

## § 12 Bildung von Einheitsgemeinden

### A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

### B. Ermächtigung

#### *Die Vorlage im Überblick*

*Die erste der drei Vorlagen des Projekts «Gemeindestrukturreform» zeigt einleitend (Ziff. 1. und 2.) Grundlagen zu diesem umfassenden Vorhaben auf, welche auch für die beiden nachfolgenden Traktanden von Bedeutung sind.*

*Die Bildung von Einheitsgemeinden beinhaltet die Schaffung von 25 Einheitsgemeinden. Die geltende Kantonsverfassung sieht neben den Ortsgemeinden die Tagwen sowie die Schul- und die Fürsorgegemeinden als selbstständige Gemeindearten vor. Zusammen mit den Primarschul-, Oberstufenschul-, Hilfsklassen- und Kleinklassenkreisen führt dies zur bestehenden Vielzahl von Gemeinden und Zweckverbänden.*

*Nach freiwilligen Zusammenlegungen gibt es noch neun Tagwen in sieben Ortsgemeinden. Die Mehrheit der Gemeinden integrierte ihre Bürgergemeinde in die Ortsgemeinde. Mit der Schaffung von Einheitsgemeinden ist die Eingliederung der Tagwen verbunden. Das gleiche gilt für die 20 Schul- und 16 Fürsorgegemeinden, bei denen ebenfalls eine Tendenz zur Integration in Einheitsgemeinden besteht. Die Vorlage nimmt den Trend auf, indem sie für alle Gemeinden die Form der Einheitsgemeinde vorsieht. Sofern die Landsgemeinde die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens beschliesst (§ 14), umfasst die Einheitsgemeinde die bisherige Ortsgemeinde, den Tagwen und die Schulgemeinde, wobei aber gemeindeübergreifende Zusammenschlüsse in Schulkreise notwendig bleiben. – Damit kann der Memorialsantrag eines Bürgers als erledigt abgeschrieben werden, welcher die Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden des Kantons mit Integration der Tagwen – aber ohne Kirchgemeinden – zum Ziel hat.*

*Sowohl bei der Erarbeitung des Projekts «Gemeindestrukturreform» als auch in den Beratungen der landrätlichen Kommission und des Landrats war diese Vorlage unbestritten. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Bildung von 25 Einheitsgemeinden per 1. Januar 2011 zuzustimmen.*

## 1. Grundlagen

### 1.1. Gemeindestrukturen

Die Gemeindestrukturen geraten gesamtschweizerisch in Bewegung. Vielerorts wird interkommunale Zusammenarbeit durch Zusammenschlüsse abgelöst. Der Kanton Glarus kennt sehr kleine Gemeinden. Nur die Kantone Tessin, Freiburg, Waadt, Jura und Graubünden sind ähnlich klein strukturiert. Mit einer durchschnittlichen Gemeindegrösse von 629 Einwohnern reihte sich Glarus im Jahr 2001 auf Platz 21 der 26 Kantone ein.

#### *Die besondere Glarner Gemeindelandschaft*

Die kommunale Vielfalt ist sehr gross. Im Gegensatz zu anderen Kantonen verwalten neben den 25 Ortsgemeinden zusätzlich die Tagwen (9), die Schulgemeinden (20) und die Fürsorgegemeinden (16) das öffentliche Leben. Insgesamt werden im Kanton Glarus mit 38 000 Einwohnern rund 70 verschiedene kommunale Behörden mit weit über 500 Behördenmitgliedern gewählt und etwa 65 verschiedene Gemeinderechnungen geführt. Diese Strukturen werden zum Teil als kompliziert, unübersichtlich, ineffizient und undemokratisch empfunden.

### 1.2. Bevölkerung und Demographie

#### *Bevölkerungsentwicklung bis heute*

Struktur und Dynamik der Bevölkerung sind für die Entwicklung einer Region von besonderer Bedeutung. Die Schweizer Bevölkerung ist gemäss der eidgenössischen Volkszählung zwischen 1990 und 2000 um 5,9 Prozent gewachsen. In Glarus ist sie im selben Zeitraum um 0,7 Prozent zurückgegangen. Mit lediglich 38 183 Einwohnern konnte knapp der Stand aus dem Jahre 1970 gehalten werden. Seit 50 Jahren stagniert die Bevölkerungsentwicklung, wobei jedoch beträchtliche regionale Unterschiede festzustellen sind. Die Gemeinden des Glarner Unterlands wachsen mehr oder weniger konstant, da sie von den guten Verkehrsverbindungen und von zahlreichen Verflechtungen innerhalb des Zürcher Wirtschaftsraums profitieren. Die

Gemeinden des Mittellands stagnieren, zu Bevölkerungsverschiebungen kommt es nur untereinander. Viele Gemeinden im Hinterland leiden unter dem Niedergang der ehemals blühenden Textilindustrie und können den Verlust nicht durch die Ansiedlung neuer Industriezweige wettmachen. Diesem negativen Trend können sich im Hinterland nur Gemeinden entziehen, in denen eine touristische Nutzung möglich ist.

Bevölkerungsentwicklung	1970	2000	2004	1970–2004
Unterland/Kerenzerberg	13 844	15 772	15 985	+15,46%
Mittelland	12 427	11 799	11 998	– 4,45%
Hinterland/Sernftal	11 884	10 612	10 290	–13,41%
Total	38 155	38 183	38 273	+ 0,31%

