



unser Zeichen ms

Datum 1. November 2016

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Optimale Organisation der Gemeinde Herisau ("5 oder 7?") - weitere Lesung

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder des Einwohnerrates

Nachfolgend erstattet Ihnen der Gemeinderat Bericht und Antrag für eine weitere Lesung zur Sachvorlage ‚Optimale Organisation der Gemeinde Herisau („5 oder 7?“)‘ mit Bitte um Kenntnisaufnahme, Würdigung der nachfolgenden Erwägungen und daraus ableitend um formelle Abschreibung des Geschäftes.

Ausgangslage

Am 11. Juni 2014 hat der Einwohnerrat zu diesem Sachgeschäft wie folgt beschlossen:

- 1. Das Geschäft ‚Optimale Organisation der Gemeinde Herisau („5 oder 7?“)‘ wird zurückgewiesen.*
- 2. Der Gemeinderat wird mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu einer weiteren Lesung beauftragt, welche folgende Punkte beinhaltet: Gegenüberstellung von optimierten Varianten für 5 oder 7 Gemeinderäte. Die Optimierung soll insbesondere die Kriterien Aufgabenerfüllung, Arbeitsbelastung, Organisationsform und Entschädigungen berücksichtigen. Der Gemeinderat soll nach den Gesamterneuerungswahlen 2015 mit der Umsetzung der Gegenüberstellung beginnen und bis Ende 2016 das Geschäft mit mindestens zwei entscheidungsfähigen Varianten dem Parlament vorlegen.*

A1 Modellvarianten/Organisationsform

Mit Bericht und Antrag vom 30. März 2010 an den Einwohnerrat hat der Gemeinderat die Varianten (Modelle) „Exekutive mit 7 Mitgliedern“ und „Exekutive mit 5 Mitgliedern“ einander tabellarisch gegenübergestellt.

Was ist unter „optimierten“ Varianten zu verstehen? – Bei verschiedenen Gelegenheiten wurde von einem Modell „7 optimiert“ gesprochen. Decken sich dabei die Vorstellungen zum Wort „optimiert“ von Antragsteller und Involvierten? Als Konsequenz aus dieser notwendigen Fragestellung und zur Klärung für alle Beteiligten hat der Gemeinderat ergänzend zu den bereits vorliegenden Modellen „Exekutive mit 7 Mitgliedern“ sowie „Exekutive mit 5 Mitgliedern“ das Modell „Exekutive 7+“ in die Diskussion aufgenommen.



A2 Bestimmung der Systemkriterien: Methodik

In Bericht und Antrag vom 30. März 2010 (vgl. Beilage – Abschnitt 3.2) führt der Gemeinderat zu den vorgestellten Modellen „Exekutive mit 7 Mitgliedern“ und „Exekutive mit 5 Mitgliedern“ folgende Kriterien für einen Systementscheid an:

- *Gemeindegrösse*
- *Ausgewogenheit der personellen Zusammensetzung*
- *Arbeitspensum der nebenamtlich tätigen Exekutivmitglieder*
- *Teambildung*
- *Ganzheitliche Politik*
- *Bürgernähe, Repräsentationen*
- *Politische Führung – Verwaltungsführung*
- *Ratstätigkeit, Informationsbeschaffung und –verbreitung, Beraten, Entscheiden, Verfahren, Abläufe*
- *Anzahl Ressorts*
- *Milizsystem, Stellung der Verwaltung*
- *Kosten*

Bei den genannten Systemkriterien handelt es sich vornehmlich um abstrakte Parameter oder offene Messgrössen. Diese sind als sehr gebräuchlich, aber auch „alleinstehend“ zu betrachten. Vergleich: Staatsleitungsreform AR (2014), Reduktion des Regierungsrates GL (2006), Reduktion des Regierungsrates OW (2001) sowie Neuorganisation des Regierungsrates NW (2005).

Gegenüberstellungen mit den im Beschluss des Einwohnerrates geforderten Kriterien „Aufgabenerfüllung, Arbeitsbelastung, Organisationsform und Entschädigungen“ sind nicht bekannt, die Kriterien „Aufgabenerfüllung“ und „Arbeitsbelastung“ sind zudem wissenschaftlich nicht hinterlegt.

