

Die Megafusion spaltet die Glarner auch heute noch

Die 25 Glarner Gemeinden sind auf drei zusammengeschmolzen. Es ist die grösste bisher umgesetzte Fusion der Schweiz. Die Befürworter loben die Professionalisierung der Behörden, die Kritiker bemängeln, die Fusion habe zu viel gekostet, und nun fehle das Geld. Ein Augenschein.



Die Glarnerinnen und Glarner stimmen immer noch an der Landsgemeinde über kantonale Vorlagen ab. Vor zwölf Jahren hatten sie beschlossen, die 25 Gemeinden radikal auf drei zu reduzieren.

Bild: Susanna Fricke-Michel

«Ja, was jetzt?» «Ehrli, würggli, ächt?» Fusion, ja sicher, aber mit sieben oder zehn Gemeinden oder doch nur noch mit deren drei? Warm war es an diesem 7. Mai 2006, gar hitzig. Nach so vielen Wortwechseln, Arme hoch mit dem Ausweis und wieder runter, und Anträge gegen Anträge abstimmen lassen, herrschte gegen Mittag an der Landsgemeinde Verwirrung. Doch dann breitete sich die Meldung des Abstimmungsergebnisses wie ein Lauffeuer über die Kantonsgrenze hinweg aus: Die Glarnerinnen und Glarner hatten aus 25 Gemeinden drei gemacht.

In diese Fusion miteingebunden waren die bisherigen 18 Schul- und die 16 Fürsorgegemeinden sowie die neun Tagwen, die sich mit Burgergemeinden vergleichen lassen. Gleichzeitig wurde das

Sozial- und Vormundschaftswesen, eine der grössten Aufgaben der Gemeinden, kantonalisiert.

Lauwarm erwischt

Der Land- und Regierungsrat mit seinem Mitarbeiterstab wurde nicht ganz kalt erwischt vom Resultat. Bereits seit 2003 hatte sich die Regierung mit einer umfassenden Fusion der Gemeinden befasst. Von Beginn an war Urs Kundert als Leiter der Fachstelle Gemeindefragen des Departementes für Volkswirtschaft und Inneres mit dabei. Zuerst unterstand er Regierungsrätin Marianne Dürst. 2014 übernahm Marianne Lienhard das Departement und wurde seine Chefin. Sie sagt heute: «Kaum jemand weiss so viel über unsere Fusion wie Urs Kundert.»

Dieser erklärt: «Die Gemeinden hatten zunehmend Mühe, Personen zu finden, die in einer Kommission oder im Gemeinderat mitarbeiten wollten.» Und wenn zu viele Ämter nicht von der Gemeinde besetzt werden könnten, müsse der Kanton einspringen. Das trifft auch auf die Finanzen zu: «Der Kanton wurde immer öfter von finanziell angeschlagenen Gemeinden angefragt, ob er die Finanzierung einer dringend notwendigen Reparatur übernehmen könne, weil die Gemeindekasse mehr als leer, aber die beschädigte Maschine mehr als notwendig war, um beispielsweise weitere Schäden am Bannwald zu verhindern», sagt Kundert. Wer in so schwierigen finanziellen Engpässen stecke, könne von Investitionen nicht einmal träumen. Vor allem aus diesen zwei Gründen habe

sich eine Fusion aufgedrängt, sagt Kundert. Dass es nicht wie von der Regierung beantragt zehn Gemeinden wurden, kam unerwartet. Doch die Regierung liess sich nicht erschüttern, sondern liess sich weiter durch Jean-Claude Kleiner von der OBT St. Gallen beraten und begleiten; Kleiner stand von Beginn an als Fachperson Pate. Rudolf Galliker sorgte als Fachmann für die Kommunikation.

«Drei starke Gemeinden»

Denn: «Es gab schweizweit kein vergleichbares Modell. Wir konnten uns an keinen Vorbildern orientieren», sind sich Marianne Lienhard und Urs Kundert einig. Die Regierung habe nach dem Entscheid der Landsgemeinde umgehend die strategische Leitung der Gemeindestrukturreform übernommen, die 2011 in Kraft treten sollte. Alles unter dem Leitspruch: «GL 2011: drei starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton.» Es wurden zwei parallel arbeitende Projektgruppen gebildet. Die Gruppe Kanton war für die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens sowie für die Erarbeitung von Rahmenbedingungen für die neuen Gemeinden, die Koordination der Umsetzungsarbeiten und das Controlling zuständig. Die Projektgruppen Glarus Süd, Glarus und Glarus Nord waren für die konkrete Ausgestaltung ihrer Gemeinden verantwortlich.

