

An den Landrat

Glarus, 14. Dezember 2010

Auswirkung Landsgemeindebeschlüsse betreffend Aufgabenentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden auf den Stellenetat des Kantons

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Landrat erteilte im Zusammenhang mit der Behandlung des Amtsberichtes 2008 den Auftrag: „Der Regierungsrat wird aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie sich die Beschlüsse der Landsgemeinden betreffend Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden auf den Stellen-Etat beim Kanton auswirken. Dieser Bericht sei dem Landrat spätestens Ende 2010 zu unterbreiten.“

1. Ausgangslage

Die Gemeindestrukturreform und insbesondere der neue Finanzausgleich führten zur Übernahme neuer und Abgabe bestehender Aufgaben. Es ging in den meisten Fällen um eine Entflechtung der Zahlungsströme. Der Finanzausgleich orientiert sich am Grundsatz, nach welchem der Kanton jene Aufgaben erfüllt, welche die Kraft der Gemeinden übersteigen oder einheitlicher Regelung bedürfen, und jenes Gemeinwesen die Kosten trägt, in dem der Nutzen der staatlichen Leistung anfällt und darüber bestimmt wird (institutionelle Kongruenz): Wer eine (neue) Aufgabe übernimmt, wird mit entsprechenden Mitteln ausgestattet.

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick. Die Aufgabenentflechtungen betreffen neun Bereiche. Sie wirkten sich vor allem auf finanzieller Ebene aus; in beschränktem Ausmass ergaben sich personelle Konsequenzen

<i>Aufgabenentflechtung</i>	<i>Auswirkungen</i>
Sozial- und Vormundschaftswesen	Finanziell und personell: Kantonalisierung Sozial- und Vormundschaftswesen; Gemeinden entlastet
Ergänzungsleistungen	Finanziell: Kantonalisierung der Finanzierung; Gemeinden entlastet
Öffentlicher Verkehr / Regionalverkehr	Finanziell: Kantonalisierung abgeltungsberechtigter Regionalverkehr und Fördermassnahmen; Gemeinden teilweise entlastet

Spitex	Finanziell: Kommunalisierung der Finanzierung; Kanton entlastet (nach Übergangsphase)
Lehrlingswesen	Finanziell: Finanzierung Lehrortsbeiträge durch Kanton; Gemeinden entlastet
Landwirtschaftliche Familienzulagen	Finanziell: Finanzierung durch Kanton; Gemeinden entlastet
Investitionen in Alters- und Pflegeheime und Schulhausbauten	Finanziell: Finanzierung durch Gemeinden; Kanton entlastet
Volksschulbereich	Finanziell und personell: Kommunalisierung Volksschule; Kanton entlastet
Sonderschulung (inkl. Musikschule)	Finanziell: Finanzierung Sonderschulen und Musikschule durch Kanton; Gemeinden entlastet

Alle Departemente wurden in die Berichterstattung einbezogen. Jede Organisationseinheit analysierte und definierte,

- welche Aufgaben und Tätigkeiten sie von den Gemeinden übernehmen;
- welche Aufgaben und Tätigkeiten sie an die Gemeinden abgeben;
- wie sich die Änderung auf den Stellenplan auswirkt.

2. Auswirkungen

2.1. Gerichte

Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform werden weder Aufgaben an die Gemeinden abgegeben noch solche übernommen.

→ *Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Stellenetat.*

2.2. Staatskanzlei

Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform werden weder Aufgaben an die Gemeinden abgegeben noch solche übernommen.

→ *Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Stellenetat.*

2.3. Departement Finanzen und Gesundheit

2.3.1. Vorbemerkung

Der Finanzausgleich 2011 nimmt die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und vor allem die neue Gemeindestruktur auf, und gleichzeitig wird das neue Finanzhaushaltsgesetz von Kanton und Gemeinden umgesetzt. Dieses führt das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) ein, welches das alte Rechnungslegungsmodell ablöst. Das Departement ist dadurch inhaltlich und materiell resp. in gesetzgeberischer, finanztechnischer und steuerrechtlicher Hinsicht stark betroffen. Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform übernimmt es aber weder Aufgaben der Gemeinden noch gibt es ihnen solche ab.

