Gemeinderatssitzung vom 12. Dezember 2020

Botschaft

Traktandum Nr. 2

Optimierung Gemeindeführung: Teilrevision des Organisationsgesetzes und Totalrevision der Entschädigungsverordnung

Sehr geehrter Herr Gemeinderatspräsident
Sehr geehrte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte

Der Gemeindevorstand unterbreitet Ihnen Bericht und Antrag zu obgenanntem Geschäft.

1. Ausgangslage

Am 31. August 2015 hat der Gemeinderat einer Teilrevision der Verfassung und dem neuen Organisationsgesetz zugestimmt. Kern der Verfassungsrevision war eine Erhöhung des Pensums des Gemeindepräsidiums auf 80 Stellenprozente, die Einführung einer Geschäftsleitung sowie die Kompetenzdelegation von einzelnen Aufgaben und Befugnissen des Gemeindevorstandes an die Departementsvorstehenden. Das Volk hat der Verfassungsrevision am 18. November 2015 zugestimmt.

Im neuen Organisationsgesetz wurden die Aufgaben und Kompetenzen des Gemeindevorstandes und die Kompetenzdelegation an die einzelnen Departemente oder die Geschäftsleitung definiert.

An der Parlamentssitzung vom 24. März 2019 wurde die Motion „Optimierung der Gemeindeführung“ mit folgendem Antrag eingereicht:
„Der Gemeindevorstand soll dem Gemeinderat einen Gesamtbericht zum Zustand der Gemeindeführung zukommen lassen, worin die gestellten Fragen beantwortet werden. Gleichzeitig soll er ihm eine für eine Verbesserung notwendige gesetzliche Vorlage (Verfassung und/oder Organisationsgesetz) unterbreiten, so dass diese vor den nächsten Wahlen, spätestens aber auf Beginn der nächsten Legislatur umgesetzt werden kann.“

Der Gemeindevorstand hat sich mit der Wirkungskontrolle der neu implementierten Strukturen einverstanden erklärt. Die Motion wurde in der Folge am 9. September 2019 im Parlament überwiesen.

Die Berichterstattung durch den Gemeindevorstand erfolgte an der Parlamentssitzung vom 3. Februar 2020 und die Fragestellungen wurden beantwortet. Dabei wurde die Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzesanpassungen bis Jahresende 2020 in Aussicht gestellt (Fristverlängerung).

2. Ziel

Bei der Optimierung der Gemeindeführung sollen effiziente Führungsstrukturen implementiert werden. Dabei sollen die Aufgaben und Kompetenzen und die damit verbundene Verantwortung eindeutig formuliert und zugeordnet werden.
Der Gemeindevorstand ist dabei von operativen Aufgaben zu entlasten, Doppelspurigkeiten sollen vermieden und das Geschäftsleitungsmodell gestärkt werden.

Im Weiteren soll auch überprüft werden, ob die im Jahre 2015 formulierten Erwartungen an die neue Gemeindeführung erfüllt werden oder ob es bereits Anpassungen braucht, allenfalls auf Gesetzesstufe.

3. Motion betreffend Optimierung der Gemeindeführung

In der Motion wurden zentrale Fragen zur aktuellen Gemeindeführung gestellt, welche durch den Gemeindepräsidenten an der Gemeinderatssitzung vom 3. Februar 2020 sehr differenziert beantwortet wurden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Einführung des Geschäftsleitungsmodells im Grundsatz bewährt hat. Vor allem Personalgeschäfte können durch die Geschäftsleitung effizient erledigt werden. Schwieriger wird für die Geschäftsleitung die Umsetzung operativer Aufgaben, weil die Finanzkompetenz auf unterer Stufe an die Departementsvorstehenden delegiert wurde. Diese operative Tätigkeit der Departementsvorstehenden führt zu parallelen Strukturen im Gemeindeführungsmodell.

In der Aufarbeitung der Motion liefert der Gemeindevorstand Antworten zu den Themenbereichen wie der Kommunikation, der Entschädigung und den Pensen des Gemeindevorstandes und der Neuorganisation der Departemente.

4. Prozess

Der Gemeindevorstand hat entschieden, die Überprüfung der Strukturen in zwei Phasen zu unterteilen.

