

TOBIAS JAAG

Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt
Professor an der Universität Zürich

LUKAS RICH

lic. iur., Rechtsanwalt

UMBRICHT RECHTSANWÄLTE

Bahnhofstrasse 22
Postfach 2957, 8022 Zürich
Telefon: 044 213 63 63
Telefax: 044 213 63 99
www.umbrecht.ch

Rechtsgutachten
zum Abstimmungsverfahren betreffend
Fusion und Kooperation
„Starke Stadtregion Luzern“

erstattet zuhanden der Projektsteuerung „Starke Stadtregion Luzern“

Zürich, 18. Januar 2011

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literatur und Materialien	4
Abkürzungen	5
I. Grundlagen	6
1. Ausgangspunkt	6
2. Auftrag	6
3. Unterlagen	7
II. Gegenstand des Projekts „Starke Stadtregion Luzern“	8
1. Geplantes Vorgehen	8
2. Szenario „Fusion“	8
3. Szenario „verstärkte Kooperation“	9
III. Zulässigkeit und Verbindlichkeit von Grundsatz-, Konsultativ- und Alternativabstimmungen	10
1. Grundsatzabstimmungen	10
a) Definition	10
b) Zulässigkeit von Grundsatzabstimmungen im Allgemeinen	10
c) Sonderregelung für die Einleitung des Fusionsverfahrens	11
d) Schlussfolgerung	13
2. Konsultativabstimmungen	14
a) Definition	14
b) Zulässigkeit von Konsultativabstimmungen	14
c) Rechtslage in den einzelnen Gemeinden	16
d) Schlussfolgerung	17
3. Alternativabstimmungen	17
a) Definition	17
b) Zulässigkeit von Alternativabstimmungen	18
c) Schlussfolgerung	18
4. Fazit	18
IV. Abstimmungen in den einzelnen Gemeinden	20
1. Ausgangspunkt: Schlüsselstellung von Luzern	20
2. Gemeinden ohne Gemeindeparlament	21
3. Gemeinden mit Gemeindeparlament	21
a) Behandlung des Geschäfts im Parlament	21
b) Volksabstimmung	22
4. Fazit	23

V.	Alternative: Fusions- oder Kooperationsbestimmungen in den Gemeindeordnungen	24
1.	Fusions- und Kooperationsbestimmungen	24
2.	Verfahren	25
a)	Allgemeines	25
b)	Stadt Luzern	26
c)	Übrige Gemeinden	26
VI.	Beantwortung der Gutachterfragen	27

Literatur und Materialien

- BAUMANN ANDREAS, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Aufl., Zürich usw. 2005
- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 14. Oktober 2003, B 27 (zit. Botschaft Gemeindegesetz)
- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Stimmrechtsgesetzes vom 16. April 1985, B 65 (zit. Botschaft Stimmrechtsgesetz)
- BRINER LUKAS, Grundsatzentscheide (zweistufiges demokratisches Beschlussverfahren) am Beispiel der zürcherischen Gemeinde, Diss., Zürich 1974
- FETZ URSIN, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss., Zürich usw. 2009
- FRIEDLI PETER, Art. 21, in: Daniel Arn/Ueli Friederich/Peter Friedli/Markus Müller/Stefan Müller/Jürg Wichtermann (Hrsg.), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- LAUBER JUDITH, § 71, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010
- MATHIS KLAUS/ANDERHUB ALAIN, § 74, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010
- MÜLLER JÖRG PAUL/SALADIN PETER, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, in: Eugen Bucher/Peter Saladin (Hrsg.), Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, Bern usw. 1979, S. 405 ff.
- RUCH ALEXANDER, Volksabstimmungen als Entscheidungshilfen für die Behörden. Zur Problematik einer Volksabstimmung im Kanton Basel-Landschaft über einen Anschluss des Laufentales im Vorfeld der Verhandlungen, in: ZBl 80/1979, S. 337 ff.
- SCHMID MARTIN, Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Graubünden, SJZ 106 (2010), S. 441 ff.
- SPÜHLER KARL, Zur Zulässigkeit des fakultativen Referendums gegen negative Beschlüsse von Zürcher Gemeindeparlamenten, in: ZBl 90/1989, S. 529 ff.
- STRÄULI REGINE, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, Diss., Zürich 1982
- TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel usw. 1995
- ZAHNER BEATRIX, Gemeindevereinigungen – öffentlichrechtliche Aspekte, Diss., Zürich 2005
- ZEMP GREGOR, § 70, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
f., ff.	und folgende
Fn.	Fussnote
GG	Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. 150)
Hrsg.	Herausgeber
KV	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1 und SR 131.233)
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
lit.	litera (= Buchstabe)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Note
Nr.	Nummer
RRE	Regierungsratsentscheid
S.	Seite
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

I. Grundlagen

1. Ausgangspunkt

Die Gemeinden Luzern, Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens und Littau haben gestützt auf eine gemeinsame Grundsatzvereinbarung vom 15. Dezember 2008 beschlossen, im Rahmen einer Abklärungsphase zwei mögliche Zukunftsszenarien für die Stadtregion Luzern zu entwickeln. Ein Szenario „Fusion“ soll sich dabei mit der möglichen Fusion zwischen der Stadt Luzern und den übrigen beteiligten Gemeinden befassen. Mit einem weiteren Szenario „verstärkte Kooperation“ sollen die Möglichkeiten einer intensivierten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden unter Ausklammerung einer vollständigen Fusion ausgeleuchtet werden. Das Resultat der Analyse soll es den politischen Behörden und Stimmberechtigten ermöglichen, auf objektiven und konkreten Grundlagen einen Grundsatzentscheid über die zukünftige Organisationsstruktur innerhalb der Stadtregion Luzern zu treffen. Die beteiligten Gemeinden haben sich bezüglich der Vorgehensweise darauf verständigt, bei der Erarbeitung beide Szenarien konsequent gleich zu behandeln und die Favorisierung einer Option zu vermeiden. Es ist das übergeordnete Ziel der Behörden, über die Umsetzung eines der beiden Szenarien eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden zu fördern und so eine Stärkung der Stadtregion Luzern zu erreichen.

Im Mai 2009 haben in den beteiligten Gemeinden Abstimmungen über den Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ stattgefunden, wobei Horw als einzige Gemeinde den Beitritt abgelehnt hat und aus dem Projekt ausgestiegen ist. Die Gemeinden Luzern und Littau haben per 1. Januar 2010 fusioniert, womit sich die Zahl der am Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ beteiligten Gemeinden auf fünf reduziert hat: Luzern, Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens.

Den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden ist im Vorfeld der Abstimmungen vom Mai 2009 seitens der Behörden in Aussicht gestellt worden, dass sie sich auch nach dem Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ zu den einzelnen Projektphasen und zu den weiter zu verfolgenden Schritten werden demokratisch äussern können. Es geht dabei namentlich um den Entscheid in jeder Gemeinde, ob das Szenario „Fusion“ oder „verstärkte Kooperation“ weiterverfolgt werden soll; ein Festhalten am Status quo ist die dritte Alternative.

2. Auftrag

Die Ausgangslage und die zu behandelnden Gutachterfragen haben wir an einer Instruktionssitzung vom 26. November 2010 mit Frau Judith Lauber (Leiterin Amt für Gemeinden), Herrn Toni Göpfert (Stadtschreiber Stadt Luzern) sowie Herrn Sebastian Helmy (Gemeindeschreiber Ebikon) besprochen. Dabei wurden die folgenden Gutachterfragen festgelegt:

1. Das Verfahren betreffend Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet kann gestützt auf § 59 des kantonalen Gemeindegesetzes durch die Stimmberechtigten oder die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden eingeleitet werden. Kann im Rahmen einer Grundsatzabstimmung zur Einleitung eines solchen Verfahrens die Variante der Gemeindefusion gestützt auf § 86 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes der Variante einer erweiterten Gemeindekooperation gegenübergestellt werden (Variantenabstimmung mit Stichfrage)?
2. Hat das Ergebnis einer derartigen Grundsatzabstimmung lediglich konsultativen Charakter oder ist es für die Behörden verbindlich?
3. Kann nur ein Beschluss der Gemeindeparlamente in der Sache selbst der Stimmbevölkerung vorgelegt werden oder ist es auch möglich, dass die Gemeindeparlamente lediglich beschliessen, das Fusionsmodell alleine oder das Fusionsmodell mit dem Kooperationsmodell und einer Stichfrage der Bevölkerung vorzulegen (ohne dazu inhaltlich Stellung zu nehmen)?
4. Welche Probleme können sich bei Doppelabstimmungen mit Stichfrage ergeben, und wie wären sie zu lösen?

Ein Entwurf des Gutachtens wurde anlässlich einer Sitzung der Projektsteuerung „Starke Stadtregion Luzern“ vom 12. Januar 2011 erörtert. Die dabei aufgeworfenen und besprochenen Fragen sind in der vorliegenden Endfassung des Gutachtens berücksichtigt worden; insbesondere wurde der Abschnitt V. eingefügt.

