
Überprüfung der Gemeindeorganisation

Bericht des Gemeindevorstands zur Erfüllung des Auftrags Duff

vom 26. März 2018

Inhalt

<i>Ausgangslage</i>	2
Auftrag Duff	2
Grundlagen	2
<i>Status quo</i>	2
<i>Mögliche Varianten</i>	3
<i>Legislative</i>	3
Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament	4
Denkbare Modelle	7
<i>Exekutive</i>	7
Gemeindevorstand mit oder ohne Ressorts	8
Denkbare Modelle	9
<i>Verwaltung und Geschäftsleitung</i>	10
<i>Schulrat</i>	11
<i>Fazit</i>	11
<i>Antrag</i>	11
<i>Anhang</i>	12
Quelle Bericht HTW	12
Weitere Literatur	12

Ausgangslage

Auftrag Duff

An der Parlamentssitzung vom 22. Februar 2017 hat das Parlament folgenden, von Mirko Duff am 30. November 2016 eingereichten Auftrag dem Gemeindevorstand überwiesen:

Der Gemeindevorstand wird beauftragt, dem Parlament einen Bericht vorzulegen, der eine Reflexion der bisher gemachten Erfahrungen zur Gemeindeorganisation, zum Führungsmodell und zur Kompetenzordnung enthält. Dabei sollen insbesondere die Vor- und Nachteile aus politisch-strategischer und operativer Sicht einander gegenübergestellt sowie ein Vergleich zu alternativen Führungsmodellen gezogen werden. Die Gegenüberstellung und die Ausführungen dazu sowie die Prüfung von Alternativen seien insbesondere vor dem Hintergrund folgender Aspekte vorzunehmen: Kollegialität, Konkordanz, Professionalisierung, Arbeitsorganisation, Aufgabenteilung, Entscheidungskompetenz, Effizienz, Arbeitspensum, Rekrutierung, Fachkompetenz und Kosten. Ebenso seien die Auswirkungen und Einflüsse der zu prüfenden Aspekte auf die Gemeindeverwaltung aufzuzeigen sowie die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative und die Eignung von Parlament und Urnengemeinde zu untersuchen. Der Beizug des Amts für Gemeinden sowie einer externen, neutralen Fachbegleitung wird empfohlen.

Begründung:

Mit der Neuorganisation der fusionierten Gemeinde und der Einführung des Führungsmodells („Geschäftsführungsmodell“) wurden vom Parlament im Jahr 2013 folgende Eckwerte festgelegt: Keine Ressorts im Vorstand; ein Vollzeitpensum für den Präsidenten; eine Geschäftsleitung bestehend aus dem Gemeindepräsidenten sowie den Verantwortlichen der Bereiche Kanzlei, Finanzen, Infrastruktur und Schule. Auch wenn das Führungsmodell sich in einer ersten Phase seit der Neuorganisation zuerst etablieren musste und stark von den fusionsbedingten, einmaligen Arbeiten überlagert wurde, konnten bereits wichtige Erfahrungen mit dem gewählten Führungsmodell gemacht werden. Im Hinblick auf die anstehenden Wahlen im nächsten Jahr und vor allfälligen Wechslen in den gewählten Gremien, sollte die Gemeindeorganisation und Führungsstruktur untersucht, überprüft und mit den gesammelten Erfahrungen abgeglichen werden. Die Reflexion und Überprüfung der Strukturen ist eine ständige Aufgabe der Gemeinde. Nicht zuletzt ist es nach einer kompletten Neuorganisation von zentraler Bedeutung Führungsstrukturen, Entscheidungsprozesse, Verantwortungswahrnehmung oder Kompetenzverteilung zu hinterfragen und zu überprüfen sowie entsprechende Erfahrungen und Ergebnisse zu sammeln und auszuwerten. Eine adäquate, funktionierende Organisation ist insbesondere auch ein Kostenfaktor. Angesichts des vom Gemeindevorstand vorgelegten Budgets mit einem Verlust in der Erfolgsrechnung und einer zum grossen Teil fremdfinanzierten Investitionstätigkeit, des Antrags zur Erhöhung der Einkommenssteuer sowie der Finanzplanung 2018 - 2021, welche die Gemeinde in die Verschuldung führt, ist eine Überprüfung dringlich und angebracht.

