



Gemeindestrukturreform im  
Kanton Glarus



**Kurzfassung der  
Vorlage des Regierungsrates an den Landrat**

20. September 2005

## 1. Einleitung

Die Gemeindestrukturreform des Kantons Glarus zählt zu den wichtigsten und zentralsten Reformvorhaben unseres Kantons seit vielen Jahrzehnten. Sie soll einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, unseren Kanton und unsere Gemeinden im Standortwettbewerb mit den umliegenden Gemeinden zu stärken.

Am 20. September 2005 überreichte der Regierungsrat des Kantons Glarus dem Glarner Landrat die entsprechende Vorlage. Der Glarner Landrat wird sich mit dem Projekt befassen und zu Handen der Landsgemeinde 2006 einen definitiven Antrag verabschieden. Aber auch im übrigen Kanton muss und wird eine intensive Diskussion über dieses umfassende Reformvorhaben geführt werden.

Die regierungsrätliche Vorlage an den Landrat des Kantons Glarus umfasst gegen 100 Seiten. Der Regierungsrat ist sich sehr bewusst, dass nicht alle Behördenmitglieder, die von der Gemeindestrukturreform betroffen sind, genug Zeit aufwenden können, um diese umfassende Vorlage eingehend zu studieren. Die Regierung weiss um die überaus starke Belastung derjenigen Glarner und Glarnerinnen, die im Fürsorgewesen, in der Schule, in Tagwen, in Ortsgemeinden oder in anderen Ämtern ehren- und nebenamtliche Funktionen bekleiden.

Aber auch sie werden wichtige und kräftige Stimmen in der anlaufenden Diskussion sein. Der Regierungsrat hat sich deshalb entschieden, die Vorlage zur Gemeindestrukturreform durch eine Kurzfassung zu ergänzen. Diese Kurzfassung fasst die wichtigsten Gedanken und Argumente zusammen, die den Regierungsrat zu den entsprechenden Anträgen bewegen. Dabei ist wichtig zu beachten, dass es sich nicht um die gesamte Vorlage, sondern um die Kurzfassung, also um Auszüge aus der eigentlichen Vorlage handelt. Sie kann die umfassende Vorlage nicht ersetzen, aber sinnvoll ergänzen. Wer sich vertieft mit dem Projekt befassen will, kann die ganze Vorlage bei folgender Adresse beziehen:

Fachstelle für Gemeindefragen  
Zwinglistrasse 6  
8750 Glarus

*Der Regierungsrat des Kantons Glarus*

## 2. Ausgangslage

### 2.1. GEMEINDESTRUKTUREN

Die Auswirkungen der weltweiten Veränderungen haben auch den öffentlichen Bereich erfasst. Die Gemeindestrukturen geraten in Bewegung. Vielerorts werden interkommunale Zusammenarbeiten durch Zusammenschlüsse abgelöst. Der Kanton Glarus hat ausserordentlich kleine Gemeinden. Der gesamtschweizerische Vergleich zeigt, dass nur die Kantone Tessin, Freiburg, Waadt, Jura und Graubünden ähnlich klein strukturiert sind. Mit einer durchschnittlichen Gemeindegrösse (Median) von 629 reiht sich Glarus auf Platz 21 von 26 Kantonen ein.

#### *Die besondere Glarner Gemeindelandschaft*

In Glarus ist die kommunale Vielfalt sehr gross. Im Gegensatz zu anderen Kantonen verwalten neben den 27 Ortsgemeinden zusätzlich die Tagwenggemeinden (10), die Schulgemeinden (21), und die Fürsorgegemeinden (17) das öffentliche Leben. Insgesamt werden im kleinen Kanton Glarus mit 38'000 Einwohnern rund 75 verschiedene kommunale Behörden mit weit über 500 Behördenmitgliedern gewählt und etwa 70 verschiedene Gemeinderechnungen geführt. Die Strukturen der Glarner Gemeinden werden als kompliziert, unübersichtlich, ineffizient und zum Teil als undemokratisch empfunden.

### 2.2. BEVÖLKERUNG UND DEMOGRAPHIE

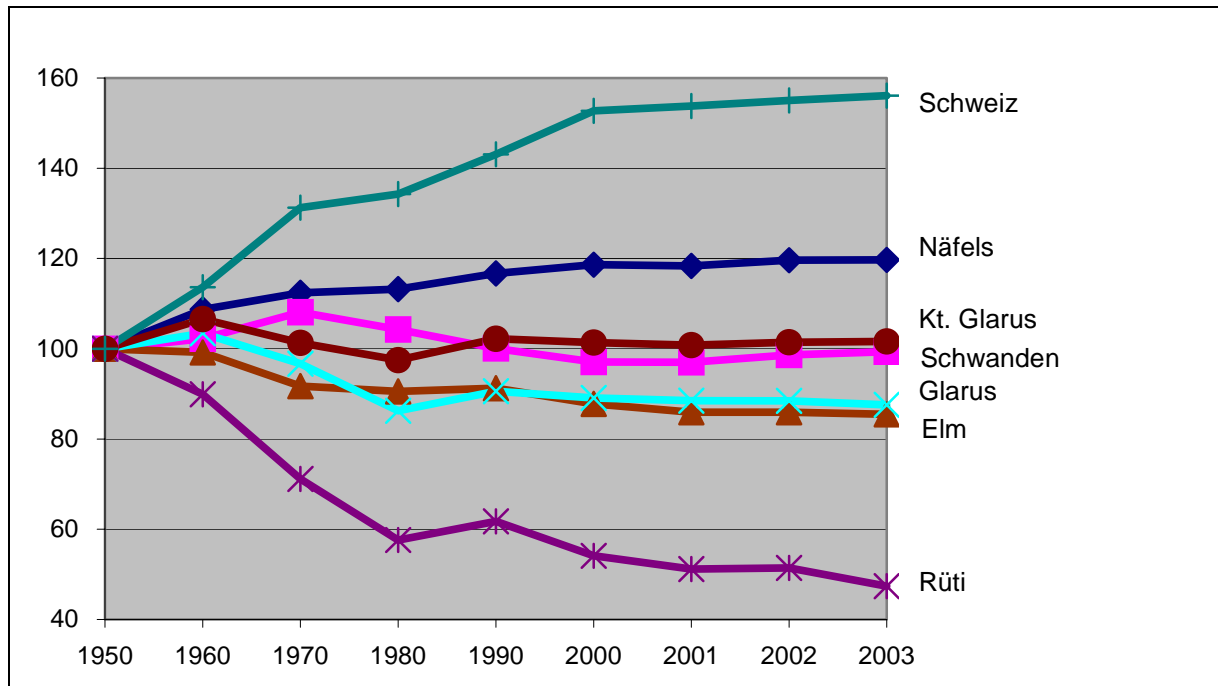
Struktur und Dynamik der Bevölkerung sind von besonderer Bedeutung für die Entwicklung einer Region.

#### *50 Jahre Stagnation*

Die Schweizer Bevölkerung ist gemäss der eidgenössischen Volkszählung zwischen 1990 und 2000 um 5,9 Prozent gewachsen. In Glarus ist sie im selben Zeitraum um 0,7 Prozent zurückgegangen. In allen Kantonen nahm die Bevölkerungszahl im Zeitraum 1990 bis 2000 zu, mit Ausnahme des Kantons Basel Stadt (-5,2% und des Kantons Glarus (-0,7%). Ein Jahr später findet sich der Kanton wieder als Verlierer, zusammen mit fünf weiteren Kantonen, die einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben. Mit lediglich 38'183 Einwohnerinnen und Einwohner konnte nicht einmal der Stand aus dem Jahre 1970 gehalten werden.

#### *Regionale Unterschiede*

Die Gemeinden des Glarner Unterlands, in der Grafik dargestellt am Beispiel von Näfels, wachsen mehr oder weniger konstant, da sie von den guten Verkehrsanbindungen und von zahlreichen Verflechtungen innerhalb des Zürcher Wirtschaftsraumes profitieren. Die Gemeinden der Region Mittelland (Beispiel Glarus) stagnieren seit 50 Jahren. Zu Bevölkerungsverschiebungen kommt es nur untereinander. Viele Gemeinden im Hinterland, zum Beispiel Rüti, leiden unter dem Niedergang der ehemals blühenden Textilindustrie und können diesen Verlust nicht durch die Ansiedlung neuer Industriezweige wettmachen. Diesem negativen Trend können sich im Hinterland nur Gemeinden entziehen, in denen eine touristische Nutzung möglich (Beispiel Elm).



#### Altersstruktur und demographische Entwicklung im Kanton Glarus

Gemäss einer Aktualisierung des Grundszenarios durch das Bundesamt für Statistik (Pressemittteilung 13.2.2004) wächst die Schweizer Wohnbevölkerung zwischen 2001 und 2040 um rund 2 Prozent. Die Bevölkerungszunahme verteilt sich aber nicht auf alle Kantone gleichmässig. Aufgrund eines äusserst positiven interkantonalen Wanderungssaldos beträgt sie im Kanton Schwyz über 23 Prozent. Für die Kantone Glarus und Uri resultiert ein Rückgang um 18 Prozent bzw. rund 15 Prozent. Verantwortlich für den Abwärtstrend sind ein leicht positiver bzw. negativer interkantonaler Wanderungssaldo, vor allem aber eine sinkende Geburtenzahl und eine steigende Zahl von Todesfällen, die darauf zurückzuführen ist, dass die zahlenmässig starke, in den Sechzigerjahren geborene Babyboomgeneration ein fortgeschrittenes Alter erreicht.

Der Kanton Glarus weist eine überdurchschnittliche Vertretung von Kindern, Jugendlichen und der älteren Generation ab 65 bei gleichzeitiger Untervertretung bei den jungen und mittleren Erwachsenen (Alter 20 bis 64 Jahre) auf.

*Wenn sich die in den vergangenen Jahren beobachteten Entwicklungen der Geburtenhäufigkeit, der Sterblichkeit und der Wanderungsströme fortsetzen, wird die Bevölkerung im Kanton Glarus gemäss dem Bundesamt für Statistik zwischen 2001 und 2040 um 17,7 Prozent sinken. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren wird sich im gleichen Zeitraum von 17 Prozent auf 27 Prozent erhöhen.*

#### Kanton Glarus vor grosser Herausforderung

Die rasch wachsende Zahl älterer Menschen und die Schrumpfung der jüngeren Altersgruppe wird Folgen haben für zahlreiche Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit oder Wohnen. Der periphere Kanton Glarus, in dem sich ein massiver Bevölkerungsrückgang und eine starke Überalterung der Bevölkerung abzeichnen, muss nach Strategien suchen, welche die Abwanderung aufhalten oder neue Personengruppen anziehen.

### 2.3. WIRTSCHAFT

Der Kanton Glarus weist eine weit zurück reichende Industrietradition auf und ist noch heute mit dem Kanton Jura der am stärksten industrialisierte Raum der Schweiz. Im Kanton Glarus sind 47,3 Prozent der Beschäftigten im zweiten Sektor tätig. In der Gesamtschweiz ist dieser Wert auf 29,7 Prozent gesunken. In der Landwirtschaft finden im Kanton Glarus noch 7 Prozent der Beschäftigten ein Auskommen. Damit verbleiben 45,7 Prozent der Beschäftigten, die im Handels- und Dienstleistungssektor tätig sind.

