

## § 13 Fusion von Einheitsgemeinden

### A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

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

### C. Ermächtigung

#### *Die Vorlage im Überblick*

Die zweite der drei Vorlagen des Projekts Gemeindestrukturereform befasst sich mit der Fusion zu grösseren Gemeinden. Es sollen nicht nur die Gemeindestrukturen mit vier unterschiedlichen Gemeindearten mit der Bildung von Einheitsgemeinden vereinheitlicht werden, sondern auch die vielen, eine kritische Grösse ausweisenden Gemeinden zu grösseren Einheiten zusammengelegt werden.

Für die verschiedenen Behördenämter wird es immer schwieriger, qualifizierte Personen zu finden. Viele Gemeinden, insbesondere die Schulgemeinden, befinden sich wie der Kanton in finanzieller Schieflage. Folgende Ziele werden mit dem Zusammenschluss verfolgt:

- Stärkung des Kantons und seiner Gemeinden im Standortwettbewerb mit umliegenden Kantonen und deren Gemeinden;
- Stärkung der Gemeinden für die Bewältigung der Aufgaben;
- Verbesserung der Rekrutierung der Behördenmitglieder;
- Vereinfachung der komplexen Gemeindestrukturen;
- Stärkung der finanziellen Basis der Gemeinden;
- Einsparungen.

Schlanke Strukturen, starke Gemeinden, gesunde Finanzen, eine offene Kultur und eine nachhaltige Entwicklung würden die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons deutlich erhöhen. Eine grundlegende Reform der Gemeindestrukturen kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten. Es sollen das Sozial- und Vormundtschaftswesen kantonalisiert (§ 14) und zehn starke Einheitsgemeinden – wobei weitere Zusammenschlüsse möglich sind – geschaffen werden:

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

Um die unterschiedlichen Vermögensverhältnisse der Gemeinden auszugleichen, wird mit dem Beschluss über den Vermögensausgleich ein Betrag von 16 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Der Landrat soll diesen Betrag um maximal 2 Millionen Franken aufstocken können. Die Mittel sind zu verwenden:

- Ausgleich der Bilanzfehlbeträge in erster Priorität;
- Ausgleich der Nettoschulden in zweiter Priorität; der Maximalbetrag pro Gemeinde wird auf 25 Prozent des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrages resp. auf 4 Millionen Franken beschränkt.

Die Vorlage war umstritten. Während die Gegner generell gegen Zwangsfusionen opponierten, für Freiwilligkeit eintraten oder andere Zusammenschlussmodelle vorschlugen, betonten die Befürworter die Notwendigkeit grösserer Gemeinden, um schlankere, effizientere und kostengünstigere Strukturen zu schaffen und so einen Beitrag an die finanzielle Gesundheit von Kanton und Gemeinden leisten zu können. Der Landrat stimmte nach intensiver Beratung dem Zehner-Modell und der Gesamtvorlage Gemeindestrukturereform mit klarer Mehrheit zu.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Fusion zu zehn Einheitsgemeinden per 1. Januar 2011 zuzustimmen und den Beschluss über den Vermögensausgleich anzunehmen.

## 1. Grundlagen

### 1.1. Strukturelle, demographische, wirtschaftliche und finanzielle Grundlagen

In der vorangehenden Vorlage (Bildung von Einheitsgemeinden) wurden die strukturellen, demographischen, wirtschaftlichen und finanziellen Grundlagen und der daraus resultierende Handlungsbedarf eingehend dargestellt. Für Details sei auf diese Ausführungen verwiesen.

Nach Annahme der Vorlage «Bildung von Einheitsgemeinden» gäbe es (ab 1. Juli 2006) immer noch 25 Einheitsgemeinden. Viele von ihnen sind relativ klein, weisen eine kritische Grösse auf und die damit verbundenen Nachteile blieben bestehen:

- Schwierigkeit, qualifizierte Personen für die Behördentätigkeit zu finden;
- keine optimale Nutzung des vorhandenen Sparpotenzials durch Zusammenarbeit;
- weiterhin prekäre Finanzsituation von Gemeinden und Kanton;
- 25 Raumordnungen, die ein uneinheitliches Bild vermitteln und eine gemeinsame, schlagkräftige Strategie erschweren;
- geringere Chancen zum Entwickeln einer wirksamen wirtschaftspolitischen Schwerpunktstrategie und von besseren Standortbedingungen.

Diese Vorlage wirkt dem entgegen, indem sie starke Gemeinden vorschlägt, mit denen die angestrebte Entwicklung zu schlanken Strukturen, gesunden Finanzen, einer offenen Kultur, einer nachhaltigen Entwicklung und höherer Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann.

## 1.2. Rechtliches

### *Allgemeines*

Vorerst stellt sich die Frage, ob Artikel 50 Absatz 1 Bundesverfassung (BV), welcher «die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet», den Bestand der Gemeinden derart garantiert, dass eine Neuordnung unzulässig ist. Mit anderen Worten: Darf die Landsgemeinde einen solchen Zusammenschluss – und als weniger weitgehende Massnahme die Bildung von Einheitsgemeinden oder die Aufhebung von Fürsorgegemeinden – beschliessen? Diese Kompetenz kommt ihr durch Änderung der Kantonsverfassung zweifellos zu. Wäre dem nicht so, könnte ein Kanton, der wie Glarus mit seinen vier Gemeindearten (Ortsgemeinden, Schulgemeinden, Tagwen, Fürsorgegemeinden) eine äusserst komplexe Gemeindestruktur besitzt, seine Ausgestaltung nie anpassen. Zudem könnte er keine vollständige Neuordnung der Aufgabenverteilung auf kommunaler Ebene oder zwischen Kanton und Gemeinden durchführen. Gemeinden können sich denn auch nur insoweit auf die Bestandesgarantie berufen, als sie durch das kantonale Verfassungsrecht gewährleistet wird. Was der kantonale Verfassungsgeber im organisatorischen Bereich festlegte, kann er auch ändern.

### *Gemeindestrukturreform als Akt der Rechtsetzung*

Die Landsgemeinde soll über die neue Gemeindestruktur entscheiden. Die Neuregelung, welche sich auf die Gemeindeorganisation des Kantons auswirkt, ist nicht als Summe einzelner Verfügungen gegenüber den betroffenen Gemeinden, sondern als Akt der Verfassungsgesetzgebung zu betrachten. Im Mittelpunkt steht die Schaffung von zukunftsgerichteten Strukturen in Gemeinden und Kanton – nicht der Wille zur Aufhebung der Gemeinden, sondern zur Sicherung der Qualität und Professionalität. Viele kleine Gemeinden sind dazu kaum noch in der Lage, zumal sich immer weniger Personen als Behördenmitglied zur Verfügung stellen und die Anforderungen immer komplexer werden. – Wie die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden einerseits und Gemeinden und Kanton andererseits gestaltet werden soll, ist politisch und nicht rechtlich zu beurteilen. Diese Frage hat somit der Verfassungsgeber zu entscheiden. Deshalb ist die Landsgemeinde aufgerufen, den entsprechenden Entscheid zu fällen.

### *Zusammenschlüsse als Verfügungen?*

Für den Zusammenschluss von Gemeinden präziserte das Bundesgericht im Fall Ausserbinn die anwendbaren Verfahrensregeln. Es qualifizierte den Akt des zwangsweisen Zusammenschlusses, selbst wenn er durch ein Organ der Gesetzgebung erfolge, als Verfügung und nicht als Akt der Rechtsetzung. Im Weiteren definierte es die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit sowie die Verfahrensregeln, namentlich was das rechtliche Gehör der betroffenen Gemeinden anbelangt. Auch wenn – entgegen der Auffassung von Regierung und Landrat – von einer Mehrzahl von einzelnen Verfügungen ausgegangen würde, wären die vom Bundesgericht verlangten Voraussetzungen erfüllt: Die gesetzliche Grundlage gibt die Verfassungsänderung. Im Übrigen verfügen die Schul- und Fürsorgegemeinden angesichts der engen gesetzlichen Regelung des Bildungs- und Sozialwesens auf kantonaler Ebene kaum über Autonomie im Rechtssinne.