In einem ersten Schritt wurde die Zusammenarbeit im Gemeindevorstand und der Geschäftsleitung zu den Fragestellungen der „Kooperation und Kommunikation“ evaluiert. Entstanden ist ein Commitment mit Handlungsanweisungen, Haltungen und Einstellungen, welches auch die Zusammenarbeit des Gemeindevorstandes mit der Geschäftsleitung gestärkt hat.

In einem zweiten Schritt wurde die Reorganisation der Gemeindeführung konkretisiert, indem die verschiedenen Denkmuster, Organisationsverständnisse und Rollen im Gemeindevorstand und der Geschäftsleitung zwischen Juni und Oktober 2020 an sieben Sitzungen geklärt wurden. Der Prozess wurde durch einen externen Berater begleitet.
Auf der Basis dieser Erkenntnisse liegen nun Anpassungen des Organisationsgesetzes und der Entschädigungsverordnung vor.

5. Neue Führungsinstrumente

Als Instrumente wurden ein Funktionendiagramm und ein gemeinsames Führungsverständnis erarbeitet. Das Funktionendiagramm macht die konkreten Aufgaben und Kompetenzen und das Führungsverständnis die Prinzipien sichtbar.

Das Funktionendiagramm der Gemeinde Domat/Ems listet die anfallenden Aufgaben und Tätigkeiten auf und definiert die beteiligten Stellen.

Dabei wurden folgende Kompetenzen zugeordnet:

E Entscheiden
A Antrag stellen
B Beraten
D Durchführen / Umsetzen
V Vorbereiten / Erarbeiten / Planen

Diese Kompetenzen sind hierarchisch gegliedert, wobei nur MUSS-Tätigkeiten im Funktionendiagramm festgehalten wurden. Weiter stehen die Aufgaben und Tätigkeiten im Einklang mit übergeordneten Rahmensetzungen.

Um die Ziele der Optimierung der Gemeindeführung zu erreichen, wurde bei der Zuordnung der Entscheidungskompetenzen auch das Ziel verfolgt, die Geschäftsleitung zu stärken und die Departementsvorstehenden zu entlasten. Im Grundsatz heisst dies, dass Entscheidungskompetenzen grossmehrheitlich der Stufe Geschäftsleitung oder dem Gemeindevorstand als Gremium zugeordnet wurden und nicht mehr den einzelnen Departementsvorstehenden.

Um Strukturen erfolgreich zu optimieren braucht es neben dem Funktionendiagramm auch ein gemeinsames Führungsverständnis. Die grundlegenden Werte, Haltungen und Prinzipien, welche der Gemeindevorstand und die Geschäftsleitung während des Prozesses festgehalten haben, sind im ergänzenden Dokument „Führungsverständnis und Spielregeln“ zusammengefasst.

Mit der Ausarbeitung von Funktionendiagramm und Führungsverständnis konnten Abläufe vereinfacht, Unklarheiten aufgehoben und die Kompetenzen definiert werden.

6. Erkenntnisse und Begründung

6.1 Entlastung der Departementsvorstehenden

Mit dem neuen Organisationsgesetz aus dem Jahre 2015 wurden Finanzkompetenzen an die Departementsvorstehenen delegiert. Auf der einen Seite führte dies zu einer Reduktion der Geschäfte im Gemeindevorstand, weil die Auftrags- und Arbeitsvergaben direkt durch die Departementsvorstehenden vorgenommen werden konnten. Auf der anderen Seite aber hat die Einbindung in das operative Geschäft zu einer Zunahme des Arbeitspensums der einzelnen Vorstandsmitglieder geführt und die Gesamtbelastung nicht im gewünschten Masse abgenommen.

Die Geschäftsleitung ihrerseits hat, neben den Personalaufgaben, praktisch nur koordinierende Aufgaben, aber keine Finanzkompetenzen.

Eine Entlastung der Departementsvorstehenden unter Beibehaltung der Finanzkompetenzen ist nur sehr begrenzt möglich. Die Aufgaben der Geschäftsleitung und die operative Tätigkeit der Departementsvorstehenden führt zu zeitintensiven Koordinations- und Austauschgesprächen, in denen vieles wiederholt werden muss. Zudem ist für die Mitarbeitenden der Verwaltung nicht klar ersichtlich, wer, wo, wann zuständig ist und informiert werden muss.

