



Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Schranken bei Gemeindefusionen

Bemerkungen zum Entscheid des Bundesgerichtes vom 3. Juni 2016
(1C_844/2013).

PETER HÄNNI, Prof. Dr iur.*

Das Bundesgericht hat sich in seinem Entscheid vom 3. Juni 2016 mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Ungültigerklärung einer kantonalen Volksinitiative, die im Kanton Tessin zur Thematik von Gemeindefusionen in den Agglomerationen von Locarno und Bellinzona eingereicht worden war, mit dem Verfassungs- und dem Völkerrecht vereinbar ist. Der Grosse Rat des Kantons Tessin hatte die Initiative mit Beschluss vom 14. Oktober 2013 für ungültig erklärt. Nachfolgend soll der Entscheid, der im Original in italienischer Sprache abgefasst ist, erläutert und kurz kommentiert werden.

Inhalt

I. Der Entscheid	2
1. Sachverhalt	2
2. Erwägungen	2
II. Der Kommentar	7

I. Der Entscheid¹

1. Sachverhalt

Am 9. März 2012 reichte ein Initiativkomitee eine Volksinitiative für eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Tessin ein. Die Initiative verlangte die Fusion zahlreicher Gemeinden in den beiden Agglomerationen von Locarno und Bellinzona. Nach der Fusion sollten nur noch die beiden Gemeinden Locarno (bisher 18 Gemeinden) und Bellinzona (bisher 17 Gemeinden) bestehen bleiben.

Die Initiative wurde zur Frage der Prüfung der Gültigkeit an den Grossen Rat des Kantons überwiesen. Dieser entschied mit Beschluss vom 14. Oktober 2013, die Initiative sei ungültig, weil sie gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör, gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, gegen die Stimmfreiheit sowie gegen die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung verstosse.

Gegen diesen Beschluss erhoben mehrere Mitglieder des Initiativkomitees Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie machten im Wesentlichen eine Verletzung ihrer politischen Rechte geltend. Das Bundesgericht hat die Beschwerde nach einer am 3. Juni 2016 durchgeführten öffentlichen Verhandlung abgewiesen.

2. Erwägungen

Nach der Prüfung von Eintretensfragen, die hier nicht von Interesse sind, wendet sich das Bundesgericht in den Erwägungen 4 ff. den materiellen Aspekten des angefochtenen Beschlusses zu.

Das Gericht führt zunächst aus, die kantonale Legislative habe keine Zweifel gehabt, die Initiative für ungültig zu erklären. Letzere begründete dies zum einen damit, dass bei einer allfälligen Zulässigkeit der Initiative alle Bürger des Kantons über das Schicksal von nur zwei Bezirken entscheiden würden. Die Annahme der Initiative würde diese zwei Bezirke gegen ihren Willen zur Fusion zwingen, was eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung bewirke. Ausserdem würde die Initiative für die 35 beteiligten Gemeinden zu einer direkten Fusion führen, ohne dabei die Verfahrens- und Mitwirkungsgarantien gemäss der «*Legge ticinese sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr)*» zu berücksichtigen, was ebenfalls eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung mit sich bringe, gelte doch dieses System für die übrigen Gemeinden des Kantons weiterhin. Sodann verletze die Initiative auch das verfassungsmässige Recht der beteiligten Gemeinden auf Anhörung (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Insbesondere könne sich die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden nicht vorgängig zu den Auswirkungen äussern. Schliesslich fehle es an der Einheit der Materie, weil die Initiative zwei verschiedene Fusionsprojekte umfasse, so dass es den Bürgern verunmöglicht werde, eine differenzierte Meinung zum Ausdruck zu bringen (E. 4.2).

Das Gericht befasst sich alsdann mit dem von den Beschwerdeführern vorgebrachten Einwand, die Anzahl der Gemeinden sei im Kanton Glarus auf drei reduziert worden, ohne dass die Gemeinden

* Ordentlicher Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg, Direktor des Instituts für Föderalismus (peter.haenni@unifr.ch).

