



Analyse Pensen Gemeinderat

Gemeinde Horw

Werte teilen - Zukunft gestalten

IBDO

Gemeinde Horw
Geschäftsprüfungskommission des Einwohnerrates
Gemeindehausplatz 1
6048 Horw

Geschätzte Mitglieder der GPK, geschätzte Mitglieder des Gemeinderats

Mit dem Projekt „Analyse Pensen Gemeinderat“ wünschen Sie eine externe Beurteilung des verfügbaren Zielpensums von aktuell total 340 Stellenprozenten.

Mit diesem Bericht legen wir Ihnen einen Überblick zu den ausgeführten Tätigkeiten und dem entsprechenden Zeitbedarf. Darüber hinaus sprechen wir Empfehlungen für Anpassungen aus.

- Aufwandfaktor Gemeindeführungsmodell
 - Aufwand für Kernaufgaben (Gemeinderatssitzungen, Klausuren, Ausflug etc.) und Ressortaufgaben (inkl. Personalführung)
 - Umfang der operativen Tätigkeiten
 - Umfang der Repräsentationen und Delegationen
 - Zusatzaufwand Parlamentsgemeinde -> Mehraufwand (Kommissionen, Ratssitzungen, B&A erstellen)
- Wie bereits in unserer Offerte ausgeführt, ist ein Vergleich mit anderen Gemeinden nur bedingt möglich, da in jeder Gemeinde andere Abgrenzungen, Aufgaben und anderer personeller Support durch die Verwaltung bestehen. Als Richtschnur dienen Werte anderer Gemeinden aber doch.

Die Erkenntnisse von BDO beruhen auf zur Verfügung gestellten Unterlagen, unseren Erfahrungswerten aus vergleichbaren Projekten und aus drei (Gruppen-) Interviews: Ein Gespräch mit dem Präsidenten der GPK sowie dem Gemeindepräsidenten, ein Gespräch mit Gesamtgemeinderat sowie ein Gespräch anlässlich der Kadersitzung.

Die Einschätzungen von BDO zeigen Effekte auf die Gemeinderatspensen, die in unterschiedliche Richtungen gehen. Der Aufwand von Exekutivmitgliedern hängt nur zu einem Teil von beeinflussbaren Rahmenbedingungen der Gemeinde ab. Die tatsächlich investierte Zeit wird in der Regel genauso beeinflusst von persönlichen Einstellungen, Werthaltungen und individuellen Präferenzen. Die persönlichen Einflussfaktoren sind erfahrungsgemäss sehr schwierig zu steuern. Eine grosse Rolle spielen aber auch die Erwartungshaltungen der Bevölkerung und beispielsweise eines Parlaments.

Die Beurteilung von Pensen deckt nur einen Teilaspekt ab. Die Wahrnehmung, ob Pensen angemessen sind, muss im Verhältnis zu Entschädigung und Wertschätzung gesehen werden.

Dieser Bericht beinhaltet drei Bestandteile:

- Grundsätzliche Einflussfaktoren auf Gemeinderatspensen
- Einflussfaktoren und Analyse in Horw
- Einschätzung zu den Gemeinderatspensen Horw und Empfehlungen (Zusammenzug)

Patrick Deicher
Berater öffentliche Verwaltungen und NPO

Pirmin Marbacher
Leiter Bereich öffentliche Verwaltungen und NPO
Zentralschweiz

Grundsätzliche Einflussfaktoren auf Gemeinderatspensen

Einflussfaktoren auf Gemeinderatspensen

Rahmenbedingungen und persönliche Einstellungen

Der Aufwand von Exekutivmitgliedern hängt nur zu einem Teil von beeinflussbaren Rahmenbedingungen der Gemeinde ab. Die tatsächlich investierte Zeit wird in der Regel genauso beeinflusst von persönlichen Einstellungen, Werthaltungen und individuellen Präferenzen. Die persönlichen Einflussfaktoren sind erfahrungsgemäss sehr schwierig zu steuern.