«Ausserordentliche» gibt Schwung

Im Juni 2007 wurden Unterschriften gesammelt für eine erneute Abstimmung über die Fusion. Doch die ausserordentliche Landsgemeinde am 25. November 2007 bestätigte mit einer Mehrheit von zwei Dritteln den angepeilten Zusammenschluss zu drei Gemeinden und gab vor, dass die Fusion bis Ende 2010 mit den neuen Strukturen umzusetzen sei. Beschwingt durch diesen Volksentscheid, wurde zielstrebig weiter gearbeitet. Der Zeit- und Massnahmenplan enthielt zwölf Rubriken respektive elf «Hauptbaustellen» sowie die Erfassung der Meilensteine, welche die Fortschritte und Erfolge der Arbeiten aufwiesen. Neben dem Finanz-, Schul- und Forstwesen, der Informatik und der Stellenbörse galt es auch andere relevante Betriebe und Einrichtungen wie die Energieversorgung, die Alters- und Pflegeheime und die Feuerwehr neu zu organisieren und sinnvoll in die neue Gemeindestruktur einzubinden.

Nationale Vorgaben machten die Aufgabe nicht gerade leichter, etwa bei der Harmonisierung der Schulen und dem Projekt «Sonderpädagogische Angebote.»

18 Millionen Franken für die Strukturreform der Gemeinden

2010 war ein Jahr des Überganges. Auf den 1. Januar wurden die neuen Behörden angestellt. Um einen möglichst reibungslosen Übergang zu schaffen, waren die bisherigen Mitglieder der Behörden bis Ende Juni ebenfalls im Amt. Dieser vorübergehende personelle Mehraufwand schlug denn auch bei den Gesamtkosten der Fusion gewaltig zu Buche, wie Urs Kundert unumwunden eingesteht. Er rechnet, dass das Vorprojekt bis zur Landsgemeinde 2006 etwa eine viertel Million Franken kostete. Wann immer möglich und sinnvoll, wurde die Fusion durch Angestellte des Kantons umgesetzt. Gemäss Marianne Lienhard verblieben unter den neuen Strukturen deutlich weniger Behördenmitglieder im Amt: Nach der Fusion wurden schlicht weniger Mitglieder benötigt, von den Kommissionen bis hin zu den Gemeinderäten.

Die Landsgemeinde hatte für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform einen Kredit von maximal 18 Millionen Franken gesprochen. Der Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse, der dazu diente, dass keine Gemeinde die Schulden einer anderen Gemeinde übernehmen musste, kostete rund zwölf Millionen. Für externe Ressourcen wie juristische und politische Beratungen wurden rund 1,5 Millionen aufgewendet. Dazu gehörten die Ausgaben für die Kommunikation. «Die Bevölkerung, die Behördenmitglieder, aber auch die Mitarbeitenden der Verwaltungen laufend zu informieren, war sehr wichtig und wertvoll», sind sich Lienhard und Kundert einig. Aber: «Die genauen Kosten der Gemeinden kennen wir nicht. Sie dürften sich insgesamt auf zwei bis drei Millionen belaufen.»

Der Prozess der Strukturreform ist heute fast abgeschlossen. Die Stimmberechtigten haben die selben Möglichkeiten wie bisher, sich am Geschehen ihrer Gemeinde zu beteiligen. Je nach Wohnort müssen sie zu den Versammlungen allerdings weiter anreisen als früher, und die Gemeindeverwaltung ist nicht unbedingt an ihrem Wohnort untergebracht.

Von «professioneller geworden» bis zu «man hat uns angelogen»

Eine spontane Umfrage an der diesjährigen Landsgemeinde zeigt, dass die Fusion nach wie vor Freund und Feind hat. Eine Lehrerin, die wie alle anderen lieber nicht namentlich genannt werden möchte, sagt: «Heute wird viel professioneller gearbeitet, alles ist einheitlicher geregelt. Das ist gut, auch wenn ich nun teilweise länger warten muss, bis etwas

entschieden wird, und ich nicht mehr schnell über den Gartenhag hinweg die Einwilligung der Präsidentin der Schulkommission erhalte. Die Gemeindeversammlung ist anonym. Das ermöglicht ein freieres Abstimmen als früher, als jeder genau wusste, wie der andere abgestimmt hat.»