Grundlagen

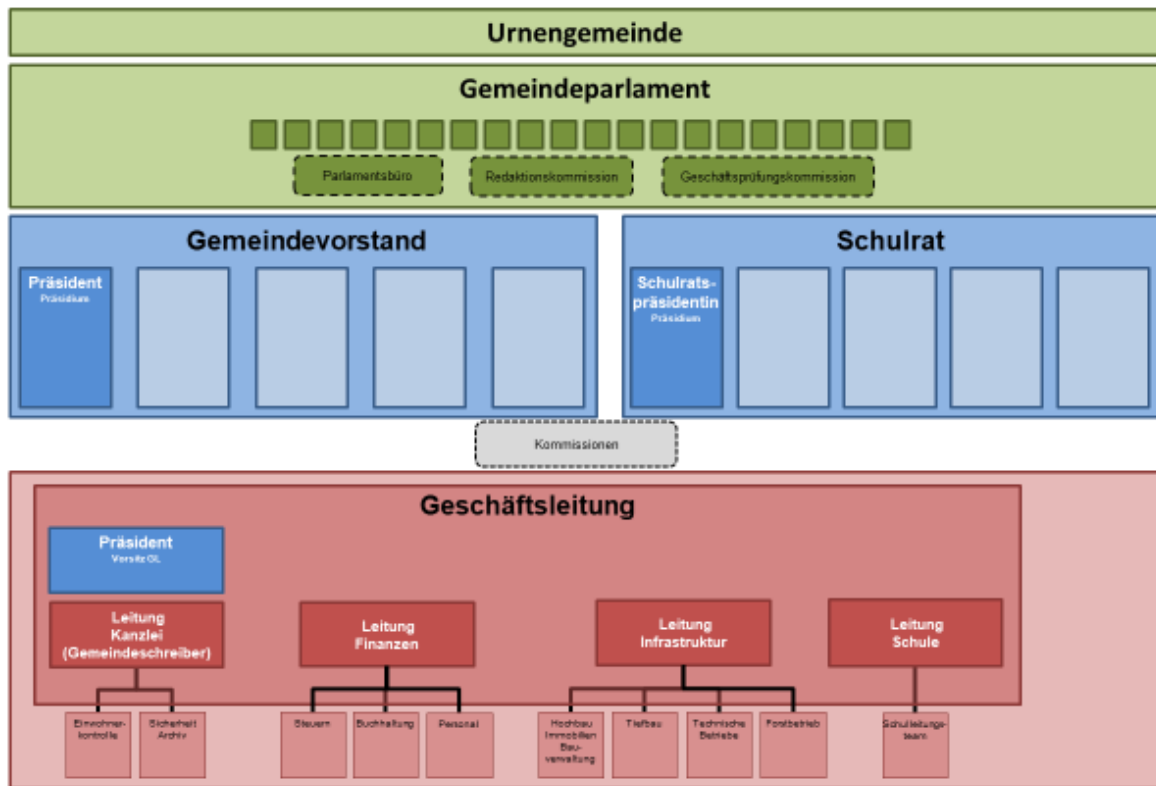
Als Grundlage für diesen Bericht dient eine Studie der HTW Chur, welche der Gemeindevorstand im Frühjahr 2017 in Auftrag gegeben hat. Auslöser waren die drei Aufträge Alig, Duff und Maissen, welche am 22. Februar 2017 überwiesen wurden. Der Bericht der HTW wurde im Verlauf des 2017 erarbeitet. Am 25. Oktober 2017 wurden dem Parlament erste Ergebnisse präsentiert. Der Schlussbericht liegt seit Ende Dezember 2017 vor. Wo der Bericht des Gemeindevorstands auf die Studie der HTW zurückgreift, ist dies vermerkt.¹

Status quo²

Die aktuelle Organisationsstruktur in Ilanz/Glion weist ein Parlament mit 25 Parlamentsmitgliedern auf, welche die 13 Fraktionen vertreten. Der Gemeindevorstand besteht aus 5 Mitgliedern. Das Präsidium ist ein Vollamt, die übrigen Mitglieder des Gemeindevorstands haben ein Minimalpensum. Es gibt kein Ressortsystem. Die Geschäftsleitung besteht aus dem Gemeindepräsidenten sowie den Abteilungsleitern Kanzlei, Finanzen, Infrastruktur und dem Schulleiter. Der Schulrat besteht aus 5 Mitgliedern und wird vom Parlament gewählt.

