

An den Landrat

---

Glarus, 22. Februar 2011

## **Schlussbericht über die Umsetzung der Gemeindestrukturereform „GL 2011“**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Seit Sommer 2007 legt der Regierungsrat dem Landrat alljährlich einen Zwischenbericht zur Umsetzung der Gemeindestrukturereform vor. Da das Reformprojekt "GL2011: Drei starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton" per 31. Dezember 2010 endete, zieht der Schlussbericht nun Bilanz über das ganze Reformprojekt.

### **1. Zweck der Berichterstattung**

Der Regierungsrat unterstreicht mit den Zwischenberichten und dem Schlussbericht die grosse Bedeutung, die er der Information des Landrats und der Kommunikation mit ihm beimisst. Er will auch jene Landrätinnen und Landräte, die nicht direkt in die Projektarbeit involviert waren, über den Verlauf der Gemeindestrukturereform umfassend orientieren.

Obschon der Schlussbericht nur zur Kenntnis genommen werden kann, ermöglicht er es dem Landrat als Aufsichtsorgan über Regierung und Verwaltung, Fragen zu stellen, Kritik zu üben und Anregungen für die stete Weiterentwicklung des Glarnerlandes auch nach dem Start der drei neuen Gemeinden zu machen.

### **2. Aufbau des Schlussberichts**

Der Schlussbericht zeichnet vorerst den Verlauf der Gemeindestrukturereform "GL2011: Drei starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton" nach. Im zweiten Teil werden die Ziele mit den Ergebnissen verglichen. Bei vielen Zielen kann noch keine inhaltliche Bilanz gezogen werden. Ob die Gemeindestrukturereform zu den erwarteten positiven Effekten auf den Wohn- und Wirtschaftsstandort führt, kann erst in einigen Jahren beurteilt werden. Inhaltliche Aussagen werden also zu jenen Bereichen gemacht, bei denen solche möglich sind. Grosses Gewicht kommt dabei der formalen und strukturellen Umsetzung des Projektes zu. Am Schluss des Berichtes wird ein Fazit gezogen.

### **3. Chronik der Gemeindestrukturereform**

Innerhalb von gut sieben Jahren gab sich das Glarnerland eine völlig neue Gemeindestruktur. Die Chronik gibt einen Überblick.

#### **3.1. Das Vorprojekt**

##### *3.1.1. Vorgeschichte*

Die Gemeindestruktur des Kantons Glarus war, geprägt von einer Vielzahl von Zusammenarbeitsformen, kompliziert und unübersichtlich. Viele Gemeinden kämpften mit Finanzproblemen, und es mangelte an Behördenmitgliedern. Hinzu kamen teils stagnierende oder gar rückläufige Einwohnerzahlen. Im Mai 2003 wurden zwei politische Vorstösse eingereicht, welche die Gemeindestrukturereform beschleunigten: ein Memorialsantrag, der die kantonsweite Einführung von Einheitsgemeinden verlangte und ein Postulat der SVP-Landratsfraktion, welches Umstrukturierungen im Bildungs- und Sozialwesen geprüft haben wollte. Aber auch die vielen horizontalen und vertikalen Gemeindezusammenschlüsse ohne Einflussnahme des Kantons, die keinen substantziellen Beitrag zu besseren Strukturen von Kanton und Gemeinden geleistet hätten, zwangen zum Handeln. Die an der Landsgemeinde 2003 beschlossene Einführung der „Gegenseitigen finanziellen Unterstützungspflicht innerhalb der Gemeinden“ (Ortsgemeinde, Tagwen, Schul-, Fürsorgegemeinden) war eine erste wichtige Weichenstellung für das Reformvorhaben.

##### *3.1.2. 9. Dezember 2003: Der Anfang*

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat eine Vorlage, welche die Grundlage für eine umfassende Gemeindestrukturereform schaffen will. Darauf abgestützt formuliert der Landrat einen Auftrag an die Regierung.

##### *3.1.3. Mai 2004: Das Vorprojekt*

Der Regierungsrat bildet ein Projektteam mit über 30 Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen Körperschaften. Die Leitung übernimmt Landrat Fritz Schiesser, Haslen. Die Projektgruppe setzt sich wie folgt zusammen:

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

Anfang 2005 wird die Projektgruppe auf 50 Personen erweitert. Es werden Fachleute aus verschiedensten Bereichen beigezogen, um früh die Meinungsführer einzubinden und den

Reformprozess breit abzustützen. Das Projektteam befasst sich in vier Arbeitsgruppen mit den Themen Schulwesen, Sozialwesen, Politische Gemeinden, Information/Kommunikation.

#### *3.1.4. 7. Dezember 2004: Die Zwischenpräsentation*

In einer Zwischenpräsentation der Ergebnisse gehen Projektteam und Regierungsrat davon aus, dass bei der Bildung der grossen Einheitsgemeinden eine indirekte Vorgehensweise zu wählen sei. Der Regierungsrat erteilt dem Projektteam folgende Aufträge:

1. zusammen mit der Sanitäts- und Fürsorgedirektion die Zentralisierung des Fürsorgewesens beim Kanton auszuarbeiten und alle Detailfragen zu klären; es sollen eine geeignete Anzahl regionaler Stützpunkte geschaffen werden;
2. zusammen mit der Erziehungsdirektion die Fusion der Schulgemeinden zu fünf bis sieben grösseren Einheiten zu prüfen und die Ausgestaltung anzugehen;
3. zusammen mit der Direktion des Innern und der Finanzdirektion Möglichkeiten zu prüfen, wie die interkommunale Zusammenarbeit deutlich intensiviert werden kann.

Bei allen Reformvorhaben soll aufgezeigt werden, was sie zur Sanierung der Kantons- und Gemeindefinanzen leisten, und in welchem Umfang sie die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Glarus und seiner Gemeinden als Wohn- und als Wirtschaftsstandort steigern.

#### *3.1.5. 23. Juni 2005: Der Schlussbericht des Projektteams*

Von Januar bis Juni 2005 prüft die Projektgruppe in fünf Workshops und zahlreichen Sitzungen die Potenziale der Reformvorschläge. Aufgrund öffentlicher Diskussionen und den Erkenntnissen aus den Workshops mehren sich die Zweifel, ob der Zwischenschritt "Teilreformen in verschiedenen Sachgebieten" zur Verschmelzung der Körperschaften zu einigen wenigen grossen Einheitsgemeinden zweckmässig sei. Landräte, Medien sowie Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden verlangen, auch den direkten Weg zu grossen Gemeinden (gleichzeitige Fusion mehrerer Gemeinden) zu prüfen. Am 5. April 2005 beauftragt der Regierungsrat deshalb das Projektteam, dieses mittelfristig angestrebte Ziel von fünf bis sieben grossen Einheitsgemeinden zu untersuchen. Dazu wird vornehmlich aus Mitgliedern der bestehenden die neue Arbeitsgruppe „Einheitsgemeinden“ gebildet. Sie nimmt am 13. April 2005 unter der Leitung von Landrat Martin Landolt die Arbeit auf. Ende Mai 2005 präsentiert sie ein Neuner-Modell dem Projektteam. Obwohl der Vorschlag eine ganz andere Stossrichtung verfolgt, stösst er auf viel Sympathie. Einen Monat später erhält das Neuner-Modell in der Schlussbewertung die deutliche Mehrheit. Im Sommer 2005 überreicht das Projektteam dem Regierungsrat seinen vier Empfehlungen mit sechs Punkten enthaltenden Schlussbericht. Es empfiehlt, das Fürsorgewesen dem Kanton zu übertragen, im ganzen Kanton Einheitsgemeinden zu schaffen und aus diesen wiederum neun grosse, auf die drei Planungsräume des Glarnerlandes verteilte Einheitsgemeinden zu bilden. Das Projektteam gibt diesem Modell den Arbeitstitel "3 x 3".

#### *3.1.6. 11. Juli 2005: Der Entscheid des Regierungsrates*

Nach zwei Klausursitzungen entscheidet der Regierungsrat:

1. Das Fürsorgewesen wird kantonalisiert. Parallel dazu werden zwei bis drei regionale Stützpunkte geschaffen. Das Vormundchaftswesen wird ebenfalls kantonalisiert.
2. Die Schulgemeinden sollen mit den entsprechenden Ortsgemeinden zu zehn Einheitsgemeinden zusammengeschlossen werden.
3. Die Tagwen sind in die Einheitsgemeinden zu integrieren.
4. Die zehn Einheitsgemeinden sollen durch Beschluss der Landsgemeinde 2006 geschaffen werden. Die Bildung der zehn Einheitsgemeinden erfolgt spätestens auf den 1. Januar 2011.

Über die Sommermonate arbeitet der Regierungsrat einen detaillierten Antrag an den Landrat aus, der Mitte September 2005 vorliegt.

### *3.1.7. Frühjahr 2006: Der Antrag an die Landsgemeinde*

Der Landrat und der Regierungsrat bringen die Anträge zur Gemeindestrukturreform im erwähnten Sinne an die Landsgemeinde. Die Anträge bedeuten, dass die Zahl der kommunalen Körperschaften von über 70 auf 10 reduziert und das Sozial- und Vormundchaftswesen dem Kanton übertragen werden soll.

### *3.1.8. 7. Mai 2006: Der Beschluss der Landsgemeinde*

Die Landsgemeinde 2006 fällt einen in die Geschichte des Glarnerlandes eingehenden Entscheid. Die Kantonalisierung des Sozial- und des Vormundchaftswesens und die Bildung von 25 Einheitsgemeinden durch den Zusammenschluss der Ortsgemeinden, der Schulgemeinden und der Tagwen bleiben unumstritten. Heftig debattiert wird hingegen der Antrag, aus den 25 Einheitsgemeinden zehn Einheitsgemeinden zu formen. Schliesslich lehnt die Landsgemeinde diesen Antrag ab, nimmt aber – nach verschiedenen Eventualabstimmungen und nach dreimaligem Ausmehren der Schlussabstimmung – einen Abänderungsantrag an: Anstelle der zehn Einheitsgemeinden sollen drei Grossgemeinden gebildet werden, die den traditionsreichen Regionen Glarner Hinterland, Mittelland und Unterland entsprechen. Gegen diesen Entscheid wehren sich einzelne Stimmbürger bis vor Bundesgericht. Dieses stützt jedoch den Landsgemeindebeschluss.

## **3.2. Die Umsetzung**

### *3.2.1. 29. August 2006: Der Start des Projekts*

Über die Sommermonate 2006 wird das Projekt "GL2011: Drei starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton" vorbereitet. Am 6. Juli genehmigt der Regierungsrat das Konzept und ebnet damit den Weg für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform. Er entscheidet sich für eine differenzierte Projektorganisation (vgl. Anhang I): Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden haben Organisationen ins Leben zu rufen, um den anspruchsvollen Themen gerecht zu werden. Es gilt, die gemeinsamen Projekte "Personelles", "Aufgabeneinflechtung/Finanzausgleich" und "Ablauforganisation/Informatik" anzupacken. Die Verantwortung für das Gesamtprojekt liegt beim Regierungsrat. Er genehmigt dessen Umsetzung, gibt die von den politischen Instanzen gesprochenen finanziellen Mittel frei, bestimmt die Projektleitung Kanton sowie die Zusammensetzung der Projektgruppen Kanton und beruft die Projektleitungen Gemeinden. Ebenso bewilligt er den Einsatz externer Ressourcen und bezeichnet Experten.

Die Projektleitung Kanton besteht aus Regierungsrätin Marianne Dürst (Vorsitz), Regierungsrat Jakob Kamm, Landrat Fritz Schiesser, Landrat Martin Landolt. Der Stab wird gebildet aus Urs Kundert (Fachstelle für Gemeindefragen), Werner Zimmermann (Finanzverwalter Kanton), Walter Züger (Departementssekretär Volkswirtschaft und Inneres), Thomas Rageth, Gemeinderat Schwändi, Jean-Claude Kleiner (Fachberater, OBT St. Gallen) und Hans-Rudolf Galliker (Kommunikation/Information, Galliker Kommunikation, Uster). Die Projektleitung Kanton führt die Projektgruppen "Kanton" und "Gemeinsame Projekte". Ihr obliegt zudem das Controlling. Sie genehmigt die Beschreibungen der Teilprojekte, verantwortet die Öffentlichkeitsarbeit und die Kommunikation und stellt Anträge an den Regierungsrat.

Die Projektleitung Gemeinden setzt sich paritätisch aus Vertretern der Gemeinden Glarus Nord, Glarus Mitte und Glarus Süd zusammen. Den Vorsitz übernehmen für Glarus Nord Willy Kamm (Präsident), alt Regierungsrat und Gemeindepräsident Mühlehorn, und Beat

Noser (Vizepräsident), Gemeindepräsident von Oberurnen; für Glarus Mitte Peter Rufibach, Landrat, und ab 2008 Hans Peter Spälti, Landrat und Schulpräsident von Netstal (Präsident), Frank Gross und ab 2009 Hans Leuzinger, Gemeindepräsident von Netstal (Vizepräsident); für Glarus Süd Jakob Etter (Präsident), Landrat und Gemeindepräsident von Mitlödi, und Martin Staub (Vizepräsident). Die Projektleitungen Gemeinden und die ihnen unterstellten Projektgruppen sind für die Ausgestaltung der drei neuen Gemeinden verantwortlich. Anhand der Rahmenbedingungen und der Grundlagen, die in den kantonalen und gemeinsamen Projekten erstellt worden sind, entwickeln sie die Detailorganisation der neuen Gemeinwesen und erarbeiten Empfehlungen für die kommunalen Organisationen/Instanzen wie Gemeindeverwaltungen, Gemeindewerke, Feuerwehren usw. Ebenso liegen die Evaluation der neuen Ortsnamen, Wappen, Leitbilder usw. im Aufgabenbereich der Projektleitungen Gemeinden.

Am 29. August 2006 informieren Regierungsrat und Projektleitung Kanton die kommunalen Behörden über die Projektorganisation. Die Projektleitung Kanton nimmt offiziell die Arbeit auf.

### *3.2.2. September 2006: Die Lancierung der Projekte*

Ab September 2006 werden zahlreiche kantonale und gemeinsame Projektgruppen gebildet. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden sind, auch in den kantonalen Projektgruppen, jeweils in der Mehrheit. Parallel erfolgt der Aufbau der Projektleitungen und Projektorganisationen Glarus Nord, Glarus Mitte und Glarus Süd, der im Dezember 2006 weitgehend abgeschlossen ist. Auch auf Gemeindeebene beginnt die Arbeit. Vor allem wird die Kantonalisierung des Sozial- und des Vormundschaftswesens vorbereitet. Der Landsgemeinde 2007 müssen die Anträge vorliegen, um die Umsetzung auf den 1. Januar 2008 zu ermöglichen.

### *3.2.3. 31. Oktober 2006: Regierungsrätliche Weisungen für die Gemeinden*

Um den Konzentrationsprozess für alle fair und verantwortungsvoll verlaufen zu lassen und um zu verhindern, dass sich einzelne Gemeinden Vorteile verschaffen und damit den Prozess des Zusammenschlusses erschweren oder gefährden, erlässt der Regierungsrat am 31. Oktober 2006 Weisungen für die Gemeinden während der Umsetzungsphase. Sie betreffen insbesondere die Ausgaben- und Personalpolitik und sehen für wichtige Geschäfte eine Mitteilungspflicht vor. Vorher führte der Kanton bei den Orts-, Fürsorge- und Schulgemeinden sowie den Tagwen eine Vernehmlassung durch, um deren wesentliche Anliegen in den Weisungen zu berücksichtigen.

Wollen die Gemeinden eine Stelle schaffen oder wiederbesetzen, so ist vorgängig ein Ausschuss beizuziehen, der durch die Präsidien der Orts-, Fürsorge- und Schulgemeinden sowie der Tagwen im Gebiet der drei künftigen Gemeinden bestellt wird. Dieser prüft die Vereinbarkeit mit dem Gesamtinteresse der künftigen Gemeinde. Er eröffnet seinen Befund so rasch als möglich der anfragenden Gemeinde und dem Regierungsrat. Dieser kann das Geschäft stoppen oder aufheben, sofern es im Widerspruch zum Gesamtinteresse der künftigen Gemeinde und den Zielen der Gemeindestrukturreform steht. Gegen den regierungsrätlichen Entscheid steht der betroffenen Gemeinde der Rechtsweg offen. Das gleiche Verfahren gilt betreffend neuer Ausgaben ab einer bestimmten Höhe. Der Grenzbetrag liegt für kleine Gemeinden bei 100'000 Franken; bei Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern entspricht er 100 Franken pro Einwohnerin und Einwohner, maximal aber 250'000 Franken. Ebenfalls unterstellt sind Umlagerungen von Finanzvermögen, die den Rahmen ordentlicher Vermögensverwaltung sprengen.

### 3.2.4. *November 2006: Bundesgericht weist Beschwerden ab*

Unmittelbar nach dem Landsgemeindebeschluss werden zwei Beschwerden gegen die Fusion der 25 Einheitsgemeinden zu drei Einheitsgemeinden eingereicht: Eine Stimmrechtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht und gegen dessen Entscheid beim Bundesgericht sowie eine staatsrechtliche Beschwerde direkt beim Bundesgericht. Im November 2006 weist das Bundesgericht beide Beschwerden ab.

### 3.2.5. *24. Januar 2007: Orientierung über den Projektverlauf*

Regierungsrat, Projektleitungen Kanton und Gemeinden orientieren die Behörden über den Start, die Zwischenergebnisse und den Projektverlauf.

### 3.2.6. *6. Mai 2007: Ja zur Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens*

Die Landsgemeinde genehmigt die Vorlage zur Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens samt Übergangsbestimmungen und damit das erste wichtige Projekt der Gemeindestrukturreform:

1. Für das Sozial- und Vormundschaftswesen ist ab dem 1. Januar 2008 voll und ganz der Kanton zuständig.
2. Jede der drei Gemeinden erhält einen Stützpunkt. Diese Stützpunkte sind die Anlaufstellen für die öffentliche Sozialhilfe und führen ein Grundangebot. Sie übernehmen den Grossteil der direkten Kontakte mit den Klientinnen und Klienten, führen zivilrechtliche Mandate für Erwachsene und Kinder, organisieren die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe und führen den grossen Teil der jugendstrafrechtlichen Mandate.
3. Die Vormundschaftsbehörde wird als Fachbehörde mit fünf Mitgliedern ausgestaltet, wobei neben Sachverständigen aus Medizin, Sozialarbeit, Psychologie und Rechtswissenschaft erfahrene Laien Einsitz nehmen. Sie wird vom Regierungsrat gewählt.

### 3.2.7. *Juni 2007: Unterschriftensammlung gegen die Gemeindestrukturreform*

Der knappe Entscheid der Landsgemeinde 2006 lässt verschiedene, das Reformvorhaben kritisch Beurteilende vermuten, er sei zufällig erfolgt. Manche Stimmberechtigten seien sich über die Tragweite des Entscheides nicht im Klaren gewesen. Die Kritik an der Reform und die Zweifel gegenüber dem Vorhaben nehmen zu. Im Juni 2007 beginnt ein Komitee Unterschriften gegen die Gemeindestrukturreform zu sammeln. Es will nochmals über das Projekt abstimmen lassen. Ende August 2007 reicht es die erforderlichen 2000 Unterschriften für eine ausserordentliche Landsgemeinde ein. Die Umsetzung der Gemeindestrukturreform wird jedoch weitergeführt.