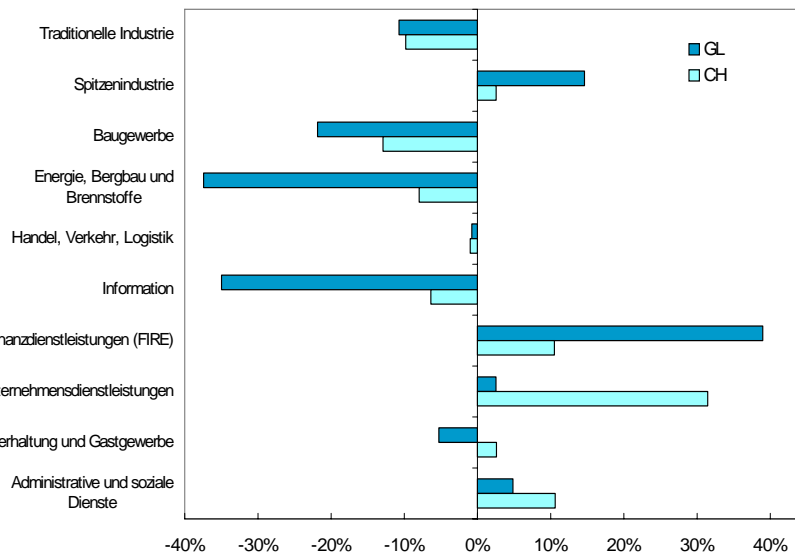
#### *Massive Redimensionierung des Baugewerbes*

Im Kanton Glarus ist das Baugewerbe mit 1898 Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) die mit Abstand führende Branche. Der seit Mitte der neunziger Jahre zu verzeichnende Bevölkerungsschwund hat in Kombination mit dem weiterhin latenten Angebotsüberhang im Baugewerbe eine schmerzhaft Redimensionierung notwendig gemacht.

#### *Wandel von der traditionellen zur Spitzenindustrie*

Der Industriestandort Glarus manifestiert sich in stark überdurchschnittlichen Beschäftigungsanteilen in der Maschinenindustrie, im Textilgewerbe und in der Metall- und Kunststoffindustrie. Der Beschäftigungsrückgang in der traditionellen Industrie ist in erster Linie auf den Niedergang des Textilgewerbes und die Schwierigkeiten in der Metallindustrie, der Faserzementherstellung und dem Druckgewerbe zurückzuführen. Er wurde weitgehend durch eine Beschäftigungszunahme in der Spitzenindustrie wettgemacht, was auf einen Strukturwandel innerhalb der Glarner Industrie hindeutet.

#### **Branchenentwicklung 1995 – 2001; in Prozent, gemessen am Beschäftigungswachstum**



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Betriebszählung

#### *Geringe Bedeutung der Dienstleistungen*

Der Dienstleistungssektor im Kanton Glarus ist mit Ausnahme des Tourismus auf die Versorgung der einheimischen Bevölkerung ausgerichtet. Der Tourismus ist zwar – insbesondere was den Bereich Gastgewerbe anbelangt – gesamtschweizerisch mit einer Struktur- schwäche behaftet. Die Lage des Kantons könnte hier jedoch für einmal eine Hilfe sein, sind doch im Glarnerland naturnahe Landschaften erhalten geblieben, die – innovativ und intelligent vermarktet – als Naherholungsraum für die Metropolitanregion Zürich genutzt werden könnten.

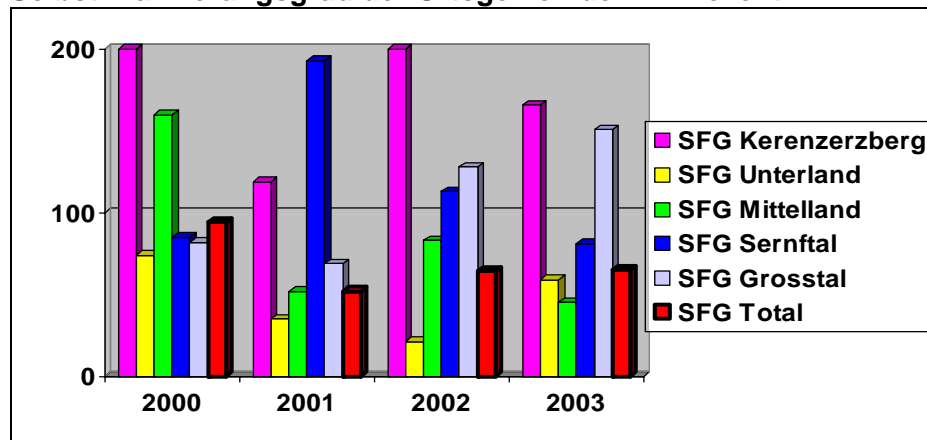
## 2.4. FINANZEN

Ebenso unterschiedlich, wie die Einwohnerzahlen zeigt sich auch die finanzielle Lage der Glarner Gemeinden. Die „reichste“ Gemeinde Betschwanden weist ein Nettovermögen von 8096 Franken und Braunwald als die „mittelloseste“ Gemeinde eine Nettoschuld von 8878 Franken pro Kopf aus. Genauso sind die Ressourcen und die Lasten kommunal sehr ungleich verteilt.

### Ortsgemeinden

Im Jahr 2003 wiesen von 29 Glarner Ortsgemeinden fünf (Braunwald, Luchsingen, Matt, Oberurnen, Rüti) einen Bilanzfehlbetrag auf und müssten aus privatwirtschaftlicher Sicht Konkurs anmelden. Die Gemeinden Braunwald und Rüti werden im Rahmen eines Sanierungsprogramms vom Kanton speziell beaufsichtigt.

### Selbstfinanzierungsgrad der Ortsgemeinden in Prozent



Die ungünstige Entwicklung des Selbstfinanzierungsgrades zeigt in der obigen Tabelle, dass einige Gemeinden ihre (grossen) Investitionen nicht gut verkräften, weil sie diese mit dem Cashflow nicht abdecken können. Sechs Gemeinden weisen einen so genannten Cashloss aus (Verlust vor Abschreibung); es sind dies Elm, Ennenda, Hätzingen, Leuggelbach, Braunwald und Matt. Bei Braunwald und Rüti sind Sanierungsmassnahmen eingeleitet worden. Elm, Ennenda, Hätzingen und Leuggelbach können noch vom vorhandenen Vermögen zehren. Zwar verfügen noch zwei Drittel aller Glarner Ortsgemeinden über ein Nettovermögen, die Reserven aus dem Jahre 2000 von 22 Mio. Franken sind aber aufgebraucht.

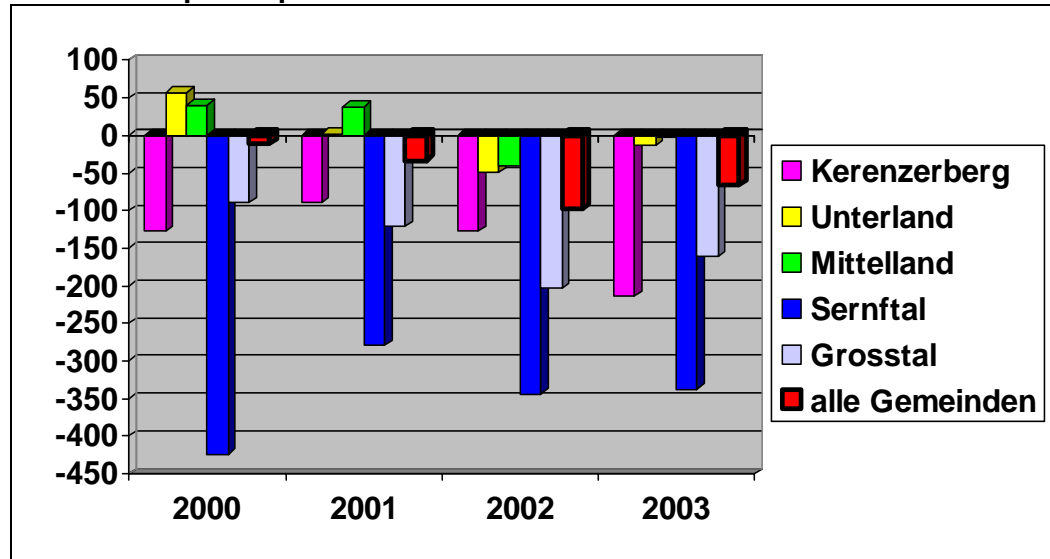
### Tagwen

Die sieben rechnungsführenden Bürgergemeinden in fünf Ortsgemeinden (Haslen, Linthal-Dorf, Linthal-Ennetlith, Linthal-Matt, Mollis, Niederurnen, Oberurnen) verfügen mit insgesamt 19 Mio. Franken immer noch über das grösste Nettovermögen der Glarner Gemeinden. Die Haupteinnahmequellen dieser Körperschaften sind die Wasserzinsen, die Vermögenserträge und der Verkauf von Bauland.

### Schulgemeinden

Die Finanzlage der Schulgemeinden im Kanton Glarus ist generell sehr schlecht. Von den 22 Schulgemeinden müssen 15 als sehr kritisch beurteilt werden. Lediglich Netstal und Niederurnen konnten einen positiven Rechnungsabschluss ausweisen. Zwölf Schulgemeinden (Braunwald, Elm, Engi, Filzbach, Haslen-Leuggelbach-Nidfurn, Luchsingen-Hätzingen, Miltödi, Mollis, Mühlehorn, Oberurnen, Obstalden, Schwändi) verfügten Ende 2003 über kein Eigenkapital mehr und müssen einen Bilanzfehlbetrag ausweisen. Mehrheitlich finanziell kritisch sieht es in einwohnerschwachen Schulgemeinden aus. Die regionalen Unterschiede der Schuldefizite könnten nicht grösser sein:

## Schuldefizit pro Kopf in Franken

*Fürsorgegemeinden*

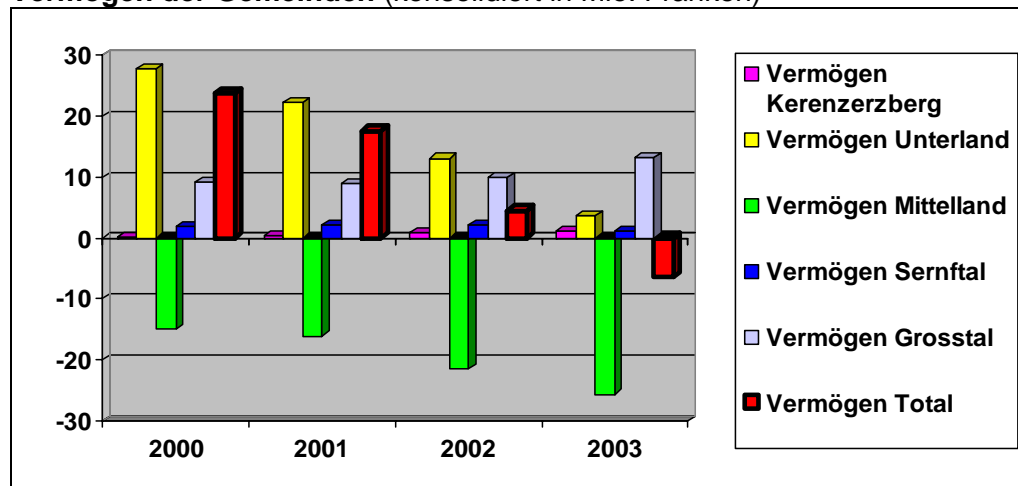
Die Fürsorgegemeinden im Glarnerland verfügen über ein unantastbares Kapital, mit dem sie ihre Liquidität gemäss dem Sozialhilfegesetz sichern können. Dieser Umstand begründet auch die gute Vermögenslage von rund 9 Mio. Franken, die sich in den letzten drei Jahren trotzdem um 2,5 Mio. Franken verschlechterte. Fünf Fürsorgegemeinden (Rüti-Braunwald, Hätzingen, Luchsingen, Matt und Netstal) in sechs politischen Gemeinden sind in Folge ihres Bilanzfehlbetrages oder der finanziellen Unterstützung durch den Kanton als kritisch zu beurteilen.

