

An den Landrat

Glarus, 8. November 2011

Stellenprozente „Fachstelle Gemeindefragen“ an Departement Volkswirtschaft und Inneres

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Landrat stimmte am 20. April 2011 dem Antrag der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zu, es sei die Fachstelle für Gemeindefragen per Mitte 2012 aufzuheben. Dies im Wesentlichen, weil die Gemeindestrukturereform dann umgesetzt sei und der Landrat anfangs 2008 beschlossen habe, der Fachstellenleiter verstärke ab 2012 die Finanzkontrolle.

2. Vorgeschichte

Ende 2002 bewilligte der Landrat die Schaffung einer unbefristeten Kompetenzstelle für Gemeindefragen und deren Unterstellung bei der Direktion des Innern. Die Stelle wurde am 1. April 2003 besetzt. Im Bericht vom 7. Mai 2002 wurde folgender Aufgabenbereich definiert:

- Auf- und Ausbau einer Anlaufstelle für Gemeindefragen als erster Ansprechpartnerin für sämtliche Gemeinden;
- gemeinderechtliche Beratung und Strategie-/Projektarbeit für Regierungsrat, Verwaltung und Landrat (Vorstösse, Auskünfte, Mitarbeit in der Gesetzgebungsarbeit usw.) z.B. anhand des „Gemeindefinanzratings“, welches fortgeführt werden muss;
- Beschwerdewesen in Gemeindesachen (Stimmrechts-, Aufsichts-, Verwaltungsbeschwerden);
- verwaltungsinterne Führung und Koordination der Gemeindedossiers (Beiträge, Subventionen, Sanierungen, Gemeindeaufsicht) teils in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion/Finanzkontrolle;
- Mitarbeit bei gemeinderechtlich relevanten Projektarbeiten.

Im Bericht der landrätlichen Kommission vom 16. September 2002 (Ziff. 2.1.) wird Wert auf das Vermeiden von Doppelspurigkeiten gelegt. Wichtig sei, die Gemeinderechnungen auf eine einheitliche, vergleichbare Basis zu stellen. Sie seien zu kontrollieren und die einzelnen Positionen zu hinterfragen, wobei darauf zu achten sei, dass diese Aufgabe nicht auch die

kantonale Finanzkontrolle erfülle. Die neue Stelle müsse primär ihrer Koordinationsaufgabe genügen, Anlauf- und Triagestelle sein. Fachwissen in den Direktionen müsse abgerufen werden können und Schulung angeboten werden. Man begrüßte den offen umschriebenen Aufgabenbereich und das Anforderungsprofil; beides sei nicht sakrosankt, sondern müsse den Start ermöglichen.

Am 27. Februar 2008 bewilligte der Landrat 40 Prozent für eine kaufmännische Angestellte bei der Fachstelle für Gemeindefragen, befristet auf drei Jahre. Die Stellenbesetzung erfolgte per 1. April 2008. In der gleichen Sitzung beschloss der Landrat, den Stellenplan der Finanzkontrolle erst 2012 mit dem Übertritt des Leiters Fachstelle für Gemeindefragen auf zwei Stellen zu erhöhen. Von 2008 bis 2012 werde der Leiter Finanzkontrolle durch externe Revisionen unterstützt (Kostendach von 60'000–80'000 Fr.). Namentlich wurde erwähnt, es gebe in der Schweiz keine nur mit einer Person besetzte kantonale Finanzkontrolle. Nach umgesetzter Gemeindestrukturreform werde sich der Aufwand der Fachstelle für Gemeindefragen reduzieren. Dies auch dank der Umsetzung der NFA sowie der geklärten Beziehung Kanton/Gemeinden, so könne „der heutige Stelleninhaber ... ab 2012 in die Finanzkontrolle wechseln“. Der Landrat stimmte dem Kommissionsantrag am 4. März 2008 zu. Gestützt darauf beantragte die GPK dem Landrat: „Die Fachstelle für Gemeindefragen ist spätestens bis 30. Juni 2012 aufzuheben.“ Der Landrat stimmte dem am 20. April 2011 zu.