¹ Für die Unterstützung bei der Übersetzung danke ich Herrn MLaw Fabrizio Cramerì.

vorgängig angehört worden seien. Die Beschwerdeführer machten geltend, dass die Idee, zwei städtische Zentren durch eine Änderung der Verfassung zu schaffen, auch durch die Strukturreform der Gemeinden im Kanton Glarus inspiriert worden sei. Dieser Umstand könne jedoch die Verfassungswidrigkeit des Tessiner Beschlusses nicht erhärten, befand das Bundesgericht. Es führt dazu aus, an der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 sei über Änderungsvorschläge der Stimmberechtigten und nicht über den Vorschlag des Parlaments, zehn neue Gemeinden zu schaffen, abgestimmt worden. Das Bundesgericht habe sich im Falle von BGE 132 I 291 keineswegs über die Vereinbarkeit dieser Fusion mit dem höherrangigen Recht ausgesprochen: In seinem Urteil habe es sich auf das Objekt des Rechtsstreits beschränkt, d.h. auf die Regeln des Verfahrens der Landsgemeinde, ein System, das sich deutlich vom Urnenwahlsystem des Kantons Tessins unterscheide (E. 5.1).

Das Bundesgericht führt sodann aus, dass sich die Beschwerdeführer auch nicht auf die Gewährleistung der revidierten Verfassung des Kantons Glarus durch die Bundesversammlung berufen könnten. Diese bezog sich auf den ganzen Kanton und nicht nur auf einige Gemeinden. In seiner Botschaft vom 10. Januar 2007 hatte der Bundesrat dargelegt, dass der Grosse Rat des Kantons Glarus zunächst eine Reduktion auf zehn Gemeinden vorgeschlagen hatte, während in der Landsgemeinde der Vorschlag nur drei Gemeinden zu schaffen, genehmigt wurde. Weiter führte der Bundesrat aus, dass das Recht auf vorherige Konsultation gemäss Art. 5 der Charta das Verfahren der Annahme der kantonalen Verfassungsbestimmungen betraf; nicht jedoch deren Inhalt, dessen Übereinstimmung mit dem Bundesrecht unbestritten war. Ausserdem hätten die für die Gewährleistung zuständigen Behörden im Jahr 1997 beschlossen, die formelle Gültigkeit der Revisionen der kantonalen Verfassungen nicht mehr zu prüfen. Ferner wurde erwogen, dass der Kanton Glarus diejenigen Gemeinden, welche von der Reform betroffen sind, auf verschiedene Weise miteinbezieht, weshalb es keine Hinweise darauf gab, dass Art. 5 der Charta verletzt worden war. Es gab jedenfalls keine offensichtlichen Unregelmässigkeiten, die zu einer Nichtgewährleistung der Verfassung hätten führen müssen. Das Gericht räumte ein, dass die bundesrätlichen Ausführungen in der Lehre auf Kritik gestossen sind, insbesondere mit Blick auf die eher rudimentäre Art und Weise, mit der die Frage der Einhaltung von Art. 5 der Charta behandelt worden war, vor allem bezüglich des Rechts der Gemeinden, angehört zu werden. Das Gericht weist auch darauf hin, dass nach einer späteren Revision der Verfassung von Glarus vom 4. Mai 2008 (in Kraft getreten am 1. Januar 2011), der heutige Art. 118 Abs. 1 ausdrücklich vorsieht, dass Änderungen im Bestand der Gemeinden der Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und der Genehmigung durch die Landsgemeinde bedürfen. Beschlüsse über die Vereinigung oder Auflösung der Gemeinde und über Grenzänderungen stehen auf Gemeindeebene gemäss Art. 131 Abs. 1 lit. k KV GL den Stimmberechtigten zu (E. 5.2.).

In E. 6 lässt das Bundesgericht eine Reihe von Rechtsfragen offen, die es selber als «heikel» bezeichnet. Es handelt sich um das Problem der Einheit der Materie (E. 6.2.), die Frage der Verletzung des Gleichheitsprinzips in Verbindung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (E. 6.3.) sowie die Frage der rechtlichen Qualifikation des Entscheides über die Gültigkeit von Volksinitiativen, was für die Überprüfung der Stichhaltigkeit der von der Vorinstanz als gegeben erachteten Verletzung des rechtlichen Gehörs bedeutsam gewesen wäre (E. 6.4.).

In der E. 7 wendet sich das Gericht der Frage zu, ob bei Fusionen aufgrund der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ein Anspruch auf vorherige Anhörung der Gemeinde besteht.

