

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 25. September 2013

§ 424

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

(Bericht Regierungsrat, 3.9.2013)

Eintreten

Richard Lendi, Näfels, teilt mit, dass die BDP-Fraktion den Antrag der Regierung einstimmig unterstützt. – Die Effizienz der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden muss hinterfragt werden. Betrachtet man die Rechnung 2012 und die vorliegenden Budgets der Gemeinden, wird im Hinblick auf eine ausgeglichene Rechnung Handlungsbedarf offensichtlich. Eines der grossen Ziele der Fusion war es, Geld einzusparen. Das gelingt nur, wenn Strukturen schlank und effizient sind. Da ist – vermutlich – nicht alles so, wie es sein sollte. Wenn der Verpflichtungskredit dazu beiträgt, dass man einen Schritt weiterkommt, dann muss man ihn unterstützen. Von Gemeinden und Kanton wird erwartet, dass sie für alle Fragen offen und an einer optimalen Zusammenarbeit interessiert sind. Man muss die eigene Tür weit öffnen und sich auch Fragen gefallen lassen, die man nicht gerne hört. Das ist man den Steuerzahlern schuldig.

Christian Marti, Glarus, bittet im Namen der FDP-Fraktion um Eintreten und Zustimmung zum Verpflichtungskredit. – Die Überprüfung der Prozesse und der Aufbauorganisation eines öffentlichen Dienstleistungsbetriebes ist eine Daueraufgabe, eine Führungsaufgabe. Meist machen das Kanton und Gemeinden mit eigenem Personal, quasi aus der Innensicht. Ab und zu ist es aber sinnvoll, Barrieren zu durchbrechen, eine gewisse Betriebsblindheit zu überwinden und sich eine analytische Aussensicht zuzulegen. Drei Jahre nach der Aufgaben- und Finanzreform ist ein guter Moment für die Nachkontrolle dieser grundlegenden Veränderungen zwischen den Staatsebenen. Kanton und Gemeinden arbeiten in diesen Fragen gut zusammen. Sie haben den Steuerungsausschuss Finanzen gebildet, der bezüglich der Effizienz- und Effektivitätsanalyse drei Teile koordiniert: Zum einen die Analyse, die der Kanton in Eigenverantwortung für seine Effizienz und Effektivität durchführt; dazu hat ihn das Kantonsparlament beauftragt. Zum anderen die Verbesserungen der Gemeinden in ihrem Aufgabenbereich. Das wollen sie vorantreiben und Rechenschaft ablegen. Nun geht es um die Schnittstellen im Tagesgeschäft zwischen Kanton und Gemeinden. Dieser Teil ist momentan der wichtigste, weil vier Organisationen Grenzen in der Zusammenarbeit überwinden müssen. Um die Effizienz zu verbessern muss analysiert werden, ob gewisse Aufgaben doppelt oder gar nicht gemacht werden. Der Steuerungsausschuss Finanzen kann damit einen wichtigen Beitrag leisten, um die Erfolgsrechnung des Kantons stabil zu halten und jene der Gemeinden auszugleichen. – Die

Reform ist ein Erfolg. Nachdenklich stimmt allerdings, dass diese Vorlage in der Schweiz eher negativ beurteilt worden ist. Fakt ist, dass durch die Umsetzung der Aufgaben- und Finanzreform und parallel dazu der Steuerstrategie sowie durch die Übernahme von neuen Aufgaben durch Gemeinden und Kanton wesentliche finanzpolitische Belastungen entstanden sind. Die öffentlichen Aufgaben bei Kanton und Gemeinden stehen nicht nur unter grossem finanzpolitischem Druck, sondern auch unter dem Erwartungsdruck von Bevölkerung und Wirtschaft. Das hat viel Positives. Die Gemeinden haben dafür gesorgt, dass ein grosser Teil der Fusionsdividende eingefahren wurde. Der finanzpolitische Druck wäre viel höher, wenn die Gemeinden nicht gehandelt hätten. Für Glarus bedeutet das etwa 3 bis 4 Millionen Franken Synergienutzen. – Der Erfolg der Reform widerspiegelt sich auch im Wachstum des Glarnerlands. Die Bevölkerungsprognose ist das erste Mal seit vielen Jahren positiv. Wachstum und Entwicklung dürfen nun miteinander gestaltet werden. Dafür wird neben guter Planung Geld benötigt. Dieses kann durch gesteigerte Effizienz, klare Prioritätensetzung und – wo es vertretbar und massvoll ist – Ertragssteigerungen herausgeholt werden.

