschaft) zu erwarten sind. Da die Gemeinde Risch (8'002 Einw.) rund achtmal grösser ist als Meierskappel (1'027 Einw.), wird die neue Gemeinde deutlich stärker von der Gemeinde Risch geprägt werden. Faktisch handelt es sich um die *Integration eines neuen Orts- oder Gemeindeteils* in eine bestehende grössere Gemeinde, wobei sich die grössere Gemeinde in ihrem Charakter nur unwesentlich verändern wird.

Aufgrund der *Bevölkerungsstruktur* und den steigenden *Einwohnerzahlen* in den letzten Jahren drängt sich aus Sicht der Gemeinde Risch eine Fusion nicht zwingend auf. Aus Sicht der Gemeinde Meierskappel ist demgegenüber davon auszugehen, dass die Fusion zu einem Wachstumsschub führen könnte. Im Sinne einer durchschnittlichen und ausgewogenen Durchmischung dürfte die Bevölkerung der Gemeinde Meierskappel die Gemeinde Risch eher entlasten.

Die *Position im Kanton Zug* dürfte sich nach einem Zusammenschluss nicht wesentlich verändern. Auch mit 9'000 Einwohnern würde die neue Gemeinde deutlich hinter Zug (23'325), Baar (20'024) und Cham (13'320) zurückliegen. Im direkten Vergleich mit den Gemeinden ähnlicher Grösse könnte sie sich hingegen etwas von Unterägeri (7'396) und Hünenberg (7'792) absetzen und würde bevölkerungsmässig die Gemeinde Steinhausen (8'701) überholen. Da die Zahl der Vertreterinnen

und Vertreter im Kantonsparlament direkt von der relativen Grösse einer Gemeinde innerhalb des Kantons abhängig ist, würde Risch-Meierskappel wohl einen zusätzlichen siebten Sitz im 80-köpfigen Zuger Kantonsparlament erhalten.

Geographisch kann Meierskappel das Gemeindegebiet von Risch in einer attraktiven Art ergänzen. Die Gemeinde Risch wird ihren Seezugang im Böschenrot erweitern. Zudem gibt es eine Stärkung des Angebots an attraktivem Wohnland für bis zu 220 Einfamilienhäuser. Bei einer Fusion wäre zu erwarten, dass bedingt durch das grössere Leistungsangebot und die tieferen Steuern die Nachfrage nach Bauland und damit auch die Bodenpreise in Meierskappel deutlich ansteigen würden. Aus Sicht der Gemeinde Risch liesse sich das Wachstum durch eine Fusion mit Meierskappel durchaus mit der in der neuen Zonenplanung verfolgten Wachstumsstrategie vereinbaren, nämlich Wohnraum für attraktive Einfamilienhauszonen zu schaffen.

Durch eine Fusion mit Risch würden sich die *wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten* vor allem für Meierskappel verbessern. Der neue Gemeindename würde einen Imagegewinn bedeuten, der neue Unternehmen anlocken könnte. Mit der Autobahnausfahrt Küsnacht am Rigi ist die Gemeinde Meierskappel für Unternehmen bereits heute gut erschlossen. Der tiefere Steuerfuss im Kanton Zug wird die Entwicklung positiv beeinflussen. In der Nähe der Autobahnausfahrt könnte auf Meierskappeler Boden Industrieland für Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass vor allem der *Wohnort* Meierskappel an Bedeutung gewinnen wird und nicht der *Wirtschaftsstandort* Meierskappel.

Bereits heute besteht zwischen der Gemeinde Risch und Meierskappel eine enge Zusammenarbeit in verschiedenen Aufgabenbereichen. Drei Formen werden praktiziert: (1) Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf einzelne Teilaspekte einer Gemeindeaufgabe, (2) Risch erbringt die gesamte Aufgabe für die Gemeinde Meierskappel oder (3) die beiden Gemeinden sind zusammen mit anderen zugerischen Gemeinden an der gleichen juristischen Person für die interkommunale Zusammenarbeit beteiligt. Dazu gehören etwa die Abwasserentsorgung, das Altersheim, die Feuerwehr, die Musikschule, die Oberstufe der Volksschule, die Spitex und die Strassenreinigung (jeweils im Hauptbericht erwähnt).

Auswirkungen auf die politischen Verhältnisse

Aus *politikwissenschaftlicher Perspektive* interessiert einerseits, wie weit hier unterschiedliche politische Kontexte aufeinander treffen und welche Auswirkungen ein allfälliger Zusammenschluss auf die politische Organisation der Gemeinde haben könnte. Andererseits gilt es auch zu prüfen, wie ein solches Reformvorhaben in die allgemeine kommunale Reformlandschaft passt und welchen Stellenwert einer solchen überkantonalen Fusion zukommt.

Risch und Meierskappel zeigen die typischen *politischen Wertprofile* für aufstrebende Deutschschweizer Gemeinden am Rande der grossen Agglomerationsräume: wirtschaftsfreundlich, sparsam und sicherheitsorientiert, aber eher traditionell und protektionistisch. Beide Gemeinden können als bürgerlich und eher konservativ bezeichnet werden, wobei Risch etwas moderner ist als Meierskappel. In beiden Gemeinden sind die Akzeptanz von Sparanstrengungen und Senkung der Steuerbelastung sehr ausgeprägt und die Abneigung gegen den Ausbau des Sozialstaates relativ gross. Nur leicht überdurchschnittlich ist dagegen die Bereitschaft zur Deregulierung von Wirtschaft und Staat und zur Liberalisierung von Binnenmärkten. Gemeinsam sind auch die ablehnende Haltung gegenüber einer permissiven Migrations-, Asyl- und Ausländerpolitik und eine leicht unterdurchschnittliche Akzeptanz von gesetzlichen Umweltschutzmassnahmen. Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden zeigen sich vor allem bei den Dimensionen «ausserpolitische Öffnung» und «gesellschaftliche Liberalisierung». Bei diesen Themen zeigt sich erfahrungsgemäss auch der stärkste Stadt-Land-Graben. Es erstaunt deshalb wenig, dass die urbanere Gemeinde Risch in Lebensstilfragen progressiver, moderner und weltoffener votiert als das ländlichere Meierskappel. Bemerkenswerterweise ist Risch aber auch armee- und polizeifreundlicher als die Nachbargemeinde. Insgesamt kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in den beiden Gemeinden in ihren politischen Einstellungen nicht wesentlich voneinander unterscheiden.

Was die Stärke der *politischen Parteien* anbelangt, so zeigen sich – zumindest in Bezug auf die nationalen Wahlen – in den beiden Gemeinden nicht nur vergleichbare Kräfteverhältnisse, sondern auch die gleichen Entwicklungen in den letzten Jahren. Sowohl in Risch wie auch in Meierskappel wurde die CVP von der SVP als wählerstimmenstärkste Partei abgelöst. In der kantonalen und in der lokalen Politik ist demgegenüber die FDP in Risch deutlich stärker vertreten.

Im *politischen System* der neuen Gemeinden würden kaum grössere Anpassungen notwendig. Die Einführung eines Gemeindeparlamentes dürfte sich nicht aufdrängen. Die grössten Veränderungen für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Meierskappel sind der Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlverfahren sowie ein möglicher Verlust der Einbürgerungskompetenz. Es wäre sicher anzustreben, dass die Gemeinde Meierskappel in einer ersten Phase in den wichtigsten kommunalen Gremien vertreten wäre.

Das Fusionsprojekt Risch-Meierskappel passt sehr gut in die *kommunale Reformlandschaft*. Es handelt sich nicht um das Zusammengehen zweier kleiner, leistungsschwacher Gemeinden, sondern um die Komplettierung und Verstärkung einer bestehenden, leistungsstarken Gemeinde. Die grosse Herausforderung und die grösste Hürde dieses Fusionsprojektes ist jedoch der *Kantonswechsel* von Meierskappel zum Kanton Zug. Das Projekt stösst auf schweizweite Beachtung und es könnte zu einem Präzedenzfall werden. Während sich der Kanton Zug sehr zurückhaltend gibt, hat der Kanton Luzern seine ablehnende Haltung bekräftigt. Wird ein erfolgreicher Abschluss angestrebt, so braucht es viel taktisches Geschick und Überzeugungsarbeit.

Staatsrechtliche Aspekte

Die Gemeinde Meierskappel liegt im Kanton Luzern, die Gemeinde Risch im Kanton Zug. Mit der Fusion muss die neu entstehende Gemeinde *einem* Kanton zugewiesen werden; vorgesehen ist die Zuweisung zum Kanton Zug. Damit wird der Gemeindegemeinschaftszusammenschluss zu einer Gebietsveränderung im Sinne Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV). *Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen* bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses. Würde das Verfahren in einem streng konsekutiver Verfahrensablauf durchgeführt, hätte dies zur Folge, dass der auf Gemeindeebene angelaufene *Organisationsentwicklungsprozess* während der gesamten Zeit, in welcher das Zustimmungsverfahren auf Kantons- und Bundesebene abläuft – d.h. voraussichtlich während drei bis fünf Jahren – stillstehen würde. Dies trägt dem Umstand, dass es sich bei Gemeindegemeinschaftszusammenschlüssen um hochkomplexe Veränderungsprozesse handelt, die eines umsichtigen Managements des Wandels bedürfen, zu wenig Rechnung und kann einen erfolgreichen Ab-

schluss der Gemeindefusion erheblich gefährden. Die Studie enthält deshalb Vorschläge zur *Vereinfachung bzw. Beschleunigung des Verfahrens auf Kantons- und Bundesebene*. Auf Grund der Gebietsveränderung zwischen den Kantonen wird zusätzlich eine administrative und vermögensrechtliche Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen notwendig sein.

Hinsichtlich der Rechtslage für die Gemeinde Meierskappel gilt es das *neue Gemeindegesetz des Kantons Luzern* sowie die *Totalrevision der Kantonsverfassung* zu berücksichtigen. Beide wirken sich auf Rechtsfragen im Zusammenhang mit einem Gemeindegemeinschaftschluss aus.

Die Möglichkeit zur Frage des Gemeindegemeinschafts eine *Konsultativabstimmung* durchzuführen, besteht zurzeit nur in der Gemeinde Risch. In der Gemeinde Meierskappel müsste zuerst durch Reglement eine genügende Rechtsgrundlage geschaffen werden. In beiden Gemeinden ist sowohl zum Abschluss eines *Vorvertrags* wie zum Beschluss des *Fusionsvertrags* die Gemeindeversammlung zuständig. Der Gemeinderat von Risch könnte allerdings die Vorlagen auch direkt der Urnenabstimmung unterbreiten.

Im Rahmen eines Gemeinschafts schlusses müsste folgenden rechtlichen Aspekten *besondere Beachtung* geschenkt werden:

- Gleichzeitiger Gemeinschaftschluss der Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde Risch;
- Gleichzeitiger Gemeinschaftschluss der Kirchgemeinden (vor allem im luzernischen Recht);
- Bestehende interkantonale Verträge;
- Bestehende Gemeindeverbindungen und vertragliche Aufgabenübertragungen.

Bevölkerungsbefragung

Die Bevölkerungsbefragung hat gezeigt, dass die Befragten aus Meierskappel einem Gemeinschaftschluss der Gemeinden zum jetzigen Zeitpunkt mehrheitlich (über 70 Prozent) zustimmen würden, während einer Fusion nur 34,5 Prozent der Befragten aus Risch positives abgewinnen können. Hier bleibt zu erwähnen, dass knapp ein Viertel der Rischer Bevölkerung noch unentschieden ist. In Risch gilt die Hauptkritik den finanziellen Interessen ihrer Nachbargemeinde. Für eine Fusion sprechen nach An-

sicht der Befragten die bereits bestehenden engen Verflechtungen und die geografische Lage der Gemeinden (besonders von Meierskappel).

Bei den Parteien herrscht eine differenzierte Einstellung vor. Nur die GiB-M Meierskappel bekennt sich klar zu einer Fusion. Ganz deutlich dagegen ist die SVP Risch. Alle anderen Parteien siedeln sich dazwischen an.

Schlussfolgerungen und nächste Schritte

Die Studie hat – ohne die Risiken auszublenden – aufgezeigt, dass eine Fusion der geografisch nahe gelegenen Gemeinden Risch und Meierskappel *machbar* ist und *positive Auswirkungen* zu erwarten sind.

Risch und Meierskappel sind eng miteinander verbunden. Trotz unterschiedlicher Kantonszugehörigkeit besteht zwischen der Bevölkerung der beiden Gemeinden ein soziales Band: So besuchen beispielsweise einerseits die Oberstufenschülerinnen und –schüler von Meierskappel die Schulen in Risch, andererseits gibt es in den Meierskappeler Vereinen Mitglieder aus Risch. Die Gemeinde Risch als regionales Zentrum und der Kanton Zug sind für die Bevölkerung von Meierskappel wichtige Bezugspunkte für Arbeit und Freizeit. Der Gemeindezusammenschluss der beiden Gemeinden ist von dieser Perspektive aus betrachtet ein Schritt, der Sinn macht.

Die grösste Herausforderung bis zur endgültigen Genehmigung dieses Fusionsprojekts durch die Bundesversammlung ist die Einholung der Zustimmung durch die Kantone Zug und Luzern. Der Kanton Zug ist bereit, das Projekt eingehend zu prüfen, macht dies aber von einer Zustimmung des Kantons Luzern abhängig. Im Kanton Luzern ist von Seiten Regierung eine grosse Zurückhaltung zu spüren, da die Regierung in ihren Legislaturzielen isolierte kantonsübergreifende Gemeindefusionen ablehnt. Hier ist sehr viel Überzeugungsarbeit zu leisten – mit ungewissem Ausgang.

Die Expertengruppe schlägt deshalb im Jahr 2005 folgende nächste Schritte vor, vorausgesetzt, dass die Gemeinderäte von Risch und Meierskappel zur Überzeugung gelangen, dass sie das Projekt weiterverfolgen wollen:

- Schritt 1: Die Gemeinden informieren im Rahmen einer oder mehrerer Informationsveranstaltungen über die Ergebnisse der Studie und geben so Raum für Diskussionen. Grosses Gewicht wird auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess gelegt.
- Schritt 2: Der Gemeinderat von Risch führt eine Konsultativabstimmung zur *Aufnahme von Fusionsverhandlungen* mit Meierskappel an der Urne durch. – In Meierskappel kann dieser Schritt übersprungen werden, da die Zustimmung zum Projekt offensichtlich sehr hoch ist.
- Schritt 3: Die beiden Gemeinden arbeiten einen *Fusionsvorvertrag* aus. Über diesen wird in beiden Gemeinden an der Gemeindeversammlung entschieden. In Risch kann an Stelle der Gemeindeversammlung auch direkt eine Urnenabstimmung durchgeführt werden. In beiden Gemeinden kann zudem an der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung beschlossen werden.

Nach Genehmigung des Fusionsvorvertrags können die eigentlichen Arbeiten aufgenommen werden. Wichtig werden dann insbesondere die Zusammenarbeit mit den Kantonen und die konkrete Vorbereitung/Prüfung der Fusion innerhalb der Gemeinden sein.

Falls die Regierungen der betroffenen Kantone keine Zustimmung signalisieren, sind zwei Alternativen möglich: Entweder wird in den beiden Kantonsparlamenten Mehrheiten gesucht, die das Fusionsvorhaben unterstützen oder es wird in beiden Kantonen eine Volksinitiative lanciert. Diese Vorgehensschritte haben aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn ein klares zustimmendes Votum von den Stimmberechtigten der beiden Gemeinden vorliegt. Zudem braucht es in beiden Gemeinden einen geschlossen auftretenden Gemeinderat und Machtpromotoren, welche an den Erfolg dieses Projekts glauben.

2 Zum Bericht

2.1 Ausgangslage und Auftrag

Die Gemeinde Meierskappel im Kanton Luzern hatte im Jahre 2003 die Gemeinde Risch im Kanton Zug angefragt, eine Fusion der beiden Gemeinden zu prüfen. Der Gemeinderat von Risch fragte daraufhin das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern um eine Offerte für eine Machbarkeitsstudie der Fusion der beiden Gemeinden an.

Am 14. Oktober 2003 erfolgte die Offerteingabe durch das KPM, welche am 2. Dezember 2003 an der Gemeindeversammlung in Risch als Bestandteil des Budgets 2004 akzeptiert wurde. Im Januar 2004 begannen die Arbeiten an der Machbarkeitsstudie, welche mit dem Vorliegen dieses Berichts im Dezember 2004 abgeschlossen werden.

Die Ziele der Machbarkeitsstudie haben die Gemeinderäte von Risch und Meierskappel mit dem KPM gemeinsam festgelegt:

- Die Studie hält approximativ fest, welches die kurz- und langfristigen Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Verwaltungsorganisation der beiden Gemeinde wären.
- Es wird dargestellt, mit welchen finanziellen Auswirkungen im Falle eines Gemeindezusammenschlusses gerechnet werden muss.
- Die Studie macht Aussagen über die kurz- und langfristigen Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die politischen Behörden der neuen Gemeinde.
- Die Auswirkungen einer Fusion in Bezug auf verschiedene strategische Politikfelder können in den Grundzügen aufgezeigt werden.
- Das Gutachten macht Aussagen über die rechtlichen Aspekte einer Fusion, welche sich *insbesondere durch den Kantonswechsel* ergeben.
- Flankierend zur Machbarkeitsstudie wird die Bevölkerung aktiv in den Prozess einbezogen, indem Informationsveranstaltungen und eine Bevölkerungsbefragung durchgeführt werden.

Besondere Berücksichtigung findet in diesem Bericht der Kantonswechsel der Gemeinde Meierskappel vom Kanton Luzern in den Kanton Zug. Es würde sich um die erste kantonsübergreifende Gemeindefusion seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates handeln.

2.2 Aufbau des Berichts

Die vorliegende Studie präsentiert die Ergebnisse des interdisziplinären Expertenteams. Verantwortlich zeichnen Dr. rer. oec. Reto Steiner, Prof. Dr. phil. Andreas Ladner und Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Der Bericht ist folgendermassen gegliedert:

- Kapitel 3: Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf die Verwaltungsorganisation: Dieses Kapitel zeigt die Folgen eines Zusammenschlusses auf die Gemeindeverwaltung auf. Dabei werden Aussagen über die Veränderungen bei der Vielfalt und Qualität des Dienstleistungsangebotes, den Standort der Verwaltung, das Personal und den Sachaufwand gemacht.
- Kapitel 4: Auswirkungen auf die Finanzsituation: Die möglichen finanziellen Konsequenzen eines Gemeindezusammenschlusses werden in diesem Kapitel dargestellt. Dabei werden insbesondere Aussagen über die konsolidierte Rechnung und die Auswirkungen auf den Finanz- und Investitionsplan gemacht.
- Kapitel 5: Auswirkungen auf strategische Politikfelder: Die Analyse der Fusionsauswirkungen auf strategische Politikfelder fokussiert auf die Bevölkerungsentwicklung, die Orts- und Zonenplanung sowie die Wirtschaftspolitik.
- Kapitel 6: Auswirkungen auf die politischen Verhältnisse: Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Analyse werden Aussagen über die unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnisse zwischen den Gemeinden und die Folgen einer Fusion gemacht. Zudem werden mögliche Szenarien bei der Ausgestaltung der politischen Behörden nach einer Fusion aufgezeigt.
- Kapitel 7: Rechtliche Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses: Bei einem allfälligen Gemeindezusammenschluss zwischen

Risch (ZG) und Meierskappel (LU) sind staatsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen, welche in diesem Kapitel diskutiert und aufgezeigt werden. Dieses Kapitel ist von besonderer Bedeutung, da es sich um einen interkantonalen Gemeindezusammenschluss handelt.

Kapitel 8: Einschätzung der Bevölkerung, der Vereine und Parteien: Die Einwohnerinnen und Einwohner beider Gemeinden sowie alle Vereine und Parteien konnten sich an einer schriftlichen Befragung beteiligen, mit welcher die Haltung gegenüber einer Fusion erfasst wurde. Obschon es sich nicht um eine repräsentative Befragung handelt, gibt diese dennoch erste Hinweise auf die Stimmung in den beiden Gemeinden.

Kapitel 9: Schlussfolgerungen: Der Bericht wird abgerundet mit einer Zusammenfassung und Gestaltungsempfehlungen.

2.3 Methodisches Vorgehen

Um die Prognose der Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses möglichst realitätsnah abschätzen zu können, wurde zur Erarbeitung dieses Berichts ein methodisch vielfältiges Untersuchungsdesign gewählt. Insbesondere wurden schriftliche und mündliche Interviews durchgeführt sowie eine Vielzahl von Dokumenten analysiert.

Die wichtigsten verwendeten Dokumente sind:

- Gemeinde Risch: Rechnung 2003, Budget 2004, Finanz- und Investitionsplan 2007-2020, Organigramm, Personalstatistik, Leitbild, Ergebnisse der letzten Gemeinde- (2002), Kantonsrats- (2002) und Nationalratswahlen (2003), Zonenplan, Reglemente der Gemeinde Risch.
- Gemeinde Meierskappel: Rechnung 2003, Budget 2004, Finanzplan 2005-2010, Organigramm, Leitbild, Zonenplan, Schlussbericht und Antrag der Fusionskommission an den Gemeinderat vom 16. November 2002, Reglemente der Gemeinde Meierskappel.

Mündliche Interviews wurden mit den für die einzelnen Teilfragen fachlich kompetenten Ansprechpartnern geführt (vgl. Tabelle 2-1):

- Gemeinde Risch: Interviewpartner waren die 5 Gemeinderäte, der Gemeindeschreiber und der Leiter Finanzen.

- Gemeinde Meierskappel: Interviewpartner waren die 5 Gemeinderäte und die Gemeindeschreiberin.
- Regierungsvertreterinnen: Um die Realisierbarkeit einer kantonsübergreifenden Fusion zu prüfen, wurden Gespräche mit der Zuger Regierungsrätin Brigitte Profos (Vorsteherin der Direktion des Innern) und der Luzerner Regierungsrätin Yvonne Schärli (Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements) geführt.

Name	Funktion	Auswertungsform
Risch		
Von Dach-Bütler Maya	Gemeinderätin, Departement Schulen	Transkription
Dönni Albert	Gemeinderat, Departement Umwelt und Sicherheit	Transkription
Galliker Hans	Leiter Finanzen	Schriftliche Notizen
Müller Kurt	Gemeinderat, Departement Bau	Transkription
Trchsel Peter	Gemeindeschreiber	Transkription
Wattenhofer-Reichardt Dorothea	Gemeinderätin, Departement Soziales	Transkription
Wyss-Stuber Maria	Gemeindepräsidentin, Departement Finanzen	Transkription
Meierskappel		
Arnet-Sommer Marie-Louise	Gemeindeschreiberin	Transkription
Britschgi Maria	Gemeinderätin, Sozialvorsteherin	Transkription
Dilger Monika	Gemeindeamtfrau	Schriftliche Notizen
Huber Armin	Gemeindepräsident	Transkription
Knüsel Thomas	Gemeinderat, Schulverwalter (im Amt bis 31.8.2004)	Transkription
Wyss Daniel	Gemeinderat, Bauvorsteher (im Amt bis 31.8.2004)	Transkription
Mitglieder der kantonalen Regierungen		
Profos Brigitte	Regierungsrätin, Direktion des Innern, Kanton Zug	Transkription
Schärli Yvonne	Regierungsrätin, Departement Justiz + Sicherheit, Kanton Luzern	Transkription

Tabelle 2-1: Interviewpartner

Ein wichtiger Baustein der Untersuchungsmethodik war der Einbezug der Bevölkerung und der Anspruchsgruppen der Gemeinden. Alle Vereine und Parteien von Risch und Meierskappel erhielten einen schriftlichen Fragebogen zugesandt, in dem nach der Haltung zu einer Fusion gefragt wurde. Auch die Bevölkerung der beiden Gemeinden konnte sich an einer Befragung beteiligen, die auf dem Internet und schriftlich durchgeführt wurde (vgl. detailliert zur Methodik Kap. 8).

Schliesslich wurde an zwei öffentlichen, sehr gut besuchten Veranstaltungen die Fusion der beiden Gemeinden zusammen mit der Bevölkerung diskutiert. Am 29. Januar 2004 stellten Prof. Dr. Andreas Ladner und Dr. Reto Steiner in Risch mögliche Chancen und Risiken von Gemeindefusionen in der Schweiz vor. Die Bevölkerung diskutierte danach in Gruppen, mit welchen Chancen und Risiken bei der Fusion der beiden Gemeinden zu rechnen sei. Die im Rahmen dieser Veranstaltung durch die Gruppen erarbeiteten Themen werden in diesem Bericht aufgegriffen und vertieft. Am 1. Juni 2004 folgte ein zweiter Anlass in Meierskappel, an welchem eine Vertreterin aus Zofingen und die Gemeindepräsidenten von Beromünster und Reiden die erfolgreich durchgeführten Fusionen in ihren Gemeinden vorstellten. Ziel dieses Anlasses war es, die Bevölkerung für das Projekt zu sensibilisieren und Lernmöglichkeiten aus anderen Projekten aufzuzeigen.

3 Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Verwaltungsorganisation

3.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird dargestellt, welche Auswirkungen eine Eingemeindung von Meierskappel in die Gemeinde Risch im *Verwaltungsbereich* hat. Im Interesse stehen die Auswirkungen auf die Qualität des Dienstleistungsangebotes, das Personal, den Verwaltungsstandort und den Sachaufwand.¹

Da die Gemeindeverwaltung Risch mit 146,6 Stellen (inkl. Schulen) um ein Vielfaches grösser ist als diejenige der Gemeinde Meierskappel mit 15,24 Stellen (inkl. Schule), stellt sich rational gesehen die Frage, wie die Gemeindeverwaltung von Meierskappel in diejenige von Risch integriert werden kann, ohne dass das Dienstleistungsangebot abgebaut werden muss und gleichwohl Synergieeffekte genutzt werden können.² Die Analyse der Fusionsauswirkungen bezogen auf die Verwaltung soll ausgehend von dieser Leitfrage vorgenommen werden.

Die Gemeinde Risch kennt zusätzlich zur Einwohnergemeinde auch eine Bürgergemeinde. Grundsätzlich würde diese Tatsache die Gemeindefusion der Einwohnergemeinden nicht tangieren. Da aber Meierskappel keine Bürgergemeinde mehr hat, stellt sich die Frage, was mit den Bürgerinnen und Bürgern von Meierskappel nach der Fusion passiert und wie eine allfällige Überführung aussehen könnte. Diese Frage wird im rechtlichen Teil in Kap. 7.2.3 behandelt.

3.2 Auswirkungen auf die Departemente von Risch

Abbildung 3-1 zeigt das Organigramm der Gemeinde Risch. Die Gemeinde ist in sechs Departemente gegliedert: Präsidium, Finanzen, Schulen, Bau, Umwelt und Sicherheit sowie Soziales. Die fünf Gemeinderatsmitglieder leiten jeweils ein Departement, die Gemeindepräsidentin zudem das Departement Präsidium:

¹ Alle Angaben zum Personalbestand und zur Organisation beziehen sich auf den Stand vom Juli 2004.

² Im Fachgebrauch wird von einer Eingemeindung gesprochen, wenn die Grössenunterschiede zwischen den beiden Partnern beträchtlich sind (vgl. Steiner 2002: 116).

- Die Präsidialabteilung von Risch ist zuständig für folgende Aufgabenbereiche: Stabsstelle des Gemeinderates, Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsdienst, Erbteilungen, Notariatswesen, Versicherungen, Wirtschaftsfragen, Lehrlingsausbildung, GS-Schatzungen, die Rechtsammlung, das Gemeindearchiv, Einwohnerdienste, Arbeitsamt, Grundstückgewinnsteuer, Wahlen/Abstimmungen, die Telefonzentrale sowie zentrale Dienste. Für diese Aufgabenbereiche stehen 970 Stellenprozent zur Verfügung (die 3 Lehrlinge werden in Risch zu 100 Prozent gezählt, in Meierskappel nur zu 30 Prozent).
- Das Finanzdepartement beinhaltet die Finanzabteilung, welche wiederum aus der Rechnungsführung, der Debitoren-/Kreditorenverwaltung sowie dem Steueramt besteht. Für diese Aufgaben stehen 380 Stelleprozent zur Verfügung.

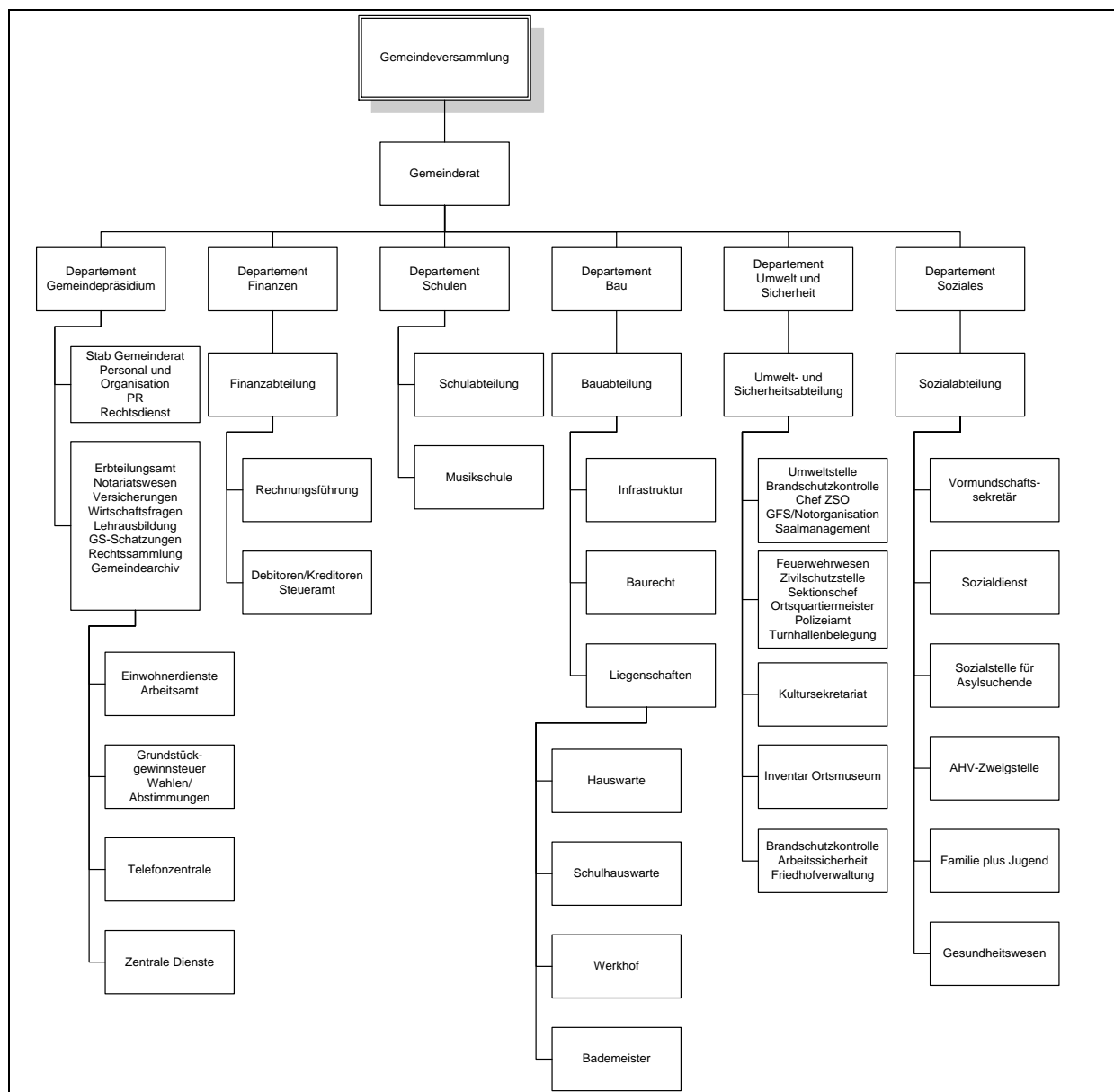


Abbildung 3-1: Organigramm der Gemeinde Risch

- Das Schuldepartement ist das grösste der Gemeinde Risch. Es beinhaltet die Schulabteilung für die Volksschule sowie die Musikschule. Die Leitung und die Administration verfügen über 480 Stellenprozent. Zusammen mit allen Lehrkräften sind in diesem Departement 9178 Stelleprozent beschäftigt.
- Das Departement Bau besteht aus der Bauabteilung. Diese ist wiederum verantwortlich für die Teilbereiche Infrastruktur, Baurecht, Lie-

enschaften, Hauswarte, Schulhauswarte, Werkhof und den Bademeister. 2'022 Stelleprocente sind diesem Departement zugeordnet.

- Das Departement Umwelt und Sicherheit ist verantwortlich für die Umwelt- und Sicherheitsabteilung. Diese erfüllt folgende Aufgaben: Umweltstelle, Brandschutzkontrolle, Chef ZSO, Gemeindeführungstab, Saalmanagement, Feuerwehrwesen, Zivilschutzstelle, Sektionschef, Ortsquartiermeister, Polizeiamt, Kultursekretariat, Ortsmuseum, Brandschutzkontrolle, Arbeitssicherheit und Friedhofverwaltung. Dem Departement sind 360 Stellenprocente zugeordnet.
- Das Departement Soziales trägt die Verantwortung für die Sozialabteilung, zu welcher das Vormundschaftssekretariat, der Sozialdienst, die Sozialstelle für Asylsuchende, die AHV-Zweigstelle, der Bereich Familie und Jugend sowie das Gesundheitswesen gehören. Im Departement stehen 1'695 Stellenprocente zur Verfügung.

Die Organisation der Gemeinde Meierskappel ist im Vergleich zu Risch weniger komplex. In der gesamten Verwaltung stehen inkl. einer auszubildenden Person 578 Stellenprocente zur Verfügung (inkl. Hauswarte/Betriebspersonal). Die Musikschule und die Volksschule bieten Arbeitsplatz für weitere 946 Stellenprocent. Die Gemeinde ist in 5 Ressorts gegliedert, welche von je einem Gemeinderat geführt werden: Gemeindepräsidium, Gemeindeamtfrau, Soziales, Bildung und Bau. Abbildung 3-2 zeigt das Organigramm.

Dem Gemeindepräsidenten ist die Gemeindeganzlei unterordnet (2 Vollzeitstellen und 1 Lehrling). Die Gemeindeamtsfrau leitet zudem das Steueramt/die Buchhaltung (1 Vollzeitstelle und ein auswärts vergebendes Mandat mit 48 Stellenprocent). Jedes Ratsmitglied leistet im Vergleich zur Gemeinde Risch relativ viele operative Aufgaben, insbesondere weil die Verwaltung klein ist. Für den Unterhalt der Liegenschaften (u. a. Schulhaus und Gemeindeverwaltung) stehen schliesslich 130 Stellenprocent zur Verfügung.

Die Gemeindeexekutiven in Risch und Meierskappel sind Milizgremien. Die fünf Gemeinderäte in Meierskappel sind jedoch gesamthaft mit 90 Prozent entlohnt, in Risch erhalten sie Pauschalentschädigungen. Der Arbeitsaufwand ist in etwa vergleichbar.

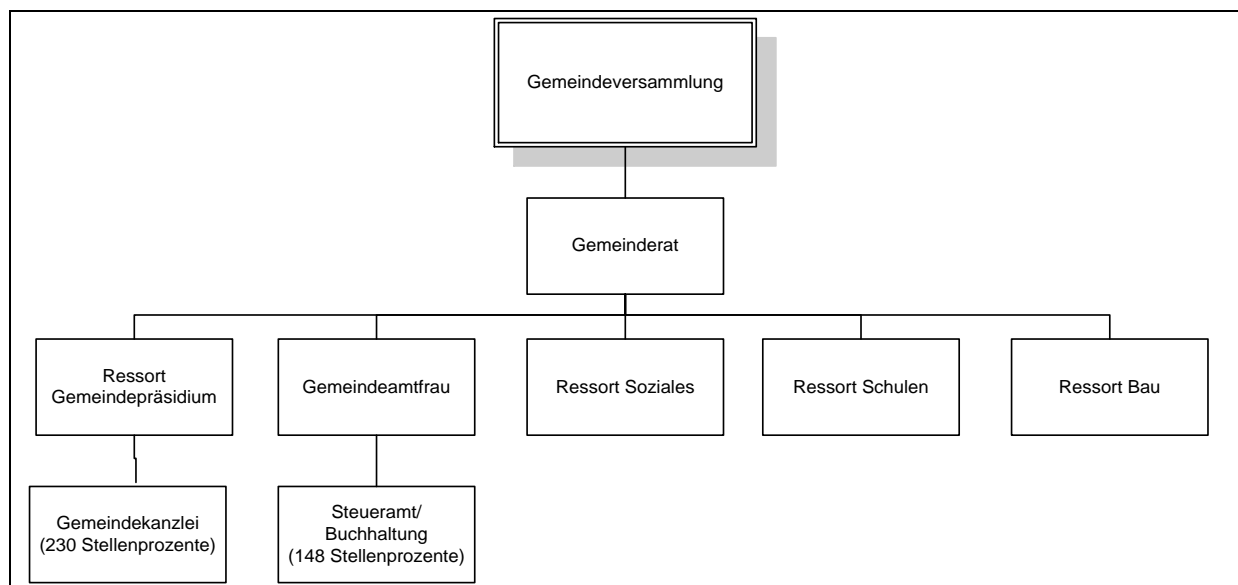


Abbildung 3-2: Organigramm der Gemeinde Meierskappel

Risch wird Meierskappel aufnehmen. Deshalb werden im Folgenden die Auswirkungen einer Fusion auf die Verwaltungsorganisation der Gemeinde Risch nach Departementen gegliedert aufgezeigt.

3.2.1 Auswirkungen auf Departement Präsidium

Das Departement Präsidium kann seine Aufgaben auch für die Einwohner der Gemeinde Meierskappel erfüllen. Eine zusätzliche Belastung wird sich für den Gemeindeschreiber (Stabsstelle des Gemeinderates) insbesondere in der Übergangsphase ergeben, sollte sich aber nachher wieder auf dem jetzigen Niveau einpendeln können. Die Funktion der Gemeindeschreiberin kann in Meierskappel aufgehoben werden (-100 Stellenprozent).

Die Arbeitsbelastung bei den weiteren Aufgaben des Präsidialdepartements ist proportional zur Bevölkerungszahl – auch wenn gewisse Synergien genutzt werden können. So nimmt der Publikumsverkehr bei der Einwohnerkontrolle, dem Arbeitsamt, im Erbteilungsamt usw. nach einer Fusion zu. Von daher macht es Sinn wenn 1 Verwaltungsstelle von Meierskappel nach Risch transferiert wird. Die Lehrstelle kann aufgehoben werden (-30 Stellenprozent).

Auswirkungen auf die Qualität des Dienstleistungsangebotes sind wenige zu erwarten. Die Gemeindeverwaltung in Risch hat Montag, 08.00 bis

11.45 und 13.30 bis 18.00 Uhr sowie Dienstag bis Freitag, 08.00 bis 11.45 und 13.30 bis 17.00 Uhr geöffnet. In Meierskappel ist die Verwaltung jeweils von 08.30 bis 11.30 und von 14.00 bis 17.00 Uhr geöffnet. Donnerstag bleibt geschlossen. Für die Bewohner von Meierskappel wird die Verwaltung bei einer Fusion folglich länger geöffnet sein. Als ein möglicher Nachteil kann der weitere Weg der Bevölkerung zur Verwaltung genannt werden.

Die nachfolgende Tabelle 3-1 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen im Departement Präsidiales zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Meierskappeler Bevölkerung profitiert von längeren Öffnungszeiten. • Der neue Verwaltungsstandort ist einheitlich im Dorfzentrum in Risch. Der Weg zur Verwaltung wird dadurch für die Einwohner von Meierskappel länger. • Ansonsten sind keine grösseren Änderungen zu erwarten.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Neuer einheitlicher Verwaltungsstandort ist das Zentrum Dorfmatte in Risch. Verwaltung in Meierskappel kann aufgegeben werden.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von 1 Vollzeitstelle und 1 Lehrstelle ist möglich (-130 Stellenprozent).
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Es ergeben sich durch die Zusammenlegung Synergieeffekte, falls Personal abgebaut wird (insbesondere Raumkosten und Mobiliar). Zudem kann die Materialbeschaffung einheitlich erfolgen.

Tabelle 3-1: Fusionsauswirkungen im Departement Präsidiales

3.2.2 Auswirkungen auf Departement Finanzen

Im Gegensatz zum Kanton Luzern werden im Kanton Zug die Steuererklärungen nicht durch die Gemeinden veranlagt. Das Departement Finanzen kann seine Aufgaben nach einer Fusion deshalb ohne zusätzlichen Personalbedarf erledigen. Die in Meierskappel im Bereich Finanzen

und Steuern vorhandenen 148 Stellenprozente können abgebaut werden (ab 1. Januar 2005: 200 Stellenprozente).

Die nachfolgende Tabelle 3-2 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen im Departement Finanzen zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Steuererklärungen der Meierskappeler werden neu durch den Kanton Zug veranlagt. • Das umfassender Finanzcontrolling von Risch gelangt auch in Meierskappel zur Anwendung.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Einheitlicher Standort der Finanzabteilung ist im Zentrum Dorfmatte in Risch.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von 148 Stellenprozent.
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Geringerer Sachaufwand, da Steuerveranlagung neu durch Kanton erfolgt.

Tabelle 3-2: Fusionsauswirkungen im Departement Finanzen

3.2.3 Auswirkungen auf Departement Schulen

3.2.3.1 Aktuelle Schulorganisation

Zur Beurteilung der Auswirkungen im Bereich Schule ist einführend eine Darstellung der aktuellen Schulorganisation der beiden Gemeinden notwendig.

Die *Rischer Schulen* sind geleitete Schulen, d. h. sie werden von einem Rektorat bestehend aus zwei Personen (Co-Leitung, zwei 100 % Pensen) geführt. Die Aufsicht liegt bei einer Gesamtschulkommission mit 7 Mitgliedern, in denen zusätzlich die beiden Rektoren, die Lehrervertretung und eine Vertretung der Gemeinde Meierskappel mit beratender Stimme vertreten sind. Die Schulkommission wird durch den Gemeinderat gewählt.

Das schulische Angebot besteht aus einem Kindergarten (2 Jahre), der Primarschule (6 Jahre) und der Sekundarstufe (3 Jahre). Bei der Sekun-

darstufe handelt es sich um ein Niveausystem mit Durchlässigkeit (kooperative Oberstufe). In den Fächern Mathematik und Französisch werden die Schülerinnen und Schüler entsprechend ihren Fähigkeiten in Leistungsklassen unterrichtet. In den anderen Fächern findet der Unterricht gegliedert nach Werk-, Real- und Sekundarstufe statt. Insgesamt werden in den Rischer Schulen über 1'000 Kinder von rund 90 voll- und teilzeitig beschäftigten Lehrpersonen unterrichtet.

Neben einem Kleinklassenunterricht (Stufen A, B und C) bieten die Schulen verschiedene zusätzliche Dienste an. Es sind dies: Legasthenietherapie, Dyskalkulietherapie, Logopädietherapie und Psychomotoriktherapie. Zum Ressort Schulen gehört in Risch auch eine kostenlos nutzbare Bibliothek mit 5 Teilzeitangestellten.

Die Schulhäuser verteilen sich auf drei Standorte: Die Kinder von Buonas und Risch besuchen die Primarschule in Risch (Mehrklassenschule: 3 Klassen). Die Kinder von Holzhäusern besuchen die Primarschule in Holzhäusern (Mehrklassenschule: 2 Klassen)³. Und die Kinder von Rotkreuz besuchen die Primarschule in Rotkreuz (keine Mehrklassen), wo sich auch die Oberstufe befindet. Die Kindergärten sind in den Quartieren von Rotkreuz angesiedelt. Die Kinder von Holzhäusern und Risch werden mit einem Bus in den Kindergarten gebracht.

Die Schule im Höfli in *Meierskappel* ist ebenfalls eine geleitete Schule. Die Aufsicht liegt bei der Schulpflege, welche aus dem Schulverwalter (Mitglied des Gemeinderates) und vier gewählten Bürgerinnen oder Bürgern zusammengesetzt ist. Der Schulleiter ist Mitglied der Schulpflege, hat aber lediglich eine beratende Stimme. Das Schulangebot umfasst einen Kindergarten (1 Jahr obligatorisch) und die Primarschule (6 Primarklassen). Die Sekundarstufe befindet sich in der Gemeinde Risch.⁴ Im Schuljahr 2004/05 besuchen 96 Kinder Primarschule oder Kindergarten in Meierskappel. Zum schulischen Angebot der Gemeinde Meierskappel gehören der Zugang zu einem Schulpsychologischen Dienst, Logopädietherapie, Psychomotoriktherapie, Schulbibliothek und Musikschulunterricht. Anstelle des Kleinklassenunterrichts tritt hier die integra-

³ Geplant ist, dass in ein paar Jahren die Schülerinnen und Schüler der 5. und 6. Klasse der Schulhäuser Risch und Holzhäusern nach Rotkreuz zur Schule gehen werden.

⁴ Die Zusammenarbeit mit der Gemeinde Risch im Bereich der Oberstufe basiert auf einem Staatsvertrag zwischen den Regierungsräten der Kantone Zug und Luzern. Dieser Vertrag ist im Moment in Überarbeitung. Als notwendig erachtet wird eine Anpassung der Entschädigung für die Gemeinde Risch.

tive Förderung (IF). Bereits heute wird bei der Lehrmittelauswahl mit Risch abgestimmt, um den nahtlosen Übertritt zu gewährleisten.

Sowohl in Risch als auch in Meierskappel gibt es schliesslich eine *Musikschule*. Die Rischer Musikschule ist seit einem Jahr in einem neuen Gebäude zusammen mit der Bibliothek untergebracht. Der Unterricht in Meierskappel wird im Schulhaus erteilt. In Risch stehen für die Musikschule 8,49 Stellen zur Verfügung, in Meierskappel 1,96 Stellen. Lehrkräfte sind es mehr, da die Pensen oft relativ klein sind. So unterrichten beispielsweise in Meierskappel 15 Lehrkräfte.

3.2.3.2 Auswirkungen der Fusion

Eine Fusion der Gemeinden Risch und Meierskappel hätte relativ geringe zwingende Auswirkungen auf den Bereich Schule. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Schulhaus in Meierskappel in dieser Form weitergeführt wird. So zeigen die jüngsten Volkszählungsdaten, dass pro Jahrgang ca. 15 Kindern zu erwarten sind. Falls die Bauprognosen, welche in Kapitel 5.2 erörtert werden, zutreffen, dann könnte mit einer Steigerung der Schülezahl gerechnet werden. Denkbar ist, dass zusätzliche Kinder aus der Gemeinde Risch in Meierskappel zur Schule gingen, was die Auslastungsquote der Schule in Meierskappel verbessern würde.

Keine Veränderungen sind auf der Sekundarstufe zu erwarten. Die Sekundarstufe besuchen die Schülerinnen von Meierskappel bereits heute in Rotkreuz. Veränderungen gäbe es hingegen bei der Wahl der Kantonsschulen. Heute besuchen die Schülerinnen und Schüler von Risch die Kantonsschule in Zug und diejenigen von Meierskappel mehrheitlich die Kantonsschule in Luzern. Es ist davon auszugehen, dass nach einer Fusion die Kantonschüler von Meierskappel in die Kantonsschule Zug wechseln (und damit keine Wahlmöglichkeit – jedenfalls ohne Kostenfolge - mehr haben).

Die Schulorganisation der Gemeinde Risch mit dem Rektorat und den Schulhausleitern ist professionell und sollte von der Grösse her fähig sein, ein weiteres Schulhaus mit etwas mehr als 90 Schülerinnen und Schüler zu integrieren. Selbstverständlich müssten die Abläufe und Strukturen angepasst werden, aber aus dieser Sicht dürften keine allzu grossen Hindernisse erwachsen. Der Schulleiter von Meierskappel würde *Schulhausleiter*. Für die Lehrkräfte würde eine Erhöhung des Salärs

zu erwarten sein, da das Lohnniveau im Kanton Zug im Bildungsbereich höher liegt.

Was die Schulaufsicht anbelangt, so würde die Schulkommission auch in der neuen Gemeinde vom Gemeinderat gewählt. Entsprechend müsste hier sichergestellt werden, dass Meierskappel im notwendigen und angemessenen Masse vertreten ist. Dies dürfte relativ einfach zu erreichen sein, da die Kommission vom Gemeinderat und nicht von der Stimmbürgerschaft gewählt wird.

Gewisse Änderungen sind aus Sicht von Meierskappel bezüglich Lehrplan und Ferien zu erwarten, die in den beiden Kantonen nicht identisch sind. Allerdings gilt auch hier, dass die Meierskappeler durch die gemeinsame Sekundarstufe bereits eine entsprechende Anschlussfähigkeit bewiesen haben. Die Kinder von Meierskappel kämen zudem in den Genuss von zwei Kindergartenjahren.

Bei der Musikschule wären Synergien insbesondere im Bereich der Leitung (ein Musikschulleiter genügt) und bei der Pensenverteilung an die Lehrkräfte zu nutzen. Der Musikunterricht könnte in einzelnen Fächern nach wie vor in Meierskappel erteilt werden. So ist ein Stellenabbau von ca. ½ Stelle möglich.

Die nachfolgende Tabelle 3-3 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen im Departement Schulen zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Der Volksschulunterricht kann auf qualitativ gleich hohem Niveau erteilt werden. • Meierskappeler Einwohner können von 2 Jahre Kindergarten profitieren. • In Schulpflege ist es möglich, Meierskappeler Mitglieder aufzunehmen.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Alle bisherigen Schulstandorte bleiben erhalten.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von 46 Stellenprozent bei Musikschule (Leitung, Pensenverteilung). • Schulleiter von Meierskappel wird neu Schulhausleiter. • Eine Schulpflege wird aufgelöst.
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Auswirkungen, da alle Standorte erhalten bleiben. Evtl. Synergien bei gemeinsamem Materialeinkauf usw.