Als nicht steuerbare Einflüsse ist ebenfalls auf die berufliche Herkunft, unterschiedliche Arbeitsweisen, individuelle Prioritätenbestimmungen von Behördenmitgliedern sowie auf in der Natur der Sache liegende unterschiedliche, teils schwankende Ressortbelastungen hinzuweisen.

A3 Ermittlung von Aufgabenerfüllung und Arbeitsbelastung

Bei den Fragen nach den effektiven Arbeitsbelastungen sowie der Zumutbarkeit der zeitlichen Belastung von nebenamtlich tätigen Exekutivmitgliedern wird in der Folge die Ausgangslage (30 % Mandat gemäss Reglement über die Entschädigung der Behörden, SRV 15) herbeigezogen sowie auf Erfahrungswerte der im Amt stehenden Mitglieder des Gemeinderates abgestellt.

Unter E2 wird versucht, einen Einblick in die „linearen“ grundsätzlichen Belastungen eines nebenamtlichen Mitgliedes des Gemeinderates vorzunehmen.

A4 Entschädigungen

Grundlage bildet das Reglement über die Entschädigung der Behörden (SRV 15) vom 27. Januar 1975. Seither wurden periodisch Änderungen beschlossen. Die letzte stammt vom 5. September 2012, welche per 1. Januar 2013 wirksam wurde.



Für die nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderates sind die Art. 4^{bis} und 6 massgeblich. Darin werden die Jahresentschädigung sowie Sitzungsgelder u.a. für die Mitglieder des Gemeinderates abgehandelt.

Erwägungen

E1 Modellvarianten/Organisationsform

Mit Bericht und Antrag vom 30. März 2010 liegen zwei entscheidungsfähige Varianten vor. Eine dritte wird vom Gemeinderat neu mit dem Modell „Exekutive 7+“ in die Diskussion eingebracht. Die Systemkriterien sind identisch mit dem Modell „Exekutive mit 7 Mitgliedern“ (vgl. Bericht und Antrag vom 30. März 2010, Abschnitt 3.2).

In Art. 4^{bis} Abs. 1 Reglement über die Entschädigung der Behörden (SRV 15) wird der Beschäftigungsgrad für die sechs nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderates auf je 30 % beziffert. Bei der Modellvariante „Exekutive 7+“ erwägt der Gemeinderat, mit einer noch nicht näher bestimmten %-Variabel (derzeit vorstellbar total ca. 20 bis 40 %) legitimiert zu werden, um absehbare, zeitlich begrenzte Schwankungen in einzelnen Ressorts decken bzw. ausgleichen zu können. Mit Blick auf die jüngere Vergangenheit können als Beispiele für ausserordentliche Schwankungen die „Revision Ortsplanung“ oder „Reorganisationsmassnahmen“ im Ressort Soziales angeführt werden. Die %-Variabel wird angedacht als Instrument, um ressortspezifische Spitzen punktuell brechen zu können.

Die Kompetenz für die Einfügung einer %-Variabel im Reglement über die Entschädigung der Behörden (SRV 15) liegt beim Einwohnerrat. Dessen Beschluss in solcher Angelegenheit unterliegt gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. d Gemeindeordnung (SRV 11) dem fakultativen Referendum.

E2 Ermittlung von Aufgabenerfüllung und Arbeitsbelastung

Im Vorgang zum vorliegenden Bericht und Antrag hat der Gemeinderat summarisch Erhebungen über die zeitliche Belastung und die Geschäftslast seiner Mitglieder angestellt. Die Ressorts Allgemeine Verwaltung, Finanzen und Sport (Ressortchef ist der vollamtliche Gemeindepräsident) wurden ausgeklammert.

