

An den Landrat

Glarus, 3. September 2013

Verpflichtungskredit von 220'000 Franken für eine Effektivitäts- und Effizienzanalyse in den Gemeinden

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Ziel der Gemeindestrukturereform sind starke, autonome Gemeinden. Deren neue Strukturen ermöglichen bedarfsgerechte, effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Den Gemeinden wurden per 1.1.2011 wichtige Aufgaben wie etwa das Volksschulwesen oder die Bearbeitung von Baugesuchen übertragen. Sie sind bei der Ausgestaltung ihres Leistungsangebotes frei. Die Gemeinden bestimmen selbst, welche Aufgaben sie in welcher Form im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen erbringen und wie sie den Service Public organisieren. Verbundlösungen wurden mit der Aufgabenentflechtung weitgehend eliminiert. Diese erfolgte nach den Grundsätzen der Subsidiarität (jene staatliche Ebene, welche die Aufgabe am besten ausführen kann, ist zuständig) und der fiskalischen Äquivalenz (wer zahlt, befiehlt). Die Gemeinden erhielten so mehr Autonomie, gleichzeitig aber auch mehr Verantwortung.

Die Finanzen spielten bei der Gemeindestrukturereform eine wesentliche Rolle. Man erhoffte sich Kosteneinsparungen, um als Wohn- und Wirtschaftsstandort gegenüber den umliegenden Kantonen konkurrenzfähig(er) zu sein. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, wurde die Gesamtsteuerbelastung 2010 auf den schweizerischen Durchschnitt gesenkt. Dies führte bei Kanton und Gemeinden zu jährlichen Steuerausfällen von bis zu 20 Millionen Franken. Ausserdem haben die drei Gemeinden (und der Kanton) zusätzliche finanzielle Belastungen für neue Aufgaben zu tragen. So weisen etwa die drei Gemeinden 2012 Kosten von rund 7 Millionen Franken aus, verursacht durch die Neuordnung der Pflegefinanzierung.

Im Jahr nach dem Zusammenschluss wiesen die Gemeinden dank des kantonalen Fusionsbeitrags (Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden) Gewinne aus. Dennoch zeigte sich, dass sie ohne ausserordentliche Erträge noch weit von einer ausgeglichenen Rechnung entfernt sind. Nicht unerwartet schliessen die Gemeinden ihre Jahresrechnungen 2012 mit einem konsolidierten Verlust von fast 10 Millionen Franken ab (Glarus Süd: – 1,6 Mio., Glarus: – 3,2 Mio., Glarus Nord: – 5,1 Mio.). Die Ausgabenüberschüsse aus betrieblicher Tätigkeit betragen 18 Millio-

nen Franken (Glarus Süd: – 5,8 Mio., Glarus: – 4,7 Mio., Glarus Nord: – 7,5 Mio.), die Finanzierungsfehlbeträge über 10 Millionen Franken (Glarus Süd: + 120'000, Glarus: – 3 Mio., Glarus Nord: – 7,5 Mio.). Die Jahresabschlüsse 2011 und 2012, die Budgets 2013 und die Finanzplanung zeigen, dass der betriebliche Aufwand nicht wie erwünscht reduziert werden konnte bzw. kann, um Steuerausfälle und Aufwandpositionen für neue Aufgaben zu kompensieren. Dadurch schwinden Nettovermögen, und es droht ein übermässiger Abbau von Eigenkapital und Liquidität. Ohne Massnahmen werden sich die Bilanzen der Gemeinden massiv verschlechtern und die Reserven aufgebraucht sein. Auch der Kanton erwartet schlechte Ergebnisse.