Tabelle 3-3: Fusionsauswirkungen im Departement Schulen

3.2.4 Auswirkungen auf Departement Bau

Die Gemeinde Risch verfügt über eine professionelle Bauabteilung, welche für das Baurecht/Baubewilligungen, die Ortsplanung sowie die Bereiche Liegenschaften, Hausdienste, Werkhof, Kanalisation und Strassen zuständig ist. Gesamthaft sind es 2'022 Stellenprozente. Die Gemeinde Meierskappel demgegenüber hat im Baubereich eine sehr schlanke Organisation. So werden etwa Baubewilligungen vom Vorstand des Ressorts Bauen, der Gemeindeschreiberin und einem externen Bauexperten diskutiert und vom Gemeinderat beschlossen.

Je nach Aufgabengebiet sind im Departement Bau unterschiedliche Auswirkungen zu erwarten:

- Der Verwaltungsbereich der Bauabteilung würde durch eine Fusion keine grossen Änderungen erfahren. Die Aufgaben könnten auch für den neuen Ortsteil erfüllt werden. Da in Meierskappel keine Person speziell für den Baubereich angestellt ist resp. die Aufgaben vom zu-

ständigen Gemeinderat oder der Gemeindeschreiberin erledigt werden, ist kein Stellenabbau zu erwarten.

- Im Werkhof von Risch stehen 600 Stellenprozent zur Verfügung. Dieser könnte die anfallenden Arbeiten auch für die Gemeinde Meierskappel erledigen. Bei gewissen Arbeiten wäre zu prüfen, ob Aufträge vermehrt auswärts vergeben werden könnten (z. B. Bereich Grünanlagen). Ein Satellitenwerkhof auf dem Gemeindegebiet Meierskappel würde aber nicht benötigt, sinnvoll wäre unter Umständen einzig ein Maschinendepot. – Heute wird der Strassenunterhalt in Meierskappel durch einen Bauern, den Abwart des Schulhauses und teilweise durch die Gemeinde Risch mit der Reinigungsmaschine gegen Bezahlung gewährleistet.
- Bei den Hauswarten wäre ebenfalls wenig Änderungsbedarf. Die 30 Stellenprozent für das Verwaltungsgebäude in Meierskappel würden nicht mehr benötigt, der Schulhausabwart bliebe jedoch bestehen und könnte weiterhin einzelne zusätzliche Unterhaltsarbeiten auf dem Gemeindegebiet von Meierskappel erledigen.
- Änderungen wären bei der Vers- und Entsorgung zu erwarten: Der Kehricht würde in Meierskappel neu durch den Zweckverband ZEWA entsorgt. Im Bereich Wasser würde eine Überführung der gemeindeeigenen Wasserversorgung zur Wassergenossenschaft Risch Sinn machen. Unabhängig von der Fusion möchte das Projekt GWP (Generelles Wasserversorgungsprojekt) den Wasseraustausch zwischen den beiden Gemeinden fördern. Im Bereich Abwasser ist Meierskappel bereits heute an den Gewässerschutzverband Region Zugersee angeschlossen. Zu den rechtlichen Aspekten dieser einzelnen Aufgaben siehe detailliert Kap. 7.1.4.3 und zu den Gebühren Kap. 4.4.2.

Die nachfolgende Tabelle 3-4 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen im Departement Bau zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitative Änderungen sind für die Einwohner von Meierskappel nur sehr geringfügige zu erwarten. Als Vorteil kann genannt werden, dass vermehrt spezialisierte Fachleute für die einzelnen Aufgaben zur Verfügung stehen. Zudem wäre evtl. mit häufigerem Strassenunterhalt zu rechnen. • Meierskappel kann die Abfallsammelstelle in Risch benutzen. • Das Gebührenniveau in der Ver- und Entsorgung wird für die Meierskappeler Bevölkerung sinken.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Der Werkhof würde in Risch konzentriert, evtl. gäbe es ein Maschinendepot in Meierskappel.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von 30 Stellenprozent beim Unterhalt des Verwaltungsgebäudes von Meierskappel.
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Die Maschinen könnten effizienter ausgelastet werden. Evtl. müssten mehr Auswärtsvergaben gemacht werden (z. B. beim Unterhalt der Grünanlagen).

Tabelle 3-4: Fusionsauswirkungen im Departement Bau

3.2.5 Auswirkungen auf Departement Umwelt und Sicherheit

Im Departement Umwelt und Sicherheit wären die grössten Auswirkungen bei der Feuerwehr zu erwarten. Die Feuerwehr Meierskappel könnte aufgelöst werden. Einzig ein Zug von ca. 20 Mann würde in die Gemeinde Risch integriert. Die Feuerwehr von Risch zählt aktuell 120 Mann. Die Feuerwehren der beiden Gemeinden arbeiten bereits im Rahmen eines Nachbarschaftshilfevertrags zusammen: So gewährleistet die Feuerwehr Meierskappel den Ersteinsatz auf ihrem Gemeindegebiet, bei Bedarf wird die Feuerwehr Risch gegen Entschädigung aufgeboten. Meierskappel konnte dadurch in den vergangenen Jahren Material- und Personalkosten einsparen. Die Zusammenlegung wäre der nächste logische Schritt, würde aber zusätzliches Engagement der Feuerwehrangehörigen des Meierskappeler Zuges erfordern.

Die anderen Aufgaben könnten auch für die Bewohner von Meierskappel erledigt werden, ohne dass zusätzliches Personal angestellt werden muss.

Bei der Jagd gäbe es für die Meierskappeler Jäger einen Wechsel von der Revier- zur Patentjagd. Eine Ausnahmeregelung ist nicht möglich. Für die Jäger könnte dies aber eine Chance bedeuten. Der Wechsel hat keine Auswirkungen auf die Organisation in der Gemeinde. Zu beachten ist der Pachtvertrag, der jeweils für 8 Jahre abgeschlossen wird.

Der Meierskappeler Zivilschutz würde bei einer Fusion kantonalisiert.

Tabelle 3-5 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen im Departement Umwelt und Sicherheit zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Es sind keine grösseren Änderungen zu erwarten. • Wechsel von der Revier- zur Patentjagd. • Die Feuerwehr wird professionalisiert.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Feuerwehrhauptstützpunkt und Verwaltungsstandort sind Risch.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Die Feuerwehr von Meierskappel würde auf 1 Zug reduziert.
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Beim Feuerwehrmaterial könnte eingespart werden (Depot, Ausrüstung, weiteres Material). • Da Zivilschutz kantonalisiert wird, resultiert Kostenentlastung.

Tabelle 3-5: Fusionsauswirkungen im Departement Umwelt und Sicherheit

3.2.6 Auswirkungen auf Departement Soziales

Das Departement Soziales in der Gemeinde Risch ist aufgegliedert in wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe, Vormundschaft, Asylwesen (Sozialstelle für Asylsuchende der Gemeinden Cham, Hünenberg und Risch), Familienpolitik (Kinderbetreuung, Jugendarbeit) und Gesundheitswesen (Präventionsmassnahmen, Regelung der nicht gedeckten Pflegekosten). Dazu gehört noch die AHV-Zweigstelle.

Die ganze Abteilung „Soziales“ ist im Gebäude der Post untergebracht. Es gibt einen Abteilungsleiter, der allen Bereichen vorsteht und in Personalunion die Bereiche Vormundschaft und Gesundheit direkt betreut. Dazu kommen drei Bereichsleiter. Der Personalbestand umfasst 1'695 Stellenprozent.

In Meierskappel werden die Leistungen im Bereich Soziales zusammen mit Udligenswil und Adligenswil erbracht, wobei es einen speziellen Kostenschlüssel (einwohnerbezogen) gibt. Die Zusammenarbeit hat sich bewährt. Die Gemeinde hat keine eigene professionalisierte Verwaltung für diese Aufgabe. Ein Teil der Leistungen, die nicht ausgelagert sind oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erbracht werden, fallen bei der Ressortvorsteherin an. Die Zusammenarbeit hat sich bewährt und erfolgt auf hohem Leistungsniveau.

Im Sozialbereich sind die Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden sowohl auf der Nachfrage- wie auch auf der Angebotsseite ausgesprochen gross. Die nicht zivilgesellschaftlich erbrachten Leistungen könnten vollständig von der Rischer Sozialabteilung übernommen werden, was zu einer Konzentrierung und Professionalisierung des Angebots führen würde.

- Die *Sozialhilfe* in der Gemeinde Risch betreut im Moment rund 120 bis 150 Fälle. Es wird davon ausgegangen, dass eine Übernahme von weiteren 30 Fällen möglich sein sollte. Die Gemeinde Meierskappel hat zurzeit deutlich weniger als 10 Sozialfälle. Aus Sicht von Meierskappel würde die Qualität im Sozialbereich wohl eher zunehmen.
- Relativ gering wären die Auswirkungen auch im Bereich der *Vormundschaft*. Im Kanton Zug gibt es keine Amtsvormundschaft. Diese Dienstleistung wird von verschiedenen Stellen (Pro Senectute, Fachstelle Kinder- und Jugendberatung, Privatpersonen mit geeigneter Ausbildung) angeboten. Die Gemeinde Risch kann frei bestimmen, wer als Vormund gewählt werden soll. Die Sozialabteilung übergibt die Fälle an eine Stelle in Hünenberg, wo im Rahmen eines Vormundschaftszusammenschlusses zwei Sozialarbeiter mit einem Pensum von je 50 % viele der Vormundschaftsfälle betreuen. Weniger intensive Fälle werden von den Angestellten der Sozialabteilung betreut, die arbeitsintensiven Fälle werden nach Zug vergeben. Zurzeit sind 60 bis 70 Vormundschaftsfälle registriert. Die zusätzlichen Fälle

von Meierskappel – es wird mit 10 Fällen gerechnet – könnten ohne grosse Probleme übernommen werden.

- Im *Asylbereich* besteht in Risch ein Vertragsmodell mit den Gemeinden Hünenberg und Cham, welches jedoch zurzeit teilweise neu diskutiert wird. Im Moment werden 60-70 Asylsuchende betreut, es waren auch schon einmal 300. Die rund 10 Asylsuchenden der Gemeinde Meierskappel könnten wohl problemlos übernommen werden.
- Im Bereich der *Familien- und Jugendarbeit* bestehen im Fall der Kinderhorte bereits heute in Risch Engpässe. Möglicherweise würde eine zusätzliche Nachfrage zu neuen Lösungen führen. Kinderhorte sind allerdings immer auch ortsabhängig und es gilt auch zivilgesellschaftliche Lösungen zu bedenken. Das Jugend- und Kinderhaus der Gemeinde Risch wird bereits heute von einzelnen Meierskappeler Jugendlichen besucht, ohne dass sich Meierskappel finanziell daran beteiligt.
- Bezüglich Altersheim und Spitex haben sich die beiden Gemeinden bereits heute arrangiert. Beim Altersheim handelt es sich um eine Stiftung, an welcher beide Gemeinden beteiligt sind, bei der Spitex bezahlt Meierskappel einen Pauschalbeitrag, der jährlich festgelegt wird. Hier sind keine Veränderungen zu erwarten. Der bestehende Vertrag mit dem Alters- und Pflegeheim in Ebikon könnte wohl weitergeführt werden.

Insgesamt würden die zusätzlichen 1'000 Einwohner im Sozialbereich keine grossen Umwälzungen nach sich ziehen. In den Bereichen, in denen bereits zusammengearbeitet wird, würden sich die Verhältnisse vereinfachen. Aus Sicht von Meierskappel käme es dank der Zentralisierung und Professionalisierung des gesamten Sozial- und Vormundschaftsbereichs zu einer leichten Qualitätssteigerung. Die Aufgaben könnten voraussichtlich ohne Stellenerhöhung übernommen werden.

Die nachfolgende Tabelle 3-6 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen im Departement Soziales zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> Die Einwohner von Meierskappel profitieren von einem professionalisierten Angebot, das einheitlich in Risch angeboten wird. Die Qualitätssteigerung ist vor allem durch die Zentralisierung des gesamten Sozial- und Vormundschaftsbereichs zu erwarten.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> Einheitlicher Standort der Sozialabteilung ist Risch.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> Es gibt vorläufig keine Veränderungen beim Personalbestand.
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> Meierskappel hatte bislang Aufgaben im Sozialbereich nach Adligenswil ausgelagert. Diese Kostenbeiträge fallen weg,

Tabelle 3-6: Fusionsauswirkungen im Departement Soziales

3.3 Schlussfolgerungen

Die ausgeprägten Grössenunterschiede zwischen Risch und Meierskappel zeigen sich bei einer Zusammenlegung der Gemeindeverwaltungen deutlich: Da Risch eine professionelle, diversifizierte Verwaltung hat, muss sie ihre Strukturen bei einer Fusion nur sehr beschränkt anpassen. Sie kann in der Regel mit ihrem bisherigen Personalbestand auch die neuen Gemeindeglieder betreuen. Zu Gute kommt Risch dabei der Umstand, dass die Gemeinde bereits heute aus vier Ortsteilen besteht. Die Integration von Meierskappel wäre deshalb eine logische Ergänzung.

Die wichtigsten Erkenntnisse im Bereich des Verwaltungsstandortes, der Organisation, des Personals und der Dienstleistungsqualität können folgendermassen zusammengefasst werden:

- **Verwaltungsstandort:** Wo sinnvoll, werden die Leistungen weiterhin in Meierskappel erbracht: Dies ist insbesondere bei der Volksschule der Fall. In den meisten Fällen werden die Gemeindeaufgaben in Zukunft aber auf den Verwaltungsstandort Risch konzentriert. Das Verwaltungszentrum Dorfmatte in Rotkreuz ist bereits voll ausgelastet und die Gemeinde muss für die Sozialabteilung ein Gebäude mieten. Zudem ist auch die Polizei extern untergebracht. Durch die Fusion wird

die Beanspruchung des Verwaltungsgebäudes noch einmal leicht zunehmen, was knapp tragbar sein wird. Es wird unumgänglich sein, mittelfristig über die Aufstockung des Gebäudes resp. Umnutzung der Räume der sich darin befindenden Kirchgemeinde intensiviert zu diskutieren.

- **Organisation:** Nebst der Änderung des Verwaltungsstandortes werden in verschiedenen Departementen Aufgaben neu organisiert werden müssen. Dabei kann es sich um grössere Änderungen handeln (z. B. Reduktion der Meierskappeler Feuerwehr auf 1 Zug) oder mehrheitlich kleinere Optimierungen der Prozesse.
- **Personal:** Im Falle einer Fusion ist nicht mehr der gesamte Mitarbeitendenbestand von Meierskappel notwendig. Dieser kann von 5,78 (ohne Lehrkräfte und Musikschule) auf 2,0 reduziert werden. Es wird wichtig sein, auf diesen sensiblen Bereich zu achten und frühzeitig mit den Betroffenen das Gespräch zu suchen. In den meisten Fusionsgemeinden der Schweiz sind keine Kündigungen ausgesprochen worden, sondern es wurden natürliche Fluktuationen ausgenutzt. Zwei Verwaltungsangestellte sind sehr jung und dürften relativ problemlos eine neue Arbeitstätigkeit finden, die Gemeindeschreiberin wird sich einer neuen Herausforderung stellen.
- **Dienstleistungsqualität:** Die Dienstleistungsqualität wird für die Einwohner von Meierskappel deutlich zunehmen, für die Rischer Bevölkerung gibt es hingegen keine Änderungen. So können die Meierskappeler beispielsweise von längeren Verwaltungsöffnungszeiten profitieren, die Abfallsammelstelle von Risch benutzen, haben Zugang zu 2 Jahre Kindergarten usw.

Zeitaufwändig wird der Überführungsprozess sein. Insbesondere der Kantonswechsel wird die Datenübernahme während der Integrationsphase komplizieren (z. B. im Finanzbereich). Hier ist im Vergleich zu innerkantonalen Fusionen mit deutlich mehr Zeitbedarf und auch finanziellen Aufwendungen zu rechnen. So werden mehr Absprachen mit dem Kanton notwendig sein (vgl. dazu auch den rechtlichen Teil).

4 Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Finanzen

Eine wichtige Beurteilungsgrundlage für eine Fusionsentscheidung sind die finanziellen Auswirkungen. Dazu wird in diesem Kapitel in einem ersten Schritt die finanzielle Ausgangslage der beiden Gemeinden dargestellt.¹ Danach folgt eine Modellrechnung, wie die konsolidierte laufende Rechnung im Falle einer Fusion aussehen würde. Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen für die Jahre 2007-2031 und die Darstellung der wichtigsten Finanzkennzahlen nach der Fusion runden dieses Modell ab. Im Rahmen des Kapitels wird auch eine Beurteilung der Auswirkungen auf die Belastung durch Gebühren (z. B. Kehricht, Abwasser) sowie die Auswirkungen auf den Finanzausgleich vorgenommen.

Verschiedene Rahmenbedingungen gilt es bei den finanziellen Modellrechnungen zu berücksichtigen:

- Die Steuersysteme der Kantone Luzern und Zug sind sehr unterschiedlich. Der Steuerfuss in Meierskappel beträgt für natürliche Personen 2.25 Einheiten (nach luzernischer Berechnung), in Risch 70% (nach Zuger Berechnung). Für die neue Gemeinde wird als Vorgabe der Rischer Steuerfuss als Voraussetzung gewählt. Die Gemeindefusion soll zu keiner Steuererhöhung für die Rischer Steuerpflichtigen führen. Eine weitere Vorgabe ist das Belassen der Gebühren auf dem Niveau von Risch.
- Als Fusionstermin wird für die finanziellen Modellrechnungen hypothetisch der 1. Januar 2007 angenommen. Realistisch wird die Fusion wohl zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden, der bei der Erstellung des Fusionsvorvertrags festgelegt werden sollte.
- Der Kanton Luzern fördert Gemeindefusionen mit verschiedenen finanziellen Anreizen. Ziel dieser Unterstützungsbeiträge ist eine Stärkung der luzernischen Gemeinden. Da Meierskappel bei einer Fusion den Kanton verlässt, ist mit keinen Unterstützungsbeiträgen zu rechnen (vgl. Kap. 7.1.3.2.5). Im Kanton Zug ist die Förderung von Fusio-

¹ Ein besonderer Dank bei der Erstellung dieses Kapitels geht an Hans Galliker, Leiter der Finanzabteilung in Risch, und an Monika Dilger, Gemeindeamtfrau und Finanzverantwortliche in Meierskappel. Deren Unterstützung bei der Aufbereitung der Daten bildete die unerlässliche Grundlage für die Modellrechnungen.

nen mit finanziellen Anreizen unbekannt. Aus diesem Grund werden bei den Modellrechnungen keine Unterstützungsgelder berücksichtigt.

4.1 Finanzielle Ausgangssituation der beiden Gemeinden

Der Vergleich der wichtigsten Finanzkennzahlen der beiden Gemeinden zeigt, dass die Gemeinde Risch auf finanziell gesunderen Beinen steht. Meierskappel hat mit gewissen Schwierigkeiten zu kämpfen, die vor allem in der Kleinheit der Gemeinde und der relativ geringen Steuerkraft begründet liegen (vgl. Tabelle 4-1):

- Die Steuersysteme und Steuerhöhe der beiden Gemeinden sind wegen unterschiedlicher Kantonszugehörigkeit verschieden. Um einen Vergleich zu ermöglichen, muss eine Konversion der Steuern von Meierskappel auf das Rischer Steuerniveau vorgenommen werden:

Die 294 Meierskappeler Steuerpflichtigen mit einem mittleren Einkommen (Gesamttotal der Steuerpflichtigen abzüglich der 25 Prozent mit den tiefsten und den höchsten Einkommen) haben ein steuerbares Einkommen zwischen 23'100 Fr. und 64'200 Fr. Diese Gruppe bezahlt durchschnittlich 3'313 Fr. Gemeindesteuern. In Risch würden die gleichen Steuerpflichtigen durchschnittlich 1'274 Fr. Gemeindesteuern bezahlen, also noch 38 Prozent des bisherigen Betrages. Das Niveau der Zuger Staatssteuern für diese Einkommensgruppe beträgt 59,6 Prozent der Luzerner Staatssteuern.

Der durchschnittliche Steuerertrag pro Einwohner beträgt in Meierskappel 2'250 Fr., in Risch 1'857 Fr. Wird der Meierskappeler Durchschnittsertrag auf das Rischer Steuerniveau korrigiert, dann würde er noch 900 Fr. betragen. Der Steuerertrag pro Einwohner ist also in Risch *rund doppelt* so hoch wie in Meierskappel (welcher im Kanton Luzern 80% des kantonalen Mittels beträgt).

Auch bei den juristischen Personen sind die Unterschiede gross. So zahlt eine juristische Person mit 100'000 Fr. steuerbarem Gewinn und 100'000 Fr. Kapital in Meierskappel 17'551 Fr. Staats- und Gemeindesteuern und in Risch 6'558 Fr.

- Der Aufwand pro Einwohner ist in der Gemeinde Risch mit 4'757 Fr. vergleichbar hoch wie in Meierskappel mit 4'555 Fr. Risch bietet ein breites Aufgabenbündel an, was sich an diesem relativ hohen Aufwand widerspiegelt. Meierskappel hat hingegen mit den Problemen

kleiner ländlicher Gemeinden zu kämpfen. Der Vergleich der Aufwandpositionen ist allerdings nur bedingt möglich, da je nach Kanton die Aufgaben unterschiedlich zu erfüllen und finanzieren sind.

- Die Nettoschuld pro Einwohner liegt in der Gemeinde Risch mit 2'198 Fr. deutlich tiefer als in Meierskappel mit 5'323 Fr. Der Wert der Zuger Gemeinde ist sehr vorteilhaft. Meierskappel hat eine Verschuldung, die deutlich über dem luzernischen Durchschnitt von 3'680 Fr. liegt.
- Der Selbstfinanzierungsgrad der Gemeinde Risch ist mit 99 Prozent gut. Dies bedeutet, dass die Gemeinde ihre Investitionen aus eigenen Mitteln bestreiten kann und sich nicht neu verschulden muss. In Meierskappel ist der Selbstfinanzierungsgrad deutlich über 100 Prozent was an den relativ geringen Investitionen und den hohen Abschreibungen liegt. Meierskappel muss nach wie vor einen Bilanzfehlbetrag abbauen. Bei der Analyse von Kennzahlen ist jedoch Vorsicht geboten. Um verlässliche Aussagen zu erhalten, müssten Zeitreihen analysiert. So lag etwa der Selbstfinanzierungsgrad in Meierskappel seit 1994 dreimal unter 100 Prozent.

	Meierskappel Rechnung 2003	Risch Rechnung 2003
1. Laufende Rechnung		
Ertrag (vor Gewinnverteilung)	4'852'432	40'741'650
Aufwand (vor Gewinnverteilung)	4'591'618	39'129'616
Aufwand pro Einwohner	4'555	4'757
Ertragsüberschuss (-Fehlbetrag)	260'814	1'612'034
Cash Flow	640'184	5'728'880
2. Investitionsrechnung		
Ausgaben	578'589	7'182'290
Einnahmen	213'483	1'743'539
Nettoinvestitionen	365'106	5'438'751
3. Bilanz		
Finanzvermögen	3'669'221	15'929'248
Verwaltungsvermögen	5'023'798	33'970'051
Bilanzsumme Aktiven	8'693'019	49'899'299
Fremdkapital	9'034'795	34'469'207
Eigenkapital (inkl. Spezialfinanzierungen)	-341'776	15'430'092
Bilanzsumme Passiven	8'693'019	49'899'299
4. Steuererträge		
Steuern natürliche Personen (NP)	2'268'436	15'275'063
Steuern juristische Personen (JP)	59'175	6'707'653
Grundstückgewinnsteuern	102'142	1'721'895
Übrige Steuern	423'568	1'165'411
Total Steuerertrag	2'853'321	24'870'022
Anteil am kantonalen Finanzausgleich	336'974	2'360'081
5. Kennziffern		
5.1 Steuerfuss (Durchschnitt Kanton LU: 2.01)	2.25 Einheiten	70%
5.2 Selbstfinanzierungskraft (-Anteil)	13.57%	13.00%
5.3 Selbstfinanzierungsgrad	175.34%	99.00%
5.4 Investitionsquote	8.83%	16.00%
5.5 Eigenkapitalquote	-5.23%	32.00%
5.6 Zinsbelastungsanteil	3.86%	
5.7 Kapitaldienstanteil	8.91%	
5.8 Steuerertrag NP pro Einwohner	2'250	1'857
5.9 Nettoverschuldung pro Einwohner	5'323	2'198

6.	Anzahl Arbeitnehmende		
	Verwaltungsangestellte	3.48	33.80
	Lehrlinge, Praktikumsstellen	1.00	5.80
	Betriebspersonal, Hauswarte	1.30	15.22
	Lehrpersonen	7.50	83.29
	Musikschule	1.96	8.49
	Total	15.24	146.60
7.	Wohnbevölkerung		
	Natürliche Personen	1'008	8'225

Tabelle 4-1: Kennzahlen der Gemeinden Risch und Meierskappel

4.2 Konsolidierte laufende Rechnung und Verschuldung nach einer Fusion

Die laufenden Rechnungen von Risch und Meierskappel stehen in der Artengliederung zur Verfügung. Es gibt gewisse Unterschiede bei der Verbuchung einzelner Positionen. Dies hängt zum einen von kantonalen Vorgaben ab, zum andern von der unterschiedlichen Buchungspraxis, die sich in den beiden Gemeinden eingespelt hat.

Die Zuger Gemeinde Risch geniesst im Gegensatz zur Luzerner Gemeinde Meierskappel relativ viele Freiheiten bei der Darstellung ihrer Jahresrechnung, da nur sehr wenige kantonale Vorgaben existieren. Da Meierskappel zur Gemeinde Risch wechseln möchte, ist für die Darstellung einer konsolidierten Jahresrechnung einer fusionierten Gemeinde die Rechnung der Gemeinde Meierskappel um Buchungsunterschiede und die finanziellen Fusionsauswirkungen zu bereinigen und in die Jahresrechnung Risch zu integrieren. Dabei werden Korrekturbuchungen vorgenommen, welche die möglichen Sparpotenziale darstellen.

Tabelle 4-2 zeigt die laufende Rechnung 2003 von Meierskappel vor und nach der Bereinigung. Die Gemeinde hat das Jahr 2003 mit einem Überschuss von 260'813 Fr. abgeschlossen, der zur Abschreibung des Bilanzfehlbetrages verwendet wurde. Die bereinigte Rechnung von Meierskappel schliesst mit einem Minus von 1,483 Mio. Fr. ab, was eine Belastung der Rechnung von Risch im Falle einer Fusion bedeutet. Der Grund liegt trotz der realisierbaren Einsparungen unter anderem beim

markant tieferen Steuervolumen (-1,76 Mio. Fr.), welches die Gemeinde Meierskappel mit den zugerischen Steuersätzen generiert.

	Meierskappel Laufende Rechnung 2003		Meierskappel Laufende Rechnung 2003 bereinigt	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
30 Personalaufwand	1'445'763		1'063'513	
31 Sachaufwand	723'069		601'192	
32 Passivzinsen	236'164		236'164	
33 Abschreibungen	643'490		688'272	
34 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	52'088		1'619	
35 Entschädigungen an Gemeinwesen	490'051		412'792	
36 Eigene Beiträge	1'013'043		721'787	
38 Einlagen in Spezialfinan- zierungen und Stiftungen	28'071		0	
39 Interne Verrechnungen	219'265		219'265	
40 Steuern		3'033'498		1'276'374
41 Regalien und Konzessio- nen		71'625		0
42 Vermögenserträge		76'809		76'809
43 Entgelt		689'882		407'763
44 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung		336'974		200'000
45 Rückerstattungen von Gemeinwesen		45'337		100
46 Beiträge für eigene Rech- nung		463'771		365'904
48 Entnahmen aus Spezialfinanzierung u. Stiftungen				0
49 Interne Verrechnungen		134'533		134'534
Total (nach Verbuchung des Überschusses von 2003 als Abschreibung des Bilanzfehlbetrages)	4'852'431	4'852'431	3'944'603	2'461'483
Ergebnis	260'813		-1'483'120	

Tabelle 4-2: Laufende Rechnung 2003 von Meierskappel – Unbereinigt und bereinigt

Risch hat seine Rechnung 2003 mit einem Plus von 1,62 Mio. Fr. abgeschlossen, wie in Tabelle 4-3 dargestellt ist. Wäre die Gemeinde Meierskappel im Jahre 2003 integriert gewesen, dann hätte der Überschuss lediglich 128'913 Fr. betragen. Diese Zahl zeigt die Belastung auf, welche eine Fusion von Meierskappel für Risch im 1. Jahr nach der Fusion bedeutet. Wäre die überdurchschnittlich hohe Erbschaftssteuer von knapp 1 Mio. Fr. nicht eingegangen, dann hätte die Rischer Jahresrechnung mit dem Ortsteil Meierskappel sogar im Minus abgeschlossen.

	Risch Laufende Rechnung 2003		Risch/Meierskappel konsolidierte Rechnung 2003	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
30 Personalaufwand	18'197'151		19'260'663	
31 Sachaufwand	6'965'603		7'566'795	
32 Passivzinsen	1'209'518		1'445'682	
33 Abschreibungen	3'833'462		4'521'734	
34 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	29'238		30'858	
35 Entschädigungen an Gemeinwesen	461'888		874'679	
36 Eigene Beiträge	7'463'838		8'185'625	
38 Einlagen in Spezialfinan- zierungen und Stiftungen	408'798		408'798	
39 Interne Verrechnungen	0		219'265	
40 Steuern		24'870'022		26'146'395
41 Regalien und Konzessio- nen		0		0
42 Vermögenserträge		346'944		423'754
43 Entgelt		5'796'699		6'204'462
44 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung		2'360'081		2'560'081
45 Rückerstattungen von Gemeinwesen		929'338		929'438
46 Beiträge für eigene Rech- nung		5'878'445		6'244'349
48 Entnahmen aus Spezialfinanzierung u. Stiftungen		0		0
49 Interne Verrechnungen		0		134'534
Total	38'569'496	40'181'530	42'514'099	42'643'013
Ergebnis	1'612'034		128'913	

Tabelle 4-3: Laufende Rechnung 2003 von Risch und der fusionierten Gemeinde

Im Folgenden wird dargestellt, welche Korrekturbuchungen vorgenommen wurden, um in Meierskappel von der laufenden Rechnung 2003 zur bereinigten Rechnung zu gelangen, falls Meierskappel ein Teil von Risch wäre. Bei den Korrekturen in Tabelle 4-4 handelt es sich um Schätzungen, die gemeinsam mit den Finanzverantwortlichen der beiden Gemeinden vorgenommen wurden. Die Einsparungen bei der Verwaltung leiten sich zudem aus den Ausführungen in Kap. 3 ab. Es ist eine Momentaufnahme, welche dem zu erwartenden Ergebnis im 1. Jahr nach der Fusion entspricht.

<i>Konto</i>	<i>Kostenart</i>	<i>Korrekturbetrag</i>	<i>Begründung</i>
011	30 Personalaufwand	-6'511	RPK, Urnenbüro: entfällt
012	30 Personalaufwand	-92'944	Besoldung GR, Kommissionen: entfällt
020	30 Personalaufwand	-290'000	Gemeindeschreiber und Steueramt: entfällt
090	30 Personalaufwand	-11'660	Besoldung Hauswart
145	30 Personalaufwand	-24'392	Verwaltungsgebäude: Entfällt (30 Prozent Stelle)
160	30 Personalaufwand	-570	Feuerwehr: per Saldo weniger Aufwand, 1 Zug bleibt (ca. 20 Mann)
214	30 Personalaufwand	-20'000	Besoldung Zivilschutz: entfällt
218	30 Personalaufwand	-25'000	Leitung Musikschule: Kürzung, Integration
705	30 Personalaufwand	-6'015	Schulleitung: Kürzung, Integration (Teamleiter statt Rektor)
725	30 Personalaufwand	-3'444	Wasserversorgung: Spezialfinanzierung, Übertrag an externe Bewirtschaftung
div.	30 Personalaufwand	170'285	Abfallbeseitigung: Spezialfinanzierung, sh. Sachaufwand 31 (in Risch Zweckverband)
div.	30 Personalaufwand	-72'000	Allgem. Personalkosten, Sozialleistungen, Übertrag aus Internen Verrechnungen, Pauschalberechnung
	Total	-382'251	Sozialleistungen: Kürzung infolge Personalabbau Personalaufwand-Entlastung der laufenden Rechnung
011	31 Sachaufwand	-6'941	Stimmmaterial, div.: entfällt grösstenteils
012	31 Sachaufwand	-9'605	Büromaterial, Spesen: entfällt grösstenteils

020	31 Sachaufwand	-145'075	Sessionsbeitrag/Steueramt (IGGI EDV): entfällt
103	31 Sachaufwand	-10'000	Honorar Vermessungsamt: entfällt
145	31 Sachaufwand	-21'544	Feuerwehr Spezialfinanzierung: entfällt
150	31 Sachaufwand	-900	Wehrmännerentlassung: entfällt
160	31 Sachaufwand	-765	Zivilschutz: entfällt
583	31 Sachaufwand	-4'990	Sozialdienst: entfällt
705	31 Sachaufwand	-71'891	Wasserversorgung: Spezialfinanzierung, Übertrag an externe Bewirtschaftung
725	31 Sachaufwand	-54'814	Abfallbeseitigung: Spezialfinanzierung, sh. Sachaufwand 31
725	31 Sachaufwand	40'000	Abfallbeseitigung: Pauschal Fr. 40.-p/Person
div.	31 Sachaufwand	164'648	Übertrag aus Investitionsrechnung
	Total	-121'877	Sachaufwand-Entlastung
145	33 Abschreibungen	-5'272	Feuerwehr Spezialfinanzierung: entfällt
705	33 Abschreibungen	-856	Wasserversorgung: Spezialfinanzierung, Übertrag an externe Bewirtschaftung
715	33 Abschreibungen	-44'484	Abwasserbeseitigung: entfällt (in ordentlichen Abschreibungen)
990	33 Abschreibungen	-188'375	Auflösung ordentliche Abschreibung
990	33 Abschreibungen	338'000	Abschreibung verbleibendes Verwaltungsvermögen
990	33 Abschreibungen	-112'917	Auflösung dieser Position
990	33 Abschreibungen	319'500	Abschreibung gem. Berechnung
	Total	305'596	Bilanzbereinigung Abschreibungs-Mehraufwand
620	34 Anteil ohne Zweckbindung	-50'469	Finanzausgleich, Ausgleich des Mittelverlusts: entfällt
	Total	-50'469	Aufwandminderung
110	35 Entschäd. an Gemeinwesen	-12'103	Polizeiposten, Beitrag an Kanton und Adligenswil: entfällt
121	35 Entschäd. an Gemeinwesen	-2'195	Amtsgericht, Beitrag: entfällt
160	35 Entschäd. an Gemeinwesen	-12'432	ZS-Ausbildungszentrum, Beitrag: entfällt
583	35 Entschäd. an Gemeinwesen	-11'448	Sozialdienst, Beitrag an andere Gemeinden: entfällt

725	35 Entschäd. an Gemeinwesen	-28'426	Kehrichtverbrennungsanlage, Beitrag: entfällt
800	35 Entschäd. an Gemeinwesen	-7'838	Förderbesoldung: entfällt
820	35 Entschäd. an Gemeinwesen	-2'818	Jagdpachtzins an Kanton: entfällt
	Total	-77'260	Aufwandminderung
145	36 Eigene Beiträge	-1'252	Feuerwehr Spezialfinanzierung: entfällt
160	36 Eigene Beiträge	-209	Zivilschutz: entfällt
250	36 Eigene Beiträge	-132'000	Beitrag an Kantonsschule, Mittel- und Stadtschule: entfällt
510	36 Eigene Beiträge	-40'000	IV Beitrag an Kanton: Kürzung auf 112.- p/P
580	36 Eigene Beiträge	-35'000	Heimfinanzierung an Kanton: Kürzung auf die Hälfte
581	36 Eigene Beiträge	-34'783	Gesetzliche Fürsorge, Beitrag an Lastenausgleichs pool: entfällt
581	36 Eigene Beiträge	-25'035	Mutterschaftsbeihilfe: entfällt
582	36 Eigene Beiträge	-21'324	Alimentenzahlungen, entfällt grösstenteils
830	36 Eigene Beiträge	-1'653	Tourismus, Beherbergungsabgaben: entfällt
	Total	-291'256	Aufwandminderung
705	38 Einlagen in Spezialfin.	-12'680	Wasserversorgung: Spezialfinanzie- rung, Übertrag an externe Bewirt- schaftung
715	38 Einlagen in Spezialfin.	-7'331	Abwasserbeseitigung, Einlage in Spezialfin.: entfällt
725	38 Einlagen in Spezialfin.	-8'061	Abfallbeseitigung, Einlage in Spezialfin.: entfällt
	Total	-28'072	Aufwandminderung
900	40 Steuern	-2'429'753	Auflösung und Neuberechnung die- ser Position
900	40 Steuern	-150'000	Nachträge aus früheren Jahren: 50 % Kürzung
900	40 Steuern	-14'000	Quellensteuer: 50 % Kürzung
900	40 Steuern	-50'000	Grundstückgewinnsteuer: 50 % Kürzung
900	40 Steuern	-10'920	Personalsteuer: entfällt
900	40 Steuern	-53'782	Liegenschaftssteuer: entfällt
	Zwischentotal	-2'708'455	
	40 Steuern	694'984	Neuberechnung: 479 Pflichtige (Schnitt Fr. 1'450)

	40 Steuern	200'000	Rest von 479 zu 583 Pflichtigen (Schnitt Fr. 1'923)
	40 Steuern	30'000	Juristische Personen 2003: 50% Anteil
	40 Steuern	28'000	Beschränkt Steuerpflichtige: 50% Anteil
830	40 Steuern	-1'653	Tourismusabgaben: entfällt
	Zwischentotal	951'331	
	Total	-1'757'124	Ertragsminderung
820	41 Regalien, Konzessionen	-6'705	Jagdpachtgebühren: entfällt
860	41 Regalien, Konzessionen	-64'920	CKW Konzessionsgebühren: entfällt, WWZ
	Total	-71'625	Minderertrag
103	43 Entgelt	-12'989	Nachführung Vermessungswerks: entfällt
145	43 Entgelt	-16'129	Feuerwehropflichtersatz: Kürzung auf Ansatz Risch
214	43 Entgelt	-14'000	Musikschule, Elternbeiträge: Kürzung auf Ansatz Risch
582	43 Entgelt	-23'568	Eingang Alimentenzahlungen, entfällt grösstenteils
620	43 Entgelt	-10'000	Einmalig: entfällt
705	43 Entgelt	-99'265	Wasserversorgung: Spezialfinanzie- rung, Übertrag an externe Bewirt- schaftung
725	43 Entgelt	-104'744	Abfallbeseitigung, Einlage in Spezialfin.: entfällt
	Total	-280'695	Minderertrag
920	44 Beiträge ohne Zweckbindung	-336'974	Finanzausgleich: entfällt
920	44 Beiträge ohne Zweckbindung	200'000	Finanzausgleich: Neuberechnung Kanton Zug
	Total	-136'974	Minderertrag
020	45 Rückerstatt. Gemeinwesen	-32'058	Steuerinkassoprovision: entfällt
501	45 Rückerstatt. Gemeinwesen	-5'872	Beitrag kant. Ausgleichskasse (AHV-Zweigstelle): entfällt
581	45 Rückerstatt. Gemeinwesen	-7'308	Kostenersatz Mutterschaftsbeihilfe durch Kanton: entfällt
	Total	-45'238	Minderertrag

145	46 Beiträge eigene Rechnung	-26'348	Feuerwehr Spezialfinanzierung: Zuschuss der Gemeinde, entfällt
200	46 Beiträge eigene Rechnung	6'000	Kindergarten: Erhöhung Kantonsbeitrag Zug
210	46 Beiträge eigene Rechnung	48'000	Primarschule: Erhöhung Kantonsbeitrag Zug
213	46 Beiträge eigene Rechnung	-115'689	Sekundarschule: Kantonsbeitrag entfällt
214	46 Beiträge eigene Rechnung	18'000	Musikschule: Erhöhung Kantonsbeitrag Zug
220	46 Beiträge eigene Rechnung	10'000	Sonderschule: Erhöhung Kantonsbeitrag Zug
620	46 Beiträge eigene Rechnung	-35'346	Kantonsbeitrag LSVA: entfällt
800	46 Beiträge eigene Rechnung	-2'485	Landwirtschaft: Kantonsbeitrag entfällt
	Total	-97'868	Minderertrag
	Total LR	1'743'935	Ergebnisverschlechterung der Laufenden Rechnung 2003
	Ergebnis 2003	260'814	
	Ergebnis nach Bereinigung	-1'483'121	

Tabelle 4-4: Korrekturbuchungen in Meierskappel für Konsolidierung

4.3 Auswirkungen auf langfristigen Finanzhaushalt

Die konsolidierte Jahresrechnung des vorherigen Abschnitts hat aufgezeigt, wie die fusionierte Gemeinde im Jahre 2003 finanziell abgeschlossen hätte. Diese Sichtweise gibt nur einen ersten Anhaltspunkt über die Auswirkungen eines Gemeindegemeinschafts, da sie eine Momentaufnahme darstellt.

Von grösserer Bedeutung ist die kurz-, mittel- und langfristige finanzielle Entwicklung der fusionierten Gemeinde. Diese erlaubt Aussagen, ob eine Fusion für Risch in den kommenden Jahren einen finanziellen Vorteil darstellt oder die Gemeinde belastet. Die Tabellen 4-5, 4-6 und 4-7 beinhalten drei Modellrechnungen, welche die Entwicklung der fusionierten Gemeinde darstellen (Beträge in 1'000 Fr.). Die Fusion wird fiktiv für das Jahr 2007 angenommen. Die kurzfristige Perspektive beinhaltet 5 Jahre (2007-2011), die mittelfristige Perspektive 7 Jahre (2012-2018) und die langfristige Perspektive 13 Jahre (2019-2031).

Als Faktoren zur Berechnung der Auswirkungen werden das Bevölkerungswachstum und die daraus zu erwartenden zusätzlichen Steuerein-

nahmen durch die Erschliessung von Land, Veränderungen beim Finanzausgleich, direkt durch die Fusion notwendige Wertberichtigungen und Bilanzbereinigungen, Anpassungen der Infrastruktur (z. B. Verkauf Gemeindehaus in Meierskappel² und gemeindeeigenes Land) sowie Mehrbelastungen der Verwaltung durch das Wachstum berücksichtigt.

Ein wichtiger Einflussfaktor auf das finanzielle Ergebnis sind die prognostizierten Landverkäufe. Diese werden in Kap. 5.2 ausführlich dargestellt. Der Unterschied zwischen den Planversionen 4-5 und 4-6 liegt in der früheren oder späteren Verkaufsbereitschaft des Besitzers des Grundstücks „Martishof“. Da es sich um eine grosse und gut gelegene Hangliegenschaft mit Potenzial für steuerkräftige Zuzüger handelt, wird diese Erschliessung speziell abgehandelt. Die finanziellen Auswirkungen sind schwerwiegend.

Die beiden Planversionen 4-5 und 4-6 zeigen auf, welche jährliche Belastung resp. welcher jährliche Positivsaldo für die Gemeinde Risch resultieren würde. Es wird also nicht dargestellt, wie die finanzielle Situation in Risch absolut aussieht, sondern wie sich diese durch die Fusion *verändert*. Die beiden Planversionen sind mit zwei Schlusswerten ausgewiesen. Hier wird die Auswirkung gezeigt, wenn alle durch die Fusion entstehenden Kosten entweder mit den Reserven der Gemeinde Risch verrechnet oder über zusätzliche Abschreibungen eliminiert würden. Die kantonale Finanzkontrolle empfiehlt Einmalabschreibungen. Die Modellrechnung geht von Fusionskosten in der Höhe von 1 Mio. Fr. aus. Dabei handelt es sich um eine Annahme, da eine präzise Berechnung zum jetzigen Zeitpunkt schwierig ist. Vier Typen von Fusionskosten können auftreten: (1) Infrastrukturelle Kosten für bauliche Massnahmen, (2) Betriebliche Kosten für die Umstellung von Prozessen und Abläufen z. B. bei der Informatik, (3) Restrukturierungskosten im personellen Bereich sowie (4) Projekt- und Umsetzungskosten für externe Begleitung sowie die Projektabwicklung in Politik und Verwaltung. – In Risch sind keine baulichen Massnahmen notwendig für die Umsetzung der Fusion. Entlassungen sind ebenfalls nicht vorgesehen. Deshalb ist vor allem mit betrieblichen Kosten sowie Projekt- und Umsetzungskosten zu rechnen. Zu Mehrkosten könnte der Kantonswechsel führen, wobei ein Grossteil dieser Kosten bei den Kantonen anfallen würde. Um das Vorsichtsprinzip walten zu

² Der Wert der Gemeindeverwaltung in Meierskappel mit einer Landfläche von 1'205 m² wird auf 1,5 Mio. Fr. geschätzt (amtlicher Gebäudeversicherungswert).

lassen, wird nebst den 1 Mio. Fusionskosten 500'000 Fr. für Unvorhergesehenes aufgenommen.³

Die drei dargestellten Planhorizonte von 5, 7 und 13 Jahren basieren auf Erfahrungen betreffend Zonenplanrevisions-Verträglichkeit. Bei kürzeren oder längeren Perioden verändern sich die Auswirkungen zu Gunsten oder zu Lasten der Gemeinde Risch. Die Landwerte sind mit Absicht teilweise tief eingesetzt. Der Grund dafür liegt darin, dass die Gemeinde keine Vorinvestitionen für Infrastrukturen leistet, was in der Planung auch nicht berücksichtigt wurde. Bei den Berechnungen wurde angenommen, dass vorwiegend Einfamilienhäuser entstehen. Ob der Markt in den berechneten Planjahren 5, 7 und 13 auch wirklich immer noch positiv auf Einfamilienhäuser reagieren wird, ist allerdings eine Vermutung.

Die Modellrechnungen 4-5 und 4-6 lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

- Die Fusion stellt für die Gemeinde Risch kurz- und mittelfristig eine Belastung dar. Bei beiden Modellen kann erst im Jahre 2018 mit einem positiven „Deckungsbeitrag“ an die Gemeinde Risch gerechnet werden. Die Fusion ist deshalb aus finanzieller Perspektive betrachtet erst auf *lange Sicht hin eine lohnende Investition* für Risch. Kurzfristig belastet die Fusion Risch mit jährlich 612'000 Fr. bis 1,4 Mio. Fr. Dieser Wert kann in Relation gesetzt werden zum jährlichen Aufwand der Gemeinde Risch von 38,5 Mio. Fr.
- Schliesst die Rechnung in Risch künftig wie im Jahre 2003 ab, dann sind keine zusätzlichen Massnahmen zum Ausgleich der Mehrbelastung notwendig, weil diese mit den Überschüssen gedeckt werden könnten. Infolge einer hohen Erbschaftssteuer handelte es sich beim Abschluss 2003 aber um ein aussergewöhnlich gutes Ergebnis, das in naher Zukunft nicht mehr zu erwarten ist.

³ Die per 1.1.2004 fusionierte Gemeinde Wichtrach (3'958 Einw.) hatte Fusionskosten von 463'945 Fr., in der neuen Stadt Rapperswil-Jona (25'000 Einw.) wird mit insgesamt 2,4 Mio. Fr. Fusionskosten gerechnet. Dieser hohe Betrag beinhaltet u. a. nebst den Kosten für die interne Projektleitung (Vollkosten), die Kosten für Kommunikation, das komplett erneuerte Erscheinungsbild, die Fusion der Schulen (es gab bislang eigene Schulgemeinden) und Expertenkosten. Da es sich erstens um eine relativ grosse Stadt handelt mit bislang zwei ausgebauten eigenständigen Verwaltungen und zweitens eine neue Gemeinde geschaffen wird (im Gegensatz zur Eingemeindung von Meierskappel) ist der Betrag relativ hoch.

- Grundsätzlich wäre es verantwortbar, eine vorübergehende Erhöhung der Verschuldung in Kauf zu nehmen, da langfristig von einem positiven Return on Investment ausgegangen werden kann. Alternativen – wenn auch sicherlich unbeliebter und deshalb sorgfältig zu prüfen – sind der Verzicht auf gewisse Investitionen, das Suchen nach Sparmöglichkeiten, die über die reine Synergienutzung hinausgehen oder eine vorübergehende Steuererhöhung um 5 Prozent. Eine weitere Alternative, die es zu prüfen gilt, ist eine vorübergehend höhere Steuer im Dorfteil Meierskappel. Dies wäre schweizweit wohl ein Novum und eine heikle politische sowie rechtliche Gratwanderung (vgl. Kap. 4.5 mit einer ersten rechtlichen Beurteilung).
- Der Abschreibungssatz beträgt in Risch 10%. Angesichts des besonderen Projekts wäre es verantwortbar, diesen bei den Wertberichtigungen sowie den Fusionskosten auf 5% zu reduzieren und mit den Abschreibungen später zu beginnen. Dies wird in der dritten Modellrechnung 4-7 simuliert. So würde bereits im Jahre 2014 ein positiver Deckungsbeitrag resultieren.
- Dass die Finanzprognosen für Risch auch ohne Fusion in den kommenden Jahren nicht rosig sind, darf bei der Lagebeurteilung nicht ausser Acht gelassen werden. So sind für die Jahre 2004-2012 Defizite budgetiert und für das Jahr 2007 sogar eine Steuererhöhung eingeplant. Dies liegt an den bevorstehenden Mehrbelastungen durch den Neuen Finanzausgleich und die Zuger Aufgaben- und Finanzreform.

