

# Konzept

## Gemeindeaufsicht im Kanton Glarus

vom 14. August 2018



## **Inhaltsverzeichnis**

Abkürzungsverzeichnis.....	2
1. Auftrag.....	3
2. Aufsichtsarten und -mittel .....	3
3. Instrumente und Vorgehensweise .....	4
4. Zielsetzung und Umfang der Aufsicht .....	4
5. Allgemeine Staatsaufsicht .....	4
5.1. Verwaltungsaufsicht.....	4
5.2. Finanzaufsicht .....	5
ANHANG bestehend aus Funktionendiagramm und Prüfprogramm.....	6/7

## **Abkürzungsverzeichnis**

KV	Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Kantonsverfassung; I A/1/1)
GG	Gemeindegesezt vom 3. Mai 1992 (II E/2)
RVOV	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 21. März 2006 (Regierungs- und Verwal- tungsorganisationsverordnung; II A/3/3)



## 1. Auftrag

Die Verfassung weist die Aufsicht über die Gemeinden dem Regierungsrat zu (vgl. Art. 94 Abs. 3 und Art. 120 Abs. 1 KV, Art. 138 Abs. 1 GG). Nach dem Wortlaut der Verfassung handelt es sich hierbei um einen Auftrag; der Regierungsrat hat die Gemeinden zu beaufsichtigen.

Der Regierungsrat kann bestimmte Aufsichtsbefugnisse an das zuständige Departement delegieren (vgl. Art. 138 Abs. 2 GG). Soweit er nichts anderes bestimmt, ist das mit dem Innern befasste Departement (=DVI) das zuständige Departement (vgl. Art. 138 Abs. 2 GG). Von dieser Delegationskompetenz hat der Regierungsrat in Bezug auf das Korporationswesen Gebrauch gemacht. Im Bereich des Gemeindegewesens wollte der Gesetzgeber jedoch „grundsätzlich von der Verlagerung von Kompetenzen vom Regierungsrat auf die Departementsstufe“ absehen, weil es „der obersten kantonalen Verwaltungsbehörde vorbehalten bleiben“ sollte, „die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden auszuüben“ (Memorial 2006, S. 38). In diesem Sinne kann der Regierungsrat die Aufsicht über die Gemeinden zumindest nicht grundsätzlich delegieren bzw. tut dies im Wesentlichen nur in Bezug auf die entsprechenden Vorbereitungshandlungen (vgl. ANHANG, Funktionendiagramm).

Soweit Artikel A1-5 RVOV das „Gemeinde- und Korporationswesen“ also als „Aufgabe“ des DVI bezeichnet, handelt es sich nicht um die materielle Delegation dieser Aufgabe, sondern um eine Abbildung der Rechtslage in organisatorischer Hinsicht; das „mit dem Innern befasste Departement“ ist somit nur Instruktionsbehörde; die entsprechenden Aufsichtstätigkeiten erfolgen zu Handen des Regierungsrates. Dieser Bereich ist in Abgrenzung zur „Fachaufsicht“ der Departemente als allgemeine (Staats-)Aufsicht oder als Gemeindeaufsicht im engeren Sinne zu bezeichnen.

Innerhalb des DVI nehmen das Departementssekretariat sowie die Fachstelle für Gemeindefragen die Gemeindeaufsicht im engeren Sinne (instruierend) aktiv und passiv wahr. Das vorliegende Konzept regelt nur diese, nicht hingegen die in die Zuständigkeit der Fachdepartemente fallenden Bereiche (vgl. Art. 138 Abs. 3 GG).

## 2. Aufsichtsarten und -mittel

Unterschieden werden präventive und repressive Aufsichtsmittel, pro- und retrospektive Massnahmen sowie mittelbare und unmittelbare Aufsicht.

*Repressive* Aufsichtsmittel (Mahnungen, Weisungen/Auflagen, Aufhebung/Änderung von gesetzeswidrigen Entscheiden/Erlassen, Abberufung/Neueinsetzung von Organen, Ersatzvornahme durch Dritte) dienen dazu den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen, während die *präventiven* (Beratung, fachliche Auskünfte, Rundschreiben, Schulung, Zurverfügungstellung von Arbeitshilfen, Genehmigungsvorbehalte, Gemeindefinanzrating sowie die Prüfung von Revisionsstellenberichten und Jahresrechnungen) darauf ausgelegt sind, gesetzeswidriges Verhalten durch eine laufende Kontrolle der Geschäftstätigkeit zu verhindern.