3. Unterlagen

Das Amt für Gemeinden hat uns im Hinblick auf die Erarbeitung dieses Gutachtens die folgenden Unterlagen zur Verfügung gestellt:

- Grundlagenstudie „Starke Stadtregion Luzern“, Ernst Basler + Partner AG, Zürich, vom Januar 2007;
- Planungsberichte „Starke Stadtregion Luzern?“, Prognos AG, Basel, für die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens, vom März 2008;
- Grundsatzvereinbarung über die Abklärungsphase Starke Stadtregion Luzern, vom 15. Dezember 2008;
- Einladung und Bericht des Gemeinderates Adligenswil zur Gemeindeversammlung vom 26. Mai 2009;
- Botschaft des Gemeinderates Ebikon zur Urnenabstimmung vom 17. Mai 2009;
- Bericht und Antrag des Gemeinderates Emmen zur Volksabstimmung vom 17. Mai 2009;
- Botschaft des Einwohnerrates Kriens zur Volksabstimmung vom 17. Mai 2009;

- Aktennotiz der Stadtkanzlei Luzern: „Starke Stadtregion: Arbeitsgruppe Abstimmungen“, vom 31. Mai 2010;
- Aktennotiz Amt für Gemeinden: „Fragen/Hintergrundinformationen an die Projektsteuerung“, vom 21. Juni 2010;
- Aktennotiz Amt für Gemeinden: „Auslegeordnung Abstimmungsfragen“, vom 19. November 2010.

II. Gegenstand des Projekts „Starke Stadtregion Luzern“

1. Geplantes Vorgehen

Nach dem Willen der Gemeindeexekutiven sollen die Stimmberechtigten jeder am Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ beteiligten Gemeinde einen demokratischen Entscheid treffen können, ob ein Fusionsverfahren eingeleitet werden soll. In derselben Abstimmung soll der Gemeindefusion die Variante einer verstärkten Gemeindekooperation gegenübergestellt werden. Diese Abstimmung soll in allen Gemeinden möglichst zum gleichen Zeitpunkt stattfinden. Dabei soll nur das Szenario weiterverfolgt werden, für welches sich die Stadt Luzern entscheidet, unabhängig vom Ausgang der Abstimmungen in den übrigen beteiligten Gemeinden. Für den Fall, dass die Stadt Luzern beide Szenarien ablehnen sollte, wird das Projekt nicht weiterverfolgt.

2. Szenario „Fusion“

Das Verfahren für Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet ist im luzernischen Recht in § 74 der Kantonsverfassung (KV)¹ sowie im Teil V des Gemeindegesetzes (GG)² geregelt. Dabei wird unterschieden zwischen Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet. Bei Veränderungen im Gemeindebestand werden Gemeinden neu gegründet (durch Teilung von Gemeinden) oder aufgelöst (durch Vereinigung von Gemeinden). Bei Veränderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen verlegt, beispielsweise durch Gebietsabtretungen oder Grenzbereinigungen; dabei werden die Gemeinden lediglich vergrössert oder verkleinert, ohne dass Gemeinden neu geschaffen oder aufgelöst werden.³ Das im Rahmen des Projekts „Starke Stadtregion Luzern“ vorzubereitende Szenario „Fusion“ sieht eine umfassende Fusion zwischen der Gemeinde Luzern und den übrigen beteiligten Gemeinden vor; dies wäre eine Veränderung im Gemeindebestand durch Vereinigung von Gemeinden.

Die Einleitung des Fusionsverfahrens erfolgt nach § 59 Gemeindegesetz „durch die Stimmberechtigten oder die Gemeinderäte“ der beteiligten Gemeinden. Mit dieser Bestimmung wird festgehalten, dass der Anstoss zum Verfahren nur von den Gemeinden

¹ Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1).

² Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. 150).

³ § 58 GG; Botschaft Gemeindegesetz, S. 74.

ausgehen kann; es handelt sich also um eine *Kompetenznorm zugunsten der Gemeinden*, welche ausschliesst, dass eine kantonale oder überkommunale Instanz das Fusionsvorhaben in den Gemeinden in Gang setzt.⁴

Nach Durchführung des Fusionsverfahrens obliegt der eigentliche Entscheid über die Gemeindefusion zwingend den Stimmberechtigten der betroffenen Einwohnergemeinden.⁵ Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich lediglich mit dem ersten Entscheid über die *Einleitung des Fusionsverfahrens*.

3. Szenario „verstärkte Kooperation“

Die Kantonsverfassung sieht in § 71 Abs. 1 vor, dass die luzernischen Gemeinden zusammenarbeiten können. Die Gemeinden sollen aus Sicht der Verfassung grundsätzlich selber entscheiden, ob sie ihre eigenen und die ihnen vom Kanton übertragenen Aufgaben allein oder zusammen mit anderen Gemeinden erfüllen und in welchen Organisationsformen sie dies tun wollen.⁶ Die Kantonsverfassung schreibt lediglich vor, dass die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten zu wahren sind.⁷

Die möglichen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden werden in Teil IV des Gemeindegesetzes detailliert geregelt.⁸ Dabei stehen die Gemeinde- und die Zweckverbände im Vordergrund. Das Gemeindegesetz regelt aber im Gegensatz zum Fusionsverfahren nicht explizit, wie das Verfahren eingeleitet wird, welches zu einer verstärkten Gemeindekooperation führen soll. Es spricht sich insbesondere nicht darüber aus, ob und in welcher Form sich die Stimmberechtigten bzw. die Parlamente der betroffenen Gemeinden zur Verfahrenseinleitung äussern können.

Bei dieser Ausgangslage ist zu prüfen, ob die Gemeinden zu diesen beiden Fragen eine Grundsatz- oder Konsultativabstimmung bzw. eine Alternativabstimmung durchführen dürfen, wie es in sämtlichen am Projekt beteiligten Gemeinden geplant ist. Dabei ist neben den kantonalen Rechtsgrundlagen auch die bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu beachten.⁹

⁴ ZAHNER, S. 224 f.; vgl. dazu hinten Ziff. III.1.c).

⁵ § 74 Abs. 1 KV; § 10 lit. d und § 60 Abs. 1 und 2 GG; Botschaft Gemeindegesetz S. 44, 75.

⁶ LAUBER, § 71 N 5.

⁷ § 71 Abs. 1 KV; LAUBER, § 71 N 7. Die Wahrung dieser Mitwirkungsrechte ist wichtig, weil mit einer verstärkten Kooperation stets die Möglichkeit eines teilweisen Autonomieverlusts für die einzelnen Gemeinden verbunden ist; Entscheide werden dann durch interkommunale Gremien gefällt, die nicht demokratisch durch die Bevölkerung gewählt, sondern durch die Gemeindeexekutiven bestimmt worden sind.

⁸ Vgl. dazu §§ 44 – 57 GG.

⁹ Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101). Vgl. dazu HANGARTNER/KLEY, N 1336, 2458 ff.; TSCHANNEN, S. 99 ff.

III. Zulässigkeit und Verbindlichkeit von Grundsatz-, Konsultativ- und Alternativabstimmungen

1. Grundsatzabstimmungen

a) *Definition*

Eine Grundsatzabstimmung ist als *erster Teil eines zweistufigen demokratischen Verfahrens* zu qualifizieren. Sie kann sich sowohl auf das weiter einzuschlagende Verfahren als auch auf den Inhalt des Schlusssentscheids beziehen.¹⁰ Die Bezeichnung als zweistufiges Verfahren rechtfertigt sich, weil der Weg zum endgültigen Beschluss über eine Zwischenstufe – den Grundsatzentscheid – führt. Dabei entscheidet das gleiche Organ zweimal in derselben Angelegenheit, wenn auch bei unterschiedlichem Konkretisierungsgrad.¹¹

Mit dem Grundsatzentscheid fällen die Stimmberechtigten in einer Vorabstimmung einen *rechtlich verbindlichen Beschluss*.¹² Fällt die Grundsatzabstimmung positiv aus, so wird die zuständige Behörde verpflichtet, ein Projekt in dem von ihr vorgeschlagenen Sinne auszuarbeiten. Die rechtliche Bindung an den Grundsatzentscheid hat für die Behörde zur Konsequenz, dass sie alles unternehmen muss, um den Grundsatz in die Tat umzusetzen, und dass sie jede planerische Handlung zu unterlassen hat, die dem Grundsatz zuwiderläuft.¹³

b) *Zulässigkeit von Grundsatzabstimmungen im Allgemeinen*

Grundsatzabstimmungen bedürfen nach herrschender Lehre einer gesetzlichen Grundlage.¹⁴ Eine solche findet sich für die luzernischen Gemeinden weder in der Kantonsverfassung noch im Gemeindegesetz oder im Stimmrechtsgesetz¹⁵, dessen Geltungsbereich auch kommunale Abstimmungen umfasst.¹⁶ In der Botschaft zum Entwurf eines Stimmrechtsgesetzes vom 16. April 1985 hielt der Regierungsrat sogar fest, dass er die Einführung von Grundsatzabstimmungen im Kanton und in den Gemeinden geprüft, aber schliesslich verworfen habe. Ergänzend führte er an, die Rechtsgrundlage für die Einführung von Grundsatzabstimmungen müsste in der Staatsverfassung und für die Gemeinden im Gemeindegesetz geschaffen werden, nicht jedoch im Stimmrechtsgesetz. Der Regierungsrat hat seinen Entscheid damals wie folgt begründet:¹⁷

¹⁰ FRIEDLI, Art. 21 N 8; HANGARTNER/KLEY, N 2290, 2323 f., wo als Beispiel für eine verfahrensrechtliche Grundsatzabstimmung der Entscheid über die Wünschbarkeit einer Totalrevision der Kantonsverfassung genannt wird; eine solche Grundsatzabstimmung sieht auch der Kanton Luzern in § 23 lit. a KV vor.