4.4 Finanzausgleich nach einer Fusion und Gebührenentwicklung

4.4.1 Finanzausgleich

Die Veränderung der Finanzausgleichszahlungen durch einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss soll hier getrennt diskutiert werden. Der Kanton Zug kennt einen direkten Finanzausgleich. Anspruch auf Ausgleichszahlungen haben alle Gemeinden, deren Kantonssteuerertrag pro Einwohner unter dem kantonalen Mittel liegt. Als Kantonssteuerertrag gilt der Ertrag der Einkommens-, der Vermögens-, der Reingewinn- und Kapitalsteuer bei einem Steuerfuss von 80 Prozent sowie der Nach- und Strafsteuern. Alle übrigen Steuern werden nicht berücksichtigt. – Der Finanzausgleich des Kantons Zug berücksichtigt also die Ausgaben einer Gemeinde nicht.

Die Berechnung des Finanzausgleichbetrages hängt von verschiedenen, schwierig zu prognostizierenden Faktoren ab. Entscheidend sind beispielsweise: Wie entwickeln sich die Rechnungsabschlüsse der einzahlungspflichtigen Gemeinden Baar, Zug, Walchwil (Einwohnergemeinden, deren Kantonssteuerertrag pro Einwohner über dem kantonalen Mittel liegt, leisten Beiträge von 30 Prozent des Mehrbetrages.)? Wie entwickelt sich der durch den Kanton eingeschossene Netto-Anteil von 18 Prozent an der direkten Bundessteuer? Wie entwickelt sich die Einwohnerzahl der Gemeinde Risch? Wie entwickeln sich die Steuereinnahmen pro Kopf in Risch?

Für das Jahr 2003 erhielt die Gemeinde Risch 2,3 Mio. Fr. Wäre die Gemeinde fusioniert gewesen, dann wäre der Betrag bei 2,5 Mio. Fr. gelegen. Bei den Modellrechnungen wird die Veränderung der Finanzausgleichszahlungen durch die Fusion deshalb mit 200'000 Fr. berücksichtigt. Da mit der Zuger Finanz- und Aufgabenreform grössere, noch nicht sichere Veränderungen anstehen, ist die künftige Entwicklung jedoch noch *nicht klar prognostizierbar und kann stark variabel sein!*

4.4.2 Gebühren

Die Gebühren von Risch und Meierskappel sind unterschiedlich. Tabelle 4-8 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Gebühren in den Bereichen Wasser, Abwasser und Kehricht. Grundsätzlich bezahlen die Konsumentinnen und Konsumenten in der Gemeinde Risch einen geringeren Be-

trag. Ein unmittelbarer Vergleich ist aber nicht immer einfach, da die Berechnungsgrundlagen teilweise unterschiedlich sind.

	<i>Risch</i>	<i>Meierskappel</i>
Wasser:		
Anschlussgebühr	1,5% Gebäudeversicherungssumme	2,5% Gebäudeversicherungssumme
Verbrauchsgebühr	0.70 Fr. / m ³ 40 Fr. (pro Jahr und Wohnung)	1.30 Fr. / m ³ 60 Fr. (pro Jahr und Wohnung)
Abwasser:		
Anschlussgebühr	5 Fr. pro m ³ (bei Wohn- und Bürobauten)	1,5% Gebäudeversicherungssumme (bei Neu- und Umbau Wertvermehrung)
Verbrauchsgebühr	1.30 Fr. / m ³ 60 Fr. pro Grundeinheit (1 Grundeinheit = 1 Wohnung oder 100m ² bei Gewerbe, Industrie und Büros)	1.50 Fr. / m ³ 50 Fr. (pro Jahr und Wohnung)
Kehricht:		
Grundgebühr (pro Jahr)	Keine	80 Fr. pro Haushalt und Betrieb
35 l Sack	2.90 Fr.	2.93 Fr.
60 l Sack	4.90 Fr.	4.26 Fr.
Grosser Container	62 Fr. (bis 82 kg)	53.25 Fr. (bis 200 kg)

Tabelle 4-8: Gebühren in Risch und Meierskappel

Bei einer Fusion ist davon auszugehen, dass die Gebühren der Gemeinde Risch weiterhin Geltung haben werden, was eine finanzielle Entlastung der Einwohner von Meierskappel bedeuten würde.

Einzelne Gebühren von Risch könnten sich bei der Überführung aber auch ändern, falls sich der Zustand der Leitungen z. B. beim Wasser und Abwasser als sanierungsbedürftig erweisen würde, was aber von den Verantwortlichen verneint wird und deshalb unwahrscheinlich ist. Ausführungen zu den unterschiedlichen Institutionen, welche die einzelnen

Leistungen in den Gemeinden anbieten und den Herausforderungen bei der Überführung finden sich in Kap. 7.1.4.2 und 7.1.4.3.

4.5 Möglichkeit vorübergehend unterschiedlicher Steuersätze im Ortsteil Risch und im Ortsteil Meierskappel⁴

Die Steuersätze und finanzielle Situation von Risch und Meierskappel sind sehr unterschiedlich. Von daher interessiert die Frage, ob es zulässig wäre, in der neuen Gemeinde Risch während einer beschränkten Zeitdauer für das ehemalige Gebiet der Gemeinde Risch und für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Meierskappel unterschiedliche Sätze der Gemeindesteuer festzulegen, um so die Fusion finanziell abzufedern.

4.5.1 Versuch einer rechtlichen Beurteilung

4.5.1.1 Beurteilung aus der Sicht der Bundesverfassung

Einem unterschiedlichen Steuersatz für verschiedene Perimeter derselben Gemeinde steht grundsätzlich das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV⁵) entgegen. Das Rechtsgleichheitsgebot erleidet allerdings im Vergleich zwischen den Kantonen aus föderalistischen Gründen einen Einbruch.⁶ Massgeblich ist aber insbesondere Artikel 129 Absatz 2 BV. Der Bundesverfassungsgeber lässt unterschiedliche Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge im Kantonalen Steuerrecht zwischen den Kantonen, aber auch innerhalb der Kantone ausdrücklich zu. Der herrschende Steuerwettbewerb ist verfassungsrechtlich ausdrücklich gewollt, oder doch zumindest geduldet.⁷ In der schweizerischen Rechtswirklichkeit finden sich auch innerkantonal erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Steuersätze der Gemeinden. Grenze der Gestaltungsfreiheit der Kantone bilden einerseits das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und andererseits die in Artikel 127 BV festgelegten Grundsätze der Besteuerung⁸. Beide Grenzen werden von einem zeitlich begrenzten ungleichen Steuersatz für verschiedene Perimeter der gleichen Gemeinde grundsätzlich nicht berührt.

⁴ Kap. 4.5 entstand unter Mitarbeit von Fürsprecher/Mag.rer.publ. Daniel Kettiger.

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. April 1999 (BV); SR 101.

⁶ Vgl. Müller J.P., S. 403 ff.

⁷ Vgl. Benisch, Rz. 26 zu Artikel 1229 BV.

⁸ Zu letzteren vgl. Vallender Wiederkehr, Rz. 8 ff. zu Artikel 127 BV.

Aus der Sicht der Bundesverfassung ist somit eine derart differenzierte Besteuerung nicht grundsätzlich unzulässig. Die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit muss primär auf Grund des kantonalen Rechts erfolgen.

4.5.1.2 Beurteilung aus der Sicht des Rechts des Kantons Zug

§ 15 der Verfassung des Kantons Zug (KV)⁹ enthält Grundsätze für die Besteuerung. Diese Bestimmung enthält grundsätzlich keine Regelungen, die über Artikel 127 BV hinausgehender Einschränkungen enthalten. Noch genauer zu klären wäre, inwieweit § 15 Absatz 3 KV einen erhöhten Anspruch an das Rechtsgleichheitsprinzip postuliert. § 74 Absatz 1 KV enthält einen zusätzlichen Massstab für die zulässige Höhe des Gemeindesteuersatzes: die Gemeindesteuer hat sich in ihrer Höhe am Verhältnis der Gemeindeausgaben zu den übrigen Gemeindeeinnahmen zu orientieren (eine Gemeinde, die ihren Haushalt ohne Steuereinnahmen decken könnte, dürfte demnach keine Steuern erheben). Eine vorübergehende, vom allgemeinen kantonalen Steuerrecht abweichende Regelung der Steuererhebung in einer Gemeinde auf Grund von besonderen dieser Gemeinde erwachsenden finanziellen Lasten würde wohl in § 74 Absatz 1 KV eine genügende Verfassungsgrundlage finden.

Das Zuger Steuergesetz¹⁰ geht davon aus, dass die Gemeinde für ihr gesamtes Gebiet einen einheitlichen Steuersatz festlegt (§ 1 Abs. 3 und § 168 Steuergesetz). Angesichts dieser Tatsache und angesichts der Tatsache, dass das Legalitätsprinzip (hier das Erfordernis einer Grundlage in einem formellen Gesetz) hinsichtlich steuerrechtlicher Bestimmungen streng zu handhaben ist (Art. 127 Abs. 1 BV)¹¹, bedürfte eine Abweichung von diesem Grundsatz mindestens der Gesetzesform.

4.5.1.3 Beurteilung aus der Sicht des intertemporalen Rechts

Die Zulässigkeit einer unterschiedlichen Behandlung bei Änderung der Gesetzgebung beurteilt sich weniger durch einen Vergleich zwischen der alten und der neuen Regelung, sondern durch eine Prüfung der neuen Regelung an sich.¹² Aus der Sicht der heutigen Steuerpflichtigen der Gemeinde Meierskappel würde dann zumindest keine willkürliche

⁹ Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV); BGS 111.1, SR 131.228.

¹⁰ Steuergesetz vom 25. Mai 2000; BGS 632.1.

¹¹ Vgl. *Vallender/Widerkehr*, Rz. 4 ff. zu Artikel 127 BV; *Häfelin/Haller*, Rz.871 ff.

¹² Vgl. *Müller J.P.*, S. 405.

Schlechterstellung vorliegen, wenn die Steuerbelastung für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen mit dem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss nicht höher würde. Aus der Sicht von Neuzuzüglern ist die unterschiedliche Steuerbelastung je nach Perimeter derselben Gemeinde eher als willkürlich zu betrachten. Immerhin scheint die Rechtsprechung Ungleichbehandlungen eher zuzulassen, wenn diese in einer Übergangssituation begründet und zeitlich befristet sind.

4.5.1.4 Beurteilung aus der Sicht der demokratischen Mitbestimmung

Würde hinsichtlich des Steuersatzes vorübergehend eine Ungleichbehandlung im skizzierten Sinne gewählt, so müsste dies als essenzieller Bestandteil der Regelungen des Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses betrachtet werden. Es würde gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen, wenn die Steuerpflichtigen der heutigen Gemeinde Meierskappel nach einer Absorption durch die Zuger Gemeinde Risch vor die Tatsache gestellt würden, dass der Kanton Zug ohne ihr Zutun entsprechende gesetzliche Regelungen geschaffen hat, die es nun den Stimmberechtigten der neuen Gemeinde Risch ermöglichen, einen differenzierten Steuersatz einzuführen. Eine derartige Regelung – oder zumindest die Möglichkeit, eine solche einzuführen – müsste deshalb Bestandteil des Fusionsvertrages sein.

4.5.1.5 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Der direkte Finanzausgleich ist im Kanton Zug in erheblichem Masse direkt vom Steuersatz bzw. Steuerertrag abhängig.¹³ Welches die Auswirkungen eines unterschiedlichen Steuersatzes für die beiden Teile der neuen Gemeinde Risch sind, müsste im Detail anhand von simulierten Berechnungen noch ermittelt werden. Es ist zumindest nicht auszuschliessen, dass die eingangsskizzierte Lösung Auswirkungen auf das gesamte Gefüge des direkten Finanzausgleichs hätte. Dies spricht gemessen am Kriterium der Wichtigkeit für die Gesetzeswürdigkeit einer entsprechenden Regelung und lässt es gleichzeitig als angemessen erscheinen, dass sich der kantonale Gesetzgeber zu dieser Frage äussern kann. Die skizzierte Regelung bedingt möglicherweise nicht nur eine Re-

¹³ Vgl. § 4, 5, 6, 7, 8 und 10 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 31. August 1989 (BGS 621.1).

gelung im Steuerrecht, sondern auch eine vorübergehend abweichende Regelung im Finanzausgleichsrecht.

4.5.1.6 Folgerungen

Aus den vorstehenden Erwägungen kann geschlossen werden, dass es unter folgenden Voraussetzungen zulässig wäre, in der neuen Gemeinde Risch während einer beschränkten Zeitdauer für das ehemalige Gebiet der Gemeinde Risch und für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Meierskappel unterschiedliche Sätze der Gemeindesteuer festzulegen:

- Die Regelung muss – zumindest als Option – Gegenstand des Fusionsvertrages sein.
- Die Lösung muss im Kanton Zug auf Verfassungs- (Verfassungszusatz) oder Gesetzesstufe geregelt sein.
- Der unterschiedliche Steuersatz ist zu befristen und muss zeitlich mässig sein.
- Die Differenz der Steuersätze darf nicht stossend sein.
- Die Steuerpflichtigen auf dem Gebiet der heutigen Gemeinde Meierskappel sollten steuerlich nicht mehr belastet werden, als sie es heute sind.

4.5.2 Mögliche Auswirkungen einer derartigen Regelung auf den Fusionsprozess

Die skizzierte Regelung kann sich auf den Fusionsprozess auswirken:

- Sie wird voraussichtlich die Chancen einer Zustimmung zu einem Fusionsvertrag beeinflussen und die Chancen der Annahme der Fusion in Meierskappel senken und gleichzeitig in Risch erhöhen.
- Sie wird – je nach Auswirkungen auf das Gefüge des direkten Finanzausgleichs – die Chancen der Zustimmung der Stimmberechtigten des Kantons Zug zum Gemeindezusammenschluss beeinflussen.
- Sie macht das Verfahren des Gemeindezusammenschlusses anfälliger für Beschwerdeverfahren, welche ggf. den Fusionsprozess verzögern könnten.

4.6 Schlussfolgerungen: Finanzielle Tragbarkeit einer Fusion

Tabelle 4-9 zeigt die wichtigsten Kennzahlen der fusionierten Gemeinde Risch. Die Darstellung erlaubt verschiedene Schlussfolgerungen:

-
- Wäre die Gemeinde Risch im Jahre 2003 fusioniert gewesen, dann hätte dies die Gemeinderechnung belastet. Sie hätte jedoch nach wie vor mit einem Überschuss von 128'914 Fr. abgeschlossen, der aber einzig auf ausserordentliche Erbschaftssteuern zurückzuführen ist.
 - Die Bilanzsumme der fusionierten Gemeinde steigt von 49,9 Mio. Fr. auf 56,2 Mio. Fr. Dies entspricht einem relativ geringen Wachstum von knapp 13 Prozent. Man kann von einer Eingemeindung von Meierskappel nach Risch sprechen.
 - Die Steuereinnahmen von Meierskappel ändern durch die Fusion deutlich. Die gesamten Einnahmen sinken auf knapp 40 Prozent des bisherigen Niveaus. Einwohner von Meierskappel werden also bei der kommunalen Steuer entlastet. Dabei sind die kantonalen Steuern und die Steuern von juristischen Personen noch nicht eingeschlossen, welche ebenfalls deutlich sinken. - Zu prüfen ist die Möglichkeit einer schrittweisen Anpassung des Steuerniveaus. Hierbei handelt es sich aber um eine heikle politische und juristische Gratwanderung (vgl. dazu ausführlich Kap. 4.5),
 - Bei der Interpretation der Finanzkennzahlen ist Vorsicht geboten, da diese nur eine Momentaufnahme für das Jahr 2003 zeigen. Risch hätte statt eines Selbstfinanzierungsanteils von knapp 100 Prozent nur einen solchen von 81,3 Prozent gehabt. Zudem wäre der Kapitaldienstanteil mit 12,94 Prozent relativ hoch gewesen (Werte höher als 10 Prozent werden als hoch bezeichnet). Dies ist aber auf die hohen notwendigen Abschreibungen (bei einer Fusion) in Meierskappel zurückzuführen. – Die Nettoverschuldung pro Kopf steigt in Risch von 2'198 auf 2'532 Fr.¹⁴
 - Die Gemeindeaufgaben in Meierskappel könnten mit einem geringeren Personalbestand erfüllt werden: Statt 15,24 sind nur noch 11,0 Vollzeitstellen notwendig. In der Gemeinde Risch würde der Personalbestand folglich von 146,6 auf 157,6 Stellen steigen. Dies entspricht einem Zuwachs von 7,5 Prozent (vgl. dazu ausführlich Kap. 3).

Als Fazit aus den Ausführungen in diesem Kapitel kann festgehalten werden, dass die Fusion der beiden Gemeinden aus finanzieller Sicht

¹⁴ Dass es sich hier um eine Momentaufnahme handelt, zeigt sich bspw. darin, dass durch die Bautätigkeit die Verschuldung von Meierskappel bis zum Inkrafttreten der Fusion noch sinken könnte.

durchführbar ist. Sie stellt jedoch für die Gemeinde Risch kurzfristig eine Belastung dar, erst langfristig resultiert ein positiver Return on Investment. Dieser wird insbesondere dann möglich, wenn wohlhabende Steuerzahler nach Meierskappel gelockt werden können.

Risch kann die zusätzliche Belastung verkraften. Auf kurze Sicht hin werden verantwortbare Defizite bzw. eine Erhöhung der Verschuldung zu erwarten sein. Diese können umgangen werden, indem weitere Sparmassnahmen umgesetzt oder die Steuern leicht erhöht werden. Alternativ werden die Steuern im Dorfteil Meierskappel nur schrittweise gesenkt.

	Meierskappel Rechnung 2003	Bereinigt Meierskappel	Risch Rechnung 2003	Konsolidiert Rechnung 2003
1. Laufende Rechnung				
Ertrag (vor Gewinnverteilung)	4'852'432	2'462'907	40'741'650	43'204'557
Aufwand (vor Gewinnverteilung)	4'591'618	3'946'027	39'129'616	43'075'643
Ertragsüberschuss (-Fehlbetrag)	260'814	-1'483'120	1'612'034	128'914
Cash Flow	640'184	-1'145'120	5'728'880	4'583'760
2. Investitionsrechnung				
Ausgaben	578'589	306'361	7'182'290	7'488'651
Einnahmen	213'483	105'903	1'743'539	1'849'442
Nettoinvestitionen	365'106	200'458	5'438'751	5'639'209
3. Bilanz				
Finanzvermögen	3'669'221	2'869'221	15'929'248	18'798'469
Verwaltungsvermögen	5'023'798	3'383'798	33'970'051	37'353'849
Bilanzsumme Aktiven	8'693'019	6'253'018	49'899'299	56'152'317
Fremdkapital	9'034'795	9'034'795	34'469'207	43'504'002
Eigenkapital (inkl. Spezialfinanzierungen)	-341'776	-2'781'777	15'430'092	12'648'315
Bilanzsumme Passiven	8'693'019	6'253'018	49'899'299	56'152'317
4. Steuererträge				
Steuern natürliche Personen (NP)	2'268'436	894'984	15'275'063	16'170'047
Steuern juristische Personen (JP)	59'175	39'175	6'707'653	6'746'828
Grundstückgewinnsteuern	102'142	52'142	1'721'895	1'774'037
Übrige Steuern	423'568	290'073	1'165'411	1'455'484
Total Steuerertrag	2'853'321	1'276'374	24'870'022	26'146'396
Anteil am kantonalen Finanzausgleich	336'974	200'000	2'360'081	2'560'081
5. Kennziffern				
5.1 Steuerfuss	2.25 Einheiten		70%	70%
5.2 Selbstfinanzierungskraft (-Anteil)	13.57%		13.00%	10.78%
5.3 Selbstfinanzierungsgrad	175.34%		99.00%	81.28%

5.4 Investitionsquote	8.83%		16.00%	11.99%
5.5 Eigenkapitalquote	-5.23%		32.00%	29.00%
5.6 Zinsbelastungsanteil	3.86%			2.46%
5.7 Kapitaldienstanteil	8.91%			12.94%
5.8 Steuerertrag NP pro Einwohner	2'250	888	1'857	1'751
5.9 Nettoverschuldung pro Einwohner	5'323		2'198	2'538
6. Anzahl Arbeitnehmer				
Verwaltungsangestellte	3.48	1.00	33.80	34.80
Lehrlinge, Praktikumsstellen	1.00	0.00	5.80	5.80
Betriebspersonal, Hauswarte	1.30	1.00	15.22	16.22
Lehrpersonen	7.50	7.50	83.29	90.79
Musikschule	1.96	1.50	8.49	9.99
Total	15.24	11.00	146.60	157.60
7. Wohnbevölkerung				
Natürliche Personen	1'008	1'008	8'225	9'233

Tabelle 4-9: Kennzahlen der fusionierten Gemeinde - Risch und Meierskappel im Vergleich

5 Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf strategische Politikfelder

Mit Blick auf eine mögliche Fusion zwischen den beiden Gemeinden Risch und Meierskappel gilt es zu prüfen, in welchem Masse Auswirkungen auf die verschiedenen *strategischen Politikfelder* (Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Zonenplanung und Wirtschaft) zu erwarten sind. In wie weit wird sowohl das Leben in der fusionierten Gemeinde selbst als auch ihre Positionierung im Standort-Wettbewerb neu definiert?

Grundsätzlich kommen als Auslöser solcher Entwicklungen folgende Veränderungen infrage: Grössere Bevölkerung, neue Bevölkerungsstruktur, neue, grössere Planungsräume, neue Raumstruktur, mehr und andere lokale Akteure, mehr und neue Potenziale sowie vielfältigere Möglichkeiten der Differenzierung, der Arbeitsteilung und der Nutzung von Synergien in diesen Politikfeldern.

Im vorliegenden Fall gilt es zu berücksichtigen, dass der Unterschied zwischen den beiden Gemeinden beträchtlich ist und dass zwei unterschiedliche Arten von Gemeinden zusammenkommen: Risch ist rund achtmal grösser als Meierskappel. Entsprechend wird die neue Gemeinde auch deutlich stärker von der Gemeinde Risch geprägt werden. Faktisch handelt es sich eher um die *Integration eines neuen Orts- oder Gemeindeteils* in eine bestehende grössere Gemeinde, wobei sich die grössere Gemeinde in ihrem Charakter nur unwesentlich verändern wird.

Gemäss der *Gemeindetypologie* des Bundesamtes für Statistik zählte die Gemeinde Risch lange Zeit zu den suburbanen Wohngemeinden nicht-grosszentraler Region (Typ 13). In den letzten Jahren hat sich Risch jedoch zu einer Arbeitsplatzgemeinde grosszentraler Region (Typ 9) entwickelt.¹ Meierskappel demgegenüber wird als Zuzügergemeinde mit mässigem Wegpendleranteil (Typ 15) charakterisiert, die nicht einer grosszentralen Region zugeordnet werden kann. Durch einen Zusam-

¹ Die Arbeitsplatzgemeinden grosszentraler Regionen zählen im Durchschnitt 10'000 Einwohner. Es handelt sich dabei um Nebenzentren, die vom urbanen Wachstum der letzten 40 bis 50 Jahren besonders geprägt wurden (Affoltern, Horgen, Dornach, Morges, Nyon), ältere Arbeitsplatzschwerpunkte (Schlieren, Muttenz, Carouge, Renens) und jüngere Arbeitsplatzschwerpunkte (Kloten, Spreitenbach, Cressier) (vgl. Bundesamt für Statistik 1988). Risch fällt in die letzte Kategorie.

menschluss würde Meierskappel direkten Anschluss an eine grosszentrale Region erhalten.

Im Folgenden werden die Strategiefelder Veränderung der Gemeindegrösse und Zusammensetzung der Bevölkerung (Analysefeld 1), Orts- und Zonenplanung (Analysefeld 2) sowie Wirtschaft und Entwicklungsmöglichkeiten (Analysefeld 3) betrachtet. Die Bereiche Bildung/Schule und Soziales/Fürsorge sind bereits in Kap. 3.2 im Rahmen der Organisationsanalyse diskutiert worden.

Für alle diese Bereiche gilt, dass sie untereinander vernetzt sind. So hat zum Beispiel das Angebot an Wohnflächen Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung, die Bevölkerungsentwicklung wiederum Auswirkungen auf die Steuerkraft, die Wirtschaft, den Sozialbereich usw.

5.1 Analysefeld 1: Bevölkerungsstruktur

In Bezug auf die Bevölkerungsstruktur sind folgende Merkmale von Interesse: die Einwohnerzahlen der beiden Gemeinden und ihre Veränderung in den letzten 50 Jahren, die Altersstruktur der Bevölkerung in den beiden Gemeinden, die Konfessions- und Religionszugehörigkeit der Einwohner und der Ausländeranteil.

Die Gemeinde Risch zählte am 31.12.2003 8'002 Einwohnerinnen und Einwohner,² die Gemeinde Meierskappel 1'027. Meierskappel gehört damit zur grossen Gruppe der kleinen Gemeinden (54 Prozent aller Schweizer Gemeinden haben weniger als 1'000 Einwohner), während Risch zum kleinen Kreis der grossen Gemeinden (5.5 Prozent der Schweizer Gemeinden haben mehr als 8'000 Einwohner) gezählt werden kann. Eine fusionierte Gemeinde Risch-Meierskappel würde mit etwas über 9'000 Einwohnern zu den 140 grössten Gemeinden der Schweiz gehören.

Der Blick auf die *Veränderung der Einwohnerzahlen* der beiden Gemeinden seit den 1950er Jahren zeigt zwei unterschiedliche Entwicklungsmuster. Während sich die Einwohnerzahl in der Gemeinde Meierskappel in den letzten 50 Jahren nur gering verändert hat, ist sie in Risch, vor allem seit den 1960er Jahren, deutlich angestiegen (vgl. Abbildung 5-1).

² Die Einwohnerschaft verteilt sich wie folgt auf das gesamte Gemeindegebiet: Risch: 348, Buonas: 587, Holzhäusern: 505 und Rotkreuz: 7082.

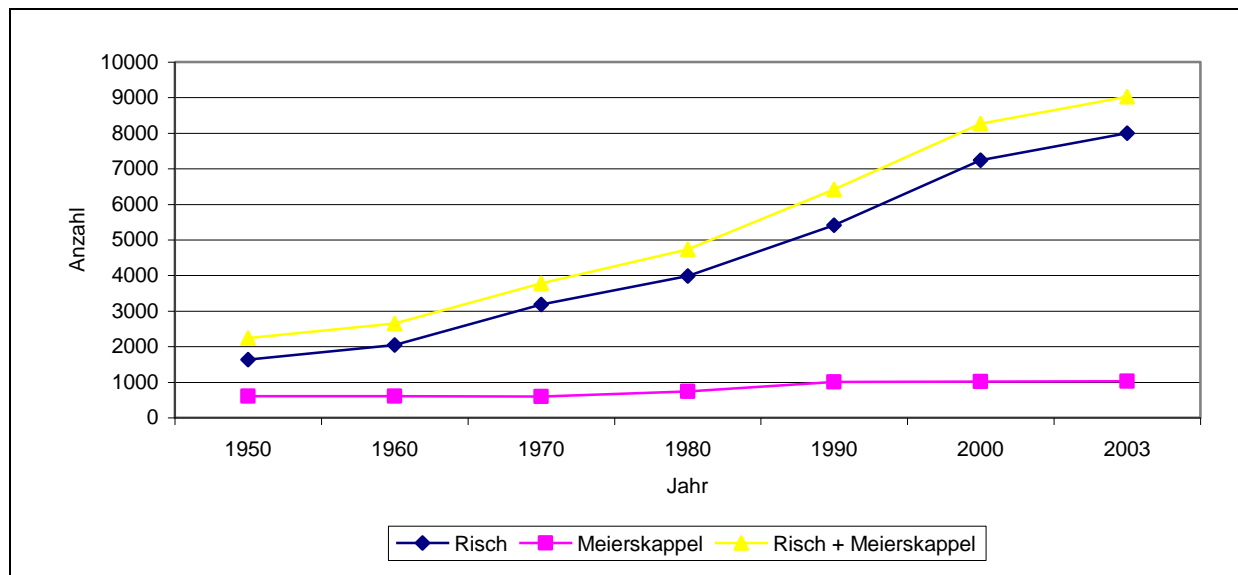


Abbildung 5-1: Einwohnerzahlen in Risch und Meierskappel seit 1950

Aus diesen Zahlen wird deutlich, auf welcher Seite die grösseren Veränderungen zu erwarten sind. Ob nun eine Gemeinde 8'000 oder 9'000 Einwohner hat, ist sowohl für ihre Organisationsstruktur wie auch für ihr Dienstleistungsangebot relativ unwesentlich, während es einen Unterschied macht, ob man in einer Gemeinde mit 1'000 oder in einer Gemeinde mit 9'000 Einwohnern lebt. Weiter zeigt sich, dass es Meierskappel in den letzten Jahrzehnten nicht gelungen ist, zusätzliche Einwohner zu gewinnen, während Risch in beachtlichem Masse gewachsen ist. Im Zeitraum zwischen 1980 und 2000 hat die Einwohnerzahl in Risch um rund 82 Prozent zugenommen, womit die Gemeinde zu den wachstumsstärksten Gemeinden der Schweiz gehört (nur 5.4 Prozent der Gemeinden haben grössere Wachstumswerte). Auch Meierskappel liegt mit 37 Prozent über dem Durchschnittswert für alle Gemeinden (28 Prozent), die Zunahme ist jedoch deutlich tiefer.

Nicht unwichtig ist die Frage, ob sich durch eine Fusion die *Position der Gemeinde innerhalb des Kantons* verändert. Da hier nur der Kantonswechsel der Gemeinde Meierskappel zum Kanton Zug zur Diskussion steht, interessiert deshalb, ob die neue Gemeinde im Zuger Gemeinderanking einen anderen Platz einnehmen würde. Abbildung 5-2 zeigt, dass eine neue Gemeinde Risch-Meierskappel an den Verhältnissen

wenig ändern würde. Auch mit 9'000 Einwohnern würde die neue Gemeinde noch deutlich hinter Zug (23'325), Baar (20'024) und Cham (13'320) zurückliegen. Im direkten Vergleich mit den Gemeinden ähnlicher Grösse könnte sich die neu gebildete Gemeinde hingegen etwas von Unterägeri (7'396) und Hünenberg (7'792) absetzen und würde bevölkerungsmässig die Gemeinde Steinhausen (8'701) überholen.

Direkt abhängig von der relativen Grösse einer Gemeinde innerhalb eines Kantons ist – zumindest dort wo die Gemeinden die Wahlkreise für die kantonalen Legislativwahlen bilden – die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter im Kantonsparlament. *Durch die Vergrösserung der Gemeinde erhielt Risch wohl einen siebten Sitz im 80-köpfigen Zuger Kantonsparlament.*³

³ Gestützt auf § 38 der Kantonsverfassung beschliesst jeweils der Kantonsrat die Zahl der in den einzelnen Gemeinden zu wählenden Kantonsratsmitglieder. Dazu wird ermittelt, auf wie viel Einwohner ein Sitz im Kantonsrat fällt, wobei jede Gemeinde mindestens zwei Sitze zugesprochen erhält. Für einen Sitz würde es bei der nächsten Verteilung etwas mehr als 1300 Einwohner benötigen.

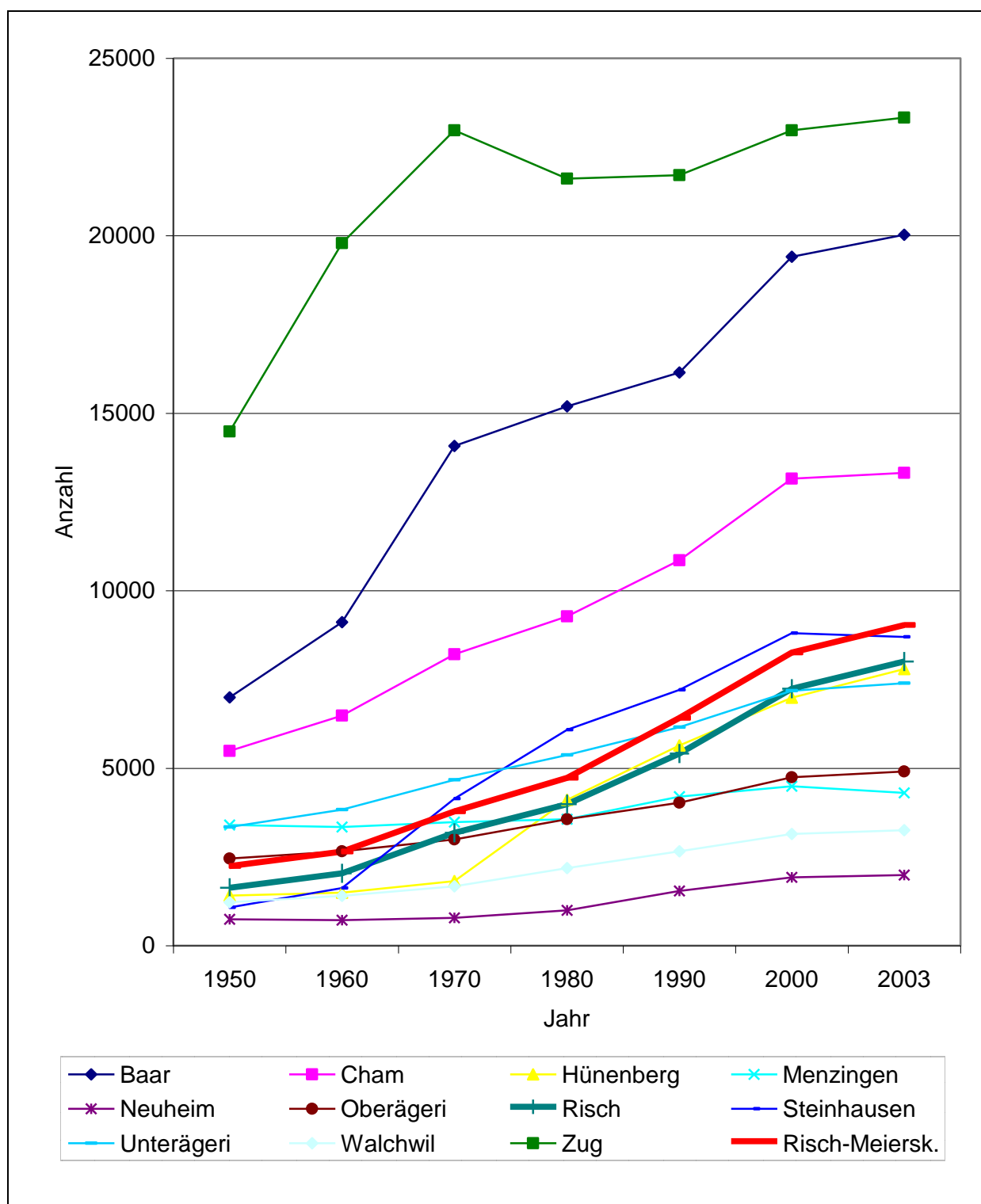


Abbildung 5-2: Einwohnerzahlen der Zuger Gemeinde im Vergleich

Der Blick auf die *Altersstruktur* der beiden Gemeinden zeigt geringfügige Unterschiede. In Meierskappel sind die Anteile der 35-64 Jährigen sowie der über 65 Jährigen etwas höher als in Risch, während in Risch der An-

teil der 20-34 Jährigen etwas grösser ist (vgl. Tabelle 5-1). Falsch wäre jedoch die Annahme, dass es sich bei Meierskappel um eine völlig überalterte Gemeinde handelt. Der Anteil der unter 19 Jährigen liegt in Meierskappel nämlich höher als in Risch, was darauf hindeutet, dass in Meierskappel im Durchschnitt etwas mehr Familien mit Kindern wohnen. Eine allfällige Fusion hätte aus Sicht von Risch kaum grosse Auswirkungen auf die Alterstruktur der neuen Gemeinde. Die Alterszusammensetzung der fusionierten Gemeinde wäre praktisch identisch mit der Alterszusammensetzung der heutigen Gemeinde Risch (vgl. auch Abbildung 5-3).

Altersgruppe	Meierskappel		Risch		Risch-Meierskappel	
	absolut	Prozentanteil	absolut	Prozentanteil	absolut	Prozentanteil
-19	284	27.9	1868	25.8	2152	26.1
20-34	205	20.1	1780	24.6	1985	24.0
35-64	434	42.6	3035	41.9	3469	42.0
65-	96	9.4	558	7.7	654	7.9
	1019	100.0	7241	100.0	8260	100.0

Tabelle 5-1: Alterstruktur in Risch und Meierskappel⁴

⁴ Quelle: Volkszählung 2000

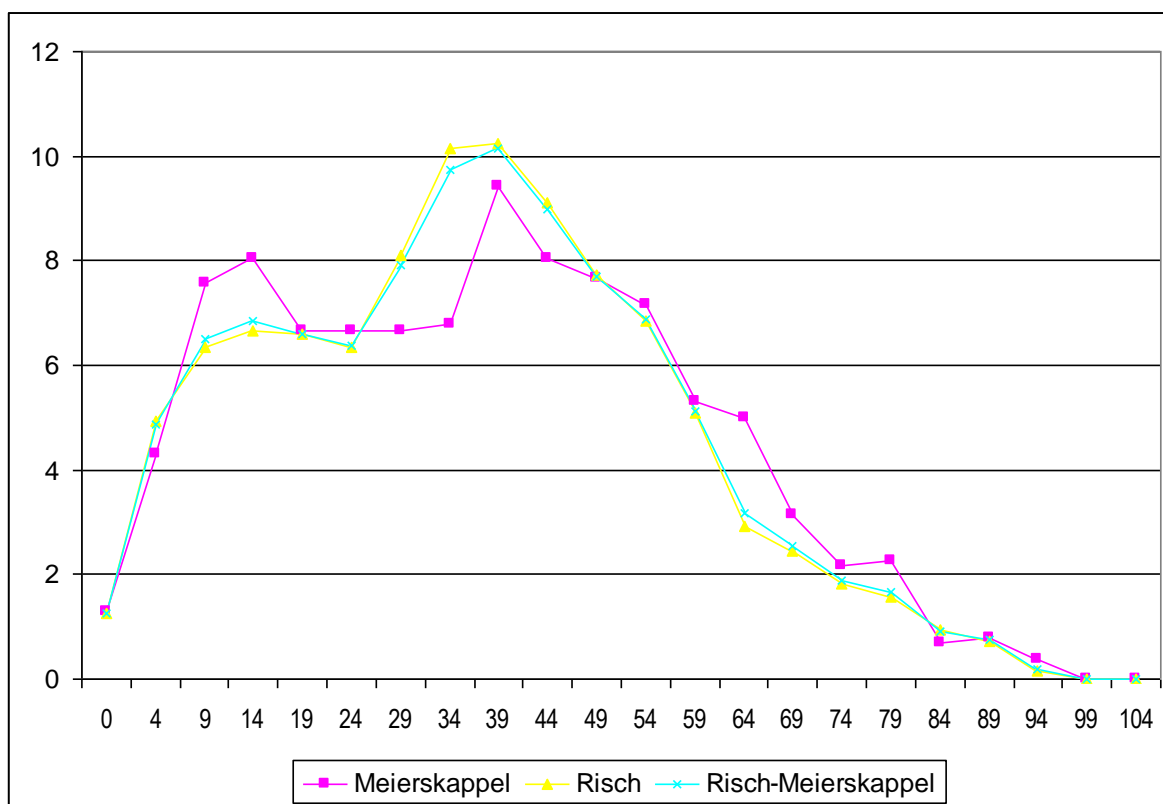


Abbildung 5-3: Alterstruktur in Risch und Meierskappel (2000)⁵

Auch was die *Konfessions- und Religionszugehörigkeit* der Bewohnerinnen und Bewohner der beiden Gemeinden anbelangt, so sind die Unterschiede gering. In beiden Gemeinden dominieren deutlich die Katholiken mit einem Anteil von rund 65 Prozent (vgl. Abbildung 5-4). Deutlich größer in der Gemeinde Risch ist der Anteil der Angehörigen der islamischen Gemeinschaft mit knapp 7 Prozent gegenüber knapp 2 Prozent in der Gemeinde Meierskappel. In Meierskappel ist hingegen der Anteil der Personen ohne Religionszugehörigkeit mit 9 Prozent etwas höher als in Risch (6.9 Prozent).

⁵ Quelle: Volkszählung 2000

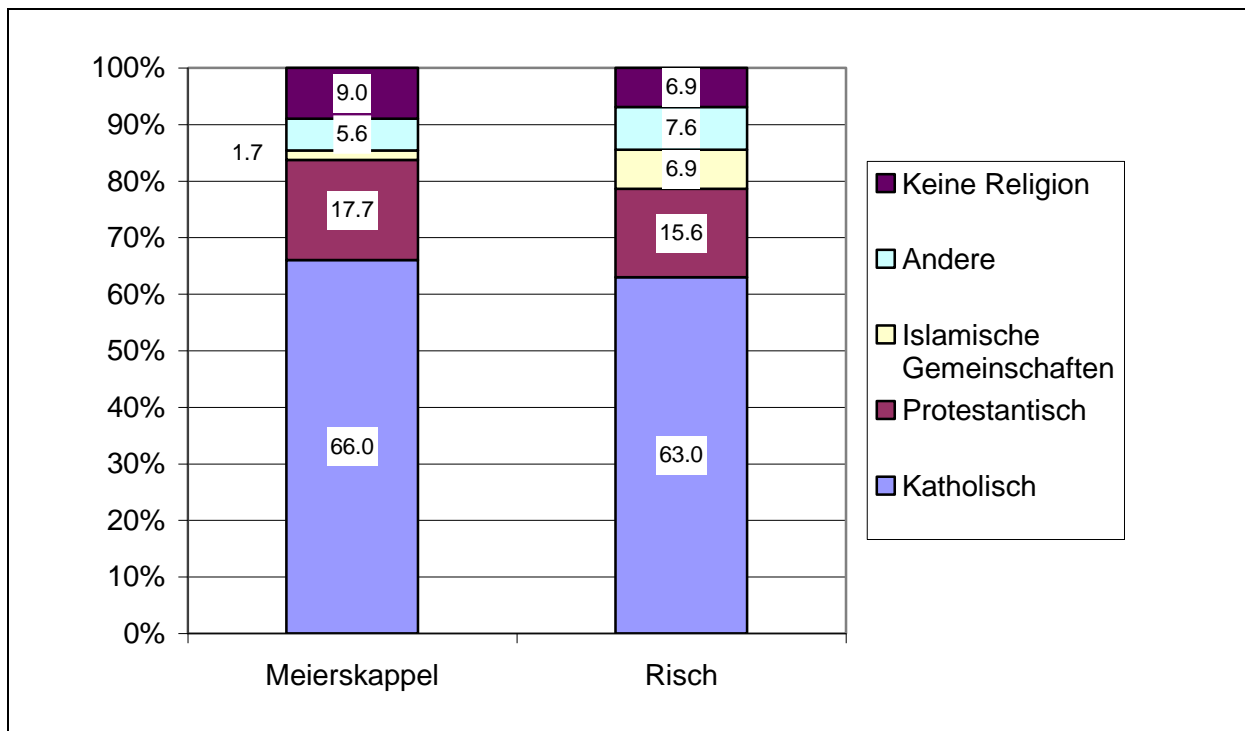


Abbildung 5-4: Religions- und Konfessionszugehörigkeit der Wohnbevölkerung⁶

Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden bestehen hinsichtlich des Anteils der *ausländischen Wohnbevölkerung* (vgl. Abbildung 5-5): In Meierskappel lag bei der Eidgenössischen Volkszählung 2000 der Anteil mit 8 Prozent (2003: 10.2 Prozent) klar unter dem schweizerischen Durchschnitt, während er in Risch mit 23 Prozent über dem gesamtschweizerischen Wert von rund 20 Prozent lag. Aus der Abbildung geht ebenfalls hervor, dass – was aufgrund der Grössenverhältnisse auch nicht weiter erstaunlich ist – eine allfällige Fusion den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung nur geringfügig sinken lassen würde. Auch in der fusionierten Gemeinde würde er noch ganz leicht über dem gesamtschweizerischen Wert sowie über den Werten für die Kantone Zug und Luzern liegen.

⁶ Quelle: Volkszählung 2000

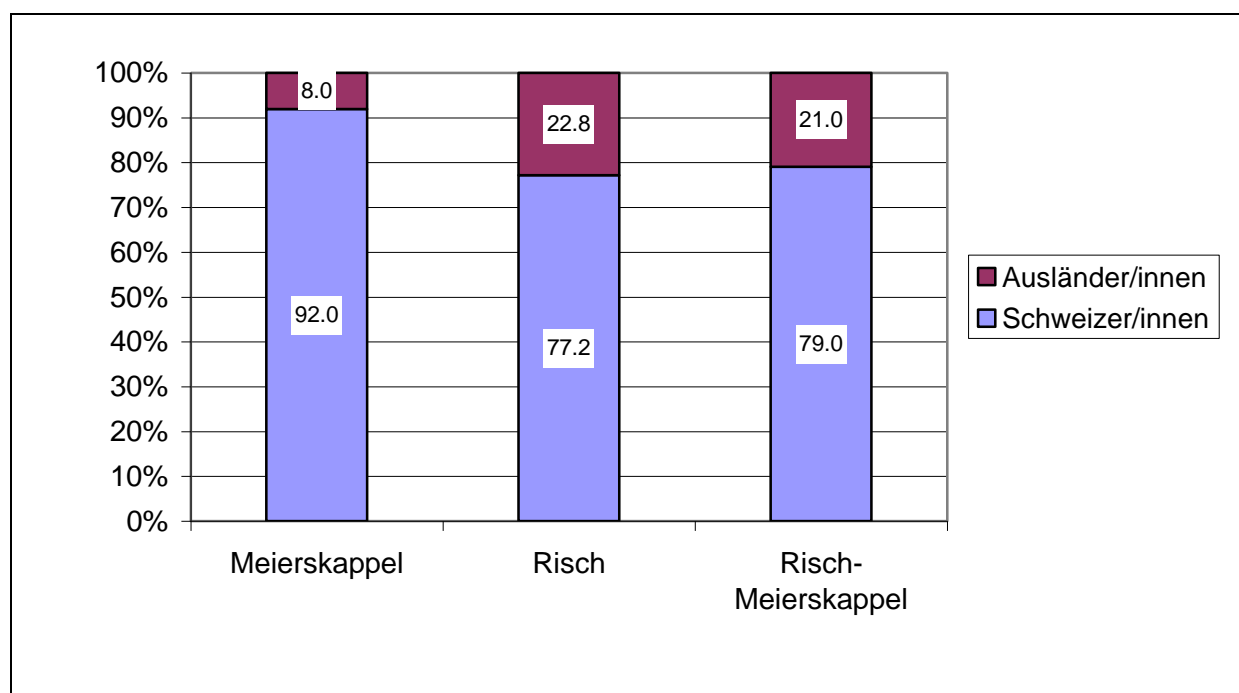


Abbildung 5-5: Anteil Schweizer/innen und Anteil Ausländer/innen⁷

Auswirkungen einer Fusion im Analysefeld

Die Bevölkerungsstruktur und ihre zukünftige Entwicklung sind in verschiedenster Hinsicht für die Zukunft einer Gemeinde von Bedeutung. Die Werte für die Gemeinde Risch, insbesondere das starke und kontinuierliche Anwachsen der Einwohnerzahlen, machen eine Fusion nicht zu einer absoluten Notwendigkeit. Die Bevölkerungsstruktur der Gemeinde Meierskappel dürfte allerdings die Gemeinde Risch im Sinne einer durchschnittlichen und ausgewogenen Durchmischung eher entlasten als belasten.

5.2 Analysefeld 2: Orts- und Zonenplanung

Die Orts- und Zonenplanung ist eine strategische Basis für die Entwicklung wichtiger Politikfelder (Wirtschaft, Verkehr, Bevölkerungsentwicklung usw.). Mit der Festsetzung der Nutzungsart für die unterschiedlichen Flächen des Gemeindegebietes steuert die Gemeinde die Lebensverhältnisse der Bevölkerung und die Entwicklungsmöglichkeiten der

⁷ Quelle: Volkszählung 2000

Wirtschaft. Häufig sind allerdings Quantität und Qualität der Flächen, die einer Gemeinde zur Planung zur Verfügung stehen, durch unveränderbare Faktoren stark begrenzt.

Ganz allgemein gilt: Je grösser und vielgestaltiger ein Gemeindegebiet ist, umso differenzierter und bedarfsgerechter kann das Flächenangebot für Wohnen, Wirtschaften, Freizeit und Erholung gestaltet werden. Je grösser der Anteil an unverplantem Gemeindegebiet, umso höher sind die Freiheitsgrade der Kommune bei der Gestaltung ihrer strategischen Entwicklung.

Die Gemeinde Risch verfügt über ein breites Angebot an Wohn- und Wirtschaftsraum. Neben verkehrstechnisch gut erschlossenen Wohn- und Industriegebieten gibt es auch ländliche und privilegierte Wohnlagen. Die Gemeinde Meierskappel ist ländlich geprägt und bietet vor allem guten Wohnraum. Flächenmässig ist die Gemeinde Risch (22.9 km²) rund zweieinhalb Mal grösser als die Gemeinde Meierskappel (9.23 km², inkl. Seen).