Eine grosse Rolle spielen auch die Erwartungshaltung der Bevölkerung und beispielsweise eines Parlaments:

- ▶ Erwartet die Bevölkerung Dossierskenntnis, um bei spontanen Begegnungen Ratsmitglieder auf individuelle Anliegen anzusprechen?
 - Auskunftsfähigkeit
 - Charakter als grosses Dorf und nicht Stadt
 - Bürgernähe
 - Teilnahme an lokalen Veranstaltungen und Vereinsversammlungen
 - etc.
- ▶ Was erwartet das Parlament in Ratsdebatten und bei Anfragen (hohes Wissen und Dossierskenntnis oder Verweis auf Verwaltung)? Die Erwartungshaltung eines Parlaments korrespondiert i.d.R. mit der eigenen Abgrenzung zwischen strategischen und operativen Themen. Eher operative Parlamente erwarten auch höhere operative Detailkenntnisse der Ratsmitglieder.



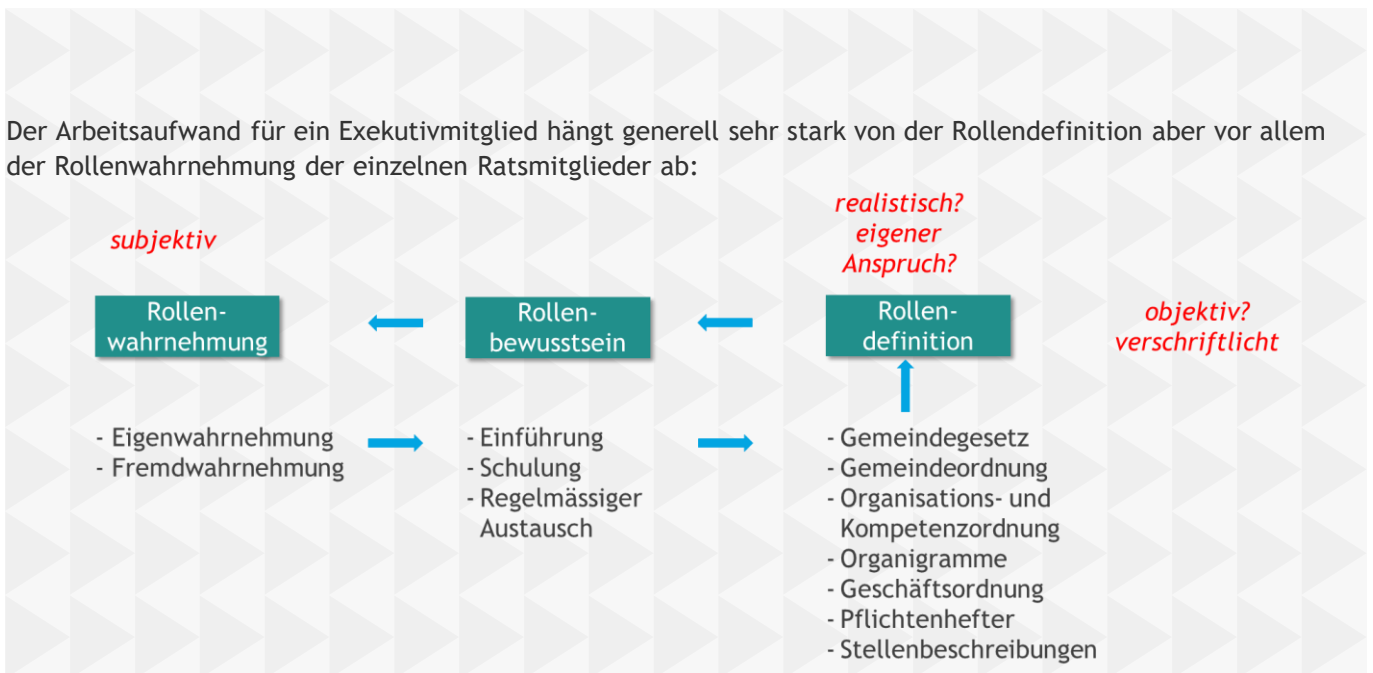
Politische Führung

Konzentration auf die Kernaufgaben

Ein Gemeinderat hat sich auf seine Kernaufgaben zu konzentrieren. Die Höhe der investierten Zeit hängt sehr stark davon ab, ob diese Konzentration tatsächlich stattfindet.
 Die strategische Aufgabe beschränkt sich jeweils auf das Setzen, Überprüfen und Justieren der Rahmenbedingungen der erwähnten Tätigkeiten.
 Die eigentliche Ausführung ist grösstenteils operativer Natur und primär Aufgabe von Arbeits-/ Projektgruppen oder der Verwaltung.