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. Es obliegt der Landsgemeinde zu beurteilen, ob ein ähnliches Ergebnis anders erreicht werden könnte. Bezüglich der horizontalen Zusammenlegung von Gemeinden wären andere Modelle denkbar. Varianten mit drei, fünf, sieben, acht, neun oder mehr Gemeinden bis hin zum Memorialsantrag auf Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden wurden diskutiert. Eine politische Behörde kann neben den im Vordergrund stehenden sachlichen Argumenten die politische Machbarkeit nicht ausser Acht lassen. Nach Abwägung aller Meinungen wurde das Modell mit zehn Gemeinden gewählt. Die wichtigsten Begründungen und Überlegungen werden nachstehend dargelegt. Die vorgeschlagene Neuordnung entspricht den Anforderungen des Grundsatzes der Rechtsgleichheit. Dabei kann nicht nur die Situation einer einzelnen Gemeinde

betrachtet werden, die sich eine andere Einteilung gewünscht hätte. Bei einer den ganzen Kanton betreffenden Neuordnung hat eine Gesamtbetrachtung zu erfolgen.

Bezüglich rechtlichen Gehörs ist zu bemerken, dass

- Gemeindevertreter der Arbeitsgruppe angehörten;
- Zwischenergebnisse den Gemeindevertretern an Präsidentenkonferenzen dargelegt wurden;
- eine öffentliche Vernehmlassung durchgeführt und deren Ergebnisse dem Landrat zugänglich gemacht, diskutiert und teils berücksichtigt wurden;
- sich Landräte als Gemeindevertreter im Landrat äussern konnten;
- an der Landsgemeinde jede stimmberechtigte Person Rückweisungs-, Ablehnungs- und Änderungsanträge stellen kann.

Für die weitere Darlegung dieses Geschäfts wird von der vorangehenden Vorlage «Bildung von Einheitsgemeinden» als Grundlage ausgegangen.

## **2. Zusammenarbeit oder Fusion**

### **2.1. Verstärkte Zusammenarbeit**

Es steht fest, dass die heutigen Gemeinden gut funktionierende Kooperationen kennen, wie z.B. die gemeinsame Informatikplattform Glarus hoch3. Es wären weitere gemeinsame und Kosten sparende Lösungen möglich: bei der Verwaltung für Gebührenabrechnungen, Bewirtschaftung von Kreditoren und Debitoren, Buchhaltung usw., bei den Werkhöfen durch optimalen Personal- und Maschineneinsatz und bezüglich Wasserversorgung. Im Forstdienst wird nicht zuletzt wegen der Vorgaben des Kantonsforstamtes am besten zusammengearbeitet.

Intensive Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden beinhaltet beachtliches Sparpotenzial, das nur zum Teil ausgeschöpft wird, da sie nicht nur die Bereitschaft dazu erfordert, sondern mit Opfern verbunden ist. In der allgemeinen Diskussion dürfte dieser Wille durchaus bestehen. Sobald aber die Folgen einer verstärkten Zusammenarbeit auf den eigenen Entscheidungsbereich sichtbar werden, schwindet diese Bereitschaft. Verstärkte Zusammenarbeit mag in Einzelfällen Resultate bringen. Sie vermag aber keine grundsätzliche Stärkung einer Region zu bewirken, wie dies zur unerlässlichen wirtschaftlichen Stärkung des Kantons erforderlich ist. Mit ihr ist aufgrund der Zusammenarbeitsformen (Zweckverbände, Kreisschulräte) häufig der Verlust an demokratischer Mitwirkung der Stimmberechtigten verbunden. Für intensive und konsequente Zusammenarbeit der Gemeinden wurde ein Sparpotenzial von bis zu 2,6 Millionen Franken pro Jahr errechnet.

### **2.2. Fusion**

Mit Fusionen sollen die kurzfristig dringenden finanziellen Verbesserungen erreicht und langfristig möglichst autonome, überlebens- und entwicklungsfähige Gemeinden geschaffen werden, die bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons aufgrund ihrer Stärke eine wichtige Rolle spielen. Das Synergiepotenzial von Einheitsgemeinden steigt mit zunehmender Grösse und ermöglicht eine Entwicklung innerhalb der kantonalen wirtschaftspolitischen Schwerpunktstrategie. Mit den zehn Einheitsgemeinden würden die Unabhängigkeit, die Entwicklungsfähigkeit und die Kooperationsfähigkeit der Gemeinden und der drei Regionen (Unterland, Mittelland, Hinterland) gestärkt. Es würden alle Fürsorgegemeinden (evtl. Kantonalisierung), alle Schulgemeinden, alle Tagwen und zwei Drittel der Ortsgemeinden, also rund 60 Körperschaften, aufgehoben. Die Vereinfachung der Gemeindestrukturen in diesem Ausmass wäre wohl einmalig.

Der Regierungsrat war anfänglich nicht der Auffassung, es müsse rasch zu Zusammenschlüssen auch der Ortsgemeinden kommen. Er wollte sich mit Zusammenschlüssen der Schulgemeinden ähnlich der Oberstufenschulkreise begnügen, da bei der Schulorganisation der grösste Handlungsbedarf besteht, und zudem das Sozialwesen grundlegend neu strukturieren. Nachdem dieses Vorgehen in den Beratungen des Landrates über die Verschiebung des Memorialsantrages auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde und in den vorberatenden Gremien kritisiert und rascheres, direkteres Handeln verlangt worden war, schloss er sich dieser Meinung an.

### **2.3. Notwendigkeit von Zusammenschlüssen bei den Schulgemeinden**

#### **2.3.1. Grundlagen**

##### **Organisation**

Wie erwähnt (§ 12, Ziff. 3.2.) besteht im öffentlichen, obligatorischen Schulangebot eine unübersichtliche strukturelle Vielfalt (selbstständige Schulgemeinden einzelner Gemeinden; zusammengeschlossene Schulgemeinden; Einheitsgemeinden; eine Schulgemeinde, welche Teilgebiete zweier Gemeinden umfasst; überkommunale Zusammenschlüsse; Primarschul-, Oberstufenschul-, Hilfsklassen- und Kleinklassenkreise). Zudem ist der ebenfalls bereits aufgezeigte Strukturwandel zu beachten.

## Schülerzahlen

Zurzeit ist ein eigentlicher Einbruch bei der Geburtenzahl um gegen 30 Prozent zu verzeichnen. Die Geburtenrate sank von über 500 pro Jahr in den Jahren 1980 bis 1990 auf noch knapp 350 in den Jahren 2002 bis 2004. Die längerfristige Schulplanung stützt sich auf die mittleren Schülerzahlen ab, die sich an den Geburtenzahlen orientieren. Der Richtwert liegt etwa bei neun Schülern pro 1000 Einwohner und Jahrgang. Ein Schulstandort mit einem Einzugsgebiet von 1000 Einwohnern kann also mit drei Klassen rechnen, ein solcher mit weniger als 700 Einwohnern könnte jedoch zeitweise nur eine Gesamtschule führen.