Konsequenz:

- Die Finanzkompetenzen und die damit kongruenten Entscheidungen (Inhalt und Finanzkompetenz) sollen an die Mitglieder der Geschäftsleitung und an das Gremium Geschäftsleitung weitergegeben werden (siehe Funktionendiagramm und Finanzkompetenzen).
  Die gleiche Regelung gilt für die Mitglieder der Schulleitung bzw. das Gremium Schulleitung.

- Die Departementsvorstehenden konzentrieren sich umfassender auf die Gemeindevorstandsarbeit (rahmensetzende, strategische Arbeit / politische, weniger verwalterische Themen / Entscheidungen mit hoher Finanzkompetenz) und stellen die Anträge an den Gemeindevorstand. Die Vorbereitungen nehmen primär die Abteilungen wahr.

6.2 Aufwertung durch Kommissionsarbeit

Mit der Optimierung der Gemeindeführung und der Stärkung der Kommissionsarbeit soll die Tätigkeit der Departementsvorstehenden aufgewertet aber zeitlich entlastet werden. Die Bedeutung und Verantwortung für strategische und politische Themen und Aushandlungsprozesse sollen damit unterstrichen werden, indem die Kommissionsarbeit in allen Departementen eingeführt werden soll. Die Departementsvorstehenden übernehmen so eine moderative Führungsaufgabe der „Suchprozesse“ auf Gemeindeebene. Diese trägt viel zu einem „guten Zusammenleben“ in der Gemeinde bei.

Durch die operative Entlastung der Departementsvorstehenden, ohne Finanzkompetenz für Einzelentscheide, bleibt mehr Zeit für die strategische Ausrichtung der Gemeinde.

Kommissionen/Stiftungen/Verbände/Vereine:

Finanzen und Wirtschaft:	Präsidentenkonferenz der Region Imboden (V/E) Grundbuchkreis Domat/Ems (E) Spitalregion (E) Finanzkommission neu (V)*
Bauwesen und Anlagen:	*Baukommission (Einsitz DV pendent)*
Umwelt und Sicherheit:	Feuerwehrverband Domat/Ems- Felsberg (V/E) Landwirtschaftskommission neu (V) Begleitkommission Kieswerk Reichenau (E) *Energiekommission (V)* Abfallverband Mittelbünden (AVM)
Gesellschaft und Soziales:	Sozialkommission neu (V) Alters- und Pflegeheim Casa Falveng (E) Spitex (E) Kinderkrippe Tripiti (E) Spitalregion (E) Musikschule (E) Bibliothek (E) *Jugendkommission (V)*
Bildung:	Schulrat (V)

Legende

E/Einsitz V/Vorsitz *beratende Kommission *Wahlgremium Gemeinderat*

Konsequenz:

- Die Departementsvorstehenden müssen einen Rollenwandel durchmachen und sich verstärkt als Gestalter/innen und Moderator/innen von Prozessen verstehen und nicht als operativ Entscheidende. Dies gibt ihnen gesellschaftlich und politisch mehr Gewicht und Visibilität und eine spürbare Entlastung im Operativen. Dieser Rollenwandel führt dazu, dass die Gestaltungsmöglichkeiten in den Abteilungen zunehmen. Damit wird auch die Motivation zunehmen, weil die Finanzkompetenzen mit den operativen Aufgaben weitgehend mitgehen (Kongruenz von Aufgabe und Kompetenz). Die Departementsvorstehenden müssen sich primär als Mitglieder einer Behörde verstehen und nicht als „Angestellte“ mit operativen Aufgaben – das stärkt die Departementsvorstehenden selber, den Gemeindevorstand, die Geschäftsleitung sowie die Verwaltung.

7. Neuorganisation der Departemente

Der Gemeindevorstand hat die Neuorganisation der Departemente und die Zuordnung der Abteilungen umfassend überprüft und legt aus seiner Sicht eine systematischere Aufteilung und klarere Bezeichnungen vor.