¹¹ BRINER, S. 93.

¹² FRIEDLI, Art. 21 N 9; MÜLLER/SALADIN, S. 419; HANGARTNER/KLEY, N 2290, 2322.

¹³ BRINER, S. 143.

¹⁴ HANGARTNER/KLEY, N 2326; MÜLLER/SALADIN, S. 420; ZAHNER, S. 228.

¹⁵ Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10).

¹⁶ § 1 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz.

¹⁷ Botschaft Stimmrechtsgesetz, S. 9.

„Grundsatzabstimmungen“ sind problematisch aus folgenden Gründen: Ihr Zweck besteht darin, den Stimmberechtigten möglichst früh Gelegenheit zu geben, zu einem Vorhaben Stellung zu nehmen. In diesem Zeitpunkt sind aber meist noch keine umfassenden Entscheidungsgrundlagen erarbeitet. Den politischen Gruppierungen, die in dieser Arbeitsphase schon eine Volksabstimmung verlangen, geht es meist nur darum, die Erarbeitung einer Vorlage schon in den ersten Anfängen abzustoppen. Wenn aber eine Grundsatzabstimmung positiv ausgeht, äussert sie keine Rechtswirkungen, und sie bietet auch politisch keinerlei Gewähr dafür, dass die ausgearbeitete Vorlage in der Folge angenommen wird. Was sich für die parlamentarische Beratung eignet, lässt sich nicht einfach auf die Volksabstimmung übertragen. Was mit der Grundsatzabstimmung angestrebt wird, lässt sich übrigens nach geltendem Recht dadurch verwirklichen, dass den Stimmberechtigten ein Projektierungskredit zur Abstimmung vorgelegt wird.“

Diese Beurteilung von Grundsatzabstimmungen fällt zwar im Ergebnis wohl etwas zu pauschal aus. Wie in der vorliegend zu beurteilenden Ausgangslage kann es durchaus plausibel sein, dass sich Gemeindebehörden mit einer Grundsatzabstimmung über die beiden Szenarien „Fusion“ und „verstärkte Kooperation“ Klarheit über das weitere Vorgehen verschaffen wollen. Eine solche Grundsatzabstimmung dürfte auch nicht in erster Linie dazu benützt werden, ein Projekt schon im Anfangsstadium zu bekämpfen. Es ist zudem nicht zutreffend, wenn einer Grundsatzabstimmung jede rechtliche Wirkung abgesprochen wird.¹⁸

Im Ergebnis ändert dies aber nichts daran, dass sich der Regierungsrat explizit dagegen ausgesprochen hat, eine Rechtsgrundlage für die Durchführung von Grundsatzabstimmungen in den luzernischen Gemeinden zu schaffen. Der Gesetzgeber hat sich dieser Beurteilung angeschlossen und den Vorschlag der Regierung übernommen. Das Fehlen einer Rechtsgrundlage für Grundsatzabstimmungen muss vor diesem Hintergrund als *qualifiziertes Schweigen* verstanden werden.

c) *Sonderregelung für die Einleitung des Fusionsverfahrens*

Gemäss § 59 Gemeindegesetz können die Stimmberechtigten oder die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden ein Fusionsverfahren einleiten. Das bedeutet, dass die Initiative entweder von den Stimmberechtigten oder vom Gemeinderat, das heisst der Gemeindeexekutive¹⁹, ausgehen kann.

Wenn die Initiative von der Exekutive ausgeht, stellt sich die Frage, ob der Gemeinderat die Möglichkeit hat, den Entscheid über die Einleitung des Fusionsverfahrens den Stimmberechtigten vorzulegen. Diese Frage ist gestützt auf die Botschaft zum Gemeindegesetz zu bejahen. Dort wird zu § 59 ausgeführt, dass die Stimmberechtigten das Verfahren durch Beschluss in der Gemeindeversammlung bzw. an der Urne oder

¹⁸ Vgl. Ziff. III.1.a).

¹⁹ Vgl. § 14 Abs. 1 GG.

mit einer Gemeindeinitiative einleiten können²⁰; die Initiative von Stimmberechtigten bildet somit nur eine von mehreren Varianten. Die Regelung erlaubt es somit, die Grundsatzfrage über die Einleitung eines Fusionsverfahrens den Stimmberechtigten vorzulegen.

§ 59 Gemeindegesetz ist ausschliesslich auf Gemeinden ohne Gemeindeparlament zugeschnitten. In *Gemeinden mit Gemeindeparlament* stellt sich die Frage, welche Funktion im Zusammenhang mit der Einleitung des Fusionsverfahrens dem Gemeindeparlament zukommt.

In Parlamentsgemeinden können die Stimmberechtigten ihre Befugnisse mit gewissen Einschränkungen dem Gemeindeparlament übertragen²¹; dies ist in den Parlamentsgemeinden *Luzern*, *Emmen* und *Kriens* geschehen. § 59 Gemeindegesetz äussert sich nicht eindeutig dazu, ob die Einleitung des Fusionsverfahrens auch durch ein Gemeindeparlament vorgenommen werden kann oder ob diese Kompetenz bei den Stimmberechtigten verbleiben muss, wie aus dem Gesetzestext auf den ersten Blick geschlossen werden könnte.

Die Botschaft zum Gemeindegesetz stellt klar, dass immer dann, wenn das Gemeindegesetz von Kompetenzen der „Stimmberechtigten“ spricht, diese Kompetenzen grundsätzlich auf ein Gemeindeparlament übertragen werden können.²² Davon ausgenommen sind jedoch die in § 13 GG aufgelisteten Wahlen und Sachgeschäfte. Im Hinblick auf Gemeindefusionen schreibt das Gemeindegesetz lediglich vor, dass der Beschluss über Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet in jedem Fall zwingend den Stimmberechtigten vorbehalten bleiben muss²³; eine analoge Vorschrift für den Beschluss über die Einleitung des Fusionsverfahrens fehlt. Das Gemeindegesetz enthält auch sonst keinen Vorbehalt, wonach es sich bei der Einleitung des Fusionsverfahrens um eine nicht an ein Gemeindeparlament übertragbare Befugnis handelt.

In Gemeinden mit Gemeindeparlament ist eine weitgehende Delegation von Kompetenzen der Stimmberechtigten an das Parlament erfolgt; in der Regel entscheidet das Parlament. Die Stimmberechtigten können nur noch nach Massgabe der Gemeindeordnung über Sachgeschäfte abstimmen, für welche das obligatorische oder fakultative

²⁰ Botschaft Gemeindegesetz, S. 75; vgl. dazu auch MATHIS/ANDERHUB, § 74 N 13. Der Gesetzeswortlaut von § 59 GG hat im Rahmen der parlamentarischen Beratung durch den Grossen Rat keine Änderungen mehr erfahren. Er wurde sowohl in der ersten wie auch in der zweiten Beratung gemäss dem Entwurf des Regierungsrates und ohne vorgängige Diskussion gutgeheissen. Vgl. dazu die Verhandlungsprotokolle des Grossen Rates vom 15. März 2004, 2/2004, S. 641, sowie vom 3. Mai 2004, 3/2004, S. 897.

²¹ § 70 Abs. 2 KV sowie § 8 Abs. 2 und 4 und § 12 Abs. 1 GG; Botschaft Gemeindegesetz, S. 14, 40.

²² Botschaft Gemeindegesetz, S. 45.

²³ § 13 Abs. 1 lit. c GG.

Referendum vorgesehen ist. In Parlamentsgemeinden ist für die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten an der Einleitung des Fusionsverfahrens somit nicht § 59 Gemeindegesetz, sondern die Gemeindeordnung entscheidend; über die Frage der Einleitung des Fusionsverfahrens kann nicht unmittelbar gestützt auf § 59 Gemeindegesetz eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

Das Gemeindegesetz ist als Rahmengesetz ausgestaltet.²⁴ Es war die Intention des Gesetzgebers, den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Organisation mehr Handlungsfreiheit einzuräumen; im Gegenzug wurden die Gemeinden dazu verpflichtet, die Grundzüge ihrer Organisation in einer Gemeindeordnung zu regeln.²⁵ Jede Parlamentsgemeinde muss damit – innerhalb des vom Gemeindegesetz vorgegebenen Rahmens – die Kompetenzen des Gemeindeparlaments und der Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung festlegen.²⁶ Die Gemeinden sind darin weitgehend frei, da das Gemeindegesetz nur wenige Vorgaben für die Organisation des Parlaments enthält.²⁷ Die Beurteilung, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Entscheid aus dem Kompetenzbereich des Gemeindeparlaments auch den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden kann, ist deshalb gestützt auf die jeweilige Gemeindeordnung für jede Gemeinde separat vorzunehmen.²⁸

d) *Schlussfolgerung*

Für das „*Szenario Fusion*“ ist die Möglichkeit einer Grundsatzabstimmung in § 59 GG ausdrücklich vorgesehen. Die Frage, ob in den Parlamentsgemeinden der Einleitungsbeschluss den Stimmberechtigten vorzulegen ist, ist für jede Gemeinde einzeln zu prüfen.