### 3.2.8. *Juni/August 2007: Die sozialen Grundsätze<sup>1</sup>*

Der Regierungsrat verabschiedet die von der Projektgruppe Personelles ausgearbeiteten sozialen Grundsätze für den Umgang mit dem Personal während der Gemeindestrukturreform, da sich die Gemeindestrukturreform bereits weit vor dem 1. Januar 2011 auf den Arbeitsalltag in den Gemeinden und vor allem auf das Personal von Kanton und Gemeinden auswirken wird. Es handelt sich um Zielvorstellungen, Leitlinien und Handlungsanweisungen zuhanden der für den Fusionsprozess Verantwortlichen. Den Mitarbeitenden der öffentlichen Dienste wird aufgezeigt, nach welchen Kriterien die Gemeindestrukturreform vollzogen wird, mit welchen Änderungen zu rechnen ist und welche Prinzipien gelten, wenn das Personal betroffen ist. Die so geschaffene Transparenz, soll den Angestellten mehr Vertrauen und Sicherheit vermitteln.

---

<sup>1</sup> Grundsätze für den Umgang mit dem Personal s. Anhang II.

Am 23. August 2007 werden die sozialen Grundsätze den Mitarbeitenden der Gemeinden und des Kantons an einer Informationsveranstaltung in der linth-arena sgu in Näfels vorgestellt; tags zuvor waren die Gemeindepräsidien informiert worden. Wie sich später – vor allem während der Stellenbesetzungen in den neuen Gemeinden zwischen November 2009 und Sommer 2010 – zeigt, erreichen sie ihr Ziel. Sie vermögen dem Personal zwar die Anspannung des Übergangs von den bisherigen zu den neuen Gemeinden nicht restlos zu nehmen, sorgen aber für deutlich mehr Sicherheit und unterstützen einen geregelten Prozess.

### *3.2.9. August 2007: Zeit- und Massnahmenplan*

Die Umsetzung der Gemeindestruktureform bedarf einer präzisen und detaillierten Planung, weil sie parallel an unterschiedlichsten Fronten entwickelt und vorangetrieben wird. Manche Fortschritte können nur erzielt werden, wenn andernorts die Grundlagen dazu geschaffen werden, für andere braucht es Landsgemeindeentscheide. Der Masterplan macht als Planungsinstrument Ziele und Termine transparent. Er hält für jedes Teilprojekt die einzelnen Projektschritte samt Terminen fest. Um die Übersichtlichkeit der umfangreichen Planung für die Öffentlichkeit zu gewährleisten, wird eine Broschüre mit präziser Planung und weiterführenden Erläuterungen verfasst. Anlässlich der Informationsanlässe über die sozialen Grundsätze wird dieser Zeit- und Massnahmenplan den Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie dem Personal vorgestellt und abgegeben.

### *3.2.10. September 2007: Aufbau und Einrichtung Intranet*

Ab September 2007 sind die Mitglieder der kantonalen und kommunalen Projektgruppen miteinander vernetzt. Mit der Intranetplattform „Sharepoint“ steht ihnen ein hilfreiches Mittel zur Verfügung, um Informationen bereitzustellen, gemeinsam zu bearbeiten und auszutauschen. Sie können schnell und unkompliziert alle wichtigen Dokumente wie Einladungen, Protokolle, Auswertungen usw. einsehen, an Diskussionen teilnehmen oder sich Informationen über andere Teilprojekte verschaffen. Für Betrieb und Ausbildung der Haupteditoren ist Glarus hoch3 verantwortlich.

### *3.2.11. 25. November 2007: Die ausserordentliche Landsgemeinde*

Am 25. November 2007 findet die erste ausserordentliche Landsgemeinde seit 155 Jahren statt. Nachdem im Vorfeld intensiv Argumente pro und contra Gemeindestruktureform ausgetauscht worden sind, wird engagiert, aber sehr fair diskutiert. Bei der Abstimmung bestätigen etwa zwei Drittel der äusserst zahlreich teilnehmenden Stimmenden die Reform. Regierung, Projektleitungen und Projektgruppen können den Weg zum neuen Glarnerland gestärkt weiterverfolgen. Die Debatten rund um das Projekt beruhigen sich. Die Gegnerinnen und Gegner des Umbaus anerkennen, dass es nun keinen Zweifel am Willen der Glarner Bevölkerung mehr gibt.

### *3.2.12. 1. Januar 2008: Das Sozial- und Vormundschaftswesen geht an den Kanton*

Pünktlich mit dem Jahresbeginn 2008 wechselt das Sozial- und Vormundschaftswesen zum Kanton. Die Erfahrungen seit Januar 2008 zeigen, dass die Ziele erreicht sind. Im Sozialhilfe- und Vormundschaftsbereich wurde eine markante Qualitätsverbesserung erreicht.

### *3.2.13. 4. Mai 2008: Das neue Gemeindegesetz*

Die Landsgemeinde verabschiedet umfangreiche Änderungen des Gemeindegesetzes, welche der Gemeindestruktureform Leitplanken setzen. Die offene Gesetzgebung überlässt es den Gemeinden dennoch, wie sie sich strukturieren und organisieren wollen. Die Änderung der Kantonsverfassung legt die Grundsätze der Organisation (Gemeindeorgane, Vor-

rang Gemeindeversammlung, Möglichkeit Gemeindeparlament) sowie der Volksrechte (Befugnisse Stimmberechtigte, Präzisierung Individualantragsrecht, dringliche Beschlussfassung) fest. Die Gemeindeversammlung bleibt das Grundmodell; die Parlamentsvariante wird nur knapp geregelt. In den drei Gemeinden ist neu zwingend eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) als Kontrollorgan zu wählen. Damit können Glarus Süd, Glarus und Glarus Nord auf gesicherter Grundlage ihre Gemeindeordnungen und kommunalen Reglemente festlegen. Zudem regelt das Gesetz den Übergang von den bisherigen zu den neuen Behörden. Die ordentliche Amtszeit der bisherigen Behörden läuft am 30. Juni 2010 aus. Ab 1. Juli 2010 führen die im Herbst 2009 zu wählenden Behörden der drei neuen Gemeinden für ein halbes Jahr die bisherigen Gemeinden.

Ebenfalls im Mai 2008 reicht der Projektleiter Glarus Mitte, Landrat Peter Rufibach, aus beruflichen Gründen seinen Rücktritt ein. Seine Nachfolge tritt Landrat Hans Peter Spälti an.

#### *3.2.14. Juni 2008: Der Ombudsmann für das Personal*

Auf Antrag der Projektgruppe Personelles beruft der Regierungsrat den Winterthurer Anwalt Peter Rütimann zum Ombudsmann für das Personal. Der Regierungsrat und die Projektleitungen Kanton und Gemeinden wollen beim Wechsel zu den neuen Gemeinden möglichst keine Härte- und Rechtsfälle entstehen lassen. Bei drohenden Konflikten, Unzufriedenheit und offenen Fragen soll – sofern im direkten Gespräch keine befriedigende Lösung gefunden wird – der Ombudsmann vermitteln. Mit P. Rütimann steht den Angestellten und Behörden ein erfahrener Ombudsmann und Mediator zur Seite. Er ist nicht nur Jurist, sondern auch Supervisor, Mediator und Coach, und als Kommunalpolitiker präsidierte er den Grossen Gemeinderat Winterthur. Er steht und stand wichtigen Kommissionen vor und bekleidete verschiedene Kaderfunktionen in der Winterthurer Stadtverwaltung.

#### *3.2.15. Dezember 2008: Zahlreiche Projekte abgeschlossen*

Bis Dezember 2008 werden zahlreiche Projekte auf kantonaler Ebene abgeschlossen. Dazu zählen Finanzwesen (Projekt B2), Volksrechte und Behörden (B3.1), Gemeindeverwaltung (B3.2), Werkhöfe und Forstbetriebe (B3.3), Schulwesen (B4), Alters- und Pflegeheime (B5), Energie und Versorgung (B6), Feuerwehren (B7), Personelles (C1). Der Abschluss der Projekte auf kantonaler Ebene bedeutet, dass der Regierungsrat die Schlussberichte zur Kenntnis genommen, die Empfehlungen verabschiedet und die Dossiers an die Projektgruppen Gemeinden übergeben hat. Diese erhalten damit eine gute Grundlage für das Ausarbeiten der Detailorganisation.

#### *3.2.16. 13. Januar 2009: Neue Weisungen für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform*

Im Januar 2009 sorgen regierungsrätliche Massnahmen für Aufsehen. Der Regierungsrat erlässt eine neue Weisung zur Umsetzung der Gemeindestrukturreform und hebt vorsorglich die Budgets von 27 Orts-, Einheits- und Schulgemeinden sowie Tagwen auf. Die Weisung betrifft alle Körperschaften, die in der Laufenden Rechnung 2009 einen Selbstfinanzierungsgrad von weniger als 80 Prozent oder einen Cashloss vorsehen. Dem Regierungsrat ist bis spätestens Ende Februar 2009 ein Budget mit einem Cashflow oder aber, soweit Nettoinvestitionen ausgewiesen sind, mit einem Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent vorzulegen, und die bisherigen Gemeinden dürfen 2009 und 2010 nur noch gebundene Ausgaben beschliessen. Alle anderen Geschäfte sind vorgängig der Projektleitung Gemeinden mitzuteilen. Der Regierungsrat sieht sich dazu veranlasst, weil sich ein ebenso atypisches wie problematisches Finanzgebaren abzeichnete. 26 von 42 Gemeinden sehen für 2009 einen Ausgabenüberschuss vor. Insgesamt rechnen die Gemeinden mit Investitionen von 41,5 Millionen Franken (Durchschnitt 2000 bis 2007: 17,5 Mio. Fr.). Das konsolidierte Gemeindevermögen (Ende 2007: 26,4 Mio. Fr.) droht per Ende 2009 einer Gesamtverschul-

derung von 23,8 Millionen Franken zu weichen und der Selbstfinanzierungsgrad der Gemeinden auf unter 30 Prozent zu sinken.

An der Behördeninformation (14.1.2009) und einer Medienkonferenz (15.1.2009) informiert der Regierungsrat über die neue Weisung und die regierungsrätlichen Massnahmen. Die Reaktionen aus den Gemeinden sind erwartungsgemäss heftig. In Gesprächen zwischen Gemeinden und Regierungsrat können jedoch bis auf einzelne Ausnahmen einvernehmliche Lösungen gefunden werden. Eine Gemeinde erhebt gegen die regierungsrätliche Massnahme Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Die Beschwerde wird abgewiesen. Das Verwaltungsgericht stellt in seiner Begründung fest, der Regierungsrat sei berechtigt, zu Gunsten reibungsloser und sparsamer Umsetzung der neuen Gemeindestruktur in die Autonomie der Gemeinde, die Festlegung des Steuerfusses und den Voranschlag 2009 einzugreifen. Zudem verfüge der Regierungsrat über eine verfassungsmässige Grundlage zur Zweckmässigkeitsprüfung der von der Gemeinde gefassten Beschlüsse.

### *3.2.17. April 2009: Bilanz Regierungsmassnahmen und Weisung vom 28. April 2009*

Mit diesen Massnahmen reduziert der Regierungsrat das Investitionsvolumen 2009 der Gemeinden von 41,5 auf knapp 25 Millionen Franken. Er verhindert damit rechtzeitig eine inakzeptable Verschlechterung der Gemeindefinanzen zu Lasten der neuen Gemeinden. Ende März 2009 zieht er Bilanz und lässt die Erkenntnisse in die neue Weisung vom 28. April 2009 einfließen. Die alte Fassung erlaubte nur gebundene Investitionen; auch nach neuer Fassung dürfen über die Laufende Rechnung grundsätzlich nur gebundene Ausgaben getätigt werden. Neu dürfen aber frei bestimmbare Ausgaben getätigt werden, sofern sie sich betragsmässig und in Bezug auf den Verwendungszweck an den Vorjahren orientieren. Die Aufsichtsbehörde kann zudem frei bestimmbare Ausgaben bewilligen, denen regionale Bedeutung zukommt und in zeitlicher Hinsicht kaum Handlungsfreiheit besteht. Diesen neuen Vorgaben haben die Gemeindebudgets 2010 zu entsprechen, welche bis Mitte September der Fachstelle für Gemeindefragen einzureichen sind.

### *3.2.18. 3. Mai 2009: Die Landsgemeinde verabschiedet wichtige Gesetze*

Die Landsgemeinde 2009 revidiert das Bildungsgesetz, verabschiedet das neue Finanzhaushaltsgesetz und entflechtet die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden in den Bereichen Verwaltung, Forst, öffentlicher Verkehr, Landwirtschaft und Alpen. Das Finanzhaushaltsgesetz bringt einheitliche Grundlagen für Gemeinden und Kanton und bereitet die Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 auf beiden Ebenen vor. Glarus nimmt in beiden Bereichen eine Pionierfunktion ein. Das geänderte Bildungsgesetz legt nicht nur die Grundlage für die Schulen als Teil der Einheitsgemeinden, sondern auch für die Umsetzung von Harmos (Harmonisierung Schweizer Schulsystem) und des nationalen Projektes "Sonderpädagogische Massnahmen". Die Aufgabenentflechtung folgt – wenn immer möglich – dem Grundsatz: "Wer zahlt, befiehlt." Gerade im Schulwesen wird dieser Grundsatz aber teilweise durchbrochen, da das Bildungsgesetz Ausgaben begründet, welche die Gemeinden zu bezahlen haben. Sehr wichtig ist, die Aufgaben jener Ebene zuzuordnen, die am besten für deren Erfüllung geeignet ist, und ihr dazu auch die finanzielle Verantwortung zu übertragen.

### *3.2.19. Juni 2009: Neue Namen, Wappen, Gemeindeordnungen und Reglemente*

Fristgerecht auf Mitte 2009 bestimmen die Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd an ausserordentlichen Gemeindeversammlungen ihre Gemeindeordnungen, Personal- und Besoldungsreglemente, Gemeindennamen und Gemeindewappen. Sie haben sich wie folgt entschieden:

*Glarus Nord.* – Name: Glarus Nord; Wappen:



Behördenorganisation. – Exekutive: 1 Gemeindepräsidium, Voll- oder Hauptamt, 80–100 Prozent; 6 Gemeinderatsmitglieder, Nebenamt, 20–40 Prozent. – Legislative: Gemeindeparlament mit 33 Mitgliedern; Wahl im Proporzverfahren in den Wahlkreisen Mollis/Kerenzen, Näfels/Oberurnen, Niederurnen/Bilten; Gemeindeversammlung.

*Glarus Mitte.* – Name: Glarus; Wappen:



Behördenorganisation. – Exekutive: 1 Gemeindepräsidium, Vollamt, 100 Prozent; 6 Gemeinderatsmitglieder, Nebenamt, etwa 20 Prozent (Ressortsystem). – Legislative: Gemeindeversammlung

*Glarus Süd.* – Name: Glarus Süd; Wappen:



Behördenorganisation. – Exekutive: Grosser Gemeinderat bestehend aus: 1 Gemeindepräsidium, Hauptamt (Departementschef), 60 Prozent; 4 Gemeinderatsmitglieder (Departementschefs), 30 Prozent; 10 weitere Gemeinderatsmitglieder, 15 Prozent. – Legislative: Gemeindeversammlung

### *3.2.20. Juli 2009: Neuer Projektleiter-Stellvertreter in Glarus Mitte*

Aus beruflichen Gründen tritt Frank Gross als stellvertretender Projektleiter aus der Projektleitung Glarus Mitte zurück. Sein Nachfolger wird Hans Leuzinger, Gemeindepräsident von Netstal.

### *3.2.21. September 2009: Wahlen in die drei neuen Gemeindebehörden*

Die ersten Wahlen der Gemeindebehörden von Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd werden kompetent vorbereitet. Ein Leitfaden, den das Departement Volkswirtschaft und Inneres zusammen mit der Staatskanzlei ausgearbeitet hat, unterstützt bei dieser Arbeit. Gewählt werden:

- Glarus Nord: Martin Laupper, Gemeindepräsident. Ratsmitglieder: Beat Noser, Hans Leuzinger, Ruedi Menzi, Marco Kistler, Ruedi Schwitter, Roger Schneider. – Am 1. Januar 2011 löst Bruno Gallati den zurückgetretenen Beat Noser ab.
- Glarus: Christian Marti, Gemeindepräsident. Ratsmitglieder: Reto Frey, Ernst Disch, Roland Schubiger, Priska Geyer, Tomas Jakober, Sigi Spiller. – Im Januar 2010 stirbt Sigi Spiller; in der Ersatzwahl wird im März 2010 Christian Büttiker gewählt.
- Glarus Süd: Thomas Hefti, Gemeindepräsident. Ratsmitglieder: Simone Eisenbart (Departementsvorsteherin), Brigitte Weibel (Departementsvorsteherin), Fridolin Luchsinger (Departementsvorsteher), Kurt Reiffler (Departementsvorsteher), Kaspar Luchsinger, Jakob Wohlwend, Hans-Peter Zweifel, Peter Zweifel, Irena Zweifel Schiesser, Matthias Zopfi, Kaspar Marti, Daniel Dobler, Hans-Jakob Zopfi, Hans-Wolfgang Rhyner.

Unmittelbar nach den Wahlen beginnen die Projektleitungen mit der Einarbeitung und Übergabe der Dossiers an die neuen Behördenmitglieder.

### *3.2.22. September/Oktober 2009: Entscheid für eine gemeinsame Informationsführung*

Im Herbst 2009 entscheiden sich Regierungsrat und neue Gemeindebehörden für eine gemeinsame Informationsführung. Die einheitlichen Arbeitsprozesse, die standardisierten Daten- und Berechnungsmodelle und die kostengünstigen Informatikstrukturen werden helfen, die Sparziele zu erreichen. Der Kanton Glarus ist der erste Kanton in der Schweiz, der ein derartiges, hohe Effizienz verheissendes System aufbaut.

### *3.2.23. 5. November 2009: Die Stellenbörse ist online*

Am 5. November 2009 geht die Stellenbörse mit den Ausschreibungen der ersten Kaderstellen online. Damit erhalten alle Mitarbeitenden bei Bewerbungen um eine Anstellung in Glarus Nord, Glarus oder Glarus Süd die gleichen Chancen. Unter [www.stellenboerse.gl3.ch](http://www.stellenboerse.gl3.ch) und im Amtsblatt schreiben die drei neuen Gemeinden ihre Stellen schrittweise aus. Zwar können sich grundsätzlich alle auf die ausgeschriebenen Stellen bewerben, doch in der ersten Runde werden nur Bewerbungen aus dem künftigen Gemeindegebiet in den Evaluationsprozess einbezogen. Liegt für eine Stelle keine geeignete Bewerbung vor, werden die Interessentinnen und Interessenten aus den Nachbargemeinden in die Selektion einbezogen. Erst wenn sich unter allen bisherigen Glarner Gemeindeangestellten keine passende Bewerbung findet, ist externe Stellenbesetzung möglich. Die Stellenbörse ist wichtige Grundlage für Chancengleichheit, Fairness und Transparenz bei den Stellenbesetzungen.