Emil Küng, Obstalden, empfiehlt im Namen der SVP-Fraktion ebenfalls Eintreten, aber im Unterschied zu den Vorrednern den Verpflichtungskredit nicht zu gewähren. – Er schildert anhand einer erheiternden Geschichte, wie Antworten zwar klar und richtig sein können, aber dennoch nicht weiterhelfen. Sich einem ernsthaften Thema auf diese Art anzunähern, sei zwar heikel. Die Geschichte widerspiegeln aber seine emotionale Befindlichkeit zur Vorlage. Er habe an der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 als Kommissionspräsident zur Fusionsvorlage gesprochen und damals um einen glaubwürdigen Entscheid gebeten. Dass die Glaubwürdigkeit immer wieder diskutiert würde, habe er geahnt. – Die Gemeindestrukturreform sollte vor allem die finanziellen Probleme der Gemeinden lösen. Dieses Ziel ist in vielen Papieren an erster Stelle formuliert. Auch in den Beratungen des Landrates war dies das zentrale Argument. Deshalb ist es nicht korrekt, wenn im Bericht des Regierungsrates steht „Man erhoffte sich Kosteneinsparungen (...)“. Es müsste heissen „Man versprach Kosteneinsparungen (...)“. Aufgrund des Berichts könnte zudem der Eindruck entstehen, dass die Gemeinden diese Dinge gar nicht behandeln wollen und die Transparenz der Ergebnisse nicht garantiert ist. Ebenfalls schimmert durch, dass der Kanton zwar vorwärts machen will, die Gemeinden aber – mit Verweis auf die Gemeindeautonomie – nicht. Der Bericht gibt ausserdem vor, man wisse genau, wo die Probleme liegen. Es ist deshalb ärgerlich, eine teure und externe Analyse erstellen zu lassen. Der bereits gebildete Steueraussschuss Finanzen ist in der Lage, Optimierungen herbeizuführen. Er müsste einmal exemplarisch ein Element herausgreifen, etwa Baubewilligungsverfahren, und nach Verbesserungen suchen. Niemand ist näher an den Abläufen dran als der Steueraussschuss selbst. – Der Verzicht auf eine externe Analyse bedeutet nicht, die Reform an sich zu hinterfragen. Er zeigt vielmehr, wer für die Optimierung der Abläufe zuständig sein soll, wem die Aufgabe zugetraut und die Verantwortung für die Umsetzung gegeben werden will.

Jacques Marti, Sool, beantragt namens der SP-Fraktion Eintreten sowie dem Verpflichtungskredit zuzustimmen. – Die Effizienz und die Effektivität bei den Schnittstellen sind im Zusammenhang mit den vielen Aufgaben, die auf die Gemeinden übertragen worden sind, zu überprüfen. Die SP-Fraktion ist damit einverstanden, dass der Kanton die Kosten dafür trägt. Weitergehende Analysen in den Gemeinden sind aber durch diese zu tragen. Es ist an den Gemeinden, zu entscheiden, ob, wann und wie sie ihre Effizienz und Effektivität überprüfen wollen; das ist ihr permanenter Auftrag. – Die regierungsrätliche Darstellung trifft hingegen nicht zu. Nicht ein zu hoher Betriebsaufwand ist Ursache für die unausgeglichene Rechnungen der Gemeinden. Es sind die massiven Steuersenkungen, die parallel zur Fusion beschlossen wurden. Dadurch wurden die Spielregeln während laufender Fusion massgeblich verändert, die Fusionsdividende im Voraus bezogen. – Die Gemeindefusion ist als Generationenprojekt zu betrachten. Eine Analyse, bei der die Lösung schon im Voraus bekannt ist und darin liegt, dass Gemeinden oder Kanton noch mehr sparen müssen, ist unnötig. Zudem erscheint der Betrag von 220'000 Franken für die Analyse als zu hoch,

zumal der Kanton für die Effizienzanalyse light 254'000 Franken aufwendet. Ohne vergleichbare Zahlen zu kennen ist dennoch davon auszugehen, dass der Betrag korrekt ist.

