

MEMORIAL FÜR DIE AUSSERORDENTLICHE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS 2007

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
10. und 24. Oktober 2007

Inhaltsverzeichnis	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Antrag betr. Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden	3
Die Vorlage im Überblick	3
1. Ausgangslage	4
2. Grundlagen	8
3. Zusammenschluss zu drei Gemeinden	11
4. Ausgleich Vermögensverhältnisse	13
5. Stand Projektarbeiten Dreier-Modell	14
6. Rechtliches	18
7. Stellungnahme des Regierungsrates	20
8. Beratung der Vorlage im Landrat	22
9. Bereinigte Beschlüsse der Landsgemeinde 2006	23
10. Antrag	26
§ 3 Antrag betr. «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde»	27
Die Vorlage im Überblick	27
1. Ausgangslage	27
2. Stellungnahme des Regierungsrates	28
3. Rechtliches	29
4. Beratung der Vorlage im Landrat	30
5. Antrag	30

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

Die Landsgemeinde wird durch den Landammann eröffnet. Die stimmberechtigten Männer und Frauen werden hierauf den Eid zum Vaterland schwören.

§ 2 Antrag betr. Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden

Die Vorlage im Überblick

Ausgangslage; Antrag für ausserordentliche Landsgemeinde

Die Landsgemeinde 2006 befasste sich in drei Traktanden mit dem Projekt der Gemeindestrukturreform. Es sollten nicht nur die Gemeindestrukturen mit der Bildung von Einheitsgemeinden vereinheitlicht (§ 12) und das Sozial- und Vormundtschaftswesen kantonalisiert werden (§ 14), sondern auch Gemeinden zu grösseren Einheiten zusammengelegt werden (§ 13).

Regierung und Landrat schlugen der Landsgemeinde das Schaffen von zehn Gemeinden vor. Die Vorlage war bereits im Landrat umstritten gewesen. Nach einer über einstündigen Diskussion obsiegte an der Landsgemeinde in einer Eventualabstimmung der Antrag auf Fusion zu nur drei Einheitsgemeinden über das bereinigte Zehner-Modell und in der Schlussabstimmung über den Ablehnungsantrag. Das Bundesgericht wies im November 2006 zwei Beschwerden ab, soweit es darauf eintrat, und die beiden eidgenössischen Parlamentskammern ratifizierten die Verfassungsänderung als rechters.

Ende August 2007 wurde von einem Komitee die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde mit dem Verhandlungsgegenstand «Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden» mit den notwendigen Unterschriften verlangt.

Die Argumentation des Komitees

«Die unterzeichneten Stimmberechtigten anerkennen grundsätzlich den Veränderungswillen, der in den überraschenden Beschlussfassungen der letztjährigen Landsgemeinde zum Ausdruck gekommen ist. Wir sind aber überzeugt, dass es sich beim Beschluss für drei Gemeinden um einen undurchdachten und gänzlich unvorbereiteten Entscheid handelt, der zu schwerwiegenden Nachteilen für unseren Kanton führt. Mit den drei Gemeinden werden unter grossem Zeitdruck und vielerorts unfreiwillig künstliche Grossgebilde geschaffen, die kaum die erhofften Kosteneinsparungen bringen werden. Auf der anderen Seite werden gut funktionierende und organisch gewachsene Strukturen zerstört, ohne dass die Betroffenen der einzelnen Gemeinden auch nur hätten Stellung dazu nehmen können. Nach dem unverändert geltenden Artikel 118 Absatz 1 der Kantonsverfassung aber sind Zusammenschlüsse von Gemeinden in erster Linie von den betroffenen Stimmberechtigten zu beschliessen, was leider unbeachtet blieb. Der Weg zu Zusammenschlüssen soll weiterhin auf freiwilliger Basis erfolgen, ohne unnötiges Diktat von oben. Wir wollen ein faires und demokratisches Glarnerland, dessen Strukturen von den Betroffenen mitgetragen werden.»

Stellungnahme von Regierungsrat und Landrat

Die Landsgemeinde entschied, ihr Entscheid ist zu respektieren. – Die Landsgemeinde 2006 fasste demokratisch und freiwillig den weitergehenden Fusionsentscheid zu drei Gemeinden – entgegen dem Antrag von Regierung und Landrat, welcher ein Zehn-Gemeinden-Modell vorschlug. Der Antrag kam aus dem Volk, nicht von «oben», von der Regierung. Das klare Bekenntnis zur Einheitsgemeinde und zur Kantonalisierung des Sozial- und Vormundtschaftswesens (die Landsgemeinde 2007 verwarf einen Ablehnungsantrag dazu deutlich), zeigen den Reformwillen der Stimmberechtigten. Die Behörden haben daraus erwachsende Landsgemeinde-Entscheide umzusetzen und nicht in Zweifel zu ziehen.

Reformen der Gemeindestrukturen sind notwendig. – Die Rückkehr zu 25 Einheitsgemeinden bringt keine sinnvolle, zeitgemässe Gemeindestruktur. Die teils sehr kleinen Gemeinden könnten ihre Aufgaben nicht allein und eigenverantwortlich erfüllen sondern nur im Verbund, mit Zweckverbänden oder anderen Zusammenarbeitsformen. Auch wären sie weiterhin auf finanzielle Dritunterstützung angewiesen. Die damit verbundenen Nachteile blieben bestehen:

- Schwierigkeit, qualifizierte Personen für die Behördentätigkeit zu finden;
- keine optimale Nutzung des Sparpotenzials;
- weiterhin schwierige, wenn auch entspanntere Finanzsituation von Gemeinden und Kanton; kleine Gemeinden wären ohne Unterstützung des Kantons nicht überlebensfähig;
- 25 Raumordnungen, die ein uneinheitliches Bild vermitteln und die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons, insbesondere bei grösseren Projekten erschweren;
- geringere Chancen bezüglich einer wirklichen wirtschaftspolitischen Schwerpunktstrategie und besserer Standortbedingungen;
- ungenügende Reform des Bildungswesens; überkommunale Zusammenschlüsse in Primarschul-, Oberstufenschul- sowie Hilfsklassen- und Kleinklassenkreise blieben bestehen und müssten gar ausgebaut werden.

Fachleute errechneten für das Dreier-Modell ein Sparpotenzial von rund 6 Millionen Franken. Der Zusammenschluss stärkt die direkte Demokratie, die heute eine Vielzahl von Zweckverbänden, Schulkreisen und Zusammenarbeitsverträgen einschränkt. Mit 20 Millionen Franken würden die unterschiedlichen Vermögensverhältnisse der Gemeinden ausgeglichen, wodurch sie über eine gesunde finanzielle Basis verfügten. Schlanke Strukturen, starke Gemeinden, gesunde Finanzen, eine offene Kultur und eine nachhaltige Entwicklung der Gemeinden erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit auch des Kantons deutlich.

Der Entscheid der Landsgemeinde ist rechtmässig. – Das Komitee prangert den Landsgemeindebeschluss von 2006 zu unrecht als undemokratisch, verfassungswidrig und durchgepeitscht an. Alle Betroffenen – die in den Gemeinden Stimmberechtigten sind es auch an der Landsgemeinde – konnten gleichberechtigt mit Voten oder Stimmabgabe ihrer Ansicht Ausdruck geben. Der Abstimmungsinhalt war immer klar. Das Bundesgericht bestätigte in zwei Entscheiden die Rechtmässigkeit des gewählten Vorgehens, insbesondere die Zulässigkeit des über das Memorial hinausgehenden Antrages zur Schaffung von drei Einheitsgemeinden. National- und Ständerat stellten mit ihren Gewährleistungsbeschlüssen die Rechtmässigkeit des Vorgehens und des Ergebnisses, auch im Hinblick auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, fest. Es ist falsch und anmassend, der Landsgemeinde 2006 Unmündigkeit vorzuwerfen. Die Aussage, es sei über das Dreier-Modell nicht diskutiert worden, trifft ebenfalls nicht zu.

Die Gemeindestrukturereform ist zu Ende zu führen. – Inzwischen ist viel an Zeit und Arbeit sowie an finanziellen Mitteln in die Projektarbeit investiert worden. Es wäre falsch, nach bald anderthalb Jahren intensiver Arbeit den Reformprozess zu stoppen. Das Recht, eine ausserordentliche Landsgemeinde zu fordern, und das Recht, auf einen Beschluss zurückzukommen, bestehen nach unserer Verfassung; man darf sich allerdings mit Fug und Recht fragen, wieso die Initianten der Unterschriftensammlung dies nicht unmittelbar nach der Landsgemeinde 2006 getan haben. Die gefassten Beschlüsse sind nicht aufzuheben, sondern umzusetzen.

Mögliche Antragstellungen

Wird eine ausserordentliche Landsgemeinde verlangt, haben diese Stimmberechtigten die zu behandelnden Gegenstände anzugeben. Die ausserordentliche Landsgemeinde ist jedoch nicht darauf beschränkt, diesen Gegenstand entweder gutzuheissen oder abzulehnen. Vielmehr stehen ihr sämtliche der üblichen Gestaltungsmöglichkeiten offen. Es steht – wie an der Landsgemeinde 2006 – insbesondere die Anzahl Einheitsgemeinden zur Diskussion. Jeder Abänderungsantrag, der eine Zusammenlegung auf eine andere Mehrzahl von Gemeinden zum Ziel hat, verfügt deshalb über einen sachlichen Zusammenhang zum Beratungsgegenstand. Über den Memorialsantrag «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» ist beim nächsten Traktandum zu befinden.

Antrag des Landrates

Der Landrat beantragt mit grossem Mehr der Landsgemeinde, die verlangte Aufhebung des Landsgemeinde-Entscheidunges für drei Einheitsgemeinden abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Vorlagen Landsgemeinde 2006

Die Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 behandelte unter Traktandum 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 Fusion von Einheitsgemeinden war eines der drei Traktanden, die dem Projekt Gemeindestrukturreform galten. Es befasste sich mit der Fusion zu grösseren Gemeinden. Es sollten nicht nur die Gemeindestrukturen mit der Bildung von Einheitsgemeinden vereinheitlicht und das Sozial- und Vormundchaftswesen kantonalisiert werden, sondern auch die vielen, eine kritische Grösse aufweisenden Gemeinden zu grösseren Einheiten zusammengelegt werden.

Zu Gunsten der Fusion sprechen:

- 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.

Es wurde ausgeführt, 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 könne dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Bezüglich des Rechtlichen war die Frage zu klären, 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, und zudem, ob die Landsgemeinde einen solchen Zusammenschluss beschliessen darf. Diese Kompetenz kommt ihr durch Änderung der Kantonsverfassung zweifellos zu. Wäre dem nicht so, könnte ein Kanton, der wie Glarus eine äusserst komplexe Gemeindestruktur besitzt, seine Ausgestaltung nicht anpassen. 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.

Es hatte also die Landsgemeinde über die neue Gemeindestruktur zu entscheiden. Die Neuregelung wurde, ausgehend vom Zehner-Modell, nicht als Summe einzelner Verfügungen gegenüber den betroffenen Gemeinden, sondern als Akt der Verfassungsgesetzgebung betrachtet. Diese Ansicht trifft auch auf das schliesslich beschlossene Dreier-Modell zu, welches sämtliche Gemeinden betrifft und damit einen umfassenden Betroffenenkreis schafft. Hauptpunkt der Strukturreform war und ist die Schaffung von zukunftsgerichteten Strukturen in Gemeinden und Kanton: nicht der Wille zur Aufhebung der Gemeinden, sondern zur Sicherung von Qualität und Professionalität. Die gesetzliche Grundlage gibt die Verfassungsänderung. Das öffentliche Interesse an einer kommunalen Organisation, die den Anforderungen der Zeit entspricht, leistungsfähig ist und qualitativ hochstehende Verwaltungstätigkeit erbringt, liegt auf der Hand. Es obliegt der Landsgemeinde zu beurteilen, ob ein ähnliches Ergebnis anders erreicht werden könnte. Varianten mit drei, fünf, sieben, acht, neun oder mehr Gemeinden bis hin zum Memorialsantrag auf Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden wurden diskutiert. Die Neuordnung entspricht dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. – Bezüglich des rechtlichen Gehörs ist zu bemerken, dass Gemeindevertreter der Arbeitsgruppe angehörten sowie Zwischenergebnisse an Präsidentenkonferenzen dargelegt, eine öffentliche Vernehmlassung durchgeführt und deren Ergebnisse dem Landrat zugänglich gemacht, diskutiert und teils berücksichtigt wurden, sich Landräte als Gemeindevertreter im Landrat äussern konnten und an der Landsgemeinde jede stimmberechtigte Person Rückweisungs-, Ablehnungs- und Änderungsanträge stellen kann.

Der Landrat schlug der Landsgemeinde das Schaffen von zehn Gemeinden vor:

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, Braunwald und Linthal
10. Engi, Matt und Elm

Die Vorlage war bereits im Landrat umstritten gewesen. Während die Gegner generell gegen Zwangsfusionen opponierten, für die Freiwilligkeit eintraten oder andere Zusammenschlussmodelle vorschlugen, betonten die Befürworter die Notwendigkeit von grösseren Gemeinden, um schlankere, effizientere und kostengünstigere Strukturen zu schaffen und so einen Beitrag an die finanzielle Gesundheit von Kanton und Gemeinden zu leisten.

An der Landsgemeinde äusserten sich in einer über eine Stunde dauernden Debatte 14 Stimmberechtigte zur Fusionsvorlage. Den Antrag auf Rückweisung lehnte die Landsgemeinde klar ab, was sie auch bezüg-

lich der Fusion der Gemeinden Näfels und Mollis tat. Eine Mehrheit ergab sich hingegen für den Zusammenschluss der Gemeinden des Mittellandes. Der Antrag auf Fusion zu nur drei Einheitsgemeinden obsiegte in der nächsten Eventualabstimmung über das bereinigte Zehnermodell und in der Schlussabstimmung über den Ablehnungsantrag.

Das Bundesgericht wies im November 2006 zwei Beschwerden ab, soweit es darauf eintrat, und die beiden eidgenössischen Parlamentskammern ratifizierten die Verfassungsänderung als rechtmässig. Die nun vom Komitee gemachten Vorwürfe entsprechen weitgehend den in den Beschwerden aufgeführten und abgelehnten.

Nach der Landsgemeinde hatte der Regierungsrat mit der Umsetzung des von der Landsgemeinde Beschlossenen, das nicht der von ihm beantragten Struktur entsprach, zu beginnen. Es wurden die Verfassungsbestimmungen bereinigt und vom Landrat genehmigt (s. Ziff. 9.), die Projektorganisation aufgebaut, und die mittlerweile weit gediehenen Umsetzungsarbeiten begannen.

Im Juni 2007 gelangte das Komitee für ein demokratisches, faires und effizientes Glarnerland mit dem Aufruf «Gemeindefusion stoppen!» an die Stimmberechtigten. Es forderte dazu auf, Unterschriftenbogen zu unterzeichnen und «die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde zu folgendem Verhandlungsgegenstand: Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden» zu verlangen. – Am 31. August 2007 stellte die Staatskanzlei das Zustandekommen fest. Somit ist eine ausserordentliche Landsgemeinde abzuhalten.