## Finanzen

Das Defizit aller Schulgemeinden belief sich 2003 auf 2 613 226 Franken (2004: 1 525 755 Fr.). Der Kanton hatte 1 785 573 Franken als Defizitanteil und Abschreibungen und die Ortsgemeinden hatten 209 283 Franken zu übernehmen. Den Rest von 618 370 Franken mussten die Schulgemeinden selbst tragen. Im Jahre 2003 wiesen noch drei Schulgemeinden ein Vermögen aus. Bei keiner Schulgemeinde gelten die Finanzen als unproblematisch. Sieben Schulgemeinden wurden als problematisch in Einzelkennzahlen, 16 als «sehr kritisch» eingestuft. 21 Schulgemeinden (der damals 23) wiesen 2003 einen Verlust aus. Die Finanzlage der Schulgemeinden entspannte sich zwar im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr leicht, bleibt aber unbefriedigend.

Finanziell optimale Klassengrößen und Synergieeffekte im Bereich Behörden- und Leitungsarbeit fallen ins Gewicht, ohne die Qualität der Schule zu beeinträchtigen, wie schon das Durchsetzen von Mindestklassengrößen eindrücklich zeigt. Kosten für Schülertransporte sind dagegen von untergeordneter Bedeutung. Um die Schwankungen bei den Schülerzahlen auffangen zu können, müssen die Schulgemeinden eine gewisse Grösse erreichen; diese liegt bei Primarschulen tiefer als bei Oberstufen. In die Kostenberechnung müssen die Aufwendungen für die Schulleitung einbezogen werden, sind diese doch bei grösseren Einheiten mit mehreren Standorten und weniger Behördenmitgliedern nötig. In qualitativer Hinsicht wird die Einrichtung von Schulleitungen und die Entwicklung in professioneller Richtung (weniger Behördenmitglieder für grössere Gemeinden) begrüsst. Sieben Gründe sprechen für grössere organisatorische Einheiten:

- optimale und zukunftsgerichtete Infrastruktur,
- vielfältigere soziale Kontakte,
- zahlbare Tagesstrukturen,
- Schulleitung als kompetente Kontaktstelle,
- Entlastung der Behörden durch Schulleitung und Sekretariat,
- Auffangen von Schwankungen bei den Schülerzahlen,
- Einsparungen durch optimale Klassengrößen.

### 2.3.2. Schlussfolgerungen

Die sinkende Geburtenrate und damit die tieferen Schülerzahlen werden zu weniger Klassen führen. Die Zeiten, in denen mit Bewilligung des Kantons die minimalen Klassenbestände unterschritten werden durften, sind vorbei; Kanton und Schulgemeinden können sich dies nicht mehr leisten. Das Sparpotenzial, das sich aus der konsequenten Ausnutzung der Minimalklassengrößen ergibt, ist beträchtlich. Das Beispiel Schwanden und umliegende Gemeinden belegt es mit einem jährlichen Einsparpotenzial von 500 000 Franken. Zudem legen die grossen bevorstehenden Veränderungen im Schulwesen Strukturpassungen nahe. Grössere Schuleinheiten können sich die erforderlichen Kapazitäten und Kenntnisse leichter verschaffen als kleine. Es gibt aber auch Qualitätsgewinne. Die bessere Durchmischung von Lernendengruppen, ausgeglichene Klasseneinheiten, homogene Schulbetriebe und Mitsprache der Stimmberechtigten bei Fragen aller Schulstufen sprechen für das Bilden grösserer Einheiten. Dem Schulwesen sind Strukturen zu geben, welche den Herausforderungen der Zukunft und den neuen Bedürfnissen der Familien genügen. Dies kann in grossen Einheiten wesentlich besser bewerkstelligt werden als in den heutigen Strukturen.

Es gibt auf Primar- und Oberstufe unterschiedliche Mindest- bzw. Idealgrößen. Bei der Oberstufe liegt diese Grösse bei 4500 bis 5000 oder dann bei 10 000 Einwohnern oder darüber, bei der Primarstufe bei mindestens 1500 Einwohnern. Diese Mindestgrösse erreichen auch die beiden kleinsten der zehn vorgesehenen Gemeinden, Sernftal und Kerenzen. Die übrigen Gemeinden liegen erheblich darüber. Bei den Oberstufen erreichen Schwanden und Umgebung sowie Mollis-Kerenzerberg die untere Limite von 4500, was Näfels knapp und das Sernftal mit rund 1800 deutlich nicht tun. Das Mittelland um Glarus liegt über der 10 000er-Marke und Bilten, Niederurnen und Oberurnen kommen auf über 7000. Das Schulwesen soll daher in drei Planungsregionen (Unterland, Mittelland, Hinterland) und in zehn Einheiten zusammengefasst werden.

Die Schaffung von Einheitsgemeinden genügt für eine Reform des Bildungswesens nicht und würde die unübersichtlichen Strukturen kaum beseitigen. Parallele überkommunale Zusammenschlüsse in Primarschul-, Oberstufenschul- sowie Hilfsklassen- und Kleinklassenkreise bleiben bestehen.

Daher wird vorgeschlagen, das Schulwesen in grösseren Einheiten, den fusionierten zehn Einheitsgemeinden, zusammenzufassen. Jede von ihnen könnte eine eigene Primarschule und einen eigenen Kinder-

garten führen. Einzig für die Oberstufe wäre der Idealzustand nicht erreicht, aber im Primarschulbereich wäre die Schulorganisation wieder deckungsgleich mit den politischen Einheiten. Über die Gemeindegrenzen hinaus wird es nach wie vor einer 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.

#### **2.4. Sozial- und Vormundschaftswesen**

Auch das Sozial- und Vormundschaftswesen benötigt andere, grössere Strukturen (s. auch § 12, Ziff. 3.3.). Dies entspricht der Entwicklung, wie sie in anderen komplexen Bereichen stattfand (z. B. Schuldbetreibung und Konkurs, Zivilstandswesen). Die Vorlage Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens (§ 14) trägt der zunehmenden Komplexität in diesem Bereich Rechnung. Mit der Zentralisierung können Fachkenntnisse und Spezialisten eher als bei kommunalen Stellen zur Verfügung gestellt werden; dies ist wohl der wichtigste Faktor. Milizbehörden sind mehr und mehr nicht nur gefordert, sondern überfordert, abgesehen davon, dass es immer schwieriger wird, Freiwillige in genügender Anzahl zu finden. Einsatz von Fachkräften, Gewährleistung der Stellvertretung, einheitliche Fallführung und Praxis über den ganzen Kanton sowie eine einzige Software sind beachtliche Vorteile, die den Nachteil örtlicher Nähe zu den Betreuten und bessere Kontrollmöglichkeiten überwiegen. Nicht zu vernachlässigen dürften insbesondere eine striktere und einheitlichere Praxis bei der Rückforderung von Unterstützungsleistungen sein.

#### **2.5. Fazit**

Alle vorberatenden Instanzen kommen mehrheitlich zum Schluss, dass allein vermehrte Kooperationen nicht genügen. Es sind grössere Gebilde zu schaffen, Fusionen auch über bestehende Gemeindegrenzen hinaus nötig – vor allem im Bildungs- und im Sozialwesen.

### **3. Zusammenschluss zu zehn Gemeinden**

#### **3.1. Allgemeines**

Mit der Schaffung von Einheitsgemeinden werden die neun noch bestehenden Tagwen, die 20 Schulgemeinden und die 16 Fürsorgegemeinden in die Ortsgemeinden integriert. Somit verbleiben 25 Einheitsgemeinden. Mit der nächsten Vorlage wird noch über eine Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens befunden. Stimmt die Landsgemeinde der Kantonalisierung zu, ist das Sozial- und Vormundschaftswesen nicht mehr Bestandteil der Einheitsgemeinde und somit auch nicht der Fusionsvorlage.

Die Bildung von Einheitsgemeinden macht nur Sinn, wenn ihre Zahl erheblich reduziert wird, sonst brächte die Reform zwar eine Veränderung, nicht aber einen nachhaltigen Nutzen. Der grösste Nutzen ergibt sich aus einer Kombination der Einführung von Einheitsgemeinden und der Reduktion derselben.

