

An den Landrat

Glarus, 23. Februar 2016

Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Der Kanton hat durch das Beratungsbüro PuMaConsult GmbH, Bern, eine Effizienzanalyse und Verzichtsplanung durchführen lassen. Dies bot die Gelegenheit, auch das Kostenoptimierungspotenzial bei den Gemeinden zu eruieren. Diese erteilten deshalb der PuMaConsult einen entsprechenden Auftrag. Der Kanton übernahm die Kosten (220'000 Fr.) für jene Bereiche, die den Kanton und die Gemeinden betreffen (vgl. LRB § 424/2013). Zu diesem Kredit erstattet der Regierungsrat vorliegend Bericht.

Gemäss der Analyse der PuMaConsult funktionieren die Gemeindeverwaltungen. Sie erfüllen ihre Aufgaben grösstenteils effizient, meist mit angemessenem Personal- und Mitteleinsatz. Bei den analysierten Prozessen werden die Schnittstellen zwischen Kanton und Gemeinden bezüglich Aufgabenteilung, Ablauf sowie Rollen als weitgehend zweckmässig und unproblematisch beurteilt. Erhebliches Potenzial orten die Berater beim Datenaustausch.

Die Analyse der Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben bestätigt, dass die Gemeinden die übergeordneten Vorgaben lückenlos erfüllen. Bei den Sportanlagen, Schulbibliotheken und Schiessanlagen sowie bei der Öffentlichkeitsarbeit übertreffen sie diese. Zwei Drittel der kommunalen Aufgaben sind von Bund und Kanton vorgegeben (ca. 90 % des Gemeindehaushalts). Dieser Handlungsspielraum ergibt sich aus spezifischen Vorgaben wie dem Vollzug von Aufgaben (z. B. Einwohnerkontrolle), Standortentscheiden (z. B. Schule) oder der Übertragung von Aufgaben im Grundsatz, d. h. ohne weitere Vollzugsvorgaben (z. B. Spitex). Leistungsreduktionen sind aber möglich (z. B. Aufheben AHV-Zweigstellen). Zudem könnten die Gemeinden bei den Klassengrössen und der Mitfinanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung die vorgegebenen Bandbreiten ausnutzen und das Leistungsniveau reduzieren.

Die Berater empfehlen dem Kanton, die Gemeinden für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben und den Versand des Landsgemeinde-Memorials abzugelten. Zudem sollen die Gemeinden – im Sinne einer konsequenten Aufgaben- und Lastenverteilung – von der Mitfinanzierung der kantonalen Sportschule und des öffentlichen Verkehrs befreit werden. Daraus resultierten zusätzliche Belastungen für den Kanton von rund 1 Million Franken. Das theoretische Optimierungspotenzial der Gemeinden bei den übertragenen Aufgaben wird auf rund 8 Millionen Franken geschätzt, inkl. der Abgeltung der für den Kanton erbrachten Leistungen. Ihr Einsparpotenzial entspricht in etwa jenem des Kantons aus der Effizienzanalyse „light“ und

liegt vor allem im Bereich der Effektivität der Aufgaben durch Übererfüllung (Schulbereich) und weniger in der Effizienz der Aufgabenerfüllung. Die politische Umsetzbarkeit wurde hier ausgeblendet. Die Empfehlungen sollen die Gemeinden und der Kanton selbstbestimmt und eigenverantwortlich umsetzen.

Mehrere Sparvorschläge an die Gemeinden haben Mehrausgaben für den Kanton zur Folge (Kostenverlagerung). Sie haben keinen direkten Zusammenhang mit der Optimierung (Effektivität und Effizienz) der Zusammenarbeit. Diese Vorschläge überzeugen nicht.

Tabelle 1. Empfehlungen PuMaConsult an den Kanton in der Übersicht

Nr. ¹	Massnahme	Z ²	U ³	Entlastung (-) Mehrkosten(+)	
				Gemeinden	Kanton
Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden (A)					
A.2.3	Kinderkrippen / Tagesstrukturen: a) Einführen elektr. Datenaustausch zw. Kanton u. Gemeinden. b) Aufgaben im Zusammenhang mit den Kinderkrippen vom DVI ins DBK verschieben.	RR RR	Eu Eu	0	0
A.2.5	Sonderpädagogik: a) Zusammenlegung Fachstelle Sonderpädagogik, Abteilung pädagogische Dienste und schulpyschologischer Dienst. b) Umstellung der Abrechnungen auf Durchschnittslöhne.	RR RR	Nein Ja		- 50 Stellenprozent
A.2.7	Nutzungsplanung: Genehmigung Nutzungsplanung in die Kompetenz der Abt. Raumplanung und Geoinformation geben.	RR	Nein	0	0
A.2.8	Baubewilligungen: a) Elektronischer Dossierverlauf einführen. b) Durchlaufzeit bei Beschwerden verkürzen.	RR RR	Ja ⁴ Eu	0	0
A.2.9	Geodatenerhebung: Elektronischer Datenaustausch verbessern (langsam, Kartenausschnitte nicht kompatibel).	RR	Eu	0	0
A.2.10	Programmvereinbarung Bund / Kanton im Bereich Wald: a) Prozesse zw. Kanton und Revierförstern einheitlich regeln. b) Hauptabteilungsleiter Umwelt, Wald und Energie im Prozess mitwirken lassen, um den Kontext zu den anderen Fachbereichen sicherzustellen.	RR RR	Eu Nein	0	0
A.2.11	Weltnaturerbe „Tektonik Arena“: Zielsetzung und Rolle des Kantons klären und deutlicher festlegen.	RR	Nein	0	0
A.2.12	Wasserbauprojekte: Finanzzuständigkeiten im Bereich Wasserbau an den Regierungsrat übertragen, um die Prozessdauer zu verkürzen.	LG/LR	Nein ⁵	0	- 5 bis 10 Stellenprozent
A.2.13	Aufsicht über soziale Einrichtungen: Erfahrungsaustausch zur Rolle der Gemeinde als Eignerin und zur Rolle des Kantons als Aufsichtsorgan führen.	RR	Ja	0	0
A.2.14	Grundbuch: Einführung elektronische Mutationsmeldungen.	RR	Ja	0	0
A.2.15	Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst: Einmalige Rückerfassungsaktion im Infostar ⁶ .	RR	Eu	0	- 80 Stellenprozent
A.2.17	Nutzung öffentlicher Raum: Klärung Federführung der Bewilligungen für gesteigerten Gemeindegebrauch im öffentlichen Raum (unklare Aufgabenteilungen zw. Abt. Tiefbau u. Polizei).	RR	Ja	0	0
A.2.18	Bewilligungswesen Gastronomie: Führung einer gemeinsamen Datenbank Kanton–Gemeinden / Elektronischer Datenaustausch einführen.	RR	Eu	0	
Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben (B1)					
E.2.1	Landsgemeinde-Versand: Abgeltung an Gemeinden.	RR	Nein	- 40'000	+ 40'000
E.3.1	Sektionschefs: Abgeltung an Gemeinden.	RR	Nein	- 15'000	+ 15'000
E.4.1	Sportschule: Keine Mitfinanzierung durch die Gemeinden.	LG/LR	Nein	- 400'000	+ 400'000
E.4.2	Didaktisches Zentrum: Der Kanton soll es den Gemeinden überlassen, ob sie ein gemeinsames didaktisches Zentrum betreiben wollen oder nicht.	LG/LR	Ja	- 100'000	0

¹ Die Nummern beziehen sich auf die Empfehlungen von PuMaConsult an den Kanton; sie weichen von der Nummerierung der Empfehlungen an die Gemeinden unter Ziff. 3 ab.

² Zuständigkeit.

³ Antrag RR betreffend Umsetzung: Ja (Prüfung/Umsetzung wahrscheinlich); Nein (keine Prüfung/Ablehnung); Eu = Die Empfehlung PuMaConsult ist bereits (* = mit Budget 2016) umgesetzt – keine weitere Prüfung mehr notwendig.

⁴ Aktuell wird nicht ein Programm zum elektronischen Dossierverlauf eingeführt, sondern eine Schnittstelle zwischen dem Kanton und den Gemeinden für eine Baugesuchsverwaltung.

⁵ Die Finanzzuständigkeit bei Beitragsgeschäften liegt bereits heute schon beim Regierungsrat.

⁶ Elektronisches Personenstandsregister.

E.4.3	Schulkommission: Neudefinition Rolle / Strategische Führung und Aufsicht der Schulen durch den Gemeinderat.	LG/LR	Ja ⁷	0	0
E.6.1	Krankenkassenbeiträge an die stationäre Langzeitpflege: Höhere Beiträge bei den Krankenkassen einfordern.	-	Nein	0	0
E.7.1	AHV-Zweigstellen: Aufhebung ⁸	LG/LR	Eu	+70'000	-70'000
E.7.2	Ergänzungsleistungen für Heimbewohner/innen: Erhöhung EL-Beiträge (Tiefere Kosten zulasten Gemeinden) ⁹ .	RR	Eu	-125'000	+125'000
E.8.1	Öffentlicher Verkehr: Ohne Mitfinanzierung der Gemeinden.	LG/LR	Nein	-10'000	+10'000
E.9.1	Trinkwasserversorgung: Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage.	LG/LR	Nein ¹⁰	0	0
E.9.2	Hoheitliche kantonale Aufgaben in den Bereichen Lawinen- und Steinschlagverbauungen sowie Arten- und Landschaftsschutz: Abgeltung an Gemeinden.	RR	Eu ^{9*}	-55'000	+55'000
E.10.1	Hoheitliche kantonale Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Wald, Jagd und Fischerei: Abgeltung an Gemeinden.	RR	Eu ¹¹ *	ca. -500'000	ca. +500'000
E.10.2	Hoheitliche kantonale Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft: schriftliche Definition (Leistungsvereinbarung).	RR	Nein	0	0
E.10.3	Wald- und Alpstrassen: Kontrolle Einhaltung Fahrverbote durch den Kanton (Polizei) und nicht durch die Revierförster.	RR	Nein	0	0
	Total Empfehlungen PuMaConsult an den Kanton			-1'175'000	+1'075'000

Die Empfehlungen der PuMaConsult ergeben Einsparungen bzw. Kostenverlagerungen im Umfang von 1'175'000 Franken zugunsten der Gemeinden bzw. von 1'075'000 Franken zulasten des Kantons. Die vom Regierungsrat umgesetzten Empfehlungen haben bei den Gemeinden zu Entlastungen in der Höhe von 340'000 Franken geführt. Der Kanton wurde entsprechend stärker belastet. Folgen die Gemeinden der PuMaConsult-Empfehlung zum Didaktischen Zentrum, kann sich für sie eine zusätzliche Entlastung von 100'000 Franken ergeben¹².

1. Allgemeine Ausgangslage

Um die Standortattraktivität zu erhalten und zu fördern, verfolgen der Kanton Glarus und die Gemeinden das gemeinsame Ziel eines mittleren Steuerniveaus und einer soliden Finanzlage. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wurde die Gesamtsteuerbelastung im Jahr 2010 auf den schweizerischen Durchschnitt gesenkt. Die Folge waren Steuerausfälle von bis zu 20 Millionen Franken pro Jahr. Inzwischen wurden diese Ausfälle mehr als kompensiert.