Ebenfalls im Juni 2007 ging ein Memorialsantrag eines Bürgers ein, welcher inhaltlich das Gegenteil verlangt: «Der Kanton bildet eine Gemeinde.»

1.2. Entscheide der Landsgemeinde 2006

1.2.1. Bildung von Einheitsgemeinden / Kantonalisierung Sozial- und Vormundchaftswesen

Die strukturellen Gegebenheiten sind durch die Landsgemeindebeschlüsse 2006 betreffend der Bildung von Einheitsgemeinden sowie der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens klar gestrafft worden. – Die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens wurde sofort angegangen. Die Landsgemeinde 2007 erliess die für die Umsetzung per 1. Januar 2008 nötigen Änderungen von Verfassung und neun Gesetzen. Der Terminplan wird eingehalten werden können.

1.2.2. Bildung von drei Einheitsgemeinden

Bereits der erste Landsgemeinderedner zum Thema «Fusion von Einheitsgemeinden» empfahl Ablehnung; er sollte von vier weiteren Personen unterstützt werden. Es wurde auf Artikel 118 KV verwiesen, wonach Änderungen im Bestand der Gemeinden von den betroffenen Gemeinden beschlossen werden müssten. Allein die Stimmberechtigten der Gemeinden hätten Fusionen zu beschliessen und dies aus freien Stücken und nicht auf Druck von oben; Zwang schaffe eine denkbar schlechte Ausgangslage. Gemeinden seien nicht bloss Produktionsstätten öffentlicher Dienstleistungen, sondern auch ein Ort gesellschaftlichen und sozialen Lebens sowie direktdemokratischer Mitbestimmung. Es wurden die Einsparmöglichkeiten angezweifelt, kosteten doch Fusionen vorerst bedeutende Summen, und Entlassungen von Gemeindeangestellten befürchtet. Die Vorlage lenke vom eigentlichen Problem der mangelnden Arbeitsplätze ab und diene als taktische Variante zur Mehrheitsfindung. Der «Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden» führe zur Bevormundung der Gemeinden. Es wurde aber auch ausgesagt: Wenn schon, müssten viel grössere Einheiten gebildet werden!

Zugunsten des Antrages auf Bildung von drei Gemeinden führte der Antragsteller, er war der vierte von 14 Redenden, aus: Der Antrag für zehn Gemeinden wurde zwar seriös und breit abgestützt erarbeitet, doch weist das Bilden von nur drei Gemeinden weitere Vorteile auf. Es sind alle betroffen, alle müssen aufeinander zugehen und niemand muss sich zu Fusionen gezwungen fühlen. Das von der Regierung als sachlich machbar beurteilte Modell sparte laut deren Angaben 2 Millionen Franken mehr ein, als das Modell mit zehn Gemeinden. Es würden noch schlankere Strukturen und eine wirklich nachhaltige Entwicklung ohne unnötige Kompromisse ermöglicht. Die Gemeinden wären bezüglich Einwohnerzahl ziemlich ausgeglichen, keine dominierte. Die Wege blieben kurz, der Service Public gewährleistet und die Probleme im Schul-, Sozial- und Vormundchaftswesen könnten am besten gelöst werden. Zudem entsprächen die drei Gemeinden dem kantonalen Leitbild von 1986 und den drei Planungsregionen von heute. Der Antrag bilde eine logische Konsequenz. Beim Zehner-Modell werde bereits auf spätere freiwillige Fusionen gehofft, das dauerte aber und brächte Mehraufwand und Mehrkosten. In den kommenden Jahren seien jedoch dringende Probleme zu lösen, insbesondere die Verkehrsfrage. Deren Lösung erfordere vor allem im Unterland Abbau von Grenzen und kleinräumigem Handeln sowie Vereinfachen von Lösungsfindungsprozessen. – Auch zwei Rückweisungsanträge forderten ein Dreier-Modell, weil

bereits auf drei Identitäten – Unter-, Mittel-, Hinterland – aufgebaut werden könne. Zwar gingen dezentrale Strukturen verloren, doch gewänne der Kanton als Ganzes, weil mehr Gemeinschaftssinn und drei überlebensfähige Gebilde entstünden, die umfassende, bürgernahe Dienstleistungen zu garantieren vermöchten ohne dass lokale Identitäten verloren gingen. Dieser grosse Schritt sei sauber auszuarbeiten.

Ein Antrag auf das Bilden von sieben Gemeinden – 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 (inkl. Nidfurn und Leuggelbach); 6. Luchsingen, Betschwanden, Rüti, Linthal und Braunwald; 7. Engi, Matt und Elm – empfahl der Antragsteller, weil damit ebenfalls alle betroffen wären. Im Konkurrenzkampf mit den Zentren der March, des Gasters und des Sarganserlandes vermöchten nur grössere, gut organisierte und strukturierte Gemeinden zu bestehen. Der Kanton müsse als Einheit auftreten, Synergien nutzen.

Für den Ratsvorschlag setzten sich ein Vertreter der Jungparteien, zwei Landräte und die Regierungsrätin ein. Gemeinden müssten aktuellen und künftigen Herausforderungen gewachsen, konkurrenz- und marktfähig sein. Die Einsparungen machten einige Steuerprozent aus und es könnte das Optimum aus vorhandenen Ressourcen herausgeholt werden. Die Berechnung des Einsparpotenzials sei nachvollziehbar ausgewiesen, während dessen Bestreitung nur behauptet werde; die Aufgaben bezüglich Strassen Schneeräumung, Waldpflege usw. blieben gleich, aber es gäbe weniger Verwaltungen, Behörden, Buchhaltungen. Die Gemeinden würden nicht zu anonymen Grossstädten und die Dörfer verlören keineswegs ihre Identität, wie nahe Beispiele des Kantons St. Gallen zeigten. Jede Gesellschaft gebe sich die den Anforderungen der Zeit angepasste Organisationsstruktur. So seien Änderungen – auch im Bestand der Gemeinden – nötig und es habe sie schon immer gegeben. Besonders sei das Zehner-Modell für das Schulwesen die beste Lösung, vermöchten doch alle zehn eine eigene Schule zu führen. Auch bezeichneten nun jene, welche die Zeit für freiwillige Fusionen nicht nutzten, dies als das einzig Richtige und bestritten den Nutzen von Zusammenschlüssen dennoch. Zehn Gemeinden vermöchten das Dach/den Kanton gut und sicher zu tragen; 25 schränkten die Bewegungsfreiheit ein und bei dreien wäre die Balance schwieriger zu finden. Am notwendigsten aber sei das Zusammenwirken aller, weshalb in diesem wichtigen Projekt die Landsgemeinde zu entscheiden habe. Alle Stimmberechtigten sollen gemeinsam und gleichberechtigt über die zentrale Frage befinden.

Die seither in Diskussionen und Leserbriefen geäusserte Ansicht, es sei die Fusion nicht an der Landsgemeinde zu behandeln, sondern der Entscheid darüber an der Urne zu fällen, musste bereits an der Landsgemeinde 2006 als unzulässig erklärt werden, weil vorerst die Verfassung zu ändern wäre. Diese Vorgabe gilt immer noch.

Nach den erwähnten fünf Abstimmungen obsiegte der Antrag auf das Dreier-Modell über den Ablehnungsantrag, welcher immer als letzter zu unterbreiten ist.

1.3. Antrag zu einer ausserordentlichen Landsgemeinde

Unter dem Titel «Gemeindestrukturereform stoppen!» fordert das Komitee für ein demokratisches, faires und effizientes Glarnerland die «Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde zu folgendem Verhandlungsgegenstand: Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden».

Die Begründung lautet:

«Die unterzeichneten Stimmberechtigten anerkennen grundsätzlich den Veränderungswillen, der in den überraschenden Beschlussfassungen der letztjährigen Landsgemeinde zum Ausdruck gekommen ist. Wir sind aber überzeugt, dass es sich beim Beschluss für drei Gemeinden um einen undurchdachten und gänzlich unvorbereiteten Entscheid handelt, der zu schwerwiegenden Nachteilen für unseren Kanton führt. Mit den drei Gemeinden werden unter grossem Zeitdruck und vielerorts unfreiwillig künstliche Grossgebilde geschaffen, die kaum die erhofften Kosteneinsparungen bringen werden. Auf der anderen Seite werden gut funktionierende und organisch gewachsene Strukturen zerstört, ohne dass die Betroffenen der einzelnen Gemeinden auch nur hätten Stellung dazu nehmen können. Nach dem unverändert geltenden Artikel 118 Absatz 1 der Kantonsverfassung aber sind Zusammenschlüsse von Gemeinden in erster Linie von den betroffenen Stimmberechtigten zu beschliessen, was leider unbeachtet blieb. Der Weg zu Zusammenschlüssen soll weiterhin auf freiwilliger Basis erfolgen, ohne unnötiges Diktat von oben. Wir wollen ein faires und demokratisches Glarnerland, dessen Strukturen von den Betroffenen mitgetragen werden.»

Aus Anlass zur Übergabe der gesammelten Unterschriften veröffentlichte das Komitee für ein demokratisches, faires und effizientes Glarnerland unter dem Titel «Gebt den Gemeinden ihr Selbstbestimmungsrecht zurück» folgenden Text:

«Das Komitee für ein demokratisches, faires und effizientes Glarnerland fordert mit der Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde nur eines: Dass den heutigen Gemeinden das zurückgegeben wird, was ihnen laut Artikel 118 der Kantonsverfassung zusteht. Dort heisst es unter Ziffer 1 wörtlich: Änderungen im Bestand der Gemeinden oder deren Grenzen müssen von den betroffenen Gemeinden beschlossen werden. Der Entschluss, eine ausserordentliche Landsgemeinde einzuberufen, ist alles andere als leichtfertig gefallen. Wenn Glarner Bürgerinnen und Bürger zu diesem äussersten demokratischen Mittel greifen, dann hat das schwerwiegende Gründe:

Das in der Glarnerischen Verfassung festgeschriebene Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden wurde mit dieser Vorlage verletzt, da in diesen – wie gesetzlich vorgeschrieben – vorgängig keine Anhörung stattfand, keine Beschlüsse gefasst wurden und keinerlei Einverständnis eingeholt wurde.

Ebenso die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, welche unter Artikel 5 bei Grenzveränderungen die vorgängige Anhörung in Form von Abstimmungen in den betroffenen Gemeinden verlangt.

Glarnerinnen und Glarner wurden an der Landsgemeinde bezüglich Selbstbestimmungsrecht hintergangen: Der Artikel 118 wurde im Memorial mit keinem Wort erwähnt. Viele Bürger waren sich aufgrund dieser unnachvollziehbaren Unterlassung der Tragweite ihres Entscheids gar nicht bewusst.

Die Landsgemeinde hat demnach auch keinen formellen Beschluss gefasst, Artikel 118 ausser Kraft zu setzen, insofern ist die Landsgemeinde gar nicht befugt gewesen, über die Fusionen zu entscheiden.

Der ganze Reformprozess ist am falschen Ende aufgezoogen. Die Gemeinden haben nun keine ausreichende Möglichkeit mehr, zu ausgehandelten Fusionsbestimmungen und -resultaten Stellung zu nehmen, geschweige denn, in aller Freiheit dazu Ja oder auch Nein zu sagen.

Unter dem Diktat des Kantons und unter dem enormen Zeitdruck sind keine klugen, zufriedenstellenden und fairen Verhandlungsergebnisse zu erwarten. Streit und Händel zwischen den diversen politischen Entscheidungsträgern sind vorprogrammiert und bereits Tatsache.

Die Idee von Megafusionen ist kein Auftrag des Volkes. Sie kommt von Oben, von der Regierung. Unten, in den Gemeinden besteht und bestand gar nie ein breites Bedürfnis nach solch flächendeckenden Zusammenlegungen.

Die Fusionierung wird enorme Summen Geld verschlingen. Es ist mehr als fragwürdig, ob diese Kosten durch die in Aussicht gestellten Einsparungen jemals amortisiert werden können.

Viele Probleme und Aufgaben können besser und effizienter gelöst werden, wenn allfällige Massnahmen von der breiten Bevölkerung getragen und fair ausgehandelt werden.

All diese Gründe rechtfertigen mehr als genug, auf die Hauruck-Übung der Landsgemeinde 2006 zurückzukommen. Mit der Aufhebung des Entscheids zur unausgereiften Strukturreform schaffen wir den Boden für tragfähigere Lösungen und verhelfen den heutigen Gemeinden wieder zu ihrem Selbstbestimmungsrecht. Wer fusionieren will, der soll und kann dies danach tun, aber zwanglos und aus freien Stücken.»

2. Grundlagen

Im Landsgemeindememorial 2006 wurden die drei Strukturbeschlüsse «Bildung von Einheitsgemeinden», «Fusion von Einheitsgemeinden» und «Kantonalisierung Sozial- und Vormundschaftswesen» ausführlich begründet. Die damaligen Aussagen werden gekürzt und aktualisiert wiedergegeben.

2.1. Gemeindestrukturen

Die Gemeindestrukturen geraten gesamtschweizerisch in Bewegung. Vielerorts wird interkommunale Zusammenarbeit durch Zusammenschlüsse abgelöst. Der Kanton Glarus kennt sehr kleine Gemeinden.

2.2. Bevölkerung und Demographie

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. Der Abwärtstrend konnte nur kurz als gebrochen betrachtet werden. Die Bevölkerungszahl sank 2006 erneut und liegt nun unter dem Stand von 1970.

<i>Bevölkerungsentwicklung</i>	1970	2000	2004	2006	1970 – 2006
Unterland/Kerenzerberg	13 844	15 772	15 985	15 890	+ 14,77%
Mittelland	12 427	11 799	11 998	12 038	– 3,13%
Hinterland/Sernftal	11 884	10 612	10 290	10 073	– 15,23%
Total	38 155	38 183	38 273	38 001	– 0,40%

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. Im Kanton Glarus sind Kinder, Jugendliche und ältere Generation ab 65 überdurchschnittlich, junge und mittlere Erwachsene (20 bis 64 Jahre) unterdurchschnittlich vertreten. Setzen sich die Entwicklungen fort, wird unsere Bevölkerung 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.

2.3. Wirtschaft

Der Kanton Glarus weist eine weit zurückreichende Industrietradition auf und ist der am stärksten industrialisierte Raum der Schweiz; in ihm sind 42 Prozent der Angestellten im zweiten Sektor tätig. Gesamtschweizerisch liegt dieser Wert bei 25,5 Prozent. In der Landwirtschaft finden noch 7 Prozent ein Auskommen. Somit sind 51 Prozent der Beschäftigten im Handels- und Dienstleistungssektor tätig.

Die Glarner Wirtschaft konnte 2006 vom starken Wirtschaftswachstum profitieren. Nebst dem insgesamt guten Geschäftsjahr für die Exportwirtschaft verzeichnete auch die Baubranche einen deutlichen Aufschwung. Der Warenexport liegt aber dennoch fast 200 Millionen Franken unter den um die Jahrtausendwende erreichten Spitzenwerten. Einzelne Anfragen bei der kantonalen Wirtschaftsförderung führten zu Ansiedlungen. Der Strukturwandel hält an. Vor allem die Textilindustrie verliert immer noch Arbeitsplätze. In der Spitzenindustrie dagegen nehmen die Beschäftigtenzahlen zu. Die Projekte «ECE» und «Linthal 2015» versprechen Wachstumsimpulse, die eine Entwicklungsspirale in Gang setzen könnten.