Die wichtigsten Aufgaben des Gemeinderats

- Marschrichtung festlegen, Ziele definieren
- (Politische) Rahmenbedingungen setzen
- Sich informieren
- Rückmeldungen geben
- Massnahmen ergreifen, steuern
- Entscheidungen treffen und durchsetzen
- Verantwortung übernehmen
- Den Blick fürs Ganze schärfen
- Weitsichtig und vernetzt denken
- Vertrauen schaffen und Vertrauen haben
- Operative Tätigkeiten delegieren



Einflussfaktoren und Analyse in Horw

Vergleichswerte Pensum

Begrenzte Vergleichbarkeit aber doch Orientierungswert

Ein Vergleich mit anderen Gemeinden ist nur bedingt möglich, da in jeder Gemeinde andere Abgrenzungen, Aufgaben und anderer personeller Support durch die Verwaltung bestehen. Je nach Abgrenzung, Gemeindeführungsmodell und Ressortzuteilung sind kleinere oder grössere Pensen möglich. Einen wichtigen Einfluss hat ausserdem die Existenz eines Gemeindeparlaments.

Grosse Parlamentsgemeinden des Kantons Luzern haben in der Regel sehr hohe Pensen für alle Mitglieder Exekutive. Rothenburg mit einem Geschäftsführermodell und ohne Parlament kennt viel tiefere Pensen.

Ausserkantonale Vergleichswerte zeigen, dass allerdings auch grössere Gemeinden mit Parlament tiefere Gesamtpensen realisieren können (z.B. Olten, Nyon oder Burgdorf). Dazu sind Führungsmodelle sowie Kompetenzdelegationen entsprechend auszugestalten.

- Im Durchschnitt sind Parlamentsgemeinden in der ungefähren Grösse von Horw mit ähnlichen, wenn nicht höheren Pensen der Exekutivmitglieder ausgestattet.
- Die Horwer Gemeinderatspensen liegen im Schweizerischen Vergleich für Gemeinden in der Grösse zwischen 10'001 und 20'000 Einwohnenden leicht über dem Durchschnitt.
- Die Existenz eines Einwohnerrats führt zwangsläufig zu einem deutlich höheren Zeitaufwand für die Exekutivmitglieder.
- Ausserkantonale Vergleichswerte zeigen, dass auch grössere Gemeinden mit Parlament tiefere Gesamtpensen realisieren können. Dazu sind Führungsmodelle sowie Kompetenzdelegationen entsprechend auszugestalten.
- Nimmt man das gewählte Führungsmodell (siehe hinten) als gesetzt an, so sind die Pensen in Horw deutlich tiefer als Vergleichsgemeinden resp. -städten.

Die Luzerner Parlamentsgemeinden eignen sich am besten für einen direkten Vergleich mit Horw, da dort die Führungsmodelle sehr ähnlich und die rechtlichen Rahmenbedingungen des kantonalen Rechts gleich sind.

Gemeinde Kanton Luzern	Anzahl Einwohnende	Pensen Exekutive
Ebikon LU (Planwert)	14'500	5 Mitglieder, je 80%
Emmen LU	31'600	5 Mitglieder, je 90%
<i>Horw LU</i>	<i>15'100</i>	<i>Präsidium 70%</i> <i>4 Mitglieder mit 75%, 70%, 65%, 60%</i>
Kriens LU	29'000	Total 400%
Luzern LU	84'000	5 Mitglieder, je 100%
Rothenburg LU (kein Parlament)	7'900	Präsidium 30%; 4 Mitglieder, je 25%

Diese ausserkantonalen Vergleichswerte zeigen Gemeinden mit Kommunalparlament.