Den Gemeinden wurden auch neue Aufgaben übertragen (z. B. Volksschulwesen, Bearbeitung von Baugesuchen). Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung erfuhren die Gemeinden eine zusätzliche Mehrbelastung von jährlich über 7 Millionen Franken. Für die vom Kanton übertragenen Aufgaben wurden den Gemeinden die entsprechenden Steuerprozente zugesprochen.

Finanzielle Aspekte spielten bei der Gemeindestrukturreform eine wesentliche Rolle. Mit der Aufgabenentflechtung wurden Verbundlösungen weitgehend eliminiert. Die Neuorganisation

⁷ Die Empfehlung soll erst später geprüft werden. Ein parlamentarischer Vorstoss hat die Prüfung der vollständigen Übernahme der Volksschule durch den Kanton angeregt und der Regierungsrat (RRB § 196/2015) hat in Aussicht gestellt, dass eine grundsätzliche Überprüfung der Strukturen und der Rollenverteilung in der Volksschule angezeigt sein könnte.

⁸ Bis 31.12.2015 wurden die Leistungen der Gemeinden für die Führung der AHV-Zweigstellen durch die „Sozialversicherungen Glarus“ mit 70'000 Franken finanziell abgegolten.

⁹ Der Regierungsrat hat die Ergänzungsleistungen per 1.1.2016 um 110'000 Franken erhöht.

¹⁰ Nicht weiter prüfen, da entsprechende Vorarbeiten im Rahmen des Projektes „Wassergesetz“ an die Hand genommen wurden und in diesem Gesetzgebungsprojekt weiter bearbeitet werden.

¹¹ Gemäss Beschluss „Änderungen der Dienstinstruktionen für die Revierförster“ werden die Gemeinden für die Erfüllung hoheitlicher forstlicher kt. Aufgaben ab 1.1.2016 mit 300'000 Franken (abweichend von den entsprechenden Empfehlungen der PuMaConsult) durch den Kanton entschädigt.

¹² Abgeltung hoheitliche kantonale Aufgaben an die Gemeinden für die Bereiche Landwirtschaft, Wald, Jagd und Fischerei, Lawinen- und Steinschlagverbauungen sowie Arten- und Landschaftsschutz = 300'000 Franken / Erhöhung EL für Heimbewohner = 110'000 Franken / Aufhebung AHV-Zweigstellen = -70'000 Franken (Gemeinden: Aufhebung Didaktisches Zentrum = 100'000 Fr.).

richtete sich nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Die Gemeinden erhielten so mehr Autonomie und Verantwortung. Diese sind seit 2011 konkurrenzfähiger (Wohn- und Wirtschaftsstandort) geworden. Die neuen Strukturen ermöglichen heute eine bedarfsgerechte, effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und einen sparsameren Mitteleinsatz. Mehrere Sparmassnahmen und Optimierungen haben die Gemeinden bereits umgesetzt oder sind in Realisierung. Die Gemeindeverantwortlichen unternehmen viel, um die Kosten in den Griff zu bekommen. Der Kanton unterstützt sie darin. Er glich die Vermögensverhältnisse der Gemeinden im Rahmen der Gemeindestrukturereform mit insgesamt 11,7 Millionen Franken aus. Die Landsgemeinde 2013 reduzierte den kantonalen Steuerfuss zugunsten der Gemeinden um 1 Prozent bzw. 1,3 Millionen Franken. Zudem erhöhte der Kanton die Ergänzungsleistungen für Heimbewohner/innen. Die Gemeinden profitierten von tieferen Pfliegerkosten im Betrag von jährlich rund 2,4 Millionen Franken.

Eine derzeit pendente Motion fordert zudem die Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von 1 auf neu 5 Millionen Franken. Der Landrat beschloss, diese Forderung mit dem zweiten Wirksamkeitsbericht zu behandeln. Als Sofortmassnahme wurde ein einmaliger Kantonsbeitrag an die Gemeinden von 7 Millionen Franken beschlossen. Es stellt dies die letzte Massnahme in der aktuellen Konsolidierungsphase der Gemeindestrukturereform dar.

Die finanzielle Situation der Gemeinden hat sich verbessert, bleibt jedoch herausfordernd. Die Jahresrechnungen 2011 (- 7,1 Mio. Fr. ohne Entschuldungsbeitrag des Kantons), 2012 (- 10 Mio. Fr.) und 2013 (- 6,3 Mio. Fr.) weisen Aufwandüberschüsse aus. Die Rechnungen 2014 (+ 2,4 Mio. Fr. ohne Ausgleichsbeitrag des Kantons) schliessen infolge höherer Steuererträge positiv ab. Für 2015 budgetierten die Gemeinden einen Verlust von insgesamt 2,8 Millionen Franken (ohne kt. Ausgleichsbeitrag von 3,5 Mio. Fr.) und für 2016 einen Gesamtverlust von 1,3 Millionen Franken. Die Aussichten werden durch die Wirtschaftslage, das Realisieren von Synergien und Einsparungen durch Optimierungen, die Entwicklung der Bevölkerung und der Steuererträge bestimmt. Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist nach dem Finanzrecht mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, auszugleichen. Die Gemeinden sind aufgefordert, die vorhandenen Synergie- und Effizienzpotenziale zu prüfen und – wo nötig und möglich – Anpassungen vorzunehmen. Bei der Ausgestaltung ihres Leistungsangebotes sind die Gemeinden frei, d. h. sie bestimmen im Rahmen der Gesetze selbst, welche Aufgaben sie in welcher Form und Priorität erbringen und wie sie den Service public organisieren. Die finanzpolitische Herausforderung besteht im Spagat zwischen einem ausgeglichenen Haushalt und einem leistungsfähigen Service public, ohne den notwendigen Unterhalt zu vernachlässigen oder auf die Erneuerung der Infrastrukturen zu verzichten.

2. Unterschiedliche Ausgangslagen und Entwicklungen der Gemeinden

Die Gemeinden sind mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Während in Glarus und Glarus Nord die Bevölkerung wächst, sind diese Zahlen in Glarus Süd rückläufig. Entsprechend entwickeln sich die Schülerzahlen. Während die Gemeinde Glarus Nord mit Wachstumskosten kämpft, strebt Glarus Süd den Erhalt der Infrastruktur und eine mittelfristig ausgeglichene Rechnung bei einem moderaten Steuerfuss an.

Tabelle 2. Übersicht Gemeindevergleich

Zahlen und Fakten	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd
Fläche	147 km ²	107 km ²	430 km ²
Einwohner	17'587	12'446	9'761
Einwohner/km ²	120	116	23
Haushalte	7'442	6'000	4'820
Arbeitsplätze	6'460	6'012	3'709
Anzahl Schüler (Volksschule)	2'010	1'425	860
Steuerertrag (2014)	43,3 Mio. Fr.	35 Mio. Fr.	23,7 Mio. Fr.
Personalaufwand (2014)	32,5 Mio. Fr.	24,5 Mio. Fr.	21,1 Mio. Fr.
Lastenausgleich Kanton	187'597 Fr.	144'745 Fr.	667'658 Fr.

2.1. Gemeinde Glarus Süd

Glarus Süd ist wegen seiner geografischen Lage und der ungenügenden Verkehrsanbindung die wirtschaftlich und bevölkerungsmässig schwächste Gemeinde des Kantons. Zugleich ist sie die flächenmässig zweitgrösste Gemeinde der Schweiz. Hohe Infrastrukturkosten (Strassen, Wanderwege, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Liegenschaften und Alpen, Bauten zum Schutz vor Naturgefahren) und ein tiefer Steuerertrag belasten den Haushalt. Die Personalkosten lagen in den Jahren 2011–2013 gar über dem Fiskalertrag. Nach dem Abschluss des Projekts „Linthal 2015“ werden mehr als die Hälfte der bisher rund 2 Millionen Franken an Quellensteuern wegbrechen. Überdies ist Glarus Süd von Abwanderung und Arbeitsplatzverlust betroffen. Darunter leiden die Schulen, die Dorfläden, die Poststellen, die Restaurants usw. Zwischenzeitlich haben sich die negativen Tendenzen etwas abgeschwächt. Der Tourismus stellt mit einem relativ tiefen Wertschöpfungsanteil die Grundlage für die Entwicklung der Dörfer Elm und Braunwald dar. Als Legislaturziele werden die Erhaltung und Schaffung von guten Rahmenbedingungen für bestehende Unternehmen und das Gastgewerbe sowie die Ansiedlung von wertschöpfungsstarken Unternehmen genannt. Es ist ein finanzierbares Schulstandort-Modell zu finden, das den Ansprüchen an Schul- und Wohnqualität gerecht wird, damit wieder junge Familien mit Kindern zuziehen.

2.2. Gemeinde Glarus

Der Kantonshauptort ist die urbanste Glarner Gemeinde und das Dienstleistungs-, Bildungs- und Kulturzentrum des Kantons. Die Gemeinde entwickelt sich nach qualitätsorientierten Vorgaben, pflegt ihre natürlichen Grundlagen und begegnet den Veränderungen im Einkaufsverhalten und in der Innenstadtentwicklung aktiv. Mit dem neuen Richtplan als Grundlage für ihre Weiterentwicklung erschliesst sie qualitativ hochwertigen neuen Wohn- und Lebensraum und bietet Handel, Gewerbe und Industrie attraktive Rahmenbedingungen. Bis ins Jahr 2030 strebt Glarus ein qualitatives Wachstum der Bevölkerung auf rund 14'000 Einwohnerinnen und Einwohner an. Man will dies mit einem ausgeglichenen Haushalt ab dem Jahr 2017, einem konkurrenzfähigen Steuerfuss und kontinuierlichen Investitionen in die Basisinfrastruktur erreichen.

2.3. Gemeinde Glarus Nord

Glarus Nord ist ein starker Industrie- und Wirtschaftsstandort. Als bevölkerungsreichste Glarner Gemeinde ist sie der wirtschaftliche Motor des Kantons. Der Anschluss an die Autobahn A3 und der Flugplatz Mollis sind Standortvorteile bei der Ansiedlung von Unternehmen. Die Gemeinde spürt den Siedlungsdruck aus der Region Zürich. Dieses Wachstum fordert die Gemeinde (Infrastrukturen). Bei der Ansiedlung und Entwicklung von Unternehmen legt die Gemeinde den Fokus auf KMU, um ein diversifiziertes Wachstum zu ermöglichen. In der Raumplanung wird die Chance genutzt, die Dorfzentren aufzuwerten, zu verdichten und der Zersiedelung entgegenzuwirken. Während früher vor allem die Region Kerenzlerberg/Walensee touristische Aktivitäten aufwies, werden künftig auch Gebiete wie Mullern-Fronalp, das Oberseetal und das Niederurner Täli touristisch gefördert. Die Aufmerksamkeit der Gemeinde gilt einem nachhaltigen, wertschöpfenden und wirtschaftlichen Wachstum.