*Konsolidierte Gemeinden*

Die Glarner Gemeinden haben im Jahr 2003 einen Umsatz von Fast 200 Mio. Franken erzielt und für rund 30 Mio. Franken (netto rund 21 Mio. Fr.) Investitionen getätigt. Nur rund die Hälfte davon konnte im Durchschnitt aus selbst erwirtschafteten Mitteln finanziert werden. Deshalb müssen die rund 70 Glarner Gemeindekörperschaften einen Fremdmittelbedarf von etwa 200 Mio. Franken decken.

Erstmals weisen die Glarner Gemeinden per 31. Dezember 2003 eine Nettoschuld aus. Infolge jährlicher Mehrausgaben – über 30 Mio. Franken in den letzten vier Jahren – ist das Nettovermögen aus dem Jahr 2000 in der Höhe von 23,8 Mio. Franken einer Nettoschuld von 6,5 Mio. Franken gewichen (Verschlechterung um 30,3 Mio. Fr. in 3 Jahren!)

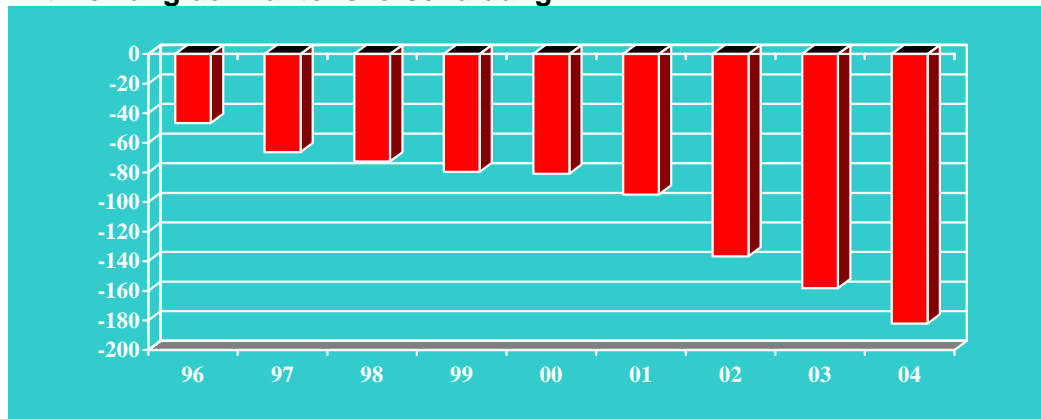
## Vermögen der Gemeinden (konsolidiert in Mio. Franken)



### Die finanzielle Situation im Kanton

Nach Jahren knapp positiver Abschlüsse ist der Kantonshaushalt im Jahr 2002 aus dem Ruder gelaufen. Die Staatsrechnung schloss damals mit einem Aufwandüberschuss von 19,3 Mio. Franken und einem Finanzierungsfehlbetrag von 35,6 Mio. Franken ab. Die Laufende Rechnung 2004 schloss mit einem Aufwandüberschuss von rund 20 Mio. Franken ab. Der Finanzierungs-Fehlbetrag beläuft sich auf 38,5 Mio. Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad ist mit -18,6 Prozent sehr tief ausgefallen. Als einfacher Grund für die aus dem Gleichgewicht geratenen öffentlichen Finanzen können steigende Ausgaben bei schrumpfenden Einnahmen angeführt werden. Die Nettoverschuldung von Kanton und Gemeinden erreicht per 31. Dezember 2003 die Höhe von fast 190 Mio. Franken beziehungsweise 5000 Franken pro Einwohner.

### Entwicklung der Kantonsverschuldung



## 3. Handlungsbedarf / Übernahme Führung durch Regierungsrat

### 3.1. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Kanton Glarus verfügt über 27 Ortsgemeinden (politische Gemeinden), 10 Tagwensgemeinden (Bürgergemeinden), 21 Schulgemeinden, diverse Schulkreise und 17 Fürsorgegemeinden. Zudem sind viele Gemeinden relativ klein und weisen eine kritische Grösse aus. Für die verschiedenen Ämter wird es immer schwieriger, qualifizierte Personen zu finden.

Die Geburtenzahlen im Kanton Glarus sind seit 1990 leicht und seit 1997 stark rückläufig. Teile des Kantons haben einen starken Bevölkerungsschwund zu beklagen, der allerdings von anderen Teilen aufgefangen wird. Zudem tendiert die Glarner Bevölkerung stärker als in den meisten anderen Kantonen zu einer Überalterung. Junge Leute und Familien sind untervertreten.

Viele Gemeindefinanzen sind in einer prekären Situation. Betrug das Gemeindevermögen im Jahr 2000 noch gegen 25 Mio. Franken, so bestand 2003 eine Schuld von über 6 Mio. Franken. Auch die Kantonsfinanzen befinden sich in Schieflage. Die Nettoverschuldung betrug Ende 2004 über 180 Mio. Franken. Der Kanton Glarus steht vor zahlreichen Herausforderungen in verschiedenen Bereichen.

#### Wirtschaft

Glarus ist ein attraktiver Wirtschaftsstandort mit einer traditionsreichen Industrie. Der Kanton ist aufgrund seiner geografischen Lage eng mit der Wirtschaftsmetropole Zürich verbunden. Auch der europäische Binnenmarkt liegt in unmittelbarer Nachbarschaft. Zudem ist der Kan-



ton Glarus traditionell sehr unternehmerfreundlich und unterstützt die Weiterentwicklung bestehender Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Trotzdem droht der Kanton wirtschaftlich immer stärker in eine periphere Lage zu geraten. 27 Raumordnungen vermitteln ein uneinheitliches Bild und erschweren eine gemeinsame, schlagkräftige Strategie. Zusammen mit wenigen, grossen Gemeinden könnte der Kanton eine wirksame wirtschaftspolitische Schwerpunktstrategie entwickeln, und die Gemeinden könnten bessere Standortbedingungen anbieten.

#### *Sozialwesen*

Das Fürsorge- und Vormundchaftswesen befindet sich in zahlreichen Gemeinden in einem heiklen Zustand. Viele Fürsorgegemeinden sind defizitär, und ein Teil ist verschuldet. Die wachsende Aufgabenfülle und die zunehmende Komplexität der Materie stellen enorme Anforderungen sowohl an die kleineren Gemeinden, die Mühe bekunden, die entsprechenden Stellen zu besetzen, als auch an die grösseren, die vermehrt Zentrumslasten zu tragen haben. Das reine Milizsystem, in dem sich zahlreiche Bürgerinnen und Bürger verdienstvoll und vorbildlich für das Gemeinwesen einsetzen, stösst zunehmend an seine Grenzen, da die Belastung für die Amtsträger immer grösser wird.

#### *Schulwesen*

Drei Viertel der Schulgemeinden verzeichnen einen Ausgabenüberschuss, ein Teil ist in einem Ausmass verschuldet, welches das tragbare Mass übersteigt. Zudem erreichte die Belastung vieler Miliz- und Ehrenämter ein Ausmass, das an der Grenze des Zumutbaren liegt. Für die Attraktivität des Wohnkantons Glarus ist aber ein gutes Bildungswesen, das den Erfordernissen unserer Jugend gerecht wird, auf allen Stufen ein entscheidendes Kriterium.

Der dynamische interkantonale und internationale Wandel und Wettbewerb verlangen attraktive und zukunftsorientierte Strukturen, mit denen der Kanton Glarus und seine Gemeinden ein ganzheitliches Angebot in einer gesunden Umgebung zu einem angemessenen Preis erbringen können. Schlanke Strukturen, starke Gemeinden, gesunde Finanzen, eine offene Kultur und eine nachhaltige Entwicklung würden die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons deutlich erhöhen. Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. Eine grundlegende Reform der Gemeindestrukturen kann einen wesentlichen Beitrag leisten, diese Voraussetzungen zu schaffen. Die Reform soll substantiell dazu beitragen, die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben auch in Zukunft zu sichern und die Ausgabenüberschüsse sowie die teilweise hohe Verschuldung der verschiedenen Körperschaften abzubauen.

Der Handlungsbedarf im Kanton Glarus ist hoch und erkannt. Dem Projekt „Gemeindestrukturreformen im Kanton Glarus“ kommt eine grosse strategische Relevanz zu, weil die operative Effizienz des Kantons und der Gemeinden wie auch ihre strategische Entwicklungsfähigkeit gleichermassen optimiert werden müssen. Es geht um die Zukunftsfähigkeit des Kantons.

Selbstverständlich ist sich der Regierungsrat bewusst, dass allein mit neuen, zukunftsgerichteten Gemeindestrukturen die Probleme des Kantons und der Gemeinden nicht gelöst werden können. Diese Reform stellt aber einen wichtigen Bestandteil eines grossen Reformpaketes dar. Mit einem Bündel von Massnahmen, der Kanton stellt ja gegenwärtig eine Grossbaustelle dar, sollen Gemeinden **und** Kanton so ausgerichtet werden, dass sie die grossen Herausforderungen der Zukunft und insbesondere den Standortwettbewerb mit umliegenden Kantonen und deren Gemeinden besser bewältigen können. Darum geht es letztlich und nicht um Reformen um der Reformen willen.

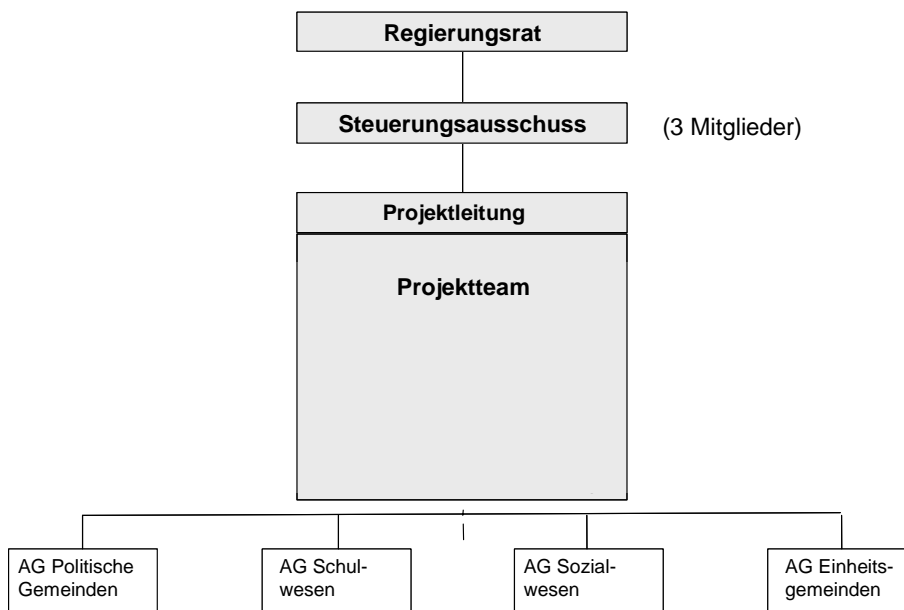
### **3.2. FÜHRUNG DURCH DEN REGIERUNGSRAT**

Der Regierungsrat hat das Heft in die Hand genommen und dem Landrat am 3. Dezember 2003 eine Vorlage unterbreitet, mit welcher die Grundlagen für eine umfassende Gemeindestrukturreform geschaffen werden sollten. Der Landrat stimmte am 28. Januar 2004 dem Antrag des Regierungsrates zu.