¹ HTW Chur (Dominik Just, Ursin Fetz). *Überprüfung Ilanz/Glion. Bericht im Auftrag des Gemeindevorstands Ilanz/Glion*, Chur, Dezember 2017. Zitiert als: Bericht HTW 2017.

² Siehe Bericht HTW 2017, S. 11.



Mögliche Varianten

Als Grundlage für die folgenden Ausführungen und Überlegungen zu alternativen Modellen in der Gemeindeorganisation sei hier eine Übersicht über die Varianten dargestellt, welche aufgrund des Bündner Gemeindegesetzes und den Beispielen von anderen Gemeinden grundsätzlich denkbar sind:

Legislative	Urnengemeinde	Mit	Ohne
	Gemeindeversammlung	Mit	Ohne
	Parlament	Mit	Ohne
Exekutive	Grösse Gemeindevorstand	3	5
	Ressorts	Mit	Ohne
	Pensum Gemeindepräsidium	Halbamt	
	Pensum Gemeindevorstände	Nebenamt	Halbamt
Verw.	Geschäftsleitung	Mit	Ohne

Aufgrund dessen, dass bestimmte Varianten sich gegenseitig bedingen, werden im Folgenden nur jene Modelle diskutiert, die umsetzbar wären.

Legislative

Mit Rückblick auf die erste Legislaturperiode des Parlaments kann festgehalten werden, dass diese gekennzeichnet war von der Rollenfindung der neuen Form der Legislative. Dies zeigte sich in der Frage nach der Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive, dem Kennenlernen der parlamentarischen Kultur und der parlamentarischen Instrumente.

Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament³

80 Prozent der Gemeinden in der Schweiz kennen die Gemeindeversammlung. Dies gilt auch für Gemeinden mit 2'000 – 5'000 Einwohnern, welche der Grössenkatgorie von Ilanz/Glion entsprechen. Das Parlament ist vor allem in der Westschweiz verbreitet, auch bei sehr kleinen Gemeinden. In der Deutschschweiz überwiegt die Gemeindeversammlung und kommt sogar bei Gemeinden über 10'000 Einwohnern vor.

In Graubünden kennen nur 17 von 108 Gemeinden bzw. 15 Prozent aller Bündner Gemeinden ein Parlament. Diese haben im Durchschnitt 16 Mitglieder.

Die folgenden Kriterien sind beim Vergleich der Gemeindeversammlung mit einem Gemeindeparlament zu beachten:

- Bürgernähe
- Gemeindegrösse
- Gemeindegebiet
- Politisches Engagement/politische Legitimation
- Vertretung von Interessengruppen (Parteien, Fraktionen, Minderheiten etc.)
- Kompetenzverteilung
- Rekrutierung von Behördenmitgliedern
- Kosten

Bürgernähe	
Gemeindeversammlung	Gemeindeparlament
In der Gemeindeversammlung ist ein direkter Kontakt zwischen der Politik und den Bürgern möglich.	Das System der indirekten Demokratie führt zu einem grösseren Abstand zwischen Politik und Bevölkerung.
Ilanz/Glion:	
In Ilanz/Glion ist die fehlende Nähe zwischen Politik und Bevölkerung nach der Fusion zum Thema geworden. Das Parlamentssystem hat sich noch nicht etabliert und zum Teil sehnt man sich noch dem alten System aus den ehemaligen Dörfern mit den Gemeindeversammlungen.	

Gemeindegrösse	
Gemeindeversammlung	Gemeindeparlament
V.a. bei kleineren und mittleren Gemeinden ist die Gemeindeversammlung einfacher und effizienter als das Gemeindeparlament.	Je mehr Einwohner eine Gemeinde aufweist, desto aufwändiger wird die Durchführung einer Gemeindeversammlung.
Ilanz/Glion:	
Mit knapp 5'000 Einwohnern gehört Ilanz/Glion zu den Gemeinden mit einer Gemeindegrösse, die in der Regel eine Gemeindeversammlung haben.	

³ Im Wesentlichen beruht der Vergleich auf den Erkenntnissen im Bericht HTW 2017, S. 12–14.