3. Externe Analyse

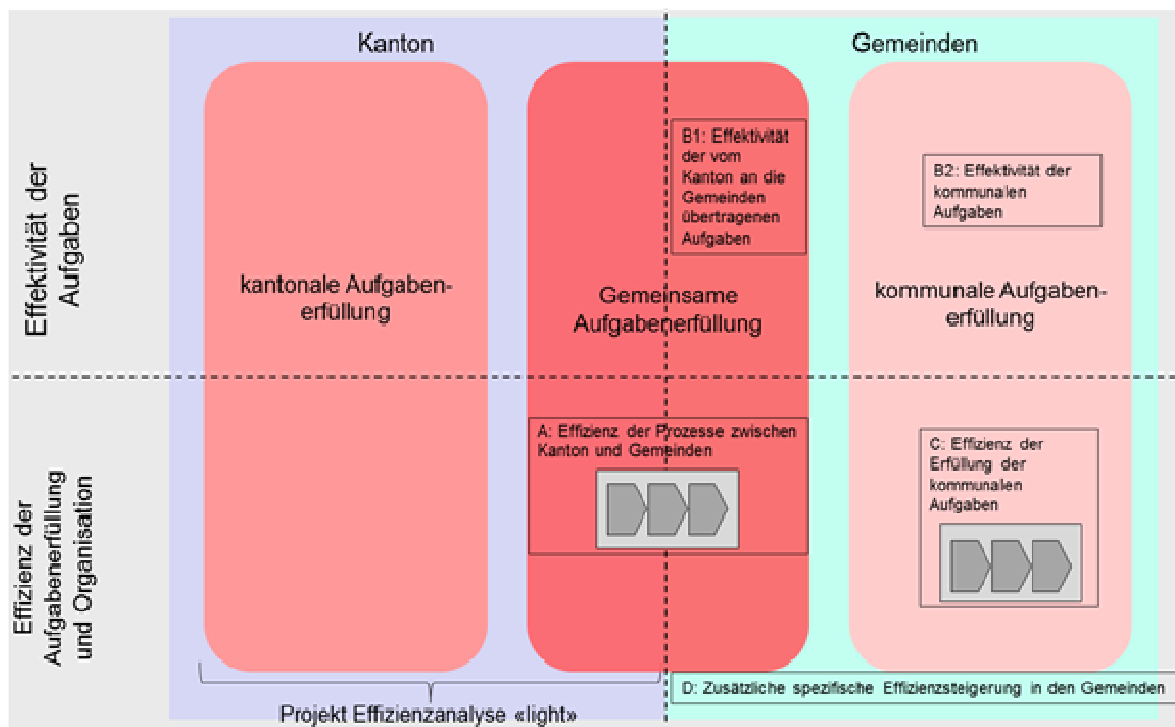
Mit der Neuorganisation der Gemeinden galt es, Arbeitsabläufe, Prozesse und Schnittstellen an die neuen Strukturen anzupassen. Gleichzeitig hat der Kanton den Gemeinden zusätzliche Aufgaben¹³ übertragen. Diese Entflechtung hat Verbundlösungen zwischen Kanton und Gemeinden weitgehend eliminiert. Die Gemeinden haben in den ersten fünf Jahren viel Aufbau- und Detailarbeit geleistet. Der Aufbau der neuen Gemeinden mit einem zeitgemässen Service public für die Bevölkerung einerseits und die Realisierung von Einsparpotenzial zugunsten eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts andererseits, sind herausfordernd und

¹³ Seit 2011 sind die Gemeinden für die Volksschule alleine zuständig. Der Kanton übernimmt nur noch strategische, kantonsweite Planungsaufgaben. Auch liegt neu die Bearbeitung einfacher Baugesuche in der Kompetenz der Gemeinden.

anspruchsvoll. Die Gemeinden selbst sind grundsätzlich frei in ihrer Entscheidung über das Leistungsangebot, d. h. sie bestimmen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbst, welche Aufgaben und Dienstleistungen sie in welcher Qualität und Quantität erbringen. Die finanzielle Situation der Gemeinden bleibt herausfordernd, obwohl sich die Gesamtergebnisse ihrer Erfolgsrechnungen und auch die Ergebnisse aus ihrer betrieblichen Tätigkeit seit 2011 verbessert haben.

Am 1. Oktober 2013 wurde die PuMaConsult beauftragt, die Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben (Prüfbereich B1) zu überprüfen und die Effizienz von Prozessen zwischen Kanton und Gemeinden (Prüfbereich A) zu analysieren. Mit einem Verpflichtungskredit von 220'000 Franken (LRB § 424/2013) finanziert der Kanton die Validierung der beiden Bereiche. Das koordinierte Vorgehen von Kanton und Gemeinden erhöht Aussagekraft und Bedeutung der Innen- wie auch der Aussensicht. Die Analysen der Prüfbereiche A und B1 sind nur Teil einer umfangreichen Prüfung. Parallel dazu haben die Gemeinden Glarus Nord und Glarus die PuMaConsult mit einer umfassenden Effektivitäts- und Effizienzanalyse sämtlicher Aufgaben, Abläufe und Organisationen beauftragt, ohne Mitwirkung und finanzielle Beteiligung des Kantons. Die Gemeinde Glarus Süd liess die Effektivitäts- und Effizienzanalyse nur für das Departement Schule und Familie durchführen.

Abbildung 1. Inhalte der Überprüfung



Die PuMaConsult hatte den Auftrag, insgesamt 49 Aufgaben (B1) und 17 Prozesse (A) auf Einsparmöglichkeiten zu prüfen, ohne dabei die politische Umsetzbarkeit zu berücksichtigen.

Der erste Bericht vom 24. November 2014 nimmt zur Frage der Prozesse zwischen dem Kanton und den Gemeinden Stellung. Der Gesamtbericht „Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Glarus und den Gemeinden“ vom August 2015 fasst die Ergebnisse zusammen. Die beiden Berichte bilden integrierenden Bestandteil dieser Vorlage.

3.1. Ergebnisse der Untersuchung „Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden“ (A)

3.1.1. Empfehlungen an die Gemeinden im Prüfbereich A

Im Zusammenhang mit der Effizienz der Prozesse gibt die PuMaConsult den Gemeinden folgende Empfehlungen ab:

Tabelle 3. Effizienz der Prozesse; Empfehlungen an die Gemeinden

Nr. A	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	¹⁴⁾	Empfehlung	¹⁴⁾	Empfehlung	¹⁴⁾
2.3	Zusammenarbeit Kanton–Gemeinden im Bereich Tagesbetreuung/Kinderkrippen	Keine		Zwecks Entlastung Fachstellenleitung Rechnungen durch die Finanzen oder das Sekretariat HA Bildung / Familie stellen (in Prüfung)		Betreuungsverhältnisse an den drei Standorten ausgleichen.	
2.4	Denkmalpflege: Entscheide Beiträge und Unterschutstellung	Fachstelle Ortsbildschutz und Denkmalpflege in den Bereich Bau und Umwelt verschieben.		Keine		Keine	
2.8	Baubewilligung	Baubewilligungsprozess effizienter gestalten: selbständigere Bearbeitung von Baugesuchen durch Fachstellenleitung; vermehrte Vorbereitungsarbeiten und Redaktion einfacher Verfügungen durch Sekretariat: „Montagsrunde“ der Baukommission nur noch bei Bedarf.	100 Stellenprozent	Auf Einsitz des Abteilungsleiters Tiefbau in der Baukommission verzichten (bereits umgesetzt)	2 Stellenprozent	keine	

3.1.2. Empfehlungen an den Kanton im Prüfbereich A

Es sind 17 Prozesse und Schnittstellen bei Aufgaben, die der Kanton und die Gemeinden gemeinsam erfüllen, überprüft worden: Diese sind weitgehend zweckmässig und unproblematisch. Sparpotenzial wird beim Datenaustausch ausgemacht, weil viele Daten über eine manuelle Schnittstelle ausgetauscht werden (in Papierform auf dem Postweg wie z. B. Baubewilligungsgesuche oder auf elektronischem Weg in Form von Daten z. B. für die Abrechnung von Steuerdaten). Auch bei weiteren Prozessen, die nicht Gegenstand der Prüfung waren (z. B. Mutationsmeldungen von Einwohnerdaten an kt. Stellen wie das Strassenverkehrsamt oder die Steuerverwaltung usw.), empfiehlt die PuMaConsult zu prüfen, ob ein automatisierter elektronischer Datenaustausch realisierbar ist. Der Erfassungsaufwand würde kleiner und Fehlerquellen eliminiert. Frei werdende personelle Kapazitäten bei Kanton und Gemeinden könnten sinnvoller genutzt werden. Die Voraussetzungen für den automatisierten Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden seien günstig, da die Glarus hoch3 AG einen solchen Austausch zwischen den Gemeinden ermöglicht. Weil die Schnittstellenprobleme praktisch ausschliesslich den Datenaustausch (zentrale Stamm-/Registerdaten) betreffen, wurden die Empfehlungen im IT-Steuerungsausschuss Kanton und Gemeinden behandelt. Einige Empfehlungen sind bereits umgesetzt, andere in Realisierung oder Planung. Ein neues Informatikgesetz könnte wegweisend für diese Fragen sein.

Tabelle 4. Gesamtübersicht Analyseergebnisse der PuMaConsult je Prozess/Schnittstelle

Nr.	Prozesse / Schnittstellen	ZD ¹⁵	E ¹⁶	Bemerkungen
1 (A.2.2)	Evaluation/Aufsicht Volksschule: Die Schnittstelle zwischen Kanton und Gemeinden funktioniert. Der Prozess für wiederkehrende Evaluationen ist klar strukturiert und als Standardablauf zu verstehen.	DBK	Nein	Das Evaluationsdesign sollte inhaltlich und methodisch überprüft werden: z. B. Zwischenbericht in Form eines Gesprächs, Reduktion von Gesprächen mit diversen Anspruchsgruppen.
2 (A.2.3)	Zusammenarbeit Kanton–Gemeinden im Bereich Kinderkrippen: Elektronischen Datenaustausch zw. Kanton und Gemeinden einführen und die Aufgaben bez. Kinderkrippen vom DVI ins DBK verschieben.	DBK	Ja	Datenaustausch für Abrechnung der Betreuungseinheiten ist manuell (Schnittstelle icampus funktioniert nicht) und verursacht einen unnötigen Zeitaufwand bei Gemeinden und Kanton.
3 (A.2.4)	Denkmalpflege: Prozesse und Schnittstellen funktionieren.	DBK	Nein	

¹⁴ Einsparpotenzial.

¹⁵ Zuständiges Departement beim Kanton.

¹⁶ Empfehlung der PuMaConsult bez. Handlungsbedarf zur Optimierung der Schnittstellen zwischen Kanton und Gemeinden.

