

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckpfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
			<p>Aus: <i>Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</i></p> <p>(siehe auch <i>Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009</i>).</p>

A			
Arbeiten Verfassungsänderung			
1	20.03.2018	Einreichung der Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"	
2	25.02.2019	1. Lesung Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" = Gültigerklärung = Rückweisung an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages	
3	20.08. bis 05.11.2020	Vernehmlassung zu drei Varianten für einen Gegenvorschlag	
4	21.02.2022	2. Lesung Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" = 1. Lesung Gegenvorschlag	
5	Bis 25.03.2022	Volksdiskussion zu Volksinitiative und Gegenvorschlag	
6	Mai 2023	3. Lesung Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" = 2. Lesung Gegenvorschlag und Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative	
7	November 2023	Obligatorische Volksabstimmung  (Die Stimmberechtigten können über den Grundsatz entscheiden.)	
B			
Umsetzung			
8	November 2023	Bei Annahme des Gegenvorschlages: - Die Namen der Gemeinden werden aus der Kantonsverfassung gestrichen - Verfassungsmässiger Auftrag, die bestehenden 20 Gemeinden zu drei bis fünf Gemeinden zusammenzulegen	

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckpfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
			<p><i>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</i></p> <p><i>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</i></p>
9	2023/2024	<p>Vorbereitung und Festlegung des weiteren Vorgehens für die Umsetzung im Rahmen entsprechender Projektarbeiten Kanton / Gemeinden durch den Kanton.</p> <p>Erlass von sozialen Grundsätzen für den Umgang mit Mitarbeitenden der Gemeinden</p>	
10	2023/2024	Detailplanung Kommunikations- und Mitwirkungskonzept durch den Kanton	
11	2024	<p>Detailplanung Zeit- und Massnahmenplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kanton (siehe Nr. 12)</li> <li>- Gemeinden (siehe Nr. 13)</li> </ul>	<p><i>Für die Planung der Umsetzung hat sich die <u>Orientierung am Rechnungsmodell</u> bewährt. Fast alle kommunalen Aufgabenbereiche spiegeln sich in der Gemein-derechnung wider. Bisherige Fusionsgemeinden haben den Kontenplan zu Hilfe genommen, und alle Themen nach dem Handlungsbedarf durchforscht.</i></p>
12	2024-2026	<p>Kantonale Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetzesanpassungen: Insbes. Gemeindegesetz, Gesetz über die politischen Rechte.</li> <li>- Erlass neuer Gesetze: Insbes. Umsetzungsgesetz, Regelung zu einer kantonalen Ausgleichsfinanzierung.</li> </ul> <p><i>(Die Stimmberechtigten können über die kantonalen gesetzlichen Ausführungsbestimmungen entscheiden.)</i></p>	