Gemeindegebiet	
<p>Gemeindeversammlung</p> <p>In einer Gemeinde mit weiträumigem Perimeter (z.B. Talgemeinde) wird der Anfahrtsweg für die Stimmberechtigten zum Nachteil. Es gibt auch andere Gründe für die Verhinderung an der Teilnahme (Krankheit, Ferien, Auslandabwesenheit etc).</p>	<p>Gemeindeparlament</p> <p>Beim Parlamentssystem müssen lediglich die Parlamentarier mobil sein, um an den Parlaments-sitzungen teilzunehmen.</p>
<p style="text-align: center;">Ilanz/Glion:</p> <p>Aufgrund der Vielzahl der Fraktionen und der räumlichen Grösse wäre in der fusionierten Gemeinde Ilanz/Glion bei der Einführung einer Gemeindeversammlung zu überlegen, ob die Versammlungen an jeweils unterschiedlichen Orten durchgeführt werden sollen. Dies würde einen gewissen Mehraufwand bedeuten und genügend grosse Räumlichkeiten bedingen.</p>	

Politisches Engagement/politische Legitimation	
<p>Gemeindeversammlung</p> <p>Jeder Bürger kann persönlich an der Gemeindeversammlung teilnehmen und sich engagieren.</p> <p>In den Gemeinden mit 2'000 – 5'000 Einwohnern nehmen jedoch nur durchschnittlich 100 Personen an der GV teil (5 Prozent). Es stellt sich die Frage, wie gut abgestützt Entscheide einer Versammlung dann sind. Der "Mobilisierungsfaktor" beträgt 4.0 (4 mal höhere Beteiligung bei gut besuchten Gemeindeversammlungen im Vergleich zu schlecht besuchten).⁴</p> <p>Die Zusammensetzung der Gemeindeversammlung kann je nach Agenda stark variieren und einzelne Interessengruppierungen können Entscheide gezielt beeinflussen, welche bedingt repräsentativ sind.</p>	<p>Gemeindeparlament</p> <p>Ein persönliches Engagement ist durch die Teilnahme an den Parlamentswahlen und an den Urnenabstimmungen möglich.</p> <p>Die Zusammensetzung des Parlaments ist über vier Jahre hinweg gleich. Dies gibt eine gewisse Konstanz der politischen Verhältnisse.</p>
<p style="text-align: center;">Ilanz/Glion:</p> <p>Die Fraktionen von Ilanz/Glion wären mit dem Instrument der Gemeindeversammlung als ehemals eigenständige Gemeinden vertraut. Auf der anderen Seite ist das Parlamentssystem noch nicht fest im politischen System verankert.</p>	

⁴ vgl. auch Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, S. 40.

Vertretung von Interessengruppen (Parteien, Fraktionen, Minderheiten etc.)	
Gemeindeversammlung Gemäss einer Studie sind jüngere Einwohner, Frauen sowie Neuzugezogene an Gemeindeversammlungen oft untervertreten, d.h. Gemeindeversammlungen sind nicht immer repräsentativ. ⁵	Gemeindeparlament Im Parlamentssystem können Interessengruppen anteilmässig durch Vertretungen abgebildet und der Minderheitenschutz gewährt werden.
Ilanz/Glion: Aufgrund der Fusion spielt das Parlament in Ilanz/Glion eine wichtige Rolle bei der Vertretung der Fraktionen.	

Kompetenzverteilung	
Gemeindeversammlung Die Bedeutung der Gemeindeversammlung (bzw. des Parlaments) ist in grossem Masse abhängig von den Kompetenzen und der Abgrenzung von der Urnenabstimmung.	Gemeindeparlament Ein Gemeindeparlament macht im Vergleich zur Urne nur Sinn, wenn es auch gewisse Kompetenzen besitzt.
Ilanz/Glion: Das Parlament in Ilanz/Glion hat relativ hohe Kompetenzen (vgl. Art. 35 der Verfassung). Dies gilt insbesondere wegen des fakultativen Gesetzesreferendums, der hohen Finanzkompetenz (200'000–1'000'000) sowie der Wahlkompetenzen (Schulrat, GPK).	

Rekrutierung von Behördenmitgliedern	
Gemeindeversammlung Diese benötigt keine zusätzlichen Behördenmitglieder.	Gemeindeparlament Die Rekrutierung von Behördenmitgliedern ist heute für viele Gemeinden ein Problem.
Ilanz/Glion: Die Rekrutierung von Parlamentsmitgliedern war im Wahljahr 2017 in Ilanz/Glion eher kritisch.	