3. Überlegungen/Abklärungen

Der Bericht vom 14. Dezember 2010 (Ziff. 2.6.2.) zur Auswirkung der Aufgabenentflechtung Kanton/Gemeinden auf den Stellenetat des Kantons wies auf die Befristung der Sekretariatsstelle bei der Fachstelle für Gemeindefragen hin. Die Stelleninhaberin wechsle per 1. Januar 2011 zu einer Gemeinde, und das Departementssekretariat könne deren Aufgaben wahrnehmen, da der Aufwand sinken werde. Auftrag und Umfang der Fachstelle selbst hänge davon ab, wie der Verfassungsauftrag Gemeindeaufsicht (Art. 120 KV) zu erfüllen sei. Das Departement habe vorgeschlagen, im kommenden Jahr mit der Staatskanzlei dazu ein Konzept zu erarbeiten. Die Fachstelle beanspruche vermutlich keine Vollstelle mehr. Die gegenseitige Unterstützungspflicht entfalle und das Gemeindefinanzrating werde einfacher zu erstellen sein. Auch würden die Gemeinden anders begleitet als bisher (vgl. den für die Übergangszeit geschaffenen Art. 153 KV, der über Art. 120 KV hinausgehende Kontrollaufgaben brachte). Hätte sich die Gemeindeaufsicht künftig allein oder schwergewichtig auf die Finanzaufsicht¹ zu konzentrieren, wäre deren Verlagerung in die Finanzkontrolle zu prüfen, wie dies der Landrat am 27. Februar 2008 bereits beschlossen habe: Erhöhung Stellenplan Finanzkontrolle 2012 mit Übertritt des Leiters der Fachstelle auf zwei Stellen. Es werde zu analysieren sein, ob die kantonale Finanzkontrolle um Synergien zu erreichen mit der Gemeindeaufsicht vereinigt werden solle.

Ein Austausch zwischen Staatskanzlei/kant. Finanzkontrolle und den Departementen Finanzen und Gesundheit (DFG) sowie Volkswirtschaft und Inneres ergab (DVI):

- Laut Leiter Finanzkontrolle besteht für das Erfüllen der heutigen Aufgaben kein wesentlicher zusätzlicher Bedarf. Wolle aber der kantonalen Finanzkontrolle die

¹ „Finanzaufsicht“ umfasst folgende Aufgabenbereiche:

- Regelung der kantonalen Aufsicht über die Gemeindefinanzen,
- Erlass von Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung der gemeinderechtlichen Körperschaften sowie über die Rechnungsprüfung und Revision,
- Aus- und Weiterbildung der mit der Rechnungsführung und -prüfung betrauten Personen,
- Offenlegung der Arbeit der kantonalen Aufsicht über die Gemeindefinanzen (Statistik über die Gemeindefinanzen),
- Regelung des Eingreifens der kantonalen Aufsichtsstellen bei Fehlentwicklungen in der kommunalen Rechnungsführung und beim Haushaltsgleichgewicht,
- Beurteilung und Genehmigung der finanzrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen und einschlägiger Reglemente.

Gemeindeaufsicht bzw. diejenige im Finanzbereich übertragen werden, wären weitere, jedoch kaum einer Vollstelle entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Es sei zu prüfen, ob die Aufgaben im Finanzwesen wirklich alle durch den Finanzverwalter und die Staatskasse umgesetzt werden könnten oder ob dieser Bereich nicht der Verstärkung bedürfte. Selbstverständlich wäre es zu begrüßen, wenn auf das Vieraugenprinzip abgestellt werden könnte. Die „one man show“ der Finanzkontrolle sei einmalig.