#### Demographische Entwicklung bis 2040

Gemäss Bundesamt für Statistik wird die Schweizer Wohnbevölkerung zwischen 2001 und 2040 um rund 2 Prozent wachsen. Die Zunahme verteilt sich aber nicht auf alle Kantone. Aufgrund eines positiven interkantonalen Wanderungssaldos beträgt sie im Kanton Schwyz über 23 Prozent. Für die Kantone Glarus und Uri resultiert ein Rückgang um 18 bzw. 15 Prozent. Verantwortlich für den Abwärtstrend sind ein leicht positiver bzw. negativer interkantonaler Wanderungssaldo, vor allem aber eine sinkende Geburten- und eine steigende Todesfallzahl, die darauf zurückzuführen ist, dass die zahlenmässig starke, in den Sechzigerjahren geborene Babyboomgeneration ein fortgeschrittenes Alter erreicht. Der Kanton Glarus weist eine überdurchschnittliche Vertretung von Kindern, Jugendlichen und der älteren Generation ab 65 sowie eine Untervertretung der jungen und mittleren Erwachsenen (20 bis 64 Jahre) auf. Setzen sich die in den vergangenen Jahren beobachteten Entwicklungen der Geburtenhäufigkeit, der Altersstruktur und der Wanderungsströme fort, wird die Bevölkerung im Kanton Glarus zwischen 2001 und 2040 um 17,7 Prozent sinken, und der Anteil der 65-Jährigen und Älteren von 17 Prozent auf 27 Prozent steigen. Die rasch wachsende Zahl älterer Menschen und das Schrumpfen der jüngeren Altersgruppe wird Folgen haben für zahlreiche Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit oder Wohnen. Der Kanton Glarus muss nach Strategien suchen, welche die Abwanderung aufhalten oder neue Personengruppen anziehen.

#### 1.3. Wirtschaft

Der Kanton Glarus weist eine weit zurückreichende Industrietradition auf und ist mit dem Kanton Jura der am stärksten industrialisierte Raum der Schweiz; in ihm sind 47,3 Prozent der Beschäftigten im zweiten Sektor tätig. Gesamtschweizerisch liegt dieser Wert bei 29,7 Prozent. In der Landwirtschaft finden noch 7 Prozent der Beschäftigten ein Auskommen. Somit sind 45,7 Prozent der Beschäftigten im Handels- und Dienstleistungssektor tätig.

Das Baugewerbe ist mit 1898 Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) die mit Abstand führende Branche; der Bevölkerungsschwund machte in Kombination mit dem latenten Angebotsüberhang im Baugewerbe eine schmerzhaft Redimensionierung notwendig. Maschinenindustrie, Textilgewerbe und Metall- und Kunststoffindustrie sind überdurchschnittlich vertreten. Den Beschäftigungsrückgang in der traditionellen Industrie begründen in erster Linie der Niedergang des Textilgewerbes und die Schwierigkeiten der Metallindustrie, der Faserzementherstellung und des Druckgewerbes. Der Verlust wurde durch eine Beschäftigungszunahme in der Spitzenindustrie weitgehend wettgemacht, was auf einen Strukturwandel in der Glarner Industrie hindeutet.

Der Dienstleistungssektor ist mit Ausnahme des Tourismus auf die Versorgung der einheimischen Bevölkerung ausgerichtet. Der Tourismus ist zwar – insbesondere was den Bereich Gastgewerbe anbelangt – gesamtschweizerisch mit einer Strukturschwäche behaftet. Die Lage des Kantons könnte 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 wertvoll sein könnten.

#### 1.4. Finanzen

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

Im Jahr 2003 weisen von den damals noch 29 Glarner *Ortsgemeinden* fünf (Braunwald, Luchsingen, Matt, Oberurnen, Rüti) einen Bilanzfehlbetrag auf (für das Jahr 2004 trifft dies auf Oberurnen nicht mehr zu). Einige Gemeinden können ihre (grossen) Investitionen nicht verkraften, weil sie diese mit dem Cashflow nicht abzudecken vermögen. Sechs Gemeinden weisen einen Cashloss aus (Verlust vor Abschreibung); es sind dies Elm, Ennenda, Hätzingen, Leuggelbach, Braunwald und Matt. Bei Braunwald und Rüti sind Sanierungsmassnahmen eingeleitet worden. Elm, Ennenda, Hätzingen und Leuggelbach können noch vom vorhandenen Vermögen zehren. Zwar verfügen zwei Drittel aller Glarner Ortsgemeinden über ein Nettovermögen, die Reserven aus dem Jahre 2000 von 23,8 Millionen Franken sind aber aufgebraucht.

Die sieben rechnungsführenden *Tagwen* 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. Ihre Haupteinnahmequellen sind Wasserzinsen, Vermögenserträge und Verkauf von Bauland.

Die Finanzlage der *Schulgemeinden* ist generell sehr schlecht, in einwohnerschwachen Schulgemeinden teils gar kritisch. 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, Schwändi) verfügten Ende 2003 über kein Eigenkapital mehr und mussten einen Bilanzfehlbetrag ausweisen. Betreffend der Schuldefizite könnten die regionalen Unterschiede nicht grösser sein.

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

Die *Glarner Gemeinden* wiesen im Jahr 2003 einen Umsatz von gegen 200 Millionen Franken und Investitionen von rund 30 (netto 21) Millionen Franken aus. Nur etwa die Hälfte davon konnte im Durchschnitt aus selbst erwirtschafteten Mitteln finanziert werden. Deshalb müssen die rund 70 Gemeindekörperschaften einen Fremdmittelbedarf von 200 Millionen Franken decken. Erstmals wiesen die Glarner Gemeinden per 31. Dezember 2003 eine Nettoschuld aus. Infolge jährlicher Mehrausgaben – über 30 Millionen Franken in den vergangenen vier Jahren – ist das Nettovermögen aus dem Jahr 2000 von 23,8 Millionen Franken einer Nettoschuld von 6,5 Millionen Franken gewichen (Verschlechterung um 30,3 Mio. Fr. in drei Jahren!).

