

Glarner Strukturreform – ein epochaler Entscheid

An der Glarner Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 beschlossen die Stimmberechtigten eine umfassende Neuorganisation der bestehenden kommunalen Strukturen. Ohne die Kirchgemeinden existierten im Kanton Glarus zu diesem Zeitpunkt 72 verschiedene Gemeinden: 27 Ortsgemeinden, 9 als Tagwen bezeichnete Bürgergemeinden, 20 Schul- und 16 Fürsorgegemeinden. Seit dem 1. Januar 2011 gibt es neben den Kirchgemeinden nur noch drei Einheitsgemeinden.

Bereits per 1. Januar 2008 wurden im Rahmen der Reform das Sozial- und das Vormundchaftswesen von den Gemeinden auf den Kanton übertragen, sodass die Fürsorgegemeinden auf dieses Datum hin definitiv aufgelöst wurden. Die verbliebenen Schul-, Bürger- und Ortsgemeinden fusionierten per 1. Januar 2011 zu Einheitsgemeinden, die sich ihrerseits auf den gleichen Zeitpunkt hin zu den drei neuen Einheitsgemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd zusammenschlossen.

Die Glarner Gemeindestrukturreform vereinigte die drei Elemente vertikale und horizontale Gemeindefusionen, Umverteilung von Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie Umverteilung von Finanzströmen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Dadurch ging sie weit über eine herkömmliche Strukturreform hinaus, unter der die Neuorganisation eines bestimmten Gebietes verstanden wird.

Vielfältige Gründe für den Reformentscheid

Die Ursachen für den Reformentscheid sind vielfältig. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass es seit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Gemeindegesetzes im Jahr 1994 zu diversen vertikalen und horizontalen Gemeindefusionen kam. Diese bisher unstrukturiert abgelaufene Entwicklung hin zu grösseren Einheiten fand in der an der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 beschlossenen Neuorganisation ihre Vollendung. Darüber hinaus waren die verschiedenen, im gleichen Gebiet bestehenden Gemeindearten seit Juli 2003 zur gegenseitigen finanziellen Unterstützung verpflichtet. Faktisch bestanden somit aus finanzieller Sicht bereits Einheitsgemeinden. Weiter hat der Umstand, dass in den letzten Jahren vermehrt Aufgaben von den Gemeinden auf den Kanton übertragen wurden, ebenfalls eine Rolle gespielt: Der Glarner Stimmbewohner war das zunehmende Unvermögen klei-

ner Gemeinden zur eigenständigen Erfüllung bestimmter Aufgaben immer bewusster geworden. Schliesslich war mitentscheidend, dass der Kanton bereits drei Regionen kannte, die den Gebieten der drei neuen Gemeinden entsprechen. Wesentlich ist zudem, dass es ohne die Landsgemeinde, die das Recht besitzt, Änderungen an den ihr unterbreiteten Vorlagen vorzunehmen, niemals zum Drei-Gemeinden-Modell gekommen wäre. Regierung und Landrat hatten ein Modell mit zehn Einheitsgemeinden vorgeschlagen. Dasjenige mit den drei Gemeinden wurde erst an der Landsgemeinde von einem Stimmbürger als Abänderung zur Grundvorlage beantragt und in der Folge angenommen.

Rechtsgültiges Zustandekommen der Landsgemeindeentscheide

Sämtliche Glarner Gemeindearten besaßen aufgrund ihrer in der Bundes- und der Kantonsverfassung (KV) gewährleisteten Bestandes- und Institutsgarantie ein Recht auf Anhörung zu den vorgesehenen Grenzänderungen. Die Ortsgemeinden besaßen zudem dieses Recht gemäss Art. 5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwal-



Die Wappen von Glarus Süd, Glarus und Glarus Nord (v. l.).

Bild: Foto-Studio Urs Heer Glarus

tung. Diesem Anhörungsrecht wurde in Berücksichtigung der Eigenheiten der Glarner Landsgemeinde, an der Abänderungsanträge unmittelbar gestellt werden können, Genüge getan, obwohl sich die Vernehmlassungsvorlage nur auf das vorgeschlagene Zehnermodell und nicht auf das später beschlossene Dreiermodell bezog. Auch der Entscheid der Landsgemeinde, die kommunalen Strukturen neu zu ordnen, ist rechtmäs-

sig ergangen. Zwar konnten gemäss Art. 118 KV die Gemeinden selbst über Änderungen in ihrem Bestand befinden, und die Landsgemeinde konnte erst nach erfolglosem Einigungsversuch der betroffenen Gemeinden auf Antrag einer Gemeinde oder des Landrates eine solche Änderung beschliessen. Die Auslegung dieser Verfassungsbestimmung ergibt aber, dass dieselbe nicht für die Neuordnung des gesamten Kantonsgebietes, sondern nur für einzelne Bestandesänderungen geschaffen worden war. Darum kam sie bei der Beschlussfassung zur Strukturreform richtigerweise nicht zur Anwendung, und die Landsgemeinde durfte mittels einer Verfassungsrevision die Gemeindestrukturen vollständig reformieren.