Karl Stadler, Schwändi, teilt mit, die Grüne Fraktion lehne nach kontroverser Diskussion die Vorlage mehrheitlich ab. – Es kann bei den Gemeinden durchaus eine gewisse Betriebsblindheit geben, welche eine externe Analyse rechtfertigt. Man sieht auch, dass die Teile A und B1 mit der laufenden Analyse beim Kanton zu tun haben und deshalb berechtigt sind. Die Kosten sind nicht gerade tief, aber es kann eine Gegenleistung heraus schauen. Das ist Voraussetzung, damit der Aufwand – nicht nur das Honorar der Beratungsfirma, auch der Aufwand der Verwaltungsstellen – Sinn macht. Es ist jedoch unklar, wie sicher diese Gegenleistung ist. Das ist einer der Gründe, weshalb das Geschäft abzulehnen ist. Ausserdem sind die neuen Gemeinden noch zu wenig etabliert, um jetzt schon solche Analysen durchzuführen. – Die Vorlage des Regierungsrates ist ein ungerechtfertigtes Misstrauensvotum gegenüber den Gemeinden. Diese könnten die Resultate der Analyse zudem zum Anlass nehmen, um unpopuläre Massnahmen durchzudrücken. Man hält den Gemeinden vor, die Personal-Benchmarks des Kantons nicht zu erreichen. Dieser hat bei der Aufgleisung der Fusion die sozialen Grundsätze jedoch mitgetragen. Diese beinhalteten, dass alle Gemeindeangestellten auch in der neuen Gemeinde eine Stelle erhalten. Es wäre unredlich zu sagen, dies gelte nicht mehr. Das gilt für Personen, nicht für Stellenetats. Die Gemeinden haben sich bereits finanzielle Grenzen auferlegt. Sie wissen am besten, wo Sparpotenzial besteht. – Die kantonale Effizienzanalyse light ist ausserdem noch nicht abgeschlossen. Deren Ergebnisse sollen abgewartet werden, um zu sehen, ob dasselbe für die Gemeinden auch Sinn macht. Interessant wäre es auch zu wissen, wie der Regierungsrat das weitere Vorgehen mit der Frage des Lastenausgleichs zwischen Gemeinden und Kanton verknüpft.

Fredo Landolt, Näfels, spricht sich im Namen der CVP/GLP-Fraktion für Eintreten und für die Gewährung des Kredits aus. – Der Wille zur Nachkontrolle auf Gemeindeebene ist gemäss Landrat Christian Marti vorhanden. Darum geht es eigentlich. Die neuen Gemeinden liessen eine neue Situation entstehen. Mit einer Wirksamkeitsüberprüfung wurden im Nachhinein die Auswirkungen analysiert. Nun soll aus einer gewissen Distanz untersucht werden, ob die Strukturen effizient und effektiv sind. Das kann keine interne Kommission machen. Es braucht einen Blick von aussen. – Dem Kanton wurde der Auftrag erteilt, eine Effizienz- und Effektivitätsanalyse zu machen. Jetzt geht es darum, die Schnittstellen zwischen Kanton und Gemeinden mit gleichem Elan und gleicher Firma zu überprüfen. Sonst nützt es nichts. Dasselbe gilt, wenn die Analyse in den Gemeinden nicht weitergeführt wird. Sie ist auf allen Ebenen durchzuführen. Und das mit dem gleichen Instrument, gleicher Beratungsfirma, gleichem Aufbau, gleicher Tiefe und gleichem Informationsgehalt.

Heinrich Schmid, Bilten, kann nicht nachvollziehen, was Effizienz mit Steuersenkungen zu tun hätten. – Es nützt tatsächlich nichts. Die GPK, in der alle Parteien vertreten sind, hat in ihrem letzten Bericht Anträge gestellt. Diese muss man nur umsetzen, und es hat kostenwirksame Bedeutung.