2.4. Finanzen

2.4.1. Kantonsfinanzen

Erstmals seit 2002 konnte im Jahr 2006 ein befriedigendes Rechnungsergebnis erzielt werden. Das besser als budgetierte Ergebnis ist vor allem auf höhere Steuererträge zurückzuführen. Die harten Sparmassnahmen zeigen Wirkung. Sie führten in der Laufenden Rechnung zu Einsparungen von jährlich rund 30 Millionen Franken.

Der Kanton gibt nahezu die Hälfte der von ihm erhobenen finanziellen Mittel an die Gemeinden weiter. Der Kanton trägt somit eine grosse Verantwortung für die Gemeindefinanzen, ohne jedoch auf diese Einfluss nehmen zu können.

2.4.2. Gemeindefinanzen

Auch die Finanzlage der Gemeinden hat sich nach langer Zeit im Jahr 2006 wieder verbessert. Diese Entwicklung begründen höhere Steuererträge, stark sinkende Nettoinvestitionen und Einsparungen im Schulwesen durch tiefere Schülerzahlen und konsequente Umsetzung der Schulplanung. Es gibt aber immer noch Gemeinden mit einer sehr kritischen Finanzlage.

2.4.3. Ausgleichszahlungen

In den Genuss von Ausgleichszahlungen aus den Defizitausgleichsfonds kommen vor allem kleine Gemeinden am Kerenzerberg und im Gross- und Sernftal. Die finanzstarken Gemeinden erbrachten grosse Leistungen zu Gunsten der schwachen, schränkten damit aber die Möglichkeiten für die eigene Entwicklung ein. Diese Solidarität stösst an Grenzen, weil nun auch sie überdurchschnittliche Steuerzuschläge erheben müssen und sich diesbezüglich nicht mehr von den übrigen Gemeinden abheben. Wie der heutige Finanzausgleich wirken die Ausgleichszahlungen strukturerhaltend und zementieren die kleinräumigen Verhältnisse. Die Zusammenstellung zeigt, welche Gemeinden zwischen 1975 und 2006 Beiträge aus den drei Ausgleichsfonds für finanzschwache Orts-, Schul- oder Fürsorgegemeinden erhalten haben. Je Kopf der Bevölkerung profitieren vor allem die Regionen Kerenzerberg, südliches Grosstal und Sernftal.

	<i>Ausgleichsbeiträge 1975 – 2006 Franken</i>	<i>Bevölkerung 2006</i>	<i>pro Kopf der Bevölkerung Franken</i>
Kerenzerberg	8 304 141	1 430	5807.10
Unterland	1 716 255	14 460	111.89
Mittelland	1 144 476	12 038	95.08
nördliches Grosstal	4 657 942	4 179	1 114.61
südliches Grosstal	26 766 240	4 177	6 408.01
Sernftal	<u>14 826 322</u>	<u>1 717</u>	<u>8 635.02</u>
Total	57 415 376	38 001	1 510.90

2.5. Projekt Gemeindestrukturreform

Der Landrat stimmte im Januar 2004 einem Projekt zu, welches Grundlagen für eine umfassende Gemeindestrukturreform aufzeigen sollte. Der Regierungsrat ernannte ein Projektteam unter der Leitung von Ständerat Dr. Fritz Schiesser, welches zuhanden der Landsgemeinde 2006 eine Vorlage erarbeitete. Ihm gehörten schliesslich 50 Personen an: Vertreterinnen und Vertreter aus fast allen Organisationen und

Interessengruppen sowie Fachleute. Dies stellte die frühe und breite Abstützung des Reformprozesses sicher. Das Projektteam trat elfmal zu Workshops zusammen. Ende Juni 2005 beendete es die Arbeit. Es empfahl dem Regierungsrat in einem über 100 Seiten umfassenden Schlussbericht, den Weg zu neun grossen Einheitsgemeinden einzuschlagen sowie das Sozial- und Vormundschafswesen zu kantonalisieren. Der Regierungsrat befasste sich eingehend damit und befand wie folgt:

- Das Fürsorgewesen wird kantonalisiert. Parallel dazu werden zwei bis drei regionale Stützpunkte geschaffen. Das Vormundschafswesen 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.

Im 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 durch. Es gingen 64 Antworten, so von fast allen Ortsgemeindebehörden, ein. Die Anhörung fand, entgegen der Aussage des Komitees, statt. Dem Landrat wurden die Ergebnisse der Vernehmlassung in einem ausführlichen Bericht unterbreitet. Der Landrat schloss sich grundsätzlich den Anträgen des Regierungsrates an, nahm aber einige Änderungen vor. Vor allem aber teilte er das Thema in drei Vorlagen auf: «Bildung von Einheitsgemeinden», «Fusion von Einheitsgemeinden» und «Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschafswesens».

2.6. Zusammenarbeit oder Fusion

2.6.1. Verstärkte Zusammenarbeit

Die heutigen Gemeinden kennen zweifellos gut funktionierende Kooperationen, 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 besteht dieser Wille durchaus. Sobald aber die Folgen einer verstärkten Zusammenarbeit auf den eigenen Entscheidungsbereich sichtbar werden, schwindet diese Bereitschaft. Verstärkte Zusammenarbeit vermag keine grundsätzliche Änderung zu bewirken, wie dies zur unerlässlichen wirtschaftlichen Stärkung unserer Region 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, für das Zehner-Modell jedoch 4,5 und für das Dreier-Modell rund 6 Millionen Franken (s. Ziff. 3.5.1.).

2.6.2. Fusion

Mit Fusionen sollen nicht nur finanzielle Verbesserungen erreicht, sondern autonome, überlebens- und entwicklungsfähige Gemeinden geschaffen werden. 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.» So lautet eine Aussage aus dem Memorial 2006. – Die Landsgemeinde ging dann in Abänderung des Behördenantrages sogar noch weiter.

Der Regierungsrat war zudem anfänglich nicht der Auffassung, es müsse rasch zu Zusammenschlüssen auch der Ortsgemeinden kommen. Er wollte vorerst das Sozialwesen grundlegend neu strukturieren und sich mit Zusammenschlüssen der Schulgemeinden ähnlich der Oberstufenschulkreise begnügen, da bei der Schulorganisation der grösste Handlungsbedarf besteht. Dieses Vorgehen wurde wegen des Memorialsantrages auf generelle Einführung der Einheitsgemeinde und der Vorberatung, welche rascheres, direkteres Handeln verlangt hatte, geändert.

2.7. Schlussfolgerungen

2.7.1. Notwendigkeit von Veränderungen unbestritten

Der vom Komitee bestätigte Veränderungswille bezieht sich nun einzig auf Zusammenschlüsse. Die Forderung nach bloss «verstärkter Zusammenarbeit» unterblieb. Dies wird erfreut zur Kenntnis genommen, waren doch bisher dazu oft Druck und Vorgaben des Bundes oder von Gesetzesbestimmungen nötig und vor allem geht mit Zweckverbänden, Schulkreisen usw. Verlust an demokratischer Mitwirkung der Stimmberechtigten einher.

Der vom Komitee geforderte Aufhebungsbeschluss führte jedoch zurück zu 25 Einheitsgemeinden. Viele von ihnen sind relativ klein und weisen eine kritische Grösse auf, was sich bei Schwierigkeiten auf den ganzen Kanton auswirkt.

Nachdem der Kanton die Verwaltung – übrigens ebenfalls aufgrund eines Abänderungsantrages der Landsgemeinde – von sieben auf fünf Departemente zu straffen hatte, soll die Fusion von Einheitsgemeinden ebenfalls mithelfen, die grossen Herausforderungen, die insbesondere der Standortwettbewerb bringt, besser zu bewältigen.

2.7.2. Entwicklungsmöglichkeiten

Würde der Beschluss betreffend der Fusion der Einheitsgemeinden rückgängig gemacht, wäre das Schulwesen fast ausschliesslich durch Schulkreise weiterzuführen. Viele Gemeinden blieben relativ klein und von kritischer Grösse. Die Geburtenzahl ist seit 1990 leicht und seit 1997 stark rückläufig; sie scheint sich nun auf tiefem Niveau zu stabilisieren. Teile des Kantons beklagen einen starken Bevölkerungsschwund. Zudem tendiert die Glarner Bevölkerung stärker als in den meisten anderen Kantonen zu einer Überalterung.

Glarus ist ein attraktiver Wirtschaftsstandort mit einer traditionsreichen Industrie. Der Kanton ist eng mit der Wirtschaftsmetropole Zürich verbunden und der europäische Binnenmarkt liegt in unmittelbarer Nachbarschaft. Zudem ist er sehr unternehmerfreundlich und unterstützt die Weiterentwicklung bestehender Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Trotzdem sind gemäss Betriebszählung 2005 erneut Arbeitsplätze verloren gegangen und der Kanton droht wirtschaftlich immer stärker in eine periphere Lage zu geraten. 25 Raumordnungen erschweren eine gemeinsame, schlagkräftige Strategie. Zusammen mit den von der Landsgemeinde 2006 beschlossenen drei grossen Gemeinden könnte der Kanton eine wirksame wirtschaftspolitische Schwerpunktstrategie entwickeln, und die Gemeinden könnten bessere Standortbedingungen anbieten. Die Finanzlage hat sich zwar verbessert, doch hat der Kanton Glarus nach wie vor einige Herausforderungen zu bestehen.

2.7.3. Bildungswesen

Im obligatorischen Schulangebot beseitigte der Beschluss zur Schaffung von Einheitsgemeinden die unübersichtliche strukturelle Vielfalt, doch wäre die Aufteilung des Schulwesens auf die bestehenden 25 Gemeinden problematisch. Die Schaffung von Einheitsgemeinden genügt für eine Reform des Bildungswesens nicht. Überkommunale Zusammenschlüsse in Primarschul-, Oberstufenschul- sowie Hilfsklassen- und Kleinklassenkreise blieben bestehen.

Die massiv tieferen Schülerzahlen werden zu weniger Klassen führen. Die Zeiten, in denen minimale Klassenbestände unterschritten werden durften, sind vorbei; Kanton und Schulgemeinden können sich dies nicht mehr leisten. Auch Qualitätsgründe sprechen dafür: bessere Durchmischung von Lernengruppen, ausgeglichene Klasseneinheiten, homogene Schulbetriebe und Mitsprache der Stimmberechtigten. Gemäss Zehner-Modell hätte das Schulwesen in drei Planungsregionen (Unterland, Mittelland, Hinterland) und in die zehn Gemeinden zusammengefasst werden sollen. Jede Gemeinde hätte eine eigene Primarschule führen können, aber: «Für die Oberstufe wäre der Idealzustand nicht erreicht.» Diesen brachte der angenommene Abänderungsantrag eines Bürgers. Die drei Gemeinden weisen ideale Grössen auf, um in jeder Gemeinde ein komplettes Volksschulangebot führen zu können. Bei 25 Gemeinden hingegen blieben die Schulstrukturen uneinheitlich, denn die zahlreichen überkommunalen Zusammenschlüsse müssten bestehen bleiben, ja es wären gar neue Schulkreise zu schaffen; die traditionelle Schulgemeinde Glarus-Riedern und die soeben entstandene Schulgemeinde Sernftal wären in Schulkreise umzuwandeln.

3. Zusammenschluss zu drei Gemeinden

Die Landsgemeinde 2006 entschied sich nicht für den Antrag von Regierung und Landrat für zehn, sondern für drei Einheitsgemeinden (s. Ziff. 1.2.2.).

Die Reform steht unter dem Titel «GL 2011 – 3 starke Gemeinden – 1 wettbewerbsfähiger Kanton»; er sagt aus, die Stärken des Kantons – Wohn- und Lebensqualität, Nachbarschaft zum starken Wirtschaftskanton

Zürich, preiswerte Standorte, Naturschönheiten und Tourismusanlagen – könnten in dieser Struktur vermehrt ausgespielt werden. Die vielen Grenzen, die sich oft wie kaum überwindbare Gräben zwischen Gemeinden und Regionen hinziehen und dynamische, zukunftsweisende Lösungen verhindern, würden eingeebnet – auch wenn es dafür wohl wie in der Natur eine Zeit des Zusammenwachsens bräuchte.

3.1. Drei starke Gemeinden mit 29 Ortschaften

Seit Sommer 2006 arbeiten Projektgruppen an der Umsetzung der neuen Gemeindestrukturen (s. Ziff. 5.). Es sollen drei starke Einheitsgemeinden mit eigenem Charakter entstehen. Dank ihrer Grösse werden sie die kommunalen Aufgaben eigenständig erfüllen, handlungsfähig und starke Partnerinnen des Kantons sein. Die bisherigen Ortschaften werden die künftigen Grossgemeinden bilden, deren Namen und Wappen sie selbst bestimmen. Sie stellen keine in sich geschlossenen Siedlungen, sondern vielgestaltige, in einer Verwaltungseinheit zusammengeführte Siedlungsräume dar. Jedes Dorf bleibt mit seinem Charakter und seiner Kultur bestehen, was sich unter anderem in bestehen bleibenden Namen, Wappen – ihm wird lediglich keine offizielle Bedeutung mehr zukommen – und unveränderten Postanschriften niederschlägt. Einzig das Bürgerrecht wird auf die neue Gemeinde übertragen. Es wird auch keine der bisherigen Gemeinden aufgrund ihrer Grösse ihre Partnergemeinden dominieren. Alles wird in demokratischem Dialog zu erarbeiten sein.

3.2. Glarus Nord

Glarus Nord wird die einwohnerstärkste Gemeinde. Bilten, Niederurnen, Oberurnen, Mollis und Näfels zählen zu den grossen Ortschaften. Mit Ausnahme von Bilten sind sie bereits im LinthLand-Verbund zusammengeschlossen und bilden einen Bestandteil des Zürcher Wirtschaftsraumes. Die drei Kerenzberggemeinden verfügen über Potenzial als Wohn- und Tourismusregion.

3.3. Glarus Mitte

Die vier Ortschaften sind bereits in mancher Hinsicht eine Einheit. Ennenda, Riedern und Netstal sind von ihrer Lage her besonders mit dem Kantonshauptort verbunden. Ennenda ist mit ihm zusammengewachsen und verkehrsmässig weitgehend auf ihn ausgerichtet. Auch das als Wohnort beliebte Riedern ist stark nach Glarus orientiert, mit dem es in vielen Bereichen eng zusammenarbeitet (Kirche, Schule, Forst, Feuerwehr usw.). Netstal ist neben Glarus die grösste und stärkste Gemeinde und mit 3,3 km am weitesten entfernt. Alle vier Gemeinden bilden einen Oberstufenschulkreis. Glarus Mitte wird zur flächenmässig kleinsten der drei Gemeinden, jedoch zur kompaktesten und urbansten, und Hauptort sowie Verwaltungszentrum bleiben.