### *3.2.24. 16. Dezember 2009: Aufhebung der regierungsrätlichen Weisung*

Das Verwaltungsgericht heisst die Autonomiebeschwerden von drei Elektrizitätswerken gut und hebt drei Ziffern (4, 5 Bst. a, 5 Bst. b) der Weisung vom April 2009 auf, mit welchen unter anderem frei bestimmbare Ausgaben untersagt oder nur ausnahmsweise mit Zustimmung der Aufsichtbehörde bewilligt werden. Das Verwaltungsgericht argumentiert, die Verfassungsbestimmung (Art. 153 Abs. 2) gebe dem Regierungsrat keine Kompetenz solch generellen Weisungen zu erlassen, sondern ermächtige ihn nur zu Rechtmässigkeits- und Angemessenheitsprüfungen im Einzelfall. Der Regierungsrat hebt am 22. Dezember 2009 die ganze Weisung per sofort auf, da die aufgehobenen Ziffern ihren Kern darstellen. Er weist aber die bisherigen Gemeinden per sofort an, sämtliche Tätigkeiten und Beschlussfassungen mit Auswirkungen auf die Gemeindestrukturreform mitzuteilen (Ausgabenbeschlüsse von mehr als 50 Fr. je Einwohner oder über 50'000 Fr., Umlagerung von Finanzvermögen, Steuerfussenkungen, Personalentscheide usw.), um im Einzelfall seiner Aufsichtspflicht nachkommen zu können. Somit änderte sich in der Sache selbst nichts. Mit Ablauf der Amtsdauer der bisherigen Gemeinderäte erübrigt sich diese Anweisung.

### *3.2.25. Januar 2010: Die neuen Gemeinderäte nehmen ihre Arbeit auf*

Am 1. Januar 2010 übergeben die Projektleitungen Gemeinden ihre Aufgaben den neuen Gemeindebehörden. Sie haben zusammen mit ihren Teams gute Grundlagen gelegt, auf denen die neuen Gemeindebehörden aufbauen und ihre Gemeinden bis am 1. Januar 2011 ausgestalten können. Während eines halben Jahres arbeiten die bisherigen und die neuen Gemeindebehörden parallel; die neuen konzentrieren sich auf den Aufbau der neuen Gemeinden, die alten erledigen das Tagesgeschäft der bisherigen.

### *3.2.26. 9. Februar 2010: Kredit für die Erarbeitung einer Gemeindeskulptur*

Der Regierungsrat spricht für einen Ideenwettbewerb unter geladenen Glarner Kunstschafernden betreffend einer Gemeindeskulptur im Hauptort einen Rahmenkredit von 100'000 Franken aus dem Lotteriefonds. Die Skulptur soll ein bleibendes Zeichen für den Übergang und die historische Zäsur setzen. Einladung und Auswahl erfolgen durch eine Fachjury, in der ein Mitglied des Regierungsrats als Auftraggeber Einsitz nimmt.

### *3.2.27. 2. März 2010: Musterkontenplan für Kanton und Gemeinden*

Die neuen Musterkontenpläne für den Kanton und die drei neuen Gemeinden werden vom Regierungsrat verabschiedet und in Kraft gesetzt. Sie enthalten die Vorgaben für Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung und Bilanz von Kanton und Gemeinden ab 2011. Bei den Gemeinden wird die institutionelle Gliederung eingeführt. Die funktionale Gliederung wird an Bedeutung verlieren und nur noch als statistischer Ausweis oder zum Vergleich dienen. Die Artengliederung und die Anhänge müssen die Gemeinden analog dem Kanton abbilden.

### *3.2.28. 24. März 2010: Stellenbörse Teil 2 online*

Am 24. März 2010 geht der zweite Teil der Stellenbörse online. Die übrigen Stellen werden ausgeschrieben. Für die Mitarbeitenden beginnt die intensive Zeit des Bewerbens, verbunden mit viel Unsicherheit. – Der Ombudsmann wird den Gemeindebehörden ein gutes Zeugnis ausstellen; Personalverantwortliche und Gemeindebehörden hätten diese für die Mitarbeitenden schwierige Zeit sehr gut vorbereitet. Zwar nehmen die Anfragen beim Ombudsmann zu, doch bleiben sie in einem sehr moderaten Umfang. Bis nach den Sommerferien 2010 sind die Stellen in allen Gemeinden weitgehend besetzt.

### *3.2.29. 6. April 2010: Vorzeitiges Inkraftsetzen von Bestimmungen*

Der Regierungsrat setzt ein kleineres Paket von Bestimmungen (Verfassung, Gemeindegesetz) vorzeitig in Kraft, damit das Gemeindeparlament von Glarus Nord und die neuen Geschäftsprüfungskommissionen ihre Tätigkeiten sofort aufnehmen können. Die Amtsdauer der bisherigen Rechnungsprüfungsorgane wird bis Ende 2010 verlängert, damit sie die Gemeinderechnungen 2010 noch revidieren können.

### *3.2.30. 2. Mai 2010: Die Landsgemeinde genehmigt den neuen Finanzausgleich*

Die Landsgemeinde 2010 heisst den neuen kantonalen Finanzausgleich und die Änderungen des Steuergesetzes bezüglich der Aufteilung des Staatssteuerertrages gut. Der Finanzausgleich ist neu als Ressourcen- und Lastenausgleich ausgestaltet. Die Revision lehnt sich eng an den Bundesfinanzausgleich NFA an. Der Ressourcenausgleich begrenzt die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden ohne die Steuerfüsse der Gemeinden gleichzuschalten. Die Gemeinden erhalten eine Mindestausstattung an finanziellen Mitteln. Gemeinden, welche über geringere Mittel als die Mindestausstattung (Ressourcenindex 85%) verfügen, erhalten von den anderen Gemeinden Beiträge. Vorderhand wird aber kein Ressourcenausgleich nötig sein (Ressourcenindices Glarus Süd 91,3, Glarus 112,5, Glarus Nord 96%). Das System fördert den Steuerwettbewerb unter den Gemeinden, womit es auf das Ausgabenverhalten disziplinierend wirkt. – Der Lastenausgleich unterstützt jene Gemeinden, die aufgrund struktureller Gegebenheiten übermässig hohe und spezielle Lasten zu tragen haben. Die Beiträge sind wie der Ressourcenausgleich nicht zweckgebunden. Der Lastenausgleich wird vom Kanton mit 1 Million Franken jährlich finanziert. Der neue Finanzausgleich ist klar und vermeidet Doppelspurigkeiten.

Die Gemeinden werden ab 1. Januar 2011 die für ihre Aufgabenerfüllung benötigten Steuern selber erheben; sie erhalten dadurch wesentlich mehr Autonomie, aber auch Verantwortung. Die Begrenzung der Steuerfüsse entfällt. Da Kanton und Gemeinden gemeinsam bestrebt sein müssen, die Steuerbelastung nicht steigen zu lassen und die Reform dank der Strukturreform Effizienzgewinne bringen soll, wird die Gesamtsteuerbelastung als Übergangslösung für drei Jahre auf 114 Prozent festgelegt. Der Kanton erhält 54 und die Gemeinden 60 Prozent.

#### *3.2.31. 4. Mai 2010: Verlängerung Amtsdauer der Vermittlerinnen und Vermittler*

Die bisherigen Gemeinden werden aufgefordert, an den Frühlingsgemeindeversammlungen der bisherigen Gemeinden bzw. in den Landratswahlkreisen die Amtsdauer der Vermittler (inkl. Stellvertretung) bis 31. Dezember 2010 zu verlängern.

#### *3.2.32. 15. Juni 2010: Regierung verabschiedet Handbuch HRM2*

Der Regierungsrat genehmigt das Handbuch des Harmonisierten Rechnungswesens für den Kanton Glarus und die Glarner Gemeinden und erklärt es für die Rechnungsführung 2011 verbindlich.

#### *3.2.33. 25. Juni 2010: Ideenwettbewerb für Denkmal, Verabschiedung bisherige Behörden*

Der Regierungsrat verabschiedet im Soldenhofsaal feierlich die bisherigen Behördenmitglieder und dankt ihnen für ihr Wirken. An der Feier wird der Juryentscheid zur Skulptur "Gemeindedenkmal GL2011" bekannt gegeben und die Ausstellung zum Ideenwettbewerb auf der Piazza der Landesbibliothek eröffnet. Der Zuschlag geht an die Bildhauerin Eva Oertli aus Ennenda. Sie schlägt eine rund vier Meter hohe "Drei" aus rotem Stahl vor, deren oberes Ende selbstbewusst in die Zukunft weist. Zum Dank und als bleibende Erinnerung wird jedem Behördenmitglied ein Modell der roten "Drei" überreicht. Die Plastik wird im Garten der Steuerverwaltung am Landsgemeindeplatz an den bahnbrechenden Volksentscheid von 2006 erinnern und Symbol für das neu strukturierte Glarnerland sein.

#### *3.2.34. 30. Juni 2010: Die bisherigen Behörden übergeben ihre Gemeinden*

Die bisherigen Behörden übergeben den neuen Gemeinderäten ihre Gemeinden. Offizieller Amtsantritt der neuen Behörden ist der 1. Juli 2010. Für ein halbes Jahr werden die bisherigen Gemeinden (Orts-, Schulgemeinden, Tagwen) von lediglich drei Gemeindebehörden geführt. Parallel dazu müssen diese die neuen Gemeinden auf den Start am 1. Januar 2011 vorbereiten. Der Wechsel wird gesamtschweizerisch intensiv beobachtet und findet ein entsprechend grosses Medienecho.

#### *3.2.35. Juni bis Dezember 2010: Startvorbereitungen auf allen Ebenen*

In der zweiten Jahreshälfte werden die drei Gemeinden für den 1. Januar 2011 startklar gemacht. Die Anforderungen sind hoch und die Arbeiten umfangreich: Budgets und Finanzpläne sind zu erstellen, die räumlichen und technischen Infrastrukturen vorzubereiten, sämtliche Bereiche – namentlich Energie- und Wasserversorgung, Alters- und Pflegeheime, Feuerwehren und Schulen – zu integrieren. Das Personal in den Verwaltungen, Werken und Forstbetrieben muss in die neuen oder veränderten Aufgabenbereiche eingearbeitet werden. Diese Zeit ist für viele besonders anspruchsvoll, weil parallel dazu die Aufgaben in den bisherigen Gemeinden zu erfüllen sind. Bezüglich Ablauforganisation und Informatik sind die rund 50 Systeme zu migrieren sowie das Personal am neuen System zu schulen und auszubilden. Ebenfalls muss die im Dezember 2010 durchzuführende eidgenössische Volkszählung vorbereitet werden.

### 3.2.36. 1. Januar 2011: Start der neuen Gemeinden

Am 1. Januar 2011 ist die Gemeindestrukturreform formell abgeschlossen. Die Projektorganisation „GL2011“ wurde am 8. Dezember 2010 offiziell aufgelöst.

### 3.2.37. 1. August 2011: Start der Schulen in den neuen Strukturen

Mit dem Schuljahr 2011/12 werden die drei neuen Gemeinden auch für das Volksschulwesen verantwortlich.

## 4. Die Hauptziele und die Ergebnisse per Ende 2010 im Vergleich

### 4.1. Allgemeine Zielsetzungen

Am 3. Dezember 2003 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat eine Vorlage, welche die Grundlage für eine umfassende Gemeindestrukturreform schaffen soll. Am 28. Januar 2004 stimmte ihr der Landrat zu:

- Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) muss durch schlanke, kostengünstige und zugleich effektive Strukturen mit zweckmässiger Aufgabenzuteilung erhöht werden.
- Mittels Mindeststandardvorgaben bei der Erfüllung der Aufgaben soll das Gefälle zwischen den Glarner Gemeinden verkleinert werden.
- Die Professionalität bei den Behörden und in den Verwaltungen muss erhöht werden.

Der Auftrag formulierte folgende Ziele:

- *Allgemein*: Optimierung der Gemeindestrukturen unter Berücksichtigung der Effizienz, der Professionalität und der Kundenfreundlichkeit.
- *Aufgabenreform*: Professionelle, kostengünstige und bürgerfreundliche staatliche Dienstleistungen.
- *Strukturreform*: Schaffung bestmöglich geeigneter räumlicher Strukturen für die bedarfsgerechte und effiziente Aufgabenerfüllung.
- *Finanzreform*: Transparente und optimal steuerbare Finanzierung der öffentlichen Aufgaben.

*Leitsatz*: Der Kanton Glarus soll noch maximal sieben Gemeinden umfassen, wobei dieser Wert nicht absolut zu verstehen ist, sondern als Symbol für den Willen und die Bereitschaft zu einer substanziellen Strukturänderung.

### 4.2. Ergebnisse per Ende 2010

- Mit der Schaffung von drei grossen Einheitsgemeinden und der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens wurden die Ziele der Strukturreform auf formaler und struktureller Ebene erreicht: Gemeindestruktur optimiert; Voraussetzungen für Effizienz, Professionalität und Kundenfreundlichkeit sowie Synergieeffekte geschaffen.
- Dasselbe gilt für die Aufgabenreform: Die Voraussetzungen, um die Ziele dieses Reformteiles zu erreichen, sind gegeben. Die Resultate müssen sich aber noch einstellen.
- Noch pendent sind: offene Jugendarbeit, Schulsozialarbeit, familienergänzende Kinderbetreuung (Krippenfinanzierung und Tagesfamilien), Betagtenhilfe, Alpen, Strassen (Strassenverzeichnis); dies wird zusammen mit den Gemeinden erarbeitet und (wenn nötig) werden den zuständigen Gremien Rechtsänderungen unterbreitet.
- Bei der Finanzreform sind die Instrumente für transparente und optimal steuerbare Finanzierung der öffentlichen Aufgaben geschaffen. Ob das angestrebte Spar- und

Synergiepotenzial erreicht wird, muss sich ebenfalls noch zeigen. Der Erfolg zeichnet sich jedoch bereits ab.

- Die Zielerreichung des Projekts „GL2011 – drei starke Gemeinden, ein wettbewerbsfähiger Kanton“ ist allenfalls mittels eines Wirkungsberichts zu überprüfen.

### **4.3. Ziele und Spielregeln**

Nach dem Entscheid der Landsgemeinde 2006, drei grosse Einheitsgemeinden zu schaffen sowie das Sozial- und Vormundtschaftswesen dem Kanton zu übertragen, erarbeitete der Regierungsrat einen internen Leitfaden zur Umsetzung der Gemeindestrukturreform (Beschluss 6.7.2006). Mit ihm wurden, ausgehend von den allgemeinen Zielsetzungen, Spielregeln und Ziele definiert.

#### *4.3.1. Kantonal geführtes Projekt*

Das Projekt GL2011 wird kantonal, jedoch partnerschaftlich mit den Gemeinden geführt.

#### *4.3.2. Umsetzung Kantonalisierung Sozial- und Vormundtschaftswesen*

Das Sozial- und Vormundtschaftswesen ist ab 1. Januar 2008 kantonalisiert (s. Kapitel Sozial- und Vormundtschaftswesen, Ziff. 5.1.).

#### *4.3.3. Umsetzung durch Gemeinden*

Die Umsetzung wurde fristgerecht per 1. Januar 2011 vollzogen.

#### *4.3.4. Ausnutzung der Synergien und des Sparpotenzials von 6 Millionen Franken*

Grundlagen für die Nutzung des Synergie- und des Sparpotenzials wurden geschaffen. Grössere Einheiten mit weniger Schnittstellen ermöglichen eine wirtschaftlichere und effizientere Aufgabenerfüllung. Die Ressourcen können besser und effizienter genutzt werden und Fehlinvestitionen durch kleinräumiges Denken werden verhindert. Das Eingesparte kann in die Attraktivität des Standortes investiert werden, sei es durch tiefere Steuern oder durch Investitionen in zukunftsweisende Projekte. Die drei neuen Gemeinden werden während der ersten Legislaturperiode die Synergien laufend besser nutzen. Die Voraussetzungen stehen gut, um die angestrebten Sparziele in den kommenden Jahren zu erreichen. Glarus Nord kündigt bereits im Budget 2011 (in vergleichbaren Positionen) ein Synergiepotenzial von 5,4 Millionen Franken an.<sup>2</sup>

#### *4.3.5. Leadership beim Kanton*

Diesem Grundsatz wurde nachgelebt, und er hat sich bewährt.

---

<sup>2</sup> Zusatzbemerkung zu Steuersenkungen und Gemeindebudgets 2011: Wegen der Steuersenkungen erhalten die neuen Gemeinden 2011 erheblich weniger Mittel als 2009, was bereits Synergiegewinne erfordert. Wären nämlich die Steuern 2009 nicht um 12 Prozent gesenkt worden, hätte Glarus Nord von einem positiven operativen Ergebnis ausgehen können, obwohl die konsolidierten Budgets 2009 der alten Gemeinden ein um rund 5 Millionen Franken negatives Ergebnis auswiesen. Die Steuersenkung stärkte dank den positiven Wirkungen der Gemeindestrukturreform die Position des Kantons und seiner Gemeinden im interkantonalen Steuerwettbewerb bereits deutlich; ab 2010 gehört das Glarnerland für juristische und natürliche Personen zu den steuerlich attraktivsten Standorten der Schweiz.

#### 4.3.6. Klare Rahmenbedingungen mit Handlungsspielraum für die Gemeinden

Die Rahmenbedingungen sind zu Beginn des Projektes definiert worden. Im Januar 2009 fassten sie die Weisungen für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform klarer und enger (s. Chronik), was sich bewährte. Trotzdem blieb der Handlungsspielraum für die Gemeinden gross.

#### 4.3.7. Gemeindeautonomie soweit als möglich

Diesem Grundsatz wurde nachgelebt, wie die individuellen Organisationsformen der neuen Gemeinden in verschiedensten Bereichen belegen.

#### 4.3.8. Nutzung Know-how

Der Beizug externer Berater beschränkte sich auf ein Minimum. Tätig waren sie in: Projektberatung und -begleitung, Kommunikation/Information, juristische und politische Beratung, Informatik. Zudem wurde mit dem Ombudsmann eine externe Fachstelle geschaffen. Das Fundament des Prozesses bildeten aber Wissen und Einsatz der Behördenmitglieder auf kantonaler und kommunaler Ebene, der Mitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden sowie weiterer Glarner und Glarnerinnen.

#### 4.3.9. Sozialverträglicher Stellenabbau – möglichst keine Entlassungen

Diesem Ziel galten die sozialen Grundsätze. Der Stellenabbau erfolgte sozialverträglich; schwierige Entscheide waren aber unumgänglich. Glarus Nord nahm keine Entlassungen vor; der Personalbestand konnte über natürliche Fluktuation geregelt werden. In der neuen Gemeinde Glarus haben nebst Abgängen durch Pensionierung und Kündigung zwei Personen (mit Pensen von 50 resp. 20%) trotz Bewerbung keine Stelle mehr erhalten. Die Kündigungen erfolgten in einem Fall ordentlich und im andern Fall mittels Aufhebungsvertrag. In Glarus Süd wurden keine direkten Kündigungen ausgesprochen. Im Sinne eines sozialverträglichen Stellenabbaus wurden folgende Wege gewählt:

- Versetzung in den Ruhestand (1 Person);
- befristete Anstellung für Personen, die kurz vor der Pension stehen (3 Personen);
- befristete Anstellungen bis 31. Dezember 2010 (3 Personen);
- bei Vakanzen Stellen nicht durch externe Personen ersetzt (z.B. Bauamt Schwanden 2008);
- insgesamt wurden 43 Aufhebungsvereinbarungen mit Mitarbeitenden ausgestellt, die Klein- und Kleinstpensen in den bisherigen Gemeinden innehatten.

Der Ombudsmann lobte verschiedentlich das sorgfältige Vorgehen bei den Stellenbesetzungen. Bis 31. Dezember 2010 musste er nur 24 Mandate betreuen. Diese reichten von telefonischen Auskünften, Abklärung der Rechts- oder Faktenlage sowie Beratungsgesprächen bis zu schriftlichen oder mündlichen Verhandlungen zwischen Angestellten und Behörden. Die Mandate betrafen überdies vorsorgliche Rechtsabklärungen (z.B. betr. Kontrolle von Mustern für Arbeitsverträge, Vorgehen bei Änderungskündigungen usw.). Die Mandate betrafen:

- Beratung von Angestellten: 14 Mandate;
- Beratung von Behörden (v.a. Gemeindeverwaltungen): 5 Mandate;
- Verfahren / Verhandlung: 5 Mandate.