Departement Finanzen und Wirtschaft (alt: Finanzen und Sicherheit)
In diesem Departement wurden neu mit dem öffentlichen Verkehr und der Raumplanung übergeordnete Aufgaben zugeordnet.

Departement Bauwesen und Anlagen (alt: Hochbau und Anlagen)
Neu wird das Bauwesen (Hoch- und Tiefbau) in diesem Departement zusammengefasst, weil in der Praxis die Schnittstellen zwischen Hoch- und Tiefbau sehr hoch sind. Die Zusammenlegung zu einem Departement ist sinnvoll, weil dadurch die Schnittstellenproblematik vereinfacht und der Koordinationsbedarf reduziert werden kann.

Departement Umwelt und Sicherheit (alt: Umwelt und Tiefbau)
In diesem Departement wird neu die Sicherheit mit der Feuerwehr, inkl. Militär und Zivilschutz und der Gemeindepolizei integriert.

Departement Gesellschaft und Soziales (alt: Kultur, Soziales und Polizei)
Das Departement konzentriert sich auf gesellschaftliche und soziale Aufgaben.

Departement Bildung (alt: Schule)
Ausser den begrifflichen Anpassungen findet hier keine Neuzuordnung statt.

Konsequenz:

- Die Neuzuteilung der Abteilungen schafft „mehr Einheit in der Materie“ und damit weniger Schnitt- und Konfliktstellen. Damit kann auch der Arbeitsaufwand reduziert werden.
- Die Neuzuteilung führt zudem zu einer ausgewogeneren Verteilung der Arbeitspensen.
  Mit der Neuorganisation und der Neuzuordnung der Departemente sollte es für die Departementsvorstehenden möglich sein, die Vorstandstätigkeit in einem Arbeitspensum von pauschal 25% zu erledigen.
- Potentielle, erwerbstätige Kandidatinnen und Kandidaten für ein Vorstandsamt könnten mit einer Reduktion ihrer Anstellung von 20 % (ein Tag) Erwerbstätigkeit und Politik gut miteinander vereinen.

8. Finanzkompetenzen

Handlungsfähig bleibt eine Stelle nur, wenn sowohl die inhaltlichen als auch finanziellen Kompetenzen für eine bestimmte Aufgabe gegeben sind und nicht aufgeteilt werden. Die alltäglichen Aufgaben, die in der Regel budgetiert und geplant sind, sollten von einer Stelle durchgeführt werden.
Bei der Visierung der Rechnungen wird weiterhin das Vieraugenprinzip umgesetzt und die grundlegende Einhaltung der finanzrelevanten Prozesse ist im Internen Kontrollsystem (IKS) dokumentiert worden.

Neue Finanzkompetenzen für Arbeiten und Lieferungen im Rahmen des Budgets:

	bisher	**neu**
Mitglieder der Geschäftsleitung	Fr. 0.-	bis max. Fr. 15‘000.-
Geschäftsleitung	Fr. 0.-	bis max. Fr. 50‘000.-
Departementsvorsteher	bis max. Fr. 16‘000.-	Fr. 0.-
Gemeindevorstand	ab Fr. 16‘000.-	ab Fr. 50‘000.-

Die Geschäftsleitung soll neu im Rahmen von Art. 31 lit. h der Gemeindeverfassung jährlich neue einmalige Ausgaben von gesamthaft maximal Fr. 50‘000 beschliessen können. Damit reduziert sich der dem Gemeindevorstand nach Verfassung zur Verfügung stehende Betrag um Fr. 50‘000.

Für den Schulbereich gelten diese Bestimmungen sinngemäss für die Schulleitung. Die Schulleitung soll neu im Rahmen von Art. 31 lit. h der Gemeindeverfassung jährlich neue einmalige Ausgaben von gesamthaft Fr. 20'000 beschliessen können. Damit reduziert sich der dem Gemeindevorstand nach Verfassung zur Verfügung stehende Betrag um weitere Fr. 20'000.

9. Anpassung der rechtlichen Bestimmungen

Die vom Gemeindevorstand vorgeschlagene Optimierung hat Auswirkungen auf das Organisationsgesetz und die Entschädigungsverordnung. Die Verfassung soll erst in einem Folgeschritt angepasst werden.