- Die Staatskanzlei will die Stellvertretung bei der Finanzkontrolle und den Verfassungsauftrag der Gemeindeaufsicht gewährleisten sehen.
- Das DFG ortet Bedarf bezüglich Aufbau der gemäss Finanzhaushaltrecht bis 2015 in den Gemeinden und im Kanton einzuführenden zusätzlichen Elementen (HRM2). Diesbezüglich verfüge die Fachstelle für Gemeindefragen über wertvolles Know-how, welches erhalten bleiben sollte. Ausserdem erscheine eine Koordination Kanton/Gemeinden sinnvoll, da sich gleiche Probleme stellten und Potenzial für Synergien bestehe, sei es in Einführungsprojekten oder der Aus- und Weiterbildung.
- Das DVI betont, die Gemeindeaufsicht lasse sich nicht auf den Finanzbereich reduzieren; der Verfassungsauftrag umfasse sämtliches kommunales Handeln. Die Einführung von Geschäftsprüfungskommissionen, welche derselben Stufe angehörten, wie die von ihr kontrollierten Gemeindeorgane, ändere daran nichts Grundsätzliches. Die Aufsicht des Regierungsrats (Art. 94, 120 KV) sei eine *umfassende* und erstrecke sich auf die gesamte Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung der kommunalen Körperschaften, Anstalten und Betriebe (Art. 139 GG), und zwar sowohl in ihrer Funktion als ausführende Organe des Staates wie in ihrem autonomen Wirkungskreis (Art. 4 ff. GG). Die Gemeindeautonomie gebiete lediglich, die Aufsicht auf die Rechtmässigkeitsprüfung zu beschränken, sofern das Gesetz nichts anderes vorgebe (Art. 139 Abs. 2 GG). Die Aufsichtstätigkeit fördere die Rechtssicherheit. Dank ihr könnten Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und vermieden sowie die Qualität von Haushaltsführung, Voranschlag, Rechnungsführung/-legung gesteigert werden; sie umfasse Verwaltungs- *und* Finanzaufsicht. Die Aufsicht über die Verwaltung diene dazu, die Einhaltung der Gesetze und der Grundsätze der Verfassung sowie die Zweckmässigkeit der an die gemeinderechtlichen Körperschaften delegierten Aufgaben sicherzustellen.

Zusätzlich sei der Alters- und Pflegeheimbereich zu beaufsichtigen (z.B. Kostenrechnungen). Der stationären Altersbetreuung liege nun ausschliesslich kommunales Handeln zu Grunde. Die enormen finanziellen Auswirkungen (ungedeckte Heimkosten, Pflegefinanzierung usw.) für Gemeinden und Kanton seien eine zentrale Sorge. Die hochkomplexe Kontrolle und Analyse dieser Zahlen müsse heute mangels Know-how und Kapazitäten ausgelagert werden, was nicht ideal sei (Kosten, Zeitfaktor bei hoher Auslastung externer Spezialisten, Interessenkollisionen usw.).

4. Lösungsvarianten

Aus der Standortbestimmung ist zu folgern:

- Die Gemeindeaufsicht muss in reduzierter Form weiterhin ausgeübt werden.
- Ressourcen werden frei.
- Es besteht neuer Unterstützungsbedarf im Finanzwesen (weitere HRM2-Umsetzungsschritte: Einführung Internes Kontrollsystem [IKS], Aufbau Anlagenbuchhaltung, Einführung Kosten-/Leistungsrechnung), im DVI (Heimaufsicht) und bei der Finanzkontrolle (Stellvertretung, Vieraugenprinzip).

Finanzkontrolle

- Wird der Finanzkontrolle die Gemeindefinanzaufsicht übertragen, bedürfte dies – nebst gesetzlicher Anpassungen (Gemeinde-, Finanzhaushaltgesetz) – einer personellen Aufstockung, wie sie der Landrat anfangs 2008 beschloss, allerdings in reduziertem Umfang. Die zusätzlichen Aufgaben (inkl. Vieraugenprinzip, Stellvertretung) rechtfertigten nach Angaben der Finanzkontrolle nicht zwei Vollstellen, zumal keine Wünsche nach zusätzlichen Angeboten bekannt sind.