Kosten	
Gemeindeversammlung Die Kosten für die Durchführung von Gemeindeversammlungen sind gering. Aufwände entstehen vor allem für die Durchführung von Urnenabstimmungen.	Gemeindeparlament Der Parlamentsbetrieb mit den Entschädigungen für die Mitglieder des Parlaments ist mit Kosten verbunden.
Ilanz/Glion: Nach höheren Kosten in den Anfangsjahren nach der Fusion liegt der Aufwand für die Legislative mittlerweile bei 70'000 bis 80'000 Franken jährlich. Davon entfallen knapp 20'000 auf die Durchführung von Urnenabstimmungen.	

⁵ Siehe ebd.

Es ist letztlich eine politische Frage resp. eine Frage der politischen Kultur, ob ein Parlament oder eine Gemeindeversammlung die legislativen Aufgaben übernehmen soll.

Denkbare Modelle

In der Folge werden in Ergänzung zum grundsätzlichen Vergleich von Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament zwei weiteren Modellen für die Organisation der Legislative, welche gängig sind, kurz dargestellt und beurteilt:

A Status quo: Parlament mit maximaler Kompetenz und Urnenabstimmung

Zu den Vor- und Nachteilen siehe dazu die Ausführungen im vorangehenden Kapitel.

B Gemeindeversammlung

Zu den Vor- und Nachteilen siehe dazu die Ausführungen im vorangehenden Kapitel.

C Parlament und Urnenabstimmung mit erhöhter Kompetenz (z.B. obligatorisches Referendum und Budgethoheit)

- Mitsprache der Urnengemeinde bei sämtlichen Gesetzen sowie beim Budget.
- Die Bürger sind stärker in die Entscheide einbezogen.
- Der Aufwand für die Durchführungen von Abstimmungen ist höher.
- Die Rolle des Parlaments ist schwächer.

D Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung

- Die Gemeindeversammlung funktioniert wie eine Art Parlament und verabschiedet die wichtigen Vorlagen zuhanden der Urnengemeinde.

Exekutive

Gegenüber den früheren Gemeinden gibt es vor allem zwei Änderungen, welche die Exekutive der Gemeinde Ilanz/Glion kennzeichnen. Die Arbeit der Exekutive ist nicht mehr in Departemente oder Ressorts auf die verschiedenen Mitglieder des Gemeindevorstands aufgeteilt.⁶ Nur wenige Gemeinden in Graubünden und in der Schweiz haben ebenfalls keine Ressorts. Der Bericht der HTW kommt zur Erkenntnis, dass die Einführung von Ressorts aufgrund der Erfahrungen der ersten vier Jahre zu prüfen sei.

Eine weitere Neuheit ist das als Vollamt ausgestaltete Präsidium. Zusammen mit den Mandaten der übrigen Gemeindevorstandsmitglieder entspricht der Aufwand der Exekutive rund 140 Stellenprozenten. Eine vorsichtige Schätzung für den geleisteten Aufwand (nicht die effektive Entschädigung) aller Exekutiven in den 13 ehemaligen Gemeinden dürfte bei 500 bis 600 Stellenprozenten liegen – im Wissen darum, dass die früheren Gemeindevorstände auch viele administrative Arbeiten übernommen haben, die heute von der Verwaltung erledigt werden und dass die Reduktion an Behörden und Strukturen einen deutlichen Minderaufwand für die heutige Exekutive bedeutet. Der Bericht der HTW kommt gleichwohl zur Erkenntnis, dass die Belastung und Verantwortung des Präsidiums sehr hoch sind und das aktuelle Führungssystem auch seine Grenzen hat.⁷

⁶ Ein formaler Unterschied zwischen den Begriffen «Ressort» und «Departement» gibt es nicht. In der Folge sei der Begriff «Ressort» verwendet.

⁷ Siehe Bericht HTW 2017, S. 3.

Gemeindevorstand mit oder ohne Ressorts

Nachfolgend und im Wesentlichen basierend auf der Analyse der HTW seien die Vor- und Nachteile einer Organisation mit Ressorts dargelegt:⁸