9.1 Verfassung

Die vorgeschlagene Optimierung kommt ohne zwingende Anpassung der Verfassung aus. Lediglich Art. 35a Verfassung wird vom Gemeindevorstand, aufgrund der Neuorganisation, so ausgelegt, dass die Pensen der Vorstandsmitglieder fix 25% betragen sollen (lineare Verteilung des freien Kredites).

Die Aufgabendelegation an die Vorstandsmitglieder kann belassen werden, da für die angestrebte Aufgabenteilung das Funktionendiagramm zum Tragen kommt.

Die Anpassungen können, zusammen mit weiteren Revisionspunkten, in einer späteren Teilrevision umgesetzt werden, für welche auch eine vorparlamentarische Fachkommission eingesetzt werden könnte.

9.2 Organisationsgesetz

Art. 4 Departementsvorsteher / Art. 30a Finanzkompetenzen
In den beiden Artikeln soll die Finanzkompetenz für Arbeiten und Lieferungen im Rahmen des Budgets von den Deparementsvorstehenden hin zur Geschäftsleitung verlagert werden.

Art. 19 ff Organisation Departemente
In der Teilrevision soll die Neuorganisation der Departemente geregelt werden. Im Weiteren soll dem Gemeindevorstand die Möglichkeit offenbleiben, vorübergehend von der Zuteilung abzuweichen.

Art. 27 Geschäftsleitung
In Art. 27 soll die Geschäftsleitung mit dem Leiter Finanzen erweitert werden.

Art. 30 Aufgaben
In Abs. 2 soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, dass in der kommunalen Gesetzgebung der Geschäftsleitung weitere Kompetenzen zugewiesen werden können.
In Abs. 3 kann der Gemeindevorstand weitere operative Entscheide der Geschäftsleitung zuordnen, welche im Funktionendiagramm oder in einer Verordnung festgehalten sind.

Art. 30b Sozialkommission
In diesem Artikel soll die Bildung der Sozialkommission mit Aufgaben, Kompetenzen und Zusammensetzung festgehalten werden.

Gastwirtschaftsgesetz, Art. 7 Anlässe
In einer Fremdänderung soll die Zuständigkeit für die Festlegung der Öffnungszeiten bei Anlässen der Geschäftsleitung zugeordnet werden.

9.3 Entschädigungsverordnung

In der Totalrevision der Entschädigungsordnung sollen die Entschädigungen grundsätzlich neu festgelegt werden.

Die Einsitznahme im Parlament, in der Baukommission, in der GPK oder in den Schulrat soll grundsätzlich mit einer Pauschale von Fr. 1‘500, die entsprechenden Kommissionspräsidien mit einer höheren Pauschale von Fr. 2'500 entschädigt werden. Dabei soll zwischen den verschiedenen ständigen Kommissionen nicht mehr differenziert werden.

Die Entschädigungen für die Sitzungsteilnahme sollen vereinheitlicht und nach Art. 5 entschädigt werden, in Abhängigkeit zur Dauer der Sitzung. Der Schulrat soll in der neuen Entschädigungsverordnung für Schulbesuche entschädigt werden.

Fach- und Arbeitsgruppen sollen mit einem Sitzungsgeld von Fr. 120, der Präsident oder die Präsidentin mit einem Sitzungsgeld von Fr. 180 entschädigt werden. Auch der Entschädigungsansatz für Delegierte soll von Fr. 60 auf Fr. 120 erhöht werden.

Die Entschädigung des Gemeindevorstandes soll neu in die Lohnbänder der Verwaltung überführt werden. Beim Gemeindevorstand soll der jährliche Anstieg (Automatismus) aufgehoben und durch eine Entschädigung pro Legislatur ersetzt werden. Die Lohnsumme der heute für die Vorstandsarbeit anfallenden Entschädigungen entspricht, hochgerechnet für vier Legislaturen, respektive in 16 Jahren, der durch die Lohnbänder festgelegten Lohnsumme.

