

Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus

DISSERTATION

der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde einer Doktorin der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Romana Kronenberg

von

Dagmersellen LU

genehmigt auf Antrag von
Prof. Dr. iur. Tobias Jäag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Literaturverzeichnis	XXIX
Rechtsquellen und Materialien	XXXV
Entscheide des Glarner Verwaltungsgerichts	XLIII

§ 1 Einleitung **1**

Teil I Die Glarner Gemeinden **3**

§ 2 Abriss des Glarner Gemeinderechts **4**

I. Allgemeines	4
II. Rechtliche Stellung der Glarner Gemeinden	5
A. Selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaften	5
B. Verfassungsmässig garantierte Rechte	5
1. Institutsgarantie	5
2. Bestandesgarantie	6
3. Gemeindeautonomie	7
4. Subsidiaritätsprinzip	8
5. Memorialsantragsrecht	9
C. Dezentralisation	9
D. Gemeindeorganisation	10
1. Gemeindeorganisation im eigentlichen Sinn	10
2. Weitere Organisationseinheiten	10
E. Aufsicht und Rechtsschutz	11
1. Aufsicht über die Gemeinden	11
2. Rechtsschutz gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen	12
a) Legitimation der Gemeinde	12
b) Legitimation von Stimmberechtigten	13
III. Zusammenarbeit zwischen Gemeinden	14
A. Zweckverbände	14
B. Weitere Formen interkommunaler Zusammenarbeit	16
IV. Bestandesänderungen von Gemeinden	17
A. Begriffe	17
1. Gemeindefusion, Kombinations- und Absorptionsfusion	17

2. Freiwillige Fusion und Zwangsfusion	19
3. Vertikale und horizontale Fusion	19
4. Einheitsgemeinde	19
B. Geltende Regelung bis zur Strukturreform	20
1. Allgemeines	20
2. Vereinigung des Tagwens mit der Ortsgemeinde	20
3. Aufhebung der Schul- bzw. der Fürsorgegemeinde	21
4. Vereinigung von Ortsgemeinden	21
5. Kombinationen	22
§3 Entstehung und Entwicklung bis zur Kantonsverfassung von 1988	23
I. Vom Mittelalter bis zur Helvetik	23
A. Allgemeines	23
B. Tagwen und Genossamen	23
II. Von der Helvetik bis zur Landsgemeinde von 1880	26
A. Helvetik	26
B. Entwicklungen von 1803 bis 1880	27
III. Kantonsverfassung von 1887	29
A. Allgemeines	29
B. Grundzüge der neuen Gemeindeorganisation	29
C. Teilrevision von 1938	31
IV. Kantonsverfassung von 1988	32
A. Allgemeines	32
B. Die einzelnen Gemeindearten	33
1. Ortsgemeinde	33
2. Tagwen	34
3. Schulgemeinde	35
4. Fürsorgegemeinde	36
5. Kirchgemeinde	36
§ 4 Entwicklung von 1988 bis zur Strukturreform	38
I. Einleitung	38
II. Gemeindefusionen im Kanton Glarus	39
A. Ablauf	39
B. Vertikale Gemeindefusionen	40
1. Ortsgemeinden und Tagwen	40
2. Orts- und Schulgemeinden	41
3. Orts- und Fürsorgegemeinden	41
4. Orts-, Fürsorge- und Schulgemeinden	42
5. Orts-, Fürsorge-, Schulgemeinden und Tagwen	42
C. Horizontale Gemeindefusionen	42
1. Fürsorgegemeinden	42
2. Schulgemeinden	43