Bezüglich *Ausgleichszahlungen* aus den Defizitausgleichsfonds kamen in der Vergangenheit vornehmlich kleine Gemeinden am Kerenzerberg und im Gross- und Sernftal in den Genuss von Unterstützungen. Gespiesen werden diese Fonds vor allem durch die bevölkerungs- und steuerstarken Gemeinden des Unter- und Mittellandes. Damit erbrachten die finanzstarken Gemeinden grosse Leistungen zu Gunsten der schwachen Gemeinden, schränkten damit aber ihre Möglichkeiten für die eigene Entwicklung ein. Die gelebte Solidarität stösst nun an Grenzen, weil auch finanzstarke Gemeinden überdurchschnittliche Steuerzuschläge erheben müssen und sich diesbezüglich nicht mehr von den übrigen Gemeinden abheben. Der Finanzausgleich und die Ausgleichszahlungen wirken strukturerhaltend und zementieren die komplizierten und kleinräumigen Strukturen. Die Übersicht der Ausgleichsbeiträge über alle Ausgleichsfonds zeigt die ungleiche Beanspruchung durch die Gemeinden und Regionen:

Gemeinde	Ausgleichsbeiträge		Beiträge Dritter	
	1975–2004	in Prozent	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%	–	–
nördliches Grosstal	10 083 531	18,9%	1 263 582	21,6%
südliches Grosstal	19 176 246	35,9%	1 496 710	25,6%
Sernftal	14 389 820	26,9%	2 184 790	37,4%
Total	53 476 936	100,0%	5 843 462	100,0%

#### Finanzielle Situation

Nach Jahren knapp positiver Abschlüsse lief der Kantonshaushalt im Jahr 2002 aus dem Ruder; die Staatsrechnung schloss mit einem Aufwandüberschuss von 19,3 Millionen Franken und einem Finanzierungsfehlbetrag von 35,6 Millionen Franken ab. Die Laufende Rechnung 2004 tat dies mit einem Aufwandüberschuss von rund 20 Millionen Franken; der Finanzierungsfehlbetrag beläuft sich auf 38,5 Millionen Franken, und der Selbstfinanzierungsgrad ist mit –18,6 Prozent sehr tief. Grund für die aus dem Gleichgewicht geratenen öffentlichen Finanzen sind steigende Ausgaben bei schrumpfenden Einnahmen. Die Nettoverschuldung von Kanton und Gemeinden erreichte per 31. Dezember 2003 die Höhe von fast 190 Millionen Franken beziehungsweise 5000 Franken pro Einwohner.

#### 1.5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Kanton Glarus verfügt über 25 (ab 1. Juli 2006) Ortsgemeinden (politische Gemeinden), neun Tagwensgemeinden (Bürgergemeinden), 20 Schulgemeinden, diverse Schulkreise und 16 Fürsorgegemeinden. Zudem sind viele Gemeinden relativ klein und von kritischer Grösse. Für die verschiedenen Ämter wird es immer schwieriger, qualifizierte Personen zu finden. Die Geburtenzahl im Kanton Glarus ist seit 1990 leicht und seit 1997 stark rückläufig. Teile des Kantons beklagen einen starken Bevölkerungsschwund, der allerdings von anderen Teilen aufgefangen wird. Zudem tendiert die Glarner Bevölkerung stärker als in den meisten anderen Kantonen zu einer Überalterung. Junge Leute und Familien sind untervertreten. Viele Gemeindefinanzen sind in einer prekären Situation. Betrug das Gemeindevermögen im Jahr 2000 noch gegen 24 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 in verschiedenen Bereichen.

Glarus ist ein attraktiver Wirtschaftsstandort mit einer traditionsreichen Industrie. Der Kanton ist aufgrund seiner geografischen Lage eng mit der Wirtschaftsmetropole Zürich verbunden und der europäische Binnenmarkt liegt in unmittelbarer Nachbarschaft. Zudem ist er traditionell sehr unternehmerfreundlich und unterstützt die Weiterentwicklung bestehender Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Trotzdem droht der Kanton wirtschaftlich immer stärker in eine periphere Lage zu geraten. 27 Raumordnungen vermitteln ein uneinheitliches Bild und erschweren eine gemeinsame, schlagkräftige Strategie. Zusammen mit wenigen, grossen Gemeinden könnte der Kanton eine wirksame wirtschaftspolitische Schwerpunktstrategie entwickeln, und die Gemeinden könnten bessere Standortbedingungen anbieten.

Das Fürsorge- und Vormundschaftswesen, insbesondere aber das Schulwesen, befinden sich in zahlreichen Gemeinden in einem finanziell heiklen Zustand. Drei Viertel der Schulgemeinden verzeichnen einen Ausgabenüberschuss. Zudem erreicht die Belastung vieler Miliz- und Ehrenämter ein Ausmass, das an der Grenze des Zumutbaren liegt. Für die Attraktivität als Wohnkanton sind aber gute Bildungs- und Sozialwesen entscheidende Kriterien.

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

Selbstverständlich sind sich Regierungsrat und Landrat bewusst, dass allein mit neuen Gemeindestrukturen die Probleme des Kantons und der Gemeinden nicht gelöst werden können. Die Strukturen stellen 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.

## 2. Das Projekt Gemeindestrukturereform

Der Landrat stimmte im Januar 2004 aufgrund dieser Ausgangslage einem Projekt zu, welches Grundlagen für eine umfassende Gemeindestrukturereform aufzeigen sollte. Der Regierungsrat ernannte ein Projektteam unter der Leitung von Ständerat Dr. Fritz Schiesser, welches zuhanden der Landsgemeinde 2006 eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten hatte. Ihm gehörten Vertreterinnen und Vertreter aus fast allen Organisationen und Interessengruppen sowie Fachleute an. Dies stellte die frühe Einbindung der «opinion leaders» und die breite Abstützung des Reformprozesses sicher. Das Projektteam startete im Mai 2004 zum ersten Workshop mit gut 30 Vertreterinnen und Vertretern und traf sich insgesamt elfmal zu Workshops. Zu Beginn des Jahres 2005 wurde es um Fachkräfte aus unterschiedlichen Bereichen und aus dem ganzen Kanton erweitert, so dass beim Abschluss des Projektes rund 50 Personen beteiligt waren.

Ende Juni 2005 beendete das Projektteam die Arbeit. Es empfahl dem Regierungsrat in einem über 100 Seiten umfassenden Schlussbericht, den Weg zu neun grossen Einheitsgemeinden einzuschlagen sowie das Sozial- und Vormundschaftswesen zu kantonalisieren.

