



Gemeindestrukturreform im
Kanton Glarus



Vorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus

an den Landrat

20. September 2005

Inhaltsverzeichnis

1.	<i>Vorbemerkungen</i>	5
2.	<i>Ausgangslage</i>	6
2.1.	<i>Situation im Kanton Glarus</i>	6
2.1.1.	<i>Gemeindestrukturen</i>	6
2.1.2.	<i>Bevölkerung und Demographie</i>	10
2.1.3.	<i>Wirtschaft</i>	15
2.1.4.	<i>Finanzen</i>	19
2.1.5.	<i>Fazit</i>	27
2.2.	<i>Entwicklung des Umfeldes</i>	28
2.2.1.	<i>Gesellschaft</i>	28
2.2.2.	<i>Pädagogik</i>	29
2.2.3.	<i>Wirtschaft</i>	30
2.2.4.	<i>Finanzen</i>	31
2.2.5.	<i>Wettbewerb</i>	32
2.2.6.	<i>Fazit</i>	32
2.2.7.	<i>Strukturreform</i>	33
3.	<i>Handlungsbedarf / Übernahme Führung durch Regierungsrat</i>	34
3.1.	<i>Schlussfolgerungen aus der Ausgangslage</i>	34
3.2.	<i>Konkrete Projekte</i>	35
3.2.1.	<i>Führung durch den Regierungsrat</i>	35
3.2.2.	<i>Projektteam</i>	36
3.2.2.1.	<i>Auftrag</i>	36
3.2.2.2.	<i>Zusammensetzung</i>	37
3.2.2.3.	<i>Organigramm</i>	37
3.2.2.4.	<i>Aufgaben der Projekt-Gremien</i>	38
3.2.2.5.	<i>Zwischenresultate und Präzisierung des Auftrages durch den Regierungsrat</i>	38
3.2.2.6.	<i>Überarbeitung der Zwischenresultate</i>	39
3.2.2.7.	<i>Empfehlungen des Projektteams an den Regierungsrat</i>	40
4.	<i>Revisionsvorlage</i>	40
4.1.	<i>Fürsorgegemeinden und Vormundschaftswesen</i>	40
4.1.1.	<i>Strukturen im Sozialwesen</i>	40
4.1.2.	<i>Heutige Zuständigkeiten und Aufgabenteilung Kanton/Gemeinde</i>	41
4.1.3.	<i>Entwicklungen im Sozial- und Vormundschaftswesen</i>	41
4.1.4.	<i>Modelle der Organisation des Sozial- und Vormundschaftswesens</i>	41
4.1.5.	<i>Organisation und kantonale Stützpunkte</i>	43
4.1.6.	<i>Finanzen</i>	44
4.1.6.1.	<i>Finanzlage der Fürsorgegemeinden</i>	44
4.1.6.2.	<i>Verwaltungskosten</i>	45
4.1.6.3.	<i>Potenziale</i>	46
4.1.6.4.	<i>Finanzierung</i>	46
4.1.7.	<i>Alters- und Pflegeheime</i>	47
4.1.8.	<i>Schlussfolgerung</i>	47
4.1.8.1.	<i>Erwägungen</i>	47
4.1.8.1.1.	<i>In der Sache</i>	47
4.1.8.1.2.	<i>Rechtsfragen</i>	48
4.1.8.2.	<i>Antrag</i>	50
4.2.	<i>Schulgemeinden</i>	50
4.2.1.	<i>Strukturen des Schulwesens</i>	50
4.2.2.	<i>Entwicklungen im Schulbereich</i>	51
4.2.2.1.	<i>Die Schule von morgen</i>	51
4.2.2.2.	<i>Schülerzahlen</i>	51

4.2.2.3.	Infrastruktur	52
4.2.2.4.	Bedarf an Schulpersonal – Gesellschaftliches Umfeld – Struktur- anpassungen	53
4.2.3.	<i>Modelle für die Organisation des Schulwesens</i>	53
4.2.3.1.	Mindestgrösse und ideale Grössen von Schulorganisationen	53
4.2.3.2.	Untersuchte Modelle	54
4.2.3.3.	Vergleich der Modelle	54
4.2.3.4.	Arbeitsgruppe „Schulgemeinden“	55
4.2.4.	<i>Finanzen</i>	56
4.2.4.1.	Finanzlage Schulgemeinden / Potenziale grösserer Einheiten	56
4.2.4.2.	Erkenntnisse Arbeitsgruppe	57
4.2.4.3.	Potenziale	58
4.2.5.	<i>Schlussfolgerungen</i>	58
4.2.5.1.	Erwägungen	58
4.2.5.1.1.	In der Sache	58
4.2.5.1.2.	Rechtsfragen	59
4.2.5.2.	Antrag	60
4.3.	Tagwensgemeinden	60
4.3.1.	<i>Erwägungen</i>	60
4.3.1.1.	In der Sache	60
4.3.1.2.	Rechtsfragen	62
4.3.2.	<i>Antrag</i>	62
4.4.	Bildung von zehn Einheitsgemeinden	62
4.4.1.	<i>Problemstellung</i>	62
4.4.2.	<i>Verstärkte Zusammenarbeit oder Zusammenschluss</i>	63
4.4.2.1.	Arbeitsgruppe „Politische Gemeinden“	63
4.4.2.2.	Beurteilung durch den Regierungsrat	64
4.4.3.	<i>Zusammenschluss von Gemeinden</i>	66
4.4.3.1.	Vorbemerkungen	66
4.4.3.2.	Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“	66
4.4.3.3.	Beurteilung durch den Regierungsrat	68
4.4.3.3.1.	Einheitsgemeinden oder herkömmliche Strukturen	68
4.4.3.3.1.1.	Erwägungen in der Sache	68
4.4.3.3.1.2.	Rechtliches	69
4.4.3.3.2.	Zusammenschluss zu zehn Gemeinden (horizontaler Zusammen- schluss)	70
4.4.3.3.2.1.	Grundsätzliche Erwägungen	70
4.4.3.3.2.2.	Gemeindezusammenlegungen nach Artikel 148 Absatz 1 KV	71
4.4.3.3.2.3.	Übergangsregelung für Gemeindeexekutiven	74
4.4.3.3.2.4.	Rechtsfragen	75
4.4.3.3.3.	Direkte Umsetzung	75
4.4.3.3.4.	Beantwortung mehrerer Fragen	76
4.4.4.	<i>Antrag</i>	76
5.	Verfassungsänderungen	76
5.1.	Zu den einzelnen Änderungen der Kantonsverfassung	76
6.	Ausgleich unterschiedliche Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden	82
6.1.	Erläuterungen	82
6.1.1.	<i>Allgemeines</i>	82
6.1.2.	<i>Kennzahl für die Beurteilung der Finanzlage einer Gemeinde</i>	82
6.1.3.	<i>Ausgleich der unterschiedlichen Finanzlagen</i>	82
6.1.3.1.	Ausgleich eines ansteigenden Bilanzfehlbetrages	83
6.1.3.2.	Ausgleich eines sinkenden Bilanzfehlbetrages	83
6.1.3.3.	Ausgleich Nettoschulden	83
6.1.3.4.	Ausgleich gestiegener Nettoschulden	83
6.1.3.5.	Ausgleich bei tieferen Nettoschulden	83

6.1.3.6.	Maximalbeitrag	84
6.1.4.	<i>Vorgehen</i>	84
6.1.4.1.	Erste Priorität: Beseitigung der Bilanzfehlbeträge	84
6.1.4.2.	Zweite Priorität: Bonuszahlungen für Gemeinden, die sich vor 2011 zusammenschliessen	85
6.1.4.3.	Dritte Priorität: Beseitigung der Nettoschuld	85
6.2.	Kostenschätzung Finanzierung Gemeindezusammenschlüsse	86
6.3.	Kantonalisierung Fürsorgegemeinden	86
6.4.	Finanzierung Ausgleichsbeiträge	88
6.4.1.	<i>Anteil Gemeinden</i>	88
6.4.1.1.	Effizienzfonds für Schulgemeinden	88
6.4.1.2.	Fürsorgevermögen der Gemeinden	88
6.4.2.	<i>Anteil Kanton</i>	88
6.4.2.1.	Umwandlung Effizienzfonds Schulgemeinden in Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen	88
6.4.2.2.	Entnahme aus Steuerreserven	89
6.4.3.	<i>Zusammenfassung Finanzierung Gemeindestrukturereform</i>	89
7.	<i>Memorialsantrag betr. genereller Einführung der Einheitsgemeinde</i>	89
7.1.	Memorialsantrag	89
7.2.	Verschiebung durch Landsgemeinde 2005	89
7.3.	Stellungnahme	90
7.4.	Antrag	91
8.	<i>Beschlussesentwürfe</i>	92
A.	Änderung der Verfassung des Kantons Glarus	92
B.	Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden	95
C.	Beschluss über den Memorialsantrag eines Bürgers betr. genereller Einführung der Einheitsgemeinde	97
Anhang		
1	Übersicht Wohnbevölkerung (Seite 1)	
2	Übersicht Vermögenslage 31.12.2004 bei der Bildung von 10 Einheitsgemeinden (Seiten 1 und 2)	
3	Aufwendungen für die individuelle Sozialhilfe im 2004 (Seite 1)	
4	Synergie- und Sparpotenziale bei der Bildung von 10 Einheitsgemeinden (Seite 1)	
5	Vermögenslage der Fürsorgegemeinden im Jahre 2004 (Seiten 1 und 2)	
6	Defizitdeckung im Schul- und Fürsorgewesen durch den Kanton (1995–2004) (Seite 1)	
7	Sparpotenzial bei der Bildung von 9 Einheitsgemeinden (Seiten 1 bis 4)	

In Ausführung der vom Landrat erteilten Aufträge für eine umfassende Reform der Gemeindestrukturen unterbreitet der Regierungsrat eine umfangreiche Vorlage zur Neugestaltung der Gemeindestrukturen im Kanton Glarus. Die Vorlage basiert auf den Arbeiten eines Projektteams „Gemeindestrukturreform“, welches gestützt auf den Beschluss des Landrates vom 28. Januar 2004 durch den Regierungsrat eingesetzt wurde.

1. Vorbemerkungen

Ende der neunziger Jahre ist Bewegung in die Glarner Gemeindewelt gekommen. Waren es vorerst Tagwen, welche in die Ortsgemeinden überführt wurden, so folgten bald Veränderungen von grösserer Tragweite. Einerseits kam es zu Zusammenschlüssen über die Gemeindegrenzen hinaus (horizontale Zusammenlegungen), andererseits leisteten die beiden kleinen Gemeinden Diesbach und Betschwanden dadurch Pionierarbeit, dass sie den Rahmen der Kantonsverfassung ausschöpften und zum ersten Mal Einheitsgemeinden bildeten. Die Zusammenlegung von Orts-, Schul-, Fürsorge- und in einem Fall auch der Tagwenggemeinde war ein Novum.

In der Folge nahmen zahlreiche Gemeinden Veränderungen in ihrem Bestand vor. Diese „Bewegung von unten“, wie sie im Landrat verschiedentlich gewünscht und mit der Forderung verbunden wurde, der Kanton solle sich mit Interventionen zurückhalten, führte indessen zu Strukturen, welche sehr uneinheitlich waren und weitere Veränderungen im Gemeindebestand erschwerten. Immer lauter wurde die Forderung, der Regierungsrat sollte darlegen, wie er die künftigen Strukturen des Kantons sehe.

Am 9. Dezember 2003 leitete der Regierungsrat die Vorlage „Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus“ an den Landrat weiter, mit welcher beantragt wurde, der Landrat solle vom entsprechenden Konzept zustimmend Kenntnis nehmen und einen Kredit von 250'000 Franken bewilligen. Nach intensiver Diskussion stimmte der Landrat diesen Anträgen zu, worauf der Regierungsrat einen Steuerungsausschuss mit Landammann Jakob Kamm, Regierungsrätin Marianne Dürst und Regierungsrat Robert Marti einsetzte. Gleichzeitig bestimmte er ein Projektteam aus rund 50 Persönlichkeiten aus Kanton, Gemeinden, Wirtschaft, Parteien usw., welches nach seiner letzten Sitzung am 23. Juni 2005 dem Regierungsrat einen umfassenden Schlussbericht ablieferte.

An seinen Sitzungen vom 4. und 11. Juli 2005 beschloss der Regierungsrat, ausgehend von den vier Empfehlungen des Projektteams, dem Landrat die folgenden Anträge zu unterbreiten:

1. Das Fürsorgewesen wird kantonalisiert. Parallel dazu werden zwei bis drei regionale Stützpunkte geschaffen. Das Vormundschaftswesen wird ebenfalls kantonalisiert.
2. Die Schulgemeinden sollen mit den entsprechenden Ortsgemeinden zu zehn Einheitsgemeinden zusammengeschlossen werden.
3. Die Tagwenggemeinden sind in die Einheitsgemeinden zu integrieren.
4. Die zehn Einheitsgemeinden (Zusammenschluss der Orts-, Schul- und Tagwenggemeinden) sollen durch Beschluss der Landsgemeinde 2006 geschaffen werden. Die Bildung der zehn Einheitsgemeinden erfolgt spätestens auf den 1. Januar 2011.

2. Ausgangslage

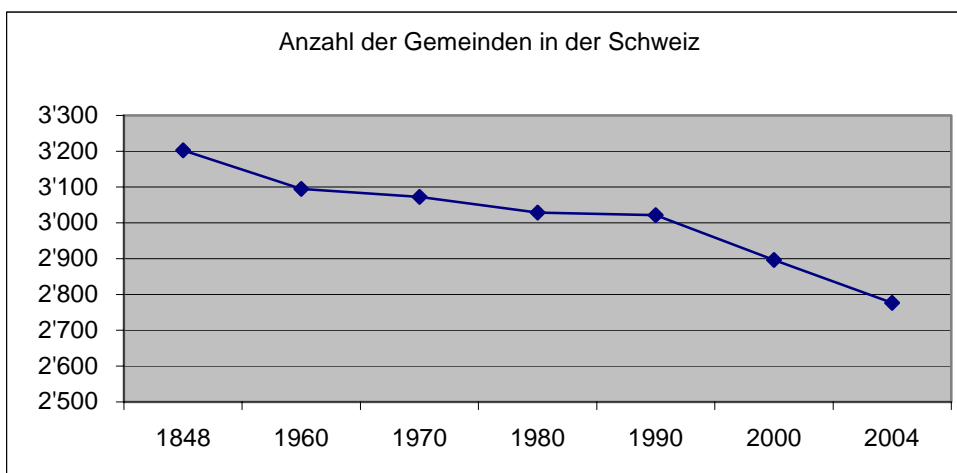
2.1. SITUATION IM KANTON GLARUS

2.1.1. Gemeindestrukturen

Die Auswirkungen der weltweiten Veränderungen haben auch den öffentlichen Bereich erfasst. Die Gemeindestrukturen geraten in Bewegung. Sie werden in den meisten Schweizer Kantonen hinterfragt. Die interkommunale Zusammenarbeit wird in jüngster Zeit öfters durch Zusammenschlüsse abgelöst. Diese Entwicklung ist auch am Kanton Glarus nicht spurlos vorbeigegangen. Mit der über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Fusion der Gemeinden Luchsingen, Hätzingen und Diesbach zur neuen Gemeinde Luchsingen reduzierte auch das Glarnerland die Zahl der Ortsgemeinden von 29 auf 27.

Europäischer Vergleich

Die schweizerische Gemeindeorganisation hat sich im Vergleich zu anderen Staaten in Europa als äusserst stabil erwiesen. Die Schweiz gehört zu den wenigen Ländern, in denen es bislang vergleichsweise nur spärlich Gemeindezusammenschlüsse gab. So ging der Gemeindebestand in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts um 59 Prozent und in Österreich um 42 Prozent zurück, in der Schweiz aber nur um 7 Prozent. Gründe dafür mögen sein, dass die Schweizer Gemeinden einerseits verhältnismässig autonom und andererseits für einen grossen Teil von Aufgaben zuständig sind. Der markante Rückgang der Schweizer Gemeinden in den neunziger Jahren entfällt vor allem auf die Kantone Thurgau und Freiburg. Nach der Jahrtausendwende verkleinerten zusätzlich die Kantone Luzern und Tessin ihre Gemeindebestände.



Nationaler Vergleich

Der gesamtschweizerische Vergleich zeigt, dass nur in den Kantonen Tessin, Freiburg, Waadt, Jura und Graubünden die Gemeinden ähnlich klein strukturiert sind wie im Kanton Glarus. Mit einer durchschnittlichen Gemeindegrösse (Median) von 629 reiht sich Glarus auf Platz 21 von 26 Kantonen ein (noch vor dem Zusammenschluss der Gemeinden Luchsingen, Hätzingen und Diesbach). Damit ist die durchschnittliche Glarner Gemeinde deutlich kleiner als eine typische Schweizer Gemeinde.

Vergleich der durchschnittlichen Gemeindegrössen in der Schweiz

Kanton	Ständige Wohnbevölkerung 1.1.2001	Anzahl der Gemeinden	Median* Gemeindegrösse 1.1.2001
Basel-Stadt	187'667	3	20'480
Zug	99'388	11	7'107
Obwalden	32'414	7	4'255
St. Gallen	449'399	90	3'410
Zürich	1'211'647	171	3'038
Nidwalden	38'000	11	2'970
Schwyz	130'232	30	2'798
Genf	408'820	45	2'074
Appenzell Innerrhoden	15'021	6	1'908
Thurgau	227'306	80	1'796
Luzern	347'209	107	1'750
Appenzell Ausserrhoden	53'515	20	1'696
Aargau	544'306	232	1'308
Baselland	260'036	86	1'205
Solothurn	244'015	126	1'003
Neuenburg	167'731	62	929
Uri	35'246	20	891
Bern	943'696	400	890
Wallis	276'170	160	712
Schaffhausen	73'305	34	647
Glarus	38'546	29	629
Tessin	310'215	245	535
Freiburg	236'339	226	481
Waadt	620'294	384	415
Jura	68'794	83	394
Graubünden	186'744	212	308

* Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer geordneten Zahlenreihe liegt. Das heisst, die Hälfte der Gemeinden des entsprechenden Kantons hat weniger, die andere Hälfte mehr Einwohner.

Die besondere Glarner Gemeindelandschaft (ohne Kirchgemeinden)

Unser Hauptort oder „Die kleinste Hauptstadt“, wie Glarus sich selbst nennt, zählt als grösste Gemeinde im Kanton 5686 Personen (mittlere Wohnbevölkerung nach wirtschaftlichem Wohnsitz im Jahr 2003). Die kleinsten Gemeinden, Leuggelbach und Betschwanden, bringen es nur gerade auf 174 beziehungsweise 177 Köpfe. 64 Prozent der Glarner Bevölkerung leben in sieben Gemeinden (26%) mit mehr als 2000 Einwohnern. Mehr als die Hälfte der Glarner Gemeinden haben weniger als 1000 Personen; hier leben aber lediglich 17 Prozent der Bevölkerung.

Die Grösse der Gemeinden im Kanton Glarus

Einwohner 2003	Anzahl der Gemeinden	in Prozent	Einwohnerzahl	in Prozent
1 bis 499	10	37,0%	3'355	8,8%
500 bis 999	5	18,5%	3'235	8,5%
1000 bis 1999	5	18,5%	7'171	18,7%
2000 bis 4999	6	22,2%	18'836	49,2%
über 5000	1	3,7%	5'686	14,9%
Total	27	100,0%	38'283	100,0%

Im Kanton Glarus ist die kommunale Vielfalt sehr gross. Im Gegensatz zu anderen Kantonen verwalten neben den 27 Ortsgemeinden zusätzlich die Tagwensgemeinden (10), die Schulgemeinden (21) und die Fürsorgegemeinden (17) das öffentliche Leben. Bei allen diesen Gemeinden handelt es sich um rechtlich selbstständige Körperschaften. Um die Aufgaben auch in kleine-

ren und mittleren Gemeinden zu erfüllen, arbeiten diese Körperschaften in der Regel aufgabenbezogen in den verschiedensten Kombinationen zusammen (Zweckverbände, diverse vertragliche Vereinbarungen, Aktiengesellschaften, Korporationen, Schulkreise usw.). Die Vormundschaftsbehörden sind in einigen Gemeinden aus den Ortsgemeinden ausgelagert bzw. den Fürsorgegemeinden angegliedert worden. Zusätzlich wird das Bild der Glarner Gemeindestrukturen durch verschiedene Zusammenschlüsse horizontaler und vertikaler Art geprägt (Stand 2005):

- *Tagwen mit eigener Rechnungsführung und eigener, von der Ortsgemeinde getrennter Exekutive und Verwaltung (3)*: Linthal-Dorf, Linthal-Ennetlinth, Linthal-Matt
- *Tagwen mit eigener Rechnungsführung, vertreten durch den Gemeinderat (3)*: Niederurnen, Oberurnen, Mollis
- *Tagwen ohne eigene Rechnungsführung (4)*: Mühlehorn, Bilten, Näfels, Betschwanden
- *Schulgemeinden (19)*: Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Niederurnen, Oberurnen, Näfels, Näfels-Berg (→ Näfels und Oberurnen mit je zwei Schulgemeinden!), Mollis, Netstal, Ennenda, Mitlödi, Sool, Schwanden, Rüti, Braunwald, Linthal, Engi, Matt, Elm
- *Horizontal zusammengeschlossene Schulgemeinden (2)*: Glarus-Riedern, Haslen-Leuggelbach-Nidfurn
- *Fürsorgegemeinden (14)*: Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Oberurnen, Näfels, Mollis, Netstal, Mitlödi, Sool, Schwanden, Linthal, Engi, Matt, Elm
- *Horizontal zusammengeschlossene Fürsorgegemeinden (3)*: Glarus-Riedern, Haslen-Leuggelbach-Nidfurn, Rüti-Braunwald.
- *Zusammenschluss der Fürsorgegemeinden mit den Ortsgemeinden (2)*: Niederurnen, Ennenda
- *Einheitsgemeinden ohne Integration der Tagwen (2)*: Bilten, Betschwanden
- *Einheitsgemeinde mit Integration der Tagwen (2)*: Schwändi, Luchsingen

Insgesamt werden im kleinen Kanton Glarus mit nur 38'000 Einwohnern rund 75 verschiedene kommunale Behörden mit weit über 500 Behördenmitgliedern gewählt und etwa 70 verschiedene Gemeinderechnungen geführt (Stand 2005). Die Strukturen der Glarner Gemeinden mit ihren Zusammenarbeitsformen werden grundsätzlich als kompliziert, unübersichtlich, ineffizient und z.T. als undemokratisch empfunden.

Die Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit wird immer häufiger praktiziert, um den Anforderungen unserer modernen Gesellschaft gerecht zu werden und um im Falle kleiner und mittelgrosser Gemeinden die finanziellen Ressourcen sinnvoll einzusetzen. So kooperieren immer mehr Gemeinden, wenn es darum geht, bestimmte Aufgaben wie Schulwesen, Feuerwehr, Wasserversorgung, Gemeindewerke und anderes mehr wahrzunehmen oder bestimmte Bauprojekte zu realisieren.

Gleichzeitig darf man die Probleme und Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit nicht übersehen. Bürgerinnen und Bürger können in der Tat nicht mehr – wie in der Gemeindeversammlung – direkt mitwirken. Eine Gemeinde kann also nicht mehr **alleine** eine Lösung abändern, die oft nach langen Verhandlungen mit anderen Gemeinden zustande gekommen ist. Die Finanzierung von Gemeindeverbänden wird im Allgemeinen als gebundene Ausgabe betrachtet, sie entzieht sich also dem Einfluss- und Kontrollbereich einer einzigen Gemeinde. Man spricht von einem Demokratiedefizit.

GEMEINDESTRUKTUREN IM KANTON GLARUS

Stand: Jahr 2005

Gemeinde	Ortsgemeinde	Bürgergemeinde	Schulgemeinde	Fürsorgegemeinde	Bemerkungen
Mühlehorn 8874	Mühlehorn Rechnung mit Tagw.	Mühlehorn ohne eigene Rechnung	Mühlehorn	Mühlehorn	
Obstalden 8758	Obstalden		Obstalden	Obstalden	
Filzbach 8757	Filzbach		Filzbach	Filzbach	
Bilten 8865	Rechnung mit Tagw.	Bilten ohne eigene Rechnung			Einheitsgemeinde (ohne Tagwen)
Niederurnen 8867	Niederurnen mit Fürsorgegemeinde	Niederurnen	Niederurnen	Niederurnen	Zusammenschluss Orts- gemeinde mit Fürsorge- gemeinde am 01.07.2004
Oberurnen 8868	Oberurnen	Oberurnen	Oberurnen	Oberurnen	
Näfels 8752	Näfels Rechnung mit Tagw.	Näfels ohne eigene Rechnung	Näfels Näfels-Berg	Näfels	+ Schulgemeinde Näfels-Berg
Mollis 8753	Mollis	Mollis	Mollis	Mollis	
Netstal 8754	Netstal		Netstal	Netstal	
Riedern 8750	Riedern		Glarus-Riedern	Glarus-Riedern	
Glarus 8750	Glarus				
Ennenda 8755	Ennenda mit Fürsorgegemeinde		Ennenda	Ennenda	Zusammenschluss Orts- gemeinde mit Fürsorge- gemeinde am 01.01.2005
Mittödi 8756	Mittödi		Mittödi	Mittödi	
Sool 8762	Sool		Sool	Sool	
Schwändi 8762	Schwändi Einheitsgemeinde Schwändi ab 01.01.2005				Einheitsgemeinde mit Tagwen
Schwanden 8762	Schwanden		Schwanden	Schwanden	
Nidfurn 8772	Nidfurn Zusammenschluss Tagwen und Ortsgde am 18.01.2005				
Leuggelbach 8774	Leuggelbach		Haslen- Leuggelbach- Nidfurn	Haslen- Leuggelbach- Nidfurn	
Haslen 8773	Haslen				
Luchsingen (mit ehemals Hätzingen und Diesbach) Feldstrasse 8777 Diesbach					Einheitsgemeinde
Betschwanden 8777	Rechnung mit Tagw.	Betschwanden ohne eigene Rechnung			Einheitsgemeinde (ohne Tagwen)
Rüti 8782	Rüti Zusammenschluss Tagwen und Ortsgde am 08.07.2004		Rüti		
Braunwald 8784	Braunwald		Braunwald	Rüti-Braunwald	
Linthal 8783	Linthal	Tagwen Linthal-Dorf Tagwen Linthal-Ennetlinth Tagwen Linthal-Matt	Linthal	Linthal	
Engi 8785	Engi		Engi	Engi	
Matt 8786	Matt		Matt	Matt	
Elm 8787	Elm		Elm	Elm	

Schulkreise
Primarschule Oberstufe Hilfsschule

	Kerenzen- Mollis	
	Niederurnen- Bilten	Niederurnen- Oberurnen- Bilten
	Kerenzen- Mollis	
	Oberstufe Mittelland	Glarus- Riedern- Ennenda- Netstal
	Schwanden u. Umgebung	
	Betschwande Rüti	Glarus Hinterland
	Engi-Matt	Sernftal

2.1.2. Bevölkerung und Demographie

Struktur und Dynamik der Bevölkerung sind von besonderer Bedeutung für die Entwicklung einer Region. Das Einkommen der Wohnbevölkerung hängt grösstenteils von deren Altersstruktur und dem Wirtschaftswachstum ab.

50 Jahre Stagnation

Die eidgenössische Volkszählung 2000 weist in der Schweiz seit 1990 einen Bevölkerungszuwachs von 5,9 Prozent aus. In allen Kantonen hat die Bevölkerung im Zeitraum 1990 bis 2000 zugenommen (Kanton Zug +17,2%), mit Ausnahme des Kantons Basel Stadt (-5,2%) und des Kantons Glarus (-0,7%). Ein Jahr später findet sich unser Kanton wieder als Verlierer, zusammen mit fünf anderen Kantonen, die einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben. Es kann lediglich der Stand des Jahres 1970 gehalten werden. Dieser Trend zieht sich nun seit den sechziger Jahren hin.

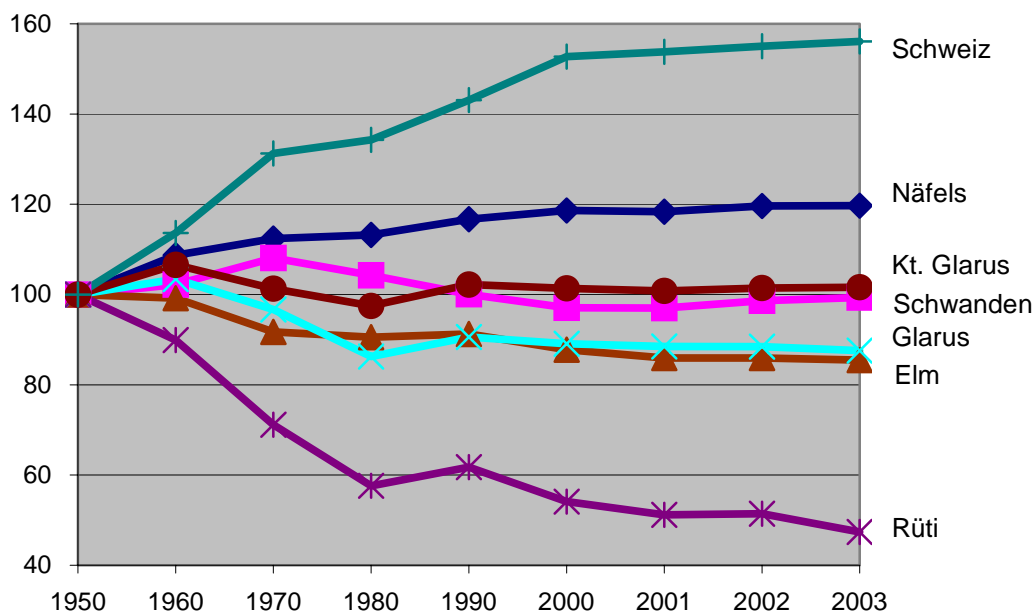
Wohnbevölkerung der Gemeinden im Kanton Glarus von 1850 bis 2003

Gemeinde	1850	1900	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	Vergleich		
												00-70	70-00	00-03
Mühlehorn	1'597	531	631	692	518	460	475	441	436	440	444	-2%	-15%	1%
Obstaliden	-	472	497	542	420	366	388	434	443	447	453	-11%	3%	4%
Filzbach	-	407	393	434	377	448	471	542	531	532	536	-7%	44%	-1%
Bilten	681	555	706	808	1'216	1'565	1'916	1'882	1'929	1'971	1'983	119%	55%	5%
Niederurnen	1'505	1'873	2'931	3'347	3'354	3'438	3'411	3'741	3'709	3'701	3'700	79%	12%	-1%
Oberurnen	691	862	1'181	1'315	1'592	1'724	1'790	1'811	1'810	1'837	1'825	85%	14%	1%
Näfels	1'869	2'557	3'327	3'617	3'739	3'766	3'882	3'947	3'937	3'980	3'982	46%	6%	1%
Mollis	2'041	1'912	2'191	2'303	2'628	2'621	2'978	2'974	2'958	2'984	3'008	37%	13%	1%
Netstal	2'101	2'003	2'654	2'925	2'771	2'642	2'898	2'813	2'790	2'833	2'881	38%	2%	2%
Riedern	341	556	660	685	705	658	644	622	635	643	677	27%	-12%	9%
Glarus	4'082	4'877	5'724	5'852	6'189	5'969	5'728	5'556	5'551	5'645	5'686	27%	-10%	2%
Ennenda	2'313	2'494	2'940	3'076	2'762	2'512	2'869	2'808	2'738	2'717	2'708	11%	2%	-4%
Mitlödi	649	736	821	884	968	981	1'019	1'030	1'046	1'079	1'084	32%	6%	5%
Sool	539	461	429	381	293	248	258	303	301	303	303	-36%	3%	0%
Schwändi	823	610	551	464	341	276	369	395	394	397	406	-44%	16%	3%
Schwanden	2'296	2'396	2'920	3'020	2'823	2'519	2'645	2'601	2'584	2'583	2'557	18%	-8%	-2%
Nidfurn	612	348	390	382	314	234	279	258	246	244	245	-10%	-18%	-5%
Leuggelbach	-	199	194	174	171	127	171	184	185	181	174	-14%	8%	-5%
Luchsingen	652	789	768	766	676	606	647	592	592	603	588	-14%	-12%	-1%
Haslen	787	766	769	765	603	489	597	649	630	627	625	-21%	8%	-4%
Hätzingen	500	653	653	670	570	422	393	341	345	345	359	-13%	-40%	5%
Diesbach	419	461	476	408	336	296	284	237	229	210	198	-27%	-29%	-16%
Betschwanden	254	255	282	280	201	132	149	172	172	176	177	-21%	-14%	3%
Rüti	809	919	821	738	584	473	507	444	420	422	389	-36%	-24%	-12%
Braunwald	-	-	402	491	468	484	478	408	406	406	398		-13%	-2%
Linthal	1'745	1'894	1'741	2'645	1'458	1'421	1'370	1'200	1'175	1'145	1'134	-23%	-18%	-6%
Engi	1'197	1'160	1'122	1'064	837	672	695	656	649	644	656	-28%	-22%	0%
Matt	659	690	622	560	446	384	406	381	380	370	366	-35%	-15%	-4%
Elm	1'051	913	867	860	795	785	791	761	745	745	741	-13%	-4%	-3%
TOTAL	30'213	32'349	37'663	40'148	38'155	36'718	38'508	38'183	37'966	38'210	38'283	18%	0%	0%
CH in Tausend	2'392	3'315	4'717	5'360	6'193	6'335	6'751	7'204	7'255	7'313	7'364	87%	16%	2%

Regionale Unterschiede

Die Gemeinden des Glarner Unterlandes, dargestellt am Beispiel von Näfels, wachsen mehr oder weniger konstant. Sie profitieren von der guten Verkehrsanbindung und zahlreichen Verflechtungen innerhalb des Zürcher Wirtschaftsraumes. Der Kantonshauptort Glarus steht stellvertretend für die Gemeinden des Glarner Mittellandes, die seit über 50 Jahren eine Stagnation erleben. Zu Bevölkerungsverschiebungen kommt es nur untereinander. Rüti ist ein Beispiel für die Gemeinden

im Glarner Hinterland, die unter dem Niedergang der ehemals blühenden Textilindustrie leiden und diesen Verlust mangels Standortgunst nicht mit der Ansiedlung anderer Industriezweige wettmachen können. Diesem negativen Trend vermögen sich im Hinterland nur Standorte zu entziehen, in denen eine touristische Nutzung möglich ist. Elm steht stellvertretend für diese Gruppe, zu der trotz jüngst schweren Zeiten auch Braunwald und die Gemeinden des Kerenzerberges gehören. Ebenfalls stabil ist die Bevölkerungszahl in Schwanden, dem lokalen Zentrum des Hinterlandes. Eine weitaus dynamischere Entwicklung hat die übrige Schweiz in der betrachteten Periode erlebt. Wird die landesweite Bevölkerung im Jahr 1950 auf den Wert von 100 indiziert, so steht der Index im Jahr 2003 auf 156.



Die jüngsten Bevölkerungsentwicklungen von 2000 bis 2003 bestätigen den skizzierten Trend im Glarnerland. Das Unterland wächst, das Mittelland stagniert, und deutlich sichtbar ist das massive Schrumpfen der Bevölkerung im hinteren Grosstal und im Sernftal.

In der Schweiz leben zwei Drittel der ständigen Wohnbevölkerung in städtischen Gebieten. Die Urbanisierung und Metropolisierung nimmt ihren Lauf und hat inzwischen das ganze schweizerische Mittelland erfasst. Die Verstädterung dieser Agglomerationsräume ist bereits bis in das Linthgebiet vorgestossen, hat das Glarnerland aber noch nicht erfasst. Ob dieser Trend auch auf unseren Kanton überzuspringen vermag oder das Glarnerland zu einer ländlichen Problemregion zusammenschrumpft, wird nicht zuletzt von den künftigen Gemeindestrukturen abhängen.

Wohnbevölkerung der Regionen im Kanton Glarus von 1850 bis 2003

Gemeinde	1850	1900	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	Vergleich		
												00-70	70-00	00-03
Kerenzerberg	1'597	1'410	1'521	1'668	1'315	1'274	1'334	1'417	1'410	1'419	1'433	-7%	8%	1%
Unterland	6'787	7'759	10'336	11'390	12'529	13'114	13'977	14'355	14'343	14'473	14'498	61%	15%	1%
Mittelland	8'837	9'930	11'978	12'538	12'427	11'781	12'139	11'799	11'714	11'838	11'952	25%	-5%	1%
nördl. Grosstal	5'706	5'516	6'074	6'070	5'513	4'874	5'338	5'420	5'386	5'414	5'394	0%	-2%	0%
südl. Grosstal	4'379	4'971	5'143	5'998	4'293	3'834	3'828	3'394	3'339	3'307	3'243	-14%	-21%	-4%
Sernftal	2'907	2'763	2'611	2'484	2'078	1'841	1'892	1'798	1'774	1'759	1'763	-25%	-13%	-2%
TOTAL	30'213	32'349	37'663	40'148	38'155	36'718	38'508	38'183	37'966	38'210	38'283	18%	0%	0%
CH in Tausend	2'392	3'315	4'717	5'360	6'193	6'335	6'751	7'204	7'255	7'313	7'364	87%	16%	2%

Altersstruktur und demographische Entwicklung im Kanton Glarus

Gemäss einer Aktualisierung des Grundszenarios durch das Bundesamt für Statistik (Pressemitteilung vom 13.2.2004) nimmt die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz zwischen 2001 und 2040 um rund 2 Prozent zu. Die Bevölkerung wächst bis ins Jahr 2026 auf 7'556'000 Personen an, um

dann bis 2040 auf 7'431'000 Personen zurückzugehen. Die Bevölkerungszunahme verteilt sich jedoch nicht auf alle Kantone gleichmässig. Aufgrund eines äusserst positiven interkantonalen Wanderungssaldos wächst die Bevölkerung im Kanton Schwyz um über 23 Prozent. In den Kantonen Freiburg und Zug beträgt die Zunahme dank eines positiven Wanderungssaldos und eines Geburtenüberschusses rund 22 Prozent. Demgegenüber schrumpft die Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt um 20 Prozent. Für die Kantone Glarus und Uri resultiert ein Rückgang um 18 Prozent bzw. rund 15 Prozent. Verantwortlich für den Abwärtstrend in diesen Kantonen sind ein nur 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.

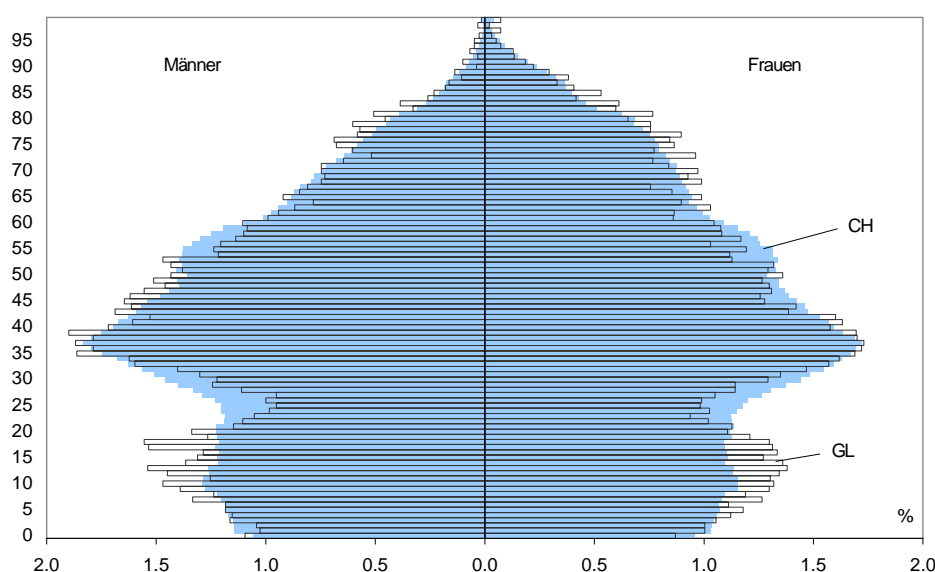
Altersstruktur der Bevölkerung im Kanton Glarus, 2001

(Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS))

	Anzahl am 31.12. der unter 20-Jährigen	Anzahl am 31.12. der 20-39-Jährigen	Anzahl am 31.12. der 40-64-Jährigen	Anzahl am 31.12. der 65-79-Jährigen	Anzahl am 31.12. 80-Jährigen und Älteren
Glarus	9'591 25.0%	10'267 26.8%	12'222 31.9%	4'487 11.7%	1'759 4.6%
Schweiz	1'664'865 22.9%	2'078'962 28.6%	2'393'244 33.0%	824'247 11.4%	299'892 4.1%

Altersstruktur und demographische Entwicklung im Kanton Glarus 2001

Anteile in Prozent



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

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 20–39, 40–64 Jahre) auf.

Vergleich Altersstruktur Wohnbevölkerung im Kanton Glarus mit anderen Kantonen

Verhältnis der über 65-Jährigen sowie Beziehungen der verschiedenen Altersgruppen untereinander, nach Kantonen (in %), 2000

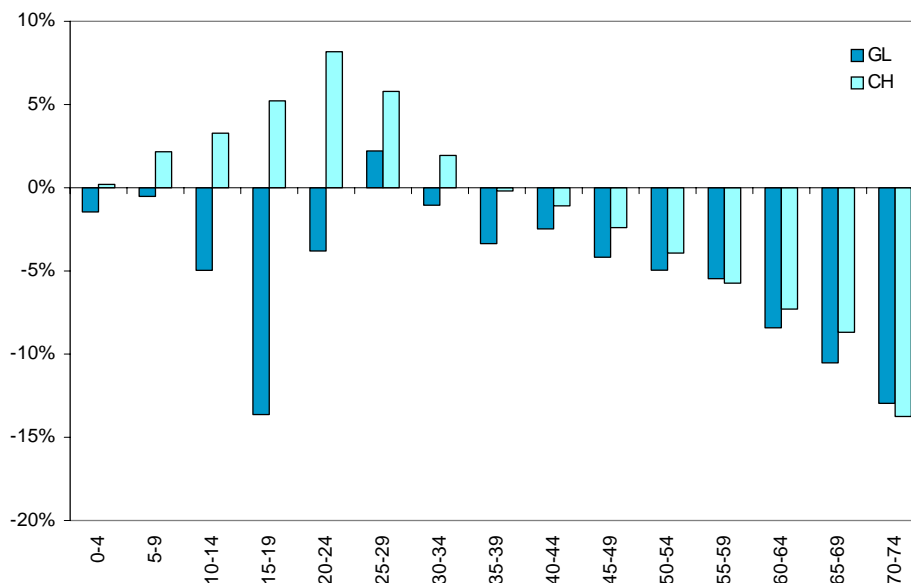
(Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS))

	Anteil der 65-Jährigen und Älteren	Abhängigkeitsverhältnis der Jungen (0-19/20-64 J.)	Abhängigkeitsverhältnis der Älteren (65+/20-64 J.)	Abhängigkeitsverhältnis der Ältesten (80+/65-79 j.)	Anteil der 65-Jährigen und Älteren im Jahre 2040
Schweiz	15.4	36.9	24.8	36.4	24.6
Zug	12.3	35.6	19.0	31.2	22.1
Freiburg	12.9	41.7	21.0	36.6	22.1
Schwyz	12.9	41.7	21.1	32.6	26.1
Nidwalden	13.2	39.1	21.2	34.6	28.5
Aargau	13.4	38.9	21.6	32.0	25.2
Obwalden	14.0	44.9	23.7	39.4	25.9
Thurgau	14.1	44.5	23.5	37.1	26.1
Genf	14.4	34.2	22.6	36.3	20.2
St. Gallen	14.4	42.7	24.0	37.5	25.0
Luzern	14.5	41.8	24.1	35.5	25.6
Waadt	14.9	37.8	24.1	38.3	22.2
Zürich	15.0	31.9	23.3	35.6	22.2
Wallis	15.0	40.2	24.9	31.1	27.0
Graubünden	15.6	38.1	25.6	38.1	26.7
Basel-Landschaft	15.9	35.2	25.6	28.7	27.2
Appenzell I. Rh.	16.0	53.8	29.2	34.4	26.0
Solothurn	16.1	38.7	26.6	35.3	26.1
Appenzell A. Rh.	16.3	44.3	28.1	44.1	28.6
Uri	16.4	42.7	28.0	37.4	30.6
Jura	16.6	42.8	28.5	37.1	25.4
Neuenburg	16.9	37.8	28.0	37.6	22.8
Glarus	17.0	43.0	29.3	41.3	27.1
Bern	17.1	36.1	28.1	39.9	28.1
Schaffhausen	17.8	38.1	29.9	38.9	27.6
Tessin	17.8	31.8	28.6	37.0	28.6
Basel-Stadt	21.0	27.9	34.1	42.9	23.2

Der Altersquotient zeigt, dass die Alterung in Basel-Stadt am weitesten fortgeschritten ist, während Zug die jüngste Bevölkerung hat. Der Tessin, der Jurabogen und die Ostschweiz mit dem Kanton Glarus weisen generell hohe Altersindikatoren auf, während die Zentralschweiz (mit Ausnahme von Uri), Freiburg, Genf und Zürich eine geringe Alterung verzeichnen. Die Polarität zwischen demografisch jüngeren und älteren Regionen wird durch unterschiedlichen Lebensstandard und eine grössere Mobilität noch verstärkt. Städtische Regionen sind für junge Leute attraktiv, während sich Familien eher in den Agglomerationen niederlassen. Gewisse Regionen sind demografisch älter, weil vor allem ältere Personen dorthin ziehen oder jüngere den Ort verlassen und nur noch die Älteren zurückbleiben. Die demografische Alterung manifestiert sich vor allem in den ländlichen Kantonen der Ostschweiz, speziell **Glarus** und Appenzell sowie Uri und in der Juraregion. Der wirtschaftlich attraktivste Kanton Zug ist gleichzeitig demografisch gesehen der jüngste Kanton. Aber auch ländliche Kantone, beispielsweise der familienfreundliche Kanton Freiburg, und die Kantone der Zentralschweiz (mit Ausnahme von Uri) vermögen ihre Jungen zu halten.