3. Ortsgemeinden	43
4. Tagwen	43
D. Horizontale und vertikale Gemeindefusionen	43
III. Gegenseitige Unterstützungspflicht der Gemeinden	44
Übertragung von Gemeindekompetenzen auf den Kanton	45
A. Steuerbezug	45
B. Inkassohilfe und Bevorschussung von Alimenten	46
C. Zivilstandswesen	47
D. Vollzugsaufgaben der Arbeitsämter	47
V. Gemeindelandschaft im Jahr 2006	48
A. Ortsgemeinden	48
B. Tagwen	48
C. Schulgemeinden	49
D. Fürsorgegemeinden	50
E. Kirchgemeinden	50
Teil II Der Entscheid zur Gemeindestrukturreform	51
§5 Die Glarner Landsgemeinde	52
I Allgemeines	52
II Rechtsstellung und Durchführung	53
III Teilnahmeberechtigung und Zuständigkeiten	53
IV Beschlussfassung	54
A. Gegenstand	54
B. Verhandlung	55
1. Abänderungsantragsrecht	55
2. Bedeutung des sachlichen Zusammenhangs von Abänderungsanträgen zum Beratungsgegenstand	55
a) Teilgehalt der Wahrung der Einheit der Materie	55
b) Beurteilung weiterer möglicher Teilgehälte	58
C. Abstimmung	59
1. Gesetzliche Regelung	59
2. Praktische Handhabung	60
D. Ermittlung der Mehrheit	61
V Fazit	62
§6 Die Beschlüsse der Landsgemeinde 2006	64
I Vorbemerkungen	64
II Vorprojekt und Memorialsantrag	65
A. Vorprojekt	65
B. Memorialsantrag	66

III.	Die drei Vorlagen an der Landsgemeinde 2006	67
A.	Gemeinsame Grundlagen	67
B.	Bildung von Einheitsgemeinden	68
1.	Antrag	68
2.	Begründung	68
a)	Im Allgemeinen	68
b)	Tagwen	69
c)	Schulgemeinden	69
d)	Fürsorgegemeinden	69
3.	Beschlussfassung	70
C.	Fusion von Einheitsgemeinden	70
1.	Antrag	70
2.	Begründung	71
a)	Fusion	71
b)	Ausgleich unterschiedlicher Vermögensverhältnisse	71
3.	Verhandlung	72
4.	Abstimmung und Ermittlung der Mehrheit	73
D.	Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens	76
1.	Antrag	76
2.	Begründung	76
a)	Kantonalisierung	76
b)	Beibehaltung der Fürsorgevermögen	77
3.	Beschlussfassung	78
IV.	Fazit	78
A.	Die Strukturreform begünstigende Umstände	78
1.	Frühere Gemeindefusionen und Kantonalisierungen	78
2.	Gegenseitige Unterstützungspflicht der Gemeinden	78
3.	Drei Regionen	79
4.	Landsgemeinde	79
B.	Wirkungen der Strukturreformbeschlüsse	80
§ 7	Rechtsmittel gegen die Bildung von drei Einheitsgemeinden	82
I.	Einleitung	82
II.	Von Stimmberechtigten ergriffene Rechtsmittel	83.
A.	Beschwerde ans Verwaltungsgericht	83
1.	Antrag und Begründung	83
2.	Zuständigkeit und Eintreten	83
3.	Entscheid des Verwaltungsgerichts	84
4.	Weiterzug ans Bundesgericht	85
5.	Würdigung	86
B.	Beschwerde ans Bundesgericht	89
1.	Rügen und Entscheid	89
2.	Würdigung	89

III.	Rechtsmittel der Gemeinden	90
	A. Kantonale Rechtsmittel	90
	1. Keine Anfechtbarkeit des Fusionsbeschlusses	90
	2. Keine Anfechtbarkeit der Traktandierung der Vorlage	91
	B. Bundesrechtliche Rechtsmittel	91
	1. Keine Anfechtbarkeit des Fusionsbeschlusses	91
	2. Rechtsmittel gegen die Traktandierung der Vorlage	93
	C. Fazit	94
§ 8	Das Zustandekommen aus rechtlicher Sicht	95
I.	Übersicht	95
II.	Zuständigkeit zur Beschlussfassung	95
	A. Problemstellung	95
	B. Art. 118 KV als zwingende Verfahrensvorschrift?	96
	C. Auslegung von Art. 118 KV	98
	D. Würdigung	100
III.	Rechtmässigkeit des Abänderungsantrags zum Dreier-Modell	102
	A. Problemstellung	102
	B. Beurteilung des sachlichen Zusammenhangs	103
	1. Einheit der Materie	103
	2. Genügende Entscheidungsgrundlagen	104
	C. Keine Unmöglichkeit oder Rechtswidrigkeit	107
	D. Zusammenfassung und Fazit	107
IV.	Rechtsgenügende Anhörung der Gemeinden zum Dreier-Modell	108
	A. Fragestellung	108
	B. Anspruch auf rechtliches Gehör	109
	C. Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör	111
	D. Gewährung des rechtlichen Gehörs anlässlich der Strukturreform	112
	E. Würdigung	114
V.	Abstimmungsverfahren zum Fusionstraktandum	116
VI.	Fazit	117
§9	Rechtsnatur und rechtsstaatliche Grundsätze	118
I.	Vorbemerkungen	118
II.	Rechtsnatur der Strukturreformbeschlüsse	118
	A. Fusionsart	118
	B. Rechtssetzung vs. Rechtsanwendung	119
	[.Fragestellung	119
	2. Beurteilung	121
III.	Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze	123
	A. Problemstellung	123
	B. Rechtliche Grundlage	123