→ *Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Stellenetat.*

2.3.2. Auswirkungen

Departementssekretariat. – Der Finanzausgleich 2011 und die Einführung von HRM2 führen kurz- und mittelfristig zu Mehrbelastungen, nicht aber zu Anpassungsbedarf des Stellenetats.

Fachstelle Personaldienst. – Die Kernleistungen des Personaldienstes sind die Betreuung des kantonseigenen Personals und das Lohn- und Versicherungswesen. Die drei neuen Gemeinden bauten eigene Personalabteilungen zur Betreuung ihrer Angestellten auf. Es findet ein regelmässiger formalisierter Austausch auf Personalleiterebene statt, jedoch werden weder Aufgaben an die Gemeinden abgegeben noch solche von ihnen übernommen.

Fachstelle Informatikdienst. – Die Gemeindestrukturreform wirkt sich auf den Informatikdienst nicht aus. Es besteht jedoch das Projekt „gemeinsame Informationsführung“, dessen Ziel eine enge Zusammenarbeit im Informatikbereich ist. Die Arbeitsgruppe „Organisationsform“ besteht aus zwei Vertretern des Regierungsrates und den drei Gemeindepräsidenten. Für den Betrieb der (kantonalen) Informatikinfrastruktur ändert zumindest kurzfristig nichts. Es werden weder Aufgaben an die Gemeinden abgegeben noch solche von ihnen übernommen.

Hauptabteilung Steuern. – Der Kanton zieht weiterhin sämtliche Steuern ein (für Bund, Kanton, politische Gemeinden, Kirchgemeinden, Feuerwehren). Kanton und Gemeinden setzen den für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Steuerfuss in Prozenten der einfachen Steuer fest. Einzug und Ablieferung an die drei politischen Gemeinden und die 19 Kirchgemeinden erfolgt weiterhin zentral durch die kantonale Steuerverwaltung.

Hauptabteilung Gesundheit. – Die Totalrevision des Gesundheitsgesetzes erfolgte losgelöst von Gemeindestrukturreform und Finanzausgleich 2011. Besonderes Augenmerk wurde auf die Entflechtung von Aufgaben resp. die Festlegung klarer Zuständigkeiten nach den Prinzipien der NFA gelegt.

Die Spitex wird in die alleinige Verantwortung der Gemeinden übertragen. Der Kanton beschränkte sich bisher auf die Mitfinanzierung der Spitex sowie des kantonalen Spitex-Verbandes, was keine Stellenprozente erforderte. Die Finanzströme sind neu zu regeln. Der Kanton übernimmt die alleinige Verantwortung für Gesundheitsförderung und Prävention, was die Gemeinden diesbezüglich entlastet. Es ändert sich wiederum einzig die finanzielle Verantwortung (Finanzströme). Dies wirkt sich weder auf den Stellenetat der Gemeinden noch des Kantons aus.

2.4. Departement Bildung und Kultur

2.4.1. Vorbemerkung

Die Gemeindestrukturreform wirkt sich vor allem in finanzieller Hinsicht aus. Ab 1. Januar 2011 tragen die Gemeinden die finanzielle Verantwortung für die Volksschule. Der Kanton leistet keine Beiträge mehr an sie; der Anteil an die Löhne der Volksschullehrpersonen fällt weg. Ab Schuljahr 2011/2012 (per 1.8.2011) werden die Gemeinden auch für den Betrieb der Volksschule allein zuständig sein. Da der Kanton bisher Teile der Volksschule für die Gemeinden führte, wirkt sich dies auf den Stellenetat aus.

