

Netstal, 12. April 2011

An den Landrat
des Kantons Glarus

Berichterstattung zur Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsprüfungskommission hat an vier Sitzungen im Zeitraum von Januar bis April 2011 den Bericht des Regierungsrates im Zusammenhang mit der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden in Bezug auf den Stellenetat des Kantons im Rahmen der Gemeindestrukturereform untersucht. Vorweg zu nehmen ist, dass nicht alle Departemente von den Beschlüssen der Landsgemeinden betroffen sind.

Demzufolge hat sich die Arbeit der GPK schwerpunktmässig auf die Departemente Volkswirtschaft und Inneres, Bau und Umwelt und Bildung und Kultur beschränkt.

Weil nicht alle Departemente betroffen sind, hat die GPK für die Erarbeitung der Grundlagen und für die Abklärungen in den Departementen eine neue Zusammensetzung der Sachbearbeitung vorgenommen. Die Befragungen durch die zuständigen Mitglieder der GPK fanden wie üblich bei den einzelnen Departementen statt. Die Vorsteherin des Departements Bildung und Kultur wurde zusätzlich von der gesamten GPK befragt. Die Ergebnisse sind, soweit sie von Relevanz und Bedeutung sind, in den Bericht eingeflossen.

Die GPK hat die Berichterstattung in folgender Zusammensetzung erarbeitet:

LR Hans Peter Spälti, Präsident
LR Matthias Auer
LR Hans Luchsinger
LR Martin Landolt
LR Hans Peter Aschwanden
LR Susanne Elmer
LR Margreet Vuichard
LR Marco Hodel
LR Hansheinrich Wichser

Protokoll: Elisabeth Knobel

Ausgangslage

Im Rahmen der Behandlung zum Amtsbericht 2008 hat die GPK den Antrag gestellt, der Regierungsrat solle in einem Bericht aufzeigen, wie sich die Aufgabenentflechtungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden nach den verschiedenen Beschlüssen der Landsgemeinden auf den Stellenetat beim Kanton auswirken.

Mit Datum vom 14. Dezember 2010 unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat nun die entsprechenden Ergebnisse. Dabei sieht er lediglich im Departement Bildung und Kultur entsprechende Anpassungen beim Stelleplan vor. In allen anderen Departementen ergeben sich nach Ansicht der Regierung keine Veränderungen.

Arbeitsweise

Zu Beginn ihrer Arbeit durchleuchtete die GPK den vorliegenden Bericht des Regierungsrates. Es zeigte sich bald, dass aufgrund der vorliegenden Akten keine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik und den Veränderungen möglich war. Darum hat sie bei der Fachstelle für Gemeindefragen die notwendigen Dokumente eingefordert und im Anschluss daran eine ausführliche Diskussion über offene Punkte geführt und das weitere Vorgehen festgelegt. Sodann hat sie aufgrund der Tatsache, dass nicht alle Departemente von der Aufgabenentflechtung betroffen sind, die Bearbeitungsteams neu zusammengestellt, was die Arbeit für die einzelnen Mitglieder erleichterte. Weiter hat sie sich darüber unterhalten, ob es nicht sinnvoll wäre, die Präsidien der neuen Gemeinden in die Abklärungen einzubeziehen, was sie aber wieder verwarf.

Würdigung

Zunächst einmal zeigt sich die GPK enttäuscht über die Art und Weise der Berichterstattung durch die Regierung. Der Bericht ist nicht nur erst kurz vor „Redaktionsschluss“ eingegangen, sondern auch oberflächlich ausgefallen, da gewisse Beschlüsse des Landrats angezweifelt werden. Die Erwartungshaltung an die Gemeindereform ist gross, weshalb dieser Bericht mit der nötigen Gründlichkeit hätte erarbeitet werden müssen. Bestimmte Gemeinden sind in Bezug auf den Stellenetat heute noch nicht dort angelangt, wo sie sein sollten, doch hat auch der Kanton in dieser Hinsicht seine „Hausaufgaben“ nicht erfüllt. Ein Benchmarking, wie sich die Veränderungen beim Kanton auswirken, ist nicht erfolgt. Das muss nun im Nachgang mühsam erarbeitet werden. Im Bericht hat der RR dazu dürftige Auskünfte gegeben, z.T. auch widersprüchliche und irrelevante. Es muss ein Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden in Bezug auf ihre neuen Rollen erzielt werden. In der vorliegenden Form ist der Bericht nicht akzeptabel.