C.	Öffentliches Interesse	124
1.	Allgemeines	124
2.	Das öffentliche Interesse an der Schaffung der Einheitsgemeinde	124
3.	Das öffentliche Interesse an der Fusion der Einheitsgemeinden	125
4.	Das öffentliche Interesse an der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens	125
a)	Grundsätzliches	125
b)	Bevorstehende Revision des eidgenössischen Vormundschaftsrechts	126
D.	Verhältnismässigkeit	129
E.	Treu und Glauben	130
IV.	Fazit	131
§10	Gewährleistung der Verfassungsänderungen	132
I.	Kantonale Vorbereitungshandlungen	132
II.	Gewährleistungsverfahren	132
A.	Grundlagenpapiere	132
1.	Botschaft des Bundesrates	132
2.	Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates	133
B.	Gewährleistung durch den Ständerat	134
C.	Gewährleistung durch den Nationalrat	136
D.	Bundesbeschluss	136
III.	Würdigung	136
A.	Die «1997er-Praxis»	136
B.	Nichtanwendbarkeit der «1997er-Praxis» bei der Glarner Strukturreform	137
IV.	Fazit	138
§11	Ausserordentliche Landsgemeinde 2007	140
I.	Einleitung	140
II.	Vorlagen	140
A.	Aufhebung des Beschlusses betreffend die Fusion der Einheitsgemeinden	140
1.	Antrag und Begründung des Komitees	140
2.	Antrag und Begründung des Landrates	141
3.	Verhandlung und Abstimmung	142
B.	«Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde»	142
1.	Antrag und Begründung des Memorialsantragsstellers	142
2.	Antrag und Begründung des Landrates	142
3.	Verhandlung und Abstimmung	143

III.	Würdigung	143
	A. Beratungsgegenstand	143
	B. Kein Erfordernis der erneuten Anhörung der Gemeinden	144
	C. Die gefassten Beschlüsse	144
	1. Motive	144
	2. Bedeutung	145
Teil III	Ausgewählte Bereiche der Umsetzung	147
§ 12	Umsetzung durch den Regierungsrat	148
I.	Umsetzungshandlungen des Regierungsrates	148
	A. Übernahme der Projektführung	148
	B. Weisung zur Umsetzung der Gemeindestrukturreform	149
	1. Vernehmlassung und Erlass	149
	2. Inhalt	149
	3. Revisionen	150
II.	Beurteilung der regierungsrätlichen Zuständigkeit	152
	A. Projektführung	152
	1. Auffassung des Regierungsrates	152
	2. Gesetzliche Regelung	152
	3. Fazit	153
	B. Erlass von Weisungen	154
	1. Auffassung des Regierungsrates	154
	2. Gesetzliche Regelung	154
	3. Fazit	154
III.	Wege zur rechtskonformen Umsetzung	156
	A. Erlass eines Umsetzungsgesetzes	156
	B. Verpflichtung der Gemeinden zum Abschluss von Fusionsverträgen	157
iV.	Fazit	159
§ 13	Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens	160
I.	Einleitung	160
II.	Übersicht	161
	A. Neue Organisation	161
	B. Finanzielle Auswirkungen	161
III.	Legislatorische Umsetzung	162
	A. Organisation	162
	1. Kantonsverfassung	162
	2. Sozialhilfegesetz	163
	3. EG ZGB	163
	4. EG KVG	164