Wachstum der Kohorten im Kanton Glarus 1996–2001

Wachstumsrate der Kohorten des Jahres 1996 in Prozent



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

Wie zu erwarten, dominieren negative Wachstumsraten das Bild für den Kanton Glarus – wie übrigens in den meisten Randregionen der Schweiz. Der stärkste Bevölkerungsverlust findet bei den Jugendlichen im Alter von 10 bis 24 Jahren statt. Während die negative Wachstumsrate bei den 10- bis 14-Jährigen darauf hindeutet, dass Familien wegziehen, handelt es sich bei der Altersklasse der 15- bis 19-Jährigen zumeist um Jugendliche, die zu Ausbildungszwecken den Kanton verlassen oder der Anziehungskraft der grösseren Zentren verfallen. Die stark negative Wachstumsrate bei den 15- bis 19-Jährigen ist auch in anderen eher kleinen Kantonen mit eingeschränkter Ausbildungsvielfalt zu beobachten. Die negativen Wachstumsraten in der Altersklasse der 20- bis 40-Jährigen sind im Kanton Glarus hingegen sehr ausgeprägt. Diese Entwicklung bedeutet, dass keine oder nur eine schwache Rückwanderung stattfindet beziehungsweise ein Ausgleich durch die Zuwanderung anderer junger Erwerbstätiger oder Familien ausbleibt. Auf eine mangelnde Attraktivität als Wohnort verweisen auch die über dem Schweizer Mittel liegenden Einwohnerverluste ab einem Alter von 40 Jahren. Die Attraktivität des Glarnerlandes für Familien und junge Erwachsene nimmt anscheinend dauernd ab und kann nicht mit der Attraktivität anderer Orte mithalten.

Unterschiedliche demografische Zukunft der Kantone

Insgesamt steigt in der Schweiz der Anteil der 65-Jährigen und Älteren von knapp 16 Prozent im Jahr 2001 auf rund 25 Prozent im Jahr 2040. Diese Altersgruppe wächst von 1'124'000 Personen im Jahr 2001 um rund 700'000 auf 1'830'000 ständig in der Schweiz wohnhafte Personen im Jahr 2040.

Den höchsten Anteil von Personen im Rentenalter werden 2040 die Kantone Uri, Tessin, Appenzell Ausserrhoden, Nidwalden, Bern, Schaffhausen, Basel-Landschaft, **Glarus** und Wallis mit 27 und mehr Prozenten aufweisen. Zur Alterung der Bevölkerung in diesen Kantonen tragen sowohl eine relativ hohe Zahl von Wegzügen in andere Kantone als auch eine sehr niedrige Geburtenhäufigkeit bei. Den geringsten Prozentsatz von Pensionierten wird dank einer hohen Anzahl von Zuwanderungen junger ausländischer Staatsangehöriger im Kanton Genf zu verzeichnen sein (20%).

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

Kanton Glarus vor grosser Herausforderung

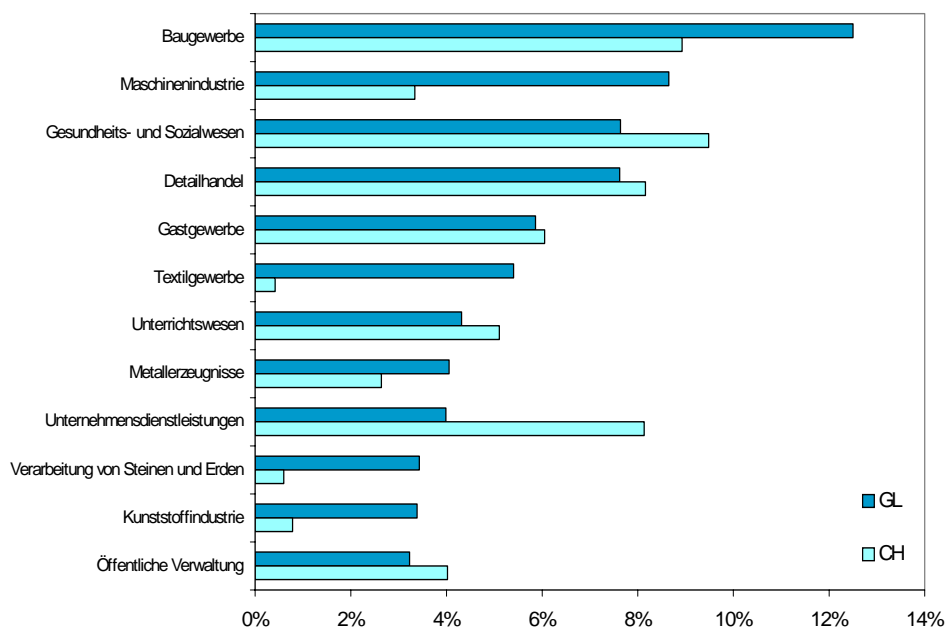
Der für den Kanton Glarus bevorstehende prognostizierte Bevölkerungsrückgang in den kommenden vier Jahrzehnten stellt unseren Kanton vor grosse Herausforderungen. Die rasch wachsende Zahl älterer Menschen und das Sinken der Anzahl der Jüngeren wird Folgen haben für zahlreiche Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit oder Wohnen. Für den Kanton Glarus mit einem hohen Anteil ausländischer Staatsangehöriger werden Fragen im Zusammenhang mit der Integration dieser Personen und ihrer Kinder, zum Beispiel über eine Anpassung des Schulsystems, von grosser Bedeutung sein. Der Kanton Glarus, in welchem sich ein massiver Bevölkerungsrückgang und eine starke Überalterung der Bevölkerung abzeichnen, muss nach Strategien suchen, welche die Abwanderung aufhalten oder neue Personengruppen anziehen.

2.1.3. Wirtschaft

Glarus der Industriekanton

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. Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft hat zwar auch hier die Bedeutung von Industrie und Gewerbe reduziert. Weiterhin sind aber 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, ein Wert, der sich in den letzten 30 Jahren kaum verändert hat. Damit verbleiben 45,7 Prozent der Beschäftigten, die im Handel- und Dienstleistungssektor tätig sind. Diese Zahlen sind auf der Basis von Vollzeitäquivalenten berechnet worden und berücksichtigen damit den Grad der Teilzeitbeschäftigung.

Branchenstruktur im Kanton Glarus 2001; Beschäftigungsanteile in Prozent



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Betriebszählung

Massive Redimensionierung des Baugewerbes

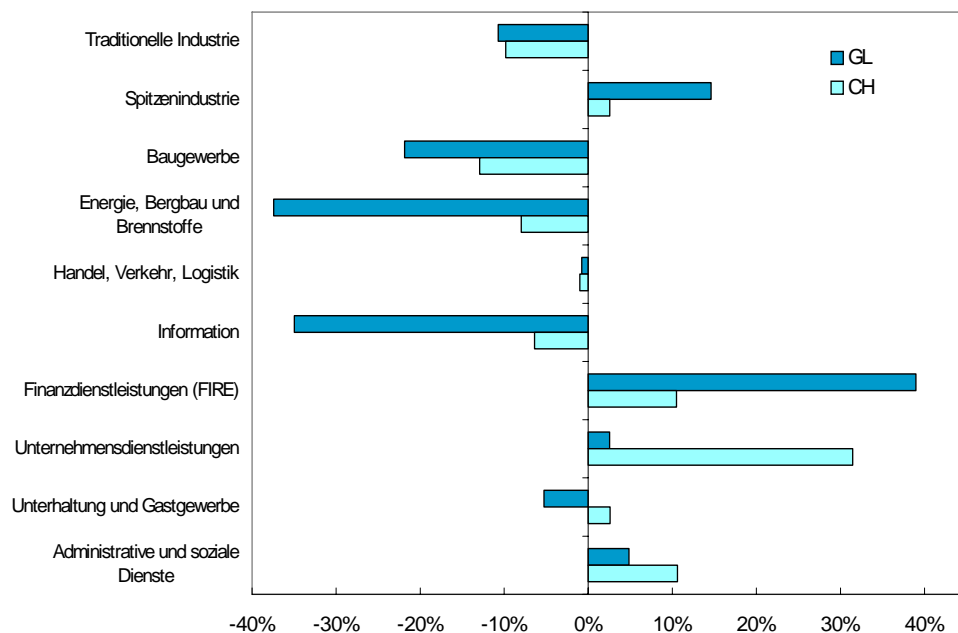
Die oben stehende Grafik zeigt die bedeutendsten Branchen für den Kanton Glarus anhand der Beschäftigtenzahlen von 2001 und verdeutlicht die Unterschiede zur Schweiz. Das Baugewerbe ist mit 1898 Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) die mit Abstand führende Branche im Kanton Glarus. Der seit Mitte der neunziger Jahre zu verzeichnende Bevölkerungsschwund hat in Kombination mit dem weiterhin latenten Angebotsüberhang im Baugewerbe eine schmerzhaft Redimensionierung notwendig gemacht. Diesen Trend verdeutlicht die folgende Grafik (Branchenentwicklung) am Beispiel der Beschäftigungsentwicklung zwischen 1995 und 2001. Die Grafik stellt die Beschäftigungsentwicklung im Kanton Glarus derjenigen der Schweiz gegenüber, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Branchen. Der eng mit dem Baugewerbe verbundene Wirtschaftszweig

„Verarbeitung von Steinen und Erden“ ist im Kanton Glarus ebenfalls geschrumpft, was insbesondere mit dem Stellenabbau bei der Eternit AG nach 1995 zusammenhängt.

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

Maschinen- und Kunststoffindustrie als Hoffnungsträger

Vor allem die positive Entwicklung in der Maschinen- und Kunststoffindustrie war für den insgesamt stabil gehaltenen Beschäftigungsanteil in der Glarner Industrie verantwortlich. Auf diesen beiden Wirtschaftszweigen ruht die Hoffnung eines glimpflich ablaufenden Strukturwandels, denn das Textilgewerbe hat – im Gegensatz zu anderen strukturschwachen Industriezweigen – auch in den Jahren 1998 bis 2001 Beschäftigte abgebaut. Danach erfolgte Betriebsschliessungen in der Metallindustrie und dem Textilgewerbe verengen die Branchenstruktur weiter und machen deutlich, dass im Kanton Glarus nur die entwicklungs- und wertschöpfungsstarken Zweige der Industrie eine Zukunft besitzen.

Geringe Bedeutung der Dienstleistungen aufgrund fehlender Zentren

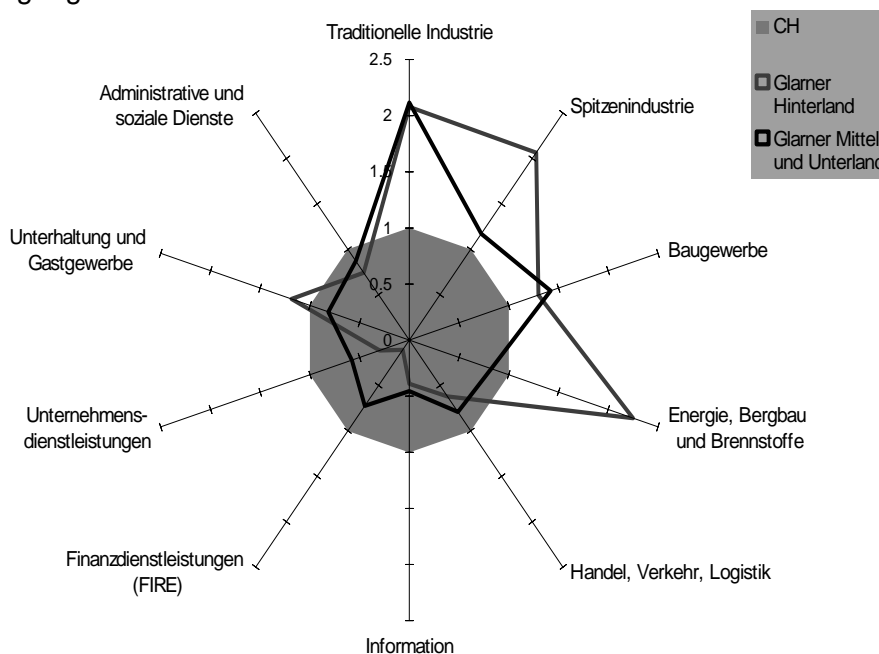
Der Dienstleistungssektor im Kanton Glarus ist mit Ausnahme des Tourismus auf die Versorgung der einheimischen Bevölkerung ausgerichtet. Dienstleistungsbranchen sind im kantonalen Branchenmix nur schwach vertreten, und sie weisen geringere Beschäftigungsanteile auf als im Schweizer Mittel. Das Fehlen von Zentren, die für Dienstleistungsfirmen eine hohe Anziehungskraft ausüben, hat in erster Linie zu dieser Entwicklung beigetragen. Die Beschäftigungsentwicklung bei den Unternehmensdienstleistungen, die von 1995 bis 2001 landesweit ein hohes Wachstum aufwiesen, ist am Kanton Glarus beinahe spurlos vorbeigegangen. Die auffallend starke Zunahme bei den Finanzdienstleistungen ist vollumfänglich auf den Aufbau eines Operationszentrums der Postfinance zurückzuführen. Der massive Rückgang im Bereich Information hängt mit dem Zusammenschluss der Bündner Zeitung und der Glarner Nachrichten von 1997 zusammen. Der ungebrochene Trend in Richtung Arbeitsteilung und Spezialisierung, der um einer höheren Produktivität und der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit willen nicht aufgehalten werden darf,

steht in einem Spannungsverhältnis zu der Kleinräumigkeit des Kantons. Häufig kollidieren Effizienzkriterien mit den begrenzten Dimensionen des Kantons.

Einseitiger Branchenmix hat nicht nur Nachteile

Die nächste Grafik verdeutlicht anhand eines Spezialisierungskoeffizienten die hohe Branchenkonzentration in den beiden Glarner Regionen. Im Hinterland tritt sie noch deutlicher zutage. Der Spezialisierungskoeffizient für eine bestimmte Branche ist hier definiert durch das Verhältnis des Beschäftigungsanteils dieser Branche in der jeweiligen Region zum Beschäftigungsanteil derselben Branche in der Schweiz. Im Sinne einer Spezialisierung auf die Bereiche, wo komparative Vorteile vorhanden sind, muss eine einseitige Branchenstruktur nicht zum vornherein negativ gewertet werden. Die räumliche Nähe von verwandten Branchen und Unternehmen gilt im Cluster-Kontext gar als Vorteil. Die beschränkte Wirtschaftskraft des Hinterlandes lässt Spezialisierungen deutlicher hervortreten. So sind die Wasserkraftwerke für eine Spezialisierung in der Energieproduktion, die Kunststoffindustrie in Schwanden für eine Spezialisierung in der Spitzenindustrie und die beiden Tourismusstandorte Braunwald und Elm für eine Spezialisierung im Gastgewerbe verantwortlich.

Regionale Spezialisierung 2001; Spezialisierungskoeffizient, gemessen an der Beschäftigung



Quelle: Credit Suisse Economic & Policy Consulting; Bundesamt für Statistik (BFS), Betriebszählung

Branchenbewertung

Die Wertschöpfung, die eine Region erzielt, hängt von der Wettbewerbsfähigkeit der Branchenstruktur ab. Mit einem Chancen-Risiko-Profil (siehe folgende Grafik) wird deshalb versucht, die Positionierung der wichtigsten Branchen zu ermitteln. Das Profil wird durch eine systematische Bewertung der regionalen Branchen unter Berücksichtigung von Wachstum (Stärke und Volatilität), Wertschöpfung (Gewinnpotenzial, Aufwandbelastung, Rentabilität und Produktivität) und Wettbewerb (Exportleistung, Durchdringung der Importe, Regulierungsdichte, Marktstruktur usw.) bestimmt.

Ungünstige Branchenstruktur beschränkt Wachstumspotenzial

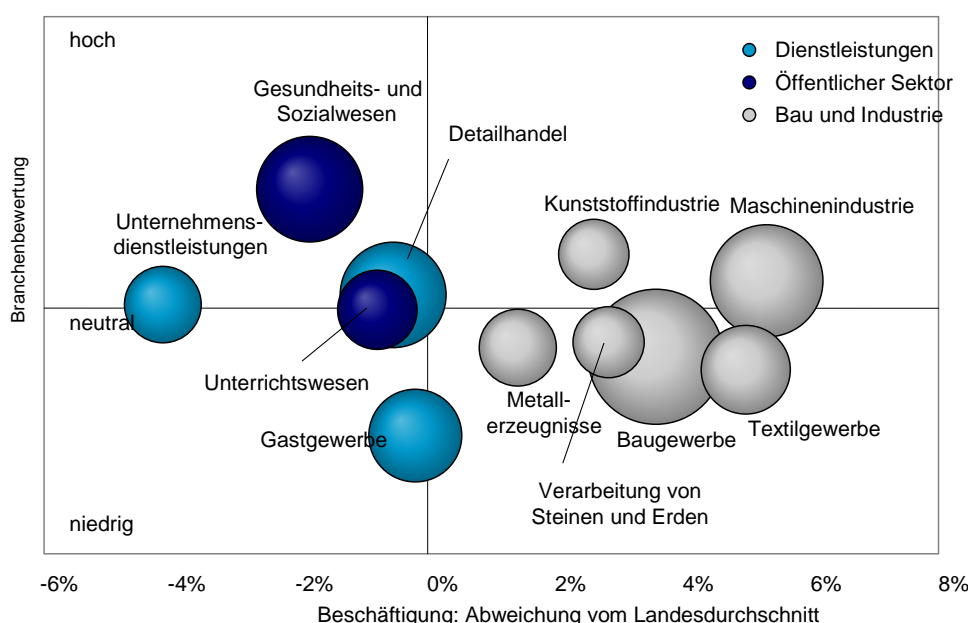
Die vertikale Achse zeigt die Bewertung jeder Branche an. Der Durchmesser der Kreise gibt den Anteil der betreffenden Branche an der Gesamtheit der Arbeitsplätze im Kanton wieder. Die Abweichung dieses Anteils vom Landesdurchschnitt lässt sich auf der horizontalen Achse ablesen. Je weiter rechts eine Branche positioniert ist, desto grösser ist ihre Bedeutung für die Region im Vergleich zum Landesdurchschnitt. Die Bedeutung der Industrie für den Kanton Glarus kommt in dieser Grafik am besten zum Ausdruck. Bei allen Branchen auf der rechten Seite handelt es sich ausnahmslos um Industriezweige. Vier der sechs abgebildeten und für das Glarnerland wichtigen Branchen erhalten eine leicht (Metallindustrie, Verarbeitung von Steinen und Erden) bis deutlich

unterdurchschnittliche Bewertung (Baugewerbe, Textilindustrie). Darin kommt eine ungünstige Branchenstruktur zum Ausdruck, denn die beiden überdurchschnittlich bewerteten Branchen Maschinen- und Kunststoffindustrie besitzen nicht das Gewicht, um dem beeinträchtigten Wachstumspotenzial der Glarner Wirtschaft Fahrt zu verleihen. Immerhin ist der Prozess des Strukturwandels voll im Gange, und bei einer Erholung der Exporte dürfte die Glarner Industrie überproportional profitieren.

Tourismussektor mit Risiken, aber auch Chancen

Die Dienstleistungsbranchen sind vergleichsweise von schwacher Bedeutung. Die Unternehmensdienstleistungen und der Detailhandel bringen allenfalls eine gewisse Stabilität in das Branchenprofil. Das Gastgewerbe ist jedoch mit Strukturschwächen behaftet, die nicht nur im Kanton Glarus, sondern auch gesamtschweizerisch noch nicht bereinigt sind. Mit der gegenwärtigen Tourismusflaute dürften sie sich noch verschärfen. 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.

Chancen-Risiko-Profil der Branchenstruktur im Kanton Glarus



Quelle: Credit Suisse Economic & Policy Consulting; Bundesamt für Statistik (BFS), Betriebszählung

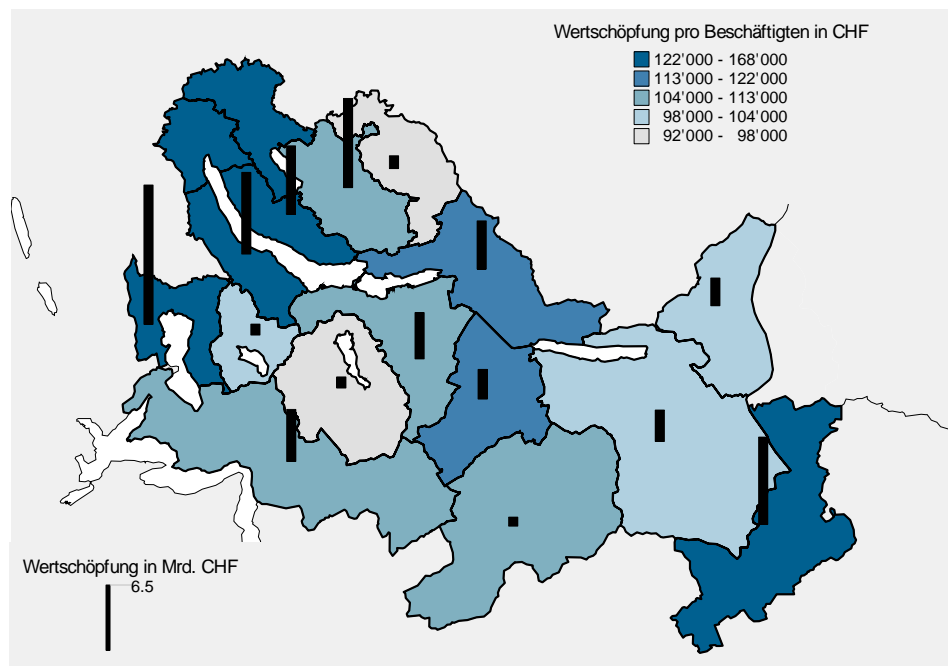
Wertschöpfung

Die nächste Grafik liefert ein Bild der regionalen Wertschöpfungsstärke. Die Abstufungen zeigen unterschiedliche Verhältnisse von Wertschöpfung zur Anzahl der Beschäftigten, die diese Wertschöpfung erzielen. Da sich zwischen den verschiedenen Branchen stark unterschiedliche Produktivitäten feststellen lassen, spiegelt das Ergebnis in erster Linie die Konzentration von wertschöpfungsstarken Branchen wider.

Hohe Produktivität im Mittel- und Unterland

Gemäss Studie der Credit Suisse vom September 2003 stellt das Glarner Mittel- und Unterland mit 114'349 Franken die Region mit der höchsten Wertschöpfung pro Beschäftigten zwischen Zürichsee und Chur dar. Das Linthgebiet vermag mit 113'283 Franken noch mitzuhalten, alle anderen Nachbarregionen liegen zum Teil jedoch deutlich darunter. Dieser Wert ist das Resultat permanenter Rationalisierungen, die eine hohe Produktivität bewirken. Mit einem Wert von 106'777 Franken fällt das Hinterland nicht allzu weit ab und liegt knapp über dem Median aller Schweizer Regionen, der bei 104'783 Franken liegt.

Regionale Wertschöpfung 2000



Die Wertschöpfungswerte für Zürich-Stadt (CHF 45'792 Mrd.) und das Glatttal (CHF 12'968 Mrd.) sind in der Grafik nicht enthalten.

Quelle: Credit Suisse Economic & Policy Consulting; Bundesamt für Statistik (BFS), Betriebszählung

Die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Leistung kommt in der Höhe der dunklen Balken zum Ausdruck. Die Balken stellen die erwirtschaftete Wertschöpfung der einzelnen Regionen dar und zeigen, dass die Wirtschaftsleistung im Glarner Mittel- und Unterland 3,4-mal höher ausfällt als im Hinterland. Dazu leisten aber auch die Pendler aus dem Hinterland einen Beitrag.

2.1.4. Finanzen; Grundlagen: Gemeindefinanzrating 2003

Ebenso unterschiedlich wie die Einwohnerzahlen zeigt sich 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. Erhöht zum Beispiel die Stadt Glarus ihren Gemeindesteuerzuschlag um ein Prozent, erreicht sie damit jährliche Mehreinnahmen von 244'000 Franken, Betschwanden hingegen lediglich 4000 Franken. Gemeinden mit Wasserzinsen verschaffen sich Einnahmen, die den eigenen Steuererlös übertreffen können. Andererseits sind die finanziellen Belastungen für Waldungen, Alpen, Strassen usw. sehr ungleich und hängen weitgehend von der Grösse, Beschaffenheit und Besiedlung der Gemeinden und der jeweiligen Region ab. So gaben etwa Niederurnen über 100'000 und Linthal sogar über 200'000 Franken netto für den ordentlichen Alpunterhalt im Jahr 2003 aus. Demgegenüber haben manche Glarner Gemeinden gar keinen Alpbesitz.

Ortsgemeinden

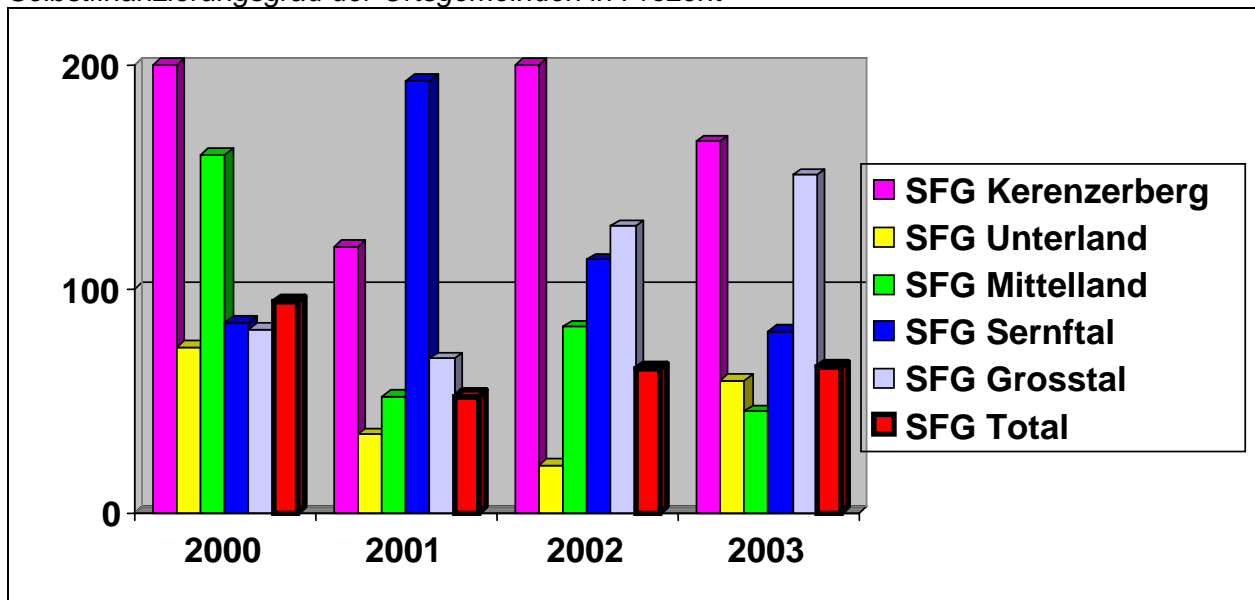
Im Jahr 2003 wiesen von den 29 Glarner Ortsgemeinden fünf (Braunwald, Luchsingen, Matt, Oberurnen, Rüti) einen Bilanzfehlbetrag aus und müssten aus privatwirtschaftlicher Sicht Konkurs anmelden. Die Gemeinden Braunwald und Rüti werden im Rahmen eines Sanierungsprogramms vom Kanton speziell beaufsichtigt.

Die ungünstige Entwicklung des Selbstfinanzierungsgrades zeigt in der folgenden Tabelle, dass einige Gemeinden ihre (grossen) Investitionen nicht gut verkraften, weil sie diese mit dem Cash-flow nicht abdecken können. Der Selbstfinanzierungsanteil, der die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde charakterisiert, weist bei vielen Gemeinden auf eine schwache Investitionskraft hin. Wenn trotzdem investiert wird, steigt die Verschuldung oder schwindet das Vermögen. Dieses Bild wird vor allem geprägt durch die Investitionstätigkeit der vergangenen vier Jahre und den damit verbundenen Finanzierungsfehlbetrag, der in den Unterländer Gemeinden

15,5 und in den Mittellandgemeinden fast 7 Millionen Franken beträgt. Die Folge ist, dass das Vermögen der Unterländer um 75 Prozent abgenommen und die Schuld der Mittelländer (vor allem wegen der Gemeinde Glarus, die im Gemeindefinanzrating als „kritisch“ eingestuft wurde) um 146 Prozent zugenommen hat.

Sechs Gemeinden weisen einen so genannten Cashloss aus (Verlust vor Abschreibungen); 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 Millionen Franken sind aber aufgebraucht.

Selbstfinanzierungsgrad der Ortsgemeinden in Prozent



Tagwen

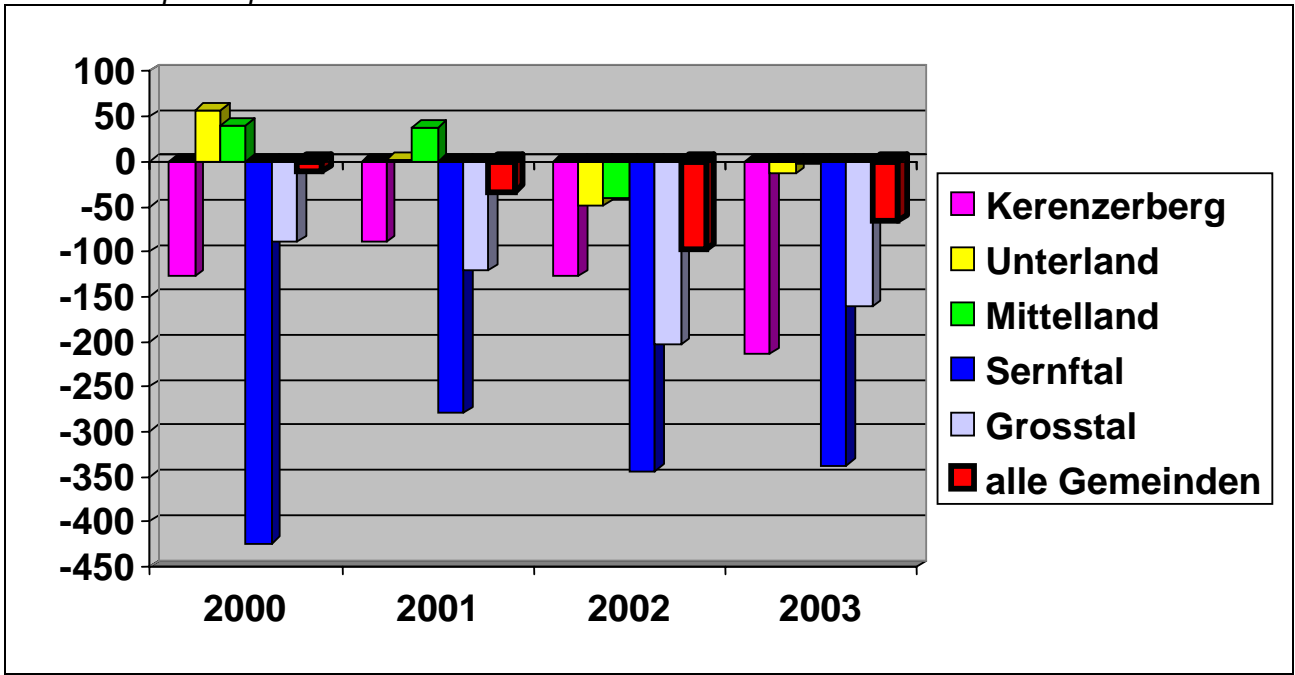
Die sieben Bürgergemeinden mit eigener Rechnungsführung in fünf Ortsgemeinden (Haslen, Linthal-Dorf, Linthal-Ennetlinth, Linthal-Matt, Mollis, Niederurnen, Oberurnen) verfügen mit insgesamt 19 Millionen Franken über das grösste Nettovermögen der Glarner Gemeinden. Die Haupteinnahmequellen dieser noch verbliebenen Körperschaften sind die Wasserzinsen, die Vermögenserträge und der Verkauf von Bauland. Doch auch die Tagwensvermögen haben sich in den letzten vier Jahren in Folge von Investitionen und schlechten Ergebnissen in der Laufenden Rechnung um 20 Prozent respektive 5 Millionen Franken zurückgebildet. Die Finanzierungsfehlbeträge in den Jahren 2001, 2002 und 2003 zeugen davon.

Schulgemeinden

Die Schulgemeinden erheben im Durchschnitt mit über 11 Prozent den höchsten Steuerfuss der steuereinzugsberechtigten Körperschaften. Damit werden die eigenen Möglichkeiten von 10 Steuerprozent ausgeschöpft. Darüber hinaus erheben die Schulgemeinden Anspruch auf Gemeindesteuerzuschläge der Orts- und/oder Fürsorgegemeinden. Die Schuldefizite der Jahre 2002 und 2003 bewegen sich zwischen 2 und 4 Millionen Franken. Der Fremdkapitalbedarf stellt mit 58 Millionen Franken einen Risikoposten im Falle eines generellen Zinsanstieges dar.

Die Finanzlage der Schulgemeinden im Kanton Glarus ist generell sehr schlecht, unbefriedigend, ja alarmierend. 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, Mitlödi, Mollis, Mühlehorn, Oberurnen, Obstalden und 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

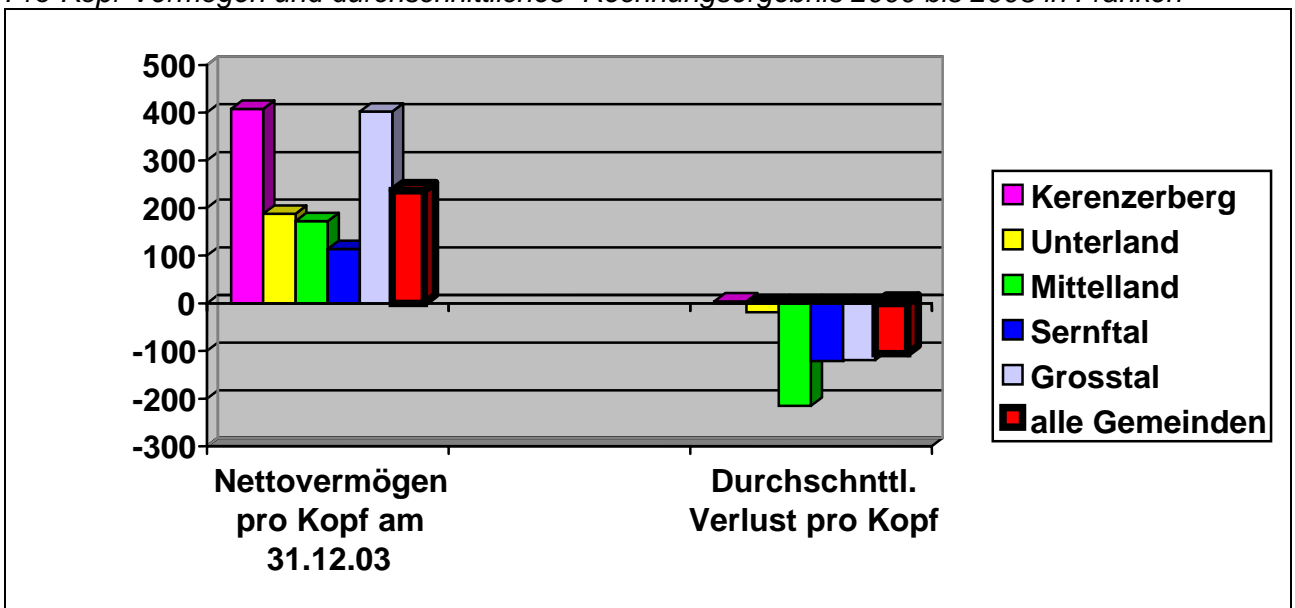


Fürsorgegemeinden

Die Fürsorgegemeinden verfügen über ein unantastbares Kapital, mit dem sie ihre Liquidität gemäss Sozialhilfegesetz sichern können. Dieser Umstand begründet auch die gute Vermögenslage von rund 9 Millionen Franken, die sich in den letzten drei Jahren trotzdem um 2,5 Millionen Franken verschlechtert hat. 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 sehr kritisch zu beurteilen. Die Fürsorgegemeinden Elm, Engi, Ennenda, Glarus-Riedern, Mitlödi, Näfels, Oberurnen, Schwanden Schwändi und Sool decken ihre Verluste vorläufig noch mit dem vorhandenen Vermögen ab.

Die Vermögenslage der Fürsorgegemeinden ist aus dem bereits erwähnten Grund noch gut, wenn auch gebietsweise sehr unterschiedlich. Zudem werden mit etwa 3,5 Prozent durchschnittlichem Gemeindesteuerfuss die finanziellen Möglichkeiten noch nicht ganz ausgeschöpft. Die Ergebnisse der Fürsorgegemeinden hängen jedes Jahr weitgehend von der aktuellen wirtschaftlichen Situation und von Einzelfällen bei der Suchthilfe ab. Die Fürsorgedefizite schwankten deshalb in den Jahren 2001 bis 2003 jährlich zwischen 800'000 und 2,3 Millionen Franken.

Pro-Kopf-Vermögen und durchschnittliches -Ergebnis 2000 bis 2003 in Franken



Konsolidierte Gemeinden (insgesamt)

Vor einigen Jahren provozierte allein der Gedanke, eine Gemeinde könnte ein finanzielles Risiko darstellen. Das Finanzdebakel von Leukerbad zeigte aber, dass dies möglich ist. Deshalb ist die konsolidierte Darstellung des Finanzhaushalts der Gemeinden bedeutend. Sie ermöglicht einen Blick auf eine Einheitsgemeinde aus finanzieller Sicht.

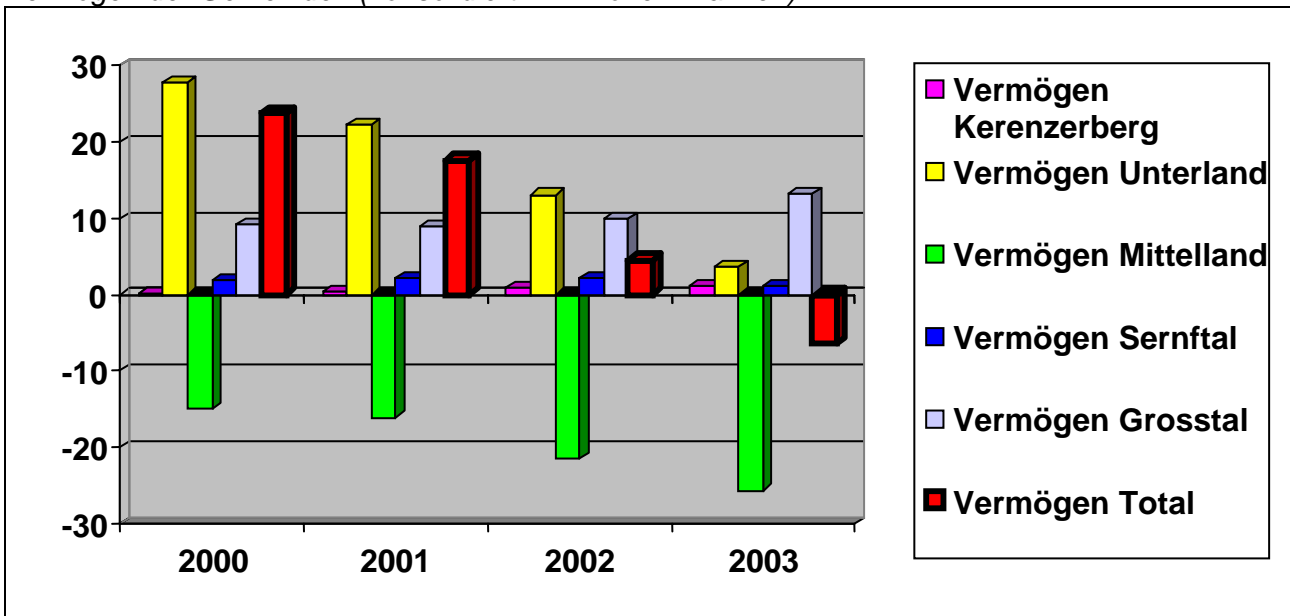
Nettovermögen/Nettoschuld pro Kopf in Franken

1.	Betschwanden	8096.20
2.	Leuggelbach	5744.00
3.	Sool	5359.20
4.	Diesbach	4946.50
5.	Linthal	4396.80
6.	Bilten	3748.20
7.	Nidfurn	3601.60
8.	Elm	3324.30
9.	Riedern	2881.00
10.	Filzbach	2419.50
11.	Schwanden	2269.70
12.	Ennenda	1930.60
13.	Haslen	1665.20
14.	Engi	1451.20
15.	Oberurnen	1445.70
16.	Obstalden	1166.00
17.	Mollis	1117.20
18.	Mitlödi	863.60
19.	Hätzingen	749.40
20.	Niederurnen	-166.20
21.	Luchsingen	-327.90
22.	Netstal	-529.50
23.	Schwändi	-721.10
24.	Mühlehorn	-1685.00
25.	Näfels	-2275.60
26.	Rüti	-4392.10
27.	Glarus	-5530.30
28.	Matt	-6083.40
29.	Braunwald	-8878.20

Die Glarner Gemeinden haben im Jahr 2003 einen Umsatz von fast 200 Millionen Franken erzielt und für rund 30 Millionen 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 80 Glarner Gemeinden einen Fremdmittelbedarf von etwa 200 Millionen Franken decken.

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

Vermögen der Gemeinden (konsolidiert in Millionen Franken)



Der Selbstfinanzierungsgrad gibt Auskunft darüber, welchen Anteil der Nettoinvestitionen die Gemeinden aus selbst erarbeiteten Mitteln finanzieren. Naturgemäss schwankt er beträchtlich. Mit einem Selbstfinanzierungsgrad von unter 70 Prozent im Durchschnitt der letzten vier Jahre wurde das Ziel von 100 Prozent weit verfehlt. Heute sieht die Situation noch düsterer aus: Mit 54,3 Prozent ist der Selbstfinanzierungsgrad im Jahr 2003 sehr tief.

Wichtig ist auch zu wissen, wie viele Gemeinden einen unterdurchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad (unter 80%) ausgewiesen haben. Mit Niederurnen, Glarus, Oberurnen, Sool, Näfels, Haslen, Bilten, Luchsingen, Filzbach, Matt, Braunwald, Ennenda und Elm sind es 13 von 29 Gemeinden, also fast die Hälfte. Dabei fallen vor allem das Unterland und das Sernftal mit einem Selbstfinanzierungsgrad von je nur 45 Prozent während der letzten vier Jahre auf.