Der Gesetzgeber hat bewusst darauf verzichtet, eine generelle Rechtsgrundlage für die Durchführung von Grundsatzabstimmungen zu schaffen, was als qualifiziertes Schweigen zu beurteilen ist. Für Grundsatzabstimmungen über das *Szenario „verstärkte Kooperation“* fehlt daher eine Rechtsgrundlage. Eine analoge Anwendung von § 59 GG auf die Einleitung des Verfahrens, welches zu einer verstärkten Gemeindekooperation führen soll, ist aufgrund der klaren Gesetzessystematik nicht möglich; § 59 GG ist unter dem Titel „Veränderungen im Gemeindebestand“ aufgeführt, was wenig Interpretationsspielraum lässt. Es ist deshalb nicht zulässig, neben der Abstimmung über die Einleitung des Fusionsverfahrens auch eine Grundsatzabstimmung über die Weiterverfolgung des Szenarios „verstärkte Kooperation“ durchzuführen.

²⁴ § 1 GG; Botschaft Gemeindegesetz, S. 33, 37.

²⁵ § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 GG; Botschaft Gemeindegesetz, S. 20, 31, 35 ff.

²⁶ HANGARTNER/KLEY, N 2434; ZEMP, § 70 N 6, 12.

²⁷ HANGARTNER/KLEY, N 2441; Botschaft Gemeindegesetz, S. 45.

²⁸ Vgl. zur Rechtslage in den Parlamentsgemeinden Luzern, Emmen und Kriens hinten Ziff. IV.3.b).

2. Konsultativabstimmungen

a) Definition

Eine Konsultativabstimmung hat zum Zweck, die *Meinung des Souveräns autoritativ festzulegen*.²⁹ In der Literatur wird häufig betont, das Ergebnis einer Konsultativabstimmung sei rechtlich unverbindlich.³⁰ Zwar ist es zutreffend, dass mit dem Ergebnis das Volk in einer späteren Abstimmung nicht gebunden wird, und auch die Behörden werden nicht in einem rechtlich strikten Sinn gebunden. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, das Ergebnis einer Konsultativabstimmung sei völlig unbeachtlich.³¹ Dem Abstimmungsergebnis kommt zumindest politischer Leitcharakter zu, wenn sich die Abstimmung auf einen Gegenstand aus dem Kompetenzbereich des Volkes bezieht, sie unter den Stimmberechtigten durchgeführt wird und ein klares Ergebnis vermittelt. Das Ergebnis einer Konsultativabstimmung hat damit gegenüber Behörden eine *bedingte rechtliche Verbindlichkeit*.³² In diesem Punkt unterscheidet sich eine Konsultativabstimmung denn auch von einer Grundsatzabstimmung: Während ersterer nur eine bedingte rechtliche Verbindlichkeit zukommt, ist letztere rechtlich verbindlich.³³

b) Zulässigkeit von Konsultativabstimmungen

Die meisten Kantone und Gemeinden verfügen über keine gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung von Konsultativabstimmungen.³⁴ Damit kommt der Frage, ob solche Abstimmungen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage durchgeführt werden dürfen, erhebliche Bedeutung zu. Die *überwiegenden Lehrmeinungen* gehen davon aus, dass für die Durchführung einer Konsultativabstimmung eine verfassungsmässige oder gesetzliche Grundlage notwendig ist.³⁵ Diese Auffassung wird vor allem damit begründet, dass die gesamte Staatstätigkeit dem Gesetzesvorbehalt unterworfen sei. Deshalb bedürfe auch ein qualifiziertes Mittel zur Vorbereitung eines Entscheides – was die Konsultativabstimmung zweifelsohne ist – einer besonderen gesetzlichen Grundlage, da auch die Art und Weise, wie eine Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorgehe, grundsätzlich dem Gesetzesvorbehalt unterstehe. Immerhin haben in der Praxis auch schon Konsultativabstimmungen ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage stattgefunden.³⁶

²⁹ BGE 104 Ia 226, 228 E. 1a; TSCHANNEN, S. 485.

³⁰ HANGARTNER/KLEY, N 2288 m.w.H.; MÜLLER/SALADIN, S. 418; FRIEDLI, Art. 21 N 3 und 9.

³¹ MÜLLER/SALADIN, S. 423; RUCH, S. 346; HANGARTNER/KLEY, N 2295 m.w.H.

³² HANGARTNER/KLEY, N 2295.

³³ HANGARTNER/KLEY, N 2290 und 2322 ff.

³⁴ HANGARTNER/KLEY, N 2296; vgl. für den Kanton Graubünden auch SCHMID, S. 443.

³⁵ HANGARTNER/KLEY, N 2302; BAUMANN, S. 522; FETZ, S. 122; FRIEDLI, Art. 21 N 12; MÜLLER/SALADIN, S. 438; RUCH, S. 347; STRÄULI, S. 156; ZAHNER, S. 229.

³⁶ MÜLLER/SALADIN, S. 435; HANGARTNER/KLEY, N 2303. Prominente Beispiele, die allerdings schon relativ lange zurückliegen, sind die Befragung der Stimmbürger über die Abschaffung der Landsgemeinde 1966 in Obwalden und die Befragung der (damals noch nicht stimmberechtigten) Frauen über die Einführung des Frauenstimmrechts 1954 in Basel-Stadt und 1969 in Appenzell Innerrhoden.

Das *Bundesgericht* verlangt für die Durchführung einer Konsultativabstimmung prinzipiell eine gesetzliche Grundlage. Es hat in einem Leitentscheid zu dieser Thematik ausgeführt, dass insbesondere die *faktische Verbindlichkeit* konsultativer Volksbefragungen und das erhebliche öffentliche Interesse an der *Erhaltung einer klaren Abstimmungsordnung* dafür sprechen, Konsultativabstimmungen nur nach Massgabe des Gesetzes zuzulassen.³⁷ Das Bundesgericht führte dazu aus:

„Es entspricht sodann der Bedeutung des Abstimmungsverfahrens, in welchem die Gesamtbürgerschaft in öffentlicher Funktion als höchstes Organ der staatlichen Willensbildung in Anspruch genommen wird, dass es nur nach Massgabe von Verfassung und Gesetz angeordnet werden kann und dass es in streng rechtlich geordneten Bahnen verläuft. Würden ausserhalb der rechtlichen Ordnung und ohne Beachtung der strikten Regeln des Abstimmungsverfahrens Konsultativabstimmungen unter den Stimmbürgern durchgeführt, so wäre nicht nur eine Beeinträchtigung der Aussagekraft derartiger Volksbefragungen zu erwarten, sondern es wären überdies nachteilige Auswirkungen auf die Autorität der ordentlichen Volksabstimmungen zu befürchten.“

Vom Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Durchführung einer Konsultativabstimmung darf nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen abgewichen werden.³⁸ Im konkreten Fall hat das Bundesgericht eine Ausnahme zugelassen, weil sich die betroffene Gemeinde aufgrund gescheiterter Abstimmungsvorlagen und einer bundesrechtlichen Pflicht zum Betrieb einer Schiessanlage in einer Zwangslage befand. Eine solche kann vorliegen, wenn der Gemeinderat eine Abstimmungsvorlage präsentieren muss, um aufsichtsrechtliche Interventionen zu vermeiden. Unter solch aussergewöhnlichen Umständen schien es dem Bundesgericht ausnahmsweise vertretbar, auch ohne gesetzliche Grundlage eine Konsultativabstimmung durchzuführen.³⁹

Der *Regierungsrat des Kantons Luzern* setzte sich in einem Entscheid aus dem Jahr 1993 ebenfalls mit der Frage der Zulässigkeit der Durchführung einer Konsultativabstimmung in einer luzernischen Gemeinde auseinander. Gestützt auf die damalige Rechtslage stellte der Regierungsrat fest, dass im Kanton Luzern die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung einer Konsultativabstimmung fehlten. Der Regierungsrat entschied deshalb unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass die Gemeinde keine Konsultativabstimmung hätte durchführen dürfen, da keine gesetzliche Grundlage dafür vorlag und sich die Gemeinde auch nicht in einer Zwangslage befand.⁴⁰

³⁷ BGE 104 Ia 226 E. 2c (Wädenswil); HANGARTNER/KLEY, N 2299 f.

³⁸ HANGARTNER/KLEY, N 2304.

³⁹ BGE 104 Ia 226, 234 f.

⁴⁰ RRE Nr. 183, LGVE 1993 III Nr. 11, E. 6.a.

Es ist seit dem Inkrafttreten des revidierten Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 allerdings nicht mehr zutreffend, dass im Kanton Luzern überhaupt keine Rechtsgrundlage für die Durchführung von Konsultativabstimmungen besteht.⁴¹ Für Gemeinden *ohne* Gemeindeparlament sieht § 9 Abs. 2 GG nämlich vor:

„Der Gemeinderat kann die Planungsbeschlüsse gemäss Absatz 1b–e einer Konsultativabstimmung unterstellen, sofern dies in einem rechtssetzenden Erlass der Gemeinde vorgesehen ist. Konsultativabstimmungen sind nach den Bestimmungen über die Sachgeschäfte des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 durchzuführen.“

Aus dieser Formulierung wird deutlich, dass § 9 Abs. 2 GG per se noch keine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Konsultativabstimmungen in den Gemeinden bildet. Erstens steht diese Möglichkeit ausschliesslich Gemeinden ohne Gemeindeparlament offen; zweitens ist der Anwendungsbereich genau definiert und beschränkt; und drittens muss die Gemeinde eine entsprechende rechtliche Grundlage geschaffen haben. Der Entscheid, ob Konsultativabstimmungen in dem vom kantonalen Recht definierten Umfang zulässig sein sollen, obliegt damit in jedem Fall der einzelnen Gemeinde.⁴²

c) *Rechtsslage in den einzelnen Gemeinden*

Bei *Luzern*⁴³, *Emmen*⁴⁴ und *Kriens*⁴⁵ handelt es sich um Parlamentsgemeinden, womit für diese Gemeinden die Möglichkeit einer Konsultativabstimmung gestützt auf § 9 Abs. 2 GG ohnehin ausser Betracht fällt. Den beiden anderen Gemeinden Adligenswil und Ebikon räumt das kantonale Recht immerhin die Möglichkeit zur Schaffung einer entsprechenden rechtlichen Grundlage ein.

