



## Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

### Optimale Organisation der Gemeinde Herisau ("5 oder 7?") - 2. Lesung

*Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte*

*Zum Sachgeschäft "Optimale Organisation der Gemeinde Herisau - 5 oder 7?" haben Sie am 5. Mai 2010 mit 27 Ja-Stimmen bei einer Nein-Stimme die Durchführung einer 2. Lesung beschlossen. Seither sind rund vier Jahre vergangen. Bei Beratungen zu anderen Geschäften haben Sie bei verschiedenen Gelegenheiten in direktem oder indirektem Zusammenhängen - u.a. Motion von Marlise Nef, Präsidentin Kommission Geschäftsreglement EWR, Peter Erny, Ralph Hubmann und Markus Koller "Revisi-on der Gemeindeordnung" - auf die Durchführung der 2. Lesung hingewiesen.*

### Ausgangslage

#### I. Einwohnerrat

Mit Beschluss vom 9. März 2010 hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat zum Sachgeschäft "Optimale Organisation der Gemeinde Herisau ("5 oder 7?")" folgende Anträge unterbreitet:

- a) Auf die Vorlage einzutreten;
- b) der Änderung der Gemeindeordnung, SRV 11, 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;
- f) festzustellen, dass die Änderung des Reglements über die Entschädigung der Behörden, SRV 15, dem fakultativen Referendum untersteht.

Eintreten wurde mit 25 Ja- gegen 3 Nein-Stimmen beschlossen. Im Rahmen der anschliessenden Detailberatung erfolgten elf Wortmeldungen. Inhaltlich betrafen die Voten weniger das grundsätzliche Ansinnen des Gemeinderates "5 statt 7", als vielmehr andere Varianten. So wurde beispielsweise "7 optimiert" in die Beratung eingebracht. Zusammenfassend hielt Einwohnerrat Markus Brönnimann (FDP) im Rahmen der Debatte des Einwohnerrates fest, "dass bislang fünf mögliche Versionen diskutiert worden sind (heutige Variante, Vorschlag GR, 7 optimiert, 5er-Lösung mit Bandbreite höherer Saläre, 5er-Lösung mit Projektzulagen)".



## II. Gemeinderat

Beim Sachgeschäft "Optimale Organisation der Gemeinde Herisau ("5 oder 7?)" handelt es sich um eine Vorlage, welche vom Gemeinderat erarbeitet und in die parlamentarische Beratung eingebracht wurde. Ein parlamentarischer Vorstoss liegt nicht vor, eine besondere Kommission wurde nicht eingesetzt. Die Anregung von Einwohnerrat Peter Federer (SP) zum Abschluss der Beratung vom 5. Mai 2010 "sich bis zur konstituierenden Sitzung [*Anmerkung*: 9. Juni 2010] zu überlegen, ob allenfalls eine vorberatende Kommission einzusetzen wäre", wurde nicht weiter verfolgt.

Der Gemeinderat muss bzw. lässt sich den Vorwurf gefallen, die Vorlage nicht zeitnah weiterbearbeitet zu haben. Es darf dazu wohl mildernd festgehalten oder in Anspruch genommen werden, dass der Gemeinderat nicht über Varianten, sondern über neu Art. 31 Abs. 1 der Gemeindeordnung (SRV 11) beraten wollte, wonach dieser wie folgt abzuändern sei: "Der Gemeinderat besteht aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten im Vollamt und vier nebenamtlichen Mitgliedern".

Anlässlich seiner ausserordentlichen, ganztägigen Arbeitssitzung vom 7. März 2014 hat sich der Gemeinderat (u.a.) mit der weiteren Bearbeitung und Behandlung seines Antrages zuhanden des Einwohnerrates sowie dessen Beschluss befasst. - Zusammenfassend erstattet der Gemeinderat folgenden Bericht:

1. In der Fragestellung, ob sich der Gemeinderat aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten im Vollamt und im Weiteren vier oder sechs Mitgliedern zusammensetzen soll, spricht sich der Gemeinderat für die Beibehaltung der heutigen Regelung gemäss Art. 31 Abs. 1 der Gemeindeordnung (SRV 11) aus, wonach der Gemeinderat aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten im Vollamt und sechs nebenamtlichen Mitgliedern besteht.
2. Der Gemeinderat spricht sich in der Folge gegen eine Organisationsform "7 optimiert" aus.

Damit verliert der Antrag des Gemeinderates zuhanden der Sitzung des Einwohnerrates vom 5. Mai 2010 seinen Rückhalt. Die Stimmung hat sich gewandelt, der Antrag wird obsolet. Den Stimmungswandel im Gemeinderat allenfalls mit dem Wechsel im Gemeindepräsidium in Verbindung zu bringen, entspräche einer Fehlinterpretation. Vielmehr sind es sowohl die Eindrücke, welche die Mitglieder des Gemeinderates anlässlich der Beratung im Einwohnerrat gewonnen haben sowie deren persönliche Schlussfolgerungen, als auch Erkenntnisse, wonach (auch) das heutige System sehr gut funktioniert - "5 oder 7 geniesst dabei keine Bedeutung (mehr)!"