Die nachstehende Gesamtübersicht über das Rating 2003 zeigt, dass die finanzielle Situation und damit die Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Gemeinden und Regionen immer kritischer werden. Heute drücken die laufenden Ausgaben bei einigen Gemeinden so stark aufs Budget, dass ihnen die Mittel für jede Investition fehlen oder sie (finanziell) nicht mehr überlebensfähig sind.

Gemeindefinanzrating 2003 (konsolidiert)

Gemeinde	Nettovermögen Nettoschuld	Vermögen/Schuld pro Kopf (Netto)	Bilanzfehl- betrag	Ergebnis LR vor Abschr.	Ergebnis Lauf. Rechn.	Wertung
Betschwanden	1'424'932	8'096		199'001	175'101	günstig
Linthal	5'034'337	4'397		1'162'374	266'660	
Mollis	3'333'653	1'117		1'736'257	334'088	
Riedern	1'852'457	2'881		1'812'952	7'218	
Bilten	7'387'719	3'748		129'484	-495'876	problematisch in Einzelkennzahlen
Diesbach	1'038'760	4'946		16'769	-41'093	
Elm	2'476'567	3'324		-316'875	-343'898	
Engi	934'558	1'451		171'700	-80'796	
Ennenda	5'245'471	1'931		-882'215	-1'256'549	
Filzbach	1'287'164	2'419		-10'334	-91'945	
Haslen	1'044'104	1'665		77'693	-127'082	
Hätzingen	258'528	749		-159'197	-351'954	
Leuggelbach	1'039'665	5'744		-27'206	-48'097	
Mitlödi	931'873	864		241'898	-178'082	
Mühlehorn	-741'414	-1'685		362'403	41'561	
Näfels	-9'056'821	-2'276		1'264'825	-562'326	
Netstal	-1'499'936	-529		945'596	-185'316	
Nidfurn	878'800	3'602		17'338	-20'326	
Niederurnen	-614'993	-166		1'009'650	-47'820	
Oberurnen	2'655'824	1'446		122'812	-316'291	
Obstalden	521'194	1'166		23'387	-121'524	
Schwanden	5'862'741	2'270		820'508	-218'579	
Schwändi	-286'278	-721		66'512	-158'008	
Sool	1'623'824	5'359		115'559	-78'991	
Braunwald	-3'604'546	-8'878	1'765'110	-181'344	-445'227	sehr kritisch
Glarus	-31'218'659	-5'530		1'983'525	-719'444	
Luchsingen	-197'708	-328	269'157	-1'194	-392'003	
Matt	-2'250'868	-6'083	309'530	-96'964	-215'426	
Rüti	-1'853'450	-4'392	370'910	185'305	-243'688	
Total	-6'492'502			10'790'219	-5'915'713	

REGIONALE AUSWERTUNG "GEMEINDEN KONSOLIDIERT"

Cash flow(+) / Cash loss(-)					
	2000	2001	2002	2003	Total
KERENZERBERG	645'417	412'607	479'843	375'455	1'913'323
UNTERLAND	7'185'746	4'651'002	1'107'411	4'263'028	17'207'188
MITTELLAND	5'152'926	4'432'421	6'468'253	3'859'858	19'913'459
SERNFTAL	645'564	623'134	-144'135	-242'139	882'424
GROSSTAL	6'076'087	2'261'406	2'964'979	2'534'015	13'836'487
TOTAL	19'705'741	12'380'571	10'876'351	10'790'218	53'752'881

Gewinn Laufende Rechnung(+) / Verlust Laufende Rechnung(-)					
	2000	2001	2002	2003	Total
KERENZERBERG	-119'147	-97'850	-81'943	-171'908	-470'847
UNTERLAND	1'155'793	-784'784	-5'107'218	-1'088'226	-5'824'434
MITTELLAND	302'377	-1'059'509	-1'909'156	-2'154'091	-4'820'378
SERNFTAL	-596'079	-597'250	-825'969	-640'120	-2'659'418
GROSSTAL	-233'367	-3'053'001	-1'792'390	-1'861'369	-6'940'127
TOTAL	509'578	-5'592'393	-9'716'676	-5'915'713	-20'715'205

Nettoinvestitionen					
	2000	2001	2002	2003	Total
KERENZERBERG	120'154	327'042	46'225	219'102	712'523
UNTERLAND	7'175'403	10'000'729	10'235'534	10'855'361	38'267'028
MITTELLAND	2'511'234	6'669'310	8'382'023	6'784'420	24'346'987
SERNFTAL	1'125'573	422'212	320'844	264'739	2'133'368
GROSSTAL	6'315'680	3'153'154	2'585'622	2'970'332	15'024'787
TOTAL	17'248'045	20'572'446	21'570'247	21'093'954	80'484'692

Finanzierungsüberschuss(+) / Finanzierungsfehlbetrag(-)					
	2000	2001	2002	2003	Total
KERENZERBERG	525'263	85'565	433'619	156'354	1'200'800
UNTERLAND	40'343	-5'349'727	-9'128'123	-6'517'938	-20'955'445
MITTELLAND	2'641'692	-2'236'889	-1'913'770	-2'494'755	-4'003'721
SERNFTAL	-480'009	129'050	-464'979	-356'878	-1'172'816
GROSSTAL	-170'563	-891'748	79'357	-436'316	-1'419'270
TOTAL	2'556'726	-8'263'748	-10'993'896	-9'649'534	-26'350'451

Nettovermögen(+) / Nettoschuld (-)					
	2000	2001	2002	2003	Diff. 00-03
KERENZERBERG	45'503	414'920	880'546	1'066'944	2245%
UNTERLAND	27'754'585	22'224'206	13'040'848	3'705'382	-87%
MITTELLAND	-14'925'136	-16'094'902	-21'526'381	-25'620'667	72%
SERNFTAL	1'794'381	2'213'898	2'167'307	1'160'257	-35%
GROSSTAL	9'135'264	8'852'856	9'990'705	13'195'582	44%
TOTAL	23'804'597	17'610'977	4'553'025	-6'492'503	-127%

Selbstfinanzierung					
	2000	2001	2002	2003	Total
KERENZERBERG	645'417	412'607	479'844	375'455	1'913'323
UNTERLAND	7'215'746	4'651'002	1'107'411	4'337'423	17'311'582
MITTELLAND	5'152'927	4'432'421	6'468'253	4'289'665	20'343'266
SERNFTAL	645'564	551'262	-144'135	-92'139	960'553
GROSSTAL	6'145'117	2'261'406	2'664'979	2'534'015	13'605'517
TOTAL	19'804'771	12'308'699	10'576'352	11'444'420	54'134'242

Selbstfinanzierungsgrad					
	2000	2001	2002	2003	00-03
KERENZERBERG	537%	126%	1038%	171%	269%
UNTERLAND	101%	47%	11%	40%	45%
MITTELLAND	205%	66%	77%	63%	84%
SERNFTAL	57%	131%	-45%	-35%	45%
GROSSTAL	97%	72%	103%	85%	91%
TOTAL	115%	60%	49%	54%	67%

Kantonale Ausgleichsbeiträge und Beiträge Dritter*

* Patenschaft für Berggemeinden, Schweizer Berghilfe, Hilfswerke usw.

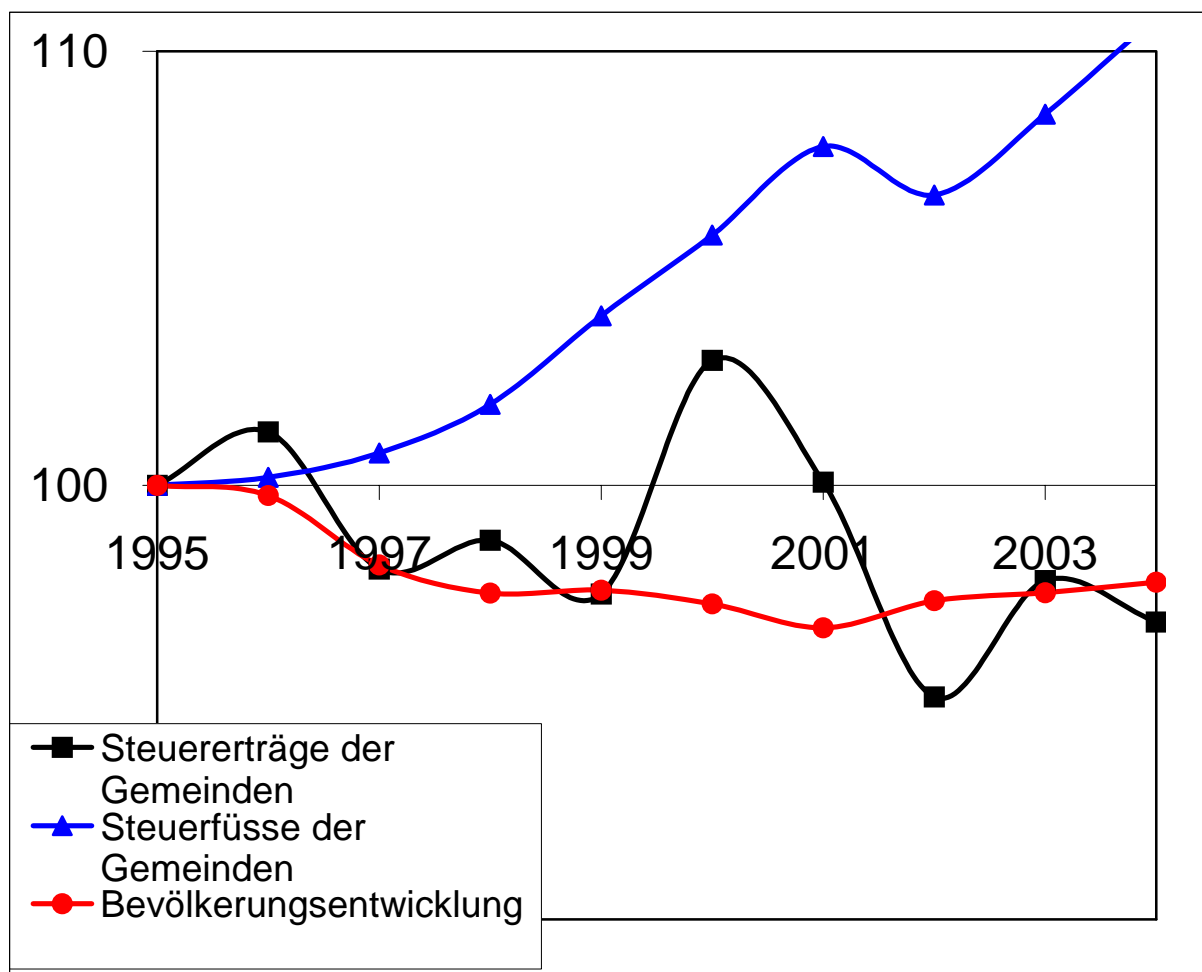
Gemeinde	Ausgleichsbeiträge 1975–2004	in Prozent	Beiträge Dritter 1999–2004	in Prozent
Mühlehorn	1'714'849	3,2%	200'000	3,4%
Obstalden	2'978'595	5,6%	698'380	12,0%
Filzbach	2'658'704	5,0%	-	-
Bilten	-	-	-	-
Niederurnen	-	-	-	-
Oberurnen	409'750	0,8%	-	-
Näfels	412'150	0,8%	-	-
Mollis	888'736	1,7%	-	-
Netstal	582'005	1,1%	-	-
Riedern	182'552	0,3%	-	-
Glarus	-	-	-	-
Ennenda	-	-	-	-
Mitlödi	-	-	-	-
Sool	945'821	1,8%	-	-
Schwändi	3'328'768	6,2%	-	-
Schwanden	63'000	0,1%	-	-
Nidfurn	932'345	1,7%	175'400	3,0%
Leuggelbach	1'423'837	2,7%	-	-
Luchsingen	5'566'845	10,4%	577'260	9,9%
Haslen	3'389'760	6,3%	1'088'182	18,6%
Hätzingen	3'416'545	6,4%		
Diesbach	1'493'434	2,8%		
Betschwanden	1'193'003	2,2%	180'450	3,1%
Rüti	4'187'144	7,8%	739'000	12,6%
Braunwald	3'303'300	6,2%	-	-
Linthal	15'975	-%	-	-
Engi	4'633'184	8,7%	1'156'707	19,8%
Matt	5'111'259	9,6%	928'083	15,9%
Elm	4'645'377	8,7%	100'000	1,7%
Total	53'476'938	100,0%	5'843'462	100,0%

Auswertung nach Regionen

Gemeinde	Ausgleichsbeiträge 1975–2004	in Prozent	Beiträge Dritter 1999–2004	in Prozent
Kerenzerberg	7'352'148	13,7%	898'380	15,4%
Unterland	1'710'636	3,2%	-	-
Mittelland	764'557	1,4%	-	-
nördl. Grosstal	10'083'531	18,9%	1'263'582	21,6%
südl. Grosstal	19'176'246	35,9%	1'496'710	25,6%
Sernftal	14'389'820	26,9%	2'184'790	37,4%
Total	53'476'938	100,0%	5'843'462	100,0%

Steuern

Die öffentlichen Ausgaben wachsen, die Steuereinnahmen sinken. Die wirtschaftliche Stagnation, der Bevölkerungsrückgang und die ungünstige demographische Entwicklung lassen den aktuellen Steuerertrag auf den Stand des Jahres 1997 fallen – obwohl die Gemeinden ihre Gemeindesteuerzuschläge in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 10 Prozent erhöht haben! Im Jahr 2004 haben von 27 Gemeinden 17 (63%) den maximalen Gemeindesteuerzuschlag von 22 Prozent erhoben. Der Gesamtdurchschnitt aller Gemeinden ist seit Jahren am Steigen (2004 = 20,556%; 2005 = 20,828%). Die steuerlichen Unterschiede in den Gemeinden sind deshalb sehr gering und werden jährlich noch kleiner.



Wasserzins

Das Wohlstandsgefälle zwischen den einzelnen Gemeinden ist mitunter auch wegen des speziellen Glarner Wasserrechts sehr gross. Im Kanton Glarus erhebt nicht nur der Kanton eine Wasserwerksteuer. Bis rund der Hälfte des Wasserzinses haben die Kraftwerke an die Grundeigentümer der an die genutzten Gewässer anstossenden Grundstücke zu leisten. Glarus stellt damit insofern einen Sonderfall dar, als grundsätzlich nicht nur der Kanton die Wasserzinsen kassiert, sondern auch die Eigentümer der an das Wasser stossenden Ufer (Wasserrecht der Uferanstösser). Die Gemeinde Linthal mit den drei Tagwen Matt, Dorf und Ennetlinth und die Gemeinde Betschwanden mit ihrem Tagwen sind derartige Eigentümer. Sie bilden mit ihrem Reichtum aus den Wasserzinsen einen scharfen Kontrast zum „armen“ Rest des südlichen Hinterlandes. Dieser Umstand ist für einen raschen, freiwilligen Zusammenschluss hinderlich. Dabei wären Fusionen aus wirtschaftlichen Gründen dringend von Nöten.

2.1.5. Fazit

Im Kanton Glarus wie auch in der übrigen Schweiz sind in den letzten Jahren die territorialen Strukturen stärker in Bewegung geraten als je zuvor. Dies betrifft sowohl die Art der interkommun-

nen Zusammenarbeit als auch horizontale und vertikale Fusionen von Gemeinden. Eine mehr oder weniger flächendeckende Reorganisation gab es in Glarus bei den Zivilstandsämtern, Betreibungsämtern, beim Steuereinzug, bei der Feuerwehr und beim Zivilschutz. Im Schulbereich wurden in verschiedenen Regionen wegweisende Schritte für grossräumige Lösungen unternommen. Ausgelöst wurden diese Prozesse hauptsächlich durch fehlende finanzielle und personelle Mittel.

Problemstellungen im Kanton Glarus

- Rückgang der Bevölkerung
- Überalterung der Bevölkerung
- wirtschaftliche Stagnation
- wachsende Verschuldung des Kantons
- unterdurchschnittliches Einkommenswachstum
- sinkende Wettbewerbsfähigkeit
- Verkehrsprobleme
- hoher Leerwohnungsbestand
- Fabrik- und Ladenschliessungen in den Randregionen

Schwierigkeiten in den Glarner Gemeinden

- Gemeindeaufgaben sind vielfältiger und komplexer geworden
- Bereitschaft zur Freiwilligen- und Öffentlichkeitsarbeit nimmt ab (berufliche Belastung oder Gleichgültigkeit)
- viele Gemeinden sind strukturschwach
- unterkritische Gemeindegrösse
- Abbau des Service public
- schwindender Handlungsspielraum
- grosses Gefälle zwischen einzelnen Gemeinden
- Rückgang der Steuererträge bei steigenden Ausgaben
- demographische Entwicklung, Geburtenrückgang
- Druck von oben nach unten steigt (Bund → Kanton → Gemeinden)

Herausforderungen

Wie in anderen Kantonen stossen die Gemeinden im Kanton Glarus vermehrt an ihre Leistungsgrenzen. Sie erwarten ein verstärktes Engagement des Kantons, wollen aber gleichzeitig ihre Entscheidungsbereiche vollumfänglich beibehalten. Bei zunehmendem Spardruck und steigenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger führt diese Entwicklung früher oder später zu strukturellen Problemen, die unseren föderalen Staatsaufbau bedrohen. Wenn die Gemeinden ihre Aufgaben nicht mehr eigenverantwortlich wahrnehmen können, ist letztlich der Föderalismus an sich in Frage gestellt.

Kräfte bündeln – Wettbewerbsfähigkeit erhöhen

Der Kanton Glarus und die Glarner Gemeinden verfügen über weniger finanzielle Mittel als zum Beispiel die Nachbarkantone Schwyz oder St. Gallen. Trotzdem erwarten viele Bürger die gleichen Leistungen bei einer tiefen Steuerbelastung. Dieser Forderung kann nur nachgekommen werden, wenn die knappen Finanzmittel klug und sparsam eingesetzt und so ein qualitatives und quantitatives Wachstum der Wirtschaft sowie eine Zunahme der Bevölkerungszahl ermöglicht werden.

2.2. ENTWICKLUNG DES UMFELDES

2.2.1. Gesellschaft

Die gesellschaftliche Entwicklung in der Schweiz wird vor allem von folgenden Faktoren geprägt:

- demographische Alterung
- Migration und Integration von Ausländerinnen und Ausländern
- Wandel der Geschlechterrollen in Familie und Wirtschaft

- Trend zur Liberalisierung und Privatisierung von bisher regulierten Märkten öffentlicher Dienstleistungen
- wirtschaftliche Globalisierung
- rasche technische Entwicklung
- Schwinden gemeinsamer anerkannter Werte
- Individualisierung usw.

Der rasche Wandel zur Wissensgesellschaft beeinflusst die Einstellung zum Beruf, der sich im Laufe eines Arbeitslebens mehrmals ändert. Die voranschreitende Gleichstellung von Mann und Frau wirkt sich auf die Organisation der Familien und Arbeitswelt aus und ruft nach Unterstützung durch öffentliche Institutionen (z.B. Kinderkrippen, Tagesschulen). In den letzten Jahren konnte man in allen Lebensbereichen eine zunehmende Ökonomisierung feststellen. Wo früher soziale Mechanismen spielten, sind heute vielfach marktwirtschaftliche Gesetzmässigkeiten üblich. Die Ökonomisierung führt zusätzlich zu einer einseitigen Individualisierung der Gesellschaft – beispielsweise in den Bereichen Sicherheit, Bildung und Gesundheit.

Wirtschaftlichkeit und Kostendenken stehen vermehrt auch bei Dienstleistungen der Grundversorgung im Vordergrund, wie Post, Telekommunikation, Elektrizität, öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Ebenfalls werden der Gesundheitsdienst, Spitäler und Ausbildungsinstitutionen nicht verschont

Der beschleunigte Wandel fordert den Kanton Glarus heraus:

Sozialer Wertewandel: Mit den Zerfallerscheinungen der klassischen Familienstruktur verliert der Mittelstand an Bedeutung, die Kluft zwischen Arm und Reich vergrössert sich. Die Anspruchshaltung der Individualgesellschaft gegenüber dem Sozialstaat steigt.

Wachsende Sozialkosten: Der Druck auf das Sozialwesen in Folge sinkender Finanzen (Bevölkerungsrückgang) und schlechter Wirtschaftslage nimmt zu. Immer mehr Personen werden unterstützungsbedürftig.

Zunehmende Überalterung: Die Zunahme der Pensionierten belastet die schrumpfende Zahl der Erwerbstätigen finanziell. Das kann zu sozialen Spannungen führen.

Sozialarbeit wird komplexer: Die Sozialarbeit wird zunehmend komplizierter und anforderungsreicher. Kleine Einheiten haben Mühe, die Ansprüche bezüglich Fachkompetenz zu erfüllen.

Dynamik des Wandels wächst: Die zunehmende Mobilität bewirkt, dass der Bezug der Menschen zu ihrer Gemeinde abnimmt. Der wachsende Egoismus führt zu Gleichgültigkeit gegenüber der Allgemeinheit und einem sinkenden Interesse an der Politik. Immer weniger Bürgerinnen und Bürger sind bereit, freiwillig Ämter zu übernehmen, und so fehlen Kandidaten für die Behördenarbeit. Der Politik kommt allgemein ein immer kleinerer gesellschaftlicher Stellenwert zu.

Komplexität der Aufgaben nimmt zu: Die Gemeindeaufgaben werden immer komplexer, die Anforderungen an die Behördenmitglieder steigen, immer mehr Fachwissen ist gefragt (Gesetzgebung, Aufgabenflut, Finanzknappheit usw.).

Druck von oben (Bund/Kanton) steigt: Der Bund delegiert Aufgaben an die Kantone und diese an die Gemeinden. Der Druck nach unten nimmt zu. Kleine Einheiten sind deshalb vielfach überfordert, wenn es darum geht, die ihnen übertragenen Aufgaben fachkundig, effektiv und effizient auszuführen.

Standortwettbewerb wird immer wichtiger: Mit der voranschreitenden Globalisierung wird der Konkurrenzkampf härter. Der Druck auf günstige und gute Produkte wächst – auch im öffentlichen Bereich. Der Kanton Glarus als Randregion steht im direkten Wettbewerb zu steuerlich attraktiven Kantonen (SZ, ZH, SG usw.) sowie deren Bodenpreis- und Abgabepolitik.

2.2.2. Pädagogik

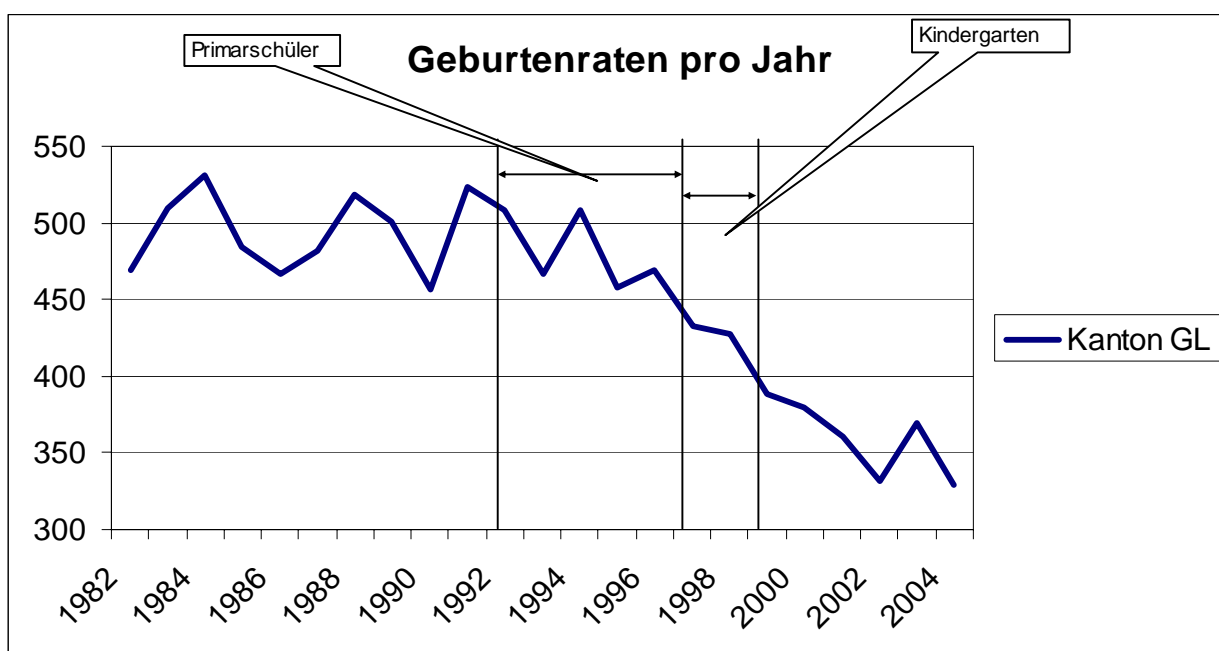
In pädagogischer Hinsicht ist die Entwicklung des Umfeldes geprägt durch verschiedene zusätzliche Ansprüche, die an die Schule und an die zuständigen Gemeinden mit ihren Institutionen herangetragen werden. Einerseits werden traditionelle Forderungen heute vehementer als zuvor vorgetragen. Andererseits wird verlangt, dass die Schule Versäumnisse der Eltern bei der Erziehung ausbügelt, Betreuungsaufgaben übernimmt, die Integration von Fremdsprachigen wahrnimmt

und auch noch neue Inhalte (mehr Fremdsprachen, Informatik usw.) vermittelt und sich ständig weiterentwickelt.

In struktureller Hinsicht werden flexiblere Oberstufenmodelle gefordert, die bisherige Einschulungsform hinterfragt (Basisstufe) und Schulleitungen eingerichtet, die Teile der operativen Tätigkeiten der Schulbehörden übernehmen sollen. Darüber hinaus soll die Schule Tagesstrukturen bereitstellen. An die Führung und Steuerung der Schule werden damit Anforderungen gestellt, die mit einem Milizsystem immer schwieriger zu erfüllen sind.

All diesen Ansprüchen ausgesetzt, muss sich die Schule jedoch weiterhin auf ihr Kerngeschäft, die Ausbildung der Kinder und Jugendlichen, konzentrieren können. Auch in diesem Kernbereich ist verschiedensten Ansprüchen zu genügen. Mit neuen Lehr- und Lernformen wird versucht, den immer bildungsferner aufwachsenden Kindern, die durch Freizeitaktivismus und ein überwältigendes mediales Angebot zusätzlich abgelenkt sind, das nötigste Rüstzeug und wesentliche Grundlagen zu vermitteln. Traditionelle Unterrichtsmethoden werden kritisch hinterfragt und durch neue, wissenschaftlich abgestützte Methoden ersetzt. Dabei zeigt sich allerdings, dass der wichtigste Faktor weder Methode noch Mittel noch Geld, sondern nach wie vor die fähige und engagierte Lehrperson ist.

Sinkende Schülerzahlen



Entwicklungstendenzen im Schulwesen

- Einführung einer zweiten Fremdsprache (Frühenglisch) in der Primarschule
- Schulleitungen zur Sicherung der Schulqualität (kompetente Kontaktstelle, Leitungs- und Führungsstruktur, Antwort auf die künftigen vielfältigen und komplexen Aufgaben)
- individuellere Förderung der Lernenden
- Forderung der Gesellschaft und der Wirtschaft zur Schaffung neuer schulischer Angebote wie Tagesstrukturen, Fremdsprachen, Informatik usw.
- Gesellschaft überträgt die erzieherischen Aufgaben vermehrt dem Bildungswesen
- massiver Rückgang der Schülerzahlen

2.2.3. Wirtschaft

Chancen für das Mittel- und Unterland

Findet der Trend zu einer Ausdehnung des Zürcher Metropolitanraumes eine Fortsetzung, eröffnen sich vor allem dem Glarner Unterland und weniger ausgeprägt auch dem Mittelland verschiedene Chancen. Die Nähe zur Grossagglomeration Zürich ist ein Standortvorteil, den es zu nutzen gilt. Eine noch stärkere Einbindung in das Netzwerk des Metropolitanraumes könnte die bereits bestehenden Verflechtungen verstärken. Die Abwanderung von besser Ausgebildeten könnte gebremst

und allenfalls gar gestoppt werden. Zweifellos besteht bereits ein Entwicklungspotenzial als Wohnregion. Um dieses zu stützen, sind rasche und gute Anschlüsse an das Schienen- und Nationalstrassennetz unumgänglich. Das Potenzial als Wohnregion bleibt jedoch aus verschiedenen Gründen beschränkt. Die Standortattraktivität ist tiefer als in den Zürcher und Schwyzer Regionen. Allenfalls können Ballungsprobleme in den genannten Regionen (hohe Lebenshaltungskosten, Verkehrsstaus, hohe Bodenpreise, Wohnungsmangel) Ausweichbewegungen auslösen. Glarner Mittel- und Unterland sind zudem traditionell Arbeitsmarktregionen und werden es bis auf weiteres bleiben. Die wirtschaftliche Gratwanderung im Mittel- und Unterland besteht also darin, beide Raumnutzungen – Wohnen und Arbeiten – so zu kombinieren, dass sich weitere Erosionserscheinungen vermeiden lassen.

Fokussierung auf moderne Industriezweige

Die Positionierung des Glarner Unterlandes als Standort wertschöpfungsstarker Industriebetriebe in den Bereichen Maschinenbau, Kunststoffindustrie, Elektrotechnik und Präzisionsinstrumente scheint am aussichtsreichsten zu sein. Vor dem Hintergrund geringer Neugründungen gehen die meisten Impulse von den ansässigen Firmen aus. Diese sind mit einer aktiven Bestandespolitik zu pflegen.

Eng begrenzte Entwicklungsalternativen für das Hinterland

Früher hat die Wasserkraft zu einer gleichmässigeren Verteilung von Industriebetrieben über den ganzen Kanton beigetragen. Die heutige Zeit ist von einer Konzentration der Produktionsstätten auf das Mittel- und Unterland geprägt. Für die Randgebiete (Hinterland ohne Schwanden und Mitlödi) bietet sich nur eine enge Auswahl von Entwicklungsmöglichkeiten. Neben der Ausschöpfung der Wasserkraft zur Energieerzeugung zählen dazu hauptsächlich die touristische Nutzung des Raumes und die Positionierung als Wohnregion für die Arbeitstätigen im Glarner Mittel- und Unterland. Konkurrenzregion für das Hinterland ist daher in erster Linie das Linthgebiet.

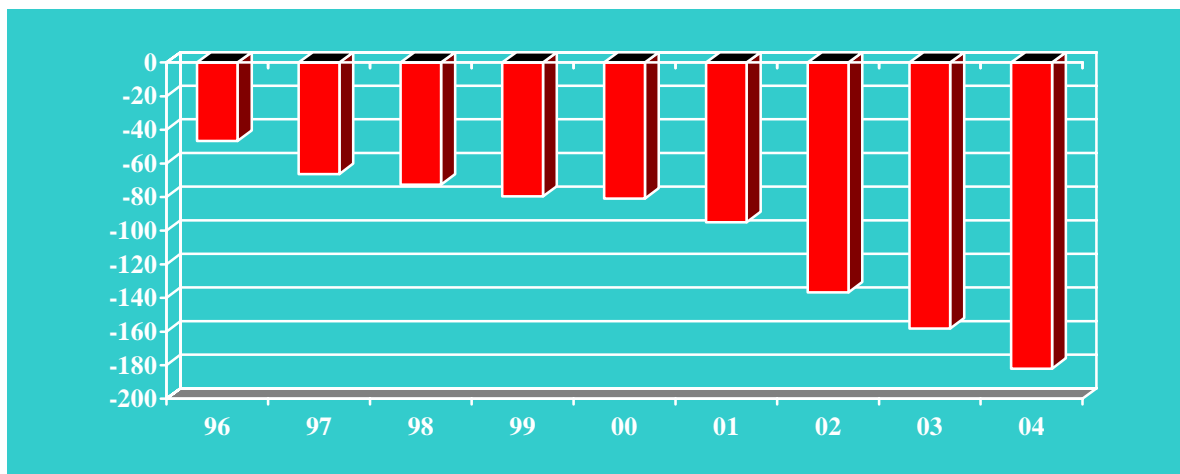
Raum Schwanden/Mitlödi als Fels in der Brandung

Schwanden ist neben Mitlödi der einzige Ort des Hinterlandes, der in der Standortgunst genügend gut abschneidet, um Betriebe zu halten oder gar anzuziehen. Die Standortattraktivität von Schwanden ist daher von strategischer Bedeutung für das gesamte Hinterland. Kräfte und Mittel im Hinterland sind entsprechend zu bündeln, denn die weitere Prosperität der Region ist mit dem Gedeihen von Schwanden eng verbunden. Ohne regionalen Pol dürften die Fliehkräfte noch stärker zum Tragen kommen, als es schon der Fall ist. Wünschbar wäre, wenn auch Linthal eine Zentrumsrolle im hinteren Teil übernehmen könnte.

2.2.4. Finanzen

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 Millionen Franken und einem Finanzierungsfehlbetrag von 35,6 Millionen Franken ab. Die Laufende Rechnung 2004 hat mit einem Aufwandüberschuss von rund 20 Millionen Franken abgeschlossen. Der Finanzierungs-Fehlbetrag beläuft sich auf 38,5 Millionen 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. Der Nettosteuerertrag 2004 liegt um 5,3 Millionen Franken unter jenem der Rechnung 2003 (und 10 Mio. Fr. unter jenem aus dem Jahr 1997). Diese Mindererträge sind auf leicht tiefere Staatssteuererträge, auf tiefere Gewinnsteuern bei den Domizilfirmen und auf geringere Erträge bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern zurückzuführen.

Entwicklung der Kantonsverschuldung



Die Nettoverschuldung von Kanton und Gemeinden erreicht per 31. Dezember 2004 die Höhe von fast 190 Millionen Franken beziehungsweise 5000 Franken pro Einwohner.

2.2.5 Wettbewerb

Neben dem internationalen Standortwettbewerb konkurrenzieren sich Regionen, Kantone und Gemeinden immer stärker bei der Anwerbung von Investoren und Einwohnern (Einkommenssteuern und Konsumausgaben der privaten Haushalte und Arbeitsplätze). Die Pflege der Standortfaktoren ist aufgrund der gestiegenen Substitutionskonkurrenz zwischen den Regionen wichtiger denn je. Neben der räumlichen Lage sind die harten Standortfaktoren – Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften (Ausbildungsstand der Bevölkerung), Steuerbelastung (natürliche und juristische Personen), Verkehrsanbindung (Qualität) – noch immer die meist genannten Kriterien. Qualitative Standortfaktoren wie Lebensqualität gewinnen zwar auch an Bedeutung, sind aber nicht oder nur schwer zu quantifizieren und unterliegen zumeist einem Werturteil, was deren Vergleichbarkeit erschwert.

Der Kanton Glarus muss sich in der Region behaupten

Bevölkerung und Wirtschaft verzeichnen im Kanton Glarus im gesamtschweizerischen Vergleich eine unterdurchschnittliche Entwicklung. Im Steuerwettbewerb muss sich der Kanton noch stärker behaupten. Kanton und Gemeinden verfügen nicht mehr über die finanziellen Mittel wie noch vor Jahren. Viele Bürger erwarten aber die gleichen Leistungen und vor allem das gleiche Steuerebene. Dies ist aber nur möglich durch qualitatives und quantitatives Wachstum der Wirtschaft, durch eine Zunahme der Bevölkerungszahl sowie durch die kluge Einteilung und den sparsamen Einsatz der knappen finanziellen Mittel. Der Kanton Glarus muss sich den Herausforderungen des Wettbewerbs mit den angrenzenden Kantonen und deren Gemeinden stellen. Um sich im Standortwettbewerb behaupten zu können, bedarf es einer effizienten Staatstätigkeit.

2.2.6 Fazit

Die geographische Lage und die topografischen Verhältnisse erweisen sich im Glarnerland als eigentlicher Engpass für die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung. Zu Lage und Topographie gesellen sich die Kleinräumigkeit und die geringe Fläche respektive Einwohnerzahl des Kantons. Das heisst aber noch lange nicht, dass keine Potenziale bestehen, die Ressourcen effizienter zu nutzen oder die Kräfte zu bündeln. Dafür müssen in den Gemeinden aber gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Investoren geschaffen werden.

Steuerpolitisch ist die Strategie, für Spitzenverdiener und Vermögende den Steuersatz zu senken, kaum mehr ergiebig. Die Zuger und Schwyzer Nachbarregionen halten diese Felder bereits be-

setzt und verfügen über einen grossen Vorsprung. Angezeigt ist ein konsequenter und auch so kommunizierter Verzicht auf Erhöhungen der Einkommenssteuer in der Zukunft. Langfristig sollte die Aussicht auf schrittweise Steuersatzsenkungen erhalten bleiben und der Nachteil gegenüber den Nachbarregionen nicht noch hausgemacht verstärkt werden. Steuersenkungen sind bevorzugt für juristische Personen anzustreben, ebenfalls mit Fokus auf eine Bestandespflege. Dies bedingt aber, dass die staatlichen Leistungen konsequent auf ihr Effizienzsteigerungspotenzial und damit auf ihr Sparpotenzial durchforstet werden. Gleichzeitig lässt sich so der Standortvorteil der kurzen Entscheidungswege verbessern.

Die gesellschaftliche Entwicklung stellt die Gemeinden und den Kanton vor Herausforderungen in verschiedenen Bereichen: Von der Sozialpolitik und der Mobilitätspolitik über die Bildungspolitik (ganzheitlich) und die Integrationspolitik bis hin zur grundsätzlichen Frage zur Zukunftsfähigkeit der staatlichen Institutionen.

Der ständige Wandel in Kultur, Gesellschaft und Wirtschaft stellt das Bildungswesen als Teil der Gesamtgesellschaft vor neue grosse Herausforderungen. An die Schule werden heute vielfältige, teils sogar widersprüchliche Erwartungen gestellt. Sie muss organisatorisch und inhaltlich auf die gesellschaftlichen Entwicklungen Antworten suchen und finden. Sie muss Neuem mit Offenheit begegnen und muss all dies unter den verstärkten Finanzproblemen der öffentlichen Hand und den zwar unterschiedlichen, aber überall hohen Zielsetzungen tun.

An rigorosen Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation von Gemeinden und Kanton führt kein Weg vorbei. Nach dem vom Volk abgelehnten Versuch, teilweise über Steuererhöhungen die Kantonsfinanzen zu sanieren, ist unterdessen die Einsicht gereift, dass einschneidende Sparmassnahmen nötig sind, um wieder Herr der Lage zu werden. Mit einer schnellen Erholung ist jedoch kaum zu rechnen, denn die Löcher im Staatshaushalt offenbaren nicht nur konjunkturelle, sondern auch strukturelle Probleme. Der dynamische Wandel und Wettbewerb verlangen starke Gemeinden mit einem ganzheitlichen Angebot auf qualitativ gutem Niveau wie auch gesunden Finanzen. Es ist besser zu rationalisieren und die Kräfte zu bündeln, als eine wirtschaftlich unbefriedigende Situation durch Finanzhilfen fortbestehen zu lassen.

2.2.7. *Strukturreform*

Einerseits sind es die „wilden“ horizontalen und vertikalen Zusammenschlüsse, andererseits der politische Handlungsbedarf, welche Regierungs- und Landrat bewegten, die komplizierten Glarner Gemeindestrukturen zu hinterfragen und einer grundlegenden Reform zu unterziehen. Die Gemeindestrukturenreform soll dazu beitragen, dass der Kanton und die Gemeinden qualitativ gute, kostengünstige und bürgerfreundliche staatliche Dienstleistungen garantieren und in optimalen räumlichen Strukturen ihre Aufgaben bedarfsgerecht und effizient erfüllen können. Sie soll zudem einen substanziellen Beitrag dazu leisten, die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben auch in Zukunft zu sichern und die Ausgabenüberschüsse sowie die teilweise hohe Verschuldung der verschiedenen Körperschaften abzubauen. Mit geeigneten Reformen soll die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Kantons für die Wohnbevölkerung und für die Wirtschaft deutlich gestärkt werden. Bereits an der Landsgemeinde 2006 soll das Stimmvolk den definitiven Grundsatzentscheid fällen und – bei Annahme – den Umsetzungsauftrag erteilen.

3. Handlungsbedarf / Übernahme Führung durch Regierungsrat

3.1. SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DER AUSGANGSLAGE

Der Kanton Glarus verfügt heute über 27 Ortsgemeinden (politische Gemeinden), 10 Tagwensgemeinden (Bürgergemeinden), 21 Schulgemeinden, diverse Schulkreise, 17 Fürsorgegemeinden und 19 Vormundschaftsbehörden. 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 (vgl. „Altersstruktur und demographische Entwicklung im Kanton Glarus“, S. 12). Junge Leute und Familien sind untervertreten.

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

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 Kanton 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. Teile des Kantons hatten in den letzten Jahren mit einem grossen Verlust an Arbeitsplätzen und entsprechend mit einer markanten Bevölkerungsabnahme zu kämpfen. Eine direkte Folge dieser Entwicklung sind finanzielle Einbussen sowohl auf Gemeinde- wie auch auf Kantonsebene. Die Gründe dafür sind vielfältig: Die Globalisierung verstärkt sich. Der internationale und nationale Konkurrenzdruck wächst. Die Wirtschaft konzentriert sich zunehmend in zentralen Grossräumen. In diesem Konkurrenzkampf kann nur mithalten, wer Unternehmen gute Standortbedingungen bieten kann. Die kleinräumige Gliederung des Kantons erschwert die Schaffung solcher Bedingungen. 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 Vormundschaftswesen befindet sich in zahlreichen Gemeinden in einem heiklen Zustand. Viele Fürsorgegemeinden sind defizitär, und ein Teil von ihnen 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 von ihnen ist in einem Ausmass verschuldet, welches das tragbare Mass bei weitem übersteigt. Zudem erreichte die Belastung vieler Miliz- und Ehrenämter ein Ausmass, das an der Grenze des Zumutbaren liegt. Die Qualität des Bildungsangebotes ist bei gleich bleibenden Bedingungen zumindest in Teilen des Kantons in Frage gestellt. 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 intakten 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 zudem substantiell dazu beitragen, die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben im Kanton und in den Gemeinden auch in Zukunft zu sichern und die Ausgabenüberschüsse sowie die teilweise hohe Verschuldung der verschiedenen Körperschaften abzubauen.

Der Handlungsbedarf ist hoch und erkannt. Das Projekt „Gemeindestrukturen im Kanton Glarus“ hat eine grosse strategische Relevanz, weil die operative Effizienz des Kantons und der Gemeinden sowie ihre strategische Entwicklungsfähigkeit gleichermassen optimiert werden müssen. Es geht um die Zukunftsfähigkeit des Kantons.

3.2. KONKRETE PROJEKTE

Die Ausgangslage zeigt mit aller Deutlichkeit, dass auf allen Ebenen grosser Handlungsbedarf besteht. Verschiedene Gemeinden haben Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts, ausgehend von Anstössen weitsichtiger Gemeindepolitiker, Strukturreformen an die Hand genommen. Diese Anstrengungen für eine zukunftsgerichtete Ausgestaltung der Gemeindestrukturen sind höchst anerkannt und werden vom Regierungsrat als wichtige Meilensteine anerkannt und geschätzt. Die zahlreichen Gemeindeprojekte zeigten immer mehr, dass die Zeit gekommen ist, eine einheitliche kantonale Gemeindestruktur zu schaffen, die es erlaubt, den grossen Herausforderungen der Zukunft zu begegnen.

Selbstverständlich ist sich der Regierungsrat bewusst, dass allein mit neuen 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.

Zu diesen Reformen gehören etwa die neue Verwaltungsorganisation, eine aktive und innovative Wirtschaftspolitik, die Sanierung der Kantonsfinanzen und eben die Gemeindestrukturenreform. Die SVP Landratsfraktion will mit ihrer Motion vom 12. Mai 2003 die feingliedrigen Glarner Gemeindestrukturen grundsätzlich hinterfragen, die Aufgaben und Zuständigkeiten im Bildungs- und Sozialwesen neu verteilen. Weitere Projekte müssen folgen, nämlich die Vertiefung der Abklärungen über die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder der neue Finanzausgleich im Gefolge der NFA (Neue Finanzausgleichs- und Aufgabenordnung) im Verhältnis Bund/Kantone. Zudem fordert ein Memorialsantrag vom 15. Mai 2003 eines Bürgers die Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden des Kantons. Die Landsgemeinde 2005 verschob die Entscheidung über diesen Antrag um ein Jahr, damit er im Zusammenhang mit dem regierungsrätlichen Projekt zur Gemeindestrukturenreform diskutiert werden kann.