Regierungsrat *Rolf Widmer* beantragt in Namen des Regierungsrates Eintreten und Zustimmung zum Kreditbegehren. – Es ist nicht sicher, ob alle über dasselbe diskutieren. Die Darstellung auf Seite 4 des Berichtes zeigt drei Säulen. Die mittlere Säule betrifft Aufgaben, die Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllen. Nur über diesen Bereich wird nun gesprochen. Was die Gemeinden machen, geht den Regierungsrat im Grundsatz nichts an. Sie müssen die Analyse nicht durchführen und auch keine Ergebnisse präsentieren. Die linke Säule steht für die Effizienzanalyse beim Kanton. Dazu wird der Landrat bald mit Resultaten bedient. – Der Kanton hat nach der Reform seine Strukturen angepasst. Nun muss analysiert werden, ob über die Verbesserung der Effizienz Personalkosten eingespart werden können. Der Regierungsrat war bisher der Auffassung, dass man nichts mehr machen kann. Die Gemeinden sind das wohl auch. Es ist theoretisch denkbar, dass die

Analyse zu nichts führt. Aber Externe sollen untersuchen, ob es in der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden Einsparpotenzial gibt.

Detailberatung

Karl Mächler, Ennenda, gibt im Namen einer überparteilichen Gruppe, die seit längerem die Entwicklung der Volksschule beobachtet, eine Erklärung zum Bericht des Regierungsrates ab. – In diesem wird die Volksschule als wichtige Aufgabe erwähnt. Zum Bereich Volksschule wird nur ausgesagt, auf eine Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werde vorläufig verzichtet, es müssten weitere Erfahrungen mit den fusionierten Gemeinden gesammelt werden. Welcher Zeitrahmen mit „vorläufig“ gemeint ist, ist ungewiss. Dies ist nicht dem Zufall zu überlassen. Deshalb wird ein Vorstoss dazu folgen. Das Schulwesen muss in den nächsten 1–1,5 Jahren genau analysiert werden, auch ob die Volksschule weiterhin den Gemeinden unterstellt bleiben soll. Zudem müssen weitere Punkte diskutiert, hinterfragt und entschieden werden, wie: Unterrichtsqualität in den Gemeinden; Entwicklung der Volksschulen in verschiedene Richtungen während Vereinheitlichung (Harmos, LP21) angestrebt wird; Optimierung der finanziellen Aufwände für Schulleitung und -administration; Anpassung des Personalbestandes beim Departement Bildung und Kultur, nachdem die Volksschule in die Verantwortung der Gemeinden übergegangen ist. Die überparteiliche Gruppe wird die Entwicklungen im Schulwesen genau beobachten.

Andreas Schlittler, Ennenda, beantragt, das Geschäft zu verschieben, bis die Resultate der Effizienzanalyse light vorliegen. – Unter Kapitel 5 des Berichtes sind die Massnahmen A und B1, die für 220'000 Franken behandelt werden, aufgeführt. Diese sollten im Januar 2014 fertig sein. Die Effizienzanalyse light, aufgeführt unter Kapitel 3, ist erst im Frühling 2014 abgeschlossen. Nach Abschluss der Effizienzanalyse light hat man ein Papier in den Händen und sieht, was herausgekommen ist. Wenn das Ergebnis überzeugt, können A und B1 untersucht werden.

Der *Vorsitzende* weist Landrat Andreas Schlittler darauf hin, dass ein Verschiebungsantrag zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich ist.
Andreas Schlittler beantragt Rückweisung.

Regierungsrat *Rolf Widmer* weist nochmals darauf hin, dass die diskutierte Vorlage nichts mit der Effizienzanalyse light des Kantons zu tun hat. – Beim Projekt B1 geht es um die Effektivität der auf die Gemeinden übertragenen Aufgaben. Was im Februar präsentiert wird, betrifft nur die kantonale Aufgabenerfüllung. Es wird keinerlei Anhaltspunkte darauf geben, wie die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden funktioniert.