Gemeinde ausserkantonal	Anzahl Einwohnende	Pensen Exekutive
Aarau AG	22'000	Präsidium 100% 4 weitere Mitglieder je 30%
Bellinzona TI	44'270	Präsidium 70% öff. Raum und Verkehr 60% 5 weitere Mitglieder je 50%
Biel BE	55'070	5 Mitglieder, je 100%
Burgdorf BE	16'586	Präsidium 100% 6 weitere Mitglieder zu je 12%
Frauenfeld TG	26'100	Präsidium 100% 4 weitere Mitglieder zu durchschnittlich 50%
Illnau-Effretikon ZH	17'600	7 Mitglieder Präsidium und Bildung, je 50% Hoch- und Tiefbau je 40% übrige mit je 30%
Köniz BE	42'409	5 Mitglieder, je 80%
Langenthal BE	15'838	Präsidium 100% 6 weitere Mitglieder zu je ca. 30%
Nyon VD	22'465	Präsidium 70% 6 weitere Mitglieder je 50%
Olten SO	18'400	5 Mitglieder, je 30%
Thun BE	43'670	Präsidium 100% (effektiv 95%), 4 weitere Mitglieder mit je 70%
Renens VD	21'086	6 Mitglieder zu 100% Stadtmanagement - Nachhaltige Entwicklung 80% (Unterhalt, Entsorgung, Grünflächen etc.)
Uster ZH	35'748	Präsidium 80% Bildung 80% Finanzen 45% 4 weitere Mitglieder zu je 40%

Vergleichende und umfassende Studien zu Gemeinderatpensen sind in der Schweiz leider seit gut 10 Jahren keine mehr durchgeführt worden. Erfahrungswerte zeigen allerdings, dass in diesem Zeitraum die Pensen und die Belastung von Exekutivmitglieder angewachsen sind (zunehmende Komplexität, mehr Kommunikationsaufwand, höhere Qualitätserwartungen Bürgerinnen und Bürger, vermehrte juristische Auseinandersetzungen, erweiterte Aufgabenfelder etc.). Aktuell arbeitet die Hochschule Luzern an einer vergleichenden Studie über Gemeindeführungsmodelle in der Deutschschweiz. Die Ergebnisse sollen 2025 publiziert werden.

Folgende Daten stammen aus dem Jahr 2011 (Hans Geser et al., Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung):

Tabelle 4.1: Prozentsatz neben-, teil- und vollamtlicher Exekutivmitglieder: nach Stellung in der Exekutive und Gemeindegrösse

	Gemeindegrösse								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Präsidium										
Nebenamtlich	92	88	82	72	58	40	26	0	79	1234
Teilamtlich 5-49%	7	7	8	9	8	5	0	0	8	120
Teilamtlich 50-90%	1	3	7	10	13	24	16	0	6	99
Vollamtlich	0	3	3	9	21	32	59	100	7	113
Gewöhnliche Mitglieder										
Nebenamtlich	98	97	94	94	92	81	41	0	94	5786
Teilamtlich 5-49%	1	2	4	4	4	11	14	0	4	219
Teilamtlich 50-90%	0	1	1	0	3	6	25	0	1	771
Vollamtlich	1	1	1	2	1	3	20	100	2	109

Tabelle 5.6: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse, Geschlecht und Stellung im Rat

