

§ 3 Antrag betr. «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde»

Die Vorlage im Überblick

Am 14. Juni 2007 reichte ein Bürger den Memorialsantrag «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» ein. Der Antragsteller will statt drei nur noch eine Gemeinde schaffen; er verspricht sich noch einfachere, schlankere Strukturen, ein einheitliches Bürgerrecht und keine Probleme mehr mit dem Finanzausgleich; grundlegende Entscheide träfe die Landsgemeinde, die konkrete Ausgestaltung sei Sache des Gesetzes.

Regierungsrat und Landrat lehnen den Memorialsantrag aus folgenden Gründen ab:

- Er steht im Widerspruch zur gewachsenen föderalen Struktur unseres Kantons. – Der Memorialsantrag führte zu einer wesentlichen Veränderung des Staatsaufbaus. Zwar bliebe die Gemeinde als Staatsebene bestehen, doch entfielen das föderalistische Element vollständig, weil das Kantonsgebiet nicht mehr in mehrere Gemeindegebiete aufgeteilt wäre. Der föderale Wettbewerb zwischen Gemeinden ginge verloren. Konkurrenz aber fördert die Qualität, spornet an und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit. Es ginge nicht mehr um die Stärkung der Gemeinden und die Sicherung von deren Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit. Das Dreier-Modell vermag diesen Ansprüchen besser zu genügen, da es Rücksicht auf die gewachsenen Strukturen mit der Unterteilung in Unterland, Mittelland und Hinterland nimmt. Die drei demokratisch gut abgestützten neuen Gemeinden sind so stark und autonom, dass sie – ohne einmischende Zuschüsse – ihre Aufgaben eigenständig und auf ihre Gegebenheiten angepasst erfüllen können.
- Es ergibt sich keine weitere wesentliche Stärkung der Gemeindeautonomie. – Die Forderung, es seien die Gemeindestrukturen effizienter zu gestalten, erfüllt das Dreier-Modell besser als das Einer-Modell. Regionale Verwurzelung, Einflussnahme und Mitbestimmung gingen in stärkerer Masse verloren. Die Bildung von nur noch einer Gemeinde brächte eine Zentralisierung: Konzentration auf wenige Standorte, grosse Verwaltungen, Abbau von Föderalismus, schwindende direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten, Verlust der Vorteile einer starken Gemeindeorganisation.
- Die Lösung «ein Gebiet – zwei Strukturen» ist wenig sinnvoll. – Eine Gemeinde muss mindestens über einen eigenen Gemeinderat mit Verwaltung verfügen. Das Einer-Modell schaffte die Gemeinden faktisch ab – vor allem wenn die Sparpotenziale voll genutzt werden wollten. Zwei unterschiedliche, aber flächengleiche Staatsebenen wären kaum sinnvoll. Das Neben- bzw. Übereinander zweier Gemeinwesen wäre für die Stimmberechtigten schwer verständlich. Das Einer-Modell wäre nur dann sinnvoll, wenn Kanton und Gemeinden verschmolzen würden, es nur noch eine Exekutivbehörde und nur eine Verwaltung gäbe, die Stimmberechtigten über alle Geschäfte an der Landsgemeinde entschieden, der Landrat einzige Legislative wäre. Dies höbe aber die Gemeindeebene faktisch auf; der Memorialsantrag verlangt aber ausdrücklich die Bildung einer Gemeinde.

Vorgehen

Der Landrat kann der Landsgemeinde die allgemeine Anregung zur Ablehnung beantragen. Dazu bedarf es keiner konkretisierten Vorlage. Ein Entwurf wäre erst auszuarbeiten, wenn die Landsgemeinde – entgegen dem landrätlichen Ablehnungsantrag – der Anregung zustimmte. Für einen definitiven Entscheid wäre jedoch ein fassbares Projekt unerlässlich und die nochmalige Anhörung der Gemeinden notwendig. Dem wird Rechnung getragen, indem nur die Grundsatzfrage zur Diskussion gestellt wird.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» abzulehnen.

1. Ausgangslage

Am 14. Juni 2007 reichte ein Bürger den folgenden Memorialsantrag ein:

«Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde.»

Begründung:

1. Die Bürgerinnen und Bürger des Kantons besitzen das Bürgerrecht Glarus. Die Glarnerinnen und Glarner können sich mit dem gemeinsamen Bürgerrecht identifizieren.