Kriterium	Vorteil	Nachteil
Strategische Führung	Eine strategische Führung ist mit Ressorts besser möglich, da die Vorstandsmitglieder für bestimmte Bereiche Verantwortung übernehmen und sich auf diese fokussieren können.	Eine Koordination zwischen den Ressorts ist notwendig und mit Mehraufwand verbunden. Zusätzlich besteht die Gefahr des «Gärtlidenkens».
Aufwand für Vorstandsmitglied (Milizsystem)	Der zusätzliche Aufwand in der Exekutive kann reduziert werden, wenn eine klare Trennung zwischen politischer Steuerung und Verwaltungsaufgabe vorgenommen wird.	Der Aufwand ist höher als bei einem System ohne Ressorts. Damit wird auch die Vereinbarkeit von Beruf und politischer Tätigkeit schwieriger.
Attraktivität für Vorstandsmitglied (Milizsystem)	Die Attraktivität des Amtes ist höher, da die Aufgaben umfangreicher sind, das Vorstandsmitglied mehr Verantwortung trägt und sich entsprechend engagieren kann. Auch die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ist stärker.	
Abhängigkeit vom Gemeindepräsidium	Das Gemeindepräsidium wird je nach Ausgestaltung der Gesetze/Reglemente Entscheidungskompetenzen abgeben; dadurch verringert sich die Abhängigkeit der übrigen Vorstandsmitglieder vom Gemeindepräsidium.	
Finanzielle Führung	Die finanzielle Führung (Budget, Finanzplanung und -kontrolle) wird verbessert, da jedes Vorstandsmitglied die fachliche und politische Verantwortung für seinen Bereich trägt.	Eine Koordination zwischen den Ressorts ist notwendig und mit Mehraufwand verbunden.
Gemeindegrösse	Vor allem in grösseren Gemeinden kann mit Ressorts die Last auf verschiedene Exekutivmitglieder verteilt werden.	
Fachkompetenz	Indem die einzelnen Vorstandsmitglieder für einen bestimmten Bereich die Hauptverantwortung tragen, bauen sie mehr Wissen auf und verringert sich das Wissens- und Informationsgefälle zwischen dem Präsidium und den übrigen Gemeindevorstandsmitgliedern.	Erhöhte Anforderungen an die Gemeindevorstände für die fachliche Führung ihres Verantwortungsbereichs.
Zusammenarbeit mit Verwaltung und Geschäftsleitung	Alle Vorstandsmitglieder sind stärker in die Arbeit der Verwaltung eingebunden und haben bessere Kenntnisse der operativen Abläufe.	Die Verwaltung hat mehrere Ansprechpartner in der Exekutive. Die Koordination der Schnittstellen zwischen Geschäftsleitung und Gemeindevorstand ist mit Mehraufwand verbunden.

⁸ Siehe Bericht HTW 2017 S. 14–16.

Rekrutierung		Der erhöhte Aufwand für die Verantwortung eines Ressorts ist bei einem Nebenamt hinsichtlich der Vereinbarkeit von Politik und Beruf ein Nachteil.
Kosten		Die Bildung von Ressorts bedingt mehr Ressourcen für die Vorstandsmitglieder.

Denkbare Modelle

Aufgrund der Ausführungen hinsichtlich der Organisation des Gemeindevorstands mit und ohne Ressorts sowie den Organisationsformen in anderen Gemeinden sollen hier nebst dem Modell Status quo drei weitere Modelle dargestellt und kurz beurteilt werden:⁹

A Status quo: Präsidium im Vollamt (100 %), 4 Gemeindevorstände im Minimalpensum (je ca. 10 %), ohne Ressorts

Siehe dazu Ausführungen im vorangehenden Kapitel.

B Präsidium im Vollamt (100 %), 4 Gemeindevorstände im Nebenamt (je 20 bis 40 %), mit Ressorts

Siehe dazu Ausführungen im vorangehenden Kapitel.

C Präsidium im Hauptamt (60 bis 80 %), 4 Gemeindevorstände im Nebenamt (je ca. 40 %), mit Ressorts

- Vorteile: evtl. einfachere Rekrutierung für Präsidium, da nicht vollständige Aufgabe des angestammten Berufs, Verminderung des Risikos für den Wiedereinstieg ins Berufsleben bei Nichtwiederwahl; starke Kompetenzaaneignung der Gemeindevorstände.
- Nachteile: weniger Präsenz des Präsidiums und zeitnahe Erledigung von Geschäften; weniger Zeit für die operative Führung der Verwaltung; evtl. schwierigere Rekrutierung für Gemeindevorstand, da Nebenamt zu umfangreich.

D Exekutive mit drei Mitgliedern im Voll- oder Hauptamt (Modell Stadtrat Chur)

- Vorteile: Effiziente Entscheidungsfindung; hohe Professionalität und Präsenz aller Mitglieder der Exekutive; enger, direkter Austausch zwischen Exekutive und Verwaltung; keine Trennung zwischen fachlicher und personeller Führung; evtl. einfachere Rekrutierung, da Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Politik bei Vollamt entfällt.
- Nachteile: kleinere politische Verankerung, insbesondere wenn es kein Parlament gibt; sehr grosse Ressorts; weniger Meinungsvielfalt bei der Entscheidungsfindung; Entscheide von nur zwei Personen, wenn 1 Mitglied in Ausstand treten muss; hohe fachliche Anforderungen.