Beide Gemeinden haben im Prinzip genügend *Landreserven*, um in den nächsten Jahren wachsen zu können. Die Probleme sind allerdings unterschiedlich. Während sich Risch vor allem Gedanken machen muss, in welche Richtung und mit welcher Intensität es weiter wachsen will, ist es für Meierskappel deutlich schwieriger, Industrie und gute Steuerzahler anzusiedeln:

- In der Gemeinde Risch läuft zurzeit die Ortsplanungsrevision. Formuliert sind die Entwicklungsstrategien für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Der Gemeinderat strebt in der kommenden Zonenplangeneration ein moderates Wachstum mit hoher Qualität an. Da noch genügend Bauzonen verfügbar sind, steht die Anpassung der Zonenvorschriften an die Strategie des Gemeinderates im Vordergrund. Die Finanzlage der Gemeinde soll durch die Ansiedlung von attraktiven Betrieben gestärkt werden. Das schnelle Wachstum der letzten Jahre soll nun durch eine Konsolidierungsphase mit gemässigtem Wachstum abgelöst werden. Um eine gute Durchmischung der Bevölkerung zu erreichen, sollen vor allem im Bereich der Einfamilienhaus-Zonen neue Gebiete eingezont werden.
- Die Gemeinde Meierskappel verfügt seit längerem wieder über einen Gestaltungsplan. Im Jahr 2001 wurde die Ortsplanung total revidiert.

Verschiedene Erschliessungsprojekte sind in letzter Zeit rechtskräftig geworden und zahlreiche Wohneinheiten werden gebaut. Die Gemeinde verfügt über gemeindeeigenes Land. Mit dem eingezonten Wohnland könnte die Gemeinde auf 1'400 Einwohner anwachsen und die Infrastruktur besser ausgenutzt werden.

Beträchtliche Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden bestehen bei den *Bodenpreisen*. Zurzeit beträgt der Bodenpreis in Meierskappel je nach Lage zwischen 350 Fr. und 650 Fr. pro m², in der Gemeinde Risch liegt er bei 600 bis 800 Fr. pro m² (gemäss Landwertplan der Gemeinde Risch vom 20. Februar 2003).

Auswirkungen einer Fusion im Analysefeld

Geographisch kann Meierskappel das Gemeindegebiet von Risch in einer attraktiven Art ergänzen. Die Gemeinde Risch wird ihren Seezugang im Böschenrot erweitern. Zudem gibt es eine Stärkung des Angebots an attraktivem Wohnland für Einfamilienhäuser. Dieses Land gehört mehrheitlich Privaten. Verschiedene Parzellen sind bereits eingezont, andere könnten bei einer günstigen Entwicklung langfristig eingezont werden (bis 220 Einfamilienhäuser). Bereits heute werden im Sagenmatt-Quartier 54 neue Wohneinheiten gebaut. So hat die Sonntagspresse kürzlich Meierskappel wegen der attraktiven Wohnlage und den steuerlichen Vorteilen bei einer allfälligen Fusion als Geheimtipp bezeichnet.

Bei einer Fusion wäre zu erwarten, dass bedingt durch das grössere Leistungsangebot und die tieferen Steuern die Nachfrage nach Bauland und damit auch die Bodenpreise in Meierskappel deutlich ansteigen würden.

Die Orts- und Zonenplanung der Gemeinde Meierskappel müsste in diejenige von Risch integriert werden, allenfalls mit einer Übergangsfrist (vgl. Kap. 7.1.4.1). An der Grundausrichtung der Planung dürfte sich nicht viel ändern. Aus Sicht der Gemeinde Risch liesse sich das Wachstum durch eine Fusion mit Meierskappel durchaus mit der in der neuen Zonenplanung verfolgten Wachstumsstrategie, nämlich Wohnraum für attraktive Einfamilienhauszonen zu schaffen, vereinbaren.

Die einzelnen Siedlungsgebiete in Meierskappel bieten folgendes Wachstumspotenzial:

- **Böschenrot:** Ist einerseits Landwirtschaftszone und andererseits Sonderbauzone Seeufer mit einer teilweisen Seeuferschutzzone. Es stehen im Böschenrot einzelne Ferienhäuser. Potenzial: Nur sehr langfristig, wenn überhaupt vorhanden. Im Kanton Zug sind die Chancen zur Einzonung sehr gering. Evtl. wäre es möglich, oberhalb der Seeuferschutzzone Land einzuzonen.
- **Fänn:** Industriegebiet, Landreserven sind vorhanden. Potenzial: Da in Rotkreuz noch langfristig genügend Bauland zur Verfügung steht, ist eine Verlagerung ins Fänn nicht zu erwarten.
- **Dorf:** Typisches Einfamilienhausgebiet. Von Interesse sind die noch nicht eingezonten Gebiete mit direkter Erweiterung der bestehenden Einzonungen. Die Gebiete können in drei Gruppen aufgeteilt werden: kurz-, mittel- und langfristig einzonbar. Potenzial: Insgesamt sind bis zu 225 Parzellen zu jeweils 800 bis 1'000 m² möglich.

Abbildung 5-6 zeigt, wo sich die einzelnen Gebiete im Dorf mit Baupotenzial befinden:

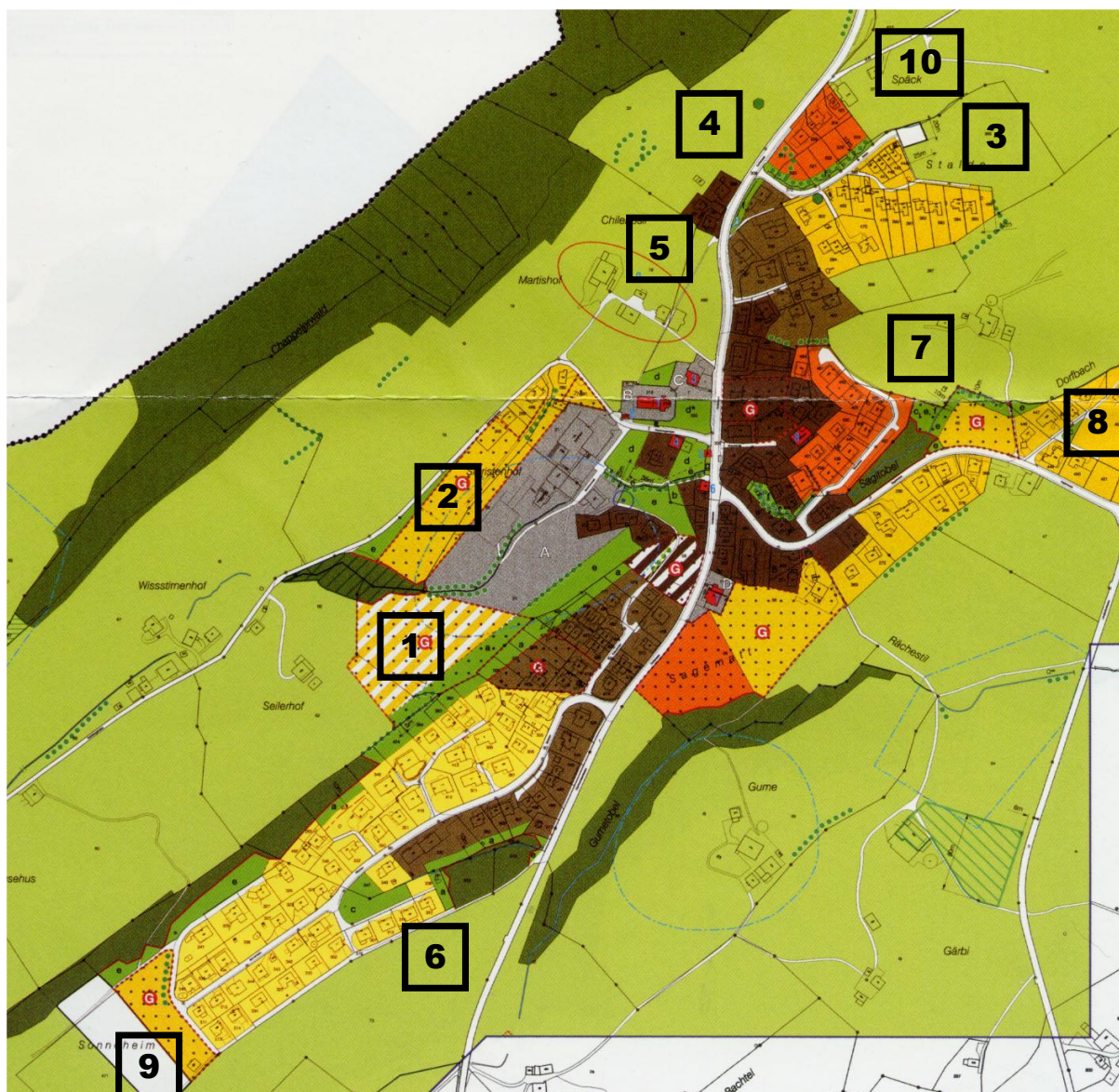


Abbildung 5-6: Zonenplan Dorf von Meierskappel mit möglichen Entwicklungsgebieten

Aus Tabelle 5-2 wird ersichtlich, wie viele Einfamilienhäuser in den einzelnen Gebieten denkbar sind und wie hoch das generierbare Steuervolumen und die Grundstückgewinnsteuer sind. Dabei handelt es sich um Annahmen der Gutachter, mit den Landbesitzern wurde noch nicht gesprochen:

Gebiet	Charakteristika	Anzahl Personen	Anzahl Steuerpflichtig	Steuerertrag p/Haushalt	Steuern kurzfristig	Steuern mittelfristig	Steuern langfristig	Parzelle (800 m ²) Fr. 500 p/m ²	GGSt 10 %
Gebiet 1 (mittelfristig)	15 EFH (390.- pro m ²), attraktiv auch für MFH. Höfliland, Gemeindebesitz, eingezont, nicht erschlossen, Erschliessung über Privatliegenschaft (2), Dorfzentrum, keine Aussichts-lage	45	15	5'000		75'000		6'000'000	0
Gebiet 2 (mittelfristig)	12 EFH, Rütirain, Privatbesitz, eingezont, schöne Hanglage oberhalb Mehrzweckhalle/Schulhaus, bauwillig	36	12	8'000		96'000		4'800'000	480'000
Gebiet 3 (langfristig)	16 EFH, Gemeindebesitz, Stalden, ausgezont wegen Lärmbelastung Autobahn/SBB, Schutzmassnahmen nötig und möglich	48	16	5'000			80'000	6'400'000	0
Gebiet 4 (langfristig)	20 EFH, Dorfeingang, Privatbesitz, nicht eingezont, nicht erschlossen, schöne Hanglage, eher bauwillig	60	20	15'000			300'000	8'000'000	800'000
Gebiet 5 (sehr langfristig)	60 EFH, Martishof, Privatbesitz Landwirt, nicht eingezont, nicht erschlossen, schöne Hanglage	180	60	15'000			900'000	24'000'000	2'400'000
Gebiet 6 (langfristig)	30 EFH, Chäppelihof, Privatbesitz, nicht eingezont, nicht erschlossen, bauwillig, schöne Lage, eher grössere Parzellen	90	30	10'000			300'000	12'000'000	1'200'000

Gebiet 7 (langfristig)	40 EFH, Bode, Privatbesitz, nicht eingezont, nicht erschlossen, bauwillig, Hanglage, Lärmschutzmassnahmen nötig (inkl. 2 sep. Parzellen, wovon eine der Gemeinde gehört, die andere Privatbesitz)	120	40	5'000		200'000	16'000'000	1'600'000	
Gebiet 8 (kurzfristig)	6 EFH, Brünismatt, Privatbesitz, eingezont, teilweise erschlossen, bauwillig, vor Gewerbezone	18	6	5'000	30'000		2'400'000	240'000	
Gebiet 9 (mittelfristig)	10 EFH, Sonneheim, Privatbesitz, nicht eingezont (Reservezone ÜG), erschlossen, bauwillig, schöne Hanglage	30	10	20'000		200'000	4'000'000	400'000	
Gebiet 10 (langfristig)	16 EFH, Späck, Privatbesitz, nicht eingezont, nicht erschlossen, bauwillig, schöne Hanglage	48	16	15'000		240'000	6'400'000	640'000	
Total		675	225		30'000	371'000	2'020'000	90'000'000	7'760'000

Tabelle 5-2: Baupotenzial in den einzelnen Dorfgebieten

Als kurzfristig werden 5 Jahre bezeichnet (mit aktuellem Zonenplan realisierbar). Als mittelfristig gelten 12 Jahre (neue 2. Zonenplangeneration erforderlich). Als langfristig gelten 25 Jahre (neue 3. Zonenplangeneration notwendig). Die finanziellen Auswirkungen dieser durch die Fusion möglichen Bautätigkeit sind in Kap. 4.3 im Finanzplan dargestellt.

5.3 Analysefeld 3: Wirtschaftsstruktur

In den letzten Jahren hat sich der Standortwettbewerb unter den Gemeinden verschärft. Je nach Art der Gemeinde wird versucht, gute Steuerzahler oder Firmen und Arbeitsplätze anzuziehen. Gelingt es einer Gemeinde nicht, sich in diesem Standortwettbewerb günstig zu positionieren, so hat sie grosse Schwierigkeiten ihre Leistungen in Anbetracht steigender Anforderungen und Bedürfnissen weiterhin zu erbringen. Dazu kommt, dass sich vor allem in den kleineren Gemeinden in den Randgebieten ein Verlust von Infrastruktur- und Versorgungsleistungen

bemerkbar macht. Restaurants, Banken, Poststellen und Einkaufsläden konzentrieren sich immer mehr auf die Zentrumsgebiete. Vor diesem Hintergrund von Interesse sind einerseits die Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde und andererseits die Entwicklungsmöglichkeiten zu sehen.

Die Betriebszählung 2001 zählte in der Gemeinde Risch 641 Betriebe und in der Gemeinde Meierskappel deren 46 (vgl. Tabelle 5-3). In Risch ist mit über 80 Prozent ein deutlich grösserer Anteil der Betriebe im Dienstleistungssektor (3. Sektor) tätig als in Meierskappel (rund 60 Prozent). Umgekehrt ist der Anteil der Betriebe im Industriesektor (2. Sektor) in Meierskappel etwa doppelt so gross wie in Risch. Anteilsmässig wichtige Bereiche in Risch sind Dienstleistungsbetriebe für Unternehmen und Informatikdienstleistungen. In Meierskappel stellt das Baugewerbe den grössten Anteil.

Arbeitsstätten	Risch		Meierskappel	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Total	641	100	46	100
2. Sektor (Total)	110	17.2	18	39.1
11 Gew. v. Erdöl u. Erdgas, DL	1	0.2		
15 H. Nahrungsm. und Getränken			2	4.3
17 Textilgewerbe	1	0.2		
20 Be- und Verarbeitung von Holz	1	0.2	2	4.3
21 Papier- und Kartongewerbe	1	0.2		
22 Verlag, Druck, Vervielfältig.	10	1.6		
24 Chemische Industrie	4	0.6		
26 H. sonst. nichtmet. Mineralien			1	2.2
27 Erzeugung u. Bearb. v. Metall	1	0.2		
28 H. von Metallerzeugnissen	12	1.9	2	4.3
29 Maschinenbau	14	2.2	1	2.2
30 H. Büromasch. und EDV-Geräten	1	0.2		
31 H. Geräten der El. Erzeugung	2	0.3		
32 H. Geräten Radio/TV Technik	5	0.8	1	2.2
33 H. med. und Präzisionsinstr.	5	0.8	1	2.2
34 H. Automob., Anhängern u. Zub.	1	0.2		
36 H. Möbeln/Schmuck/Sportgeräten	6	0.9	1	2.2
45 Baugewerbe	45	7.0	7	15.2

3. Sektor (Total)	531	82.8	28	60.9
50 Handel, Reparatur Automobi- len	19	3.0	3	6.5
51 GH und HV	81	12.6	3	6.5
52 Detailhandel und Reparatur	48	7.5	3	6.5
55 Gastgewerbe	16	2.5	2	4.3
60 Landver- kehr/Rohrfernleitungen	12	1.9	1	2.2
63 Hilfs-/Nebentätigk. f. Verkehr	4	0.6		
64 Nachrichtenübermittlung	4	0.6	1	2.2
65 Kreditgewerbe	6	0.9		
66 Versicherungsgewerbe	3	0.5	1	2.2
67 M. Kredit/Vers. verb. Tätigk.	17	2.7		
70 Immobilienwesen	4	0.6		
71 Vermietung beweglicher Sa- chen	2	0.3		
72 Informatikdienste	87	13.6	1	2.2
74 DL für Unternehmen	179	27.9	5	10.9
75 Öff. Verw., Landesverteidi- gung	3	0.5	1	2.2
80 Unterrichtswesen	13	2.0	2	4.3
85 Gesundheits- und Sozialwe- sen	9	1.4	2	4.3
90 Abfallbeseitigung/- entsorgung	2	0.3		
91 Interessen- vertr./Vereinigungen	3	0.5	1	2.2
92 Unterhaltung, Kultur, Sport	11	1.7	1	2.2
93 Persönliche Dienstleistungen	8	1.2	1	2.2

Tabelle 5-3: Arbeitsstätten 2001 in Risch und Meierskappel

Etwas weniger ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden, wenn man die Zahl der Beschäftigten betrachtet. Rund 35 Prozent der Arbeitsplätze in Risch liegen im Dienstleistungssektor gegenüber rund 60 Prozent in Meierskappel (vgl. Tabelle 5-4). Daraus lässt sich schliessen, dass die durchschnittliche Betriebsgrösse im 2. Sektor höher liegt als im 3. Sektor.

Gemessen an der Grösse der beiden Gemeinden zeigt sich, dass Risch einen beachtlichen Anteil an Arbeitsplätzen auszuweisen hat. Der Anteil der Arbeitsplätze an der Zahl der Einwohner beträgt rund 77 Prozent, gegenüber 23 Prozent in Meierskappel.

Beschäftigte	Risch		Meierskappel	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Total	5613	100.0	235	100.0
2. Sektor	1967	35.0	145	61.7
11 Gew. v. Erdöl u. Erdgas, DL	3	0.1		
15 H. Nahrungsm. und Getränken			10	4.3
17 Textilgewerbe	15	0.3		
20 Be- und Verarbeitung von Holz	1	0.0	12	5.1
21 Papier- und Kartongewerbe	30	0.5		
22 Verlag, Druck, Vervielfältig.	108	1.9		
24 Chemische Industrie	148	2.6		
26 H. sonst. nichtmet. Mineralien			70	29.8
28 H. von Metallerzeugnissen	70	1.2	5	2.1
29 Maschinenbau	301	5.4	12	5.1
30 H. Büromasch. und EDV-Geräten	11	0.2		
31 H. Geräten der El. Erzeugung	84	1.5		
32 H. Geräten Radio/TV Technik	123	2.2	5	2.1
33 H. med. und Präzisionsinstr.	724	12.9	1	0.4
36 H. Möbeln/Schmuck/Sportgeräten	57	1.0	1	0.4
45 Baugewerbe	280	5.0	29	12.3
3. Sektor	3646	65.0	90	38.3
50 Handel, Reparatur Automobilen	67	1.2	8	3.4
51 GH und HV	789	14.1	8	3.4
52 Detailhandel und Reparatur	515	9.2	3	1.3
55 Gastgewerbe	170	3.0	15	6.4
60 Landverkehr/Rohrfernleitungen	262	4.7	2	0.9
63 Hilfs-/Nebentätigk. f. Verkehr	32	0.6		
64 Nachrichtenübermittlung	43	0.8	4	1.7
65 Kreditgewerbe	94	1.7		
66 Versicherungsgewerbe	137	2.4	2	0.9
67 M. Kredit/Vers. verb. Tätigk.	152	2.7		
72 Informatikdienste	308	5.5	3	1.3
74 DL für Unternehmen	551	9.8	11	4.7
75 Öff. Verw., Landesverteidigung	52	0.9	6	2.6
80 Unterrichtswesen	129	2.3	11	4.7
85 Gesundheits- und Sozialwesen	103	1.8	4	1.7
90 Abfallbeseitigung/-entsorgung	7	0.1		

91 Interessen- vertr./Vereinigungen	21	0.4	3	1.3
92 Unterhaltung, Kultur, Sport	189	3.4	9	3.8
93 Persönliche Dienstleistungen	17	0.3	1	0.4

Tabelle 5-4: Beschäftigte 2001 in Risch und Meierskappel⁸

Beide Gemeinden haben relativ viele Wegpendler (vgl. Tabelle 5-5). In Meierskappel pendeln 42,9 Prozent der Einwohner an einen anderen Arbeitsort, in Risch sind es 37,5 Prozent. Die aus Meierskappel wegpendelnden Berufstätigen arbeiten zu einem grossen Teil in Zuger Gemeinden. So haben beispielsweise nur 36 Personen ihren Arbeitsort in Luzern. Die Analyse bestätigt die Vermutung, dass die Meierskappeler Bevölkerung stark zum Kanton Zug hin orientiert ist.

Auch die Rischer Berufstätigen sind zu einem grossen Teil in Zuger Gemeinden beschäftigt. Es fällt auf, dass zudem rund 5,9 Prozent der wegpendelnden Beschäftigten in Luzern ihren Arbeitsort haben und 7,2 Prozent in Zürich.

Arbeitsort	Total
Wohnort Meierskappel	
Total	441
Zug	68
Risch	54
Luzern	36
Baar	35
Küssnacht am Rigi	32
Cham	29
Hünenberg	17
Zürich	15
Root	9
Steinhausen	7
Meggen	6
Ebikon	6
Emmen	5

⁸ Quelle: Betriebszählung 2003

Wohnort Risch	
Total	3002
Zug	608
Cham	353
Baar	276
Zürich	216
Luzern	178
Hünenberg	160
Steinhausen	158
Küssnacht am Rigi	61
Emmen	40
Ebikon	34
Kriens	24
Root	23
Dierikon	22
Sins	17
Dietikon	16
Arth	15
Littau	14
Kloten	13
Meierskappel	13
Hochdorf	12
Neuheim	12
Buchrain	11
Schwyz	11
Affoltern am Albis	10
Sursee	10
Unterägeri	10

Tabelle 5-5: Wegpendelnde Beschäftigte aus Risch und Meierskappel⁹

Die Analyse der Berufstätigen, die nach Meierskappel und Risch arbeiten kommen, deutet darauf hin, dass Risch ein attraktiver Arbeitsort für viele Berufstätige aus der gesamten Zentralschweiz ist. Meierskappel bietet hingegen nur sehr wenige Arbeitsplätze für auswärtige Personen an (vgl. Tabelle 5-6).

⁹ Quelle: Volkszählung 2000. Erfasst sind nur Gemeinden, in die mind. 5 Meierskappeler resp. 10 Rischer Einwohner pendeln.

Herkunftsort	Total
Arbeitsort Meierskappel	
Total	119
Küssnacht am Rigi	38
Risch	13
Arth	7
Luzern	5
Arbeitsort Risch	
Total	3718
Cham	290
Zug	261
Baar	228
Hünenberg	203
Luzern	195
Küssnacht am Rigi	141
Steinhausen	107
Arth	93
Emmen	92
Kriens	85
Ebikon	81
Root	62
Schwyz	56
Meierskappel	54
Littau	52
Buchrain	51
Sins	48
Zürich	44
Unterägeri	40
Gisikon	38
Horw	38
Oberrüti	38
Hochdorf	36
Ingenbohl	34
Oberägeri	33
Adligenswil	32
Menzingen	32
Udligenswil	31
Walchwil	30
Meggen	27
Weggis	26
Inwil	24
Dierikon	24
Dietwil	23
Eschenbach (LU)	21
Rothenburg	21

Hergiswil (NW)	21
Stansstad	21
Muri (AG)	21
Neuheim	19
Obfelden	18
Neuenkirch	18
Auw	17
Mettmenstetten	15
Steinen	15
Ruswil	14
Mühlau	14
Honau	13
Abtwil	13
Hausen am Albis	12
Ballwil	12
Greppen	12
Sursee	12
Ennetbürgen	12
Merenschwand	12
Affoltern am Albis	11
Wädenswil	11
Malters	11
Sempach	11
Stans	11
Altdorf (UR)	10
Sarnen	10

Tabelle 5-6: Zupendelnde Beschäftigte nach Risch und Meierskappel¹⁰

Die geringen und stagnierenden Bevölkerungszahlen der Gemeinde Meierskappel wirken sich negativ auf die Versorgung aus. So verlor die Gemeinde in kurzer Zeit ihre SBB-Haltestelle, haben die Raiffeisenbanken von Risch und Meierskappel fusioniert und die Poststelle ihren Publikumsverkehr massiv eingeschränkt, seit diese eine Filiale der Post Rotkreuz ist. Zudem hat Meierskappel eine überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Verschuldung, die sich nur schwer ohne Wachstum abbauen lässt.

Die Gemeinde Risch hat sich demgegenüber zu einem attraktiven Zentrum mit guter verkehrstechnischer Erschliessung, Arbeitsplätzen, einem aktiven Vereinsleben, leistungsfähiger Gemeindeverwaltung und gesunder Finanzlage entwickelt.

¹⁰ Quelle: Volkszählung 2000. Erfasst sind nur Gemeinden, aus denen mind. 5 Personen nach Meierskappel resp. 10 Personen nach Risch pendeln.

Auswirkungen einer Fusion im Analysefeld

Durch eine Fusion mit Risch würden sich vor allem für Meierskappel die Entwicklungsmöglichkeiten verbessern, mit grossen Veränderungen ist jedoch nicht zu rechnen, da bspw. Risch nach wie vor über genügend Industrieland verfügt.

Für Meierskappel wird der neue Gemeindename einen Imagegewinn bedeuten, der neue Unternehmen anlocken könnte. Mit der Autobahnausfahrt Küsnacht am Rigi ist die Gemeinde Meierskappel für Unternehmen bereits heute gut erschlossen. Der tiefere Steuerfuss im Kanton Zug wird die Entwicklung sicherlich positiv beeinflussen. In der Nähe der Autobahnausfahrt könnte auf Meierskappeler Boden Industrieland für Unternehmen zur Verfügung gestellt werden.

Es ist aber davon auszugehen, dass insbesondere der Wohnort Meierskappel an Bedeutung gewinnen wird und nicht der Wirtschaftsstandort.

6 Politikwissenschaftliche Aspekte

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive lässt sich im Fall des hier vorliegenden Fusionsprojekts unterscheiden zwischen Fragen, welche die beiden betroffenen Gemeinden direkt in ihrem „politischen Innenleben“ betreffen (Analysefeld 1), und solchen, die ein allfälliges Fusionsprojekt in einem grösseren Kontext berücksichtigen (Analysefeld 2). Zum ersten Themenbereich gehören folgende Fragen:

- Gibt es Unterschiede hinsichtlich der *politischen Orientierungen der Bürgerinnen und Bürgern* in den beiden Gemeinden? Besteht die Möglichkeit, dass es bei bestimmten Fragen zu anderen Mehrheiten kommt.
- Gibt es Unterschiede zwischen den *lokalen Parteiensystemen*? Welche Auswirkungen hat eine allfällige Fusion auf die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien.
- Welche Unterschiede bezüglich der *politischen Systeme* bestehen zwischen den beiden Gemeinden? Wie müsste/könnte das neue politische System der fusionierten Gemeinde aussehen? Welche Vorkehrungen wären wünschbar und möglich?

Der zweite Fragenkomplex setzt das Fusionsprojekt in einen grösseren Rahmen und befasst sich mit dem politischen Umfeld. Hierbei stellen sich folgende Fragen:

- Wie passt die vorgeschlagene Fusion in die *aktuelle Reformlandschaft*?
- Welche *politische Bedeutung hat ein Kantonswechsel* der Gemeinde Meierskappel? Was stellt sich einem allfälligen Kantonswechsel entgegen? Was spricht dafür?

6.1 Analysefeld 1: Das „politische Innenleben“ der Gemeinden

6.1.1 Das politische Klima

Was für Auswirkungen hätte eine Fusion von Risch und Meierskappel auf das politische Klima? Ausgehend vom Wahl- und Abstimmungsverhalten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der beiden Gemeinden lassen sich nicht nur Gemeinsamkeiten und Unterschiede erkennen, sondern es ergeben sich auch Hinweise darüber, wie die politischen Präferenzen in der fusionierten Gemeinde aussehen würden und ob es möglicherweise in einer fusionierten Gemeinde zu anderen politischen Entscheidungen kommt.

Die *Einstellungen* der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Risch und Meierskappel zu den wichtigsten politischen Themen und Fragen werden aus Gründen der Vergleichbarkeit am besten anhand der nationalen Urnengänge untersucht. In die Untersuchung einbezogen werden die Abstimmungen über 209 Vorlagen im Zeitraum zwischen dem 14.6.1981 und dem 16.5.2004.¹

Ein erster Blick auf die *durchschnittlichen Ja-Stimmenanteile* bei nationalen Urnengängen zeigt erstaunliche Parallelen (vgl. Abbildung 6-1). In den 1980er Jahren lagen die Durchschnittswerte nur wenige Prozentpunkte auseinander, wobei zuerst Risch und dann Meierskappel etwas höhere Ja-Stimmenanteile aufwiesen, und seit Mitte der 1990er Jahre gibt es kaum mehr Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden. Im Vergleich zu den gesamtschweizerischen Durchschnittswerten liegt die durchschnittliche Zustimmung in beiden Gemeinden ziemlich konstant zwischen 3 und 6 Prozent tiefer.

¹ Untersucht wurden sämtliche Volksabstimmungen in der Zeit vom 14.6.1981 bis zum 8.2.2004. Quelle: Bundesamt für Statistik

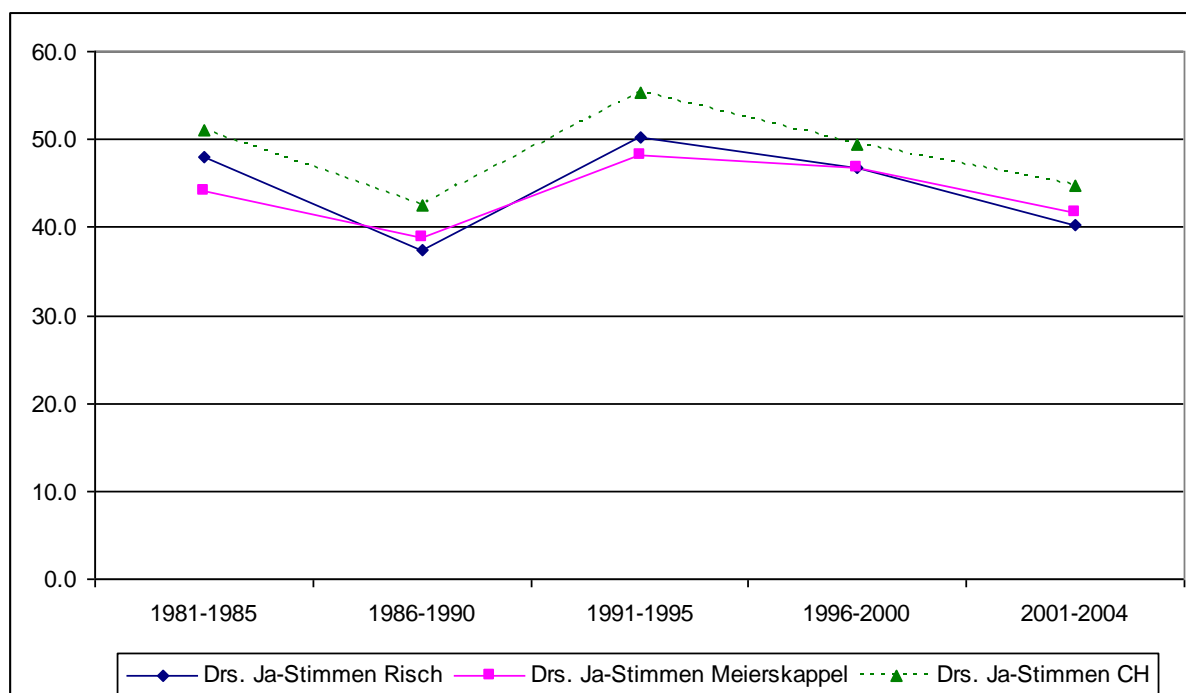


Abbildung 6-1: Durchschnittliche Ja-Stimmenanteile im Vergleich

Die grossen Gemeinsamkeiten bei den Durchschnittswerten dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in einzelnen Fragen durchaus zu Differenzen gekommen ist. Tabelle 6-1 zeigt alle Vorlagen, in denen im Untersuchungszeitraum der *Ja-Stimmenanteil in der Gemeinde Meierskappel um mindestens 10 Prozentpunkte höher lag als der Ja-Stimmenanteil in der Gemeinde Risch*. Drei Themenbereiche, in denen die Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden verhältnismässig gross sind, stechen dabei hervor: Ethische Fragen (Schwangerschaftsabbruch, Genmanipulation), Fragen zur Atomenergie und Themen der Agrarpolitik. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Meierskappel sind gegenüber Eingriffen in Natur und Umwelt skeptischer als Risch. Zudem sind sie eher bereit, die Landwirtschaft zu unterstützen.

Zu grossen Unterschieden kam es zudem bei den Vorlagen vom 16. Mai, 2004. Beim Steuerpaket lag der Ja-Stimmenanteil in Meierskappel nicht nur 15.6 Prozentpunkte höher als in Risch, sondern Meierskappel gehörte auch zu den wenigen Gemeinden, die der Vorlage zustimmten. Auch bei der 11. AHV-Revision stimmten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Meierskappel der Vorlage zu, während der Ja-Stimmenanteil in der Gemeinde Risch 13.4 Prozentpunkte tiefer auf der Seite der ablehnenden Gemeinden zu liegen kam. Erstaunlich ist

schliesslich, dass auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die Sicherung der AHV in Meierskappel eine stärkere Zustimmung fand.

Datum	Vorlage	Beteiligung Risch	Beteiligung Meierskappel	Differenz Be- teiligung	Ja % Risch	Ja % Meiers- kappel	Differenz Ja % Risch – Meierskappel
1999-02-07	Volksinitiative «Wohneigentum für alle»	39.8	46.3	-6.5	40.8	65.9	25.2
1986-09-28	Bundesbeschluss über die inländische Zuckerwirtschaft	39.8	41.0	-1.2	39.6	59.7	20.1
2004-05-16	Steuerpaket	52.7	52.1	0.6	42.1	57.7	15.6
2002-06-02	Volksinitiative «für Mutter und Kind – für den Schutz des ungeborenen Kindes und für die Hilfe an seine Mutter in Not»	44.2	53.2	-9.0	16.9	31.9	15.1
1998-06-07	Volksinitiative «zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation (Gen-Schutz-Initiative)»	41.4	45.4	-4.0	33.7	48.7	15.0
2002-11-24	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung	49.3	51.7	-2.4	60.1	73.9	13.7
2004-05-16	11. AHV-Revision	52.6	51.8	0.8	37.4	50.8	13.4
2004-05-16	Erhöhung MWST	52.7	52.0	0.7	10.9	24.2	13.3
1990-09-23	Volksinitiative «Stopp dem Atomkraftwerkbau (Moratorium)»	44.8	39.1	5.7	52.9	65.2	12.3

1990-04-01	Bundesbeschluss über den Rebbau	57.0	44.9	12.1	40.2	52.4	12.2
2003-05-18	Volksinitiative «Strom ohne Atom – Für eine Energie-wende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke»	53.7	52.4	1.3	22.2	34.4	12.2
1985-06-09	Volksinitiative «Recht auf Leben»	33.4	35.0	-1.6	36.8	49.0	12.2
2004-02-08	Obligationenrecht (Miete). Änderung	47.5	46.7	0.9	41.3	53.4	12.1
1990-09-23	Volksinitiative «für den Ausstieg aus der Atom-energie»	44.7	39.1	5.6	43.0	55.1	12.0
1990-04-01	Volksinitiative «für ein auto-bahnfreies Knonauer Amt»	57.6	44.9	12.7	18.8	29.4	10.6

Tabelle 6-1: Vorlagen mit deutlich mehr Ja-Stimmenanteile (> 10 %) in der Gemeinde Meierskappel

Die Vorlagen, bei denen die *Ja-Stimmenanteile in Risch deutlich höher* lagen bestätigen das im vorangehenden Abschnitt gewonnene Bild und zeigen darüber hinaus, dass Risch etwas konsumentenfreundlicher, integrationsfreundlicher (UNO, Bretton Woods) und stärker in Richtung „Förderung des öffentlichen Verkehrs“ abstimmt (vgl. Tabelle 6-2).

Datum	Vorlage	Beteiligung Risch	Beteiligung Meierskappel	Differenz Be- teiligung	Ja % Risch	Ja % Meiers- kappel	Differenz Ja % Risch – Meierskappel
1981-06-14	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau»	36.0	36.1	0.0	56.2	36.9	19.3
1985-06-09	Bundesbeschluss über die Aufhebung des Kantonsanteiles am Reinertrag der Stempelabgaben	33.0	35.0	-1.9	66.6	50.0	16.6
2001-06-10	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Bewaffnung)	46.7	50.8	-4.1	48.9	32.3	16.6
1981-11-29	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzordnung und die Verbesserung des Bundeshaushaltes	34.8	27.9	6.9	62.2	46.3	15.9
1981-06-14	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Absicherung der Rechte der Konsumenten»	36.0	36.1	-0.1	56.2	41.0	15.2
2001-06-10	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Ausbildungszusammenarbeit)	46.7	51.1	-4.4	48.7	34.0	14.7
1985-03-10	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht	32.7	29.1	3.7	54.7	41.4	13.3
1985-03-10	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen	32.8	29.1	3.7	50.5	37.8	12.6
1996-12-01	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel	51.2	44.2	7.0	39.1	27.0	12.1

1992-09-27	Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpen-transit-Beschluss)	63.5	51.1	12.5	54.2	42.1	12.0
1992-05-17	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods	40.4	34.6	5.8	48.2	36.2	12.0
2002-06-02	Schweizerisches Strafgesetzbuch (Schwangerschaftsabbruch, Fristenregelung)	44.3	53.2	-9.0	68.5	56.5	12.0
1982-11-28	Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise»	34.9	24.9	10.0	51.8	39.8	11.9
1992-05-17	Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods	40.4	34.6	5.8	46.8	35.8	11.0
2002-03-03	Volksinitiative «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)»	65.6	69.7	-4.1	49.7	38.9	10.8
1987-04-05	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	41.7	40.4	1.3	62.8	52.3	10.5
1987-12-06	Bundesbeschluss betreffend das Konzept BAHN 2000	56.8	50.7	6.2	54.8	44.5	10.3
1985-06-09	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Unterstützung für die Selbstversorgung mit Brotgetreide	33.0	35.0	-2.0	56.9	46.7	10.2
1998-11-29	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs	36.4	41.6	-5.2	58.6	48.4	10.2

1992-05-17	Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Volksinitiative «gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen»	40.9	34.6	6.3	73.6	63.5	10.2
------------	---	------	------	-----	------	------	------

Tabelle 6-2: Vorlagen mit deutlich mehr Ja-Stimmenanteile (> 10 %) in der Gemeinde Risch

Von besonderem Interesse sind *Abstimmungen, die in den beiden Gemeinden zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben*. Von den 209 untersuchten Vorlagen kam es in 25 Fällen (rund 12 % der Vorlagen) zu solchen so genannten „*Kollisionen zwischen den beiden Gemeinden*“, wobei 16-mal Risch und 9-mal Meierskappel alleine auf der Seite der Zustimmung stand.

Zu den 16 Vorlagen, die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Risch angenommen und von denjenigen der Gemeinde Meierskappel abgelehnt wurden gehören in erster Linie solche, die die Interessen von Konsumentinnen und Konsumenten, Mieterinnen und Mietern sowie Gleichstellungsfragen und vor allem die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Bahn 2000, NEAT) betreffen (vgl. Tabelle 6-3). Dazu gesellen sich Vorlagen, die die Aufhebung von Beitragspflichten des Bundes (Primarschulunterricht, Gesundheitswesen, Selbstversorgung) verfolgen.

Datum	Titel	Risch Beteiligung	Meierskappel Beteiligung	Differenz Risch – Meierskappel Beteiligung	Risch Ja in %	Meierskappel Ja in %	Differenz Risch – Meierskappel (Ja in %)
1981-06-14	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau»	36.0	36.1	0.0	56.2	36.9	19.3
1981-11-29	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzordnung und die Verbesserung des Bundeshaushaltes	34.8	27.9	6.9	62.2	46.3	15.9
1981-06-14	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Absicherung der Rechte der Konsumenten»	36.0	36.1	-0.1	56.2	41.0	15.2
1985-03-10	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht	32.7	29.1	3.7	54.7	41.4	13.3
1985-03-10	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen	32.8	29.1	3.7	50.5	37.8	12.6
1992-09-27	Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss)	63.5	51.1	12.5	54.2	42.1	12.0

1982-11-28	Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise»	34.9	24.9	10.0	51.8	39.8	11.9
1987-12-06	Bundesbeschluss betreffend das Konzept BAHN 2000	56.8	50.7	6.2	54.8	44.5	10.3
1985-06-09	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Unterstützung für die Selbstversorgung mit Brotgetreide	33.0	35.0	-2.0	56.9	46.7	10.2
1998-11-29	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs	36.4	41.6	-5.2	58.6	48.4	10.2
1983-02-27	Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen	38.1	36.6	1.5	53.4	45.4	8.0
1986-12-07	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Mieterschutz»	38.5	30.7	7.7	52.7	45.1	7.5
1990-09-23	Bundesgesetz über den Strassenverkehr	44.6	39.1	5.5	53.1	45.8	7.2
1984-12-02	Bundesbeschluss über einen Radio- und Fernsehartikel	71.6	40.7	30.9	54.2	48.1	6.0
1985-09-22	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Wirkungen der Ehe im allgemeinen, Ehegüterrecht und Erbrecht)	47.4	45.5	1.9	53.3	48.9	4.5

1987-04-05	Bundesbeschluss über das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf	41.8	40.4	1.4	52.5	48.9	3.6
------------	---	------	------	-----	------	------	-----

Tabelle 6-3: Wichtige Abstimmungen mit unterschiedlichen Mehrheiten in den beiden Gemeinden – Risch stimmt zu, Meierskappel lehnt ab

Zu den 9 Vorlagen, die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Risch abgelehnt und von denjenigen der Gemeinde Meierskappel angenommen wurden, gehören, neben den beiden bereits erwähnten Vorlagen vom 16. Mai 2004 (Steuerpaket und 11. AHV-Revision), Vorlagen im Interesse der Landwirtschaft (Rebbau, Zuckerrwirtschaft), im Interesse der Wohneigentümer, für eine Stärkung der AHV sowie für den Ausstieg aus der Kernenergie (vgl. Tabelle 6-4).

Datum	Titel	Risch Beteiligung	Meierskappel Beteiligung	Differenz Risch - Meierskappel Beteiligung	Risch Ja in %	Meierskappel Ja in %	Differenz Risch – Meierskappel (Ja in %)
1984-02-26	Bundesbeschluss über eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen	62.4	53.2	9.2	48.0	50.9	-2.9
2002-09-22	Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds»	51.3	48.8	2.5	47.9	57.0	-9.2
1990-09-23	Volksinitiative «für den Ausstieg aus der Atomenergie»	44.7	39.1	5.6	43.0	55.1	-12.0
2004-02-08	Obligationenrecht (Miete). Änderung	47.5	46.7	0.9	41.3	53.4	-12.1
1990-04-01	Bundesbeschluss über den Rebbau	57.0	44.9	12.1	40.2	52.4	-12.2
2004-05-16	11. AHV-Revision	52.6	51.8	0.8	37.4	50.8	-13.4
2004-05-16	Steuerpaket	52.7	52.1	0.6	42.1	57.7	-15.6
1986-09-28	Bundesbeschluss über die inländische Zuckerwirtschaft	39.8	41.0	-1.2	39.6	59.7	-20.1

1999-02-07	Volksinitiative «Wohneigentum für alle»	39.8	46.3	-6.5	40.8	65.9	-25.2
------------	---	------	------	------	------	------	-------

Tabelle 6-4: Wichtige Abstimmungen mit unterschiedlichen Mehrheiten in den beiden Gemeinden – Risch lehnt ab, Meierskappel stimmt zu

Hypothetisch lässt sich für die Abstimmungen mit unterschiedlichen Ausgang berechnen, auf welche Seite die Entscheidung gefallen wäre, hätten die beiden Gemeinden zusammen abgestimmt. Dabei gilt es das *grössere Stimmengewicht der Gemeinde Risch* zu berücksichtigen. In Risch hat sich die Zahl der Stimmberechtigten seit 1980 von rund 2400 auf 5000 verdoppelt, in Meierskappel stieg sie lediglich von 460 auf 700. Nur in einem Fall hätte die kleinere Zahl der Stimmbürger in Meierskappel den Ausgang der Abstimmung entscheidend beeinflussen können und der Entscheid wäre nicht im Sinne von Risch ausgefallen. Der Bundesbeschluss über die Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen vom 10.3.1985 wurde in Risch ganz knapp angenommen und in Meierskappel deutlich abgelehnt. Hätten die beiden Gemeinden zusammen abgestimmt, so wäre die Vorlage in „Risch-Meierskappel“ im Gegensatz zum gesamtschweizerischen Ergebnis abgelehnt worden.

In einem nächsten Schritt werden die Abstimmungsergebnisse in den beiden Gemeinden über die Zeit hinweg untersucht. Sind sich die Gemeinden Risch und Meierskappel in ihrem Abstimmungsverhalten in den letzten Jahren ähnlicher geworden oder haben die Unterschiede zugenommen? Auskunft darüber gibt die *Entwicklung der Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden bei nationalen Vorlagen*. Der Blick auf die Veränderung der durchschnittlichen Differenzen für fünf Zeitperioden zwischen 1981 und 2004 zeigt, dass die Unterschiede zwischen 1980 und 2000 etwas zurückgegangen sind und seither aber wieder zugenommen haben (vgl. Abbildung 6-2). Das Ausmass der Unterschiede ist zwar nicht ganz unabhängig von der Abstimmungsagenda, es kann aber mit einer gewissen Sicherheit davon ausgegangen werden, dass sich die Gemeinden politisch (d.h. im Abstimmungsverhalten) in den letzten Jahren nicht ähnlicher geworden sind. Allerdings gilt es zu berücksichtigen,

dass bei der grossen Mehrheit der Vorlagen die Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden sehr gering sind.

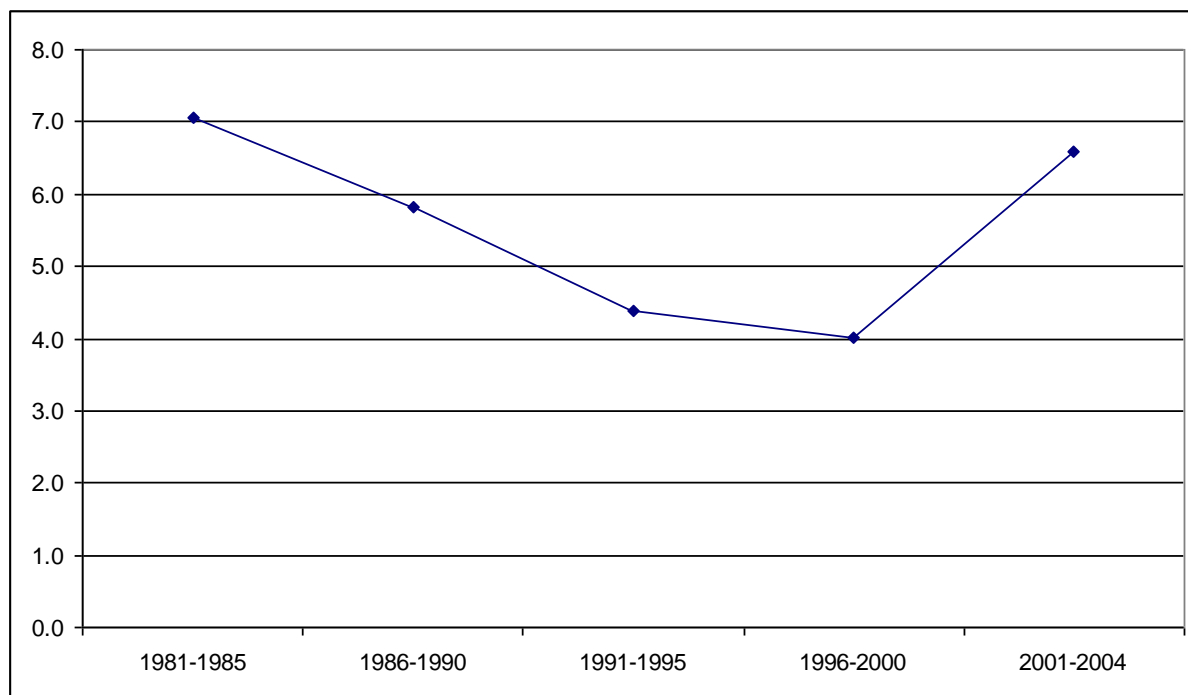


Abbildung 6-2: Unterschiede im Abstimmungsverhalten 1981 – 2003 (Durchschnittliche Differenz, Prozentpunkte)

Während bei nationalen Vorlagen ein allfälliger Zusammenschluss der beiden Gemeinden bedeutungslos ist, kann bei Abstimmungen in kommunalen Angelegenheiten, insbesondere auch an der Gemeindeversammlung, nicht völlig ausgeschlossen werden, dass es bei gewissen Fragen zu anderen Mehrheiten kommt. Ausgehend vom Abstimmungsverhalten bei nationalen Vorlagen kann jedoch – dies sei hier noch einmal wiederholt – nicht davon ausgegangen werden, dass das politische Klima in beiden Gemeinden grundverschiedenen ist.