Departement Volkswirtschaft und Inneres

Fachstelle für Gemeindefragen

Nachdem die Gemeindestrukturereform mittlerweile abgeschlossen ist, wird der Aufwand dieser Fachstelle markant sinken. Die gegenseitige Unterstützungspflicht entfällt ganz, das Gemeindefinanzrating wird einfacher zu erstellen sein. Zudem haben die Gemeinden in ihren Organisationen eigene Prüforgane (GPK). Die Arbeiten der befristeten Sekretariatsstelle bspw. nimmt bereits jetzt das Departementssekretariat wahr.

Es ist korrekt, dass der Kanton einen verfassungsmässigen Auftrag für die Gemeindeaufsicht hat. Dieser Auftrag ist jedoch nicht neu, sondern hat bereits zuvor bestanden, ohne dass es dafür eine eigene Fachstelle gab.

Die GPK geht davon aus, dass die künftige Arbeit allein oder schwergewichtig den Bereich der Finanzaufsicht beschlägt. Der Landrat hat 2008 diese Verlagerung bereits beschlossen, indem der Stellenplan der Finanzkontrolle im Jahr 2012 mit dem Übertritt des Leiters der Fachstelle auf zwei Stellen erhöht wird. Die GPK ist darum der Ansicht, dass die künftige Gemeindeaufsicht durch die Finanzkontrolle erfolgen soll, da es letztlich nicht zwingend nötig ist, dass die Stelle beim DVI angesiedelt ist.

Landwirtschaft

Im Bereich Landwirtschaft bestehen noch verschiedene Unklarheiten zwischen den künftigen Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden. Auf der einen Seite besteht der Anspruch, dass im Bereich Alpwesen die Gemeinden mehr Zuständigkeiten erhalten, gleichzeitig besteht aber auch der Wunsch nach einer verstärkten Führungsrolle durch den Kanton. Darum wird hier noch eine vertiefte politische Diskussion auf der Grundlage der Landwirtschaftsgesetzgebung stattfinden müssen. Die Gemeinden haben in ihren Organisationen bereits heute den Bereich Landwirtschaft personell stark erhöht. Durch den Wegfall, bzw. die Neugestaltung der Aufgaben der ehemaligen Beauftragten für Landwirtschaft gibt es bspw. Klärungsbedarf für die Aufgabenteilung. Die Überarbeitung der Landwirtschaftsgesetzgebung ist für die laufende Legislatur ohnehin geplant, muss aber nach Ansicht der GPK in eine konkrete Planung überführt werden.

Anträge

- Die Fachstelle für Gemeindefragen ist spätestens bis 30.6.2012 aufzuheben.
- Das Departement wird beauftragt, bis zur Beratung des Amtsberichtes 2010 einen konkreten Fahrplan für die Änderung der Landwirtschaftsgesetzgebung vorzulegen.

