



unser Zeichen fv  
Datum 30. März 2010

## **Bericht und Antrag an den Einwohnerrat**

### **Optimale Organisation der Gemeinde Herisau ("5 oder 7?")**

*Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte*

*Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen Bericht und Antrag zum Thema, wie die Gemeinde Herisau optimal organisiert und geführt werden kann. Seit 2004 beschäftigt sich die Exekutive mit dieser Frage, die schon früher Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen war. Mit dieser Vorlage beantragt er Ihnen, den Stimmberechtigten eine Änderung der Gemeindeordnung vorzulegen, die eine Gemeindeorganisation mit nur noch fünf Ressorts vorsieht. Zudem sollen die Entschädigungen der Exekutiv-Mitglieder der grösseren Verantwortung angepasst werden.*

#### **1. Ausgangslage**

Die Frage, durch wie viele Gemeinderätinnen und Gemeinderäte die Gemeinde Herisau geführt werden soll, wurde schon verschiedentlich diskutiert, ein letztes Mal aufgrund eines Vorstosses der FDP-Fraktion. Der entsprechende Bericht wurde im Einwohnerrat am 1. Mai 2002 aufgrund der Botschaft des Gemeinderats vom 20. März 2002 und eines Berichts der Projektgruppe/BDO Visura "Behördenorganisation" vom 7. März 2002 behandelt. Der Einwohnerrat beschloss die Beibehaltung von sieben Ressorts, setzte aber eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit bestimmten Fragen auseinander setzte und dem Rat im Frühsommer 2004 Bericht und Antrag unterbreitete (siehe Einwohnerratsprotokoll Nr. 69 vom 12. Mai 2004). Dabei wurden einzelne Bestimmungen des Reglements über die Entschädigung der Behörden und des Geschäftsreglements des Gemeinderats revidiert. Die Vorlage äusserte sich aber zur Organisation der Gemeindeverwaltung bzw. zur Anzahl Ressorts nicht mehr.

Um aber dem Anliegen des Einwohnerrats zu entsprechen, eine optimale Organisation der Gemeinde umzusetzen, startete Gemeindevizepräsident Max Nadig anfangs 2004 ein Projekt "Evaluation Verwaltung", das sich mit möglichen Formen der Verwaltungsorganisation beschäftigte. Im Rahmen des Projekts wurde z. B. die Gemeinde Thalwil ZH besucht, um mögliche Anhaltspunkte für eine Reorganisation zu erhalten.

Mit Amtsantritt von Gemeindepräsident Paul Signer übernahm dieser das Projekt und erweiterte die Arbeiten unter Begleitung des Instituts für Qualitätsmanagement und angewandte Betriebswirtschaft IQB der Fachhochschule St. Gallen um einen Leistungsbeschrieb der Gemeinde Herisau sowie eine Analyse der relevanten Prozesse samt den kritischen Schnittstellen.

Der Leistungsbeschrieb führte alle Aufgaben der Gemeinde auf. Dabei wurde unterschieden zwischen den Kernaufgaben der Abteilungen (in der Regel durch Gesetz und Reglement begründet und keiner anderen Abteilung übertragbar, Outsourcing an Private unmöglich), weiteren Aufgaben der Abteilungen (in der Regel durch Ge-



setz und Reglement begründet, jedoch von verschiedenen Abteilungen bearbeitbar) sowie übrigen durch die Abteilung erbrachten Leistungen.

Die Analyse der relevanten Prozesse konzentrierte sich darauf, mögliche kritische Schnittstellen zu definieren und aufgrund dieser Erkenntnisse Massnahmen umzusetzen.

Der Gemeindepräsident orientierte den Einwohnerrat am 7. Dezember 2005 über die Ergebnisse des Projekts; eine entsprechende Zusammenfassung der Ergebnisse wurde den Mitgliedern des Einwohnerrats abgegeben. (Beilage 1)

Der Gemeinderat konnte sich in der Folge aber nicht dazu durchringen, das Projekt in Richtung Überprüfung der Struktur der Gemeindeverwaltung bzw. Anzahl Ressorts konkret weiter zu verfolgen, obwohl die Legislaturplanung 2005 bis 2007 unter 10. a eigentlich vorgesehen hätte, das Projekt "Evaluation Verwaltung" abzuschliessen. (*"Das Projekt "Evaluation Verwaltung" ist abgeschlossen; Gemeinderat und - falls nötig - Einwohnerrat und Stimmberechtigte haben die entsprechenden Massnahmen bewilligt; für die weitere Umsetzung besteht ein akzeptierter Zeitplan."*) Vielmehr optimierte der Gemeinderat die bestehende Struktur, erarbeitete für jedes Ressort ein Geschäftsorganisationsreglement, installierte die Abteilungsleiterkonferenz als Organ der Gemeindeführung und überarbeitete sein Geschäftsreglement. Zusätzlich wurden sämtliche Stellenbeschriebe aktualisiert. Der Einwohnerrat behandelte diese Unterlagen an seiner Sitzung vom 17. Oktober 2007, genehmigte die Neufassung des Geschäftsreglements des Gemeinderats (SRV 14) und nahm von den übrigen Unterlagen Kenntnis. Die Beilage 2 zeigt das aktuelle Organigramm der Gemeindeverwaltung bzw. der -betriebe.