B. Finanzen	165
1. Kantonsverfassung	165
2. Sozialhilfegesetz	166
3. Steuergesetz	166
C. Übertragung der laufenden Geschäfte	167
1. Sozialhilfegesetz	167
2. EG ZGB	167
3. Regierungsrätliche Weisungen	168
D. Aufhebung der Fürsorgegemeinden und Vormundschaftsbehörden	169
1. Kantonsverfassung	169
2. Weitere Gesetze	169
3. Übergangs- und Schlussbestimmungen	170
IV. Würdigung	170
§ 14 Neue kantonale Rahmenbedingungen und Gesetzesnachvollzug	172
I. Einleitung	172
II. Gemeindearten und ihre Zuständigkeit	174
A. Gemeindearten	174
B. Zuständigkeit	174
III. Bestandes- und Grenzänderungen	175
A. Gesetzliche Regelung	175
B. Würdigung	176
IV. Gemeindeparlament	177
A. Gesetzliche Regelung	177
B. Würdigung	179
V. Erforderliche Quoren der Stimmbürgerschaft	180
A. Gesetzliche Regelung	180
B. Würdigung	181
VI. Vorsteherschaft und weitere Organe	182
A. Gesetzliche Regelung	182
B. Würdigung	183
VII. Übergangsordnung	183
A. Namen- und Wappengebung, Gemeindeordnung, weitere Erlasse und Beschlussfassungen der Gemeinden	183
1. Gesetzliche Regelung	183
2. Würdigung	184
B. Behördenmitglieder der neuen Gemeinden	185
1. Gesetzliche Regelung	185
2. Würdigung	186
C. Minoritätenschutz	187
1. Gesetzliche Regelung	187
2. Zweck und Auswirkungen	188

3. Minoritätenschutz anlässlich der Glarner Strukturreform	188
D. Ergänzendes Übergangsrecht	189
VIII. Bemerkungen zur Revision des Gemeindegesetzes	190
A. Beschränkung auf das Notwendigste als Grundsatz	190
B. Über die Strukturreform hinausgehende Revision	191
C. Vorteile einer Totalrevision	192
IX. Fazit	193
§ 15 Umverteilung von Aufgaben und Finanzen	195
I. Vorbemerkungen	195
II. Entflechtung von Aufgaben und Finanzflüssen	196
A. Gesundheits- und Sozialwesen	196
1. Stationäre Altersbetreuung	196
2. Spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege	196
B. Schul- und Bildungswesen	197
1. Bauten im Schulbereich	197
2. Volksschule	197
3. Lehrortsbeiträge	198
C. Öffentlicher Regionalverkehr	198
D. Sozialversicherungen	199
1. Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	199
2. Landwirtschaftliche Familienzulagen	199
E. Raumentwicklungs- und Bauwesen	199
III. Finanzieller Ausgleich	200
A. Überblick und Verfassungsrevision	200
B. Änderungen des Steuergesetzes	201
C. Finanzausgleichsgesetz	201
1. Bisheriger Finanzausgleich	201
2. Neuer Finanzausgleich	202
D. Übergangsordnung	203
IV. Würdigung	204
A. Entflechtung von Aufgaben und Finanzflüssen	204
B. Finanzieller Ausgleich	205
1. Übergangsordnung	205
2. Finanzieller Ausgleich als-Ganzes	206
C. Fazit	206
§16 Der Finanzstopp	208
I. Einleitung	208
II. Finanzgebaren der bisherigen Gemeinden	209
III. Massnahmen des Regierungsrates	209
A. Allgemeines	209