Drei verschiedene Gemeindeorganisationen

Obwohl es dem Glarner Regierungsrat an der erforderlichen Rechtsgrundlage dafür fehlte, zog er die Projektführung zur Umsetzung der beschlossenen Reform an sich. Zwar kritisierten die Gemeinden dieses eigenmächtige Vorgehen des Kantons, ohne jedoch rechtliche Schritte dagegen zu ergreifen. Zur Umsetzung der Reform wurde weder ein spezielles Gesetz erlassen, noch schlossen die fusionierenden Gemeinden Fusionsverträge ab. Umgesetzt wurden die Beschlüsse stattdessen vor allem durch die Änderung und Anpassung der KV sowie der kantonalen Gesetze und Verordnungen an die neuen Strukturen und Zuständigkeiten. Dabei wurde den in Entstehung begriffenen Gemeinden der Rahmen vorgegeben, in dem sie sich zu organisieren und ihr kommunales Recht zu erlassen hatten. Als Besonderheit ist zu erwähnen, dass jede der drei Gemeinden eine eigene, von den beiden anderen abweichende Form der Gemeindeorganisation gewählt hat.

Der Regierungsrat hatte zudem eine «Weisung zur Umsetzung der Gemeindestrukturreform» erlassen, die von den Gemeinden und ihren Anstalten trotz der dadurch bewirkten Einschränkung ihrer Autonomie lange Zeit nicht angefochten wurde. Das Glarner Verwaltungsgericht hatte sich auf Beschwerde hin erst mit der vierten Version dieser Weisung zu befassen. Dabei stellte es die regierungsrätliche Unzuständigkeit zu deren Erlass fest. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Weisungen jedoch bereits über drei Jahre Geltung gehabt, weshalb ein grosser Teil der Umsetzung sich nach ihrem Inhalt gerichtet hatte.

«Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus»

Dr. iur. Romana Kronenberg Müller ist Gerichtsschreiberin am Verwaltungsgericht des Kantons Glarus sowie ab Mitte 2011 Anwältin bei Müller, Speich & Partner, Glarus/Uznach. Ihre Dissertation «Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus» stellt eine zeitnahe und umfassende rechtliche Untersuchung dieser Reform dar. Nebst den Grundlagen des Glarner Gemeindegewesens befasst sich das Werk mit dem Zustandekommen und den Auswirkungen der schweizweit einzigartigen Reformentscheide. Zudem werden ausgewählte Bereiche der Umsetzung wie die Projektorganisation, der Finanzstopp oder die Änderung von Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzflüssen einer kritischen Prüfung unterzogen. Die eingehende Darstellung der Rechtslage nach der Strukturreform sowie eine Gesamtwürdigung bilden den Abschluss der Abhandlung. Erschienen ist die Dissertation im Mai 2011 als Band 199 der Schriftenreihe «Zürcher Studien zum öffentlichen Recht» im Schulthess Verlag.

Dem Regierungsrat fehlte also die Rechtsgrundlage zur generell-abstrakten Umsetzung der Strukturreform. Demgegenüber verfügte er mit Art. 153 Abs. 2 KV über die Ermächtigung zum einzelfallweisen Einschreiten, wenn er die Interessen der Strukturreform in Gefahr sah. Von dieser Ermächtigung machte die Regierung immer wieder Gebrauch, um Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Bedeutung der Strukturreform

Die Glarner Strukturreform ist sowohl für den Kanton Glarus und seine Gemeinden als auch im gesamtschweizeri-

schen Kontext von grosser Bedeutung. Aus Glarner Sicht bewirkte sie eine weitreichende Neugestaltung sowohl der Gliederung des Kantonsgebietes als auch der Organisationszuständigkeit zur Aufgabenerfüllung. Das gesamte innere Staatswesen wurde neu ausgerichtet, der Kanton und die Gemeinden wurden neu positioniert. Die Glarner Gemeindeflandschaft wurde vollständig erneuert, um die Gemeinden sowie den Kanton dadurch zu stärken. Angestrebt wurde eine Professionalisierung, damit der kleine Kanton Glarus und seine Gemeinden den stetig wachsenden Anforderungen hinsichtlich Qualität und Quantität der zu erfüllenden Aufgaben gerecht werden können. Die geänderten Rahmenbedingungen ermöglichen ein Denken und Handeln in bisher unbekannt Dimensionen, die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene sowie zwischen der kommunalen und kantonalen Ebene wurde erleichtert. Dank dieser Pionierleistung eröffnen sich dem Kanton und seinen Gemeinden Chancen, die es zu nutzen gilt, beispielsweise hinsichtlich einer koordinierten Raumordnung. Als Ziel wurde formuliert, dass die neue Struktur nach dem Wegfall der ausserordentlichen Umsetzungs- und Einführungskosten kostengünstiger sein soll als die bisherige, was derzeit noch nicht beurteilt werden kann.

Die Glarner Strukturreform zeigt den übrigen Schweizer Kantonen und Gemeinden Möglichkeiten zu ihrer Neuausrichtung und Neupositionierung auf. Während in der Schweiz bis anhin jeweils nur einige wenige Gemeinden miteinander fusioniert hatten, wurde die Machbarkeit einer umfassenden strukturellen Reform eines ganzen Kantons in einem einzigen und einheitlichen Schritt demonstriert.

Dr. iur. Romana Kronenberg Müller



Die alte und die am 7. Mai 2006 beschlossene neue Einteilung der Glarner Gemeinden. Zu diesem Zeitpunkt stand die Fusion der Gemeinden Haslen, Nidfurn und Leuggelbach zur Gemeinde Haslen per 1. Juli 2006 bereits fest.

Grafik: NZZ-Infografik/mfe, bearbeitet von KK Design Equestrian GmbH