4 (A.2.5)	Sonderpädagogik, Entscheide Kostenübernahme für verstärkte Massnahmen: Prozesse und Schnittstellen zw. Kanton und Gemeinden funktionieren. Die Fachstelle Sonderpädagogik, die Abteilung pädagogische Dienste und der schulpyschologische Dienst sind zu einer Abteilung „Sonderpädagogik“ zusammenzuführen. Es gilt die Umstellung der Abrechnung von effektiven Lohnkosten auf Durchschnittslöhne zu prüfen.	DBK	Ja	Die Arbeitsteilung bei Entscheiden zur Kostenübernahme für verstärkte Massnahmen führt zu Schnittstellen zw. zwei Organisationseinheiten innerhalb der Hauptabteilung Volksschule und Sport. Die Abrechnung nach effektiven Lohnkosten ist aufwändig. Berechnungen mit Durchschnittslöhnen sind administrativ einfacher.
5 (A.2.6)	Richtplanung: Die Prozesse und Schnittstellen sind aus heutiger Sicht zweckmässig. Da der kantonale Richtplan nach spätestens 10 J. angepasst werden muss, kann man den Prozess jeweils anpassen.	DBU	Nein	
6 (A.2.7)	Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Prozesse „Änderung Nutzungsplan“ und „Erlass Sondernutzungspläne“: Schnittstelle Kanton - Gemeinden funktioniert. Die kt. Genehmigung der Nutzungsplanung ist in die Kompetenz der Abteilung Raumplanung und Geoinformation zu geben, insbes. dann, wenn nicht gleichzeitig über eine Beschwerde entschieden werden muss.	DBU	Ja	Die Rolle der Abteilung Raumplanung und Geoinformation ist auf die (Vor-) Prüfung der kommunalen Nutzungsplanungen fokussiert.
7 (A.2.8)	Baubewilligung: Elektronischen Dossierverlauf zw. Kanton u. Gemeinden einführen. Durchlaufzeit bei Beschwerden auf kt. Ebene soweit möglich verkürzen.	DBU	Ja	Dossiers der Baugesuchsteller werden in Papierform zw. Gemeinden und Kanton ausgetauscht. Gemeinden empfinden Beschwerdeverfahren als zu lang.
8 (A.2.9)	Geodatenerhebung: GIS-Prozess ist zweckmässig und in erheblichem Masse automatisiert. Der elektronische Datenaustausch funktioniert suboptimal (langsam, Kartenausschnitte sind nicht kompatibel).	DBU	Ja	
9 (A.2.10)	Programmvereinbarung Bund / Kanton im Bereich Wald inkl. Gemeinde-Forst und hoheitliche Aufgabenerfüllung: Trotz definierten Vorgaben läuft der Prozess zw. Kanton und Revierförstern unterschiedlich. Den Hauptabteilungsleiter Umwelt, Wald und Energie im Prozess mitwirken lassen, um Kontext zu anderen Fachbereichen sicherzustellen.	DBU	Ja	Im Rahmen der regelmässigen Fachtreffen klären. An diesem Prozess sind der Departementsvorsteher und die Abteilung Wald beteiligt. Der Hauptabteilungsleiter Umwelt, Wald und Energie wirkt nicht mit.
10 (A.2.11)	Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden bei Weltnaturerbe (Tektonik Arena): Funktioniert, allerdings sind Ziele und Rolle des Kantons nicht klar.	DBU	Ja	Die ungeklärte Zielsetzung und Rolle des Kantons schafft Unklarheit bei den Gemeinden.
11 (A.2.12)	Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden bei Wasserbauprojekten: Schnittstellen funktionieren gut. Der Prozess dauert sehr lang. Die Finanzzuständigkeiten sind anzupassen; ideal wäre abschliessende Delegation an Regierungsrat.	DBU	Ja	Angesichts der meist hohen Kosten von Wasserbauprojekten entsteht sehr rasch ein Regierungsrats- oder sogar Landratsgeschäft (Finanzkompetenzen). Der Prozess dauert sehr lang.
12 (A.2.13)	Aufsicht über soziale Einrichtungen: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der am Prozess Beteiligten sind kongruent und rollengerecht. Prozess zeigt die notwendigen Schritte und Zwischenentscheide. Unnötige Doppelspurigkeiten und Handwechsel sind keine erkennbar.	DVI	Nein	Alters- und Pflegeheime sind öffentlich-rechtliche Anstalten. Es gibt keine Schnittstellen zw. Kanton und Gemeindeverwaltungen. Erfahrungsaustausch zur Rolle der Gemeinde als Eignerin und des Kantons als Aufsichtsorgan führen.
13 (A.2.14)	Grundbuch, unter besonderer Berücksichtigung des Datenflusses zw. Kanton und Gemeinden: Die elektronische Grundbuchführung ist eingeführt. Unnötige Handwechsel sind keine erkennbar. Elektronische Mutationen von Grundbuchdaten einführen.	DVI	Ja	Gemeinden erhalten quartalsweise die Mutationsmeldungen in Form von Auszügen; bedingt manuelle Mutationen und kann aufgrund von nicht aktuellen Daten zu falschen Rechnungen führen.
14 (A.2.15)	Aufgaben Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst: Die Schnittstellen zw. Kanton und Gemeinden funktionieren. Die Rückerfassung Infostar ¹⁷ ist im Sinne einer einmaligen Erfassungsaktion durchzuführen.	DSJ	Ja	Die Rückerfassung im Infostar ist sehr aufwändig und muss parallel zum Tagesgeschäft gemacht werden.
15 (A.2.16)	Unterhaltungsbetriebe: Prozesse und Schnittstellen zw. Kanton und Gemeinden funktionieren.	DSJ	Nein	Aufgaben der Kantonspolizei bei polizei-relevanten Störungen sind rollengerecht und bez. Gemeinden richtig positioniert.
16 (A.2.17)	Nutzung öffentlicher Raum: Die Schnittstellen zw. Kanton und Gemeinden funktionieren. Es besteht eine unklare Aufgabenteilung zw. der Abteilung Tiefbau (DBU) und Kantonspolizei. Die Federführung für Bewilligungen für gesteigerten Gemeindegebrauch im öffentlichen Raum ist zu klären und festzulegen.	DSJ	Ja	In der Praxis hat die Kantonspolizei bei Veranstaltungen auf Kantonsstrassen, die keine Bausachen sind, die Federführung im Bewilligungsverfahren. In anderen Fällen (z. B. Baustelleinstallation) ist die Abt. Tiefbau Bewilligungsbehörde.
17 (A.2.18)	Bewilligungswesen Gastronomie (Zusammenspiel Kanton-Gemeinden): Schnittstelle funktioniert, jedoch führen Kanton und Gemeinden je Listen bzw. Datenbanken über bewilligte Gastronomiebetriebe. Es ist eine gemeinsame Datenbank einzuführen und die Daten sind elektronisch auszutauschen.	DSJ	Ja	

¹⁷ Elektronisches Personenstandsregister.

3.2. Ergebnisse der Untersuchung „Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben“ (B1)

Die PuMaConsult schätzt das Einsparpotenzial der Gemeinden bei den vom Kanton an diese übertragenen Aufgaben auf rund 8 Millionen Franken (Tabelle 5), inklusive der Abgeltung des Kantons von rund 1 Million Franken für hoheitliche kantonale Aufgaben, des Verzichts auf Mitfinanzierung der Sportschule und der öV-Infrastruktur sowie der Übernahme der Versandkosten des Landsgemeinde-Memorials.

Tabelle 5. Übersicht Entlastungspotenzial Gemeinden

Bereich	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Total
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Allgemeine Verwaltung	49'000	37'000	32'000	118'000
Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	5'000	45'000	5'000	55'000
Bildung ¹⁸	2'424'000	1'017'000	1'753'000	5'194'000
Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	10'000	25'000	50'000	85'000
Gesundheit	400'000	400'000	250'000	1'050'000
Soziale Sicherheit	110'000	74'000	69'900	253'900
Verkehr	210'000	270'000	200'000	680'000
Umweltschutz und Raumordnung	20'000	63'500	60'000	143'500
Volkswirtschaft	173'000	197'000	223'000	593'000
Total	3'401'000	2'128'500	2'642'900	8'172'400

3.2.1. Empfehlungen an die Gemeinden im Prüfbereich B1

Die Aufgaben im Prüfbereich B1 sind durch die Gesetzgebung des Bundes und des Kantons definiert und von den Gemeinden zu vollziehen. Es wurde überprüft, ob die Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben im Sinne der Minimalvorgaben oder mit einem höheren Leistungsstandard erfüllen. Im letzteren Fall wurde der finanzielle Mehrbedarf festgestellt. Es liegt in der Kompetenz der Gemeinden, bei der Umsetzung von Massnahmen Prioritäten und Schwerpunkte zu setzen. Es wurden 49 Aufgaben mit folgenden Ergebnissen überprüft:

Tabelle 6. Allgemeine Verwaltung; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
2.2	Kanzlei: Gaben, Geschenke, Veranstaltungen	Notwendigkeit prüfen		Notwendigkeit prüfen	10'000	Öffentliche Beurkundungen durchführen ¹⁹	12'000
2.3	Bewilligungen	Keine	-	Gebühren erhöhen für Gastgewerbe	6'000	Keine	-
2.4	Einbürgerungen	Keine	-	Keine	-	Keine	-
2.5	Einwohneramt	Gebührenerhöhung	49'000	Gebührenerhöhung	21'000	Gebührenerhöhung	20'000
2.6	Finanzverwaltung	Keine	-	Keine	-	Keine	-
2.7	Personalwesen	Keine	-	Keine	-	Keine	-
2.8	Medien und Kommunikation	Keine	-	Keine	-	Keine	-

Bei den Gebühren für Gastgewerbebewilligungen, Tageskarten, Hundetaxen und Gebühren für die Verwaltung können die Gemeinden die Höhe selbst bestimmen. PuMaConsult empfiehlt, Mehreinnahmen durch Gebührenerhöhungen zu überprüfen und die Notwendigkeit von Jungbürgerfeiern, Neuzuzügerveranstaltungen, Ehrungen und Gratulationen zu überdenken.

¹⁸ Die Gemeinde Glarus Süd weist darauf hin, dass man sich intensiv mit der Schulstandortfrage auseinandergesetzt habe. Es habe sich aber gezeigt, dass die vorgeschlagene Lösung nicht mehrheitsfähig war. Es widerspiegle sich hier die Diskrepanz zwischen rein analytischer und politischer Lösungsfindung. Nachdem die Schulstandorte im November 2013 mit einem vierjährigen Moratorium belegt wurden, laufe derzeit noch das Mitwirkungsverfahren. Nichts desto trotz verbleibe der Bereich Bildung eine gewichtige Massnahme im Bericht der PuMaConsult, die kommunal weiter zu bearbeiten sei.

¹⁹ Die Gemeinde Glarus Süd führt keine Beurkundungen durch.

Tabelle 7. Öffentliche Ordnung u. Sicherheit, Verteidigung; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
B1							
3.2	Feuerwehr	Keine	-	Keine	-	Keine	-
3.3	Feuerwehrgebäude / Zivilschutzanlagen	Notwendigkeit der Gebäude bzw. Anlagen prüfen	-	Keine	-	Keine	-
3.4	Sektionschef	Entschädigungen durch den Kanton	5'000	Entschädigungen durch den Kanton	5'000	Entschädigungen durch den Kanton	5'000
3.5	Schiessanlagen	Zwei Anlagen schliessen		Zwei Anlagen schliessen	40'000	Notwendigkeit der Anlagen prüfen ²⁰	

Die Gemeinden betreiben mehr 300m-Schiessanlagen, als von Bund und Kanton gefordert.