Die Gemeinde *Adligenswil* hat davon Gebrauch gemacht und entsprechende Bestimmungen in ihre Gemeindeordnung aufgenommen. Die Stimmberechtigten haben einerseits im Rahmen der politischen Planung die Möglichkeit, Planungsunterlagen „in einer Konsultativabstimmung zustimmend, ablehnend oder nur zur Kenntnis“ zu nehmen.⁴⁶ Die Gemeindeordnung enthält zudem auch eine rechtliche Grundlage für die Durchführung von Konsultativabstimmungen im Bereich der politischen Kontrolle und Steuerung der Gemeinde.⁴⁷ Sofern das Szenario „verstärkte Kooperation“ im Rahmen einer kommunalen Planung erörtert wird, hat die Gemeindeexekutive von Adligenswil also die Möglichkeit, darüber anlässlich einer Gemeindeversammlung eine Konsultativab-

⁴¹ Vgl. dazu auch Botschaft Gemeindegesetz, S. 42.

⁴² Botschaft Gemeindegesetz, S. 41.

⁴³ Vgl. Art. 18 – 30 Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999.

⁴⁴ Vgl. Art. 6 lit. b und Art. 19 – 40 Gemeindeordnung von Emmen vom 21. Oktober 2007.

⁴⁵ Vgl. § 6 Abs. 1 Ziff. 2 und §§ 22 – 32 Gemeindeordnung von Kriens vom 13. September 2007.

⁴⁶ § 15 Abs. 1 und 2 Gemeindeordnung der Gemeinde Adligenswil vom 29. Mai 2007. Bei den erwähnten Planungsunterlagen kann es sich um die Kenntnisnahme vom Jahresprogramm, vom Finanz- und Aufgabenplan, von allfälligen Planungsberichten oder eines allfälligen Gemeindeleitbildes handeln.

⁴⁷ § 20 Abs. 1 lit. c und d und Abs. 2 Gemeindeordnung Adligenswil.

stimmung durchzuführen. Die Gemeindeversammlung hätte dabei ergänzend die Möglichkeit, zu diesen Planungsunterlagen zusätzliche Bemerkungen anzubringen, die allerdings für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich sind.⁴⁸

Die Gemeinde *Ebikon* hat für die Durchführung von Konsultativabstimmungen keine explizite rechtliche Grundlage geschaffen. Zwar enthält die Gemeindeordnung eine Bestimmung, wonach die Stimmberechtigten als oberstes Organ der Gemeinde bei der politischen Führung der Gemeinde mitwirken und sich an der politischen Planung beteiligen; die Mitwirkung beschränkt sich allerdings auf die Kenntnisnahme von Planungsberichten an Orientierungsversammlungen.⁴⁹ Angesichts der strengen Voraussetzungen, welche sowohl die bundesgerichtliche Rechtsprechung wie auch das kantonale Gemeindegesetz für die Durchführung einer Konsultativabstimmung verlangen, stellt dies keine ausreichende rechtliche Grundlage für die Durchführung von Konsultativabstimmungen dar. In der Gemeinde *Ebikon* ist damit die Durchführung von Konsultativabstimmungen unzulässig.

d) *Schlussfolgerung*

Es gibt nur in der Gemeinde *Adligenswil* eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Durchführung einer Konsultativabstimmung über das Szenario „verstärkte Kooperation“, sofern dieses Szenario den Stimmberechtigten in der Form eines kommunalen Planungsinstrumentes vorgelegt wird. In den übrigen Projektgemeinden *Luzern*, *Emmen*, *Kriens* und *Ebikon* ist die Durchführung einer Konsultativabstimmung über dieses Szenario mangels einer rechtlichen Grundlage nicht möglich; diese Gemeinden befinden sich auch nicht in einer Zwangslage, welche gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Durchführung einer Konsultativabstimmung ausnahmsweise ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage erlauben würde.

3. Alternativabstimmungen

a) *Definition*

Für die Alternativabstimmung ist charakteristisch, dass der Stimmbürger *zwischen verschiedenen Varianten wählen* kann. Diese Abstimmungsform kann sowohl bei ordentlichen Abstimmungen wie auch bei Grundsatz- und Konsultativabstimmungen – soweit solche zulässig sind – zur Anwendung kommen.⁵⁰ Das Abstimmungsergebnis von Alternativabstimmungen ist rechtlich verbindlich; handelt es sich bei der Abstimmungsvorlage um eine Konsultativabstimmung, ist das Resultat nur bedingt verbindlich.⁵¹

⁴⁸ Vgl. § 15 Abs. 3 und § 20 Abs. 3 Gemeindeordnung *Adligenswil*.

⁴⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 2 und 3 sowie Art. 21 Abs. 1 und 5 Gemeindeordnung der Gemeinde *Ebikon* vom 25. November 2007.

⁵⁰ MÜLLER/SALADIN, S. 420; HANGARTNER/KLEY, N 2332.

⁵¹ Vgl. Ziff. III.2.a); HANGARTNER/KLEY, N 2332.

b) *Zulässigkeit von Alternativabstimmungen*

Alternativabstimmungen kommen im Regelfall im Rahmen des Initiativrechts vor, nämlich wenn ein Initiativbegehren und ein Gegenentwurf des Parlaments, zwei oder mehrere Initiativbegehren oder eine Referendumsvorlage des Parlamentes und ein dazu eingereichter Gegenentwurf von Stimmberechtigten einander gegenübergestellt werden.⁵² Eine Alternativabstimmung kann aber auch ausserhalb des Initiativrechts durchgeführt werden, wobei dafür eine Rechtsgrundlage in Verfassung oder Gesetz notwendig ist.⁵³

Eine solche findet sich unter dem Titel „Doppelabstimmungen“ in § 86 Stimmrechtsgesetz. Alternativabstimmungen sind im luzernischen Recht nicht auf das Initiativrecht beschränkt; wie das Stimmrechtsgesetz in § 86 Abs. 2 präzisiert, kann die für den Erlass zuständige Behörde den Stimmberechtigten „auch in anderen Fällen zwei Vorlagen, die einander ausschliessen, wahlweise zur Abstimmung unterbreiten.“ Damit besteht grundsätzlich auch ausserhalb des Initiativrechts eine rechtliche Grundlage für die Durchführung von Alternativabstimmungen.

Bei Alternativabstimmungen haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, beiden Vorlagen zuzustimmen, einer zuzustimmen und die andere abzulehnen oder beide Vorlagen abzulehnen. Für den Fall, dass beide Vorlagen angenommen werden, ist mit einer Stichfrage zu ermitteln, welche der beiden Vorlagen vorgezogen wird.⁵⁴

c) *Schlussfolgerung*

Obwohl es das Stimmrechtsgesetz den Gemeinden erlauben würde, Alternativabstimmungen auch ausserhalb des Initiativrechts durchzuführen, stellt sich hier das Problem, dass es sich bei der Abstimmung über das Szenario „verstärkte Kooperation“ um eine Konsultativabstimmung handeln würde. Eine solche ist, unter den erwähnten Voraussetzungen, nur in der Gemeinde Adligenswil zulässig. Da in den übrigen Projektgemeinden keine rechtlichen Grundlagen für Konsultativabstimmungen bestehen, kommen Alternativabstimmungen in diesem Zusammenhang nicht in Frage.⁵⁵

4. Fazit

Für die Einleitung des Fusionsverfahrens gibt es mit § 59 Gemeindegesetz eine Sonderbestimmung, welche – nach Massgabe der jeweiligen Gemeindeordnung – eine kommunale Abstimmung über das Szenario „Fusion“ erlaubt. Darüber hinaus fehlen für die Durchführung von *Grundsatzabstimmungen* in den luzernischen Gemeinden die

⁵² HANGARTNER/KLEY, N 2333.

⁵³ HANGARTNER/KLEY, N 2334.

⁵⁴ § 86 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz.

⁵⁵ Vgl. aber hinten Ziff. V.2.

Rechtsgrundlagen. Es ist daher nicht zulässig, zusätzlich zur Abstimmung über die Einleitung des Fusionsverfahrens eine Grundsatzabstimmung über das Szenario „verstärkte Kooperation“ durchzuführen.

In den Projektgemeinden Luzern, Ebikon, Emmen und Kriens ist im Hinblick auf das Szenario „verstärkte Kooperation“ in Ermangelung entsprechender rechtlicher Grundlagen auch die Durchführung einer *Konsultativabstimmung* nicht möglich. Eine Zwangslage, die es den Gemeinden ausnahmsweise erlauben würde, eine Konsultativabstimmung ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage durchzuführen, liegt nicht vor; die Tatsache, dass die Gemeindebehörden Volksbefragungen zur Einleitung des Verfahrens in Aussicht stellten, vermag eine solche Zwangslage nicht zu begründen. Es gibt lediglich in der Gemeinde Adligenswil eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine Konsultativabstimmung, sofern den Stimmberechtigten das Szenario „verstärkte Kooperation“ in der Form von kommunalen Planungsinstrumenten vorgelegt wird.