Ein jüngerer Mann, der gerade aus dem Ring kommt (dort darf sich nur aufhalten, wer im Kanton Glarus stimmberechtigt oder wie der Bundesrat ein Gast der Regierung ist), sagt kurz und knapp: «Ich bin mit nur drei Gemeinden im Kanton aufgewachsen. Dieser politische Prozess ist zwar noch nicht ganz beendet, aber für mich normal.»

Das sieht ein Glarner, der an der Landsgemeinde Käse verkauft, völlig anders: «Wir wurden nur angelogen. Die Fusion ist ein Witz. Jetzt fehlt das Geld für dringende Investitionen. Die Personen, die auf der Gemeindeverwaltung arbeiten, kennen den Kanton nicht mehr, haben keinen Bezug zu unserer Heimat.»

Ein Besucher der Landsgemeinde outet sich als Heimwehglarner: «Auch wenn ich nicht mehr hier lebe, bin ich sehr stolz auf meinen Heimatkanton. Er ist dank der Fusion fortschrittlich, alles andere als hinterwäldnerisch! Nur dass ich nun Glarus-Süd als Bürgerort habe, sticht mir etwas ins Herz.»

Susanna Fricke-Michel



Die drei Glarner Gemeinden.

Bild: zvg.

«Die Gemeinden haben seit der Fusion mehr Spielraum»

Die «Scheinautonomie» der Gemeinden hat einem echten Gestaltungsspielraum Platz gemacht: Das ist die positive Seite der Glarner Fusion. Die Schattenseite: Die Bürgerinnen und Bürger entfremden sich vom Staat.

Frau Lienhard, was ging Ihnen als Erstes durch den Kopf, als vor zwölf Jahren an der Landsgemeinde die Fusion von 25 Ortsgemeinden zu drei Gemeinden beschlossen wurde?

Marianne Lienhard: Es herrschte eine Aufbruchstimmung. Ich war damals Landrätin und habe mich für das Zehnermodell stark gemacht. Als dann klar war, dass die Änderung noch viel einschneidender ausfällt, war das ein grosser Ruck. Es war eine riesige Chance, aus alten Strukturen ausbrechen zu können. Es gab kein Tabu mehr, über alles, das den Kanton, die Heimat, betraf, konnte und musste geredet werden. Dank dem Dreiermodell waren alle Gemeinden direkt betroffen.

Worüber wurde als Erstes geredet?

Lienhard: Über die Aufgaben. Wir haben alle Aufgaben der Gemeinden und des Kantons analysiert, hinterfragt und danach so verteilt, dass diese Aufgaben so sinnvoll wie möglich gelöst werden können. Dabei stellte sich oft die Frage, ob der, der bezahlt, auch befehlen kann und soll.

Warum war das so wichtig?

Lienhard: Mit einer Fusion wird der Aufgabenkatalog des Kantons und der Gemeinden nicht kleiner. Die Aufgaben müssen erledigt werden. Wir haben im Rahmen der Neustrukturierung alle Aufgaben der öffentlichen Hand analysiert und danach bestimmt, wer für was zuständig ist. Sinn einer Fusion ist es, Synergien zu schaffen und nutzen.

Hat die Fusion mehr gekostet oder hat man bereits Geld gespart?

Lienhard: Da wir für die Jahre 2009 und 2010 eine Steuersenkung beschlossen hatten, hatten wir weniger Einnahmen. Der Kanton hat von einigen Gemeinden die Schulden übernommen, damit das nicht die Gemeinden übernehmen mussten, mit denen sie fusionierten. Das kostete zwölf Millionen Franken. Hinzu kam, dass im Übergangsjahr während sechs Monaten mehrere Ämter in den

Gemeinden doppelt geführt wurden. Alles in allem, mit den Kommunikationsmitteln, die ebenfalls sehr wichtig waren sowie den externen Beratern, mussten für die Fusion inklusive Entschuldung der Gemeinden rund 20 Millionen Franken bezahlt werden.

Kein Klacks für einen Kanton, der gerade mal 40 000 Einwohner hat. Lohnte sich das wirklich?