3.4. Glarus Süd

Glarus Süd wird mit Abstand die flächenmässig grösste Gemeinde der Schweiz sein. Die Region Hinterland hat mit vielerlei Problemen zu kämpfen, die auch in der geografischen Lage, den topografischen Verhältnissen, der grossen unproduktiven Fläche und der relativ geringen Einwohnerzahl begründet liegen. Ein Zusammenschluss ermöglicht effizienteres Nutzen der vorhandenen wirtschaftlichen und touristischen Chancen und die Bündelung der Kräfte. Die wirtschaftlichen Zentren Schwanden und Mitlödi sind für die Prosperität der künftigen Gemeinde von grosser Bedeutung. In Elm und Braunwald gibt es hervorragende touristische Möglichkeiten, welche dank der Nähe zur Agglomeration Zürich eine Chance bieten. Eine solche liegt auch in der Wasserkraft, die mit den bestehenden Projekten grosses nutzbares Potenzial birgt.

3.5. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Die finanziellen Grundlagen von Kanton und Gemeinden sind langfristig zu stärken. Berechnungen und Analysen erkennen diesbezüglich das Drei-Gemeinde-Modell als nahezu optimale Lösung. Kombiniert mit dem neuen Finanzausgleich, der ab 2011 zum Tragen kommt, ermöglicht die Reform das Verbessern und Stabilisieren der verschiedenen Finanzhaushalte.

3.5.1. Sparpotenzial bei drei Gemeinden

Das Sparpotenzial wurde zusammen mit externen Fachleuten auf rund 6 Millionen Franken pro Jahr errechnet. Mit drei Gemeinden werden regionale Ressourcen am besten genutzt, Fehlinvestitionen durch kleinräumiges Denken verhindert und attraktive Investitionen wahrscheinlicher. Das Ausschöpfen des Sparpotenzials kommt Gemeinden, Kanton und damit der Bevölkerung zugute.

Das Berechnungsmodell setzt einen schlanken Stellenetat voraus. Die Reduktion der Gemeindezahl vermindert die Zahl der Gemeindebehörden. Das Arbeitsvolumen bei den Verwaltungen nimmt mit der Reduktion ab. Im Werk- und Forstdienst bleibt es gleich; grössere Einheiten ermöglichen aber eine wirtschaftlichere und effizientere Arbeitsleistung mit weniger Schnittstellen und gestrafftem Kader.

	<i>Sparpotenzial</i>
Behörden und Revision	489 000 Franken
Verwaltung	1 907 000 Franken
Werkbetrieb	847 000 Franken
Forstbetrieb	625 000 Franken
Informatik	400 000 Franken
Immobilien	684 000 Franken
Maschinen, Werkzeuge, Materialien, Kredit-, Versicherungs-, Druckwesen usw.	1 150 000 Franken
	<u>6 102 000 Franken</u>

3.6. Stärkung direkte Demokratie

Die direkte Demokratie ist durch eine Vielzahl von Zweckverbänden, Schulkreisen und Zusammenarbeitsverträgen eingeschränkt, und die Stimmberechtigten können zu manchen wichtigen Fragen keine Entscheide fällen. Die neuen Gemeinden können demgegenüber die meisten Aufgaben autonom erfüllen, dies insbesondere im Schulwesen. Bei Verhandlungen mit Partnern, wie Post oder SBB, Bund oder Kanton, vermögen sie unabhängiger aufzutreten und zu agieren. Die Zuständigkeiten werden klarer und eindeutiger sein, was von Verbundaufgaben entlastet sowie zu Handlungsspielraum und zu mehr Transparenz führt. Eine Herausforderung sind die teilweise langen Wege zu den Gemeindeversammlungen, doch durch Transportangebote und Vorversammlungen in den Dörfern lösbar.

Die angestrebte kommunale Ordnung entspricht zudem der traditionellen Gliederung des Kantons in die Regionen Unterland, Mittelland und Hinterland. Es existiert denn auch in jeder Region ein Organ, das übergeordnete Aufgaben wahrnimmt: in Glarus Süd die Region GHS, in Glarus Mitte Glarus Service, in Glarus Nord LinthLand. Die neuen Gemeinden sind keine rein künstlichen Gebilde. Ihre Bildung ist eine Überführung gewachsener Wirtschafts- und Lebensräume in eine kommunale Struktur. Alle drei Gemeinden werden über attraktive Wirtschaftsstandorte, Wohngelegenheiten und Erholungsräume in unterschiedlichen Ortschaften mit individuellen Vorzügen verfügen.

3.7. Ein wettbewerbsfähiger und pionierhafter Kanton

Zukunftsorientiertes Voranschreiten ist ein Erfolgsrezept. Drei Gemeinden sind ein wichtiger Schritt dazu. Der Kanton stärkt sich im Standortwettbewerb und gibt seiner Jugend eine Zukunft. Viele junge Glarnerinnen und Glarner erkannten die Chancen der Gemeindestrukturreform und unterstützten sie. Ihre Zukunftshoffnung darf nicht geknickt werden, die Aufbruchstimmung muss weiter gehen. Angst vor grossen Projekten wäre fehl am Platz, immerhin konnten die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschafswesens vom Beschluss bis zum Inkrafttreten innert rund anderthalb Jahren und die Reorganisation der gesamten Verwaltung (5 statt 7 Departemente) in einer Legislatur umgesetzt werden. Nach dieser Reorganisation würde erneut in kurzer Zeit ein grosses Projekt umgesetzt. Ein Abbruch der Projektarbeit lähmte, nützte niemandem.

4. Ausgleich Vermögensverhältnisse

4.1. Einleitung

Zu diesem Kapitel treffen die im Landsgemeindememorial 2006 gemachten Aussagen immer noch zu. Sie werden an das Dreier-Modell angepasst und mit aktualisierten Zahlen übernommen. Durch den Einbezug aller Glarner Gemeinden in den Fusionsprozess hatte der Landrat den Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse zu bereinigen. Wegen des Dreier-Modells erhöhte sich die für die Finanzierung vorgesehene Summe von 16 auf 20 und die Entnahme aus den Steuerreserven von 12 auf 16 Millionen Franken.

Zwischen den Gemeinden bestehen grosse Unterschiede bezüglich ihrer Finanzlage. Um den Zusammenschluss der Einheitsgemeinden zu ermöglichen, müssen die Finanzen angeglichen werden. Die Akzeptanz zum Zusammengehen, wird vor allem dann vorhanden sein, wenn die finanziellen Unterschiede klein sind. Die Vermögensangleichung erfolgt in zwei Stufen (Art. 2 Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden; BVA): 1. Beseitigung Bilanzfehlbeträge, 2. Beseitigung Nettoschuld. Der Betrag für den Ausgleich ist auf 20 Millionen Franken limitiert. Sollte er nicht ausreichen, kann der Landrat den Betrag um maximal 2 Millionen Franken zu Lasten der Steuerreserven aufstocken (Art. 5 Abs. 1 und 2 BVA). Damit keine der neuen drei Gemeinden zu grosse Summen beansprucht, wird der Ausgleichsbeitrag (Bilanzfehlbetrag + Ausgleich der Nettoschuld) auf maximal 25 Prozent des zur Verfügung gestellten Kapitals oder maximal 4 Millionen Franken an eine bisherige Gemeinde beschränkt (Art. 6 BVA).

Die rund 20 Millionen Franken – sie werden für den Ausgleich genügen – gehen somit fast vollständig an die Gemeinden. Für eine optimale Begleitung der Strukturreform durch externe Ressourcen dürfen nur «maximal 0,5 Millionen Franken» verwendet werden (Art. 5 Abs. 1 BVA).

4.2. Kostenschätzung für den Ausgleich der Vermögensverhältnisse

Die Schätzung des maximalen Betrags ergibt 20 Millionen Franken (s. Tabelle S. 15):

- Beseitigung der Bilanzfehlbeträge	3 000 000 Franken
- Beseitigung der Nettoschuld	16 500 000 Franken
- zusätzliche Mittel für Ressourcenengpässe	<u>500 000 Franken</u>
Total Ausgleichszahlungen	20 000 000 Franken

4.3. Finanzierung der Ausgleichsbeiträge

Der Effizienzfonds für Schulgemeinden wird mit 0,5 Prozent des Ertrags der Einkommens- und Gewinnsteuer finanziert. Ende 2005 beträgt der Bestand 1 Million Franken. In Einheitsgemeinden gibt es keine Schulgemeinden; da der Fonds unnötig wird, stehen sowohl Bestand als auch Steuererträge zur Verfügung (Art. 5 Abs. 3 Bst. a BVA). Daher hob die Landsgemeinde 2006 den Fonds auf und schuf einen um Gemeindegemeinschaften fördern zu können.

Die Steuerreserven betragen Ende 2006 knapp 41,5 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).

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	<u>16 000 000 Franken</u>
Total	20 000 000 Franken

4.4. Finanzausgleich 2011

Der geltende Finanzausgleich ist nicht mehr zeitgemäss, deshalb wurde schon bei seiner Teilrevision im Jahr 2000 betont, es handle sich nur um eine Übergangslösung bis zur Neugestaltung des Finanzausgleichs des Bundes (NFA). Er ist das Produkt eines seit sieben Jahrzehnten bestehenden Ausgleichsystems. Damals war es wichtig, die Steuerbelastungsunterschiede innerhalb des Kantons klein zu halten, um die finanzschwachen Gemeinden gegenüber den finanzstarken nicht durch hohe Steuerzuschläge zu benachteiligen. Der maximale Gemeindesteuerzuschlag wurde limitiert. So unterscheidet sich der Steuerfuss finanzschwacher Gemeinden, obwohl sie ihre Ausgaben vor allem in Schule und Fürsorge nicht ohne fremde Hilfe finanzieren können, nicht wesentlich von demjenigen der finanzstarken. Die Defizite der Schule und der Fürsorge wurden grosszügig übernommen. In den kleinen Gemeinden entstanden auf diese Weise sehr teure Angebote. Die Strukturen wurden auch kaum angepasst, als diese Gemeinden Einwohner verloren; der Finanzausgleich zementierte sie. Defizitäre, v.a. kleinere Gemeinden, tragen letztlich eine sehr geringe finanzielle Verantwortung. Sie erhalten die Mittel vom Kanton und den Gemeinden, welche den Finanzausgleich zwar alimentieren, jedoch teure und ineffiziente Strukturen nicht beeinflussen können.

Der Finanzausgleich 2011 wird sich am Finanzausgleich des Bundes orientieren. Es ist vorgesehen, die Begrenzung der maximalen Gemeindesteuerfüsse aufzuheben und auf Defizitdeckungen zu verzichten. Die Gemeinden sollen die finanziellen Mittel, die sie benötigen, selber beschaffen. Solidarisch wirkt der Lastenausgleich, aus dem die Gemeinden einen Beitrag erhalten werden für all jene kostenintensiven Bereiche, die sie nicht beeinflussen können, wie Wald, Alpen, Schülerzahl usw. Damit würden bei unveränderten Strukturen grössere Unterschiede in der Steuerbelastung entstehen. Bei drei grossen Gemeinden werden hingegen die Auswirkungen nicht gravierend sein.

Wegen der NFA wird für das Jahr 2011 ohnehin ein neuer Finanzausgleich zu schaffen sein, unabhängig davon, aus wie vielen Gemeinden der Kanton bestehen wird.

5. Stand Projektarbeiten Dreier-Modell

Unmittelbar nach dem Entscheid der Landsgemeinde, drei Gemeinden anstelle der rund 70 kommunalen Körperschaften zu schaffen, wurde die Umsetzung dieser Vorgabe eingeleitet. Seit über 16 Monaten arbeiten in zahlreichen kantonalen und kommunalen Projektgruppen rund 500 Personen – Regierungsräte, Gemeindepräsidenten, Landräte, Gemeinderäte, Mitarbeitende aus der kantonalen Verwaltung, den

Gemeinde	31.12.2004		31.12.2004		31.12.2004		Bemerkungen
	Bilanzfehlbetrag	Nettoschuld	Nettoschuld nach Deckung Bilanzfehlbetrag	Bilanzfehlbetrag / Nettoschuld	Ausgleich Bilanzfehlbetrag / Nettoschuld		
Mühlehorn		-1'086'754	-1'086'754	-1'086'754	-1'086'754		
Obstalden							
Filzbach							
Mollis							
Bilten							
Niederurnen*		-1'630'129	-1'630'129	-1'630'129	-1'630'129		
Oberurnen							
Näfels*		-10'788'541	-10'788'541	-10'788'541	-4'000'000	Limite 4 Mio. Franken	
Glarus Nord	-	-13'505'423	-13'505'423	-13'505'423	-6'716'882		
Netstal							
Riedem							
Glarus		-34'551'297	-34'551'297	-34'551'297	-4'000'000	Limite 4 Mio. Franken	
Ennenda							
Glarus Mitte	-	-34'551'297	-34'551'297	-34'551'297	-4'000'000		
Mitlödi		-520'617	-520'617	-520'617	-520'617		
Sool							
Schwändi		-68'734	-68'734	-68'734	-68'734		
Schwanden							
Nidfurn							
Haslen							
Leuggelbach							
Luchsingen							
Betschwanden							
Rüti	-718'550	-1'760'019	-1'041'469	-1'760'019	-1'760'019		
Linthal							
Braunwald	-1'735'766	-3'591'268	-1'855'502	-3'591'268	-3'591'268		
Engi							
Matt	-281'737	-2'111'618	-1'829'881	-2'111'618	-2'111'618		
Elm							
Glarus Süd	-2'736'053	-8'052'256	-5'316'203	-8'052'256	-8'052'256		
TOTAL	-2'736'053	-56'108'976	-53'372'923	-56'108'976	-18'769'138		

* = Die Bilanzbereinigungen in Niederurnen und Näfels per 2005 verbessern die Finanzlage wie folgt:

Niederurnen	-	-	-	-	Bilanzbereinigung: +5'989'167
Näfels	-8'717'592	-8'717'592	-8'717'592	-4'000'000	Bilanzbereinigung: +2'070'949