Auch was die *Abstimmungsbeteiligung* der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger anbelangt, sind die Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden nicht allzu gross. Zudem sind sie in jüngster Zeit eher zurückgegangen (vgl. Abbildung 6-3). In den 1980er Jahren und zu Beginn der 1990er Jahre lag die Abstimmungsbeteiligung in Risch rund 5 Prozentpunkte höher. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat sich dies zugunsten von Meierskappel geändert und seit Beginn des 21. Jahrhunderts sind die Beteiligungswerte etwa gleich hoch. Insgesamt liegt die Beteiligung in beiden Gemeinden etwas über den gesamtschweizerischen Werten.

Auch wenn aus diesen Zahlen nicht direkt auf die Bereitschaft zur Teilnahme an kommunalen Urnengängen oder an einer Gemeindeversammlung geschlossen werden kann, lassen sie vermuten, dass das Interesse an Politik in beiden Gemeinden etwa gleich gross ist.

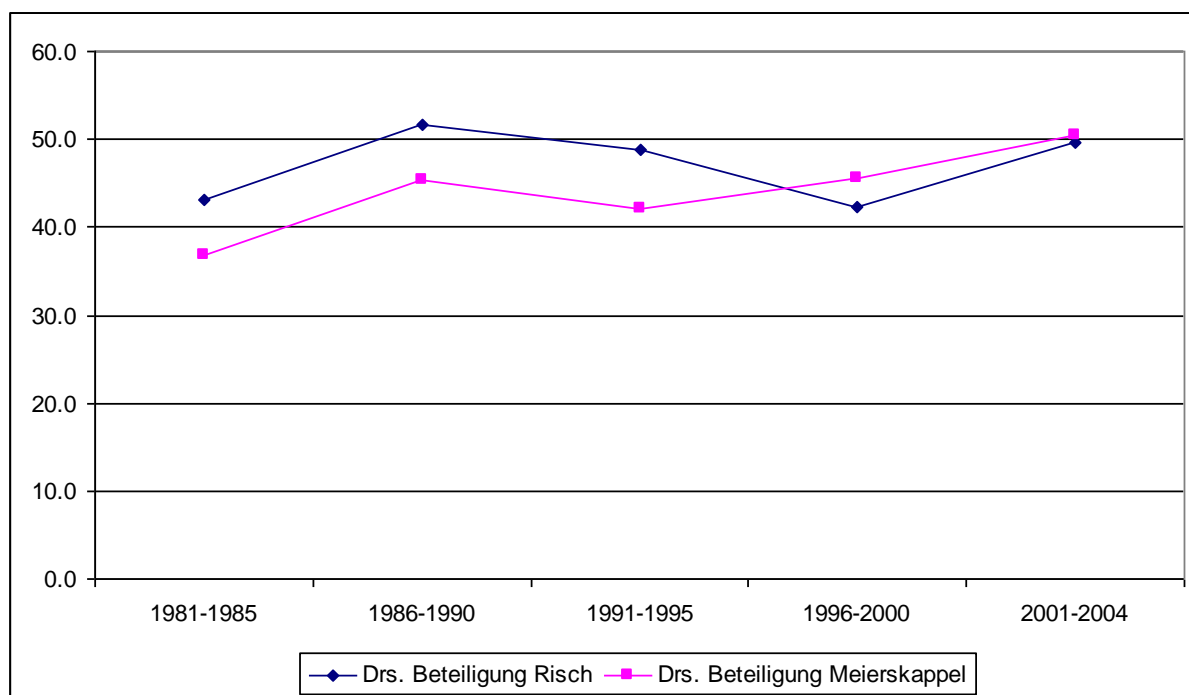


Abbildung 6-3: Durchschnittliche Beteiligung an nationalen Urnengängen im Vergleich

Zusammenfassend können die politischen Profile der beiden Gemeinden wie folgt charakterisiert werden:² Risch und Meierskappel sind sich sehr ähnlich (vgl. Abbildung 6-4). Sie zeigen die typischen Wertprofile für aufstrebende Deutschschweizer Gemeinden am Rande der grossen Agglomerationsräume: wirtschaftsfreundlich, sparsam und sicherheitsorientiert, aber eher traditionell und protektionistisch. Generell kann man die beiden Gemeinden aufgrund ihrer Wertprofile als bürgerlich und eher konservativ bezeichnen, Risch ist etwas moderner als Meierskappel.

² Die politischen Profile verdanken wir Heiri Leuthold und Michael Hermann von der Gruppe soto-mo des Geographischen Instituts der Universität Zürich, welche die Daten speziell für diesen Bericht aufbereitet haben. Die beiden Forscher zeichnen auch verantwortlich für das kürzlich erschienene Buch „Atlas der politischen Landschaften“.

In beiden Gemeinden sind die Akzeptanz von Sparanstrengungen und Senkung der Steuerbelastung sehr ausgeprägt und die Abneigung gegen den Ausbau des Sozialstaates relativ gross. Nur leicht überdurchschnittlich ist dagegen die Bereitschaft zur Deregulierung von Wirtschaft und Staat und zur Liberalisierung von Binnenmärkten. Gemeinsam sind auch die ablehnende Haltung gegenüber einer permissiven Migrations-, Asyl- und Ausländerpolitik und eine leicht unterdurchschnittliche Akzeptanz von gesetzlichen Umweltschutzmassnahmen.

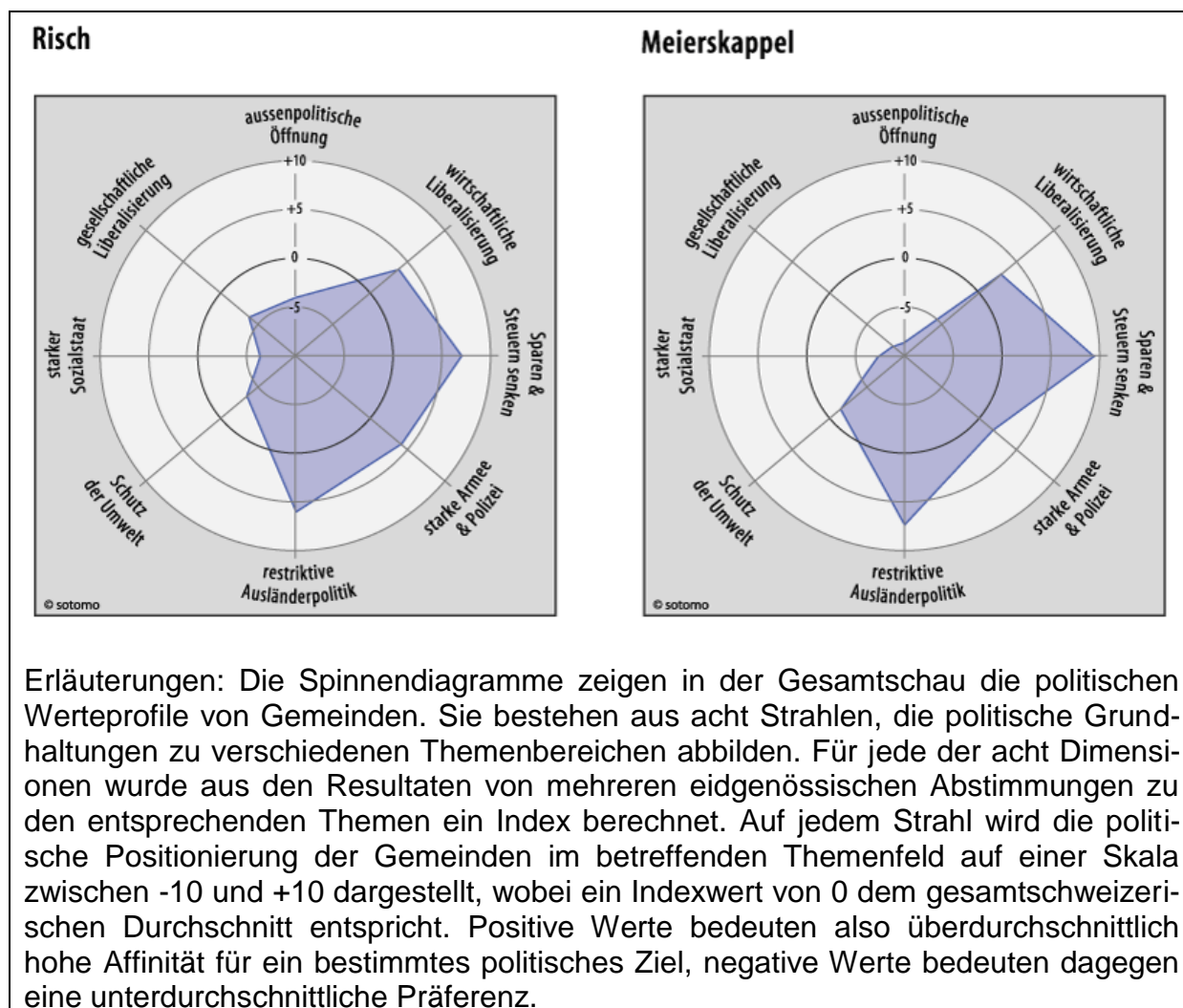


Abbildung 6-4: Die politischen Profile von Risch und Meierskappel im Vergleich

Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden zeigen sich vor allem bei den Dimensionen «ausserpolitische Öffnung» und «gesellschaftliche Liberalisierung». Bei diesen Themen zeigt sich erfahrungsgemäss der stärkste Stadt-Land-Graben. So erstaunt es wenig, dass die urbanere Gemeinde Risch in Lebensstilfragen progressiver, moderner und weltoffener votiert als das ländlichere Meierskappel. Bemerkenswerterweise ist Risch aber auch armee- und polizeifreundlicher als die Nachbargemeinde.

6.1.2 Parteipolitische Kräfteverhältnisse

Für einen Vergleich der Parteisympathien der Stimmbevölkerung in den beiden Gemeinden eignen sich wiederum in erster Linie die Urnengänge auf nationaler Ebene, da kantonale oder kommunale Wahlen deutlich stärker von partikulären lokalen Ereignissen geprägt sein können.

Die Wählerstimmenanteile der Parteien in den beiden Gemeinden zeigen für die letzten vier Wahlgänge erstaunliche Parallelen (vgl. Tabelle 6-5). Sowohl in Risch wie auch in Meierskappel war die CVP 1991 noch klar die stärkste Partei. Zwölf Jahre später ist ihr Wählerstimmenanteil in Risch auf die Hälfte und in Meierskappel auf einen Drittel zurückgegangen. Auch die FDP hat an Stimmen eingebüsst, jedoch in einer deutlich geringeren Masse, und die SP und die Grünen zusammen konnten in etwa ihre Wählerstimmenanteile halten. Profitiert hat in beiden Gemeinden die SVP, die 2003 wählerstimmenanteilmässig ziemlich genau die Position der CVP im Jahr 1991 einnimmt und damit ganz klar die Partei mit dem grössten Wählerstimmenanteil ist. Die Parteisympathien der Wählenden sind – zumindest bei Nationalratswahlen – in beiden Gemeinden sehr ähnlich.

Meierskappel						
	CVP	FDP	SP	SVP	Grüne	
1991	48.6	23.7	8.3	0.0	12.1	
1995	30.9	22.0	10.7	23.4	7.6	
1999	24.2	17.2	3.9	43.0	8.1	
2003	16.4	17.5	6.0	45.2	9.9	
Risch						
	CVP	FDP	SP	SVP	Grüne	
1991	38.7	31.4	13.9	0.0	8.5	
1995	26.3	23.7	12.4	21.5	6.4	
1999	25.9	22.4	18.5	30.4	0.0	
2003	20.6	21.0	10.1	37.2	11.1	
Differenz Risch - Meierskappel						
	CVP	FDP	SP	SVP	Grüne	
1991	-9.9	7.7	5.6	0.0	-3.6	
1995	-4.6	1.7	1.7	-1.9	-1.2	
1999	1.7	5.2	14.6	-12.6	-8.1	
2003	4.2	3.5	4.1	-8.0	1.2	

Quelle: Bundesamt für Statistik

Tabelle 6-5: Parteistärken bei den Nationalratswahlen im Vergleich

Ein etwas anderes Bild präsentiert sich, wenn wir die Parteisympathien bei den letzten *kantonalen Parlamentswahlen* betrachten. Während in Risch mit rund 30 Prozent der grösste Teil der Wählerstimmen an die FDP ging, erzielte die SVP in Meierskappel nahezu die Hälfte der Stimmen (vgl. Tabelle 6-6).

	Risch (2002)	Meierskappel (2003)
FDP	30.7	12.7
CVP	23.2	20.1
SVP	28.6	47.8
SP		6.1
Gleis 3	17.5	
Grünes Bündnis		8.0
Übrige		5.5
Total	100	100.0

Tabelle 6-6: Stärke der Parteien bei den letzten kantonalen Parlamentswahlen³

Entscheidend für die lokale Politik sind allerdings die *kommunalen Wahlen* und nicht zuletzt die *Zusammensetzung der Exekutive*. Natürlich sind auch hier die Aussagen hypothetischer Natur, da Exekutivwahlen immer auch Personenwahlen sind.

Zu berücksichtigen gilt es hier zudem die unterschiedlichen Wahlverfahren (vgl. Kap. 6.1.3). Während das Proporzwahlverfahren in der Gemeinde Risch dazu führt, dass die Parteien, vorausgesetzt sie finden genügend Kandidatinnen und Kandidaten, entsprechend ihren Wählerstimmenanteilen vertreten sind, braucht es beim Majorzwahlverfahren der Gemeinde Meierskappel entweder eine Mehrheit der Stimmen und/oder die Zustimmung der anderen Parteien, damit ein Kandidat oder eine Kandidatin gewählt wird.

Stärkste Partei im Gemeinderat von Risch ist die FDP mit zwei Sitzen, stärkste Parteien im Gemeinderat von Meierskappel sind die Gruppe interessierte Bewohner/Innen Meierskappel und die CVP mit ebenfalls zwei Sitzen (vgl. Tabelle 6-7).

Wie die Exekutive in einer fusionierten Gemeinde bei einer Sitzzahl von 5 Sitzen aussehen würde, kann nicht mit absoluter Sicherheit gesagt werden, da es, wie bereits angetönt, bis zu einem gewissen Punkt auch

³

Quelle: Amt für Statistik des Kantons Luzern - Grossratswahlen w172_004t_gd1064_zz_d
http://www.zug.ch/wahlen-abstimmungen/data/kr_risch_grafik_liste.pdf

von den Personen abhängt, die sich zu Wahl stellen. Folgende Vermutungen können jedoch angestellt werden:

- Die SVP ist gemessen an ihrem Wählerstimmenpotenzial bei Nationalratswahlen untervertreten. Gelingt es ihr, sich als regierungsfähige Partei zu etablieren, so wäre sie in Zukunft wohl eher mit zwei Sitzen als mit einem Sitz in der kommunalen Regierung vertreten.
- Für FDP und CVP dürfte es – kommt es zu keiner Trendumkehr – schwierig werden, ihre Stellung längerfristig zu halten. Sie dürften in Zukunft je mit einem, im besten Fall zusammen mit drei Sitzen vertreten sein.
- Die Gruppe Gleis 3 wird wahrscheinlich einen Sitz halten können, während es für die Gruppe GiB-M nicht einfach sein wird, ein entsprechendes Potenzial in der Gemeinde Risch aufzubauen. Gleis 3 und GiB-M sind wahrscheinlich von ihrer politischen Herkunft her zu unterschiedlich, als dass sich hier eine Fusion aufdrängt.

Diese Vorhersagen sind jedoch, wie gesagt, relativ unsicher und beziehen sich auf eine fernere Zukunft. Die Zusammensetzung der neuen Exekutive nach einer allfälligen Fusion dürfte auch sehr stark von der Rolle der einzelnen Exponenten im Fusionsprozess geprägt sein.

Generell kommt den *Lokalparteien* einer fusionierten Gemeinde eine wichtige Rolle zu. Ein grosser Teil der Integrationsleistungen muss von ihnen getragen werden und sie sind dafür verantwortlich, dass das Angebot der Kandidatinnen und Kandidaten den Bedürfnissen der Bevölkerung in der neuen Gemeinde möglichst gut und umfassend Rechnung trägt (vgl. auch Kap. 6.1.3 über die Sitzgarantie in der Exekutive).

Bekanntlich kämpfen heute die Lokalparteien mit der zunehmenden Zurückhaltung der Bürgerinnen und Bürger, sich längerfristig zu binden und kontinuierlich politisch zu engagieren. In einer Gemeinde von mehr als 8000 Einwohnern sollte es jedoch möglich sein, drei bis vier aktive lokalpolitische Gruppierungen am Leben zu erhalten.

	Risch 2004	Meierskappel 2004	Total	Fusionierte Gemeinde Risch- Meierskappel
CVP	1	2	3	1
FDP	2		2	1
SP				0
SVP	1	1	2	2
Gleis 3	1		1	1
GiB-M		2	2	0
Total	5	5	10	5

Tabelle 6-7: Vertretung der Parteien in den kommunalen Exekutiven

6.1.3 Politische Organisation

Die politische Organisation einer Gemeinde wird vor allem durch die kantonalen Vorgaben sowie durch die Grösse und die Zusammensetzung der Gemeinde bestimmt. Im Falle einer Fusion gilt es zu prüfen, ob aufgrund der neuen Verhältnisse Änderungen der politischen Organisation notwendig werden. Da bereits jetzt gesagt werden kann, wie sich die Verhältnisse in einer allfällig fusionierten Gemeinde präsentieren würden, können die notwendigen und möglichen Anpassungen bereits im Voraus diskutiert und abgeklärt werden. Aufgrund der Ausgangslage ergeben sich vor allem Änderungen aus Sicht der Einwohner der Gemeinde Meierskappel, für die neu das Zuger Recht gelten würde. Für die Gemeinde Risch bestünde gegebenenfalls die Möglichkeit, im Rahmen der gesetzlichen Schranken Anpassungen vorzunehmen. Demzufolge ist zuerst einmal von Interesse, was sich aus Sicht der Gemeinde Meierskappel bezüglich der politischen Organisation ändern würde und dann befassen wir uns mit der Frage, was die neue Gemeinde ändern könnte oder müsste.

In der Regel wird in der Literatur davon ausgegangen, dass der allgemeine Autonomiegrad der Zuger Gemeinden etwas höher liegt als derjenige der Gemeinden im Kanton Luzern.⁴ Dies impliziert auch, dass die Zuger Gemeinden etwas mehr Freiheiten haben, wenn es um die Aus-

⁴ Vgl. Ladner 1991: 41 f.

gestaltung ihrer politischen Systeme geht. Dies ist zumindest insofern nicht erstaunlich, als die Zuger Gemeinden durchschnittlich auch deutlich grösser sind.

Betrachtet man die wichtigsten Elemente der Gemeindeorganisation (ordentliche und ausserordentliche Gemeindeorganisation, Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament, Grösse der Exekutiven, Wahlort und Wahlverfahren), sind die Unterschiede zwischen den Kantonen Zug und Luzern mit einer Ausnahme nicht allzu gross. So ist etwa den Gemeinden sowohl im Kanton Zug wie auch im Kanton Luzern die Einführung eines Gemeindeparlaments freigestellt, oder für die Wahl der Exekutive wird in beiden Kantonen die Urnenwahl vorgeschrieben.

Die Ausnahme betrifft das *Wahlverfahren für die Exekutive*. Während die Luzerner Gemeinden ihre Exekutiven nach dem Majorzverfahren wählen, gilt für die Zuger Gemeinden das Proporzverfahren (vgl. § 83 Abs. 2, Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 23. Januar 1969). Beim Zuger Proporzverfahren handelt es sich anders als bei den Nationalratswahlen um einen *Listenstimmen-Proporz*. Die Sitze werden nicht nach Kandidaten-, sondern nach Listenstimmen verteilt. Proporzwahlen setzen voraus, dass sich die Politik in der Gemeinde entlang von Listen oder Parteien organisieren lässt. Die Bedeutung einzelner Personen wird zudem etwas gemindert. Grundsätzlich gilt für die Parteien, dass sie es eher in der Hand haben, bei der Zusammenstellung ihrer Liste gewissen Bedürfnissen und Anforderungen zum Durchbruch zu verhelfen. Ihr Einfluss ist grösser, wenn es beispielsweise darum geht, die Zahl der Frauen in der Exekutive zu erhöhen oder Vertreter einzelner Ortsteile oder Gemeindegebiete wählen zu lassen.

Weitere Unterschiede bei den Wahlgeschäften, die jedoch klar von geringerer Bedeutung sind, betreffen etwa die *Wahl des Gemeindeschreibers* im Kanton Zug,⁵ welche im Kanton Luzern nicht üblich ist, sowie die *Wahl der Schulkommission/Schulpflege*, die in Risch durch den Gemeinderat und in Meierskappel durch die Gemeindeversammlung vollzogen wird (vgl. Tabelle 6-8).

⁵ Hier sind allerdings Bestrebungen im Gang, die Wahl des Gemeindeschreibers abzuschaffen.

	Risch	Meierskappel
Wahlort Gemeinderat	Urne	Urne
Wahlverfahren Gemeinderat	Proporz (Listenstimmen)	Majorz
Wahl Rechnungsprüfungskommission	Urne	Urne
Wahl Schulkommission/Schulpflege	Gemeinderat	Urne
Wahl Gemeindegemeinderat	Urne	Nein

Tabelle 6-8: Wahlgeschäfte in Risch und Meierskappel im Vergleich

Ein weiteres Element, welches für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Bedeutung ist, sind die *Organisation und die Kompetenzen der Gemeindeversammlung*. Hier sind die Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden relativ bescheiden. Insgesamt sind die Hürden für die Einflussnahme in Meierskappel leicht höher. In Risch ist der Anteil der Anwesenden/Stimmberechtigten, welche eine *geheime Abstimmung* oder eine *Urnenabstimmung* verlangen sowie den *Gemeinderat mit einem Anliegen beauftragen* können, etwas tiefer (vgl. Tabelle 6-9). Was die *Finanzkompetenzen* anbelangt, so hat der Gemeinderat in Meierskappel etwas mehr Freiheiten,⁶ dafür liegt in Risch die *Bewilligung von Gemeindeverträgen* beim Gemeinderat und nicht bei der Gemeindeversammlung. Nicht unwichtige Unterschiede gibt es bei der *Einbürgerung*. In Meierskappel bestimmen alle Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung über eine Einbürgerung, während in Risch diese Aufgabe nur den Gemeindebürgern vorbehalten ist.⁷ Dies heisst mit anderen Worten, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Meierskappel in Zukunft nicht mehr über Einbürgerungen bestimmen können, es sei denn, sie erhielten das Bürgerrecht der Gemeinde Risch.

⁶ Auch hier sind in der Gemeinde Risch Bestrebungen im Gange, die Kompetenzen des Gemeinderates zu erhöhen.

⁷ Im Moment sind nur etwa 500 Bürger wohnhaft in der Gemeinde. Die Zahl der Stimmberechtigten beträgt demgegenüber rund 5000.

Politische Rechte	Risch	Meierskappel
Geheime Abstimmung	1/6 der Anwesenden	1/5 der Anwesenden
Urnenabstimmung	1/3 der Anwesenden	2/5 der Anwesenden
Referenden gegen Gemeindeversammlungsbeschluss	Nein	Nein
Gemeindeinitiative	Motionsrecht (1 Stimmberechtigter, spätestens 90 Tage vor Versammlung)	Gemeindeinitiative (10% der Stimmberechtigten)
	Interpellationsrecht (1 Stimmberechtigter, spätestens 10 Tage vor der Gemeindeversammlung)	
Kompetenzen		
Finanzkompetenzen	Bewilligung von Ausgaben von mehr als 100'000 Franken (Investitionskredit)	Bewilligung von Sonderkredite für einen frei bestimmbar Aufwand und eine frei bestimmbar Aufgabe, die den Betrag von 1/10 der Gemeindesteuer (2004: 117'111.10 Fr.) übersteigen oder für mehr als ein Rechnungsjahr verbindlich bewilligt werden.
Genehmigung von Gemeindeverträgen	Gemeinderat	Gemeindeversammlung
Einbürgerungen	Nein (-> Bürgergemeinde)	Ja

Tabelle 6-9: Gemeindeversammlungen: Politische Rechte und Kompetenzen im Vergleich

Aus Sicht der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Meierskappel hätte also eine allfällige Fusion folgende zwei Konsequenzen: Sie würden die Exekutive neu nach dem Proporzverfahren wählen und sie würden ihre Einbürgerungskompetenz verlieren.

Der Vergleich der beiden Gemeinden hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme und die damit verbundenen Aussagen mit Blick auf eine allfällige Fusion gilt es allerdings etwas zu relativieren. In beiden Kantonen sind zurzeit Gesetzesrevisionen im Gange, die zu gewissen Veränderungen führen können (vgl. Kap. 7). Dasselbe gilt auch beim Bürgerrecht.

Die zweite Frage, die sich an dieser Stelle aufdrängt, ist: Würde eine allfällige Fusion eine Änderung der politischen Organisation der neuen Gemeinde nach sich ziehen? Hier interessieren vor allem folgende drei Punkte: Drängt sich die Einführung eines Gemeindeparlaments auf, braucht es allenfalls eine grössere oder eine professionellere Exekutive und braucht es eine Sitzgarantie für Meierskappel in den gewählten Gremien?

Mit einer Grösse von etwas mehr als 9000 Einwohner stellt sich die Frage, ob die Gemeinde nicht vom Gemeindeversammlungs-System zum *Parlaments-System* wechseln soll. Tatsächlich gibt es zahlreiche kleinere Gemeinden, die bereits ein Gemeindeparlament haben. Diese Gemeinden liegen vor allem in der Westschweiz und im Tessin sowie teilweise im Kanton Bern. In den nördlichen und östlichen Landesteilen ist man deutlich zurückhaltender, wenn es um die Einführung eines Gemeindeparlamentes geht. Dies zeigt nicht nur der Kanton Zürich, wo 10 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern auf einen Wechsel zum Parlaments-System verzichtet haben, sondern auch die anderen Gemeinden im Kanton Zug. Weder Baar (20'024 Einwohner) noch Cham (13'320) verfügen über ein Gemeindeparlament. Die Frage Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament ist bis zu einem gewissen Punkt immer auch eine Frage der politischen Kultur. Aus dem Zuwachs von rund 1000 Einwohnern alleine lässt sich noch kein zwingender Bedarf nach einem Gemeindeparlament herleiten und es drängt sich wohl aus Gewohnheitsgründen auch nicht auf, auf die Gemeindeversammlung zu verzichten.

Im Vergleich zu den anderen Schweizer Gemeinden verfügt die Gemeinde Risch über eine sehr kleine Exekutive. Die durchschnittliche Exekutivgrösse in der Grössenkategorie 5000-10'000 Einwohner liegt schweizweit bei rund 8 Sitzen. Im Kanton Zug ist die Zahl der Gemeinderatssitze auf kantonaler Ebene geregelt. Sie beträgt in der Regel 5, kann jedoch durch Gemeindebeschluss auf 7 erhöht werden (§ 83 Gesetz über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden). Davon hat ledig-

lich die Stadt Zug Gebrauch gemacht. Eine *Vergrösserung der Exekutive* würde sich wohl auch nach einer Fusion nicht aufdrängen. Die anfallenden Aufgaben sollten sich auch mit dem jetzigen Bestand bewältigen lassen. Zudem läuft auch der allgemeine Reformtrend in Richtung einer Verkleinerung der Exekutiven. Möglich wäre hingegen, dass der Anstellungsgrad respektive die Entschädigung für eine gewisse Mehrbelastung für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte erhöht werden.

Bestehen soziale, kulturelle, politische oder geographische Unterschiede zwischen zwei fusionierenden Gemeinden unterschiedlicher Grösse, gilt es der Gefahr der Minorisierung der Einwohner der kleineren Gemeinde Rechnung zu tragen. Zudem gilt es sicherzustellen, dass spezifisches Wissen über die Gemeinde, die in die grössere aufgeht, nicht verloren geht.

Grundsätzlich stellt sich hier folgende Frage: Sollen Sitzgarantien für die kleinere Gemeinde gewährt werden?

Ausgehend von den Bevölkerungsanteilen kann argumentiert werden, dass den Einwohnerinnen und Einwohnern von Meierskappel nicht zwingend ein Sitz zustehen muss. Die Grössenverhältnisse zwischen den beiden Gemeinden betragen rund 1 zu 8. Daraus lässt sich bei einer fünfköpfigen Exekutive kein Sitzanspruch herleiten. Dazu käme, dass damit Meierskappel im Verhältnis zu den Gemeindeteilen von Risch (Buonas, Holzhäusern, Risch, Rotkreuz) übervertreten wäre. Dem steht allerdings entgegen, dass es zumindest am Anfang sinnvoll wäre, einen Vertreter oder eine Vertreterin der Gemeinde Meierskappel im Gemeinderat zu wissen, die oder der mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist.

Idealerweise entsteht aus der Fusion eine neue Gemeinde, in der die Interessen sämtlicher Gemeindeteile angemessen berücksichtigt werden, ohne dass dafür spezifische Vorkehrungen notwendig werden. Nicht zuletzt wäre es auch Aufgabe der politischen Parteien, für eine angemessene Berücksichtigung aller Gemeindeteile zu sorgen. Dabei kommt ihnen das Proporzwahlverfahren entgegen, da hier Listen und nicht einzelne Personen gewählt werden. Es liegt also weitgehend in ihrer Hand, durch die Gestaltung ihrer Listen dafür zu sorgen, dass in der neuen Gemeinde, zumindest in ihrer Anfangsphase, auch die ehemalige Gemeinde Meierskappel in der Exekutive vertreten ist. Denkbar wäre auch, dass sich die verschiedenen Parteien gemeinsam dieser Frage annehmen.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass zumindest in der Anfangszeit die Einwohnerinnen und Einwohner aus Meierskappel in der Exekutive vertreten sind. Die Erfahrungen aus anderen Fusionsprojekten mit solchen befristeten Sitzgarantien sind durchaus positiv.

Ob und wie weit eine solche Sitzgarantie gewährt werden soll, ist Gegenstand der Fusionsverhandlungen und würde vor allem auch rechtliche Anpassungen erfordern (vgl. Kap. 7.1.3.3.2).

6.2 Analysefeld 2: Das politische Umfeld

Was das politische Umfeld einer allfälligen Fusion anbelangt, so stellen sich vor allem zwei Fragen: Wie gut passt dieses Fusionsprojekt in die aktuelle Reformlandschaft auf kommunaler Ebene und welche Bedeutung kommt dem angestrebten Kantonswechsel zu?

6.2.1 Die kommunale Reformlandschaft in der Schweiz

Bekanntlich haben sich die Gemeindegrenzen in der Schweiz als erstaunlich stabil erwiesen. Anders als in Deutschland und in Skandinavien wurde darauf verzichtet, durch Territorialreformen die Zahl der Gemeinden zu reduzieren und ihre Einwohnerzahlen zu erhöhen.⁸ In den 1990er Jahren ist die Gemeindeflandschaft jedoch in Bewegung geraten.⁹ Zu den wichtigsten Reformvorhaben gehörten und gehören die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden, die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM), die Intensivierung der kommunalen Zusammenarbeit und die Fusion von Gemeinden.

Verschiedene Kantone (u. a. Wallis, Freiburg, Bern, Tessin) sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, die Fusion von Gemeinden zu unterstützen und zu fördern. Dazu gehört auch der Kanton Luzern, welcher mit seinem Projekt „Luzern 99“ die Absicht bekundete, die Zahl der Gemeinden im Kanton deutlich zu verringern. Auch wenn „Luzern 99“ seine ursprünglich formulierten Ziele nicht erreicht hat, hat es doch einen beachtlichen Reformschub ausgelöst. Im Kanton Luzern gibt es zurzeit zahlreiche Fusions- und Zusammenarbeitsprojekte.

⁸ Vgl. dazu z. B. Ladner 1991.

⁹ Vgl. Steiner 2002 und Ladner/Arn/Friederich/Steiner/Wichtermann 2000.

Der Blick auf die Fusionsprojekte der letzten Jahre zeigt, dass entsprechende Bestrebungen zuerst in Kantonen unternommen wurden, die über besonders viele und besonders kleine Gemeinden verfügten (Freiburg, Tessin, Thurgau). Das Problem bei diesen Fusionen von Kleinstgemeinden ist jedoch nicht selten, dass daraus zwar eine grössere Gemeinde entsteht, diese aber nur bedingt über mehr Ressourcen verfügt.

In jüngerer Zeit ist es verschiedentlich zu Fusionsprojekten gekommen, welche weniger aus der Not, sondern vielmehr vor dem Hintergrund sozialer, kultureller und wettbewerbsorientierter Motive lanciert wurden. Beispiele solcher Projekte sind etwa Rapperswil-Jona, Luzern-Littau und Lugano. Die neue Gemeinde entspricht auf der einen Seite dem eigentlichen Lebensraum der Bevölkerung in diesem Gebiet. Und andererseits ergänzen sich die Gemeinden gegenseitig und ermöglichen es, das Leistungsangebot zu verbessern und ihre Stellung im Konkurrenzkampf mit anderen Gemeinden zu stärken.

Im vorliegenden Fall handelt es sich eindeutig um ein Fusionsprojekt in diesem Sinn. Sowohl was das gemeinsame Gebiet, wie auch die soziale Interaktion und die gemeinsamen Bindungen anbelangt, erfüllen Risch und Meierskappel die Voraussetzung einer Gemeinde im soziologischen Sinne. Belege dafür sind die Lebens- und Freizeitgewohnheiten der Einwohnerinnen und Einwohner von Meierskappel und die teilweise sehr weit reichende Zusammenarbeit zwischen den beiden Gemeinden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Gemeinde Risch ihr Infrastrukturangebot besser nutzen und ihr Angebot an Wohn- und Lebensraum verbessern kann und schliesslich auch im interkantonalen Wettbewerb an Bedeutung gewinnt.

6.2.2 Zur politischen Bedeutung eines Kantonswechsels

Eine zusätzliche Hürde, die sich dem Fusionsprojekt Risch-Meierskappel entgegenstellt, ist der *Kantonswechsel* der Gemeinde Meierskappel zum Kanton Zug. Durch diesen Kantonswechsel kommt dem Projekt eine Bedeutung zu, die weit über die Kantonsgrenzen hinausreicht. Mit der neuen Bundesverfassung ist für den Kantonswechsel einer Gemeinde zwar keine Volkabstimmung mehr nötig, für Gebietsveränderungen zwischen Kantonen braucht es jedoch neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der beteiligten Kantone auch eine Genehmigung durch

die Bundesversammlung. Zudem würde es sich um einen Präzedenzfall handeln, sodass ein schweizweites Interesse gewiss ist.¹⁰

Die *Positionen der beiden betroffenen Kantone* lassen sich wie folgt zusammenfassen. Der Kanton Zug gibt sich abwartend und zurückhaltend, steht dem Projekt aber grundsätzlich positiv gegenüber. Aus seiner Sicht muss sich jedoch zuerst der Kanton Luzern entscheiden, wie er sich zu einem solchen Anliegen stellt. Dazu kommt, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Risch noch nicht für eine Fusion ausgesprochen haben. Der Kanton Luzern hat demgegenüber klar Stellung bezogen. Das Legislaturprogramm 2003-2007 des Regierungsrates des Kantons Luzern befürwortet zwar „das Zusammenwachsen der Zentralschweiz zu einem einheitlichen Lebensraum“, es lehnt aber „isolierte Zusammenschlüsse von Luzerner Gemeinden mit Gemeinden anderer Kantone“ ab.

Kantonsgrenzen sind nicht nur historisch, sondern auch heute noch bedeutungsvoll. Der Schweizerische Bundesstaat basiert auf den 26 Kantonen und der Föderalismus erlaubt teilweise beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ständen. *Wie wichtig sind die Kantonsgrenzen für die Bewohner?* Bevölkerungsbefragungen zeigen immer wieder, dass sich die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in erster Linie als Schweizerinnen und Schweizer, dann als Einwohnerinnen und Einwohner ihrer Gemeinde und erst dann als Angehörige eines Kantons verstehen. Dennoch bedeutet ein Kantonswechsel mehr als das Auswechseln der Nummernschildern des Autos, sofern man überhaupt eines besitzt. Mit einem Kantonswechsel ändert sich das Bezugssystem und traditionelle Bindungen gehen verloren. Der kollektive Übertritt einer Gemeinde zu einem anderen Kanton kann auch nicht mit dem individuellen Wegzügen Einzelner in einen anderen Kanton verglichen werden. Würde Meierskappel mit Risch fusionieren, ginge gleichzeitig auch die Luzerner Heimatgemeinde verloren, in die nicht mehr zurückgekehrt werden kann. Ein solcher Schritt muss demzufolge gut überlegt sein. Damit gilt aber auch, dass wenn eine ganze Gemeinde ein entsprechendes Bedürfnis formuliert, diesem Anliegen auch eine entsprechende Bedeutung zukommt. Es handelt sich kaum um eine leichtfertig formulierte

¹⁰ Bis anhin hat es in der Schweiz noch kein Fusionprojekt gegeben, bei dem eine Gemeinde den Kanton gewechselt hat. Der Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat (1996) sowie des Laufentals (1994) sind nicht direkt mit dem hier diskutierten Reformvorhaben vergleichbar.

Idee, und es geht wohl auch nicht lediglich um das Erlangen von Steuervorteilen.

Der *Widerstand gegen einen Gebietsverlust* ist aus Sicht des Kantons Luzern nachvollziehbar. Meierskappel gehört zwar zu den Randgebieten des Kantons, aber es gewährleistet dem Kanton Luzern den einzigen Zugang zum Zugersee. Bei einem grossen Teil der historischen Händel und Auseinandersetzungen ging es vor allem um territoriale Besitzansprüche. Und auch heute noch: Welcher Kanton gibt schon gerne freiwillig einen Teil seines Territoriums preis?

Mit dem Widerstand gegen einen Gebietsverlust verbunden ist ein weiteres wichtiges Argument gegen einen Systemwechsel: die Angst vor der *Signalwirkung* einer solchen Fusion. Es wird befürchtet, dass – ist der Bann einmal gebrochen – eine ganze Reihe weiterer Gemeinden sich ausserkantonale Fusionspartner suchen würden und noch weitere Gebiete verloren gingen.¹¹ Möglicherweise könnte sich diese Praxis auch epidemieartig über die ganze Schweiz ausbreiten. Wäre dies wirklich der Fall, so müsste man davon ausgehen, dass die heutige Gebietseinteilung der Schweiz überholt und reformbedürftig ist. Haben die Kantone heute noch die Bedeutung, die ihnen in der Politik beigemessen wird, dann müsste es eigentlich nicht zu einer grösseren Zahl von Kantonswechseln kommen.

Ein wichtiges Motiv für einen Kantonswechsel können die grossen *Steuerunterschiede* in der Schweiz sein. Wenn sich, wie im Fall Meierskappel, die Möglichkeit eröffnet, durch einen Kantonswechsel klar weniger Steuern zu zahlen, so ist es leicht nachvollziehbar, dass eine solche Möglichkeit attraktiv erscheint. Wie ein Kantonswechsel aus steuerlichen Gründen bewertet wird, ist letztlich eine Frage der politischen Einstellung. Befürwortet man einen möglichst weit reichenden Steuerwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften, so gilt es zu begründen, weshalb dieser an den Kantonsgrenzen halt machen soll. Hält man die Kantonsgrenzen für unveränderbar, so muss man erklären können, weshalb die „kantonale Gemeinschaft der Gemeinden“ nicht einfach so verlassen werden kann. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) wird – sofern sie angenommen wird – die Unterschiede zwischen den

¹¹ Gewarnt wird von einer unheilsame Kettenreaktion: So können die Luzerner Seegemeinden Vitznau, Weggis und Meggen mit dem Kanton Schwyz anbändeln. Im östlichen Kantonsgebiet (Honau) liebäugelt man ebenfalls mit einem Wechsel zum Kanton Zug und in Pfeffikon soll über ein Aufnahmegesuch beim Kanton Aargau nachgesucht werden.

Kantone etwas vermindern. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch in unmittelbarer Zukunft grössere Differenzen bestehen bleiben. Entsprechend wird auch der Druck in den Kantonen mit einem hohen Steuersatz in den Randgebieten nicht verschwinden.

Schliesslich gilt es zu bedenken, dass die Idee der Gemeindefusionen vom Kanton Luzern in seinem Projekt „Luzern 99“ initiiert wurde. Damit wollte er die kleinen Gemeinden dazu bewegen, sich zu grösseren, leistungsfähigeren Gemeinden zusammen zu schliessen. Gleichzeitig spricht sich der Kanton Luzern auch immer wieder für ein stärkeres Zusammengehen der Region Zentralschweiz aus. Verwehrt er nun der Gemeinde Meierskappel den Kantonswechsel, so würde dies wohl von einem Teil der politisch interessierten Öffentlichkeit mit Unverständnis aufgenommen. Die Frage, die hier entschieden werden muss, lautet: Wie weit dürfen kantonale Grenzen einer optimalen Organisation der Leistungserbringung auf kommunaler Ebene entgegenstehen?

6.3 Fazit

Aus politikwissenschaftlicher Sicht steht – zumindest was die beiden Gemeinden direkt betrifft – einer Fusion von Risch und Meierskappel wenig entgegen. Die politische Kultur und die Kräfteverhältnisse in den beiden Gemeinden sind, von wenigen Unterschieden abgesehen, durchaus vergleichbar. Auch was das politische System anbelangt, werden wohl kaum grössere Anpassungen notwendig. Am einschneidendsten dürften für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Meierskappel der Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlverfahren sowie ein möglicher Verlust der Einbürgerungskompetenz sein.

Das Fusionsprojekt Risch-Meierskappel passt sehr gut in die kommunale Reformlandschaft. Es handelt sich nicht um das Zusammengehen zweier kleiner, leistungsschwacher Gemeinden, sondern um die Komplettierung und Verstärkung einer bestehenden Gemeinde. Das eigentliche Problem, welches sich dieser Fusion entgegenstellt, ist der Kantonswechsel von Meierskappel zum Kanton Zug. Soll dieses Projekt zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, so braucht es wohl noch viel taktisches Geschick und Überzeugungsarbeit. Begrüssenswert ist, dass die Diskussion um eine Organisation der kommunalen Aufgabenerbringung über die Kantons Grenzen hinweg zu reichen beginnt.

7 Rechtliche Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses¹

Nachfolgend werden *staats- und verwaltungsrechtliche Aspekte* umschrieben, die es bei der Beurteilung der *Machbarkeit* und der *Auswirkungen* eines Zusammenschlusses zwischen der den Gemeinden Meierskappel und Risch zu beachten gilt. Auszugehen ist dabei von einer Vereinigung durch Absorption: Aus den heutigen Gemeinden Meierskappel und Risch entsteht im Kanton Zug eine neue Gemeinde mit einem noch zu wählenden Namen². Im vorliegenden Fall sind dabei folgende Problemstellungen besonders zu beachten:

- Es handelt sich um einen *interkantonalen Gemeindezusammenschluss*, der gleichzeitig mit der Änderung von Kantonsgebieten verbunden ist.
- Während in der Gemeinde Meierskappel die Einwohner- und Bürgergemeinde bereits zusammengelegt wurden³, weist Risch eine *Einwohner- und Bürgergemeinde* auf. Diese müssten bei einem Zusammenschluss mit Meierskappel ebenfalls zusammengelegt werden, wenn bezüglich Meierskappel nicht ein Rückschritt in Kauf genommen und die Komplexität des Zusammenschlusses tief gehalten werden soll.
- Der gleichzeitig notwendige Zusammenschluss der römisch-katholischen Kirchgemeinden stellt gewisse besondere Probleme, insbesondere hinsichtlich der Aufhebung der Kirchgemeinde Meierskappel.⁴

¹ Kapitel 7 entstand unter Mitarbeit von Fürsprecher/Mag.rer.publ. Daniel Kettiger.

² Voraussichtlich wird der Gemeindennamen Risch beibehalten.

³ Grossratsbeschluss vom 21. Mai 1996 über die Genehmigung der Vereinigung der Bürgergemeinde Meierskappel mit ihrer Einwohnergemeinde (SRL160k).

⁴ Vgl. Kap. 7.1.3.2.3 und 7.1.3.2.4.

7.1 Staatsrechtliche Rahmenbedingungen für interkantonale Gemeindefusionen

7.1.1 Bundesrecht

7.1.1.1 Allgemeines

Die *Bundesverfassung* äussert sich hauptsächlich im 3. Kapitel (Bund, Kantone und Gemeinden) zu den Gemeinden. Der einzige Artikel des 3. Abschnitts (Gemeinden) lautet:

Art. 50

¹ Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

² Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

³ Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

Auch nach der neuen Bundesverfassung ist demzufolge die *Gemeindeautonomie*⁵ lediglich *nach Massgabe des kantonalen Rechts* gewährleistet. Es ist Sache der Kantone zu bestimmen, ob bzw. inwieweit den Gemeinden Autonomie zukommt.⁶ Im Rahmen ihrer *Organisationsautonomie* (Art. 3, Art. 51 ff. BV) können die Kantone grundsätzlich auch definieren, ob bzw. wie sie ihr Gebiet in Gemeinden, Regionen oder Bezirke gliedern wollen.⁷ Die Bundesverfassung garantiert den Bestand der Gemeinden nicht.⁸ Zu beachten ist allerdings, dass der schweizerische Föderalismus *dreistufig* angelegt ist und den *Gemeinden* im Bundesstaat eine *grosse Bedeutung* zukommt, was mit ihrer Erwähnung in der Bun-

⁵ Das Bundesgericht umschreibt die Gemeindeautonomie in nunmehr konstanter Rechtsprechung wie folgt: „Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihre dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.“ (statt vieler BGE 128 I 3 E. 2a S. 8). Gemeindeautonomie bedeutet vor allem das Recht der Gemeinde zum Erlass eigener Rechtsnormen und zur Selbstverwaltung (Rechtsetzung und Rechtsanwendung; Häfelin/Haller 2001: Rz. 976; vgl. auch Lienhard 1994: 29 f., mit weiteren Hinweisen).

⁶ „Es bleibt unbestrittenermassen Sache der Kantone darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang den Gemeinden Autonomie einzuräumen ist.“ (Zimmerli 2000: 60).

⁷ Rhinow 2000: 83 f., 90.

⁸ Häfelin/Müller 2002: Rz. 1357, 1362.

desverfassung auch zum Ausdruck kommen soll.⁹ So werden die Gemeinden über Art. 50 BV hinaus noch in weiteren Bestimmungen der Bundesverfassung angesprochen: Art. 37 Abs. 1 BV (Gemeindebürgerrecht), Art. 89 Abs. 5 BV (Anstrengungen der Gemeinden in der Energiepolitik), Art. 100 Abs. 4 BV (Ausgabenpolitik der Gemeinden), Art. 128 Abs. 2 BV (Steuerbelastung in den Gemeinden), Art. 129 Abs. 1 BV (Steuerharmonisierung), Art. 134 BV (Ausschluss kommunaler Besteuerung). Die Gemeinden sind zwar nicht unmittelbar Gegenstand der *Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*, doch wird sich diese Neugestaltung auch auf das Verhältnis Kantone – Gemeinden auswirken.¹⁰ Mitunter werden die Gemeinden auch auf *Gesetzesebene* unmittelbar erwähnt: So etwa im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG).¹¹

Die Gemeinden gelten mithin als *elementarer Bestandteil der schweizerischen Bundesstaatlichkeit* und sind Teil der *schweizerischen Verfassungswirklichkeit*.¹² Sämtliche Kantonsverfassungen kennen autonome Gemeinden.¹³ Der Bund hat dementsprechend von Verfassung wegen bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und auf die besondere Situation der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete Rücksicht zu nehmen. Ausdruck dieser Vorgaben sind etwa die am 16. Oktober 2002 vom Bundesrat verabschiedeten *Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden*.¹⁴ Danach kann der Bund namentlich die Bemühungen der Kantone und Gemeinden zur Lösung der Probleme der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete *unterstützen*, soweit er dafür zuständig ist und im betreffenden Bereich über eine gesetzliche Grundlage verfügt.¹⁵

Vor diesem Hintergrund wäre es von Bundesrechts wegen undenkbar, auf die *Gemeindeebene* zu verzichten. Das heisst allerdings nicht, dass Gemeinden nicht *aufgelöst* oder *zusammengeschlossen* werden dürften.

⁹ Rhinow 2000: 90 f.

¹⁰ Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA; BBI 2002 2291 ff.).

¹¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), SR 700, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, 10 Abs. 2, Art. 34 Abs. 3.

¹² Siehe auch Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBI 1997 I 217).

¹³ Häfelin/Müller 2002: Rz. 1357.

¹⁴ BBI 2002 8385 ff.

¹⁵ Ziffer 5 dieser Richtlinien.

Vielmehr sind *Gemeindezusammenschlüsse* nicht nur *zulässig* sondern sogar erwünscht, wenn damit die *Gemeinde* als mit Autonomie ausgestattete Selbstverwaltungskörperschaft zur wirksamen und effizienten Erfüllung vorwiegend lokaler Aufgaben und als Garantin entsprechender demokratischer Mitwirkungsrechte¹⁶ *insgesamt gestärkt* werden kann.

7.1.1.2 Zur Gebietsveränderung von Kantonen im Besonderen

Die Gemeinde Meierskappel liegt im Kanton Luzern, die Gemeinde Risch im Kanton Zug. Mit der Fusion muss die neu entstehende Gemeinde einem Kanton zugewiesen werden; vorgesehen ist die Zuweisung zum Kanton Zug. Damit müssen auch die Kantongrenzen zwischen den Kantonen Luzern und Zug neu gezogen werden. Die Bundesverfassung regelt den Bestand und das Gebiet der Kantone wie folgt:

Art. 53

¹ Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone.

² Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen.

³ Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses.

⁴ Grenzbereinigungen können Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.

Der *Kantonswechsel einer Gemeinde* stellt nach herrschender Lehre eine *Gebietsveränderung* im Sinne von Art. 53 Abs. 3 BV und nicht eine blosse Grenzbereinigung dar¹⁷. Dasselbe muss für einen interkantonalen Gemeindezusammenschluss gelten. Dieser Auffassung sind u. a. auch

¹⁶ Zu den typischen Merkmalen von Gemeinden siehe etwa Häfelin/Müller 2002: Rz. 1356 ff.

¹⁷ Ruch 2002: Rz. 22.

die zuständigen Departemente der betroffenen Kantone¹⁸ sowie das Bundesamt für Justiz.¹⁹

Damit bedarf ein Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch der Zustimmung der Stimmberechtigten der beiden Gemeinden sowie der Kantone Luzern und Zug und zusätzlich der Genehmigung durch die Bundesversammlung mittels eines Bundesbeschlusses, der dem fakultativen Referendum untersteht.²⁰ Auf die möglichen Verfahrensabläufe wird noch näher einzugehen sein.²¹

7.1.2 Staatsvertragsrecht

Gemäss Art. 5 Abs. 4 BV müssen Bund und Kantone das Völkerrecht beachten. Grundsätzlich darf davon ausgegangen werden, dass keine für die gesamte Schweizerische Eidgenossenschaft geltenden völkerrechtlichen Normen bestehen, die einem Gemeindezusammenschluss entgegenstehen. Die Kantone können aber in ihrem Zuständigkeitsbereich auch einzeln mit dem Ausland Verträge schliessen (Art. 56 Abs. 1 BV). Dies gilt namentlich auch für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat (Art. 72 Abs. 1 BV). Artikel 1 der Übereinkunft vom 26. März 1828 zwischen dem Heiligen Stuhl und den Regierungen der Kantone Luzern, Bern, Solothurn und Zug betreffend die Reorganisation und neue Umschreibung des *Bistums Basel*²² legt das Gebiet und die Grenzen des Bistums Basel fest. Da sowohl der Kanton Luzern wie auch der Kanton Zug vollständig im Bistum Basel liegen, berührt die Fusion der Gemeinden Meierskappel und Risch bzw. der zugehörigen römisch-katholischen Kirchgemeinden die Bistumsgrenzen nicht.²³

Gemäss Art. 48 BV können die Kantone auch untereinander Verträge schliessen (interkantonale Verträge, interkantonale Vereinbarungen, Konkordate). Das Konkordatsrecht geht kantonalem Recht vor.²⁴ Es würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen, sämtliche

¹⁸ Rechtsauskunft des Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartements des Kantons Luzern vom 7. Oktober 2002; Rechtsauskunft der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 11. Oktober 2002.

¹⁹ Rechtsauskunft des Bundesamtes für Justiz vom 29. Oktober 2002.

²⁰ Vgl. dazu ausführlich die Rechtsauskunft des Bundesamtes für Justiz vom 29. Oktober 2002, mit zahlreichen Hinweisen; vgl. auch Tschannen 2004: 271, Rz. 60 zu § 18.

²¹ Vgl. hinten Kap. 7.2.2.

²² BSG 410.331.

²³ Faktisch ist diese rechtliche Problemstellung ohnehin vernachlässigbar, da die Pfarreverantwortung für die Luzerner Pfarrei Meierskappel bereits heute beim Rischer Pfarrer liegt.

²⁴ Vgl. Tschannen 2004: 340, Rz. 2 zu § 25.

interkantonalen Verträge, an welchen die Kantone Luzern oder Zug beteiligt sind, hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf einen Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch zu untersuchen. Im Falle einer Konkretisierung der Fusion wird es allerdings unabdingbar sein, diesbezüglich noch vertiefte Abklärungen vorzunehmen.²⁵

7.1.3 Kantonales Recht

7.1.3.1 Einleitung

Weil sich die Gliederung der Kantone in Gemeinden nach dem *kantonalen Recht* richtet,²⁶ ist bezüglich Vorgaben für Gemeindezusammenschlüsse auf das *Gemeinderecht der Kantone Luzern und Zug* näher einzugehen. Dabei ist vorweg darauf hinzuweisen, dass sich im Kanton Luzern die beiden massgeblichsten Erlasse – die Staatsverfassung sowie das Gemeindegesetz – gegenwärtig in *Revision* befinden. Bezüglich der Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Luzern darf auf Grund der erst kürzlich im Rahmen des Projekts Luzern '99 abgeschlossenen Teilrevision zentraler Bestimmungen über die Gemeinden (§ 87 – 89, § 94)²⁷ immerhin davon ausgegangen werden, dass diesbezüglich nicht erneut mit grundlegenden Veränderungen gerechnet werden muss (vgl. dazu auch nachfolgend Ziffer 8.1.3.2.2.). Bei den nachfolgenden Betrachtungen wird weiter zu beachten sein, dass das *Recht des abgebenden und des aufnehmenden Kantons* für den Prozess der Gemeindezusammenführung einen *unterschiedlichen Stellenwert* haben kann. So sind verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der *Ausgestaltung von Gemeinden im Kanton Luzern* – anders als bei Gemeindezusammenschlüssen innerhalb des Kantons Luzern²⁸ – vorliegend für die Gestaltung der neu entstehenden bzw. erweiterten Zuger Gemeinde nicht von Bedeutung. Letztlich muss untersucht werden, inwieweit die Bestimmungen betreffend Gemeindezusammenschlüsse des kantonalen Rechts angesichts der bundesrechtlichen Bestimmungen be-

²⁵ So wird beispielsweise das Übereinkommen betreffend die Fischerei im luzernisch-zugerischen Grenzabschnitt des Aabaches (BGS 933.15) gegenstandslos und das Konkordat vom 1. April 1970 über die Fischerei im Zugersee (SRL723; BGS 933.11) verliert einen Vertragspartner (Meierskappel ist die einzige Luzerner Gemeinde, die an den Zugersee grenzt).

²⁶ Kap. 7.1.1.

²⁷ Siehe dazu Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Entwurf einer Änderung der Staatsverfassung in den Gemeindebestimmungen vom 13. März 2001 (B 87).

²⁸ Vgl. für den Zusammenschluss der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau beispielsweise Steiner/Ladner/Lienhard/Adamaschek/Fürst 2004: 149 ff.

treffend die Gebietsveränderung der Kantone überhaupt noch massgeblich sind.²⁹

7.1.3.2 Kanton Luzern

7.1.3.2.1 Staatsverfassung vom 29. Januar 1875

Das Gemeinderecht ist in der *geltenden Staatsverfassung* des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875³⁰ vorab im *V. Kapitel (Gemeinden)* geregelt (§ 87 bis 94^{bis} StV), wobei die wesentlichen Bestimmungen im Rahmen des Projekts Luzern '99 (Strukturreform)³¹ revidiert und auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt wurden.³²

Die *Vereinigung bzw. Aufhebung* bestehender Gemeinden hat auf dem *Weg der Gesetzgebung* zu erfolgen (§ 94^{bis} Abs. 1 StV). Eine Bestandesgarantie in dem Sinne, dass die Aufhebung von Gemeinden deren Zustimmung bedürfte,³³ ist der geltenden Staatsverfassung nicht zu entnehmen.

Zu beachten ist auch bei einem Übergang einer luzernischen Gemeinde in einen Nachbarkanton § 45 StV, wonach der *Grosse Rat* aus 120 Mitgliedern besteht, die den Wahlkreisen³⁴ im Verhältnis ihrer schweizerischen Wohnbevölkerung zugeteilt werden (Abs. 1 und 2). Bei einer Fusion der luzernischen Gemeinde Meierskappel mit der zugerischen Gemeinde Risch würde sich der schweizerische Bevölkerungsanteil des Wahlkreises Luzern-Land um zirka 720 Stimmberechtigte vermindern. Dies würde zu *keiner Verschiebung der Sitzzahl* zwischen den Wahlkreisen führen.³⁵

²⁹ Diese Frage wird in der Rechtsauskunft des Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartements des Kantons Luzern vom 7. Oktober 2002 aufgeworfen; vgl. auch hinten Kap. 7.2.2.

³⁰ StV, SRL001; SR 131.213.

³¹ Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform vom 21. März 2000 (B 48).

³² Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf einer Änderung der Staatsverfassung in den Gemeindebestimmungen vom 13. März 2001 (B 87).

³³ Vgl. zu diesem Begriffsverständnis Steiner 2002: S. 48.

³⁴ Gemäss § 95 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL10) bildet für die Grossratswahlen jeder *Amtsgerichtsbezirk* einen Wahlkreis; *Amtsgerichtsbezirke* sind Luzern-Stadt, Luzern-Land, Hochdorf, Sursee, Willisau, Entlebuch (§ 16 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913, SRL260).

³⁵ Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Verteilung der Grossratsmandate auf die sechs Wahlkreise vom 21. Juni 2002 (B 135).

Die geltende Staatsverfassung enthält *keine Bestimmungen* bezüglich *Veränderung des Kantonsgebiets*³⁶. Einerseits verlangt aber Art. 53 Abs. 3 BV, dass sich die Stimmberechtigten des Kantons zu einer Gebietsveränderung äussern können. Andererseits hat der Kantonswechsel einer Gemeinde – vorbehältlich einer ausdrücklich abweichenden Bestimmung im kantonalen Verfassungsrecht – auch für die betreffenden Kantone *konstitutive Bedeutung*.³⁷ Damit untersteht eine interkantonale Gemeindefusion im Kanton Luzern der *obligatorischen Volksabstimmung*. Ob diese eine Teilrevision der Staatsverfassung (§ 36) oder einen Beschluss zum Inhalt haben muss, wird noch abzuklären sein.³⁸ Von Bedeutung ist weiter, dass gemäss § 39 der Staatsverfassung Verträge mit anderen Kantonen (Konkordate) grundsätzlich dem fakultativen Referendum unterliegen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das geltende luzernische Verfassungsrecht interkantonale Gemeindefusionen grundsätzlich zulässt.

7.1.3.2 Die neue Verfassung des Kantons Luzern (Totalrevision der Staatsverfassung)

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern befindet sich gegenwärtig in *Totalrevision*. Der Entwurf der Verfassungskommission wurde im August 2004 in ein breites, öffentliches Vernehmlassungsverfahren geschickt.³⁹ Die Volksabstimmung ist für den September 2007 geplant. Ein *Inkrafttreten* ist demnach frühestens auf den *1. Januar 2008* zu erwarten. Angesichts dieses Zeitplans ist es möglich, dass ein *Zusammenschluss von Meierskappel mit Risch* noch unter der *geltenden Staatsverfassung* abgewickelt würde.⁴⁰ Dennoch sollen nachfolgend *erste Tendenzen* aufge-

³⁶ Anders als beispielsweise die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, welche in Art. 61 abs. 1 Bst. d die Zuständigkeit zur Änderung des Kantonsgebiets ausdrücklich regelt.

³⁷ In diesem Sinne Rechtsauskunft des Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartements des Kantons Luzern vom 7. Oktober 2002 mit Hinweis auf Häfelin/Haller 2001: Rz. 982; vgl. auch Botschaft über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura vom 16. August 1995, BBl 1995 1437; Vortrag der Juradelegation des Regierungsrates zuhanden des Grossen Rates zum Gesetz betreffend den Übertritt der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura, Beilage 35 zum Tagblatt des Grossen Rates 1994, 1.

³⁸ Vgl. Kap. 7.2.2.

³⁹ Verfassungsentwurf des Kantons Luzern, Text für die öffentliche Vernehmlassung, Verfassungstext mit Erläuterungen (nachfolgend Vn-KV LU).

⁴⁰ Zum Vergleich: Der Zusammenschluss der Gemeinden Oberwichtlach und Niederwichtlach (Kanton Bern) wird voraussichtlich von ersten Absichtserklärungen bis zum Vollzug zirka 4 Jahre dauern (Gemeinden Oberwichtlach und Niederwichtlach, Ablaufprogramm für eine Gemeindefusion, 3. November 1999; <http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

zeigt werden, die sich im Bereich der verfassungsrechtlichen Neuordnung der Gemeinden abzeichnen könnten. Zunächst sei nochmals darauf hingewiesen, dass erst kürzlich eine *Teilrevision* zentraler Bestimmungen über die Gemeinden (§ 87 – 89, § 94 StV) durchgeführt wurde.⁴¹ Bezüglich der *Gründe für eine neuerliche Verfassungsrevision* wird festgehalten: „So ist – trotz der Teilrevision der Gemeindebestimmungen in der Verfassung (Gemeindereform 2000+) – die Neuordnung des Verhältnisses von Kanton und Gemeinden sowie die Kantonsgliederung umfassend zu diskutieren.“⁴² Zur Änderung des Gemeindebestands übernimmt der Verfassungsentwurf die Regelungen und Terminologie des neuen Gemeindegesetzes⁴³, allerdings auf einer höheren Abstraktionsstufe, die dem Gesetzgeber einen bestimmten Handlungsspielraum lässt (§ 91 Vn-KV LU). Der Grosse Rat wird der Aufteilung oder dem Zusammenschluss von Gemeinden neu durch blossen Beschluss zustimmen können (d.h. eine Änderung des Gesetzes wird nicht mehr zwingend notwendig sein). Der Verfassungsentwurf äussert sich auch zu interkantonalen Gemeindefusionen und wiederholt hier – an sich überflüssigerweise – die Regelung von Art. 53 Absatz 3 BV (§ 91 Abs. 4 Vn-KV LU). Im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sein könnte auch, dass der Kantonsrat neu alle seine Beschlüsse freiwillig der Volksabstimmung unterstellen kann (§ 36 Abs. 2 Vn-KV LU).

7.1.3.2.3 Gemeindegesetz

Der Grosse Rat des Kantons Luzern hat am 4. Mai 2004 ein neues Gemeindegesetz beschlossen.⁴⁴ Für die Fusion der Gemeinden Meierskappel und Risch wird voraussichtlich bereits das neue Recht zur Anwendung gelangen. Trotzdem sei hier in den Grundzügen noch auf das geltende Recht hingewiesen:

Im geltenden Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962⁴⁵ sind die 107 Einwohnergemeinden in § 1 namentlich und nach Ämtern gegliedert aufgeführt: Die Gemeinde Meierskappel gehört zum Amt Luzern.⁴⁶ Die *Änderung im Bestand* der Gemeinden bedarf deshalb unter geltendem Recht

⁴¹ Siehe auch Kap. 7.1.2.2.1.

⁴² http://www2.lu.ch/neueverfassung/index/gr_warum.htm

⁴³ Vgl. Kap. 7.1.3.2.4.

⁴⁴ Kantonsblatt Nr. 19 vom 18. Mai 2004, 1205 ff.; vgl. ausführlich Kap. 7.1.3.2.4.

⁴⁵ GG, SRL150.

⁴⁶ Weitere Ämter sind: Hochdorf, Sursee, Willisau und Entlebuch.

einer *Gesetzesänderung*.⁴⁷ § 26 Abs. 1 GG hält zudem in gleicher Weise den Bestand der *Kirchgemeinden* fest. Gemäss § 26 Abs. 2 GG darf dieser allerdings durch den Grossen Rat im Einvernehmen mit der zuständigen kirchlichen Oberbehörde durch Dekret geändert werden. Im Falle der Fusion von Meierskappel und Risch müsste somit der Grosse Rat des Kantons Luzern die Auflösung der römisch-katholischen Kirchgemeinde Meierskappel durch Dekret beschliessen.

§ 2 GG umschreibt die Befugnisse der *Stimmberechtigten* in den Gemeinden: Dazu zählen namentlich der Erlass (und damit auch die Änderung oder Aufhebung) der *Gemeindeordnung*,⁴⁸ die Genehmigung bestimmter *Gemeindeverträge über die Zusammenarbeit*⁴⁹ sowie bestimmte *Finanzgeschäfte*⁵⁰. Weil gemäss § 2 Abs. 1 Bst. c GG die Bildung von Gemeindeverbänden in die Kompetenz der Stimmberechtigten fällt, dürfte dies auch für die Zustimmung für einen *Gemeindezusammenschluss* gelten. Vorbehältlich § 63 Abs. 3 GG bestimmt dabei die Gemeindeordnung, ob die Gemeindeabstimmung an der Urne oder an der Gemeindeversammlung stattfindet⁵¹. Die Zuständigkeit zum Abschluss des *Fusionsvertrags* richtet sich nach der Rechtsordnung der Gemeinden.⁵² Gemäss § 64 GG können Gemeinden „unter sich oder mit andere Gemeinwesen“ Gemeindeverträge abschliessen. Aus der offenen Formulierung von § 64 GG darf geschlossen werden, dass – vorbehältlich einer gleichen Möglichkeit im anderen Kanton – Gemeindeverträge auch mit Gemeinden aus anderen Kantonen abgeschlossen werden können. Die Einwohnergemeinde Meierskappel ist somit befugt, mit der Einwohner- und der Bürgergemeinde Risch einen *Vorvertrag* zum Gemeindezusam-

⁴⁷ Siehe bspw. Gesetz über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach (Entwurf vom 11. Februar 2003, B 158; die Vorlage ist vom Grossen Rat verabschiedet, die Referendumsfrist ist am 20. August 2003 unbenützt abgelaufen) mit folgenden Regelungsinhalten: Vereinigung/Auflösung, Gesamtrechtsnachfolge, Gemeindebürgerrecht, Ausgabenverzicht, Bestellung der Organe für die erste Amtsdauer, Amtsdauerverlängerung der Schulpflegen, einstweilige Weitergeltung von Gemeindefreglementen, Aufhebung eines Erlasses (Grossratsbeschluss über die Vereinigung der Friedensrichterkreise Beromünster und Schwarzenbach), Änderung von Erlassen (Gemeindegesezt, Gesetz über die Gerichtsorganisation), Inkrafttreten.

⁴⁸ § 2 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 GG.

⁴⁹ § 2 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 GG i.V.m. § 64b Abs. 2 GG.

⁵⁰ § 2 Abs. 1 Bst. d und e sowie Abs. 2 GG.

⁵¹ Für den Fall, dass das Organisationsreglement keine Regelung enthält, bestimmt § 18 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL010), dass die Abstimmung an der Gemeindeversammlung stattfindet.

⁵² Vorausgesetzt der Vertrag hat nicht Ausgaben zur Folge, welche die Ausgabenbefugnisse der Gemeindebehörde übersteigen oder enthält nicht Rechtssätze bzw. erklärt solche für anwendbar, für deren Erlass gemeindeintern die Stimmberechtigten zuständig wären (Art. 64b Abs. 2 GG).

menschluss abzuschliessen, welcher Projektorganisation und Finanzierung regelt. Zuständig ist der Gemeinderat.⁵³

Das Gemeindegesetz sieht weder die Konsultativabstimmung auf Gemeindeebene vor, noch schliesst es sie aus.

Eine allfällige Weiterverwendung des *Gemeindewappens* von Meierskappel für die fusionierte Gemeinde bedürfte gemäss § 60 GG der Bewilligung durch den *Regierungsrat*.

7.1.3.2.4 Totalrevision des Gemeindegesetzes

Der Grosse Rat des Kantons Luzern hat am 4. Mai 2004 ein neues Gemeindegesetz beschlossen.⁵⁴ Gemäss aktueller Planung soll der neue Erlass auf den *1. Januar 2005* in Kraft treten. Ein Zusammenschluss von Meierskappel und Risch dürfte sich somit zum grössten Teil unter neuem Recht abspielen.

Die Einwohnergemeinden sind gemäss § 3 Abs. 4 nGG in einem Anhang aufgeführt. Änderungen im Gemeindebestand setzen damit eine Revision dieses Anhangs voraus⁵⁵ – mithin eine Gesetzesrevision.⁵⁶ Der Erlass der *Gemeindeordnung* (und damit auch Änderungen oder die Aufhebung) liegen in der Zuständigkeit der *Stimmberechtigten* (§ 10 Bst. b Ziff. 1 nGG bzw. § 13 Abs. 1 Bst. b nGG). § 10 Bst. d nGG bzw. § 13 Abs. 1 Bst. c nGG sehen im Weiteren ausdrücklich vor, dass die *Stimmberechtigten* der Gemeinden zur Beschlussfassung über Veränderungen im *Gemeindebestand* und im *Gemeindegebiet* zuständig sind. Zu beachten sind ferner die *Finanzkompetenzen* der Stimmberechtigten (§ 10 Bst. c, § 12 Abs. 1 und § 13 nGG). Die *Wahl des Gemeinderates* erfolgt auf vier Jahre, wobei die Bestimmungen über die Veränderungen im Gemeindebestand ausdrücklich vorbehalten bleiben (§ 16 Abs. 1 nGG). Bei Vereinigung oder Teilung von Gemeinden kann damit die Amtsdauer auch vor Ablauf der Legislaturperiode enden.⁵⁷

⁵³ Unter den in Fn. 44 erwähnten Vorbehalten.

⁵⁴ Kantonsblatt Nr. 19 vom 18. Mai 2004, 1205 ff.

⁵⁵ Botschaft zum Gemeindegesetz (ebenda), S. 35.

⁵⁶ Dies ergibt sich aus Art. 94^{bis} Abs. 1 der geltenden Staatsverfassung ergibt (siehe Kap. 7.1.2.2.1 hiervor). Mit der Totalrevision der Staatsverfassung soll der Grosse Rat ermächtigt werden, Gemeindegemeinschaften mit einfachem Beschluss zuzustimmen (vgl. Kap. 7.1.3.2.2).

⁵⁷ § 63 Abs. 1 E-GG.

Im V. Kapitel des Gesetzes werden die Vorgaben betreffend *Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet* näher umschrieben. Bei Gemeindegemeinschaften gelangen die Vorschriften über die Veränderungen im Gemeindebestand zur Anwendung (§ 58 – 66 nGG). Gemäss § 59 nGG wird ein entsprechendes Verfahren entweder durch die *Stimmberechtigten* (Gemeinversammlung, Gemeindeinitiative) oder die *Gemeinderäte* (Gemeinderatsbeschluss) der beteiligten Gemeinden *eingeleitet*. Auch das neue Gemeindegesetz ermöglicht Zusammenarbeitsverträge mit ausserkantonalen Gemeinden (nach dem Grundsatz „in majorem minus“; vgl. § 47 nGG). Zuständig zum Abschluss eines *Vorvertrages* ist vorbehältlich der Rechtsetzungs- und Finanzhoheit der Stimmberechtigten (§ 10 Bst. b Ziff. 3 und Bst. c Ziff. 4 nGG) der Gemeinderat. Der *Vertrag* über die Gestaltung und die Nebenfolgen der Vereinigung wird durch die *Stimmberechtigten* beschlossen (§ 60 Abs. 1 nGG). Ob die Abstimmung an der Urne oder an der Gemeindeversammlung stattfindet, bestimmt das kommunale Recht (§ 8 Abs. 3 nGG).⁵⁸ Das neue Gemeindegesetz sieht allgemein weder die Konsultativabstimmung auf Gemeindeebene vor, noch schliesst es sie aus. § 9 Abs. 2 nGG ermöglicht es jedoch ausdrücklich, dass die Gemeindeordnung die Konsultativabstimmung für Planungsbeschlüsse (damit auch für besondere Planungsberichte i.S. Gemeindegemeinschaften, vgl. § 9 Abs. 1 Bst. d und e nGG) vorsieht.

Für die römisch-katholischen Kirchengemeinden gilt das neue Gemeindegesetz nur noch subsidiär (§ 2 Abs. 2 nGG). Die Aufhebung von Kirchengemeinden bedarf aber gemäss § 4 Abs. 3 Ziffer 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 1964 über die Kirchenverfassung⁵⁹ des Beschlusses der Synode (ggf. unter Vorbehalt des innerkirchlichen Referendums).⁶⁰

7.1.3.2.5 Erlasse über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten

Im Rahmen des Projekts „Gemeindereform 2000+“ hat der Grosse Rat bis Ende 2008 7.5 Mio. Franken zur Förderung von Gemeindefusionen und 2.5 Mio. Franken zur Förderung der Gemeindegemeinschaften be-

⁵⁸ Für den Fall, dass das Organisationsreglement keine Regelung enthält, bestimmt § 18 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL010), dass die Abstimmung an der Gemeindeversammlung stattfindet.

⁵⁹ SRL 187.

⁶⁰ § 99 Abs. 1 und 2 Vn-KV LU sieht für die Landeskirchen bzw. anerkannte religiöse Gemeinschaften neu eine noch höhere Autonomie vor.

reitgestellt. Als Rechtsgrundlagen dienen § 89 Abs. 2 StV⁶¹, das *Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindentwicklungsprojekten* vom 7. Mai 2001⁶² sowie die *Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindentwicklungsprojekten* vom 24. September 2002⁶³, welche die Einzelheiten der Bemessung regelt. Diese Fördergelder stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Projekt Gemeindereform; dieses wiederum ist ein Folgeprojekt des Projekts Luzern '99.⁶⁴ Ziel der Projekte ist eine Stärkung des Kantons Luzern.⁶⁵ Damit ist mit grosser Wahrscheinlichkeit auszuschliessen, dass solche Fördergelder für einen interkantonalen Gemeindezusammenschluss verwendet werden dürfen.

7.1.3.3 Kanton Zug

7.1.3.3.1 Kantonsverfassung

§ 24 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894⁶⁶ hält den Bestand der Gemeinden namentlich fest. Die *Änderung im Bestand* der Gemeinden bedarf somit *allenfalls einer Teilrevision der Verfassung*, insbesondere auch deshalb, weil weder die Kantonsverfassung selbst noch das Gemeindegesetz⁶⁷ eine Regelungen zur Änderung des Bestands der Gemeinden enthalten, diese grundsätzliche und wichtige Frage aber durch den Verfassungsgeber geregelt werden muss. Da der Kantonswechsel einer Gemeinde – vorbehältlich einer ausdrücklich abweichenden Bestimmung im kantonalen Verfassungsrecht – auch für die betreffenden Kantone konstitutive Bedeutung hat,⁶⁸ bedarf ein Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch *in jedem Fall einer obligatorischen Volksabstimmung*, dies u.a. auch deshalb, weil dieser Gemeindezusammenschluss das politische Gefüge im Kanton Zug wesentlich verändern kann (vgl. zu § 38 KV den nächsten Abschnitt). Wenn

⁶¹ Siehe dazu Kap. 7.1.2.2.1 hiervor.

⁶² K 2001 1264, 1870.

⁶³ SRL154.

⁶⁴ Vgl. Schlussbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat (B 47) zum Projekt Luzern '99 (Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern), 50.

⁶⁵ Vgl. Schlussbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat (B 47) zum Projekt Luzern '99 (Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern), 1.

⁶⁶ BGS 111.1; SR 131.228.

⁶⁷ Vgl. Kap. 7.1.3.3.2.

⁶⁸ Vgl. z.B. Botschaft über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura vom 16. August 1995, BBl 1995 1437; Vortrag der Juradelegation des Regierungsrates zuhanden des Grossen Rates zum Gesetz betreffend den Übertritt der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura, Beilage 35 zum Tagblatt des Grossen Rates 1994, 1.

die neue Gemeinde den Namen Risch nicht übernimmt, bedarf es einer formellen Teilrevision der Kantonsverfassung.

Gemäss § 38 Absatz 1 der Kantonsverfassung besteht der Zuger Kantonsrat aus 70 bis 80 Mitgliedern. Diese werden durch die Einwohnergemeinden nach Massgabe der in der eidgenössischen Volkszählung ermittelten Bevölkerungszahl gewählt. Der Zusammenschluss von Meierskappel und Risch führt zu einer Zunahme der Wohnbevölkerung sowohl im Kanton Zug wie auch in der Einwohnergemeinde Risch und damit zu einer Veränderung der Sitzverteilung im Kantonsrat gegenüber den letzten Kantonsratswahlen⁶⁹. Risch würde voraussichtlich ein zusätzliches Mandat erhalten.

Die Zuger Kantonsverfassung kennt – wie die heutige Staatsverfassung des Kantons Luzern⁷⁰ – keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Veränderung des Kantonsgebietes. Das Verfahren wird aber durch Art. 53 Abs. 3 BV hinreichend geregelt.

7.1.3.3.2 Gemeindegesetz

Das Gesetz vom 4. September 1980 über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz)⁷¹ nennt namentlich in § 55 die Einwohnergemeinden und zudem in § 127 die Kirchgemeinden. Demnach *bedarf eine Gemeindefusion der Gesetzesform*, wenn der Name Risch nicht beibehalten wird; § 56 des Gemeindegesetzes, welcher den Gemeinden erlaubt, ihre Grenzen durch Vereinbarung zu verändern, kommt hier nicht zum Zug.⁷² Bürgergemeinden können sich durch einen Beschluss, welcher an der Urnenabstimmung erfolgt, mit der Einwohnergemeinde zusammenschliessen (§ 126 Gemeindegesetz). Kirchgemeinden können sich durch Beschluss, welcher an der Urnenabstimmung erfolgt, zusammenschliessen oder aufteilen (§ 128 Gemeindegesetz). Dabei ist unklar, ob zusätzlich ebenfalls eine Gesetzesänderung notwendig ist oder ob – was die Terminologie und Systematik des Gemeindegesetzes vermuten lässt – ein derartiger Fusionsbeschluss

⁶⁹ Vgl. Kantonsratsbeschluss vom 23. Mai 2002 betreffend die Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden, BGS 131.11.

⁷⁰ Vgl. Kap. 7.1.3.2.1.

⁷¹ BGS 171.1.

⁷² In diesem Sinne auch die Rechtsauskunft der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 11. Oktober 2002.

von Kirchgemeinden als *lex specialis* der Nennung der Kirchgemeinden in § 127 des Gemeindegesetzes vorgeht.

Das Zuger Gemeindegesetz kennt unterschiedliche Verfahrensvorschriften für Gemeinden mit oder ohne Grossen Gemeinderat (§ 62 Gemeindegesetz). Die Gemeinde Risch hat keinen Grossen Gemeinderat, so dass nachfolgend nur auf die Organisation gemäss § 62 ff. des Gemeindegesetzes eingegangen werden muss. Gemäss § 69 Ziffer 3 des Gemeindegesetzes ist auf der kommunalen Ebene die Gemeindeversammlung zuständig zur *Beschlussfassung über den Zusammenschluss* mit anderen Gemeinden. Der Gemeinderat kann allerdings einen entsprechenden Antrag direkt der Urnenabstimmung unterbreiten (§ 66 Abs. 1 Gemeindegesetz). Sowohl bei Vorlagen für die Gemeindeversammlung (§ 71 Abs. 2 Gemeindegesetz) wie für Vorlagen für die Urnenabstimmung (§ 67 Gemeindegesetz) sind Varianten zulässig. Zuger Gemeinden können Zusammenarbeitsverträge mit Gemeinden anderer Kantone abschliessen (§ 40 i.V.m. § 42 Gemeindegesetz). Demnach könnte die Gemeinde Risch mit der Gemeinde Meierskappel einen *Vorvertrag* über den Zusammenschluss abschliessen. Dieser unterliegt keinem Genehmigungsvorbehalt (vgl. § 36 Gemeindegesetz). Zuständig ist vorbehaltlich der Finanzzuständigkeit und abweichender kommunaler Vorschriften der Gemeinderat (§ 84 Abs. 1 Gemeindegesetz).

Das Zuger Gemeindegesetz sieht vor, dass der Gemeinderat über Grundsatzfragen *Konsultativabstimmungen* an der Urne (§ 68 Gemeindegesetz) oder an der Gemeindeversammlung (§ 82 Gemeindegesetz) durchführen kann.

Im Hinblick auf einen Gemeindezusammenschluss weiter von Bedeutung ist, dass der Regierungsrat unter Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrats Gemeinden an einen *Zweckverband* anschliessen kann, wenn der angestrebte Zweck ohne den Anschluss nicht oder nur schwer erreicht werden kann (§ 50 Abs. 2 Gemeindegesetz). Damit kann eine Gemeindefusion nicht am Widerstand von anderen Verbandsgemeinden scheitern. Dies könnte im vorliegenden Fall beispielsweise bezüglich des Zweckverbands der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen (ZEBA)⁷³ von Bedeutung sein.

⁷³ Vgl. die Verbandsordnung BGS 732.2.

Bei der Fusion von Meierskappel mit Risch wird das Zuger Gemeinde-recht für *die organisatorische Ausgestaltung* der neuen Gemeinde massgeblich sein. Die Gemeinden geniessen im Kanton Zug im Rahmen von Verfassung und Gesetz grundsätzlich eine Organisationsautonomie (§ 3 Gemeindegesetz). Faktisch bilden die Vorschriften des Gemeindegesetzes allerdings einen eher engmaschigen Rahmen. Ohne abweichende Regelung im Organisationsreglement der Gemeinde besteht der *Gemeinderat* aus fünf Mitgliedern, andernfalls ggf. aus sieben (§ 83 Gemeindegesetz). Eine kleinere oder grössere Zahl von Gemeinderatsmitgliedern ist gesetzlich nicht zugelassen. Eine Sitzgarantie für das heutige Gemeindegebiet von Meierskappel würde eine Ergänzung des Gemeindegesetzes erfordern⁷⁴. Die Einwohnergemeinde kann durch Gemeindeordnung einen *Grossen Gemeinderat* mit mindestens 20 Mitgliedern schaffen (§ 102 und § 104 Abs. 2 Gemeindegesetz). Dieser tritt an die Stelle der Gemeindeversammlung (§ 64 Abs. 3, § 105 Gemeindegesetz). Dies erscheint im vorliegenden Fall deshalb von Interesse, weil für den Grossen Gemeinderat Wahlkreise vorgesehen werden können (§ 104 Abs. 3 Gemeindegesetz), was in Gemeinden mit verschiedenen Ortsteilen eine proportionale politische Mitwirkung ermöglicht.

7.1.4 Kommunales Recht

7.1.4.1 Einleitung

Der Gemeindegemeinschaft von Meierskappel und Risch soll durch Absorption erfolgen. Dies bedeutet, dass für die neu geformte Zuger Gemeinde das gesamte kommunale Recht der Gemeinde Risch gilt und dass dieses auf der Basis des Zuger Staats- und Verwaltungsrechts – insbesondere des Gemeinderechts – allenfalls angepasst und ergänzt werden muss. Nachfolgend werden schwergewichtig jene Bestimmungen des kommunalen Rechts analysiert, die für das Verfahren des Zusammenschlusses von Bedeutung sind.

Da die Erarbeitung von Gemeindereglementen zeitintensiv ist, wird bei einer Gemeindegemeinschaft eine vorübergehende, zeitlich und inhaltlich klar *begrenzte Weitergeltung des heutigen kommunalen Rechts*

⁷⁴ § 78 Abs. 1 Bst. c KV bestimmt, dass die Mitglieder des Einwohnergemeinderates an der Urne gewählt werden. Gemäss § 78 Abs. 2 KV i.V.m. § 83 Gemeindegesetz ist dazu zwingend die Proporzwahl vorgesehen (vgl. auch § 83 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Januar 1969 über die Wahlen und Abstimmungen, BGS 131.1). Die Gesetzgebung sieht eine Aufteilung in andere Wahlkreise als die Gemeinden nicht vor.

der Gemeinde Risch für die neue Fusionsgemeinde zu prüfen sein. Demgegenüber wird es kaum möglich sein, das heutige kommunale Recht der Gemeinde Meierskappel für die neue Gemeinde oder für das alte Gemeindegebiet von Meierskappel noch während einer beschränkten Zeit weiter gelten zu lassen, da Unverträglichkeiten mit dem Zuger Recht zu befürchten sind und da sich die nachträgliche Genehmigung durch die zuständige Direktion der Zuger Kantonsverwaltung (§ 36 Gemeindegesetz) nicht lohnen dürfte. Diesbezüglich könnte eine Ausnahme in Betracht gezogen werden: Das Erarbeiten einer gesamtheitlichen Ortsplanung bzw. Bau- und Zonenordnung für die neue Gemeinde wird voraussichtlich erheblich mehr Zeit beanspruchen als der eigentliche Zusammenführungsprozess, namentlich auch weil der fragliche Perimeter eine Vielzahl von ökologisch, archäologisch und denkmalpflegerisch wichtigen Gebieten und Objekten aufweist. Deshalb könnte es notwendig sein, die heutigen örtlichen Zonenpläne und Bauvorschriften über den Zeitpunkt der Fusion hinaus weiter gelten zu lassen.

Nachfolgend nicht bzw. nur ansatzweise untersucht werden das interkommunale Recht sowie die rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinden aus öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Beteiligungen und Verträgen. Bei einem Gemeindezusammenschluss werden insbesondere im Bereich der Infrastruktur für die Ver- und Entsorgung (Wasser, Elektrizität, Gas, Abwasser, Abfall, etc.) Statuten von weiteren öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Körperschaften sowie Verträge aufzuheben bzw. anzupassen sein.

7.1.4.2 Gemeinde Meierskappel

Die *Stimmberechtigten* der Gemeinde Meierskappel üben ihr Stimmrecht gemäss Art. 15 der Gemeindeordnung (GO)⁷⁵ sowohl an der Urne wie an der Gemeindeversammlung aus. Der *Abstimmung an der Urne* unterliegen Sachgeschäfte, deren finanziellen Auswirkungen den Betrag von fünfhunderttausend Franken übersteigen (Art. 18 GO). Die *Gemeindeversammlung* ist demgegenüber insbesondere zuständig für den Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung und weiterer rechtsetzender Beschlüsse, für die Genehmigung von Gemeindeverträgen, für die Bildung von Gemeindeverbänden und den Beitritt zu solchen sowie für Sachgeschäfte, deren finanziellen Auswirkungen den Betrag von 0,10

⁷⁵ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Meierskappel vom 26. April 1991, vom Regierungsrat des Kantons Luzern am 13. August 1991 genehmigt.

Einheiten der Gemeindesteuern⁷⁶, nicht aber fünfhunderttausend Franken übersteigen (Art. 19 GO). Zwei Fünftel der stimmberechtigten Teilnehmenden an der Gemeindeversammlung kann jedoch verlangen, dass die Schlussabstimmung zu einem Geschäft an der Urne stattfindet (Art. 20 Abs. 2 GO). Die Gemeindeordnung von Meierskappel enthält keine Grundlage für die Durchführung einer Grundsatz- oder Konsultativabstimmung.⁷⁷ Der Gemeinderat ist aber zur Durchführung von Orientierungsversammlungen (Gemeindeversammlungen mit ausschliesslich informativem Inhalt) befugt (Art. 21 GO).

Der *Gemeinderat* von Meierskappel besteht aus fünf Mitgliedern (Art. 22 Abs. 1 GO). Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Die Neuwahl des Gemeinderates erfolgt alle vier Jahre jeweils in der ersten Jahreshälfte. Der neu gewählte Gemeinderat tritt sein Amt am 1. September nach der Wahl an. Dem Gemeinderat obliegt die Vertretung der Gemeinde nach aussen (Art. 23 Abs. 2 Ziffer 2 GO). Er erlässt im Rahmen des übergeordneten Rechts Verordnungen und Vollzugsvorschriften sowie Vorschriften über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Art. 23 Abs. 3 GO). Der Gemeinderat ist befugt, in eigener Kompetenz Sachgeschäfte zu beschliessen, deren finanziellen Auswirkungen den Betrag von 0,10 Einheiten der Gemeindesteuern nicht übersteigen.

Gemäss der Zuständigkeitsordnung in der Gemeindeordnung von Meierskappel ist somit die Gemeindeversammlung unabhängig von den finanziellen Folgen das zuständige Organ sowohl zum Abschluss eines Vorvertrages wie auch eines Fusionsvertrages⁷⁸. Der Vorvertrag müsste nach neuem Gemeindegesetz vom Kanton genehmigt werden (vgl. § 57 Abs. 1 Bst. a nGG). Grundsatz- oder Konsultativabstimmungen zu einem Gemeindegemeinschaftschluss sind derzeit nicht möglich.

⁷⁶ 0,10 Steuereinheiten = Fr. 87'500.- (Stand 1991).

⁷⁷ § 9 Abs. 2 nGG ermöglicht den Luzerner Gemeinden neu ausdrücklich, in ihrer Gemeindeordnung die Durchführung von Konsultativabstimmungen zu den in § 9 Abs. 1 genannten Gegenständen der politischen Planung zu machen. Meierskappel müsste zur Ermöglichung dieser Konsultativabstimmungen somit seine Gemeindeordnung im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes ergänzen.

⁷⁸ Nach der geltenden Gemeindeordnung von Meierskappel (Art. 18 Abs. 1 Ziff. 02 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GO) kann der Gemeinderat die Abstimmung über den Vorvertrag oder über den Fusionsvertrag *nicht freiwillig* der Urnenabstimmung unterstellen. Erst muss zuerst eine Gemeindeversammlung einberufen, an welcher sich zwei Fünftel der anwesenden Stimmberechtigten für die Schlussabstimmung in der Urnenabstimmung aussprechen. Über die Vorlage muss dann an der Gemeindeversammlung trotzdem eine Einzelberatung stattfinden. Gegenstand der Urnenabstimmung ist die an der Gemeindeversammlung bereinigte Vorlage. Dieses Vorgehen wäre auch zu wählen, wenn über den Vorvertrag bzw. Fusionsvertrag auf Grund einer Gemeindeinitiative abgestimmt würde (vgl. Art. 11 Abs. 1 GO).

Nach dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes wären allenfalls auch damit erforderlich Anpassungen der Gemeindeordnung und ggf. weiterer Gemeindereglemente zu beachten. § 113 nGG sieht dafür eine Frist bis spätestens 1. Januar 2008 vor.

Meierskappel verfügt über eine sehr junge Ortsplanung bzw. *Bau- und Zonenordnung* aus dem Jahr 2000⁷⁹, welche sich auf das Planungs- und Baugesetz (PBG)⁸⁰ des Kantons Luzern abstützt. Die Bau- und Zonenordnung entspricht damit den Anforderungen des Raumplanungsrechts von Bund⁸¹ und Kanton.

Hinsichtlich *Ver- und Entsorgung* kann auf folgendes hingewiesen werden:

- Die *Wasserversorgung* Meierskappel (WVM) stellt als gewerblicher Betrieb des öffentlichen Rechts ohne eigene Rechtspersönlichkeit einen Bestandteil der Gemeindeverwaltung dar.⁸²
- Die Einwohnergemeinde Meierskappel ist Mitglied des Gemeindeverbands für *Kehrichtbeseitigung* Region Luzern (GKLU).⁸³ Der Austritt aus dem Gemeindeverband wäre im Rahmen eines Gemeindegemeinschaftenschlusses möglich. Für die Kehrichtabfuhr besteht ein jeweils zeitlich befristeter Vertrag mit einem privaten Transportunternehmen.
- Hinsichtlich der Versorgung mit *elektrischer Energie* besteht ein Konzessionsvertrag mit den Centralschweizer Kraftwerken (CKW), Luzern. Der Konzessionsvertrag dauert noch bis zum 31. Dezember 2012. Er sieht keine vorzeitige Kündigung vor; ob eine solche möglich wäre, müsste noch vertieft geprüft werden.
- Die Einwohnergemeinde Meierskappel ist Mitglied des Gewässerschutzverbands der Region Zugersee – Küssnachersee – Ägerisee

⁷⁹ Bau- und Zonenreglement (BZR) vom 29. Juni 2000 vom Regierungsrat des Kantons Luzern am 21. Mai 2001 genehmigt.

⁸⁰ Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG), SRL735.

⁸¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700.

⁸² Vgl. Art. 1 des Wasserversorgungs-Reglements.

⁸³ Vgl. Statuten des Gemeindeverbands für Kehrichtbeseitigung Region Luzern (GKLU) vom 26. August 1980, mit Änderungen vom 15. Dezember 1998.

(GVRZ),⁸⁴ welcher in Cham eine gemeinsame *Abwasser-Kläranlage* betreibt.

Meierskappel verfügt über eine gemeindeeigene, reglementarisch geregelte Musikschule.⁸⁵

7.1.4.3 Einwohnergemeinde Risch

Die Einwohnergemeinde Risch verfügt nicht über eine Gemeindeordnung im Sinne von § 3 Abs. 2 Gemeindegesetz. Demnach finden hinsichtlich Behördenstruktur und Zuständigkeiten – vorbehältlich einzelner abweichender Vorschriften im Kommunalrecht von Risch – die Bestimmungen des 2. Abschnitts des 2. Titels des Gemeindegesetzes direkt und unverändert Anwendung.

Die Stimmberechtigten können über Sachgeschäfte grundsätzlich an der *Gemeindeversammlung* befinden (§ 69 Gemeindegesetz). Die Gemeindeversammlung ist namentlich zuständig zum Erlass der Gemeindeordnung (§ 69 Ziffer 1 Gemeindegesetz) und von allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen (Ziffer 2), zum Beschluss über den Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde (Ziffer 3) und zur Beschlussfassung über neue Ausgaben und Kredite, soweit nicht der Gemeinderat zuständig ist (Ziffer 6). Die Finanzzuständigkeiten hat die Gemeinde Risch gestützt auf § 25 bis 27 des Gemeindegesetzes in einem Beschluss geregelt.⁸⁶ Demnach können mit dem Voranschlag neue einmalige Ausgaben von hunderttausend Franken oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von dreissigtausend Franken bewilligt werden. Die Finanzkompetenz des Gemeinderates ausserhalb des Voranschlags beträgt dreissigtausend Franken pro Jahr. Gemäss § 66 des Gemeindegesetzes unterliegen Sachgeschäfte der *Urnenabstimmung*, wenn der Gemeinderat einen direkten Antrag stellt oder wenn in der Gemeindeversammlung unmittelbar nach der Schlussabstimmung ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten dies verlangt. Davon ausgeschlossen sind insbesondere neue einmalige Ausgaben bis dreihunderttausend Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis fünfzigtausend Franken.⁸⁷

⁸⁴ Vgl. Art. 5 der Verbandsordnung für den Gewässerschutzverband der Region Zugersee – Küssnachtsee – Ägerisee (GVRZ); <http://www.gvrz.ch> (im Aufbau).

⁸⁵ Musikschulreglement vom 13. April 1987.

⁸⁶ Zuständigkeitsordnung für Ausgabenbeschlüsse vom 28. Juni 1982 bzw. 24. Januar 1983.

⁸⁷ Ziffer 4 der Zuständigkeitsordnung für Ausgabenbeschlüsse vom 28. Juni 1982 bzw. 24. Januar 1983.

Varianteabstimmungen zu Sachgeschäften sind sowohl an der Gemeindeversammlung wie an der Urnenabstimmung zulässig (§ 67 und § 71 Abs. 2 Gemeindegesetz). Über Grundsatzfragen kann der Gemeinderat *Konsultativabstimmungen* an der Gemeindeversammlung und an der Urne durchführen (§ 68 und 82 Gemeindegesetz). Eigentliche – verbindliche – Grundsatzabstimmungen sieht das Zuger Gemeinderecht (§ 69 Gemeindegesetz) jedoch nicht vor; und die Gemeinde Risch verfügt – mangels Gemeindeordnung – auch nicht über eine entsprechende ergänzende Bestimmung im kommunalen Recht.

Der *Gemeinderat* besteht aus 5 Mitgliedern (§ 83 Abs. 1 Gemeindegesetz). Er vertritt die Einwohnergemeinde nach aussen (§ 85 Abs. 1 Gemeindegesetz). Der Gemeinderat regelt im Rahmen des übergeordneten Rechts die Organisation der Gemeindeverwaltung und erlässt in der Regel Benützungs- und Gebührenordnungen für öffentliche Gebäude, Anlagen und andere Einrichtungen der Gemeinde (§ 84 Gemeindegesetz). Die Finanzkompetenz des Gemeinderates ausserhalb des Voranschlags beträgt – wie erwähnt – dreissigtausend Franken pro Jahr.

Gemäss der für die Einwohnergemeinde Risch geltenden Zuständigkeitsordnung ist somit die Gemeindeversammlung unabhängig von den finanziellen Folgen das zuständige Organ sowohl zum Abschluss eines Vorvertrages wie auch eines Fusionsvertrages. Auch angesichts der finanziellen Folgen (Projektkosten für Gemeindegemeinschaft) müsste der Vorvertrag mit grösster Wahrscheinlichkeit der Gemeindeversammlung zum Beschluss vorgelegt werden.⁸⁸ Der Gemeinderat kann die Geschäfte auch direkt der Urnenabstimmung unterbreiten⁸⁹. Der Vorvertrag unterliegt der Genehmigung durch die zuständige Direktion des Regierungsrates (§ 36 Abs. 1 Ziffer 6 Gemeindegesetz). Zur Frage eines Gemeindegemeinschafts ist eine Konsultativabstimmung (Urne oder Gemeindeversammlung), nicht jedoch eine Grundsatzabstimmung möglich.

Risch verfügt über eine Ortsplanung bzw. *Bau- und Zonenordnung* aus dem Jahr 1994⁹⁰, welche sich auf das Baugesetz des Kantons Zug vom

⁸⁸ Vgl. Ziffer 1 und 2 der Zuständigkeitsordnung für Ausgabenbeschlüsse vom 28. Juni 1982 bzw. 24. Januar 1983.

⁸⁹ Der Gemeinderat kann damit sowohl die Abstimmung über den Vorvertrag wie auch die Abstimmung über den Fusionsvertrag ohne Weiteres direkt der Urnenabstimmung unterbreiten.

⁹⁰ Bauordnung der Einwohnergemeinde Risch vom 3. Mai 1994, vom Regierungsrat des Kantons Zug am 5. Dezember 1994 genehmigt.