- Unter dem Titel „Gemeindeaufsicht“² obliegt dem DVI auch die Verwaltungsaufsicht³. Diese der Finanzkontrolle zu übertragen, dürfte (neben Vieraugenprinzip, Stellvertretung) zwar zu einer Vollaustattung führen, doch brächte dies andere Anforderungen hinsichtlich Stellenbesetzung.
- Die ganze Gemeindeaufsicht oder nur die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle zu übertragen, vermengt zwingend normale Verwaltungsaufgaben mit eigentlicher Kontrolltätigkeit, welche Unabhängigkeit von Verwaltung und Exekutive voraussetzt. Mindestens im übertragenen Bereich ginge die Unabhängigkeit verloren, was problematisch wäre.
- Wird nur die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle übertragen und die Gemeindeaufsicht aufgeteilt, würden wichtige Synergien eingebüsst.
- Das Abwägen lässt die Übertragung der Gemeindeaufsicht oder einzelner Bereiche davon auf die Finanzkontrolle primär aus rechtlichen Überlegungen (Unabhängigkeit, entgegenstehende gesetzliche Regelungen) verwerfen; dies entgegen vorab Beabsichtigtem (vgl. Budget 2012).

Departement Finanzen und Gesundheit

- Das DFG hat neben den erwähnten neuen Aufgaben auch im Budget- und Finanzplanprozess und im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss viel Zusätzliches zu bewältigen, doch rechtfertigt dieser Bedarf an Finanzfachwissen keine neue Stelle.
- Da sich die Gemeindefinanzaufsicht vor allem den HRM2-Themen und dabei der fachlichen Unterstützung und Beratung der Gemeinden widmen wird, ergäben sich jedoch aufgrund der identischen Rechtsgrundlagen zahlreiche Synergieeffekte.

Departement Volkswirtschaft und Inneres

- Die „Gemeindeaufsicht“ wird anders zu interpretieren und anders zu erfüllen sein. Die Geschäftsprüfungskommissionen in den Gemeinden werden zur Entlastung beitragen, selbst wenn sie der gleichen Stufe angehören, wie die beaufsichtigten Gemeinden und deshalb primär deren Interesse im Vordergrund stehen wird. Die kantonale Gemeindeaufsicht hat demgegenüber das Gemeinwohl (aller Gemeinden/des Kantons) zu beachten, woraus sich unterschiedliche Sichtweisen ergeben.
- Die Gemeindefinanzaufsicht wird auf das Wesentlichste beschränkt⁴. Dadurch werden fachliche Ressourcen frei. Dies ermöglicht es u.a. heimaufsichtsrechtliche Fragen intern zu bearbeiten (Tarifprüfungen, Festlegung der EL-Beiträge usw.).
- Indem bezüglich Verwaltungsaufsicht nichts ändert (DVI), bleiben die sich aus der Vereinigung von Finanz- und Verwaltungsaufsicht ergebenden Synergien erhalten.
- Bedarf das DFG zusätzlicher Ressourcen bezüglich weiterer Umsetzung des HRM2 (Einführung IKS, Aufbau Anlagenbuchhaltung, Einführung Kosten- und Leistungsrechnung) oder im Budget- und Finanzplanprozess sowie beim Jahresabschluss, kann es diese beim DVI beziehen. Dadurch entstehen dem Kanton keine zusätzlichen Kosten.
- Die Aufsicht über die Alters- und Pflegeheime ist zwar keine neue Aufgabe, doch ist diese neu zu gestalten und zu institutionalisieren. Sie soll zeitgerechte Entscheide ermöglichen. Sie obliegt dem DVI und soll gewährleisten, dass sämtliche Entscheide in diesem Zusam-

² Gemeindeaufsicht ist Verfassungsauftrag des Regierungsrates (Art. 120 KV), wobei die Aufgabe entsprechende Geschäfte vorzubereiten dem DVI obliegt (Art. 138 Abs. 2 Gemeindegesetz / Art. 23 Abs. 2, Anhang I, Ziff. 5 Bst. a RVOV).