Tabelle 8. Bildung; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
B1							
4.2	Kindergarten	Klassengrösse erhöhen	480'000	Klassengrösse erhöhen	260'000	Standorte, Klassengrösse optimieren	360'000
4.3	Primarstufe	Klassengrösse erhöhen	960'000	Klassengrösse erhöhen	520'000	Standorte, Klassengrösse optimieren	720'000
4.4	Oberstufe	Klassengrösse erhöhen	480'000	-	-	Standorte, Klassengrösse optimieren	360'000
4.5	Schulliegenschaften inkl. Turnhallen	Notwendigkeit der Sportanlagen prüfen		Nutzung der Schulhäuser optimieren		Ungenutzte Schulliegenschaften veräussern	
4.6	Sportschule	Kostentragung durch Kanton	264'000	Kostentragung durch Kanton	84'000	Kostentragung durch Kanton	48'000
4.7	Tagesstrukturen Vorschul- und Schulalter	Elternbeiträge erhöhen	160'000	Elternbeiträge erhöhen	105'000	Elternbeiträge erhöhen	200'000
4.8	Didaktisches Zentrum	Reduktion Angebot / Schliessung	40'000	Reduktion Angebot / Schliessung	38'000	Reduktion Angebot / Schliessung	25'000
4.9	(Schul-) Bibliothek	Erhöhung Gebühr, Standorte prüfen	40'000	Erhöhung Gebühr, Notwendigkeit prüfen	10'000	Erhöhung Gebühr, Standorte und Notwendigkeit prüfen (Hätzingen)	40'000
4.10	Deutsch intensiv	Keine	-	Keine	-	Keine	-
4.11	Logopädie Psychomotorik	Logopädie und Psychomotorik in Schule integrieren	-	Logopädie und Psychomotorik in Schule integrieren	-	Logopädie und Psychomotorik in Schule integrieren	-

Mit über 5 Millionen Franken (nur Mittelwert, exkl. Kosten für Schulanlagen, Mehraufwand für Schülertransporte, Mittagsverpflegung) wird hier das grösste Einsparpotenzial geortet.

Tabelle 9. Kultur, Sport und Freizeit, Kirche; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
B1							
5.2	Denkmalpflege und Umweltschutz	Reduktion finanzielles Engagement	10'000	Keine	-	Keine	-
5.3	Wanderwege	Netz und Aufwand verkleinern		Netz und Aufwand verkleinern	25'000	Netz und Aufwand verkleinern	40'000

Die Gemeinden weisen jährliche Kosten von insgesamt über 800'000 Franken für den Unterhalt der Wanderwege aus. Man empfiehlt eine Verkleinerung des Wegnetzes und den (vermehrten) Einsatz von Zivildienstleistenden und Freiwilligen für Unterhaltsarbeiten.

²⁰ In der Gemeinde Glarus Süd wurde die Anzahl der Schiessstände, entgegen dem Bericht PuMa-Consult, bereits auf drei reduziert.

Tabelle 10. Gesundheit; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
6.2	Ambulante Pflege	20 % Patientenbeteiligung / Abgeltung an Spitex senken*	100'000	20 % Patientenbeteiligung / Abgeltung an Spitex senken*	100'000	20 % Patientenbeteiligung / Abgeltung an Spitex senken*	50'000
6.3	Pflegefinanzierung	Aufwendungen der Gemeinde reduzieren (Effizienzsteigerung in den APGN, Mehreinnahmen)	300'000	Aufwendungen der Gemeinde reduzieren (Effizienzsteigerung in den APG, Mehreinnahmen)	300'000	Aufwendungen der Gemeinde reduzieren (Effizienzsteigerung in den APGS, Mehreinnahmen)	200'000

* Die Empfehlungen schaffen einen Konflikt mit dem Gesundheitsleitbild v. 24.9.2014 (Leitsatz Nr. 5: „ambulant vor stationär“).

PuMaConsult empfiehlt den Gemeinden, als Eigentümerinnen der Alters- und Pflegeheime (mehr) Einfluss auf die Ausgaben und Einnahmen zu nehmen (Effizienzsteigerung, Mehreinnahmen), um die Pflegerestkosten um rund 15 Prozent (total 800'000 Fr.) zu reduzieren.

Tabelle 11. Soziale Sicherheit; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
7.2	AHV-Zweigstelle*	Aufhebung der AHV-Zweigstelle	-30'000	Aufhebung der AHV-Zweigstelle	-24'000	Aufhebung der AHV-Zweigstelle	44'900
7.3	Offene Jugendarbeit (inkl. GLOJA)	Max. 2 Jugendtreffs, Zusammenarbeit mit den beiden anderen Gemeinden	30'000	Zusammenarbeit mit den beiden anderen Gemeinden	-	Zusammenarbeit mit den beiden anderen Gemeinden	-
7.4	Beihilfen, ungedeckte Heimkosten**	Erhöhung EL-Beiträge beim Kanton erwirken	50'000	Erhöhung EL-Beiträge beim Kanton erwirken	50'000	Erhöhung EL-Beiträge beim Kanton erwirken	25'000

* Die Gemeinden beurteilen die finanziellen Auswirkungen der Aufhebung der AHV-Zweigstellen aufgrund ihrer jeweiligen Organisation sehr unterschiedlich. So entspricht das Total denn auch nicht den bisherigen Auszahlungen der Sozialversicherungen (Fr. 70'000.-).

** In der Summe entsprechen die Einsparungen bei den Gemeinden den Mehrausgaben beim Kanton (vgl. S. 3, Ziff. E.7.2.).

PuMaConsult empfiehlt die offene und aufsuchende Jugendarbeit gemeinsam durchzuführen und die AHV-Zweigstellen aufzugeben. Mit einer Erhöhung der Ergänzungsleistungen für die stationäre Krankenpflege könnten die ungedeckten Heimkosten gesenkt werden.

Tabelle 12. Verkehr; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
8.2	Gemeindestrassen	Standards prüfen und punktuell reduzieren	200'000	Standards prüfen und punktuell reduzieren	270'000	Standards prüfen und punktuell reduzieren	200'000
8.3	Öffentlicher Verkehr	Kosten auf Minimum reduzieren	10'000	Keine	-	Keine	-

Die Strassenbaulast ist mit rund 10 Millionen Franken ein grosser Ausgabenposten und umfasst alle mit dem Bau und Unterhalt der Strasse zusammenhängenden Aufgaben. Eine Reduktion der Standards ist nur möglich, wenn die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden gewährleistet werden kann. Man schätzt das Einsparpotenzial mit knapp 700'000 Franken bzw. weniger als 10 Prozent des derzeitigen Aufwands bewusst vorsichtig ein.

Tabelle 13. Umweltschutz u. Raumordnung; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr.	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
9.2	Wasserversorgung	Keine	-	Ausgelagert an tbg	-	Keine	-
9.3	Abwasserentsorgung	Keine	-	Keine	-	Keine	-
9.4	Abfallentsorgung	Keine	-	Notwendigkeit aller Sammelstellen und Gebührenerhöhung prüfen	20'000	Keine	-
9.5	Deponien/Abbau	Deponieabgabe erhöhen		Keine	-	Deponieabgabe erhöhen	30'000
9.6	Gewässer inkl. Hochwasserschutz	Keine		Verzicht auf einzelne Projekte aus finanzpolitischer Sicht prüfen		Keine	-

9.7	Lawinen- und Stein-schlagverbauungen	Entschädigung der Aufgaben der Revierförster beim Kanton einfordern	10'000	Entschädigung der Aufgaben der Revierförster beim Kanton einfordern	5'000	Entschädigung der Aufgaben der Revierförster beim Kanton einfordern	15'000
9.8	Arten- und Land-schaftsschutz	Entschädigung der Aufgaben der Revierförster beim Kanton einfordern	10'000	Entschädigung der Aufgaben der Revierförster beim Kanton einfordern	3'500	Entschädigung der Aufgaben der Revierförster beim Kanton einfordern	15'000
9.9	Luft	Keine	-	Keine	-	Keine	-
9.10	Lärm	Keine	-	Keine	-	Keine	-
9.11	Energie	Keine	-	Keine	-	Keine	-
9.12	Bestattungsamt	Keine	-	Gebühren für Trauerbegleitung erhöhen	5'000	Keine	-
9.13	Friedhöfe	Notwendigkeit der Friedhofsflächen prüfen		Notwendigkeit der Friedhofsflächen prüfen	30'000	Notwendigkeit der Friedhofsflächen prüfen	
9.14	Raumplanung	Auf einzelne Richtplanprojekte verzichten		Auf einzelne Richtplanprojekte verzichten		Auf einzelne Richtplanprojekte verzichten	
9.15	Baubewilligung, Baupolizei / Kontrollen	Keine	-	Keine	-	Keine	-

Das grösste, jedoch nicht abschätzbare Potenzial wird bei der Raumplanung geortet. Die Gemeinden könnten auf den kommunalen Richtplan verzichten und durch Erhöhung der Deponieabgaben²¹ Mehreinnahmen generieren.

Tabelle 14. Volkswirtschaft; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr. B1	Aufgabe	Empfehlung	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd
10.2	Hoheitliche Aufgaben Landwirtschaft	Pflichtenheft und Entschädigungen beim Kanton einfordern	18'000 Fr.	15'000 Fr.	8'000 Fr.
10.3	Hoheitliche Aufgaben Forstwirtschaft*	Entschädigung der Aufgaben der Revierförster beim Kanton einfordern	150'000 Fr.	135'000 Fr.	185'000 Fr.
10.4	Fahrbewilligungen Waldstrasse	Gemeinde verzichtet auf Fahrbewilligungserteilung; Kantonspolizei zuständig. Verzicht auf Kontrolle der Fahrverbote prüfen			
10.5	Jagd und Fischerei	Wildbestanderhebungen u. Abnahme von Wildunfällen an Kanton rückdelegieren. Entschädigung beim Kanton einfordern	5'000 Fr.	5'000 Fr.	5'000 Fr.

* In der Summe entsprechen die Einsparungen bei den Gemeinden (aufgerundet) den Mehrausgaben beim Kanton (vgl. S. 3, Ziff. E.10.1).

Tabelle 15. Tourismus; Empfehlungen an die Gemeinden und Einsparpotenzial

Nr. B1	Aufgabe	Glarus Nord		Glarus		Glarus Süd	
		Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.	Empfehlung	Fr.
10.6	Tourismus	Keine	-	Engagement bei Tektonikarena, Veranstaltungen und Glarus Service reduzieren	42'000	Tourismusförderungsabgabe erheben	20'000

PuMaConsult stellt fest, dass die in allen drei Gemeindereglementen normierte Erteilung von Fahrbewilligungen für Waldstrassen nicht Aufgabe der Gemeinden, sondern des Kantons ist (vgl. Art. 11 EG zum BG über den Wald) und hält dafür, dass die Aufwendungen für die Erfüllung von hoheitlichen kantonalen Aufgaben den Gemeinden – ausserhalb des Lastenausgleichs – abzugelten seien.

²¹ Hinweis DBU: Die Gemeinden können keine kommunale Deponieabgabe erheben. Dazu fehlt die gesetzliche Grundlage. Bei einer Deponie und bei zwei Steinbrüchen ergeben sich Abgaben im Rahmen des Rodungsverfahrens im Sinne der Mehrwertabschöpfung und bei einem Steinbruch besteht eine periodische Abgabe an den Grundeigentümer (Gemeinde). Wird bei künftigen Deponien auf Gemeindeboden eine periodische Abgabe vereinbart, handelt es sich nicht um eine Deponieabgabe im eigentlichen Sinn.

4. Beurteilung der Empfehlungen an den Kanton durch den Regierungsrat

4.1. Prüfbereich A: „Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden“

Der Kanton und die Gemeinden waren sich der Herausforderungen und der Problemstellung beim Datenaustausch schon vor der Analyse durch PuMaConsult bewusst. Mit der GERES-Datenplattform ist bereits ein wesentliches Instrument für den automatisierten Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden vorhanden, das auch genutzt wird. Seit der Erstellung des Berichts sind bereits in einigen Bereichen Lösungen gefunden und implementiert worden. Anderes ist in Realisierung oder in Planung. Die Schnittstelle der Baugesuchverwaltung zwischen Kanton und Gemeinden steht kurz vor der Realisierung. Um den Austausch von Geodaten zu verbessern, wurde mit den Beteiligten (Gemeinden, Glarus hoch3 AG, kt. Informatikdienst, Fachstelle Geoinformation) im Herbst 2015 eine Lösung erarbeitet. Zudem wird die GEVER-Steuerungsgruppe des Kantons zusammen mit den Departementen weitere Möglichkeiten für einen elektronischen Datenverkehr ausloten (z. B. E-Vernehmlassung).