Bei der *retrospektiven* Aufsicht steht die Prüfung provisorischer und definitiver Daten im Vordergrund (Jahresrechnungen, Prüf- und Revisionsstellenberichte etc.). Als *prospektive* Aufsicht zu bezeichnen wäre beispielsweise ein Tarifgenehmigungsverfahren.

Audits und Expertisen (vor Ort) sind Instrumente der *unmittelbaren* Aufsicht, während *mittelbare* Aufsicht über die Beaufsichtigung der Rechtsträger erfolgt.



### **3. Instrumente und Vorgehensweise**

Der Regierungsrat trifft bei Unregelmässigkeiten geeignete Massnahmen; er kann in schwerwiegenden Fällen das Recht der Selbstverwaltung einschränken oder aufheben (vgl. Art. 120 Abs. 3 KV) und Amtsenthebungen sowie Zwangsverwaltungen anordnen (vgl. Art. 142 GG).

Kontrollen, Untersuchungen, Weisungen und Verfügungen, die Aufhebung von Verfügungen, Zwangsmassnahmen und die Genehmigung von Erlassen, Beschlüssen, Verträgen und Verfügungen bilden das Instrumentarium der Gemeindeaufsicht (vgl. Art. 140 GG). Die Gemeinden haben der Aufsichtsbehörde, mithin der Instruktionsbehörde, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen (vgl. Art. 141 Abs. 2 GG). Diese kann ungeachtet von Geheimhaltungspflichten Akten einsehen, Berichte einfordern, Behördenmitglieder und Angestellte befragen sowie auf andere geeignete Weise den Sachverhalt abklären (vgl. Art. 141 Abs. 1 GG).

Das geltende Recht regelt die Ausgestaltung der Aufsicht, die Vorgehensweise, die Prüfmethoden und Prüfungsverfahren nicht. Die staatliche Aufsichtstätigkeit wird jedoch so weit als möglich auf die jeweiligen Kontrollfelder abgestimmt, wobei der Schwerpunkt der staatlichen Aufsicht stets dort anzusetzen ist, wo grosse Risiken bestehen, Kontrolldefizite erkennbar sind und Schwachstellen erwartet werden.

### **4. Zielsetzung und Umfang der Aufsicht**

Ziel der Gemeindeaufsicht ist die Sicherstellung der rechtmässigen Organisation sowie eines ordnungsgemässen und gesunden Finanzhaushaltes. Namentlich dient die Aufsicht über die Verwaltung dazu, die Rechtmässigkeit der durch die Gemeinden erfüllten Aufgaben sicherzustellen.

Die Gemeindeautonomie (vgl. Art. 119 KV) bestimmt die Aufsichtstätigkeit insofern als im autonomen Bereich, d.h. dort, wo das kantonale Recht den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit lässt, nur eine Rechtmässigkeitskontrolle stattfinden kann (R. Schweizer, Verfassung des Kantons Glarus, Komm. zum Entwurf, Bd. II, S. 589). So prüft der Regierungsrat, soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, nur die Rechtmässigkeit von Verfügungen, Beschlüssen und Erlassen der Gemeinden (vgl. Art. 120 Abs. 2 KV). Es ist demnach die Gesetzgebung, die die Prüfungstiefe vorgibt und bestimmen muss, wenn sich der Prüfungsumfang, über die Rechtmässigkeit hinaus, im Einzelfall auch auf die Zweckmässigkeit erstrecken soll.

Die Aufsicht des Regierungsrates ist eine umfassende; ihr unterliegen die Beschlüsse der Stimmberechtigten und die gesamte Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung der kommunalen Körperschaften, Anstalten und Betriebe (vgl. Art. 139 GG), namentlich auch ausgliederte oder ausgelagerte Tätigkeiten<sup>1</sup>.