In vier Verhandlungsmandaten konnte eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. In einem Fall wurde ein Lohnanspruch vor Gericht durchgefochten.

#### *4.3.10. Keine Gemeinde darf sich auf Kosten anderer Vorteile verschaffen*

Die drei neuen Gemeinden respektive die Projektleitungen Gemeinden beachteten diesen Grundsatz und hielten die Fairness hoch. Diese Aussage trifft nicht für alle bisherigen Gemeinden im selben Ausmass zu. Eine markante Steigerung bei geplanten Investitionen sowie eine starke Tendenz zu Steuersenkungen, welche die finanzielle Basis der neuen Gemeinden zu gefährden drohten, führten zu den erwähnten neuen Weisungen für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform vom Januar 2009.

#### *4.3.11. Breite Abstützung und Verankerung des Fusionsprozesses in der Bevölkerung*

Das Projekt war in der Bevölkerung abgestützt und verankert. Letztlich war es ja das Volk, das an der Landsgemeinde 2006 und an der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 den Auftrag für die Reform erteilt hatte. Zudem fällt es an jeder Landsgemeinde wichtige, der Umsetzung der Gemeindestrukturreform dienende Entscheide, und die Stimmberechtigten wurden ab 2008 zu ausserordentlichen Gemeindeversammlungen in ihren künftigen Gemeinden aufgerufen, an denen sie wichtige Beschlüsse auf kommunaler Ebene fassten. Auch sorgten Kanton und Gemeinden mittels Homepage, Newsletters und Medienmitteilungen für gute Kommunikation und Information. Behörden und Angestellte wurden zudem an Informationsveranstaltungen immer wieder über Verlauf und nächste Schritte orientiert.

#### *4.3.12. Aufbauen auf Fusionserfahrungen (Luchsingen und Haslen)*

Die Gemeindestrukturreform GL2011 unterschied sich grundlegend von den kleineren Fusionen im Glarnerland; auf deren Erfahrungen konnte nur bedingt abgestützt werden.

#### *4.3.13. Einbezug der Jugend*

Die Projektleitungen versuchten, die Jugend einzubinden. Sie luden bei den meisten Projekten die Jungparteien ein, Vertretungen zu delegieren. Die Jungparteien machten von diesem Angebot in unterschiedlichem Ausmass Gebrauch.

### **4.4. Herausforderungen bei der Umsetzung**

Der zitierte Leitfaden erwähnt bei der Umsetzung der Gemeindestrukturreform spezielle Herausforderungen.

#### *4.4.1. Aufgabenverteilung Kanton / drei starke Gemeinden (Aufgabentflechtung)*

Diese Aufgabe erwies sich im ersten Anlauf als sehr schwierig. Zunächst strebte man an, die Aufgabentflechtung in einem Grundsatzentscheid der Landsgemeinde vorzulegen. Von diesem Vorgehen nahm der Landrat jedoch 2007 Abstand. Stattdessen beschloss er, anhand der Teilprojekte über die Aufgabentflechtung zu befinden. Dieser Weg erwies sich als richtig, wie die Ausführungen zu den Teilprojekten zeigen.

#### *4.4.2. Übertragung des Sozial- und Vormundschaftswesens an den Kanton*

Das Sozial- und Vormundschaftswesen ist seit 1. Januar 2008 kantonalisiert.

#### *4.4.3. Vollzug der Landsgemeindebeschlüsse durch Gemeindebehörden und -angestellte*

Die Aufgabe war für viele der bisherigen Gemeindebehörden und Gemeindeangestellten enorm anspruchsvoll. Sie mussten unter hohem Zeitdruck an der Abschaffung ihrer eigenen Ämter respektive an der Reduktion und Umgestaltung ihrer eigenen Arbeitsplätze mitwirken.

Ein sehr grosser Teil von ihnen tat dies zielorientiert, was von hoher Professionalität und grosser Loyalität gegenüber dem Glarnerland zeugt. Die ausserordentliche Landsgemeinde 2007 wirkte entspannend. Es bestand nun kein Zweifel mehr am Willen der Glarnerinnen und Glarner. Belastend war, dass das Tagesgeschäft der bisherigen Gemeinden parallel zur Projektarbeit weitergeführt werden musste. Sowohl zeitliche als auch physische und psychische Belastung waren für manche Behördenmitglieder und Kaderpersonen sehr hoch.

#### *4.4.4. Einhaltung des Umsetzungs-Zeitplans bis 1. Januar 2011*

Der Zeitplan ist eingehalten. Die Gemeinden funktionieren in ihren Kernbereichen, einige Detailfragen sind noch zu beantworten.

#### *4.4.5. Vollzug NFA per 1. Januar 2008 und neuer Finanzausgleich inklusive Entflechtung Zahlungsströme zwischen Kanton und Gemeinden per 1. Januar 2011*

Diese Herausforderung ist bewältigt, indem ein neues Finanzhaushaltgesetz für den Kanton und die Gemeinden inklusive Verordnungen sowie ein neuer Finanzausgleich und Revisionen im Steuergesetz verabschiedet wurden. Wie sich diese Änderungen auf die Gemeindefinanzen auswirken, bleibt abzuwarten. Besondere Beachtung ist den vom Bund eingeführten und den Gemeinden übertragenen Kosten für die Pflegefinanzierung zu schenken.

#### *4.4.6. Ausschöpfen von Synergie- und Sparpotenzialen, Mehrwerte von 6 Millionen Franken pro Jahr*

Ob dieses Ziel erreicht wird, lässt sich frühestens ein Jahr nach dem Start (2012), vermutlich aber erst nach der ersten Legislaturperiode (2015) feststellen.

#### *4.4.7. Neupositionierung des Kantons gegenüber den drei neuen starken Gemeinden*

Die Strukturen sind geschaffen. Die inhaltliche Zusammenarbeit muss sich einspielen.

#### *4.4.8. Klärung Detailfragen aus dem Umsetzungsprozess*

Die Organisation mit der Oberaufsicht beim Regierungsrat und den beiden parallelen Projektleitungen Kanton und Gemeinden bewährte sich.

#### *4.4.9. Kein vergleichbares Umsetzungsmodell in der Schweiz*

Tatsächlich gibt es keine vergleichbare Reform in der Schweiz. Das Bild vom Glarnerland in der Schweiz hat sich wegen der Gemeindestrukturereform markant zum Besseren verändert: aus dem „Jammertal“, das die Medien vor 2006 zeichneten, ist ein von Innovation und Pioniergeist geprägtes Glarnerland geworden.

## **5. Die Teil-Projektziele und deren Ergebnisse im Vergleich**

Im August 2006 wurden zusammen mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens 15 kantonale und gemischte Projekte gestartet. Das Projekt "Gesetzgebung und Recht" (Projekt C3) wird nicht näher betrachtet, da gesetzliche Fragen jeweils direkt mit den Teilprojekten geprüft wurden:

- Kantonalisierung Sozial- und Vormundchaftswesen (Projekt A),
- Finanzwesen (Projekt B2),
- Volksrechte und Behörden (Projekt B3.1),

- Verwaltung (Projekt B3.2),
- Werkhof und Forstbetriebe (Projekt B3.3),
- Schulwesen (Projekt B4),
- Alters- und Pflegeheime (Projekt B5),
- Energie und Versorgung (Projekt B6),
- Feuerwehren (Projekt B7),
- Korporationen (Projekt B8),
- Raumentwicklung (Projekt B9),
- Personelles (Projekt C1),
- Finanzausgleich (Projekt C2),
- Ablauforganisation und Informatik (Projekt C4).

Die Reihenfolge richtet sich nach dem Zeit- und Massnahmenplan, der im August 2007 und in einer überarbeiteten und ergänzten Version im Dezember 2008 publiziert worden ist. Die Ziele und Ergebnisse der kommunalen Projekte D werden nicht verglichen. Diese Vergleiche haben die neuen Gemeinden zu ziehen. Allerdings sind die Ergebnisse der kommunalen Projekte für den Erfolg der Gemeindestrukturreform von grosser Bedeutung. Die kommunalen Projektgruppen legten den neuen Gemeindebehörden jeweils einen Schlussbericht vor, der die Grundlage für die weitere Ausgestaltung der neuen Gemeinde bildete. In einer Gesamtauswertung, die aber erst einige Zeit nach dem Start Sinn macht, müssen die Ergebnisse auf kommunaler Stufe einbezogen werden.

## **5.1. Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens (Projekt A)**

Leitung: Fritz Schiesser, Landrat, Haslen

Die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens ist seit dem 1. Januar 2008 umgesetzt. Die Analyse ist deshalb viel aussagekräftiger als bei allen anderen Projekten. Daher wird ihr etwas mehr Raum gegeben.

### *5.1.1. Ausgangslage*

Vor der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens verfügte der Kanton Glarus über 19 Fürsorgegemeinden. Insgesamt waren 23 Sozial- und 19 selbstständige Vormundschaftsbehörden mit über 200 Mitgliedern beschäftigt. Die Strukturen waren komplex. Kaum eine Gemeinde war wie die andere organisiert. Der Stand der Professionalisierung hing von der Grösse der Gemeinde ab. Auch die Entwicklung legte eine Reform nahe:

- Der Schwierigkeitsgrad der zu behandelnden Fälle stieg laufend.
- Die Zahl der Fälle nahm ebenfalls stetig zu.
- Tief greifende Reformen des Vormundschaftswesens durch den Bund liessen erwarten, dass die Arbeit für die Vollzugsorgane noch komplexer und schwieriger würde.
- Die Betroffenen zogen immer häufiger fachkundige Personen und Juristen bei, was den Beratungsbedarf der kommunalen Laienbehörden markant erhöhte.
- Die Medien berichteten zunehmend kritisch über Fehler oder unprofessionelles Vorgehen im Sozial- und Vormundschaftswesen.

Im Gegensatz zur Gemeindestrukturreform ist die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens keine "Finanzreform" und beinhaltet – wenn überhaupt – ein sehr geringes Einsparpotenzial (Auszug aus dem Landsgemeindememorial 2006, S. 158): "Selbst wenn bezüglich der Betriebskosten die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens keine Ersparnisse bringen sollte, ja wegen gewisser Anfangsinvestitionen vorerst mit zusätzlichen Ausgaben verbunden wäre, so drängt sie sich trotzdem auf."

### 5.1.2. Die Ziele

Mit der Kantonalisierung sollten unter anderen folgende Ziele erreicht werden:

- vermehrter Einsatz von Fachpersonal;
- Einsatz von Personal mit möglichst grosser Erfahrung und Sozialkompetenz;
- schlanke Organisationen mit Spezialisierung innerhalb eines Teams;
- geeignete Infrastrukturen;
- frühzeitige Zusammenarbeit der Sozialinstitutionen;
- einfache Steuerung und zentrale Kostenkontrolle für den möglichst sparsamen Einsatz der Mittel.

In der Vorlage an den Landrat vom 3. August 2005 formulierte der Regierungsrat folgende Erwartungen an die Kantonalisierung: "Die Kantonalisierung trägt der zunehmenden Komplexität des Sozial- und Vormundschaftswesens Rechnung, weil sie wesentlich besser geeignet ist als die kommunale Lösung, Fachkenntnisse und Spezialisten zur Verfügung zu stellen. Aus der Sicht des Regierungsrates ist dies der wichtigste Faktor. Milizbehörden sind mehr und mehr nicht nur gefordert, sondern überfordert, abgesehen davon, dass es immer schwieriger werden dürfte, Freiwillige in genügender Anzahl zu finden. Auch hier nimmt die Bereitschaft zum Dienst an der Allgemeinheit ab. Der Einsatz von Fachkräften, die Gewährleistung der Stellvertretung, die Einrichtung von einheitlichen Fallführungen und einer einheitlichen Praxis über den ganzen Kanton und eine einzige Software sind weitere beachtliche Vorteile. Sozialfälle können nicht mehr von Gemeinde zu Gemeinde gereicht werden, was den administrativen Aufwand vermindert. Interner Austausch sowie Aus- und Weiterbildung wären ebenfalls gewährleistet. Eine zentralisierte Organisation kann auch einen Notfallbetrieb aufrechterhalten, was offenbar einem zunehmenden Bedürfnis entspricht. Unter finanziellen Gesichtspunkten nicht zu vernachlässigen dürften insbesondere eine striktere und einheitlichere Praxis bei der Rückforderung von Unterstützungsleistungen sein. Bei den Kosten wird der Regierungsrat für ein striktes Kostenmanagement besorgt sein. Falls es zu Mehraufwendungen kommen sollte, so müssen sich diese in einem bescheidenen Rahmen halten."

### 5.1.3. Die Ergebnisse nach zwei Jahren Kantonalisierung

Am 1. Januar 2008 konnte das kantonale Sozial- und Vormundschaftswesen pünktlich starten. Die drei regionalen Stützpunkte in Näfels, Glarus und Schwanden nahmen rechtzeitig den Betrieb auf. Ebenfalls zeitgerecht wurde die neue Vormundschaftsbehörde bestellt. Für die Personalrekrutierung sind alle Stellen ausgeschrieben worden. Sämtliches Gemeindepersonal konnte übernommen werden. Hingegen erwies sich die Besetzung der Leitung Abteilung Vormundschaft als schwierig. Die Stelle musste bereits neu besetzt werden.

Jakob Beglinger, der Leiter des kantonalen Sozialamtes, zieht zwei Jahre nach der Umstellung folgende Bilanz:

"Mit der Professionalisierung wurde sowohl im Sozialhilfe- als auch im Vormundschaftsbereich eine Qualitätsverbesserung erreicht. Im Vormundschaftsbereich vor allem durch die Schaffung einer Fachbehörde und der Abteilung Vormundschaft. Diese beiden Organe (jeweils zuständig für das ganze Kantonsgebiet) bearbeiten alle auftretenden Fälle nach den gleichen Standards und unabhängig des Wohnortes. Im Sozialhilfebereich wurden die Verfahren standardisiert und in allen drei Stützpunkten vereinheitlicht. Die neu geschaffenen Instrumente Finanzkompetenzordnung, Verfahrensordnung, Verfügungskatalog, Ergänzungen zu den SKOS-Richtlinien, Kontrollkonzept sowie eine regelmässige Schulung der Mitarbeitenden gewähren ein einheitliches Verfahren im ganzen Kanton.

In beiden Bereichen haben wir eine gute Qualität erreicht und werden diese im Laufe der nächsten Jahre weiter optimieren. Doch nie sind alle Probleme gelöst, und es tauchen immer wieder neue Herausforderungen auf. Die beiden Abteilungen werden nach einem ersten Ansturm anfangs 2008 etwas mehr frequentiert als die Gemeinden. Eigentlich erlebten wir

vom ersten Tag an einen hohen Zulauf. Die Klienten fanden unsere Stützpunkte problemlos und stellten sich kurzfristig um. Die Befürchtung bestätigte sich nicht, der Missbrauch nehme wegen der grösseren Distanzen zu den Behörden und damit der geringeren sozialen Kontrolle zu. Alle Mitarbeitenden verfügen über eine qualifizierte Ausbildung und führen bei einem 100-Prozent-Pensum rund 100 Sozialhilfefälle, was zu einer routinierten Arbeitsweise führt. Zudem sind die Stützpunkte mit allen Amtsstellen im Kanton gut vernetzt, insbesondere mit der Polizei und der Justiz. Dies sowie regelmässiger Erfahrungsaustausch der Sozialarbeitenden im Fachbereich und die Bearbeitung von Praxisfragen durch eine Kommission der Stützpunkte tragen dazu bei, dass nebst der Qualität auch die Risiken betreffend Missbrauch minimiert werden. Die Rückerstattung der Sozialhilfe, so wie sie das Gesetz vorsieht, wird über den ganzen Kanton bearbeitet. Ein gänzlicher Ausschluss von Missbrauch ist auch für uns nicht möglich. Bereits mussten wir einige Verzeigungen machen. Die Fallzahlen belegen, dass die auf Hilfe Angewiesenen unsere Stützpunkte finden.

Ein momentaner Nachteil ist, dass die Gemeinden sich über ihre Aufgaben im Sozialbereich nicht oder zu wenig bewusst sind. So sind sie klar für die Betagtenbetreuung zuständig. Offen sind aber noch die Zuständigkeiten beispielsweise für die offene oder ausserschulische Jugendarbeit, die familienergänzende Kinderbetreuung und die Schulsozialarbeit. Wir hoffen, diese Zuständigkeiten im ersten Jahr mit den neuen Verantwortlichen der neuen Gemeinden regeln zu können.

Soweit es sich kontrollieren lässt, ist auch das Ziel ‚Keine Mehrkosten‘ erreicht worden. Der berechnete Personaletat wurde eingehalten, und die Nettoausgaben der Sozialhilfe blieben im gleichen Rahmen wie in den Vorjahren. Der Personalbestand und die Sozialhilfeausgaben sind die grössten Ausgabenposten. Schwer zu berechnen betreffend dem Erfolg sind die längerfristigen, zusätzlichen Investitionen in die Klienten, die mit Arbeitsprogrammen und / oder Weiterbildungen getätigt werden. In diesem Sinne ist in der aktuellen Zeit ein Halten der Ausgaben bereits ein guter Erfolg."

Ob die Ziele, die der Regierungsrat und der Landrat mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens anstrebten, vollumfänglich erreicht werden konnten, soll noch extern geprüft werden.

## **5.2. Finanzwesen (Projekt B)**

Leitung: Rolf Widmer, Regierungsrat

### *5.2.1. Die Ziele*

Für das Projekt Finanzwesen galten die Ziele:

- Zusammenführung der über 50 Buchhaltungen zu drei Buchhaltungen;
- Schaffung einer tragfähigen Basis für die neuen kommunalen Gemeinwesen und zu diesem Zweck:
  - Anpassung der Gesetzgebung (Finanzhaushaltgesetz, Gemeindehaushaltgesetz, Finanzhaushaltverordnung, Gemeindehaushaltverordnung),
  - Einführung des harmonisierten Rechnungswesens 2 (HRM2) per 1. Januar 2011,
  - Unterstützung der neuen Gemeinden in Fragen des Vertrags-, Bank- und Versicherungswesens sowie weiterer Fachbereiche.

### *5.2.3. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Es ist davon auszugehen, dass die Ziele erreicht werden können. Es wurden verschiedene Pionierleistungen erbracht:

- Die Landsgemeinde 2009 verabschiedete ein neues einheitliches Finanzhaushaltgesetz und der Landrat anschliessend die dazu gehörende Verordnung; beide Erlasse gelten ab 1. Januar 2011 für den Kanton und die Gemeinden.