3.2.1. Führung durch den Regierungsrat

In dieser Lage wurden die Rufe immer lauter, der Kanton sei nun gefragt. Der Regierungsrat nahm das Heft in die Hand und unterbreitete dem Landrat am 3. Dezember 2003 eine Vorlage, mit welcher die Grundlagen für eine umfassende Gemeindestrukturenreform geschaffen werden sollten. Der Landrat stimmte am 28. Januar 2004 dem Antrag des Regierungsrates zu.

Landrat und Regierungsrat gaben den Auftrag wie folgt vor:

- Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) ist durch schlanke und kostengünstige aber effektive Strukturen mit der entsprechenden zweckmässigen Aufgabenteilung zu erhöhen.
- Durch Mindeststandardvorgaben bei der Erfüllung der Aufgaben soll das Gefälle zwischen den Glarner Gemeinden verkleinert werden.
- Die Professionalität muss bei Behörden und Verwaltung erhöht werden.

Dies führte zu folgender konkreter Zielformulierung:

Allgemein

Optimierung der Gemeindestrukturen unter Berücksichtigung der Effizienz, der Professionalität und der Kundenfreundlichkeit

Aufgabenreform

Professionelle, kostengünstige und bürgerfreundliche staatliche Dienstleistungen

Strukturreform

Schaffung bestmöglich geeigneter räumlicher Strukturen für bedarfsgerechte und effiziente Aufgabenerfüllung

Finanzreform

Transparente und optimal steuerbare Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

Leitsatz

Der Kanton Glarus soll maximal noch sieben Gemeinden umfassen, wobei dieser Wert nicht absolut zu verstehen ist, sondern als Symbol für den Willen und die Bereitschaft zu einer substantziellen Strukturveränderung steht.

Als Grundsätze zur Erarbeitung der Gemeindestrukturreform hielten Regierungsrat und Landrat fest:

- Das Reformpaket ist breit abzustützen, und die Gemeinden inklusive deren Meinungsmacher sind frühzeitig einzubeziehen.
- Der Reformprozess muss weit oben gesetzlich abgesichert werden.

3.2.2. Projektteam

3.2.2.1. Auftrag

In der Folge ernannte der Regierungsrat ein Projektteam, dem er den Auftrag erteilte, die Grundlagen für einen Antrag zuhanden der Landsgemeinde 2006 zu erarbeiten. Der Antrag zu Handen der Landsgemeinde sollte möglichst über folgende Punkte Auskunft geben:

- die künftigen Gemeindestrukturen
- die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden einerseits und zwischen den Gemeinden andererseits
- die Finanzstrukturen
- die räumlichen, demografischen, sozialen und politischen Entwicklungen
- ein Realisierungskonzept (Zuständigkeiten, Entscheidungskompetenzen, Terminplanung, Anreizsysteme)
- die Bewertung bezüglich des Kosten/Nutzen-Verhältnisses und qualitativer Aspekte
- die Kosten für die Detaillierungs- und Umsetzungsphase

Der sehr knappe Zeitrahmen verunmöglichte, dass das Projektteam den Auftrag bis in jeden einzelnen Punkt fundiert erfüllen konnte. Eine Konzentration auf die zuerst zu regelnden Punkte war unvermeidlich. Zudem wird der kantonsinterne Finanzausgleich als besonderes Projekt im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA vorbereitet.

3.2.2.2. Zusammensetzung

Für die Neuorganisation der Glarner Gemeinden wurden zunächst folgende Organisationen und Interessengruppen eingeladen, am Projekt mitzuarbeiten:

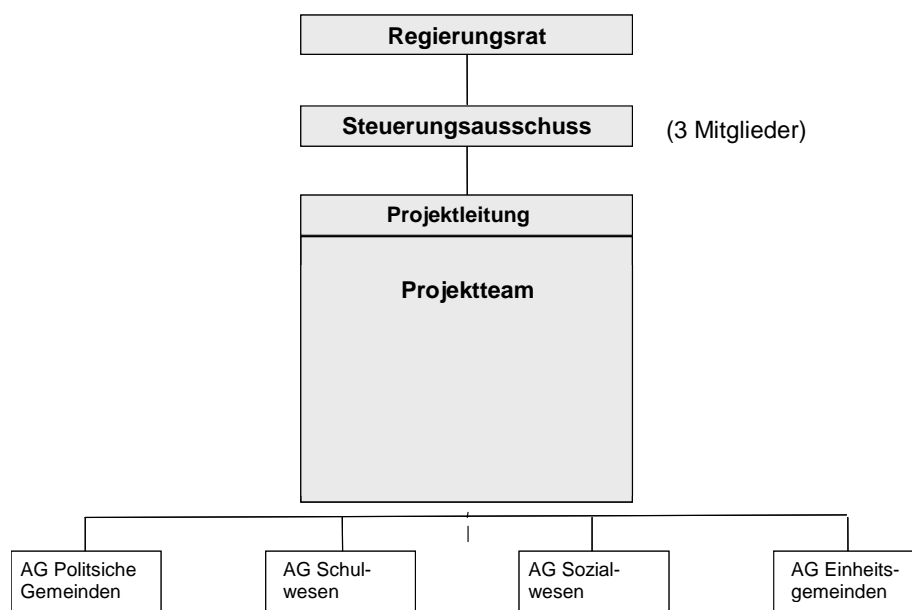
- Gemeindepräsidentenkonferenz (3 Vertreter resp. Vertreterinnen)
- Schulgemeindepräsidentenkonferenz (2)
- Fürsorgegemeindepräsidentenkonferenz (1)
- Vertreter Tagwenspräsidenten (1)
- FDP des Kantons Glarus (1)
- SVP des Kantons Glarus (1)
- CVP des Kantons Glarus (1)
- SP des Kantons Glarus (1)
- Grüne Partei des Kantons Glarus (1)
- Vormundschaftsbehördenverband (1)
- Gewerbeverband des Kantons Glarus (1)
- Glarner Handelskammer (1)
- Verband Glarner Schulgutsverwalter (1)
- Glarner Gemeindeschreiberverband (1)
- Finanzverwalterverband Glarner Ortsgemeinden (1)
- Region Glarner Hinterland-Sernftal (1)
- Region Sarganserland-Walensee (1)

Zudem wurden gezielt weitere Fachleute aus dem Kanton beigezogen. 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 aus den verschiedensten Körperschaften und Interessengruppen unseres Kantons. 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.

Nach dem Start des Reformprojektes bildete das Projektteam vier Arbeitsgruppen: Schulwesen, Sozialwesen, Politische Gemeinden, Information und Kommunikation. Im April 2005 wurde – ergänzend zur Arbeitsgruppe „Politische Gemeinden“ – die Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“ gebildet, die Arbeitsgruppe „Information und Kommunikation“ wurde de facto aufgelöst.

3.2.2.3. Organigramm



3.2.2.4. Aufgaben der Projekt-Gremien

Regierungsrat

- erteilt die Aufträge für das Projekt
- gibt die durch die politischen Instanzen gesprochenen finanziellen Mittel frei
- setzt die Termine
- genehmigt das Ergebnis der Projektarbeit

Steuerungsausschuss

- ist für das Projekt-Controlling verantwortlich
- fällt die strategischen Entscheide
- bereitet Anträge an den Regierungsrat vor
- ist verantwortlich für Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und PR

Projektteam

- ist projektverantwortlich für das Ergebnis, die Termine, die Kosten
- erarbeitet die Inhalte
- erteilt im Rahmen der bewilligten Mittel Aufträge an externe Berater
- setzt Arbeitsgruppen ein und erteilt die nötigen Aufträge
- rapportiert an den Steuerungsausschuss

Arbeitsgruppen

- sind verantwortlich für die Inhalte und Grundlagen von Teilbereichen

3.2.2.5. Zwischenresultate und Präzisierung des Auftrages durch den Regierungsrat

Am 26. November 2004 bestätigte das Projektteam seine Erkenntnisse vom 26. Oktober 2004. Es favorisierte dabei mehrheitlich folgende Lösungen:

Politische Gemeinden

- Die kurzfristige interkommunale Zusammenarbeit ist zu verstärken.
- Langfristig (8–12 Jahre) ist die Bildung von Einheitsgemeinden anzustreben.

Schulgemeinden

- Das Schulwesen ist zu regionalisieren.
- Es sollen Gesamtschulen durch Zusammenschluss der Schulgemeinden (Primar- und Oberstufe) gebildet werden.
- Schulleitungen sollen eingeführt werden.
- Schulhäuser sind so weit als möglich vor Ort zu erhalten.

Fürsorgewesen

- Das Fürsorgewesen soll kantonalisiert werden.
- In den Regionen sollen Stützpunkte geschaffen werden.

Die Projektleitung informierte den Regierungsrat über den Zwischenstand des Projektes. Vor diesem Hintergrund gab der Regierungsrat am 7. Dezember 2004 dem Projektteam „Gemeindestrukturreform“ den Auftrag:

1. Zusammen mit der Sanitäts- und Fürsorgedirektion die Zentralisierung des Fürsorgewesens beim Kanton konkret auszuarbeiten und alle notwendigen Detailfragen zu klären. Dabei sollen eine geeignete Anzahl regionaler Stützpunkte geschaffen werden.
2. Zusammen mit der Erziehungsdirektion die Fusion der Schulgemeinden zu fünf bis sieben grösseren Einheiten weiter zu prüfen und die konkrete inhaltliche Ausgestaltung anzugehen.
3. Zusammen mit der Direktion des Inneren und der Finanzdirektion Möglichkeiten zu prüfen, wie die interkommunale Zusammenarbeit gegenüber dem Status quo deutlich intensiviert werden kann.

Bei allen Reformvorhaben soll konkret aufgezeigt werden, was sie zur Sanierung der Kantons- und Gemeindefinanzen leisten, und in welchem Umfang sie die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Glarus und seiner Gemeinden als Wohnort und als Wirtschaftsstandort steigern (Auszug Protokoll Regierungsrat, 7.12.2004).

3.2.2.6. Überarbeitung Zwischenresultate

Ab Januar 2005 prüfte das Projektteam in fünf Workshops und zahlreichen Sitzungen die Potenziale der verschiedenen Reformvorschläge. Nach drei intensiven Workshops zeichneten sich Chancen und Grenzen der einzelnen Reformen klarer ab. Landräte und Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden zweifelten, ob der Zwischenschritt „Teilreformen in verschiedenen Sachgebieten“ vor einer mittelfristigen Verschmelzung der verschiedenen Körperschaften zu wenigen grossen Einheitsgemeinden zweckmässig und zielführend sei. Sie verlangten, dass auch der direkte Weg zu grossen Einheitsgemeinden, das heisst die gleichzeitige Fusion mehrerer Gemeinden, näher zu prüfen sei. Um eine fundierte Gesamtsicht der Reformen zu erhalten, beauftragte der Regierungsrat am 5. April 2005 das Projektteam zusätzlich, das Potenzial des mittelfristig angestrebten Zieles von fünf bis sieben grossen Einheitsgemeinden vertieft zu prüfen. Die neue Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“ hat sich dieser Aufgabe angenommen.

Schulqualität durch grosse Schulgemeinden

Als recht komplex erwiesen sich die Fragestellungen bei den Schulen. Den grössten Spareffekt erzielt das Schulwesen durch eine geschickte Schulplanung und die Ausschöpfung der Minimalklassengrösse. Letzteres verlangt der Kanton schon heute von den Schulgemeinden, und er setzt diese Forderung mit Nachdruck durch. Bei grossen Schulgemeinden ergäben sich hingegen zusätzliche markante Vorteile, wie die Arbeitsgruppe ausführt. Sie könnten beispielsweise eher optimale, zukunftsgerichtete Infrastrukturen anbieten, was den Wohnstandort aufwertete. Zudem könnten Schwankungen bei den Schülerzahlen leichter aufgefangen werden, was zu einer grösseren Sicherheit bei Lehrern und Eltern führte. Die Arbeitsgruppe ermittelte die optimale Schulgemeindegösse für eine effiziente Führung der Primarschule.

Sozialarbeit wird komplexer

Die Arbeitsgruppe „Sozialwesen“ ist grossmehrheitlich überzeugt, dass das Fürsorgewesen kantonalisiert werden müsse, wobei regionale Stützpunkte zu schaffen seien: „Dabei stehen für uns nicht primär finanzielle Überlegungen im Vordergrund, sondern qualitative.“ Das Fürsorge- und das Vormundschaftswesen, das mit Zustimmung des Regierungsrates einbezogen wurde, werden in den nächsten Jahren so anspruchsvoll, dass kleine Gemeinden die Anforderungen kaum mehr erfüllen könnten.

Verwaltung, Werke und Forst – Felder für eine Zusammenarbeit zwischen Ortsgemeinden

Nachdem die Arbeitsgruppe „Politische Gemeinden“ zunächst einen schwierigen Start hatte, der sich mit dem überaus komplexen Arbeitsfeld erklärt, fasste sie gegen Schluss definitiv Tritt und prüfte den Nutzen einer intensivierten interkommunalen Zusammenarbeit in sehr verschiedenen Bereichen. Drei stehen dabei im Vordergrund: Verwaltung, Werke und Forst. Die Arbeitsgruppe sprach sich für eine verstärkte Zusammenarbeit mit erheblichem Sparpotenzial aus (s. Ziff. 4.4.2.).

Neue Arbeitsgruppe "Einheitsgemeinden"

Die Gruppe schlug die Schaffung von neun Einheitsgemeinden vor. Sie möchte diese Reform auf direktem Weg angehen, also ohne Zwischenschritt über die Schaffung grosser Schulgemeinden und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ortsgemeinden. In den Regionen Hinterland, Mittelland und Unterland sei die regionale Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinaus intensiv zu pflegen. Innerhalb dieser Regionen sollen je drei Einheitsgemeinden entstehen, die minimal etwa 2000 bis 2500 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen, finanziell relativ gesund sein und sowohl Industrie- wie Wohn- und Naherholungsgebiete aufweisen sollten. Weitergehende Zusammenschlüsse wären erwünscht, solange sie die Grenzen Unterland, Mittelland und Hinterland beachten. Die Arbeitsgruppe schlug vor, die Umsetzung dieses Modells direkt der Landsgemeinde 2006 zu unterbreiten und auf 2011 zu realisieren. – Sie ist überzeugt, dass grosse Einheitsgemeinden in den drei Regionen ungleich mehr Vorteile bieten als eine verstärkte inter-

kommunale Zusammenarbeit: Das finanzielle Sparvolumen sei dabei viel grösser, und die Möglichkeiten für eine wirksame Wohnstandort- und Wirtschaftspolitik seien ungleich vielfältiger. Durch die leicht höhere Zahl grosser Einheitsgemeinden seien zudem grösstenteils „natürliche“ Fusionen möglich, also Zusammenschlüsse von Gemeinden, die schon in verschiedenen Bereichen intensiv zusammenarbeiten. Zudem seien sowohl die verstärkte interkommunale Zusammenarbeit, wie auch die Schaffung grosser Schulgemeinden und letztlich die Schaffung von Einheitsgemeinden mit so viel Aufwand verbunden, dass es sich lohne, diesen Aufwand nur einmal zu betreiben und auf dem direkten Weg grosse Einheitsgemeinden zu schaffen.

3.2.2.7. Empfehlungen des Projektteams an den Regierungsrat

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

Empfehlung 1

- Kantonalisierung des Fürsorgewesens mit Bildung von zwei bis drei regionalen Stützpunkten
- Kantonalisierung des Vormundschaftswesens

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
- Bildung der neun Einheitsgemeinden auf den 1. Januar 2011

Empfehlung 4

- Eingliederung der Tagwensgemeinden in die neuen Einheitsgemeinden

4. Revisionsvorlage

4.1. FÜRSORGE GEMEINDEN UND VORMUNDSCHAFTSWESEN

4.1.1. Strukturen im Sozialwesen

Laut Staatskalender 2004–2006 zählt der Kanton Glarus 19 Fürsorgegemeinden. Insgesamt sind zusammen mit den Sozialkommissionen in den Einheitsgemeinden 23 Sozial- und 19 selbstständige Vormundschaftsbehörden mit über 200 Mitgliedern tätig. In manchen Gemeinden nimmt die Sozialbehörde auch die Aufgaben im Vormundschaftswesen wahr.

Die Strukturen dieser Behördenorganisation sind komplex. Kaum eine Gemeinde organisiert sich wie die andere. Der Stand der jeweiligen Professionalisierung hängt dabei von der Grösse der Gemeinde ab.

Viele Aufgaben im Sozialwesen werden schon heute durch den Kanton koordiniert.

4.1.2. Heutige Zuständigkeiten und Aufgabenteilung Kanton/Gemeinde

Nach Artikel 29 KV obliegen die öffentliche Sozialhilfe und das Vormundschaftswesen den Gemeinden, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Artikel 123 KV überträgt die Fürsorgeangelegenheiten der Fürsorgegemeinde. Gemäss Artikel 8 Gemeindegesetz können die Fürsorgegemeinden aufgehoben und ihre Aufgaben und Befugnisse von der Ortsgemeinde oder von einer anderen Fürsorgegemeinde übernommen werden.

Das Vormundschaftswesen ist gemäss Artikel 94 Gemeindegesetz Sache der Ortsgemeinden. Die Gemeindeordnung kann indessen vorsehen, dass die Aufgaben der Vormundschaftsbehörde durch den Gemeinderat wahrgenommen werden.

Die heutige Ordnung kennt zahlreiche Durchbrechungen dieser Zuständigkeiten und Aufgabenteilung. So erbringt der Kanton zahlreiche Dienstleistungen, indem er die Sozial- und Vormundschaftsorgane der Gemeinden berät. Andere Dienstleistungen sind bereits dem Kanton übertragen, so etwa die Opferhilfe, die Alimentenbevorschussung und das Alimenteninkasso, die Bewährungshilfe oder Teile des Asylwesens. Es gibt also eine recht starke Verzahnung zwischen kommunalen und kantonalen Zuständigkeiten sowohl im Sozial- wie im Vormundschaftswesen.

Sozial- und Vormundschaftswesen sollen parallel organisiert und von der gleichen Behörde vollzogen werden. Angesichts der engen Verzahnung der beiden Bereiche wäre eine Trennung nicht sinnvoll.

4.1.3. Entwicklungen im Sozial- und Vormundschaftswesen

Es wird wohl niemand bestreiten, dass der Schwierigkeitsgrad der zu behandelnden Fälle im Sozial- und Vormundschaftswesen laufend steigt. In den letzten Jahren sind immer mehr Fälle namentlich bei der Sozialhilfe zu verzeichnen. Das wirtschaftliche Umfeld ist härter geworden. Die Zahl der Menschen mit psychischen Belastungen steigt, ebenso die Zahl der Erwerbslosen und insbesondere der arbeitslosen Jugendlichen. Im Vormundschaftsrecht 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 knapper Finanzen vorwiegend beim Kanton. Medien berichten zunehmend über Fehler oder unprofessionelles Vorgehen, sodass auch von dieser Seite der Druck auf Laienbehörden wächst. Prävention wird wichtiger und erfordert mehr Zeit. Der Austausch und die Spezialisierung in einem Team werden bedeutungsvoller.

Diese Entwicklungen, deren Ende nicht abzusehen ist, stellen an die Organisation des Sozial- und Vormundschaftswesens 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

4.1.4. Modelle der Organisation des Sozial- und Vormundschaftswesens

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

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

Eine Regionalisierung lehnt der Regierungsrat ab. Sie würde eine zusätzliche staatliche Ebene zwischen Gemeinde und Kanton erfordern. Das brächte keine Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen, sondern eine Verkomplizierung. Die Organisation mittels Zweckverbänden ist schwerfällig, wenig demokratisch und erfordert grossen Koordinationsaufwand. Diese Idee wird nicht weiterverfolgt.

Stärken der beiden verbleibenden Varianten (wobei die Stärke der einen in der Regel die Schwäche der anderen bedeutet):

<p><i>Stärken der Zuständigkeit der Gemeinden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - bessere Kenntnis des sozialen Umfelds - leichtere Überprüfung der Angaben - kurzer Weg für den Hilfesuchenden - weniger Entsolidarisierung - kleiner Verwaltungsapparat an Ort und Stelle - oft formloseres Verfahren - Freiwilligenarbeit - direkterer Bezug zu den eingesetzten Mitteln 	<p><i>Stärken der Kantonalisierung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gewährleistung von Fachkenntnissen in allen Bereichen - einheitliche, zentrale Fallbehandlung - kein Abschieben der Fälle in andere Gemeinden, Vermeidung von administrativem Aufwand - Spezialisten vor Ort - nur eine Anlaufstelle, richtiger Ort - grössere Diskretion - schnelle Triage, Zuweisung an Spezialist - grössere Distanz zum Problem - Koordination mit anderen Kantonen - Wegfall von administrativ aufwändigen Finanzausgleichsmechanismen - Stellvertretung oder Einsatz bei Ausstand gewährleistet - interner Austausch erleichtert - nur eine Software - keine Rekrutierungsprobleme mehr in den Gemeinden
--	--

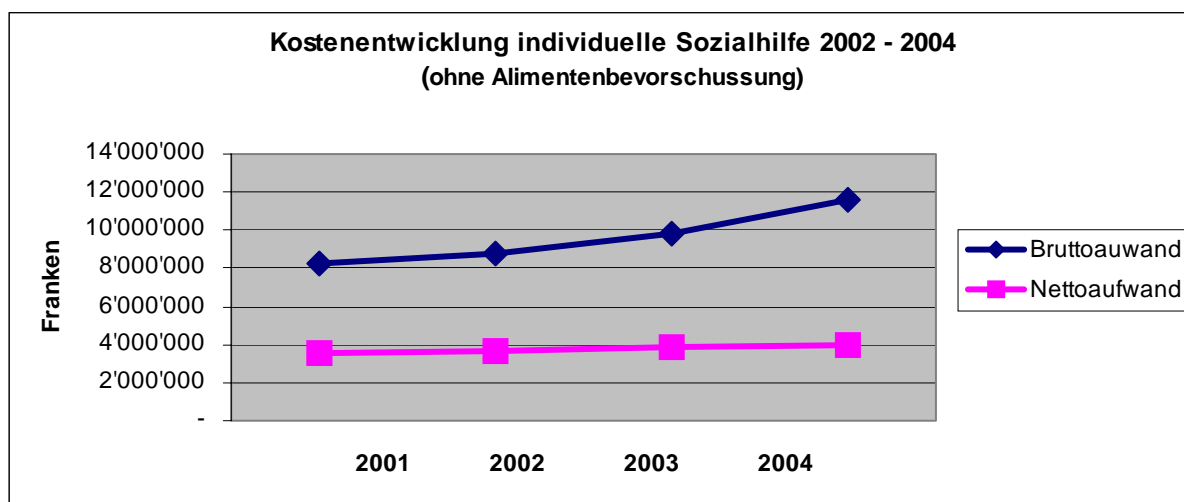
Zum Modell „Zuständigkeit der Gemeinden“ ist noch anzufügen, dass in kleineren Gemeinden Allrounder erforderlich sind und eine Spezialisierung kaum möglich ist. Eine einheitliche Praxis ist nur schwer zu erreichen. Bei Wohnortwechsel des zu Betreuenden entsteht administrativer Aufwand.

Zur Kantonalisierung ist zu bemerken, dass es nicht leicht ist, qualifiziertes Personal zu finden und dass die Übertragung der Aufgaben von den Gemeinden auf den Kanton zu nicht mehr benötigter Infrastruktur führen kann. Dagegen hält der Regierungsrat Befürchtungen für unbegründet, als Folge der Kantonalisierung könnte sich ein niederschwelligeres Angebot entwickeln.

Bezüglich Finanzen sind zwei Aspekte wichtig: die Finanzlage der Fürsorgegemeinden und die finanziellen Auswirkungen einer Kantonalisierung.

4.1.6.1 Finanzlage der Fürsorgegemeinden

Die Aufwendungen für die individuelle Sozialhilfe (ohne Berücksichtigung der Alimentenbevorschussung) sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen, wie die nachstehende Tabelle zeigt. Für Leistungen im Sozialhilfewesen mussten im Jahr 2004 fast 12 Millionen Franken (brutto) aufgewendet werden. Die dargestellte Kostenentwicklung dürfte durch eine Strukturveränderung kaum zu beeinflussen sein.



Bruttoaufwand: Total Leistungen der Gemeinden

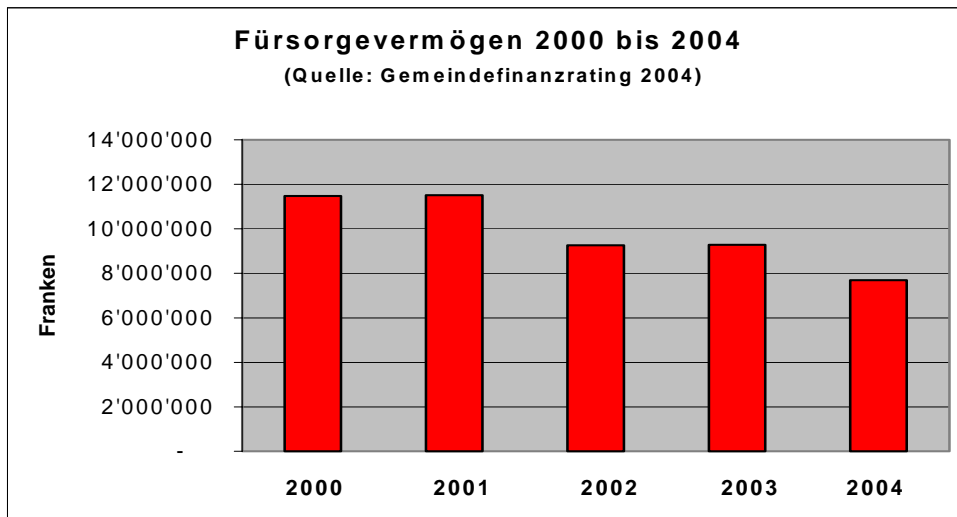
Nettoaufwand: Total Leistungen der Gemeinden abzüglich Rückvergütungen Dritter

Insgesamt verausgabten die Fürsorgegemeinden für die Sozialhilfeleistungen und den Fürsorgebetrieb im Jahr 2004 16,7 Millionen Franken (brutto). Dies entspricht einer Kostensteigerung in den letzten fünf Jahren von 36,9 Prozent. Dabei stiegen die Aufwendungen für öffentliche Sozialhilfeleistungen viel stärker an als die Kosten für den Betrieb.

Entwicklung der Kosten bei den Fürsorgegemeinden 2000 bis 2004					
(Quelle: Gemeindefinanzrating)					
Jahr	2000	2001	2002	2003	2004
Zahlungen für die öffentliche Sozialhilfe an Private und an die öffentliche Hand	10'834'996	10'944'260	11'866'103	12'282'737	15'184'714
Personalaufwand	831'926	946'791	1'033'883	1'121'897	1'122'347
Sachaufwand	537'743	588'586	576'136	619'730	402'364
Total	12'204'665	12'479'637	13'476'122	14'024'364	16'709'425

Das Nettovermögen aller Fürsorgegemeinden betrug im Jahre 2003 noch rund 9 Millionen Franken. Im Gemeinderating 2003 wurde die Finanzlage von fünf Fürsorgegemeinden als sehr kritisch eingestuft, zehn waren problematisch in Einzelkennzahlen und sieben erhielten ein „unproblematisch bis günstig“. Das gesamte Defizit der Laufenden Rechnungen aller Fürsorgegemeinden belief sich im Jahre 2003 auf 890'341 Franken.

Mit einem Aufwandüberschuss in der Laufenden Rechnung von 1'460'415 Franken setzte sich der Trend 2004 bei den Fürsorgegemeinden fort. Als Folge resultierte ein weiterer Vermögensschwund in der Grössenordnung des Defizits.



Die Abnahme des Nettovermögens aus dem Jahr 2000 von 11,5 auf 7,7 Millionen Franken per 31. Dezember 2004 ist um so bedenklicher, als gemäss Artikel 48 Absatz 4 Sozialhilfegesetz zur Sicherung der Liquidität den Fürsorgegemeinden ein Vermögen in der Höhe einer halben Jahresausgabe (ab 1.1.2004 nach Einwohnerzahl abgestuftes Nettovermögen) belassen wird und deshalb in der gleichen Periode Beiträge aus dem Ausgleichsfonds für finanzschwache Fürsorgegemeinden im Betrag von 1'414'831 Franken für Defizitdeckungen ausgeschüttet werden mussten (vgl. nachstehende Tabelle). Neben den Kantonsbeiträgen leisteten auch die Ortsgemeinden Beiträge in der Höhe von 471'600 Franken. Durch die Übertragung des Sozialwesens auf den Kanton werden die Ortsgemeinden von ihrem Defizitanteil entlastet.

Deckungen der Fürsorgedefizite durch den Kanton	
Jahr	Zahlungen an Fürsorgedefizite aus dem Ausgleichsfonds (75%)
1995	126'455
1996	95'672
1997	28'979
1998	108'845
1999	50'055
2000	179'142
2001	340'910
2002	98'161
2003	545'602
2004	251'016
Total	1'824'836

4.1.6.2. Verwaltungskosten

Die Berechnungsgrundlagen zur künftigen Organisation (Stellen) und den zu erwartenden Verwaltungskosten bei Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens beruhen auf folgenden Annahmen:

- Die Aufgaben im Bereich des Erbschaftswesens werden heute zum grössten Teil durch die örtlichen Vormundschaftsbehörden erledigt. Konsequenterweise sind die Kosten einer entsprechenden kantonalen Verwaltungseinheit einberechnet worden; diese wird jedoch sinnvollerweise einer anderen Organisationseinheit als dem Kantonalen Sozialamt anzugliedern sein (z.B. Zivilstandswesen).
- Die Stellenprozente im Bereich der Sozialhilfe und des Vormundschaftswesens stützen sich auf die Fallzahlen aus dem Jahr 2004 ab. Kennzahlen aus anderen Kantonen definierten die erforderlichen Stellenprozente pro Fall; Veränderungen der Fallzahlen riefen einer Anpassung.

- 80 Prozent des Sozialdienstes / Sozialamtes sind Personalkosten. Ausgehend von den zu erwartenden Personalkosten wurden die Sachkosten berechnet.
- Pro Stelle wurde mit 95'000 Franken gerechnet, was den heutigen durchschnittlichen Personalkosten im Kantonalen Sozialamt / Sozialdienst entspricht.
- Im Vormundschaftsbereich wird eine kantonale Vormundschaftsbehörde zu schaffen sein. Die Personal- und Sachkosten dieser Behörde werden auf jährlich 100'000 Franken geschätzt.
- Es wurden nur die Verwaltungskosten einbezogen, nicht aber die Kosten an die Anspruchsberechtigten (Sozialhilfe- oder Opferhilfeempfänger, Empfänger von Alimenten usw.).
- Wie bei der heutigen dezentralisierten Organisationsstruktur werden künftig 70 Prozent aller vormundschaftlichen Mandate durch private Mandatsträger geführt.

<i>Kantonalisierung</i>	<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
Total Personal *	26,5	2'525'000
Sachkosten		625'000
Kantonale Vormundschaftsbehörde		100'000
Total Kosten		3'450'000

* Im Jahr 2005 wurden bei der Sanitäts- und Fürsorgedirektion 9,9 Stellen eingesetzt. (ZUG: Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger)

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 aber,

- dass sowohl die Ist-Kosten als auch die künftigen Verwaltungskosten der kantonalisierten Verwaltungseinheit auf mehr oder weniger gesicherten Annahmen und Schätzungen basieren;
- dass angesichts der Ungenauigkeiten die Kosten der heutigen Strukturen als ungefähr gleich hoch wie bei einer Kantonalisierung bezeichnet werden dürfen;
- 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 sein wird, als die Fortführung der gemeindeweißen Organisation.

4.1.6.3 Potenziale

Die vorgeschlagene Revision dürfte Möglichkeiten zur besseren Ausschöpfung von Potenzialen enthalten. Eine straffe kantonale Organisation des Sozialwesens wird es erlauben, dem Alimenteninkasso sowie der Rückforderung von Sozialhilfeleistungen grössere Aufmerksamkeit zu schenken. Wie hoch das Potenzial ist, kann nicht beziffert werden. Aber allein schon der Ruf, der Kanton Glarus übe gegenüber säumigen Alimentenzahlern eine strikte Praxis aus, dürfte Wirkung zeigen.

4.1.6.4. Finanzierung

Den Gemeinden fliessen aus der Verteilung der Steuererträge und des Finanzausgleichs beträchtliche Steuermittel zu, damit sie ihre Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe erfüllen können. Zudem sind die Fürsorgegemeinden nach Artikel 202 Absatz 2 Steuergesetz ermächtigt, Gemeindesteuerzuschläge von bis 4 Prozent zu erheben.

Werden die Gemeinden von einer so grossen Aufgabe wie der Sozialhilfe vollständig entlastet, so müssen die dafür zur Verfügung stehenden Mittel auf den Kanton übergehen. Es wird Sache des neuen Finanzausgleichs sein, eine Lösung vorzuschlagen. Nicht vergessen werden darf dabei die Defizitdeckungspflicht der Ortsgemeinden. Die Neuordnung dürfte zudem den willkommenen Nebeneffekt haben, dass sich das äusserst komplexe System der Verteilung der Steuererträge und des Finanzausgleichs vereinfachen lässt.

Auch die Übertragung des Vormundschaftswesens auf den Kanton entlastet die Gemeinden. In diesem Fall sind es die Ortsgemeinden, denn nach Artikel 94 Absatz 1 Gemeindegesetz haben die Ortsgemeinden eine Vormundschaftsbehörde zu bestellen. Im Jahre 2004 beliefen sich die Nettokosten aller Gemeinden im Vormundschaftswesen auf 1,04 Millionen Franken. Dieser Betrag wird in der allgemeinen Entflechtung von Kantons- und Gemeindeaufgaben und -finanzen zu berücksichtigen sein.

4.1.7. Alters- und Pflegeheime

Die stationäre Betagtenhilfe (Alters- und Pflegeheime) ist Sache der Gemeinden. Einzelne Gemeinden übertragen diese Aufgabe den Fürsorgegemeinden. Die Betagtenhilfe soll Aufgabe der Gemeinden bleiben. Es wird darum gehen, die finanziellen Fragen zu lösen. Da dies auf dem Gesetzgebungsweg geschieht, werden die Stimmberechtigten mitreden können.

4.1.8. Schlussfolgerung

4.1.8.1. Erwägungen

4.1.8.1.1. In der Sache

Selbst wenn unter dem Aspekt der Betriebskosten eine Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens 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. Als Beispiele seien genannt die Schuldbetreibung und das Zivilstandswesen. Sie trägt der zunehmenden Komplexität des Sozial- und Vormundschaftswesens Rechnung, weil sie wesentlich besser als die kommunale Lösung geeignet ist, Fachkenntnisse und Spezialisten zur Verfügung zu stellen; dies ist der wohl 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 Fallführung 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 würden erleichtert. Eine zentralisierte Organisation kann auch einen Notfallbetrieb aufrechterhalten, was zunehmend einem Bedürfnis entspricht. Nicht zu vernachlässigen dürfte eine striktere und einheitlichere Praxis bei der Rückforderung von Unterstützungsleistungen sein.

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

Zum Schluss noch folgende Bemerkung. Wie dargelegt, laufen in verschiedenen Kantonen Bemühungen um Effizienzsteigerungen bei den Gemeinden, und es werden Projekte für Gemeindezusammenlegungen erstellt. In einer umfassenden und gründlichen Arbeit ist der Steueraussschuss des Projekts „sh.auf“ des Kantons Schaffhausen (Schlussbericht, 15.12.2004) zu folgendem Lösungsvorschlag gelangt: „Der Steueraussschuss schlägt deshalb vor, die Sozialhilfe als

Kantonsaufgabe zu bestimmen und auch die Finanzierung der Sozialhilfe dem Kanton zu übertragen.“ Auch hier wird also ein kantonaler Dienst, allenfalls mit Filiallösungen, vorgeschlagen.

4.1.8.1.2. *Rechtsfragen*

Die rechtlichen Erwägungen fallen etwas umfangreicher aus, weil sie teilweise auch für die anderen drei Arten von Gemeinden (Schul-, Tagwens- und Ortsgemeinden) gelten, sodass später darauf verwiesen werden kann.

a) Im Kanton Glarus sind heute auf kommunaler Ebene noch Spezialgemeinden beauftragt, das Sozialwesen zu betreuen. Diese Fürsorgegemeinden sind als besondere Gemeindeart in Artikel 126 KV verankert. Rechtlich kommt ihnen die gleiche Stellung zu wie den Orts- oder den Schulgemeinden.

b) Mit der Übertragung des Sozialwesens von der kommunalen auf die kantonale Ebene wird den Fürsorgegemeinden das Aufgabengebiet entzogen. Alle noch bestehenden Fürsorgegemeinden werden damit aufgehoben. Es kommt also nicht zu einem zwangsweisen Zusammenschluss der Fürsorgegemeinden mit anderen Gemeinden, sondern zu einer grundlegenden Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton mit entsprechendem Nebeneffekt auf die Gemeindestruktur.

c) Damit stellt sich die Frage, ob durch den neuen Artikel 50 Absatz 1 Bundesverfassung (BV), welcher „die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet“, der Bestand der Fürsorgegemeinden derart garantiert wird, dass eine solche Neuordnung der Aufgabenverteilung mit der unvermeidlichen Folge der Aufhebung aller noch bestehenden Fürsorgegemeinden unzulässig ist. Mit anderen Worten: Darf die Landsgemeinde die glarnerischen Fürsorgegemeinden trotz neuer Bundesverfassung aufheben?

d) An einer derartigen Kompetenz der Landsgemeinde durch entsprechende Änderung der Kantonsverfassung kann kein Zweifel bestehen. Wäre dem nicht so, so könnte ein Kanton, der wie Glarus mit seinen vier Gemeindearten (Ortsgemeinden, Schulgemeinden, Tagwensgemeinden, Fürsorgegemeinden) aus historischen Gründen eine äusserst komplexe Gemeindestruktur besitzt, diese nie neuzeitlichen Anforderungen anpassen. Das kann der Bundesverfassungsgesetzgeber nicht gewollt haben. Es läge ein unerträglicher Eingriff in die kantonale Organisationskompetenz vor. Zudem könnte ein Kanton, der wie Glarus zahlreiche Aufgaben an drei Arten von Spezialgemeinden übertragen hat, nie mehr eine vollständige Neuordnung der Aufgabenverteilung auf kommunaler Ebene oder zwischen Kanton und Gemeinden durchführen. Gemeinden können sich somit nach Artikel 50 Absatz 1 BV nur soweit auf die Bestandesgarantie berufen, als sie durch das kantonale Verfassungsrecht gewährleistet wird. Was der kantonale Verfassungsgesetzgeber im organisatorischen Bereich einmal festgelegt hat, muss er auch wieder ändern können.

Diese Auffassung wird auch in der Literatur vertreten. Der Altmeister des schweizerischen Verfassungsrechts, Jean-François Aubert, hält im Kommentar zur neuen Bundesverfassung unmissverständlich fest, dass Artikel 50 Absatz 1 BV nicht dazu geschaffen worden sei, einen Kanton daran zu hindern, seine Gemeinden aufzuheben bzw. sie mit dem Kanton zu verschmelzen. In jedem Fall behalte jeder Kanton die Befugnis, seine inneren Strukturen, notfalls durch Verfassungsrevision, zu ändern und Gemeinden zusammenzuschliessen und aus den historischen Wurzeln herauszulösen (Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich, 2003, N 6 zu Art. 50 und FN 10).

e) Für den Zusammenschluss von Gemeinden präziserte das Bundesgericht im Fall Ausserbinn (BGE 131 I 91) die anwendbaren Verfahrensregeln. Es hat, selbst wenn der zwangsweise Zusammenschluss durch ein Organ der Gesetzgebung erfolgt, diesen Akt als Verfügung und nicht als Akt der Rechtsetzung qualifiziert und die entsprechenden Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit sowie die Verfahrensregeln, namentlich was das rechtliche Gehör der betroffenen Gemeinden anbelangt, definiert.

Im vorliegenden Fall ist es die Landsgemeinde, welche über die Übertragung des Sozialwesens von den Gemeinden auf den Kanton und damit auch über die Aufhebung der noch bestehenden Fürsorgegemeinden entscheidet. Eine derartige Neuregelung der Aufgabenverteilung, welche

unvermeidlich Auswirkungen auf die Gemeindeorganisation des Kantons hat, ist nicht als Summe von einzelnen Verfügungen gegenüber den betroffenen Fürsorgegemeinden, sondern als Akt der **Verfassungsgesetzgebung** zu betrachten. Im Mittelpunkt steht, wie sich aus der Begründung ergibt, nicht einfach der Wille zur Aufhebung der Fürsorgegemeinden, sondern die Sicherung der Qualität und Professionalität im Bereich des Sozialwesens durch Übertragung der Aufgabe auf den Kanton. Viele kleine Gemeinden sind dazu kaum noch in der Lage, zumal sich immer weniger Personen als Amtsträger zur Verfügung stellen und die Anforderungen immer komplexer werden. Im Bereich der Gesetzgebung gelten aber die vom Bundesgericht formulierten Anforderungen nicht, auch nicht die Wahrung des rechtlichen Gehörs. Es ist eine politisch und nicht eine primär rechtlich zu beurteilende Frage, wie eine rationelle Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton gestaltet werden soll. Diese Frage hat der Verfassungsgeber zu entscheiden. Deshalb ist die Landsgemeinde aufgerufen, den entsprechenden Entscheid zu fällen.

f) Selbst wenn man aber von einer Mehrzahl von einzelnen Verfügungen ausginge, so wären die vom Bundesgericht verlangten Voraussetzungen erfüllt. Die Frage der gesetzlichen Grundlage stellt sich nicht, soll doch auf Verfassungsebene selbst entschieden werden. Das öffentliche Interesse an einer kommunalen Organisation, die den Anforderungen der Zeit entspricht, leistungsfähig ist und qualitativ hochstehende Verwaltungstätigkeit erbringen kann, liegt auf der Hand. Im Übrigen ist es gerade bei der Neuordnung des Gemeindegewesens eines Kantons, das ja nicht einfach nur einzelne Gemeinden betrifft, sondern den ganzen Kanton, primär Sache des obersten kantonalen Organs zu entscheiden, wie die auf dem Spiele stehenden Interessen zu qualifizieren und gegeneinander abzuwägen sind. Die Interessen, welche eine Neuordnung im Sozialwesen gebieten, sind grundlegend und überwiegen allfällige Interessen an der Weiterexistenz einer Fürsorgegemeinde. Es obliegt auch der zuständigen kantonalen Instanz zu beurteilen, ob ein ähnliches, gleichwertiges Ergebnis mit Zweckverbänden oder anderen Lösungen auf kommunaler Ebene erzielt werden könnte und eher angebracht wäre. Dies ist klar zu verneinen, da Lösungen, die jeweils nur einzelne Gemeinden betreffen, mit mehr Aufwand verbunden sind, ohne die erforderliche Qualität und Professionalität zu gewährleisten. Damit ist auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen.

Im Übrigen verfügen die Glarner Fürsorgegemeinden angesichts der engen gesetzlichen Regelung des Sozialwesens auf kantonaler Ebene kaum über Autonomie im Rechtssinne. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, „wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt“ (BGE 122 I 290 E 8b).

Alle vorstehenden Ausführungen ändern nichts daran, dass der Regierungsrat die grosse und wertvolle Arbeit der kommunalen Sozialbehörden sehr zu schätzen weiss. Er dankt alle Beteiligten für den grossen Einsatz im Dienste der Öffentlichkeit.

g) Schliesslich verlangt das Bundesgericht, dass die einzelne Anordnung die Rechtsgleichheit wahrt. Der Anspruch auf Rechtsgleichheit gebietet, Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Rechtsgleichheitsgebot wird insbesondere verletzt, wenn gleiche Sachverhalte ohne sachliche Gründe ungleich behandelt werden.