Ein Vollamt führt grundsätzlich dazu, dass nebst den politischen Führungsaufgaben auch operative und Querschnittsaufgaben übernommen werden. Alle Modelle bedingen eine entsprechende Organisation der Verwaltung, da diese in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Präsidiums (Voll- oder Hauptamt) sowie der Anzahl Ressorts steht. Beim Modell D dürfte eine gleichzeitige Geschäftsleitung wenig Sinn machen.

Auf die Ausführungen zu einem Modell mit 7 Mitgliedern im Gemeindevorstand wurde verzichtet. Ein grösseres Gremium würde wohl eine stärkere Verankerung in der Bevölkerung und bessere Verteilung der Verantwortung bedeuten, wäre aber hinsichtlich der Effizienz schlechter.

⁹ Siehe auch Bericht Gemeinde Glarus Nord 2015, S. 12ff.

Verwaltung und Geschäftsleitung

Im Zuge der Gemeindefusion wurde als oberste Führungsebene der Verwaltung eine Geschäftsleitung eingesetzt. Diese besteht aus dem Gemeindepräsidium, den Abteilungsleitern Kanzlei, Finanzen und Infrastruktur sowie dem Schulleiter. Der Bericht der HTW zeigt anhand einer Reihe von Kriterien die Vor- und Nachteile der Gemeindeverwaltung mit Geschäftsleitung auf:¹⁰

Kriterium	Vorteil	Nachteil
Zeitersparnis	Weniger wichtige Geschäfte des Gemeindevorstands können delegiert werden. Man spart Zeit und Kosten im Vorstand.	Höherer Zeitaufwand in der Verwaltung.
Rekrutierung von Exekutivmitgliedern	Die Attraktivität des Vorstandsmandats steigt insbesondere für Personen mit hoher beruflicher Nebenbelastung, wenn im Gemeindevorstand unwichtige, zeitraubende Geschäfte wegfallen.	Erhöhte Abhängigkeit vom Präsidenten. Möglicherweise weniger Verantwortung und Aufgabenfülle beim Vorstand und damit Reduktion des Engagements bzw. der Motivation.
Prioritätensetzung	Die Geschäftsordnung kann so gestaltet werden, dass politisch heikle oder wichtige Geschäfte prioritär im Vorstand behandelt und das Tagesgeschäft der Geschäftsleitung übertragen werden.	
Entscheidungskompetenz	Die Entscheidungskompetenz bleibt in diesen Fällen beim Vorstand. Der Prozess dauert in vielen Fällen länger.	Reduzierte Entscheidungskompetenz, bzw. Delegation von Entscheidungen mit geringem Problempotenzial.
Informationsfluss	Triage und damit Entlastung für Gemeindevorstand.	Durch die Delegation von Geschäften an die GL entsteht ein gewisser Informations- und damit Machtverlust beim Vorstand. Dieser kann jedoch durch geeignete Kommunikationsmassnahmen und Informationspflichten entschärft werden. Ausserdem „muss man selber aktiv werden und Infos abholen“. Protokolle und Traktanden der GL müssen seriös studiert werden.
Professionalität	Erhöhte Professionalität in der Verwaltung. Rasche Entscheide gegenüber Bevölkerung.	Anforderungen an GL-Mitglieder sind höher.

Zusammenfassend kommt der Bericht in Bezug auf die Verwaltung und das Geschäftsleitungsmodell zu folgendem Fazit:¹¹

«Das Zusammenspiel zwischen Vorstand und Geschäftsleitung funktioniert in Ilanz/Glion grundsätzlich sehr gut. Die Abläufe sind eingespielt, effizient und transparent. Das Aufgabenvolumen war kurz nach der Fusion sehr hoch und hat sich mittlerweile auf einem Niveau eingependelt, das zwar immer noch hoch, aber zu bewältigen ist. Die Sparanstrengungen der letzten Jahre haben die Situation nicht vereinfacht und führten teilweise sogar zu Überlastungssituationen bei einzelnen Angestellten.