Lienhard: Ja. Die Gemeinden stehen finanziell nun so stabil da, dass sie etwa öffentliche Räume wie Plätze neu gestalten können. Sie haben generell einen grösseren Spielraum. Vor der Fusion konnten die Gemeinden eigentlich nur noch verwalten. Sie konnten fast nur gebundene Ausgaben tätigen. Ihre Kompetenzen und Möglichkeiten sind nun grösser, das sorgt für Aufwind. Eine Befragung durch die HTW Chur ergab zudem, dass die Bewohnerinnen und Bewohner im Grossen und Ganzen zufrieden sind mit den neuen Strukturen. Die Professionalität habe sehr zugenommen.

Einige beklagen sich aber, dass etliche Angestellte den Kanton gar nicht kennen würden.

Lienhard: Das hören wir immer wieder. Dass das Personal sein Sachgebiet kennt, ist viel wichtiger, als über unsere Sehenswürdigkeiten Bescheid zu wissen. Dafür ist die Tourismusorganisation zuständig.

Die Fusion sollte sich auch positiv auf die Wirtschaft auswirken. Nun zeigte allein der Gang vom Bahnhof bis hierher zur Zwinglistrasse, dass diverse Ladenlokale leer stehen und auch Geschäfte mit einer langen Tradition demnächst aufgegeben werden.

Lienhard: Das ist leider so, entspricht aber dem Trend der Zeit und ist ein Phänomen, das nicht nur das Glarnerland kennt.

Urs Kundert: Es lässt sich schwer sagen, wie sich die Umstrukturierung auf die

Wirtschaft auswirkte. Das wurde nicht untersucht.

Wie verlief die Fusion der einzelnen Gemeindebetriebe wie Elektrowerke und Altersheime?

Kundert: Sie gestaltete sich schwierig, denn es durfte keine Versorgungslücken geben. Gerade beim Personal war die Verunsicherung sehr gross. Viele befürchteten einen Stellenverlust. Komplex war die Umstrukturierung auch im Altersbereich. In Glarus Süd ist dieser Prozess noch nicht ganz abgeschlossen. Wir müssen auch die geografischen Gegebenheiten berücksichtigen.

Die langen Anfahrtswege?

Kundert: Auch, aber vor allem die Naturgefahren. Einigen Ortschaften droht jeweils im Winter zeitweise Lawinengefahr.

Apropos Weg: Wie weit ist Glarus noch vom Ziel entfernt, dass die Fusion

Alltag ist?

Kundert: Wir sind fast im Ziel, haben nun aber noch eine Hürde zu nehmen: die Raumplanung. Der Bund will, dass wir unsere Bauzonen verkleinern. Wir dachten, mit den grösseren Gemeinden lasse sich das besser ermöglichen. Aber das betroffene Land gehört fast ausschliesslich Privatpersonen. Da sind noch nicht alle Gemeinden am Ziel.

Welche positive Auswirkungen der Fusion zeichnen sich bereits ab?

Kundert: Wir haben alle Aufgaben überprüft und sinnvoll vergeben. Wir sind dadurch für die Zukunft optimal gerüstet. Der Handlungsspielraum der Gemeinden ist viel grösser. Vorher herrschte eine Scheinautonomie.

Und die negativen Auswirkungen?

Kundert: Die Bürgerinnen und Bürger scheinen am politischen Geschehen in ihrer Gemeinde weniger Anteil zu nehmen. Die Versammlungen sind meistens schlechter besucht, als wir uns erhofft hatten. Je nach Traktandum wird mobili-



Regierungsrätin Marianne Lienhard und Urs Kundert, Leiter der Fachstelle Gemeindefragen, vor dem Hausberg der Glarner, dem «Glärnisch».

Bild: Susanna Fricke-Michel

siert, es entsteht eine Betroffenheitsdemokratie. Gerade ältere Bewohnerinnen und Bewohner vermissen es, dass ihnen die Gemeinderäte nicht mehr so einfach über den Weg laufen, die Verwaltung oft nicht mehr in ihrem Dorf liegt.

Wie oft müssen Sie über die Fusion berichten?

Kundert: Zu Beginn war das deutlich mehr der Fall als jetzt. Nun kommt das nur noch gelegentlich vor. Meistens bei Gemeinden oder Regionen, die mit personellen Problemen kämpfen.

Wem raten Sie zu einer Fusion?