### 3.2.1. Projektteam

In der Folge ernannte der Regierungsrat ein Projektteam, dem er den Auftrag erteilte, die Grundlagen für einen Antrag zu Händen der Landsgemeinde 2006 zu erarbeiten. Zur Neuorganisation der Glarner Gemeinden wurden Vertreterinnen und Vertreter aus fast allen Organisationen und Interessengruppen eingeladen und gezielt durch weitere Fachleute aus dem Kanton ergänzt. Damit waren die frühe Einbindung der „opinion leaders“ und eine breite Abstützung des Reformprozesses sichergestellt. Das Projektteam startete im Mai 2004 zum ersten Workshop mit gut 30 Vertreterinnen und Vertretern. Zu Beginn des Jahres 2005 wurde es nochmals um Fachkräfte aus unterschiedlichen Bereichen und aus dem ganzen Kanton erweitert, so dass bis zum Abschluss des Projektes rund 50 Personen beteiligt waren.

#### Organigramm



### 3.2.2. Empfehlungen des Projektteams

An seiner letzten Sitzung gelangte das Projektteam grossmehrheitlich zu folgenden vier Empfehlungen.

#### Empfehlung 1

- Kantonalisierung Fürsorgewesen mit Bildung von zwei bis drei regionalen Stützpunkten.
- Kantonalisierung des Vormundchaftswesens.

#### Empfehlung 2

- Zusammenschluss der Schulgemeinden zu neun Einheitsgemeinden mit den entsprechenden Ortsgemeinden.

#### Empfehlung 3

- Bildung von je drei Einheitsgemeinden (Zusammenschluss der Orts-, Schul- und Tagwensgemeinden) in den drei Regionen Hinterland, Mittelland, Unterland durch Beschluss der Landsgemeinde 2006.
- Die Bildung der neun Einheitsgemeinden erfolgt auf den 1. Januar 2011.

#### Empfehlung 4

- Eingliederung der Tagwensgemeinden in die neuen Einheitsgemeinden.

## 4. Revisionsvorlage

### 4.1. FÜRSORGE GEMEINDEN UND VORMUNDSCHAFTSWESEN

Der Schwierigkeitsgrad der zu behandelnden Fälle im Sozial- und Vormundtschaftswesen steigt laufend. In den letzten Jahren sind immer mehr Fälle namentlich bei der Sozialhilfe zu verzeichnen. Im Vormundtschaftswesen plant der Bund eine tiefgreifende Revision, welche die Arbeit für die Vollzugsorgane noch schwieriger gestalten dürfte. Immer mehr ziehen Betroffene fachkundige Personen und Juristen bei. Laienbehörden sind gezwungen sich fachlich beraten zu lassen. Wo wird diese Hilfe gesucht? In Anbetracht der knappen Finanzen vorwiegend beim Kanton. Diese Entwicklungen, deren Ende nicht abzusehen ist, stellen an die Organisation des Sozial- und Vormundtschaftswesens folgende Anforderungen:

- vermehrter Einsatz von Fachpersonal (Fachwissen mit speziellen Sach- und Rechtskenntnissen, Erreichbarkeit, zeitliche Verfügbarkeit für rasches Handeln),
- Einsatz von Personal mit möglichst grosser Erfahrung und Sozialkompetenz,
- schlanke Organisation mit Spezialisierung innerhalb eines Teams,
- geeignete Infrastrukturen ,
- frühzeitige Zusammenarbeit der Sozialinstitutionen (RAV, IV, Sozialbehörden),
- einfache Steuerung und zentrale Kostenkontrolle zum möglichst sparsamen Mitteleinsatz.

#### 4.1.1. Modelle der Organisation des Sozial- und Vormundtschaftswesens

Sieht man von einer Auslagerung aus der staatlichen Verwaltung ab, was theoretisch denkbar wäre, ergeben sich folgende drei Modelle für die Organisation des Sozial- und Vormundtschaftswesens.

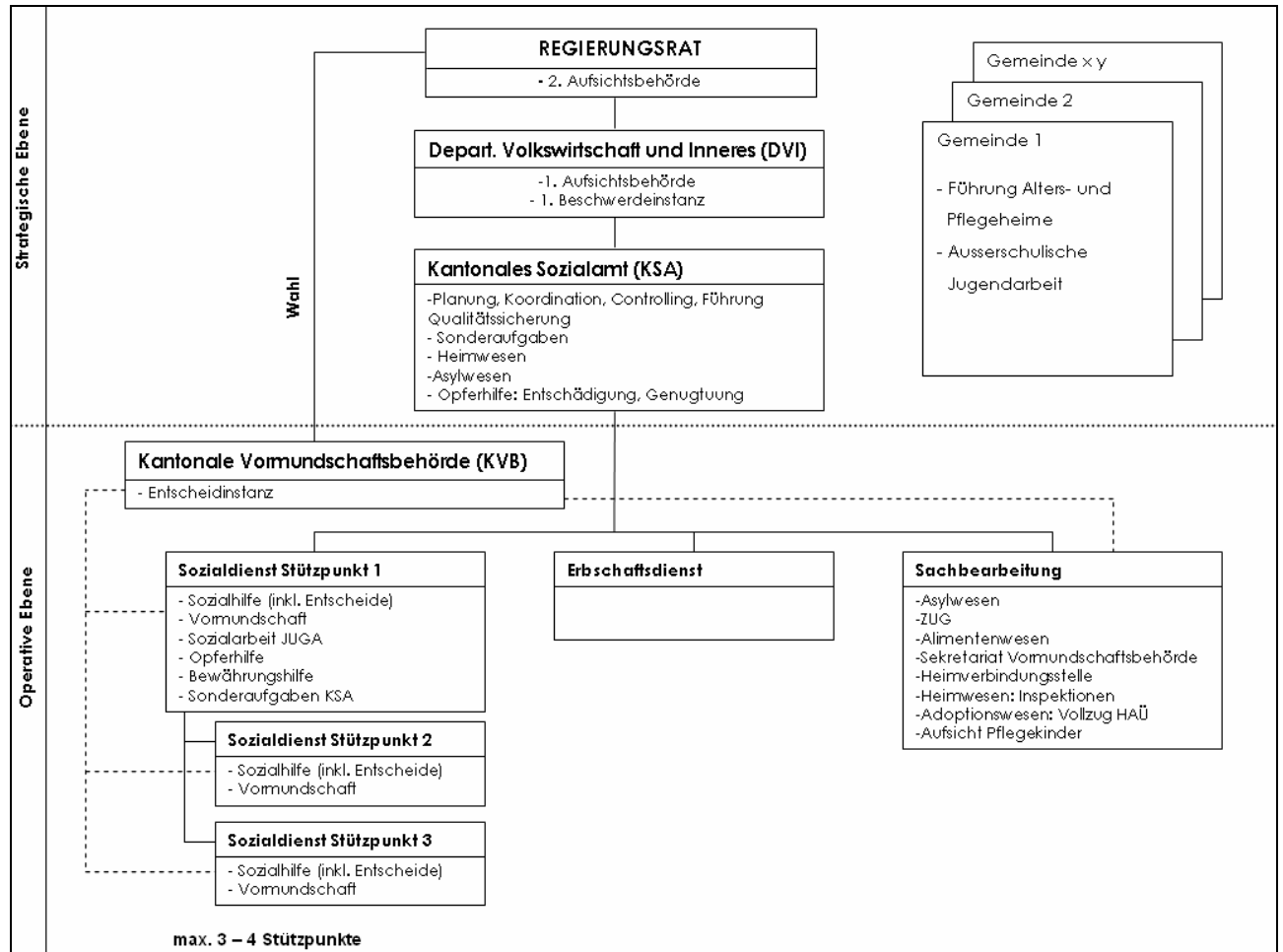
1. Zuständigkeit der Gemeinden,
2. Regionalisierung, z.B. durch Zweckverbände,
3. Zuständigkeit des Kantons (Kantonalisierung).

*Stärken und Schwächen der beiden in Frage kommenden Varianten, wobei die Stärke der einen in der Regel die Schwäche der anderen bedeutet:*

<i>Stärken der Zuständigkeiten der Gemeinden</i>	<i>Stärken der Kantonalisierung</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bessere Kenntnis des sozialen Umfelds</li> <li>- Leichtere Überprüfung der Angaben</li> <li>- Kurzer Weg für den Hilfesuchenden</li> <li>- Weniger Entsolidarisierung</li> <li>- Kleiner Verwaltungsapparat an Ort und Stelle</li> <li>- Oft formloseres Verfahren</li> <li>- Freiwilligenarbeit</li> <li>- Direkterer Bezug zu den eingesetzten Mitteln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewährleistung von Fachkenntnissen in allen Bereichen</li> <li>- Einheitliche, zentrale Fallbehandlung</li> <li>- Kein Abschieben der Fälle in andere Gemeinden, Vermeidung von administrativem Aufwand</li> <li>- Spezialisten vor Ort</li> <li>- Nur eine Anlaufstelle, richtiger Ort</li> <li>- Grössere Diskretion</li> <li>- Schnelle Triage, Zuweisung an Spezialist</li> <li>- Grössere Distanz zum Problem</li> <li>- Koordination mit anderen Kantonen</li> <li>- Wegfall von administrativ aufwändigen Finanzausgleichsmechanismen</li> <li>- Stellvertretung oder Einsatz bei Ausstand gewährleistet</li> <li>- Interner Austausch erleichtert</li> <li>- Nur eine Software</li> <li>- Keine Rekrutierungsprobleme mehr in den Gemeinden</li> </ul>

### 4.1.2. Organisation und kantonale Stützpunkte

Die Organisation des Sozial- und des Vormundschaftswesens durch den Kanton wird auf der Gesetzesstufe zu regeln sein. Es sind verschiedene Modelle denkbar. Eine Variante enthält das folgende Organigramm. Anzustreben ist auf jeden Fall eine schlanke Organisation im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben. Dabei wird die Frage zu beantworten sein, ob im Vormundschaftswesen nach wie vor zwei Aufsichtsbehörden vorgesehen werden sollen oder ob eine ausreicht.



### 4.1.3. Finanzen

Bezüglich Finanzen sind zwei Aspekte wichtig: Die Finanzlage der Fürsorgegemeinden und die finanziellen Auswirkungen einer Kantonalisierung. Die Finanzlage der Fürsorgegemeinden wurde bereits unter Punkt 1.4 erwähnt. Wie würden sich die Kosten bei einer Kantonalisierung entwickeln? Die Organisation (Stellen) und die Verwaltungskosten werden bei einer Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens prognostiziert:

	<i>Stellen</i>	<i>Kosten</i>
Sozialhilfe, inkl. Alimentenwesen, Asylwesen, ZUG, Heimwesen	11,5	
Vormundschaft ohne Behörde	8,5	
Weitere Fachbereiche: Opferberatung, Bewährungshilfe, Jugendstrafrecht	2,5	
Führungs- und Leitungsfunktionen	2,0	
Erbschaftswesen	2,0	200'000
<b>Total Personal</b>	<b>26,5</b>	<b>2'525'000</b>
Sachkosten		625'000
Kantonale Vormundschaftsbehörde		100'000
<b>Total Kosten</b>		<b>3'450'000</b>

Stellt man die geschätzten Verwaltungskosten eines kantonalisierten Sozial- und Vormundschafswesens (3,45 Mio. Fr.) den heutigen Verwaltungskosten von Kanton und Gemeinden (3,25 Mio. Fr.) gegenüber, so resultieren minimale Mehrkosten. Zu berücksichtigen ist,

- dass sowohl die Ist- als auch die künftigen Verwaltungskosten der kantonalisierten Verwaltungseinheit auf einigermaßen gesicherten Annahmen und Schätzungen basieren;
- dass angesichts der Ungenauigkeiten die Kosten der heutigen Strukturen ungefähr gleich hoch sind wie bei einer Kantonalisierung;
- dass die dezentralisierte Organisationsform den künftigen Anforderungen nicht mehr gerecht werden und das Milizsystem bald an seine Grenzen stossen wird;
- dass die Verwaltungskosten mit der heutigen, dezentralen Organisation rasch deutlich steigen würden und
- dass eine Kantonalisierung bereits in einigen Jahren kostengünstiger ist, als die Fortführung der gemeindeweisen Organisation.