Mit der Legislaturplanung 2007 bis 2011 setzte der Gemeinderat das Thema "5 oder 7" wie folgt wieder auf die Agenda:

10.d	Der Gemeinderat hat in der Grundsatzfrage - Reduktion Gemeinderat von 7 auf 5 - entschieden und über die gegebenenfalls erforderliche Revision der Gemeindeordnung hat eine Gemeindeabstimmung stattgefunden.
------	---

In drei Workshops unter Begleitung von Fritz Forrer, Forrer Lombriser & Partner, Strategie- und Projektmanagement, am 13. Oktober 2008, am 3. März 2009 sowie am 21. April 2009 erarbeitete der Gemeinderat ein Modell, wie die Gemeinde Herisau optimal geführt werden könnte, und entschloss sich, dem Einwohnerrat eine Reduktion der Anzahl Ressorts von sieben auf noch fünf zu beantragen.

## **2. Rechtliche Rahmenbedingungen**

### **2.1 Gemeindegesetz AR**

Das Ausserrhoder Gemeindegesetz vom 7. Juni 1998 (bGS 151.11) bestimmt in Artikel 18, Absatz 1, die Grösse der Exekutiven in AR wie folgt:



#### *Art. 18 Gemeinderat*

*<sup>1</sup> Der Gemeinderat ist das leitende, planende und vollziehende Organ der Gemeinde. Er besteht aus mindestens fünf Mitgliedern.*

### **2.2 Gemeindeordnung Herisau**

Die Herisauer Gemeindeordnung (SRV 11) legt in Artikel 31, Absatz 1, die Organisation des Gemeinderats wie folgt fest:

*<sup>1</sup> Der Gemeinderat besteht aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten im Vollamt und sechs nebenamtlichen Mitgliedern.*

Daraus ergibt sich, dass für eine Änderung der Anzahl Ressorts in einer Volksabstimmung dieser Artikel 31 wie folgt abzuändern ist: "Der Gemeinderat besteht aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten im Vollamt und **vier** nebenamtlichen Mitgliedern."

Für die Organisation der Verwaltung ist der Gemeinderat nach Artikel 32, Absatz e) der Gemeindeordnung abschliessend verantwortlich:

*<sup>1</sup> Der Gemeinderat ist das leitende, planende und vollziehende Organ der Gemeinde. Er übt alle Befugnisse aus, die nicht anderen Organen übertragen sind, und vertritt die Gemeinde nach aussen.*

*<sup>2</sup> Ihm obliegen namentlich:*

*a) ...*

*b) ...*

*c) ...*

*d) ...*

*e) die Organisation und die Beaufsichtigung der Gemeindeverwaltung.*

### **3. Grundsätzliches**

In jüngerer Zeit wurde die Frage der bedarfsgerechten Organisation der Exekutivorgane in Gemeinden (und Kantonen) immer wieder aufgeworfen.

#### **3.1 Überblick**

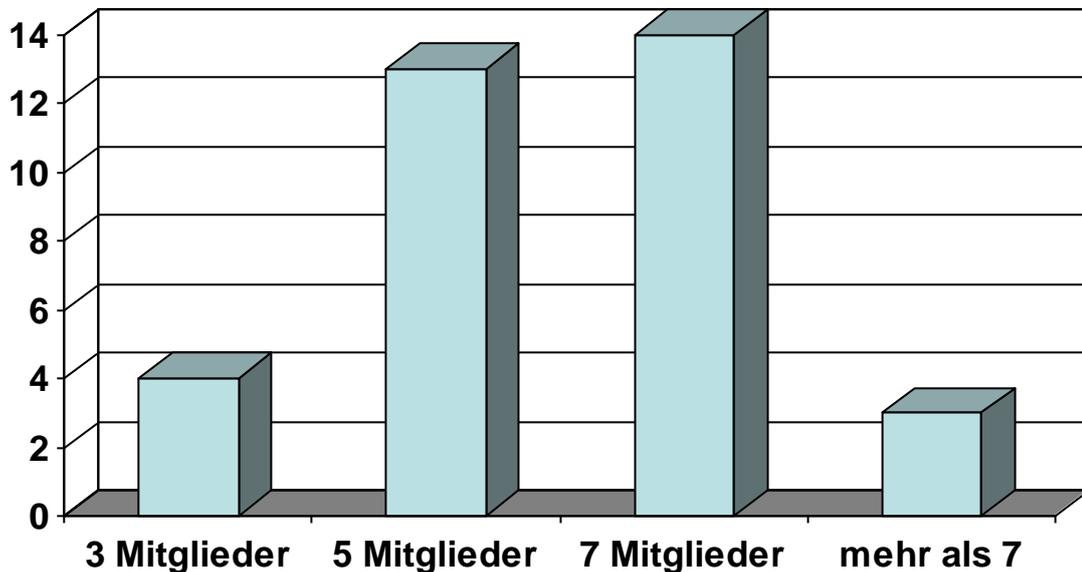
Die "Statistik der Schweizer Städte 2010" (Hrsg. Schweizerischer Städteverband, Statistisches Jahrbuch des Schweizerischen Städteverbands, 70. Ausgabe 2010) gibt auf Seite 108 einen Überblick, wie Gemeinden mit ähnlicher Grösse wie Herisau organisiert sind:



Gemeinden mit 15000 - 19999 Einwohnern	Anzahl Exekutivmitglieder	davon Haupt- bzw. Vollämter
Aarau	7	1
Adliswil	9	0
Allschwil	7	0
Baden	7	1
Bellinzona	7	0
Bülach	7	0
Bulle	9	1
Burgdorf	7	1
Carouge GE	3	0
Freienbach	9	0
Gossau SG	5	2
Grenchen *	15	1
Horgen *	7	0
Illnau-Effretikon	9	0
Kloten	9	0
Kreuzlingen	7	1
Locarno	7	1
Martigny	7	1
Monthey	9	1
Muttenz *	7	0
Nyon	6	0
Olten	5	1
Onex	3	0
Ostermundigen	9	1
Pratteln	7	1
Pully	5	0
Regensdorf *	7	0
Reinach BL	7	0
Renens VD	7	0
Sierre	9	1
Solothurn *	30	1
Steffisburg	7	1
Thalwil *	9	0
Vevey	5	0
Volketswil	7	0
Wädenswil	7	0
Wettingen	7	1
Wil SG	5	2
mit 3 Exekutivmitgliedern	2	
5 Exekutivmitgliedern	5	
6 Exekutivmitgliedern	1	
7 Exekutivmitgliedern	19	
9 oder mehr	11	
* = Gemeinden ohne Par- lament		



Ein weiterer Vergleich, ebenfalls auf der Basis der "Statistik der Schweizer Städte 2010", zeigt die Anzahl der Exekutivmitglieder in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern:



Die vorstehenden Überblicke zeigen: Mit steigender Einwohnerzahl organisieren sich die Gemeinden zunehmend als Parlamentsgemeinden. Parlamentsgemeinden haben tendenziell eine kleinere Anzahl Exekutivmitglieder, weil die Vertretung der Bevölkerung durch die Legislative sichergestellt wird.

### 3.2 Grundsatzdiskussion "5 oder 7"

In der schweizerischen Politlandschaft besteht eine Vielzahl möglicher Systeme zur Ausgestaltung des Exekutivorgans von Gemeinden. In Appenzell Ausserrhoden sind aufgrund der Bestimmungen im Gemeindegesetz (bGS 151.11), Art. 18, lit. a, nur Lösungen mit mindestens fünf Gemeinderatsmitgliedern möglich: *"Der Gemeinderat ist das leitende, planende und vollziehende Organ der Gemeinde. Er besteht aus mindestens fünf Mitgliedern."*

Wesentliche Kriterien für einen Systementscheid sind die Gemeindestruktur (Gemeindegrösse, Parlamentsgemeinde), das Wahlsystem (Majorz oder Proporz), die Zahl der Vollämter, die Zumutbarkeit der zeitlichen Belastung von nebenamtlich tätigen Exekutivmitgliedern und die Frage der Amtsentschädigung.

Diesen Kriterien folgt rasch die Frage nach der Miliztauglichkeit eines Systems und damit eng verbunden die Frage nach den Anforderungen hinsichtlich Persönlichkeits-, Führungs-, Methoden- und Sozialkompetenz, wie sie von möglichen Amtsträgerinnen und Amtsträgern zu erfüllen sind.

Auch wenn die Argumente vielfältig und zum Teil widersprüchlich und damit das Für und Wider kaum wissenschaftlich hieb- und stichfest begründet werden kann, versucht die folgende Tabelle einige Kriterien für beide Systeme einander gegenüber zu stellen:



Exekutive mit 7 Mitgliedern	Kriterium	Exekutive mit 5 Mitgliedern
Das 7er-System ist in Parla-mentsgemeinden mit rund 15'000 Einwohnern ver-breitet anzutreffen. Je grösser die Gemeinde, umso mehr nimmt der Anteil dieses Sys-tems ab.	<b>Gemeindegrösse</b>	In Parla-mentsgemeinden mit über 15'000 Einwohnern ist das 7er-System deutlich we-niger häufig anzutreffen. Je grösser die Gemeinde, desto eher findet sich das 5er-System.
Die reine Anzahl der Mit-glieder einer Exekutive ga-rantiert allein noch keine Ausgewogenheit in der Zu-sammensetzung des Rats.	<b>Ausgewogenheit der perso-nellen Zusammensetzung</b>	Im 5er-System stellen sich bezüglich Ausgewogenheit der Zusammensetzung unge-fähr die gleichen Herausfor-derungen wie im 7er-System.
Teilpensen bis 60 % stossen an die oberste Grenze der Zumutbarkeit, bisweilen aber auch an die untere Grenze des Gewünschten.	<b>Arbeitspensum der neben-amtlich tätigen Exekutivmit-glieder</b>	gleiche Problematik wie Siebnersystem
Die Teambildung und die Qualität der Teamarbeit hängen in erster Linie von den Persönlichkeiten innerhalb der Exekutive ab.	<b>Teambildung</b>	Die Teambildung in klei-nen Gremien ist in der Regel einfacher, auch wenn sie - wie in grösseren Gremien - stark von den Persönlichkei-ten abhängt.
Eine ganzheitliche Politik lässt sich in grösseren Gre-mien eher weniger leicht umsetzen.	<b>ganzheitliche Politik</b>	Durch ein kleineres Gremi-um lässt sich leichter eine ganzheitliche Politik verfol-gen.
Der Gemeindepräsident ist, unabhängig von der Anzahl der übrigen Gemeinderas-mitglieder, vollamtlich tätig. Dadurch obliegen vor allem ihm Vertretungsaufgaben der Gemeinde nach innen und aussen, was eine hohe zeitliche Verfügbarkeit be-dingt.  Der Einwohnerrat ist ein wichtiges Bindeglied zwi-schen Bevölkerung und Poli-tik - "Bürgernähe" ist damit eine gemeinsame Aufgabe von Exekutive und Legislati-ve.	<b>Bürgernähe Repräsentationen</b>	Angesichts der Verhältnisse in Herisau mit einem voll-amtlich tätigen Gemeinde-präsidium, bleibt, unabhän-gig von der Anzahl Mitglie-der der Exekutive, die Bür-gernähe gewahrt.  Auch eine kleinere Exekuti-ve kann ein Sensorium für Minderheitsmeinungen ent-wickeln.  Die "richtige" politische Plattform für ein möglichst breites Meinungsspektrum ist das Parlament. In diesem sind die Meinungsvielfalt und die Vertretung mög-lichst vieler Bevölkerungs-schichten gewährleistet.
Eine saubere Trennung der strategischen (politischen) und der rein operative (Ver-waltungs-) Führung ist vom politischen System her nicht gewollt: Die Exekutive hat	<b>Politische Führung - Verwal-tungsführung</b>	Ein Gemeinderat mit weni-ger Mitgliedern ist allein noch kein Garant für ver-mehrte politisch-strategische Führungsarbeit. Angesichts der umfangreicheren Res-