→ *Es ergeben sich Auswirkungen auf den Stellenetat.*

2.4.2. Auswirkungen

Departementssekretariat. – Der administrative Aufwand, vor allem für die Abrechnung mit den Gemeinden und für das Festlegen der Anfangsbesoldungen der Volksschullehrpersonen fällt weg. Die weitgehend finanziellen Auswirkungen verringern den administrativen Aufwand; die Arbeiten wurden untersucht und ihr Aufwand protokolliert; er beträgt 7,7 Stellenprozent.
→ *Stellenreduktion: 10 Prozent.*

Fachstelle logopädischer Dienst. – Bei der Logopädie wird die Abklärung von der Therapie getrennt. Die Abklärung (60 Stellenprozent) bleibt beim Kanton, während die Gemeinden die Therapie anbieten. Die davon betroffenen Stellen gehen in die Verantwortung der Gemeinden über und entfallen beim Kanton. Zudem reduziert sich bei den pädagogischen Diensten der Aufwand für die Administration der Logopädietherapie.
→ *Stellenreduktion: 270 Prozent.*

Fachstelle Didaktisches Zentrum und Lehrmittelverlag. – Das didaktische Zentrum geht vom Kanton an die Gemeinden über. Dieser Stellenanteil entfällt beim Kanton.
→ *Stellenreduktion: 50 Prozent.*

Hauptabteilung Volksschule und Sport. – Koordination des Volksschulwesens, Aufsicht, Vernetzung mit anderen Kantonen (Schul- und Lehrplanentwicklung), Regeln Rahmenbedingungen und Fachberatungsaufgaben bleiben beim Departement. Neue Aufgaben gemäss Vorgaben des Bundesamtes für Statistik ergeben keinen zusätzlichen Bedarf.

Die nicht im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform stehenden Umstrukturierungen (Einführung Schulleitungen, Blockzeiten usw.) lösen in den nächsten Jahren grossen zusätzlichen Beratungs- und Unterstützungsbedarf aus. Damit wird einem ausdrücklichen Bedürfnis der Gemeinden entsprochen, welche diese Dienste rege nutzen und schätzen. Hinzukommen wird die deutlich aufwändigere als einst vorausgesagte Bearbeitung der pauschalen Auszahlung für die Tagesstrukturen der Gemeinden.

Die Gemeinden werden für die individuelle Lehrerweiterbildung allein zuständig. Eine geringe Aufwandreduktion ergibt sich bei der Kursadministration. 2004 wurde die Schulplanung als wichtige Steuerungsfunktion eingeführt. Sie führte damals nicht zur Aufstockung des Stellenplans, da sie eine Führungsaufgabe mit geringem administrativen Anteil darstellt. Diese Aufgabe fällt weg und führt zu einer unbedeutenden Aufwandreduktion.

Insgesamt ergibt sich eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes.
→ *Stellenreduktion: 20 Prozent.*

2.4.3. Übersicht

Die Reduktion des Stellenplans wurde im Memorial 2009 (innerkantonaler Finanzausgleich) mit 350 Stellenprozent vorausgesagt, was das nochmalige Überprüfen bestätigt. Der Abbau entspricht einem Viertel des momentanen Personalbestandes. Da er mit dem Schuljahresbeginn zusammenhängt, erfolgt er auf den 1. August 2011.

→ *Total Stellenreduktion Departement: 350 Stellenprozent.*

2.5. Departement Bau und Umwelt

2.5.1. Vorbemerkung

Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform werden weder Aufgaben an die Gemeinden abgegeben noch solche von ihnen übernommen.

→ *Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Stellenetat.*

2.5.2. Auswirkungen

Abteilung Wald. – Der Aufwand für die Aufsicht über 20'000 ha Wald bleibt annähernd unverändert. Die geringe Vereinfachung im administrativen Verkehr wirkt sich auf den Stellenetat nicht aus. Die Gemeinden sind als Waldbesitzerinnen vom Forstdienst des Kantons zu beaufsichtigen. Als Subventionsempfängerinnen können sie keine Funktionen des Kantons übernehmen.