Der Regierungsrat befasste sich eingehend damit und entschied wie folgt:

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

Am 20. September 2005 unterbreitete er die Vorlage dem Landrat. Parallel dazu führte er bis Anfang November 2005 eine breite Vernehmlassung bei allen Gemeindebehörden, den politischen Parteien, den Verbänden und bei der Glarner Bevölkerung mittels Ausschreibung im Amtsblatt durch. Dem Landrat wurden die detaillierten Ergebnisse der Vernehmlassung und ein ausführlicher Bericht «Anhörungsverfahren – Auseinandersetzung mit den verschiedenen Argumentarien» gestellt.

Der Landrat behandelte die Vorlage in erster Lesung am 11. Januar 2006, in zweiter Lesung am 15. Februar. Er schloss sich im Grundsatz den Anträgen des Regierungsrates an, nahm aber noch einige Korrekturen beim «Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusam-

menschliessenden Gemeinden» vor. Vor allem aber beschloss er, gestützt auf die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens, eine Aufteilung der Vorlage Gemeindestrukturreform in die drei Vorlagen «Bildung von Einheitsgemeinden», «Fusion von Einheitsgemeinden» und «Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens».

### 3. Bildung von Einheitsgemeinden

Mit dieser Vorlage sollen die neun Tagwen, 20 Schulgemeinden und 16 Fürsorgegemeinden in die 25 Ortsgemeinden integriert und zu 25 Einheitsgemeinden umgestaltet werden. Die Erfahrungen in den Gemeinden, welche die Form der Einheitsgemeinde einführten, fielen gut aus. Namentlich die Zusammenführung der politischen und damit der finanziellen Verantwortlichkeit bei einer einzigen Behörde, dem Gemeinderat, bringt viele Vorteile. Die Stimmberechtigten wissen, wer verantwortlich ist. Der Gemeinderat kann sich vermehrt mit wichtigen strategischen Fragen wie der Entwicklung und den Planungen innerhalb der Gemeinde widmen. Das stellt zwar höhere Anforderungen an die Mitglieder des Gemeinderates, sind doch die strategischen Aufgaben sehr viel komplexer als die Bewältigung operativer Tätigkeiten.

#### 3.1. Tagwen

Nach verschiedenen freiwilligen Zusammenlegungen bestehen noch neun Tagwen in sieben Ortsgemeinden. Die Tagwen sind in die Einheitsgemeinden einzugliedern, was die Mehrheit der Gemeinden in den letzten Jahren bereits tat. Die Bürgergemeinden haben kein Aufgabengebiet mehr, das ihre Selbstständigkeit erfordert. Selbstverständlich sind mit der Aufhebung der Tagwen emotionale Seiten verbunden, und namentlich älteren Bürgerinnen und Bürgern dürfte dieser Schritt schwer fallen. Es handelt sich aber nur um den letzten Abschnitt eines Prozesses, der mit der Kantonsverfassung 1988 eingeleitet wurde. Damals wurde festgehalten (Art. 123 Abs. 4 KV), 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, bereits mehr und mehr zusammengewachsen.

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

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

#### 3.2. Schulgemeinden

Im öffentlichen, obligatorischen Schulangebot besteht eine unübersichtliche strukturelle Vielfalt, mit selbstständigen Schulgemeinden einzelner Gemeinden, zusammengeschlossenen Schulgemeinden, Einheitsgemeinden, eine Schulgemeinde, welche Teilgebiete zweier Gemeinden umfasst, parallele überkommunale Zusammenschlüsse von Schul- und Fürsorgegemeinden, Primarschulkreise, Oberstufenschulkreise sowie Hilfs- und Kleinklassenkreise. Oft überschneiden sich diese Gebilde. Im Bildungswesen zeichnet sich zudem ein eigentlicher Strukturwandel ab, wie beispielsweise:

- frühere Einschulung der Kinder als Gesamtaufgabe einer neuen Grundstufe;
- Öffnung der Schule durch bewussten Einbezug der Medien, der Freizeit und der Lern-, Arbeits- und Erfahrungswelten der Erwachsenen;
- zeitliche Flexibilisierung der Schullaufbahn als Alternative zu starren Normzeiten und Jahrgangsklassen, frühere/spätere Einschulungen, kürzere/längere Durchlaufzeiten, Klassen mit gemischten Jahrgängen;
- grössere Differenzierung des Unterrichts mit gruppenweise oder individuell angepassten Lernzielen, Lernzeiten und Lernmethoden;
- Führung von Schulen, die ständig ihre Qualität überprüfen;
- Bedürfnis nach Tagesstrukturen.

Zudem gehen die Schülerzahlen deutlich zurück, was zu grösseren Schuleinheiten, zu Zusammenschlüssen und zu vermehrter Kooperation zwingt. Auch die schlechte Finanzlage der Schulgemeinden erfordert Massnahmen.

Der eigentliche Schulbetrieb wird auch nach der Integration in die Einheitsgemeinde separat und selbstständig organisiert sein. Für die Integration sprechen vor allem Synergieeffekte in organisatorischer, baulicher und finanzieller Hinsicht:

- Unterhalt sowie Planung von Renovationen und Sanierungen der Schulhausbauten erfolgt durch das Fachpersonal des Bauamtes der Einheitsgemeinden. Die Bau- und Unterhaltsplanung für die Gemeinde erfolgt gesamthaft an einer Stelle.

- Die Lohn- und Personaladministration für die Schule kann durch die Finanzverwaltung der Gemeinde und die Führung des Schulsekretariats durch die Gemeindekanzlei erfolgen. Auch diese Bereiche können an einem Ort erledigt werden.
- Die Finanzplanung erfolgt für alle Bereiche zentral in der Einheitsgemeinde mit einer Gesamtschau. Die zum Teil mit Problemen verbundenen Absprachen zwischen den bezüglich Steuererhebung eigenständigen Gemeinden entfallen.