Zu den Empfehlungen der PuMaConsult im Einzelnen:

Empfehlungen PuMaConsult	Haltung Regierungsrat
1. Im Bereich Kinderkrippen/Tagesstrukturen a) ist der elektr. Datenaustausch zw. Kanton u. Gemeinden einzuführen und b) sind die Aufgaben i. S. Kinderkrippen vom DVI ins DBK zu verschieben (A.2.3).	Der elektronische Datenaustausch „Kinderkrippen/Tagesstrukturen“ ist seit Mitte 2015 in Betrieb. Die Aufgabenverschiebung erfolgte im Wesentlichen auf diesen Zeitpunkt. Die Empfehlungen sind nicht weiter zu prüfen.
2. Die Fachstelle Sonderpädagogik, die Abteilung pädagogische Dienste und der schulpsychologische Dienst sind zu einer Abteilung „Sonderpädagogik“ zusammenzuführen und die Abrechnungen sind auf Durchschnittslöhne umzustellen (-50 Stellenprozente, A.2.5).	Eine Zusammenführung hätte Rollen- und Interessenkonflikte zur Folge, ausserdem ist weder personell noch organisatorisch Sparpotenzial vorhanden. Der Regierungsrat hat deshalb bereits im Rahmen der Effizienzanalyse „light“ des Kantons entschieden, diese Massnahme nicht umzusetzen (nachdem auch der Landrat mit Beschluss § 29 v. 20.8.2014 Nicht-Umsetzung empfohlen hatte). Hingegen ist ein neues Abrechnungssystem für die Sonderpädagogik zu prüfen und umzusetzen, wenn damit für beide Seiten eine Vereinfachung resultiert und sich keine Kostenverschiebung zulasten des Kantons ergibt.
3. Die kt. Genehmigung der Nutzungsplanung ist in die Kompetenz der Abteilung Raumplanung und Geoinformation zu geben, insbesondere dann, wenn nicht gleichzeitig über eine Beschwerde entschieden werden muss (A.2.7).	Die Genehmigung der Nutzungsplanungen (Zonen-, Sondernutzungsplan) in die Kompetenz der Abteilung zu geben, beinhaltet kein Sparpotenzial. Eine entsprechende Argumentation fehlt. Nutzungspläne werden nur in wenigen Kantonen auf Amtsleiterstufe genehmigt. Meist ist das Departement bzw. der Regierungsrat zuständig. Eine Änderung wird abgelehnt.
4. a) Bei den Baubewilligungen ist der elektronische Dossierverlauf zw. Kanton und Gemeinden einzuführen; b) Die Gemeinden empfinden die Durchlaufzeit auf kantonalen Ebene bei Beschwerden als zu lang, weshalb diese soweit als möglich zu verkürzen ist (A.2.8).	Die elektronische Überweisung von Baugesuchen zw. Kanton und Gemeinden steht vor der Realisierung (Einführung Schnittstelle im 1. Quartal 2016). Damit entfällt die doppelte Erfassung der Baugesuchsdaten. Gleichzeitig werden die Stellungnahmen und Verfügungen der kantonalen und kommunalen Amtsstellen für alle beteiligten Stellen elektronisch verfügbar. Der Austausch von Baugesuchsakten erfolgt weiterhin in Papierform. Die Einführung eines elektronischen Dossierverlaufs ist mit einer vertieften Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen (Kosten-Nutzenverhältnis) verbunden. Schweizweit laufen verschiedene Bestrebungen, das Baubewilligungsverfahren elektronisch abzuwickeln. Praxiserprobte Lösungen gibt es erst vereinzelt (Pilotprojekte). Es wäre zu definieren, was „elektronischer Dossierverlauf“ bedeutet und aufzuzeigen, welche Kosten/welcher Nutzen zu erwarten sind. Beim Thema Baubewilligungen werden die Dauer von Beschwerdeverfahren und der elektronische Dossierverlauf stets gleichzeitig erwähnt, obwohl sachlich kein Zusammenhang besteht. Der Kanton hat mit der Aufstockung personeller Ressourcen die notwendigen Massnahmen ergriffen. Seitens Gemeinden haben folgende Massnahmen in diesem Prozess erheblichen Einfluss: vorgängige rechtsgenügende Sachverhaltsabklärung, fundiert begründete Einspracheentscheide und Eingaben im Beschwerdeverfahren. Entsprechende Vorkehrungen der Gemeinden werden seitens Kantons ebenfalls begrüsst.
5. Geodatenerhebung: Der GIS-Prozess ist zweckmässig, jedoch funktioniert der elektronische Datenaustausch suboptimal und ist deshalb zu verbessern (langsam, Kartenausschnitte sind nicht kompatibel, A.2.9).	Der Begriff „Geodatenerhebung“ vermittelt ein falsches Bild. Die Erhebung von Geodaten erfolgt durch verschiedenste Stellen. Z. B. werden Werkleitungen durch die Technischen Betriebe erfasst oder die Naturgefahrenkarten werden durch die Abteilung Wald und Naturgefahren erstellt. Die Abteilung Raumentwicklung und Geoinformation ist nur zuständig für den Betrieb der Geodateninfrastruktur, die Datenerhebung findet nicht zentral statt. Der Prozess Geodatenerhebung wurde bei den Gemeinden offenbar nicht analysiert. Das Problem wurde bereits 2013/2014 erkannt. Gemeinsam mit allen Beteiligten (Gemeinden, Glarus hoch3, Informatikdienst Kanton, Fachstelle Geoinformation) konnte bis im Herbst 2015 eine Lösung erarbeitet und der Austausch von Geodaten verbessert werden.

<p>6. Programmvereinbarung Bund / Kanton im Bereich Wald: a) Trotz definierten Vorgaben läuft der Prozess zw. Kanton und den einzelnen Revierförstern unterschiedlich. Diese Prozesse sind einheitlich zu regeln; b) Den Hauptabteilungsleiter Umwelt, Wald und Energie im Prozess mitwirken lassen, um den Kontext zu den anderen Fachbereichen sicherzustellen (A.2.10).</p>	<p>Die Prozesse zw. Kanton, Gemeinden, Betriebsleitern und den Revierförstern sind klar definiert und die Abläufe einheitlich. Es besteht kein Handlungsbedarf, die Prozesse neu zu regeln. Eine Beteiligung des Hauptabteilungsleiters Umwelt, Wald und Energie im Prozess der Programmvereinbarung Wald ist abzulehnen. Der Hauptabteilungsleiter hat keinerlei fachliche Mitwirkungsrechte bei den fachlich selbstständigen Abteilungen. Die Programmvereinbarung hat überdies keinerlei Kontext zu Fachbereichen ausserhalb des Waldes.</p>
<p>7. Zusammenarbeit Kanton–Gemeinden beim Weltnaturerbe Tektonikarena funktioniert, doch sind Zielsetzung u. Rolle des Kantons zu klären und deutlicher festzulegen (A.2.11).</p>	<p>Die Rolle des Kantons ist klar. Ausserhalb der Programmvereinbarung mit dem Bund müsste die IG Tektonikarena Sardona allfällige Ziele setzen und entsprechende Arbeiten vorantreiben. Die IG ist ein Zusammenschluss der Gemeinden. Der Kanton hilft primär durch finanzielle Beiträge. Die vorliegende Analyse schlägt den Gemeinden auch vor, ihr Engagement zu reduzieren (s. Tourismus). Es mangelt deshalb wohl weniger an Klarheit in Bezug auf Ziele/Rollen, als am Willen der Gemeinden, sich finanziell zu beteiligen.</p>
<p>8. Zusammenarbeit Kanton - Gemeinden bei Wasserbauprojekten: Angesichts der meist hohen Kosten von Wasserbauprojekten entsteht sehr rasch ein Regierungsrats- oder Landratsgeschäft (Finanzkompetenzen). Der Prozess dauert sehr lang. Die Finanzzuständigkeiten im Bereich Wasserbau sind anzupassen; ideal wäre eine abschliessende Delegation an den Regierungsrat (- 5–10 Stellenprozent, A.2.12).</p>	<p>Die Finanzzuständigkeit bei Beitragsgeschäften liegt beim Wasserbau heute schon beim Regierungsrat. Ihm ist kein solches Projekt bekannt, das dem Landrat vorgelegt worden wäre. Wie bereits im Rahmen der kt. Effizienzanalyse ist dieser Vorschlag nicht nachvollziehbar bzw. es muss von einem Missverständnis ausgegangen werden.</p>
<p>9. Aufsicht über soziale Einrichtungen: Es ist ein Erfahrungsaustausch zur Rolle der Gemeinde als Eignerin und zur Rolle des Kantons als Aufsichtsorgan zu führen (A.2.13).</p>	<p>Die Gemeinden üben die Aufsicht über ihre Anstalten aus. Der Regierungsrat beaufsichtigt die Gemeinden. Das DVI genehmigt die Heimtarife und macht Abschreibungsvorgaben. Es existiert ein „Dreieck“ Heime–Gemeinde–Kanton. Es gilt Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zu hinterfragen und zu klären.</p>
<p>10. Grundbuch, unter besonderer Berücksichtigung des Datenflusses zwischen Kanton und Gemeinden: Es sind elektronische Mutationen von Grundbuchdaten einzuführen (A.2.14.).</p>	<p>Der elektronische Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden ist in Planung. Die Empfehlung ist zu prüfen.</p>
<p>11. Zivilstands- u. Bürgerrechtsdienst: Die Rückerfassung im Infostar (elektr. Personenstandsregister) ist im Sinne einer einmaligen Erfassungsaktion durchzuführen (- 80 Stellenprozent, A.2.15).</p>	<p>Die einmalige Rückerfassung der Zivilstands- und Bürgerrechtsdaten wurde bereits Ende 2014 abgeschlossen.</p>
<p>12. Nutzung öffentlicher Raum: Klärung der Federführung zwischen der Abteilung Tiefbau (DBU) und der Kantonspolizei für Bewilligungen im Zusammenhang mit gesteigertem Gemeindegebrauch im öffentlichen Raum (A.2.17).</p>	<p>Nach Strassengesetz bedarf die Benützung von Strassen über den Gemeindegebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis der zuständigen Strassenbaubehörde (DBU). Die Zuständigkeit für Strassen liegt beim DBU: Für die Erteilung von Bewilligungen zum gesteigerten Gemeindegebrauch im öffentlichen Raum ist die Kantonspolizei federführend. Es geht um sicherheits- und verkehrstechnische Fragenstellungen, welche zu klären sind²². Die Empfehlung ist zu prüfen.</p>
<p>13. Bewilligungswesen Gastronomie (Zusammenspiel Kanton–Gemeinden): Gemeinsame Datenbank einführen und die Daten elektronisch austauschen.</p>	<p>Die gemeinsame Datenbank wird umgesetzt. Das Projekt wurde Ende 2015 abgeschlossen.</p>

4.2. Prüfbereich B1: „Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben“

Der Grundsatzentscheid²³ des Landrates im Zusammenhang mit der Massnahme C.9 der Effizienzanalyse „light“ (LRB § 29/2014) wird im Rahmen dieser Vorlage als zentral erachtet. Demnach soll auf reine Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden verzichtet werden, da es sich um keine echten Einsparungen handelt.