- HRM2 ist ebenfalls fristgerecht per 1. Januar 2011 eingeführt. Für die kantonalen und kommunalen Finanzverwaltungen wurde ein umfangreiches Handbuch ausgearbeitet. Die Fachleute des Kantons stehen in engem Kontakt mit den kommunalen Finanzverwaltern, um die Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell zu gewährleisten. Die Budgets 2011 wurden bereits gemäss HRM2 erstellt. Der Kanton Glarus ist der erste Kanton, der HRM2 flächendeckend einführt. Viele andere Kantone und Gemeinden beobachten aufmerksam, welche Erfahrungen er damit macht.
- Die Zusammenführung der Buchhaltungen in den drei Gemeinden ist sichergestellt, jedoch sehr aufwändig und komplex. Erschwerend wirkte, dass lange kein Finanzbuchhaltungsprogramm HRM2 berücksichtigte.
- Die Arbeitsgruppe Finanzwesen entwickelte zuhanden der neuen Gemeinden Anleitungen, Leitfäden und Empfehlungen für: Konsolidierung Finanzen; Aufzeigen finanzielle Entwicklungen; Kreditwesen/Bankgeschäfte; Sachversicherungswesen; Mehrwertsteuer; Wasser-, Abwasser- und Kehrrechtgebühren; Fonds, Stiftungen und Legate.
- Nach ersten Verzögerungen infolge Rückweisungen durch die Gemeindeversammlungen in einigen Gemeinden konnten inzwischen sämtliche Gebührenreglemente verabschiedet werden. Die entsprechenden Gebühren und Tarife können fristgerecht eingeführt werden.

### **5.3. Volksrechte und Behörden (Projekt B3.1)**

Leitung: Martin Landolt, Landrat, Näfels

#### *5.3.1. Die Ziele*

Dieses Teilprojekt hatte Rahmenbedingungen zu formulieren für:

- die Ausgestaltung der Volksrechte auf kommunaler Ebene,
- die Organisation und Ausgestaltung der neuen Behörden,
- die Finanzkompetenzen,
- die Integration der Tagwen.

Die Projektgruppe entwickelte ferner den Entwurf zur Änderung des Gemeindegesetzes und zwei Mustergemeindeordnungen (je eine für Gemeinden mit und ohne Parlament).

#### *5.3.2. Die Empfehlungen an die Gemeinden*

Der Regierungsrat schloss sich im Wesentlichen den Empfehlungen der Projektgruppe an, die Eingang in das Gemeindegesetz und in dessen Übergangsbestimmungen fanden, welche den Wechsel von den bisherigen zu den neuen Gemeinden regeln. Die Landsgemeinde 2008 hatte ihnen mit deutlicher Mehrheit zugestimmt. Die Empfehlungen lauten:

- Bei der Organisation der Behörden erhalten die neuen Gemeinden grösstmögliche Autonomie.
- Die Übergangsbestimmungen halten fest, dass die neuen Vorsteher nach Ablauf der Amtsdauer Mitte 2010 die Aufgaben der bisherigen Gemeinderäte übernehmen.
- Die Gemeindeversammlung bleibt für die Legislative das Grundmodell. Ein Gemeindeparlament wird als Möglichkeit vorgesehen.
- Der Gemeinderat konstituiert sich selber.
- Der Präsident der Schulkommission ist Mitglied des Gemeinderates und wird aus dessen Reihen bestimmt.
- Die Schulkommission ist im Gemeindegesetz verankert. Ihre Mitglieder werden – mit Ausnahme des Schulpräsidenten – von der Gemeindeversammlung gewählt.
- In den drei neuen Gemeinden ist zwingend eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) als Kontrollorgan zu wählen. Sie übernimmt die bisherigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsgans.

Zusätzlich verabschiedeten Regierungsrat und Projektgruppe Empfehlungen zuhanden der neuen Gemeinden:

- Das Gemeindeparlament wird als Option im Gemeindegesetz vorgesehen, vorerst aber nicht eingeführt.
- Das Gemeindepräsidium soll als Vollamt ausgestaltet werden.
- Der Gemeinderat soll aus fünf bis neun Mitgliedern mit einem Pensum von je etwa 20 Prozent bestehen.

### 5.3.3. *Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die Projektziele wurden erreicht. Allerdings machten die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Organisation vom Autonomiegedanken ausgiebig Gebrauch. Die angestrebte Vergleichbarkeit der Organisationsformen wurde deshalb nicht erreicht. Da das geänderte Gemeindegesetz die kommunale Autonomie ausdrücklich verankert und stark gewichtet, ist deren Wahrnehmung durchaus im Sinne des Gesetzgebers. Folgende Ziele wurden erreicht:

- Die Landsgemeinde 2008 verabschiedet die Änderung des Gemeindegesetzes und die Übergangsbestimmungen.
- Alle drei neuen Gemeinden bestimmten fristgerecht ihre Gemeindeordnungen, Personal- und Besoldungsreglemente, Namen und Wappen.
- Im September 2009 wurden in allen drei Gemeinden die Wahlen korrekt und fristgerecht durchgeführt.
- Die neuen Behörden übernahmen per 1. Juli 2010 die Aufgaben der bisherigen Gemeinderäte.
- Die Integration von Tagwen und Schulgemeinden in die neuen Einheitsgemeinden verlief nach Plan.
- Alle Gemeinden waren per 1. Januar 2011 mindestens im Kerngeschäft startklar. Allerdings muss an – teilweise auch wichtigen – Details noch gearbeitet werden.

In verschiedenen Punkten weichen die Lösungen deutlich von den Empfehlungen ab:

- Glarus Nord startete bereits mit einem Gemeindeparlament.
- Glarus Süd entschied sich für ein Gemeindepräsidium im Hauptamt (60 Stellenprozente). Der Gemeinderat besteht aus fünf Departementen à je drei Gemeinderäten, wovon einer Departementschef ist.

## 5.4. **Gemeindeverwaltung (Projekt B3.2)**

Leitung: Hans Peter Spälti, Landrat, Netstal

### 5.4.1. *Die Ziele*

Der Projektgruppe Gemeindeverwaltung wurden beim Start folgende Ziele gesetzt:

- Die drei neuen Gemeinden sollen mit einer sinnvollen Gemeindeverwaltung starten.
- Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird analysiert.
- Die Verwaltungsform berücksichtigt die Ziele der Gemeindestrukturreform, namentlich das Ausschöpfen des Spar- und Synergiepotenzials.

### 5.4.2. *Die Empfehlungen an die Gemeinden*

Am 25. März 2008 nahm der Regierungsrat den Schlussbericht der Projektgruppe zur Kenntnis. Am 5. Mai 2008 wurden die Dossiers den Projektgruppen Gemeinden übergeben.

- Die Projektgruppe erliess verschiedene Empfehlungen für die Aufgabenentflechtung Kanton/Gemeinden; z.B. in den neuen Gemeinden sämtliche Baugesuche in den unterschiedlichen Bauzonen durch die kommunalen Bauämter und nicht mehr durch den

Kanton prüfen zu lassen. – In zwei Fällen entschied sich der Regierungsrat anders: das Arbeitsamt soll beim Kanton verbleiben und der Steuerbezug weiterhin durch den Kanton erfolgen.

- Intensiv diskutierte die Projektgruppe die Zuständigkeit für die Wasserversorgung. Sie und die Regierung empfahlen, diesen Bereich – wie die Abwasserreinigung – in den Tiefbau/Werkhof zu integrieren.
- Sie erstellte für die Gemeindeverwaltungen drei Musterorganigramme und berechnete die Personalausstattung. Ihre Vorschläge lagen teilweise deutlich über den Erwartungen des Regierungsrates. Dieser erliess deshalb Benchmarks, die von den neuen Gemeinden nicht überschritten werden sollten. Dieses Ziel wurde nicht überall erreicht.
- Die Projektgruppe arbeitete zudem Muster-Pflichtenhefte und -Anforderungsprofile für zentrale Kaderstellen der Gemeindeverwaltungen aus.

#### 5.4.3. Die Ergebnisse per Ende 2010

Die strukturellen Ziele wurden erreicht. Im Hinblick auf die Finanzreform bzw. das Ausschöpfen des Synergie- und Sparpotenzials besteht jedoch noch Handlungsbedarf. Die Gemeinden werden die Synergiepotenziale laufend optimieren und im Laufe der Jahre voll ausschöpfen.

- Die Aufgabenentflechtung Kanton/Gemeinden hiess die Landsgemeinde 2009 im Sinne des Regierungsrates und des Landrates gut.
- Alle Gemeinden integrierten die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung in den Tiefbau/Werkhof oder übergaben sie den Technischen Betrieben.
- Die Musterorganigramme und Musterpflichtenhefte bildeten wertvolle Hilfen. Allerdings machten die Gemeinden von ihrem Autonomierecht Gebrauch und entschieden sich teils für abweichende Lösungen.
- Im Herbst 2009 beschlossen Kanton und Gemeinden eine gemeinsame Informationsführung (s. Ziff. 5.14.). Dieser Entscheid wird mittelfristig zu jährlichen Einsparungen von 500'000 bis zu 1 Million Franken verhelfen. Mit Aufbau und Betrieb der gemeinsamen Informatikplattform ist Glarus hoch3 betraut worden. Gegen zwei Vergaben erhob die Mitbewerberin OBT AG Beschwerde und Klage beim Bundesgericht. Der Klage wurde keine aufschiebende Wirkung zuerkannt, so dass die Arbeiten unterbrochungslos weitergingen. Die Parteien einigten sich inzwischen auf einen aussergerichtlichen Vergleich. Die drei Gemeinden sind am 1. Januar 2011 mit funktionierender Informatik gestartet.

Die drei Gemeinden bestimmten folgende Verwaltungsstandorte:

##### *Glarus Süd*

- in Mitlödi: Präsidium, Kanzlei, Personaldienst;
- in Haslen: Finanzverwaltung;
- in Schwanden im Gebäude des Strassenverkehrsamts: Einwohnerkontrolle;
- in Schwanden im Gemeindehaus: Abteilung Hoch- und Tiefbau, Abteilung Grün;
- im Schulhaus Nidfurn: Abteilung Schule und Familie (Schulleitung und Schulverwaltung).

Die Projektleitung Glarus Süd empfiehlt den zentralen Standort Bahnhof Schwanden für die Gemeindeverwaltung. Der Gemeinderat wird relativ bald prüfen, ob ein Neubau realisiert werden soll.

##### *Glarus*

- in Ennenda: Bauverwaltung (Bau und Umwelt);
- in Glarus: Präsidium, Kanzlei, Einwohneramt, Finanzen, Bildung, Werkhof/Forst, Personaldienst usw.

##### *Glarus Nord*

- in Niederurnen: Präsidium, Kanzlei, Einwohnerkontrolle, Finanzverwaltung, Personaldienst;
- in Oberurnen: Schulverwaltung/-leitung, Gesundheit, Jugend/Kultur, Liegenschaften;
- in Näfels: Bau/Umwelt, Land-/Forstwirtschaft.

Die Stellenbesetzungen für Kader und übriges Personal lagen im Zeitplan. Der Ombudsmann bestätigte sehr sorgfältigen und fairen Umgang mit dem Personal. Die Ombudsstelle hatte bis zum 31. Dezember 2010 nur 24 Fälle zu betreuen.

Bezüglich der Personalausstattung bestehen zwischen den Benchmarks der Regierung, den Empfehlungen der kantonalen und der kommunalen Projektgruppen und den umgesetzten Lösungen teils deutliche Differenzen. Dabei liegen die kantonalen und kommunalen Projektergebnisse zum Teil deutlich über den regierungsrätlichen Benchmarks. Die tatsächlichen Stellenausstattungen werden im Anschluss an das Projekt Werkhof/Forstbetriebe in einer speziellen Übersicht dargestellt (Ziff. 5.5.).

## **5.5. Werkhof und Forstbetriebe (Projekt B3.3)**

Leitung: Thomas Rageth, Gemeinderat, Schwändi

### *5.5.1. Die Ziele*

An das Projekt Werkhof und Forstbetriebe waren folgende Zielsetzungen geknüpft:

- angemessene Organisation der Werkhöfe und Forstbetriebe,
- Analyse der Aufgabenentflechtung,
- Ausarbeitung eines Modells für die Werkorganisation,
- Ausschöpfung Synergie- und Sparpotenzial.

### *5.5.2. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die strukturellen Ziele werden erreicht, es besteht jedoch bezüglich Finanzreform noch Handlungsbedarf. Die Gemeinden werden aber die Synergie- und Sparpotenziale laufend optimieren und diese gegen Ende der ersten Legislatur mehrheitlich ausschöpfen.

Die nur unwesentlich von der Aufgabenteilung abweichende Aufgabenentflechtung Kanton/Gemeinden hiess die Landsgemeinde 2009 im Sinne von Regierung und Landrat gut.

Die Musterorganigramme und Musterpflichtenhefte für den Bereich Werkhof/Forstbetriebe waren wertvolle Hilfen. Allerdings machten die Gemeinden von ihrem Autonomierecht Gebrauch und entschieden sich wiederum teils für abweichende Lösungen.

Standorte sind:

#### *Glarus Süd*

- Werkhöfe
  - in Linthal\* für Linthal,
  - in Hätzingen für das mittlere Grosstal (Ableger in Braunwald),
  - in Engi für das Sernftal,
  - in Schwanden für Schwanden und Umgebung (evtl. Ableger in Haslen);
- Forst
  - in Linthal\* für Linthal,
  - in Rüti für das mittlere Grosstal,
  - in Elm\* für das Sernftal,
  - in Schwanden für Schwanden und Umgebung.

\* Darüber hinaus werden im Gemeindehaus Linthal und im Gemeindehaus Elm Arbeitsplätze für die Revierleiter der Bereiche Werke und Grün eingerichtet.

#### *Glarus*

- Werkhof in Glarus und Aussendepot in Netstal
- Forst in Ennenda

## Glarus Nord

### Werkhöfe

- in Niederurnen für Bilten, Niederurnen und Oberurnen
- in Näfels für Näfels und Mollis
- in Obstalden für das Gebiet Kerenzen

### Forst

- in Bilten für das Gebiet Hirzli (Bilten, Niederurnen)
- in Näfels für das Gebiet Rauti (Oberurnen, Näfels)
- in Filzbach für das Gebiet Fronalp-Mürtschen (Mollis, Kerenzerberg)

Die Stellenbesetzungen für Kader und übriges Personal lagen im Zeitplan. Der Ombudsmann bestätigte sehr sorgfältiges und faires Vorgehen.

Bezüglich der Personalausstattung bestehen zwischen den Benchmarks der Regierung, den Empfehlungen der kantonalen und der kommunalen Projektgruppen und den umgesetzten Lösungen teils deutliche Differenzen. Dabei liegen die kantonalen und kommunalen Projektergebnisse zum Teil deutlich über den regierungsrätlichen Benchmarks. Die tatsächlichen Stellenausstattungen werden nachfolgend dargestellt.

### 5.5.3. Personalausstattung Verwaltung, Werkhof und Forst (Projekte B3.2 und B3.3)

Der Regierungsrat verband mit der Gemeindestruktur- eine Finanzreform, mit dem Ziel durch konsequente Synergienutzung ein möglichst grosses Sparpotenzial auszuschöpfen. Wesentlicher Faktor sind die Personalausstattungen in Verwaltungen, Werkhöfen und Forstbetrieben. Um das angestrebte Ziel zu erreichen, erliess der Regierungsrat Benchmarks. Die Resultate der kantonalen (B-Gruppen) und kommunalen (D-Gruppen) Projektgruppen lagen deutlich über den regierungsrätlichen Benchmarks. Die neuen Gemeindebehörden waren also gefordert, zwischen Benchmark und Projektergebnissen den Ausgleich zu finden. Die Übersicht über die umgesetzten Personaletats zeigt Unterschiede. Die Abweichungen in Glarus und Glarus Süd sind moderat und erreichen die anspruchsvollen regierungsrätlichen Benchmarks fast. Bei Glarus Nord zeigen sich hingegen deutliche Divergenzen. Dort liegt die Mitarbeiterzahl über dem kumulierten Personalbestand der bisherigen Gemeinden. Ob das Sparziel in drei bis vier Jahren erreicht werden kann, wird sich weisen.

Der Stellenplan zeigt die Personalausstattung im Normalbetrieb. In der Startphase weisen die Gemeinden aufgrund des Arbeitsanfalls und wegen der Sozialverträglichkeit höhere Mitarbeiterzahlen auf.

### Zusammenzug / Übersicht Glarus Süd

	2005	2007	2011	2011	2011	2011	2011
Stellen	Ist	Ist	Ergebn.	Bench-	Vorschl.	Stand	Stellen-
			AG B	mark Kt.	AG D	Nov.09	plan
Verwaltung	2376%	0%	2210%	1890%	2210%	1850%	2020%
Werkhof	2950%	2710%	2200%	2050%	2200%	2000%	1900%
Forst	2330%	2290%	2800%	2550%	2800%	2550%	2900%
Total Werkhof Forst	5280%	5000%	5000%	4600%	5000%	4550%	4800%
<b>Gesamttotal Glarus Süd</b>	<b>7656%</b>	<b>5000%</b>	<b>7210%</b>	<b>6490%</b>	<b>7210%</b>	<b>6400%</b>	<b>6820%</b>

### Zusammenzug / Übersicht Glarus

	2005	2007	2011	2011	2011	2011	2011
Stellen	Ist	Ist	Ergebn.	Bench-	Vorschl.	Stand	Stellen-
			AG B	mark Kt.	AG D	Nov.09	plan
Verwaltung	2571%	0%	2240%	2150%	2440%	2440%	2250%
Werkhof	2800%	2500%	2550%	2350%	2480%	2480%	2380%
Forst	840%	960%	1150%	850%	950%	950%	950%
Total Werkhof Forst	3640%	3460%	3700%	3200%	3430%	3430%	3330%
<b>Gesamttotal Glarus</b>	<b>6211%</b>	<b>3460%</b>	<b>5940%</b>	<b>5350%</b>	<b>5870%</b>	<b>5870%</b>	<b>5580%</b>

### Zusammenzug / Übersicht Glarus Nord

	2005	2007	2011	2011	2011	2011	2011
Stellen	Ist	Ist	Ergebn.	Bench-	Vorschl.	Stand	Stellen-
			AG B	mark Kt.	AG D	Nov.09	plan
Verwaltung	2676%	0%	2960%	2550%	3505%	3505%	3300%
Werkhof	2703%	2600%	2600%	2300%	2500%	2500%	2400%
Forst	2001%	2080%	2300%	1800%	2300%	2300%	2300%
Total Werkhof Forst	4704%	4680%	4900%	4100%	4800%	4800%	4700%
<b>Gesamttotal Glarus Nord</b>	<b>7380%</b>	<b>4680%</b>	<b>7860%</b>	<b>6650%</b>	<b>8305%</b>	<b>8305%</b>	<b>8000%<sup>3</sup></b>

### Gesamtübersicht Glarus Süd / Glarus / Glarus Nord

Stellen	Ist	Ist	Ergebn.	Bench-	Vorschl.	Stand	Stellen-
			AG B	mark Kt.	AG D	Nov.09	plan
Verwaltung	7623%	0%	7410%	6590%	8155%	7795%	7570%
Werkhof	8453%	7810%	7350%	6700%	7180%	6980%	6680%
Forst	5171%	5330%	6250%	5200%	6050%	5800%	6150%
Total Werkhof Forst	13624%	13140%	13600%	11900%	13230%	12780%	12830%
<b>Gesamttotal Glarus S/M/N</b>	<b>21247%</b>	<b>13140%</b>	<b>21010%</b>	<b>18490%</b>	<b>21385%</b>	<b>20575%</b>	<b>20400%</b>

<sup>3</sup> Bemerkungen von Glarus Nord bezüglich des hohen Personalbestandes im Vergleich zum Benchmark: "Wenn man nur die nackten Zahlen vergleicht, trifft dies zu. Die zwei Hauptgründe sind die Zunahme der Dienstleistungen in der Verwaltung und die hohen Eigenleistungen im Forst. Glarus Nord hat sich organisatorisch im Vergleich zur Vergangenheit auch anders aufgestellt. In der Verwaltung, wo die Abweichung zum Benchmark 750% beträgt, werden Dienste für die Technischen Betriebe Glarus Nord und die Alters- und Pflegeheime Glarus Nord angeboten, d.h. wir haben eine Abteilung ‚Unterhalt Liegenschaften‘ und einen ‚Zentralen Einkauf‘ aufgebaut, wo Leistungen weiterverrechnet werden können, und die Personal- und Finanzabteilung werden den beiden rechtlich selbstständigen Anstalten Dienste anbieten. Wir sind überzeugt, dass der höhere Personalbestand und die dadurch entstandenen Mehrkosten durch verrechenbare Dienstleistungen kompensiert werden können. Die Abweichung beim Forst ist auf eine hohe Eigenleistung zurückzuführen. Die beiden anderen Gemeinden bevorzugen oft Fremdvergaben. Man kann darüber streiten, was wirtschaftlicher ist. Wichtig ist, dass die Forstequipe ausgelastet ist und dies zweifeln wir nicht an. – Fazit: Die aufgeführten Benchmarks sind als Vergleichsgrösse nicht geeignet. Die Gemeinden haben unterschiedliche Organisationsmodelle bezüglich konsequenter Zusammenführung aller Dienstleistungen (auch für öffentlich-rechtliche selbstständige Gesellschaften) sowie bezüglich ihrer Strategien insbesondere im Forst."