Das Gericht zitiert zunächst den Wortlaut der beiden massgebenden Bestimmungen. Art. 4 Abs. 6 der Charta über den Umfang der kommunalen Selbstverwaltung lautet wie folgt: «Die kommunalen Gebietskörperschaften werden so weit wie möglich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für

alle Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört». Sodann bestimmt Art. 5 über den Schutz der Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften, dass bei jeder Änderung kommunaler Gebietsgrenzen die betroffenen Gebietskörperschaften vorher anzuhören sind, gegebenenfalls in Form einer Volksabstimmung, sofern dies gesetzlich zulässig ist (E. 7.1.).

In der Begründung des Entscheides des Grossen Rates wurde dazu ausgeführt, der Begriff der «kommunalen Gebietskörperschaften» meine die lokale Bevölkerung und nicht die lokalen Behörden (wie die Gemeindelegislative und den Gemeinderat). Deswegen sei die Bevölkerung vorgängig anzuhören. Dies wird durch den Beschwerdeführer auch nicht bestritten. Diese Schlussfolgerung wird vom Bundesgericht geteilt. Die Originaltexte der Charta sind auf Französisch und Englisch, «wobei beide Texte gleichermaßen verbindlich sind» (Art. 18). Aus dem englischen Originaltext ist ersichtlich, dass sich die Garantie von Art. 5 auf die vorherige Konsultation der lokalen Bevölkerung bezieht («local communities») und nicht der lokalen Behörden («local authorities»), wie es für Art. 4 Abs. 6 der Charta der Fall ist, auch wenn in der französischen Fassung von «collectivités locales» die Rede ist. In der Tat bezieht sich Art. 5 der Charta auf die territoriale Integrität, d.h. auf Gemeindefusionen und damit auf eine Massnahme, die ihre Existenz unmittelbar bedroht. Deshalb bedarf es in diesem Zusammenhang einer qualifizierten Anhörung ihrer Bürger, anders als Art. 4 Abs. 6, der nur die Konsultation der lokalen Behörden verlangt. Art. 5 der Charta hat klarerweise eine eigenständige Bedeutung. Würde Art. 5 lediglich die Bestimmungen von Art. 4 Abs. 6 wiederholen, ergäbe dies keinen Sinn und der Artikel wäre nutzlos (E. 7.1.).

In der Begründung des vorinstanzlichen Entscheides wird weiter dargelegt, dass im Tessin die vorherige Anhörung im LAGgr verankert ist. Gemäss konstanter Rechtsprechung des BGer werden damit die Anforderungen der Charta erfüllt. Demgegenüber sehe der neu vorgeschlagene Art. 20a KV TI kein Recht auf vorherige Anhörung der betroffenen lokalen Gemeinschaften vor. Ein solches Anhörungsrecht ergebe sich auch nicht nach dem geltenden Art. 20 Abs. 3 KV TI, da sich diese Bestimmung auf die Fusionen nach LAGgr bezieht. Daraus wird der Schluss gezogen, dass es keine Rechtsgrundlage gibt, die es dem Grossen Rat ermöglichen würde, direkt oder durch Delegation eine Konsultation der Gemeinden zu organisieren. Ebensowenig könne der Vorschlag der Initianten, eine Konsultation der 35 Gemeinden durchzuführen, in Betracht gezogen werden. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass die Abstimmung der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden im Rahmen der kantonalen Abstimmung über die strittige Initiative nicht als Anhörung im Sinne der Charta qualifiziert werden könne, da sie mit der Entscheidung über die Fusion selbst zusammenfalle.

Das Gericht weist zunächst auf die Präambel der Charta hin. Darin wird ausgeführt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften einer der Grundpfeiler jeder demokratischen Staatsform sind, und dass das Recht der Bürger auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten einer der demokratischen Grundsätze ist, die allen Mitgliedstaaten des Europarats gemeinsam sind. Im Bewusstsein, dass der Schutz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Ländern einen wichtigen Beitrag zum Aufbau eines Europas darstellen, das auf den Grundsätzen der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet, sieht Art. 1 der Charta vor, dass sich die Vertragsparteien nach Massgabe von Art. 12 Abs. 1 an gewisse Bestimmungen der Charta gebunden fühlen. Die Schweiz ist insbesondere an Art. 4 Abs. 1, 2, 3, 5 und 6 sowie Art. 5 gebunden. Das BGer hält deshalb fest, dass die beiden Normen, die den Grossen Rat des Kantons Tessin bei seiner Ungültigkeitserklärung leiteten, für die Schweiz verbindlich sind (E. 7.3.).