Mindestens für die Projektgemeinden, die keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Konsultativabstimmungen kennen, empfiehlt es sich, auf die Durchführung einer solchen zu verzichten.⁵⁶ Angesichts dieser Rechtslage könnte in allen beteiligten Gemeinden vorerst nur eine Abstimmung über die Einleitung des Fusionsverfahrens durchgeführt werden. Dabei wäre in den Abstimmungsunterlagen darauf hinzuweisen, dass im Fall der Ablehnung die Alternative einer verstärkten Kooperation zwischen den beteiligten Gemeinden geprüft würde.

Als Alternative bietet sich die Möglichkeit an, anstelle der Durchführung von Grundsatz- bzw. Konsultativabstimmungen in die Gemeindeordnungen der betroffenen Gemeinden Zielbestimmungen über Fusions- oder Kooperationsverhandlungen aufzunehmen.⁵⁷

⁵⁶ Wollen sich die Behörden dieser Gemeinden dennoch frühzeitig über die Meinung der Bevölkerung zum Projekt „verstärkte Kooperation“ orientieren, müssen sie sich Formen bedienen, die nicht mehr als Konsultativabstimmung bezeichnet werden können. Zu denken wäre beispielsweise an eine *formlose Meinungsumfrage*, die im Stichprobeverfahren, mit einer Fragebogenaktion oder mittels Zeitungstalons durchgeführt wird. Die Umfrage muss zum Ausdruck bringen, dass sie nicht der demokratischen Entscheidungsfindung dient, sondern dass es nur um Meinungsermittlung geht. Solange der blosser Informationscharakter für jedermann erkennbar ist, bedürfen solche Meinungsumfragen keiner besonderen gesetzlichen Grundlage, auch wenn sie von einer Behörde in Auftrag gegeben oder gar selbst durchgeführt werden. Vgl. dazu RRE Nr. 183, LGVE 1993 III Nr. 11, E. 6.b; HANGARTNER/KLEY, N 2317 f.

⁵⁷ Vgl. dazu hinten Ziff. V.

IV. Abstimmungen in den einzelnen Gemeinden

1. Ausgangspunkt: Schlüsselstellung von Luzern

Die beteiligten Gemeindebehörden haben sich darüber verständigt, dass das Fusionsvorhaben nur dann weiterverfolgt werden soll, wenn mindestens die Stadt Luzern und eine weitere Projektgemeinde zustimmen. Sollte die Stadt Luzern das Vorhaben ablehnen, würde das Szenario „Fusion“ unabhängig von den Abstimmungsergebnissen in den übrigen Gemeinden nicht mehr weiterverfolgt; das Gleiche gilt für das Szenario „verstärkte Kooperation“. Der Stadt Luzern kommt somit bei der Abstimmung über die Einleitung des Fusionsvorhabens eine Schlüsselrolle zu. Es ist daher notwendig, im Vorfeld der Abstimmungen über das Fusionsvorhaben zu verdeutlichen, dass das Vorhaben nur weiterverfolgt werden kann, wenn mindestens die Stadt Luzern und eine weitere Gemeinde zustimmen.

Eine Möglichkeit bestünde darin, die Vorlagen in den übrigen Gemeinden davon abhängig zu machen, dass mindestens die Stadt Luzern zustimmt. Dabei handelt es sich um eine bedingte Abstimmungsvorlage, was zulässig ist. Eine Abstimmungsvorlage kann nach § 85 Stimmrechtsgesetz die Bedingung enthalten, dass sie auch im Fall der Annahme nur dann in Kraft tritt, wenn eine andere mit ihr zusammenhängende Vorlage angenommen wird oder eine andere Bedingung sich erfüllt. In der Botschaft zum Entwurf eines Stimmrechtsgesetzes hat der Regierungsrat zwar darauf hingewiesen, dass bedingte Abstimmungsvorlagen namentlich bei Bauvorlagen zur Anwendung kommen sollen.⁵⁸ Der Gesetzgeber hat den Wortlaut von § 85 Stimmrechtsgesetz aber bewusst so breit gefasst, dass eine Vorlage generell davon abhängig gemacht werden kann, dass sich „eine andere Bedingung“ erfüllen muss. Es scheint vor diesem Hintergrund unproblematisch, die Abstimmung über das Fusionsvorhaben in den Projektgemeinden auch im Fall der Annahme an die Bedingung zu knüpfen, dass sich die Stadt Luzern für das Vorhaben ausspricht. In der Stadt Luzern muss die Bedingung lauten, dass zumindest eine andere der beteiligten Gemeinden zustimmt.

Als – einfachere – Alternative zur bedingten Abstimmung in den Gemeinden kommt eine zeitliche Staffelung in Frage. In diesem Fall müsste zuerst die Stadt Luzern über die Einleitung des Fusionsvorhabens abstimmen; in den übrigen Gemeinden käme es zu einem späteren Zeitpunkt nur dann zur Abstimmung, wenn die Luzerner Stimmberechtigten der Vorlage zugestimmt haben.

⁵⁸ Vgl. Botschaft Stimmrechtsgesetz, S. 21. So kann beispielsweise den Stimmberechtigten zusätzlich zur Bauvorlage für ein neues Schulhaus eine besondere Vorlage für eine weitere Turnhalle unterbreitet werden, welche die Bedingung enthält, dass dieser Kreditbeschluss nur dann in Kraft tritt, wenn der Kredit für die Schulhausanlage angenommen wird. Vgl. dazu auch RRE Nr. 624, LGVE 2007 III Nr. 1, E. 2.2.

2. Gemeinden ohne Gemeindeparlament

Die Gemeinde *Adligenswil* ist eine Versammlungsgemeinde, womit die Stimmberechtigten grundsätzlich an der Gemeindeversammlung über die Einleitung des Fusionsverfahrens nach § 59 GG beschliessen. Im Normalfall erfolgt die Schlussabstimmung an der Gemeindeversammlung; ausnahmsweise kann diese an der Urne erfolgen, sofern dies zwei Fünftel der stimmberechtigten Teilnehmenden an der Gemeindeversammlung verlangen.⁵⁹

In der Gemeinde *Ebikon* entscheiden die Stimmberechtigten über die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Beschlüsse über Sachgeschäfte an der Urne⁶⁰; dies gilt auch für einen allfälligen Beschluss über die Einleitung des Fusionsverfahrens. Der Gemeinderat kann im Hinblick auf wichtige Sachgeschäfte, die der Urnenabstimmung unterliegen, und über aktuelle Gemeindethemen Orientierungsversammlungen durchführen, wobei dort keine Abstimmungen durchgeführt und keine verbindlichen Beschlüsse gefasst werden dürfen.⁶¹

3. Gemeinden mit Gemeindeparlament

a) *Behandlung des Geschäfts im Parlament*

Die Einsetzung eines Parlaments ist ein bedeutender Schritt für eine Gemeinde, da die Stimmberechtigten damit einen Teil ihrer Befugnisse bei der politischen Planung, bei den Wahlen und Sachgeschäften, bei der Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates und bei der Steuerung der Gemeinde dem Parlament übertragen.⁶² Die Kompetenzen des Gemeindeparlaments und der Stimmberechtigten müssen in der Gemeindeordnung festgelegt und voneinander abgegrenzt werden.⁶³ Bei der konkreten Ausgestaltung haben die Gemeinden einen relativ grossen Spielraum und können innerhalb des vom Gemeindegesetz gesteckten Rahmens die für sie jeweils beste Lösung treffen.⁶⁴

Hat eine Kompetenzübertragung an das Gemeindeparlament stattgefunden, so muss dieses die ihm übertragenen Befugnisse auch wahrnehmen. Dazu gehört, dass sich das Gemeindeparlament zu einer Sachfrage in seinem Kompetenzbereich inhaltlich äussern muss und das Geschäft nicht den Stimmberechtigten vorlegen kann, ohne in der Sache selbst Stellung zu nehmen. Wohl wäre es denkbar, dass eine Gemeinde in ihrer Gemeindeordnung vorsieht, der Entscheid über die Einleitung des Fusionsverfahrens müsse – entsprechend dem Wortlaut von § 59 GG – direkt von den Stimmberechtigten

⁵⁹ § 24 Abs. 2 lit. a Gemeindeordnung Adligenswil.

⁶⁰ § 14 Abs. 3 Gemeindeordnung Ebikon.

⁶¹ § 21 Abs. 3 und 5 Gemeindeordnung Ebikon.

⁶² § 12 Abs. 1 GG.

⁶³ Botschaft Gemeindegesetz, S. 45.

⁶⁴ Vgl. vorn Ziff. III.1.c), bei Fn. 25.

gefällt werden und könne nicht an das Gemeindeparlament übertragen werden. Eine solche Regelung hat aber keine der fraglichen Parlamentsgemeinden getroffen, womit die Gemeindeparlamente das Sachgeschäft der Einleitung des Fusionsverfahrens behandeln und inhaltlich dazu Stellung nehmen müssen.