#### **3.2. Die zehn Gemeinden**

Der Landsgemeinde wird die Bildung von folgenden zehn Einheitsgemeinden vorgeschlagen:

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

Damit sollen folgende Ziele erreicht werden:

- 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 Aufgaben;
- Verbesserung der Rekrutierung der Behördenmitglieder;
- wesentliche Vereinfachung der komplexen Gemeindestrukturen mit ihren vielfältigen Körperschaften;
- Stärkung der finanziellen Basis der Gemeinden;
- Einsparungen.

Mit der Bildung von grösseren Einheiten können die Kräfte gebündelt werden; dies trägt aus wirtschaftspolitischer Sicht wesentlich zur Umsetzung einer Schwerpunktstrategie bei. Der Kanton muss wirtschaftlich

stärker werden. Mit der Aufsplitterung auf 25 selbstständige Gemeinden wird das nie möglich sein. Es braucht grössere, starke Gemeinden. Nur sie können neben dem Kanton Wirtschaftspolitik betreiben. Die Aufsplitterung erschwert die äusserst wichtige grossräumige Planung, namentlich die Raumplanung, erheblich. Jede Gemeinde will 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 mit einem Minimum an Mittelaufwand zu bewältigen. Zwar wäre vermehrte Zusammenarbeit unter den Gemeinden denkbar. Aktuelle Beispiele zeigen indessen, wie schwierig eine solche Zusammenarbeit aufzubauen ist, die zudem erheblichen Organisations- und Koordinationsaufwand erfordert. In grossen Einheitsgemeinden mit straffer Führung und einem einzigen Exekutivorgan 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.

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 für die Allgemeinheit tätig zu sein, wird nicht zunehmen. Durch die Gemeindestrukturreform wird die Zahl der zu besetzenden Behördenmitglieder wesentlich reduziert. Von mehreren Hundert in Fürsorge-, Schul- und Ortsgemeinden tätigen Behördenmitgliedern werden (bei Annahme aller drei Reformvorlagen) die Mitglieder von zehn Gemeinderäten und ebenso vielen Schulkommissionen übrig bleiben. Dies zeigt, wie deutlich die vielschichtige Gemeindestruktur vereinfacht wird. Die enge Verflechtung der Finanzen dieser Körperschaften unter sich und mit dem Kanton erfordern ebenfalls eine Vereinfachung. Der äusserst komplexe Finanzausgleich, den nur noch ein paar wenige Spezialisten völlig verstehen, die komplizierte Steueraufteilung und der auch nicht gerade einfache Mechanismus der gegenseitigen Unterstützungspflicht 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 der Spareffekt. Selbstverständlich hängt der finanzielle Erfolg davon ab, wie konsequent die Reform umgesetzt und die Strukturen innerhalb der Gemeinden reformiert werden. Dabei kann es nicht ohne Stellenabbau gehen, wenn das Synergiepotenzial im operativen Bereich ausgeschöpft werden will. Es gibt kein Modell, bei dem Einsparungen gemacht werden können, ohne Opfer abzuverlangen. Nach den Berechnungen, die ein externer Fachmann verifizierte, besteht bei konsequenter Umsetzung ein Synergie- und Sparpotenzial von rund 4,5 Millionen Franken (über 3 Gemeindesteuerzuschlagsprozente); darin ist das Sparpotenzial auf Kantonsebene nicht inbegriffen. Dieses Sparpotenzial ist beinahe doppelt so hoch wie jenes bei verstärkter Zusammenarbeit.

### 3.3. Zu den Gemeindezusammenlegungen im Einzelnen

#### *Allgemeines*

Ursprünglich wurde 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.

Von den Vorschlägen des Projektteams abgewichen wurde bei den Gemeinden auf Kerenzen, da deren Lage vergleichbar mit jenen des Sernftals ist, bei welchen auf einen Einbezug in die Gemeinde des vorderen Grosstals verzichtet wird. Die Gemeinden «Sernftal» und «Kerenzen» erreichen zwar keine wünschbare Grösse. Es müssen aber auch geografische Gegebenheiten berücksichtigt werden.

#### *Bilten, Niederurnen und Oberurnen*

Die drei Gemeinden Bilten, Niederurnen und Oberurnen werden zu einer grossen Gemeinde am Eingang zum Kanton zusammengelegt. 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, könnten Diskussionen, wie sie anlässlich der Richtplangenehmigung um die Verteilung von Industriezonen und Fruchtfolgeflächen geführt wurden, weitgehend vermieden werden, weil innerhalb der Gemeinde entschieden würde. 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 einen Oberstufenschulkreis und alle drei Gemeinden einen Hilfsschulkreis. 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.

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

#### *Näfels, Mollis und Filzbach, Obstalden, Mühlehorn*

Die Situation der beiden Gemeinden Näfels und Mollis wird nicht verändert. Insbesondere ist Mollis nicht mit den drei Kerenzberggemeinden zusammenzuschliessen, obwohl die vier Gemeinden einen Oberstufenschulkreis bilden.

Denkbar wäre ein Zusammenschluss von Näfels und Mollis. Diesbezüglich kann aber (noch) nicht auf gewachsene Strukturen zurückgegriffen werden. Verschiedene Faktoren führten zu eigenständigen Entwicklungen. Die Zukunft mag Änderungen bringen.

Die drei kleineren Gemeinden am Kerenzberg zählen nur je rund 500 Einwohner. Zusammen ergibt sich die Minimalgrösse, welche für das Führen einer Primarschule erforderlich ist. Auch der Kindergarten ist gemeinsam zu führen. Zudem haben die Gemeinden Mühe, die erforderlichen Behördenmitglieder zu finden. Der Zusammenschluss drängt sich auf. Dagegen ist ein Zusammenschluss mit Mollis zu einer grossen Gemeinde nicht angezeigt. Die topografischen Verhältnisse zwischen Mollis und Filzbach sprechen dagegen. Die Vereinigung der drei Kerenzberggemeinden stellt eine mit dem Zusammengehen der drei Gemeinden des Sernftals vergleichbare Lösung dar.

#### *Das Mittelland*

Es wird vorgeschlagen, 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 würde eine kleinere Stadt im Glarner Mittelland geschaffen, der ein sehr starkes Gewicht zukäme, namentlich gegenüber den Gemeinden im Hinterland. Eine solche Lösung wäre denkbar, wenn auch im Unter- und im Hinterland nur noch je eine Gemeinde bestünde. Damit bliebe aber das Kriterium der gewachsenen Strukturen unberücksichtigt.

Für den Zusammenschluss des Hauptortes Glarus mit rund 5700 Einwohnern mit der kleinen Gemeinde Riedern mit rund 700 Einwohnern spricht einiges. Glarus und Riedern bilden seit alters her eine gemeinsame Schul- und eine gemeinsame Fürsorgegemeinde. Wesentliche Gemeindeaufgaben werden also nicht nur auf vertraglicher Grundlage (was in zahlreichen anderen Bereichen geschieht) gemeinsam erledigt. Das sind sehr umfangreiche gewachsene und tiefe Strukturen, die es bei einer grundlegenden Neuordnung der Gemeindestrukturen geradezu nahe legen, noch den letzten Schritt, den der Vereinigung, zu tun. Riedern liegt mit rund 700 Einwohnern wesentlich unter der langfristige erforderlichen Minimalgrösse für das Führen 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 zu Netstal; trotzdem: Riedern ist angesichts stetig gewachsener Zusammenarbeit nach Glarus ausgerichtet. Das Beispiel Glarus-Riedern ist das Musterbeispiel für eine Gemeindezusammenlegung, die auf einer Fülle von gewachsenen Strukturen beruht.