<p>von Gesetzes wegen auch operative Aufgaben bzw. operative Verantwortung zu übernehmen, unabhängig von der Anzahl Exekutivmitglieder.</p> <p>Weniger die Zahl der Exekutivmitglieder als vielmehr das Rollenverständnis entscheidet darüber, wie weit sich die Exekutive auf die politischen Führungsaufgaben konzentrieren will.</p>		<p>sorts ist eine zu starke Übernahme von operativen Aufgaben weniger gut möglich.</p> <p>Im Übrigen gelten die gleichen Überlegungen wie im Siebnersystem.</p>
<p>Je mehr Personen Entscheidungsbefugnis haben, desto umfangreicher und zeitintensiver gestalten sich die Phasen der Informationsbeschaffung und -verbreitung, Beratung und Entscheidungsfindung, vor allem dann, wenn Entscheidungen im Konsens angestrebt werden.</p> <p>Die Entscheidungswege sind länger, der Koordinationsbedarf grösser - und dennoch ist die breite Abstützung eines politischen Entscheids allein durch die Grösse der Exekutive noch nicht zwingend sichergestellt.</p>	<p><b>Ratstätigkeit</b> <b>Informationsbeschaffung und -verbreitung</b> <b>Beraten</b> <b>Entscheiden</b> <b>Verfahren</b> <b>Abläufe</b></p>	<p>Die Phasen der Informationsbeschaffung und -verbreitung, der Beratung und Entscheidungsfindung sind in kleineren Gremien kürzer.</p> <p>Die Zahl der Schnittstellen und damit der Koordinationsbedarf sind geringer, die Verfahren und Abläufe werden kürzer.</p> <p>Mit einer Reduktion der Anzahl Exekutivmitglieder können die Ressorts gestrafft werden; die Führung wird kompakter und damit effizienter, die Distanz zwischen dem Präsidium und den übrigen Mitgliedern verringert sich.</p>
<p>Zurzeit ist die Gemeindeverwaltung in 9 Ressorts (inkl. Sportzentrum) gegliedert, die Aufgaben sind zugeteilt, die Organisation eingespielt.</p>	<p><b>Anzahl Ressorts</b></p>	<p>Die Einführung eines Fünfersystems bedingt eine neue Organisation der Gemeindeverwaltung bzw. der Gemeindebetriebe. Eine Umstrukturierung bietet die Chance, möglichst optimale Ressorts zu bilden und damit die Effizienz und Effektivität der Verwaltung zu steigern.</p>



<p>Die Aufgabenerledigung im Milizsystem hat sich bewährt. In der Regel bestehen gute Voraussetzungen für die Vernetzung von politischer und beruflicher Tätigkeit sowie für einen nutzbringenden Informations- und Know-how-Transfer aus der Privatwirtschaft bzw. aus dem Privatleben.</p> <p>Unabhängig von der Anzahl Exekutivmitglieder verfügt die Verwaltung über einen namhaften Informationsvorsprung und ausgeprägte Fachkompetenz. Je kleiner das Pensum der Nebenamtlichen ist, umso grösser ist in der Regel der Einfluss der Verwaltung.</p>	<p><b>Milizsystem</b> <b>Stellung der Verwaltung</b></p>	<p>Das Fünfersystem ist vor allem in Parlamentsgemeinden anzutreffen. Wo es im Milizsystem gelebt wird, sind höchstens zwei Exekutivmitglieder im Vollamt tätig.</p> <p>Die kompakteren, umfangmässig grösseren Ressorts führen dazu, dass sich die Ratsmitglieder eher auf die strategisch-politisch relevanten Aufgaben konzentrieren.</p>
<p>Die Besoldung der nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats ist bescheiden. Diese nutzen keine Infrastruktur im Gemeindehaus und werden für die Kosten der privaten Infrastruktur mit einer Monatspauschale von Fr. 200.-- entschädigt.</p>	<p><b>Kosten</b></p>	<p>Ein Wechsel zum Fünfersystem führt nicht zu tieferen Kosten, da die grössere Verantwortung durch eine Erhöhung des Pensums sowie der Entschädigungen abgegolten werden soll.</p> <p>Zudem stellt sich die Frage, ob für die nebenamtlichen Mitglieder eine Arbeitsplatz-Infrastruktur im Gemeindehaus zur Verfügung gestellt werden muss.</p>

### 3.2.1 Organisationsmodell der Städte Wil, Gossau und St. Gallen

#### 3.2.1.1 Gossau (17'300 Einwohnerinnen und Einwohner)

Der Stadtrat von Gossau besteht aus fünf Mitgliedern. Davon arbeiten der Stadt- sowie der Schulpräsident mit einem 100 %-Pensum, die drei weiteren Mitglieder mit je einem 60 %-Pensum. Total ergibt sich eine Stellendotation von 380 %.