¹⁰ Siehe Bericht HTW 2017, S. 16/17.

¹¹ Siehe Bericht HTW 2017, S. 3.

Die Verwaltung ist im Vergleich zu den früheren ehemaligen Gemeinden stark professionalisiert worden. Teilweise liegt das auch an den immer höher werdenden Anforderungen seitens Bund/Kanton. Diese Professionalisierung hat sich teilweise negativ auf die finanziellen Aufwendungen ausgewirkt. Auf der anderen Seite konnten die Abläufe und Prozesse verbessert werden. Einige Abläufe insbesondere zwischen der Verwaltung, der Geschäftsleitung und dem Vorstand können noch optimiert werden.»

Schulrat

Der Bericht der HTW zeigt auf, dass die momentane Führungsstruktur der Schule und Einbindung in die Exekutive nicht zur Gänze befriedigt:

«Aktuell besteht die Schnittstelle zwischen der Gemeinde und den Schulen im Wesentlichen aus zwei Elementen. Erstens ist der Schulleiter in der Geschäftsleitung integriert. Dies ist sehr selten anzutreffen und damit besser als in vielen anderen Gemeinden. Zweitens sind die Schulen Bestandteil des Budgetprozesses bzw. der Finanzplanung. Eine übergeordnete politisch oder strategische Einbindung des Schulbereichs in die Gemeindeführung ist nicht vorhanden. Deshalb wird an dieser Stelle dieser Punkt untersucht.»¹²

Der Bericht schlägt zur Optimierung zwei Varianten vor:

1. «Eine Möglichkeit wäre die politische Einbindung des Schulratspräsidiums in den Gemeindevorstand als Doppelmandat, wie es vielerorts üblich ist. Dies würde eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen verlangen. Mit dieser Integration würde der Schulbereich politisch aufgewertet. Im Rahmen einer Strategiefestlegung für die gesamte Gemeinde Ilanz/Glion wären die Schulen ein wichtiger Bestandteil. Zudem könnte man aus Sicht des politischen Controllings den Prozess der Finanzplanung und finanzielle Kontrolle im Bereich Schulen verbessern.»
2. «Durch die Bildung einer vom Gemeindevorstand ernannten Schulkommission anstelle eines politisch gewählten Schulrats kann man den Schulbereich strategisch und operativ der Exekutive unterordnen. Damit vereinfacht sich die oft schwierige Rekrutierung von geeigneten Schulräten mit Wahlen.»¹³

Fazit

Der Bericht des Gemeindevorstands auf der Grundlage der Studie der HTW zeigt, dass aufgrund der gemachten Erfahrungen in den letzten vier Jahren in Bezug auf die Gemeindeorganisation unterschiedliche mögliche Entwicklungen denkbar sind. Grundsätzliche Änderungen der Gemeindeorganisation bedingen eine politische Diskussion und Entscheidung und müssten im Detail hinsichtlich der konkreten organisatorischen und finanziellen Konsequenzen noch näher geprüft werden.

Antrag

Der Gemeindevorstand beantragt dem Parlament, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Ilanz/Glion, den 26. März 2018

Gemeindevorstand Ilanz/Glion

¹² Ebd., S. 17.

¹³ Ebd., S. 18.

Anhang

Quelle Bericht HTW

HTW Chur (Dominik Just, Ursin Fetz). *Überprüfung Ilanz/Glion. Bericht im Auftrag des Gemeindevorstands Ilanz/Glion*, Chur, Dezember 2017.

Weitere Literatur

Bericht Gemeinde Glarus Nord 2015: *Organisation der Gemeindeführung unter Einbezug des Antrags zur Abschaffung des Parlaments*, Glarus Nord/St. Gallen, 2015.

http://www.glarus-nord.ch/documents/07_04_03_Bericht_Gemeindefuehrung.pdf

Ladner Andreas, *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*, Lausanne: Cahier de l'ID- HEAP 2016.

Steiner Reto / Kaiser Claire / Reichmuth Lukas, *Vereinbarkeit von öffentlichen Ämtern und Beruf im Kanton Aargau. Ergebnisse einer Befragung der Aargauer Unternehmen*, Studie im Auftrag des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau sowie der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, Bern: Schweizerisches Institut für öffentliches Management, 2016.

https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/projekte_12/milizorganisa-tion/Prof_Steiner_Vereinbarkeit_von_oeffentlichen_Aemtern_und_Beruf_-_Unternehmensbefra-gung.pdf