2. Der Kanton Glarus, von der Fläche und Einwohnerzahl her braucht möglichst schlanke Strukturen. Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden. Zum Vergleich: Im zweiten Landsgemeindekanton Appenzell Innerrhoden besteht eine ähnliche Lösung. Und im Nachbarkanton Schwyz gibt es mehrere Bezirke, die nur aus einer Gemeinde bestehen.
3. Der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden, früher immer ein Stein des Anstosses, entfällt. Im ganzen Kanton gilt der gleiche Steuerfuss.
4. Die demokratischen Volksrechte können auf einfache Art wahrgenommen werden. Alle wichtigen Geschäfte werden an der Landsgemeinde behandelt und entschieden. Was vor die Landsgemeinde gehört, soll im engeren Sinne beim Kanton verbleiben.
5. Die Landsgemeinde trifft den Grundsatzentscheid über die Strukturreform. Die Regelung aller Details ist Sache der Politik.»

Am 26. September 2007 erklärte der Landrat den Antrag für rechtlich zulässig und erheblich. Damit ist der Antrag spätestens der übernächsten Landsgemeinde vorzulegen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt den Memorialsantrag ab.

2.1. Das Modell «GL 2011 – 3 starke Gemeinden – 1 wettbewerbsfähiger Kanton»

Die Einwohnerzahl schliesst die Bildung einer einzigen Gemeinde im Kanton nicht aus; es gibt einwohnerstärkere Gemeinden in der Schweiz. Bezüglich der Fläche jedoch ist bereits die Gemeinde Glarus Süd des Dreier-Modells die flächenmässig grösste Gemeinde der Schweiz. Mit der an der Landsgemeinde 2006 beschlossenen Gemeindestrukturreform gibt sich der Kanton Glarus eine grundlegend neue Struktur und Organisation mit dem Ziel, die Gemeindeebene zu stärken. Mit «Glarus Nord», «Glarus Mitte» und «Glarus Süd» werden drei Gemeinden geschaffen, die an Handlungsspielraum und Gestaltungskraft gewinnen und bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons Glarus aufgrund ihrer Stärke eine wichtige Rolle spielen werden.

Die drei Gemeinden bilden die drei traditionellen Regionen des Kantons ab. Im Hinter-, im Mittel- und im Unterland sind individuelle, den geografischen und topografischen Gegebenheiten angepasste Lösungen für Verwaltung, Werkhöfe, Schulen, Volksrechte usw. möglich. Jede der drei Gemeinden kann eine eigenständige Identität entwickeln. Die drei Identitäten bilden denn auch eine wertvolle Basis, um die regionalen Potenziale zu stärken und miteinander sowie mit dem Kanton abzustimmen. Drei Gemeinden fördern zudem den Wettbewerb und damit die Qualität der Dienstleistungen sowie die Entwicklung, was den ganzen Kanton stärkt. Es geht um die Zukunftsfähigkeit des Kantons.

2.2. Widerspruch zur gewachsenen föderalen Struktur

Der Antrag ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Er lässt auch in der Begründung offen, wie die Gemeindeebene ausgestaltet werden soll, wenn der Kanton nur noch eine einzige Gemeinde bildet.

Der Memorialsantrag führte zu einer wesentlichen Veränderung des Staatsaufbaus. Zwar bliebe die Gemeinde als Staatsebene grundsätzlich bestehen, doch entfielen das föderalistische Element vollständig, weil das Kantonsgebiet nicht mehr in mehrere Gemeindegebiete aufgeteilt wäre. Der föderale Wettbewerb zwischen den drei neuen Gemeinden ginge verloren. Die Konkurrenz unter den drei Gemeinden fördert die Qualität, spornt an und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt. Der angestrebte Zweck der Gemeindestrukturreform würde verändert; es ginge nicht mehr um die Stärkung der Gemeinden und die Sicherung von deren Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit.

Das Dreier-Modell stärkt die Gemeindeebene. Die drei Gemeinden schaffen ein inneres Gleichgewicht. Kein Dorf wird in der Gemeinde über eine Stimmenmehrheit verfügen. Das Grössenverhältnis gegenüber dem Kanton stimmt. Das Dreier-Modell nimmt Rücksicht auf die gewachsenen Strukturen mit der Unterteilung in Unterland, Mittelland und Hinterland; dies war ein wesentlicher Grund für den Durchbruch an der Landsgemeinde. Die Mehrheit war der Ansicht, dass die drei neuen Gemeinden die heutige regionale Identität aufnehmen und weiterführen können. Das Einer-Modell würde darauf keine Rücksicht mehr nehmen.