## **5.6. Schulwesen (Projekt B4)**

Leitung: Jakob Kamm, Regierungsrat (bis Mai 2010), Christine Bickel, Regierungsrätin (ab Mai 2010)

### *5.6.1. Die Ziele*

Das Projekt Schulwesen startete 2006 mit folgenden Zielsetzungen:

- Auflösung der Schulgemeinden und Schulkreise, Integration des Schulwesens in die neuen Einheitsgemeinden;
- Berücksichtigung des nationalen Schulreformprojektes Harnos;
- Berücksichtigung des neuen Sonderschulkonzeptes;
- Einführung von Schulleitungen (flächendeckend);
- Start der neuen Glarner Schule ab Schuljahr 2010/11.

Die Ziele waren sehr ambitioniert. Die Schulen hätten neben der Fusion der Schulgemeinden und deren Integration in die Einheitsgemeinden auch die Umsetzung der Reformmassnahmen aus Harnos und Sonderschulkonzept realisieren müssen. – Der Übergang von der alten zur neuen Schule findet nun am 1. August 2011 zu Beginn des Schuljahres 2011/12 und nicht desjenigen von 2010/11 statt.

### *5.6.2. Die Empfehlungen an die Gemeinden*

Die kantonale Projektgruppe beendete ihre Arbeit am 17. Dezember 2007. Ihr Schlussbericht an die Regierung nannte sieben Empfehlungen, die Regierungsrat und Landrat weitgehend übernahmen, in Teilen aber auch anderslautend verabschiedeten. Die Leitplanken wurden im Gemeindegesetz (2008) und im Bildungsgesetz (2009) gesetzt.

- Die neuen Gemeinden führen eine Schulbehörde ein. Präsident/Präsidentin und Mitglieder werden von den Stimmberechtigten respektive dem Gemeindeparlament gewählt. – Demgegenüber hält das Gemeindegesetz fest, dass sich der Gemeinderat selber konstituiert und aus seinen Reihen den Schulpräsidenten wählt. Die übrigen Mitglieder der Schulbehörde müssen jedoch von den Stimmberechtigten gewählt werden.
- Die weiteren Empfehlungen betreffen die Bereiche Behörde, Lernende, Erziehungsberechtigte, Schuldienste, Organisation, finanzielle Bestimmungen und Lehrpersonen. Bei diesen Punkten stimmen die Empfehlungen der Projektgruppe mit jenen von Regierung und Landrat weitgehend überein.
- Zentral ist die Finanzierung der Volksschule durch die Gemeinden. Dem Grundsatz "Die Volksschule ist Aufgabe der Gemeinden" folgt die Aufgabenentflechtung Kanton/ Gemeinden. Einige bislang beim Kanton angesiedelte Aufgaben, liegen nun in der Verantwortung der Gemeinden. Sämtliche Aufgaben wurden konsequent entweder dem Kanton oder der Gemeinde zugeordnet. Als Verbundaufgabe erhalten bleibt einzig der hochschwellige Bereich der Sonderschulung und der Tagesstrukturen.

### *5.6.3. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die gesetzten Ziele werden erreicht. Wie sich die Reformen inhaltlich auf die Glarner Schulen auswirken, müssen die kommenden Jahre zeigen.

- Das Gemeindegesetz und das Bildungsgesetz wurden von den Landsgemeinden 2008 und 2009 genehmigt.
- Die landrätlichen und regierungsrätlichen Verordnungen sind angepasst.
- An allen Glarner Volksschulen wirken Schulleitungen.
- Die kommunalen Projektgruppen gaben Empfehlungen zu Schulleitungen, Schulverwaltungen, Strukturen, Anstellungsbedingungen, Rahmenbedingungen für Lehrpersonen

und pädagogische Hilfen ab, welche die neuen Gemeinden als wertvolle Leitplanken betrachten.

- Die Integration in die Einheitsgemeinden ist überall auf gutem Weg. Der Start per Schuljahr 2011/12 ist gesichert. Allerdings werden in der ersten Legislaturperiode zahlreiche – teilweise auch wichtige – Detailfragen noch zu klären sein. Das Kerngeschäft wird jedoch funktionieren.
- Das Bildungsgesetz berücksichtigt die Vorgaben aus dem Reformprojekt Harnos und die sonderpädagogischen Angebote, die zu einer Qualitätssteigerung der Glarner Schulen beitragen werden. Es wird auf die Qualität der Glarner Schulen einen grösseren Einfluss haben als die Gemeindestrukturreform.
- Das Departement führt mit den Schulverantwortlichen der Gemeinden regelmässig Reportings zu Gunsten eines reibungslosen Übergangs durch.
- Die übergeordneten Ziele "bedarfsgerechte und effiziente Aufgabenerfüllung" und konsequente Ausschöpfung des Synergiepotenzials sind nicht in allen Teilen erreicht. Insbesondere die Mehrkosten durch die Einführung der Schulleitungen und die Folgen des Harnos-Konkordats sind nicht kompensiert. Das Landsgemeindememorial 2009 verweist auf gezielte Schulplanung, um die Mehrkosten aufzuwiegen. In den neuen Gemeinden lassen sich auch wegen des Schülerrückgangs die Klassen optimaler zusammensetzen. Dies lässt sich verantworten, weil der Kanton Glarus zusammen mit zwei weiteren Kantonen die kleinsten Klassengrössen ausweist und ohne Qualitätsverlust Synergien genutzt werden. Die Gemeinden werden die Synergiepotenziale laufend optimieren und diese gegen Ende der ersten Legislatur mehrheitlich ausschöpfen.

## **5.7. Alters- und Pflegeheime (Projekt B5)**

Leitung: Hans Rudolf Zopfi, Landrat, Schwanden

### *5.7.1. Die Ziele*

Die Projektgruppe musste folgende Ziele erreichen:

- Grundlagen und Hilfestellungen erarbeiten, damit die Gemeinden zeitgemässe, zukunftsweisende und vor allem für die ältere Bevölkerung attraktive Strukturen schaffen können.
- Das Spar- und Synergiepotenzial konsequent ausschöpfen.

### *5.7.2. Die Empfehlungen an die Gemeinden*

Strukturen und Organisationsform der Altersbetreuung sind praktisch ausschliesslich Sache der neuen Gemeinden. Sie haben weitgehend freie Hand. Für die neue Organisation und die Ausrichtung der Heime besteht keine Dringlichkeit.

- Die kantonale Projektgruppe reichte ihren Schlussbericht am 18. November 2008 ein. Der Bericht bildete für die kommunalen Projektgruppen eine wertvolle Grundlage.
- Die neuen Gemeinden müssen die Neugestaltung der Bereiche Alters- und Pflegeheime nicht per 1. Januar 2011, sondern erst per 1. Januar 2012 abgeschlossen haben.
- Der Regierungsrat empfahl für jede der drei Gemeinden künftig nur eine strategische Führung für die Alters- und Pflegeheime vorzusehen.
- Auch sei die Verschmelzung der Spitex mit den Alters- und Pflegeheimen zu prüfen.

### *5.7.3. Die Ergebnisse per Ende 2010*

- Alle drei Gemeinden entschieden sich für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten. In Glarus Nord und Glarus werden diese unter einem Dach zusammengeführt. Ausserordentliche Gemeindeversammlungen genehmigten die Reglemente. In Glarus Süd ist die Neustrukturierung schwieriger und deshalb noch nicht abgeschlossen.

- Bisher beantwortete noch keine Gemeinde die Frage nach dem Einbezug der Spitex in den Bereich Alters- und Pflegeheime.
- Da für die Sozialhilfe der Kanton, für die Alters- und Pflegeheime aber die Gemeinden zuständig sind, wurden die Ergänzungsleistungen für Menschen, die in solchen Einrichtungen leben, begrenzt.
- Zum Spar- und Synergiepotenzial können noch keine Aussagen gemacht werden.
- Mit der vom Bund eingeführten Pflegefinanzierung müssen die Gemeinden neu die alleinige finanzielle Verantwortung für die stationäre Langzeitpflege übernehmen. Die finanziellen Auswirkungen werden für die Gemeinden erheblich sein. Sie lassen sich jedoch noch nicht beziffern.

## **5.8. Energie und Versorgung (Projekt B6)**

Leitung: Pankraz Freitag, Regierungsrat (bis Mai 2008); Röbi Marti, Regierungsrat

### *5.8.1. Die Ziele*

Da Energie und Versorgung fast ausschliesslich Sache der Gemeinden sind, handelt es sich um ein kommunales Projekt, bei dem der Kanton lediglich beratende Funktion einnahm. Aufgabe war, die Elektrizitäts- und/oder Gemeindewerke zusammenzuführen.

### *5.8.2. Spezielle Herausforderungen*

Die Zusammenführung der Elektrizitäts- und Gemeindewerke gestaltete sich sehr komplex. Die Strukturen unterschieden sich. Verschiedene Lieferanten speisen neben der selbst erzeugten Energie anderen Strom in die Verteilnetze. Kleine Stromerzeuger liefern überschüssigen Strom in die örtlichen Verteilnetze. Einige Gemeinden führen selbst Elektrizitätsversorgungs-Unternehmen, in anderen arbeiten die EW aus Nachbargemeinden zusammen. Einzelne Werke sind selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit; andere sind in die Gemeindeverwaltung integriert. Entsprechend verschieden sind Rechtsformen, Entscheidungsgremien, Autonomie und Betriebsstrukturen. Zusätzlich waren die Geschäftstätigkeiten "Stromproduktion" und "Netz" zu trennen, wie es das 2009 eingeführte Stromversorgungsgesetz vorschreibt. Besonders anspruchsvoll war die von Vorzugsenergie, eigener Energie, Lieferverträgen usw. stark beeinflusste Tarifgestaltung, und zudem waren die Tarife sehr verschieden. Kommunale Projektgruppen und Gemeinden arbeiteten bei der Gestaltung dieses Bereiches eng zusammen und liessen sich durch den gemeinsamen externen Berater Roger W. Sonderegger begleiten.

### *5.8.3. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die Zielsetzungen konnten resp. können erreicht werden:

- Aus den 18 sind drei Elektrizitätswerke entstanden; ein Kantonswerk ist nicht notwendig.
- Alle drei Gemeinden entschieden sich für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, unter der Bezeichnung "Technische Betriebe".
- Die Vorgaben des Stromversorgungsgesetzes sind berücksichtigt.
- Sowohl Kader wie übrige Mitarbeitende sind in allen drei Gemeinden angestellt.
- Die räumliche und technische Infrastruktur ist bereit.
- Die Reglemente sind verabschiedet, die Gebührendaten werden derzeit erfasst.
- Im Kerngeschäft funktionieren die neuen Technischen Betriebe; einige Details sind noch zu regeln.

Die Standorte sind in Glarus Süd in Schwanden Hauptsitz und Verwaltung sowie in Elm, Linthal und Braunwald Filialen (ohne Verwaltung); in den beiden anderen Gemeinden in Glarus und Näfels.

Bereits lassen sich Vorteile erkennen:

- einheitlichere Preise,
- bessere Bewältigung der Ausscheidung der Netzgebühren,
- bessere Position beim Einkauf von Energie,
- besseres Marketing,
- bessere Beratung der Kunden z.B. auch beim Energiesparen.

## **5.9. Feuerwehren (Projekt B7)**

Leitung: Hansueli Leisinger, Geschäftsleiter Glarnersach, Glarus

### *5.9.1. Die Ziele*

Die Zielsetzungen lauteten:

- Grundlagen für die organisatorische Zusammenführung der Feuerwehren in die neuen Gemeindestrukturen schaffen;
- Definition der Führungsebene;
- Anforderungen an Bestände, Ausrüstung und Fahrzeuge innerhalb der neuen Feuerwehrorganisation definieren;
- Regelung Feuerwehrentschädigung.

### *5.9.2. Die Erkenntnisse bzw. Empfehlungen der Projektgruppe*

Im Januar 2009 reichte die Projektgruppe ihren Schlussbericht ein. Die Regierung bestätigte die Empfehlungen.

- Strukturen, Bestände und Ausrüstungen können weitgehend übernommen werden;
- Ausgestaltung definitive Führung der Feuerwehren aufgrund eines Basis-Organigramms;
- das Milizsystem unbedingt erhalten;
- die Aufgabenteilung Feuerwehren/Feuerwehrinspektorat bleibt unverändert;
- Feuerwehr Futura ungehindert fort- bzw. umsetzen;
- das Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr weiterhin anwenden;
- einheitliche Entschädigung für alle Angehörigen der Feuerwehr anstreben;
- ein kantonales Muster-Gemeindefeuerwehrrglement ausarbeiten.

### *5.9.3. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die Zielsetzungen sind weitgehend erreicht:

- Das kantonale Muster-Gemeindefeuerwehrrglement liegt vor.
- Feuerwehr Futura wird unter den veränderten Bedingungen zum Abschluss gebracht.
- Die Feuerwehrkommissionen werden von den neuen Gemeinden gewählt.
- Die Feuerwehrkommandos sind bestimmt und die Kommandanten gewählt.
- Kader und Korps sind bekannt.
- Die Feuerwehrorganisationen sind festgelegt.
- Die Überführung in die neue Struktur ist erfolgt.
- In Glarus Nord und Glarus Süd sind die Projekte Feuerwehr abgeschlossen. In Glarus gab es lange Zeit erhebliches Konfliktpotenzial: Netstal bestand auf einer eigenen Kompanie, Glarus sträubte sich sogar gegen einen Zug als Einsatzelement. Im Juli 2010 entschied der Gemeinderat Glarus: Die Feuerwehr wird künftig unter einem Kommando stehen und bis Ende 2013 von folgenden Standorten aus betrieben: Kompaniestützpunkt Buchholz Glarus und Einsatzelement Netstal. Im zweiten Semester 2013 wird gestützt auf die Erfahrung darüber definitiv entschieden.

## **5.10. Korporationen (Projekt B8)**

Leitung: Thomas Rageth, Gemeinderat, Schwändi

### *5.10.1. Die Ziele*

Die Ziele dieses Projekts:

- Bedeutung/Stellung und allgemeine Situation der heutigen Korporationen in den künftigen Gemeinden aufzeigen; Stärken-Schwächen-Profil;
- Prüfung alternativer Organisationsformen mit Chancen und Risiken;
- Aufgaben der Korporationen in den neuen Gemeinden definieren;
- Vorschläge für zukünftige Strategien und Rechtsformen der Korporationen machen.

### *5.10.2. Die Empfehlungen an die Gemeinden*

Der Regierungsrat genehmigte den Bericht und bestätigte die Empfehlungen:

- Ein bestimmter Teil der Korporationen wird von den neuen Gemeinwesen übernommen. Die kommunalen Projekte (D8) werden weitergeführt mit dem Auftrag, die Lösung auszuarbeiten und Strategien zwischen künftigen Nachbargemeinden zu koordinieren. Das kantonale Projekt wird weitergeführt: Begleiten der kommunalen Projektarbeiten; inhaltliche und terminliche Koordination unter den drei Gemeinden.
- Ende 2009 sollen Finanzierungsmodelle erarbeitet und rechtliche Möglichkeiten für Auflösungen geprüft sein.
- Die Projekte sind per 31. Dezember 2011 abzuschliessen.

### *5.10.3. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die Ziele können in einigen Gemeinden erst per 31. Dezember 2012 oder noch später erreicht werden.

- Die kommunalen Projektgruppen reichten ihre Schlussberichte ein. Die Gemeindebehörden entschieden über das weitere Vorgehen noch nicht, da sie diesem Bereich nicht oberste Priorität beimessen. Deshalb wird in der Startphase die Finanzierung der Korporationen in den Gemeinden zum Teil noch unterschiedlich sein.
- Vorschläge für andere Finanzierungsmodelle liegen vor.

## **5.11. Raumentwicklung (Projekt B9)**

Leitung: Pankraz Freitag, Regierungsrat (bis Mai 2008), Röbi Marti, Regierungsrat

### *5.11.1. Die Ziele*

Als Hauptziel gilt die Überführung der Raumplanung in eine kantonale Raumentwicklung mit drei Gemeinden unter Wahrung und Sicherung der kantonalen Raumordnungspolitik.

Gemäss Projektplan wurden folgende Resultate erwartet:

- Planungsgrundlagen zur Verfügung stellen und Aufträge für die Gemeinden umschreiben (zuhanden Projektgruppen D9);
- Vorschläge betreffend Ergänzungen und Anpassungen zum kantonalen Richtplan;
- Vorschläge betreffend Änderung der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung;
- Vorschläge betreffend Vorgaben für die kommunalen Nutzungsplanungen;
- Vorschlag hinsichtlich Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden im Bereich Infrastruktur;
- Gesuch beim Bund für ein Modellvorhaben "Aufgaben ausserhalb des Siedlungsgebietes".

Die Gemeindestrukturereform bietet die Chance, in grösseren Räumen eine vorausschauende Raumplanung zu etablieren. Den drei neuen Gemeinden bietet sich zusammen mit dem

Kanton die Gelegenheit, raumplanerische Fragen in grösseren Zusammenhängen zu beantworten. So können mittel- und langfristig neue Entwicklungschancen für den Lebensraum Glarnerland erschlossen werden.

#### *5.11.2. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die Projektskizze, die in Zusammenarbeit mit K. Gilgen, Prof. Hochschule Rapperswil, ausgearbeitet wurde, sah verfahrensmässig eine enge Verflechtung zwischen der kantonalen (B9) und den kommunalen Projektgruppen (D9) vor. Die Projektgruppe B9 verabschiedet im August 2008 den Bericht "Raumentwicklung, Projekte B9 und D9". In diesem Bericht skizziert sie ihre Aufgaben und definiert sie die Zusammenarbeit. Hauptsächlich aufgrund fehlender zeitlicher und personeller Ressourcen konnten die Gemeindeprojektgruppen die Planungsschritte nicht bzw. nur teilweise vollziehen:

- Grundlagen und Aufträge an D9: erledigt Ende Herbst 2008 (Ziel Mai 2008);
- Gesuch Modellvorhaben: fristgerecht im April 2008 eingereicht, aufgrund fehlender Ressourcen (bei Kanton und Gemeinden) Ende 2008 zurückgezogen;
- Leitbildarbeiten, Standortabklärungen durch Gemeinden (Ziel September 2008): nicht angegangen (fehlende Ressourcen, fehlende Legitimation, andere Prioritäten); Glarus Nord erarbeitete wegen des Drucks der Eternit AG ansatzweise ein Siedlungskonzept (Mitwirkung, breite Abstützung fehlt jedoch);
- Leitbilder und Entwürfe zu Nutzungsplänen (Ziel März 2009): nicht angegangen;
- die Landsgemeinde 2010 verabschiedete das neue Raumentwicklungs- und Baugesetz, das zusammen mit den Verordnungen per 1. Juli 2011 in Kraft tritt (Verabschiedung LG 2009 vorgesehen gewesen);
- bereinigte Nutzungsplanentwürfe (Ziel September 2009): nicht angegangen;
- Bereinigung Richtplan (Ziel August 2010): Aufgrund fehlender Leitbilder, Entwicklungskonzepte auf Stufe Gemeinde nicht in Angriff genommen.