Das Gericht weist sodann darauf hin, dass die Beschwerdeführer die direkte Anwendbarkeit der beiden Bestimmungen über die Konsultation der Gemeinden nicht bestreiten. Wie bereits mit Bezug

auf Art. 12 Abs. 1 der Charta erläutert, hat sich die Schweiz diesen Regeln unterworfen. Aus der bundesrätlichen Botschaft geht ausserdem hervor, dass Kantone und Parteien über den Inhalt der Charta ausführlich zu Wort gekommen sind. Während der parlamentarischen Debatten hat Art. 5 der Charta keinen Anlass zu Diskussionen gegeben. Das BGer hat die Bestimmung wiederholt angewendet und der Grosse Rat hat sich in Bezug auf die Initiative vertieft damit auseinandergesetzt (E. 7.4.).

Das BGer bemerkt sodann, dass im erläuternden Bericht der Charta des Europarats von März 2010 zwar festgestellt werde, in den meisten Ländern werde es als unrealistisch betrachtet, den lokalen Gemeinschaften ein Vetorecht in Bezug auf die Änderung der territorialen Grenzen einzuräumen, doch sei eine vorherige direkte oder indirekte Konsultation unverzichtbar. Ein Referendum könne ein geeignetes Verfahren für die Anhörung darstellen, doch sei diese Möglichkeit von der Rechtsordnung vieler Länder nicht vorgesehen. Wo die Rechtsordnung das Referendum nicht vorschreibe, könnten andere Formen der Anhörung zum Zuge kommen (Seite 38). Die Charta sehe in der Tat keinen institutionellen Mechanismus vor, um die Einhaltung der Rechte und Freiheiten der Gemeinden zu überwachen (S. 30). Weder verleihe sie ein Vetorecht noch verhindere sie eine Zwangsfusion. Über Art. 5 (entscheidende Norm) stelle der Bericht fest, dass Vorschläge zur Änderung der territorialen Grenzen, insbesondere Fusionsprojekte mit anderen Gemeinschaften, einen Extremfall darstellten, die jedoch für die Gemeinden und deren Bürger sehr wichtig seien. Auch in der Botschaft des Bundesrates werde die Bedeutung von Art. 5 der Charta für die territoriale Integrität der lokalen Gemeinschaften hervorgehoben (S. 81). Allerdings sind die Behörden durch ein negatives Ergebnis einer vorgängigen Konsultation nicht gebunden (E. 7.5.).

In diesem Zusammenhang berufen sich die Beschwerdeführer auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung über Fusionen im Kanton Tessin, in denen sich das Bundesgericht bereits über die Tragweite der Charta geäussert hat. Gemäss dem BGer ziehen sie jedoch daraus offensichtlich die falschen Schlüsse:

Der Umstand, dass das Bundesgericht auf der Grundlage einer konstanten Praxis Fusionen, insbesondere auch Zwangsfusionen, nach dem LAggr als verfassungskonform und im Einklang mit den in Art. 5 der Charta festgeschriebenen Garantien beurteilt hat, wird von den Beschwerdeführern missverstanden. Diese Praxis beruht darauf, dass sich die Stimmbürger der betroffenen Gemeinden vorgängig zur geplanten Fusion im Rahmen einer Konsultativabstimmung äussern können, die ihrerseits Gegenstand eines Referendums sein kann. Das Bundesgericht hat entschieden, dass die jüngsten Änderungen des LAggr mit Art. 5 der Charta kompatibel sind.

Die Beschwerdeführer verkennen, dass – im Gegensatz zu der in Frage stehenden Initiative – in diesen Fällen die Bürger der betroffenen Gemeinden vorher konsultiert wurden. Die strittige Initiative sieht demgegenüber bewusst keine vorgängige Anhörung der Gemeinden vor, weshalb die Verletzung von Art. 5 der Charta offensichtlich ist (E. 7.6.).