Die drei demokratisch gut abgestützten neuen Gemeinden sind so stark und autonom, dass sie – ohne einmischende Zuschüsse – ihre Aufgaben autonom, eigenständig und auf ihre Gegebenheiten angepasst erfüllen können. Individuelle Lösungen entfielen jedoch beim Einer-Modell, das einheitliche Lösungen bedingte. Auch könnte eine Minderheit – z.B. das Hinterland – durch die übrigen bevölkerungsstärkeren Regionen majorisiert werden, womit selbst deren berechnigte Anliegen unberücksichtigt blieben. Das Aufnehmen- und Umsetzen-Können regionaler Interessen – eine der Stärken des Dreier-Modells – entfielen.

2.3. Keine Stärkung der Gemeindeautonomie

Die Forderung des Antragstellers, es seien die Gemeindestrukturen effizienter zu gestalten, erfüllt das Dreier-Modell besser als das Einer-Modell. Es bringt einen effizienteren Service Public als es eine Einheitslösung vermöchte. Auf Ebene Kanton werden gesamtkantonal besser und effizienter zu lösende Aufgaben angesiedelt: Gesundheit (z.B. Kantonsspital, Lebensmittelkontrolle), Bildung und Kultur (z.B. weiterführende Schulen wie Kantons-, Berufsfachschulen, Denkmalschutz), Bau (Kantonsstrassen, Raumplanung), Soziales (Sozial-, Vormundschaftswesen), Sicherheit (Kantonspolizei, Militär, Zivilschutz). Auf Ebene Gemeinden werden die traditionell kommunalen Aufgaben erfüllt, bei denen vor allem Bürgernähe gefragt ist: Volksschule, stationäre Altersbetreuung, Spitex, Ver- und Entsorgung (z.B. Wasser, Strom, Gas, Abwasser, Gemeindestrassen, Alpen, Forst).

Die wirtschaftliche, technische und soziale Entwicklung brachte es mit sich, dass heute viele Aufgaben effizienter zentral, sei es durch den Bund (Sozialwerke, Nationalstrassen, Bahn, Post, Fernmeldewesen) oder die Kantone gelöst werden. Die Gemeindestrukturreform bietet die Chance, die Aufgabenteilung zu überprüfen und an die Entwicklung anzupassen. Die im Zusammenhang mit ihr getroffenen Landsgemeinde-Entscheide haben dies bereits getan.

Einige Aufgaben können, wie erwähnt, in den Gemeinden besser gelöst werden. Bestünde aber nur noch eine Gemeinde, wäre sie zentral zu leiten. Von der Einwohnerzahl her wäre diese Zentralisierung möglich, fraglich aber, ob sie vor allem in den Bereichen Alpen und Forst auf der Fläche von 685 km² effizienter und Erfolg versprechender wäre. Regionale Verwurzelung, Einflussnahme und Mitbestimmung gingen sicher in stärkerem Masse verloren.

Die Bildung von nur noch einer Gemeinde brächte eine Zentralisierung. Die Folgen sind: Konzentration auf wenige Standorte, grosse Verwaltungen, Abbau von Föderalismus, schwindende direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeit – Verlust der Vorteile einer starken Gemeindeorganisation. Zudem wären dezentrale Stützpunkte mit eigenen Führungen in einigen Bereichen unumgänglich. – Hingegen wären, wie der Antragsteller richtig ausführt, das Wegfallen des Finanzausgleichs und die Vereinfachung des Bürgerrechts vorteilhaft.

Gesamthaft aber würde sich vom Dreier- zum Einer-Modell gegenüber dem Schritt vom 25er- zum Dreier-Modell nur noch ein unbedeutender Effizienzgewinn ergeben.

2.4. Ein Gebiet – zwei Strukturen: wenig sinnvoll

Es bleibt offen, ob für die «eine Gemeinde» die Gemeindeebene voll auszugestalten wäre oder ob Vereinigungen mit der Kantonebene anzustreben wären. Eine Gemeinde müsste zumindest über einen eigenen Gemeinderat mit Verwaltung verfügen.

Zwei unterschiedliche, aber flächengleiche Staatsebenen wären kaum sinnvoll. Das Einer-Modell schaffte die Gemeinden faktisch ab – vor allem wenn die Sparpotenziale voll genutzt werden wollten. Das Neben- bzw. Übereinander zweier Gemeinwesen wäre für die Stimmberechtigten schwer verständlich. Auch wäre zu klären, welche Aufgaben welches Gemeinwesen im gleichen Staatsgebiet und für die gleichen Einwohner zu erfüllen hätte. Das Dreier-Modell stärkt demgegenüber die Gemeindeebene und schafft ein inneres Gleichgewicht.