Thomas Tschudi, Näfels, spricht den Umfang des Verpflichtungskredites an. – Man redet von 220'000 Franken, mit denen für die Posten A und B1 zu rechnen ist. Man hat aber auch gelesen, dass die Effizienzanalyse light 254'000 Franken kostete. Diese läuft nun seit über einem Jahr. Jetzt soll ein Kredit in ähnlichem Umfang für eine Analyse, die nur ein paar wenige Monate dauert, gesprochen werden. Das geht nicht auf. Man weiss ausserdem noch nicht, wie das Team von PuMaConsult arbeitet. Man sollte zuerst wissen, was herausgekommen ist, eher man einen Kredit gewährt. Der Redner erkundigt sich bei Regierungsrat Rolf Widmer, was es mit den zwei Beträgen auf sich hat.

Regierungsrat *Rolf Widmer* verweist auf die Offerte der Beratungsfirma, die im Geschäftsverwaltungssystem Konsul hinterlegt ist. – Der Regierungsrat will nichts verbergen. In der Offerte sieht man, dass 140'000 Franken für die Analyse der Effektivität der vom Kanton auf die Gemeinden übertragenen Aufgaben verwendet werden. Die Abklärungen in den Gemeinden sind teurer. 59'000 Franken werden für die Analyse der Effizienz der Prozesse aufgewendet. Man schaut, wo man Personalkosten einsparen kann.

Thomas Kistler, Niederurnen, geht nochmals auf den zeitlichen Ablauf ein. – Unter Kapitel 5 heisst es: „Mit B1 endet das gemeinsame Optimierungsprojekt im Januar 2014.“ Unter Kapitel 6, dritter Absatz, steht dann: „Die Teilprojekte A und B1 sollen bis Ende Januar 2014 abgeschlossen sein.“ In den kommenden drei Monaten wird also erledigt, was bei der Effizienzanalyse light des Kantons für 254'000 Franken ein Jahr gedauert hat. Ende Januar liegen die Resultate vor?

Regierungsrat *Rolf Widmer* bestätigt dies.

Christian Marti, Glarus, versteht die kritischen Fragen zur Arbeitsqualität. – Es ist eine Erwartungshaltung vorhanden. Man will kein Geld verschleudern. Weshalb es derselbe Anbieter ist, darüber hat Landrat Landolt bereits anschaulich und abschliessend Auskunft gegeben. Es ist wirklich wichtig, die gleiche Firma zu beauftragen, sonst ist das Geld nicht effizient eingesetzt. Nicht zuletzt, weil es dann nebst der politischen Gewichtung der Resultate Expertenstreit geben könnte. Jene Resultate zur Gemeinde Glarus, die der Redner bereits eingesehen hat, sind überzeugend. Gesetzliche Grundlagen und die eingesetzten finanziellen und personellen Mittel wurden streng analytisch untersucht. Es wird aufgezeigt, wo die Gemeinde erfüllt, was sie muss und wo sie zu viel oder zu wenig macht. Anhand der HRM2-Zahlen wird zudem verglichen. Diese Resultate sind wertvoll und sagen etwas aus. – Zur Thematik, die Landrat Mächler angesprochen hat: Es gibt im Bildungsbereich verschiedene Koordinationsgremien und -mechanismen. Eines mit den Schulkommissionspräsidien, geleitet von Regierungsrätin Christine Bickel. Ein anderes wird von den Gemeinden unterhalten; in ihm sind die Gemeindepräsidien, die Schulkommissionspräsidien, die Personalverantwortlichen und die Bereichsleiter Bildung vertreten. Man trifft sich in regelmässigen Abständen und koordiniert. Bildungsfragen wird eine hohe Beachtung geschenkt.

Der *Vorsitzende* schlägt, nach Hinweis von Landrat *Bruno Gallati*, folgendes Abstimmungsverfahren vor: Zunächst soll über Annahme oder Ablehnung des Rückweisungsantrages abgestimmt werden. Trifft letzteres ein, wird der Ablehnungsantrag der SVP-Fraktion dem Antrag der Regierung gegenübergestellt.

Abstimmungen:

- Der Rückweisungsantrag wird abgelehnt.
- Der Ablehnungsantrag unterliegt mit 31 zu 22 Stimmen dem Antrag der Regierung.