Fachstelle Wanderwege. – Ab 1. Januar 2011 sind laut eidgenössischer Gesetzgebung die Gemeinden für die Wanderwege allein zuständig. Der Kanton stellt nur noch die Koordination und Einheitlichkeit sicher und nimmt eine Aufsichtsfunktion wahr. Die Fachstelle hat deshalb keine Beitragsgesuche mehr zu behandeln, und es werden keine Signalisationen mehr finanziert. Dem steht ein Mehraufwand mit Radrouten, Begehren für lokale Routen und Koordination mit SchweizMobil gegenüber. Der Stellenumfang von 50 Prozent bezieht sich auf mehrere Aufgabengebiete (u.a. Wanderwege, Radrouten, Protokollierung Kommissionen) und nicht einzig auf die Betreuung der Fachstelle Wanderwege. Da zeitaufwändige Koordinationsaufgaben beim Kanton bleiben, ist keine Kürzung vorzunehmen. Die Betreuung der Radrouten (bzw. Themenbereich Langsamverkehr insgesamt) soll intensiviert werden können.

Hauptabteilung Hochbau. – Für Baugesuche innerhalb Bauzone waren die Gemeinden Baubewilligungsbehörde und werden dies auch bleiben. Sie kamen ihren Prüfungspflichten (formelle Prüfung) teils nicht umfassend nach, was beim Kanton zu höherem, aber nicht bezifferbarem administrativem Mehraufwand führte.

Der personelle Aufwand für die Beurteilung von Baugesuchen pro Amts- oder Fachstelle wird auf zwischen 5 und 20 Stellenprozent geschätzt (Memorial 2010, S. 145). Diese Beurteilungen sind weiterhin vorzunehmen (Art. 67 ff., insb. 70 Abs. 3 neues RBG). Die Amtsstellen werden gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag, Bewilligungen, Genehmigungen oder Zustimmungen aussprechen; z.B. werden Energienachweise weiterhin von der Energiefachstelle, Bauen im Grundwasser von der Gewässerschutzfachstelle und Brandenschutzbestimmungen von der Glarnersach, geprüft. Es werden somit kaum wesentlich weniger Baugesuche beim Kanton zu bearbeiten sein. Der Stellenetat ist beizubehalten.

2.6. Departement Volkswirtschaft und Inneres

2.6.1. Vorbemerkung

Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform werden Aufgaben der Fachstelle für Gemeindefragen nicht mehr oder anders wahrgenommen. Andere Bereiche sind nicht betroffen.

→ *Es ergeben sich noch festzustellende Auswirkungen auf den Stellenetat ab 2012.*

2.6.2. Auswirkungen

Fachstelle für Gemeindefragen. – Die Sekretariatsstelle (40%) ist bis Ende März 2011 befristet. Die Stelleninhaberin wechselt per 1. Januar 2011 zu einer Gemeinde, und das Departementssekretariat wird die Aufgaben wahrnehmen. Dafür steht anstelle eines Lehrlings bis Ende August 2011 eine ausgebildete Arbeitskraft zur Verfügung. Es wird deshalb weder eine Neubesetzung noch eine Verlängerung beantragt.

Der Aufwand wird sinken. Es bleibt allerdings ungewiss, mit welchem Auftrag und Umfang die Fachstelle weiter zu betreiben sein wird. Es hängt dies davon ab, wie der Verfassungsauftrag bezüglich Gemeindeaufsicht (Art. 120 KV) zu erfüllen ist. Das Departement

schlägt vor, im kommenden Jahr dazu mit der Staatskanzlei ein Konzept zu erarbeiten. Die Fachstelle wird vermutlich keine Vollstelle mehr sein müssen. Die gegenseitige Unterstützungspflicht entfällt und das Gemeindefinanzrating wird einfacher zu erstellen sein. Auch werden die Gemeinden anders begleitet werden können als bisher (Art. 153 KV). Hat sich die Gemeindeaufsicht allein oder schwergewichtig auf die Finanzaufsicht zu konzentrieren, wird zu prüfen sein, ob dieser Bereich nicht in die Finanzkontrolle verlagert werden sollte. Diese Verlagerung ist durch den Landrat am 27. Februar 2008 beschlossen worden: Der Stellenplan der Finanzkontrolle wird im Jahr 2012 mit dem Übertritt des Leiters der Fachstelle auf zwei Stellen erhöht. Die Finanzkontrolle ist bei der Staatskanzlei angesiedelt. Es wird zu analysieren sein, inwiefern die kantonale Finanzkontrolle um Synergien zu erreichen mit der Gemeindeaufsicht vereinigt werden kann.