Departement Bau und Umwelt

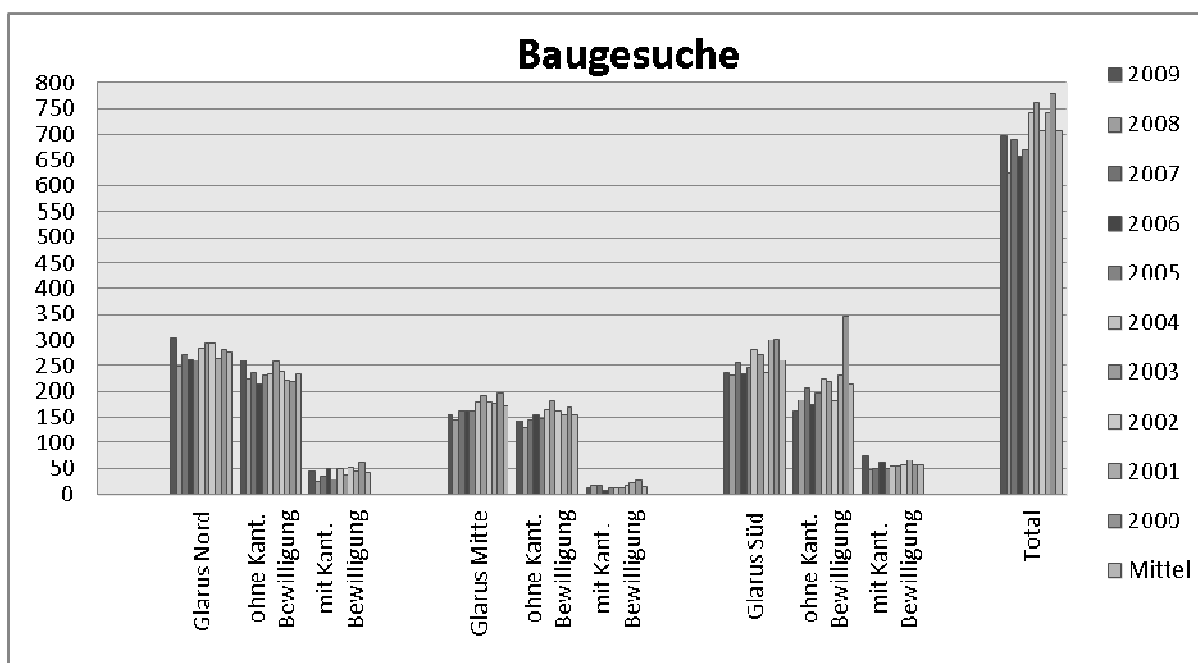
Die Landsgemeinde 2010 hat dem neuen Raumentwicklungs- und Baugesetz zugestimmt. In der Zwischenzeit hat der Landrat auch die zugehörige Verordnung verabschiedet. Wie schon nach der alten Gesetzgebung, sind die Gemeinden weiterhin für die Erteilung der Baubewilligungen zuständig. Neu sollen aber Baugesuche, sofern sie keine Ausnahmegewilligungen benötigen, durch die Gemeinden selber geprüft und mit entsprechenden Berichten versehen werden. Damit soll eine Vereinfachung für die Baugesuchsteller und eine Verkürzung der Bewilligungsdauer erzielt werden. Beim Kanton gibt es also für Regelfälle Entlastungen. Die Baugesuche werden zwar beim Departement eingereicht, müssen aber normalerweise künftig nur noch von ausgewählten Fachstellen geprüft werden (z.B. Brandschutz). Zudem sollen künftig einfachere Bauvorhaben mittels Meldeverfahren abgewickelt werden können.

Momentan sind nach Auskunft des Departements bezüglich Baubewilligungen mehr Anfragen durch die Gemeinden zu bewältigen als früher. Das muss schnellstmöglich geändert werden und die Gemeinden sind angehalten, mit professionelleren Strukturen diesen Anforderungen zu begegnen. Die GPK begrüsst in diesem Zusammenhang die vorgeschlagene Schulung der Verantwortlichen durch das Departement.

Zurzeit umfasst die Baukoordination auf dem Departement rund 60 Stellenprozente. Aufgrund der nachstehenden Darstellung mit Grafik ist ersichtlich, dass in den letzten zehn Jahren durchschnittlich 700 Baugesuche pro Jahr behandelt wurden. Rund 15% davon erforderten eine Ausnahmegewilligung. Die restlichen konnten bis anhin ohne spezielle Bewilligungen behandelt werden. Dies wird sich auch in Zukunft nicht wesentlich ändern.

Aus der Tabelle nicht ersichtlich ist unter anderem, dass zukünftig wesentlich mehr Baugesuche nach dem Meldeverfahren abgewickelt werden. Zwar wird es neu auch für Bauvorhaben im Meldeverfahren ein Baugesuch brauchen, die Abwicklung wird aber wesentlich einfacher sein als bei einem ordentlichen Baugesuch, weil verschiedene Elemente entfallen (bspw. Anzeigeverfahren, Visierung). Das wird weitere Entlastungen mit sich bringen. Das Departement soll darum aufzeigen, wie die Koordination rasch möglichst effizienter erfolgen kann, damit der Aufwand beim Kanton sinkt.

Baugesuche	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Mittel
Glarus Nord	305	249	271	263	261	284	294	292	265	281	277
ohne Kant. Bewilligung	260	226	236	214	233	234	257	240	220	219	234
mit Kant. Bewilligung	45	23	35	49	28	50	37	52	45	62	43
Glarus Mitte	156	145	161	162	162	178	193	179	176	197	171
ohne Kant. Bewilligung	144	129	145	155	149	165	181	162	155	170	156
mit Kant. Bewilligung	12	16	16	7	13	13	12	17	21	27	15
Glarus Süd	237	231	256	234	246	281	273	237	300	302	260
ohne Kant. Bewilligung	162	184	206	173	196	226	218	181	233	346	213
mit Kant. Bewilligung	75	47	50	61	50	55	55	56	67	56	57
Total	698	625	688	659	669	743	760	708	741	780	707
Total ohne Kant. Bewilligung	566	539	587	542	578	625	656	583	608	735	602
Total mit Kant. Bewilligung	132	86	101	117	91	118	104	125	133	145	115



Antrag

- Das Departement wird beauftragt, bis 30. Juni 2011 in einem Bericht aufzuzeigen, wie sich der Aufwand für die Baugesuchskoordination und die Bearbeitung reduziert.