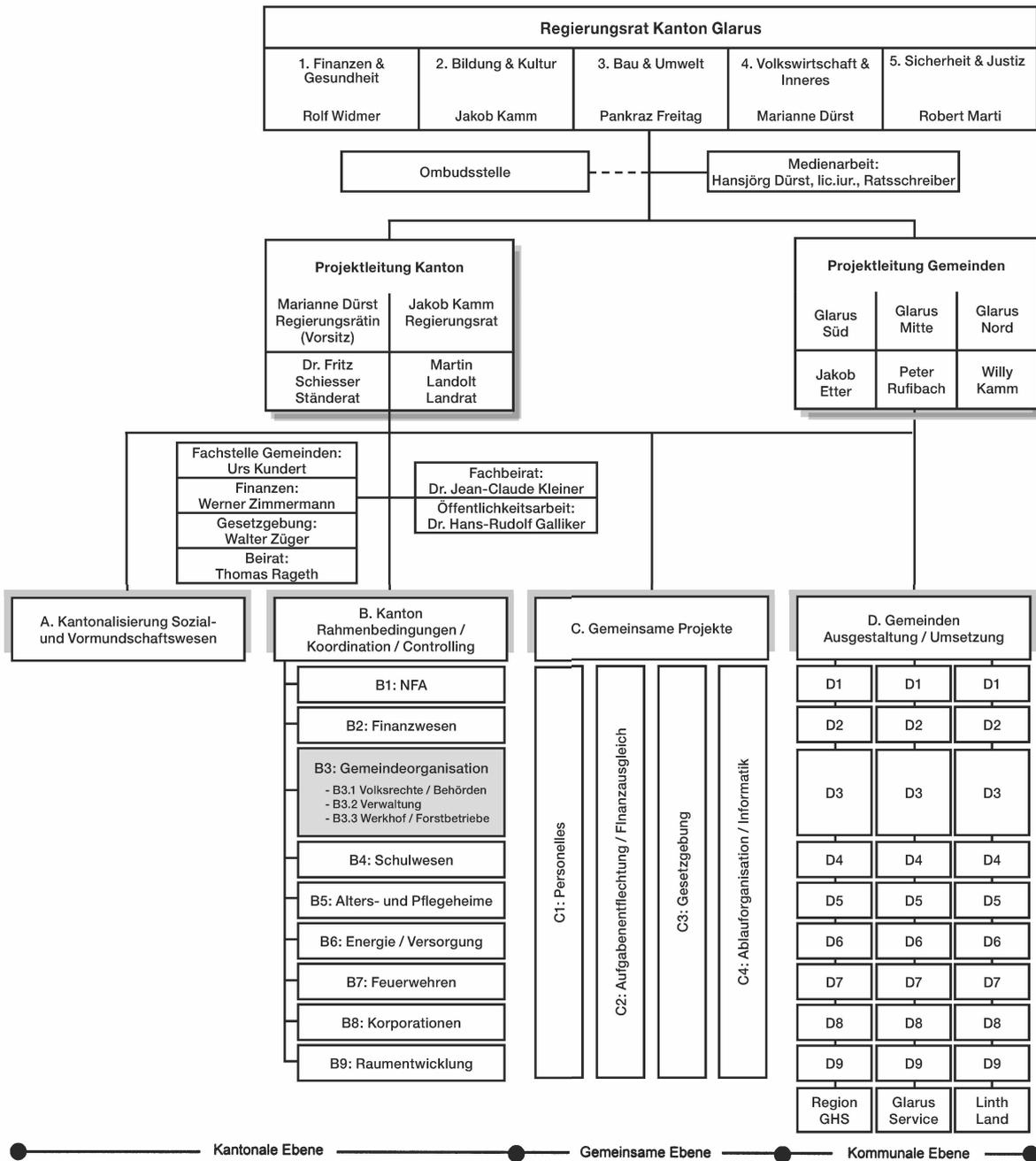
Gemeindeverwaltungen, den Werken, Vertreter/innen des Schulwesens, aus verschiedensten Institutionen, der Jugend und der ganzen Bevölkerung – an diesem Projekt, darunter auch solche, welche der Strukturreform ursprünglich ablehnend gegenüberstanden.

Die Gemeinden können ihre Projekte weitgehend autonom umsetzen und ihre Organisation innerhalb der kantonalen Vorgaben frei gestalten. Die Projektarbeit wird sich ab 2008 zu ihnen verschieben. Der Kanton gewährleistet Transparenz, laufende Informationen (wozu ein Intranet dient) und Hilfestellung. Vor allem aber achtet er darauf, dass Synergie- und Sparpotenziale konsequent ausgeschöpft werden und es in allen drei Gemeinden eine vergleichbare Qualität an Dienstleistungen und Service Public gibt.

5.1. Zeit- und Massnahmenplan

Der Projektverlauf lässt sich bei diesem grossen Vorhaben nicht genau voraussagen. Am Termin 2011 wird aber festgehalten, weil eine längere gesetzgeberische und personelle Übergangsphase mit ihren Unsicherheiten und Behelfskonstruktionen nachteilig wäre.

Projektorganisation



- Der Zeit- und Massnahmenplan zeigt die Abläufe der Teilprojekte detailliert auf; einige Hauptpunkte:
- Landsgemeinde 2008: Gemeindegesetz; Wahl- und Abstimmungsverfahren bis 2010; Übergangsbestimmungen; Verlängerung Amtszeit bis 31. Dezember 2010;
 - Landsgemeinde 2009: neues Finanzrecht; Aufgabenentflechtung; Service Public; Bildungsgesetz; evtl. Anpassung Datenschutzgesetz;
 - Landsgemeinde 2010: Neuordnung Finanzausgleich Kanton/Gemeinden;
 - 2009: Wahl Behörden für die neuen Gemeinden; neue Gemeindeordnungen und Personalreglemente; Gebührenreglemente (Wasser, Abwasser, Kehricht); Infrastrukturen bereit;
 - 2010: Wahl Gemeindeangestellte; Umsetzung neues Schulwesen; Erarbeitung Budgets und Finanzpläne neue Gemeinden.

5.2. Arbeit Projektgruppen

Volksrechte/Behörden. – Dieser Bereich ist im Gemeindegesetz zu regeln. Dazu läuft die Vernehmlassung. Die Gemeindeversammlung soll gesetzgebende Gewalt und oberstes Organ der Gemeinden bleiben und über grössere Investitionen, Planungen usw. entscheiden. Die direkte Demokratie, welche den Stimmberechtigten direkten Einfluss gibt, darf im Landsgemeindekanton auf Gemeinde-Ebene nicht ver-

loren gehen. Gemeindeparlamente sollen daher als Option im Gemeindegesetz zwar vorgesehen, jedoch zumindest vorerst noch nicht eingeführt werden. (Es gibt viele grössere Gemeinden, z.B. Rapperswil-Jona, in denen die Gemeindeversammlung funktioniert.) – Zwischen strategischer (Gemeindebehörde) und operativer Ebene (Verwaltung) ist zu trennen. Die Exekutive hat die Gemeinde zu führen, deren Interessen zu wahren, die Gemeinde-Entwicklung voranzutreiben.

Personal. – Von der Gemeindestruktureform am meisten betroffen sind die Angestellten. Ihr Vertrauen ist zu erhalten, indem Kanton und Gemeinden die gleichen Grundsätze anwenden. Stellenabbau soll über die natürliche Fluktuation erfolgen. Bei Neuanstellungen werden nur noch befristete Verträge abgeschlossen. Sind Kündigungen unvermeidlich, ist die soziale Situation zu berücksichtigen, um Härtefälle zu vermeiden. Verbindliche Änderungen oder Ergänzungen haben in den Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen. Fairness ist oberste Richtschnur. Die Grundsätze wurden den Gemeindepräsidenten sowie den Mitarbeitenden der Gemeinden, der Werke, der Schulen, der Alters- und Pflegeheime vorgestellt.

Finanzwesen. – Es werden die Finanzverwaltungen auf den Zusammenschluss vorbereitet. Die über 50 Buchhaltungen in den Gemeinden sind zusammenzuführen. Stichworte sind: Einführung harmonisiertes Rechnungsmodell, Regelung Kreditwesen, Versicherungen, Mehrwertsteuer, Finanzplanung. Es ist die Gesetzgebung anzupassen (Finanzhaushalt-, Gemeindehaushaltgesetz/-verordnung).

Verwaltung; Werkhof und Forstbetriebe. – Es werden die Aufgabenentflechtung analysiert und Musterorganisationen ausgearbeitet; es muss aber nicht jede Gemeindeverwaltung gleich organisiert sein. Einige Aufgaben können vom Kanton an die Gemeinden übergehen. Die Verwaltungen der drei grossen Gemeinden erbringen im ganzen Kanton vergleichbare Standards. Kanzlei, Verwaltung, Bauwesen, Forst können je in einem anderen Dorf liegen. – Werk- und Forstdienste können wirtschaftlicher und effizienter eingesetzt, Arbeitserfüllung und Arbeitsabläufe optimiert, Kapazitäten besser ausgelastet, Doppelspurigkeiten vermieden, Stellvertretungen gewährleistet werden, woraus sich Einsparungen ergeben, auch bezüglich Immobilien (Werkhöfe), Fahrzeuge, Mobiliar und Werkzeuge.

Alters- und Pflegeheime. – Es werden Hinweise zu Finanzierungs- und Organisationsfragen sowie ein Altersleitbild erstellt.

Schulwesen (s. Ziff. 2.7.3.). – Es ist ein einheitliches Schulsystem zu schaffen. Die Schulgemeinden und Schulkreise sind aufzulösen und das Schulwesen ist in die neuen Gemeinden zu integrieren. – Die unübersichtlichen, komplizierten und teuren Strukturen werden gestrafft und viele der Kompetenzen an die Gemeinden übertragen. Die Schulbehörde wird die strategischen Belange des Schulwesens verantworten, während sich Schulleitungen um die operative Ebene kümmern. Jede der drei Gemeinden kann eine Primar- und Oberstufe anbieten. Die Mitsprachemöglichkeiten von Stimm- und Erziehungsberechtigten steigen.

Energie und Versorgung. – Die komplexe und sehr unterschiedlich gehandhabte Elektrizitäts- und Energieversorgung ist fast ausschliesslich Sache der Gemeinden. Voraussichtlich 2008 wird ein neues Stromversorgungsgesetz in Kraft treten, welches das Trennen von «Stromgeschäft» und «Durchleitung» verlangt. Gemeinsame Strategien sind auch betr. Strommarktöffnung gefragt.

Ablauforganisation und Informatik. – Es wird nach einer kostengünstigen Informatiklösung mit gemeinsamen Standards (Gebühren, Formulare usw.) gesucht, welche die Datenüberführung (aus über 50 Systemen) in die neuen Strukturen sichert.

Weitere Arbeitsgruppen. – Wappen- und Namenkommissionen, kommunale Projektgruppen, Begleitung in Gesetzgebungsvorhaben sind vorgesehen oder an der Arbeit. Auch bezüglich Feuerwehren, Korporationen (Bach, Runsen, Strassen, Wege, Entwässerung, Trinkwasser), Raumentwicklung, Ausgestaltung und Sicherung Gemeindearchive nimmt der Kanton eine beratende Funktion ein. – Für eine gesicherte und koordinierte Überführung der Gemeindearchive sollen in den Gemeinden Kommissionen gebildet werden.

Wichtig ist auch das Nutzen des neuen raumplanerischen Spielraums. Der Druck, aus wirtschaftlichen Gründen in jeder Ortschaft alle Arten von Zonen ausscheiden zu müssen, fällt weitgehend weg. Die verschiedenen Nutzungen – Wohnen, Arbeiten, Freizeit – können an den besten Standorten konzentriert werden. Der grössere Spielraum reduziert Nutzungskonflikte und gibt Raum für Angebote von Alternativstandorten.

5.3. Finanzierung der Projektarbeiten

Die Gemeindereform wird von Kanton und Gemeinden weitgehend mit eigenem Personal auf eigene Kosten durchgezogen; für externe Arbeiten sind beim Kanton 500 000 Franken budgetiert. Die Gemeinden haben externe Fachleute selbst zu entschädigen.

6. Rechtliches

6.1. Einbezugsverpflichtung der Gemeinden bei Bestandesänderungen

Das Komitee für ein demokratisches, faires und effizientes Glarnerland wirft vor, die beschlossene Gemeindestrukturreform missachte die Kantonsverfassung bzw. verletze kantonales Verfassungsrecht. Dies, weil die Gemeindestrukturreform von der Landsgemeinde beschlossen worden sei, ohne dass sich die Gemeinden hätten vernehmen lassen und zustimmen können, wie dies Artikel 118 KV garantiere. Dies ist zu widerlegen.

Der angerufene Verfassungsartikel bestimmt, dass Änderungen im Bestand der Gemeinden oder deren Grenzen von den betroffenen Gemeinden beschlossen und vom Landrat genehmigt werden müssen. Kommt eine Einigung nicht zustande, kann die Landsgemeinde auf Antrag einer der betroffenen Gemeinden oder des Landrates eine solche Änderung beschliessen. Vom Komitee wurde mehrfach behauptet, die Fusion hätte sich an dieser Vorschrift orientieren müssen, sei sie doch nicht ausser Kraft gesetzt worden. Sie verbriefe den betroffenen Gemeinden u.a. auch das Recht auf Anhörung und das Recht selber über eine sie betreffende Fusion zu entscheiden.

Artikel 118 KV wurde bewusst nicht generell ausser Kraft gesetzt. Es wurde vielmehr für die Gemeindestrukturreform zusätzlich ein spezielles Verfahren geschaffen (s. Ziff. 9, Vorlage 1). – Zeitpunkt (1. Januar 2011), Anzahl (drei) und Zusammensetzung der zusammengelegten Gemeinden werden geregelt (Art. 148 Abs. 1 KV). Darüber hinaus sind weitere freiwillige Zusammenschlüsse möglich (Abs. 2). Die Namensgebung liegt in der Kompetenz der neuen Gemeinden (Abs. 3). Der Zusammenschluss erfolgt auf den 1. Januar 2011 ohne weitere Beschlussfassung soweit dies die einzelnen Gemeinden nicht bis zum 31. Dezember 2010 selber getan haben (Abs. 4). – Damit gab die Landsgemeinde zunächst Raum für freiwillige Zusammenschlüsse (nach Art. 118 KV). Wird aber das gesetzte Ziel auf diesem Wege nicht innert Frist erreicht, bedarf es keiner weiteren Beschlussfassungen mehr: Der Zusammenschluss erfolgt in jedem Fall im Moment des Übergangs ins Jahr 2011 und einzig dann gilt Artikel 148 Absatz 4 KV anstelle von Artikel 118 KV; dieser gilt für alle früheren und für alle späteren freiwilligen Zusammenschlüsse. Deshalb wies das Memorial 2006 (S. 150) darauf hin, Artikel 148 Absatz 4 verdeutliche den zwingenden Charakter des Entscheids der Landsgemeinde um jedem Missverständnis vorzubeugen. Aus juristischer Sicht wäre diese Bestimmung (nach Abs. 1) nicht notwendig gewesen. Sie wurde aufgenommen, weil sie eine Aussage von grosser Tragweite machte.

Das Nebeneinander der Artikel 118 und 148 KV wurde im Übrigen in der Vorlage des Regierungsrates an den Landrat (S. 77) erklärt: «Eine Bemerkung zu Artikel 118 über Bestandes- und Grenzänderungen bei den Gemeinden: Dieser Artikel bleibt unverändert. Dessen Absätze 1 und 2 gelten aber nicht für die vorliegende Gemeindestrukturreform, weil sie durch die besonderen Bestimmungen in den Artikeln 147ff. (Schluss- und Übergangsbestimmungen zur Änderung vom Mai 2006) ersetzt werden.» Für spätere Bestandes- und Grenzänderungen gilt dem Grundsatz nach wieder Artikel 118, es sei denn, die Landsgemeinde würde zu gegebener Zeit etwas anderes beschliessen. Es muss also klar unterschieden werden zwischen der tiefgreifenden Strukturreform von 2006 und dem Zustand nach deren Inkrafttreten. Diese Ausführungen blieben unwidersprochen.

Mit dem Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden schuf die Landsgemeinde finanzielle Anreize für vorzeitige Gemeindestrukturreformen und mit dem Dreier-Modell erhöhte sie die Zielsetzung.