Hauptabteilung Soziales. – Mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens wurden per 1. Januar 2008 Stellen von den Gemeinden zum Kanton in die Hauptabteilung Soziales verschoben. Es wurde die kantonale Vormundschaftsbehörde mit der Fachstelle Vormundschaft geschaffen. Auch das Sozialwesen wurde neu strukturiert: Abteilung Soziale Dienste mit den Stützpunkten Näfels, Glarus und Schwanden (nebst bestehendem Sozialamt). Dafür wurden bereits 2007 28,5 Stellen bewilligt (Memorial 2007, S. 149).

2.7. Sicherheit und Justiz

2.7.1. Vorbemerkung

Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform werden weder Aufgaben an die Gemeinden abgegeben noch solche von ihnen übernommen.

→ *Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Stellenetat.*

2.7.2. Auswirkungen

Kantonspolizei. – Der Kantonspolizei obliegt die Erfüllung der Gesamtheit ihrer Aufgaben auf dem ganzen Kantonsgebiet (Art. 36 PolG). Es besteht eine Einheitspolizei. Verfassung und Gesetz sehen keine Gemeindepolizei vor. Die Kantonspolizei stellt sicher, dass alle Gemeinden über gleiche bzw. angemessene Polizeidienstleistungen verfügen. Speziellen Sicherheitsbedürfnissen kann mittels Leistungsvereinbarungen entsprochen werden, mit denen die Kantonspolizei gegen entsprechende Vergütung über den Grundauftrag hinausgehende Leistungen in den Gemeinden erbringt. Solche Sonderleistungen haben personelle und finanzielle Konsequenzen, die im Dialog mit den Gemeinden separat zu klären sein werden.

3. Pendenzen

3.1. Landwirtschaft und Alpen

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Alpen und Landwirtschaft wird gesamthaft betrachtet. Die Liberalisierung des Alpwesens wird mit der Überprüfung der kantonalen Land- und Alpwirtschaftsgesetzgebung angegangen. Den Gemeinden soll mehr Selbstbestimmung zukommen, ohne den Schutzgedanken zu vernachlässigen. Da kein enger Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform besteht, wurden dazu keine Aussagen zu Einzelheiten erarbeitet.

3.2. Strassenwesen

Die Gemeindestrukturreform erfordert wegen der Änderungen im Strassenwesen und bei den Motorfahrzeugsteuern eine Totalrevision des seit längerem revisionsbedürftigen Strassengesetzes von 1971. Das neue Strassengesetz wird der Landsgemeinde 2011 unterbreitet. Kanton und Gemeinden sollen für Bau, Unterhalt und Finanzierung der eigenen Strassen aufkommen. Die Gemeindeverbindungsstrassen werden zu Gemeindestrassen. Das Strassenverzeichnis ist anzupassen und die Verteilung des Motorfahrzeugsteuerertrags auf dieser Basis zu überprüfen.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, vom Bericht betreffend Aufgabenentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden auf den Stellen-Etat des Kantons Kenntnis zu nehmen und folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Anpassung Stellenplan

(Erlassen vom Landrat am)

Der Stellenplan des Departements Bildung und Kultur wird auf den 1. August 2011 wie folgt um 350 Stellenprozent gekürzt:

- 10 Stellenprozent kaufmännische Anstellung Sekretariat,
- 270 Stellenprozent Logopädie,
- 50 Stellenprozent Didaktisches Zentrum,
- 20 Stellenprozent Verwaltungsaufwand Volksschule.

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

Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann: *Robert Marti*

Der Ratsschreiber: lic. iur. Hansjörg Dürst