#### *Das vordere Grosstal*

Das vordere Grosstal umfasst die fünf Gemeinden Mitlödi, Sool, Schwändi, Schwanden und das per Mitte 2006 (mit Nidfurn und Leuggelbach) fusionierende Haslen. Das Zentrum bildet Schwanden. Der wirtschaftliche Schwerpunkt liegt in den beiden Gemeinden Mitlödi und Schwanden, welche über namhafte Wirtschaftsunternehmen verfügen. Dieses Wirtschaftszentrum ist gleichsam das Gegenstück im Hinterland zum wirtschaftlichen Schwergewicht im Unterland. Die Gemeinden im vorderen Grosstal weisen starke Unterschiede in den Bevölkerungszahlen auf. Die kleinsten Gemeinden sind Sool (303 Einwohner) und Schwändi (406). Mitlödi (1084), Schwanden (2557) und Haslen (1044) 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 Grösse, welche für eine Primarschule ausreicht; ja nicht einmal das fusionierte Haslen erreicht diese Grössenordnung. In naher Zukunft müsste dies auf Primarschulstufe zu Veränderungen führen. Am einfachsten und wirkungsvollsten ist es, wenn die fünf Gemeinden zusammengehen. Ein Primarschulkreis analog dem Oberstufenschulkreis wäre kompliziert und vor allem aus demokratischer Sicht nicht gleichwertig.

Die fünf 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 Gemeinden zusammenzuführen. Namentlich die ganz kleinen Gemeinden dürften mehr und mehr Probleme bezüglich des Angebots einer vollständigen Gemeindeinfrastruktur und des Besetzens der Behörden bekommen.

#### *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), insgesamt 3243 Einwohner, umfasst. Just aus dieser Region kommen die Anstösse zu 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. 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 das 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 entsteht wohl eine der grössten Gemeinden der Schweiz. Sie hat grossen Alp- und Waldbesitz und damit entsprechende Lasten zu tragen. Umgekehrt besteht ein erhebliches Potenzial aus der Wasserkraftnutzung, was einen gewissen Ausgleich gibt. – Einen Sonderfall stellt aufgrund der topografischen Verhältnisse Braunwald dar, die jüngste der Glarner Gemeinden; der Vorschlag führte Braunwald unter anderem wieder mit der Muttergemeinde Rüti zusammen.

#### *Das Sernftal*

Bei den drei Gemeinden Engi (656 Einwohner), Matt (366) und Elm (741) ist zu fragen, ob im Sernftal eine eigene Gemeinde gebildet werden 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 geografisch abgeschlossenen Raum. Die Distanz Engi–Schwanden ist erheblich; und innerhalb einer Gemeinde Sernftal–Vorderes Grosstal wären die Distanzen, z. B. Elm–Leuggelbach, gross.

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

### **3.4. Übergangsregelung für Gemeindeexekutiven**

Damit kleinere Gemeinden beim Zusammenschluss nicht marginalisiert oder dominiert werden können, wird ihnen für die erste Legislaturperiode (bis Mitte 2014) ein Mindestmass an Einfluss gesichert. Ihnen wird eine Vertretung in der neuen Exekutive garantiert. Dabei wird das Gesetz die Frage klären, ob dieser Anspruch von einem bestimmten Bevölkerungsanteil abhängig zu machen ist und inwiefern der Anspruch über die Bildung einer Gruppe geltend gemacht werden kann. Im Vordergrund steht eine Lösung, wonach der Bevölkerungsanteil mindestens 10 Prozent der zusammengeschlossenen Gemeinde betragen muss und dass Gemeinden, welche diesen Anteil nicht ausweisen, eine Gruppe bilden können, um den Bevölkerungsanteil zu erreichen, der Anspruch auf ein Exekutivmandat gibt. Der Anspruch einer solchen Gruppe soll aber begrenzt bleiben. Die zu befristende Bestimmung wird im Gemeindegesetz verankert. Sie soll auch für Gemeindezusammenschlüsse anwendbar sein, die vor dem verpflichtenden Datum des Inkrafttretens der neuen Gemeindestruktur (1. Januar 2011) verwirklicht werden.

## **4. Ausgleich unterschiedlicher Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden**

### **4.1. Einleitung**

Zwischen den Gemeinden bestehen grosse Unterschiede bezüglich ihrer Finanzlage. Um den Zusammenschluss zu zehn Einheitsgemeinden zu ermöglichen, müssen die Finanzsituationen angeglichen werden. Die Akzeptanz einer reichen Gemeinde mit einer finanziell schlecht stehenden zusammenzugehen, wird nur dann vorhanden sein, wenn die Unterschiede verkleinert werden. Da sich die Gemeinden Näfels, Mollis, Netstal und Ennenda nicht mit andern Gemeinden zusammenschliessen, sind keine unterschiedlichen Finanzlagen auszugleichen und ihnen somit keine Ausgleichsbeiträge zu zahlen.

Die Vermögensangleichung erfolgt gemäss Artikel 2 des Beschlusses über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden (BVA) in zwei Stufen: 1. Beseitigung der Bilanzfehlbeträge, 2. Beseitigung der Nettoschuld.

Der Gesamtbetrag für den Ausgleich wird auf 16 Millionen Franken limitiert. Sollte er nicht ausreichen, kann der Landrat den Betrag um maximal 2 Millionen Franken zulasten der Steuerreserven aufstocken. Damit nicht zu grosse Summen von einzelnen Gemeinden beansprucht werden, wird der Ausgleichsbeitrag (Bilanzfehlbetrag, Ausgleich der Nettoschuld) für jede Gemeinde auf maximal 25 Prozent des zur Verfügung gestellten Kapitals oder 4 Millionen Franken beschränkt (Art. 6 BVA).

Die nachfolgenden Berechnungen und Schätzungen basieren auf den Ergebnissen der Orts- und Schulgemeinden sowie der Tagwen. Bei Einbezug der Fürsorgegemeinden ergäben sich um rund 2 Millionen Franken geringere Ausgleichszahlungen.

## 4.2. Vorgehen

### 4.2.1. Erste Priorität: Beseitigung der Bilanzfehlbeträge (Art. 3 BVA)

*Definition Bilanzfehlbetrag:* Bei einem Bilanzfehlbetrag sind die Verpflichtungen grösser als die Gesamtaktiven. – In einem ersten Schritt werden die Bilanzen der Orts- und Schulgemeinden und der Tagwen konsolidiert. Der Stichtag für die Höhe des Ausgleichs der Bilanzfehlbeträge ist der Zeitpunkt des Zusammenschlusses gemäss Zehner-Modell. Da sich die Bilanzfehlbeträge verändern werden, sind die Beträge nicht definitiv; der Ausgleich der Bilanzfehlbeträge dürfte rund 3 Millionen Franken erfordern.

### 4.2.2. Zweite Priorität: Beseitigung oder Verminderung der Nettoschulden (Art. 4 BVA)

*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 aus. – 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 zehn entstehenden Einheitsgemeinden über keine Nettoschulden (Ausnahme Glarus-Riedern) verfügen. Somit haben die neuen und leistungsfähigen Einheitsgemeinden eine gute Startmöglichkeit. Ausgangspunkt für die Berechnungen bildeten wiederum die konsolidierten Bilanzen der Orts- und Schulgemeinden und der Tagwen gemäss Rechnung 2004, die eine auszugleichende Nettoschuld von 12,2 Millionen Franken ausweisen.

## 4.3. Kostenschätzung für den Ausgleich der Vermögensverhältnisse (Art. 5 Abs. 1 und 2 BVA)

Der Regierungsrat geht bei der Festsetzung des Betrags von 16 Millionen Franken von folgenden Schätzungen aus:

Beseitigung der Bilanzfehlbeträge	3 000 000 Franken
Beseitigung der Nettoschuld	12 500 000 Franken
zusätzliche Mittel für Ressourcenengpässe	500 000 Franken
Total Ausgleichszahlungen	16 000 000 Franken

Sollte dies wider Erwarten nicht ausreichen, kann der Landrat den Betrag um maximal 2 Millionen Franken aufstocken.