²² Gemäss DBU stimmt die Feststellung der PuMaConsult, wonach die Kantonspolizei in der Vergangenheit Bewilligungen für Veranstaltungen auf Kantonsstrassen erteilt hat. Das DSJ geht davon aus, dass die Aufgabenteilung zwischen der Abteilung Tiefbau (DBU) und der Kantonspolizei inzwischen geklärt wurde.

²³ Die Gemeinden bestreiten, dass der Landrat bei der Bearbeitung der „EEA light“ einen Grundsatzentscheid zum Thema Kostenumlagerung getroffen hat. Der Landrat habe nur zwei konkrete Fragestellungen (Steuerveranlagung/-bezug und Hoheitsaufgaben Gemeindeförster) beraten und entschieden.

Der Regierungsrat hat der geänderten Dienstinstruktion für Revierförster zugestimmt (RRB § 496/2015) und damit diesen Grundsatz verletzt. Infolgedessen erfolgt neu eine explizite Abgeltung an die Gemeinden ab dem Jahr 2016. Das vom Landrat genehmigte Budget 2016 enthält einen Betrag von insgesamt 300'000 Franken. Die Abgeltung der hoheitlichen Aufgaben erfolgte bis dato pauschal über den Lastenausgleich. Das bedeutet, dass nun die Höhe der Lastenausgleichssumme überprüft werden muss, d. h. diese ist entsprechend zu kürzen. Die genauen Modalitäten sind im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes 2 zu regeln.

Zu den Empfehlungen der PuMaConsult im Einzelnen:

Empfehlungen PuMaConsult	Haltung Regierungsrat
1. Abgeltung der Aufwendungen für den Landsgemeinde-Versand durch den Kanton (40'000 Fr., E.2.1).	Keine Einsparungen, sondern nur Lastenverschiebungen zwischen Gemeinwesen. Es ergeht der Hinweis, dass bei Wahlen und Abstimmungen an der Urne die Gemeinden jeweils die Versandkosten der Wahlunterlagen samt Rückversand zu tragen haben. Bei einer anderen Lösung würde hier zweierlei Recht geschaffen. Zudem lohnt es sich bei einer Verlagerungssumme von 40'000 Franken kaum, daraus eine Prinzipienfrage zu machen.
2. Abgeltung der Aufwendungen für die Erfüllung der Aufgaben der Sektionschefs durch den Kanton (15'000 Fr., E.3.1).	Lastenverschiebung, ohne Optimierung oder Spareffekt.
3. Volle Kostenübernahme für die Sportschule durch den Kanton (E.4.1).	Lastenverschiebung, ohne Optimierung oder Spareffekt ²⁴ . In der Sportschule werden die Schüler/-innen in den Leistungszügen Sekundar-, Real- und Oberschule beschult – also in Schultypen der Volksschule, für die grundsätzlich die Gemeinden zuständig sind. Zöge man in Bezug auf die Empfehlungen von PuMaConsult somit den Umkehrschluss, läge das Entlastungspotenzial nicht bei den Gemeinden, sondern beim Kanton, und zwar in der Höhe von rund 200'000 Franken.
4. Gemeinden entscheiden selber über gemeinsames didaktisches Zentrum (E.4.2).	Die Gemeinden haben nach geltendem Recht den Betrieb eines gemeinsamen didaktischen Zentrums zu gewährleisten und zu finanzieren. Nach Auffassung der PuMaConsult ist ein Grundsatzentscheid betr. Weiterführung des didaktischen Zentrums notwendig, da dieses kaum besucht wird und die Angebote immer seltener nachgefragt werden. Unter dem Aspekt der Entbürokratisierung und aufgrund des Einsparpotenzials von rund 100'000 Franken sei diese Empfehlung zu prüfen. Das geltende Recht verpflichtet die Gemeinden entgegen der Annahme der externen Berater nicht zu einem unnötigen oder unverhältnismässigen Aufwand. Es liegt in der Verantwortlichkeit/Kompetenz der Gemeinden über den Umfang der von den Lehrpersonen nachgefragten und damit notwendigen Dienstleistungen zu befinden und diese möglichst kosteneffizient zu erbringen. Die Gesetzesnorm bezweckt zur Hauptsache die Zuständigkeitsfrage zw. Kanton und Gemeinden zu klären, nachdem vor der Gemeindestruktureform der Kanton über den Umfang der Dienstleistungen befand und diesen von den Gemeinden finanzieren liess. Es erfolgte eine Aufgabenentflechtung. Falls die Prüfung durch die Gemeinden ergeben sollte, dass überhaupt kein Bedarf an Unterstützungsdienstleistungen für Lehrpersonen der Volksschule mehr besteht, wäre eine Anpassung des Bildungsgesetzes zu beantragen.
5. Gemeinden entscheiden selber, ob sie eine Schulkommission einsetzen wollen oder nicht; zumindest sind die vom Kanton vorgeschriebenen Aufgaben der Schulkommissionen zu streichen, die in die ureigene Zuständigkeit des Gemeinderates gehören (E.4.3).	Gemäss Bildungsgesetz (Art. 81) ist die Schulkommission für die strategische Führung und die Aufsicht über die Schule in der Gemeinde zuständig. Damit weist das Gesetz der Schulkommission eine Aufgabe zu, die in anderen Aufgabenbereichen dem Gemeinderat obliegt. Der Gemeinderat ist damit in seiner strategischen Führung und Aufsicht über einen gesellschaftspolitisch bedeutenden und finanziell aufwändigsten Aufgabenbereich auf die Zusammenarbeit mit der Schulbehörde angewiesen. Kompetenzen und Verantwortungen in einer Einheitsgemeinde sind damit für den Schulbereich abweichend zu regeln. Mit Blick auf eine mögliche Vereinfachung und im Interesse schlanker Strukturen ist diese Empfehlung ²⁵ einer späteren Prüfung zu unterziehen. Nachdem ein weiterer Vorstoss aus dem Landrat die Prüfung der vollständigen Übernahme der Volksschule durch den Kanton angeregt hat, hat der Regierungsrat bereits mit RRB § 196/2015 gegenüber dem Landrat in Aussicht gestellt, dass eine grundsätzliche Überprüfung der Strukturen und der Rollenverteilung in der Volksschule angezeigt sein könnte. Dies bedingt eine sorgfältige Analyse der Ausgangssituation und des Handlungsbedarfs im ganzen Bereich des Volksschulwesens und die Bereitschaft der Gemeinden dabei mitzuwirken. Der Schulkommission kommen heute per Gesetz operative Aufgabe zu (z. B. Anstellung Lehrpersonen, Schulplanung). Nach Einführung flächendeckender Schulleitungen könnte nun das Rollenmodell gemäss dem Grund-

²⁴ Die Gemeinden stellen bei der Sportschule Handlungsbedarf fest. In Wahrnehmung, Handhabung und gelebter Praxis handle es sich bei der Sportschule um eine kantonale Schule. Gemäss den Grundsätzen der Gemeindestruktureform (Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz) sei die Mitfinanzierung der Gemeinden – analog zur Unterstufe des Gymnasiums – aufzuheben. Auch hier entbehre der besagte „Grundsatzentscheid durch den Landrat“ einer tatsächlichen Grundlage.

²⁵ Die Gemeinden begrüssen eine Prüfung der Bestimmungen des Bildungsgesetzes hinsichtlich der strategischen Führung und Aufsicht über die Schule. Gemeinderat als einziges strategisches Organ der Einheitsgemeinde; Schulleitung als operatives Organ der Einheitsgemeinde, Schulkommission z.B. als beratende Kommission des Gemeinderates und der Schulleitung oder als Instrument der Elternmitwirkung.

	satz Aufgaben, Verantwortung und Kompetenz überprüft werden. Aus heutiger Sicht ist jedenfalls noch nicht dargetan, inwiefern alleine mit einer allfälligen Neupositionierung oder Aufhebung der Schulkommission wesentliche Effizienzgewinne zu erreichen wären. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass unter dem geltenden Bildungsgesetz die Gemeinde Glarus Süd eine Lösung getroffen hat, welche offensichtlich ein problem- und konfliktloses Zusammenwirken zwischen Schulbehörde und Gemeinderat ermöglicht. Diese Anregung der externen Berater ist damit aufzunehmen und im Zusammenhang mit der bereits in Aussicht gestellten Gesamtschau in Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu diskutieren.
6. Krankenkassen sollen höhere Beiträge an die stationäre Langzeitpflege leisten (E.6.1).	Nicht prüfen; bundesrätliche Regelungskompetenz. Die Empfehlung ist nicht realistisch.
7. AHV-Zweigstellen der Gemeinden aufheben (E.7.1).	In jeder Gemeinde des Kantons ist in der Regel eine AHV-Zweigstelle zu führen (Art. 9 EG zum BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung). Die Sozialversicherungen Glarus leisteten bis Ende 2015 finanzielle Beiträge. Die (Rest-)Kosten finanzierten die Gemeinden. Die Gemeinden haben diese Empfehlung per 1. Januar 2016 umgesetzt und führen keine AHV-Zweigstellen mehr. Die angeführte gesetzliche Regelung belässt den Gemeinden zwar einen gewissen Spielraum („in der Regel“), ist jedoch aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse bei Gelegenheit anzupassen.
8. Höheres finanzielles Engagement des Kantons bei den Ergänzungsleistungen, damit die Gemeinden weniger ungedeckte Heimkosten finanzieren müssen (E.7.2).	Bereits erfolgt. Die Gemeinden wurden ab 1. Januar 2013 (RRB § 478/2012) und nochmals ab 1. Januar 2016 ²⁶ (RRB § 618/2015) durch Erhöhung der EL entlastet.
9. Der Kanton trägt die Kosten für den gesamten öffentlichen Verkehr selber, womit die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden in diesem Bereich gemäss dem Projekt Gemeindestrukturereform konsequent umgesetzt würde (E.8.1.).	Die Umsetzung der Gemeindestrukturereform, d. h. die finanzielle Äquivalenz in der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton, würde in der Konsequenz bedeuten, dass die Gemeinden die Kosten für den Orts- und Ausflugsverkehr selbst zu tragen hätten. Und wenn der Kanton den öffentlichen Verkehrs gesamthaft finanzieren würde, wären die Begehrlichkeiten der Gemeinden unerschöpflich und die Kosten gingen weit über die 10'000 Franken hinaus. Keine weitere Prüfung der Empfehlung; Lastenverschiebung ²⁷ .
10. Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für die Trinkwasserversorgung (E.9.1).	Für die Trinkwasserversorgung der Gemeinden gilt der kantonale Richtplan. Für die Löschwasserversorgung besteht in Art. 21 Abs. 4 Brandschutzgesetz ein klarer gesetzlicher Auftrag an die Gemeinden. Wie in vielen anderen Kantonen auch, fehlt eine spezielle kantonale Gesetzgebung zum Trinkwasser (nebst der Verordnung über die Reinhaltung der Wasserversorgungen und Wohnstätten). Die Empfehlung ist nicht weiter zu prüfen; entsprechende Vorarbeiten wurden im Rahmen des Projektes „Wassergesetz“ an die Hand genommen und werden dort bearbeitet.
11. Kantonale Abgeltung der Aufwendungen für die Revierförster bei der Erfüllung der hoheitlichen kantonalen Aufgaben in den Bereichen Lawinen- und Steinschlagverbauungen sowie Arten- und Landschaftsschutz in der Höhe von rund 55'000 Franken (E.9.2).	Die Empfehlung wurde mit Budget 2016 umgesetzt (trotz Grundsatzentscheid des Landrates im Zusammenhang mit der kantonalen Effizienz- und Effektivitätsanalyse „light“).
12. Kantonale Abgeltung der Aufwendungen für die Revierförster bei der Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Wald, Jagd und Fischerei von rund 500'000 Franken (E.10.1).	Ab 1.1.2016 werden die hoheitlichen Leistungen gemäss den Weisungen Förderung Waldbewirtschaftung 2016–2019 abgegolten, basierend auf dem automatisierten Datenaustausch Massnahmen im Wald zw. Gemeinden und Kanton. Nicht weiter zu prüfen, da die Empfehlung mit Budget 2016 umgesetzt wurde (trotz erw. Grundsatzentscheid des Landrates i.S. kt. Effizienz- und Effektivitätsanalyse „light“).
13. Schriftliche Definition der von den Gemeinden zu erfüllenden hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft (E.10.2).	Lastenverschiebung ²⁸ .