Auf die Kritik der Beschwerdeführer hinsichtlich der Anwendbarkeit von Art. 29 Abs. 2 BV und des Anspruchs der Gemeinden auf rechtliches Gehör geht das BGer nicht ein. Die Frage ist gemäss dem BGer hinfällig, da die Garantie in Art. 5 der Charta das Recht der genannten Norm der BV enthält und darüber hinausgeht, da sie die Anhörung der Bevölkerung explizit erwähnt. Auch die Lehre unterstreicht, dass – unabhängig von der Wahl der Form des Fusionsaktes und dessen Rechtsnatur – die Verpflichtung gemäss Art. 5 der Charta, vorgängig die lokalen Gemeinschaften anzuhören, unbedingt respektiert werden muss und nicht einfach umgangen werden kann (E. 7.7.).

Zwar anerkennen die Beschwerdeführer implizit, dass die Initiative höherrangiges Recht verletzt. Sie behaupten jedoch, dass es sich im vorliegenden Kontext nicht um eine ausgearbeitete Volksinitiative handelt, sondern um eine präventive Anhörung, später müsse dann das Dekret dem Volk ohnehin zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 87 Abs. 2 KV TI). Sie behaupten dies sei ausreichend, da die Stimmen der Bürger der beteiligten Gemeinden in das Gesamtergebnis des Kantons miteingerechnet werden.

Diese Auffassung ist klarerweise unbegründet. Es ist offensichtlich, dass bei der Abstimmung über die strittige Initiative die lokalen Gemeinschaften vorgängig nicht konsultiert werden. Wie die kantonalen Behörden zu Recht ausühen, handelt es sich um eine Abstimmung, an der alle Tessiner Stimmberechtigten teilnehmen und nicht nur diejenigen in den von der Initiative betroffenen Gemeinden. Da es sich dabei um eine unmittelbare Fusion ohne vorherige Anhörung der betroffenen Gemeinden handelt, können die Stimmberechtigten des gesamten Kantons ihre Stimme nicht in Kenntnis der Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden abgeben. Zwar sieht die Charta kein Vetorecht vor, sondern lediglich die Möglichkeit einer direkten oder indirekten Konsultation, doch lassen die Beschwerdeführer ausser Acht, dass die Charta die Anhörung «vorher» verlangt. Dies trifft bei der Abstimmung über die Initiative gerade nicht zu, letztere betrifft ausserdem die lokalen Gemeinschaften nicht direkt, sondern den gesamten Kanton. Die angefochtene Ungültigkeitserklärung ist daher nicht zu beanstanden (E. 8.2.).

Die Verletzung der Charta und der Verfassung wird implizit auch von den Initianten eingeräumt, die in dem Moment, als sie erkannten, dass die Initiative das höherrangige Recht verletzt, vergeblich versucht haben, diese Verletzung zu korrigieren, indem sie die Gemeinden eingeladen haben, sich vorgängig zur Initiative zu äussern und den Kanton gebeten haben, vor der eigentlichen Abstimmung über die Initiative konsultative Abstimmungen abzuhalten. Das BGer führt dazu aus, solche Lösungen seien durchführbar und widersprüchen ausserdem dem Zweck der Initiative. Wie schon die Vorinstanz zutreffend festgestellt habe, sei es den kantonalen Behörden verwehrt, eine Konsultativabstimmung ohne Rechtsgrundlage anzuordnen oder die lokalen Behörden zur Stellungnahme einzuladen. Ausserdem würden solche Abstimmungen auch dem Willen der Unterzeichner der Initiative zuwiderlaufen, da sie eine direkte Fusion ohne Anhörung beabsichtigten. Es ist auch offensichtlich, dass die Gemeinden nicht verpflichtet sind, solche konsultativen Abstimmungen zu organisieren. Nichts hindert jedoch die Initianten daran, die offensichtlich unzulässige Initiative zurückzuziehen oder sie von Anfang an als eine allgemeine Anregung zu präsentieren. Die Ursache für die Unzulässigkeit der Initiative liegt im falschen Ansatz und der fehlerhaften Formulierung (E. 8.3.1.).