18. Mai 1967 und dessen Änderungen vom 28. Januar 1988 abstützt. Für das Baugebiet Buonas gilt eine besondere Teilbauordnung. Die Bau- und Zonenordnung entspricht damit den Anforderungen des Raumplanungsrechts des Bundes⁹¹. Inwieweit eine Anpassung an das kantonale Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG) notwendig ist, kann hier offen bleiben.

Hinsichtlich *Ver- und Entsorgung* kann auf folgendes hingewiesen werden:

- Die *Wasserversorgung* auf dem Gebiet der Einwohnergemeinde Risch obliegt der „Wasserversorgung Rotkreuz und Umgebung“, einer privatrechtlichen Genossenschaft.⁹² Dieser wurde vertraglich während mindestens 20 Jahren die Konzession für die alleinige gewerbemässige Abgabe von Wasser eingeräumt.⁹³
- Die Einwohnergemeinde Risch gehört dem Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von *Abfällen* (ZEBA)⁹⁴ an. Diesem obliegt – abgesehen von der Altpapiersammlung durch die Schule – die gesamte Abfallentsorgung der Gemeinde Risch.
- Hinsichtlich der Versorgung mit *Elektrizität, Gas und netzgebundener Kommunikation* (Kabelfernsehen, etc.) besteht ein Konzessionsvertrag zwischen der Einwohnergemeinde Risch und der Wasserwerke Zug AG. Dieser dauert noch bis zum 31. Dezember 2021.
- Die Einwohnergemeinde Risch ist Mitglied des Gewässerschutzverbands der Region Zugersee – Küsnachtersee – Ägerisee (GVRZ),⁹⁵ welcher in Cham eine gemeinsame *Abwasser-Kläranlage* betreibt.

Risch verfügt über eine gemeindeeigene, reglementarisch geregelte Musikschule.⁹⁶

⁹¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700.

⁹² Vgl. Statuten der Wasserversorgung Rotkreuz und Umgebung vom 9. Januar 1989.

⁹³ Konzessionsvertrag vom 3. September 1996, genehmigt durch die Gemeindeversammlung am 10. Dezember 1996.

⁹⁴ Vgl. die Verbandsordnung BGS 732.2; vgl. auch <http://www.zug.ch/zeba/html/21_06_i.htm>.

⁹⁵ Vgl. Art. 5 der Verbandsordnung für den Gewässerschutzverband der Region Zugersee – Küsnachtersee – Ägerisee (GVRZ); <http://www.gvrz.ch> (im Aufbau).

⁹⁶ Vgl. Verordnung über die Musikschule vom 2. Juli 1985.

7.1.4.4 Bürgergemeinde Risch

Auf die Bürgergemeinde Risch finden mangels eigener organisationsrechtlicher Regelungen die Bestimmungen des 2. Abschnitts des 2. Titels des Gemeindegesetzes direkt und unverändert Anwendung.

7.2 Überförungsprozess

7.2.1 Einleitung

Auf Grund der verschiedenen rechtlichen Vorgaben im kantonalen und kommunalen Recht sowie auf Grund der Erfahrungen aus anderen Fusionsprojekten⁹⁷ würden sich bei einem *innerkantonalen Gemeindezusammenschluss* im Wesentlichen folgende *Vorgehensschritte* ergeben:⁹⁸

Grundlagenstudie ⇒ Konsultativabstimmung und/oder Bevölkerungsbefragung ⇒ Detailabklärungen⁹⁹ ⇒ Projektkredite ⇒ Vorvertrag ⇒ Abstimmung über den Vorvertrag ⇒ Unterstützungsgesuch(e) ⇒ evtl. Bevölkerungsbefragung ⇒ Fusionsvertrag (inkl. Vorprüfung) ⇒ Abstimmungen über den Fusionsvertrag sowie die Aufhebung bzw. Änderung der Gemeindeordnungen ⇒ Genehmigung durch den Kanton¹⁰⁰ ⇒ Wahlen ⇒ Aufhebung bzw. Anpassung von weiteren Erlassen¹⁰¹ ⇒ Vollzug (insb. Überführung Rechtsverhältnisse) ⇒ Inkrafttreten.

Angesichts der Tatsache, dass es sich vorliegend um einen *interkantonalen Gemeindezusammenschluss* handelt, der zugleich eine Gebietsveränderung von Kantonen darstellt (vgl. Ziffer 8.1.1.2), stellen sich vorliegend besondere verfahrensrechtliche Probleme. Weitere verfahrensrechtliche Probleme ergeben sich aus der Tatsache, dass bei Meierskappel keine Bürgergemeinde mehr besteht und deren Aufgaben auf die

⁹⁷ Siehe etwa das Ablaufprogramm für die Gemeindefusion von Oberwichtach und Niederwichtach, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, <http://www.jgk.be.ch/agr/d/gemeinden/reformen/fusion/Ablaufprogramm.pdf>.

⁹⁸ Vgl. Steiner/Ladner/Lienhard/Adamaschek/Fürst 2004: 164; vgl. auch Amt für Gemeinden und Raumordnung 2000: 39, 47 ff. Es können auch folgende *Phasen* unterschieden werden: Vorphase, Abklärungsphase, Umsetzungsphase, vgl. Checkliste für eine Gemeindefusion des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (<http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

⁹⁹ Vgl. z.B. Bericht der Steuerungsgruppe Wilihof-Triengen-Kulmerau, Abklärungen der Bereiche und Abteilungen über die Auswirkungen einer Fusion, Entwurf vom 2. Juli 2003.

¹⁰⁰ Gemäss dem jeweiligen kantonalen Staatsrecht.

¹⁰¹ Allenfalls vorübergehender Weiterbestand gewisser Reglemente (z.B. Baureglement und Zonenplan).

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 Rechts¹⁰⁵ ⇒ 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 Gemeindegemeinschaften 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 Gemeindegemeinschaften. 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 Gemeindegemeinschaften 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 Rechtssetzungsdelegation. 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 (BBI 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, BBI 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.

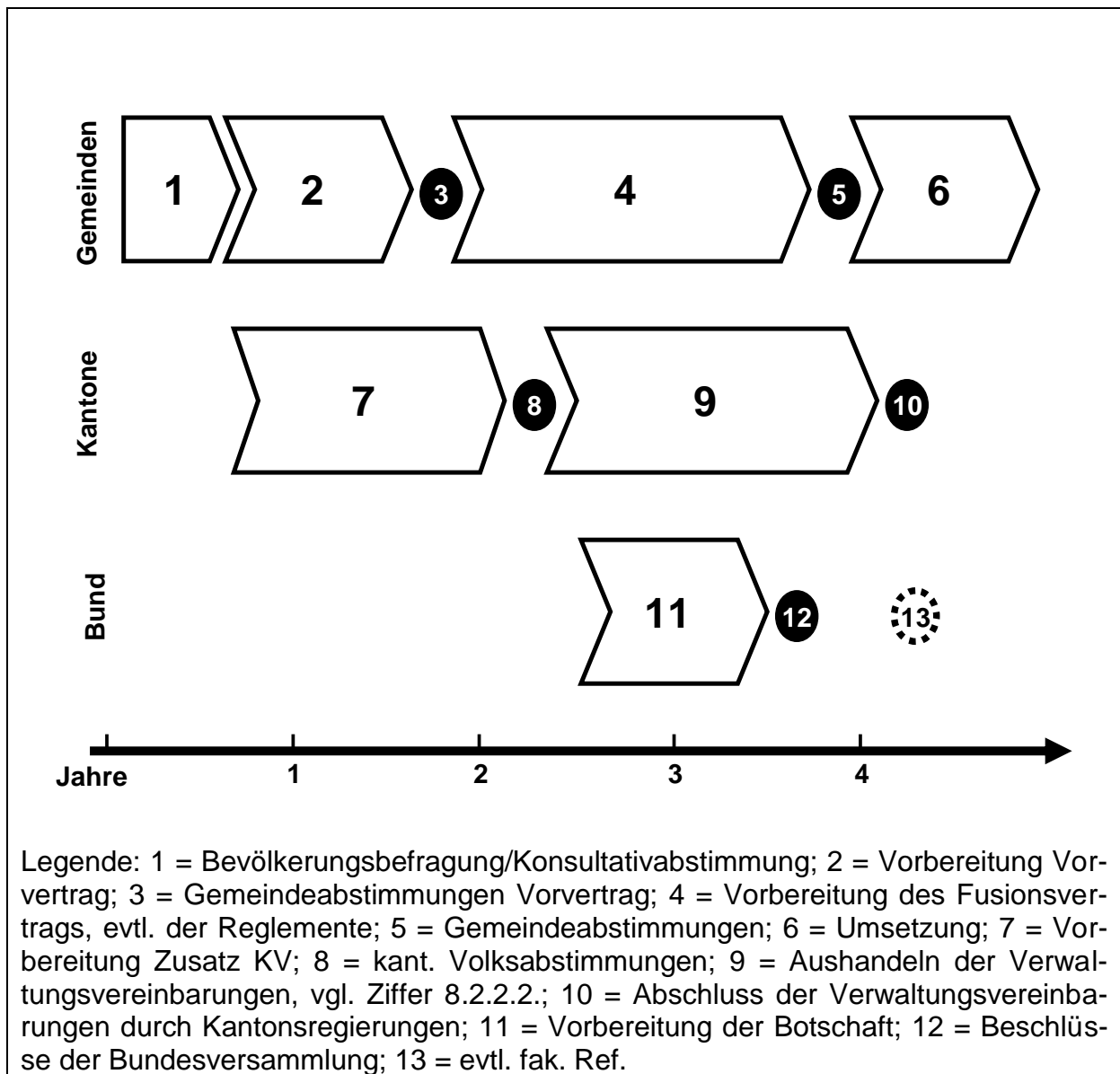


Abbildung 7-1: Möglicher Verfahrensablauf beim Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch

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.

7.2.2.2 Administrative und vermögensrechtliche Vereinbarung zwischen den Kantonen

Da der Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch gleichzeitig eine Gebietsveränderung zwischen den betroffenen Kantonen darstellt, ist es notwendig, dass – wie in solchen Fällen üblich¹³¹ – auch auf kantonaler Ebene die Modalitäten des Übergangs durch administrative und vermögensrechtliche Vereinbarungen geregelt werden. Gegenstand von administrativen Vereinbarungen können beispielsweise steuerrechtliche Fragen, die Erledigung von hängigen Gesuchen und Rechtsmitteln, die Zuständigkeit zur Erledigung anhängig gemachter zivil- und strafrechtlicher Verfahren, das Verbleiben oder der Wechsel von Archivgut betreffend die Gemeinde Meierskappel in den Staatsarchiven oder der Übergang von gewährten Regalrechten¹³² sein. Gegenstand von vermögensrechtlichen Vereinbarungen können beispielsweise marchzählige Steuererträge oder Ablösungssummen für kantonale Bauwerke (z.B. neu erstellte oder kürzlich sanierte Kantonsstrassen und Brücken) sein.

7.2.3 Verfahrensrechtliche Problemstellung hinsichtlich des Zusammenschlusses von Einwohner- und Bürgergemeinde Risch

Während die Bürgergemeinde Meierskappel vor längerer Zeit mit der Einwohnergemeinde vereinigt worden ist,¹³³ bestehen auf dem Gemeindegebiet von Risch eine Einwohner- und eine Bürgergemeinde als eigenständige Gebietskörperschaften. Grundsätzlich wäre es denkbar, im Rahmen des Zusammenschlusses von Meierskappel und Risch im neuen Gemeindegebiet im Kanton Zug wiederum eine Einwohner- und Bürgergemeinde einzurichten. Da die Bürgergemeinden im Kanton Zug neben der Erteilung des Gemeindebürgerrechts auch Aufgaben im Bereich des Sozial- und Vormundschaftswesens wahrnehmen (§120 Abs. 1 Ziffer 2 Gemeindegesetz) und das Bürgergut verwalten (§ 120 Abs. 1 Ziffer 3

¹³¹ Vgl. z.B. Art. 6 Bst. d Vellerat-Gesetz.

¹³² Auf dem Gebiet des Kantons Luzern und damit der Gemeinde Meierskappel gilt gemäss § 4 ff. des Kantonalen Gesetzes vom 5. Dezember 1989 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (SRL725) das System der Revierjagd mit einer Verpachtung von Jagdrevieren auf eine Zeit von acht Jahren, während im Kanton Zug gemäss § 2 ff. des Gesetzes vom 25. Oktober 1990 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (BGS 932.1) die allgemeine und freie Patentjagd gilt.

¹³³ Grossratsbeschluss vom 21. Mai 1996 über die Genehmigung der Vereinigung der Bürgergemeinde Meierskappel mit ihrer Einwohnergemeinde (SRL160k).

Gemeindegesezt), würden sich diesfalls beim Gemeindegeseztzusammenschluss nur schwer lösbare vermögensrechtliche Fragen stellen. Es empfiehlt sich somit, im Rahmen eines Gemeindegeseztzusammenschlusses von Meierskappel und Risch die Einwohner- und Bürgergemeindegesezt Risch zu vereinen.

Verfahrensrechtlich sind Zeitpunkt und Modalitäten der *Vereinigung der Einwohner- und Bürgergemeindegesezt Risch* von Bedeutung. Gemäss § 126 Abs. 1 Gemeindegesezt erfolgt die Vereinigung einer Bürgergemeindegesezt mit der Einwohnergemeindegesezt durch Auflösung der Bürgergemeindegesezt. Die Bürgergemeindegesezt fasst den Auflösungsbeschluss einseitig durch Urnenabstimmung, ohne dass die Einwohnergemeindegesezt dies aktiv beeinflussen kann. Diese abschliessende Regelung auf Gesetzesstufe schliesst die Einbindung der Bürgergemeindegesezt Risch in einen Fusionsvertrag aus. Unter diesen Umständen muss eine Vereinigung von Einwohner- und Bürgergemeindegesezt Risch *vorgänglich in einem separaten Verfahren* erfolgen. Diesbezüglich noch genauer abzuklären wäre die Frage, ob die Bürgergemeindegesezt den Beschluss über ihre Auflösung allenfalls resolutiv bedingt im Hinblick auf einen Gemeindegeseztzusammenschluss fassen könnte, so dass der Beschluss hinfällig wird, wenn der Gemeindegeseztzusammenschluss nicht zu Stande kommt.

Im Zusatz zur Zuger Kantonsverfassung könnte bei Bedarf eine von § 120 Abs. 1 Gemeindegesezt abweichende Lösung getroffen werden.

7.2.4 Wesentliche Rechtsakte auf Gemeindegeseztstufe

7.2.4.1 Direktdemokratische und andere Mitwirkungsmöglichkeiten auf Gemeindegeseztstufe im Vorfeld eines Gemeindegeseztzusammenschlusses

Um *frühzeitig* die *Bevölkerung* der Gemeindegesezts Meierskappel und Risch in den Entscheidungsprozess *einzubeziehen*, kommen grundsätzlich verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten in Betracht: Konsultativabstimmung, Grundsatzabstimmung, Projektierungskredit, Bevölkerungsbefragung. Diese sollen nachfolgend kurz dargestellt werden.

Mittels *Konsultativabstimmungen* soll die Auffassung des Stimmvolkes zu einer bestimmten Frage autoritativ festgelegt und damit den Behörden politische Entscheidungshilfen geboten werden. Das Ergebnis der Ab-

stimmung ist *rechtlich nicht verbindlich*.¹³⁴ Gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung bedarf es für Konsultativabstimmungen einer hinreichenden Rechtsgrundlage.¹³⁵ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Konsultativabstimmungen ihrem Wesen nach umstritten sind und insbesondere mit einer nicht unproblematischen Rückdelegation von Kompetenzen verbunden sein können.¹³⁶ Während das Zuger Gemeinderecht Konsultativabstimmungen ausdrücklich vorsieht (§ 68 und 82 Gemeindegesetz), sieht für die Gemeinde Meierskappel weder das kantonale noch das kommunale Recht Konsultativabstimmungen vor. Hier müsste auf Gemeindeebene durch Reglement eine genügende Rechtsgrundlage zuerst geschaffen werden (vgl. auch § 9 Abs. 1 Bst. d und e nGG). Damit ist eher fraglich, ob die Möglichkeit von Konsultativabstimmungen weiterverfolgt werden soll.

In Betracht gezogen werden kann im Weiteren eine *Bevölkerungsbefragung*.¹³⁷ Auch Kunden-, Bürger- oder Meinungsumfragen sind *rechtlich unverbindlich* und können die demokratischen Mitwirkungsrechte nicht ersetzen, sondern lediglich innerhalb der hinreichend demokratischen Legitimierung Anwendung finden.¹³⁸ Kunden-, Bürger- oder Meinungsumfragen unterscheiden sich von Konsultativabstimmungen aber insbesondere dadurch, dass sie nicht im formellen Abstimmungsverfahren, sondern beispielsweise im Stichprobeverfahren, mittels Fragebogen oder mittels einer formlosen selektiven Umfrage durchgeführt. Damit ist auch gleich eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Durchführung von Bevölkerungsbefragungen angesprochen: Es ist keine rechtliche Grundlage notwendig, dies im Unterschied zum formellen Abstimmungsverfahren oder zu Konsultativabstimmungen.¹³⁹

¹³⁴ Immerhin wird in der Lehre teilweise von einem „politischen Leitcharakter“ mit „bedingter rechtlicher Verbindlichkeit“ ausgegangen (Hangartner/Kley, Rz. 2295, 2305, 2310).

¹³⁵ Siehe dazu etwa Tschannen 1995: 485, Rz. 731; BGE 104 Ia 226 ff.

¹³⁶ Vgl. Tschannen 1995: 486, Rz. 731.

¹³⁷ So wurde beispielsweise vor dem (letztlich einstimmig zustande gekommenen) Zusammenschluss der Gemeinden Beromünster und Schwarzenbach eine *Umfrage in der Bevölkerung* durchgeführt, und im Rahmen der Fusionsbestrebungen der Gemeinden Malters, Werthenstein und Wolhusen fanden *Telefoninterviews* statt; vgl. auch die *Fragebogen/Resultate* zur Gemeindefusion Malleray-Bévilard im Kanton Bern (<http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

¹³⁸ Vgl. auch Tschannen: 484; Hangartner/Kley: 135; Linder: 344; Ladner: 4 f.

¹³⁹ Siehe dazu im Weiteren Lienhard, New Public Management, Ziff. 3.4.3.1.

Die direktdemokratische Legitimation für die Vorbereitungsarbeiten kann auch mittels eines *referendumspflichtigen Ausgabenbeschlusses* (Projektierungskredit) sichergestellt werden¹⁴⁰.

7.2.4.2 Vorvertrag

Weil der Zusammenschluss zweier Gemeinden eine *Fülle von Vorbereitungsaktivitäten* auslöst, die in beiden Gemeinden *koordiniert* durchgeführt werden muss, ist es in der Regel zweckmässig, diese in einem Vorvertrag zu regeln.¹⁴¹ Mögliche *Elemente* sind etwa:¹⁴² Zweck/Inhalt des Vertrags, interkommunale Arbeitsgruppe, Auftragserteilung an externe Beraterinnen und Berater, Zeitplan (inkl. Abstimmungen), Verhandlungsgegenstände im Hinblick auf den Fusionsvertrag, Treuepflichten, Verhandlungen mit Dritten (z.B. Gemeindeverbänden), Änderungen von Reglementen, Bewertungen, Zuständigkeiten, Kostenteilung (Reorganisationskosten), gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit und Verfahren zur Streitbeilegung (Schlichtungsmechanismus).

Der Abschluss eines Vorvertrages müsste sowohl in der Einwohnergemeinde Meierskappel wie auch in der Einwohnergemeinde Risch in der Form eines *Beschlusses der Gemeindeversammlung* erfolgen¹⁴³. Dies ist ein Vorteil, weil dadurch der Vorvertrag eine höhere demokratische Legitimation erhält.

7.2.4.3 Fusionsvertrag

Mit einem Fusionsvertrag werden die Modalitäten des Zusammenschlusses der beteiligten Gemeinden geregelt. Das neue luzernische Gemeinderecht sieht einen solchen öffentlich-rechtlichen Vertrag bei Gemeindefusionszusammenschlüssen zwingend vor (§ 60 nGG). Gemäss § 62 ff. nGG sind im luzernischen Gemeinderecht zudem folgende Nebenfolgen gesetzlich geregelt: Rechtsnachfolge (§ 62 nGG), Ablauf der Amtsdauer (§ 63 nGG), Neuwahlen (§ 64 nGG), Gemeindebürgerrecht (§ 65 nGG) sowie der Verzicht auf Abgaben (§ 66 nGG). Da für die Ausgestaltung der neuen Gemeinde vorliegend das Recht des Kantons Zug massgeblich

¹⁴⁰ Vgl. Kap. 7.1.4.2 und 7.1.4.3.

¹⁴¹ So haben die Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach einen Vorvertrag abgeschlossen, der die Organisation für die Ausarbeitung eines Fusionsvertrags regelt.

¹⁴² Vgl. auch Mustervorvertrag für Einwohnergemeinden in Fusionsverhandlungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern (<http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

¹⁴³ Vgl. Kap. 7.1.4.2 und 7.1.4.3.

sein wird, erscheint es angezeigt, in der durch die Kantonsregierungen zu treffenden Verwaltungsvereinbarung ausdrücklich festzuhalten, welche Bestimmungen des nGG für die Gemeinde Meierskappel zur Anwendung gelangen. Das Recht des Kantons Zugs kennt keine vergleichbaren Regelungen.

Der Fusionsvertrag wird die erwähnten Nebenfolgen zweckmässigerweise ebenfalls aufnehmen und soweit notwendig *konkretisieren*. (z.B. Übernahme Aufgaben, Verträge mit Dritten, Grundstücke, Zeitpunkt und Vorbereitung der Wahlen, Amtszeitverlängerungen, Bestellung von Kommissionen, Delegierte in Gemeindeverbände, Bewertung Aktiven/Passiven, Voranschlag/Rechnung Übergangsjahre). *Zudem* werden in einem Fusionsvertrag insbesondere *folgende Elemente* zu regeln sein, soweit diese nicht Gegenstand der zwischen den Kantonsregierungen abzuschliessenden administrativen und vermögensrechtlichen Vereinbarung (vgl. Ziffer 8.2.2.3) sind:¹⁴⁴ Ingress/Gegenstand/Zweck, Vertragspartner/Geltungsbereich, Treuepflicht bis zum Inkrafttreten (insb. Dienstverhältnisse, Ausgaben/Investitionen, Verträge mit Dritten), Gemeindeorganisation, Gemeindename, Ortsteil/Quartier, Ortstafel, Gemeindewappen, Grenzen, Verwaltungsstandorte, Personal/Pensionskasse, Organisation Betriebs- und Friedensrichterkreise, vorgesehene Aufhebung/Änderung von Erlassen, Leistungsangebot (z.B. im Bereich der öffentlichen Sicherheit, Schulen, Verkehr, Kultur-/Vereinsförderung), Anpassung Grundstücksdaten, Behandlung hängiger Geschäfte, Amtsübergabe, Archivierung, Kostenteilung, Verantwortlichkeit, Streitigkeiten, Zustandekommen, Inkrafttreten des Zusammenschlusses, Vollzug.

¹⁴⁴ Vgl. etwa Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Beromünster und der Einwohnergemeinde Schwarzenbach vom 25. September 2002/16. Oktober 2002 (Beschluss der beiden Gemeinderäte) bzw. vom 9. Dezember 2002 (Genehmigung durch die beiden Gemeindeversammlungen); Vertrag über die Fusion der Einwohnergemeinden Kulmerau und Wilihof mit der Einwohnergemeinde Triengen (Entwurf Juni 2003); Vertrag über die Teilung der Einwohnergemeinde Werthenstein und deren Vereinigung mit den Einwohnergemeinden Wolhusen und Malters (Fassung vom 25.3.2003); Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Willisau-Land und der Einwohnergemeinde Willisau-Stadt (Entwurf, undatiert); siehe auch die Checkliste für eine Fusion sowie der Musterfusionsvertrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (<http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

7.2.5 Personalrechtliche Aspekte

Sollte mit einem Zusammenschluss der Gemeinden Meierskappel und Risch ein Personalabbau verbunden sein, wären die *personalrechtlichen Grundlagen* der betreffenden Gemeinden zu beachten:

- *Einwohnergemeinde Meierskappel*: Gemäss § 1 Abs. 2 des Personalgesetzes¹⁴⁵ können die Einwohnergemeinden die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten durch rechtsetzende Erlasse selber regeln. Dabei sind § 65, 68 und 70 ff. Personalgesetz (Rechtsschutz) zwingend zu beachten. Soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen treffen, gilt das Personalgesetz des Kantons (§ 1 Abs. 3 Personalgesetz). Für die Gemeindeschreiberin bzw. den Gemeindeschreiber und die Stellvertretung sieht § 11 GG zwingend die Wahl durch den Gemeinderat vor.¹⁴⁶ Die Gemeindeordnung von Meierskappel sieht – in Übereinstimmung mit § 15 GG – vor, dass der Gemeinderat für die Begründung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen zuständig ist (Art. 45 GO). Gemäss Art. 3 der Personal- und Besoldungsverordnung¹⁴⁷ ist der Gemeinderat auch für die übrigen Personalentscheidungen zuständig. Die Anstellung in festen Dienstverhältnissen ist in der Regel öffentlich rechtlicher Natur (Art. 4 Abs. 1 Personal- und Besoldungsverordnung). Mangels Regelungen im kommunalen Recht finden auf Kündigungen die Regelungen des Personalgesetzes Anwendung. Gemäss § 18 Personalgesetz ist eine Kündigung zulässig „bei Aufhebung der Stelle oder bei Anpassung der Stelle an geänderte organisatorische oder wirtschaftliche Gegebenheiten und bei mangelnder Bereitschaft zur Verrichtung anderer angebotener sowie zumutbarer Arbeit“. Der Wegfall einer Stelle infolge des Gemeindegemeinschafts stellt somit einen Kündigungsgrund dar. Den betroffenen Angestellten muss aber in der Regel eine andere zumutbare Stelle angeboten werden (§ 25 Abs. 2 Personalgesetz). Mindestens 40-jährige Angestellte mit wenigstens zehn Dienstjahren haben im Falle der Kündigung Anspruch auf eine angemessene Abfindung (§ 25 Personalgesetz).

¹⁴⁵ Gesetz vom 26. Juni 2001 über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz), SRL051.

¹⁴⁶ Dies wird für die Gemeindeschreiberin bzw. den Gemeindeschreiber gemäss § 31 nGG auch unter neuem Recht so bleiben.

¹⁴⁷ Personal- und Besoldungsverordnung der Einwohnergemeinde Meierskappel vom 20. Juli 1999.

- *Einwohnergemeinde Risch*: Gemäss § 99 Abs. 1 Gemeindegesetz können die Zuger Gemeinden ein eigenes Dienst- und Besoldungsreglement erlassen. Sofern Bestimmungen fehlen, finden die kantonalen Vorschriften entsprechend Anwendung (§ 99 Abs. 2 Gemeindegesetz). Die Einwohnergemeinde Risch hat ein eigenes, umfassendes Personalreglement erlassen.¹⁴⁸ Unter Vorbehalt der Wahl auf Amtsdauer durch das Volk werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung durch öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag auf unbestimmte Zeit angestellt (§ 5 Personalreglement). Die Wahl der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers erfolgt durch Urnenabstimmung (§ 78 KV; ° 65 Ziffer 1 Gemeindegesetz). Alle übrigen Anstellungsverhältnisse können nach Ablauf der Probezeit jederzeit unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem bzw. von drei Monaten schriftlich und begründet gekündigt werden (§ 8 Personalreglement). Bei Kündigung ohne Verschulden der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters wird mindestens 45-jährigen Angestellten mit wenigstens zehn Dienstjahren eine Abgangsentschädigung ausgerichtet (§ 18 und 19 Personalreglement).

Die Angestellten der Gemeinde Meierskappel sind hinsichtlich der *beruflichen Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge* bei der Luzerner Pensionskasse angeschlossen. Die Mitarbeitenden der Einwohnergemeinde Risch sind demgegenüber bei der Pensionskasse des Kantons Zug versichert (§ 42 Personalreglement). Gemäss § 2 Abs. 3 des kantonalen Pensionskassengesetzes¹⁴⁹ steht es den Gemeinden frei, ihr Personal der Pensionskasse des Kantons Zug zu unterstellen. Im Fusionsvertrag könnte somit auch die Regelung getroffen werden, dass jenes Personal der neuen Gemeinde, das von der Einwohnergemeinde Meierskappel übernommen wird, weiterhin bei der Luzerner Pensionskasse versichert bleibt, falls dies für das Personal günstiger ist.

Ob die für die Angestellten bestehenden *Schutzvorschriften* überhaupt zur Anwendung gelangen müssen, darf immerhin mit Fragezeichen versehen werden. Denn die *Fusionsverträge* im Hinblick auf einen Zusammenschluss der Einwohnergemeinde Beromünster mit der Einwohnergemeinde Schwarzenbach, der Einwohnergemeinden Kulmerau und Wilihof mit der Einwohnergemeinde Triengen wie auch der Einwohner-

¹⁴⁸ Reglement vom 11. Dezember 1995 über das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals sowie die Entschädigung der Behörde- und Kommissionsmitglieder (Personalreglement).

¹⁴⁹ Gesetz vom 1. September 1994 über die Pensionskasse des Kantons Zug, BGS 154.31.

gemeinde Willisau-Land und Willisau-Stadt sehen vor, dass *sämtliche Vertragsverhältnisse* der Mitarbeitenden von der neuen Gemeinde *übernommen* werden.¹⁵⁰ Jedenfalls während der Überführungsphase dürfte denn auch der aktuelle Personalbestand benötigt werden. Eine allenfalls aufgrund von Synergieeffekten bzw. Effizienzsteigerungen mögliche Personalreduktion wäre alsdann insbesondere mit natürlichen Fluktuationen und ordentlichen Pensionierungen aufzufangen.¹⁵¹ Denkbar sind im Weiteren (befristete) Besitzstandsgarantien.¹⁵²

7.2.6 Möglichkeiten der Initialisierung durch Volk und Parlament

7.2.6.1 Einleitung

Nachfolgend soll der Vollständigkeit halber untersucht werden, ob und inwieweit ein Gemeindezusammenschluss von Meierskappel und Risch durch das Volk und – auf Kantonsebene – durch das Parlament initiiert werden könnte, falls die Exekutiven auf der jeweiligen Ebene sich gegen den Gemeindezusammenschluss stellen sollten. Dabei ist zu beachten, dass die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden allenfalls gleichzeitig auf der kantonalen und kommunalen Ebene tätig werden können. Zudem muss auf Grund von Art. 53 Abs. 3 BV auch dann noch eine Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde erfolgen, wenn durch eine Volksabstimmung auf kantonaler Ebene einer interkantonalen Gemeindefusion bereits zugestimmt worden ist. Durch die entsprechenden Volksbeschlüsse werden allenfalls gewisse Teile des Verfahrens des interkantonalen Gemeindezusammenschlusses vorweggenommen.

¹⁵⁰ Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Beromünster und der Einwohnergemeinde Schwarzenbach vom 25. September 2002/16. Oktober 2002 (Beschluss der beiden Gemeinderäte) bzw. vom 9. Dezember 2002 (Genehmigung durch die beiden Gemeindeversammlungen), Art. 12; Vertrag über die Fusion der Einwohnergemeinden Kulmerau und Wilihof mit der Einwohnergemeinde Triengen (Entwurf Juni 2003), Art. 12; Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Willisau-Land und der Einwohnergemeinde Willisau-Stadt (Entwurf, undatiert), Art. 11; nach dem Vertrag über die Teilung der Einwohnergemeinde Werthenstein und deren Vereinigung mit den Einwohnergemeinden Wolhusen und Malters (Fassung vom 25.3.2003), Art. 18 Abs. 1, einigen sich die Gemeinderäte von Wolhusen und Malters partnerschaftlich über die Übernahme der bestehenden Arbeitsverhältnisse der Gemeinde Werthenstein.

¹⁵¹ Vgl. Kommentar zum Fusionsvertrag bezüglich des Zusammenschlusses der Einwohnergemeinde Willisau-Land und der Einwohnergemeinde Willisau-Stadt (Entwurf, undatiert), zu Art. 11.

¹⁵² Dies sieht beispielsweise der Fusionsvertrag zwischen den Einwohnergemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach (Kanton Bern) vom 23. April 2003 vor.

7.2.6.2 Initialisierung durch das Volk auf Gemeindeebene

Die *Einwohnergemeinde Meierskappel* kennt das Instrument der Gemeindeinitiative. Ein Zehntel der Stimmberechtigten können mittels Unterschrift verlangen, dass ein in die Zuständigkeit der Urnenabstimmung oder der Gemeindeversammlung fallendes Sachgeschäft der Abstimmung unterbreitet wird (vgl. § 46 GG; Art. 7 und 8 GO). Diese Bestimmungen entsprechen auch dem neuen Gemeindegesetz (vgl. § 38 nGG). Gemeindeinitiativen können in der Form der Anregung (nicht formulierte Initiative) eingereicht werden (§ 46 Abs. 3 GG; § 38 Abs. 3 nGG). Die Form des Entwurfs (ausformulierte Initiative) ist nur für die Änderung und Aufhebung von Reglementen und für Änderungen der Gemeindeordnung zulässig (§ 46 Abs. 3 GG; § 38 Abs. 3 nGG). Wie bereits festgehalten wurde, ist in Meierskappel die Gemeindeversammlung unabhängig von den finanziellen Folgen zuständig sowohl für den Abschluss des Vorvertrages wie auch des Fusionsvertrages (vgl. Ziffer 3.1.4.2). Damit wäre in der Einwohnergemeinde Meierskappel eine Gemeindeinitiative mit dem Begehren auf Fusion mit der Gemeinde Risch, aber auch mit dem Begehren auf Abschluss eines Vorvertrages mit der Gemeinde Risch zulässig. Eine solche Initiative ist im Jahre 2000 eingereicht und am 9. April 2001 von der Gemeindeversammlung mit grossem Mehr angenommen worden.

Die Zuger Gemeindegesetzgebung sieht für Gemeinden ohne Gemeindeparlament kein Initiativrecht vor,¹⁵³ dafür das Instrument der Motion (§ 80 Gemeindegesetz). Die *Einwohnergemeinde Risch* kennt demnach nur das Motionsrecht. Gegenstand einer Motion kann jeder in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallende Gegenstand sein (vgl. § 80 Abs. 1 i.V.m. § 2 und § 59 Gemeindegesetz). Eine Motion kann von jeder in der Gemeinde Stimmberechtigten Person eingebracht werden. Diese wird dann auf die Traktandenliste der nächsten Gemeindeversammlung gelegt. Die Gemeindeversammlung stimmt dann darüber ab, ob die Motion erheblich erklärt, d.h. der Gemeinderat mit einem Geschäft beauftragt wird. Es wäre somit möglich, auf dem Weg der Motion die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der Einwohnergemeinde Meierskappel oder aber die Durchführung einer Konsultativabstimmung zu dieser Frage zu fordern. Weiter besteht gemäss § 70 des Gemeindegesetzes die Möglichkeit, dass mindestens ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten die Einberufung einer Gemeindeversammlung zu einem bestimmten Sach-

¹⁵³ In Gemeinden mit Gemeindeparlament besteht ein Initiativrecht, vgl. § 113 ff. Gemeindegesetz.

geschäft fordert. Kommt das Begehren zustande, so muss innert drei Monaten eine entsprechende Gemeindeversammlung durchgeführt werden (§ 70 Abs. 2 Gemeindegesetz).

7.2.6.3 Initialisierung durch Volk oder Parlament auf Kantons-ebene

Im *Kanton Luzern* steht den Stimmberechtigten das *Initiativrecht* nur hinsichtlich der Total- und Teilrevision der Verfassung (§ 32 Abs. 1 und § 35 StV) und hinsichtlich der Gesetze (§ 41 StV) zu.¹⁵⁴ Begehren auf Teilrevision der Verfassung sowie Gesetzesinitiativen können sowohl die Form der allgemeinen Anregung wie auch die Form des ausgearbeiteten Entwurfs aufweisen (§ 35 Abs. 2 und § 41 Abs. 2 StV). Für eine Teilrevision der Verfassung sind 5'000, für eine Gesetzesinitiative 4'000 Unterschriften notwendig. Es wäre somit möglich, den für einen interkantonalen Gemeindezusammenschluss nötigen Verfassungszusatz mittels eines ausformulierten Entwurfs zur Teilrevision der Staatsverfassung zu verlangen. Die genauen Modalitäten sind in § 128 ff. des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988. Bei Annahme dieser Verfassungsänderung stünde der Gemeinde Meierskappel ein Zusammenschluss mit der Gemeinde Risch offen. Auf *Parlamentsebene* stehen die Einzelinitiative und die Motion im Vordergrund: Die *Einzelinitiative* (§ 65 f. Grossratsgesetz¹⁵⁵) enthält den ausformulierten Entwurf einer Verfassungsänderung, eines Gesetzes, eines Dekretes oder eines Grossratsbeschlusses. Bei Überweisung wird eine grossrätliche Kommission eingesetzt, welche beim Regierungsrat eine Stellungnahme einholt und den Entwurf zu Händen des Grossen Rates vorberät. Ein Verfassungszusatz für einen interkantonalen Gemeindezusammenschluss kann somit Gegenstand einer Einzelinitiative sein. Mit einer *Motion* kann vom Regierungsrat u.a. die Ausarbeitung und Vorlage einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage verlangt werden. Auch mit der Motion könnte die Schaffung der Rechtsgrundlagen für den Zusammenschluss von Meierskappel und Risch initiiert werden. Der Kanton Luzern kennt kein direktes Mitwirkungsrecht der Gemeinden in der Kantonspolitik.

Im Kanton Zug steht den Stimmberechtigten das *Initiativrecht* auf Erlass, Änderung und Aufhebung eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbe-

¹⁵⁴ Daran scheint sich auch im Rahmen der Verfassungsrevision nichts zu ändern (vgl. § 34 bis 36 Vn-KV LU).

¹⁵⁵ Gesetz vom 28. Juni 1976 über die Organisation und Geschäftsordnung des Grossen Rates (Grossratsgesetz), SRL030.

schlusses zu (Gesetzesinitiative; vgl. § 35 KV). Für die Verfassungsinitiative gelten die Bestimmungen der Gesetzesinitiative (§ 79 Abs. 2 KV). Notwendig sind die Unterschriften von 2'000 Stimmberechtigten. Das Volksbegehren kann in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs wie auch als allgemeine Anregung eingereicht werden (§ 35 Abs. 2 KV). Werden Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung angenommen, so ist der Entsprechende Erlass innert drei Jahren zu erlassen und unter Vorbehalt der Volksabstimmung in Kraft zu setzen. Mithin könnte mittels einer Volksinitiative die für den interkantonalen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss notwendige Verfassungsänderung initiiert werden (aus zeitlichen Gründen wohl am ehesten in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs). Auf *Parlamentsebene* steht das Instrument der *Motion* im Vordergrund: Mittels der Überweisung einer Motion kann der Kantonsrat den Regierungsrat verbindlich beauftragen, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussesvorlage auszuarbeiten oder anderweitige Massnahmen zu treffen (§ 38 Abs. 1 Geschäftsordnung¹⁵⁶). Motionen können die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder einer allgemeinen Anregung enthalten (§ 38 Abs. 3 Geschäftsordnung). Der Kanton Zug kennt kein direktes Mitwirkungsrecht der Gemeinden in der Kantonspolitik.

¹⁵⁶ Kantonsratsbeschluss vom 1. Dezember 1932 über die Geschäftsordnung des Kantonsrats, BGS 141.1.

8 Haltung der Bevölkerung, der Parteien und der Vereine

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden eine Bevölkerungsbefragung und eine Befragung aller Parteien, Vereine und weiterer ausgewählter Institutionen der Gemeinden Risch und Meierskappel durchgeführt. Nachfolgend werden die Ergebnisse dargestellt.

8.1 Bevölkerungsbefragung

8.1.1 Ziele und Durchführung der Befragung

In der Schweiz kommt der Bevölkerung bei Gemeindefusionen eine grosse Bedeutung zu, bedarf es doch ihrer Zustimmung, wenn es zu einer Zusammenlegung kommen sollte. Aus diesem Grund wurde die Bevölkerung im Sinne einer ersten Standortbestimmung nach ihrer Haltung zu einer Fusion gefragt.

Der Fragebogen wurde online sowie schriftlich zur Verfügung gestellt. Die Teilnahme an der Online-Meinungsumfrage war vom 27. Mai 2004 bis zum 8. Juli 2004 möglich; bei den Einwohnerkontrollen Risch und Meierskappel konnten zudem ab dem 2. Juni 2004 schriftliche Fragebogen bezogen werden. Alle eingegangenen Fragebogen bis und mit 8. Juli 2004 wurden in die Auswertung miteinbezogen. In diesem Zeitraum wurde der Fragebogen 218-mal (52 schriftliche und 166 Online-Fragebogen) vollständig ausgefüllt. Davon 119-mal von Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Risch und 98-mal von Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Meierskappel. Verglichen mit der Bevölkerung von Risch mit 8472 und Meierskappel mit 1030 (Stand 30. Juni 2004) entspricht dies einer Rücklaufquote von 1.4 Prozent für Risch bzw. 9.5 Prozent für Meierskappel. Dieser geringe Wert erstaunt nicht, musste sich die Bevölkerung doch aktiv bemühen, um an dieser Befragung mitzuwirken.

Die vorliegenden Daten zeigen eine ungefähre Richtung der Einstellung der Gesamtbevölkerung auf. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist Vorsicht angebracht, da es sich nicht um eine repräsentative Stichprobe handelt. Ein Vergleich der politischen Präferenzen der Antwortenden mit dem tatsächlichen Wahlverhalten anlässlich der Nationalratswahlen zeigt die Verzerrungen (vgl. Tabelle 8-1). In Meierskappel ist der Anteil an CVP-Wählenden, die sich an der Umfrage beteiligten, im Vergleich mit

den tatsächlichen Wähleranteilen stark übervertreten. Hingegen sind die SVP-Wählenden in der Meinungsumfrage mit nur 17.9 Prozent markant untervertreten. Risch präsentiert ein ähnliches Bild. Die Befragung zeigt, dass mit 37.4 Prozent die FDP Wähler am Häufigsten an der Befragung mitwirkten, während auch in dieser Gemeinde die SVP Wähler untervertreten sind.

	Risch		Meierskappel	
	Befragung 2004	Nationalratswahlen 2003	Befragung 2004	Nationalratswahlen 2003
CVP	19.6	20.6	32.1	16.4
FDP	37.4	21.0	21.4	17.5
SP	13.1	10.1	15.5	6.0
SVP	19.6	37.2	17.9	45.2
Grüne	3.7		4.8	9.9
Andere	6.5	11.1	8.3	5.0
<i>N</i>	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabelle 8-1: Parteienpräferenzen der Antwortenden im Vergleich zu den tatsächlichen Parteienpräferenzen in den beiden Gemeinden

Weiter sind die Frauen in der Meinungsumfrage untervertreten (31,1, Prozent der Rischer und 35,1 Prozent der Meierskappeler Frauen beteiligten sich) und die Männer übervertreten. Bei den Altersgruppen entspricht der Rücklauf dem Bevölkerungsschnitt. Eine leichte Verzerrung gibt es beim Bildungsniveau: Besser Gebildete beteiligten sich überdurchschnittlich an der Umfrage (vgl. Tabelle 8-2). Welche Auswirkungen diese Verzerrungen haben könnten, wird im Rahmen der Datenanalyse zu diskutieren sein.

	Risch				Meierskappel			
	Befragung 2004		Volkszählung 2000		Befragung 2004		Volkszählung 2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%
obligatorische Schulpflicht	10	8.4	1'212	22.9	3	3.2	161	22.0
Lehrabschluss	15	12.6	2'306	43.6	10	10.5	343	46.9
Lehrabschluss mit Zusatzausbildung	38	31.9	516	9.8	32	33.7	77	10.5
höhere Fachschule	29	24.4	187	3.5	23	24.2	23	3.1
Maturität	4	3.4	206	3.9	6	6.3	36	4.9
Hochschulabschluss	19	16.0	274	5.2	17	17.9	24	3.3
anderer Abschluss	4	3.4	591	11.2	4	4.2	68	9.3
<i>N</i>	<i>119</i>	<i>100.0</i>	<i>5'292</i>	<i>100.0</i>	<i>95</i>	<i>100.0</i>	<i>732</i>	<i>100.0</i>

Tabelle 8-2: Bildungsabschlüsse der Antwortenden im Vergleich zu den tatsächlichen Bildungsabschlüssen in den beiden Gemeinden

Die Bevölkerungsbefragung beinhaltet vier thematische Teile. Der erste Teil betrifft Fragen nach der Verwurzelung mit der Gemeinde Risch resp. Meierskappel. Der zweite Teil beinhaltet Aspekte zu politischen Merkmalen der Bevölkerung, der dritte Teil die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung. Schliesslich wird der letzte inhaltliche Abschnitt dem wichtigsten Thema gewidmet, der Zusammenlegung der politischen Gemeinden Risch und Meierskappel. Im Folgenden werden die Ergebnisse präsentiert, die sich mit der Fusion auseinandersetzen.

8.1.2 Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung

8.1.2.1 Bedeutung der Gemeinde für die Bevölkerung

Die Einwohnerinnen und Einwohner wurden nach der Identifikation mit den verschiedenen staatlichen Ebenen gefragt. In Abbildung 8-1 sind die Antworten dargestellt.

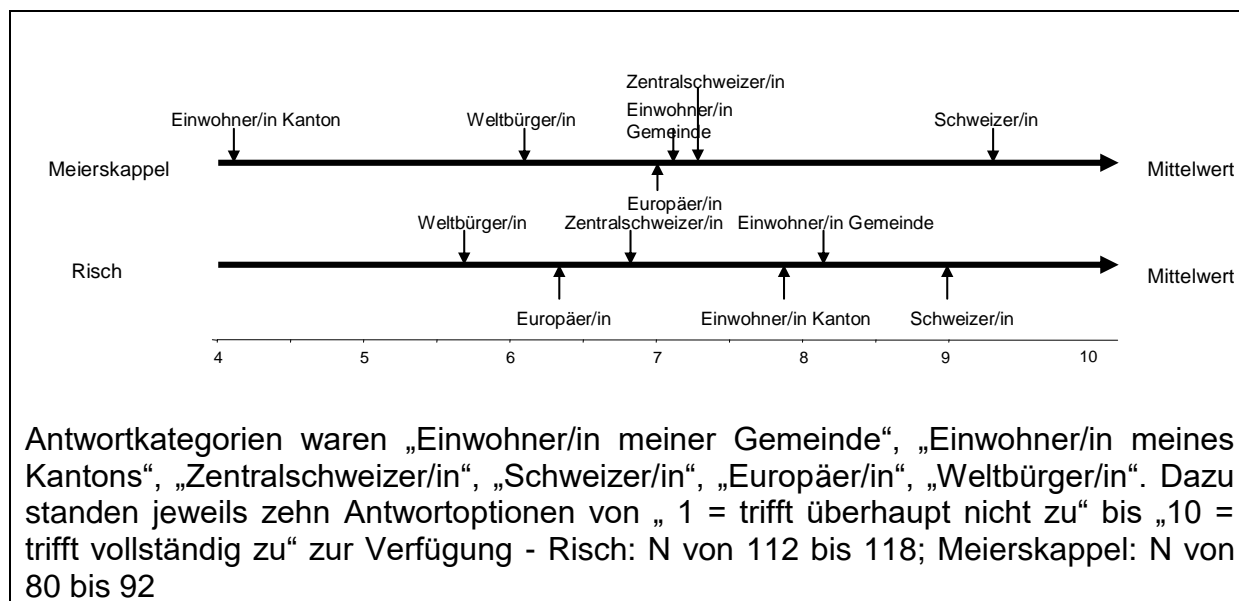


Abbildung 8-1: Identifikation mit politischen Ebenen (Mittelwerte)¹

Das Resultat bestätigt verschiedene nationale und kommunale Meinungsumfragen (vgl. GfS 1997). Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich vor allem mit der eigenen Gemeinde und dem Land verbunden. Beim Vergleich der beiden Gemeinden fällt ein interessanter Unterschied auf: Die Befragten der Gemeinde Risch fühlen sich sehr viel mehr als Einwohnerinnen und Einwohner ihres Kantons als die Personen aus Meierskappel. Der Mittelwert in Risch beträgt 7.9 gegenüber 4.2 in Meierskappel.

Entgegen den Erwartungen, dass alteingesessene Meierskappeler sich mehr mit ihrem Kanton identifizieren, zeigen die Ergebnisse der Meinungsumfrage ein anderes Bild. Die Identifikation mit dem Kanton Luzern ist bei Personen, die über 20 Jahre in der Gemeinde wohnen, zwar leicht höher als bei Einwohnerinnen und Einwohnern, die weniger als 20 Jahre in der Gemeinde leben. Er beträgt aber dennoch lediglich 5.0. Meierskappeler haben also eine eher geringe Identifikation mit dem Kanton Luzern (vgl. Tabelle 8-3).

¹ Mit N wird die absolute Anzahl der gültigen Antworten bezeichnet und stellt jeweils 100 Prozent dar. Die Anzahl der Antworten einer einzelnen Antwortoption einer Frage (z.B. „trifft überhaupt nicht zu“ oder „trifft vollständig zu“) wird mit „n“ bezeichnet. Werden Mittelwerte dargestellt, sind arithmetische Mittel gemeint.