#### 4.1.4. Schlussfolgerung

Selbst wenn unter dem Aspekt der Betriebskosten eine Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschafswesens keine oder keine grossen Ersparnisse bringen sollte, ja mit gewissen Anfangsinvestitionen vorerst zusätzliche Ausgaben verbunden wären, so drängt sich dieser Schritt hin zum Kanton auf.

Die Kantonalisierung entspricht einer Entwicklung, wie sie in anderen komplexen Bereichen in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat (z.B. Schuldbetreibung und Zivilstandswesen). Sie trägt der zunehmenden Komplexität des Sozial- und Vormundschafswesens Rechnung, weil sie wesentlich besser als die kommunale Lösung geeignet ist, Fachkenntnisse und Spezialisten zur Verfügung zu stellen. Dies ist wohl der wichtigste Faktor. Milizbehörden sind mehr und mehr nicht nur gefordert, sondern überfordert, abgesehen davon, dass es immer schwieriger wird, Freiwillige in genügender Anzahl zu finden. Einsatz von Fachkräften, Gewährleistung der Stellvertretung, einheitliche Fallführungen und einheitliche Praxis über den ganzen Kanton sowie eine einzige Software sind weitere beachtliche Vorteile. Sozialfälle können nicht mehr von Gemeinde zu Gemeinde gereicht werden, was den administrativen Aufwand vermindert. Interner Austausch sowie Aus- und Weiterbildung wären ebenfalls leichter. Eine zentralisierte Organisation kann auch einen Notfallbetrieb aufrechterhalten, was einem zunehmenden Bedürfnis entspricht. Nicht zu vernachlässigen dürften insbesondere eine striktere und einheitlichere Praxis bei der Rückforderung von Unterstützungsleistungen sein.

Bei den Kosten wird der Regierungsrat auf striktes Kostenmanagement achten. Falls es zu Mehraufwendungen kommen sollte, so müssten sich diese in bescheidenem Rahmen halten.

#### 4.1.5. Antrag

*Der Regierungsrat beantragt, das Sozialwesen und das Vormundchaftswesen dem Kanton zu übertragen und die noch bestehenden Fürsorgegemeinden aufzuheben.*

### 4.2. SCHULGEMEINDEN

Im Bereich des öffentlichen, obligatorischen Schulangebots herrscht eine fast unübersichtliche strukturelle Vielfalt vor. Es bestehen selbstständige Schulgemeinden einer einzelnen Gemeinde, zusammengeschlossene Schulgemeinden, Einheitsgemeinden, in einem Fall eine Schulgemeinde, welche Teilgebiete zweier Gemeinden umfasst, parallele überkommunale Zusammenschlüsse von Schul- und Fürsorgegemeinden, Primarschulkreise, Oberstufenschulkreise sowie Hilfs- und Kleinklassenkreise. Oft überschneiden sich diese Gebilde.

#### 4.2.1. Entwicklungen im Schulbereich

Im Bildungswesen zeichnet sich ein eigentlicher Paradigmawechsel ab. Auszugsweise werden erwähnt:

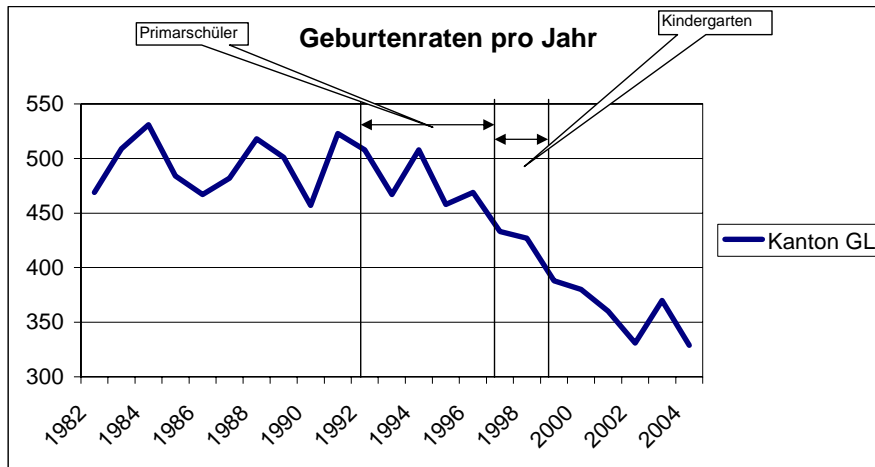
- die sorgfältige Einschulung der Kinder als Gesamtaufgabe einer neuen Grundstufe;
- die Öffnung schulischen Lernens gegenüber der Vielfalt ausserschulischer Erfahrungswelten durch bewussten Einbezug der Massenmedien, der Freizeiterfahrungen und der Lern-, Arbeits- und Erfahrungswelten der Erwachsenen;
- die zeitliche Flexibilisierung der Schullaufbahn als Alternative zu starren Normzeiten und Jahrgangsklassen; frühere/spätere Einschulungen, kürzere/längere Durchlaufzeiten, jahrgangsgemischte Klassen;
- die stark ausgebauten Binnendifferenzierung des Unterrichts mit gruppenweise oder individuell angepassten Lernzielen, Lernzeiten und Lernmethoden;
- Führung von Schulen, die ständig ihre Qualität überprüfen;
- Bedürfnis nach Tagesstrukturen.

Der Kanton befindet sich in einer schwierigen finanziellen Lage. In den nächsten Jahren werden die Mittel für zukunftsweisende Entwicklungen im Schulwesen fehlen. Sparen und Einschränkungen sind angesagt. Erhalten kommt vor Ausbauen. Trotzdem kommt der Qualitätssicherung grosse Priorität zu.

#### 4.2.2. Schülerzahlen

Zurzeit ist ein eigentlicher Einbruch bei den Geburten um gegen 30 Prozent zu verzeichnen. Für eine längerfristige Planung ist von den künftigen mittleren Schülerzahlen auszugehen. Diese werden sich an den Geburtenzahlen orientieren. Der Richtwert dürfte etwa neun Schüler pro 1000 Einwohner und Jahrgang betragen. Das bedeutet, dass ein Schulstandort mit einem Einzugsgebiet von 1000 Einwohnern mit rund drei Klassen rechnen kann, ein solcher mit weniger als 700 Einwohnern jedoch zeitweise nur eine Gesamtschule bilden könnte.

## Entwicklung der Schülerzahlen



### 4.2.3. Finanzen

Auch bei den Schulgemeinden gilt es, unter dem finanziellen Gesichtspunkt zwei Aspekte näher zu betrachten: die Finanzlage der Schulgemeinden und die finanziellen Auswirkungen der Zusammenlegung.

#### 4.2.3.1 Finanzlage Schulgemeinden

Das Defizit aller Schulgemeinden belief sich 2003 auf 2'613'226 Franken (2004: 1'525'755 Fr.). Der Kanton hatte 1'724'823 Franken als Defizitanteil und Abschreibungen und die Ortsgemeinden hatten 189'033 Franken zu übernehmen. Den Rest von 699'370 Franken mussten die Schulgemeinden selbst tragen. Im Jahre 2003 wiesen aufgrund der Zahlen für das Finanzrating noch drei Schulgemeinden ein Vermögen aus. Bei keiner Schulgemeinde gelten die Finanzen als unproblematisch. Sieben Schulgemeinden wurden als problematisch in Einzelkennzahlen eingestuft. 16 Schulgemeinden erhielten 2003 das Rating „sehr kritisch“. 21 Schulgemeinden wiesen 2003 einen Verlust aus. Die Finanzlage der Schulgemeinden hat sich zwar im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr leicht entspannt, bleibt aber unbefriedigend.

#### 4.2.3.2. Finanzielle Auswirkungen von grösseren Einheiten

In finanzieller Hinsicht sind es vor allem das Gewährleisten optimaler Klassengrössen und Synergieeffekte im Bereich Behörden- und Leitungsarbeit, welche ins Gewicht fallen. Kosten für Schülertransporte sind dagegen von untergeordneter Bedeutung. Um die Schwankungen bei den Schülerzahlen auffangen zu können, müssen die Schulgemeinden eine gewisse Grösse erreichen; diese liegt bei Primarschulen tiefer als bei Oberstufen. In die Kostenberechnung müssen die Aufwendungen für die Schulleitung einbezogen werden, sind diese doch bei grösseren Einheiten mit mehreren Standorten und weniger Behördenmitgliedern nötig. In qualitativer Hinsicht wird die Einrichtung von Schulleitungen und die Entwicklung in professioneller Richtung (weniger Behördenmitglieder für grössere Gemeinden) begrüsst.

Sieben Gründe sprechen für grössere organisatorische Einheiten:

- Optimale und zukunftsgerichtete Infrastruktur,
- Vielfältigere soziale Kontakte,
- Zahlbare Tagesstrukturen,
- Schulleitung als kompetente Kontaktstelle,
- Entlastung der Behörden durch Schulleitung und Sekretariat,
- Schwankungen bei Schülerzahlen auffangen,
- Einsparungen durch optimale Klassengrössen.

#### 4.2.4. Schlussfolgerungen

Es gibt auf Primar- und Oberstufe unterschiedliche Mindest- bzw. Idealgrössen. Bei der Oberstufe liegt diese Grösse bei 4500 bis 5000 oder dann bei 10'000 Einwohnern oder darüber, bei der Primarstufe bei mindestens 1500 Einwohnern. Diese Mindestgrösse erreichen auch die beiden kleinsten der zehn vorgesehenen Gemeinden, Sernftal und Kerenzen. Die übrigen Gemeinden liegen erheblich darüber. Bei den Oberstufen erreichen Schwanden und Umgebung sowie Mollis-Kerenzerberg die untere Limite, während das Mittelland um Glarus über der 10'000er-Marke liegt. Näfels ist leicht unter der Grenze von 4500, Bilten, Niederurnen und Oberurnen kommen auf über 7000. Das Sernftal liegt mit rund 1800 wesentlich darunter.

Die Reform bezweckt eine Neuordnung der Gemeindestrukturen im ganzen Kanton und die Einführung der Einheitsgemeinde, die sich in verschiedenen Gemeinden bewährt hat. Unter Einbezug der Ortsgemeinden, deren Neuordnung z.T. anderen Gesichtspunkten folgt, muss eine Lösung gefunden werden, die den Interessen der Schule wie jenen der Ortsgemeinden Rechnung trägt. Das Schulwesen soll in den drei Planungsregionen Unterland, Mittelland, Hinterland in zehn Einheiten zusammengefasst werden.