Stimmt das Parlament der Einleitung der Fusion zu, so können die Stimmberechtigten dazu Stellung nehmen, falls die Gemeindeordnung das obligatorische oder das fakultative Referendum vorsieht. Lehnt das Parlament die Einleitung des Verfahrens ab, so haben die Stimmberechtigten keine Möglichkeit zur Stellungnahme; ein Referendum zu negativen Parlamentsbeschlüssen gibt es nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nicht, soweit es im kantonalen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen ist.⁶⁵

b) Volksabstimmung

Nach der Gemeindeordnung von *Luzern* unterliegt der Beschluss des Grossen Stadtrates über die Einleitung des Fusionsverfahrens weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.⁶⁶ Der Grosse Stadtrat kann aber Geschäfte, die entweder dem fakultativen Referendum unterstehen oder für welche er abschliessend zuständig ist, von sich aus dem obligatorischen Referendum unterstellen.⁶⁷ In der Stadt Luzern legt der Grosse Stadtrat unter Vorbehalt der Volksrechte die grundlegenden Ziele der Politik fest. Da die Kompetenz zur Einleitung des Fusionsverfahrens dem Parlament übertragen wurde, ist dieses für den Entscheid abschliessend zuständig. Damit steht es dem Grossen Stadtrat gestützt auf Art. 12 Abs. 2 der Gemeindeordnung offen, seinen (zustimmenden) Entscheid über die Einleitung des Fusionsverfahrens von sich aus dem obligatorischen Referendum zu unterstellen und damit die Stimmberechtigten abschliessend darüber entscheiden zu lassen.

In *Emmen* unterliegt der Beschluss des Einwohnerrates über die Einleitung des Fusionsverfahrens weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.⁶⁸ Der Einwohnerrat von Emmen kann (im Gegensatz zu Luzern) nicht sämtliche Geschäfte, die nach Art. 31 Gemeindeordnung in seinen Kompetenzbereich fallen, von sich aus

⁶⁵ BGE 99 I 524, 529 E. 5a; BGE 101 Ia 378 E. 4; SPÜHLER, S. 531 ff. m.w.H.

⁶⁶ Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 Gemeindeordnung Luzern.

⁶⁷ Art. 12 Abs. 2 Gemeindeordnung Luzern.

⁶⁸ Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 Gemeindeordnung Emmen. Die Gemeindeinitiative „Keine Fusionsabklärung ohne das Volk“, über welche die Stimmberechtigten von Emmen am 17. Mai 2009 zu befinden hatten, wollte gerade dies erreichen: Mit einer Ergänzung von Art. 14 der Gemeindeordnung sollte eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass auch „Vorbereitungen und Abklärungen, welche eine Fusion mit einer oder mehreren Gemeinden bezwecken, sowie Beitritte zu Organisationen und Körperschaften, welche die Fusion von Gemeinden abklären, bezwecken oder unterstützen“ dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. In der Volksabstimmung wurde die Gemeindeinitiative auf Empfehlung des Gemeinderats aber mit 3'107 zu 2'903 Stimmen verworfen.

dem Referendum unterstellen. Es ist lediglich vorgesehen, dass der Einwohnerrat Beschlüsse, die dem fakultativen Referendum unterliegen, der obligatorischen Volksabstimmung unterstellen kann.⁶⁹ Der Beschluss des Einwohnerrates über die Einleitung des Fusionsverfahrens gehört nicht dazu.⁷⁰

Auch in *Kriens* gehört die Einleitung des Fusionsverfahrens nicht zu den Beschlüssen des Einwohnerrates, die dem obligatorischen Referendum unterliegen.⁷¹ Die Gemeindeordnung sieht nicht vor, dass der Einwohnerrat von sich aus Beschlüsse dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellen kann. Beschlüsse des Einwohnerrates unterliegen nur dann dem fakultativen Referendum, wenn dies entweder ausdrücklich vorgesehen ist oder wenn der Einwohnerrat einen Beschluss fällt, der nicht in seine ausschliessliche Kompetenz fällt und nicht dem obligatorischen Referendum unterliegt.⁷² Da der Einwohnerrat von Kriens im Rahmen der politischen Planung in ausschliesslicher Kompetenz für die Genehmigung der grundlegenden Ziele der Politik der Gemeinde Kriens sowie für die Kenntnisnahme von Planungsberichten und Leitbildern zuständig ist, besteht kein Raum für die Unterstellung des Beschlusses über die Einleitung des Fusionsverfahrens unter das obligatorische oder fakultative Referendum.⁷³

4. Fazit

Nur in den Gemeinden Adligenswil und Ebikon, die über kein Gemeindeparlament verfügen, entscheiden die Stimmberechtigten direkt über die Einleitung des Fusionsverfahrens. In den Parlamentsgemeinden Luzern, Emmen und Kriens sind für die Behandlung dieses Geschäfts die Gemeindeparlamente zuständig, wobei in Luzern immerhin die Möglichkeit besteht, den (zustimmenden) Parlamentsentscheid dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Nach den Gemeindeordnungen von Emmen und Kriens ist es hingegen nicht möglich, den Entscheid des Einwohnerrates über die Einleitung des Fusionsverfahrens dem obligatorischen oder fakultativen Referendum zu unterstellen; eine Volksabstimmung über die Einleitung des Fusionsverfahrens kann hier nicht durchgeführt werden.

⁶⁹ Art. 15 Abs. 3 Gemeindeordnung Emmen.

⁷⁰ Vgl. Art. 15 Abs. 1 Gemeindeordnung Emmen.

⁷¹ § 31 Abs. 1 Gemeindeordnung Kriens.

⁷² § 17 Abs. 1 und 31 Abs. 2 Gemeindeordnung Kriens.

⁷³ § 26 Abs. 1 lit. a und d und § 30 lit. g Gemeindeordnung Kriens.

V. Alternative: Fusions- oder Kooperationsbestimmungen in den Gemeindeordnungen

1. Fusions- und Kooperationsbestimmungen

Als Alternative zur Durchführung von Grundsatz- oder Konsultativabstimmungen könnten die beteiligten Gemeinden das Ziel und den Auftrag, Fusions- bzw. Kooperationsverhandlungen zu führen, in ihre Gemeindeordnungen aufnehmen.⁷⁴ Obwohl solche Zielbestimmungen in einer Gemeindeordnung eher aussergewöhnlich sind, ist deren Zulässigkeit zu bejahen. In ähnlicher Weise enthielten die Kantonsverfassungen von Basel-Stadt und Baselland während einiger Zeit je einen Artikel über die (schliesslich gescheiterte) Wiedervereinigung mit dem Nachbarkanton. Die entsprechende Bestimmung in der basellandschaftlichen Kantonsverfassung lautete wie folgt:⁷⁵

„Die Behörden sind gehalten, im Rahmen und mit den Mitteln der Rechtsordnung die Wiedervereinigung von Basel-Landschaft und Basel-Stadt zum einen Kanton Basel ohne Verzug herbeizuführen.“

Entsprechend könnte eine *Fusionsbestimmung* in den Gemeindeordnungen der beteiligten Gemeinden (ausser Luzern) etwa wie folgt lauten:⁷⁶

„Die Gemeinde strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

Der Gemeinderat schafft die Voraussetzungen für einen Zusammenschluss mit der Stadt Luzern und allfälligen weiteren Agglomerationsgemeinden.

Der Zusammenschluss unterliegt der Genehmigung (durch den Einwohnerrat sowie) durch die Stimmberechtigten (im Rahmen eines obligatorischen Referendums).“

Für die Stadt Luzern könnte die analoge Bestimmung wie folgt lauten:

„Die Stadt strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

Der Stadtrat schafft die Voraussetzungen für einen Zusammenschluss mit Agglomerationsgemeinden.

Der Zusammenschluss unterliegt der Genehmigung durch den Grossen Stadtrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.“

⁷⁴ Da Adligenswil über ausreichende gesetzliche Grundlagen zur Durchführung einer Abstimmung über beide Szenarien verfügt, erübrigt sich dort die hier erörterte Alternative.

⁷⁵ BGE 96 I 636 ff., 639.

⁷⁶ Die Passagen in Klammern sind in den Gemeinden ohne Gemeindeparlament wegzulassen.

Auch für die *verstärkte Kooperation* könnte in die Gemeindeordnungen eine entsprechende Bestimmung aufgenommen werden, die ausser für Luzern wie folgt formuliert werden könnte:

„Die Gemeinde strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

Der Gemeinderat schafft die Voraussetzungen für eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Stadt Luzern und allfälligen weiteren Agglomerationsgemeinden im Rahmen eines Mehrzweck-Gemeindeverbands.

Der Beitritt zum Mehrzweck-Gemeindeverband unterliegt der Genehmigung (durch den Einwohnerrat sowie) durch die Stimmberechtigten (im Rahmen eines obligatorischen Referendums).”

Für die Stadt Luzern könnte die analoge Regelung wie folgt lauten:

„Die Stadt strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

Der Stadtrat schafft die Voraussetzungen für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Agglomerationsgemeinden im Rahmen eines Mehrzweck-Gemeindeverbands.

Der Beitritt zum Mehrzweck-Gemeindeverband unterliegt der Genehmigung durch den Grossen Stadtrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.”

Derartige Änderungen der Gemeindeordnungen müssen in den Parlamentsgemeinden vom Gemeindeparlament beschlossen und in sämtlichen Gemeinden von den Stimmberechtigten genehmigt werden.⁷⁷ Damit könnte das Ziel der Projektsteuerung, den Stimmberechtigten die Mitsprache über die Einleitung des Verfahrens zu gewähren, erreicht werden.