- a) Für alle nebenamtlichen Mitglieder ergeben sich folgende effektive Werte (2015):
- | | |
|--|---------|
| Gemeinderat: Dauer der 21 Sitzungen in Stunden | 57.50 |
| Gemeinderat: 2 Klausuren/Retraiten in Stunden | 20.00 |
| Einwohnerrat: Dauer der 5 Sitzungen in Stunden | 11.00 |
| | (88.50) |
- b) Für alle nebenamtlichen Mitglieder ergeben sich folgende approximative Werte (2015):
- | | |
|--|----------|
| Gemeinderat: Sitzungsvorbereitung in Stunden; ½ der Sitzungszeit | 28.75 |
| Repräsentationen, Delegationen: 25 Veranstaltungen à 2 Stunden | 50.00 |
| | (78.75) |
| | (167.25) |



- c) Die Traktandenliste einer Gemeinderatssitzung ist gemäss der Geschäftsordnung des Gemeinderates (SRV 14.1) gegliedert in „A. Hauptgeschäfte“, „B. Sammelgeschäfte“ und „C. Tischmappe“.

Hauptgeschäfte umfassen insbesondere Entscheide in Grundsatz- und Strategiefragen, grundlegende Planungen und Konzepte, Vorlagen an den Einwohnerrat, Reglement, Verordnungen und Erlasse (nicht abschliessend).

Als Sammelgeschäfte bezeichnet die Geschäftsordnung insbesondere Vernehmlassungsverfahren, Verträge, Wahlen und Ernennungen, Feststellungsbeschlüsse, Rekurs-, Beschwerde- und Einspracheentscheide (nicht abschliessend).

Weitere Geschäfte, welche nicht von wesentlicher Bedeutung oder politischer Tragweite sind, werden in einer Tischmappe gesammelt und an der Sitzung aufgelegt, z.B. Kenntnisnahmen von Regierungsratsbeschlüssen, Korrespondenzen, Genehmigung von Jahresrechnungen von Stiftungen.

Mit der vorstehend erwähnten Klassifizierung sind selbstredend unterschiedliche zeitliche Aufwändungen verbunden, welche sich innerhalb der gleichen Kategorie jedoch nochmals wesentlich unterscheiden (können).

1. Für das Geschäftsjahr 2015 ergaben sich für die einzelnen Ressorts folgende Geschäftszahlen:

- *Hauptgeschäfte*: Hochbau/Ortsplanung (19), Schule (3), Soziales (8), Volkswirtschaft (6), Technische Dienste (4), Tiefbau/Umweltschutz (22). Als Vorlagen zuhanden des Einwohnerrates ergaben sich daraus: Hochbau/Ortsplanung (5), Tiefbau/Umweltschutz (3);
- *Sammelgeschäfte*: Hochbau/Ortsplanung (7), Schule (2), Soziales (11), Volkswirtschaft (6), Technische Dienste (6), Tiefbau/Umweltschutz (20).

Schwankungen sind insbesondere betreffend „Hauptgeschäfte“ möglich, wobei vorübergehende Ausschläge nach „oben“ erfahrungsgemäss meist ein einzelnes Ressort betreffen. Mit anderen Worten: Von grossen systemlinearen Schwankungen (alle Ressorts wären gleichzeitig und gleichermaßen von Schwankungen betroffen) ist nicht auszugehen. Solche finden nicht statt.

- d) Verlässliche Schlussfolgerungen, welche zum Ausmass der zeitlichen Belastung der Ressortvorsteherinnen und Ressortvorsteher führen sollen, erweisen sich insofern als extrem schwierig, als die Unterstützungen und Arbeitsleistungen durch die Verwaltungsabteilungen nicht gemessen werden (können), die Strukturen der Verwaltungskommissionen unterschiedlich gelagert sind und insbesondere auch die Arbeitsweise der einzelnen Ressortvorsteherinnen und Ressortvorsteher eine gewichtige Rolle spielt.

Einzelne Ressorts (Hochbau/Ortsplanung, Technische Dienste, Tiefbau/Umweltschutz) sind konkreter messbar, weil sie sich vornehmlich in der Zusammenarbeit mit den Verwaltungsabteilungen und -kommissionen bewegen, andere (Schule, Soziales, Volkswirtschaft) im Sachverhalt von zahlreichen Projekten (mit/ohne Projektorganisation), Besprechungen, Sitzungen und Veranstaltungen mit internen und externen Personen sowie Organisationen wiederum nicht.