Die Geburtenraten und damit die zukünftigen Schülerzahlen werden erheblich sinken. Das führt zu weniger Klassen. Die Zeiten, in denen mit Bewilligung des Kantons die minimalen Klassenbestände unterschritten werden konnten, sind vorbei. Kanton und Schulgemeinden können sich das finanziell nicht mehr leisten. Das Sparpotenzial, das sich aus der konsequenten Ausnützung der Minimalklassengrössen über den ganzen Kanton ergibt, ist beträchtlich; das Beispiel Haslen/Nidfurn/Leuggelbach/Mitlödi/Sool/Schwändi/Schwanden belegt dies mit einem jährlichen Einsparpotenzial von 500'000 Franken.

Zudem legen die grossen bevorstehenden Veränderungen im Schulwesen Strukturanpassungen nahe. Grössere Schuleinheiten können sich die erforderlichen Kapazitäten und Kenntnisse leichter verschaffen als kleine. Es stehen aber auch Qualitätsgewinne im Vordergrund. Die bessere Durchmischung von Lernendengruppen, ausgeglichene Klasseneinheiten, homogene Schulbetriebe und Mitsprache der Stimmberechtigten bei Fragen aller Schulstufen sprechen für die Bildung grösserer Einheiten. Schliesslich weist der Kanton eine der schlechtesten Altersstrukturen der schweizerischen Kantone auf. Falls man handeln will, muss man heute handeln und nicht bis morgen warten. Eines dieser Handlungsgebiete ist das Schulwesen. Ihm sind moderne Strukturen zu geben, welche den Herausforderungen der Zukunft gewachsen sind und es erlauben, den neuen Bedürfnissen der Familien zu genügen. Dass dies in grossen Einheiten wesentlich besser bewerkstelligt werden kann als in den heutigen Strukturen, versteht sich von selbst.

Aus all diesen Gründen schlägt der Regierungsrat vor, das Schulwesen in den zehn Einheiten zusammenzufassen, die sich aus der Reform der Gemeindestrukturen ergeben, auch wenn damit aus schulischer Sicht nicht der Idealzustand erreicht wird. Mindestens im Primarschulbereich wäre die Schulorganisation im Kanton wieder deckungsgleich mit den zehn politischen Einheiten. Über diese Gemeindegrenzen hinaus wird es nach wie vor einer intensiven Zusammenarbeit bedürfen. Nur so können das Sparpotenzial ausgeschöpft und die angestrebten Qualitätsgewinne erzielt werden. Der Kanton Glarus erhielte mit dieser Organisation wohl ein Schulsystem, das zu den modernsten und für Familien attraktivsten in der Schweiz gehörte.

#### 4.2.5. Antrag

*Der Regierungsrat beantragt, die noch bestehenden Schulgemeinden mit den Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden zu vereinigen.*



### **4.3. TAGENSGEMEINDEN**

#### **4.3.1. Erwägungen**

Aufgrund der verschiedenen freiwilligen Zusammenlegungen in den Gemeinden bestehen noch zehn Tagwensgemeinden in acht Ortsgemeinden. Mit der Schaffung von Einheitsgemeinden ist die Eingliederung der noch bestehenden Tagwen verbunden. Die Mehrheit der Gemeinden integrierte ihre Bürgergemeinden in den letzten Jahren in die Ortsgemeinde. Die noch verbleibenden Tagwen sollen mit der Gemeindestrukturreform ebenfalls in die Einheitsgemeinden eingefügt werden. Die Bürgergemeinden haben kein Aufgabengebiet mehr, das es erfordert, sie als selbstständige Körperschaften zu erhalten. Selbstverständlich sind mit der Aufhebung der letzten Tagwen viele emotionale Seiten verbunden, und namentlich älteren Bürgerinnen und Bürgern dürfte dieser Schritt ausserordentlich schwer fallen. Es handelt sich aber nur um den letzten Abschnitt eines Prozesses, der mit der Kantonsverfassung 1988 eingeleitet wurde. Damals wurde in Artikel 123 Absatz 4 KV festgehalten, dass die Tagwen keine eigenen Organe mehr bestellen und die Behörden und Angestellten der Ortsgemeinde die Aufgaben des Tagwens besorgen. Tagwen und Ortsgemeinde sind also durch die verfassungsrechtliche Regelung und auch im Alltag, mit Ausnahme allenfalls von Linthal, mehr und mehr zusammengewachsen. Die Eingliederung in die Ortsgemeinden ist der letzte Schritt in diesem Prozess.

Einige der verbliebenen Tagwensgemeinden verfügen über beträchtliche Vermögen. Diese Vermögen fallen mit der Eingliederung an die Ortsgemeinden. Aber auch diesbezüglich fällt die Landsgemeinde eine wichtige Entscheidung, indem sie diese Vermögen an die übrigen Gemeindearten – Orts-, Schul- und Fürsorgegemeinden – heranführte. Die Landsgemeinde 2003 bezog die Tagwen in die gegenseitige Unterstützungspflicht zwischen den verschiedenen Gemeindearten innerhalb ein und derselben Gemeinde mit ein. Überhaupt setzte sie ein Zeichen dafür, dass die verschiedenen Kassen einer Gemeinde nicht mehr losgelöst voneinander betrachtet werden dürfen. Finanziell führte sie damit faktisch die Einheitsgemeinde ein.

Die Aufgaben, welche ein Tagwen erledigt, können ohne Probleme von den Ortsgemeinden bzw. den Einheitsgemeinden übernommen werden. Im Projektteam war die Eingliederung der noch verbliebenen Tagwensgemeinden in die geplanten Einheitsgemeinden kaum umstritten, auch wenn es selbstverständlich abweichende Meinungen gab.

#### **4.3.2. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt, die noch bestehenden Tagwensgemeinden mit den Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden zu vereinigen.*

### **4.4. BILDUNG VON ZEHN EINHEITSGEMEINDEN**

Mit der Übertragung des Sozialwesens auf den Kanton werden die 17 Fürsorgegemeinden von ihren Aufgaben entbunden und können aufgehoben werden. Damit vereinfachen sich die Gemeindestrukturen wesentlich. Es verbleiben die 21 Schulgemeinden, die zehn Tagwensgemeinden und die 27 Ortsgemeinden.

Der Bestand dieser drei Arten von Gemeinden erfährt aufgrund der Anträge des Regierungsrates eine doppelte Veränderung. Zum einen sollen sie, soweit das nicht bereits durch eigenen Beschluss erfolgt ist, zu Einheitsgemeinden zusammengelegt werden. Diesen Weg haben Gemeinden wie Diesbach, Luchsingen oder Schwändi bereits zurückgelegt. Der zweite Schritt, der im gleichen Moment erfolgt, besteht im Zusammenschluss mehrerer Ge-

meinden über ihre jeweiligen Grenzen hinaus. Dadurch entstehen die zehn Gemeinden, wie sie unter Ziffer 4.4.2.3. nachstehend aufgezählt sind.

#### 4.4.1. Verstärkte Zusammenarbeit oder Zusammenschluss

##### 4.4.1.1. Arbeitsgruppe „Politische Gemeinden“

Es wurde innerhalb des Projektteams eine Arbeitsgruppe „Politische Gemeinden“ gebildet. Diese stellte fest, dass die Gemeinden gut funktionierende Kooperationen kennen. Als Beispiel wurde die gemeinsame Informatikplattform Glarus hoch3 angeführt. Interessant ist die weitere Feststellung der Arbeitsgruppe: „Ausgehend vom Modell dieser gemeinsamen Informatikplattform drängen sich weitere Kooperationen geradezu auf.“ Auch bei der Verwaltung liessen sich mit gemeinsamen Lösungen von Aufgaben wie Gebührenabrechnungen, Bewirtschaftung von Kreditoren und Debitoren, Buchhaltung usw. Einsparungen erzielen. Bei den Werkhöfen würde eine Zusammenarbeit ermöglichen, Personal- und Maschinenressourcen zu optimieren und damit Kosten zu sparen. Im Forstdienst wird nicht zuletzt wegen der Vorgaben des Kantonsforstamtes, am Besten zusammengearbeitet. Bezüglich Wasserversorgung zeigt eine beträchtliches Potenzial auf.

Die Arbeitsgruppe zog folgendes Fazit:

*Einsparungen:* Kooperationen helfen eindeutig, Geld zu sparen und entlasten die angespannte finanzielle Situation in Gemeinden und Kanton. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden stelle keine Gefahr für Patenschaftsgelder und weitere Gelder aus befreundeten ausserkantonalen Gemeinden dar.

*Finanzausgleich:* Vom heutigen Finanzausgleich, der nur die Steuerkraft, nicht aber die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtige, profitiere der weitaus grösste Teil der Gemeinden. Die künftige Mittelzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden werde über den Finanzausgleich neu geordnet werden müssen.

##### *Voraussetzungen für Kooperationen*

- politischer Wille (eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Kooperationen ist die Bereitschaft der Gemeinden, ihre Autonomie einzuschränken und die Verantwortung mit einer anderen oder mehreren Gemeinden zu teilen);
- Standardisierung von Arbeitsprozessen und Hilfsmitteln;
- Infrastruktur wenn möglich zusammenlegen;
- Arbeitsplätze gehen verloren, die verbleibenden werden aufgewertet und nachhaltig gesichert.

Aus alledem empfiehlt die Arbeitsgruppe folgende Strategie: Kurz- bis mittelfristig Kooperationen zwischen den Gemeinden und erst langfristig in einem zweiten Schritt mögliche Fusionen zu prüfen. In jedem Fall gelte es zu verhindern, dass Vorhaben, bei denen eine Kooperation eindeutige Vorteile bringe, von einer Gemeinde allein realisiert würden. Fusionen würden in einem Zeitraum von zwölf Jahren angestrebt. In einem ersten Schritt sollten die Schulgemeinden zu fünf bzw. sieben Schulkreisen fusionieren. Das Sozialwesen solle beim Kanton zentralisiert werden. Interessant ist die letzte Empfehlung: Der Kanton solle Kooperationen über finanzielle Anreize oder durch den Einsatz gewisser Druckmittel fördern.

##### 4.4.1.2. Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass bei einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ein beachtliches Sparpotenzial vorhanden wäre. Ebenso ist er davon überzeugt, dass nur ein Teil dieses Potenzials ausgeschöpft wird, da eine intensive Zusammenarbeit nicht nur die Bereitschaft dazu erfordert, sondern mit Opfern verbunden ist und den politischen Willen dazu voraussetzt. In der allgemeinen Diskussion dürfte dieser Wille durch-

aus bestehen. Sobald aber die Folgen und Einschränkungen einer verstärkten Zusammenarbeit auf den eigenen Entscheidungsbereich sichtbar werden, schwindet diese Bereitschaft.

Die Organisation einer verstärkten Zusammenarbeit erfordert grossen Einsatz. Zuerst muss der grundsätzliche Wille dazu bekundet werden. Alsdann gilt es, eine Projektorganisation aufzustellen. Mit häufig erheblichem Aufwand müssen darauf Einzelheiten über den Umfang, die Art und Weise, mögliche Verzichtserfordernisse einzelner Partner, die Verteilung der Kosten, die Zuständigkeiten usw. geklärt werden.

Verstärkte Zusammenarbeit mag in Einzelfällen durchaus ausreichende Resultate bringen. Sie ist aber auf solche Einzelfälle beschränkt und vermag keine grundsätzliche Stärkung einer Region zu bewirken, wie dies zur unerlässlichen wirtschaftlichen Stärkung des Kantons erforderlich ist. Und besonderes Augenmerk verdient in einem Landsgemeindekanton mit seiner einzigartigen Form der direkten Demokratie der häufige Verlust an demokratischer Mitwirkung der Stimmberechtigten auf kommunaler Ebene, welcher mit vielen Zusammenarbeitsformen verbunden ist.