Wohnort	Wohndauer		Einwohner/in meiner Gemeinde	Einwohner/in meines Kantons	Zentralschweizer/in	Schweizer/in	Europäer/in	Weltbürger/in	
Risch	< 5 Jahre	n	18	18	18	19	19	18	
		MW	7.6	6.7	6.0	8.5	5.9	5.2	
	5-10 Jahre	n	17	17	17	17	17	17	
		MW	6.9	8.7	7.1	9.1	5.9	4.6	
	>10 Jahre	n	29	29	29	29	28	27	
		MW	8.0	8.0	5.8	8.8	6.8	6.9	
	>20 Jahre	n	54	52	51	52	51	50	
		MW	8.9	8.0	7.5	9.2	6.3	5.6	
	<i>N</i>	<i>N</i>	11	11	11	11	11	11	
		MW	8.2	7.9	6.8	9.0	6.3	5.7	
	Meierskappel	< 5 Jahre	n	12	13	12	11	12	11
			MW	7.0	3.5	8.1	9.1	6.8	5.5
5-10 Jahre		n	18	16	16	16	15	13	
		MW	6.7	3.0	6.7	9.3	7.1	5.1	
>10 Jahre		n	16	16	16	17	16	16	
		MW	7.6	3.5	6.9	9.6	6.2	5.3	
>20 Jahre		N	46	44	45	46	45	40	
		MW	7.2	5.0	7.4	9.2	7.4	6.9	
<i>N</i>		<i>N</i>	92	89	89	90	88	80	
		MW	7.1	4.2	7.2	9.3	7.0	6.1	

Tabelle 8-3: Identifikation mit der geografischen Gegend, unterteilt nach Wohndauer in Risch und Meierskappel

8.1.2.2 Haltung zur Gemeindefusion

Ein umfangreicher Teil des Fragebogens befasste sich mit der Einstellung der Befragten gegenüber einer Fusion der Gemeinden Risch und

Meierskappel. Abbildung 8-2 zeigt, dass 34.5 Prozent der Befragten der Gemeinde Risch im heutigen Zeitpunkt einer Fusion zustimmen, wobei noch 22.7 Prozent unentschlossen sind. 42.9 Prozent lehnen eine Fusion ab.² Die Befragten der Gemeinde Meierskappel befürworten eine Zusammenlegung der Gemeinden deutlich mit 76.3 Prozent. Käme es heute zu einer Abstimmung, würde die Fusion von Risch abgelehnt und von Meierskappel befürwortet. Diese Aussage ist jedoch aufgrund der mangelnden Repräsentativität der Umfrage und angesichts der grossen Zahl an noch unentschlossenen Bürgerinnen und Bürgern in Risch mit Vorsicht zu interpretieren.

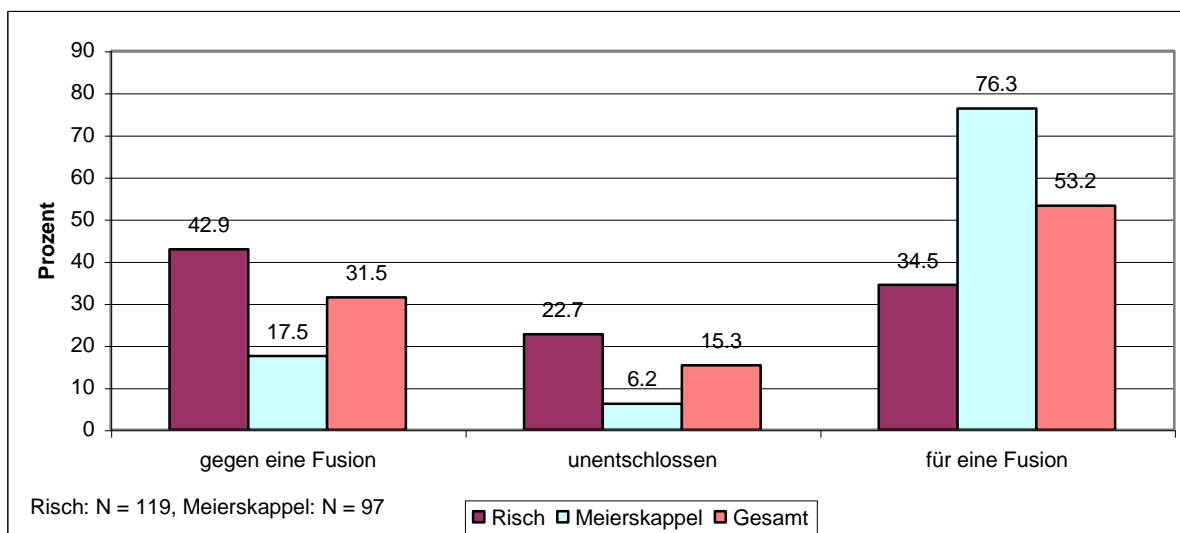


Abbildung 8-2: Einstellung gegenüber einer Fusion

Interessant ist die Betrachtung der Einstellung gegenüber einer Zusammenlegung der Gemeinden unterteilt nach Altersgruppen (vgl. Tabelle 8-4). Die Gegner der Fusion in Risch stammen hauptsächlich aus der Altersgruppe der 18 bis 50-Jährigen resp. in Meierskappel aus der Altersgruppe der 51 bis 65-Jährigen. Weiter fällt auf, dass alle Alterskategorien von Meierskappel eine Fusion mehrheitlich gutheissen. In Risch befürwortet die Fusion nicht wie erwartet die jüngste Alterskategorie, die mit

² Die Gruppierung wurde wie folgt vorgenommen: Die zehn Antwortoptionen wurden in drei Kategorien von „gegen eine Fusion“ (Antworten 1 bis 3), „unentschlossen“ (Antworten 4 bis 7) sowie „für eine Fusion“ (Antworten 8 bis 10) unterteilt.

Schülerinnen und Schülern aus Meierskappel gemeinsam die Oberstufe besuchte, sondern diejenige der 51 bis 65-Jährigen.

	für eine Fusion		unentschlossen		gegen eine Fusion		<i>N pro Altersgruppe</i>	
	n	%	n	%	n	%	<i>N</i>	%
Risch								
18-33 Jährige	6	22.2	8	29.6	13	48.1	27	100.0
34-50 Jährige	17	31.5	11	20.4	26	48.1	54	100.0
51-65 Jährige	14	63.6	1	4.5	7	31.8	22	100.0
über 65 Jährige	1	14.3	4	57.1	2	28.6	7	100.0
<i>N Risch</i>	38		24		48		110	
Meierskappel								
18-33 Jährige	17	73.9	3	13.0	3	13.0	23	100.0
34-50 Jährige	27	84.4	1	3.1	4	12.5	32	100.0
51-65 Jährige	22	68.8	2	6.3	8	25.0	32	100.0
über 65 Jährige	7	100.0	0	0.0	0	0.0	7	100.0
<i>N Meierskappel</i>	73		6		15		94	
18-33 Jährige	23	46.0	11	22.0	16	32.0	50	100.0
34-50 Jährige	44	51.2	12	14.0	30	34.9	86	100.0
51-65 Jährige	36	66.7	3	5.6	15	27.8	54	100.0
über 65 Jährige	8	57.1	4	28.6	2	14.3	14	100.0
<i>N</i>	111		30		63		204	

Tabelle 8-4: Einstellung gegenüber einer Fusion, unterteilt nach Altersgruppe und Gemeinde

Als ein Indikator für das politische Interesse gilt die Häufigkeit der Teilnahme an Gemeindeversammlungen. Dieses Merkmal wurde in Tabelle

8-5 mit der Einstellung gegenüber einer Fusion in Zusammenhang gesetzt. Interessant ist im Falle Rischs, dass sich von den befragten Stimmberechtigten, die (fast) immer an der Gemeindeversammlung teilnehmen, eine Mehrheit für die Fusion ausspricht. Rund 20 Prozent sind noch unentschlossen und knapp 36 Prozent lehnen eine Fusion ab.

Die befragten Stimmberechtigten aus Meierskappel befürworten, unabhängig wie oft sie an der Gemeindeversammlung teilnehmen, mehrheitlich eine Zusammenlegung der Gemeinden. Unentschlossen sind nur knapp 7 Prozent aller Stimmberechtigten der Befragung.

	Risch							
	für eine Fusion		unentschlossen		gegen eine Fusion		N	
	n	%	n	%	n	%	n	%
(fast) immer	18	42.9	9	21.4	15	35.7	42	100.0
jede 2. Versammlung	5	26.3	2	10.5	12	63.2	19	100.0
seltener	11	40.7	5	18.5	11	40.7	27	100.0
nie	4	16.7	11	45.8	9	37.5	24	100.0
N	38	33.9	27	24.1	47	42.0	112	100.0

	Meierskappel							
	für eine Fusion		unentschlossen		gegen eine Fusion		N	
	n	%	n	%	n	%	n	%
(fast) immer	29	76.3	0	0.0	9	23.7	38	100.0
jede 2. Versammlung	14	73.7	2	10.5	3	15.8	19	100.0
Seltener	21	84.0	2	8.0	2	8.0	25	100.0
Nie	5	55.6	2	22.2	2	22.2	9	100.0
N	69	75.8	6	6.6	16	17.6	91	100.0

Tabelle 8-5: Einstellung gegenüber einer Fusion, unterteilt nach Häufigkeit der Teilnahme an Gemeindeversammlung

In der Befragung wurde nach den Pro-Argumenten für eine Fusion gefragt. Für jedes vorgegebene Argument konnten die Befragten auf einer

Zehnerskala angeben, für wie zutreffend sie das entsprechende Argument halten (vgl. Abbildung 8-3).³

In beiden Gemeinden am meisten Zustimmung erhält das Argument „Die beiden Gemeinden sind bereits so stark miteinander verbunden, dass eine Fusion nicht mehr als ein nächster logischer Schritt darstellt“. Die Beurteilung der Argumente über die finanziellen Auswirkungen (Senkung Steuerlast, mögliche Einsparungen) werden hingegen unterschiedlich bewertet. Die Befragten von Risch denken nicht, dass es zu einer tieferen Steuerlast oder Einsparungen kommen kann, die Befragten von Meierskappel hingegen sind der Meinung, dass beides möglich wäre. Ebenso glauben nur sehr wenige (10,1 Prozent) Rischer an eine Qualitätssteigerung der Dienstleistungen durch eine Fusion, die Meierskappeler rechnen hingegen mit 62,1 Prozent damit. Diese Unterschiede sind verständlich, erwarten sich doch vor allem die Meierskappeler eine Steuer-senkung und ein besseres Dienstleistungsangebot.

³ Die Gruppierung wurde wie folgt vorgenommen: Die zehn Antwortoptionen wurden in drei Kategorien von „nicht zutreffend“ (Antworten 1 bis 3), „teilweise zutreffend“ (Antworten 4 bis 7) bis „zutreffend“ (Antworten 8 bis 10) unterteilt.

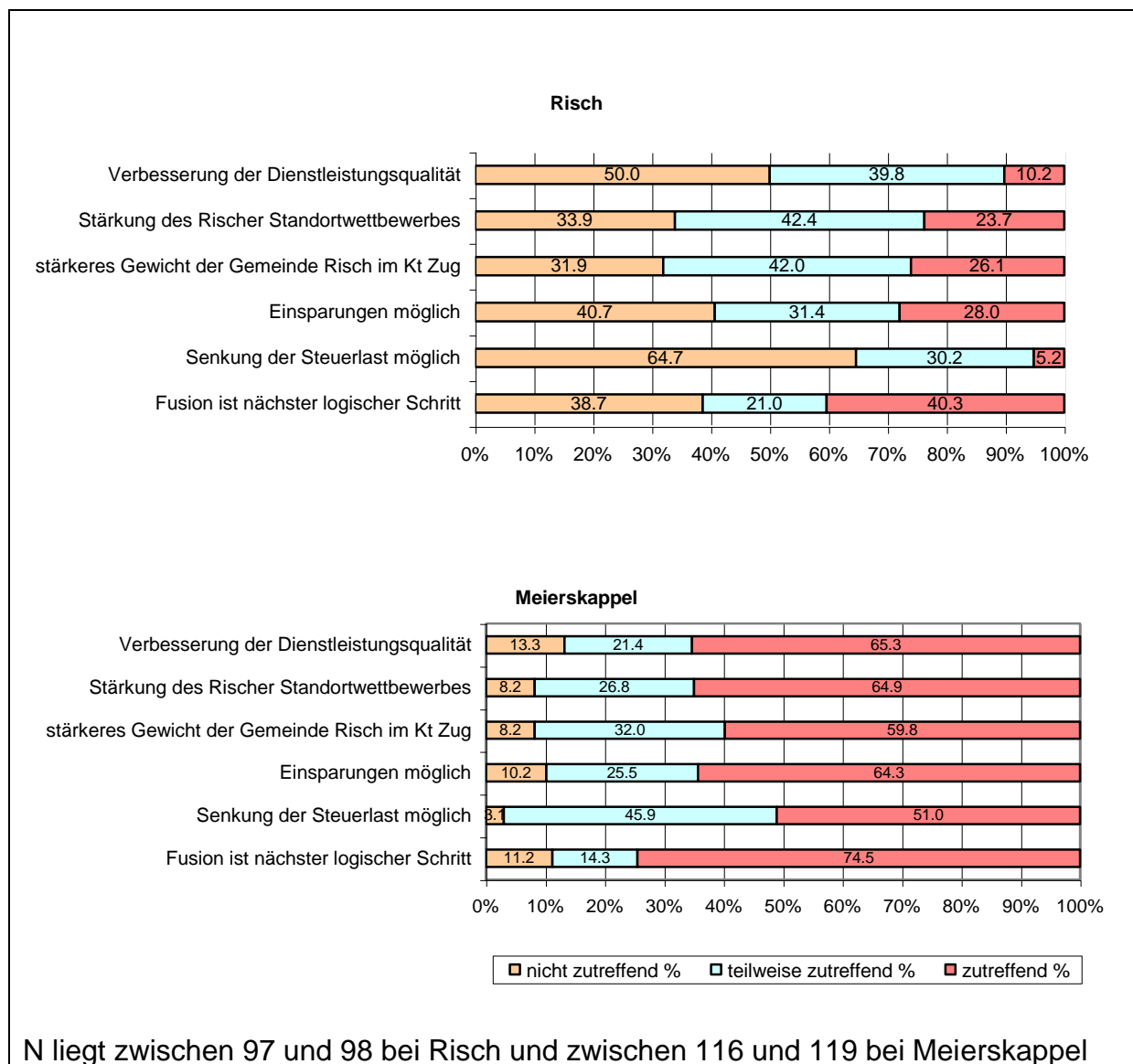


Abbildung 8-3: Argumente für eine Fusion aus Sicht von Risch und Meierskappel

Die Befragten haben auch die verschiedenen möglichen Argumente gegen eine Fusion bewertet. Auffällig in Abbildung 8-4 ist die mehrheitliche Übereinstimmung der Meinungen der Befragten beider Gemeinden, dass die Argumente a) mit einer Fusion sinkt die Möglichkeit Einfluss auf die Gemeindepolitik zu nehmen, b) mit einer Fusion werden zwei Gemeinden zusammengebracht, die nicht zusammengehören, c) ein Kantonswechsel ist ein Teilverlust der Identität und d) mit einer Fusion nimmt die Anonymität der neuen Gemeinde zu als nicht zutreffend betrachtet werden. Hingegen rechnen die Befragten der Gemeinde Risch tendenziell mit ei-

nem ansteigenden Steuerfuss (rund 80 Prozent), die Befragten von Meierskappel erwarten dieses Szenario lediglich mit rund 2 Prozent.

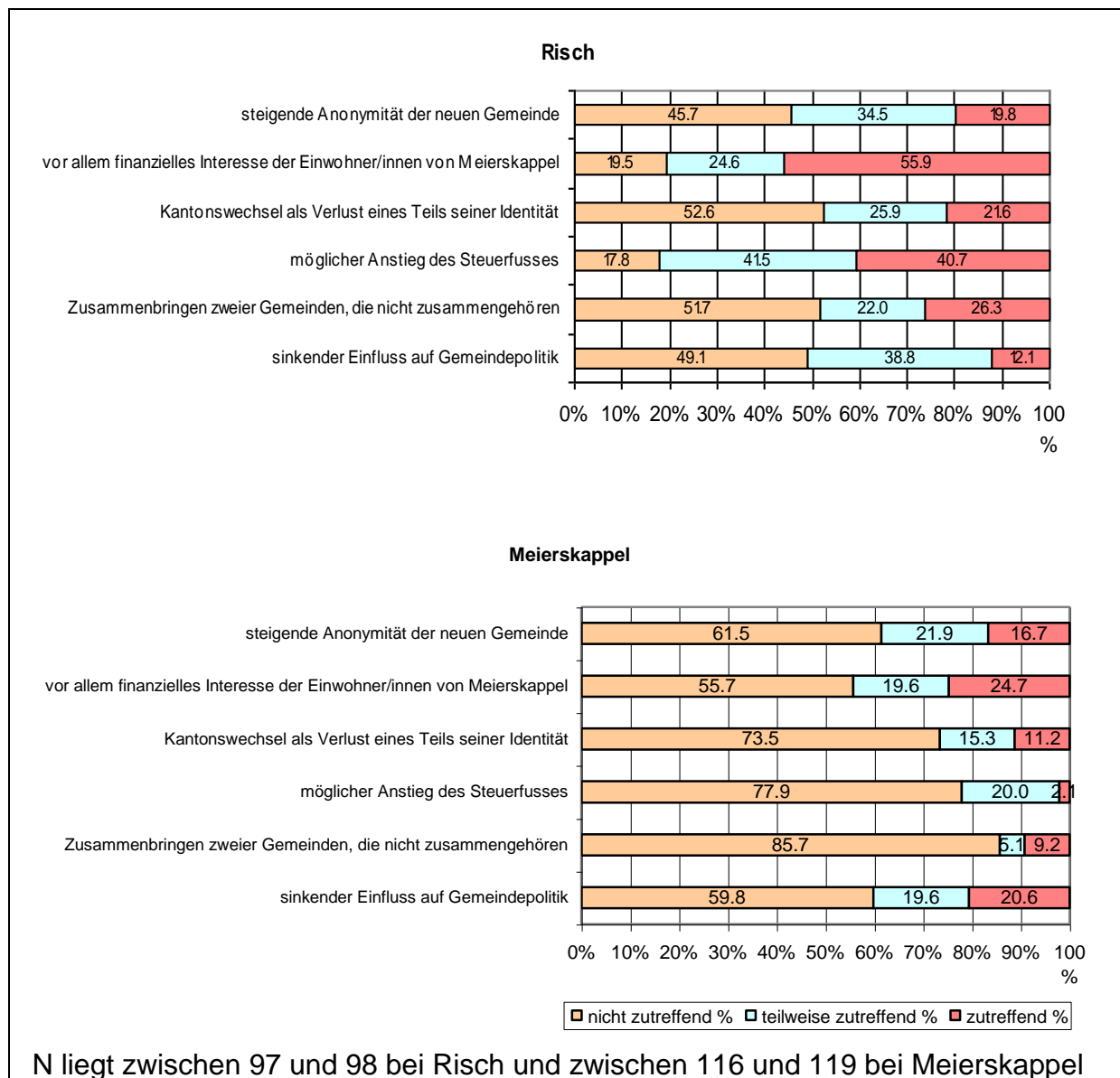


Abbildung 8-4: Argumente gegen eine Fusion aus Sicht von Risch und Meierskappel

Der markanteste Unterschied wird bei der Frage erkennbar, ob es bei der Fusion hauptsächlich um finanzielle Interessen der Einwohnerinnen und Einwohner von Meierskappel geht. Rund ein Viertel der Befragten von Meierskappel stimmen diesem Argument zu, im Falle Rischs sind es mehr als 50 Prozent.

Der Fragebogen beinhaltete einen Frageblock, in dem gefragt wurde, wie bei einer Fusion mit den Unterschieden der beiden Gemeinden umgegangen werden könnte. Tabelle 8-6 zeigt, dass die Befragten beider Gemeinden ähnliche Übergangsregelungen vorschlugen. Der Anteil der Zustimmung, Meierskappel einen Sitz im Gemeinderat sowie fest zugeschriebene Sitze in den Kommissionen zu gewähren, fällt in Meierskappel höher aus als in Risch. Dagegen findet die Idee, dass „ehemalige“ Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Meierskappel während einer bestimmten Zeit einen Teil der Ersparnisse aus der für sie zu erwartenden Steuersenkung ausgleichen, mehrheitlich Anklang bei den Befragten beider Gemeinden.

		Risch		Meiers-kappel	
		n	%	n	%
Der 'zukünftige' neue Gemeindeteil Meierskappel erhält für eine bestimmte Zeit einen Sitz im Gemeinderat	klar zustimmen	28	23.5	49	50.0
	eher zustimmen	38	31.9	29	29.6
	eher ablehnen	21	17.6	8	8.2
	klar ablehnen	32	26.9	12	12.2
	<i>N</i>	119	100.0	98	100.0
Der 'zukünftige' neue Gemeindeteil Meierskappel erhält für eine bestimmte Zeit fest zugeschriebene Sitze in den Kommissionen	klar zustimmen	19	16.1	34	35.1
	eher zustimmen	48	40.7	37	38.1
	eher ablehnen	21	17.8	13	13.4
	klar ablehnen	30	25.4	13	13.4
	<i>N</i>	118	100.0	97	100.0
Die Einwohner der Gemeinde Meierskappel zahlen während einer bestimmten Zeit einen Teil der Ersparnisse aus der für sie zu erwartenden Steuersenkung, um die Unterschiede auszugleichen	klar zustimmen	49	43.4	22	22.7
	eher zustimmen	34	30.1	37	38.1
	eher ablehnen	13	11.5	17	17.5
	klar ablehnen	17	15.0	21	21.6
	<i>N</i>	113	100.0	97	100.0

Tabelle 8-6: Umgang mit Unterschieden der fusionierenden Gemeinden

Weitere Argumente für und gegen eine Fusion

Im Fragebogen konnten die Befragten im Rahmen von zwei offenen Fragen Stellung nehmen zu weiteren Argumenten für und gegen einen Zusammenschluss der beiden Gemeinden. Die Antworten stellen konkrete, frei geäußerte Standpunkte der Bevölkerung dar.

Für die Auswertung wurden die Antworten jeweils in acht Kategorien zusammengefasst. Dabei bestätigen sich Meinungstendenzen, welche bereits bei der Auswertung der geschlossenen Fragen festgestellt wurden.

Die Antworten können als Erklärung gedeutet werden, wieso die Befragten aus Meierskappel einem Zusammenschluss der Gemeinden mehrheitlich positiver gegenüberstehen als die Befragten aus Risch (vgl. Tabelle 8-7). Von 24 Personen wird insbesondere die geografische Lage der Gemeinden (vor allem von Meierskappel) als ein massgebendes Argument für eine Fusion betrachtet. Weiter werden die bestehenden Gemeinsamkeiten der Gemeinden (Schule, Feuerwehr, Altersheim etc.) als Argument angebracht, weshalb die Fusion der nächste logische Schritt sei. Diese Aussage erhält am meisten Zustimmung in beiden Gemeinden.

Auch erwartet man, dass sich weitere Sparpotenziale im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Behörden eröffnen. Schliesslich erachten die Befragten das durch eine Fusion gewonnene Bauland in Meierskappel als attraktiv für die weitere Entwicklung der fusionierten Gemeinde.

Kategorien	n
Geografische Lage	24
Bestehende Gemeinsamkeiten der Gemeinden	22
Keine Argumente, die für eine Fusion sprechen	13
Reorganisation der Verwaltung und Behörden	11
Finanzen (Einsparungen)	11
Bauland	7
Bessere Verkehrserschliessung	7
Andere Gründe ⁴	30
<i>N</i>	125

Tabelle 8-7: Weitere Argumente, welche für eine Fusion sprechen

Bei den Argumenten gegen eine Fusion stechen die Finanzen mit total 24 Nennungen hervor (vgl. Tabelle 8-8). Bemängelt wird in erster Linie die Verschuldung der Gemeinde Meierskappel und die dadurch drohende Steuererhöhung. Dieses Ergebnis bestätigt die Meinung der Rischer Befragten bei den vorherigen Fragen. Interessant ist die Tatsache, dass 27 Befragte explizit der Ansicht sind, es gebe keine weiteren Gründe gegen eine Fusion.

Kategorien	n
Keine Argumente gegen eine Fusion	27
Finanzen (höhere Steuern und Kosten)	24
(finanzielles) Interesse der Meierskappeler	9
Ablehnende Haltung Kanton Luzern	8
Bauland (Preise, Bautätigkeit)	8
Verlust des Dorfcharakters	5
(finanzieller und zeitlicher) Aufwand der Fusion	3
Andere Gründe ⁵	34
<i>N</i>	118

Tabelle 8-8: Weitere Argumente, welche gegen eine Fusion sprechen

⁴ Einzelnennungen wie Zugehörigkeitsempfinden der Meierskappeler zum Nachbarkanton ZG, Freizeitangebot, Globalisierungstrend etc.

⁵ Einzelnennungen wie Ressourcen besser in Alltagsarbeit investieren, keine Fusion über die Kantons Grenzen hinweg, bestehende Zusammenarbeit ausreichend, kein Nutzen für Risch etc.

8.2 Befragung der Vereine, Parteien und weiterer Institutionen

Kultur- und Sportvereine, verschiedenste Institutionen sowie alle Parteien erhielten einen Fragebogen zugestellt, in dem auch sie zu ihrer Einstellung in Bezug auf die Fusion der Gemeinden befragt wurden. In einem ersten Teil ging es um Vor- und Nachteile und Bedingungen einer Fusion, in einem zweiten Teil konnten sie Zustimmung oder Ablehnung verschiedenster Argumente zum Ausdruck bringen. Es wurden 120 Fragebogen verschickt, die Rücklaufquote beträgt 30 Prozent. Fast 60 Prozent der Antworten stammen aus Risch, etwa 24 Prozent aus Meierskappel, und bei 10 Prozent handelt es sich um Vereine oder Institutionen, die heute schon zusammengeschlossen sind. In zwei Fällen wurde die Gemeinde nicht angegeben.

Die allgemeine Haltung der Befragten zum Zusammenschluss kann als relativ ausgeglichen beschrieben werden, wobei die positiven Einstellungen einer Fusion gegenüber etwas stärker vertreten sind. Grob kann von einem Drittel Befürworter/innen und etwa 45 Prozent Unentschlossenen ausgegangen werden. Knapp 20 Prozent stellt sich klar gegen einen Zusammenschluss. Der Sitz des Vereins, der Institution hat keinen signifikanten Einfluss auf die positive bzw. negative Haltung.

Für diverse Vereine ist die Frage der Gemeindezugehörigkeit letztendlich nicht prioritär; sie nehmen eine neutrale oder offene Position ein. Nur gerade drei Vereine sprachen sich deutlich gegen einen Zusammenschluss aus. Das Bild bei den antwortenden Parteien ist insgesamt etwas heterogener: Die CVP und die SVP aus Meierskappel haben sich noch nicht festgelegt und sind geteilter Meinungen. Auch die FDP Meierskappel bezeichnet ihre Position als offen. Die GiB-M (Gruppe interessierter Bewohner/innen Meierskappel) steht ganz klar zur Fusion. Deutlich gegen einen Zusammenschluss ist die SVP Risch. Die politische Arbeitsgruppe Gleis 3 ist grundsätzlich offen. Auch die CVP Risch will den Machbarkeitsbericht abwarten. In Anbetracht des laufenden Meinungsbildungsprozesses hat die FDP Risch im jetzigen Zeitpunkt auf ein Statement verzichtet. Der Bürgerrat Risch bringt eine eher kritische Haltung zum Ausdruck, während gewisse Institutionen (Alterszentrum, Post, Spitex, Raiffeisenbank, Feuerwehr Risch) sich als offen bezeichnen.

8.2.1 Vorteile einer Fusion

Vorteile werden in der Nutzung von Synergien, der besseren Zusammenarbeit und der erhöhten Effizienz der Verwaltung gesehen. Die gute

Wohnlage in Meierskappel, das verfügbare Bauland und der Seeanstoss werden von den antwortenden Institutionen aus Risch als Gewinn gewertet. Für die SVP und die FDP von Meierskappel stellen steuerliche Vorteile einen weiteren positiven Punkt dar. Für die Vereine spielen vor allem die grössere Mitgliederzahl und die bessere Zusammenarbeit eine wichtige Rolle.

Mehr als die Hälfte der antwortenden Institutionen sehen im Zusammenschluss die logische Fortsetzung des eingeschlagenen Weges der intensiveren Zusammenarbeit. Nur gerade 10 Prozent würde dem vehement widersprechen. Dem ist anzufügen, dass schon heute gewisse Vereine und Institutionen über die Gemeindegrenze hinweg kooperieren oder sich gar zusammengeschlossen haben (z.B. Alterszentrum Dreilinden oder die Aktiven Senioren). Potenzielle Steuererleichterungen werden sehr unterschiedlich beurteilt. Die Vereine und Institutionen von Meierskappel gehen von Steuersenkungen aus, während diejenigen aus Risch dies nicht erwarten. Gleichzeitig glauben etwa 40 Prozent, dass Einsparungen durch eine Fusion realisiert werden könnten. Ein Drittel würde dem widersprechen. Eine Mehrheit geht davon aus, dass die neue Gemeinde ein grösseres Gewicht im Kanton Zug hätte und dass sich die Standortattraktivität erhöhen würde. An eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität glauben etwas weniger als ein Viertel, die restlichen 75 Prozent würden dem nur teilweise oder gar nicht zustimmen.

8.2.2 Nachteile einer Fusion

Die meisten Vereine sehen in einer Fusion keine Nachteile. Neben der Anonymisierung wurden nur einige sehr vereinspezifische Argumente genannt. Der Gewerbeverein bemängelt den Zeitpunkt der Fusion: Verschiedene Konzepte und Neugestaltungen seien realisiert worden oder in Bearbeitung (z.B. Bauordnung Risch). Die übrigen Institutionen nennen ebenfalls nur wenige Nachteile. Die steigende Pro-Kopf-Verschuldung und die eventuell fehlende Infrastruktur wurden von der Post erwähnt. Etwas ausführlicher äussert sich die politische Seite: Die FDP Meierskappel befürchtet, die Fusion würde einen Bauboom auslösen, wobei der dörfliche Charakter der Gemeinde Meierskappel gefährdet wäre. Für die CVP Meierskappel ist der Verlust an Eigenständigkeit problematisch, während die SVP Meierskappel den höheren Anteil an ausländischer Bevölkerung kritisiert und einen Anstieg des Bodenpreises befürchtet. Für die SVP Risch stellt die höhere Steuerlast einen Nachteil dar. Zudem befürchtet sie, dass die Kosten für die Dienstleistungen der

Gemeinden stiegen. Für die CVP Risch ist ein weiterer Ortsteil nachteilig. Gleis 3 weist darauf hin, dass noch eine weitere Aussenschule betrieben werden müsste und dass die Infrastrukturkosten durch die nötigen Anpassungen in Meierskappel an den Rischer Standard zu Mehraufwand führen könnte.

Für die meisten Befragten trifft das Argument, dass die Möglichkeiten, auf die Gemeindepolitik Einfluss zu nehmen sinkt, nicht zu. Bei getrennter Betrachtung der Antworten nach Gemeinden stellt man jedoch fest, dass die Vereine Meierskappel eher einen schwindenden Einfluss auf die Gemeindepolitik befürchten als diejenigen aus Risch. Die Ursache dürfte in den unterschiedlichen Grössen der Gemeinden liegen. Fast 65 Prozent lehnen die Aussage ab, wonach mit der Fusion zwei Gemeinden zusammengebracht würden, die nicht zusammengehörten. Die Frage, ob man mit dem Kantonswechsel einen Teil der eigenen Identität verliere, hat eine polarisierende Wirkung. Sie wird von mehr als 50 Prozent klar verneint und von etwa einem Drittel deutlich bejaht. Wenige siedeln sich in der Mitte an.

8.2.3 Bedingungen und Möglichkeiten einer Fusion

Es werden die unterschiedlichsten Bedingungen für einen Zusammenschluss erwähnt. Einerseits geht es um vereinspezifische Anliegen (Infrastrukturanpassungen), andererseits werden Voraussetzungen für das Gemeinwesen als Ganzes genannt. Wichtig scheint, dass beide Gemeinden einen Vorteil aus der Fusion ziehen und dass eine so genannte win-win-Situation entsteht; die Vorteile müssten die Nachteile überwiegen. Weiter wird erwähnt, dass genaue Abklärungen vorgenommen werden müssen, gerade auch die finanziellen Aspekte sollten klar durchleuchtet werden. Die Fusion darf nicht zu steuerlichen Mehrbelastungen führen und sollte kostenneutral sein.

Betont werden staatsbürgerliche Rechte und konstitutionelle Einschränkungen. Die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden müssen befragt werden und ein klarer Entscheid sollte vorliegen. Zudem ist das Einverständnis der Kantone von Nöten. Die GiB-M macht den Vorschlag einer zehnjährigen Übergangsregelung, um gewisse Annäherungen vorzunehmen. Eine weitere Forderung betrifft die Organisation: Die Verwaltung von Meierskappel sei in diejenige von Risch zu integrieren. Dabei sollte nur das Personal übernommen werden, welches notwendig ist.

Die Umstände, unter denen eine Fusion nicht befürwortet würde, sind vielfältig. Die SVP Meierskappel findet einen Zusammenschluss wenig sinnvoll, wenn sich in den nächsten 20 Jahren die Kantonsgrenzen ohnehin verschieben. Der Bürgerrat Risch würde Sonderrechte für die Gemeinde Meierskappel illegitim finden. Für den Gewerbeverein sind negative Auswirkungen auf den Standort Risch bzw. den Kanton Zug einen Grund, die Fusion abzulehnen. Für viele Vereine gibt es jedoch keine relevanten Faktoren, welche zu einer Ablehnung der Fusion führen würden.

Die Möglichkeit, Meierskappel einen Sitz im neuen Gemeinderat für einen bestimmten Zeitraum zu garantieren, findet zu gleichen Teilen zustimmende und ablehnende Stimmen. Ein Unterschied zwischen Risch und Meierskappel konnte aufgrund der Datenbasis nicht festgestellt werden. Ein ähnliches Bild ergibt die Frage, ob in den Kommissionen eine bestimmte Anzahl Sitze Meierskappel zugeschrieben werden sollten. Hier scheinen jedoch die positiven Haltungen leicht zu überwiegen.

8.2.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die meisten Vereine die Fusion nicht als problematisch für ihre Gruppe empfinden. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die Veränderungen für die Vereine nicht allzu gross wären. Mit Blick auf die beiden Gemeinden werden durchaus Vor- und Nachteile gesehen, die ein ausgewogenes Bild ergeben.

Bei den Parteien herrscht eine kritischere Einstellung vor. Nur die GiB-M bekennt sich klar zu einer Fusion. Ganz deutlich dagegen ist die SVP Risch. Alle anderen siedeln sich dazwischen an.

Bei den übrigen an der Befragung teilnehmenden Institutionen ist eine klar ablehnende Einstellung nicht vorzufinden. Es gibt durchaus kritische Argumente, doch die Haltung kann von offen bis befürwortend bezeichnet werden.

9 Schlussfolgerungen und Gestaltungsempfehlungen

Risch und Meierskappel sind nicht nur geografisch eng miteinander verbunden. Trotz unterschiedlicher Kantonszugehörigkeit besteht zwischen der Bevölkerung der beiden Gemeinden ein soziales Band: So besuchen beispielsweise einerseits die Oberstufenschülerinnen und –schüler von Meierskappel die Schulen in Risch, und andererseits gibt es in den Meierskappeler Vereinen Mitglieder aus Risch. Die Gemeinde Risch als regionales Zentrum und der Kanton Zug sind für die Bevölkerung von Meierskappel wichtige Bezugspunkte für Arbeit und Freizeit. Der Gemeindegemeinschaftszusammenschluss der beiden Gemeinden ist von dieser Perspektive aus betrachtet ein Schritt, der Sinn macht.

Die Studie hat – ohne die Risiken auszublenden – aufgezeigt, dass eine Fusion von Risch und Meierskappel *machbar* ist und *positive Auswirkungen* zu erwarten sind. Die wichtigsten Schlussfolgerungen können in der Form von vier Erkenntnissen zusammengefasst werden:

Erkenntnis 1: Eine Fusion ermöglicht die Erhöhung des Dienstleistungsangebotes für die Einwohner der Gemeinde Meierskappel. Gleichzeitig könnten gewisse Einsparungen beim Personal, aber auch beim Sachaufwand erzielt werden. Quantensprünge im Service Public sind jedoch nicht zu erwarten, da das Leistungsniveau bereits heute in beiden Gemeinden hoch ist. Der Verwaltungsstandort Meierskappel kann aufgegeben werden, nach wie vor Bestand wird aber das Schulhaus haben. Eine Herausforderung ist der Umgang mit der Bürgergemeinde Risch. Am Elegantesten wäre eine Vereinigung der Bürger- mit der Einwohnergemeinde, es ist jedoch auch eine Aufnahme der Meierskappeler Bürger in die Bürgergemeinde Risch denkbar.

Erkenntnis 2: Eine Fusion wird die Steuerbelastung für die Einwohner von Meierskappel massiv senken. Mittlere Einkommensklassen werden noch ca. 38 Prozent der bisherigen Kommunalsteuern zahlen. Auch die Staatssteuer würde durch den Kantonswechsel auf knapp 60 Prozent des heutigen Niveaus sinken. Zudem gibt es eine Entlastung bei den Gebühren. Da der durchschnittliche Steuerertrag

pro Einwohner in Meierskappel nur halb so hoch ist wie in Risch, wird die Gemeinde Risch durch die Fusion trotz Einsparpotenzialen in den ersten Jahren mit rund 1,2 Mio. Fr. jährlich belastet. Mittel- bis langfristig ist ein positiver Return on Investment zu erwarten. Dieser wird insbesondere durch die Erschliessung und Überbauung von attraktivem Bauland möglich. – Risch kann die finanzielle Last von Meierskappel tragen, indem im Hinblick auf den langfristigen Return on Investment das Defizit resp. eine Erhöhung der Verschuldung akzeptiert wird, weitere Sparmassnahmen geprüft oder vorübergehend die Steuern erhöht werden. Die letztgenannten Massnahmen werden jedoch auf wenig Akzeptanz stossen, da Risch infolge verschiedener kantonaler Massnahmen bereits weitere zusätzliche Lasten drohen und eine Steuererhöhung notwendig machen könnten.

Erkenntnis 3: Eine Fusion hat positive Implikationen auf strategische Politikfelder. Wichtigster Vorteil sind die Auswirkungen auf die Orts- und Zonenplanung. Risch gelangt durch die Fusion zu Land, welches ideal geeignet ist für den Bau von rund 220 Einfamilienhäusern der oberen Mittelklasse mit mehrheitlich attraktiver Aussicht. Ein Unsicherheitsfaktor ist die Verkaufsbereitschaft der Liegenschaftsbesitzer. Die neuen Einwohner könnten relativ viele Steuereinnahmen generieren. Risch fehlt es sonst an genügend Bauland für Einfamilienhäuser. Die Baulandpreise in Meierskappel werden steigen.

Erkenntnis 4: Die politische Kultur in Risch und Meierskappel ist vergleichbar. In beiden Gemeinden ist die SVP an den Wähleranteilen gemessen die stärkste Kraft. Bei einer Fusion ist zu erwarten, dass der neue Gemeinderat längerfristig aus 2 Mitgliedern der SVP und je einem von CVP, FDP und der alternativen Gruppierung Gleis 3 bestehen wird. Die Fusion würde für die Meierskappeler Einwohner einen Wechsel von Majorz- zu Proporzahlen bedeuten. Um die Einwohnerschaft von Meierskappel während der Übergangsphase besser zu integrieren, ist eine Sitzgarantie von 8 Jahren im Rischer Gemeinderat denkbar. Dies wür-

de aber eine Änderung des zugerischen Gemeindegesetzes erfordern.

Falls ein Fusionsprojekt in Angriff genommen wird, benötigt das Management des Wandels grosse Beachtung. Nebst einem Strategie- und einem Strukturwandel muss insbesondere Rücksicht auf den *kulturellen Wandel* genommen werden. Die Bevölkerung und die Mitarbeitenden sind weiterhin aktiv in den Veränderungsprozess einzubeziehen! Nur so kann die Akzeptanz des Projekts erhöht werden. Die Bevölkerungsbefragung hat gezeigt, dass insbesondere in Risch eine gewisse Skepsis gegenüber einer Fusion vorhanden ist. Zur Akzeptanzerhöhung müsste wohl insbesondere aufgezeigt werden, dass nicht nur kurzfristige finanzielle Argumente gewichtet werden dürfen, sondern dass es um ein konsequentes Umsetzen bereits bestehender enger Verbindungen der beiden Gemeinden geht.

Die grösste Herausforderung bis zur endgültigen Genehmigung dieses Fusionsprojekts durch die Bundesversammlung ist die Einholung der Zustimmung durch die Kantone Zug und Luzern. Der Kanton Zug ist bereit, das Projekt eingehend zu prüfen, macht dies aber von einer Zustimmung des Kantons Luzern abhängig. Im Kanton Luzern ist von Seiten Regierung eine grosse Zurückhaltung zu spüren, da die Regierung in ihren Legislaturzielen isolierte kantonsübergreifende Gemeindefusionen ablehnt. Hier ist sehr viel Überzeugungsarbeit zu leisten – mit ungewissem Ausgang.

Die Expertengruppe schlägt deshalb im Jahr 2005 folgende nächste Schritte vor, vorausgesetzt, dass die Gemeinderäte von Risch und Meierskappel zur Überzeugung gelangen, dass sie das Projekt weiterverfolgen wollen:

- Schritt 1: Die Gemeinden informieren im Rahmen einer oder mehrerer Informationsveranstaltungen über die Ergebnisse der Studie und geben so Raum für Diskussionen. Grosses Gewicht wird auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess gelegt.
- Schritt 2: Der Gemeinderat von Risch führt eine Konsultativabstimmung zur *Aufnahme von Fusionsverhandlungen* mit Meierskappel an der Urne durch. – In Meierskappel kann dieser Schritt übersprungen werden, da die Zustimmung zum Projekt offensichtlich sehr hoch ist.
- Schritt 3: Die beiden Gemeinden arbeiten einen *Fusionsvorvertrag* aus. Über diesen wird in beiden Gemeinden an der Gemeindeversammlung entschieden. In Risch kann an Stelle der Gemeindeversammlung auch direkt eine Urnenabstimmung durchgeführt werden. In beiden Gemeinden kann zudem an der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung beschlossen werden.

Nach Genehmigung des Fusionsvorvertrags können die eigentlichen Arbeiten aufgenommen werden. Wichtig werden dann insbesondere die Zusammenarbeit mit den Kantonen und die konkrete Vorbereitung/Prüfung der Fusion innerhalb der Gemeinden sein. Das Verfahren ist in Kap. 7.2.2 detailliert beschrieben.

Falls die Regierungen der betroffenen Kantone keine Zustimmung signalisieren, sind zwei Alternativen möglich: Entweder wird in den beiden Kantonsparlamenten Mehrheiten gesucht, die das Fusionsvorhaben unterstützen oder es wird in beiden Kantonen eine Volksinitiative lanciert. Diese Vorgehensschritte haben aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn ein klares zustimmendes Votum von den Stimmberechtigten der beiden Gemeinden vorliegt.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Fusion für Meierskappel grosse Vorteile bietet und auch Risch durch die Gewinnung von attraktiven Landreserven davon profitieren kann. Die kurz- bis mittelfristige finanzielle Belastung für Risch und das anspruchsvolle Verfahren auf Kantonsebene mit ungewissem Ausgang dürfen aber nicht ausgeblendet werden. Es braucht in beiden Gemeinden einen geschlossen auftretenden Gemeinderat und Machtpromotoren, welche an den Erfolg dieses Projekts glauben.

Literaturverzeichnis

Adamaschek, Bernd/Pröhl, Marga (Hrsg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern, Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh 2003

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (Hrsg.) (2000): Ratgeber für Gemeindereformen, Bern 2000, http://www.jgk.be.ch/agr/d/gemeinden/reformen/allg_infos/ratgeber.html

Benisch Urs R., St. Galler Kommentar zu Artikel 129 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2002

Berner, Winfried (2000): Zur Psychologie der Fusion: Post-Merger-Integration als angewandte Sozial- und Massenpsychologie, in: Wirtschaftspsychologie, Nr. 8, S. 12-19

Bundesamt für Statistik (2001): Gemeindetypologie. Datenfile. Neuchâtel 2001

Bundesamt für Statistik (2004): Eidgenössische Volkszählung 2000, Neuchâtel.

Derlien, Hans-Ulrich/Queis, Dyprand von (1986): Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden 1986

Fischer, Johannes/Wirtgen, Jörg (2000): Post Merger Integration Management, Berlin 2000

Gesellschaft für Sozialforschung (1997): UNIVOX-Datenbank. Modul II A Staat. Die Stimmberechtigten und die "Ordnung des Politischen". Bern, Zürich 1997

Häfelin Ulrich/Haller Walter (2001): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001

Häfelin Ulrich/Müller Georg (2002): Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 2002

Hangartner Yvo/Kley Andreas (2000): Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000

Hartmann, Ingo (2002): Integration akquirierter Unternehmen in den neuen Bundesländern. Eine empirische Analyse zu Erfolgswirkungen von Massnahme der Integrationsgestaltung, Frankfurt/M et al. 2002

Hermann, Michael/Leuthold, Heiri (2003): Atlas der politischen Landschaften, Zürich 2003

Jansen, Stephan A. (2001): Mergers & Acquisitions, Wiesbaden 2001

Jauch, Dieter (1975): Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg, Stuttgart 1975

Jöns, Ingela (2002): Fusionen und Akquisitionen aus der Sicht von Mitarbeitern und Führungskräften, in: Wirtschaftspsychologie, Nr. 9, S. 22-26

Kanton Luzern (2003) (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003, Luzern 2003

Käppeli Stephan/Dumont Georges (1998): Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses der Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land, IBR an der HWV Luzern, Mai 1998

Käppeli Stephan/Dumont Georges/Erni R. (1999): Zukunft der Gemeinde Werthenstein und Wolhusen, Auswirkungen einer verstärkten Zusammenarbeit und einer Fusion, IBR an der HWV Luzern, September 1999

Kevenhörster, Paul (1982): Reformwirkungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess in Grossstädten, in: Akademie für Raumforschung u. Landesplanung (Hrsg.): Politik und Planung in der neuen Kommunalstruktur, Hannover, S. 51-72

Kiefer, Tina/Eicken, Sabine (2002): Das emotionale Erleben einer Grossfusion: Eine explorative Studie, in: Wirtschaftspsychologie, Nr. 9, S. 27-32

Koller, Heinrich 1990: Gebietsveränderungen im Bundesstaat, Ansichten und Aussichten nach dem Laufental-Entscheid, in: Festschrift Alfred Rötheli, Solothurn 1990

Kübler, Daniel/Schwab, Brigitte/Joye, Dominique/Bassand, Michel (2002): La métropole et le politique : identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse, Lausanne 2002

Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 2000

Ladner Andreas (1999): Befragungen im Rahmen des New Public Managements, in: Verband Bernischer Gemeinden et al. (Hrsg.), NPM-Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden, Erste Erfahrungen, Beispiele, Anleitungen, Bern 1999, Register 10

Ladner, Andreas (1991): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik, Zürich

Lienhard Andreas (1994): Die Stellung der Gemeinden nach der neuen Verfassung des Kantons Bern, BVR-Sonderheft Nr. 2, Februar 1994

Lienhard Andreas (2004): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2004 (im Erscheinen)

Linder Wolf (1999): Schweizerische *Demokratie*, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien 1999

Meyer, Wulf-Uwe (2000): Lehrbuch Gelernte Hilflosigkeit – Grundlagen und Anwendungen für Schule und Unterricht, Bern/Stuttgart 2000

Müller Jörg Paul, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999

Müller, Patrick (2004): Das gescheiterte Wiedervereinigungsverfahren der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die Probleme bei der Gewährleistung politischer Normen von Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung, dargestellt anhand der Basler Wiedervereinigungsartikel, Basel/Genf/München 2004

Poschen, Elmar (1983): Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen. Eine Untersuchung am Beispiel von ausgewählten Modellfällen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1983

Rhinow René (2000): Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel/Genf/München 2000

Ruch Alexander (2002): St. Galler Kommentar zu Art. 53 BV

Savitch, Hank V., Vogel, Ronald K. (2000): Paths to regionalism, in: State and Local Government Review, Vol. 32, S. 158-68

Siebenhaar, Klaus/Zeller, Bernhard (1993): „Hinterher sind wir halt alle schlauer“: Akquisitionen im Kontext unternehmenskultureller und kommunikativer Prozesse. Ansätze zu einer pre-merger Strategie im M&A-Bereich, in: G.-M.Frank/ I.Stein (Hrsg.): Management von Unternehmensakquisitionen, Stuttgart, S. 147-62

Steiner Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 2002

Steiner Reto/Ladner Andreas/ Lienhard Andreas/Adamaschek Bernd/Fürst Dietrich (2004): Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 3, Bern 2004

Tschannen Pierre (1995): Stimmrecht und politische Verständigung, Bern 1995

Tschannen Pierre (2004): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004

Vallender Klaus A./Wiederkehr René, St. Galler Kommentar zu Artikel 127 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2002

Wall, Stephen J./Wall, Shannon Rye (2001): Post-Merger Management. Die optimale Integrationsstrategie. Gemeinsam zu einem neuen, starken Unternehmen, Landsberg 2001

Zimmerli Ulrich (2000): Bund – Kantone – Gemeinden, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis (BTJP) 1999, Bern 2000, S. 35 ff.

Die verwendeten Dokumente der Einwohnergemeinde Meierskappel sowie der Einwohnergemeinde Risch finden sich in Kap. 2.3.