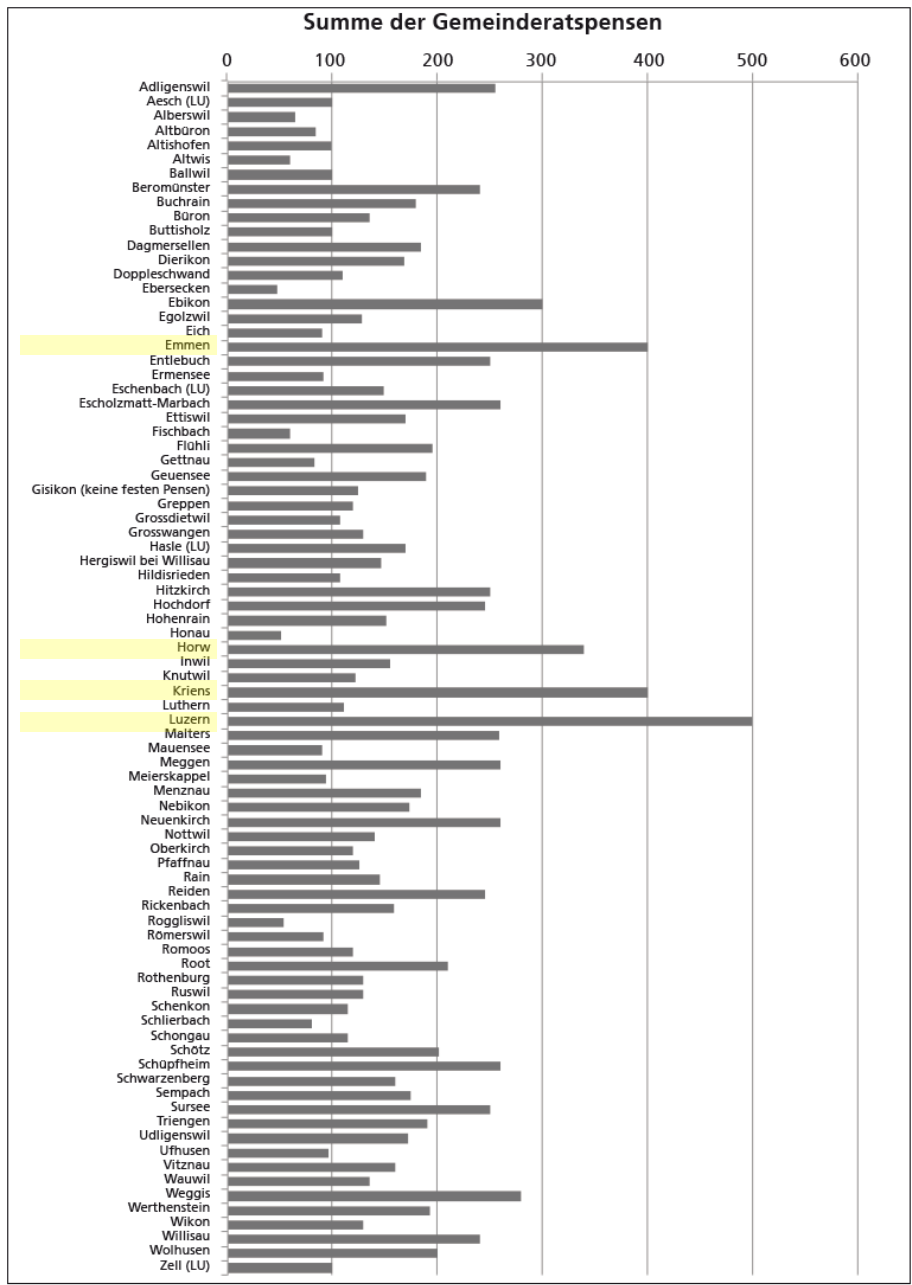
Stellung in der Exekutive	Gemeindegrösse								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Präsident										
Frauen	9	15	17	20	27	28	24	—	16	217
Männer	9	12	15	20	27	32	39	64	16	1322
Gewöhnliche Mitglieder										
Frauen	6	7	9	10	14	18	34	56	10	1487
Männer	5	7	7	9	11	15	28	44	8	4549

Folgende Daten stammen aus dem Jahr 2009 (Hans Geser: Der Arbeitseinsatz von Milizpolitikern. http://geser.net/gem/t_hgeser9.pdf):

Tabelle 2: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindepräsidenten und verschiedener Ressortvorsteher des Gemeinderats (Gesamt Schweiz 2008; N= 7911)

Ressort:	Gemeindegrösse					
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000
Präsidium	9.2	12.0	13.8	16.8	20.4	22.4
Finanzen	8.4	10.0	12.1	10.4	13.8	14.9
Bildung	4.9	6.5	7.9	10.9	14.8	17.9
Soziales	6.0	7.8	10.9	10.7	12.1	15.8
Sicherheit	5.7	7.8	7.8	9.5	11.9	15.7
Gesundheit	8.1	7.3	6.9	8.6	11.9	15.9
Bau	5.3	7.1	8.5	9.9	11.4	16.5
Werke/Umwelt	5.0	7.3	7.1	9.8	12.5	13.4