Interne Abklärungen durch den Regierungsrat ergaben bei intensiver und konsequenter Zusammenarbeit der Gemeinden ein Sparpotenzial bis zu 2,6 Mio. Franken pro Jahr.

#### **4.4.2. Zusammenschluss von Gemeinden**

##### *4.4.2.1 Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“*

Die Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“ nahm ihre Arbeit auf, als das Projektteam mit seiner Arbeit schon weit fortgeschritten war. In dieser Ausgangslage definierte die Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“ nochmals die zentralen Zielsetzungen. Anzustreben waren kurzfristig dringende finanzielle Verbesserungen und langfristig möglichst autonome, überlebens- und entwicklungsfähige Gemeinden, die bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons aufgrund ihrer Stärke eine wichtige Rolle spielen können. Die Arbeitsgruppe erkannte, dass namentlich das Synergiepotenzial von Einheitsgemeinden mit zunehmender Grösse steige und künftig eine Entwicklung innerhalb der kantonalen wirtschaftspolitischen Schwerpunktstrategie möglich sein müsse.

Gemäss Arbeitsgruppe sollen neun Einheitsgemeinden entstehen. Damit würde die Unabhängigkeit, die Entwicklungsfähigkeit und die Kooperationsfähigkeit der Gemeinden und der drei Regionen (Unterland, Mittelland, Hinterland) gestärkt. Zudem würden alle Fürsorgegemeinden (Kantonalisierung), alle Schulgemeinden, alle Tagwensgemeinden und zwei Drittel der Ortsgemeinden, also rund 70 Körperschaften, aufgehoben. Die Vereinfachung der Gemeindestrukturen wäre wohl einmalig.

##### *4.4.2.2. Beurteilung durch den Regierungsrat*

Der Regierungsrat vertritt anfänglich nicht die Auffassung, es müsse rasch zu Zusammenschlüssen auch bei den Ortsgemeinden kommen. Er wollte sich vielmehr mit Zusammenschlüssen der Schulgemeinden im Rahmen der Oberstufenschulkreise begnügen. Aus verschiedenen Gründen änderte der Regierungsrat seine Meinung. Da ist die Kritik, die an der im Dezember präsentierten Zwischenlösung, namentlich von Gemeindebehörde geübt wurde. Überzeugend war der Hinweis, dass in weitsichtigen freiwilligen Reformen Zusammengeführtes (Einheitsgemeinden) teilweise wieder aufgelöst werden müsste, um dann wiederum vereint zu werden. Zudem wurde in den Beratungen des Landrates über die Verschiebung des Memorialsantrages auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde sowohl in der vorbereitenden Kommission wie im Plenum ein rascheres und direkteres Vorgehen verlangt, während sich davon abweichende Stimmen kaum vernehmen liessen.

Die Erfahrungen in den Gemeinden, welche die Form der Einheitsgemeinde einführten, sind gut ausgefallen. Namentlich die Zusammenführung der politischen und damit der finanziellen Verantwortlichkeit in einer Gemeinde bei einer einzigen Behörde, dem Gemeinderat, bringt viele Vorteile mit sich. Die Stimmberechtigten wissen, wer verantwortlich ist. Der Gemeinderat kann sich vermehrt mit wichtigen strategischen Fragen wie der Entwicklung und den Planungen innerhalb der Gemeinde widmen. Das stellt höhere Anforderungen an die Mitglieder des Gemeinderates, sind doch diese strategischen Aufgaben sehr viel komplexer als die Bewältigung operativer Tätigkeiten.

#### 4.4.2.3. *Zusammenschluss zu zehn Gemeinden (horizontaler Zusammenschluss)*

Die Bildung von Einheitsgemeinden im Kanton Glarus ist nur ein Teil des Hauptpunktes der Gemeindestrukturreform. Parallel dazu steht die Verkleinerung der Anzahl der Gemeinden zur Diskussion. Die Bildung von Einheitsgemeinden macht nur Sinn, wenn ihre Zahl gegenüber den heute 27 Gemeinden erheblich reduziert wird.

Der Regierungsrat beantragt, die folgenden **zehn** Einheitsgemeinden zu bilden:

1. Bilten, Niederurnen und Oberurnen
2. Näfels
3. Mollis
4. Filzbach, Obstalden und Mühlehorn
5. Netstal
6. Glarus und Riedern
7. Ennenda
8. Mitlödi, Schwanden, Sool, Schwändi, Nidfurn, Leuggelbach und Haslen
9. Luchsingen, Betschwanden, Rüti, Linthal und Braunwald.
10. Engi, Matt und Elm

Einer der Hauptgründe für die beantragten Gemeindezusammenlegungen besteht in der Bildung von grösseren Einheiten, welche die Kräfte bündeln und aus wirtschaftspolitischer Sicht wesentlich zur Schaffung einer Schwerpunktstrategie beitragen. Der Kanton muss wirtschaftlich stärker werden. Das geht nicht ohne starke Gemeinden. Mit der Aufsplitterung auf 27 selbstständige Gemeinden wird das nie möglich sein. Die neuen, grösseren Gemeinden sollen es ermöglichen, dass neben dem Kanton auch die Gemeinden verstärkt Wirtschaftspolitik betreiben können.

Die Aufgabenlast der Gemeinden wird zunehmen. Die gesellschaftspolitischen Entwicklungen lassen den gegenteiligen Schluss nicht zu. Grosse Einheiten sind besser in der Lage, diese Aufgabenlast zu bewältigen. Allerdings ist darauf zu achten, dass dies mit einem Minimum an Mitteln geschieht. Zwar liesse sich dieser Effekt auch durch vermehrte Zusammenarbeit unter den Gemeinden erzielen, was jedoch schwierig ist.

Die Beispiele sind zahlreich, in denen es kleinen Gemeinden schwer fällt, die Behörden vollständig zu besetzen. Die Bereitschaft, neben einem anforderungsreichen Beruf in der Freizeit noch für die Allgemeinheit tätig zu sein, wird nicht zunehmen. In dieser Situation schafft die Gemeindestrukturreform Abhilfe. Die Zahl der zu besetzenden Behördensitze nimmt wesentlich ab. Von mehreren Hundert in Fürsorge-, Schul- und Ortsgemeinden tätigen Behördenmitgliedern werden noch zehn Gemeinderäte und ebenso viele Schulkommissionen übrig bleiben.

Beträchtlich ist auch der mögliche Spareffekt, der mit der Gemeindestrukturreform erreicht werden kann. Nach den Berechnungen, welche ein aussenstehender Fachmann verifizierte, besteht bei konsequenter Umsetzung ein Synergie- und Sparpotenzial von rund 4,5 Mio. Franken (über 3 Gemeindesteuerzuschlagsprozente). Es ist darauf hinzuweisen, dass das Sparpotenzial auf der Ebene des Kantons in diesem Betrag nicht inbegriffen ist. Das erwähnte Sparpotenzial bei Zusammenlegungen ist beinahe doppelt so hoch wie jenes bei verstärkter Zusammenarbeit.

In Bezug auf konkrete Fälle, wo kleinere Gemeinden mit grösseren zusammenschliessen, wurden Befürchtungen laut, dass sie marginalisiert oder dominiert werden könnten. Die Verfassung begegnet dem damit, dass kleinen Gemeinden für die erste Legislaturperiode (bis Mitte 2014) ein Mindestmass an Einfluss gesichert wird. Ihnen soll eine Vertretung in der neuen Exekutive garantiert werden.

Dabei wird das Gesetz u.a. die Frage regeln, ob dieser Anspruch von einem bestimmten Bevölkerungsanteil abhängig zu machen ist und inwiefern und inwieweit dieser Anspruch über die Bildung einer Gruppe geltend gemacht werden kann. Denkbar sind in diesem Zusammenhang verschiedene Modelle. Im Vordergrund steht eine Lösung, wonach der Bevölkerungsanteil mindestens 10 Prozent der zusammengeschlossenen Gemeinde betragen muss und dass Gemeinden, welche diesen Anteil alleine nicht erreichen, eine Gruppe bilden können, um den entsprechenden Bevölkerungsanteil zu erreichen und damit einen Anspruch auf ein Exekutivmandat anmelden zu können. Zusätzlich soll aber auch der Anspruch einer solchen Gruppe begrenzt bleiben. – Diese Bestimmung soll auch bei Gemeindezusammenschlüssen vor dem Inkrafttreten angewandt werden.

#### **4.4.3. Antrag des Regierungsrates**

*Der Regierungsrat beantragt, die Kantonsverfassung dahingehend zu ändern, dass*

- a. das Sozial- und das Vormundschaftswesen kantonalisiert werden;*
- b. die Schul-, die Tagwens- und die Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden zusammengelegt werden;*
- c. die Kantonsverfassung 10 Einheitsgemeinden nennt;*
- d. die Neuordnung auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt wird.*

## **5. Ausgleich unterschiedliche Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden**

### **5.1. ERLÄUTERUNGEN**

Im Kanton Glarus bestehen zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bezüglich ihrer Finanzlage. Damit ein Zusammenschluss zu zehn Einheitsgemeinden bis spätestens 2011 möglich wird, muss eine Angleichung der Finanzsituationen erfolgen. Die Akzeptanz einer reichen Gemeinde, mit einer finanziell schlecht stehenden Gemeinde zusammenzugehen, wird nur dann vorhanden sein, wenn diese Unterschiede verkleinert werden. Bei den Gemeinden Mollis, Näfels, Netstal und Ennenda, die in der heutigen Form bestehen bleiben, gibt es keinen Grund, Ausgleichsbeiträge oder Boni zu zahlen. Da sie sich nicht mit andern Gemeinden zusammenschliessen, sind keine unterschiedlichen Finanzlagen auszugleichen.

*Die ganze Vermögensangleichung erfolgt in zwei Stufen:*

1. Beseitigung der Bilanzfehlbeträge
2. Beseitigung der Nettoschuld

Dazu kommen die Bonuszahlungen für Gemeinden, die sich vor 2011 zusammenschliessen.

Der maximale Beitrag für den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse und für die Bonuszahlungen wird auf 21 Mio. Franken limitiert. Sollte dieser nicht ausreichen, kann der Landrat den Betrag um maximal 2 Mio. Franken zu Lasten der Steuerreserven aufstocken. Damit nicht zu grosse Summen von einzelnen Gemeinden beansprucht werden, wird der Ausgleichsbeitrag (Bilanzfehlbetrag, Ausgleich der Nettoschuld) für jede Gemeinde auf maximal 20 Prozent des zur Verfügung gestellten Kapitals beschränkt. Von diesem Maximum nicht betroffen sind allfällige Bonuszahlungen.

Da maximal 21 Mio. Franken zur Verfügung stehen, sind bei den Ausgleichszahlungen sowie beim Bonus Prioritäten zu setzen. Erste Priorität kommt dem Ausgleich des Bilanzfehlbetrags zu. In zweiter Priorität werden diejenigen Gemeinden mit einem Bonus belohnt, die vorzeitig zusammenschliessen. Mit dem Restbetrag werden die Nettoschulden der zusammenschliessenden Gemeinden abgedeckt.

## 5.2. VORGEHEN

### 5.2.1. Erste Priorität: Beseitigung der Bilanzfehlbeträge

*Definition Bilanzfehlbetrag:* Bei einem Bilanzfehlbetrag sind die Verpflichtungen grösser als die Gesamtaktiven.