Kundert: Es liegt uns fern, Ratschläge zu geben. Jedes Fusionsprojekt – das kann auch Vereine oder andere Körperschaften betreffen – ist grundsätzlich einzigartig und erfordert ein massgeschneidertes Vorgehen. So, wie der Kanton Glarus kein Vorbild hatte für diese grundlegende Art der Fusion, so kann auch unser Zusammenschluss nicht eins zu eins auf andere Projekte übertragen werden. Es gibt keinen Königsweg für Fusionen.

Susanna Fricke-Michel

Zur Person:

Marianne Lienhard war von 2006 bis 2014 Landrätin des Kantons Glarus und übernahm anschliessend als Regierungsrätin von Marianne Dürst das Departement für Volkswirtschaft und Inneres des Kantons. Somit ist sie unter anderem für die Anliegen der Gemeinden und die Fusion zuständig. Die SVP-Politikerin wohnt in Elm, hat einen eidgenössischen Fachausweis als Fachfrau Finanz- und Rechnungswesen. Marianne Lienhard ist verheiratet und spielt in einer Harmoniemusik mit, wenn sie in ihrer Freizeit nicht gerade wandert oder Ski fährt.

sfm

Die drei grössten Knacknüsse der Fusion

Regierungsrätin Marianne Lienhard und Urs Kundert, Leiter der Fachstelle Gemeindefragen, nennen drei Knacknüsse der Fusion und die Lösungen dazu:

Das Personal

Die sozialverträgliche Überführung des Gemeindepersonals in die neuen Strukturen sei eine grosse Knacknuss gewesen. «Um Entlassungen vorzubeugen, wurde das Gemeindepersonal teilweise bereits während der Umsetzungszeit reduziert. Natürliche Abgänge wurden nicht mehr ersetzt oder neues Personal nur befristet angestellt», erklärt Urs Kundert. Für den Umgang mit den Angestellten einigten sich die Gemeinden und der Kanton auf soziale Grundsätze. Alle Stellen wurden öffentlich ausgeschrieben, und das Personal musste sich um mehrere Arbeitsplätze bewerben. Das betraf auch die Angestellten der Elektrowerke, der Alters- und Pflegeheime sowie der Spitex. Während dieser Zeit stand dem Personal eine

Ombudsstelle offen. «Dabei mithelfen zu müssen, möglicherweise die eigene Stelle oder die bisherigen Funktionen abzuschaffen, war für das Personal wirklich eine happige Sache», sagt Marianne Lienhard. Der Personalbestand wurde mit natürlichen Abgängen und vorzeitigen Pensionierungen abgebaut.

Die Sicherung der Vermögen

Wie die Regierungsrätin erklärt, war auch die Sicherung der Gemeindevermögen eine weitere Knacknuss: «Die Regierung hatte bis zum Gemeindegemeinschaftsabschluss per Ende 2010 darauf zu achten, die Gemeindevermögen möglichst zu erhalten oder zumindest dafür zu sorgen, dass diese nicht zum Nachteil anderer Gemeinden verwendet werden.» Zahlreiche Gemeinden hatten für das Jahr 2009 mehr als das Doppelte an neuen Investitionen beschlossen, um so ihr Vermögen noch an den alten Standort der Gemeinde zu binden. Die Regierung verhinderte solche Vorteile, indem sie fast alle 259 Gemeindebud-

gets aufhob und die betroffenen Gemeindevorstände ins Gebet nahm. «Durch das konnte das gesamte Investitionsvolumen des Budgets 2009 von ursprünglich geplanten 41,5 auf unter 20 Millionen Franken gesenkt werden, ohne notwendige Investitionsvorhaben zu vernachlässigen», sagt Urs Kundert.

Übergang der alten und neuen Gemeindebehörden

Die neuen Behördenmitglieder sollten möglichst frühzeitig bei wichtigen Geschäften wie der Anstellung des Personals, dem Erlass von Reglementen und der Budgetierung mitwirken können. Deshalb wurden im Herbst 2009 Gemeindevorstände durchgeführt. Am 1. Januar 2010 nahmen die neu Gewählten ihre Arbeit auf, bis Ende Juni wurde parallel gearbeitet, dann endete die Amtszeit der zurückgetretenen oder nicht mehr gewählten Gemeindebehörden.

Susanna Fricke-Michel