Soweit vor Bundesgericht die Verletzung von Artikel 118 KV gerügt worden war, stellte es klar, dass dieser vermeintliche inhaltliche Mangel bereits im Zeitpunkt der Vorbereitung der Landsgemeinde hätte geltend gemacht werden müssen. Es habe sich dieser angebliche Mangel nicht erst ergeben, als der Antrag auf drei Gemeinden angenommen war, sondern bereits mit dem Antrag auf Einführung des Zehner-Modells. Das Bundesgericht hielt fest, die Unterbreitung einer angeblich materiell rechtswidrigen Vorlage beschlage das Stimmrecht nicht. Es führe dies für sich allein zu keiner Verletzung der freien und unverfälschten Willenskundgabe und stelle deshalb keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit dar (Art. 34 Abs. 2 BV). Ein solcher vermeintlicher Mangel könne nicht mit der Stimmrechtsbeschwerde geltend gemacht werden. Damit brauchte das Bundesgericht die Frage, ob der Landsgemeindebeschluss mit Blick auf Artikel 118 KV an einem Mangel leide, nicht zu entscheiden.

Lehnt die ausserordentliche Landsgemeinde die «Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden» ab, kann keine Verletzung von Artikel 118 KV mehr geltend gemacht werden. Ein Beschwerdeführer müsste sich die Darlegung des Bundesgerichts entgegenhalten lassen und es bliebe damit bei den rechtskräftigen und gewährleisteten Artikeln der Kantonsverfassung, insbesondere bei Artikel 148 Absatz 1 KV. Im Falle der Gutheissung des Antrages stellte sich die Frage nicht.

Beschliesst die ausserordentliche Landsgemeinde aufgrund eines Abänderungsantrages jedoch ein anderes Modell, könnte die Verletzung von Artikel 118 KV wieder gerügt werden. Das Komitee macht zudem geltend, der Landsgemeindebeschluss verletzte Artikel 5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, welcher bei Grenzveränderungen die vorgängige Anhörung in Form von Abstimmungen in den betroffenen Gemeinden verlange. Die Bestimmung garantiert ein Anhörungsrecht, «gegebenenfalls in Form einer Volksabstimmung, sofern dies gesetzlich zulässig ist». Die Gemeinden wurden in einer Vernehmlassung angehört. Zudem konnten die Stimmberechtigten der Gemeinden an der Landsgemeinde über die Gemeindestrukturereform abstimmen. Separate Volksabstimmungen in den Gemeinden schliesst das Verfahren indessen gerade aus (Art. 148 Abs. 4 KV). Volksabstimmungen in den Gemeinden waren demnach nicht nur von Gesetzes, sondern von Verfassung wegen «nicht zulässig». Der Landsgemeindebeschluss erweist sich deshalb auch in dieser Hinsicht als korrekt.

Artikel 118 KV wurde somit weder ausser Kraft gesetzt noch missachtet. Vielmehr wird von ihm nach wie vor Gebrauch gemacht, so bei der Vereinigung der Kirchgemeinden Schwanden, Luchsingen und Linthal zur neuen römisch-katholischen Kirchgemeinde Glarner Hinterland-Sernftal und der Schulgemeinden Engi, Matt und Elm zur neuen Schulgemeinde Sernftal. Es wurde ihm speziell für die Gemeindestrukturereform 2006, und ebenfalls auf Verfassungsstufe, ein besonderes Verfahren beigelegt, welches die Umsetzung innert vorgegebener Frist erst ermöglicht, indem es ausdrücklich bestimmt (Art. 148 Abs. 4), dass, schliessen sich die Gemeinden nicht selber zusammen, dies per 1. Januar 2011 ohne weitere Beschlussfassung geschähe. – Die 2006 beschlossene Gemeindestrukturereform darf demzufolge nicht am Verfahren nach Artikel 118 KV gemessen werden.

Abgesehen davon verbrieft Artikel 118 KV entgegen den Behauptungen des Komitees kein Anhörungsrecht der Gemeinden. Ob sich ein entsprechender Anspruch aus der Bundesverfassung (Art. 29 Abs. 2 BV) ableiten liesse, ist umstritten. Nachdem aber sämtliche Gemeinden im Vorfeld der Landsgemeinde 2006 angehört wurden und die Vernehmlassungsergebnisse in die Vorlage einflossen, bleibt diese Kontroverse bedeutungslos. Dass die Gemeinden vor allem zum Zehner-Modell und weniger zum Dreier-Modell Stellung nehmen konnten, liegt in der Natur der Landsgemeinde bzw. in ihrem lediglich auf den Sachzusammenhang beschränkten Abänderungsrecht. Schliesslich vermöchte Artikel 118 KV den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer anderen gegen ihren Willen nicht zu verhindern; ob eine Gemeinde einer Fusionsvorlage zugestimmt hat oder nicht, spielt nach Absatz 2 nämlich keine Rolle. Einzige Voraussetzung für eine entsprechende Beschlussfassung durch die Landsgemeinde bildet – nebst der Antragstellung – das Scheitern einer Einigung.

6.2. Mögliche Antragstellungen

6.2.1. Antrag des Komitees auf Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden

Eine ausserordentliche Landsgemeinde findet u.a. dann statt, wenn es mindestens 2000 Stimmberechtigte unter Angabe der zu behandelnden Gegenstände verlangen (Art. 63 Abs. 3 KV). Die notwendigen Unterschriften liegen vor, der zu behandelnde Gegenstand ist bezeichnet. Die ausserordentliche Landsgemeinde ist einzuberufen (Art. 63 Abs. 4 KV).

Es stellt sich die Frage, ob die ausserordentliche Landsgemeinde darauf beschränkt ist, den Antrag des Komitees entweder anzunehmen oder abzulehnen. Den massgebenden Vorschriften, insbesondere der Verfassung, ist nicht zu entnehmen, die Stimmberechtigten wären an einer ausserordentlichen Landsgemeinde in ihren Möglichkeiten eingeschränkter als an einer ordentlichen. Die ausserordentliche Landsgemeinde kennt keinerlei Sonderregeln, welche die Stimmberechtigten in ihren Möglichkeiten und Kompetenzen beschnitte. An der ausserordentlichen Landsgemeinde hat deshalb «jeder stimmberechtigte Teilnehmer ... das Recht, zu den Sachvorlagen Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung zu stellen» (Art. 65 Abs. 2 KV). Abänderungsanträge haben zum Beratungsgegenstand in einem sachlichen Zusammenhang zu stehen (Art. 65 Abs. 3 KV). Wegen des Abänderungsrechts können die Stimmberechtigten, anders als bei einer Urnenabstimmung, eine Vorlage nicht nur annehmen oder verwerfen, sondern auf sie gestaltend einwirken. Dies stellt gerade den Sinn der Versammlungsdemokratie und ihren «demokratischen Mehrwert» gegenüber der Urnendemokratie dar. Dieser Mehrwert darf der ausserordentlichen Landsgemeinde nicht abgesprochen werden. Die Stimmberechtigten haben deshalb auch an einer ausserordentlichen Landsgemeinde mit Abänderungsanträgen zu rechnen.

Beratungsgegenstand bildet die Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde, mit welcher die Reduktion von 25 Einheitsgemeinden auf drei beschlossen wurde. Das Bundesgericht legte ausführlich dar, weshalb insbesondere der Antrag auf Bildung von drei Gemeinden zulässig gewesen war und klärt damit, welche Abänderungsanträge in einem (hinreichenden) «sachlichen Zusammenhang» zum Beratungsgegenstand stünden. Damals habe die Anzahl Gemeinden zur Diskussion gestanden und es sei die radikale Verkleinerung der Zahl von 25 Einheitsgemeinden beantragt gewesen. Das Bundesgericht stellte fest, «dass der Antrag (auf drei Gemeinden) keinen «ändern Gegenstand» im Sinne von Artikel 65 Absatz 1 KV betraf, in einem sachlichen Zusammenhang mit der Vorlage des Landrates gemäss Artikel 65 Absatz 3 KV stand und damit als rechtmässiger Abänderungsantrag der Landsgemeinde zur Abstimmung vorgelegt werden durfte».

An der ausserordentlichen Landsgemeinde steht wiederum – wie an der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 – die Anzahl Einheitsgemeinden zur Diskussion. Jeder Abänderungsantrag, der eine Zusammenlegung auf eine andere Mehrzahl von Gemeinden zum Ziel hat, steht deshalb in einem sachlichen Zusammenhang zum Beratungsgegenstand. Damit würde nichts gänzlich Neues, nicht etwas grundsätzlich Anderes oder etwas völlig Unerwartetes beantragt.

6.2.2. Antrag für eine einzige Gemeinde

Der Memorialsantrag für ein Einer-Modell ist Beratungsgegenstand des separaten Traktandums 3 der Landsgemeinde. Alle mit dem Einer-Modell zusammenhängenden Fragen sind daher unter jenem Traktandum zu klären. Würde bereits unter Traktandum 2 ein Antrag auf eine einzige Gemeinde gestellt, so wäre es daher dem Entscheid des Landammanns vorbehalten, ihn auf Traktandum 3 zu verweisen.

6.2.3. Fazit

Wird eine ausserordentliche Landsgemeinde durch 2000 Stimmberechtigte verlangt, haben diese das Recht und die Pflicht, die zu behandelnden Gegenstände anzugeben. Die ausserordentliche Landsgemeinde ist jedoch nicht darauf beschränkt, einen Antrag nur gutheissen oder ablehnen zu können. Vielmehr stehen ihr sämtliche übliche Gestaltungsmöglichkeiten offen (Art. 65 Abs. 2 und 3 KV).

7. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat spricht sich – nicht zuletzt als Treuhänder der Landsgemeinde – klar gegen die Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden aus.

7.1. Reformen der Gemeindestrukturen sind notwendig

Die Rückkehr zu 25 Einheitsgemeinden bringt keine sinnvolle, zeitgemässe neue Gemeindestruktur. Die teils sehr kleinen Gemeinden könnten ihre Aufgaben nicht allein und eigenverantwortlich erfüllen sondern nur im Verbund, mit Zweckverbänden oder anderen Zusammenarbeitsformen. Auch wären sie weiterhin auf finanzielle Drittunterstützung angewiesen. Die damit verbundenen Nachteile blieben bestehen:

- Schwierigkeit, qualifizierte Personen für die Behördentätigkeit zu finden;
- keine optimale Nutzung des Sparpotenzials;
- schwierige, wenn auch entspanntere Finanzsituation von Gemeinden und Kanton; kleine Gemeinden wären ohne Unterstützung des Kantons nicht überlebensfähig;
- 25 Raumordnungen, die ein uneinheitliches Bild vermitteln und die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons, insbesondere bei grösseren Projekten erschweren;
- geringere Chancen bezüglich einer wirklichen wirtschaftspolitischen Schwerpunktstrategie und von besseren Standortbedingungen;
- ungenügende Reform des Bildungswesens; vermehrte überkommunale Zusammenschlüsse in Primar-, Oberstufenschul- sowie Hilfsklassen- und Kleinklassenkreise.

Der dynamische interkantonale und internationale Wandel und der Wettbewerb, der durch die NFA und den Steuerwettbewerb noch verstärkt wird, verlangen attraktive und schlanke 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. Die Voraussetzungen dazu sind in den geltenden Strukturen nicht gegeben. Die in die Wege geleitete grundlegende Reform der Gemeindefstrukturen kann einen wesentlichen Beitrag leisten, diese Voraussetzungen zu schaffen. Selbstverständlich löst sie nicht alle Probleme von Kanton und Gemeinden. Die Fusion der Einheitsgemeinden stellt aber einen wichtigen, die anderen Strukturvorhaben stützenden Bestandteil des grossen Reformpaketes dar.

7.2. Die Landsgemeinde hat entschieden; ihr Entscheid ist zu respektieren

Falsch ist die Behauptung des Komitees, die «Idee von Megafusionen ist kein Auftrag des Volkes. Sie kommt von Oben, von der Regierung. Unten, in den Gemeinden besteht und bestand gar nie ein breites Bedürfnis nach solch flächendeckenden Zusammenlegungen.» Allein die Landsgemeinde fasste den weitergehenden Fusionsentscheid zu drei Gemeinden – entgegen des Antrags von Regierung und Landrat, welcher ein Zehner-Modell vorschlug. Die Behauptung, es bestehe gar kein breites Bedürfnis nach Zusammenlegungen wird durch das klare Bekenntnis zur Einheitsgemeinde und zur Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesen, die Landsgemeinde 2007 verwarf einen Ablehnungsantrag dazu deutlich, widerlegt; sie zeugen vom Willen der Stimmberechtigten zu «flächendeckenden» Reformen.

Die Landsgemeinde macht und machte immer von ihrem Recht Gebrauch, anders als Regierung und Landrat zu entscheiden. So bestimmte sie 2002 entgegen behördlichem Antrag, die neue Regierungs- und Verwaltungsorganisation habe auf fünf Departementen aufzubauen; ihr Auftrag ist per 2006 umgesetzt worden. Die Regierung hat alle Landsgemeinde-Entscheide, insbesondere aus dem Stimmvolk stammende und Regierung und Landrat widersprechende, umzusetzen und nicht in Zweifel zu ziehen. Hätten Regierung und Landrat anders gehandelt, die Umsetzung verweigert, wäre das Anlass zu ausserordentlich tiefer Besorgnis über die demokratische Kultur in unserem Landsgemeindekanton gewesen. Unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren unserer Staatsform ist es doch, dass sich die Minderheit der Mehrheit unterordnet und die Behörden die vom Souverän gefassten Beschlüsse treuhänderisch umsetzen.

Nicht zu bestreiten ist, dass das Ergebnis durch eine Dynamik zustande kam, wie sie nur an einer Landsgemeinde möglich ist. So mussten Regierung und Landrat eine Niederlage einstecken, wie wohl auch manche, welche ihre grundsätzlich ablehnende Haltung nicht während aller Abstimmungen äusserten. Jedenfalls aber entschied sich die Landsgemeinde demokratisch und freiwillig für drei Gemeinden.

7.3. Entscheid der Landsgemeinde ist rechtmässig

Das Komitee prangert den Landsgemeindebeschluss von 2006 zu unrecht als undemokratisch, verfassungswidrig und durchgepeitscht an (s. Ziff. 6. und 1.1.). Alle Betroffenen – die in den Gemeinden Stimmberechtigten sind es auch an der Landsgemeinde – konnten gleichberechtigt mit Voten oder Stimmabgabe ihrer Ansicht Ausdruck geben. Die Abstimmungsinhalte waren immer klar formuliert. Das Bundesgericht bestätigte in zwei Entscheiden die Rechtmässigkeit des gewählten Vorgehens, insbesondere die Zulässigkeit des über das Memorial hinausgehenden Antrages zur Schaffung von drei Einheitsgemeinden. National- und Ständerat stellten mit ihren Gewährleistungsbeschlüssen die Rechtmässigkeit des Vorgehens und des Ergebnisses, insbesondere auch im Hinblick auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, fest. Es ist falsch und anmassend, der Landsgemeinde 2006 und damit auch dem Bundesgericht und dem Bundesparlament Unmündigkeit und Voreingenommenheit vorzuwerfen.