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckpfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
			<p>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</p> <p>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</p>
13	2024-2026	<p>Kommunale Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planung Finanzwesen (Budget/Finanzplan)</li> <li>- Planung Behörden</li> <li>- Planung Verwaltung/Werkhof/Technische Betriebe               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planung Personal und Infrastruktur</li> </ul> </li> <li>- Planung Forstbetriebe</li> <li>- Planung Schulwesen</li> <li>- Planung Alters- und Pflegeheime</li> <li>- Planung Energie / Versorgung</li> <li>- Planung Feuerwehren</li> <li>- Planung Bauwesen</li> <li>- Planung Informatik</li> <li>- Weitere Themen</li> </ul> <p>- Erlass der Gemeindeordnungen für die neuen Gemeinden (Organisation der Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltungen, Gemeindennamen, Gemeindewappen)</p>	<p>Bei der Umsetzung ist zwingend zu unterscheiden zwischen <u>politischen Fragen</u> (Ebene Gemeinderat) und <u>Fachfragen</u> (Ebene Verwaltung).</p> <p>In <u>Fachgruppen</u> arbeiten [Mitglieder der Gemeinderäte, Verwaltungsangestellte und] Fachleute nach Aufgabengebieten (z.B. Schule, Finanzen, Soziales). Sie erarbeiten Lösungen für die neue Gemeinde nach sachlichen Grundlagen. Probleme, die in den Fachgruppen auftauchen, gehen an die Projektleitung. Sie entscheidet oder leitet die Fragestellung weiter.</p> <p>Mit Vorteil gibt es nicht nur <u>inhaltliche Fachgruppen</u> (z.B. Schule, Soziales), sondern auch <u>funktionale</u> (Personal, Kommunikation usw.).</p> <p>Stark zu beachten ist die <u>Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Verwaltung</u>. Mit Vorteil sind in den einzelnen Fachgruppen sowohl Mitglieder der Verwaltung (Kader) und des Gemeinderates vertreten.</p> <p>Es ist zu beachten, dass die <u>betriebliche Fusion</u> (verwaltungstechnisch-operativ) in erster Linie durch die Fachleute aus den Verwaltungen zu planen ist und nicht durch die Gemeinderäte.</p> <p>Im Verlaufe von Umsetzung und Abschluss sind die <u>Reglemente und Tarife zu vereinheitlichen</u>. Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind bereits während der Vorbereitung der neuen Gemeinde festzuhalten. Es gilt zu entscheiden,</p>

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckpfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anpassung bestehender Reglemente bzw. Erlass neuer Reglemente (u.a. Personal- und Besoldungsreglemente, Wasserreglemente, Abwasserreglemente, Bauordnungen etc.) für die neuen Gemeinden</li> <li>- Frühzeitige personelle Besetzung der Gemeindebehörden der neuen Gemeinden</li> </ul> <p style="color: blue;">(Die Stimmberechtigten können über die kommunalen gesetzlichen Ausführungsbestimmungen und Personen der Gemeindebehörden, soweit sie der Volkswahl unterstehen, entscheiden.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personelle Besetzung der Gemeindeverwaltungen der neuen Gemeinden</li> </ul>	<p><i>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</i></p> <p><i>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</i></p> <p><i>welche Regelung in Zukunft Gültigkeit haben wird. Diese Entscheide sind transparent nach aussen zu kommunizieren.</i></p> <p><i><u>Demissionen in den Gemeinderäten</u> vor den neuen Gemeinden sollten vermieden werden. Sie können den Fusionsprozess entscheidend stören.</i></p> <p><i>Es hat sich bewährt, wenn der <u>Gemeinderat der neuen Gemeinde frühzeitig gewählt</u> wird und schon vor dem eigentlichen Amtsantritt in die Umsetzungsarbeiten einbezogen werden kann.</i></p> <p><i>Es empfiehlt sich, in den <u>Gemeinderat der neuen Gemeinde Personen aus allen Ursprungsgemeinden</u> zu wählen. Sind es bisherige Gemeinderäte, dann ist gleichzeitig ein Teil des Wissenstransfers gesichert. Andernfalls sind Brücken zu ihnen sicherzustellen.</i></p> <p><i>Für die erste Gemeinderatswahl besteht die Möglichkeit einer <u>Sitzgarantie</u>. Damit wird die Ortsvertretung im Gemeinderat sichergestellt.</i></p> <p><i>Eine <u>gute Personalpolitik während des gesamten Fusionsprozesses</u> ist im Sinn der Mitarbeitenden und der zukünftig fusionierten Gemeinde zentral.</i></p>