2. Verfahren

a) Allgemeines

Wegen der Schlüsselstellung von Luzern wäre es verfahrensmässig am einfachsten, wenn zuerst die Stadt Luzern entscheiden würde, ob sie eine Fusion oder eine verstärkte Kooperation bevorzugt oder am Status quo festhalten will. Gestützt auf das Abstimmungsergebnis in Luzern könnten dann die anderen Gemeinden ihre Abstimmung auf die von Luzern bevorzugte Lösung beschränken.

Rechtlich ausgeschlossen ist allerdings eine gleichzeitige Abstimmung in sämtlichen Gemeinden nicht. In diesem Fall muss sichergestellt werden, dass in allen Gemeinden unzweideutige Abstimmungsergebnisse resultieren, welche die Berücksichtigung des Ergebnisses der Stadt Luzern erlauben.

⁷⁷ § 13 Abs. 1 lit. b GG.

b) *Stadt Luzern*

Die Abstimmung in der Stadt Luzern muss Klarheit darüber schaffen, ob das Fusionsverfahren oder das Verfahren zur Schaffung eines Mehrzweck-Gemeindeverbands weiterverfolgt oder gar nichts unternommen werden soll. Aus diesem Grund ist in Luzern eine Alternativabstimmung mit Stichfrage gemäss § 86 Stimmrechtsgesetz durchzuführen.

c) *Übrige Gemeinden*

In den übrigen Gemeinden sollten die beiden Varianten Fusion und verstärkte Zusammenarbeit nicht als Alternativen, sondern nebeneinander (*ohne Stichfrage*) zur Abstimmung gebracht werden. Nur so lässt sich verhindern, dass im Fall der Zustimmung zu beiden Vorlagen das Ergebnis der Stichfrage vom Abstimmungsergebnis der Stadt Luzern abweicht. Mit der Stichfrage würde den Stimmberechtigten der übrigen Gemeinden eine Wahlmöglichkeit vorgetäuscht, die sie nicht haben; die Wahl zwischen den beiden Varianten hat ausschliesslich die Stadt Luzern. Die Stimmberechtigten der übrigen Gemeinden haben nur die Wahl zwischen der von der Stadt Luzern gewählten Lösung (Fusion oder Kooperation) einerseits und der Nichtbeteiligung andererseits.

Um zu verhindern, dass im Fall der Zustimmung einer Gemeinde zu beiden Varianten eine Bestimmung in die Gemeindeordnung aufgenommen wird, welche wegen des Abstimmungsergebnisses in Luzern nicht verwirklicht werden kann, sind die beiden Änderungsvorschläge mit der *Bedingung* zu verknüpfen, dass auch in der Stadt Luzern ein entsprechender Beschluss gefasst wird (bedingte Abstimmungen gemäss § 85 Stimmrechtsgesetz). Dies könnte etwa durch folgende Formulierung erfolgen:

„Diese Änderung der Gemeindeordnung tritt nur in Kraft, falls die Stadt Luzern einen entsprechenden Beschluss fasst.“

Mit dieser Lösung haben die Stimmberechtigten der übrigen Gemeinden die gleichen Möglichkeiten wie bei einer Alternativabstimmung mit Stichfrage: Sie können beiden Varianten zustimmen, lediglich eine annehmen oder beide ablehnen. In Kraft treten wird wegen der Bedingung nur jene Variante, welche dem Abstimmungsergebnis der Stadt Luzern entspricht.

Die Möglichkeit der Doppelabstimmung ohne Stichfrage, aber mit Bedingung, ist im Stimmrechtsgesetz zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, wird aber auch nicht ausgeschlossen. § 85 Stimmrechtsgesetz erlaubt bedingte Abstimmungen ohne Einschränkung. Es spricht somit nichts dagegen, gleichzeitig bedingte Abstimmungen über zwei Vorlagen durchzuführen. Das Instrument der Alternativabstimmung mit Stichfrage wurde geschaffen, um die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten zu ermöglichen. In der hier zu beurteilenden Situation führt dieses Instrument wegen der Massgeblichkeit des Entscheids der Stimmberechtigten der Stadt Luzern nicht zum Ziel eines eindeutigen Abstimmungsergebnisses; dies würde den Grundsatz der Wahl-

und Abstimmungsfreiheit verletzen.⁷⁸ Mit der bedingten Abstimmung über zwei Vorlagen lässt sich dagegen die unverfälschte Stimmabgabe mit eindeutigen Ergebnis verwirklichen. Die vorgeschlagene Lösung halten wir deshalb – im Unterschied zur bedingten Doppelabstimmung mit Stichfrage – für zulässig.

VI. Beantwortung der Gutachterfragen

Frage 1

Das Verfahren betreffend Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet kann gestützt auf § 59 des kantonalen Gemeindegesetzes durch die Stimmberechtigten oder die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinde eingeleitet werden. Kann im Rahmen einer Grundsatzabstimmung zur Einleitung eines solchen Verfahrens die Variante der Gemeindefusion gestützt auf § 86 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes der Variante einer erweiterten Gemeindekooperation gegenübergestellt werden (Variantenabstimmung mit Stichfrage)?

Gestützt auf § 59 Gemeindegesetz kann in jeder Gemeinde eine Abstimmung über die Einleitung des Fusionsverfahrens durchgeführt werden. Es bestimmt sich nach der jeweiligen Gemeindeordnung, bei welchem kommunalen Organ die Entscheidungskompetenz für diese Frage liegt. In Adligenswil und Ebikon entscheiden darüber die Stimmberechtigten, in Luzern, Emmen und Kriens die Gemeindeparlamente; in Luzern besteht die Möglichkeit, den (zustimmenden) Parlamentsentscheid dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Abgesehen davon, dass damit nicht in allen Gemeinden die Stimmberechtigten direkt über die Einleitung des Fusionsverfahrens entscheiden, würde es für die Durchführung einer gleichzeitigen Grundsatzabstimmung über die Variante der erweiterten Gemeindekooperation in sämtlichen Gemeinden an einer entsprechenden Rechtsgrundlage fehlen; Gleiches gilt (mit der Ausnahme von Adligenswil) für die Durchführung einer Konsultativabstimmung zu dieser Frage.

Frage 2

Hat das Ergebnis einer derartigen Grundsatzabstimmung lediglich konsultativen Charakter oder ist es für die Behörden verbindlich?

Die Grundsatzabstimmung über die Einleitung des Fusionsverfahrens ist rechtlich verbindlich und die Behörden sind bei einem positiven Abstimmungsergebnis verpflichtet, ein entsprechendes konkretes Projekt auszuarbeiten. Wenn die Frage der verstärkten Kooperation den Stimmberechtigten zur Konsultativabstimmung unterbreitet werden könnte, würde das Ergebnis für die Behörden lediglich eine bedingte rechtliche Verbindlichkeit entfalten.

⁷⁸ Art. 34 Abs. 2 BV.

Frage 3

Kann nur ein Beschluss der Gemeindeparlamente in der Sache selbst der Stimmbevölkerung vorgelegt werden oder ist es auch möglich, dass die Gemeindeparlamente lediglich beschliessen, das Fusionsmodell alleine oder das Fusionsmodell mit dem Kooperationsmodell und einer Stichfrage der Bevölkerung vorzulegen (ohne dazu inhaltlich Stellung zu nehmen)?

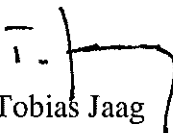
Sofern für einen Sachbereich eine Kompetenzübertragung von den Stimmberechtigten an ein Gemeindeparlament stattgefunden hat, muss das Gemeindeparlament die ihm übertragenen Befugnisse wahrnehmen. Dazu gehört, dass sich das Gemeindeparlament zu einer Sachfrage aus seinem Kompetenzbereich inhaltlich äussern und darüber entscheiden muss und das Geschäft nicht den Stimmberechtigten vorlegen kann, ohne in der Sache selbst Stellung zu nehmen. Falls das Parlament die Einleitung des Fusionsverfahrens ablehnt, gibt es darüber keine Volksabstimmung.

Frage 4

Welche Probleme können sich bei Doppelabstimmungen mit Stichfrage ergeben, und wie wären sie zu lösen?

Bei der gleichzeitigen Durchführung von Doppelabstimmungen mit Stichfrage in sämtlichen Gemeinden kann sich das Problem ergeben, dass sich bei unterschiedlichem Ausgang der Abstimmungen in den verschiedenen Gemeinden Unklarheiten ergeben über das weitere Vorgehen. Aus diesem Grund ist zu empfehlen, dass lediglich in der Stadt Luzern eine Doppelabstimmung mit Stichfrage durchgeführt wird. In den übrigen Gemeinden sind die beiden Abstimmungsvorlagen den Stimmberechtigten ohne Stichfrage vorzulegen; beide sind jedoch mit der Bedingung zu verknüpfen, dass die Stadt Luzern der vorgeschlagenen Lösung ebenfalls zustimmt. Damit sind in allen beteiligten Gemeinden klare Abstimmungsergebnisse sichergestellt; jene Gemeinden, welche der von der Stadt Luzern vorgezogenen Lösung zugestimmt haben, werden in die Fusion bzw. Kooperation mit einbezogen. Falls die Stadt Luzern beide Vorlagen ablehnt, bleibt auch in den übrigen Gemeinden alles beim Alten.

Zürich, 18. Januar 2011
X0452954.doc


Tobias Jaag


Lukas Rich