## 4.4. Finanzierung der Ausgleichsbeiträge (Art. 5 Abs. 3 BVA)

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

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 auf die Anzahl Schüler verteilt. Da in den letzten Jahren keine Zusammenschlüsse von Schulgemeinden erfolgten, musste auch nichts ausbezahlt werden, und der Fondsbestand erreichte Ende 2005 den Bestand von 1 Million Franken. Mit dem Bilden der Einheitsgemeinden gibt es die Schulgemeinden nicht mehr und der Fonds steht zur Verfügung (Art. 5 Abs. 3 Bst. a BVA).

### 4.4.2. Finanzierung des Kantonsanteils an den Ausgleichsbeiträgen

Der Effizienzfonds für die Förderung von Schulzusammenschlüssen wird nach Zustimmung zur Gemeindestrukturreform nicht mehr benötigt, weil es die Schulgemeinden nicht mehr gibt. Das halbe Steuerprozent an der Einkommens- und Gewinnsteuer wird somit frei. Der Landsgemeinde 2006 wird beantragt, den Effizienzfonds für Schulgemeinden rückwirkend auf den 1. Januar 2006 aufzuheben. Die Landsgemeinde soll einen neuen Fonds schaffen mit dem Zweck, die Finanzierung von Gemeindezusammenschlüssen zu fördern. Dieser neue Fonds bewirkt das Gleiche, wie es der Effizienzfonds für Schulgemeinden tat. Geöffnet wird er ebenfalls mit einem halben Steuerprozent an der Einkommens- und Gewinnsteuer. Es gibt somit keine Steuererhöhung (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BVA).

Die Steuerreserven betragen Ende 2004 knapp 39 Millionen Franken. Sie stehen für zukunftsorientierte, die Entwicklung des Kantons positiv beeinflussende Projekte zur Verfügung. Die Gemeindestrukturreform ist eines der wegweisenden Projekte. Damit steht einem Beitrag aus den Steuerreserven für den Ausgleich der Vermögensverhältnisse der Gemeinden nichts entgegen (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BVA).

#### 4.4.3. Zusammenfassung

Für die Finanzierung der Ausgleichsbeiträge stehen zur Verfügung:

– Bestand des Effizienzfonds für Schulgemeinden	1 000 000 Franken
– Umwandlung des Effizienzfonds für Schulgemeinden in einen kantonalen Fonds für die Förderung von Gemeindegemeinschaften	3 000 000 Franken
– Entnahme aus den Steuerreserven des Kantons	12 000 000 Franken
Total	16 000 000 Franken

## 5. Kommentar zu den Verfassungsbestimmungen

### 5.1. Verfassungsbestimmungen

#### Artikel 148; Zusammenlegung von Ortsgemeinden

Dieser Artikel enthält den Hauptpunkt der Gemeindestrukturreform. 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. Beim Jahresübergang erfolgt der Zusammenschluss der 25 zu zehn Einheitsgemeinden. Sollte die Landsgemeinde dem Antrag zustimmen, sind an den kommenden Landsgemeinden eine beträchtliche Anzahl von Gesetzen zu ändern, damit dieser Übergang reibungslos abläuft. Die zehn Gemeinden werden in der Kantonsverfassung ausdrücklich aufgezählt. Eine zwangsweise Veränderung im Bestand bedürfte wiederum der Zustimmung der Landsgemeinde. Freiwillige Zusammenschlüsse sind dagegen ohne eine solche Zustimmung zulässig.

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 lässt indessen die traditionellen Namen nicht einfach verschwinden. Zwar heisst der offizielle Name der aus dem Zusammenschluss von Diesbach, Hätzingen und Luchsingen entstandenen Gemeinde «Luchsingen». Die Namen Diesbach und Hätzingen sind aber nicht verschwunden. Sie werden gebräuchlich bleiben, 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 aufgenommen werden.

Absatz 5 verbessert die Stellung von kleineren Gemeinden, die sich mit einer grösseren zusammenschliessen. Falls es die Zahl der zusammenschliessenden Gemeinden erlaubt, soll jeder Gemeinde während einer Amtsdauer eine Vertretung im Gemeinderat gewährleistet werden können. Ist die Zahl der zusammenschliessenden Gemeinden zu hoch, sind Gruppen zu bilden. – 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 aber, dass es bei der 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 die «Aussendörfer» selbstverständlich im Gemeinderat vertreten sind, auch wenn dies nicht immer für jedes Dorf der Fall sein mag.

#### Artikel 153 Absatz 2; Zuständigkeiten des Regierungsrates

Die Frist bis zum reibungslosen Funktionieren der neuen Gemeindestrukturen lässt Raum für viele Unwägbarkeiten. Niemand kann voraussehen, was für Probleme sich bei der Umsetzung ergeben. Eine Bestimmung auf Verfassungsebene muss deshalb gewährleisten, dass der Regierungsrat, soweit nötig, lenkend und korrigierend eingreifen kann. Selbstverständlich wird das nur geschehen, nachdem die betroffenen Gemeinden sich haben äussern können. Es soll aber verhindert werden, dass sich einzelne auf Kosten anderer Vorteile verschaffen und damit den gesamten Prozess der Gemeindestrukturreform gefährden.

#### Artikel 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 müssen, erscheint es sinnvoll, dieser besonderen Situation durch eine 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.

### Artikel 155; Ausgleich der Vermögensverhältnisse, Finanzierungsbeschluss

Die umfangreichste Gemeindestrukturreform nach der Kantonsverfassung vom 22. Mai 1887 verlangt nach einer Regelung des Ausgleichs der Vermögensverhältnisse bei den zusammenschliessenden Gemeinden und der einzusetzenden Mittel. Ein besonderer Beschluss wird vorgesehen, um bei allfällig notwendigen Änderungen, die formell einer Änderung der Kantonsverfassung gleichkommen, die Gewährleistung der Eidgenössischen Räte nicht wiederum 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 ist rasch zu reagieren. Unter Umständen ergibt sich bereits an der Landsgemeinde 2006 ein anderes Fusionsmodell, welches eine Anpassung des Beschlusses notwendig machen würde. Der Landrat kann keine neuen Finanzierungsquellen vorsehen, sondern nur die für die Finanzierung beschlossenen Beträge zugunsten oder zulasten des Kantons oder der Gemeinden anpassen. Es darf keiner der Beteiligten seine Lage absichtlich derart verändern, dass das Gleichgewicht gestört wird. Dieser Beschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde sofort in Kraft.

Das *Inkrafttreten* der Änderung auf den 1. Januar 2011 gibt Artikel 147 vor, der im Zusammenhang mit dem vorangehenden Traktandum zu beschliessen ist.

## 6. Auswirkungen

In finanzieller Hinsicht hat diese Vorlage grössere Auswirkungen als die Bildung von Einheitsgemeinden. Aufgrund der bei allen Gemeinden vorgenommenen Erhebungen von 2005 können folgende Aussagen zu den Kosten (Berechnungsgrundlage Jahr 2004) gemacht werden:

	<i>Aufwand (in 1000 Fr.)</i>	
	<i>bisher</i>	<i>10 Gemeinden</i>
– Behörden (bisher 464, neu 146 Mitglieder)	1 524	1 238
– Verwaltung (bisher 65, neu 10 Rechnungen)	5 775	4 680
– Werk- und Forstbetriebe	<u>9 091</u>	<u>7 018</u>
	<u>16 390</u>	<u>12 936</u>
– Zwischentotal		3 454
– weitere Einsparmöglichkeiten (Werkzeuge, Maschinen, Fahrzeuge, Material, Kredit-, Versicherungswesen, Druckkosten, Software usw.)		<u>1 120</u>
Sparpotenzial		4 574

Bei dieser Berechnung handelt es sich um eine Modellrechnung. Die aufgezeigten Spareffekte können nur dann erzielt werden, wenn die Gemeindestrukturreform entsprechend konsequent umgesetzt wird. Es wird Aufgabe der Gemeinden sein, ihre Organisationsform und die damit verbundenen Prozesse möglichst anzupassen. Denkbar sind am Anfang auch punktuelle Investitionen, so dass der Nutzen der Spareffekte nicht überall umgehend spürbar sein wird.