### 3.3. Fürsorgegemeinden

Der Schwierigkeitsgrad und die Anzahl der zu behandelnden Fälle im Sozial- und Vormundtschaftswesen steigen laufend. Im Vormundtschaftswesen plant der Bund eine tief greifende 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. In Anbetracht der knappen Finanzen wird vorwiegend beim Kanton Hilfe gesucht. Die Entwicklung stellt an die Organisation des Sozial- und Vormundtschaftswesens folgende Anforderungen:

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

Es ergeben sich drei Modelle für die Organisation des Sozial- und Vormundtschaftswesens:

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

Regierungsrat und Landrat schlagen die Kantonalisierung vor. Lehnte dies die Landsgemeinde ab, wären die Aufgaben erst recht nicht einer eigenständigen Einheit auf Gemeindeebene zu überlassen, sondern in die Einheitsgemeinde zu integrieren, um so Synergieeffekte (Kosten, Information, Infrastruktur) zu nutzen. Sofern die Landsgemeinde die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundtschaftswesens beschliesst, umfassen die Einheitsgemeinden nur die bisherigen Ortsgemeinden, Tagwen und Schulgemeinden.

Für weitere Details sei auf das Landsgemeindegeschäft «Kantonalisierung des Sozial- und Vormundtschaftswesens» (§ 14) verwiesen.

## 4. Memorialsantrag betreffend genereller Einführung der Einheitsgemeinde

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 Kirchengemeinden – zum Ziel hat.

Die Umsetzung der Einheitsgemeinde soll auf den Beginn der Legislaturperiode 2006/2010 erfolgen.

### *Begründung*

Anlässlich der diesjährigen Landsgemeinde habe ich Rückweisung des Paragrafen 10 im Sinne des vorliegenden Antrages beantragt. Aus verfahrensrechtlichen Gründen bin ich auf den Weg des Memorialsantrages verwiesen worden, was hiermit geschieht.

Nachdem die Landsgemeinde – wenn auch knapp – die gegenseitige Unterstützungspflicht innerhalb der Gemeinden bejaht hat, ist nun der Zeitpunkt gekommen, sich ernsthaft zu überlegen, die Einheitsgemeinden im ganzen Kanton generell einzuführen. Man kann die gegenseitige Unterstützungspflicht auch als gemeindeinternen Finanzausgleich bezeichnen. Eine vom System her einheitliche Gemeindestruktur der Gemeinden erleichtert in rechtlicher und praktischer Hinsicht die Anwendung dieses Finanzausgleichs. Die Gemeindeautonomie bleibt erhalten und wird durch den Auftritt als Einheit an Stelle verschiedener Körperschaften innerhalb derselben Gemeinde noch gestärkt. Ein wesentliches Ziel der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 1988 war unter anderem auch die Gemeindeverfassung zu straffen und zu vereinfachen. Die Landsgemeinde soll gemäss meinem Antrag einen Grundsatzentscheid in diese Richtung fällen.

An der Landsgemeinde 2005 wurde die materielle Behandlung des Memorialsantrags wegen des Zusammenhangs mit der Gemeindestrukturreform auf die Landsgemeinde 2006 verschoben. Der Memorialsantrag zielt auf die generelle Einführung von Einheitsgemeinden in den heutigen Gemeindestrukturen ab. Am Bestand bzw. an der Zahl der Gemeinden würde nichts geändert. Wird der Antrag angenommen, so besteht der Kanton aus 25 Einheitsgemeinden, es sei denn, einzelne Einheitsgemeinden würden sich auf freiwilliger Basis zusammenschliessen. Eine solche «kleine Revision» der Gemeindestrukturen brächte wegen der

Aufhebung aller Schul- und Fürsorgegemeinden sowie der Tagwen eine Vereinfachung der Gemeindestrukturen; in diesem Sinne herrscht Einigkeit mit dem Antragsteller. Allerdings bestünde der Kanton weiterhin aus vielen kleinen Gemeinden mit all ihren Schwierigkeiten; auch würde damit das Sparpotenzial nur zum kleineren Teil genutzt. Regierungsrat und Landrat wollen mit den nachfolgenden Geschäften einen wesentlichen Schritt weitergehen. Nichtsdestotrotz wird das Anliegen des Antragstellers in seinem Sinne der Landsgemeinde unterbreitet und der Antrag kann somit als erledigt abgeschrieben werden.

## 5. Zu den Verfassungsänderungen

### Artikel 20 Absätze 2–4; Bürgerrecht

Im geltenden Artikel ist beim Gemeindebürgerrecht vom Tagwensbürgerrecht die Rede, ist es doch heute noch die Bürgergemeinde (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 Einheitsgemeinde diese Funktion des Tagwens und wird Trägerin des Bürgerrechts. Am Bürgerrecht selber ändert sich grundsätzlich nichts. 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.

### Artikel 33 Absätze 2 und 3; Spitäler und Heime

Die bisherige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Altersbetreuung wird belassen und ins neue Recht übernommen. Die Formulierung «Alters-, Pflege- und Krankenhäuser» nimmt die aktuellen Formen der Altersbetreuung auf.

### Artikel 52 Absatz 4; Finanzhaushalt

Kanton sowie 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.

### Artikel 117 Absatz 3; Zusammenarbeit

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.

### Zweiter Abschnitt: Arten von Gemeinden

Der Titel dieses Abschnittes wird der Verständlichkeit wegen geändert. 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».

### Artikel 122; Gemeinde

In Absatz 1 kommt 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, die Kirchgemeinde, zuständig sind. Absatz 3 und die Einheitsgemeinde lassen keinen anderen Schluss zu, als dass alle Schul- und Fürsorgeangelegenheiten, soweit nicht der Kanton zuständig ist, Aufgaben der (Einheits)Gemeinde sind (Verbundaufgabe). Es erscheint aber richtig, von juristisch reiner Gesetzgebung abzugehen und um der Verständlichkeit willen eine Aussage über besonders wichtige Aufgabengebiete zu machen.

### Artikel 123; Tagwen / Artikel 124; Aufgaben des Tagwens

Da die Tagwen 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 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.

### Artikel 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.

**Artikel 126; Fürsorgegemeinde**

Die Aufgaben der Fürsorgegemeinden werden vorerst von der (Einheits)Gemeinde übernommen. Artikel 126 wird daher gegenstandslos.

**Artikel 126<sup>a</sup>; Gegenseitige Unterstützungspflicht**

Die Landsgemeinde 2003 beschloss die gegenseitige Unterstützungspflicht zwischen Orts-, Schul- und Fürsorgegemeinden und der Tagwen. Damit wurde verhindert, dass der Kanton zu einem erheblichen Teil (grosse) Defizite armer Schul- oder Fürsorgegemeinde trägt, während es in der gleichen Gemeinde eine reiche Ortsgemeinde oder einen wohlhabenden Tagwen gibt. 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.