²⁶ Erhöhung des maximalen Ergänzungsleistungs-Beitrags für die Pension von 90.55 Fr./Tag auf 92.85 Fr./Tag. Damit wurden Kosten von rund 110'000 Franken auf den Kanton umgelagert.

²⁷ Gemeinden wünschen Prüfung, weil kein genereller Grundsatzentscheid des Landrates vorliege. Die Revision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr wurde nicht nach Äquivalenzgrundsätzen angegangen. Die vorliegende Aufgabenentflechtung gehe auf den NFA zurück. Im 2009 legte die Landsgemeinde die Finanzierung des Regionalverkehrs – mit oder ohne Abgeltung des Bundes – in die Hände des Kantons. Folglich sei der öffentliche Verkehr und dessen Finanzierung Sache des Kantons und es käme einer konsequenten Umsetzung der Aufgaben-/Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden gleich, wenn der Kanton die Kosten für den gesamten öffentlichen Verkehr tragen würde (fiskalische Äquivalenz).

²⁸ Im Bereich Neophytenbekämpfung sieht man Handlungsbedarf. Nach der Anschubfinanzierung (2014–2016) durch den Kanton gelte es, die Gemeinden bei der langfristigen und nachhaltigen Neophytenbekämpfung finanziell zu unterstützen.

<p>14. Kontrolle der Einhaltung der Fahrverbote auf Waldstrassen, Alpstrassen und landwirtschaftlichen Strassen im Berggebiet durch den Kanton (heute fälschlicherweise durch die Gemeinden), da er auch die Bewilligungen erteilt (E.10.3).</p>	<p>Der von PuMaConsult festgestellte Widerspruch zw. bestimmten Gemeindereglementen und Art. 11 EG WaG besteht darin, dass die Dienstinstruktion für die Revierförster die „Kontrolle der Einhaltung des Fahrverbots auf Waldstrassen“ als Aufgabe der Revierförster erklärt. Das Waldgesetz wurde an der Landsgemeinde 2015 dahingehend geändert, dass die Gemeinden selbst Ausnahmen beim Befahren von Waldstrassen zulassen können. Da die Gemeinden zusätzliche Ausnahmen bewilligen können, sollen ihnen auch Kontrollmöglichkeiten eingeräumt werden. Wer eine Ausnahmebewilligung besitzt, soll durch die Förster kontrolliert werden können. Die Empfehlung ist nicht weiter zu behandeln²⁹.</p>
--	---

5. Gesamtwürdigung

Die Analyse wurde aufgrund des veränderten kommunalen Aufbaus erforderlich. Sie hatte zum Ziel, Verbesserungspotenzial aufzudecken, die finanzielle Stabilisierung zu unterstützen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Prozesse zu stärken. Der Bericht beinhaltet eine wertvolle Aussensicht und die Nachkontrolle der Aufgabenverteilung im Rahmen der Gemeindestrukturreform. Er wirkt unterstützend bei der Konsolidierung der Gemeindefinanzen nach der Fusion und enthält viele Empfehlungen an die Gemeinden und an den Kanton. Die Suche nach Entlastungsmöglichkeiten, Synergien und Optimierungen ist bei den Gemeinden wie auch beim Kanton Daueraufgabe.

Das errechnete theoretische Optimierungspotenzial (rund 8 Mio. Fr.) liegt vor allem im Prüfbereich B1. Wie viel davon tatsächlich realisiert wird, bestimmt die Politik. Einige Empfehlungen sind indes bereits beschlossen, in Realisierung oder schon umgesetzt. Manche Entscheide stehen an. Beim weiteren Vorgehen sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (Kanton, Gemeinden) zu beachten. Problemlösungen müssen vom Kanton und den Gemeinden selbstbestimmt und eigenverantwortlich an die Hand genommen werden. Die Umsetzung der Sparvorschläge im Prüfbereich „Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben“ (B1) liegt in der Autonomie der Gemeinden. Diese ist zu respektieren. Für Gesetzesänderungen ist der Kanton zuständig.

Der PuMaConsult-Bericht macht keine Hinweise auf Verbundaufgaben, welche der Kanton ohne finanzielle Abgeltung zugunsten der Gemeinden erbringt (Steuerveranlagung und -bezug, öffentlicher Verkehr usw.). Hingegen wird dem Kanton empfohlen, Leistungen der Gemeinden finanziell abzugelten. Der Landrat hat bei seinen Beratungen zur Effizienz- und Effektivitätsanalyse „light“ diesbezüglich jedoch den Grundsatzentscheid gefällt, dass ein solches „Kässelidenken“ nicht zielführend sei, weil es sich dabei um eine reine Kostenverschiebung zwischen den Gemeinwesen handelt (Nullsummenspiel für Steuerzahler). Entsprechende Empfehlungen sind deshalb nicht weiter zu prüfen.

Der Expertenbericht ortet bei den Gemeinden im Bereich der Bildung ein Sparpotenzial von rund 5 Millionen Franken. Dieser Wert beruht auf theoretisch-rechnerischen Grundlagen. Bei dessen Berechnung ging man davon aus, dass die maximalen Klassengrössen ausgereizt werden – bei gleichzeitiger Minimierung der Zahl der Klassen und der Schulstandorte. Man kann den Gemeinden hier nicht pauschal vorhalten, sie könnten erhebliche Mittel einsparen, wenn sie nur wirklich wollten. Nachdem in Glarus Nord ein deutliches Bevölkerungswachstum zu beobachten ist, sind die Schulstrukturen dort zu erweitern. Das dürfte dazu führen, dass das identifizierte Effizienzpotenzial eher zu einer Dämpfung des Kostenwachstums – und nicht zu Einsparungen im eigentlichen Sinne – führt. Die Analyse macht diesbezüglich keine detaillierten Aussagen. Die genannten Zahlen sind deshalb mit Vorbehalt zur Kenntnis zu nehmen, ohne damit das Einsparpotenzial grundsätzlich in Frage zu stellen.

90 Prozent der derzeitigen Gemeindeausgaben sind gebunden. Allerdings bestehen in einzelnen Bereichen gewisse Freiheiten in der Umsetzung (z. B. Schulklassengrössen). Um den (finanziellen) Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Gemeinden zu erhöhen, gilt es abzuklären, inwiefern es möglich und zweckmässig ist, Vorschriften und Ausführungsbestim-

²⁹ Gemeindeseits wird Überprüfung gewünscht. Die Feststellungen der PuMaConsult widersprechen der gelebten Praxis. Die Rechtslage im Bereich der Ausnahmebewilligung und Kontrolle sei unklar.

mungen für die Gemeinden zu reduzieren. Auf diese Weise könnten die Gemeinden selbstbestimmt ihr Leistungsangebot definieren und damit Einfluss auf die Kosten nehmen.

Mit der Umsetzung der E-Government-Strategie des Bundes werden in nächster Zeit weitere Bereiche für den elektronischen Datenaustausch geöffnet. Der Schwerpunktplan umfasst vier strategische und zehn operative Ziele (z. B. elektronische ID, E-Voting, E-MwSt.). Den elektronischen Datenaustausch gilt es, vermehrt zu nutzen. Der Regierungsrat hat die entsprechende Rahmenvereinbarung 2016–2019 am 17. November 2015 genehmigt.

Die Empfehlungen an den Kanton werden dem Landrat zur politischen Beratung unterbreitet. Dabei wird beantragt, auf gesetzgeberische Anpassungen zu verzichten (vorbehalten sind solche in Bezug auf E.4.2, E.4.3 und E.7.1), die Empfehlungen A.2.12 (Wasserbau), E.4.1 (Sportschule), E.8.1 (Öffentlicher Verkehr) und E.9.1 (Trinkwasserversorgung) nicht weiterzuverfolgen und die bereits umgesetzten Empfehlungen bez. der Abgeltung der Revierförster abzuschreiben. Schliesslich wird der Landrat ersucht, die Ausführungen zu den Empfehlungen und Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates sowie diejenigen zuhanden der Gemeinden jeweils zur Kenntnis zu nehmen.

Die Vorschläge des Regierungsrates ergeben, in Abweichung zu den Empfehlungen, für den Kanton Mehrausgaben von rund 410'000 Franken und Minderausgaben durch Einsparungen von rund 70'000 Franken, d. h. zusätzliche Nettokosten von rund 340'000 Franken (inkl. der bereits umgesetzten Empfehlungen, vgl. Fussnote 10). Die Gemeinden würden im Gesamtbetrag von rund 440'000 Franken (netto) von diesen Massnahmen profitieren.

6. Anträge

- 1. Der Landrat nimmt zur Kenntnis, dass die vorliegend gemachten Empfehlungen und Massnahmen aktuell keine separaten gesetzgeberischen Anpassungen in seinem Zuständigkeitsbereich bedingen.*
- 2. Der Landrat beschliesst, folgende Empfehlungen und Massnahmen nicht weiterzuverfolgen: A.2.12 (Wasserbauprojekte), E.4.1 (Sportschule), E.8.1 (Öffentlicher Verkehr) und E.9.1 (Trinkwasserversorgung).*
- 3. Der Landrat nimmt im Sinne dieses Berichtes Kenntnis von den Empfehlungen und Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (A.2.3; A.2.5; A.2.7 - A.2.11; A.2.13 - A.2.15; A.2.17; A.2.18; E.2.1; E.3.1; E.6.1; E.7.2; E.10.2; E.10.3).*
- 4. Der Landrat schreibt die bereits umgesetzten Empfehlungen und Massnahmen in Sachen Abgeltung Revierförster (vgl. E.9.2 und E.10.1) als erledigt ab.*
- 5. Der Landrat nimmt Kenntnis von den Empfehlungen und Massnahmen zu den Prüfbereichen A und B1 zuhanden der Gemeinden.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen (nur im Internet):

- Bericht PuMaConsult GmbH: Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Glarus und den Gemeinden. Teilbereich A: Analyse der Effizienz der Prozesse zwischen dem Kanton und den Gemeinden vom 24. November 2014
- Bericht PuMaConsult GmbH: Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Glarus und den Gemeinden. Gesamtbereich B1 und A: Analyse der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben und Analyse der Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden vom 12. August 2015