Die Grundlagen für die Ortsplanungsrevisionen der drei neuen Gemeinden präsentieren sich auf unterschiedlichem Stand. Glarus Nord befasst sich intensiv mit der Raumplanung und legte am 28. Dezember 2010 ein Siedlungs- und Entwicklungskonzept vor. Das Raumentwicklungs- und Baugesetz gibt den bau- und planungsrechtlichen Rahmen für Kanton und Gemeinden nach der Gemeindestrukturreform vor. Unter Federführung der kantonalen Fachstelle für Raumentwicklung erarbeitet der Kanton zusammen mit den drei Gemeinden in einem breiten Mitwirkungsverfahren das Raumkonzept. Damit die beiden Planungsebenen Kanton und Gemeinden aufeinander abgestimmt werden können, ist ein wiederholendes "iteratives" Verfahren vorgesehen. Dieses entspricht dem Gegenstromprinzip der schweizerischen Raumplanung und besagt, dass von unten nach oben und von oben nach unten geplant wird, und zwar gleichzeitig. Das Raumkonzept bildet die Grundlage für die Revision des kantonalen Richtplans und wird in den kommunalen Planungen sichtbar werden. Der Kanton und die drei Gemeinden messen der Raumplanung und der Raumentwicklung hohe Priorität zu. Die Chancen, die Ziele doch noch zu erreichen, stehen gut.

### **5.12. Projekt C1: Personelles**

Leitung: Hansjörg Dürst, Ratsschreiber

#### *5.12.1. Die Ziele*

Die Projektgruppe hatte folgende Ziele zu erfüllen:

- Grundsätze für den Umgang mit dem Personal erarbeiten (soziale Grundsätze);
- den Ist-Zustand im Personalbereich in den Gemeinden ermitteln;
- die Rahmbedingungen für die künftige Entschädigung des Personals und der Behördenmitglieder im Voll-, Haupt- und Nebenamt formulieren;

- Empfehlungen zu Ruhegehältern, Sozialleistungen, Personalversicherungen, Personalrecht, Personalreglement, Arbeitsverträgen, Übergangsbestimmungen, einheitlicher Lohnpolitik und Lohnstruktur erarbeiten.

#### 5.12.2. *Die Empfehlungen an die Gemeinden*

Die Projektgruppe übergab 2007 einen Entwurf für die sozialen Grundsätze und im November 2008 ihren Schlussbericht. Der Regierungsrat bestätigt die Empfehlungen:

- soziale Grundsätze,
- Musterpersonalreglement,
- Musterbesoldungsreglement,
- Sozialversicherungen,
- Bestimmung für den Übergang von den bisherigen zu den neuen Gemeinden,
- Ombuds- und Mediationsstelle für das Personal,
- Ablaufplan für die Stellenbörse des Gemeindepersonals.

#### 5.12.3. *Die Ergebnisse per Ende 2010*

- Im Sommer 2007 wurden die sozialen Grundsätze dem Personal vorgestellt.
- Musterreglemente und zahlreiche Empfehlungen dienten den Gemeinden als wichtige Grundlagen.
- 2008 wurde ein Ombudsmann für das Personal berufen.
- Alle Gemeinden stellten 2008 Personalverantwortliche ein.
- Der Ablaufplan für die Stellenbörse war erstellt worden.
- Im ersten Quartal 2009 wurde das Personal über die Stellenbörse informiert.
- Bis im Juni 2009 mussten sich die Mitarbeitenden um eine oder mehrere Stellen bewerben.
- Im vierten Quartal 2009 wurden die Kaderstellen in der Stellenbörse ausgeschrieben.
- Im ersten Quartal 2010 wurden alle übrigen Stellen in der Stellenbörse ausgeschrieben.
- Die Mitarbeitenden wurden im definierten Zeitplan eingestellt.
- Nicht alle Gemeinden folgten den Empfehlungen der Projektgruppe. Eine Gemeinde scheint bei den Pensionskassen eine individuelle Lösung anstelle des empfohlenen Beitritts zur kantonalen Pensionskasse in Betracht zu ziehen, weil aufgrund der definierten Leistungsversprechen, so die Begründung, die Kosten von etwa 2 Millionen Franken für einen Beitritt zu hoch ausfielen.

Die sozialen Grundsätze und die Stellenbörse bewährten sich. Der Ombudsmann bestätigte verschiedentlich, die Stellenbesetzungen seien sehr professionell und seriös erfolgt. Der Prozess war für das Personal überaus anspruchsvoll und belastend. Die sorgfältigen Vorbereitungsarbeiten der kantonalen und kommunalen Projektgruppen, die Verabschiedung der sozialen Grundsätze, die offen gehandhabte Stellenbesetzung über die Stellenbörse und die Begleitung der Mitarbeitenden durch die neuen Gemeindebehörden und die Personalverantwortlichen machten ihn erträglicher.

### **5.13. Finanzausgleich (Projekt C2)**

Leitung: Rolf Widmer, Regierungsrat

#### 5.13.1. *Die Ziele*

Die Ziele lauteten:

- Der Finanzausgleich wird auf eine neue Basis gestellt und als Ressourcen- und Lastenausgleich ausgestaltet.

- Ab 2011 werden die Gemeinden und der Kanton selber und eigenständig diejenigen Steuern erheben, die sie für ihre Aufgabenerfüllung brauchen.
- Grundgedanke des Ressourcenausgleichs ist die Aufstockung der Ressourcen bei den finanziell schwachen Gemeinden durch Abschöpfung von Mitteln bei den finanzstarken Gemeinden.
- Der Lastenausgleich unterstützt jene Gemeinden, die aufgrund struktureller Gegebenheiten übermässig hohe und spezielle Lasten zu tragen haben. Der Kanton leistet nur an jene Ausgaben eine finanzielle Abgeltung, welche die Gemeinden nicht selber beeinflussen können.

#### 5.13.2. *Die Ergebnisse per Ende 2010*

Sämtliche Ziele dieses Projekts sind erreicht. Die Landsgemeinde 2010 genehmigte den gemäss den Zielsetzungen ausgestalteten neuen Finanzausgleich; er trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

### 5.14. **Ablauforganisation und Informatik (Projekt C4)**

Leitung: Christoph Marti, Geschäftsleiter Glarus hoch3 AG, Niederurnen

#### 5.14.1. *Die Ziele*

Die Projektgruppe nimmt eine Querschnittfunktion zu allen anderen Projekten wahr. Die kantonale Projektgruppe und die kommunalen Projektgruppen arbeiten deshalb sehr eng zusammen. Ihre Ziele waren:

- Lösung der ablauforganisatorischen und informatikrelevanten Aspekte der Gemeindestrukturreform in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton;
- Erarbeiten eines Prozessmodells für die drei Gemeinden inkl. Schnittstellen Kanton;
- Nutzung der Geo-Daten (GIS);
- Standardisierung der informatikrelevanten Reglemente (Gebühren usw.) wobei die Berechnungsmodelle standardisiert sein sollen, nicht aber die Rechnungsvariablen;
- Ausgestaltung der neuen Informatikorganisationen;
- Anforderungskatalog für die Ausschreibung;
- Vorbereitung und Durchführung der Datenmigration per 31. Dezember 2010;
- Schulung und Ausbildung der Mitarbeitenden;
- Einführung.

#### 5.14.2. *Weichenstellung*

Eine für das Sparpotenzial wichtige Weichenstellung erfolgte im Herbst 2009. Regierungsrat und Gemeinden entschieden sich für eine gemeinsame Informationsführung. Das bedingt standardisierte Arbeitsabläufe inklusive der Informatikunterstützung. Für die Prozessmodelle ist eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus den drei neuen Gemeinden und dem Kanton zuständig. Künftig werden alle Abteilungen der neuen Gemeinden mit dem jeweils gleichen Prozedere mit den jeweils gleichen Softwareprogrammen die jeweils gleichen Arten von Daten erfassen und führen – von der Einwohnerkontrolle über die Gebührenverrechnung und den Grundstückskataster bis zur Finanz- und Geschäftsverwaltung. Dasselbe gilt für die Technischen Betriebe und die Alters- und Pflegeheime. Die Erwartungen an die umfassende Neugestaltung der Glarner IT-Organisation sind hoch: Die einheitlichen Arbeitsprozesse, standardisierten Daten- und Berechnungsmodelle und kostengünstigen Informatikstrukturen werden mittelfristig jährlich 500'000 bis zu 1 Million Franken einsparen. Falls die grössere Zielvorgabe erreicht würde, entspräche dies einem Sechstel der von der Gemeindestrukturreform erhofften Sparwirkung. In welcher Form sich der Kanton anschliesst, wird geprüft, weil der

Ausrüstung der drei neuen Gemeinden oberste Priorität zukommt. Das Gemeinsame, wie Portal und Geschäftsverwaltung, wird aber gemeinsam angepackt, und das Unterschiedliche jeweils separat, aber koordiniert gelöst. Die Schnittstellen erlauben problemlose Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Der Kanton Glarus ist der erste Kanton, der ein derart effizientes System anwendet.

Im Februar 2010 vergaben die Gemeinden die Aufträge für die Informatiklösungen Abacus und NEST-ISE im Einladungsverfahren. Dagegen erhob die OBT Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Im März 2010 widerriefen die Gemeinden die Auftragsvergaben und ersuchten den Regierungsrat, das Notwendige zu veranlassen. Aufgrund hoher zeitlicher Dringlichkeit vergab der Regierungsrat die Arbeiten in reduziertem Umfang (nur Initial-Dienstleistungen) neu, worauf die Gemeinden die Inangriffnahme der Arbeiten veranlassten. Auch dagegen erhob die OBT Beschwerde beim Verwaltungsgericht und in der Folge beim Bundesgericht. Verwaltungsgericht und Bundesgericht wiesen die Begehren um Erlass vorsorglicher Massnahmen sowie um aufschiebende Wirkung ab. In der Sache erübrigte ein Ende 2010 abgeschlossener Vergleich eine richterliche Beurteilung. Die Parteien vereinbarten: "Die OBT AG, der Kanton Glarus und die drei Glarner Gemeinden haben sich in den hängigen Gerichtsverfahren über die Vergabe betreffend Umsetzungspartner Abacus sowie Umsetzungspartner NEST-ISE für das Projekt GL2011 aussergerichtlich geeinigt. Infolgedessen zieht die OBT AG ihre Beschwerden zurück. Vorbehalten bleiben gesetzliche Auskunftspflichten und die Information der zuständigen Organe der Gemeinden und des Kantons. Im Übrigen vereinbarten die Parteien Stillschweigen über den Inhalt des Vergleichs."

#### *5.14.3. Die Ergebnisse per Ende 2010*

Die Umsetzung der IT ist eine der grössten Herausforderungen im Umsetzungsprojekt. Die Ziele werden eingehalten:

- Die Applikationslandkarte ist erstellt, die Applikationsauswahl getroffen.
- Die Konzeptionsarbeiten sind abgeschlossen.
- Die Stellenbörsen wurden fristgerecht online geschaltet.
- Gemeinden und Kanton arbeiteten beim Aufbau der gemeinsamen Informatikplattform eng zusammen. Abstimmungen über kurzfristige Aktivitäten der Gemeinden und des Kantons erfolgen laufend.
- Die Referenzmodelle wurden erarbeitet.
- Die Gemeinden unterzeichneten die Verträge mit der Glarus hoch3 AG.
- Die Datenmigration ist abgeschlossen.
- Die Systeme werden laufend produktiv geschaltet.
- 1. Januar 2011: Produktivstart der Systeme der neuen Gemeinden und Technischen Betriebe.

Zusatzbemerkung: Die Informatik bestand die Feuertaufe gut, was bei einem solch umfassenden und komplexen Projekt keine Selbstverständlichkeit ist. Das Anlaufen an allen Standorten, mit allen Benutzern, allen PC, allen Druckern, allen Telefonen usw. klappte; es gab keine grundsätzlichen oder schwerwiegenden Probleme.

### **5.15. Gemeindearchive**

#### *5.15.1. Die Ziele*

Für die Archivierung sind allein die Gemeinden zuständig. Sie müssen die zeit- und sachgerechte Überführung der Archive in die neuen Gemeinden sicherstellen. Der Landesarchivar bietet dabei fachliche Begleitung an.

### 5.15.2. Die Ergebnisse per Ende 2010

- Die drei Gemeinden haben je einen Archivverantwortlichen bestimmt.
- Zusammen mit dem Kanton entschieden sie sich für eine gemeinsame Lösung für die Endarchive im Buchholz.
- Es wird eine Leistungsvereinbarung des Landesarchivs mit den drei Gemeinden erarbeitet. Rechte und Pflichten, Schnittstellen und Abläufe werden von einer Projektgruppe geklärt.
- Die Überführung der Daten und Dokumente zu den neuen Gemeinden ist sichergestellt. Glarus Nord übergab bereits alle acht Gemeindearchive dem Landesarchiv.
- Der Entscheid für eine gemeinsame Lösung für die Endarchive, lässt Synergien und Sparpotenzial nutzen.

## 6. Weitere wichtige Ergebnisse

### 6.1. Sicherung der Gemeindevermögen

Um die neuen Gemeinden zu schützen hob der Regierungsrat am 13. Januar 2009 vorsorglich die Budgets zahlreicher Orts-, Einheits- und Schulgemeinden sowie Tagwen auf (gestützt auf Art. 153 Abs. 2 KV).<sup>4</sup> Zahlreiche Gemeinden sahen Investitionen oder Steuersenkungen in einem Ausmass vor, das den Zielen der Gemeindestrukturereform und dem Willen der Landsgemeinde zuwiderlief (s. Chronik). Als am 1. Juli 2010 die neuen Gemeindebehörden die Verantwortung für die bisherigen Gemeinden übernahmen, hob der Regierungsrat die Weisung zur Gemeindestrukturereform auf. – Die Interventionen des Regierungsrates (Weisung und regierungsrätliche Massnahmen) erreichten insofern ihr Ziel, als das Investitionsvolumen der Glarner Gemeinden von den budgetierten 41,5 auf knapp 25 Millionen Franken reduziert werden konnte; realisiert worden sind gemäss Jahresrechnungen solche von 19,8 Millionen Franken. Der budgetierte Cashflow (Ergebnis vor Abschreibungen) stieg um rund 2 auf über 13 Millionen Franken; erreicht wurde einer von 18,7 Millionen Franken; der prognostizierte Fehlbetrag sank von 30 um 18,1 auf 11,9 Millionen Franken. Tatsächlich schlossen die Gemeinderrechnungen mit einem Finanzierungsüberschuss von 1,1 Millionen Franken ab. (Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2009.)

### 6.2. Finanzielle Situation

Von Anfang an wollte die Gemeindestrukturereform grundsätzlich mit eigenem Personal umgesetzt werden. Für ihre Finanzierung stellten Kanton und Gemeinden den Höchstbetrag von 20 Millionen Franken zur Verfügung, darin enthalten sind maximal 0,5 Millionen Franken für externe Ressourcen, die der Regierungsrat zu Gunsten optimaler Begleitung der Gemeinden beziehen kann. Dieser Betrag erwies sich Ende 2007 als zu tief. Der Regierungsrat ersuchte um Gewährung eines Nachtragskredites, den der Landrat bewilligte; es standen schliesslich 1,34 Millionen Franken zur Verfügung. 2008 wurden 216'000 Franken, 2009 212'000 Franken und 2010 272'995 Franken beansprucht. Die Gesamtkosten liegen somit deutlich unter dem gewährten Gesamtkredit.

---

<sup>4</sup> Der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde nach den Artikeln 138ff. Gemeindegesetz kann gestützt auf diese Verfassungsbestimmung alle Anordnungen treffen, welche in der Übergangsphase zwischen der Beschlussfassung durch die Landsgemeinde und der Errichtung von Einheitsgemeinden erforderlich sind oder der reibungslosen und sparsamen Umsetzung der neuen Gemeindestruktur dienen. Er hat namentlich darauf zu achten, dass Aktiven möglichst erhalten, wirkungsvoll und sparsam eingesetzt sowie bestimmungsgemäss bzw. nicht derart verwendet werden, dass es zum Nachteil anderer Gemeinden gereicht.