Mit der Anpassung der Entschädigungsverordnung soll auch die Entschädigung der Stimmenzählenden eingeführt werden, weil sich die heutige Rekrutierung nicht immer einfach gestaltet. Der Ablauf soll wie folgt organisiert werden:

- Die Parteipräsidenten werden schriftlich angefragt und um Mitteilung von mindestens drei bis sechs Stimmenzählenden gebeten. Die Stimmenzählenden werden danach vom Gemeindevorstand für zwei Jahre eingesetzt.
- Die Stimmenzählenden werden jeweils zu Beginn des Jahres über die Abstimmungsdaten informiert und reservieren sich diese Termine. Die Kanzlei bietet die Stimmenzählenden jeweils nach Bedarf aufgrund der Abstimmungsvorlagen auf.

Die Stimmenzählenden sollen neu mit Fr. 30 pro Stunde entschädigt werden. Gemeindeangestellte, die im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zur Mitwirkung angewiesen werden, erhalten keine Entschädigung.

9.4 Baugesetz

Die Delegation der Entscheidungskompetenz vom Gemeindevorstand an die Baukommission bedingt eine Teilrevision des Baugesetzes. Der Gemeindevorstand wird diese Gesetzesanpassung dem Parlament in einer separaten Vorlage zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen.

10. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassungen der Entschädigungsverordnung haben finanzielle Auswirkungen.

Die Tabelle vermittelt eine Übersicht der Entschädigungen pro Mitglied, die Minder- oder Mehrkosten sind für das Gremium kumuliert hochgerechnet worden:

Gremium	**IST-Entschädigungen**			**SOLL-Entschädigung**		**Anzahl Sitzungen**	**approx. Minder-/Mehrkosten**
	Pauschale	pro Sitzung	pro h	Pauschale	pro Sitzung		
Vizepräsidium Vorstand	3‘000			1‘500			**-1‘500**
Gemeindevorstand	frankenmässige Überführung in neue Lohnbänder						**0.-**
Leiter Finanzen	als Mitglied der Geschäftsleitung leicht höhere Entschädigung im Rahmen der MAB						**+ 1‘000**
Parlament	0	80.-		1‘500.-	180.-	10	**+ 35‘000**
GPK	0	80.-	40.-/h	1‘500.-	180.-	10	**+ 7‘000**
Baukommission	0	80.-	(40.-/h)	1‘500.-	180.-	20	**+ 8‘000**
Schulrat	6‘000.-			1‘500.-	gemäss Art. 4/5		**0**
diverse Kommissionen							**+ 4‘000**
diverse Arbeitsgruppen							**+ 1‘000**
Delegierte							**+ 2‘500**
Stimmenzählende							**+5‘000**
Total							**+ 62‘000**

Die vorgeschlagene Teilrevision der Entschädigungsverordnung hat jährliche Mehrkosten von ca. Fr. 60‘000 zur Folge.

11. Anträge

Der Gemeindevorstand unterbreitet Ihnen, sehr geehrter Herr Gemeinderatspräsident, sehr geehrte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, aufgrund obiger Ausführungen folgende Anträge:

1. Auf die Vorlage sei einzutreten.
2. Die Teilrevision des Organisationsgesetzes sei zu genehmigen.
3. Die Totalrevision der Entschädigungsverordnung sei zu genehmigen.
4. Die Motion von Dr. Ursin Fetz zur „Optimierung der Gemeindeführung“ sei als erfüllt abzuschreiben.

Die Teilrevision des Organisationsgesetzes untersteht gemäss Art. 26 lit. a der Verfassung der Gemeinde Domat/Ems dem fakultativen Referendum.

Die Totalrevision der Entschädigungsverordnung liegt gemäss Art. 29 lit. e der Verfassung der Gemeinde Domat/Ems in der Kompetenz des Gemeinderates.

Gemeindevorstand Domat/Ems

Der Präsident
Erich Kohler

Die Gemeindeschreiberin
Yvonne Müller

Domat/Ems, 23. November 2020/EK

Beilagen
Übersicht Departementsverteilung
Funktionendiagramm (Arbeitsversion)
Führungsverständnis / Spielregeln zum Funktionendiagramm
synoptische Darstellung der Teilrevision des Organisationsgesetzes
synoptische Darstellung der Totalrevision der Entschädigungsverordnung
Organisationsgesetz
Entschädigungsverordnung
Gastwirtschaftsgesetz