Deshalb haben Kanton und Gemeinden mit zwei Vertretern des Regierungsrates und den drei Gemeindepräsidenten einen gemeinsamen „Steuerungsausschuss Finanzen“ gebildet, um Massnahmen zu diskutieren. Ziel ist, die Finanzen zu stabilisieren. In einem Massnahmenkatalog wurden Faktoren für künftige Verbesserungen der Gemeindefinanzen aufgelistet und priorisiert. Einige Massnahmen zu Gunsten der Gemeinden wurden bereits eingeleitet bzw. umgesetzt:

- Erhöhung der Ergänzungsleistungen für die Bewohner/innen der Alters- und Pflegeheime, mit finanzieller Entlastung der Gemeinden;
- Reduktion des kantonalen Steuerfusses, mit der Möglichkeit für die Gemeinden, ihre Steuerfüsse anzuheben, ohne die Gesamtsteuerbelastung im Kanton zu erhöhen;
- Motion „Lastenausgleich“, welche in eine Landsgemeindevorlage für Ausgleichszahlungen an die Gemeinden als Sofortmassnahme und einen befristeten Härteausgleich an die Gemeinde Glarus Süd mündet.

2. Handlungsbedarf

Die Gemeindeverantwortlichen leisten seit dem Start der drei Gemeinden viel Aufbau- und Detailarbeit. Die Personalbestände liegen trotzdem in einzelnen Bereichen deutlich über dem Personalbenchmark des Kantons. Arbeitsabläufe und Schnittstellen sind noch nicht überall aufeinander abgestimmt. Die Gemeinden wiederum machen geltend, beim Kanton bestehe nach der Gemeindestrukturreform ebenfalls Optimierungspotenzial.

Die 2009 beschlossene Steuersenkung stärkt den Kanton und seine Gemeinden im interkantonalen Steuerwettbewerb deutlich. Seit 2010 gehört das Glarnerland zu den steuerlich attraktiven Standorten der Schweiz. Die Gemeinden – und der Kanton – erhalten dadurch weniger finanzielle Steuermittel. Dies erfordert zwingend Synergie- und Effizienzgewinne. Deren Realisierung erfolgt nicht automatisch. Es braucht einen Effort. Eine unabhängige, externe Analyse soll zeigen, wo anzusetzen ist. Kanton und Gemeinden sind gefordert, gemeinsam Voraussetzungen zu schaffen, um die finanziellen Herausforderungen zu meistern. Besonders die allgemein schwierige, unsichere wirtschaftliche Lage, aber auch die neuen Strukturen sowie neue Aufgaben und Entwicklungen fordern beide Seiten. Prozesse und Schnittstellen sind weiter zu optimieren und an die Strukturen anzupassen.

3. Kantonale „Effizienzanalyse light“

Der Regierungsrat beschloss im Oktober 2011 das Projekt „Effizienzanalyse light“. Es beinhaltet die Dokumentation der wesentlichen Geschäftsprozesse und eine Verzichtsplanung. Den Auftrag erhielt die Firma PuMaConsult GmbH, Bern. Das Projekt wurde 2012 gestartet. Im Frühling 2014 soll es abgeschlossen und dem Landrat Bericht erstattet werden. Anlass dazu gaben schlechte Finanzaussichten für die Finanzplanjahre 2013 bis 2016. Im Budgetbericht 2012 an den Landrat hielt der Regierungsrat als Ziel fest, die Erfolgsrechnung jährlich um rund 5 Millionen Franken zu entlasten. Das entspricht rund 1,5 Prozent des Gesamtaufwandes. Bei der „Effizienzanalyse light“ wird geprüft, ob

1. auf Aufgaben und Leistungen bei Gewährleistung eines zeitgemässen Service Public und unter Berücksichtigung eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses verzichtet werden könnte (Effektivität der Aufgaben bzw. Aufgabenverzicht);
2. die Verwaltungsorganisation zweckmässig, kostengünstig und effizient aufgestellt ist, die Aufgabenerfüllung optimiert und so personelle Ressourcen eingespart werden könnten (Effizienz der Verwaltungsorganisation bzw. Einsparungspotenzial).

Der Auftrag beinhaltet die Prüfung der Effektivität („machen wir das Richtige“) und darauf aufbauend die der Effizienz („machen wir das Richtige richtig“). Die Effizienzanalyse wird teilweise aufzeigen, inwiefern administrative, inhaltliche oder fachliche Entlastungen Folge der Gemeindestrukturereform sind. Grundsätzlich aber werden Effizienzpotenziale unabhängig von deren Ursache ermittelt. Die Sparvorschläge sind von Regierungs- und Landrat oder – je nach Massnahme – durch die Landsgemeinde (2015) zu beraten und zu beschliessen.