Mit der Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton im Sozialbereich werden alle Fürsorgegemeinden gleich behandelt. Es werden alle aufgehoben. Ein Verstoss gegen das Gleichheitsgebot kann auch nicht darin gesehen werden, dass grosse Gemeinden wie Glarus oder Näfels mit einem eigenen Sozialdienst betroffen sind. Müsste der Verfassungsgeber bei einer Neuordnung der Aufgabenverteilung auf dieses Kriterium Rücksicht nehmen, so könnte er solange keine Kantonalisierung einer kommunalen Aufgabe anordnen, als auch nur eine Gemeinde sich dagegen zur Wehr setzt, weil sie noch in der Lage wäre, die Aufgabe zu erfüllen. Gegen eine solche Betrachtungsweise sprechen nicht nur Überlegungen für eine möglichst einfache und kostengünstige Aufgabenerfüllung, an der die Steuerzahler ein wesentliches Interesse haben, sondern ebenso der Anspruch der Bürger auf einfache und durchschaubare staatliche Strukturen. Parallelaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden erfüllen diese Anforderungen nicht.

h) Zur Frage des rechtlichen Gehörs ist zu bemerken, dass entsprechende Vorkehrungen sowohl im Verfahren vor dem Regierungsrat wie von der vorberatenden Kommission des Landrates

getroffen werden können. Zudem kann das seit längerem in der Öffentlichkeit präsente Thema in der öffentlichen Diskussion aufgegriffen werden. Weiter wurde die Kantonalisierung des Sozialwesens und damit die Aufhebung der Fürsorgegemeinden schon bei der Präsentation des Zwischenergebnisses im Dezember 2004 den Gemeindevertretern kommuniziert. Aus den Kreisen der Betroffenen ergab sich weder an der Orientierungsveranstaltung noch später Widerspruch.

Dass die Fürsorgegemeinden in gleicher Weise angehört werden wie die übrigen Gemeinden, ist ein Akt der gegenseitigen Achtung und Wertschätzung zwischen Kanton und Gemeinden und versteht sich von selbst.

Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass in unserem Landsgemeindesystem bis zur Entscheidung an der Landsgemeinde selber noch zahlreiche Möglichkeiten bestehen, den Entscheid zu beeinflussen. An der Landsgemeinde besteht nicht nur die Gelegenheit, das rechtliche Gehör wahrzunehmen, sondern es gibt die weitergehenden Mitwirkungsrechte jedes Stimmberechtigten, indem er „raten“ und einen Abänderungs- oder Verwerfungsantrag stellen kann. Weiter hat nach Artikel 58 Absatz 1 KV nicht nur jede Gemeinde, sondern **jede Vorsteherschaft einer Gemeinde**, also auch der Fürsorgerat, jederzeit das Recht, einen Memorialsantrag zu stellen, womit er seine Haltung einbringen und die Diskussion wesentlich beeinflussen kann.

4.1.8.2. Antrag

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

4.2. SCHULGEMEINDEN

4.2.1. Strukturen des Schulwesens

Im Kanton Glarus bestehen laut Staatskalender 2004–2006 22 selbstständige Schulgemeinden. Insgesamt sind, einschliesslich der Kreisschulräte und weiterer Schulorgane, im Staatskalender nicht weniger als 34 Behörden aufgeführt. Mit den Mitgliedern der Rechnungsprüfungsorgane dürften über 300 Behörden- und Kommissionsmitglieder im Schulbereich tätig sein; für einen Kanton mit 38'000 Einwohnern eine stattliche Zahl.

Im Bereich des öffentlichen, obligatorischen Schulangebots herrscht eine fast unübersichtliche strukturelle Vielfalt vor. Es bestehen selbstständige Schulgemeinden einer einzelnen Gemeinde, zusammengeschlossene Schulgemeinden (Haslen/Nidfurn/Leuggelbach), Einheitsgemeinden (Schwändi, Luchsingen), in einem Fall eine Schulgemeinde, welche Teilgebiete zweier Gemeinden umfasst (Näfels-Berg), parallele überkommunale Zusammenschlüsse von Schul- und Fürsorgegemeinden (Glarus-Riedern), Primarschulkreise (Engi-Matt), Oberstufenschulkreise sowie Hilfs- und Kleinklassenkreise. Oft überschneiden sich diese Gebilde. Ein ausgewähltes Beispiel soll das verdeutlichen. Die Schulgemeinden Bilten und Niederurnen einerseits sowie Mollis und die drei Kerenzerberggemeinden andererseits bilden je einen Oberstufen-Schulkreis. Näfels hat mit Oberurnen eine andere vertragliche Vereinbarung über die Oberstufe. Bilten, Nieder- und Oberurnen einerseits sowie Näfels, Mollis und der Kerenzerberg andererseits bilden je einen Hilfs- oder Kleinklassen-Schulkreis. Wegen unausgeglichener, stark schwankender Klassenbestände (kritische Grössen der einzelnen Schuleinheiten) tauschen die Schulen des Unterlandes (Glarus-Nord) seit Jahren Lernende aus, um Klassen zu füllen oder zu entlasten.

Daneben bestehen zwei Sonderschulen: Schule an der Linth und Heilpädagogisches Zentrum mit den Standorten in Oberurnen und Mollis. Insgesamt bestehen neben den 22 selbstständigen Schulgemeinden sechs Oberstufenschulkreise, drei Schulkommissionen sowie vier Hilfs- und Kleinklassenkreise mit zahlreichen Überschneidungen. Von Übersichtlichkeit kann nicht gesprochen werden. Betrachtet man die vielen Schnittstellen und den Koordinationsaufwand sowie die zahlreichen Jahresrechnungen, die geführt, kontrolliert, abgenommen und im komplizierten System des Finanzausgleichs ausgeglichen werden müssen, was wiederum zahlreiche Finanzströme

zwischen Kanton und Gemeinden auslöst, so erscheint der mit den aktuellen Strukturen verbundene Aufwand doch erheblich.

4.2.2. *Entwicklungen im Schulbereich*

4.2.2.1. *Die Schule von morgen*

Nach Meinung der Arbeitsgruppe Schulgemeinden (Schlussbericht vom 23.6.2005, S. 13) zeichnet sich im Bildungswesen 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 ausgebaute 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 Einschränken sind angesagt. Erhalten kommt vor Ausbauen. Trotzdem kommt der Qualitätssicherung grosse Priorität zu. Sparen darf nicht zu einem Standortnachteil führen. Um in dieser schwierigen Situation die Kräfte zu bündeln und die Mittel möglichst zielgerichtet einzusetzen, erteilte der Regierungsrat dem Projektteam am 7. Dezember 2004 den Auftrag, „zusammen mit der Erziehungsdirektion die Fusion der Schulgemeinden zu fünf bis sieben Einheiten weiter zu prüfen und die konkrete inhaltliche Ausgestaltung anzugehen“.

4.2.2.2. *Schülerzahlen*

Langjährige Erfahrungswerte zeigten, dass zwischen 10 und 12 Prozent der Bevölkerung die Volksschule besuchen. Daraus ergibt sich, dass auf 1000 Einwohner pro Jahrgang durchschnittlich mit 13 Schülern bzw. pro Primarschule mit 70 bis 80 Schülern zu rechnen war. Ein Dorf mit 300 Einwohnern konnte mit durchschnittlich 22 Primarschülern, ein Dorf mit 400 Einwohnern mit knapp 30 Schülern rechnen. Für den Kindergarten ergab dies sieben Kinder bei 300 oder zehn bei 400 Einwohnern. Diese Werte variieren natürlich je nach Altersaufbau und Bautätigkeit sehr stark. Eine kleine Gemeinde mit 400 Einwohnern hatte schon früher mit Schwankungen zwischen 10 (z.B. um 1985) und über 50 (Ende neunziger Jahre) Lernenden zu rechnen. In grösseren Gemeinden sind diese Schwankungen viel geringer.

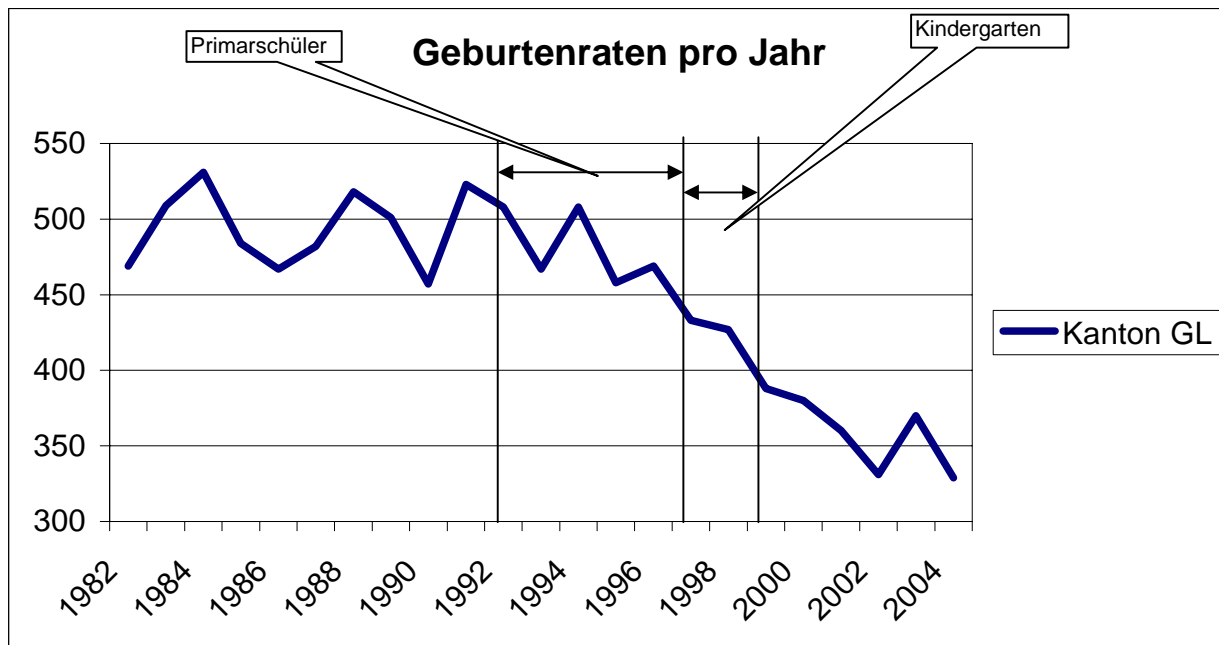
Zurzeit ist allerdings ein eigentlicher Einbruch bei den Geburten um gegen 30 Prozent zu verzeichnen. Glarus steht damit zwar nicht alleine da, das ist aber ein schwacher Trost. Von durchschnittlich 500 Geburten pro Jahr zwischen 1980 und 1995 ist diese Zahl derzeit auf rund 350 gesunken (zur Entwicklung der Geburten zwischen 1981 und 2004 vgl. nachstehende Grafik). Gemäss Bundesamt für Statistik zeigt der Trend für weitere zehn Jahre nach unten. Es ist damit für viele Gemeinden mit einem nochmaligen Rückgang der Geburten zu rechnen, auch wenn unser Kanton für Familien mit Kindern eigentlich ein sehr gutes Umfeld bietet.

Für eine längerfristige Planung ist von den künftigen mittleren Schülerzahlen auszugehen. Diese werden sich an den Geburtenzahlen orientieren. Die Zuwanderung zu veranschlagen, ist ausserordentlich schwierig, da sie, wie die achtziger und neunziger Jahre zeigten, von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen abhängig ist. Der neue Richtwert dürfte etwa neun Schüler pro 1000 Einwohner und Jahrgang betragen. Das bedeutet, dass ein Schulstandort mit einem Ein-

zugsgebiet von 1000 Einwohnern mit rund drei Klassen rechnen kann, ein solcher mit weniger als 700 Einwohnern jedoch zeitweise nur eine Gesamtschule bilden könnte.

Die grösste Schwierigkeit für kleine Standorte ist der Schwankungsausgleich. Dieser ist nur in einem grösseren Verbund zu bewältigen und bedingt deshalb die Bereitschaft, Schülertransporte einzurichten.

Entwicklung der Schülerzahlen



4.2.2.3. Infrastruktur

Die Entwicklungen der Lernendenzahlen und der Klassengrössen wirken sich direkt auf die Nachfrage nach Schulräumlichkeiten aus.

Die Schulinfrastrukturen sind fast durchwegs in gutem Zustand. Sie bestehen aus Neubauten (drei- bis achtjährig) oder vor kurzer Zeit renovierten Anlagen. Auch Freizeit- und Sportanlagen stehen in genügender Anzahl und Qualität zur Verfügung. Zurzeit ist lediglich ein Neu- oder Erweiterungsprojekt für zusätzlichen Schulraum bekannt (Kindergarten Mollis, steigende Schülerzahlen: + rund 6%). Der Kanton verfügt über ausreichend Schulraum. Auch wo noch vor kurzer Zeit zusätzlicher Bedarf vermutet wurde (Näfels), zeigt sich, dass die bestehenden Schulhäuser ausreichen. Im Hinterland stehen ganze Einheiten leer (z.B. Schulhaus Diesbach, Kindergärten Rüti und Diesbach, wobei bei Diesbach die Vereinigung mit Hätzingen und Luchsingen eine Rolle spielen dürfte). Vor allem bei den Kindergärten kann in diesem Gebiet von einem eigentlichen Überfluss gesprochen werden. Dies wird sich wegen der geburtenschwachen Jahrgänge in den nächsten Jahren auf die Primarschule ausdehnen.

Intakte Schulräumlichkeiten werden umgenutzt oder verkauft werden müssen. Möglichkeiten ergeben sich aus den steigenden Bedürfnissen nach Tagesstrukturen, Mittagstischen, Randzeitenbetreuung, fehlenden Freizeiträumen usw. Besitzer der Schulhäuser sind die Schul-, Orts- oder Einheitsgemeinden.

Für die Wahl der Standorte (Schulhäuser) können folgende Kriterien gelten:

- Qualität der vorhandenen Infrastrukturen
- Angebot und Grösse der Anlagen
- Wohnort der Lernenden (kurze Wege)
- Arbeitsbedingungen für Lernende, Lehrende und Dienste
- Kosten: Betriebskosten, Infrastrukturen (Neubauten ja/nein)

Die Vorschläge betreffend des Schulwesens bezwecken zwar eine optimale Nutzung der schulischen Infrastruktur, nicht aber, dass alle an einem Ort zur Schule gehen müssten. Dies erforderte das Erstellen zusätzlicher Schulräume, was angesichts des reichlichen Angebots widersinnig wäre. Vielmehr soll der bestehende Schulraum auch in zusammengelegten Schulgemeinden weiterhin genutzt werden, sodass die Schule möglichst im Dorf bleibt. Es wird Sache der Schulgemeinden sein, über die Standorte zu entscheiden.

4.2.2.4. Bedarf an Schulpersonal – Gesellschaftliches Umfeld – Strukturanpassungen

Die schwindende Zahl an Lernenden ist ein demografisches Faktum, das kurzfristig zu einer ungünstigen Auslastung der Schulinfrastrukturen und des Schulpersonals führt. Die Folgen sind weniger Klassen. Die sinkenden Schülerzahlen führen zu einer Verminderung der Stellen für Lehrer. Auf der Stufe des Kindergartens ist dies bereits offensichtlich. Aber auch in höheren Stufen ist diese Entwicklung aktuell.

Während im Schulwesen Stellen abgebaut werden müssen, zeigt sich im Bereich des Sozial- und Vormundschaftswesens, wie ausgeführt, zusätzlicher Stellenbedarf. Diese gegenläufigen Entwicklungen sind Ausdruck der gesellschaftlichen Prozesse, weniger Kinder – schwierigeres Umfeld für die Lebensgestaltung und keine Garantien mehr für eine „Lebensstelle“. Es ist nicht zu erwarten, dass sich diese Tendenzen, die auf komplexe globale Veränderungen zurückgehen, schnell umkehren. Insbesondere kann der Staat nicht lenkend eingreifen. Er kann aber Rahmenbedingungen schaffen, welche zu steigenden Kinderzahlen beitragen, z.B. indem er ein Angebot schafft, das es beiden Elternteilen erlaubt, berufstätig zu sein und trotzdem Kinder zu haben. Solche Strukturen, die noch weitgehend fehlen, erfordern grössere Organisationseinheiten, als die bestehenden. Nur mit strukturellen Reformen werden die anstehenden Probleme qualitativ und quantitativ zu lösen sein.

4.2.3. Modelle für die Organisation des Schulwesens

4.2.3.1. Mindestgrösse und ideale Grössen von Schulorganisationen

Im Gegensatz zu den politischen Gemeinden, bei denen die ideale Gemeindegrösse umstritten ist, gibt es im Schulwesen anerkannte Aussagen über Mindest- und ideale Grössen, bilden doch die Schülerzahlen objektive Grundlagen für die Strukturen einer Schulorganisation.

Primarschulstufe

Für eine funktionsfähige Primarschule braucht es theoretisch 32 (zwei Klassen: 1.–3., 4.–6.) besser jedoch mindestens 48 Schüler (drei Klassen: 1.+2., 3.+4., 5.+6.), damit ein Kindergarten existieren kann. In kleineren Gemeinden pendelt die durchschnittliche Schülerzahl erfahrungsgemäss sehr stark, sie kann um gegen 50 Prozent höher oder tiefer als der Durchschnittswert liegen. Diese Schwankung ist unabhängig von der Geburtenrate und direkt von der Grösse des Siedlungsraums abhängig. Mit zunehmender Grösse nimmt diese Schwankung ab und kann dann vernachlässigt werden. Die Mindestgrösse eines über längere Zeit funktionierenden Systems liegt daher um bis zu 50 Prozent höher. Würden theoretisch 500 Einwohner für die Führung einer Schule mit zwei Klassen genügen, so ist dieser Wert zu tief, weil die durchschnittlich zu erwartende Zahl von 36 Kindern zeitweise deutlich unter 30 sinkt. Somit ist für ein gut funktionierendes System einer Primarschule mit einem Einzugsgebiet von 1000 Einwohnern, besser jedoch mit einem solchen von 1500 Einwohnern zu rechnen.

Oberstufe

Der ideale Betrieb einer Oberstufe setzt nicht nur eine Mindestgrösse voraus. Die Sache erweist sich als komplizierter als bei der Primarstufe. Es sollte pro Jahrgang je eine Klasse Sekundar- und Real- sowie mindestens eine halbe Oberschulklasse geführt werden können. Dies bedingt mindestens 40 und maximal 55 Lernende pro Jahrgang und ergibt unter Einbezug der Kantonsschüler ein Einzugsgebiet von heute rund 4500, in einigen Jahren von gegen 6500 Einwohnern (wenn sich die tieferen Geburtenzahlen voll auf die Oberstufe auswirken). Liegen die Schülerzahlen deutlich

darüber wird jedoch die Organisation wieder problematisch. Es kann nämlich in der Regel nicht einfach eine einzige Klasse geteilt und parallel geführt werden. Vielmehr ist das System generell doppelt zu führen, also zwei Klassen Sekundar-, zwei Klassen Real- und eine ganze Klasse Oberschule. Dafür sind aber mindestens 80 Schüler pro Jahrgang nötig, ansonsten die Klassen unter den Minimalbestand von 16 fallen. Daraus ergibt sich, dass ein Oberstufenkreis entweder ein Einzugsgebiet von um 5000 oder dann von 10'000 Einwohnern haben sollte; unter 4500 Einwohnern wird es kritisch, bei 7500 aber ebenso. Bei noch grösseren Kreisen wird es wieder einfacher, weil sich Schwankungen weniger auswirken und Zwischenlösungen eher möglich sind. Die beiden Unterländer Oberstufenkreise liegen beispielsweise genau in der Mitte zwischen den idealen Grössen und werden daher in Zukunft einen Teil der heutigen Klassen schliessen und sehr eng miteinander zusammenarbeiten müssen, damit alle Klassen ohne Unterbestand geführt werden können. Das gilt auch für Schwanden, welches zu gross für ein Einersystem, aber zu klein für ein Doppelsystem ist.

Die bestehenden Oberstufenkreise haben also nur zum Teil eine günstige Grösse. Die kommunale Planung müsste teilweise regional über grössere Gebiete (10'000 Einwohner und mehr) und damit über die Grenzen fast aller bestehenden Oberstufenschulkreise hinaus erfolgen. Bezüglich der Primarschul- und Kindergartenorganisation beträgt die minimale Grösse eines Schulsystems 1500 Einwohner.

4.2.3.2. Untersuchte Modelle

Die Arbeitsgruppe untersuchte drei Modelle im Hinblick auf die ideale Klassengrösse: fünf, sieben oder neun Schulgemeinden. Es wurde rasch klar, dass zwischen den Modellen fünf und sieben keine wesentlichen Differenzen bestehen, was die Vor- und Nachteile betrifft. (Für die Beurteilung des Fünfer-Modells, das von der Arbeitsgruppe als politisch nur beschränkt realisierbar bezeichnet wurde, weil namentlich in den Regionen Sernftal und Kerenzen erheblicher Widerstand entstehen könnte, verweisen wir deshalb auf den im Schlussbericht des Projektteams enthaltenen Bericht der Arbeitsgruppe.)

Bei sieben Schulgemeinden erachtet die Arbeitsgruppe neben einem Spar- und Synergiepotenzial auch die politische Machbarkeit als gegeben. Seit der Gründung der Sekundarschulen hätten diese Schulen Lernende aus verschiedenen Gemeinden aufgenommen. Die Gewöhnung an diese Form der Schulorganisation und die Akzeptanz derselben seien hoch.

Das Neuner-Modell in der Form von ebenso vielen Einheitsgemeinden (Zusammenschluss Schul- und Ortsgemeinden, was zwangsläufig denjenigen zu neun Ortsgemeinden bedingte) bezeichnet die Arbeitsgruppe als beste Lösung.

4.2.3.3. Vergleich der Modelle

Zwischen den Varianten fünf und sieben (auch sechs oder acht) lassen sich keine wesentlichen und grundsätzlichen Unterschiede betreffend der Schulorganisation feststellen. Beide sind möglich, keine ist ideal. Auftragsgemäss setzte sich die Arbeitsgruppe vor allem mit diesen Varianten auseinander, was sich als falsch herausstellte: Nicht die Frage nach Anzahl Einheiten, sondern diejenige nach der Mindest-, der Idealgrösse von Schulorganisationen ist zentral.

Für die Organisation von Primarschulen und Kindergärten ist mit einer Mindestzahl von 1500 Einwohnern zu rechnen. Die Schule würde demzufolge in alle Modelle passen, welche bis maximal 15 Gemeinden umfassten. – Die bestehenden sieben Oberstufenschulkreise haben nur zum Teil eine günstige Grösse. Die Organisation von Oberstufenschulen braucht wesentlich grössere Einzugsgebiete (um 5000 oder mehr als 10'000 Einwohner).

Daraus ergibt sich, dass ein Modell mit neun Einheitsgemeinden (Schulgemeinden) in drei Planungsregionen als optimal und zukunftsorientiert einzustufen ist.

Es wird nötig sein, aufgrund der Entwicklung der Schülerzahlen die Zusammenarbeit zu intensivieren (Planungsregion). Dies bedeutet nicht, dass Orte, welche heute Oberstufenzüge führen, künftig kein Angebot mehr haben werden. Vielmehr ist die Nutzung optimal zu koordinieren und auf die Bedürfnisse abzustimmen.

Aufgrund der Berechnungen wäre es denkbar, insgesamt 15 Primarschulgemeinden zu bilden. Als mögliche Varianten kommen 7 bis 15 Primarschulgemeinden in Frage. Möglich sind theoretisch auch weniger als sieben Einheiten. Bei mehr als 15 Einheiten sind einzelne Schulgemeinden kaum mehr in der Lage, eine Schule zu führen, weil ihre Einwohnerzahl unter die kritische Grenze fällt.

Vorschlag

Region Süd

- Luchsingen bis Linthal und Braunwald
- Sernftal
- Schwanden plus

Region Mitte

- Ennenda
- Glarus-Riedern
- Netstal

Region Nord

- Mollis-Kerenzen
- Näfels-Oberurnen
- Niederurnen-Bilten

oder

- Mollis-Kerenzen
- Näfels
- Bilten-Nieder-/Oberurnen

Aufgrund der Auswertungen liegen die Möglichkeiten zur Bildung von 7 bis 15 grösseren Schulinheiten (Kindergarten und Primarschulen) innerhalb dieses Vorschlages. Zudem könnte die Zusammenarbeit im Oberstufenbereich in die drei Planungsregionen eingebunden werden.

Fazit der Arbeitsgruppe „Schulwesen“

- Primarschulen und Kindergärten können in Modelle von 7 bis 15 politische Gemeinden integriert werden.
- Im Bereich der Kindergarten- oder Primarschulorganisation liegt die minimale Grösse eines Schulsystems bei 1500 Einwohnern. Es ist aber eine kleinere Zahl als 15 anzustreben.
- Das Modell 9/3 (9 Gemeinden/3 Regionen) könnte ein gangbarer und mehrheitsfähiger Weg sein.
- Für die Organisation der Oberstufenschulen (Sekundarstufe I) müssen grössere Einheiten gewählt werden.
- Für die Organisation der Oberstufenschulen sollte eine Zahl von rund 4000 bis 4500 Einwohnern pro Oberstufe nicht unterschritten werden.
- Im Bereich der Oberstufe sind das Unterland, das Mittelland und das Hinterland als verbindliche Planungsregionen einzurichten.
- Ziel der Neustrukturierung ist die Zusammenfassung der Aufgaben der Schule. Es ist jedoch keine Deckungsgleichheit zwischen Primar- und Oberstufe nötig.

4.2.3.4. Arbeitsgruppe „Schulgemeinden“

Die Mehrheit der Gruppe „Schulgemeinden“ sieht in der Variante 3x3 (9/3) die vielfältigsten Entwicklungsmöglichkeiten und besten Chancen zur politischen Umsetzung:

- Das Modell baut z.T. auf bestehenden Strukturen auf.
- Bereits vollzogene horizontale oder vertikale Zusammenschlüsse behindern 9/3 nicht und werden auch durch 9/3 nicht behindert.
- Zusammenschlüsse sind im Schulbereich eine Notwendigkeit; sie stossen auch nicht auf grosse Ablehnung.

- Die Schulen können sich in verschiedene Grössen-Varianten einfügen; sie können sich an politische Entscheide an- und einpassen.
- Den unterschiedlichen Voraussetzungen der drei Planungsregionen würde Rechnung getragen.
- Gruppierungen und Umgruppierungen innerhalb der Planungsregionen blieben den Regionen/Gemeinden überlassen.
- Schrittlänge und Schritttempo müssten nicht überall gleich sein, verbindlich wäre die Zielterminierung des Regierungsrates (des entsprechenden LG-Beschlusses).
- Die eingeschlagenen Wege könnten mit Rücksicht auf die Gesamtentwicklung weiter begangen werden.

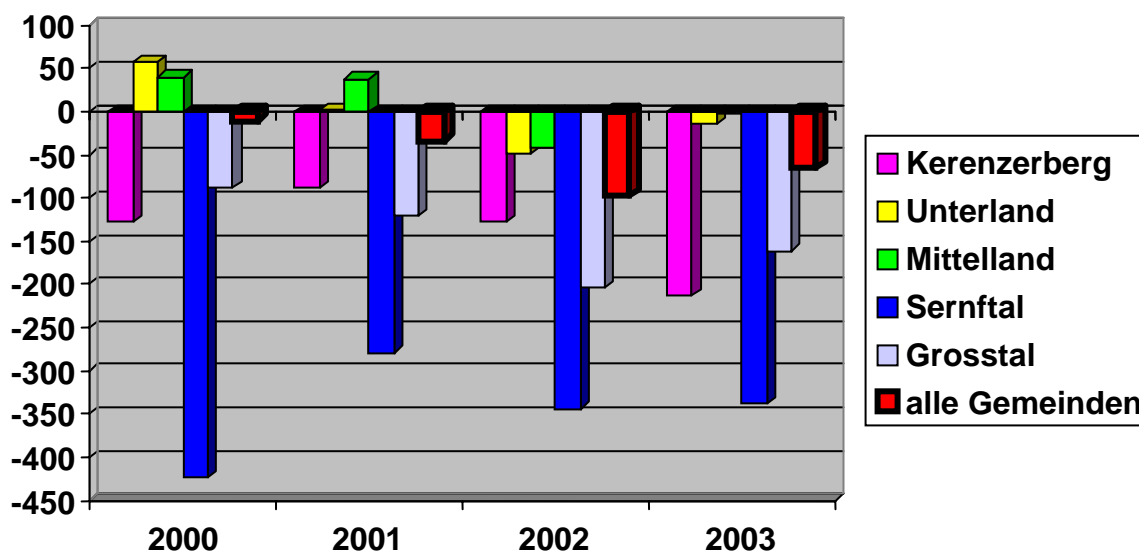
4.2.4. Finanzen

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

4.2.4.1. Finanzlage Schulgemeinden / Potenziale grösserer Einheiten

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. Nicht weniger als 16 Schulgemeinden erhielten 2003 das Rating „sehr kritisch“. 21 Schulgemeinden wiesen 2003 einen Verlust aus. Mehrheitlich sind im Gemeindefinanzrating 2003 einwohnermässig kleinere Gemeinden als sehr kritisch eingestuft worden. Die bevölkerungsstärksten Gemeinden in den Regionen Glarner Mittel- und Unterland weisen gesamthaft die kleinsten Schuldefizite aus.

Schuldefizit pro Kopf in Franken im 2003



Die Finanzlage der Schulgemeinden hat sich zwar im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr leicht entspannt, bleibt aber schlecht und unbefriedigend. Elf Schulgemeinden (in 13 politischen Gemeinden) verfügten Ende 2004 über kein Eigenkapital mehr und wiesen einen Bilanzfehlbetrag aus. Die Schulgemeinden erheben im Durchschnitt mit 11,5 Prozent den höchsten Steuerfuss der steuereinzugsberechtigten Körperschaften auf kommunaler Ebene. Damit schöpfen sie die eigenen gesetzlichen Möglichkeiten von 10 Prozent aus, und sie beanspruchen Gemeindesteuerzuschläge von Orts- und/oder Fürsorgegemeinden.

Die Schulgemeinden haben per 31. Dezember 2004 einen Fremdkapitalbedarf von über 53 Millionen Franken zu decken und weisen eine Nettoschuld von 30,9 Millionen Franken aus. – Angesichts der Finanzlage der meisten Schulgemeinden drängen sich Massnahmen auf; in den herrschenden Verhältnissen sind keine Mittel vorhanden, um auf die grossen Herausforderungen im Bildungswesen zu reagieren.

Drei Beispiele wurden bezüglich des finanziellen Aspekts näher beleuchtet. Im ersten Fall (Glarus Mitte: Schule Glarner Mittelland) ist auf Verwaltungsebene mit Mehrkosten von 40'000 Franken zu rechnen, allerdings unter Einbezug einer hundertprozentigen Schulleitung (neu) und unter Ausserachtlassung steigender Ansprüche, welche den Status quo nicht mehr zulassen.

Im zweiten Fall (Glarus Nord: Bilten, Niederurnen, Oberurnen) wurde ein Sparpotenzial zwischen 0 und 100'000 Franken errechnet je nachdem, ob die Schülerzahl gleich bleibt oder sinkt. Wiederum wurde mit einer Schulleitung gerechnet.

Im dritten Beispiel, Haslen/Nidfurn/Leuggelbach/Mitlödi/Sool/Schwändi/Schwanden, ergaben sich, bei einer Vollstelle in der Schulleitung, Mehrkosten von 50'000 Franken. Das bessere Ausnützen der minimalen Klassengrössen (18 Lernende/Klasse) ergab hingegen ein Sparpotenzial von rund 550'000 Franken. Dieser Effekt tritt (mindestens teilweise) auch ohne Fusion als Folge kantonal verordneter Schulplanung ein.

4.2.4.2. Erkenntnisse Arbeitsgruppe

Die Schlussfolgerungen, welche die Arbeitsgruppe aus ihren Erkenntnissen zog:

In finanzieller Hinsicht sind es vor allem die Gewährleistung optimaler Klassengrössen und die 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.

Für zwei Drittel der Gemeinden braucht es im Schulwesen keine neuen Strukturen. Allein mit Kosteneinsparungen können Fusionen nicht begründet werden. – Dem pflichtet der Regierungsrat nur bedingt bei. Er zweifelt daran, dass im heutigen System die optimale Klassengrösse ausgeschöpft wird. Zudem wäre die differenzierte Zuordnung von Einzugsgebieten in optimaler Grösse für die Oberstufen wie auch für die Primarschulen ohne die vorgeschlagenen Fusionen nicht gewährleistet.

In qualitativer wird die Einrichtung von Schulleitungen und die Entwicklung zu Professionalität (weniger Behördenmitglieder für grössere Gemeinden) begrüsst.

Schliesslich lassen sich sieben Gründe für grössere organisatorische Einheiten nennen:

- 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

4.2.4.3. Potenziale

Im Bereich der Schulgemeinden steht das Potenzial von Einsparungen bei der Verwaltung nicht im Vordergrund. Wie im Sozialwesen sind Qualitätssteigerungen und insbesondere grössere Konstanz bei den Schülerbeständen wichtiger. Finanziell bedeutungsvoll ist das Ausschöpfen der Minimalbestände in den Klassen. Hier geht es um sehr viel Geld, wie das dritte Beispiel zeigt. Zwar wird schon vermehrt Gewicht auf die Ausschöpfung der Minimalklassenbestände gelegt. Innerhalb relativ kleiner Schulgemeinden sind diesen Bemühungen aber Grenzen gesetzt. Bei grossen Schulgemeinden bestehen dagegen Möglichkeiten, um dieses erhebliche Potenzial auszuschöpfen. Dieses geht, unter Einschluss der strikten Praxis der Bildungsdirektion, in Millionenbeträge. Es wird aber, wie ja schon vielfach der Fall, nicht mehr jedes Kind im eigenen Dorf zur Schule gehen können. Bedenken gegen diese Auswirkung werden, wie das Beispiel Nidfurn/Haslen/Leuggelbach zeigt, rasch abgebaut. Sparen ohne Einschränkungen ist auch im Schulbereich unmöglich.

4.2.5. Schlussfolgerungen

4.2.5.1. Erwägungen

4.2.5.1.1. In der Sache

Der Regierungsrat steht, wie er mit seinem Auftrag vom 7. Dezember 2004 an das Projektteam „Gemeindestrukturereform“ klargestellt hat, nach wie vor hinter dem Grundgedanken, dass die Schullandschaft des Kantons umzugestaltet ist. Ausgangsbasis bilden die sieben bestehenden Oberstufenschulkreise. Er anerkennt die überzeugend dargelegte Meinung, dass für die Festlegung der Schulstrukturen und damit für die Einteilung der Schuleinheiten von den „Mindestgrössen und idealen Grössen von Schulorganisationen“ auszugehen ist.

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 und 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 führt dazu, dass das System der Idealgrössen nicht einfach umgesetzt werden kann. Zudem müssen die topografischen Gegebenheiten berücksichtigt werden.

Die Arbeitsgruppe zeigt, wie verschiedene Modelle der Neustrukturierung die Ideal- oder Mindestgrössen erfüllen. Sie gibt dem Modell von neun Gemeinden den Vorzug.

Der Regierungsrat will das Schulwesen in den drei Planungsregionen Unterland, Mittelland, Hinterland zwar nicht in neun, wohl aber in zehn Einheiten zusammenfassen. Diese Korrektur, welche er durch das zusätzliche Bilden einer Gemeinde Kerenzen vorschlägt, erfolgt aus topografischen Gründen. Kerenzen weist als Primarschuleinheit wie auch das Sernftal die Minimalgrösse auf. Am Oberstufenkreis mit Mollis ändert sich nichts.

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. Zwar ist nicht zu verkennen, dass die strenge Praxis der Erziehungsdirektion bereits zu erheblichen Einsparungen führt. In grösseren Schuleinheiten sind indes-

sen die Behörden gefordert, weitere Potenziale, namentlich auf der Primarstufe, auszuschöpfen, was über Gemeindegrenzen hinweg schwieriger zu verwirklichen ist. In kleinen Schulgemeinden und Schulkreisen mit ihren mannigfaltigen Schnittstellen und Koordinationserfordernissen lässt sich dieses Potenzial nie gleichermassen ausschöpfen, wie innerhalb einer einzigen rechtlichen Einheit, in der es eine einzige bestimmende Behörde gibt. Zudem werden die Schwankungen der Schülerzahlen umso geringer sein, je grösser eine Schuleinheit ist.

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 Einsparpotenzial von 500'000 Franken. Dieses Potenzial ist über die Schaffung neuer Gemeindestrukturen auszuschöpfen.

Zudem legen die grossen bevorstehenden Veränderungen im Schulwesen Strukturanpassungen nahe. Grössere Schuleinheiten können sich die erforderlichen Kapazitäten und Kenntnisse leichter verschaffen als kleine. Die Synergieeffekte, welche sich durch eine bessere Nutzung der personellen und materiellen Ressourcen ergeben, sind schwer zu veranschlagen, an erheblichen Synergien ist aber nicht zu zweifeln. Es stehen aber auch Qualitätsgewinne im Vordergrund. Die bessere Durchmischung von Lernendengruppen, ausgeglichene Klasseneinheiten, homogene Schulbetriebe und Mitsprache der Stimmberechtigten bei Fragen aller Schulstufen sind nicht zu vernachlässigende Argumente, die für die Bildung grösserer Einheiten im Schulwesen sprechen. Selbst wenn nicht alle Oberstufenschulkreise durch deckungsgleiche Einheitsgemeinden ersetzt werden können, so ist doch die Organisationsform der Gemeinde unter dem Aspekt der direktdemokratischen Mitwirkung dem Schulkreis weit überlegen. Davon profitieren namentlich die drei neuen Hinterländer Gemeinden.

Schliesslich weist unser 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.

4.2.5.1.2. *Rechtsfragen*

a) Die Schulgemeinden werden von der vorliegenden Gemeindestrukturereform in zweierlei Hinsicht betroffen. Zum einen werden sie als Bestandteil der Einheitsgemeinden mit den Ortsgemeinden vereinigt. Zum andern werden sie gebietsmässig zusammengelegt im Rahmen der Bildung der neuen Gemeinden gemäss Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV (Beschlussesentwurf). Drei Schulgemeinden erfahren keine gebietsmässige Erweiterung, wohl aber die Vereinigung mit den entsprechenden Ortsgemeinden zur Einheitsgemeinde. In Näfels wird die Schulgemeinde Näfels-Berg in die Einheitsgemeinde einbezogen.

b) Die Rechtsstellung der Schulgemeinden entspricht derjenigen der Fürsorgegemeinden. Auch in Bezug auf ihre Autonomie vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass die Glarner Schulgemeinden angesichts der engen gesetzlichen Regelung des Schulwesens auf kantonaler Ebene kaum autonom im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind. Ihnen kommt kaum relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit in nicht vom Kanton abschliessend geregelten Schulbereichen zu.

c) Wie bei den Fürsorgegemeinden stellt sich die Frage, ob es sich bei der Änderung der Schulgemeindestrukturen um Verfassungsgesetzgebung oder um eine Mehrzahl von einzelnen Verfügungen handelt, also um Einzelakte. Betroffen sind alle 21 noch bestehenden Schulgemeinden des Kantons (Näfels hat zwei Schulgemeinden: Näfels und Näfels-Berg). Vier Gemeinden weisen bereits die Form der Einheitsgemeinde auf.

d) Die Schulgemeinden werden rechtlich aufgehoben, und zwar durch eine Verfassungsänderung. Ihre Aufgaben werden, wie es Artikel 8 Absatz 3 Gemeindegesetz formuliert, von den Ortsgemeinden (in der Form der Einheitsgemeinde) übernommen. Dies stellt einen Akt der Gesetzgebung und keine Vielzahl von Einzelakten dar. Im Vordergrund steht die verfassungsmässige Neuordnung der Erfüllung von Gemeindeaufgaben und nicht das Schicksal einer einzelnen Schulgemeinde. Die Landsgemeinde entscheidet über die allgemeine Einführung eines neuen Gemeindemodells und nicht über die Aufhebung bzw. Verschmelzung einer spezifischen Gemeinde mit einer anderen. Rechtsetzung wird herkömmlich als Erlass von generell-abstrakten Normen umschrieben, die einen nicht geschlossenen Kreis von Personen betreffen und eine Vielzahl konkreter Sachverhalte unter die gleichen Regeln stellen. Geht man im vorliegenden Fall von einem geschlossenen Adressatenkreis aus, dann kann es, als Konsequenz davon, gegenüber Gemeinden keine Gesetzgebung geben, weil deren Zahl immer endlich ist.

e) Betreffend der Annahme, es handle sich um eine Mehrzahl von Einzelanordnungen, kann auf die Ausführungen zu den Fürsorgegemeinden verwiesen werden. Die gesetzliche Grundlage liegt in der Änderung der Kantonsverfassung (Art. 125, 149 neu). Das öffentliche Interesse ergibt sich aus den Gründen, die vorstehend für die Schaffung grösserer Schuleinheiten, namentlich auch auf Primarstufe angeführt wurden, sowie aus den Erwägungen, welche den Regierungsrat veranlassen, das Modell der Einheitsgemeinde im ganzen Kanton einheitlich einzuführen. Zudem machen unterschiedliche Gemeindemodelle, wie sie heute bestehen, einen gerechten Finanzausgleich kaum noch durchführbar. Der Umstand, dass die Oberstufenkreise mit dem Gebiet der neuen Einheitsgemeinden nicht im ganzen Kanton identisch sind, ist bei den Erläuterungen zu Artikel 148 darzulegen. Da das Schulwesen nach wie vor den Gemeinden verbleibt, vermag der Regierungsrat kein Interesse einer einzelnen Schulgemeinde an ihrer Weiterexistenz zu erkennen, das die Interessen an einer grundlegenden Neuordnung in der Organisation des Schulwesens über die Einführung von Einheitsgemeinden zu überwiegen vermöchte. Die neue Gemeindeart wäre geeignet, die verfolgten Ziele zu erreichen.

Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit werden alle Schulgemeinden gleich behandelt, nämlich in die Einheitsgemeinden überführt. Eine grundlegende Neuordnung der Gemeindestruktur erfordert ein einheitliches Modell für das (Primar)Schulwesen. Der Regierungsrat möchte das Nebeneinander von verschiedenen Schulgemeindemodellen beseitigen, weil es ein Zusammengehen und die Schaffung grösserer Einheiten erschwert, ja z.T. verunmöglicht. Auch hier tragen die politischen Behörden die Verantwortung für ein funktionierendes, modernes Schulwesen mit schlanker Organisation. Der Regierungsrat vermag keinen Verstoß gegen die Rechtsgleichheit zu erkennen.

4.2.5.2. Antrag

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

4.3. TAGWENSGEMEINDEN

4.3.1. Erwägungen

4.3.1.1. In der Sache

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 Tagwengemeinden verfügen über beträchtliche Vermögen. Diese Vermögen fallen mit der Eingliederung an die Ortsgemeinden. Aber auch diesbezüglich fällt die Landsgemeinde einen wichtigen Entscheid, 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 Einführung der gegenseitigen Unterstützungspflicht war ein deutliches Zeichen der Stimmberechtigten zur Bündelung der Kräfte innerhalb einer Gemeinde. Dieser Landsgemeindeentscheid rief denn auch einen Memorialsantrag hervor, der auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde in allen Glarner Gemeinden zielt.

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 Tagwengemeinden in die geplanten Einheitsgemeinden kaum umstritten, auch wenn es selbstverständlich abweichende Meinungen gab.

Die Landsgemeinde 1998 hatte einen Memorialsantrag zu beurteilen, mit dem die Aufhebung der Tagwen und deren Eingliederung in die Ortsgemeinden verlangt wurde. Sowohl Regierungsrat als auch Landrat und schliesslich die Landsgemeinde lehnten diesen Memorialsantrag ab, da er sich vor allem auf die besondere Situation in Linthal mit seinen drei Tagwen beziehe. Es sei primär Sache der Linthaler Bürger, ihre Situation zu bereinigen. Es wurde darauf hingewiesen, dass sich (bis zu jenem Zeitpunkt) bereits elf Tagwen mit der Ortsgemeinde vereinigt hätten. Am bewährten Prinzip der Freiwilligkeit solle nichts geändert und plötzlich Zwang von oben, d.h. vom Kanton, ausgeübt werden.

Wie ist der Meinungsumschwung des Regierungsrates gegenüber 1998 zu erklären? – Seither vereinigten sich weitere Tagwen mit den Ortsgemeinden und es bestehen nun noch vor allem jene Tagwen, welche über beträchtliche Vermögen verfügen. Massgebend sind aber andere Gründe. 1998 galt in breiten Kreisen noch die Vorstellung, die Gemeinden sollten selber über Zusammenschlüsse entscheiden und nicht durch den Kanton dazu gezwungen werden. Der Regierungsrat wurde immer wieder aufgefordert, auch aus der Mitte des Landrates, sich zurückzuhalten. In den letzten Jahren änderte sich diese Ausgangslage. Nun wirft man, namentlich aus den Gemeinden, dem Regierungsrat vor, sich zu lange zurückgehalten zu haben. Er hätte seine Vorstellungen über Gemeindeorganisation und Gemeindestrukturen viel früher darlegen sollen.