Folgende Daten stammen aus dem Jahr 2014 (Paul Bürkler und Alex Lötscher: Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern. Handlungsempfehlungen). Seit 2014 sind die durchschnittlichen Pensen in der Tendenz eher gefallen, da vermehrt Geschäftsführermodelle zur Gemeindeführung eingesetzt wurden:



Farbmarkierung:
Parlamentsgemeinde (Stand 2014)

Abbildung 1: Überblick über die Summe der Gemeinderatspensen pro Gemeinde. Die Summe der Gemeinderatspensen variiert zwischen 48 und 500 Stellenprozenten.

Pensum Gemeinderat

Soll-Definition im Widerspruch zum effektiven Aufwand

Die Pensen des Gemeinderats sind aktuell auf ein Maximum von 340% festgelegt.

Die vom Gemeinderat geführte Leistungserfassung bietet grundsätzlich eine gute Grundlage zur Beurteilung der Aufwände je Aufgabenfeld.

Es existiert allerdings keine einheitliche Regelung für die Rapportierung. Daher kann die Erfassung der Aufwände respektive die Zuweisung zu Leistungen von Ratsmitglied zu Ratsmitglied abweichen und ist in der heutigen Form bedingt aussagekräftig.

- Es ist eine einheitliche Regelung für die Leistungserfassung durch die Ratsmitglieder zu erlassen. Dies erlaubt bei künftigen Analysen sowie zur Steuerung eine bessere Vergleichbarkeit der Ratsmitglieder und Leistungsgruppen. Dabei ist erst zu klären, was damit gesteuert werden soll (evtl. gemeinsam mit Einwohnerrat). Eine Beschränkung auf maximal 20 zu belastende Positionen wird empfohlen.
- Die in Horw festgelegten Soll-Pensen sind nach unserer Erfahrung in einer unglücklichen Bandbreite. Pensen bis 40% und solche ab 80% sind beim Rekrutieren neuer Ratsmitglieder einfacher. Dies, weil sie entweder eine hauptberufliche Tätigkeit zulassen oder aber umfangreich genug sind für eine alleinige Tätigkeit zugunsten der Gemeinde.
- Die Pensengestaltung hat einen Zusammenhang mit der Frage, welche Personen (Qualifikation, Berufs- und Führungserfahrung etc.) man im Rat wünscht.
- Tiefe Pensen beim Gemeinderat bedürfen im Gegenzug einen ausgebauten Stellenplan bei der Verwaltung. Die Gesamtkosten sind durch tiefe Gemeinderatspensen in aller Regel nicht tiefer.

Zeiterfassung des Gemeinderats für 2023 - Vergleich Soll zu Ist:

<i>Ressort</i>	<i>Soll-Pensum</i>	<i>Ist-Pensum</i>	<i>Soll Zeit pro Jahr inkl. Ferien 2023</i>	<i>Rapportierte Zeit 2023 (inkl. Krankheit, Ausbildung, Abw. Bezahlt und Ferien)</i>
Präsidiales (Ruedi Burkard)	70%	80%	1'453.20	1'665.02
Sicherheit (Astrid David Müller)	60%	66%	1'243.23	1'359.78
Finanzen (Hans-Ruedi Jung)	65%	79%	1'350.27	1'644.84
Soziales (Claudia Rööslì)	70%	78%	1'453.20	1'626.82
Bau (Thomas Zemp)	75%	91%	1'556.10	1'881.50
Total	340%	394%	7'056.00	8'177.96

Die Auswertung der tatsächlich rapportierten Stunden zeigt ein anderes Bild als gemäss Reglement über das Dienstverhältnis und die Besoldung des Gemeinderats Horw vorgesehen ist.

- Der Gemeinderat Horw investiert effektiv ein Pensum von 395% an Stelle der maximal definierten 340%.
- Diese Differenz ist auszugleichen durch eine Entlastung von Aufgaben (Reduktion Delegationen, mehr personelle Unterstützung in Verwaltung etc.) oder aber eine Erhöhung des Maximalpensums.