B.	«Vorsorgliche» Aufhebung von Finanzbeschlüssen	210
C.	Verschärfung der Weisung	210
IV.	Reaktionen der Gemeinden	211
A.	Allgemeines	211
B.	Anfechtung der Aufhebung von Finanzbeschlüssen	212
C.	Anfechtung der Weisung	212
V.	Würdigung der regierungsrätlichen Entscheide	213
A.	Vorbemerkung	213
B.	Rechtsnatur	214
1.	Zwischenentscheide	214
2.	Definitive Massnahmen	215
C.	Anfechtbarkeit	216
1.	Beschwerdeart, Beschwerdegrund und Beschwerdefrist	216
2.	Aufschiebende Wirkung der Beschwerde	217
3.	Rechtliche Beurteilung	217
D.	Wirksamkeit	220
VI.	Ausgewählte finanzbedingte Aufsichtsentscheide	220
A.	Allgemeines	220
B.	Steuerfuss der Schulgemeinde Netstal	220
1.	Gemeindeversammlungsbeschlüsse und «Finanzstopp-Entscheid»	220
2.	Überarbeitung des Budgets durch die Vörsteherschaft	221
3.	Zweiter Aufsichtsentscheid	221
4.	Neue Gemeindeversammlungsbeschlüsse	222
5.	Aufsichtsrechtliche Steuerfussfestsetzung	222
6.	Würdigung	223
a)	Kognition des Regierungsrates	223
b)	Zweiter Aufsichtsentscheid vom 31. März 2009	224
c)	Steuerfussfestsetzung durch den Regierungsrat	225
C.	Traktandierungsverbot an der Gemeindeversammlung Mollis	226
1.	Genehmigung des Budgets 2009	226
2.	Genehmigungsgesuch für ein mitteilungsbedürftiges Gemeindegeschäft	226
3.	Aufsichtsrechtliches Verbot	227
4.	Würdigung	227
VII.	Fazit	229
§ 17	Beginn der neuen Amtsperiode am 1. Juli 2010	231
I.	Vorbemerkungen	231
II.	Rechtsgrundlagen zum Erlass von Anordnungen	233
A.	Allgemeines	233
B.	Ermächtigungsgrundlagen für den Regierungsrat	233
C.	Ermächtigungsgrundlagen für die Gemeindeorgane	234

III.	Anordnungen	235
	A. Schulwesen	235
	1. Ausgangslage	235
	2. Gemeinderätliche Anordnungen	236
	3. Würdigung	236
	B. Kommunale Wahlbüros	238
	1. Ausgangslage	238
	2. Anordnungen in den Gemeinden	239
	3. Würdigung	239
	C. Auf Amtsdauer gewählte Gemeindeangestellte	241
	1. Ausgangslage	241
	2. Einzelne Anordnungen	241
	a) Linthaler Tagwensangestellte	241
	b) Andere auf Amtsdauer gewählte Gemeindeangestellte	241
	3. Würdigung	242
	a) Linthaler Tagwensangestellte	242
	b) Andere auf Amtsdauer gewählte Gemeindeangestellte	243
	D. Bisherige Rechnungsprüfungsorgane	244
	1. Ausgangslage	244
	2. Anordnung des Regierungsrates	244
	3. Würdigung	245
	E. Vermittlerinnen und Vermittler	245
	1. Ausgangslage	245
	2. Getroffene Anordnungen	246
	3. Würdigung	248
	a) Einteilung der Vermittlerämter	248
	b) Ordentliche Wahlzuständigkeit	249
	c) Zuständigkeit zum Erlass einer Übergangsregelung	249
	d) Zusammenfassung	250
IV.	Fazit	251
Teil IV	Die Rechtslage nach der Strukturreform	253
§18	Die drei neuen Gemeinden	254
I.	Zusammensetzung und Kennzahlen	254
	A. Glarus Nord	254
	B. Glarus	254
	C. Glarus Süd	254
II.	Gemeindeorganisation	255
	A. Grundlagen	255
	B. Ordentliche Gemeindeorganisation	255
	C. Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament	256