Bei der Annahme, dass bei einem 30 %-Mandat (ca.) 600 Jahresstunden zu leisten sind, kommt der Gemeinderat einhellig zum Schluss, dass die geforderten Arbeits- und Präsenzzeiten exklusive ausserordentliche Projekte mit dem vorgege-



benen Pensum in allen Ressorts bewältigt werden können. Die vorliegenden Erhebungen und Einschätzungen bestätigen dies.

E3 Entschädigungen

Die Jahresentschädigung (Art. 4^{bis} Abs. 1 SRV 15) pro nebenamtliches Mitglied des Gemeinderates beziffert sich derzeit indexiert auf Fr. 37'200 (gerundet). Zusätzliche Entschädigungen für Sitzungen (Gemeinderat, Verwaltungskommission) liegen zwischen Fr. 2'600 und 5'900 (2015). Höhere Entschädigungen entfallen wiederum auf jene Ressorts, welche vermehrt Sitzungen mit Verwaltungskommissionen (Hochbau/Ortsplanung, Technische Dienste, Tiefbau/Umweltschutz) ausweisen.

Die Jahresentschädigung stützt sich aktuell auf ein Jahresgehalt (100 %) von Fr. 124'000. Es besteht seit langem Konsens darüber, dass diese Entschädigung, namentlich im Vergleich zu ähnlich verantwortungsvollen Positionen in der Privatwirtschaft, aber auch im Vergleich mit umliegenden Gemeinden, (zu) tief angesetzt ist. Zudem ist festzuhalten, dass sämtliche Abteilungsleiter der Gemeinde aktuell zu einem Jahreslohn von mindestens Fr. 143'000 angestellt sind – mithin einer deutlich höheren Einstufung als sie der Entschädigung ihrer politischen Vorgesetzten zugrunde liegt. Der Gemeinderat erwägt, dem Einwohnerrat einen Antrag auf Änderung des Reglementes über die Entschädigung von Behörden (SRV 15) zu unterbreiten. Ein entsprechender Beschluss des Einwohnerrates unterliegt dem fakultativen Referendum. Die Änderung soll spätestens per 1. Juni 2019, Beginn der Legislaturperiode 2019-2023, wirksam werden.

E4 Zusammenfassung

1. Mit einem Beschäftigungsgrad von 30 % kann der übliche, ordentliche Arbeitsanfall bewältigt werden.
2. Der Gemeinderat will bei einem Gremium mit einem Gemeindepräsidenten oder einer Gemeindepräsidentin und sechs nebenamtlichen Mitgliedern bleiben. Er stuft die heutige Organisationsform als sinnvoll und zweckmässig ein. Eine Revision der Gemeindeordnung ist damit nicht erforderlich, die Anträge gemäss Beschluss vom 9. März 2010 gelten aus Sicht des Gemeinderates als vollumfänglich obsolet.
3. Das Reglement über die Entschädigung der Behörden (SRV 15) soll revidiert werden. Als Revisionspunkte fallen in Betracht:
 - a. Aufnahme einer %-Variablen zur Abfederung und Abgeltung ausserordentlicher Arbeitsanfälle in einzelnen Ressorts;
 - b. Anpassung der Entschädigungsansätze gemäss Art. 4^{bis} und 6.

Antrag

Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerrat folgende Anträge:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. von Bericht und Antrag zur weiteren Lesung zur Sachvorlage ‚Optimale Organisation der Gemeinde Herisau („5 oder 7“?)‘ Kenntnis zu nehmen;
3. das Sachgeschäft als erledigt am Protokoll abzuschreiben;



4. festzustellen, dass dieser Beschluss in der abschliessenden Kompetenz des Einwohnerrates liegt.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Renzo Andreani, Gemeindepräsident

Thomas Baumgartner, Gemeindeschreiber

Beilagen

- Bericht und Antrag ‚Optimale Organisation der Gemeinde Herisau („5 oder 7“‘ des Gemeinderates vom 30. März 2010
- Reglement über die Entschädigung der Behörden (SRV 15)