Departement Bildung und Kultur

Vorbemerkung

Mit der Umsetzung der Gemeindestrukturreform geht am 1. August die Zuständigkeit der gesamten Volksschule in die Verantwortung der Gemeinden über (Löhne bereits ab 1. Januar 2011). Zu diesem Zweck sind die erforderlichen gesetzlichen Erlasse (Bildungsgesetz, Volksschulverordnung) durch die Landsgemeinde, bzw. das Parlament verabschiedet worden.

Im Rahmen der Gemeindestrukturreform ist das Bildungsdepartement am stärksten von den Veränderungen betroffen. Die Erwartungshaltung in Bezug auf die Auswirkungen der Gemeindestrukturreform ist gross.

Grundlagen

- Bildungsgesetz (BiG)
- Memorial Landsgemeinde 2009
- Amtsbericht 2009

Mit dem Übergang der vollständigen Zuständigkeit der Volksschule an die Gemeinden hat sich beim Departement eine grundlegende Veränderung der Verantwortlichkeit ergeben. Die Gemeinden haben heute professionell geführte Schulen mit Schulleitungen, Rektoren und Schulkommissionen eingerichtet. Sie werden spätestens mit Beginn des Schuljahres 2011/2012 die operativen Funktionen des Departements im Bereich Volksschule übernehmen.

Die neuen Einrichtungen kosten den Steuerzahler der Gemeinden viel Geld, bringen aber sicher die nötige Professionalisierung mit klaren Zuständigkeiten vor Ort. Um zu verhindern, dass sich zwei gleich professionelle Gebilde etablieren, muss sich der Kanton darum auf das Notwendige beschränken.

Der Kanton hat gemäss gesetzlichen Vorgaben vornehmlich Aufsichts-, Qualitäts- und Kontrollfunktionen zu erfüllen. Entsprechend den Aussagen aus dem Bericht des Regierungsrates zur Aufgabenentflechtung sollen 350 Stellenprozente entfallen. Die GPK hat in diesem Kontext insbesondere die Bereiche Volksschule, EDV und Pädagogische Dienste durchleuchtet.

Volksschule

Der Kanton müsse gemäss Departement die Aufsicht über die Gemeinden wahrnehmen. Früher sei für die Kontrolle und die Beratung das Schulinspektorat für die einzelnen Stufen zuständig gewesen. Heute sei die Organisation der Schule mit all den vielfältigen Aufgaben, die sie wahrzunehmen hat, ganz anders, so dass man bei der Aufsicht versuche, mit einem Qualitätsmanagement-Verfahren dieses breite Spektrum an Kriterien zu erfüllen. Mit welcher Methode – allenfalls auch extern – diese Prüfung erfolgt, sei nicht zuletzt auch eine finanzielle Frage. Eine „Aussensicht“ sei jedoch bereits durch den Kanton gewährleistet. Mit dem neuen Konzept beschränke sich der Kanton darauf, mit Hilfe des QM die 3 Gemeinden (auch nach HarmoS-Standard) zu vergleichen, um einen einheitlichen Bildungsstandard in unserem Kanton zu gewährleisten. Damit sollen sich keine Standortnachteile für einzelne Gemeinden ergeben. Für diese Aufgabe seien 160 bis 170 Stellenprozente erforderlich, was ungefähr der Hälfte des Arbeitspensums des beschäftigten Personals entspricht. Das QM habe nichts mit der Gemeindestrukturreform / neuen Schulleitungen zu tun, sondern nur mit der Wahrnehmung der Oberaufsicht.