**Artikel 128 Absätze 2 und 3; Gemeindeorgane**

Absatz 2 regelt, dass in der Schulgemeinde der Schulrat und in der Fürsorgegemeinde der Fürsorgerat die Vorsteherschaft bilden. Da es künftig weder Schul- noch Fürsorgegemeinden geben wird, ist dieser Passus zu streichen. Zudem ist der Begriff «Ortsgemeinde» durch «Gemeinde» zu ersetzen. Absatz 3 bestimmt die Bestellung der Vormundschaftsbehörde (Waisenamt) durch die Gemeinde. (Übernimmt der Kanton das Vormundschaftswesen, so wird dieser Absatz gegenstandslos.)

**Artikel 130 Absatz 4; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung**

Es wird lediglich der Passus «der Ortsgemeinde» gestrichen. Es gibt neben dem Kirchenrat auf kommunaler Ebene gar keine andere Vorsteherschaft mehr. Also kann es sich beim «Gemeinderat» nur um die Vorsteherschaft der neuen (Einheits)Gemeinde handeln.

**Artikel 145 Absatz 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.

**Artikel 147; Inkrafttreten**

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 frühere freiwillige Zusammenschlüsse vertikaler Art in keiner Weise. Ab 1. Januar 2011 gilt dann aber auch für noch nicht zusammengeschlossene Gemeinden die Einheitsgemeinde.

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 (Abs. 2). Dagegen soll der Regierungsrat nicht befugt sein, das Inkrafttreten generell 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, der Landsgemeinde, beschlossen werden muss.

**Artikel 148; Zusammenlegung zu Einheitsgemeinden**

Dieser Artikel enthält den Hauptpunkt, die Schaffung von 25 Einheitsgemeinden. So weit nicht vor dem 1. Januar 2011 freiwillige Zusammenschlüsse erfolgen, gibt es ab diesem Datum nur noch die 25 aufgeführten Einheitsgemeinden. In der theoretischen Sekunde vom 31. Dezember 2010 zum 1. Januar 2011 erfolgt der Zusammenschluss der Orts-, Schul- und Fürsorgegemeinden und der Tagwen in vertikaler Hinsicht. Bei Zustimmung zum Antrag wird an den kommenden Landsgemeinden eine beträchtliche Anzahl von Gesetzen zu ändern sein, damit der 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. Weitere Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis können auch nach dem 1. Januar 2011 erfolgen.

**Artikel 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. Im Übergang vom Jahr 2010 ins Jahr 2011 erfolgt der Zusammenschluss aller noch selbstständigen Schulgemeinden mit einer der 25 in Artikel 148 Absatz 1 aufgezählten Einheitsgemeinden. Einer besonderen Beschlussfassung bedarf es nicht. Am 1. Januar 2011 gibt es keine Schulgemeinden mehr.



### **Artikel 150; Zusammenlegung der Tagwen und der Ortsgemeinden**

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

### **Artikel 151; Zusammenlegung der Fürsorgegemeinden**

Derselbe Vorgang wie bei den Schulgemeinden und Tagwen spielt sich bei den Fürsorgegemeinden ab. Am 1. Januar 2011 gibt es keine Fürsorgegemeinden mehr. (Sollte jedoch die Landsgemeinde die Kantonalisierung des Sozialwesens beschliessen, wird diese Bestimmung hinfällig.)

### **Artikel 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.

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, so weit nötig, lenkend und korrigierend eingreifen kann. Selbstverständlich soll das nur geschehen, nachdem die betroffenen Gemeinden sich haben äussern können. Es ist aber zu verhindern, dass einzelne sich auf Kosten anderer Vorteile verschaffen und damit den gesamten Prozess des Zusammenschlusses gefährden (Abs. 2).

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

## **6. Ermächtigung**

Durch die Trennung der Gemeindestrukturenreform in drei Vorlagen wird es nach der Landsgemeinde notwendig, die Verfassungsbestimmungen zu bereinigen und für die Gewährleistung durch die Bundesversammlung in die richtige Form zu bringen. Dazu soll der Regierungsrat ermächtigt werden; die bereinigte Fassung ist dem Landrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

## **7. Vernehmlassung**

Der Regierungsrat lud angesichts der grossen Tragweite nebst allen betroffenen Gemeindebehörden auch die politischen Parteien, die kantonalen Organisationen und die ganze Glarner Bevölkerung zur Vernehmlassung ein. Insgesamt gingen 70 Vernehmlassungen ein, 24 von Gemeinderäten, 11 von Schulräten, 9 von Sozialbehörden, 6 von Vormundschaftsbehörden, 3 von Parteien und 17 von Privaten oder anderen Teilnehmenden.

Ein ausführlicher Bericht an den Landrat belegt das intensive Auseinandersetzen des Regierungsrates mit dem Ergebnis der öffentlichen Anhörung. Die landrätliche Kommission liess Erkenntnisse aus der Vernehmlassung in ihre Empfehlungen einfließen. Zudem nahm der Regierungsrat in einem ergänzenden Bericht am 10. Januar 2006 nochmals zu den aufgeworfenen Fragen Stellung. – Die Haupteckdaten aus der Vernehmlassung:

- Die Ausführungen zur Problemanalyse von Kanton und Gemeinden werden grossmehrheitlich geteilt. Dem Fazit aus der aufgezeigten Entwicklung des Umfeldes schliesst man sich ganz oder teilweise an. Allgemein wird Handlungsbedarf anerkannt. Betreffend Weg und Ziel bestehen grosse Meinungsverschiedenheiten.
- Bezüglich Vereinigung der Tagwen mit den jeweiligen Ortsgemeinden herrscht mit 56 Ja zu 4 Nein die grösste Übereinstimmung. Es wird darauf hingewiesen, dass mit der «Gegenseitigen Unterstützungspflicht» dies faktisch bereits umgesetzt und überfällig sei.
- Eine Mehrheit sieht in grösseren Einheiten zur Führung des Schulwesens mindestens teilweise Vorteile. Die Schulgemeinden selbst schätzen dies genauso ein. Die Integration der Schulgemeinden in die Einheitsgemeinden ist umstritten. Vor allem die Schulräte sind mehrheitlich für selbstständige Schulgemeinden und gegen den Zusammenschluss der Schulgemeinden mit den Ortsgemeinden. – Auf den Erhalt der Dorfschulen als Standortfaktor wird mehrfach hingewiesen.
- Eine Mehrheit befürwortet die Zentralisierung des Fürsorge- und Vormundschaftswesens, wobei betreffend der konkreten Umsetzung (z. B. regionale Stützpunkte) verschiedene Ansichten bestehen. Keine der Sozialbehörden sprach sich gegen eine kantonale Lösung aus.