Dazu kommt ein weiteres Element von ausschlaggebender Bedeutung. Mit ihrem Entscheid über die gegenseitige Unterstützungspflicht auf Gemeindeebene brachte die Landsgemeinde als höchste Instanz klar zum Ausdruck, dass sie eine globale und nicht mehr eine sektorielle Betrachtungsweise der Gemeindefinanzen will. Zudem wurde damals kein Ablehnungsantrag, sondern nur ein Verschiebungsantrag gestellt. Die Landsgemeinde zeigte sich also bereit, wesentlich in die Kompetenzen der einzelnen Gemeinden einzugreifen.

Deshalb beantragt der Regierungsrat nun eine umfassende Gemeindestrukturreform, die auf freiwilliger Basis innert vernünftiger Frist nicht zu erreichen wäre, und notfalls einen zwangsweisen

Zusammenschluss der noch bestehenden Tagwen mit den Ortsgemeinden. Nur so ist eine einfache, überschaubare Gemeindestruktur zu erreichen.

4.3.1.2. Rechtsfragen

Wiederum stellt sich die Frage, ob es sich bei einer derart umfassenden Gemeindestrukturreform, bei der die Zahl der verschiedenen Gemeinden von über 70 auf noch zehn zurückgeführt werden soll, um einen Akt der Verfassungsgesetzgebung oder um eine Mehrzahl von einzelnen Verfügungen an die noch bestehenden Tagwengemeinden handelt. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass ein Akt der Verfassungsgesetzgebung vorliegt und deshalb die vom Bundesgericht definierten Kriterien für die zwangsweise Fusion von Gemeinden nicht zum Tragen kommen. Wir verweisen auf die rechtlichen Erwägungen zu den Schulgemeinden und den Fürsorgegemeinden (s. S. 48 Ziff. 4.1.8.1.2. und S. 59 Ziff. 4.2.5.1.2.).

Für den anderen Fall kann grundsätzlich ebenfalls auf die Ausführungen bei den Fürsorgegemeinden Bezug genommen werden. Die gesetzliche Grundlage liegt in der Änderung der Artikel 123, 124, 148 (neu) und 150 (neu) KV. Das öffentliche Interesse ergibt sich aus den Gründen, welche zur Einführung der Einheitsgemeinde führen, und den folgenden Überlegungen:

- die radikale Vereinfachung der Gemeindestrukturen und der Administration (keine separate Rechnungsführung für die Tagwengemeinden mit all den damit verbundenen Aufwendungen, noch in sechs Tagwen der Fall);
- das Fehlen von Aufgaben der Tagwengemeinden, die nicht ebenso gut von den Ortsgemeinden erfüllt werden könnten (keine eigene Rechnung mehr führen vier Tagwen; der Tagwen ist hier eigentlich nur noch ein rechtliches Gebilde ohne grosse Bedeutung, eine Hülle, zumal auch kein Tagwensvermögen mehr ausgewiesen wird);
- inskünftig können alle Gemeindeeinwohner über Bodenverkäufe u.ä. mitentscheiden und nicht mehr nur die ortsansässigen Bürger, was immer weniger verstanden wird, zumal alle Steuerpflichtigen einstehen müssten, falls ein Tagwen der Unterstützung durch die Ortsgemeinde bedürfte, was sich nicht mehr rechtfertigen lässt.

Diese und weitere öffentliche Interessen überwiegen das gegenstehende Interesse der Tagwen an ihrer Weiterexistenz bei weitem, und ein gleichwertiges Ergebnis kann auf keinem anderem Wege erreicht werden.

Schliesslich stellt sich die Frage der rechtsgleichen Behandlung. Durch die vorliegende Verfassungsrevision werden alle noch bestehenden Tagwen gleich behandelt. Eine unterschiedliche Behandlung namentlich nach dem Kriterium, ob es sich um einen reichen oder um einen armen Tagwen handelt, wäre aus der Sicht der Regierung willkürlich, für den Bürger schwer verständlich und würde dem Grundgedanken der grössten je durchgeführten Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus widersprechen: einfach, für den Bürger durchschaubar, ohne Vorrechte für einzelne, effizient und effektiv, geschaffen, um den grossen Herausforderungen zu begegnen, vor denen unser Kanton und unsere Gemeinden stehen. Für deren Bewältigung tragen die politischen Behörden die Verantwortung.

4.3.2. Antrag

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

4.4. BILDUNG VON ZEHN EINHEITSGEMEINDEN

4.4.1. Problemstellung

Mit der Übertragung des Sozialwesens auf den Kanton werden die 17 Fürsorgegemeinden von ihren Aufgaben entbunden und können aufgehoben werden. Damit vereinfachen sich die Gemein-

destrukturen 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 Gemeinden über ihre jeweiligen Grenzen hinaus. Dadurch entstehen die zehn Gemeinden, wie sie im Beschlussesentwurf in Artikel 148 Absatz 1 KV aufgezählt sind. Die Frage, in welcher Reihenfolge die beiden Zusammenschlüsse erfolgen sollen, stellt sich nicht, weil sie gleichzeitig zu geschehen haben.

Die unterschiedlichen Verhältnisse lassen es nicht zu, eine allgemeine Regel aufzustellen. Beim Zusammenschluss von Bilten, Niederurnen und Oberurnen beispielsweise müssten Niederurnen und Oberurnen theoretisch zuerst Einheitsgemeinden nach dem Modell Bilten (ohne Tagwen) bilden, um dann mit der bestehenden Einheitsgemeinde Bilten und deren Tagwen zusammengeführt zu werden. Andernfalls müsste die Einheitsgemeinde Bilten, wiederum theoretisch, zuerst aufgelöst und im gleichen Moment mit den andern Gemeinden wieder zusammengefügt werden. Bei Glarus und Riedern wäre vom umgekehrten Ablauf auszugehen. Da Glarus und Riedern bereits eine gemeinsame Schul- und eine gemeinsame Fürsorgegemeinde bilden, wären die beiden Ortsgemeinden zuerst horizontal zu einer Gemeinde zu vereinigen, um dann diese Gemeinde im gleichen Moment mit der bestehenden Schul- und der bestehenden Fürsorgegemeinde zu einer Einheitsgemeinde zu vereinigen. Da alle Zusammenschlüsse, horizontale und vertikale, aufgrund der Schluss- und Übergangsbestimmungen der Kantonsverfassung in derselben Sekunde erfolgen, erübrigt es sich, diese Fragen weiter zu erörtern, da sie rein theoretischer Natur sind. Diese Schluss- und Übergangsbestimmungen bilden die rechtliche Grundlage für den umfassenden Gemeindezusammenschluss.

Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass die ordentlichen Bestimmungen von Artikel 118 Absätze 1 und 2 Kantonsverfassung über Bestandes- und Grenzveränderungen im vorliegenden Prozess nicht zum Tragen kommen, sondern durch die besonderen Vorschriften der Schluss- und Übergangsbestimmungen ersetzt werden. Dagegen behält Absatz 3 seine Wirkung für freiwillige Zusammenschlüsse im Rahmen der vorliegenden Gemeindeformreform, wenn sie vor dem 31. Dezember 2010 erfolgen. Gesetzgeberisch liegt nichts Neues vor. Artikel 8 Gemeindegesetz regelt beide Arten von Gemeindezusammenschlüssen in einem, also die Bildung von Einheitsgemeinden (vertikale Zusammenlegung) wie auch den Zusammenschluss von Gemeinden über ihre Grenzen hinaus (horizontaler Zusammenschluss). Dieser Vorgang wurde in der Praxis durchgespielt, und zwar beim Zusammenschluss der drei Gemeinden Diesbach, Hätzingen und Luchsingen. Dabei waren die Verhältnisse recht komplex, da ganz unterschiedliche Strukturen vorhanden waren. Folgende Körperschaften waren beteiligt: die Ortsgemeinde Luchsingen, die Ortsgemeinde Hätzingen, die Einheitsgemeinde Diesbach, die Schulgemeinde Hätzingen-Luchsingen, die Fürsorgegemeinde Luchsingen und die Fürsorgegemeinde Hätzingen. Unter dem hier interessierenden Aspekt ergaben sich keine Schwierigkeiten.

4.4.2. Verstärkte Zusammenarbeit oder Zusammenschluss

4.4.2.1. 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 zusammen-

gearbeitet. Bezüglich Wasserversorgung sei auf eine Studie des Kantons verwiesen, die beträchtliches Potenzial aufzeigt.

In der Folge beleuchtete die Arbeitsgruppe einzelne Fälle näher. Im Forstbereich stellt sie fest, dass beim Forstbetrieb Rüti und dem Forst- und Werkbetrieb Linthal aufgrund der engen Zusammenarbeit praktisch keine Verbesserungsmöglichkeiten bestünden. Auch mit einem Zusammenschluss der zwei Forstbetriebe Linthal und Rüti könnten keine grösseren finanziellen Ersparnisse erzielt werden. Immerhin erlaubt sich der Regierungsrat die Bemerkung, dass in der gegenwärtigen Konstellation die Gemeinde Rüti als finanziell schwache Gemeinde das ganze Unternehmerisiko alleine trägt. Dies wäre insbesondere eine erhebliche Last, falls die Aufträge aus den Vertragsgemeinden Betschwanden, Luchsingen und Braunwald zurückgehen sollten. Bei der Wasserversorgung wird geschätzt, dass das Zusammenlegen der Wasserversorgungen Glarus-Ennenda-Netstal-Riedern bei Unterhalt, Überwachung und Administration sowie durch Stilllegen von Anlagen ein Sparpotenzial von 300'000 bis 400'000 Franken pro Jahr brächte. Beim Zusammenlegen von Bauämtern und Planung wird am Beispiel der drei Kerenzberggemeinden kein Sparpotenzial geortet; es werden Mehrkosten von 44'000 Franken veranschlagt.

Die Arbeitsgruppe „Politische Gemeinden“ 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.

4.4.2.2. Beurteilung durch den Regierungsrat

Die Arbeitsgruppe „Politische Gemeinden“ kommt in ihrer Arbeit zur klaren Aussage, dass ein erhebliches Potenzial für zusätzliche Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden besteht und nennt wesentliche Voraussetzungen für dessen Ausschöpfung. In zwei von drei konkreten Beispielen, welche im Schlussbericht angeführt sind, sieht die Arbeitsgruppe allerdings kein weiteres Sparpotenzial, in einem gar Mehrausgaben.

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 durchaus bestehen. Sobald aber die Folgen und Einschränkungen einer verstärkten Zusammenarbeit auf den eigenen Entscheidungs-

bereich sichtbar werden, schwindet diese Bereitschaft. Es gibt dann tausenderlei Gründe, weshalb in diesem konkreten Fall eine verstärkte Zusammenarbeit gerade nicht sinnvoll sei. Die Kräfte, die auf verstärkte Zusammenarbeit tendieren, unterliegen in solchen Fällen meistens. Zudem werden die wirklichen Potenziale meistens so lange nicht ausgeschöpft, als man sich finanziell noch einigermaßen über die Runden bringen kann.

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. Dieser Aufwand ist beträchtlich, das zeigt auch das gelungene Beispiel Glarus hoch3. Dann darf nicht plötzlich ein Partner ausscheren. Zu guter letzt sind in allen beteiligten Gemeinden die Zustimmungsprozesse durchzuführen. Und immer besteht das Risiko, dass ein Partner, aus welchem Grund auch immer, und sei es nur deshalb, weil durch die verstärkte Zusammenarbeit Stellen verloren gehen oder Standorte betroffen sind, an denen in einer Gemeinde erhebliche Interessen bestehen, sich zurückzieht und die vertiefte Zusammenarbeit ablehnt.

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. Zudem stösst Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auch an andere Grenzen, insbesondere in Bereichen wie Schaffung besserer Führungsstrukturen, bessere Steuerbarkeit der politischen Prozesse und Gemeindeentwicklung. 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.

Der Regierungsrat kann nicht darüber hinwegsehen, dass verstärkte Zusammenarbeit, auch wenn er sie in seinem ursprünglichen Auftrag an das Projektteam vorgesehen hat, mit sehr viel Aufwand, Koordinationsbedarf, Kosten, Verhandlungsgeschick, Ausdauer und vielen Unwägbarkeiten verbunden ist. Dazu kommt oft die Einbusse an demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten. Kommt eine interkommunale Zusammenarbeit nicht zustande, kann sie nicht ohne weiteres verordnet werden.

Leider quantifiziert die Arbeitsgruppe das Potenzial verstärkter Kooperationen nicht in Franken. Interne Abklärungen durch den Regierungsrat ergaben bei intensiver und konsequenter Zusammenarbeit der Gemeinden ein Sparpotenzial bis zu 2,6 Millionen Franken pro Jahr.

Die Arbeitsgruppe sieht in den Bereichen „Legislative“, „Exekutive“ und „leitende Funktionen“ kaum oder nur geringe Einsparmöglichkeiten bei einer verstärkten Zusammenarbeit. Hingegen erwartet sie bei Zentralisation rein administrativer Aufgaben (Gebührenfakturierung, Forstadministration usw.) bei gleichzeitiger Nutzung gemeinsamer Informatik-Strukturen sowie abgestimmten Reglementen und standardisierten Prozessen Einsparungen bis zu 20 Prozent. Mit weiteren 25 Prozent rechnet sie durch Zusammenlegen und Auslagern von Aufgaben auf dem Gebiet „Operation und Logistik“.

Aufgrund der Erhebungen bei allen Gemeinden im Frühjahr und Juni 2005 können folgende Aussagen zu den Kosten (Berechnungsgrundlage Jahr 2004) gemacht werden:

- *Verwaltung*: 6,1 Millionen Franken; da in nahezu jeder Gemeinde mindestens eine Verwaltungsstelle in leitender Position besetzt ist und diese Stellen gesamthaft mit 3 Millionen Franken entschädigt werden, sind die Kosten für Administration ohne Leitung bei 3,1 Millionen Franken anzusetzen.
- *Werkbetriebe*: 10,3 Millionen Franken; in diesem Bereich stellt jede Gemeinde mindestens eine Person, mit Einbezug der Stellvertretung eventuell zwei Personen in leitender Position. Einschliesslich der EW-Leitungen dürften sich die jährlichen Lohnzahlungen für die Führungskräfte um 4,4 Millionen Franken bewegen. Daraus abgeleitet ergeben sich Personalkosten für die Werke ohne Leitung von 5,9 Millionen Franken.

- *Forstbetriebe*: 4,3 Millionen Franken: davon werden jährlich 2,2 Millionen Franken für vollamtliche Gemeindeförster aufgewendet. Für Forstpersonal in nicht leitender Funktion ist somit 2,1 Millionen Franken einzusetzen.

Bewegen sich die Kosten für Verwaltung und Administration gemäss Erhebung (ohne Leitung) jährlich um etwa 3,1 Millionen Franken, dürfte das Sparvolumen 620'000 Franken betragen. Bei den Werk- und Forstbetrieben belaufen sich die Kosten für Personal, ohne Berücksichtigung der leitenden Funktionen, auf etwa 8 Millionen Franken; der Spareffekt von 25 Prozent beträgt 2 Millionen Franken. Ein solches Ergebnis könnte nur erzielt werden, wenn die Gemeinden bereit wären, erhebliche Einschränkungen ihrer Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse hinzunehmen, woran gezweifelt werden darf. Deshalb wäre eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden die zweitbeste Lösung, weil wohl zudem, wie das Beispiel Forst zeigt, bei dem die Zusammenarbeit recht weit fortgeschritten ist, nicht nur mit Anreizen, sondern auch mit Druck der Zusammenarbeit nachgeholfen werden müsste. Ansonsten liesse sich das errechnete Potenzial kaum auch nur annähernd ausnützen. Angesichts der Finanzlage des Kantons und vieler Gemeinden können sich das weder Kanton noch Gemeinden leisten.

4.4.3. Zusammenschluss von Gemeinden

4.4.3.1. Vorbemerkungen

Nach der Präsentation des Zwischenergebnisses des Projektteams im Dezember 2004 (s. S. 38 Ziff. 3.2.2.5.) und den zum Teil kritischen Reaktionen, namentlich von Gemeindebehörden, sowie den Beratungen in der Kommission und im Landrat im Zusammenhang mit der Verschiebung des Memorialsantrages auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde überdachte der Regierungsrat den ursprünglichen Auftrag an das Projektteam. Er kam zum Schluss, dass nicht nur die Modelle fünf oder sieben Schulgemeinden und verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ortsgemeinden geprüft werden sollten, sondern ebenfalls ein Modell, das wie der Memorialsantrag Einheitsgemeinden vorsieht, wenn auch nicht 27, sondern deutlich weniger. Der Regierungsrat erteilte dem Projektteam am 5. April 2005 folgenden Auftrag: „Die Arbeitsgruppe ‚Einheitsgemeinde‘ prüft das Potenzial bei Fusionen zu Einheitsgemeinden. Bei der Ausgestaltung dieser Einheitsgemeinden orientieren sich die möglichen neuen Strukturen an den Schulgemeinden, d.h. die Strukturen müssen nicht identisch aber kompatibel sein.“

Es sind zwei eng miteinander verwobene Fragestellungen auseinanderzuhalten, was zu Wiederholungen führen wird. Es geht zum einen um den Typus der Gemeinde, nämlich die Einheitsgemeinde, also um die vertikale Zusammenlegung. Zum andern stellt sich die Frage nach der Zahl der Gemeinden, also um die horizontale Zusammenlegung.

4.4.3.2. Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“

Die Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“ nahm ihre Arbeit auf, als das Projektteam mit seiner Arbeit schon weit fortgeschritten war und primär an der Bildung von sieben Einheitsgemeinden arbeitete, die in mittlerer bis längerer Zukunft über die Schaffung von sieben Schulgemeinden aus den bestehenden Oberstufenschulkreisen entstehen sollten. Praktisch zur gleichen Zeit teilte die Arbeitsgruppe „Schulgemeinden“ mit, dass in ihrem Bereich verschiedene Gemeindegrössen zur Diskussion stünden und sich daher die Bildung von sieben Schulgemeinden nicht unbedingt als Leitlinie aufdränge.

In dieser Ausgangslage waren die zentralen Zielsetzungen von der Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“ nochmals zu definieren. Anzustreben waren kurzfristig dringende finanzielle Verbesserungen und langfristig möglichst autonome, überlebens- und entwicklungsfähige Gemeinden, die bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons wegen ihrer Stärke eine wichtige Rolle spielen können. Die Zahl sieben rückte in den Hintergrund. Die Arbeitsgruppe erkannte, dass namentlich das Synergiepotenzial von Einheitsgemeinden mit zunehmender Grösse steigt und eine Entwicklung innerhalb der kantonalen wirtschaftspolitischen Schwerpunktstrategie möglich sein muss.

Am Siebner-Modell hatte die Arbeitsgruppe unter diesem Aspekt wenig auszusetzen, bezweifelte aber dessen politische Umsetzbarkeit.

Die Integration der noch verbliebenen Tagwen war für die Arbeitsgruppe keine Frage.

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 Tagwengemeinden und zwei Drittel der Ortsgemeinden, also 66 Körperschaften, aufgehoben. Die Vereinfachung der Gemeindestrukturen wäre wohl einmalig.

Die neun Einheitsgemeinden könnten die Vorteile ihres Gemeindetypus nutzen: Einheitliche Führung, Prioritätensetzung, transparente Finanzen, kurze Entscheidungswege, zentrale Planung und zentraler Unterhalt der Infrastrukturen, effiziente Verwaltung, ausgelastete Kapazitäten, gesicherte Stellvertretung.

Die Arbeitsgruppe verlangt eine klare Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben. Die Mitglieder des Gemeinderates sollen weniger Ressortleiter als Gesamtverantwortliche sein. Die Verwaltung unter der Leitung des Gemeindepräsidenten (tendenziell im Hauptamt) oder einem hohen Gemeindeangestellten soll den operativen Bereich betreuen.

Die Arbeitsgruppe wirft aber auch kritische Fragen auf. Es würden Gemeinden zusammengeführt, die teilweise höchst unterschiedliche finanzielle Voraussetzungen hätten, was neues Solidaritätsverständnis bei den Bürgern und innovative Ideen des Kantons erfordere. Dieses Problem sei aber nicht ein expliziter Nachteil der Einheitsgemeinde, sondern auch der Alternativlösungen. Weiter habe die optimale Ausschöpfung des Synergiepotenzials einen Stellenabbau zur Folge. Bei vielen Stellen handle es sich allerdings um nebenamtliche Funktionen in der Exekutive und Teilzeitstellen in der Verwaltung.

Das Spar- und Synergiepotenzial betrage mindestens 4,5 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Anhang 7). Mittelfristig sei dieser Betrag grösser, da in einzelnen Bereichen das Sparpotenzial bei verstärkter Zusammenarbeit höher einzustufen wäre.

Letztlich würden noch neun (+ Schulkommissionen) statt 100 Behörden und Verwaltungen aktiv sein. Dies habe Auswirkungen auf die Anzahl Buchhaltungen, Budgets, Computerprogramme, Versammlungsbroschüren, Sitzungsprotokolle, Gemeindeordnungen, Briefpapier usw.

Die Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinde“ schlägt den sogenannten direkten Weg vor, und zwar aus folgenden Gründen. Die Umwandlung in Einheitsgemeinden und die Reduktion von 27 auf neun soll mit einem einzigen Entscheid der Landsgemeinde erfolgen. Sie hält dies für politisch viel eher machbar, weil mit einem solchen einzigen Schritt keine bestehenden Strukturen (Auflösung von Einheitsgemeinden oder horizontal zusammengeschlossene Gemeinden) aufgelöst werden müssten. Zudem brächten Teilzusammenschlüsse erheblichen Arbeitsaufwand mit sich, der bei weitergehenden Fusionen hinfällig würde. Der Aufwand eines indirekten und rein freiwilligen Weges wäre somit um einiges grösser, komplexer und kostspieliger als der direkte Weg.

Zusammenfassend hält die Arbeitsgruppe in Bezug auf das im Projektteam eifrig diskutierte Siebner-Modell fest, dass der zentrale Unterschied beim Neuner-Modell im direkten Weg bestehe. Er ermögliche namhafte finanzielle Verbesserungen innert nützlicher Frist und integriere bisherige Reformen (z.B. Einheitsgemeinde Luchsingen). Die Bildung von sieben Schulgemeinden sei kein optimaler Türöffner. Vermehrte Kooperation beinhalte zwar ein gewisses Sparpotenzial, stehe aber auf einem schwachen Fundament. Solche Kooperationen hätten angesichts der finanziellen Lage schon längst stattfinden müssen. Der Nachteil liege eben in der Freiwilligkeit. – Das Neuner-Modell bringe wesentliche Einsparungen, stärke die Unabhängigkeit und die Entwicklungsfähigkeit der Gemeinden und steigere die operative Effektivität. Das Modell nutze gleichermassen das Synergiepotenzial von Einheitsgemeinden und von Fusionen. Es schaffe schlanke Strukturen und fördere die Kooperation innerhalb der Regionen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt demzufolge, der Landsgemeinde 2006 sei der Antrag auf Einführung von neun Einheitsgemeinden vorzulegen. Die Zusammenschlüsse könnten am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

4.4.3.3. Beurteilung durch den Regierungsrat

4.4.3.3.1. Einheitsgemeinden oder herkömmliche Strukturen

4.4.3.3.1.1. Erwägungen in der Sache

Der Regierungsrat stellt fest, dass sich niemand für die Beibehaltung der Gemeindestrukturen ausgesprochen hat. Die Frage erübrigt sich somit, ob die Fürsorgegemeinden beibehalten oder allenfalls in die Einheitsgemeinden integriert werden sollen.

Es geht somit noch um die Frage, ob zusammen mit den noch verbliebenen Tagwensgemeinden auch die Schul- und die gebietsmässig deckungsgleichen Ortsgemeinden zusammengeführt werden sollen. Zu beachten ist dabei, dass wegen der freiwilligen Zusammenschlüsse (z.B. Luchsingen, Hätzingen, Diesbach zu einer Einheitsgemeinde; Haslen-Nidfurn-Leuggelbach zur Schulgemeinde; Glarus-Riedern als altbestandene Schulgemeinde) im Falle eines anderen Modells als der Einheitsgemeinde und gleichzeitigen horizontalen Zusammenschlüssen Veränderungen in solchen zusammengeschlossenen Gemeinden unvermeidbar wären. Erst vor kurzem Zusammengeführtes müsste wieder aufgelöst werden. Oder aber man begnügt sich mit den bestehenden Oberstufenschulkreisen ohne Zusammenschluss von Schulgemeinden zu grossen Schulgemeinden und wartet die mittlere bis fernere Zukunft ab, bis umfassende Gemeindezusammenschlüsse erfolgen. Die Gemeinden wären dann auf den Weg weiterer freiwilliger Zusammenschlüsse und verstärkter Zusammenarbeit verwiesen.

Der Regierungsrat vertrat 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 er seine Meinung. Da ist die Kritik, die an der im Dezember präsentierten Zwischenlösung, namentlich von Gemeindebehörden, 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 vorberatenden Kommission wie im Plenum ein rascheres und direkteres Vorgehen verlangt, während sich davon abweichende Stimmen kaum vernehmen liessen. Aber auch die Arbeiten der Arbeitsgruppe und das aufgezeigte Sparpotenzial sowie die aktuelle prekäre Lage der Kantons- und vieler Gemeindefinanzen trugen zum Meinungsumschwung bei. Auch sollen Reformen nicht über ein Jahrzehnt und länger dauern, sondern in einem überblickbaren Zeitraum abgeschlossen werden können.

Die Erfahrungen in den Gemeinden, welche die Form der Einheitsgemeinde in den letzten Jahren eingeführt haben, sind gut. Namentlich die Zusammenführung der politischen und damit der finanziellen Verantwortlichkeit in einer Gemeinde bei einer einzigen Behörde, dem Gemeinderat, bringt viele Vorteile. Die Stimmberechtigten wissen, wer verantwortlich ist. Es wird nicht mehr möglich sein, andere Körperschaften bzw. deren Vorsteherschaften als haupt- oder mitverantwortlich zu bezeichnen. Die neuen Strukturen erlauben eine straffere Führungsorganisation, und es wird möglich sein, den Gemeinderat im operativen Bereich, bei den Alltagsgeschäften, zu entlasten. Der Gemeinderat kann sich vermehrt mit wichtigen strategischen Fragen auseinandersetzen, wie der Entwicklung und der Planung innerhalb der Gemeinde. Das stellt höhere Anforderungen an die Mitglieder des Gemeinderates, sind doch diese strategischen Aufgaben sehr viel komplexer als die Bewältigung operativer Tätigkeiten.

Selbstverständlich übersieht der Regierungsrat nicht, dass sich in der Literatur verschiedene Studien finden, welche die Einführung von Einheitsgemeinden kritisch beurteilen: ein Drittel der Projekte sei finanziell erfolgreich, ein Drittel neutral und ein Drittel führe zu Kostensteigerungen. Dabei wäre genauer zu untersuchen, wie sich die jeweilige Ausgangslage darstellte, wie konsequent und strikt die Umsetzung erfolgte und wie umfassend die Vorteile genutzt wurden.

Der Regierungsrat ist jedenfalls gewillt, alles zu unternehmen, um die Einführung des Modells „Einheitsgemeinde“ im Kanton erfolgreich zu gestalten.

4.4.3.3.1.2. Rechtliches

Mit der generellen Einführung des Modells der Einheitsgemeinde werden, wie bei den Schulgemeinden und den Tagwen dargelegt, diese Gemeindearten in die gebietsmässig deckungsgleichen Ortsgemeinden überführt. Die Ortsgemeinde wird dadurch zur Einheitsgemeinde mit umfassendem Aufgabenkatalog auf kommunaler Ebene, einschliesslich des Schulwesens, das von einer besonderen Kommission geleitet wird. Die Gemeinde Luchsingen ist ein Musterbeispiel für dieses Modell.

Dass der Regierungsrat in einem solchen Schritt einen Akt der Verfassungsgesetzgebung und nicht den Erlass von Einzelakten in der Form der Verfügung sieht, wurde bei den Schulgemeinden und bei den Tagwengemeinden dargelegt. Es kann auf die dortigen Ausführungen, insbesondere auf die grundsätzlichen Erwägungen bei den Fürsorgegemeinden, verwiesen werden.

Rechtlich ist die Zulässigkeit der Schaffung von Einheitsgemeinden nach glarnerischem Verfassungsrecht unbestritten. Die Kantonsverfassung spricht in Artikel 118 allgemein von Bestandesänderungen bei den Gemeinden. Das Gemeindegesetz regelt die beiden Formen von Gemeindegemeinschaften, horizontale (Gemeindegemeinschaften über die Gemeindegrenzen hinaus) und vertikale (Gemeindegemeinschaften innerhalb eines Gemeindegebietes) in Artikel 8 ausführlich.

Die Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinde“ arbeitete die Gründe, welche für die allgemeine Einführung der Einheitsgemeinde sprechen, ausgezeichnet heraus. Der Regierungsrat schliesst sich diesen Gründen weitgehend an. Die Vorteile auf den Ebenen Führung und Steuerung, Planung, Finanzen, Übersichtlichkeit und Konzentration der Verantwortung bei ein und derselben Vorsteherschaft u.v.a.m. liegen auf der Hand. Zudem entfallen mit der Einführung der Einheitsgemeinde grosse administrative Aufwendungen in Bezug auf Finanzausgleich, Verteilung des Steuerertrages, Verteilung der Gemeindesteuerzuschläge und insbesondere die recht aufwändige gegenseitige Unterstützungspflicht zwischen den verschiedenen Spezialgemeinden. Inskünftig gibt es noch eine Gemeindegemeinschaft, ein Budget und einen Finanzplan, eine Gemeindeverwaltung und eine Kanzlei. Der Regierungsrat verkennt nicht die beim Modell der Einheitsgemeinde bestehenden Gefahren. So ist auf schlank bleibende und sparsam gestaltete Verwaltungsstrukturen zu achten. Die Stimmberechtigten haben aber Einwirkungsmöglichkeiten, lassen sich doch die Kosten der ganzen Gemeindeverwaltung einer einzigen Gemeindegemeinschaft entnehmen.

Die Befürchtung, der Vorsteherschaft, dem Gemeinderat, komme in der Einheitsgemeinde eine zu mächtige Stellung zu, ist unbegründet, da das Sozialwesen dem Kanton übertragen wird und im Schulwesen eine vom Gemeinderat unabhängige Schulkommission für die schulischen Belange zuständig sein wird. Aber auch hierin kommt dem Stimmvolk das letzte Wort zu.

Diese Ausführungen zeigen die eminenten öffentlichen Interessen an der allgemeinen Einführung des neuen Gemeindegemeinschaftsmodells. Diese Interessen sind derart bedeutungsvoll, dass sie Partikularinteressen einzelner Gemeinden, die am heutigen Modell mit Spezialgemeinden festhalten möchten, überwiegen. Ganz nachteilig wäre ein Nebeneinander von Einheitsgemeinden und herkömmlichen Strukturen, weil es mit erheblichem Aufwand für den Kanton verbunden wäre.

Die gesetzliche Grundlage wird durch die Änderung der Kantonsverfassung geschaffen. Keine andere Organisationsform auf Gemeindeebene dürfte ähnliche Vorteile bieten wie die Einheitsgemeinde, namentlich in einem kleinen Kanton mit zunehmenden Schwierigkeiten bei der Ämterbesetzung. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist eingehalten.

Die allgemeine Einführung der Einheitsgemeinde behandelt alle Gemeinden gleich. Es wird nicht nach Grösse, Finanzkraft oder anderen Kriterien unterschieden. Der Regierungsrat vermag in seinem Antrag keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit zu erkennen.

4.4.3.3.2. Zusammenschluss zu zehn Gemeinden (horizontaler Zusammenschluss)

4.4.3.3.2.1. Grundsätzliche Erwägungen

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. Das Projektteam schlug vor, neun Einheitsgemeinden zu bilden.

Die Bildung von Einheitsgemeinden macht nur Sinn, wenn ihre Zahl gegenüber den heute 27 Gemeinden erheblich reduziert wird, sonst könnte der Memorialsantrag auf generelle Einführung von Einheitsgemeinden angenommen werden, womit der Kanton aus 27 Einheitsgemeinden bestünde. Das wäre eine Reform, die zwar eine Veränderung, nicht aber einen nachhaltigen Nutzen brächte. Der grösstmögliche Nutzen der vorgesehenen Gemeindestrukturreform ergibt sich nur aus einer Kombination der Einführung von Einheitsgemeinden und der Reduktion der Zahl der Gemeinden.

In Abweichung von den Vorschlägen des Projektteams beantragt der Regierungsrat, 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

Welches sind die Gründe, die den Regierungsrat veranlassen, einen solchen Zusammenschluss zu beantragen? – Es sind dies die Ziele:

- Stärkung des Kantons und seiner Gemeinden im Standortwettbewerb mit umliegenden Kantonen und deren Gemeinden – wenige grosse Gemeinden ermöglichen eine kantonale wirtschaftspolitische Schwerpunktstrategie;
- Stärkung der Gemeinden für die Bewältigung der Aufgabenlast;
- grössere Gemeinden sind besser in der Lage, die erforderlichen Behördenmitglieder zu rekrutieren;
- wesentliche Vereinfachung der komplexen Gemeindestrukturen mit mehr als 70 selbstständigen Körperschaften;
- Stärkung der finanziellen Basis der Gemeinden;
- Einsparungen.

Einer der Hauptgründe 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 sie verstärkt Wirtschaftspolitik betreiben können. Eine kleine Gemeinde kann das nicht; die Aufsplitterung trägt zudem dazu bei, dass zu kleine Einheiten eine grossräumige Planung, namentlich in der Raumplanung, verunmöglichen. Jede will auch noch ein Stück Industrieland auf ihrem Gebiet, wodurch zusammenhängende und grossräumige Flächen für die Ansiedlung neuer Betriebe selten werden. Zehn Gemeinden, wovon acht grössere, schaffen bessere Voraussetzungen.

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 durch vermehrte Zusammenarbeit unter den Gemeinden erzielen. Wie schwierig es indessen ist, eine solche Zusammenarbeit aufzubauen, zeigen aktuelle

Beispiele. Zudem braucht eine solche Zusammenarbeit immer einen erheblichen Organisations- und Koordinationsaufwand. In grossen Gemeinden mit straffer Führung und einem einzigen Exekutivorgan (Einheitsgemeinde) hängt es von den Führungsqualitäten der Mitglieder des Gemeinderates ab, wie eine Gemeinde geführt wird. Es gibt eine Instanz, die für die ganze Gemeinde entscheidet und verantwortlich ist. Vorbehalten bleiben die Befugnisse der Schulkommission.

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 heute mehreren Hundert in Fürsorge-, Schul- und Ortsgemeinden tätigen Behördenmitgliedern werden noch zehn Gemeinderäte und ebenso viele Schulkommissionen übrig bleiben. Damit ist aufgezeigt, wie deutlich die komplexe Gemeindestruktur vereinfacht wird. Es gibt nicht mehr über 70 selbstständige Körperschaften, sondern noch deren zehn. Hält man sich vor Augen, wie verflochten die Finanzen dieser Körperschaften unter sich und mit dem Kanton sind, so ist unbedingt eine klare Vereinfachung zu fordern. Der äusserst komplexe Finanzausgleich zwischen Gemeinden und Kanton, den nur noch ein paar wenige Spezialisten durchblicken, die komplizierte Steueranteile und die Auswirkungen der von der Landsgemeinde beschlossenen gegenseitigen Unterstützungspflicht der Gemeinden mit ihrem auch nicht gerade einfachen Mechanismus werden zu einem grossen Teil entfallen. Der neue Finanzausgleich, welcher der Gemeindestrukturreform folgen muss, wird nur noch den Kanton und zehn Gemeinden einbeziehen müssen. Die drastische Reduktion wirkt sich auch auf die Budgets, die Rechnungen, die Finanzpläne usw. aus.

Beträchtlich ist nach den Berechnungen des Regierungsrates der Spareffekt, der mit der Gemeindestrukturreform erreicht werden kann. Selbstverständlich hängt der finanzielle Erfolg davon ab, wie konsequent die Reform umgesetzt und die Strukturen innerhalb einer Gemeinde reformiert werden. Dabei kann es nicht ohne Stellenabbau gehen, wenn das Synergiepotenzial im operativen Bereich ausgeschöpft wird. Es gibt kein Modell, bei dem Einsparungen gemacht werden können, ohne Opfer abzuverlangen. Nach den Berechnungen, die ein aussenstehender Fachmann verifizierte, besteht bei konsequenter Umsetzung ein Synergie- und Sparpotenzial von rund 4,5 Millionen Franken (über 3 Gemeindesteuerzuschlagsprozente); darin ist das Sparpotenzial auf Kantonebene sogar nicht inbegriffen. (Details s. Anhang 4.)

Dieses Sparpotenzial ist beinahe doppelt so hoch wie jenes bei verstärkter Zusammenarbeit (s. S. 63 Ziff. 4.4.2.1). Interessant ist die Feststellung, dass die äusserst gründliche Arbeit des Steueraussschusses im Kanton Schaffhausen beim Projekt „sh.auf“ zu ähnlichen Proportionen kommt: 9 Steuerprozent bei verstärkter Gemeindegemeinschaft, 16 Steuerprozent bei einem Zusammenschluss der Gemeinden.

Die finanzielle Lage des Kantons und vieler Gemeinden ist schlecht. Es ist unerlässlich, möglichst viel von diesem Sparpotenzial von jährlich rund 4,5 Millionen Franken auszuschöpfen.

Keine Auswirkungen hat eine Gemeindestrukturreform nach Auskunft des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen auf Erwerbsart und Erwerbsdatum verschiedener Bürgerrechte. Die Reihenfolge für die Zuständigkeiten nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) wird somit nicht verändert.

4.4.3.3.2.2. Gemeindegemeinschaften nach Artikel 148 Absatz 1 KV

Ursprünglich ist der Regierungsrat bei den geographischen Vorgaben für die Gemeindestrukturreform von den sieben Oberstufenschulkreisen ausgegangen. Schon das Projektteam entfernte sich im Mittelland von diesen Strukturen und verzichtete darauf, die mittelgrossen Gemeinden Ennenda und Netstal mit Glarus und Riedern zusammenzulegen; es wäre eine sehr grosse Gemeinde entstanden, welche ein Übergewicht erhalten hätte. Zudem wurde an der politischen Durchsetzbarkeit gezweifelt. Der Regierungsrat schliesst sich diesen Überlegungen an. – Es nützt nichts, ein ambitiöses Projekt zu beantragen, das am Schluss scheitert.

Von den Vorschlägen des Projektteams abgewichen ist der Regierungsrat auch beim Oberstufenschulkreis Mollis-Kerenzerberg. Er ist der Auffassung, die Lage des Kerenzerbergs sei vergleichbar mit jener des Sernftals, wo auf einen Einbezug in die Gemeinde des vorderen Grosstals verzichtet wurde. Dies ist der wesentliche Grund, weshalb eine Gemeinde Kerenzen gebildet und die drei Kerenzerberggemeinden nicht mit der Gemeinde Mollis zusammengeführt werden sollen. Die Gemeinden „Sernftal“ und „Kerenzen“ erreichen zwar keine wünschbare Grösse. Es müssen aber auch Vorgaben der Natur einbezogen werden, und es sollten gewachsene Strukturen berücksichtigt, aktuelle Entwicklungen aufgenommen und weitergeführt werden. In den gewachsenen Strukturen kommt ja auch der Wille zum Ausdruck, Aufgaben gemeinsam anpacken zu wollen.

Bilten, Niederurnen und Oberurnen

Der Regierungsrat beantragt, die drei Gemeinden Bilten, Niederurnen und Oberurnen zu einer grossen Gemeinde am Eingangstor zum Kanton Glarus zusammenzulegen. Bilten und Oberurnen weisen je rund 1900 Einwohner auf, Niederurnen 3700. Einwohnermässig ergäbe sich die grösste Glarner Gemeinde mit entsprechendem Gewicht und den erforderlichen Ressourcen, um im harten Standortwettbewerb mit den Schwyzer und den St. Galler Gemeinden in den Bezirken March und Gaster mithalten zu können. Die drei Gemeinden, namentlich Bilten, bringen ein erhebliches Industrielandpotenzial ein, was eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Auftreten im Wettbewerb um die Ansiedlung neuer Arbeitsplätze darstellt. Wäre eine einzige Gemeinde vorhanden, so könnten Diskussionen, wie sie anlässlich der Richtplangenehmigung im Landrat um die Verteilung der vorgesehenen Industriezonen und Fruchtfolgeflächen geführt wurden, weitgehend vermieden werden, weil diese Fragen innerhalb der Gemeinde entschieden würden. Die neue Gemeinde wäre geradezu prädestiniert, einen wirtschaftlichen Schwerpunkt im Kanton zu bilden, der auf die umliegenden Gemeinden auszustrahlen vermöchte. Heute besteht nicht selten eher ein Konkurrenzverhältnis, wenn es darum geht, ein neues Unternehmen zu gewinnen, das sich in der Region niederlassen möchte.

Bilten und Niederurnen bilden heute einen Oberstufenschulkreis, während alle drei Gemeinden einem Hilfsschulkreis angehören. Zwischen den Gemeinden findet ein Schüleraustausch statt.

Oberurnen und Niederurnen wachsen baulich mehr und mehr zusammen. Dies wirkt sich auf die Nutzungsplanungen der beiden Gemeinden aus.

Für den Regierungsrat ist der Zusammenschluss der drei Gemeinden zu der wirtschaftlich stärksten Gemeinde im Kanton ein Schlüsselement der Gemeindestrukturereform. Ihm kommt nicht nur regionale, sondern kantonale Bedeutung zu. Keine andere Gemeinde in den neuen Gemeindestrukturen kann eine ähnliche Rolle übernehmen.

Näfels und Mollis und die drei Gemeinden auf dem Kerenzerberg

Nach dem Antrag des Regierungsrates wird die Situation der beiden Gemeinden Näfels und Mollis nicht verändert. Insbesondere ist der Regierungsrat der Auffassung, dass Mollis nicht mit den drei Gemeinden auf dem Kerenzerberg zusammengeschlossen werden sollte, obwohl die vier Gemeinden einen Oberstufenschulkreis bilden.

Denkbar wäre ein Zusammenschluss zwischen Näfels und Mollis. Diesbezüglich kann aber (noch) nicht von gewachsenen Strukturen ausgegangen werden. Verschiedene Faktoren haben zu eigenständigen Entwicklungen der beiden Gemeinden geführt. Die Zukunft mag Änderungen bringen.

Anders beurteilt der Regierungsrat die Lage auf dem Kerenzerberg. Hier bestehen drei kleine Gemeinden mit je rund 500 Einwohnern. Zusammen ergeben diese Gemeinden die Minimalgrösse, welche für die Führung einer Primarschule erforderlich ist (s. S. 53 Ziff. 4.2.3.1.). Auch der Kindergarten muss angesichts sinkender Kinderzahlen gemeinsam geführt werden. Zudem haben Gemeinden am Kerenzerberg Mühe, die erforderlichen Behördenmitglieder zu finden. Ein Zusammenschluss der drei Gemeinden drängt sich auf. Dagegen ist ein Zusammenschluss mit Mollis zu einer grossen Gemeinde nicht angezeigt. Die topografischen Verhältnisse zwischen Mollis und Filzbach sprechen gegen eine solche Vereinigung. Mit der Zusammenlegung der drei Kerenzerberggemeinden kann eine Lösung gefunden werden, die vergleichbar ist mit der Vereinigung der drei Gemeinden im Sernftal.

Das Mittelland

Das Projektteam schlägt vor, die Gemeinden Glarus und Riedern zusammenzuschliessen, Netstal und Ennenda aber unverändert zu belassen.

Ein Zusammenschluss aller vier Gemeinden ergäbe im Zentrum des Kantons eine Gemeinde mit 12'000 Einwohnern. Damit wäre eine kleinere Stadt im Glarner Mittelland vorhanden, der ein sehr starkes Gewicht zukäme, namentlich gegenüber den Gemeinden im Hinterland. So weit möchte der Regierungsrat nicht gehen. Eine solche Lösung wäre denkbar, wenn auch im Unter- und im Hinterland nur noch je eine Gemeinde bestünde. Damit würde aber das Kriterium der gewachsenen Strukturen aus den Augen gelassen. Das wäre für die Bevölkerung eine Veränderung der Gemeindestrukturen und damit auch des Kantons, die nicht leicht zu verarbeiten wäre. Daher sollen die beiden eng verflochtenen Gemeinden Glarus und Riedern zusammengeführt werden, hingegen Netstal und Ennenda weiterbestehen.