Bei möglichst enger Zusammenarbeit in der bestehenden Struktur – statt der Fusion zu zehn Einheitsgemeinden – ergibt sich zwar ebenfalls ein Spareffekt, doch dürfte sich dieser lediglich auf jährlich rund 2,6 Millionen Franken belaufen; der Spareffekt bei den Behörden (286 000 Fr.) fiel weg und die Aufwendungen in den übrigen Bereichen dürften zusammen rund 2,3 Millionen Franken weniger ausmachen. Zudem müsste auch bei dieser Lösung der Wille zur Zusammenarbeit und vor allem zu unpopulären Abbaumassnahmen beim Personal vorhanden sein. – Mit der Fusion zu zehn Einheitsgemeinden könnten also knapp 2 Millionen Franken mehr eingespart werden.

Dem jährlichen Einsparpotenzial von 4,5 Millionen Franken stehen einmalige Kosten von 16 Millionen Franken für den Ausgleich der Vermögensverhältnisse gegenüber; diese Investition wäre durch die Einspareffekte in rund 3,5 Jahren amortisiert. Beschliesst jedoch die Landsgemeinde ein anderes Modell, z. B. ein Achtermodell gemäss Diskussion im Landrat, steigen die Kosten um 4 Millionen Franken, da auch die Gemeinde Näfels eine Nettoschuld ausweist, die bei einer Fusion auszugleichen wäre.

An den folgenden Landsgemeinden müssten zahlreiche Gesetze geändert und an die neuen Verfassungsbestimmungen angepasst werden, namentlich: Gemeinde-, Sozialhilfe-, Bildungs-, Steuergesetz (Finanzausgleich und Verteilung der Steuererträge).

## 7. Vernehmlassung

Der Regierungsrat lud öffentlich zur Vernehmlassung ein; vergleiche unter Traktandum 12 Ziffer 7.

Die überwiegende Mehrheit der über 70 Vernehmlassungsteilnehmenden signalisiert bei zwölf der 15 Fragen Übereinstimmung. Dies gilt insbesondere für die Problemanalyse und den Handlungsbedarf. Aber auch die

Kantonalisierung des Fürsorge- und des Vormundschaftswesens, der Zusammenschluss der Tagwen mit den Ortsgemeinden, der Ausgleich der finanziellen Verhältnisse und die flankierenden Massnahmen stossen auf breite Zustimmung. Das Führen der Schulen in grösseren Einheiten wird mehrheitlich begrüsst. Hingegen wird befürchtet, dass Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Schulbehörden bei einem Zusammenschluss der Schulgemeinden mit den Ortsgemeinden verloren gehen könnten.

19 Antwortende signalisieren Zustimmung zur Schaffung von zehn Einheitsgemeinden auf direktem Weg, 16 hiessen diese teilweise gut und 28 lehnten sie ab. Während der Vorschlag einigen Reformern zu wenig weit geht, argumentieren die Kritiker, es soll den Gemeinden überlassen werden, mit wem und wann sie zusammenschliessen wollen. Stark bezweifelt wurde das Sparpotenzial von jährlich rund 4,5 Millionen Franken, wobei der Anteil der sich dazu nicht Äussernden überaus hoch war. Abgelehnt wurde der Vorschlag, die sich schnell Zusammenschliessenden mit Bonuszahlungen zu belohnen.

Fazit: Die Situationsanalyse wird geteilt und das Vernehmlassungsergebnis belegt das Bedürfnis für und die Bereitschaft zu Reformen. Eine überwiegende Mehrheit stimmt den Reformvorschlägen grundsätzlich zu. Sehr umstritten war der direkte Zusammenschluss zu zehn Einheitsgemeinden durch Landsgemeindebeschluss.

Die Vernehmlassungsantworten wurden der Kommission ausführlich präsentiert. Kommission und Landrat liessen die Informationen in ihre Beratungen einfließen.

## 8. Beratung der Vorlage im Landrat

### 8.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Martin Landolt, Näfels, befasste sich auch mit diesem Thema der Gemeindestrukturreform intensiv.

Nach Auffassung der Kommission geht es nicht primär um eine finanzielle Sanierung, sondern um das Schaffen effizienter Strukturen als entwicklungspolitische Basis. Die räumliche Entwicklung soll in Zukunft viel mehr von regionalem Denken geprägt sein. Es geht um die Frage, mit welchen Strukturen die Überlebensfähigkeit langfristig gesichert werden kann. In einem urdemokratischen Kanton, der die Gemeindeautonomie immer sehr hoch hielt, bedeutet dieser Vorschlag zweifellos einen ungewohnten Eingriff. Andererseits wurde vom Regierungsrat immer wieder das Wahrnehmen einer Führungsrolle gefordert. Nachdem einzelne Gemeinden ihre Strukturen reformierten, stieg die Notwendigkeit einer kantonsweiten Koordination. Eine andere Art des Auslösens der Gemeindestrukturreform, z. B. über zusätzliche Anreize bzw. Restriktionen im Finanzausgleich, wäre denkbar gewesen. Zusammenschlüsse hätten dann nicht von der Landsgemeinde, sondern von den betroffenen Gemeinden beschlossen werden müssen. Es wäre aber fraglich, ob dies wirklich der vielerorts geforderten Freiwilligkeit entsprochen hätte; denn auch dazu hätte die Landsgemeinde (über den Finanzausgleich) Sachzwänge geschaffen. – Die Kommission bezeichnete deshalb die gewählte Form des Vorgehens als ehrlicher.

#### *Gemeindestruktur*

Die Kommission unterstützt mehrheitlich den Antrag auf Bildung von zehn Einheitsgemeinden. Sie bekannte sich damit klar zum direkten Weg der Fusion von Einheitsgemeinden. Sie befasste sich mit drei Änderungsanträgen.

- Einen Antrag, die Gemeinden Bilten, Niederurnen und Oberurnen nicht zu fusionieren, sondern als eigenständige Einheitsgemeinden zu belassen, lehnte sie ab, da in der Region «Linthland» bewusst eine grosse Gemeinde als wirtschaftliches Schlüsselement für die Förderung des ganzen Kantons zu schaffen sei. Diesbezüglich dürften sich die drei Gemeinden nicht gegenseitig konkurrenzieren. Zudem bestünden in ihnen bereits Kooperationen. Die Gegner argumentierten, diese Gemeinden seien finanziell gesund und ohne weiteres auch autonom überlebensfähig; es bestehe kein Mangel an Behördenmitgliedern.
- Ebenso abgelehnt wurde ein Antrag, im Glarner Hinterland nur Luchsingen und Betschwanden einerseits und Rüti, Braunwald und Linthal andererseits zu fusionieren, da hier der dringendste Handlungsbedarf bestehe. Dem wurde die geografische Grösse entgegengehalten; auch wurde die Machbarkeit bezweifelt.
- Zudem wurde ein Antrag klar abgelehnt, direkt drei Einheitsgemeinden zu schaffen, da dies effizienter sei und den drei Planungsräumen am besten Rechnung trage. Auch seien die Synergieeffekte (Einsparung rund 6 Mio. Fr.) noch grösser. Die Machbarkeit eines Dreier-Modells wurde nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern mittels eines Zusatzberichtes vertiefter abgeklärt. Dagegen sprach aber, dass trotz Zusatzbericht verschiedene Details nicht ausgearbeitet sind. So müsste beispielsweise das Verhältnis Kanton/Gemeinden gründlich diskutiert werden; denn bei drei derart starken und grossen Gemeinden muss konsequenterweise der Kanton seinen Aufgabenumfang hinterfragen. Im Weiteren wäre die Kantonalisierung des Sozialwesens nochmals zu diskutieren und das Inkrafttreten per 1. Januar 2011 auf die zeitliche Machbarkeit hin zu überprüfen gewesen.