Zwar behaupten die Initianten, es wäre eigentlich Aufgabe des Kantonsparlamentes, die erforderlichen vorgängigen Konsultationen durchzuführen, um den Anforderungen der Charta gerecht zu werden. Das Gericht stellt dazu allerdings fest, die Beschwerdeführer versuchten jedoch nicht einmal aufzuzeigen, warum die auf die kantonale Gesetzgebung gestützte Ablehnung des Parlaments geradezu unhaltbar und daher willkürlich wäre. Fehlt es an einer Rechtsgrundlage, dürfen der Grosse Rat oder andere kantonale Behörden (ausser in Fällen offenkundiger Notwendigkeit) keine konsultativen Abstimmungen durchführen. Derartige Abstimmungen könnten von den Stimmberechtigten mit Erfolg angefochten werden. Andererseits bestehen keine Zweifel darüber, dass Konsultationen gemäss Art. 5 der Charta nicht auf improvisierte und informelle Art erfolgen können, sondern im Hinblick auf einen wirksamen Schutz dieser Garantie innerhalb eines zuverlässigen, korrekten und formellen Verfahrens stattzufinden haben (E. 8.3.2.).

II. Der Kommentar

Der Entscheid des Bundesgerichtes bringt einige Klarstellungen zur Frage des Verfahrens bei Gemeindefusionen. Im Vordergrund steht dabei die Bedeutung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Festzuhalten gilt es dabei Folgendes:

1. Die Charta ist mit Blick auf die hier relevanten Fragen der Anhörung **unmittelbar anwendbar**. Es bedarf keiner Ausführungsgesetzgebung im nationalen Recht. Betroffene Gemeinden können sich bei der Geltendmachung verfahrensrechtlicher Garantien direkt auf die Charta berufen.
2. Die Charta gewährleistet im Rahmen von Gemeindefusionen das unbedingte **Recht auf vorherige Anhörung**, die in geeigneter Form erfolgen muss. Dieses Recht geht weiter als der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung.
3. Die Anhörung kann auch im **Rahmen eines Referendums** stattfinden, das aber dem Entscheid über die Fusion (gegen die kein Vetorecht der Gemeinden besteht) vorangehen muss.
4. Eine **ausformulierte Initiative**, mit der die Änderung der Kantonsverfassung angestrebt wird und mit der unmittelbar die Fusion von Gemeinden ohne deren vorherige Anhörung verlangt wird, ist mit der Charta nicht zu vereinbaren. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden im Rahmen des obligatorischen Referendums zum Zuge kommen.

Das Gericht setzt sich sodann ausführlich mit der Frage auseinander, wie sich der vorliegende Fall vom Entscheid der Glarner Landsgemeinde, ohne vorherige Anhörung der Gemeinden die Anzahl der Gemeinden auf drei zu reduzieren, unterscheidet. Den massgeblichen Unterschied sieht das Gericht in der Tatsache, dass im Glarner Fall nicht die Frage der Anhörung angefochten worden war, sondern lediglich die Zulässigkeit des Gegenantrags zum Projekt der kantonalen Behörden, die eine Reduzierung auf zehn Gemeinden vorgeschlagen hatten. Ausserdem betraf das Glarner Projekt sämtliche Gemeinden des Kantons, weshalb das Problem der Gleichbehandlung in den Hintergrund rückte, ebenso allfällige Fragen zur Einheit der Materie.

Festzuhalten gilt es auch, dass die Initianten letztlich an den offensichtlichen Mängeln ihrer eigenen Initiative gescheitert sind. Für zukünftige Initiativen bedeutet dies – was im Übrigen auch vom Bundesgericht angedeutet wird –, dass kantonale Verfassungsinitiativen zu Gemeindefusionen allenfalls in der Form der allgemeinen Anregung, nicht jedoch als ausgearbeiteter Entwurf in Frage kommen, wenn die Gemeinden nicht vorher angehört werden. Eine Ausnahme ist nur noch denkbar, wenn mit einer Initiative die Gemeindeorganisation des ganzen Kantons geändert werden soll.

Insgesamt sind der Entscheid und dessen Begründung nachvollziehbar, vor allem angesichts der eklatanten Schwächen des Initiativtextes, die letztlich auch von den Initianten eingeräumt worden waren. Gleichzeitig macht der Entscheid auch deutlich, dass zwischen direkter Demokratie schweizerischen Zuschnitts und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht ein Spannungsverhältnis besteht. Die Frage bleibt deshalb im Raum, ob die Charta z.B. eine qualifizierte Anhörung im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens nicht auch genügen liesse. Nach dem Entscheid des Bundesgerichtes scheint dieser Weg indessen nicht mehr gangbar zu sein.