D.	Gründe für die unterschiedlichen Gemeindeorganisationen	258
1.	Vorbemerkungen	258
2.	Glarus	258
3.	Glarus Nord	258
4.	Glarus Süd	259
III.	Würdigung	260
A.	Die neuen Gemeinden	260
B.	Unterschiedliche Gemeindeorganisation	260
C.	Kombination von Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung	261
1.	Rarität	261
2.	Probleme beim Erlass der Gemeindeordnung	261
a)	Im Allgemeinen	261
b)	Im Besonderen	262
§ 19	Die Gemeindeordnungen im Vergleich	264
I.	Vorbemerkungen	264
II.	Die Stimmberechtigten	265
A.	Gemeindeversammlung	265
1.	Ordentliche Gemeindeversammlungen	265
2.	Vorgängige Einreichung von Anträgen	265
3.	Stimmenzähler	266
B.	Rechte der Stimmberechtigten	266
1.	Wahlbefugnisse	266
2.	Rechtssetzungsbefugnisse	267
3.	Befugnisse bei Gemeindeverträgen	268
4.	Finanzbefugnisse	269
5.	Weitere Sachbefugnisse	271
6.	Antragsrecht	272
7.	Frage-, Eingabe- und Petitionsrecht	274
8.	Fakultatives Referendumsrecht	274
III.	Gemeinderat	275
A.	Zusammensetzung und Beschäftigungsgrad	275
B.	Befugnisse	276
C.	Rechtmässigkeit der Einbürgerungskommission in Glarus Nord?	277
IV.	Einbürgerungsrat in Glarus	278
V.	Kommissionen	278
A.	Departementskommissionen in Glarus Süd	278
B.	Schulkommission	279
C.	Geschäftsprüfungskommission	279
D.	Weitere Kommissionen	280

VI.	Weitere Organisationseinheiten	280
A.	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	280
B.	Verwaltung	281
VII.	Schluss- und Übergangsbestimmungen	281
VIII.	Fazit	282
§ 20	Weitere Auswirkungen der Strukturreform	284
I.	Einleitung	284
II.	Gemeindebürgerrecht	285
III.	Wahlkreiseinteilung für die Landratswahlen	286
IV.	Einteilung der Vermittlerämter	287
V.	Gemeinderecht	287
VI.	Gemeindepersonal	288
VII.	Lehrpersonen	290
VIII.	Gemeinsame Informatik	291
IX.	Vorgezogene Einführung eines neuen Rechnungslegungsmodells	292
X.	Fazit	293
Teil V	Gesamtwürdigung	295
§ 21	Die Strukturreform im historischen Kontext	296
I.	Veränderungen der Glarner Gemeindelandschaft	296
II.	Die historischen Änderungen und die aktuelle Strukturreform im Vergleich	297
A.	Dualistisches Gemeindesystem	297
B.	Änderungen «von innen»	298
III.	Schlussfolgerungen	299
A.	Anpassungsdruck als Voraussetzung	299
B.	Wille zu Eigenständigkeit und Vielfalt	300
C.	Eine neue Gemeindeart als Antwort	301
§ 22	Entscheid und Umsetzung	302
I.	Der Entscheid zur Strukturreform	302
A.	Zustandekommen	302
1.	Formelle Rechtmässigkeit,	302
2.	Gründe	302
B.	Materielle Rechtmässigkeit	303
C.	Inhalt	303
D.	Bedeutung	304
E.	Versammlungsdemokratie als Grundlage	305
II.	Die Umsetzung der Strukturreform	306
A.	Ambitiöser Zeitplan	306

B. Das Verfahren der Umsetzung	306
1. Rechtsgrundlagen für das Umsetzungsverfahren	306
2. Die konkrete Ausgestaltung des Umsetzungsverfahrens	307
C. Die materielle Umsetzung	308
D. Pragmatismus als Grundzug	309
§ 23 Die neuen Strukturen	310
I. Die neuen Gemeinden	310
A. Unterschiedliche Arten der Gemeindeorganisation	310
B. Die «innere Organisation»	310
C. Stärkung der Gemeinden	311
II. Der Kanton	312
III. Chancen und Risiken	312
A. Chancen	312
B. Risiken	314
IV. Schlussbemerkungen	315
Anhang	317
Anhang 1 Ausgewählte Verfassungsbestimmungen	318
Anhang 2 Ausgewählte Bestimmungen des Gemeindegesetzes	320