4. Projekterweiterung mit den Gemeinden

Die „Effizienzanalyse light“ bietet eine gute Gelegenheit, die gleiche Prüfung nach einheitlichen Kriterien und identischer Methode auch bei den Gemeinden durchführen zu lassen. So kann den schlechten finanziellen Aussichten der Gemeinden begegnet werden. Gleichzeitig wird aber auch eine sachliche Ausgangslage bezüglich Personaldotation und Effizienz bei Kanton und Gemeinden geschaffen. Um Synergien zu nutzen (gewonnene Erkenntnisse zum Glarner Staatswesen) und einheitliche sowie vergleichbare Ergebnisse zu erhalten, empfiehlt sich für die Effektivitäts- und Effizienzprüfung der Gemeinden ebenfalls die PuMaConsult GmbH als Beratungsunternehmen beizuziehen.

Aufgrund von Gesprächen im „Steuerungsausschuss Finanzen“ und zwischen Gemeindevertretern und PuMaConsult GmbH haben die Gemeinden Bereitschaft signalisiert, Prozessoptimierungen durch das Unternehmen prüfen zu lassen. Dasselbe gilt für gemeinsame Schnittstellen mit dem Kanton. Ziele und Rahmenbedingungen wurden definiert.

Die Optimierung

- führt zu einer Win-win-Situation für Kanton und Gemeinden (z.B. schlankere Zusammenarbeitsprozesse, klare Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortungen, keine Doppelspurigkeiten);
- trägt zu einer nachhaltigen finanziellen Entlastung von Kanton und Gemeinden bei;
- ist auf die unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnisse bei Kanton und Gemeinden nach der Gemeindestrukturereform ausgerichtet.

Unabhängig davon soll an den bisherigen Grundsätzen festgehalten werden:

- Kanton und Gemeinden erheben die für ihre Aufgabenerfüllung benötigten Steuern selber;
- der Lastenausgleich unterstützt Gemeinden, die wegen ihrer strukturellen Gegebenheiten übermässig hohe und spezielle Lasten tragen;
- Kanton und Gemeinden bleiben finanziell autonom. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität wird von beiden Staatsebenen „gelebt“.

Die Offerte der PuMaConsult beschreibt das Vorgehen detailliert.

4. 1. Rahmenbedingungen

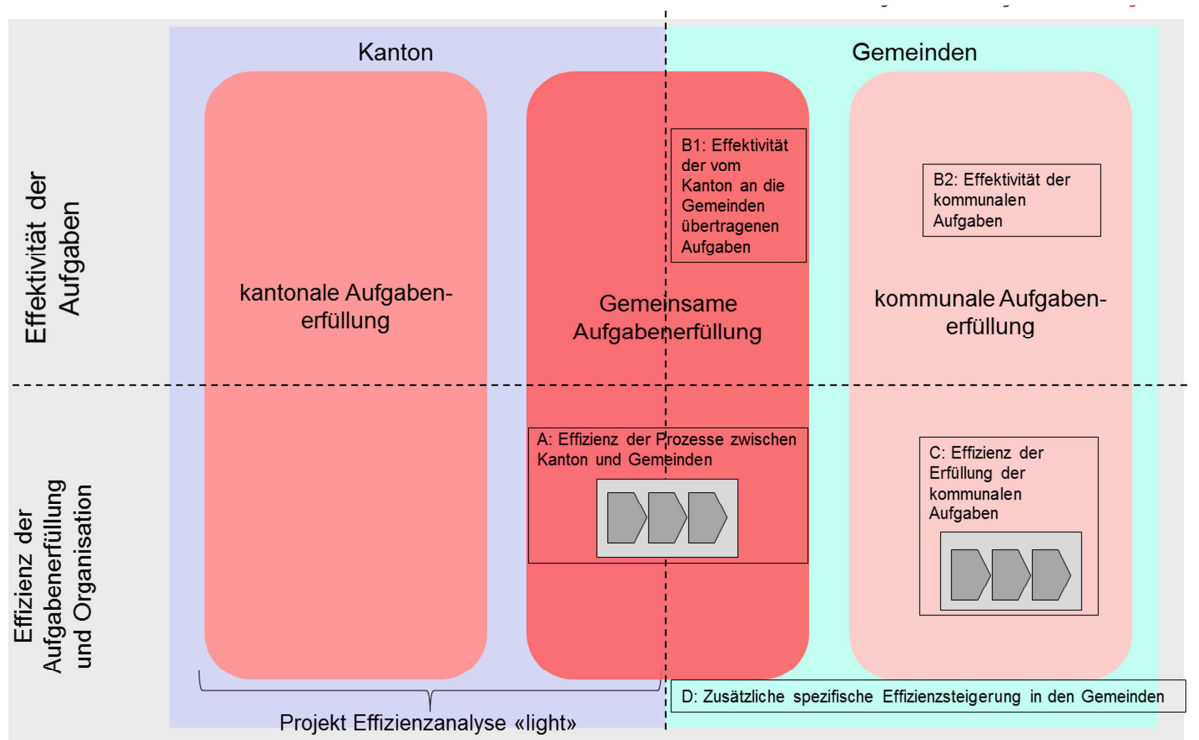
Die Rahmenbedingungen sind definiert:

- Kanton und Gemeinden bestimmen gemeinsam die Inhalte der Optimierung der Schnittstellen.

- Kanton und Gemeinden überprüfen eigenverantwortlich Effektivität und Effizienz ihrer jeweiligen Aufgaben(-erfüllung).
- Die einzelnen Gemeinden legen bei Bedarf weitere gemeindespezifische Inhalte der Optimierung fest.
- Der Optimierungsprozess ist so zu terminieren bzw. zu etappieren, dass Ergebnisse möglichst rasch finanziell wirksam sind und der Aufwand für die Gemeinden verkraftbar ist.

4. 2. Inhalte der Optimierung

Ausgerichtet auf die Ziele im Sinne einer Priorisierung sowie aufgrund der Sitzung des „Steuerungsausschusses Finanzen“ sehen die Gemeinden folgende Inhalte der Optimierung:



A Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden

Für Aufgaben, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden, sind die Arbeitsprozesse bezüglich IST-Situation darzustellen, zu analysieren und bezüglich Effizienz zu optimieren.

Hinweis: In der „Effizienzanalyse light“ sind u.a. Prozesse dargestellt worden, bei denen auch die Gemeinden beteiligt sind (z.B. Tagesbetreuung/Kinderkrippen, Richtplanung/ Nutzungsplanungen, gesteigerter Gemeindegebrauch von öffentlichem Grund). Bei diesen Prozessen müssten die Rollen der Gemeinden präzisiert werden. Dies könnte als Grundlage für Optimierungen dienen. Bei weiteren Aufgaben müssten die Prozesse in Zusammenarbeit mit beteiligten Verwaltungsstellen bei Kanton und Gemeinden erhoben werden.

B1 Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben

Auf eine Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll vorläufig verzichtet werden. Zuerst müssen weitere Erfahrungen mit den fusionierten Gemeinden gesammelt werden.

Hingegen soll überprüft werden, ob die Gemeinden die vom Kanton übertragenen Aufgaben im Sinne der Minimalvorgaben oder mit einem höheren Leistungsstandard erfüllen. Im letzteren Fall ist der finanzielle Mehrbedarf festzustellen und zu beurteilen.

B2 Effektivität der kommunalen Aufgaben

Es soll überprüft werden, welche kommunalen Aufgaben die Gemeinden mit welchem Leistungsstandard und mit welchen finanziellen Mitteln erfüllen. Aufgaben, Leistungsstandard und finanzielle Mittel sind zu beurteilen.

C Effizienz der Erfüllung der kommunalen Aufgaben

Es soll überprüft werden, ob die Gemeinden die kommunalen Aufgaben effizient erfüllen. Dazu sollen – analog Kanton – wichtige Prozesse beschrieben und hinsichtlich Effizienzverbesserungen analysiert werden. Daraus sollen mögliche Optimierungen bei der Aufbauorganisation abgeleitet werden.