Was spricht für den Zusammenschluss des Hauptortes Glarus mit rund 5700 Einwohnern mit der kleinen Gemeinde Riedern mit rund 700 Einwohnern? Glarus und Riedern bilden seit alters her eine gemeinsame Schul- und eine gemeinsame Fürsorgegemeinde. Wesentliche Gemeindeaufgaben werden also nicht nur auf vertraglicher Grundlage gemeinsam erledigt. Das sind sehr umfangreiche gewachsene und tiefe Strukturen, die es bei einer grundlegenden Neuordnung der Gemeindestrukturen geradezu nahelegen, noch den letzten Schritt, den der Vereinigung der beiden Ortsgemeinden zu tun.

Riedern weist rund 700 Einwohner auf, liegt also wesentlich unter der langfristig erforderlichen Minimalgrösse für die Führung einer eigenen Primarschule. Die Gemeinde ist auf die „Schule“ in Glarus angewiesen.

Auch die geografischen Verhältnisse sprechen für einen Zusammenschluss der beiden Gemeinden. Derzeit trennt zwar noch ein Grünstreifen die beiden Gemeindebaugebiete. Riedern dehnt sich aber immer weiter Richtung Glarus aus. Die Distanz zwischen den beiden Siedlungszonen nimmt ab. Das gilt zwar auch in Bezug auf Netstal; trotzdem: Riedern ist angesichts der gemeinsamen Schul- und der Fürsorgegemeinde seit alters her nach Glarus ausgerichtet.

Das Beispiel Glarus-Riedern ist für den Regierungsrat das Musterbeispiel für eine Gemeindezusammenlegung, die auf einer Fülle von gewachsenen Strukturen beruht.

Das vordere Grosstal

Das vordere Grosstal umfasst die sieben Gemeinden Mitlödi, Sool, Schwändi, Schwanden, Nidfurn, Leuggelbach und Haslen. Das Zentrum bildet Schwanden. Der wirtschaftliche Schwerpunkt liegt in den beiden Gemeinden Mitlödi und Schwanden, welche beide über namhafte Wirtschaftsunternehmen verfügen. Dieses Wirtschaftszentrum ist gleichsam das Gegenstück im Hinterland zum wirtschaftlichen Schwergewicht von Bilten/Niederurnen/Oberurnen im Unterland.

Die sieben Gemeinden im vorderen Grosstal weisen starke Unterschiede in den Bevölkerungszahlen auf. Die kleinsten Gemeinden sind Leuggelbach (174 Einwohner), Nidfurn (245) und Sool (303). Es folgen Schwändi (406) und Haslen mit 625 Einwohnern. Nur Mitlödi (1084) und Schwanden (2557) weisen eine grössere Einwohnerzahl auf. Zusammen sind das rund 5400 Einwohner, was der für das Führen einer Oberstufe erforderlichen Zahl entspricht.

Ausser Schwanden erreicht keine Gemeinde die minimale Grösse, welche für eine Primarschule ausreicht; ja nicht einmal die Schulgemeinde Nidfurn/Haslen/Leuggelbach erreicht diese Grössenordnung. In naher Zukunft müsste das Einhalten der minimalen Klassengrössen auf Primarschulstufe zu Veränderungen führen. Am einfachsten und wirkungsvollsten wird diese Forderung erfüllt, wenn die sieben Gemeinden zusammen gehen. Ein Primarschulkreis, analog dem Oberstufenschulkreis, wäre kompliziert und vor allem aus demokratischer Sicht nicht gleichwertig.

Die sieben Gemeinden bilden einen Oberstufenschulkreis mit Zentrum Schwanden; es sind also gewachsene Strukturen vorhanden. Schwanden ist auch in anderer Hinsicht Zentrum der Region. Die Voraussetzungen sind erfüllt, um diese sieben Gemeinden zusammenzuführen. Namentlich die ganz kleinen Gemeinden dürften mehr und mehr Probleme bekommen, eine vollständige Gemeindeinfrastruktur zur Verfügung zu stellen und Behörden und Ämter zu besetzen.

Das hintere Grosstal

Ähnlich wie im vorderen Grosstal zeigt sich die Ausgangslage im hinteren Grosstal, das die fünf Gemeinden Luchsingen (Einheitsgemeinde mit 1145 Einwohnern), Betschwanden (177), Rüti (389), Linthal (1134) und Braunwald (398) umfasst, insgesamt 3243 Einwohner.

Just aus dieser Region kommen die Anstösse zu Reformen der Gemeindestrukturen. Am Anfang stand die Bildung von Einheitsgemeinden in Diesbach und Betschwanden, nachdem Betschwanden ein Zusammengehen mit Diesbach abgelehnt hatte. In der Folge schloss sich Diesbach mit

den Nachbargemeinden Hätzingen und Luchsingen zur Einheitsgemeinde Luchsingen zusammen. Hier wurde Pionierarbeit geleistet.

Welche Verbindungen bestehen zwischen den fünf Gemeinden? – Im Bereich der Schule gibt es den Primarschulkreis Rüti-Betschwanden. Die Einwohnerzahl der beiden Gemeinden liegt weit unter der erforderlichen Mindestzahl von 1500. Zum Oberstufenschulkreis Glarner Hinterland gehören alle fünf Gemeinden. Auch hier bestehen gewachsene Strukturen, die als Basis für ein weiteres Zusammenrücken dienen können.

Im hinteren Grosstal bildet Linthal das Zentrum, jedenfalls für die Gemeinden Rüti, Betschwanden und Braunwald. Luchsingen kommt diese Funktion im mittleren Grosstal zu. Die angrenzenden Gemeinden Haslen und Leuggelbach sind allerdings nach Schwanden orientiert.

Flächenmässig handelt es sich bei der neuen Gemeinde im hinteren Grosstal wohl um eine der grössten der Schweiz. Sie hätte grossen Alp- und Waldbesitz und damit entsprechende Lasten zu tragen. Umgekehrt besteht in dieser Region auch ein erhebliches Potenzial aus der Wasserkraftnutzung, was einen gewissen Ausgleich gäbe. Die grosse Fläche mag Probleme ergeben. Es ist allerdings nicht zu erkennen, welche andere Lösung besser geeignet wäre, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.

Einen Sonderfall stellt aufgrund der topografischen Verhältnisse Braunwald dar, die jüngste der Glarner Gemeinden; der Vorschlag führte Braunwald wieder mit der Muttergemeinde Rüti zusammen.

Das Sernftal

Bei den drei Gemeinden Engi (656 Einwohner), Matt (366) und Elm (741) stellt sich die Frage, ob sie zu einer Gemeinde zusammengefügt oder mit dem vorderen Grosstal vereinigt werden sollen. Der Regierungsrat ist wie das Projektteam der Auffassung, dass das Sernftal eine eigene Gemeinde bilden soll, auch wenn die ideale Grösse nicht erreicht wird. Es sind vor allem topografische Verhältnisse, die eine Vereinigung mit dem vorderen Grosstal nicht angezeigt erscheinen lassen. Das Sernftal bildet einen geographisch abgeschlossenen Raum, die Distanz Engi–Schwanden ist erheblich; und innerhalb einer Gemeinde Sernftal–Vorderes Grosstal wären die Distanzen, z.B. Elm–Leuggelbach, sehr gross.

Im Sernftal besteht ein Primarschulkreis zwischen Engi und Matt. Alle drei Gemeinden bilden zusammen einen Oberstufenschulkreis, der die minimale Grösse nicht erreicht. Es sind also gewachsene Strukturen vorhanden, auf welchen der Zusammenschluss der drei Gemeinden aufbauen kann. Zudem sind die drei Gemeinden durch ein besonderes öffentliches Transportsystem miteinander verbunden und betreiben eine gemeinsame Abwasserreinigungsanlage. Für den Regierungsrat ist eine eigene Gemeinde Sernftal die beste Lösung.

4.4.3.3.2.3. Übergangsregelung für Gemeindeexekutiven

In Bezug auf konkrete Fälle, in denen kleinere Gemeinden mit grösseren zusammenschliessen, wurden Befürchtungen laut, dass die kleineren marginalisiert oder dominiert werden könnten. Die Verfassung (Art. 148 Abs. 5) 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 nach Artikel 148 Absatz 1 KV 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. Der Anspruch einer solchen Gruppe soll aber begrenzt bleiben.

Die zu befristende Bestimmung ist so bald als möglich im Gemeindegesetz zu verankern. Sie soll auch für Gemeindezusammenschlüsse anwendbar sein, die vor dem verpflichtenden Datum des Inkrafttretens der neuen Gemeindestruktur (1.1.2011) verwirklicht werden.

4.4.3.3.2.4. Rechtsfragen

Die gesetzliche Grundlage für die Zusammenlegung der Gemeinden wird durch eine Änderung der Kantonsverfassung geschaffen. Die öffentlichen Interessen an grösseren und wirtschaftlich stärkeren Gemeinden sind ausführlich dargetan worden. Die Gemeindestrukturereform ist ein wichtiger Bestandteil des Programms zur Stärkung von Kanton und Gemeinden, auch wenn sie dazu nicht ausreicht. Die wirksame Verfolgung der öffentlichen Interessen bedingt einen Eingriff des Verfassungsgesetzgebers in die herkömmlichen Gemeindestrukturen.

Was die horizontale Zusammenlegung von Gemeinden betrifft, so wären andere Modelle denkbar. Alle Varianten mit drei, fünf, sieben, neun oder mehr Gemeinden bis hin zum Memorialsantrag auf Einführung der Einheitsgemeinde in allen 27 Gemeinden wurden diskutiert. Eine politische Behörde kann, neben sachlichen Argumenten, die im Vordergrund stehen, die politische Machbarkeit nicht ausser Acht lassen. Unter Einbezug aller Gesichtspunkte ist das Modell mit zehn Gemeinden gewählt worden. Die wichtigsten Argumente und Überlegungen sind bei den einzelnen Zusammenlegungen (s. S. 71 Ziff. 4.4.3.3.2.2.) dargelegt worden. Es wird eine Neuordnung vorgeschlagen, die den Anforderungen des Grundsatzes der Rechtsgleichheit entspricht. Dabei kann nicht nur die Situation einer einzelnen Gemeinde betrachtet werden, die sich eine andere Einteilung gewünscht hätte. Bei einer Neuordnung, die den ganzen Kanton betrifft, muss eine Gesamtbetrachtung erfolgen.

4.4.3.3.3. Direkte Umsetzung

In seinem ursprünglichen Auftrag an das Projektteam ging der Regierungsrat von einer indirekten Umsetzung der Gemeindestrukturereform aus. Die Schulgemeinden sollten eine Vorreiterrolle spielen und sich über die Oberstufenschulkreise hinaus zu grossen Schulgemeinden zusammenschliessen. Die Ortsgemeinden sollten auf mittlere bis längere Zukunft (8 bis 12 Jahre) folgen, sich ebenfalls zusammenschliessen und mit den Schulgemeinden zu Einheitsgemeinden verschmelzen.

Wie erwähnt, führte die an diesem indirekten Weg geübte Kritik und die Diskussionen zum Memorialsantrag auf generelle Einführung der Einheitsgemeinden zu einer anderen Haltung. Die Landsgemeinde 2006 soll nun über den direkten Weg zur Durchsetzung der Gemeindestrukturereform befinden. Sie ist aufgerufen, mit einem Male über die beantragte Gemeindestrukturereform zu entscheiden, also über die Bildung von zehn Einheitsgemeinden samt der erforderlichen Änderung der Kantonsverfassung. Damit wäre der endgültige Entscheid über die Zusammenlegungen in der glarnerischen Gemeindewelt sowohl in vertikaler (Einheitsgemeinden) wie auch in horizontaler Hinsicht (Zusammenlegung der 27 Gemeinden zu **zehn** Einheitsgemeinden) gefällt.

Da der Vollzug solch weitreichender Beschlüsse Zeit braucht und viele Gesetzesanpassungen erfordert, beantragt der Regierungsrat, die Änderung der Kantonsverfassung auf den 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen. Selbstverständlich müssten an den folgenden Landsgemeinden zahlreiche Gesetze geändert und an die neuen Verfassungsbestimmungen angepasst werden. Die entscheidende Weichenstellung findet aber an der Landsgemeinde 2006 statt.

Geändert werden müssten namentlich: Gemeindegesetz, Sozialhilfegesetz, Gesetz über Schule und Bildung, Steuergesetz (Finanzausgleich und Verteilung der Steuererträge).

Nicht mehr zulässig wäre die Aufteilung von Gemeinden, wie sie in den Artikeln 8 und 9 Gemeindegesetz vorgesehen ist. Die (freiwillige) Vereinigung von Gemeinden ist dagegen nach wie vor statthaft, ja erwünscht, und wird durch Artikel 148 KV in keiner Weise eingeschränkt.

Hervorzuheben ist noch, dass bei Annahme des Beschlussesentwurfes die zehn Gemeinden inskünftig in der Kantonsverfassung (Art. 148 Abs. 1) ausdrücklich aufgezählt werden. Eine zwangsweise Veränderung im Bestand bedürfte wiederum der Zustimmung der Landsgemeinde. Freiwillige Zusammenschlüsse sind dagegen ohne eine solche Zustimmung zulässig.

4.4.3.3.4. *Beantwortung mehrerer Fragen*

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Landsgemeinde 2006 zahlreiche wichtige Fragen in einer einzigen Vorlage zu entscheiden haben wird. Nach Artikel 65 Absatz 2 KV hat jeder stimmberechtigte Teilnehmer an der Landsgemeinde das Recht, zu den Sachvorlagen Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung zu stellen. Jede einzelne Bestimmung des Beschlussesentwurfes, ja jede andere Bestimmung der Kantonsverfassung, welche in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Beratungsgegenstand steht (Art. 65 Abs. 3 KV), kann zur Diskussion gestellt werden. Die Vorlage kann also in ihre Einzelbestandteile aufgeschlüsselt werden. Damit entfällt die Frage der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie, nach dem der Stimmberechtigte nicht mehrere Fragen, die unterschiedlich beantwortet werden können, mit einem einzigen Ja oder Nein beantworten muss.

Die Vorlage weist folgende Teile auf, über die an der Landsgemeinde aufgrund eines Antrages separat abgestimmt werden könnte:

1. a. die Kantonalisierung des Sozialwesens und damit die Aufhebung der Fürsorgegemeinden (insbesondere Art. 29, 126, 128, 130 und 151 KV),
b. die Kantonalisierung des Vormundschaftswesens (insbesondere Art. 29 und 152 KV);
2. die Aufhebung der Schulgemeinden durch Zusammenlegung mit den Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden (insbesondere Art. 122, 125, 128, 130 und 149 KV);
3. die Aufhebung der Tagwensgemeinden durch Zusammenlegung mit den Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden (insbesondere Art. 123, 124, 128, 130 und 150 KV);
4. die Zusammenlegung der 27 Gemeinden gemäss Artikel 148 Absatz 1 Schluss- und Übergangsbestimmungen KV, wobei jede einzelne Ziffer und damit jede einzelne Zusammenlegung zur Diskussion gestellt werden kann (insbesondere Art. 122, 128, 130, 148 KV);
5. jede Bestimmung über Inkrafttreten, Umsetzung usw.

An der Landsgemeinde hat somit jeder Stimmberechtigte die Möglichkeit, mit einem Antrag bei jeder einzelnen Frage einen Entscheid der Landsgemeinde zu erwirken.

4.4.4. **Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Kantonsverfassung (s. S. 92 Ziff. 8) 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 in Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 des Beschlussesentwurfes zur Änderung der Kantonsverfassung aufgezählten Gemeinden zusammengelegt werden;
- d. die Neuordnung auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt wird.

5. **Verfassungsänderungen**

5.1. **ZU DEN EINZELNEN ÄNDERUNGEN DER KANTONSVERFASSUNG**

Die umfangreichste und tiefgreifendste Reform der Gemeindestrukturen seit Erlass der Verfassung von 1887 erfordert die Änderung zahlreicher Verfassungsartikel. Zudem ist eine ausführliche Übergangsregelung in den Schlussbestimmungen erforderlich. Diese enthält den Kern der Reform, während der übrige Verfassungstext aus rechtlicher Sicht eigentlich den Rechtszustand darstellen muss, wie er nach Vollzug der Reform gilt; deshalb wird sich die politische Diskussion weitgehend an den Übergangsbestimmungen orientieren.

Art. 20 Abs. 2–4; Bürgerrecht

Im geltenden Artikel ist beim Gemeindebürgerrecht vom Tagwensbürgerrecht die Rede, ist es doch heute noch die Bürgergemeinde, also der Tagwen, die über die Erteilung des Bürgerrechts entscheidet.

In der neuen Gemeindestruktur gibt es die Tagwen nicht mehr. Sie werden, wie dies in zahlreichen Gemeinden bereits geschehen ist, in die Ortsgemeinde integriert. Damit übernimmt die Ortsgemeinde, resp. die umfassende Einheitsgemeinde diese Funktion des Tagwens und wird Trägerin des Bürgerrechts. Am Bürgerrecht selber ändert sich grundsätzlich nichts. Artikel 10 Absatz 2 Gemeindegesetz bestimmt: „Bei der Vereinigung eines Tagwens mit der Ortsgemeinde wird das bisherige Tagwensbürgerrecht durch das Bürgerrecht der Ortsgemeinde ersetzt. ... Vereinigen sich Ortsgemeinden mit Gemeindebürgerrecht, so werden ebenfalls die bisherigen Bürgerrechte durch jenes der aus der Vereinigung hervorgehenden Gemeinde ersetzt.“

Die wichtigen Fragen, die sich bei der Aufhebung der Tagwen oder dem Zusammenschluss von Ortsgemeinden mit Bürgerrecht stellen, sind im geltenden Recht bereits beantwortet.

Die Anpassung von Absatz 2 und die Streichung von Absatz 3 betreffen die Aufhebung der Tagwen. In Absatz 4 wird der Begriff „Tagwensbürgerrecht“ durch „Gemeindebürgerrecht“ ersetzt.

Art. 29; Sozialhilfe und allgemeine Wohlfahrt

Sozialhilfe und Vormundschaftswesen, zwei Bereiche, die sehr viele Berührungspunkte haben, werden von den Gemeinden auf den Kanton übertragen. Im Interesse einer möglichst kostengünstigen und effizienten Erfüllung dieser Aufgaben durch Kantonsorgane müssen diese auf Informationen der Gemeinden zurückgreifen können. In einem Kanton mit lediglich 40'000 Einwohnern besteht die Aussicht, dass bei vorzüglicher Zusammenarbeit zwischen Kantonsbehörden und Gemeinden viel Geld gespart werden kann.

Die vorgeschlagene Formulierung bezweckt nicht, den Gemeinden die Sozialhilfe und das Vormundschaftswesen wegzunehmen und sie dennoch zur Erfüllung dieser Aufgaben anzuhalten. Vielmehr sollen die Gemeinden, welche die örtlichen Verhältnisse gut kennen, den kantonalen Sozial- und Vormundschaftsbehörden für Informationen zur Verfügung stehen. Die im Verfassungsartikel erwähnte Unterstützung ist also keine materielle, sondern eine ideelle.

Absatz 2, welcher die Aufsicht des Kantons über die Sozialhilfeeinrichtungen, insbesondere stationäre Einrichtungen betrifft, bleibt unverändert.

Art. 33; Spitäler und Heime

Absatz 2 hält fest, dass die gesamte Altersbetreuung in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt. Sie umfasst die Führung von Alters- und Pflegeheimen. Der Kanton kann die Gemeinden in dieser Aufgabe unterstützen. Die Altersbetreuung ist, anders als in der geltenden Verfassungsbestimmung, somit nicht mehr eine parallele Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Es ist von Vorteil, eine der beiden Ebenen allein als zuständig zu erklären. Parallele Kompetenzen sind verwirrend und führen oft dazu, dass sich niemand verantwortlich fühlt. Die Aufsicht ist auf Gesetzesebene zu regeln.

Art. 52 Abs. 4; Finanzhaushalt

Der Kanton sowie die Orts- und Schulgemeinden haben Finanzplanungen zu erstellen. Da es in der neuen Gemeindestruktur nur noch die Gemeinde gibt, welche Orts- und Schulgemeinde wie auch den Tagwen vereinigt, ist nur noch vom Kanton und den Gemeinden die Rede.

Art. 117 Abs. 3; Zusammenarbeit / Art. 118; Bestandes- und Grenzänderungen

Die Verpflichtung, dass sich die Ortsgemeinde, der Tagwen, die Schul- und die Fürsorgegemeinde bei der Aufstellung des Voranschlages, bei der Finanzplanung sowie bei der Erhebung von Abgaben gegenseitig abzusprechen haben, wird durch die neue Gemeindestruktur mit genereller Einführung der Einheitsgemeinde hinfällig. Es gibt nur noch die Gemeinde.

Eine Bemerkung zu Artikel 118 über Bestandes- und Grenzänderungen bei den Gemeinden: Dieser Artikel bleibt unverändert. Dessen Absätze 1 und 2 gelten aber nicht für die vorliegende Gemeindestrukturreform, weil sie durch die besonderen Bestimmungen in den Artikeln 147ff. (Schluss- und Übergangsbestimmungen zur Änderung vom Mai 2006) ersetzt werden. Für spätere Bestandes- und Grenzänderungen gilt Artikel 118 dagegen wieder vollständig, es sei denn, die Landsgemeinde würde zu gegebener Zeit etwas anderes beschliessen. Es muss also

klar unterschieden werden zwischen der tiefgreifenden Strukturreform von 2006 und dem Zustand nach deren Inkrafttreten.

Zweiter Abschnitt: Anzahl und Arten von Gemeinden

Der Titel dieses Abschnittes wird der Verständlichkeit wegen geändert: Die neue Höchstzahl der Gemeinden wird in der Verfassung ausdrücklich festgehalten; es gibt nach wie vor verschiedene Gemeindearten, nämlich zwei: die (politische) Gemeinde und die Kirchgemeinde. Deshalb spricht der Titel nach wie vor von „Arten von Gemeinden“.

Art. 122; Gemeinde

Absatz 1 sagt kurz und bündig: „Der Kanton Glarus gliedert sich in höchstens zehn Gemeinden.“ Der Ausdruck „höchstens“ bedeutet, dass weitere Zusammenschlüsse zulässig sind, sei es auf freiwilliger Basis, sei es als Zwangszusammenschlüsse durch einen Entscheid der Landsgemeinde. Wie dargelegt, müssten freiwillige Zusammenschlüsse, die eine entsprechende Reduktion der Höchstzahl von Gemeinden brächten, innerhalb der drei Räume Unterland, Mittelland, Hinterland stattfinden. Zusammenschlüsse über diese Räume hinaus würden eine Durchbrechung des Prinzips bedeuten, das in diesen Regionen starke Einheiten schaffen will. Der Landrat hätte mit der Verweigerung der Genehmigung solcher Zusammenschlüsse ein wirksames Mittel zur Hand. Zulässig, ja sehr begrüßenswert, ist selbstverständlich die enge Zusammenarbeit der Gemeinden über diese Regionen hinaus.

Absatz 2 entspricht der heutigen Fassung, wobei der Begriff „Ortsgemeinde“ durch „Gemeinde“ ersetzt wird.

In Absatz 3 kommt zum ersten Mal die Einheitsgemeinde zum Ausdruck. Alle kommunalen Angelegenheiten sind Sache der Gemeinde in der Form der Einheitsgemeinde, soweit nicht Bund, Kanton oder eben die andere noch verbleibende Gemeindeart, nämlich die Kirchgemeinde, zuständig sind. Absatz 4 wäre an sich überflüssig. Absatz 3 und das Gebilde der Einheitsgemeinde lassen keinen anderen Schluss zu, als dass alle Schulangelegenheiten, soweit nicht der Kanton zuständig ist, Sache der (Einheits)Gemeinde sind (Verbundaufgabe). Es erscheint aber richtig, von juristisch reiner Gesetzgebung abzugehen und um der Verständlichkeit willen eine Aussage über ein besonders wichtiges Aufgabengebiet zu machen, sodass es auch für Nichtjuristen verständlich wird.

Art. 123; Tagwen / Art. 124; Aufgaben des Tagwens

Da die noch verbliebenen Tagwensgemeinden integriert werden, ist Artikel 123 der Kantonsverfassung zu streichen. Die Aufgaben, die bisher von den Tagwen erfüllt wurden, übernimmt die Einheitsgemeinde, einschliesslich der Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Damit entfällt auch Artikel 124 der Verfassung.

Soweit selbstständige Stiftungen bestehen, ändert sich durch die vorliegende Reform an Bestand und Aufgaben nichts. Allenfalls sind deren Organe anders zu bestellen. Diese Problematik stellt sich schon heute. Das Eigentum am Vermögen unselbstständiger Stiftungen (Fonds) geht auf die (neue) Gemeinde über. Die Verwaltung dieser Fonds ist neu zu gestalten.

Art. 125; Schulgemeinde

In den neuen Strukturen gibt es keine selbstständigen Schulgemeinden mehr. Auch diese werden eingegliedert, ihre Aufgaben von der Einheitsgemeinde wahrgenommen. Artikel 125 wird somit ebenfalls bedeutungslos und ist aufzuheben.

Art. 126; Fürsorgegemeinde

Die Aufgaben der Fürsorgegemeinden werden vom Kanton und nicht von der (Einheits)Gemeinde übernommen. Diese Kantonalisierung des Fürsorgewesens bedeutet, dass die Aufhebung der Fürsorgegemeinden nicht gleichzeitig mit der Aufhebung der Tagwens- und der Schulgemeinden zu erfolgen hat. Die Kantonalisierung kann schon vor dem 1. Januar 2011 erfolgen, falls die zuständige Behörde dies so beschliesst.

Art. 126^a; Gegenseitige Unterstützungspflicht

Die Landsgemeinde 2003 beschloss die gegenseitige Unterstützungspflicht zwischen Orts-, Tagwens-, Schul- und Fürsorgegemeinden. Damit sollte verhindert werden, dass neben reichen Orts- oder Tagwensgemeinden arme Schul- oder Fürsorgegemeinden bestehen, deren (grosse) Defizite zu einem erheblichen Teil vom Kanton getragen werden müssen. Die Landsgemeinde

verankerte den Grundsatz in der Verfassung, um auf kommunaler Ebene eine stärkere Solidarität zu erreichen. Mit der Gesamtbetrachtung der Gemeindefinanzen tat die Landsgemeinde einen wesentlichen Schritt Richtung Einheitsgemeinde.

Gibt es nur noch eine Gemeindeform, die Einheitsgemeinde, so ist eine gegenseitige Unterstützungspflicht nicht mehr erforderlich, ja nicht mehr möglich. Die Verfassungsbestimmung ist zu streichen.

Art. 128 Abs. 2 und 3; Gemeindeorgane

Absatz 2 regelt, dass in der Schulgemeinde der Schulrat und in der Fürsorgegemeinde der Fürsorgerat die Vorsteherschaft bilden. Da es inskünftig weder Schul- noch Fürsorgegemeinden geben wird, ist dieser Passus zu streichen. Zudem ist der Begriff „Ortsgemeinde“ durch „Gemeinde“ zu ersetzen.

Absatz 3 regelt die Bestellung der Vormundschaftsbehörde (Waisenamt) durch die Ortsgemeinde. Übernimmt der Kanton das Vormundschaftswesen, so wird dieser Absatz gegenstandslos.

Art. 130 Abs. 4; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Es handelt sich lediglich um die Streichung des Passus „der Ortsgemeinde“. Es gibt neben dem Kirchenrat gar keine andere Vorsteherschaft mehr auf kommunaler Ebene. Also kann es sich beim erwähnten Gemeinderat nur um die Vorsteherschaft der neuen (Einheits)Gemeinde handeln.

Art. 145 Abs. 3; Gemeinderecht

Artikel 145 Absatz 3 enthält die Spezialbestimmung für die drei Linthaler Tagwen, wonach diese eigene Tagwensorgane bestellen können, auch wenn sie sich zusammenschliessen. Mit der Integration der Tagwensgemeinden und der Bildung von Einheitsgemeinden wird diese Bestimmung gegenstandslos.

Art. 147; Inkrafttreten

Damit die weiteren Übergangsbestimmungen, welche die horizontalen (Zusammenschluss mehrerer Gemeinden über die Gemeindegrenzen hinaus) und vertikalen (Zusammenschlüsse der verschiedenen Gemeinden auf dem gleichen Territorium) Zusammenschlüsse regeln, sinnvoll gestaltet werden können, braucht es einen klaren Ausgangspunkt. Damit die neue Gemeindestruktur spätestens auf den 1. Januar 2011 umgesetzt werden kann, haben die verschiedenen Zusammenschlüsse an diesem Zeitpunkt in Kraft zu treten. Das hindert, wie ausgeführt, frühere freiwillige Zusammenschlüsse horizontaler oder vertikaler Art in keiner Weise. Ab 1. Januar 2011 gilt dann aber auch für Gemeinden, die sich noch nicht zusammengeschlossen haben, die neue Gemeindestruktur.

Um die notwendige Beweglichkeit zu gewährleisten, erhält der Regierungsrat die Befugnis, einzelne Bestimmungen oder Gruppen von Bestimmungen zu einem anderen, insbesondere früheren Zeitpunkt in Kraft treten zu lassen. Zu denken ist an die Überführung des Sozialwesens und des Vormundschaftswesens in die Zuständigkeit des Kantons. Dagegen soll der Regierungsrat nicht befugt sein, das Inkrafttreten der gesamten Gemeindestrukturreform auf einen früheren Zeitpunkt als den 1. Januar 2011 zu beschliessen. Bei diesem Zeitpunkt handelt es sich um eine wichtige Angelegenheit, die vom obersten Organ des Kantons, also der Landsgemeinde beschlossen werden muss.

Art. 148; Zusammenlegung von Ortsgemeinden

Dieser Artikel enthält neben der Schaffung der Einheitsgemeinde den zweiten Hauptpunkt der Reform der Gemeindestrukturen. Soweit nicht vor dem 1. Januar 2011 freiwillige Zusammenschlüsse erfolgen, gibt es ab diesem Datum ohne weitere Beschlussfassungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene nur noch die zehn aufgeführten Einheitsgemeinden. In der theoretischen Sekunde vom 31. Dezember 2010 zum 1. Januar 2011 erfolgt der Zusammenschluss der Ortsgemeinden in horizontaler Hinsicht wie auch die Vereinigung von Orts-, Tagwens- und Schulgemeinden in vertikaler Hinsicht. Selbstverständlich wird, sollte die Landsgemeinde dem Antrag zustimmen, an den kommenden Landsgemeinden eine beträchtliche Anzahl von Gesetzen geändert werden müssen, damit dieser Übergang von der alten zur neuen Gemeindestruktur reibungslos abläuft. Zu diesen Gesetzesänderungen wird also wiederum die Landsgemeinde das letzte Wort haben.

Absatz 2, der freiwillige Zusammenschlüsse vorbehält, versteht sich von selbst. Es ist aber nochmals zu betonen, dass nach dem Konzept des Regierungsrates keine Zusammenschlüsse über die drei Regionen hinaus erfolgen sollen. Der Landrat wäre aufgerufen, solchen Vorhaben seine Zustimmung zu verweigern, es sei denn, die Landsgemeinde würde etwas anderes beschliessen. Selbstverständlich können auch nach dem 1. Januar 2011 weitere Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis erfolgen.

Bisherige Zusammenschlüsse zeigten, dass die Bestimmung des Namens der neuen Gemeinde bei horizontalen Zusammenschlüssen eine recht heikle Angelegenheit sein kann. Wie eine durch Zusammenschluss gebildete Gemeinde heisst, sollen deren Stimmberechtigte bestimmen (Abs. 3). – Die neue Namengebung führt indessen nicht dazu, dass die traditionellen Namen einfach verschwinden. Zwar heisst der offizielle Name der aus dem Zusammenschluss von Diesbach, Hätzingen und Luchsingen entstandenen Gemeinde „Luchsingen“. Im Alltag sind aber die Namen Diesbach und Hätzingen nicht verschwunden. Sie sind nach wie vor gebräuchlich, wie das in anderen Kantonen bei grossen Gemeinden mit mehreren Dörfern auch der Fall ist.

Absatz 4 verdeutlicht den zwingenden Charakter des Entscheids der Landsgemeinde, um jedem Missverständnis vorzubeugen. Juristisch wäre diese Bestimmung nicht notwendig. Da sie aber eine Aussage von grosser Tragweite macht, soll sie verdeutlichend aufgenommen werden.

Absatz 5 bringt eine Neuerung. Die Stellung von kleineren Gemeinden, die sich mit einer grösseren zusammenschliessen, soll verbessert werden. Falls es die Zahl der zusammenschliessenden Gemeinden erlaubt, soll die Möglichkeit bestehen, jeder Gemeinde während einer Amtsdauer eine Vertretung im Gemeinderat zu gewährleisten. Ist die Zahl der zusammenschliessenden Gemeinden zu hoch, so sollen Gruppen gebildet werden. – Diese Regel dient dazu, Ängste abzubauen. Es besteht die Befürchtung, am Schluss hätten die „Grossen das Sagen“ und die Kleinen gingen leer aus. Die Erfahrung zeigt indessen, dass es bei einer Wahl in die Gemeindeexekutive weniger darauf ankommt, ob jemand aus einer kleinen oder einer grossen Gemeinde stammt, sondern ob sich aus kleinen Gemeinden Persönlichkeiten zur Verfügung stellen. Diese Bestimmung soll für eine Übergangsfrist gelten, bis zu deren Ablauf sich die Usanz eingespielt haben dürfte, dass auch die „Aussendörfer“ selbstverständlich im Gemeinderat vertreten sind, auch wenn dies nicht immer für jedes einzelne Dorf der Fall sein mag.

Art. 149; Zusammenlegung der Schulgemeinden und der Ortsgemeinden

Regelt Artikel 148 den horizontalen und den vertikalen Zusammenschluss allgemein, so wird dies hier für die Schulgemeinden verdeutlicht. Theoretisch erfolgt in der entscheidenden Sekunde des Übergangs vom Jahr 2010 ins Jahr 2011 der Zusammenschluss aller noch selbstständigen Schulgemeinden innerhalb einer der zehn Gemeinden gemäss Aufzählung in Artikel 148 Absatz 1. Diese neue Schulgemeinde wird dann sogleich mit der aus den noch selbstständigen Ortsgemeinden zur neuen Einheitsgemeinde zusammengeschlossenen. Einer besonderen Beschlussfassung bedarf es nicht. Ab 1. Januar 2011 gibt es keine Schulgemeinden mehr.

Art. 150; Zusammenlegung der Tagwensgemeinden und der Ortsgemeinden

Derselbe Vorgang wie bei den Schulgemeinden spielt sich bei den Tagwensgemeinden ab. Die beiden Vorgänge erfolgen parallel. Ab 1. Januar 2011 gibt es keine Tagwensgemeinden mehr.

Art. 151; Aufhebung der Fürsorgegemeinden

Bei den Fürsorgegemeinden verhält es sich anders als bei den Schul- und den Tagwensgemeinden. Nach dem geänderten Artikel 29 übernimmt der Kanton das Sozialwesen. Auf diesen Zeitpunkt, der durchaus vor dem 1. Januar 2011 liegen kann, werden die Fürsorgegemeinden aufgehoben.

Artikel 151 zeigt auch, dass auf Gesetzesebene noch wichtige Fragen zu entscheiden sein werden. Der Landsgemeinde ist zu gegebener Zeit eine Vorlage zu unterbreiten.

Um einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten, soll der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, einen gestaffelten Übergang vorzusehen. Er kann bezeichnete Fürsorgegemeinden zu einem früheren Zeitpunkt aufheben als andere. Allerdings sollte der Zeitraum bis zur vollständigen Übertragung des Sozialwesens auf den Kanton nicht zu lange dauern, um eine Ungleichbehandlung zu vermeiden. Endtermin ist in jedem Fall der 1. Januar 2011.

Art. 152; Vormundtschaftswesen

Was im vorherigen Artikel über die Fürsorgegemeinden gesagt wurde, gilt auch für das Vormundtschaftswesen, da es aufgrund des geänderten Artikels 29 KV Kantonssache wird. Damit werden die kommunalen Vormundschaftsbehörden aufgehoben.

Es ist sinnvoll, die Frage, ob anhängig gemachte Fälle durch die kommunalen Vormundschaftsbehörden noch zu Ende geführt werden sollen, durch den Gesetzgeber entscheiden zu lassen. Es gilt, einen plötzlichen Arbeitsanfall bei der kantonalen Behörde ohne entsprechende Einarbeitungsphase zu vermeiden.

Art. 153; Zuständigkeiten des Regierungsrates

Absatz 1 gewährleistet, dass der Regierungsrat die Funktionsfähigkeit einer zusammengeschlossenen Gemeinde ab 1. Januar 2011 sicherstellen kann, falls aus irgendeinem Grund eine Gemeinde nicht in der Lage wäre, das Erforderliche vorzukehren. Es wird Sache der Revision des Gemeindegesetzes sein, die notwendigen Bestimmungen aufzustellen. Dabei kann auf die Erfahrungen zurückgegriffen werden, die namentlich beim Zusammenschluss der Gemeinden Diesbach, Hätzingen und Luchsingen gemacht worden sind.

Der Zeitraum bis zum reibungslosen Funktionieren der neuen Gemeindestrukturen ist mit vielen Unwägbarkeiten verbunden. Niemand kann voraussehen, was für Probleme sich bei der Umsetzung ergeben. Es muss deshalb eine Bestimmung auf Verfassungsstufe vorhanden sein, die gewährleistet, dass der Regierungsrat, soweit nötig, lenkend und korrigierend eingreifen kann. Selbstverständlich soll das nur geschehen, nachdem die betroffenen Gemeinden sich haben äussern können. Es soll aber verhindert werden, dass einzelne sich auf Kosten anderer Vorteile verschaffen und damit den gesamten Prozess der Gemeindestrukturereform gefährden.

Damit rechtzeitig gehandelt werden kann, muss diese Bestimmung mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft treten. Diesem Zweck dient Absatz 3.

Art. 154; Änderung der Amtsdauer nach Artikel 78 Kantonsverfassung

Gemäss Artikel 78 KV beträgt die Amtsdauer vier Jahre und beginnt jeweils am 1. Juli. Nach heutigem Recht besteht auf Stufe Gemeinde keine Ausnahmeregelung. Somit endet die Amtsdauer 2006/2010 am 30. Juni 2010. Weil die neuen Gemeindestrukturen am 1. Januar 2011 in Kraft treten, erscheint es sinnvoll, dieser besonderen Situation durch eine einmalige Übergangsregelung im Gesetz Rechnung zu tragen. Wie diese Regelung aussehen wird, werden die weiteren Diskussionen zeigen. Denkbar wäre eine Verlängerung der Amtsdauer 2006/2010 z.B. bis 31. Dezember 2010 oder bis 30. Juni 2011. Es gibt aber auch andere Lösungen.

Art. 155; Ausgleich der Vermögensverhältnisse, Finanzierungsbeschluss

Die umfangreichste Gemeindestrukturereform nach der Kantonsverfassung vom 22. Mai 1887 verlangt auch eine Regelung des Ausgleichs der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den zusammengeschlossenen Gemeinden und der einzusetzenden Mittel. Ein besonderer Beschluss wird vorgesehen, um bei allfällig notwendig werdenden Änderungen, die formell eine Änderung der Kantonsverfassung darstellten, nicht wiederum die Gewährleistung der Eidgenössischen Räte einholen zu müssen.

Eine Delegation an den Landrat drängt sich auf. Es kann nicht vorausgesehen werden, wie sich die Verhältnisse im Jahre 2010 darstellen. Allenfalls muss rasch auf veränderte Verhältnisse reagiert werden können. Der Landrat kann selbstverständlich nicht neue Finanzierungsquellen vorsehen, sondern nur die im besonderen Beschluss der Landsgemeinde über die Finanzierung der Umsetzung der Gemeindestrukturereform vorgesehenen Beträge zu Gunsten oder zu Lasten des Kantons oder der Gemeinden anpassen. Es geht darum, gestützt auf die genauen Zahlen im Jahr 2010 die Beträge festzulegen. Es darf keiner der Beteiligten seine Lage absichtlich derart verändern, dass das Gleichgewicht gestört wird. Das wäre insbesondere der Fall, wenn eine Gemeinde ihr Fürsorgevermögen durch Senkung oder Übertragung der Gemeindezuschläge für die Fürsorgegemeinde auf andere Gemeinden vermindern würde, damit sie weniger zur Tilgung der Schulden aller Gemeinden beitragen muss. In einem solchen Fall wäre der Regierungsrat gestützt auf Artikel 153 Absatz 2 aufgerufen zu handeln.

6. Ausgleich unterschiedliche Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden

6.1. ERLÄUTERUNGEN

6.1.1. Allgemeines

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 unterschiedliche Finanzlagen auszugleichen.

6.1.2. Kennzahl für die Beurteilung der Finanzlage einer Gemeinde

Bei der Beurteilung der Finanzlage muss zwischen der Leistungsfähigkeit der Laufenden Rechnung und der Vermögenslage (Bilanz) unterschieden werden. Eine Gemeinde hat dann eine gute Vermögenslage, wenn sie über ein Nettovermögen verfügt. Dieses resp. die Nettoschuld bildet die Grundlage für die Berechnung der Ausgleichsbeiträge. Ein Ausgleich kann nur bei den Gemeindevermögen erfolgen. Voraussetzung dafür sind nach einheitlichen Kriterien aufgestellte Bilanzen. Eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Laufenden Rechnung der verschiedenen Gemeinden ist nicht möglich.

6.1.3. Ausgleich der unterschiedlichen Finanzlagen

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die finanziellen Unterschiede der Gemeinden auszugleichen. Schlussendlich ist es eine politische Frage, wie hoch die Beträge sein sollen, die dafür zur Verfügung stehen. Das vorgeschlagene Ausgleichsmodell beruht auf folgenden Grundlagen:

- Die Berechnungen basieren auf den Zahlen des Gemeinderatings 2004.
- Die Bilanzen der verschiedenen Gemeinden sind bereinigt und miteinander vergleichbar.
- Die Vermögen / Schulden der Orts- und Schulgemeinden sowie der Tagwen werden konsolidiert.
- Die Fürsorgevermögen werden nicht konsolidiert und bleiben vorerst unberücksichtigt.

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.

Wenn für die Berechnung der Ausgleichsbeiträge auf die Zahlen des Gemeinderatings 2004 abgestellt wird, hat dies den Vorteil, dass die Gemeinden und die Stimmbürger bereits jetzt wissen, welche Gemeinden wie viele Ausgleichsbeiträge erwarten können. Auch für den Kanton ist der Anteil an den Ausgleichsbeiträgen planbar. Die Höhe der Ausgleichsbeiträge je Gemeinde bildet ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Vorlage an der Landsgemeinde 2006. Ausserdem können die Gemeinden ihre Finanzlage nicht in dem Sinne beeinflussen, dass sie höhere Ausgleichsbeiträge erhalten.

Der Nachteil dieser Lösung liegt darin, dass die Ausgleichsbeiträge auf der Basis der Gemeindefinanzrechnungen 2004 berechnet werden, während die Gemeindefinanzreform erst auf den 1. Januar 2011 obligatorisch umgesetzt sein muss. Im Zeitraum von sechs Jahren kann sich die finanzielle

Situation einer Gemeinde stark verändern. Wenn eine Gemeinde sich positiv entwickelt und ihren allenfalls vorhandenen Bilanzfehlbetrag oder ihre Nettoschuld verringert, würde sie von einer Ausgleichszahlung auf der Basis 2004 profitieren. Umgekehrt kann sich eine Gemeinde finanziell so verschlechtern, dass ihr Bilanzfehlbetrag oder ihre Nettoschuld im Jahr 2010 höher ist als der zugesicherte Ausgleichsbetrag Basis 2004.

6.1.3.1. Ausgleich eines ansteigenden Bilanzfehlbetrages

Im Kanton Glarus haben nur drei Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag. Diese Gemeinden (Braunwald, Matt, Rüti) haben ihre Budgets einzureichen und stehen unter der Kontrolle der Fachstelle für Gemeindefragen. Aufgrund des jährlich erstellten Gemeinderatings lässt sich feststellen, wenn sich eine weitere Gemeinde in Richtung Bilanzfehlbetrag bewegt. Es können dann Massnahmen ergriffen werden. Steigen die Bilanzfehlbeträge bis zum Zusammenschluss gemäss Zehner-Modell, obwohl die Gemeinden zusammen mit der kantonalen Fachstelle alles unternommen haben, um dies zu verhindern, werden diese höheren Bilanzfehlbeträge vollumfänglich ausgeglichen.