## 8. Auswirkungen

Die Bildung von Einheitsgemeinden wird – wie erwähnt – Synergiegewinne in personeller, organisatorischer, baulicher und finanzieller Hinsicht bringen, wobei diese – im Vergleich zur Bildung von grösseren Gebietskörperschaften – eher klein sein werden. Doppelspurigkeiten wegen der drei, mit dem Tagwen gar vier Gemeindearten werden eliminiert. Die grossen Einsparpotenziale werden sich aber erst durch die Bildung von grösseren Gebietskörperschaften ergeben (§ 13). Verbessert wird vor allem die Transparenz, weil es nur noch ein Budget und eine Rechnung gibt. Die Führung wird einheitlich, Prioritäten werden aus einer Gesamtsicht gesetzt.

Die Integration der Fürsorgegemeinden in die Einheitsgemeinden würde zu Einsparungen führen, weil deren Vermögen in die Einheitsgemeinde flösse, was den Aufwand für den Vermögensausgleich verminderte (vgl. Vorlage unter § 13). Gingen die Fürsorgevermögen in den Gemeinden auf, reduzierte dies deren Nettoschulden.

## 9. Beratung der Vorlage im Landrat

### 9.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Martin Landolt, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten.

Die Kommission unterstützt mit einer Gegenstimme den regierungsrätlichen Antrag, die noch bestehenden Tagwen mit den Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden zu vereinigen. Bereits mit der Annahme der gegenseitigen Unterstützungspflicht hätten die Tagwen auch für ihre grössten Anhänger an Attraktivität verloren. Gleichzeitig zeige sich in dieser Frage auf eindruckliche Art und Weise, wie stark Emotionen innert ein paar Jahren abnehmen können.

Der Schule komme hohe Bedeutung für die Standortattraktivität zu. Deshalb sei die regierungsrätliche Lösung, welche die bestehenden Schulgemeinden mit den Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden vereinige, einstimmig bevorzugt worden. Die Kommission unterstrich aber die Bedeutung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der drei Planungsregionen Unterland, Mittelland und Hinterland, insbesondere für die Oberstufe. Sie sprach sich klar gegen eine horizontale Verschmelzung von Schulgemeinden aus.

Weiter favorisierte sie das Vorhaben, das Sozialwesen und das Vormundschaftswesen dem Kanton zu übertragen und die Fürsorgegemeinden aufzuheben. Damit sprach sie sich gegen selbstständige Fürsorgegemeinden aus. Sie tat dies im Wissen, dass einzelne Gemeinden durchaus in der Lage wären, die entsprechenden Aufgaben weiterhin zu bestreiten und eine Kantonalisierung nicht nur Vorteile habe («Kundennähe», unmittelbarer Bezug zur finanziellen Verantwortung). Tatsache sei aber, dass vor allem kleinere Gemeinden zunehmend an ihre Grenzen stiessen und auf Hilfe des Kantons angewiesen seien. Die Kantonalisierung antworte auf zunehmende Komplexität und steigende Anforderungen.

### 9.2. Landrat

#### *Eintreten*

Im Landrat stand vorerst Eintreten auf die Gesamtvorlage (§§ 12 – 14) zur Diskussion. Alle Fraktionen votierten für Eintreten und unterstützten grundsätzlich die Stossrichtung der Vorlage.

Ein Votant sprach sich für vollständige Rückweisung der Vorlage aus, da sie undemokratisch die Gemeinden zur Fusion zwingen wolle und nicht vollständig sei. Ein Landrat beantragte Rückweisung mit dem Auftrag, zuerst einen Grundsatzentscheid über die Schaffung von Einheitsgemeinden herbeizuführen und anschliessend eine Lösung in regionalen Zentren, bei Nichterfolg in grösseren horizontalen Zusammenschlüssen zu suchen. Ein drittes Mitglied setzte sich für Rückweisung ein mit dem Auftrag, nebst der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens die Schaffung von fünf bis sieben Schulkreisen zu prüfen, die Tagwen in die Ortsgemeinden zu integrieren und weitere Zusammenschlüsse wachsen zu lassen.

Die Landratsmehrheit und der Regierungsrat entgegneten, der Kanton Glarus verfüge über eine zu kleinräumige und zu komplizierte Gemeindestruktur. Die finanziellen Ressourcen von Kanton und Gemeinden seien knapp und die Gemeinden hätten je länger je mehr Mühe, ihre Vorsteherschaften zu besetzen. Die Anträge der Gegner zeigten, dass keine Einigkeit über den Weg – horizontale oder vertikale Fusion – herrsche. Daher müsse die Richtung von der obersten Instanz, der Landsgemeinde, vorgegeben werden. Es gehe um die Schaffung von zukunftsgerichteten Strukturen; die Vorlage fordere auf, den Kanton gesamtheitlicher zu betrachten und mit einer neuen, von regionalem Denken geprägten Solidarität nach vorne zu schauen. Gemeindestrukturen seien zwar kein Wunderheilmittel, der Kanton kämpfe aber mit einer Vielzahl von substanziellen Sorgen, für deren Beseitigung mit der Gemeindestrukturreform eine Basis gelegt werden könne.

Der Landrat stimmte nach eingehender Diskussion mit klarer Mehrheit für Eintreten auf die Vorlage.