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckpfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
			<p>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</p> <p>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</p>
			<p>Es ist wichtig, dass die <u>Rahmenbedingungen für die künftigen Arbeitsstellen frühzeitig definiert und den Mitarbeitenden mitgeteilt</u> werden. Gemeindefusionen sind in der Regel mit einem administrativen Mehraufwand verbunden: Der Normalbetrieb wird neben der Fusionsarbeit weitergeführt; der Umzug der Verwaltung muss geplant und durchgeführt werden; in vielen Tätigkeitsfeldern gibt es vorübergehend zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der Kanzleischalter erfährt eine höhere Frequentierung usw. In der Regel kann den Mitarbeitenden bereits während der Erarbeitung des Gemeindezusammenschlusses eine Weiterbeschäftigung über den Fusionstermin hinaus zugesichert werden. Dazu ist eine sorgfältige Personalbedarfsplanung notwendig.</p> <p><u>In Personalfragen ist grundsätzlich zwischen der politischen (Gemeinderat) und der betrieblichen (Verwaltungsangestellte) Ebene zu unterscheiden.</u> Während auf der politischen Ebene durch die Fusion Personal eingespart werden kann, ist auf der betrieblichen Ebene (vorübergehend) eher das Gegenteil der Fall. Die Erfahrung zeigt, dass gegen Abschluss vermehrt Kündigungen der Arbeitnehmenden zu verzeichnen sind. Mit der Fusion zur neuen Gemeinde stellt sich für einige der Mitarbeitenden die Frage einer Neuorientierung.</p> <p>Um Unsicherheiten auszuräumen, sollen die <u>wichtigsten Personalentscheide im Hinblick auf die fusionierte Gemeinde frühzeitig</u> (spätestens mit Beginn der Umsetzung) geklärt werden. Solche Entscheidungen können allerdings delikater sein (Gemeindeschreiber). Deshalb wird geraten, ein externes Coaching sowohl für</p>

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckpfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
			<p><i>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</i></p> <p><i>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</i></p> <p><i>die Entscheidungsfindung wie für die Kommunikation des Entscheids in Anspruch zu nehmen.</i></p> <p><i>Gewichtige Personalrohaden während der Fusionsphasen können den Prozess erschweren. Um Erfahrungsverluste zu vermindern, sind <u>wichtige Wissensträger an die Gemeinde zu binden</u>. Mit Schlüsselpersonen innerhalb der Verwaltung sind rechtzeitig Gespräche zu führen; Personalwechsel sind mit möglichst langen Übergangszeiten vorzubereiten.</i></p> <p><i>Die <u>Mitarbeitenden sind frühzeitig</u> über das Aufgabengebiet, die Funktion und die Arbeitsbedingungen in der fusionierten Gemeinde zu orientieren. Dies trifft besonders für diejenigen in den Aussengemeinden zu.</i></p> <p><i>Der <u>Einbezug der Mitarbeitenden beim Entwurf der künftigen Verwaltungsorganisation</u> trägt zum Abbau von Unsicherheiten bei.</i></p> <p><i>Die Erwartungen, Bedürfnisse und Interessen in Bezug auf das künftige Tätigkeitsfeld sollen die Mitarbeitenden schon zu Beginn der Umsetzung artikulieren können. <u>Formelle Gespräche der Linienverantwortlichen mit allen Gemeindegestellten</u> sind deshalb zu institutionalisieren.</i></p> <p><i>Damit Unsicherheiten aufgegriffen und ausgeräumt werden können, ist eine geeignete <u>Ansprechperson für das Personal</u> zu bezeichnen.</i></p>

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
			<p>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</p> <p>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeitliche Planung</li>   <li>- Leistungsangebot (u.a. Erbschafts-, Grundbuch-, Zivilstandswesen neu organisieren)</li> </ul>	<p>Die <u>Gemeindeschreiber</u> sind stark in den Fusionsprozess eingebunden und zugleich persönlich stark von der Fusion betroffen. Ihnen sollte eine Ansprechperson zur Seite stehen (externes Coaching). Dies ist umso dringender, wenn ein Gemeindeschreiber sich aufgrund der Fusion beruflich neu ausrichten muss.</p> <p>Die <u>Umsetzung</u> ist abhängig von der Komplexität der Fusion, dennoch sollte sie <u>nicht zu lange dauern</u>. Der Schwebezustand, in dem sich Gemeinden in der Umsetzungsphase befinden, führt bei Personal und Bevölkerung zu Unsicherheiten.</p> <p>Bei der Umsetzung bereiten in der Regel nicht die «grossen Themen» Probleme. Die <u>Schwierigkeiten treten eher bei den Detailfragen</u> auf und sind oft auf individuelle Bedürfnisse zurückzuführen (Abgeltung der Unterhaltsarbeiten beim Werkdienst, Abgleich von Kinderhort und Kindergartenangebot usw.).</p> <p>Im Rahmen einer Fusion bietet es sich an, die <u>Stellenbeschreibungen, Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe</u> innerhalb der Verwaltung auf ihre Effizienz zu überprüfen und nötigenfalls zu verbessern. Die Verwaltungsfachleute sollten frühzeitig miteinander in Kontakt treten, um gemeinsam die internen Arbeitsabläufe abzugleichen und sich gegenseitig über vorhandene Pendenzen zu informieren.</p> <p>Um den Fusionsprozess für andere nachvollziehbar zu halten, sollte er <u>gut dokumentiert</u> werden.</p>