### Erwägungen

1. "7 optimiert?"

In dieser Frage konnte anlässlich der erwähnten Arbeitssitzung vom 7. März 2014 einleitend einem Referat, vielmehr einem Bericht von der Front [in der Gemeinde Schwyz], gefolgt werden. Zu erkennen war: In der Gemeinde Schwyz stellten sich in der Gesamtschau grundlegendere Fragen als in Herisau, sie waren vorwiegend organisatorischer Natur. Jedoch: Für möglichst ausgeglichene Lastenverteilungen oder aber individuell gerechtfertigte, vom Usanzwert abweichende Ent-



schädigungen, wurden Regelungen gesucht und Konsense erzielt. - Nachfolgend einige protokollarisch festgehaltene Kernaussagen:

- "Randäste" von Organisationseinheiten wurden situativ zugeteilt; der Rahmen dazu wurde definiert.
- Flexibilität in Ressorts schuf Vorteile. Zuordnungen nach fachlichen und/oder zeitlichen Kompetenzen und Kapazitäten erweisen sich durchwegs als gut.
- Die flexible Zuteilung von Mandatsprozenten ist immer gut herausgekommen. Grösse oder Bedeutung eines Ressorts führt(e) allerdings zu Vorteil/Überlegenheit gegenüber anderen GR-Mitgliedern.
- Verwaltungsorganisation: Ämterübergreifende Regelungen erwiesen sich als schwierig und brachten Probleme mit sich.
- Pensen waren/sind im Detail nicht messbar. Der Gemeinderat ist eine politische "Schicksalsgemeinschaft" mit Pflicht zu verantwortungsvollem Umgang mit Ressourcen und Verpflichtung zu periodischen Potentialanalysen.

Bereits in seinem Antrag vom 30. März 2010 stellte der Gemeinderat fest, dass die Amtsbelastung der Herisauer Gemeinderätinnen und Gemeinderäte nach Selbstdeklaration 30 % und mehr beträgt; die Belastung (innerhalb der 30 % und darüber hinausgehend) ist personen- und ressortabhängig unterschiedlich. Bei ausserordentlich hohen Belastungssituationen und komplexen Geschäften kann das System an Grenzen stossen.

Die heutigen Zeitaufwendungen sind mutmasslich unterschiedlich, Klarheit darüber besteht nicht. Die Variante "7 optimiert" wurde eingehend debattiert, Vor- und Nachteile aufgezeigt und abgewogen. Aus der Organisationsform mit einer vollamtlichen Gemeindepräsidentin oder einem vollamtlichen Gemeindepräsidenten und sechs nebenamtlichen Mitgliedern lässt sich die Deutung "prima/primus inter pares" auch für den Gemeinderat Herisau mit der Sonderstellung der Präsidentin oder des Präsidenten herleiten. Darüber hinaus möchte der Gemeinderat für die weiteren Mitglieder das Prinzip der Gleichheit ausdrücklich bewahren.

Nach einhelligen Äusserungen der Ratsmitglieder anlässlich der Arbeitssitzung vom 7. März 2014 besteht zudem (aktuell) kein "Leidensdruck". Der Rat will es sich aber bewusst offen halten, in der Zukunft liegende, allenfalls erforderliche Anpassungen über eine Revision des Reglementes über die Entschädigung der Behörden (SRV 15) anzugehen. Dabei geht es ausdrücklich nicht um die Entschädigung, sondern den in Art. 4<sup>bis</sup> festgehaltenen Beschäftigungsgrad von 30 %.

## 2. *Rechtliches*

### a) Rückzug der Vorlage durch den Gemeinderat

Mit Bezug auf den im vorstehenden Abschnitt "Ausgangslage" unter II. beschriebenen Stimmungswandel im Gemeinderat wäre es am dienlichsten, der Gemeinderat könnte die Vorlage aus eigenem Antrieb vollumfänglich zurückziehen.

Der Einwohnerrat hat am 5. Mai 2010 das Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Mit dem Eintretensbeschluss geht das Geschäft in die Verfügungsgewalt des Einwohnerrates über. Dies ist auch explizit in Art. 4 Abs. 2 lit. d des Geschäftsreglementes des Einwohnerrates (SRV 13), festgehalten. Die Vorlage kann vom Gemeinderat nicht mehr zurückgezogen werden.



b) Durchführung einer zweiten Lesung

Gemäss Art. 34 Abs. 2 kann der Rat am Ende der Beratung eine zweite Lesung beschliessen, die an einer der nächsten Sitzungen stattzufinden hat.