Die Stadt Gossau ist wie folgt in Departemente organisiert:

Bau Umwelt Verkehr	Bildung Sport	Inneres Finanzen Kultur	Jugend Alter Soziales	Versorgung Sicherheit
--------------------------	------------------	-------------------------------	-----------------------------	--------------------------



### 3.2.1.2 Wil (17'600 Einwohnerinnen und Einwohner)

Der Stadtrat von Wil besteht aus fünf Mitgliedern. Davon arbeiten der Stadt- sowie der Schulpräsident mit einem 100 %-Pensum, die drei weiteren Mitglieder mit je einem 60 %-Pensum. Total ergibt sich eine Stellendotation von 380%.

Die Stadt Wil ist wie folgt in Departemente gegliedert:

Bau Umwelt Verkehr	Bildung Sport	Finanzen Kultur Verwaltung	Soziales Jugend Alter	Versorgung Sicherheit
--------------------------	------------------	----------------------------------	-----------------------------	--------------------------

### 3.2.1.3 St. Gallen (71'100 Einwohnerinnen und Einwohner)

Der Stadtrat von St. Gallen besteht aus fünf vollamtlich tätigen Mitgliedern.

Die Stadt St. Gallen ist wie folgt in Direktionen organisiert:

Bau und Planung	Schule Sport	Inneres Finanzen	Soziales Sicherheit	Technische Betriebe
--------------------	-----------------	---------------------	------------------------	------------------------

### 3.2.2 Verhältnisse in AR

In grösseren Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist in letzter Zeit der Trend festzustellen, dass das Gemeindepräsidium zunehmend im Voll- oder Hauptamt besetzt wird, während die übrigen Mitglieder des Gemeinderats nach wie vor bescheiden entschädigt werden.

Nebst Herisau, wo das Gemeindepräsidium seit der Mitte der Siebzigerjahre ein Vollamt ist, haben auch die Gemeinden Heiden (auf 2004), Speicher (auf 2009) und Teufen (auf 2010) ein Voll- bzw. Hauptamt eingeführt.

In allen anderen Gemeinden ist das Gemeindepräsidium mit Pensen zwischen 30 und 50 Prozent dotiert.

In Bezug auf die Grösse der Gemeinderäte ist in mehreren Ausserrhoder Gemeinden der Trend hin zu einer Verkleinerung der Räte erkennbar: Zwar liegt die Mitgliederzahl bei der Mehrheit der Ausserrhoder Gemeinden – unabhängig von der Einwohnerzahl – nach wie vor bei sieben (Schönengrund hat bloss fünf Mitglieder); es ist aber unverkennbar, dass die Tendenz zur Verkleinerung zunimmt, wie die Beispiele der Gemeinden Heiden, Wolfhalden, Walzenhausen, Grub, Rehetobel, Urnäsch und Teufen zeigen, wo die Gemeinderäte in letzter Zeit verkleinert worden sind oder Diskussionen um eine Verkleinerung geführt werden. Der Grund dafür liegt nicht allein in der Absicht, die Führung zu verstärken; auch die zunehmende Schwierigkeit, geeignete Kandidatinnen/Kandidaten für dieses anspruchsvolle Amt zu finden, spielt eine immer grössere Rolle.



#### 4. Darstellung und Beurteilung des Ist-Zustands Herisau

Der Gemeinderat zählt sieben Mitglieder, wovon der Gemeindepräsident im Vollamt tätig ist; die weiteren Mitglieder des Gemeinderats werden für ein 30 %-Pensum entschädigt. Insgesamt ergeben sich 280 Stellenprozente für die Führung der Gemeinde.

Die Gemeindeverwaltung ist in acht bzw. neun Ressorts (inkl. Sportzentrum) gegliedert. Das Organigramm (Beilage 2) zeigt die aktuelle Organisation der Gemeinde auf. Für jedes Ressort besteht ein Organisationsreglement, welches die Aufgaben der Abteilung und die Zuständigkeiten regelt.

Im Rahmen der Bearbeitung des Legislaturziels 10.d widmete der Gemeinderat seinen Arbeitstag vom 13. Oktober 2008 dem Thema "Erfahrungen mit dem 7er-System".

Die Leitung hielt am Schluss des Workshops Konsens und Dissens bezüglich Siebnersystem wie folgt fest:

##### **Konsens**

###### *Erfahrungen*

- *Gemeinderatsamt wird als Bereicherung empfunden; gewisse Rahmenbedingungen sind verbesserungsfähig.*
- *Gemeinderat stösst an Grenzen bei ausserordentlichen hohen Belastungssituationen und komplexen Geschäften.*
- *Gemeinderat als Kollegialbehörde kommt zu kurz.*

###### *Zeitliche Belastung/Quervergleich*

- *Amtsbelastung beträgt nach Selbstdeklaration für alle Gemeinderätinnen und Gemeinderäte 30 % und mehr; Belastung (innerhalb der 30 % und darüber hinausgehend) ist personen- und ressortabhängig unterschiedlich.*
- *Zeitliche Flexibilität ist eine Voraussetzung für ein Gemeinderatsamt.*

###### *Änderungen bei Wechsel von 7 auf 5*

- *Politische Lernfähigkeit muss bei 5 Gemeinderätinnen und Gemeinderäten ausgeprägter sein als bei 7.*
- *Eine "schlechte" Gemeinderätin oder ein "schlechter" Gemeinderat fällt bei 5 stärker negativ auf als bei 7.*
- *Verteilung Gemeinderats-Anteil/Ressortanteil muss bei 5 ausgewogener sein als bei 7.*
- *Reduktion von 7 auf 5 erleichtert Diskussion mit Einwohnerrat bezüglich Gemeinderats-Entschädigung.*