Die Aussage, es sei über das Dreier-Modell nicht diskutiert worden, trifft ebenfalls nicht zu und ist unfair. Im Landrat war bei der Vorbereitung der Landsgemeinde 2006 sehr wohl darüber gesprochen worden: «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 zwar 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.» (Memorial S. 152) – Die Landsgemeinde hat anders entschieden, und die Fragen und verschiedenen Details befinden sich in Bearbeitung und sind weit über den Stand einer «blossen Idee» hinaus gediehen.

Betreffend der Kantonalisierung des Sozialwesens besteht Klarheit. Die Landsgemeinde 2006 stimmte ihr grundsätzlich zu, obschon beantragt worden war, bei nur noch drei Gemeinden könnten diese die Aufgabe selbst erfüllen; 2007 beschloss sie die nötigen Rechtsanpassungen und verwarf einen Ablehnungsantrag. Und der Antrag auf drei Gemeinden gibt das Inkrafttreten per 1. Januar 2011 vor.

7.4. Gemeindestrukturreform ist zu Ende zu führen

Inzwischen sind (s. Ziff. 5.) die Arbeiten weit fortgeschritten. Es ist viel an Zeit und Arbeit sowie an finanziellen Mitteln in die Projektarbeit investiert worden. Es wäre widersprüchlich, auch undemokratisch, unfair und ineffizient, wenn nach bald anderthalb Jahren intensiver Arbeit diese Strukturreform gestoppt werden müsste. Das Recht, eine ausserordentliche Landsgemeinde zu fordern, und das Recht, auf einen Beschluss zurückzukommen, bestehen zweifellos; man darf sich allerdings fragen, wieso die Initianten der Unterschriftensammlung dies nicht unmittelbar nach der Landsgemeinde 2006 getan haben. Die Arbeiten am Dreier-Modell sind weiterzuführen. Die von der Landsgemeinde 2006 gefassten Beschlüsse sind nicht aufzuheben, sondern umzusetzen.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden, befasste sich mit der Vorlage. In der Kernfrage schloss sie sich dem Antrag des Regierungsrates an: Der Antrag auf Aufhebung des Landsgemeinde-Beschlusses 2006 ist abzulehnen und am Volksentscheid für drei Gemeinden festzuhalten. Die Kommission nahm sich ebenfalls der rechtlichen Seite des Dreier-Entscheidens an. Auch diesbezüglich schloss sie sich der regierungsrätlichen Auffassung mehrheitlich an: Erstens sei der Beschluss von 2006 nach mehrfacher Überprüfung rechtskräftig, und zweitens stehe er entgegen anderer Darstellung auch im Einklang mit Artikel 118 KV. Allerdings vertrat sie die Auffassung, Abänderungsanträge seien an der Landsgemeinde nicht möglich, zu entscheiden sei einzig zwischen Aufhebung des Landsgemeinde-Entscheidens, also zurück zu 25 Einheitsgemeinden, und Beibehaltung des Dreier-Modells. Der Entscheid darüber obliege aber dem Landammann als Verhandlungsleiter der Landsgemeinde.

8.2. Landrat

Im Landrat wurde in zwei Lesungen eine engagierte Debatte darüber geführt. Diskutiert wurden aber nur das Dreier-Modell oder die Aufhebung des Landsgemeinde-Entscheidens.

Die Befürworter der Aufhebung argumentierten, nur ein Zufallsentscheid habe zum Dreier-Modell geführt; viele Leute seien überrascht und überfordert worden und sich der Tragweite des Entscheides nicht bewusst gewesen. Die Dreierlösung sei nicht vorbereitet, ungenügend diskutiert und abgeklärt sowie im Memorial kaum vorgestellt gewesen, in der Schweiz sei ein solches Vorgehen noch nie da gewesen. Artikel 118 KV sowie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung habe das Volk an der Landsgemeinde 2006 verletzt. Die Fusion sei von oben verordnet. Sie bringe finanziell nichts und führe ins Abseits. Man sei sich der Konsequenzen gar nicht bewusst, nur Fusionen von unten mit Vertrag und Zustimmung der einzelnen Gemeinden vermöchten zum Erfolg zu führen. Der Zeitplan sei zu ehrgeizig und verhindere breite Diskussion und Einbezug der Bevölkerung. Wegen dieser gravierenden Mängel sei es legitim, eine ausserordentliche Landsgemeinde zu verlangen und durchzuführen. – Es dürften aus Respekt vor den 2000 Unterschriften keine weiteren Anträge aufgenommen werden.

Die Gegner des Aufhebungsantrages stellten fest, es würden im Grundsatz die gleichen Argumente wie an der Landsgemeinde 2006 vorgebracht. Sie verwahrten sich gegen den Vorwurf, die Landsgemeinde sei überfordert gewesen. Damit unterstelle man dem Volk, es sei nicht in der Lage, solche Entscheide zu fällen; dies sei ein unerhörter, inakzeptabler Vorwurf. Das Dreier-Modell sei im Vorfeld der Landsgemeinde thematisiert und in einem einwandfreien Abstimmungsverfahren bevorzugt worden und in der Schlussabstimmung hätten es die Stimmberechtigten bewusst der gänzlichen Ablehnung von Fusionen vorgezogen. Dieses Modell sei eben gerade nicht von «oben» verordnet, sondern – entgegen des Vorschlags von Regierungs- und Landrat – von der Landsgemeinde, vom Volk, also von «unten» vorgegeben worden. Die Verfassung sei eingehalten, für die Fusion habe die Landsgemeinde ein besonderes Verfahren beschlossen (Art. 148 KV). Bundesgericht und Bundesparlament hätten die Rechtmässigkeit des Entscheides bestätigt. Im übrigen interessiere diese juristische Spitzfindigkeit wenig. Die Stimmberechtigten der 25 Gemeinden hätten an der Landsgemeinde aus Überzeugung entschieden. Landsgemeinde-Entscheide seien insbesondere von den Behörden zu respektieren. Versuche man nach kurzer Zeit, sie rückgängig zu machen, zweifle man sie an und stelle die Landsgemeinde in Frage. Würde der Ablehnungsantrag angenommen, würden Tür und Tor zur Anfechtung künftiger Entscheide geöffnet. Das Modell sei geographisch logisch, für das Schulwesen ideal, gleiche Finanzfehlbeträge der Gemeinden aus, biete die Möglich-

keit zu innovativen Planungen und betreffe alle Gemeinden, nicht nur die kleinen des Hinterlandes. Es gehe nicht primär um die Finanzen, sondern ebenso sehr um Entwicklung und vermehrte Mitbestimmungsrechte: um die Stärkung der Gemeinde-Ebene. Bei einem Zurück zu 25 Gemeinden sei unklar, wohin die Reise gehe. Einige Gemeinden wären nicht überlebensfähig, und der Zweckverbands-Wildwuchs wucherte weiter. Bei einer Annullierung des letztjährigen Volksentscheides ginge viel an Dynamik und geleisteter Arbeit – die Projektarbeiten seien weit fortgeschritten – verloren und viele an der Reform engagiert Mitarbeitende zögen sich enttäuscht zurück.

Als unrichtig bezeichnet wurde zudem die Rechtsauffassung der Kommission bezüglich der Zulässigkeit von Abänderungsanträgen. Es gehe nicht an, die Entscheidungsfreiheit der Landsgemeinde einschränken zu wollen. Über die Zulassung entscheide der Landammann; verweigerte er Änderungsanträge, wäre eine Stimmrechtsbeschwerde aber vorprogrammiert. Den Stimmberechtigten kämen an einer ausserordentlichen Landsgemeinde dieselben Rechte wie an einer ordentlichen zu; es dürften die Stimmberechtigten an der Landsgemeinde ja auch in Memorialsanträge eingreifen. Schliesslich komme dem Landrat ebenfalls das Recht zu, einer ausserordentlichen Landsgemeinde Vorlagen zu unterbreiten.

8.3. Antrag

Der Landrat beschloss unter Namensaufruf mit 61 zu 14 Stimmen, bei einer Enthaltung, den Antrag auf Aufhebung des Landsgemeinde-Entscheides 2006 zu § 13 der ausserordentlichen Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.

9. Bereinigte Beschlüsse der Landsgemeinde 2006

Die Landsgemeinde 2006 ermächtigte den Regierungsrat die Ergebnisse der drei Strukturtraktanden zu bereinigen und beauftragte den Landrat, diese Bereinigung zu genehmigen. Diese Änderung der Kantonsverfassung ist von den beiden Kammern des Bundesparlamentes gewährleistet. Den Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse änderte die Landsgemeinde 2007, indem sie Artikel 7 aufhob. Der Vollständigkeit halber wird auch die «Ermächtigung» aufgeführt. – Die Vorlagen geben den aktuellen Stand wieder, wie er für die Fusion zu drei Einheitsgemeinden massgebend ist.

Vorlage 1

GS I A/1/1

Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am 7. Mai 2006; bereinigt durch den Regierungsrat am 30. Mai 2006 und vom Landrat genehmigt am 28. Juni 2006; gewährleistet vom Ständerat am 4. Juni 2007 und vom Nationalrat am 18. Juni 2007)

I.

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

Art. 148 (neu)

Zusammenlegung von Gemeinden

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

1. Bilten, Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Niederurnen, Oberurnen, Näfels und Mollis;
2. Netstal, Riedern, Glarus und Ennenda;
3. Mitlödi, Sool, Schwändi, Schwanden, Haslen, Luchsingen, Betschwanden, Rüti, Braunwald, Linthal, Engi, Matt und Elm.

² Vorbehalten bleiben weitere freiwillige Zusammenschlüsse.

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

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

⁵ Das Gemeindegesetz kann vorsehen, dass für eine Übergangsfrist von einer Amtsdauer Gemeinden, die gemäss Absatz 1 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 (neu)

² Der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde nach Artikel 138ff. Gemeindegesetz kann gestützt auf diese Verfassungsbestimmung alle Anordnungen treffen, welche in der Übergangsphase zwischen der Beschlussfassung durch die Landsgemeinde einerseits und der Errichtung von drei Einheitsgemeinden und der Übernahme der Aufgaben der bisherigen Fürsorgegemeinden und Vormundschaftsbehörden durch den Kanton bzw. der Auflösung der Fürsorgegemeinden andererseits 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 7. Mai 2006 von der Landsgemeinde beschlossenen Gemeindestrukturreform dienen.

Art. 155 (neu)

Ausgleich der Vermögensverhältnisse, Finanzierungsbeschluss

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

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

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

Vorlage 2

GS VI A/1/2/1

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

(Erlassen von der Landsgemeinde am 7. Mai 2006; bereinigt durch den Regierungsrat am 30. Mai 2006 und vom Landrat genehmigt am 28. Juni 2006; geändert von der Landsgemeinde ab 6. Mai 2007 [Art. 7])

Art. 1

Zweck des Beschlusses

Der vorliegende Beschluss regelt die finanzrechtlichen Fragen der Umsetzung der Gemeindestrukturreform gemäss Änderung der Kantonsverfas-

sung (KV) vom 7. 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 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 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

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

² 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.

³ Vermindert sich die Nettoschuld einer zusammenschliessenden Gemeinde zwischen dem 31. Dezember 2004 und dem Inkrafttreten von Artikel 148 Absatz 1 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

¹ Für die Finanzierung der Umsetzung der Gemeindestrukturreform gemäss Änderung der Kantonsverfassung vom 7. Mai 2006 stellen Kanton und Gemeinden einen Höchstbetrag von 20 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.

² 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.

³ 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 Gemeindegemeinschaften, 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 Gemeindegemeinschaften wird auf den 31. Dezember 2010 aufgelöst; über Entnahmen aus diesem Fonds entscheidet der Regierungsrat;
- c. durch Entnahme von maximal 16 Millionen Franken aus den Steuerreserven.

Art. 6

Höchstbetrag für eine einzelne Gemeinde

Keine Gemeinde, die sich im Rahmen von Artikel 148 Absatz 1 KV mit anderen Gemeinden zusammenschliesst, kann zur Beseitigung von Bilanzfehlbeträgen und zur Tilgung oder Minderung von Nettoschulden nach Artikel 2 Absatz 1 mehr als 25 Prozent des Gesamtbetrages gemäss Artikel 5 Absatz 1 erhalten, maximal aber 4 Millionen Franken.

Art. 7**

Aufgehoben (LG 6. Mai 2007).

Art. 8

Verhältnis zum geltenden Recht

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

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

Art. 9

Inkrafttreten

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

Vorlage 3

Ermächtigung

(Erlassen von der Landsgemeinde am 7. 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.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Antrag betr. Aufhebung der Beschlussfassung der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 zum Traktandum 13: Fusion der Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden abzulehnen.

§ 3 Antrag betr. «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde»

Die Vorlage im Überblick

Am 14. Juni 2007 reichte ein Bürger den Memorialsantrag «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» ein. Der Antragsteller will statt drei nur noch eine Gemeinde schaffen; er verspricht sich noch einfachere, schlankere Strukturen, ein einheitliches Bürgerrecht und keine Probleme mehr mit dem Finanzausgleich; grundlegende Entscheide träfe die Landsgemeinde, die konkrete Ausgestaltung sei Sache des Gesetzes.

Regierungsrat und Landrat lehnen den Memorialsantrag aus folgenden Gründen ab:

- Er steht im Widerspruch zur gewachsenen föderalen Struktur unseres Kantons. – Der Memorialsantrag führte zu einer wesentlichen Veränderung des Staatsaufbaus. Zwar bliebe die Gemeinde als Staatsebene bestehen, doch entfielen das föderalistische Element vollständig, weil das Kantonsgebiet nicht mehr in mehrere Gemeindegebiete aufgeteilt wäre. Der föderale Wettbewerb zwischen Gemeinden ginge verloren. Konkurrenz aber fördert die Qualität, spornet an und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit. Es ginge nicht mehr um die Stärkung der Gemeinden und die Sicherung von deren Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit. Das Dreier-Modell vermag diesen Ansprüchen besser zu genügen, da es Rücksicht auf die gewachsenen Strukturen mit der Unterteilung in Unterland, Mittelland und Hinterland nimmt. Die drei demokratisch gut abgestützten neuen Gemeinden sind so stark und autonom, dass sie – ohne einmischende Zuschüsse – ihre Aufgaben eigenständig und auf ihre Gegebenheiten angepasst erfüllen können.
- Es ergibt sich keine weitere wesentliche Stärkung der Gemeindeautonomie. – Die Forderung, es seien die Gemeindestrukturen effizienter zu gestalten, erfüllt das Dreier-Modell besser als das Einer-Modell. Regionale Verwurzelung, Einflussnahme und Mitbestimmung gingen in stärkerer Masse verloren. Die Bildung von nur noch einer Gemeinde brächte eine Zentralisierung: Konzentration auf wenige Standorte, grosse Verwaltungen, Abbau von Föderalismus, schwindende direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten, Verlust der Vorteile einer starken Gemeindeorganisation.
- Die Lösung «ein Gebiet – zwei Strukturen» ist wenig sinnvoll. – Eine Gemeinde muss mindestens über einen eigenen Gemeinderat mit Verwaltung verfügen. Das Einer-Modell schaffte die Gemeinden faktisch ab – vor allem wenn die Sparpotenziale voll genutzt werden wollten. Zwei unterschiedliche, aber flächengleiche Staatsebenen wären kaum sinnvoll. Das Neben- bzw. Übereinander zweier Gemeinwesen wäre für die Stimmberechtigten schwer verständlich. Das Einer-Modell wäre nur dann sinnvoll, wenn Kanton und Gemeinden verschmolzen würden, es nur noch eine Exekutivbehörde und nur eine Verwaltung gäbe, die Stimmberechtigten über alle Geschäfte an der Landsgemeinde entschieden, der Landrat einzige Legislative wäre. Dies höbe aber die Gemeindeebene faktisch auf; der Memorialsantrag verlangt aber ausdrücklich die Bildung einer Gemeinde.