D Zusätzliche spezifische Effizienzsteigerung in den Gemeinden

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen können die Gemeinden weitere zu analysierende gemeindespezifische Inhalte festlegen.

5. Finanzierung

Der Kanton stellte eine Mitfinanzierung des Optimierungsprojektes unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Organe in Aussicht. Die Finanzierung würde – differenziert nach Inhalten – wie folgt festgelegt:

<i>Inhalt der Optimierung</i>	<i>Finanzierung</i>
A Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden	Kanton
B1 Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben	Kanton
B2 Effektivität der kommunalen Aufgaben	Gemeinde
C Effizienz der Erfüllung der kommunalen Aufgaben	Gemeinde
D Zusätzliche spezifische Effizienzsteigerung in den Gemeinden	Gemeinde

Der Beratungsaufwand für die Massnahmen A und B1 wird von PuMaConsult GmbH mit 220'000 Franken als Kostendach offeriert. Als weitere Unterstützung der Gemeinden soll der Kanton diese Kosten tragen. Es handelt sich um eine einmalige frei bestimmbare Ausgabe. Diese fällt in die Kompetenz des Landrates. Mit B1 endet das gemeinsame Optimierungsprojekt im Januar 2014. Sich daraus aufdrängende Massnahmen sind nicht Bestandteil des Auftrages. Aufgaben, Handlungen und Problemlösungen erfolgen durch Kanton und Gemeinden selbstbestimmt und eigenverantwortlich.

Für das kantonale Projekt „Effizienzanalyse light“ haben Regierungs- und Landrat 254'000 Franken (200'000 Fr. im Budget, 54'000 Fr. als Nachtragskredit) beschlossen.

6. Projektorganisation

Die Inhalte der Optimierung sind vielfältig. Je nach Inhalt sind Rolle und Mitwirkung des Kantons und der einzelnen Gemeinden unterschiedlich. Im Grundsatz gilt, dass der gemeinsame „Steuerungs Ausschuss Finanzen“ die Themen A und B1 bearbeitet. Allfällige Schlussfolgerungen und Konsequenzen bereitet er für die zuständigen Entscheidungsgremien (Regierungs- resp. Gemeinderat) vor. Der Landrat wird mit spezieller Berichterstattung – und somit unabhängig vom Kantonsprojekt „Effizienzanalyse light“ – informiert. Es ist davon auszugehen, dass Landrat und Landsgemeinde über Anpassungen von Verordnungen und Gesetzen befinden müssen.

Die Gemeinden legen Wert darauf, die Projekte B2 und C nicht im Steuerungs Ausschuss zu behandeln. Jede Gemeinde will eigenständig entscheiden, was Gegenstand dieser Projekte sein soll, zumal sie deren Finanzierung übernehmen (fiskalische Äquivalenz). Es darf aber erwartet werden, dass die Gemeinden ihre Effizienzanalyse mit der gleichen Seriosität und

Tiefe durchführen, wie es der Kanton tut. Das Gleiche gilt für die Ergebnisse. Der Kanton wird dem Landrat und somit der Öffentlichkeit offen und transparent Bericht erstatten. Dieser Anspruch darf auch an die Gemeinden gestellt werden.

Kanton und Gemeinden haben sich auf die Grundstruktur festgelegt. Die Teilprojekte A (Überprüfen Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden) und B1 (Prüfen Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben) sollen bis Ende Januar 2014 abgeschlossen sein. Unmittelbar danach sind die von den Gemeinden zu finanzierenden Anschlussprojekte B2 (Effektivität kommunale Aufgaben) und C (Effizienz Erfüllung kommunale Aufgaben) zu realisieren. Die Umsetzung allfälliger Massnahmen ist durch die Gemeinden selbstbestimmt, eigenverantwortlich und innert nützlicher Frist zu beenden.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Verpflichtungskredit von 220'000 Franken für eine Effektivitäts- und Effizienzanalyse in den Gemeinden

(Erlassen vom Landrat am)

Für die Analyse zur Optimierung der Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben und der Effizienz der Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden wird ein Verpflichtungskredit von 220'000 Franken gewährt.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Dürst Benedetti, Landesstatthalter
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*