³ Die „Verwaltungsaufsicht“ besteht im Wesentlichen aus der allgemeinen Aufsicht, der (meist juristischen) Beratung und dem Beschwerdewesen.

⁴ Der reduzierte Aufgabenkatalog der Fachstelle für Gemeindefragen im Bereich Finanzaufsicht: Beaufsichtigung und Beratung in Finanzhaushalt und Rechnungsführung; Buchhaltungskontrollen; Nachführung Handbuch HRM2, Gewährleistung HRM2-Support für Finanzverantwortliche; Unterstützung bei Aufbau und Einführung weiterer Elemente des neuen Finanzhaushaltrechts, namentlich Anlagebuchhaltung (Art. 69 FHG), Kosten- und Leistungsrechnung (Art. 72 FHG), internes Kontrollsystem (Art. 75 FHG), erweiterter Anhang Jahresrechnung (Art. 28 ff. FHG); Schulung der für den Finanzbereich Verantwortlichen; Beratung bei buchhalterischen und finanzrechtlichen Fragen; Grundlagenarbeit als Vorbereitung für politische Entscheide (z.B. parlamentarische Vorstösse); Gemeindefinanzrating; Wirksamkeitsbericht Gemeindestrukturreform.

menhang (ungedeckte Heimkosten, Pflegefinanzierung, EL-Beiträge) zentral und koordiniert vorbereitet werden. Nun ist dies nur möglich, weil eine spezialisierte Firma die Erhöhungen der Heimtarife überprüft (Aufwand 2007–2010 rund 25'000 Fr.); es fehlten die Ressourcen, um dieses Wissen intern aufzubauen, wozu es einer ausgewiesenen Finanzfachkraft bedarf.

- Finanzfachtechnischer Support (Stiftungswesen, Budget-/Kreditfragen) für das DVI bliebe gewährleistet.

5. Lösungsvorschlag

Die Gemeindeaufsicht verbleibt beim DVI. Die Gemeindefinanzaufsicht wird reduziert, um erstens die Aufgabe „Heimaufsicht“ erfüllen zu können und zweitens dem DFG Unterstützung zu bieten; der fachtechnische Support für das DVI (Stiftungswesen, Budgetprozess usw.) bleibt erhalten. Die kantonale Finanzkontrolle ist nicht aufzustocken. Externe Kosten (Heime) werden eingespart. Anstellung zusätzlichen Personals oder Inanspruchnahme externer Unterstützung entfällt. Es ergeben sich zudem keine zusätzlichen Kosten, sondern lediglich Budgetverschiebungen (Belastung DVI, Entlastung Finanzkontrolle) und interne Verrechnungen zwischen DVI und DFG oder allenfalls eine prozentuale Aufteilung der Kosten dieser Fachstelle auf die beiden Departemente. Dies vermag einzig die Bedürfnisse der Finanzkontrolle (Stellvertretungsregelung, Vieraugenprinzip) nicht zu befriedigen, was sich bei genauerer Prüfung jedoch als Zugeständnis an die Kleinheit des Kantons erweist, indem der Stelleninhaber die Kontrollaufgaben – unabhängig, ohne Vermischung mit Verwaltungsaufgaben – alleine ausführt. Immerhin ermöglicht diese Lösung den sehr wertvollen fachlichen Austausch zwischen den beiden Stellen.

Gemeindefinanzaufsicht, Aufsicht über die Alters- und Pflegeheime (finanzielle Aspekte) sowie Unterstützung des DFG in der Umsetzung des HRM2 bezüglich Budget- und Finanzplanprozess sowie Jahresabschluss auf kantonaler Ebene werden vom Regierungsrat somit als grundsätzliche Aufgaben dem DVI übertragen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Stellenprozente „Fachstelle Gemeindefragen“ an Departement Volkswirtschaft und Inneres

(Erlassen vom Landrat am)

1. Der Stellenplan der kantonalen Finanzkontrolle wird nicht aufgestockt.
2. Die Stellenprozente bleiben beim Departement Volkswirtschaft und Inneres.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Markus Schön, Ratschreiber-Stv.*