##### **Dissens**

###### *Erfahrungen*

- -

###### *Zeitliche Belastung/Quervergleich*

- -



### *Änderungen bei Wechsel von 7 auf 5*

- *Suche von qualifizierten Gemeinderats-Kandidaten leichter/schwieriger*
- *politische Vorlagen des Gemeinderates haben es im Einwohnerrat leichter/schwieriger*
- *Vermischung operativ/strategisch steigt/nimmt ab*
- *5 statt 7 wird teurer/nicht teurer*

Aufgrund dieser Beurteilungen entschied der Gemeinderat, im Rahmen weiterer Workshops mögliche 7er- und 5er-Varianten zu prüfen bzw. eine Fünfervariante im Konsens zu erarbeiten.

## **5. Konkretes Modell für Herisau**

### **5.1 Beurteilung Siebner- bzw. Fünfersystem**

Am Workshop vom 3. März 2009 beschäftigte sich der Gemeinderat mit den Vor- und Nachteilen des Siebner- bzw. Fünfersystems und bestimmte für die Beurteilung von möglichen Modellen die Zielkriterien wie folgt:

*Zur Entwicklung der Organisationsvarianten legt die Projektgruppe im Bericht "Evaluation der Gemeinde Herisau" (IQB-FHS, 2005, S. 78) fünf Zielkriterien fest, die von den entwickelten Varianten soweit als möglich kumulativ erfüllt werden sollten.*

*Diese Zielkriterien wurden am Workshop vom 3. März 2009 von den heutigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten mit drei Zielkriterien ergänzt:*

*Zielkriterien 2005:*

- 1. Es darf weiterhin unterschiedliche Belastungen für die Gemeinderäte geben, allerdings deutlich geringere als heute.*
- 2. Es sollen attraktive Aufgaben (Ressorts und Abteilungen) für die Gemeinderäte und Abteilungsleiterinnen und -leiter geschaffen werden.*
- 3. Die Führungsspanne der einzelnen Gemeinderäte muss "vernünftig" gross sein.*
- 4. Die neue Struktur soll die bessere Trennung von operativer (verwaltungstechnischer) und strategischer (politischer) Führung unterstützen.*
- 5. Es sollen thematisch homogene Organisationseinheiten angestrebt werden.*

*Ergänzungen 2009:*

- 6. Die Transparenz und die Klarheit vor allem gegenüber der Bevölkerung und den Organisationsangehörigen sollen erhöht werden.*
- 7. Es müssen kurze Wege für den Gemeinderat und die Verwaltung vorhanden sein.*
- 8. Die Organisationsvariante soll die Zusammenarbeit im Gemeinderat begünstigen.*

Die Stärken und Schwächen der beiden Systeme beurteilte der Gemeinderat wie folgt:



### Organisation mit 7 Ressorts

#### Stärken (S7)

- S7.a Die Belastung der Gemeinderäte wird auf mehrere Schultern verteilt
- S7.b Belastung der Gemeinderäte eher tief
- S7.c Variante ist näher an der "gewachsenen" Struktur
- S7.d Politische Akzeptanz eher vorhanden
- S7.e Keine grossen personellen und räumlichen Umstellungen
- S7.f Einfachere Umsetzung
- S7.g Bessere Zuteilung der sachlichen Themen zu den Ressorts

#### Schwächen (W7)

- W7.a (Sehr) unterschiedliche Belastungen für die Ressortvorsteher/-vorsteherinnen
- W7.b Unübersichtliche Verwaltungsstruktur
- W7.c Ressortübergreifendes Handeln und Denken erschwert
- W7.d Mehr kritische Schnittstellen
- W7.e Grosser "Verein", weniger straffe Führung möglich
- W7.f Verantwortung und Kompetenzen der Verwaltung sind kleiner

### Organisation mit 5 Ressorts

#### Stärken (S5)

- S5.a Kleinere Führungsstrukturen, ist einfacher zu führen (Gemeinderat und Abteilungen)
- S5.b Thematische Zusammenhänge besser und sinnvoller
- S5.c Attraktivitätssteigerungen in einzelnen Bereichen
- S5.d Bessere Zusammenarbeit innerhalb der Bauämter möglich
- S5.e "Ausgewogene" Belastung für die Ressortvorsteher/-vorsteherinnen
- S5.f (Eventuell) Kosteneinsparungen im Personal
- S5.g Grössere Logik in der Verwaltungsstruktur
- S5.h Schlankere Verwaltung
- S5.i Ressortgrössen eher ausgeglichen
- S5.j Straffere Führung
- S5.k Weniger kritische Schnittstellen
- S5.l Synergien können genutzt werden (Werkhof/Maschinen, Sekretariat)

#### Schwächen (W5)

- W5.a Reduktion der Ressortvorsteher/-vorsteherinnen (politische Frage, Einfluss auf Gemeinderat)
- W5.b "Mammut-Ressort" Bau/Umwelt
- W5.c "Gemischtwarenladen" Ressort Sicherheit/Freizeit
- W5.d Politisch weniger breit abgestützt (Frage Verhältnis Parteien und Frau/Mann im Gemeinderat)
- W5.e Geringere politische Akzeptanz (vermehrte Überzeugungsarbeit nötig)
- W5.f Grössere Verantwortung und Belastung für die Gemeinderats-Mitglieder
- W5.g Personell und räumlich grössere Umstellungen
- W5.h "Schwache" Personen wirken sich mehr aus

Der Gemeinderat beschloss, auf der Basis der obigen Bewertung beider Systeme einen Antrag an den Einwohnerrat ausarbeiten zu lassen. Die Fünfervariante sollte am nächsten Workshop erarbeitet werden.