In einem ersten Schritt werden die Bilanzen der Orts- und Schulgemeinden und der Tagwen konsolidiert. Der Stichtag für die Höhe des Ausgleichs der Bilanzfehlbeträge ist der Zeitpunkt des Zusammenschlusses gemäss Zehner-Modell. Da sich diese Bilanzfehlbeträge noch verändern werden, sind diese Beträge noch nicht definitiv; der Ausgleich der Bilanzfehlbeträge dürfte 3 Mio. Franken kosten.

### 5.2.2. Zweite Priorität: Bonuszahlungen für Gemeinden, die sich vor 2011 zusammenschliessen

Um diejenigen Gemeinden zusätzlich zu belohnen, die sich vor 2011 zusammenschliessen, sollen Bonuszahlungen ausgerichtet werden. Je schneller die Gemeinden zusammenschliessen, desto grösser fällt der finanzielle Anreiz aus. Die Bonuszahlungen werden in einem festen Beitrag pro Einwohner und abgestuft nach dem Zeitpunkt des freiwilligen Zusammenschlusses gewährt. Unvollständige oder nicht dem Zehner-Modell entsprechende Zusammenschlüsse erhalten keine Bonuszahlungen. Die Höhe der schlussendlich beanspruchten Bonuszahlungen lassen sich nur schätzen; es wird mit folgenden Ansätzen gerechnet:

Zusammenschluss in Kraft bis 1. Januar 2008	Fr. 500.- je Einwohner
Zusammenschluss in Kraft bis 1. Januar 2009	Fr. 300.- je Einwohner
Zusammenschluss in Kraft bis 1. Januar 2010	Fr. 100.- je Einwohner

Es sind rund 25'000 Einwohner von den Gemeindezusammenschlüssen betroffen (gesamte Bevölkerung minus die Bevölkerung der Gemeinden Mollis, Näfels, Netstal, Ennenda). Wenn alle Gemeinden auf den 1. Januar 2008 zusammenschliessen, würden die Bonuszahlungen total 12,5 Mio. Franken (25'000 Einwohner x Fr. 500) betragen. Da dies nicht realistisch ist, werden die Bonuszahlungen auf 5,8 Mio. Franken geschätzt. Um zu verhindern, dass ein zu grosser Teil der zur Verfügung gestellten 21 Mio. Franken für Bonuszahlungen verwendet werden muss, wird der für Bonuszahlungen zur Verfügung stehende Betrag auf maximal 8 Mio. Franken begrenzt.

### 5.2.3. Dritte Priorität: Beseitigung der Nettoschuld

*Definition Nettoschuld:* Bei der Berechnung der Nettoschuld wird das Fremdkapital vom Finanzvermögen abgezogen. Wenn sich dabei ein negativer Wert ergibt, weist die Gemeinde eine Nettoschuld auf.

Mit der Übernahme der Nettoschulden bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden wird erreicht, dass die finanziell stärkeren Gemeinden keine verschuldeten Gemeinden übernehmen müssen. Damit wird kann gewährleistet, dass die zehn entstehenden Einheits-

gemeinden über keine Nettoschulden (Ausnahme Glarus / Riedern) verfügen. Somit haben die neuen und leistungsfähigen Einheitsgemeinden eine gute Startmöglichkeit.

Ausgangspunkt für diese Berechnungen bilden wiederum die konsolidierten Bilanzen der Orts- und Schulgemeinden und der Tagwen gemäss Rechnung 2004, die eine auszugleichende Nettoschuld von 12,2 Mio. Franken ausweisen.

### 5.3. KOSTENSCHÄTZUNG FINANZIERUNG GEMEINDEZUSAMMEN- SCHLÜSSE

Der Regierungsrat geht bei der Festsetzung des maximalen Betrags von 21 Mio. Franken von folgenden Schätzungen aus:

Beseitigung der Bilanzfehlbeträge	3,0 Mio. Franken
Bonuszahlungen	5,8 Mio. Franken
Beseitigung der Nettoschuld	<u>12,2 Mio. Franken</u>
Total Ausgleichszahlungen	21,0 Mio. Franken

Sollte dies wider Erwarten nicht ausreichen, kann der Landrat diesen Betrag um maximal 2 Mio. Franken aufzustocken.

### 5.4. KANTONALISIERUNG FÜRSORGE GEMEINDEN

Das Fürsorge- und das Vormundschaftswesen werden kantonalisiert; die Fürsorgegemeinden werden aufgelöst. Es ist logisch und konsequent, wenn die Fürsorgevermögen der Gemeinden zum Kanton fliessen. Die Fürsorgevermögen hatten die Liquidität zu garantieren. Neu ist der Kanton für die Zahlungsbereitschaft im Fürsorgebereich verantwortlich. Damit haben die Fürsorgevermögen für die Gemeinden keine Bedeutung mehr und können ohne Schaden für die Gemeinden auf den Kanton übertragen werden.

Die nicht mehr benötigten Fürsorgevermögen aller Gemeinden erreichen eine Höhe von 7,688 Mio. Franken. Dieser Betrag kann sich noch reduzieren, weil eine Gemeinde dann von der Ablieferung des Fürsorgevermögens an den Kanton entbunden wird, wenn spätestens am 20. September 2005 eine selbstständige Fürsorgegemeinde nicht mehr besteht oder deren Zusammenschluss mit der Ortsgemeinde rechtmässig beschlossen ist. Durch die gegenseitige Unterstützungspflicht könnten Teile der Fürsorgevermögen zur Deckung von Schuldefiziten verwendet werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass dann (voraussichtlich 1. Januar 2008) noch rund 6 Mio. Franken zur Verfügung stehen.

### 5.5. FINANZIERUNG AUSGLEICHSBEITRÄGE

Für die Finanzierung dieser Ausgleichsbeiträge stehen zur Verfügung:

- Bestand des Effizienzfonds für Schulgemeinden (1 Mio. Fr.)
- Fürsorgevermögen der Gemeinden (6 Mio. Fr.)
- Umwandlung des Effizienzfonds für Schulgemeinden in einen kantonalen Fonds für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (3 Mio. Fr.)
- Entnahme aus den Steuerreserven des Kantons (11 Mio. Fr.)

### 5.5.1. Die Anteile der Gemeinden an den Ausgleichsbeiträgen

#### 5.5.1.1 Effizienzfonds für Schulgemeinden

Der Effizienzfonds für Schulgemeinden wird mit 0,5 Prozent des Ertrags der Einkommens- und Gewinnsteuer finanziert. Erreicht der Fondsbestand 1 Mio. Franken, wird der Ertrag dieser 0,5 Steuerprozent auf die Anzahl Schüler verteilt. Da in den letzten Jahren keine Auszahlungen aus diesem Fonds geleistet werden mussten, weil keine Zusammenschlüsse von Schulgemeinden erfolgten, wird der Fondsbestand Ende 2005 den maximal möglichen Bestand von 1 Mio. Franken erreichen. Mit dem Bilden von zehn Einheitsgemeinden gibt es die Schulgemeinden nicht mehr und der Fonds steht zur Verfügung.

#### 5.5.1.2 Fürsorgevermögen der Gemeinden

Aus den Fürsorgevermögen können rund 6 Mio. Franken zur Verfügung gestellt werden

### 5.5.2. Finanzierung Kantonsanteils an den Ausgleichsbeiträgen

#### 5.5.2.1 Umwandlung Effizienzfonds Schulgemeinden in Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

Der Effizienzfonds für die Förderung von Schulzusammenschlüssen wird nach einem positiven Beschluss der Landsgemeinde zur Gemeindestrukturreform nicht mehr benötigt, weil es die Schulgemeinden nicht mehr gibt. Das halbe Steuerprozent an der Einkommens- und Gewinnsteuer wird somit frei. Der Landsgemeinde 2006 muss beantragt werden, den Effizienzfonds für Schulgemeinden rückwirkend auf den 1. Januar 2006 aufzuheben. Die Landsgemeinde soll einen neuen Fonds schaffen mit dem Zweck, die Finanzierung von Gemeindezusammenschlüssen zu fördern. Dieser neue Fonds bewirkt das Gleiche, wie es der Effizienzfonds für Schulgemeinden tat. Geöffnet würde er ebenfalls mit einem halben Steuerprozent an der Einkommens- und Gewinnsteuer. Es gibt somit keine Steuererhöhung.

#### 5.5.2.2 Entnahme aus Steuerreserven

Die Steuerreserven betragen Ende 2004 knapp 39 Mio. Franken. Diese Steuerreserven stehen für zukunftsorientierte Projekte zur Verfügung, welche die Entwicklung des Kantons Glarus nachhaltig positiv beeinflussen. Die Gemeindestrukturreform ist eines der wegweisenden Projekte. Damit steht einer Finanzierung des Kantonsanteils für den Ausgleich der ungleichen Vermögensverhältnisse der Gemeinden zu Lasten der Steuerreserven nichts entgegen.

### 5.5.3. Zusammenfassung der Finanzierung der Gemeindestrukturreform

Benötigte Mittel		<u>21 Mio. Franken</u>
<i>Anteil Gemeinden</i>		
Auflösung des Effizienzfonds	1 Mio. Franken	
Fürsorgevermögen der Gemeinden	<u>6 Mio. Franken</u>	7 Mio. Franken
<i>Anteil Kanton</i>		
Schaffung Fonds zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse	3 Mio. Franken	
Entnahme Steuerreserve	<u>11 Mio. Franken</u>	<u>14 Mio. Franken</u>
Total		21 Mio. Franken



## **6. Memorialsantrag betr. genereller Einführung der Einheitsgemeinde**

### **6.1. ERLÄUTERUNGEN**

Ein Bürger reichte am 15. Mai 2003 folgenden Memorialsantrag ein:

*„Die Landsgemeinde 2004 soll im Sinne eines Vorentscheides den Regierungsrat bzw. den Landrat beauftragen, der Landsgemeinde 2005 eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden des Kantons mit Integration der Tagwen – aber ohne Kirchgemeinden – zum Ziel hat. Die Umsetzung Einheitsgemeinde soll auf Beginn der Legislaturperiode 2006/2010 erfolgen.“*

Der Memorialsantrag zielt auf die generelle Einführung von Einheitsgemeinden in den heutigen Gemeindestrukturen ab. Am Bestand bzw. an der Zahl der 27 Gemeinden würde nichts geändert. Würde der Antrag angenommen, so bestünde der Kanton letztlich aus 27 Einheitsgemeinden, es sei denn, einzelne Einheitsgemeinden würden sich auf freiwilliger Basis zusammenschliessen. Einer solchen kleinen Revision der Gemeindestrukturen kann der Regierungsrat nicht zustimmen. Obschon die Aufhebung aller Schul-, Tagwens- und Fürsorgegemeinden eine wesentliche Vereinfachung der Gemeindestrukturen brächte, würde dies nichts daran ändern, dass der Kanton weiterhin aus vielen kleinen Gemeinden bestünde, denen es immer schwerer fallen dürfte, die Behörden zu besetzen und die mannigfaltigen und immer komplexer werden Aufgaben einer Gemeinde zu erfüllen. Darüber hinaus vermag der Regierungsrat nicht genug Sparpotenzial durch die generelle Einführung von Einheitsgemeinden ohne weitere Strukturveränderungen zu erkennen.

### **6.2. ANTRAG**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde zu empfehlen den Memorialsantrag eines Bürgers auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde – nach der Annahme der Änderung der Kantonsverfassung und des Beschlusses über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden – als erledigt abzuschreiben.*