*Detailberatung*

Unbestritten war die Bildung von Einheitsgemeinden; sie basiere auf der Ortsgemeinde und fasse sämtliche Aufgaben, die der Schule und des Tagwens allenfalls auch der Fürsorge, zusammen. Es gebe nur noch ein Budget, eine Rechnung und damit mehr Transparenz. Die Schule werde, entgegen den geäußerten Befürchtungen über Bedeutungsverlust, nicht an Stellenwert verlieren, da sich ihr, wie auch der Fürsorge, spezielle Kommissionen annähmen. Diese würden vielmehr von allgemeinen Verwaltungs- und Baufragen entlastet. Die Schaffung der Einheitsgemeinde sei die beste und bürgerfreundlichste Lösung.

Zu keinen Wortmeldungen Anlass gab die Integration der Tagwen in die Einheitsgemeinde, da diese Zusammenschlüsse bereits seit längerer Zeit im Gange sind und nur noch in sieben Gemeinden Tagwen existieren. Bezüglich Sozial- und Vormundschaftswesen wurde die Kantonalisierung kritisiert; starke Einheitsgemeinden vermöchten diese Aufgaben ebenfalls zu erfüllen, auch könnten sie zusammenarbeiten. In der Sache wurde die Integration der Fürsorgegemeinde in die Einheitsgemeinde kaum diskutiert; die Gegner der Kantonalisierung stellten diesem Modell die Lösung mit starken Einheitsgemeinden gegenüber.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Bildung von Einheitsgemeinden zuzustimmen.

**10. Antrag**

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde als erledigt abzuschreiben sowie folgender Änderung der Kantonsverfassung und Ermächtigung zuzustimmen:*

**A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2006)

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

**Art. 20 Abs. 2–4**

<sup>2</sup> Das Kantonsbürgerrecht ist mit dem Gemeindebürgerrecht untrennbar verbunden.

*Abs. 3 aufgehoben.*

<sup>4</sup> Das Gesetz regelt Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts.

**Art. 33 Abs. 2 und 3**

<sup>2</sup> Der Kanton und die Gemeinden können Alters-, Pflege- und Krankenhäuser führen oder unterstützen.

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt die Aufsicht des Kantons über die Alters-, Pflege- und Krankenhäuser.

**Art. 52 Abs. 4**

<sup>4</sup> Der Kanton und die Gemeinden erstellen Finanzplanungen.

**Art. 117 Abs. 3**

*Aufgehoben.*

**Zweiter Abschnitt: Arten von Gemeinden****Art. 122***Gemeinde*

<sup>1</sup> Die Gemeinde nimmt alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton noch die Kirchgemeinden zuständig sind (Einheitsgemeinden).

<sup>2</sup> Jede Gemeinde umfasst die in ihrem Gebiet wohnhaften Personen.

<sup>3</sup>Die Gemeinde besorgt insbesondere auch alle Schul- und Fürsorgeangelegenheiten, 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<sup>a</sup>**

*Gegenseitige Unterstützungspflicht  
Aufgehoben.*

**Art. 128 Abs. 2 und 3**

<sup>2</sup>In der Gemeinde bildet der Gemeinderat die Vorsteherschaft, in der Kirchengemeinde der Kirchenrat.

<sup>3</sup>Die Gemeinde bestellt eine Vormundschaftsbehörde (Waisenamt) bestehend aus dem Präsidenten und mindestens vier Mitgliedern. Durch die Gemeindeordnung können die Aufgaben der Vormundschaftsbehörde dem Gemeinderat übertragen werden. Mehrere Gemeinden können eine gemeinsame Vormundschaftsbehörde einsetzen.

**Art. 130 Abs. 4**

<sup>4</sup>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*

<sup>1</sup>Die Änderungen vom ..... Mai 2006 treten am 1. Januar 2011 in Kraft.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat kann einzelne Bestimmungen oder Gruppen von Bestimmungen auf einen früheren Zeitpunkt in Kraft setzen.

**Art. 148 (neu)**

*Zusammenlegung zu Einheitsgemeinden*

<sup>1</sup>Ab dem 1. Januar 2011 bestehen im Kanton die folgenden Gemeinden in der Form der Einheitsgemeinde (Zusammenschluss von Orts-, Schul-, Fürsorgegemeinde und Tagwen):

- |                |                  |
|----------------|------------------|
| 1. Bilten      | 14. Sool         |
| 2. Mühlehorn   | 15. Schwändi     |
| 3. Obstalden   | 16. Schwanden    |
| 4. Filzbach    | 17. Haslen       |
| 5. Niederurnen | 18. Luchsingen   |
| 6. Oberurnen   | 19. Betschwanden |
| 7. Näfels      | 20. Rüti         |
| 8. Mollis      | 21. Braunwald    |
| 9. Netstal     | 22. Linthal      |
| 10. Riedern    | 23. Engi         |
| 11. Glarus     | 24. Matt         |
| 12. Ennenda    | 25. Elm          |
| 13. Mitlödi    |                  |

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben weitere freiwillige Zusammenschlüsse.

#### **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 Tagwen und der Ortsgemeinden*

Soweit die Tagwen 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)**

##### *Zusammenlegung der Fürsorgegemeinden*

Soweit die Fürsorgegemeinden 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. 153 (neu)**

##### *Zuständigkeiten des Regierungsrates*

<sup>1</sup> Fehlt es einer Einheitsgemeinde bei Inkrafttreten der Änderung vom ..... Mai 2006 an den unerlässlichen Vorschriften, so trifft der Regierungsrat für die erforderliche Dauer die nötigen Anordnungen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde nach Artikel 138 ff. Gemeindegesetz kann gestützt auf diese Verfassungsbestimmung alle Anordnungen treffen, welche in der Übergangsphase zwischen der Beschlussfassung durch die Landsgemeinde und der Errichtung von 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.

<sup>3</sup> Diese Bestimmung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

## **B. Ermächtigung**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2006)

Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Ergebnisse der Beschlussfassungen durch die Landsgemeinde über die Traktanden 12 bis 14 zu bereinigen und dem Landrat zur Genehmigung zu unterbreiten.