### 5.2 konkretes Modell für Herisau

Dieser Workshop, am 21. April 2009 durchgeführt, ergab für eine Fünferlösung die folgende mögliche Organisationsform:



Präsidiales und Wirtschaft	Bildung, Sport und Kultur	Gesellschaft und Soziales	Hochbau und Sicherheit	Tiefbau und Umwelt
Präsidiales Allgemeine Verwaltung Finanzverwaltung Volkswirtschaft Regionale Zusammenarbeit Informatik Casino / Kulturzentrum	Volksschule Musikschule Sport Sportzentrum Kultur	Sozialhilfe Vormundschaft Gesundheit Integration Jugend Alter	Hochbau Liegenschaften Bauten / Projekte Ortsplanung / Grundentwicklung Feuerwehr Zivilschutz Forst Verkehrsbetriebe	Tiefbau Strassenbau Werkhof / öffentliche Anlagen Quartieramt Gewässerschutz Umweltschutz Gartenbau Unterhalt Schul- und Sportanlagen Friedhof Parkplatzbewirtschaftung / Bussenwesen

Das vorstehende Modell vom April 2009 ist eine von verschiedenen möglichen Organisationsformen; sollte die Gemeindeordnung geändert werden, wird der Gemein-



derat vor Beginn der Legislaturperiode 2011 - 2015 über die tatsächlich umzusetzende Organisationsform beschliessen.

## **6. Änderung der Gemeindeordnung aufgrund des Fünfermodells**

Die Herisauer Gemeindeordnung legt in Artikel 31, Absatz 1, die Organisation des Gemeinderats wie folgt fest:

*<sup>1</sup> Der Gemeinderat besteht aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten im Vollamt und sechs nebenamtlichen Mitgliedern.*

Bei der Einführung des Fünfersystems ist die Gemeindeordnung, Artikel 31, Absatz 1, wie folgt abzuändern:

*<sup>1</sup> Der Gemeinderat besteht aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten im Vollamt und vier nebenamtlichen Mitgliedern.*

Diese Änderung soll auf den 1. Juni 2011 in Kraft treten, also auf Beginn der Legislaturperiode 2011/2015. Damit sind im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen 2011 nur noch fünf Gemeinderätinnen und -räte (inkl. Gemeindepräsidium) zu wählen.

## **7. Entschädigung der Exekutive**

Das aktuell gültige "Reglement über die Entschädigung der Behörden" (SRV 15) regelt in den Artikeln 4 und 5 die Entschädigung der Exekutive wie folgt:

### **Art. 4 Gemeindepräsidium**

<sup>1</sup> Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident bezieht ein Jahresgrundgehalt von Fr. 175'000.--.

<sup>2</sup> Honorare aus Mandaten, welche mit dem Amt verbunden sind oder im Auftrage der Gemeinde ausgeübt werden, fallen in die Gemeindekasse.

<sup>3</sup> Sie oder er tritt der Pensionskasse Appenzell Ausserrhoden bei. Der Gemeinderat kann Ausnahmen bewilligen, wenn die Mindestleistungen gemäss BVG anderweitig sicher gestellt sind.

### **Art. 4bis nebenamtliche Gemeinderäte**

<sup>1</sup> Die nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats erhalten auf der Basis eines Jahresgehalts von Fr. 105'000.-- und einem Beschäftigungsgrad von 30 % eine Jahresentschädigung von Fr. 31'500.--.

<sup>2</sup> Der Vizepräsident erhält eine zusätzliche Entschädigung von Fr. 6'000.--.

<sup>3</sup> Die nebenamtlichen Gemeinderäte erhalten für jede von Ihnen präsierte Kommissionssitzung eine Zulage von Fr. 100.-- je Sitzung.

<sup>4</sup> Nebenamtlichen Gemeinderäten können an die berufliche Vorsorge Prämien bezahlt werden, wenn sich wegen der Ausübung der Gemeinderatstätigkeit im Hauptberuf eine Einkommensreduktion ergibt.

Es besteht seit Langem Konsens darüber, dass diese Entschädigungen, namentlich im Vergleich zu ähnlich verantwortungsvollen Positionen in der Privatwirtschaft, aber auch im Vergleich mit umliegenden Gemeinden, (zu) tief angesetzt sind. So betragen die Kosten für die Exekutive der Gemeinde Herisau gemäss Jahresrechnung 2008,



Position 1010.300.01 "Entschädigung Gemeinderat" Fr. 388'909.75. Die Stadt Gossau weist unter der gleichen Position für das Jahr 2008 einen Betrag von Fr. 672'934.-- aus, die Jahresrechnung der Stadt Wil einen Betrag von Fr. 781'364.80. (Weil die Jahresergebnisse 2009 der beiden Städte noch nicht publiziert sind, werden die Vergleiche auf des Basis des Jahres 2008 gezogen.)

Zudem ist festzuhalten, dass sämtliche Abteilungsleiter der Gemeinde aktuell zu einem Jahreslohn von mindestens Fr. 130'000.-- angestellt sind - mithin einer deutlich höheren Einstufung, als sie der Entschädigung ihrer politischen Vorgesetzten zugrunde liegt.