Vorgehen

Der Landrat kann der Landsgemeinde die allgemeine Anregung zur Ablehnung beantragen. Dazu bedarf es keiner konkretisierten Vorlage. Ein Entwurf wäre erst auszuarbeiten, wenn die Landsgemeinde – entgegen dem landrätlichen Ablehnungsantrag – der Anregung zustimmte. Für eine definitive Entscheidung wäre jedoch ein fassbares Projekt unerlässlich und die nochmalige Anhörung der Gemeinden notwendig. Dem wird Rechnung getragen, indem nur die Grundsatzfrage zur Diskussion gestellt wird.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» abzulehnen.

1. Ausgangslage

Am 14. Juni 2007 reichte ein Bürger den folgenden Memorialsantrag ein:

«Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde.»

Begründung:

1. Die Bürgerinnen und Bürger des Kantons besitzen das Bürgerrecht Glarus. Die Glarnerinnen und Glarner können sich mit dem gemeinsamen Bürgerrecht identifizieren.

2. Der Kanton Glarus, von der Fläche und Einwohnerzahl her braucht möglichst schlanke Strukturen. Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden. Zum Vergleich: Im zweiten Landsgemeindekanton Appenzell Innerrhoden besteht eine ähnliche Lösung. Und im Nachbarkanton Schwyz gibt es mehrere Bezirke, die nur aus einer Gemeinde bestehen.
3. Der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden, früher immer ein Stein des Anstosses, entfällt. Im ganzen Kanton gilt der gleiche Steuerfuss.
4. Die demokratischen Volksrechte können auf einfache Art wahrgenommen werden. Alle wichtigen Geschäfte werden an der Landsgemeinde behandelt und entschieden. Was vor die Landsgemeinde gehört, soll im engeren Sinne beim Kanton verbleiben.
5. Die Landsgemeinde trifft den Grundsatzentscheid über die Strukturreform. Die Regelung aller Details ist Sache der Politik.»

Am 26. September 2007 erklärte der Landrat den Antrag für rechtlich zulässig und erheblich. Damit ist der Antrag spätestens der übernächsten Landsgemeinde vorzulegen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt den Memorialsantrag ab.

2.1. Das Modell «GL 2011 – 3 starke Gemeinden – 1 wettbewerbsfähiger Kanton»

Die Einwohnerzahl schliesst die Bildung einer einzigen Gemeinde im Kanton nicht aus; es gibt einwohnerstärkere Gemeinden in der Schweiz. Bezüglich der Fläche jedoch ist bereits die Gemeinde Glarus Süd des Dreier-Modells die flächenmässig grösste Gemeinde der Schweiz. Mit der an der Landsgemeinde 2006 beschlossenen Gemeindestrukturreform gibt sich der Kanton Glarus eine grundlegend neue Struktur und Organisation mit dem Ziel, die Gemeindeebene zu stärken. Mit «Glarus Nord», «Glarus Mitte» und «Glarus Süd» werden drei Gemeinden geschaffen, die an Handlungsspielraum und Gestaltungskraft gewinnen und bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons Glarus aufgrund ihrer Stärke eine wichtige Rolle spielen werden.

Die drei Gemeinden bilden die drei traditionellen Regionen des Kantons ab. Im Hinter-, im Mittel- und im Unterland sind individuelle, den geografischen und topografischen Gegebenheiten angepasste Lösungen für Verwaltung, Werkhöfe, Schulen, Volksrechte usw. möglich. Jede der drei Gemeinden kann eine eigenständige Identität entwickeln. Die drei Identitäten bilden denn auch eine wertvolle Basis, um die regionalen Potenziale zu stärken und miteinander sowie mit dem Kanton abzustimmen. Drei Gemeinden fördern zudem den Wettbewerb und damit die Qualität der Dienstleistungen sowie die Entwicklung, was den ganzen Kanton stärkt. Es geht um die Zukunftsfähigkeit des Kantons.

2.2. Widerspruch zur gewachsenen föderalen Struktur

Der Antrag ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Er lässt auch in der Begründung offen, wie die Gemeindeebene ausgestaltet werden soll, wenn der Kanton nur noch eine einzige Gemeinde bildet.

Der Memorialsantrag führte zu einer wesentlichen Veränderung des Staatsaufbaus. Zwar bliebe die Gemeinde als Staatsebene grundsätzlich bestehen, doch entfielen das föderalistische Element vollständig, weil das Kantonsgebiet nicht mehr in mehrere Gemeindegebiete aufgeteilt wäre. Der föderale Wettbewerb zwischen den drei neuen Gemeinden ginge verloren. Die Konkurrenz unter den drei Gemeinden fördert die Qualität, spornt an und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt. Der angestrebte Zweck der Gemeindestrukturreform würde verändert; es ginge nicht mehr um die Stärkung der Gemeinden und die Sicherung von deren Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit.

Das Dreier-Modell stärkt die Gemeindeebene. Die drei Gemeinden schaffen ein inneres Gleichgewicht. Kein Dorf wird in der Gemeinde über eine Stimmenmehrheit verfügen. Das Grössenverhältnis gegenüber dem Kanton stimmt. Das Dreier-Modell nimmt Rücksicht auf die gewachsenen Strukturen mit der Unterteilung in Unterland, Mittelland und Hinterland; dies war ein wesentlicher Grund für den Durchbruch an der Landsgemeinde. Die Mehrheit war der Ansicht, dass die drei neuen Gemeinden die heutige regionale Identität aufnehmen und weiterführen können. Das Einer-Modell würde darauf keine Rücksicht mehr nehmen.

Die drei demokratisch gut abgestützten neuen Gemeinden sind so stark und autonom, dass sie – ohne einmischende Zuschüsse – ihre Aufgaben autonom, eigenständig und auf ihre Gegebenheiten angepasst erfüllen können. Individuelle Lösungen entfielen jedoch beim Einer-Modell, das einheitliche Lösungen bedingte. Auch könnte eine Minderheit – z.B. das Hinterland – durch die übrigen bevölkerungsstärkeren Regionen majorisiert werden, womit selbst deren berechnigte Anliegen unberücksichtigt blieben. Das Aufnehmen- und Umsetzen-Können regionaler Interessen – eine der Stärken des Dreier-Modells – entfielen.

2.3. Keine Stärkung der Gemeindeautonomie

Die Forderung des Antragstellers, es seien die Gemeindestrukturen effizienter zu gestalten, erfüllt das Dreier-Modell besser als das Einer-Modell. Es bringt einen effizienteren Service Public als es eine Einheitslösung vermöchte. Auf Ebene Kanton werden gesamtkantonal besser und effizienter zu lösende Aufgaben angesiedelt: Gesundheit (z.B. Kantonsspital, Lebensmittelkontrolle), Bildung und Kultur (z.B. weiterführende Schulen wie Kantons-, Berufsfachschulen, Denkmalschutz), Bau (Kantonsstrassen, Raumplanung), Soziales (Sozial-, Vormundschaftswesen), Sicherheit (Kantonspolizei, Militär, Zivilschutz). Auf Ebene Gemeinden werden die traditionell kommunalen Aufgaben erfüllt, bei denen vor allem Bürgernähe gefragt ist: Volksschule, stationäre Altersbetreuung, Spitex, Ver- und Entsorgung (z.B. Wasser, Strom, Gas, Abwasser, Gemeindestrassen, Alpen, Forst).

Die wirtschaftliche, technische und soziale Entwicklung brachte es mit sich, dass heute viele Aufgaben effizienter zentral, sei es durch den Bund (Sozialwerke, Nationalstrassen, Bahn, Post, Fernmeldewesen) oder die Kantone gelöst werden. Die Gemeindestrukturreform bietet die Chance, die Aufgabenteilung zu überprüfen und an die Entwicklung anzupassen. Die im Zusammenhang mit ihr getroffenen Landsgemeinde-Entscheide haben dies bereits getan.

Einige Aufgaben können, wie erwähnt, in den Gemeinden besser gelöst werden. Bestünde aber nur noch eine Gemeinde, wäre sie zentral zu leiten. Von der Einwohnerzahl her wäre diese Zentralisierung möglich, fraglich aber, ob sie vor allem in den Bereichen Alpen und Forst auf der Fläche von 685 km² effizienter und Erfolg versprechender wäre. Regionale Verwurzelung, Einflussnahme und Mitbestimmung gingen sicher in stärkerem Masse verloren.

Die Bildung von nur noch einer Gemeinde brächte eine Zentralisierung. Die Folgen sind: Konzentration auf wenige Standorte, grosse Verwaltungen, Abbau von Föderalismus, schwindende direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeit – Verlust der Vorteile einer starken Gemeindeorganisation. Zudem wären dezentrale Stützpunkte mit eigenen Führungen in einigen Bereichen unumgänglich. – Hingegen wären, wie der Antragsteller richtig ausführt, das Wegfallen des Finanzausgleichs und die Vereinfachung des Bürgerrechts vorteilhaft.

Gesamthaft aber würde sich vom Dreier- zum Einer-Modell gegenüber dem Schritt vom 25er- zum Dreier-Modell nur noch ein unbedeutender Effizienzgewinn ergeben.

2.4. Ein Gebiet – zwei Strukturen: wenig sinnvoll

Es bleibt offen, ob für die «eine Gemeinde» die Gemeindeebene voll auszugestalten wäre oder ob Vereinigungen mit der Kantonebene anzustreben wären. Eine Gemeinde müsste zumindest über einen eigenen Gemeinderat mit Verwaltung verfügen.

Zwei unterschiedliche, aber flächengleiche Staatsebenen wären kaum sinnvoll. Das Einer-Modell schaffte die Gemeinden faktisch ab – vor allem wenn die Sparpotenziale voll genutzt werden wollten. Das Neben- bzw. Übereinander zweier Gemeinwesen wäre für die Stimmberechtigten schwer verständlich. Auch wäre zu klären, welche Aufgaben welches Gemeinwesen im gleichen Staatsgebiet und für die gleichen Einwohner zu erfüllen hätte. Das Dreier-Modell stärkt demgegenüber die Gemeindeebene und schafft ein inneres Gleichgewicht.

Das Einer-Modell wäre wohl nur dann sinnvoll, wenn Kanton und Gemeinden verschmolzen würden, es nur noch eine Exekutivbehörde und nur eine Verwaltung gäbe, die Stimmberechtigten über alle Geschäfte an einer Frühlings- und einer Herbstlandsgemeinde entschieden, der Landrat einzige Legislative wäre. Dies höbe aber die Gemeindeebene faktisch auf; der Memorialsantrag verlangt aber ausdrücklich die Bildung einer Gemeinde. Dies liefe der geschilderten Art der Stärkung der Gemeinde zuwider.

Das Dreier-Modell stärkt die direkte Demokratie. Eine Strategieänderung macht keinen Sinn. Im Gegenteil: Mit dem Projekt «GL 2011: 3 starke Gemeinden – 1 wettbewerbsfähiger Kanton» verbinden sich viele Chancen. Vom eingeschlagenen Weg ist nicht abzugehen.

3. Rechtliches

Der Memorialsantrag wurde in der Form der allgemeinen Anregung gestellt (Art. 58 Abs. 3 KV). Er betrifft keinen bestimmten Verfassungsartikel, sondern bringt eine Idee ein und lässt die (verfassungsmässige) Umsetzung offen. «Wird eine allgemeine Anregung eingereicht, so kann sie, wenn der Landrat dem Memorialsantrag zustimmt, von ihm zu einer formulierten Vorlage ausgearbeitet werden, oder aber sie wird im Landrat abgelehnt und dann der Landsgemeinde mit einem Ablehnungsantrag vorgelegt; stimmt

die Landsgemeinde der Anregung dennoch zu, so müssen die Behörden auf eine der nächsten Landsgemeinden einen Entwurf ausarbeiten» (Kommentar zum Entwurf der Kantonsverfassung). Der Landrat kann somit, schliesst er sich dem Antrag des Regierungsrates an, der Landsgemeinde die allgemeine Anregung zur Ablehnung beantragen. Dazu bedarf es keiner konkretisierten Vorlage. Ein Entwurf wäre erst auszuarbeiten, wenn die Landsgemeinde der Anregung zustimmte.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission, welche – vom Sachzusammenhang her gegeben – unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden, bereits den Antrag betr. der Aufhebung des Fusionsbeschlusses vorbereiten hatte, stellte sich einstimmig hinter den Antrag des Regierungsrates, wonach der Landsgemeinde Ablehnung zu empfehlen sei. Namentlich würde bei nur noch einer Gemeinde die erwünschte Konkurrenz zwischen den Gemeinden eliminiert und wohl eine Staatsebene aufgehoben, denn wenn schon, wäre auf die Gemeindeebene gänzlich zu verzichten. Dabei brächte der Mehrwert an Effizienz jedoch grosse Verluste auf institutioneller Ebene.

Die Kommission teilte die Meinung des Regierungsrates, es sei der Memorialsantrag ebenfalls an der ausserordentlichen Landsgemeinde zu klären möglich. Nach der Landsgemeinde vom 25. November müsse Klarheit über die Gemeindestruktur herrschen, was dem Wunsch der Stimmberechtigten entspreche und Dringlichkeit belege. Weil zudem unbestreitbar ein Sachzusammenhang bestehe, könne gegen gleichzeitiges Traktandieren kein Taktikvorwurf erhoben werden. Dies wurde der Meinung entgegengehalten, es gehe nicht an, den von einer Einzelperson eingereichten Memorialsantrag für eine Weiterung des Beratungsgegenstandes zu nutzen, um so die Gemeindezahl erneut zur Diskussion zu bringen und damit die Konzentration auf den von über 2000 Stimmberechtigten gestellten Aufhebungsantrag zu beeinträchtigen.

Die von der Kommission aufgeworfene Frage, ob beide Anträge unter einem einzigen Traktandum zu behandeln wären, wurde in der Landratsverhandlung verneint. Initianten des Aufhebungsantrages und Memorialsantragssteller haben den Beratungsgegenstand zu bestimmen. Da es sich beim ersten um eine Verfassungsvorlage und beim zweiten um eine allgemeine Anregung handelt, dürfen die beiden Begehren nicht vermischt werden. – Der Landrat entschied, es sei vorerst der Aufhebungsantrag und anschliessend der Memorialsantrag zu traktandieren.

Der Landrat schloss sich dem Antrag seiner Kommission an, ohne über einen anderen Antrag befinden zu müssen: Der Memorialsantrag «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» wird der Landsgemeinde zur Ablehnung empfohlen und als dringliches Geschäft im Sinne von Artikel 63 Absatz 3 KV an der ausserordentlichen Landsgemeinde nach dem Aufhebungsantrag traktandiert.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Antrag betr. «Der Kanton Glarus bildet eine Gemeinde» abzulehnen.