Zur Dokumentation: Gescheiterter Versuch zur Anpassung des Gesamtpensums 2008

Bis ins Jahr 2000 lag das Pensum bei Total 300 Stellenprozenten.

Das Reglement über das Dienstverhältnis und die Besoldung des Gemeinderats Horw (vom 30. März 2000, Ausgabe vom 25. September 2008) legt den aktuellen Umfang der Tätigkeit der Exekutivmitglieder mit einer **Obergrenze von 340 Stellenprozent** fest.

Eine vom Gemeinderat initiierte Anpassung auf 365 Stellenprozent im Jahr 2008 wurde vom Einwohnerrat abgelehnt (siehe Protokoll Nr. 303 Einwohnerrat vom 25. September 2008).

Der Gemeinderat hatte seinen Antrag unter anderem mit einer neuen Rolle der Departementsleitung Bildung sowie mit einer zunehmenden Belastung der Gemeinderatsmitglieder begründet:

„Eine Einschätzung der Mitglieder des Gemeinderats ergab, dass die effektiv aufgewendete Arbeitszeit pro Mitglied zwischen 20 bis 30 Prozent höher liegt als das festgelegte Pensum. Insgesamt beträgt das Arbeitsvolumen also rund 440 Stellenprozent. Der Arbeitsumfang hat sich zunehmend vergrössert. Gründe hierfür sind u.a.:

- *Initialisierung und Umsetzung verschiedener Reformen auf Stufe Bund und/oder Kanton, die Auswirkungen auf die Gemeindearbeit haben (z.B. Finanzreform, Steuergesetzrevisionen, Agglomerationspolitik, Schulreformprojekte)*
- *Organisatorische Veränderungen im regionalen Umfeld (Zusammenschlüsse von Verbänden, Schaffung von neuen Entwicklungsträgern)*
- *Grossprojekte auf kommunaler Ebene, wie die Ortsplanungsrevision, Entwicklung Bahnhofareal*
- *Erhöhung der Komplexität der Projekte (z.B. Mobilfunkantennen, Mergelgrube Grisigen)*
- *Erhöhung Anzahl Initiativen und Petitionen aus der Bevölkerung*
- *Trend zu partizipativen Prozessen.“*

Ergänzend zur Anpassung des Gesamtpensum hatte der Gemeinderat auch eine Zusatzentschädigung für besonders aufwändige Projekte beantragt.

„Wir sind der Auffassung, dass mit dem festgelegten Gesamtpensum (heute 340 %, beantragt neu 365 %) die ordentliche Arbeitslast entschädigt wird. Unter ganz speziellen Bedingungen, die in obigem Antrag definiert wurden, soll auch eine weitergehende Entschädigung ermöglicht werden. Ein "Musterbeispiel" eines solchen Projekts ist die Revision der Ortsplanung. Sie führt zu einem Zusatzaufwand des zuständigen Mitglieds des Gemeinderats von mindestens 10% über einen Zeitraum von 2 bis 3 Jahren. Eine solche Grössenordnung soll nicht "auf Vorschuss,, in einem gemäss Art. 4 zugeordneten Pensum enthalten sein. Andererseits soll ein solcher Zusatzaufwand nicht einfach zu Lasten des betroffenen Mitgliedes des Gemeinderats gehen, umso mehr, wenn keine Anstellung im Vollamt besteht. Im von uns vorgelegten Reglementstext haben wir eine Formulierung gewählt, die nicht nur die speziellen Anforderungen bezeichnet, sondern die Maximalgrenze festlegt und dem Einwohnerrat die Kompetenz über die Erteilung der Entschädigung und deren Höhe überträgt.“

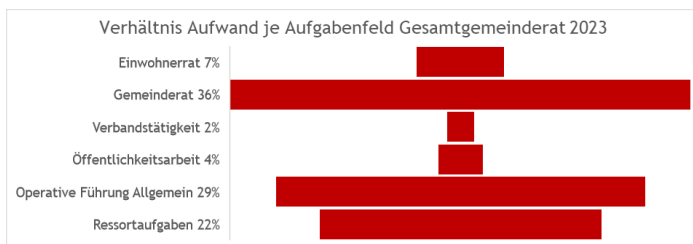
Dieser Antrag, wie auch eine angepasste Formulierung, wurden vom Einwohnerrat abgelehnt.