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckpfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
			<p>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</p> <p>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</p>
		<p>- Bereitstellung der räumlichen und technischen Infrastruktur für die neuen Gemeinden</p>	<p>Das Wissen der ehemaligen Gemeinden gilt es zu erhalten. Es empfiehlt sich, frühzeitig ein <u>gut strukturiertes Wissensmanagementsystem</u> einzuführen.</p> <p>Bezüglich <u>Leistungsangebot</u> und Effizienz der Arbeitsabläufe sind die Überprüfung der gefällten Entscheide und deren Auswirkungen wichtig. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine offene Information der Bevölkerung. So kann überprüft werden, ob früher geäusserte Befürchtungen eingetreten sind.</p> <p>Eine besondere Herausforderung ist die <u>Migration der EDV-Daten</u>. Die technische Datenüberführung kann zu einem Systemwechsel führen, was für eine Verwaltung zur grossen Belastungsprobe werden kann.</p>
14	2027	<p>Abstimmung Budget / Finanzplan für die neuen Gemeinden</p> <p>(Die Stimmberechtigten können über die kommunalen Vorschläge und Finanzpläne entscheiden.)</p>	
15	31.05.2028	<p>Ende Amtszeit der bisherigen Behördenmitglieder (die Amtsdauer für die Amtsperiode 2023-2027 endet 31.05.2027; evtl. Amtsdauer um ein Jahr verlängern) und Ende Anstellung der bisherigen Gemeindeangestellten</p>	
<b>C</b>		<b>Abschluss</b>	
16	01.06.2028	<p>Übernahme der neuen Behördenmitglieder und der neuen Gemeindeangestellten</p>	

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Gegenvorschlag des Regierungsrates

### Eckfeiler Zeit- und Massnahmenplan

(bei einer kantonalen Gebietsstrukturreform im Sinne des Gegenvorschlages des Regierungsrates)

Nr.	Zeitpunkt	Verfahrensschritt	Bemerkungen
17	01.06.2028	Start in den neuen Strukturen	<p><i>Aus: Eine Fusion erfolgreich umsetzen, Ein Leitfaden für Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2010.</i></p> <p><i>(siehe auch Stephan Käppeli, Ivo Willimann, Paul Bürkler, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, Chur/Zürich 2009).</i></p> <p><i>Nicht alle Aufgaben müssen <u>am ersten Tag der Fusion geregelt</u> sein. Doch in denjenigen Bereichen, von denen die Bevölkerung direkt betroffen ist (z.B. Abfallentsorgung), muss die Gemeinde funktionieren.</i></p> <p><i>Andere Aufgaben lassen sich problemlos <u>auch noch in der Abschlussphase</u> regeln. Bei der Zusammenlegung der Verwaltung ist der geordneten Dossierübergabe erste Priorität einzuräumen. Auch ist zu prüfen, wie sinnvoll es ist, die Verwaltung etappenweise (in der Umsetzungs- oder Abschlussphase) zusammenzuführen. So können Arbeitsspitzen reduziert und den einzelnen Abteilungen erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden.</i></p>