EDV

Die GPK ortet Doppelspurigkeiten im EDV-Bereich. Diese Zuständigkeit geht gemäss Departement auf eine Rückstellung aus dem Jahre 2000 für den Informatikunterricht zurück. Eine Tranche sei für gewisse Sachprojekte bereits aufgebraucht, nun werde beim Landrat die nächste Tranche für gewisse übergeordnete Projekte der nächsten 3 Jahre (Heimatsbuch, interaktive Internet Plattform im Lehrmittelbereich, etc.) und für den Support der 3 Gemeinden (inkl. Software), beantragt. Auf diese Weise werde das Know-how des Kantons an die Gemeinden „transportiert“. Wenn die Gemeinden dann „aufgerüstet“ seien, werde der Kanton nur noch übergeordnete Sachen angehen müssen (Kantonale Dokumente wie Zeugnisse etc., Lehreroftice). Die Verwendung der Beiträge würden dem Landrat immer transparent kommuniziert. Der Kanton begleite die Gemeinden einstweilen noch mit seinem Know-how und den noch aus „einer Mischrechnung“ zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln des Kantons. Die ganze Verantwortung könne nicht an die Gemeinden abgegeben werden. An den Koordinationskonferenzen, welche alle 6 Wochen mit den Gemeinden stattfinden, wurde gewünscht, dass der Kanton alle Reglemente so aufarbeite, dass sich für die Gemeinden eine klare Handhabung ergebe, was nun seit August 2010 geschehe. Auch die Qualitätsaspekte müsse der Kanton unbedingt „im Auge behalten“. Nach einer Übergangszeit könnten die 10 Stellenprozente, welche für diese Aufgaben eingesetzt seien, wieder „heruntergefahren“ werden. Einstweilen sei der Informatikunterricht - nach intensiven Diskussionen in den zuständigen Kommissionen - noch beim Kanton angesiedelt.

Pädagogische Dienste

Der schulpyschologische Dienst sei gemäss der Sonderpädagogikvereinbarung die Abklärungsstelle für alle verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, auch im Bereich der Logopädie. Es brauche die „hochschwelligeren“ Abklärungen durch die kantonale Stelle, um Beiträge für die Gemeinden auszulösen (BiG Art. 80, 87, VO Art. 10,). Die Therapien im Bereich der Logopädie fänden dann in den Gemeinden statt, weshalb beim DBK auch nur noch eine 60%-Stelle für die Logopädie selbst vorgesehen sei. Der Stellenpool-Schlüssel (Aufwand für therapeutische Massnahmen etc.) sei im Vergleich mit andern Kantonen erarbeitet worden und entspreche einstweilen noch einer Schätzung. Das 4 Augen-Prinzip sei ebenfalls aufgrund der Erfahrungen von andern Kantonen eingeführt worden. Hier könnten sich aufgrund der praktischen Erfahrungen noch Verschiebungen ergeben. Aufgrund von gemachten Erfahrungen und neuen Erkenntnissen nach dem Systemwechsel könnten sich später noch Änderungen (in Art. 80 bzw. 87 BiG und Art. 10 VO) ergeben. Ausserdem konnte die Stelle der Logopädin, die zwingend jeder Kanton haben muss, noch nicht besetzt werden. Bei den Gemeinden fallen zurzeit zu viele Abklärungen an, bei welchen der Kanton aushelfen müsse.

Antrag

- Die GPK überprüft im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit die Umsetzung des Bereichs Volksschule, insbesondere in den Punkten Logopädie, Pädagogische Dienste, Qualitätsmanagement und EDV im Sinne von Legislatur-Schwerpunkten. Je nach Ergebnis werden dem Landrat entsprechende Anträge zur Anpassung des Stellenetats gestellt.

Anträge an den Landrat

1. Der Bericht des Regierungsrates vom 14. Dezember 2010 wird zur Kenntnis genommen
2. Der beantragten Anpassung des Stellenplanes um 350 Stellenprozente wird zugestimmt
3. Der Stellenplan des Kantons ist gemäss den vorstehenden Beschlüssen umgehend anzupassen
4. Die Fachstelle für Gemeindefragen ist spätestens bis 30.6.2012 aufzuheben
5. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres wird beauftragt, bis zur Beratung des Amtsberichtes 2010, der GPK einen konkreten Fahrplan für die Änderung der Landwirtschaftsgesetzgebung vorzulegen
6. Das Departement Bau und Umwelt wird beauftragt, bis 30. Juni 2011 in einem Bericht aufzuzeigen, wie sich der Aufwand für die Baugesuchskoordination und die Bearbeitung reduziert
7. Die GPK wird beauftragt, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit die Umsetzung des Bereichs Volksschule beim Departement Bildung und Kultur, insbesondere in den Punkten Volksschule, Pädagogische Dienste und EDV im Sinne von Legislatur-Schwerpunkten zu begleiten. Je nach Ergebnis werden dem Landrat entsprechende Anträge zur Anpassung des Stellenetats gestellt
8. Der GPK wird mit der Ablage des vorliegenden Berichtes Entlastung erteilt

Namens der Geschäftsprüfungskommission
der Präsident



H.P. Spälti