### *Vermögensausgleich*

Die Kommission unterstützte die Anträge zur Beseitigung der Bilanzfehlbeträge und zur Beseitigung der Nettoschuld, lehnte aber Bonuszahlungen klar ab. Die Bonuszahlungen für Gemeinden wurden zwar als lobenswerter Anreiz betrachtet, hätten aber die teilweise recht unterschiedlichen Ausgangslagen und Aufwendungen nicht berücksichtigt.

## **8.2. Landrat**

### *Eintreten*

Im Landrat wurde über Eintreten auf die drei Vorlagen Traktanden 12 bis 14 gesamthaft befunden, bezüglich des Pro und Contra sei auf die Ausführungen in Traktandum 12 verwiesen.

### *Detailberatung*

In der Detailberatung zur *Gemeindestruktur* wurden verschiedene Ablehnungsanträge gestellt. Die Vorlage sei undemokratisch, Gemeinden würden ohne Stellungnahme der betroffenen Bevölkerung zusammengeschlossen, die Vorlage brächte massive Mehrkosten und Identitätsverluste, und der Entscheid über Fusionen sei den einzelnen Gemeinden zu überlassen. Auch wurden Rückweisungsanträge mit verschiedenen Stossrichtungen gestellt (Aussparung verschiedener Gemeinden von der Fusion, Ausarbeitung eines Dreier-Modells, Vorbereitung des politischen Umfelds, Einbezug von Gemeindeversammlungen). Dem wurde entgegnet, ein Zusammenschluss zu 25 Einheitsgemeinden bringe zu wenig; 15 von ihnen wären nicht einmal in der Lage eine Primarschule zu führen. Das Sparpotenzial sei im Grundsatz ausgewiesen, das Gegenteil nicht begründet. Praktisch sämtliche Körperschaften hätten Handlungsbedarf geortet. – Die Ablehnungs- und Rückweisungsanträge fanden keine Mehrheiten; es wurde Detailberatung beschlossen.

Bezüglich Artikel 148 KV wurden verschiedene Anträge diskutiert:

- Ein Antrag, die Gemeinden Bilten, Niederurnen und Oberurnen nicht zu fusionieren, wurde klar abgelehnt, wie auch der ebenfalls bereits in der Kommission gestellte Antrag, nur die Gemeinden Luchsingen und Betschwanden einerseits, Rüti, Braunwald und Linthal andererseits zu fusionieren.
- Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag, die Gemeindeversammlungen und nicht die Landsgemeinde letztinstanzlich über die Gemeindefusionen bestimmen zu lassen.
- Intensiver diskutiert wurde die Fusion zu acht Einheitsgemeinden: 1. Bilten, Niederurnen und Oberurnen, 2. Näfels und Mollis, 3. Filzbach, Obstalden und Mühlehorn, 4. Netstal, Glarus, Riedern und Ennenda, 5. Mitlödi, Sool, Schwändi, Schwanden und Haslen, 6. Luchsingen und Betschwanden, 7. Rüti, Braunwald und Linthal, 8. Engi, Matt und Elm. Damit würden noch einfachere und effizientere Strukturen geschaffen und vor allem die wirtschaftlichen Schwerpunktregionen Unter- und Mittelland durch grössere Gemeinden gestärkt. Der Vorschlag beinhalte eine Vorwärtsstrategie. Auch würden die geografischen Schwächen des Zehner-Modells ausgemerzt. Das grosse Sparpotenzial von Fusionen liege nicht im Hinterland. Dem wurde entgegnet, dass im Hinterland trotz der erfolgten Fusionen am meisten Handlungsbedarf bestehe, da die Strukturen zu kleinräumig seien. Mit klarer Mehrheit gab der Landrat dem Zehner-Modell den Vorzug.

In der Gesamtabstimmung unter Namensaufruf stimmte der Landrat mit 56 zu 22 Stimmen dem Zehner-Modell zu.

Bezüglich *Vermögensausgleich* wurde vom Gesamtbetrag von 16 Millionen Franken ein Höchstbeitrag von 25 Prozent oder 4 Millionen Franken pro fusionierte Gemeinde als Kompromiss zwischen Anträgen von 20 und 30 Prozent festgelegt. Die Gesamtkosten können sich allerdings je nach Entscheid der Landsgemeinde noch verändern. Beschliesst diese das Achter-Modell, steigen die Kosten um 4 Millionen Franken, da die Gemeinde Näfels in den Ausgleich einbezogen werden müsste.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zur Bildung von zehn Einheitsgemeinden und dem Beschluss über den Vermögensausgleich zuzustimmen.

## **9. Antrag**

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde folgenden Beschlussentwürfen 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. 148 Sachüberschrift, Abs. 1, 3–5

#### *Zusammenlegung von Gemeinden*

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

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

<sup>3</sup> Die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden bestimmen den Namen der neuen Gemeinde.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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. 153 Abs. 2

<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 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.

### 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*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 Gemeindestrukturereform gemäss Änderung der Kantonsverfassung (KV) vom ..... Mai 2006, den Umfang der dafür zur Verfügung stehenden Mittel sowie deren Verwendung.

### **Art. 2**

#### *Finanzierungsinstrumente*

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- und Schulgemeinden, Tagwen 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.

### **Art. 3**

#### *Beseitigung von Bilanzfehlbeträgen*

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

### **Art. 4**

#### *Beseitigung oder Verminderung der Nettoschulden*

<sup>1</sup> Die Differenz zwischen dem Finanzvermögen und dem Fremdkapital bildet die Nettoschuld oder das Nettovermögen.

<sup>2</sup> Im Rahmen von Artikel 2 Buchstabe b werden die am 31. Dezember 2004 bestehenden Nettoschulden der sich zusammenschliessenden Gemeinden getilgt oder so weit vermindert, als die nach Artikel 5 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.

<sup>3</sup> 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.

**Art. 5***Finanzierung*

<sup>1</sup>Für die Finanzierung der Umsetzung der Gemeindestrukturreform gemäss Änderung der Kantonsverfassung vom ..... Mai 2006 stellen Kanton und Gemeinden einen Höchstbetrag von 16 Millionen Franken zur Verfügung. Darin enthalten sind maximal 0,5 Millionen Franken für externe Ressourcen, die der Regierungsrat für eine optimale Begleitung der Gemeinden beziehen kann.

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

<sup>3</sup>Die Ausgaben gemäss den Artikeln 2, 3 und 4 werden wie folgt finanziert:

- a. 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;
- b. 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;
- c. durch Entnahme von maximal 12 Millionen Franken aus den Steuerreserven.

**Art. 6***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 mehr als 25 Prozent des Gesamtbetrages gemäss Artikel 5 Absatz 1 erhalten, maximal aber 4 Millionen Franken.

**Art. 7***Verhältnis zum geltenden Recht*

<sup>1</sup>Dieser Beschluss geht allen Bestimmungen des kantonalen Rechts vor. Vorbehalten bleibt die Kantonsverfassung.

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

**Art. 8***Inkrafttreten*

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

**C. 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.