6.1.3.2. Ausgleich eines sinkenden Bilanzfehlbetrages

Die Gemeinden, die heute einen Bilanzfehlbetrag aufweisen, müssen sich harten Sparprogrammen unterziehen. Diese Sparprogramme führen zu sinkenden Bilanzfehlbeträgen, wenn nicht aussergewöhnliche Umstände dies verhindern. Für die Höhe des Ausgleichsbeitrags massgebend ist nicht der Bestand des Bilanzfehlbetrags Ende 2004, sondern derjenige beim Zusammenschluss gemäss Zehner-Modell.

6.1.3.3. Ausgleich Nettoschulden

Es wurden Möglichkeiten gesucht, die bis zum Zusammenschluss angewachsenen Nettoschulden zusätzlich auszugleichen, wenn diese im Vergleich zum Bestand gemäss Rechnung 2004 angestiegen sind. Es zeigte sich, dass die Gemeinden in der Zeit zwischen 2004 und 2009 die zusätzlich auszugleichenden Nettoschulden zu ihren Gunsten hätten beeinflussen können. Da der Gesamtbetrag begrenzt ist, der für den Ausgleich der unterschiedlichen Gemeindevermögen zur Verfügung gestellt wird, gingen solche Praktiken zu Lasten aller anspruchsberechtigten Gemeinden. Regelungen, die solche Manipulationen verhinderten, griffen tief in die Gemeindeautonomie ein und wären mit einem grossen Verwaltungsaufwand verbunden.

6.1.3.4. Ausgleich gestiegener Nettoschulden

Der gefundene Kompromiss sieht so aus, dass der Regierungsrat denjenigen Gemeinden, die bis zum Zusammenschluss gemäss Zehner-Modell eine stark angestiegene Nettoverschuldung aufweisen, auf Gesuch hin einen Beitrag aus dem Ausgleichsfonds für finanzschwache Ortsgemeinden gewähren kann. Es gelten dabei die gleichen Bedingungen, wie sie heute zur Anwendung gelangen (z.B. der maximale Steuerzuschlag). Ausgleichsbeiträge sind dann ausgeschlossen, wenn Ausgaben vorgenommen werden, die nicht im Interesse der sich neu zusammenschliessenden Gemeinden erfolgen und nicht zu den Aufgaben der Gemeinde zählen.

6.1.3.5. Ausgleich bei tieferen Nettoschulden

Diejenigen Gemeinden, die bis zum Zusammenschluss gemäss Zehner-Modell ihre Nettoschuld gegenüber dem Stand 2004 haben reduzieren können, profitieren vom Ausgleich der Nettoschulden auf der Basis 2004. Deshalb erfolgt eine Anpassung. Damit für die Gemeinden trotzdem ein Anreiz besteht, die Nettoschulden abzubauen, wird die Reduktion begrenzt. Kann die Nettoschuld

Basis 2004 um mehr als 10 Prozent abgebaut werden, erfolgt die Kürzung nur für den Teil, der über diesen 10 Prozent liegt.

Beispiel Berechnung des Ausgleichsbeitrags bei einer Reduktion der Nettoschuld: Eine Gemeinde verfügt am 31. Dezember 2004 über eine Nettoschuld von 1,3 Millionen Franken. Die Nettoschuld wird bis zum Zusammenschluss auf 1 Million Franken reduziert. Der Teil, den die Gemeinde behalten darf, beträgt 130'000 Franken (10% vom Bestand der Nettoschuld Ende 2004). Sie erhält somit 1,13 Millionen Franken.

6.1.3.6. Maximalbeitrag

Der maximale Beitrag für den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse und für die Bonuszahlungen wird auf 21 Millionen Franken limitiert. Sollte dies nicht ausreichen, kann der Landrat diesen Betrag um maximal 2 Millionen 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 nach Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV auf maximal 20 Prozent des zur Verfügung gestellten Kapitals beschränkt. Von diesem Maximum nicht betroffen sind allfällige Bonuszahlungen.

Da maximal 21 Millionen 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 zusammengehen. Mit dem Restbetrag werden die Nettoschulden der zusammenschliessenden Gemeinden abgedeckt. Wenn die Zahlungen aufgrund der ersten (Bilanzfehlbetrag) und zweiten Priorität (Bonus) höher ausfallen, können allenfalls nicht mehr alle Nettoschulden abgedeckt werden. Je schneller somit die Gemeinden fusionieren, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass keine prozentualen Kürzungen ihrer Nettoschulden erfolgen.

Es stellte sich die Frage, ob Ausgleichs- oder Bonuszahlungen auch dann ausbezahlt werden sollen, wenn nicht alle Gemeinden nach dem Zehner-Modell fusionieren. – Der Nutzen dieser Gemeindegemeinschaften ist nur dann optimal, wenn nach dem Zehner-Modell vorgegangen wird. Partielle Zusammenschlüsse führen zu einem grossen Aufwand, weil die Anpassungsarbeiten mehrmals vorgenommen werden müssen. Somit werden Ausgleichs- und Bonuszahlungen erst dann fällig, wenn die Vereinigung zur Einheitsgemeinde gemäss Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV abgeschlossen ist.

Beispiel: Die Gemeinden X und Y möchten auf den 1. Januar 2008 zusammenschliessen und die Ausgleichsbeiträge und den Bonus abholen. Die Gemeinde Z will den Zusammenschluss erst auf 2011 vollziehen. Der Bonus entfällt in diesem Fall. Die Ausgleichsbeiträge (Bilanzfehlbetrag und Nettoschuld) werden erst Ende 2010 fällig.

6.1.4. Vorgehen

6.1.4.1. 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. Drei Gemeinden weisen nach der Konsolidierung einen Bilanzfehlbetrag aus.

Rüti	Fr.	718'550.-
Braunwald	Fr.	1'735'766.-
Matt	Fr.	<u>281'737.-</u>
Total	Fr.	2'736'053.-

Die Kosten für den Ausgleich der konsolidierten Bilanzfehlbeträge gemäss erster Stufe belaufen sich 2004 insgesamt auf 2,736 Millionen Franken. Der Stichtag für die Höhe des Ausgleichs der

Bilanzfehlbeträge ist der Zeitpunkt des Zusammenschlusses gemäss Zehner-Modell. Da sich die Bilanzfehlbeträge noch verändern werden, sind die Beträge nicht definitiv. Es ist davon auszugehen, dass der Ausgleich der Bilanzfehlbeträge 3 Millionen Franken kosten wird.

6.1.4.2. 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. Diese Bonuszahlungen haben zweite Priorität. 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. Der Regierungsrat erhält die Kompetenz weitere Einzelheiten zu regeln. 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	500 Franken je Einwohner
Zusammenschluss in Kraft bis 1. Januar 2009	300 Franken je Einwohner
Zusammenschluss in Kraft bis 1. Januar 2010	100 Franken 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 Millionen Franken (25'000 Einwohner x 500 Fr.) betragen. Da dies nicht realistisch ist, werden die Bonuszahlungen auf 5,8 Millionen Franken geschätzt. Um zu verhindern, dass ein zu grosser Teil der zur Verfügung gestellten 21 Millionen Franken für Bonuszahlungen verwendet werden muss, wird der für Bonuszahlungen zur Verfügung stehende Betrag auf maximal 8 Millionen Franken begrenzt. Würden die Bonuszahlungen höher ausfallen, müssten prozentuale Kürzungen bei denjenigen Gemeinden vorgenommen werden, die noch keine Auszahlungen erhalten haben.

6.1.4.3. 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 gewährleistet, dass die entstehenden Einheitsgemeinden 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. Folgende Gemeinden weisen nach der Konsolidierung eine Nettoschuld auf:

	<i>Effektive Nettoschuld</i>	<i>auszugleichende Nettoschuld</i>
Mühlehorn	Fr. 1'086'754.-	Fr. 1'086'754.-
Niederurnen *)	Fr. 1'630'128.-	Fr. 1'630'128.-
Näfels *)	Fr. 10'788'541.-	Fr. --
Glarus	Fr. 34'551'297.-	Fr. 4'200'000.-
Mitlödi	Fr. 520'617.-	Fr. 520'617.-
Schwändi	Fr. 68'734.-	Fr. 68'734.-
Rüti	Fr. 1'760'019.-	Fr. 1'041'469.-
Braunwald	Fr. 3'591'268.-	Fr. 1'855'502.-
Matt	Fr. 2'111'618.-	Fr. 1'829'881.-
Total		Fr. 12'233'085.-

*) Bei den Gemeinden Näfels und Niederurnen hat noch keine Bilanzbereinigung stattgefunden. Diese wird im Jahr 2005, rückwirkend per 31.12.2004, durchgeführt. Eine Bilanzbereinigung kann Auswirkungen auf die Nettoschuld haben.

Die Gemeinde Näfels weist wohl eine Nettoschuld von rund 10,8 Millionen Franken aus. Da Näfels eine eigenständige Einheitsgemeinde bleibt, braucht es auch keinen Ausgleich der Nettoschuld. Für einen Ausgleich der Nettoschuld von Glarus in der Höhe von 34,5 Millionen Franken würden die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen. Die Gemeinde Glarus erhält den maximal möglichen Ausgleichsbeitrag von 20 Prozent gemäss Beschlussentwurf (4,2 Mio. Fr.). Bei den Gemeinden Rüti, Braunwald und Matt werden die effektiven Nettoschulden um diejenigen Beträge gekürzt, die sie unter dem Ausgleich der ersten Stufe (Ausgleich des Bilanzfehlbetrags) erhalten haben.

Die auszugleichenden Nettoschulden belaufen sich 2004 auf rund 12,2 Millionen Franken. Dies bildet die Grundlage für die Festsetzung des maximalen Beitrags von 21 Millionen Franken, der für den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse und der Bonuszahlungen zur Verfügung gestellt wird. Verändern kann sich der Betrag für auszugleichende Nettoschulden noch durch die Bilanzbereinigung von Niederurnen und durch allfällige Korrekturen bei denjenigen Gemeinden, die ihre Nettoschulden reduzieren.

Beim Ausgleich der Nettoschulden müssen allenfalls Kürzungen vorgenommen werden. Dies kann passieren, wenn der Ausgleich der Bilanzfehlbeträge (mehr als 3 Mio. Fr.) und die Bonuszahlungen höher (mehr als 5,8 Mio. Fr.) als angenommen ausfallen und damit die zur Verfügung gestellten maximalen Beträge (21 Mio. Fr.) für den Ausgleich der Nettoschulden (geschätzt 12,2 Mio. Fr.) nicht mehr ausreichen. In diesem Fall müsste dem Landrat beantragt werden, die noch möglichen 2 Millionen Franken zusätzlich zu bewilligen. Sollten auch 23 Millionen Franken nicht genügen, müssen beim Ausgleich der Nettoschulden prozentuale Kürzungen vorgenommen werden.

Das gewählte System bevorzugt somit Gemeinden, die schnell zusammenschliessen. Diese Gemeinden bekommen den Bilanzfehlbetrag ausgeglichen, können den Bonus abholen und können sich die Nettoschulden allenfalls voll ausgleichen lassen, weil noch genug finanzielle Mittel vorhanden sind.

6.2. KOSTENSCHÄTZUNG FINANZIERUNG GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Der Regierungsrat geht bei der Festsetzung des maximalen Betrags von 21 Millionen 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 den Betrag um maximal 2 Millionen Franken aufstocken.

6.3. KANTONALISIERUNG FÜRSORGE GEMEINDEN

Das Fürsorge- und das Vormundschaftswesen werden kantonalisiert; die Fürsorgegemeinden werden aufgelöst.

Die Fürsorgegemeinden verfügen insgesamt über ein Vermögen von knapp 8 Millionen Franken. Diese Vermögen sind unter anderem deshalb erhalten geblieben, weil das Sozialhilfegesetz den Fürsorgegemeinden zugestanden hat, dass ihre Vermögen nicht angetastet werden dürfen. Damit wollte man garantieren, dass die Fürsorgegemeinden immer über genügend Liquidität verfügen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen. Die Folge war, dass der Ausgleichsfonds für finanzschwache Fürsorgegemeinden Defizite von Fürsorgegemeinden übernommen hat, obschon diese über eigenes Vermögen verfügten. Mit der Einführung der gegenseitigen Unterstützungspflicht fand ein Systemwechsel statt, indem die nicht antastbaren Nettofürsorgevermögen nach Einwohnern abgestuft werden.

Es geht aber nicht nur um die Verwendung der aufgelaufenen Fürsorgevermögen, sondern darum, wie der Kanton die auf ihn übertragenen Fürsorgeaufgaben finanzieren wird. Die von den Fürsorgegemeinden erhobenen Steuerprozent werden frei und können vom Kanton erhoben werden. Damit sollte es möglich werden, die zusätzlich dem Kanton anfallenden Kosten abzudecken. Bis zum Zeitpunkt, in dem das Fürsorgewesen vom Kanton übernommen wird, sind die Gemeinden im Prinzip frei, wie hoch sie ihren Fürsorgesteuerzuschlag ansetzen. Allerdings darf der Steuerzuschlag nicht so tief sein, dass Zahlungen zu Lasten des Fürsorgevermögens vorgenommen werden müssen, die dieses damit verkleinern.

Die Fürsorgesteuerzuschläge führten im Jahr 2004 zu Steuererträgen von 4,289 Millionen Franken. Dazu kommen die Anteile der Fürsorgegemeinden an der Vermögens- und Kapitalsteuer von 3,158 Millionen Franken. Insgesamt verfügten die Fürsorgegemeinden über 7,447 Millionen Franken an Steuererträgen. Es stellt sich die Frage, was mit den Fürsorgevermögen der Gemeinden passieren soll. Sie sind dem Kanton zu übertragen, da er die Aufgaben der bisherigen Fürsorgegemeinden übernimmt; dies ist logisch und konsequent. 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.

Von der Gemeindestrukturreform werden vor allem die Gemeinden profitieren. Deshalb sollen sie sich an den Kosten für den Ausgleich der finanziellen Unterschiede beteiligen. Die Fürsorgevermögen gehen wohl auf den Kanton über, werden aber für die Finanzierung der Ausgleichsbeiträge wieder zur Verfügung gestellt. Es erfolgt nur eine Umverteilung. Es liegt auch im Interesse der starken Gemeinden, dass für den Ausgleich möglichst viele Mittel zur Verfügung stehen.

Die Gemeinden Näfels, Mollis, Netstal, Ennenda, die sich nicht zusammenschliessen müssen, profitieren von der Kantonalisierung des Fürsorgewesens ebenfalls. Sie können auf die Fürsorgevermögen verzichten, weil der Kanton sämtliche Aufgaben der Fürsorgegemeinden mit den dazu gehörenden Lasten und Verpflichtungen übernimmt. Diese vier Gemeinden verfügen über folgende Nettofürsorgevermögen resp. -schulden:

Ennenda	minus Fr.	18'551	(Ennenda hat eine Nettofürsorgesschuld)
Netstal	Fr.	604'000	
Mollis	Fr.	1'189'000	
Näfels	Fr.	237'000	

Die nicht mehr benötigten Fürsorgevermögen aller Gemeinden erreichen eine Höhe von 7,688 Millionen 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 (Art. 6 Bst. a Beschlussesentwurf).

Durch die gegenseitige Unterstützungspflicht könnte Fürsorgevermögen zur Deckung von Defiziten der Schulgemeinden verwendet werden müssen. Dies wäre dann der Fall, wenn die Fürsorge-nettovermögen höher sind als die minimalen, nicht antastbaren Nettovermögen der Fürsorgegemeinden (bis 500 Einwohner: 150'000 Fr.; bis 1000 Einwohner: 300'000 Fr.; bis 2000 Einwohner: 400'000 Fr.; darüber: 550'000 Fr.).

Die Fürsorgevermögen werden mit der Kantonalisierung übertragen. Die Basis bilden die Fürsorgenettovermögen an diesem Stichtag (voraussichtlich 1. Januar 2008), an dem geschätzte 6 Millionen Franken zur Verfügung stehen werden. Damit die Gemeinden ihre Fürsorgevermögen nicht zusätzlich reduzieren, um weniger abgeben zu müssen, dürfen die für das Jahr 2005 geltenden Steuerzuschläge der Fürsorgegemeinden nur dann reduziert werden, wenn die laufenden Ausgaben finanziert werden können, ohne dass auf das Fürsorgevermögen zurückgegriffen werden muss. Es ist nicht zulässig, das Fürsorgevermögen durch eine Senkung des Steuerzuschlags zu reduzieren.

6.4. 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 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (3 Mio. Fr.)
- Entnahme aus den Steuerreserven des Kantons (11 Mio. Fr.)

6.4.1. Anteil Gemeinden

6.4.1.1. Effizienzfonds für Schulgemeinden

Der Effizienzfonds für Schulgemeinden wird mit 0,5 Prozent des Ertrags der Einkommens- und Gewinnsteuer finanziert. Erreicht der Fondsbestand 1 Million 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 Million Franken erreichen. Mit dem Bilden von zehn Einheitsgemeinden gibt es die Schulgemeinden nicht mehr und der Fonds steht zur Verfügung.

6.4.1.2. Fürsorgevermögen der Gemeinden

Aus den Fürsorgevermögen können rund 6 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden (s. Ziff. 6.3.).

6.4.2. Anteil Kanton

Die Aufwendungen für die Finanzierung der Ausgleichsbeiträge belaufen sich gemäss Schätzungen auf rund 21 Millionen Franken. Die Gemeinden stellen 1 Million Franken in Form des Effizienzfonds zur Verfügung. Rund 6 Millionen Franken ergeben sich aus den verbleibenden Fürsorgevermögen. Somit sind seitens des Kantons 14 Millionen Franken zu finanzieren. Die Finanzlage des Kantons lässt das Finanzieren über die Laufende Rechnung nicht zu.

6.4.2.1. Umwandlung Effizienzfonds Schulgemeinden in Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

Der Effizienzfonds für die Förderung von Schulzusammenschlüssen wird nach einem positiven Beschluss der Landsgemeinde zur Gemeindestrukturereform nicht mehr benötigt, weil es die Schulgemeinden nicht mehr geben wird. 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. Der Fondsbestand von voraussichtlich maximal 1 Million Franken wird als Anteil der Gemeinden für die Finanzierung der Ausgleichsbeiträge verwendet.

Die Landsgemeinde soll einen neuen, von 2006 bis 2010 befristeten Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen schaffen. Dieser 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.

Der Fonds wird mit dem Inkrafttreten der Gemeindestrukturereform aufgehoben (voraussichtlich auf Ende 2010). Er wird dann einen Fondsbestand von rund 3 Millionen Franken erreichen (fünf Tranchen à 0,6 Mio. Fr. Steuerertrag). Die aufgelaufenen Erträge werden für die Finanzierung der Ausgleichszahlungen verwendet.

6.4.2.2. Entnahme aus Steuerreserven

Die Steuerreserven betragen Ende 2004 knapp 39 Millionen Franken. Diese Steuerreserven stehen für zukunftsorientierte Projekte zur Verfügung, welche die Entwicklung des Kantons 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. Da die für die Finanzierung der Zusammenschlüsse zur Verfügung stehenden Gelder (Bestand Effizienzfonds, Fürsorgevermögen, Ertrag Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen) nicht beeinflussbar sind, müssen die Steuerreserven den Puffer (bis maximal 21 Mio. Fr.) für allfällige Mehrausgaben bilden. Aufgrund der verschiedenen Berechnungen beläuft sich die Entnahme aus den Steuerreserven auf 11 Millionen Franken; der Landrat kann einen zusätzlichen Beitrag von 2 Millionen Franken beschliessen.

6.4.3. Zusammenfassung Finanzierung Gemeindestrukturreform

benötigte Mittel		<u>21 Mio. Franken</u>
<i>Anteil Gemeinden</i>		
Auflösung Effizienzfonds Schulgemeinden	1 Mio. Franken	
Fürsorgevermögen Gemeinden	<u>6 Mio. Franken</u>	7 Mio. Franken
<i>Anteil Kanton</i>		
Schaffung Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen	3 Mio. Franken	
Entnahme Steuerreserve	<u>11 Mio. Franken</u>	<u>14 Mio. Franken</u>
Total		21 Mio. Franken

7. Memorialsantrag betr. genereller Einführung der Einheitsgemeinde

7.1. MEMORIALSANTRAG

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.“

Dieser Memorialsantrag wurde vom Landrat in seiner Sitzung vom 25. Juni 2003 als rechtlich zulässig und erheblich erklärt.

7.2. VERSCHIEBUNG DURCH LANDSGEMEINDE 2005

Artikel 59 Absatz 3 KV bestimmt, dass der Landrat die Memorialsanträge nach dem Beschluss über die Erheblichkeit spätestens der übernächsten Landsgemeinde vorlegt. Zuhanden der Landsgemeinde 2005 beantragte der Landrat, den Memorialsantrag betreffend genereller Einführung der Einheitsgemeinde auf die Landsgemeinde 2006 zu verschieben. Die Landsgemeinde folgte diesem Antrag.

7.3. STELLUNGNAHME

Der Memorialsantrag wurde im Zusammenhang mit der Vorlage über die „gegenseitige Unterstützungspflicht innerhalb der Gemeinden“ eingereicht, welche an der Landsgemeinde 2003 angenommen wurde. Er verlangt einen Vorentscheid der Landsgemeinde über die Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden des Kantons mit Integration der Tagwen, aber ohne Kirchgemeinden. Mit diesem Vorentscheid würde die Landsgemeinde Regierungsrat und Landrat beauftragen, der darauf folgenden Landsgemeinde eine Vorlage zu unterbreiten, welche die notwendigen Änderungen der Kantonsverfassung und der einschlägigen Gesetze enthält. Damit handelt es sich beim Memorialsantrag um einen Antrag in der Form der allgemeinen Anregung im Sinne von Artikel 58 Absatz 3 KV.

Die Einheitsgemeinde ist dadurch gekennzeichnet, dass auf ein und demselben Territorium nur noch eine kommunale Körperschaft besteht, die Ortsgemeinde. Schulgemeinde, Fürsorgegemeinde und Tagwenggemeinde gibt es nicht mehr, diese sind in die Ortsgemeinde eingegliedert.

Im März 2003 beschloss der Regierungsrat, die Gemeindestrukturen zu optimieren. Dabei wollte er bei diesem Prozess eine aktive Rolle spielen, die Veränderungen in der glarnerischen Gemeindestruktur also nicht mehr einfach den Gemeinden überlassen. In der Folge liess er von der Fachstelle für Gemeindefragen ein Strategiepapier ausarbeiten, das als Grundlage für ein von einer Steuergruppe des Regierungsrates verfasstes Konzept „Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus“ diente. An der Landsgemeinde 2006 soll die Phase 1 (Projektierungsphase) durch entsprechende Beschlussfassung abgeschlossen werden. Aufgrund des Beschlusses der Landsgemeinde wäre dann Phase 2 (Umsetzungsphase) in Angriff zu nehmen. Demgemäss stellte der Regierungsrat dem Landrat am 9. Dezember 2003 den Antrag, vom Konzept „Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus“ zustimmend Kenntnis zu nehmen und entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen.

Im Landrat wurde ein Rückweisungsantrag abgelehnt. Darauf stimmte der Landrat dem Antrag der Kommission zu, der sich trotz „einiger Änderungen und Ergänzungen gemäss Kommissionsbericht“ im Kernpunkt mit dem Antrag des Regierungsrates deckt. In der Folge setzte der Regierungsrat ein Projektteam ein, in dem alle interessierten Kreise, namentlich alle Arten von Gemeinden (Ortsgemeinden, Schulgemeinden, Fürsorgegemeinden, Tagwen) vertreten waren. Dieses Projektteam arbeitete unter der Aufsicht der regierungsrätlichen Steuerungsgruppe einen Bericht mit vier Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates aus. Es schloss seine Arbeiten am 23. Juni 2005 ab.

An seiner Sitzung vom 11. Juli 2005 fasste der Regierungsrat unter Berücksichtigung des Schlussberichtes des Projektteams folgenden Beschluss:

1. Das Fürsorgewesen wird kantonalisiert. Parallel dazu werden zwei bis drei regionale Stützpunkte geschaffen. Das Vormundschaftswesen wird ebenfalls kantonalisiert.
2. Die Schulgemeinden sind mit den entsprechenden Ortsgemeinden zu zehn Einheitsgemeinden zusammenzuschliessen.
3. Die Tagwenggemeinden sind in die Einheitsgemeinden zu integrieren.
4. Die zehn Einheitsgemeinden (Zusammenschluss von Orts-, Schul- und Tagwenggemeinden) sollen durch Beschluss der Landsgemeinde 2006 geschaffen werden. Die Bildung der zehn Einheitsgemeinden erfolgt spätestens auf den 1. Januar 2011.

Vergleicht man den regierungsrätlichen Beschluss vom 11. Juli 2005 mit dem Memorialsantrag des Bürgers, so zeigt sich, dass beide auf die Schaffung von Einheitsgemeinden hinauslaufen. Das „Endprodukt“ ist also dasselbe. Unterschiede gibt es in der Zahl der Einheitsgemeinden und im Weg, der eingeschlagen werden soll, um zu Einheitsgemeinden zu gelangen.

Der Memorialsantrag des Bürgers 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 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. Obzwar die Aufhebung aller Schul-, Tagwens- und Fürsorgegemeinden eine wesentliche Vereinfachung

chung 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 werdenden Aufgaben einer Gemeinde zu erfüllen. Darüber hinaus vermag der Regierungsrat nicht genug Sparpotenzial durch die generelle Einführung von Einheitsgemeinden ohne weitere Strukturveränderungen zu erkennen.

Der Regierungsrat entschloss sich aufgrund der Arbeiten des Projektteams und in Fortsetzung und teilweiser Änderung früherer Beschlüsse, eine andere Lösung anzupeilen. Auch er ist gewillt, das Modell der Einheitsgemeinde einzuführen, wie verschiedene Gemeinden dies getan haben. Für die Bewältigung der künftigen Herausforderungen müssen aber grössere Einheiten geschaffen werden, sei dies im Schulwesen oder bei den politischen Gemeinden. Im sich verstärkenden Standortwettbewerb zwischen den Kantonen kann nur mithalten, wer stark ist und über starke Gemeinden verfügt. Voraussetzung dafür sind grössere, kräftigere Einheiten. Deshalb sind die Strukturen nicht nur vertikal (Einführung der Einheitsgemeinde) sondern auch horizontal (Zusammenlegung von Gemeinden) zu verändern. Der Regierungsrat geht somit einen wesentlichen Schritt weiter als der Memorialsantrag, nimmt dessen Grundanliegen, die Schaffung von Einheitsgemeinden aber auf.

Es besteht noch ein weiterer materieller Unterschied zwischen dem Memorialsantrag und der Absicht des Regierungsrates. Dieser will angesichts der immer komplexer werdenden Materien, welche Milizbehörden sehr stark fordern, das Sozial- und das Vormundtschaftswesen dem Kanton übertragen. Damit würden die Fürsorgegemeinden aufgehoben und die Einheitsgemeinden von der Aufgabe der Sozialhilfe entbunden. Ebenso würden die Einheitsgemeinden von ihren Aufgaben im Vormundtschaftswesen entlastet. Ein solcher Schritt bedeutet eine wesentliche Vereinfachung im Zuständigkeitsbereich Kanton / Gemeinde.

Schliesslich besteht ein wesentlicher weiterer Unterschied darin, dass nach dem Memorialsantrag die Landsgemeinde zunächst nur einen Grundsatzentscheid zu fällen hätte. Die Landsgemeinde 2006 wird hingegen aufgerufen, nicht nur einen Grundsatzentscheid über die Einführung der Einheitsgemeinde zu fällen, sondern den Zusammenschluss der betroffenen Gemeinden zu zehn Einheitsgemeinden verbindlich zu beschliessen.

7.4. 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.

8. **Beschlussesentwürfe**

Der Landrat unterbreitet der Landgemeinde folgende Änderung der Verfassung und den Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden zur Annahme:

A. Änderungen der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2006)

I.

Die Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 wird wie folgt geändert:

Art. 20 Abs. 2 bis 4

² Das Kantonsbürgerrecht ist mit dem Gemeindebürgerrecht untrennbar verbunden.

Abs. 3 aufgehoben.

⁴ Das Gesetz regelt Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts.

Zweites Kapitel: Öffentliche Aufgaben und Finanzordnung

Art. 29 Abs. 1

¹ Die öffentliche Sozialhilfe und das Vormundchaftswesen sind Sache des Kantons. Die Gemeinden unterstützen den Kanton in der Wahrnehmung dieser Aufgaben, soweit dies für eine wirksame und kostengünstige Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich ist.

Art. 33 Abs. 2 und 3

² Die Führung von Angeboten der stationären Altersbetreuung, insbesondere von Alters- und Pflegeheimen, ist Sache der Gemeinden. Der Kanton kann solche Angebote unterstützen.

³ Das Gesetz regelt die Aufsicht.

Achter Abschnitt: Finanzhaushalt

Art. 52 Abs. 4

⁴ Der Kanton und die Gemeinden erstellen Finanzplanungen.

Art. 117 Abs. 3

Aufgehoben.

Zweiter Abschnitt: Anzahl und Arten von Gemeinden

Art. 122

Gemeinde

¹ Der Kanton Glarus gliedert sich in höchstens zehn Gemeinden.

² Jede Gemeinde umfasst die in ihrem Gebiet wohnhaften Personen.

³ Sie besorgt alle kommunalen Angelegenheiten, für die nicht der Bund, der Kanton oder die Kirchgemeinde zuständig ist (Einheitsgemeinde).

⁴ Die Gemeinde besorgt insbesondere auch alle Schulangelegenheiten, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

Art. 123, Tagwen

Aufgehoben.

Art. 124, Aufgaben des Tagwens

Aufgehoben.

Art. 125, Schulgemeinde

Aufgehoben.

Art. 126, Fürsorgegemeinde

Aufgehoben.

Art. 126^a, Gegenseitige Unterstützungspflicht

Aufgehoben.

Art. 128 Abs. 2 und 3

² In der Gemeinde bildet der Gemeinderat die Vorsteherschaft, in der Kirchengemeinde der Kirchenrat.

Abs. 3 aufgehoben.

Art. 130 Abs. 4

⁴ Der Gemeindepräsident und die Mitglieder des Gemeinderates werden an der Urne nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt.

Art. 145 Abs. 3

Aufgehoben.

Neuer Titel:

Schluss- und Übergangsbestimmungen zur Änderung vom Mai 2006

Art. 147 (neu)

Inkrafttreten der Änderungen vom Mai 2006

¹ Die Änderungen vom Mai 2006 treten am 1. Januar 2011 in Kraft.

² Der Regierungsrat kann einzelne Bestimmungen oder Gruppen von Bestimmungen auf einen anderen Zeitpunkt in Kraft setzen.

Art. 148 (neu)

Zusammenlegung von Ortsgemeinden

¹ Ab dem 1. Januar 2011 bestehen im Kanton noch die folgenden zehn Gemeinden in der Form der Einheitsgemeinde (Zusammenschluss von Orts-, Schul- und Tagwenggemeinde):

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

² Vorbehalten bleiben weitere freiwillige Zusammenschlüsse unter diesen zehn Gemeinden.

³ Die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden bestimmen den Namen der neuen Gemeinde.

⁴ Soweit die einzelnen Gemeinden gemäss Absatz 1 sich nicht bis zum 31. Dezember 2010 selber zusammenschliessen, erfolgt der Zusammenschluss ohne weitere Beschlussfassung auf den 1. Januar 2011.

⁵ Das Gemeindegesetz kann vorsehen, dass für eine Übergangsfrist von einer Amtsdauer Gemeinden, die gemäss Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 zusammengeschlossen werden, ein Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Gemeindeexekutive zusteht. Der Anspruch kann für jede Gemeinde oder aber für eine Gemeindegruppe bestehen.

Art. 149 (neu)

Zusammenlegung der Schulgemeinden und der Ortsgemeinden

Soweit die Schulgemeinden bis 31. Dezember 2010 noch nicht mit den entsprechenden Ortsgemeinden vereinigt sind, erfolgt dieser Zusammenschluss ohne weitere Beschlussfassung auf den 1. Januar 2011 zur Einheitsgemeinde im Rahmen von Artikel 148 Absatz 1.

Art. 150 (neu)

Zusammenlegung der Tagwensgemeinden und der Ortsgemeinden

Soweit die Tagwensgemeinden bis 31. Dezember 2010 noch nicht mit den entsprechenden Ortsgemeinden vereinigt sind, erfolgt dieser Zusammenschluss ohne weitere Beschlussfassung auf den 1. Januar 2011 zur Einheitsgemeinde im Rahmen von Artikel 148 Absatz 1.

Art. 151 (neu)

Aufhebung der Fürsorgegemeinden

Mit Inkrafttreten von Artikel 29 Absatz 1 in der Fassung vom Mai 2006 werden die noch bestehenden Fürsorgegemeinden aufgehoben. Der Regierungsrat kann vorsehen, dass die Übernahme des Sozialwesens durch den Kanton gemeindeweise und in Etappen erfolgt. Der Gesetzgeber entscheidet über die Verwendung der bestehenden Fürsorgevermögen. Das Gesetz regelt Einzelheiten.

Art. 152 (neu)

Vormundschaftswesen

Mit Inkrafttreten von Artikel 29 Absatz 1 in der Fassung vom Mai 2006 werden die Vormundschaftsbehörden der Gemeinden aufgehoben. Das Gesetz kann vorsehen, dass diese Vormundschaftsbehörden vor dem Inkrafttreten anhängig gemachte Fälle noch zu Ende führen. Es regelt Einzelheiten.

Art. 153 (neu)

Zuständigkeiten des Regierungsrates

¹ Fehlt es einer zusammengeschlossenen Gemeinde bei Inkrafttreten der Änderung vom Mai 2006 an den unerlässlichen Vorschriften, so trifft der Regierungsrat für die erforderliche Dauer die nötigen Anordnungen.

² Der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde nach Artikel 138ff. Gemeindegesetz kann gestützt auf diese Verfassungsbestimmung alle Anordnungen treffen, welche in der Übergangsphase zwischen der Beschlussfassung durch die Landsgemeinde und der Errichtung der zehn Einheitsgemeinden erforderlich sind oder der reibungslosen und sparsamen Umsetzung der neuen Gemeindestruktur dienen. Er hat namentlich darauf zu achten, dass Aktiven möglichst erhalten, wirkungsvoll und sparsam eingesetzt, sowie bestimmungsgemäss bzw. nicht derart verwendet werden, dass es zum Nachteil anderer Gemeinden gereicht.

³ Diese Bestimmung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

Art. 154 (neu)

Änderung der Amtsdauer nach Artikel 78 Kantonsverfassung

Das Gesetz kann Abweichungen von Artikel 78 (Amtsdauer und Wiederwahl) vorsehen, welche der Umsetzung und Einführung der am Mai 2006 von der Landsgemeinde beschlossenen Gemeindestrukturreform dienen.

Art. 155 (neu)

Ausgleich der Vermögensverhältnisse, Finanzierungsbeschluss

¹ Die Landsgemeinde erlässt in einem besonderen Beschluss die Bestimmungen über die Art und die Finanzierung des Ausgleichs der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden gemäss Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10. Sie bestimmt namentlich die Höhe des Kantonsbeitrages und legt den Höchstbetrag fest, der einer zusammengeschlossenen Gemeinde nach Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 unter dem Titel des Ausgleichs unterschiedlicher Vermögensverhältnisse zukommen kann.

² Dabei kann sie ihre Zuständigkeiten dem Landrat übertragen, insbesondere soweit es um die Anpassung der von ihr im Jahre 2006 festgelegten Beiträge an die Verhältnisse am 31. Dezember 2010 geht.

³ Diese Bestimmung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

B. Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2006)

Art. 1

Zweck des Beschlusses

Der vorliegende Beschluss regelt die finanzrechtlichen Fragen der Umsetzung der Gemeindefeststellungsreform gemäss Änderung der Kantonsverfassung (KV) vom Mai 2006, den Umfang der dafür zur Verfügung stehenden Mittel sowie deren Verwendung.

Art. 2

Finanzierungsinstrumente

¹ Für den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse der Gemeinden, die im Rahmen von Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV zusammenschliessen, stehen folgende Finanzierungsinstrumente zur Verfügung:

- a. Beiträge zur Beseitigung von Fehlbeträgen der konsolidierten Bilanzen von Orts-, Schul-, Tagwens- oder bestehenden Einheitsgemeinden, welche sich im Rahmen von Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV zusammenschliessen;
- b. Beiträge zur Beseitigung oder Verminderung der Nettoschuld der Gemeinden gemäss Buchstabe a im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel.

² Zusammengeschlossene Gemeinden gemäss Absatz 1 Buchstabe a erhalten eine Bonuszahlung nach Artikel 5 dieses Beschlusses, soweit die Mittel, die dafür zur Verfügung gestellt werden, ausreichen.

Art. 3

Beseitigung von Bilanzfehlbeträgen

Im Rahmen von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a werden die Bilanzfehlbeträge der sich zusammenschliessenden Gemeinden vollständig beseitigt.

Art. 4

Beseitigung oder Verminderung der Nettoschulden

¹ Die Differenz zwischen dem Finanzvermögen und dem Fremdkapital bildet die Nettoschuld oder das Nettovermögen.

² Im Rahmen von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b werden die am 31. Dezember 2004 bestehenden Nettoschulden der sich zusammenschliessenden Gemeinden getilgt oder so weit vermindert, als die nach Artikel 6 zur Verfügung stehenden Mittel ausreichen. Soweit eine Nettoschuld danach entsteht oder sich erhöht, trägt sie die zusammenschliessende Gemeinde. Vorbehalten bleiben Beiträge

aus dem Ausgleichsfonds für finanzschwache Gemeinden. Der Entscheid darüber obliegt dem Regierungsrat.

³ Vermindert sich die Nettoschuld einer zusammenschliessenden Gemeinde zwischen dem 31. Dezember 2004 und dem Inkrafttreten von Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV oder einem freiwilligen Zusammenschluss zu einer solchen Einheitsgemeinde im Rahmen dieser Bestimmung, so wird der Kantonsbeitrag nur in dem Umfang gekürzt, als die Verminderung der Schuld 10 Prozent der Nettoschuld am 31. Dezember 2004 übersteigt. Die 10 Prozent verbleiben der Gemeinde als Belohnung für die Verminderung der Nettoschuld.

Art. 5

Bonuszahlungen

¹ Gemeinden, die sich freiwillig zu einer Einheitsgemeinde gemäss Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV zusammenschliessen und deren Zusammenschluss spätestens am 1. Januar 2010 in Kraft steht, erhalten eine Bonuszahlung, die sich wie folgt bestimmt:

- a. Zusammenschluss in Kraft am 1. Januar 2008: 500 Franken pro Einwohner;
- b. Zusammenschluss in Kraft am 1. Januar 2009: 300 Franken pro Einwohner;
- c. Zusammenschluss in Kraft am 1. Januar 2010: 100 Franken pro Einwohner.

² Die Bonuszahlungen werden aufgrund der beim Inkrafttreten des Zusammenschlusses aktuellsten mittleren Einwohnerzahl berechnet.

³ Für Bonuszahlungen nach Absatz 1 steht ein Betrag von maximal 8 Millionen Franken zur Verfügung. Reicht dieser Betrag nicht für alle Bonuszahlungen aus, so werden die vom Regierungsrat gemäss Absatz 4 noch nicht zugesagten Zahlungen anteilmässig gekürzt. Nicht benötigte Beträge können für Ausgleichszahlungen nach Artikel 2 Absatz 1 verwendet werden.

⁴ Der Regierungsrat bestimmt die weiteren Einzelheiten, die für die Abwicklung der Bonuszahlungen erforderlich sind. Er legt im Einzelfall die genaue Höhe der Bonuszahlung fest.

⁵ Keine Bonuszahlungen nach diesem Beschluss erhalten Gemeinden bei Zusammenschlüssen, die zwar freiwillig erfolgen, aber nicht zur Bildung der vollständigen Einheitsgemeinde gemäss Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 oder 10 KV führen. Solchen Gemeinden kann der Regierungsrat einen Beitrag gemäss Artikel 118 Absatz 3 KV ausrichten.

Art. 6

Finanzierung

¹ Für die Finanzierung der Umsetzung der Gemeindestrukturereform gemäss Änderung der Kantonsverfassung vom Mai 2006 stellen Kanton und Gemeinden einen Höchstbetrag von 21 Millionen Franken zur Verfügung.

² Sollte der Höchstbetrag gemäss Absatz 1 wegen veränderter Verhältnisse für eine gerechte Umsetzung der Gemeindestrukturereform nicht ausreichen, so ist der Landrat ermächtigt, weitere 2 Millionen Franken zu Lasten der Steuerreserven zu bewilligen.

³ Die Ausgaben gemäss den Artikeln 2, 3, 4 und 5 werden wie folgt finanziert:

- a. durch die freiwerdenden Fürsorgevermögen der Fürsorgegemeinden, welche mit der Übertragung des Sozialwesens auf den Kanton an diesen fallen und vom Kanton im Rahmen dieses Beschlusses für diejenigen Gemeinden verwendet werden, welche sich nach Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV zusammenschliessen; eine Gemeinde ist dann von der Ablieferung des Fürsorgevermögens an den Kanton entbunden, wenn am 20. September 2005 eine selbstständige Fürsorgegemeinde nicht mehr besteht oder deren Zusammenschluss mit der Ortsgemeinde rechtskräftig beschlossen ist;
- b. durch Entnahme von 1 Million Franken aus dem Fonds für Effizienzverbesserungen bei den Schulgemeinden (Art. 246 Steuergesetz); dieser Fonds wird nach der Entnahme von 1 Million Franken rückwirkend auf den 1. Januar 2006 aufgehoben;

- c. durch die Errichtung eines Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, dem ab dem 1. Januar 2006 jener Anteil von 0,5 Prozent gemäss Artikel 246 Steuergesetz zufliesst, der bis zum 31. Dezember 2005 in den Fonds für Effizienzverbesserungen bei den Schulgemeinden geflossen ist; dieser Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird auf den 31. Dezember 2010 aufgelöst; über Entnahmen aus diesem Fonds entscheidet der Regierungsrat;
- d. durch Entnahme von maximal 11 Millionen Franken aus den Steuerreserven.

Art. 7

Höchstbetrag für eine einzelne Gemeinde

Keine Gemeinde, die sich im Rahmen von Artikel 148 Absatz 1 Ziffern 1, 4, 6, 8, 9 und 10 KV mit anderen Gemeinden zusammenschliesst, kann zur Beseitigung von Bilanzfehlbeträgen und zur Tilgung oder Minderung von Nettoschulden nach Artikel 2 Absatz 1 mehr als 20 Prozent des Gesamtbetrages gemäss Artikel 6 Absatz 1 erhalten.

Art. 8

Erhalt der Fürsorgevermögen

¹ Die für das Jahr 2005 geltenden Gemeindesteuerzuschläge der Fürsorgegemeinden gemäss Artikel 202 Absatz 2 Steuergesetz dürfen bis zur Aufhebung der Fürsorgegemeinden nur dann gesenkt oder auf die Orts- oder Schulgemeinde übertragen werden, wenn die laufenden Ausgaben ohne Rückgriff auf das am 31. Dezember 2004 bestehende Fürsorgevermögen getätigt werden können.

² Der Regierungsrat wird ermächtigt, zur Durchsetzung von Absatz 1 alle erforderlichen Massnahmen zu treffen. Er kann insbesondere eine Veränderung des Gemeindesteuerzuschlages aufheben, die Absatz 1 widerspricht.

Art. 9

Verhältnis zum geltenden Recht

¹ Dieser Beschluss geht allen Bestimmungen des kantonalen Rechts vor. Vorbehalten bleibt die Kantonsverfassung.

² Die formelle Bereinigung des kantonalen Rechts erfolgt im Rahmen der Vorlage über den innerkantonalen Finanzausgleich.

Art. 10

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

C. Beschluss über den Memorialsantrag eines Bürgers betr. genereller Einführung der Einheitsgemeinde

Der Memorialsantrag eines Bürgers auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde ist – nach Annahme der Änderung der Kantonsverfassung und des Beschlusses über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden – als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann: *Jakob Kamm*

Der Ratsschreiber: *lic. iur. Hansjörg Dürst*