Das Einer-Modell wäre wohl nur dann sinnvoll, wenn Kanton und Gemeinden verschmolzen würden, es nur noch eine Exekutivbehörde und nur eine Verwaltung gäbe, die Stimmberechtigten über alle Geschäfte an einer Frühlings- und einer Herbstlandsgemeinde entschieden, der Landrat einzige Legislative wäre. Dies höbe aber die Gemeindeebene faktisch auf; der Memorialsantrag verlangt aber ausdrücklich die Bildung einer Gemeinde. Dies liefe der geschilderten Art der Stärkung der Gemeinde zuwider.

Das Dreier-Modell stärkt die direkte Demokratie. Eine Strategieänderung macht keinen Sinn. Im Gegenteil: Mit dem Projekt «GL 2011: 3 starke Gemeinden – 1 wettbewerbsfähiger Kanton» verbinden sich viele Chancen. Vom eingeschlagenen Weg ist nicht abzugehen.

3. Rechtliches

Der Memorialsantrag wurde in der Form der allgemeinen Anregung gestellt (Art. 58 Abs. 3 KV). Er betrifft keinen bestimmten Verfassungsartikel, sondern bringt eine Idee ein und lässt die (verfassungsmässige) Umsetzung offen. «Wird eine allgemeine Anregung eingereicht, so kann sie, wenn der Landrat dem Memorialsantrag zustimmt, von ihm zu einer formulierten Vorlage ausgearbeitet werden, oder aber sie wird im Landrat abgelehnt und dann der Landsgemeinde mit einem Ablehnungsantrag vorgelegt; stimmt

die Landsgemeinde der Anregung dennoch zu, so müssen die Behörden auf eine der nächsten Landsgemeinden einen Entwurf ausarbeiten» (Kommentar zum Entwurf der Kantonsverfassung). Der Landrat kann somit, schliesst er sich dem Antrag des Regierungsrates an, der Landsgemeinde die allgemeine Anregung zur Ablehnung beantragen. Dazu bedarf es keiner konkretisierten Vorlage. Ein Entwurf wäre erst auszuarbeiten, wenn die Landsgemeinde der Anregung zustimmte.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission, welche – vom Sachzusammenhang her gegeben – unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden, bereits den Antrag betr. der Aufhebung des Fusionsbeschlusses vorbereiten hatte, stellte sich einstimmig hinter den Antrag des Regierungsrates, wonach der Landsgemeinde Ablehnung zu empfehlen sei. Namentlich würde bei nur noch einer Gemeinde die erwünschte Konkurrenz zwischen den Gemeinden eliminiert und wohl eine Staatsebene aufgehoben, denn wenn schon, wäre auf die Gemeindeebene gänzlich zu verzichten. Dabei brächte der Mehrwert an Effizienz jedoch grosse Verluste auf institutioneller Ebene.

Die Kommission teilte die Meinung des Regierungsrates, es sei der Memorialsantrag ebenfalls an der ausserordentlichen Landsgemeinde zu klären möglich. Nach der Landsgemeinde vom 25. November müsse Klarheit über die Gemeindestruktur herrschen, was dem Wunsch der Stimmberechtigten entspreche und Dringlichkeit belege. Weil zudem unbestreitbar ein Sachzusammenhang bestehe, könne gegen gleichzeitiges Traktandieren kein Taktikvorwurf erhoben werden. Dies wurde der Meinung entgegengehalten, es gehe nicht an, den von einer Einzelperson eingereichten Memorialsantrag für eine Weiterung des Beratungsgegenstandes zu nutzen, um so die Gemeindezahl erneut zur Diskussion zu bringen und damit die Konzentration auf den von über 2000 Stimmberechtigten gestellten Aufhebungsantrag zu beeinträchtigen.

Die von der Kommission aufgeworfene Frage, ob beide Anträge unter einem einzigen Traktandum zu behandeln wären, wurde in der Landratsverhandlung verneint. Initianten des Aufhebungsantrages und Memorialsantragssteller haben den Beratungsgegenstand zu bestimmen. Da es sich beim ersten um eine Verfassungsvorlage und beim zweiten um eine allgemeine Anregung handelt, dürfen die beiden Begehren nicht vermischt werden. – Der Landrat entschied, es sei vorerst der Aufhebungsantrag und anschliessend der Memorialsantrag zu traktandieren.

Der Landrat schloss sich dem Antrag seiner Kommission an, ohne über einen anderen Antrag befinden zu müssen: Der Memorialsantrag «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» wird der Landsgemeinde zur Ablehnung empfohlen und als dringliches Geschäft im Sinne von Artikel 63 Absatz 3 KV an der ausserordentlichen Landsgemeinde nach dem Aufhebungsantrag traktandiert.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Antrag betr. «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» abzulehnen.