Der Antrag auf Durchführung einer 2. Lesung wurde von Einwohnerrat Yves Noël Balmer (SP) gestellt. Als Begründung führte er handschriftlich an: "Prüfung weiterer Varianten". Einwohnerrat Markus Brönnimann (FDP) wird im Protokoll wie folgt zitiert: "Vermutlich ginge es nunmehr darum, eine 2. Lesung zu beschliessen, damit der Gemeinderat die verschiedenen Varianten prüfen kann."

Nach Durchführen einer zweiten Lesung könnte wiederum nur über die ursprünglichen Anträge abgestimmt werden. Neue Anträge können nicht gestellt werden. Hätte der Einwohnerrat neue Anträge verhandeln und darüber abstimmen wollen, wie dies die Begründung von Einwohnerrat Yves Noël Balmer und die Vermutung von Einwohnerrat Markus Brönnimann veranschaulichen, hätte der Einwohnerrat dem Gemeinderat klar diesen Auftrag erteilen müssen. Der Beschluss des Einwohnerrates vom 5. Mai 2010 lautet gemäss Protokoll jedoch lediglich auf "Durchführung einer 2. Lesung (27 Ja-Stimmen und 1 Nein-Stimme)."

c) Zusammenfassung

Die Vorlage kann vom Gemeinderat nicht zurückgezogen werden. Da mit der ersten Lesung aber kein Auftrag zur Einbringung weiterer Varianten und damit die Möglichkeit, auch über diese Varianten abzustimmen, verbunden wurde, könnte auch anlässlich einer zweiten Lesung schliesslich nur über die ursprünglich gestellten Anträge abgestimmt werden.

Hinzu kommt nun aber, dass der Gemeinderat von seinem ursprünglichen Antrag abkommt. Der ursprüngliche Wille zur Reduktion des Gemeinderates ist nicht mehr vorhanden. Das Geschäft kann daher aus Sicht des Gemeinderates auf Grund Gegenstandslosigkeit als erledigt vom Protokoll abgeschrieben werden.

3. *Optimale Organisation der Gemeinde Herisau*

Der Gemeinderat verweist diesbezüglich vollumfänglich auf seine Ausführungen in Bericht und Antrag vom 30. März 2010.

Der Gemeinderat spricht sich heute für die Beibehaltung des siebenköpfigen Gremiums aus, womit sein Bericht und Antrag vom 30. März 2010 obsolet wird.

Gemeinderätin Annette Joos hat zu den Beschlüssen im Rahmen dieses Antrages gestützt auf Art. 31 Geschäftsordnung des Gemeinderates (SRV 14.1) die Verwahrung erklärt. Ihr steht damit das Recht zu, die Verwahrung einschliesslich einer kurzen Begründung gegen aussen zu erklären.

4. *Vernehmlassung*

Gemäss Art. 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung kann der Gemeinderat bei wichtigen Sachvorlagen die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einladen.



Am 7. Mai 2014 hat eine mündliche Vernehmlassung mit dem Büro des Einwohnerrates, erweitert um die Fraktionspräsidenten, stattgefunden. Diese Vorgehensweise wurde von den Anwesenden angesichts der grundlegend geänderten Haltung des Gemeinderates sehr begrüsst. Materielle Beschlüsse wurden keine gefasst. Vielmehr wurde das Treffen für die Vermittlung von Erläuterungen und die Beantwortung von Fragen genutzt.

"Was würde einem Mitglied des Gemeinderates die Arbeit erleichtern?" - Diese Frage wurde und wird dahingehend beantwortet, dass Erleichterungen zeitnah mit der Benutzung von Infrastruktur im Gemeindehaus oder Abgabe/zur Verfügungstellung technischer Hilfsmittel geprüft werden.

#### **Antrag an den Einwohnerrat**

Mit Beschluss vom 20. Mai 2014 unterbreitet der Gemeinderat folgenden Antrag:

1. Der Einwohnerrat nimmt Kenntnis von der geänderten Betrachtung zur grundsätzlichen Fragestellung durch den Gemeinderat.
2. Das Sachgeschäft "Optimale Organisation der Gemeinde Herisau ("5 oder 7?") gemäss Beschluss des Gemeinderates vom 9. März 2010 wird auf Grund Gegenstandslosigkeit als erledigt vom Protokoll abgeschrieben.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Renzo Andreani, Gemeindepräsident

Thomas Baumgartner, Gemeindeschreiber

#### **Beilagen**

- Bericht und Antrag an den Einwohnerrat vom 30. März 2010 (1. Lesung)
- Protokoll Nr. 25 vom 5. Mai 2010 (Sitzung des Einwohnerrates)