## 7. **Fazit**

Ob die Gemeindestrukturereform "GL2011: Drei starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton" die inhaltlichen Ziele völlig erfüllt, muss sich noch zeigen, auch wenn zahlreiche Ziele erreicht sind. In den knapp sieben Jahren nach Auftragserteilung sind völlig neue Strukturen entstanden. Die Chancen, im Standortwettbewerb als Wohn- und Wirtschaftsstandort gegenüber den umliegenden Kantonen zu bestehen, verbesserten sich deutlich. Das Bild, das man sich in der Schweiz vom Glarnerland machte, veränderte sich zum Positiven. Die drei neuen Gemeinden verfügen über individuelle Stärken und können aus eigener Kraft für sich und ihre Bevölkerung eine gute, erfolgreiche Zukunft erarbeiten. Zudem wurden zahlreiche weitere, den positiven Effekt verstärkende Reformen umgesetzt, und dies vorwiegend aus eigener Kraft. Externe Kräfte wurden sehr zurückhaltend beigezogen. Das führte zwar manche Mitarbeitende an die Belastungsgrenze, hielt aber die Kosten in engen Grenzen. Erreicht wurde:

- Das Sozial- und Vormundschaftswesen ist seit 2008 kantonalisiert. Es wurden 19 Fürsorgegemeinden, 23 Sozial- und 19 selbstständige Vormundschaftsbehörden aufgelöst. Das Sozial- und Vormundschaftswesen gewann seither an Professionalität. Die Kosten entsprechen etwa jenen von 2008.
- Gemeinden und Kanton verfügen über ein einheitliches Finanzhaushaltgesetz inklusive Verordnung. Die Vergleichbarkeit der Rechnungen ist damit gegeben. Das stellt eine gesamtschweizerische Pionierleistung dar.
- Eine weitere Pionierleistung: Ab 1. Januar 2011 gilt im Glarnerland flächendeckend das neue Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2). HRM2 macht die Rechnungen aussagekräftiger.
- Die drei starken neuen Gemeinden starteten termingerecht am 1. Januar 2011. Das an der Landsgemeinde 2008 geänderte Gemeindegesetz gibt dafür die Basis. Die Wahlen zeigten die Gemeinderatsmitgliedschaft als begehrt; in allen drei Gemeinden kam es zu Kampfwahlen. Auch die Parlamentswahl in Glarus Nord war umkämpft. Die Mitarbeit in den Behörden hat offensichtlich an Attraktivität gewonnen.
- Die Gemeindestrukturereform gibt den Gemeinden grosse Autonomie, die sich in vielfältiger Art und Weise äussert, am augenfälligsten jedoch in den unterschiedlichen Organisationsformen. Glarus Nord verfügt über einen Gemeinderat und ein Gemeindeparlament, Glarus über einen Gemeinderat mit Gemeindeversammlung, Glarus Süd über einen grossen Gemeinderat mit fünf Departementen und die Gemeindeversammlung.
- Bei der Personalausstattung konnten die vom Kanton vorgegebenen Benchmarks nicht erreicht werden. Während sie in Glarus und Glarus Süd nur marginal überschritten werden, tun sie es in Glarus Nord markant.
- Die Gemeinden werden die Synergiepotenziale laufend optimieren und die Sparpotenziale im Laufe der Zeit ausschöpfen.
- Das Schulwesen ist in die Einheitsgemeinden integriert worden. Zudem wurden die Grundlagen für die Umsetzung von Harmos und des sonderpädagogischen Konzepts geschaffen.
- Die Alters- und Pflegeheime stehen in allen drei Gemeinden unter einheitlicher Leitung. Ebenso sind alle als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet.
- Alle Gemeinden haben ihre Technischen Betriebe zu selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten umgewandelt. Die hochkomplexe Zusammenführung der Betriebe ist fristgerecht vollzogen worden. Die Vorgaben des neuen Stromversorgungsgesetzes sind berücksichtigt.
- Die Feuerwehren bauen auf dem Projekt "Feuerwehr Futura" auf. Alle drei Feuerwehrorganisationen sind etabliert, die unterbruchsfreie Überführung ist erfolgt.
- Bei den Korporationen liegen Grundlagen für die Neuordnung vor. Definitiv entscheiden werden die Gemeinden erst Ende 2011 oder später.
- Das an der Landsgemeinde 2010 verabschiedete Raumentwicklungs- und Baugesetz legt die Grundlagen für ein kantonales Raumplanungskonzept. Die beiden Planungs-

- ebenen Kanton und Gemeinden werden im ersten Quartal 2011 ihre Arbeit dazu aufnehmen, um die viel beschworenen Chancen für eine neue Planungskultur wahrzunehmen.
- Das Personal in den neuen Gemeinden wurde fristgerecht angestellt. Der Anstellungsprozess verlief offen und fair. Härtefälle gab es wenige. Der Ombudsmann lobte die professionelle Vorgehensweise.
  - Der neue Finanzausgleich, mit Ressourcen- und Lastenausgleich ausgestaltet, wird die Finanzreform unterstützen.
  - Ablauforganisation und Informatik werden für Kanton und Gemeinden mit einer gemeinsamen Informatikplattform unterstützt: Eine weitere Pionierleistung, die viel zum Gelingen der Finanzreform beitragen dürfte. Die Migration der Daten ist erfolgt und die Informatik in den drei neuen Gemeinden funktioniert.
  - Gemeinden und Kanton werden ihre Archive voraussichtlich gemeinsam bewirtschaften. Auch dies wird zu höherer Effizienz beitragen.
  - Die für die Gemeindestrukturreform bewilligten Mittel genügen.

## **8.        *Ausblick***

Die Gemeindeexekutiven sind gewählt, die Budgets 2011 genehmigt und die Verwaltungen arbeiten seit Jahresbeginn in den neuen Strukturen. Die Gemeindestrukturreform strahlt positiv in die ganze Schweiz aus. Die Gemeindestrukturreform ist zwar formell abgeschlossen, sie endet aber damit noch nicht.

### **8.1.      *Wirkungsbericht über das Sparpotenzial***

Die Finanzen spielten in der Vorgeschichte der Gemeindestrukturreform eine wesentliche Rolle. Nicht in Frage gestellt wurde, dass durch den Zusammenschluss von wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Gemeinden die finanziellen Lasten, die Steuereinnahmen und die Wasserzinsen besser verteilt werden können und dadurch das innerkantonale finanzielle Gefälle verringert wird. Hingegen wurden die Einsparungen von jährlich rund 6 Millionen Franken angezweifelt. Die finanzielle Wirkung könne sich dann mittels der Jahresrechnungen und Kennzahlen von "vorher/nachher" ermitteln lassen. Dies wird allerdings anspruchsvoll und interpretationsbedürftig sein, weil neue Gemeinden mit neuem Finanzhaushalt entstanden sind, die sich mit den Vorgängerinnen nur zum Teil gleichsetzen lassen. Es ist kaum zu beurteilen, wie sich Strukturen und Kosten der zahlreichen Körperschaften entwickelt hätten. Zahlreiche Neuerungen (HRM2, Aufgabenentflechtung Kanton/Gemeinden, Revision Steuergesetz, neuer Finanzausgleich, Neuordnung Pflegefinanzierung usw.) verunmöglichen einen direkten Vergleich. Fest steht, dass Analysen gesicherte Berechnungsgrundlagen und aussagekräftige Kennzahlen erfordern. Budgets eignen sich nicht dazu. Sie beruhen auf Annahmen und beinhalten viele Unsicherheiten. Ebenfalls kann die Jahresrechnung 2011 nicht als Grundlage für eine Überprüfung des Sparpotenzials dienen. Zu viele Positionen sind einmalig in ihrer Art und stehen im direkten Zusammenhang mit dem Start der neuen Gemeinden (Lohnfortzahlungen, Büroumbauten, Anschaffungen, Ausgleich Vermögensverhältnisse usw.). Die Jahresrechnungen 2012 oder 2013 werden jedoch aussagekräftigere Zahlen liefern, auch weil sich bis zu diesen Jahren weitere Synergieeffekte eingestellt haben werden.

Schlussfolgerung: Nach der Konsolidierungsphase ist die Wirkung der Gemeindestrukturreform auf Basis der Jahresrechnungen 2012 oder 2013 zu überprüfen und es sind präzise Aussagen über das Sparpotenzial der Gemeinden zu machen. Die Ergebnisse können als Basis für spätere Untersuchungen des Reformprojektes „GL2011“ dienen.

## **9. Dank**

Der Regierungsrat dankt allen an der Gemeindestrukturreform beteiligten Personen für den enormen Einsatz. Rund 500 Männer und Frauen wirkten in unterschiedlichsten Funktionen an der Neugestaltung des Glarnerlandes mit. Viele sind bis an die Belastungsgrenzen beansprucht worden. Die Resultate sind jedoch eindrücklicher Beweis dafür, dass mit vereinten Kräften in relativ kurzer Zeit und zu moderaten Kosten grosse Schritte getan werden können. Die Glarner und Glarnerinnen bewiesen eine Innovationskraft, wie sie diese immer wieder zeigten, wie die Geschichte belegt; sie haben nichts davon eingebüsst! Ihnen gilt unsere Hochachtung für den wegweisenden Entscheid von 2006 und den zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Umsetzung.

Am 1. Januar 2011 mag die neue Struktur noch nicht in allen Teilen fertig errichtet gewesen sein. In den neuen Gemeinden wird noch viel Aufbau- und Detailarbeit zu leisten sein. Wir sind jedoch vom Vorhandensein der dazu benötigten Kraft und Ausdauer überzeugt und wir sichern den Gemeindeverantwortlichen unsere Unterstützung zu. Die Resultate machen es klar: Der Effort für einen wettbewerbsfähigen Kanton und drei starke Gemeinden hat sich gelohnt.

## **10. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, vom Schlussbericht über die Umsetzung der Gemeindestrukturreform „GL 2011“ Kenntnis zu nehmen.*

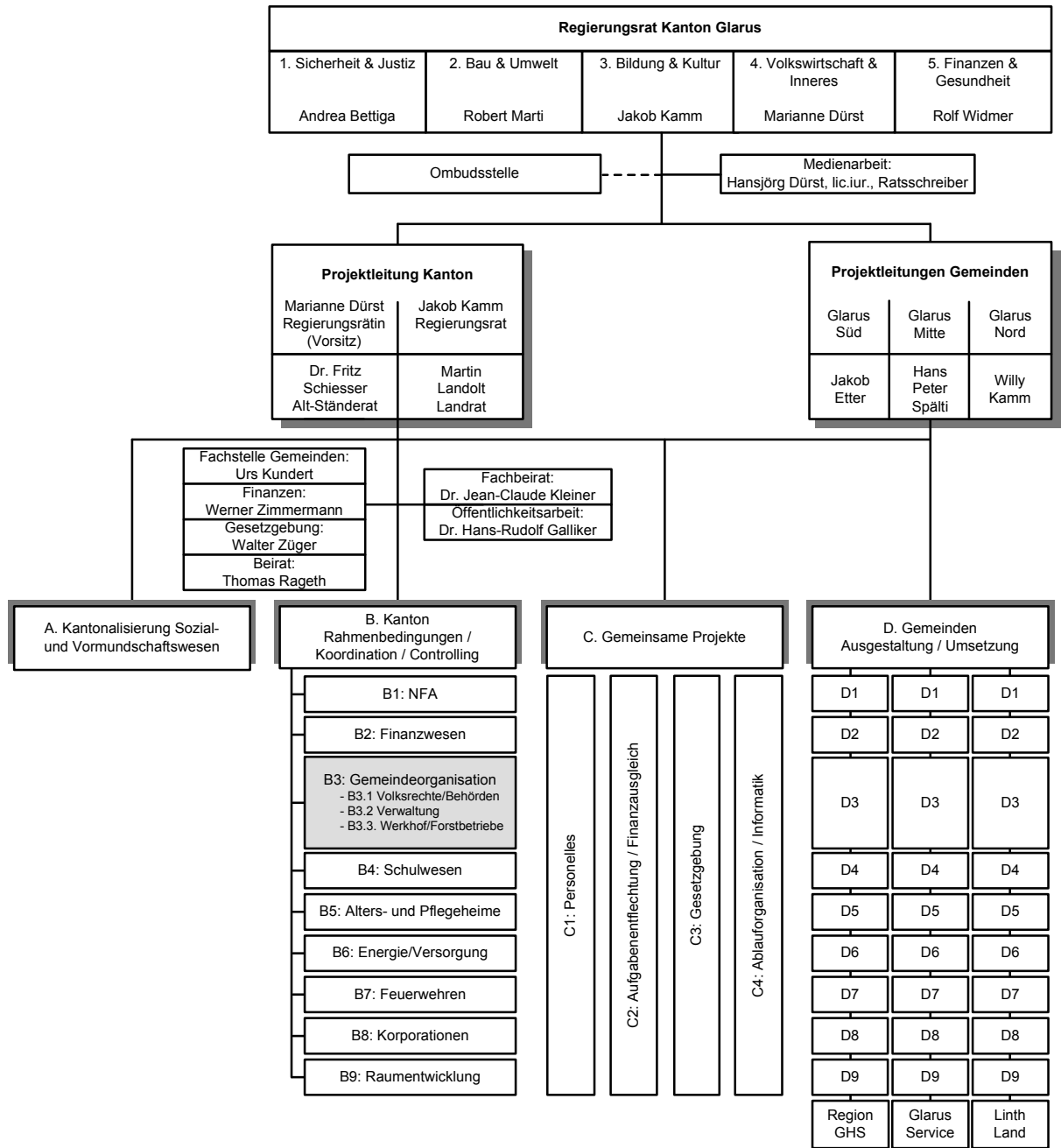
Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Robert Marti, Landammann  
lic. iur. Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

# Anhang I

## Projektorganisation Gemeindestrukturreform „GL2011“



## **Anhang II**

### **Grundsätze für den Umgang mit dem Personal**

*Am 12. Juni 2007 verabschiedete der Regierungsrat die von der Projektgruppe "Personelles" (Projekt C1) unter der Leitung von Ratsschreiber Hansjörg Dürst erarbeiteten "Grundsätze für den Umgang mit dem Personal". Am 23. August 2007 stellten die Projektleitungen von Kanton und Gemeinden die Grundsätze den Mitarbeitenden der Gemeinden, der Werke, der Schulen und der Alters- und Pflegeheime an einer Informationsveranstaltung in der lintharena sgu in Näfels vor. Am 22. August 2007 waren die Gemeindepräsidien über die Grundsätze informiert worden.*

#### **1. Ausgangslage**

Der Entscheid der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 und die Umsetzung der Gemeindestrukturereform haben bereits weit reichende Auswirkungen auf den Alltag in den Gemeinden und insbesondere auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kanton und Gemeinden. Deren Vertrauen ist zu erhöhen, indem sich Kanton und Gemeinden auf soziale Grundsätze einigen, die den Betroffenen aufzeigen, nach welchen Kriterien die Gemeindestrukturereform vollzogen wird, mit welchen Änderungen zu rechnen ist und welche Grundsätze, soweit das Personal des Kantons und der Gemeinden betroffen ist, zur Anwendung kommen. Die Gemeindestrukturereform ist möglichst sozialverträglich zu gestalten. Dennoch wird die Reform mit einem Stellenabbau verbunden sein. Wegen der neuen Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden kann auch die kantonale Verwaltung betroffen sein. Der notwendige Stellenabbau soll wenn immer möglich über die natürliche Fluktuation erfolgen; bei Neuanstellungen sollen nur befristete Verträge abgeschlossen werden. Wo dennoch Kündigungen unvermeidlich sind, ist die soziale Situation des oder der Betroffenen zu berücksichtigen. Härtefälle sind möglichst zu vermeiden. Der Vereinigungsprozess soll für alle Mitarbeitenden transparent, rechtsgleich, sozialverträglich und gemäss den Vorschriften zur Gleichstellung ablaufen.

#### **2. Stellenwert der sozialen Grundsätze**

Die vorliegenden Grundsätze wurden von der Projektgruppe "Personelles" ausgearbeitet und vom Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis genommen. Bei den Grundsätzen handelt es sich um Zielvorstellungen, Leitlinien und Handlungsanweisungen für die am Fusionsprozess Beteiligten; sie begründen keine individuellen Rechte und Pflichten. Verbindliche Änderungen oder Ergänzungen von kantonalem oder kommunalem Recht haben in dem dafür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen. Sie stellen insbesondere auch keine Weisung im Sinne von Artikel 153 Absatz 2 KV dar.

#### **3. Rechtsgrundlagen**

Die Grundsätze des öffentlichen Personalrechts sind im Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 sowie im Personalgesetz vom 5. Mai 2002 geregelt. Danach ist das Personal des Kantons wie auch der Gemeinden in der Regel öffentlich-rechtlich (Art. 112<sup>a</sup> Abs. 2 Gemeindegesetz) auf unbestimmte Zeit angestellt (in der Regel) oder auf Amtsdauer gewählt (nur wenn ausdrücklich gesagt); davon ausgenommen sind unter ganz bestimmten Voraussetzungen lediglich die Angestellten ausgegliederter Verwaltungseinheiten, die Aushilfen, Personen in Lehre oder Praktikum sowie Arbeitnehmende in befristeten Anstellungsverhältnissen (bis maximal ein Jahr; Art. 112<sup>a</sup> Abs. 2 Gemeindegesetz). Die Gemeinden haben teils sehr unter-

schiedliche Dienst- und Besoldungsreglemente bzw. Gemeindeordnungen erlassen. Gemeinsam ist aber die öffentlich-rechtliche Anstellung (Vorgabe Gemeindegesetz).

#### **4. Grundsätze**

Beim Zusammenschluss einer oder mehrerer Gemeinden gehen im Grundsatz alle Rechte und Pflichten dieser Gemeinden auf die neue öffentlich-rechtliche Körperschaft über, die durch den Zusammenschluss entsteht (Art. 10 Gemeindegesetz). Das betrifft auch die Anstellungsverhältnisse; diese gehen nicht unter, sondern bestehen grundsätzlich unter dem neuen Träger weiter, sofern sie nicht durch eine der Parteien aufgelöst werden. Die Projektgruppe empfiehlt die Beachtung folgender Grundsätze:

##### *Kontinuität*

Trotz erheblicher Auswirkungen der Gemeindestrukturreform auf die Angestellten von Kanton und Gemeinden ist Kontinuität ein grosses Anliegen von Kanton und Gemeinden. Der Reformprozess führt jedoch zwangsläufig zu tiefgreifenden Veränderungen auch beim Personal; Stellenpläne werden gestrafft, Stellenprofile und Anforderungen an Stellen und Stelleninhaber ändern.

##### *Flexibilität*

Die Gemeindestrukturreform erfordert von allen Beteiligten ein hohes Mass an Flexibilität und Offenheit für Neues; dies gilt insbesondere für die Angestellten bei der Besetzung der neuen Stellen.

##### *Transparenz*

Die Gemeindestrukturreform wird für alle Betroffenen so transparent wie möglich vollzogen; Fairness ist oberste Richtschnur. Der Kanton und die Gemeinden verstehen sich als soziale Arbeitgebende, die sowohl auf die Erfordernisse einer effizienten Verwaltung wie die Anliegen des Personals, vor allem der älteren und langjährigen Angestellten, Rücksicht nehmen.

##### *Teilzeitstellen*

Soweit es die Ziele der Gemeindestrukturreform, insbesondere die Grundsätze einer effizienten öffentlichen Verwaltung, zulassen, sollen Kanton und Gemeinden mit der Umsetzung der Gemeindestrukturreform Teilpensen ermöglichen; Vollzeitstellen können in Teilzeitstellen aufgeteilt werden (Job-Sharing).

##### *Stellenbörse*

Alle Arbeitsstellen der drei neuen Gemeinden werden in einem internen Stellenplan den Mitarbeitenden der jeweiligen Gemeinden bekannt gegeben. Jede(r) bisherige Angestellte muss sich für eine oder mehrere Stellen melden. Angestellte, die sich nicht melden, müssen mit der Kündigung ihres Arbeitsverhältnisses rechnen. Auf die Aufnahme in die Stellenbörse kann nur verzichtet werden, wenn eigenständige Einheiten als Ganzes in die neue Gemeindestruktur übernommen werden. Stellen, die nicht durch bisherige Angestellte besetzt werden können, sind öffentlich auszuschreiben.

### *Weiterbeschäftigung*

Die Anstellungsbedingungen werden einheitlich ausgestaltet, berücksichtigen aber durch eine Übergangsregelung die Unterschiede zwischen neuen und alten Anstellungsbedingungen. Eine Probezeit entfällt, frühere Dienstjahre werden angerechnet. Ziel der Übergangsregelung ist faire, aber gleichwohl schnelle stufenweise Anpassung der Unterschiede (insbesondere Besoldung) innerhalb eines Jahres nach Übernahme der neuen Tätigkeit.

### *Kündigung/Versetzung in den Ruhestand*

Müssen Kündigungen oder Versetzungen ausgesprochen werden, sollen gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Regelungen die folgenden Grundsätze beachtet werden:

- Die betroffenen Angestellten sind frühzeitig zu informieren.
- Es sind im Einzelfall flexible Kündigungsfristen festzusetzen.
- Es können Lohnfortzahlungen und/oder Beiträge im Rahmen der gesetzlichen Regelung an Out-placement-Beratungen oder Umschulungen geleistet werden.

### *Anstellung*

Die Anstellung erfolgt durch die zuständige Behörde innerhalb der neuen Gemeinde oder des Kantons.

### *Ombudsstelle*

Treten personelle Konflikte, Unsicherheiten oder Misstrauen seitens der Angestellten auf, steht eine Ombudsstelle zur Verfügung.

### *Übergangszeit bis 2010*

In der Übergangszeit bis 31. Dezember 2010 sollen frei werdende Stellen nicht mehr oder nur noch befristet besetzt werden. In erster Linie sind interne Übergangslösungen zu finden; sofern dies nicht möglich ist, sind externe Lösungen (Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, externe Mandate) zu prüfen.