Bei einer Erhöhung der Grundentschädigung soll jedoch auf die spezielle Vergütung für die Leitung von Sitzungen verzichtet werden, nach der nebenamtliche Mitglieder des Gemeinderats für die Leitung von Sitzungen eine Entschädigung von Fr. 100.-- pro Sitzung erhalten. Dies macht pro Jahr einen (allerdings eher bescheidenen) Gesamtbetrag von rund Fr. 3'000.-- aus.

Werden die bisherigen Gesamtkosten auf weniger Exekutivmitglieder verteilt und die Pensen dem Umfang der Aufgaben angemessen erhöht und entschädigt, so können bei immer noch sehr tiefen Gesamtkosten Entschädigungen ausbezahlt werden, die den Aufgaben und der Verantwortung der Mitglieder der Herisauer Exekutive deutlich besser entsprechen als die bisherigen.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat die folgende Neufassung des Artikels 4 des Reglements über die Entschädigung der Behörden:

#### **Art. 4 Gemeindepräsidium**

1 Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident bezieht ein Jahresgrundgehalt von Fr. 195'000.--.

2 keine Änderung

3 keine Änderung

#### **Art. 4bis nebenamtliche Gemeinderäte**

1 Die nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats erhalten auf der Basis eines Jahresgehalts von Fr. 150'000.-- und einem Beschäftigungsgrad von 50 % eine Jahresentschädigung von Fr. 75'000.--.

2 keine Änderung

3 entfällt

4 keine Änderung

Mit dieser Neuregelung ergeben sich jährliche Gesamtkosten von neu gegen Fr. 500'000.-, was im Vergleich zur Jahresrechnung 2008 einem Mehraufwand von rund Fr. 110'000.- entspricht. Der Gemeinderat ist der Überzeugung, mit diesen Massnahmen eine für die Gemeinde Herisau verträgliche Erhöhung der Entschädigungen der Exekutive vorzuschlagen.

Auch diese Änderungen sollen auf den 1. Juni 2011 in Kraft treten, also auf Beginn der Legislaturperiode 2011 - 2015.

## **8. Fazit**

Die Gemeinde Herisau kann grundsätzlich sowohl von einer siebenköpfigen wie von einer fünfköpfigen Exekutive geführt werden. Letztlich spielt für die Arbeit der Exe-



kutive weniger die reine Anzahl Mitglieder eine Rolle, sondern vor allem die Art und Weise, wie sich der Rat auf die politisch-strategische Arbeit konzentriert, diese effizient und effektiv erledigt und die ihm in unserer Parlamentsgemeinde zugeschriebene Funktion als Bindeglied zwischen Bevölkerung, Legislative und Verwaltung wahrnimmt.

Eine Mehrheit des Gemeinderats ist jedoch zum Schluss gelangt, dass die veränderten Anforderungen an die Führung der Gemeinde mit einer neuen Organisation der Verwaltung noch besser abgedeckt werden könnten. Insbesondere zeigt die aktuelle Organisationsform, dass zwei Ressorts mit sehr heterogenen Hauptaufgaben bestehen, deren Führung teilweise sehr schwierig ist. Zudem fallen je länger, je mehr Aufgaben direkt beim Gemeindepräsidium an, insbesondere in den Bereichen Wirtschafts- und Standortförderung.

Die finanziellen Folgen einer Umstrukturierung halten sich in einem verantwortbaren Rahmen, was die einmaligen Kosten betrifft. Dass die Mitglieder der Herisauer Exekutive im Vergleich zur Privatwirtschaft und den umliegenden grösseren Gemeinden relativ schlecht bezahlt sind, ist unbestritten. Eine Reduktion der Anzahl Ressorts führt dazu, dass die vier nebenamtlichen Mitglieder der Exekutive und das Gemeindepräsidium mit vertretbaren Mehrkosten für ihre Arbeit angemessener entschädigt werden können.

Der Gemeinderat weist abschliessend mit Nachdruck darauf hin, dass sich die beiden Vorlagen gegenseitig bedingen: Eine Änderung der Gemeindeordnung ohne Anpassung des Reglements über die Entschädigung der Behörden kann nicht umgesetzt werden; die deutlich erweiterten Aufgaben vor allem der nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats wären ohne entsprechende Aufstockung des Pensums und eine Anpassung der Entschädigung weder verkraftbar noch zumutbar.

Sollte das fakultative Referendum gegen eine allfällige Änderung des Reglements über die Entschädigung der Behörden zustande kommen, würde der Gemeinderat die beiden Vorlagen (Änderung der Gemeindeordnung/Reglement über die Entschädigung der Behörden) miteinander verknüpfen und den Stimmberechtigten mit einer Frage ("Wollen Sie die Änderung der Gemeindeordnung und die damit verbundene Änderung des Reglements über die Entschädigung der Behörden annehmen?") zur Abstimmung unterbreiten.



## Antrag

Mit Beschluss vom 9. März 2010 unterbreitet der Gemeinderat folgende Anträge:

- a) auf die Vorlage einzutreten,
- b) der Änderung der Gemeindeordnung, SRV11, Artikel 31, zuzustimmen,
- c) den Stimmberechtigten die Annahme der Änderung von Artikel 31 der Gemeindeordnung zu empfehlen,
- d) das Reglement über die Entschädigung der Behörden, SRV 15, Artikel 4 und 4<sup>bis</sup>, wie beantragt anzupassen,
- e) festzustellen, dass die Änderung der Gemeindeordnung, SRV 11, dem obligatorischen Referendum untersteht und
- f) festzustellen, dass die Änderung des Reglements über die Entschädigung der Behörden, SRV 15, dem fakultativen Referendum untersteht.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Paul Signer, Gemeindepräsident

Christof Bamert, Gemeindeschreiber