### **5. Allgemeine Staatsaufsicht**

Die allgemeine Staatsaufsicht ist von der Fachaufsicht (vgl. Ziff. 1) abzugrenzen. Die allgemeine Staatsaufsicht ist unterteilt in die Bereiche Verwaltungsaufsicht und Finanzaufsicht.

#### **5.1. Verwaltungsaufsicht**

Die *Verwaltungsaufsicht* beschlägt das allgemeine Verwaltungshandeln der Gemeinde mit Ausnahme des Finanzgebarens. Sie befasst sich mit Fragen zum Gemeinderecht und zur Organisation der Gemeinden (Reglemente, Weisungen, Gemeindeversammlungsprotokolle, Ablage- und Archivsystem usw.) sowie mit deren Zusammenarbeit. Sie prüft Fragen zur

---

<sup>1</sup> Ausgliederung („Insourcing“) meint die Übertragung einer Verwaltungseinheit an eine separate, dezentrale staatliche Organisation, Auslagerung („Outsourcing“) die Übertragung einer Aufgabe an ein Unternehmen des Staates oder Dritter (Privater). Ausgegliederte wie ausgelagerte Aufgaben bleiben Gemeindeaufgaben; die Gemeinde bleibt verantwortlich.





Ausübung der politischen Rechte, bearbeitet Stimmrechts- und Verwaltungsbeschwerden sowie Aufsichtsanzeigen und berät die Gemeinden.

Der Regierungsrat inspiziert die Gemeinden in der Regel einmal pro Amtsperiode (vgl. ANHANG, Prüfprogramm S. 5). Im Übrigen kann er jederzeit Inspektionen vor Ort durchführen lassen oder selber durchführen, um sich einen unmittelbaren Eindruck namentlich über die Organisation und die Verfahrensabläufe vor Ort zu verschaffen.

## **5.2. Finanzaufsicht**

Die *Finanzaufsicht* hat die Qualität der Haushaltsführung und der Rechnungsführung/-legung zu sichern sowie die Vergleichbarkeit der Rechnungen sicherzustellen. Sie begleitet enger als die Verwaltungsaufsicht und basiert auf situativen sowie auf zeitlich unterschiedlich gestaffelten Prüfungen teils vor Ort.

*Situativ* finden Prüfungen statt, wenn Handlungsbedarf besteht oder vermutet wird (Personalwechsel, Übernahmen neuer Aufgaben, Ausgliederungen/Auslagerungen, etc.). Dabei handelt es sich um gezielte und detaillierte Prüfungen buchhalterischer (Führung von Spezialfinanzierungen, Fonds, Legate und unselbstständige Stiftungen, Vergleichbarkeit funktionale und Artengliederung usw.) oder kreditrechtlicher (Zuständigkeit Kreditbeschlüsse, Beurteilung finanzieller Auswirkungen, Einhaltung des Kreditrahmens, Kreditabrechnungen usw.) Sachverhalte (vgl. ANHANG, Prüfprogramm S. 2/3).

*Jährlich* werden die Jahresrechnungen und teils auch Budgets und die Finanzplanung, gestützt auf die Prüfberichte der externen Revisionsstellen und der GPK, auf Vollständigkeit und Einhaltung von haushaltrechtlichen und terminlichen Vorgaben geprüft. Die Rechnungen und Finanzdaten der Gemeinden werden kontrolliert, analysiert, plausibilisiert, bewertet und schliesslich in der Gemeindefinanzstatistik (Mehrjahresvergleiche, Vergleich zw. Gemeinden und Kanton) und im Gemeindefinanzrating publiziert (vgl. ANHANG, Prüfprogramm S. 1/2).

„Mitrevisionen“ vor Ort erfolgen im Drei-Jahres-Turnus, zeitgleich mit den externen Revisionsstellen. Sie geben einen vertieften Einblick in die Rechnungsführung und ermöglichen eine umfassende Rechnungsprüfung, den Fachaustausch mit den Finanzverantwortlichen (Finanzverwaltung, Revisoren, GPK und Gemeinderat) sowie eine direkte Unterstützung der Gemeinden in Buchhaltungsfragen (vgl. ANHANG, Prüfprogramm S. 3/4).

**Für den Regierungsrat**

  
Andrea Bettiga  
Landammann

  
Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