Verteilung des Aufwands nach Leistungsgruppe

Der Mehrjahresvergleich der Leistungserfassung zeigt geringfügige Aufwand-Verschiebungen zwischen den Leistungsgruppen.

Zusammenzug Leistungserfassung Gemeinderat (ohne Krankheit, Ausbildung, Abw. Bezahlt und Ferien)

Aufgaben	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnitt
1 Einwohnerrat	409.52	658.67	463.28	555.92	403.48	611.76	465.12	512.72	510.06
2 Gemeinderat	3'458.65	2'855.32	2'471.92	2'733.03	3'134.33	3'095.03	2'822.68	2'676.35	2'905.91
3 Verbandstätigkeit	254.83	172.17	116.42	101.92	67.75	130.52	228.13	161.33	154.13
4 Öffentlichkeitsarbeit	4.00	292.17	298.83	289.83	179.33	761.52	244.87	262.85	291.68
10 Operative Führung Allgemein	1'941.30	1'341.65	1'179.45	1'220.52	1'549.28	1'369.09	2'010.13	2'147.06	1'594.81
Projekte und Aufgaben									
111 Behörden	50.25	175.08	208.75	153.33	235.67	78.83	3.09	7.08	114.01
112 Stabsdienste Kanzlei	3.42	123.50	179.50	172.50	238.50	81.00	0.00	0.00	99.80
113 Freizeit und Sport (früher Kultur und Sport)	69.50	54.00	59.50	92.00	66.95	68.41	29.50	49.50	61.17
121 Bildung	113.00	233.00	216.00	177.50	187.50	137.98	173.75	219.00	182.22
201 Organisation und Personal	50.75	25.33	48.00	34.83	27.17	20.18	316.19	292.59	101.88
202 Finanzverwaltung	31.58	122.92	90.00	104.92	119.17	86.96	64.64	72.12	86.54
203 Finanzdepartement übriges	95.50	92.33	94.75	136.83	124.42	106.03	85.23	102.70	104.72
301 Bau und Umwelt	339.33	565.75	532.00	709.25	678.25	644.02	672.29	499.42	580.04
302 Gemeindewerke					12.50	29.25	55.25	80.25	22.16
401 Gesundheitswesen	184.75	151.67	208.00	169.83	53.00	65.93		0.83	104.25
402 Familie plus / Jugend / Kinder	118.00	191.67	137.00	150.50	33.30			0.00	78.81
403 Sozialhilfe und Beratung	9.50	241.67	220.00	256.92	74.55	19.28	15.59	35.36	109.11
404 Kultur							44.94	34.34	9.91
501 Immobilien und Sicherheit	337.20	230.22	246.00	198.67	174.23	83.08	84.15	223.58	197.14
502 Liegenschaften Finanzvermögen	513.27	426.72	338.40	228.25	119.93	35.53		1.50	207.95
503 Feuerwehr	24.58	22.42	26.08	21.00	13.00	13.58	13.58	18.00	19.03
504 Werkdienste	8.00	20.00	56.17	30.25	17.15	4.50	2.75	0.00	17.35
505 Abfall	2.00			1.50	15.05	6.00	8.75	4.00	4.66
Gesamtergebnis	8'018.93	7'996.23	7'190.05	7'539.30	7'524.52	7'448.47	7'340.63	7'400.58	7'557.34



Mit der Auslagerung des Kirchfelds hat sich der Arbeitsinhalt des Ressortvorstehers Soziales verändert: Der damalige Gemeinderat Oskar Mathis hat für das Alters- und Pflegeheim bzw. für Kirchfeld folgende Stunden erfasst.

- 2016: 134.00
- 2017: 151.67
- 2018: 163.00

Gemeindeführungsmodell

Gemeinderat in Personalführung und teils operativer Ausführung

Prototypische Struktur für ein Geschäftsleitungsmodell:

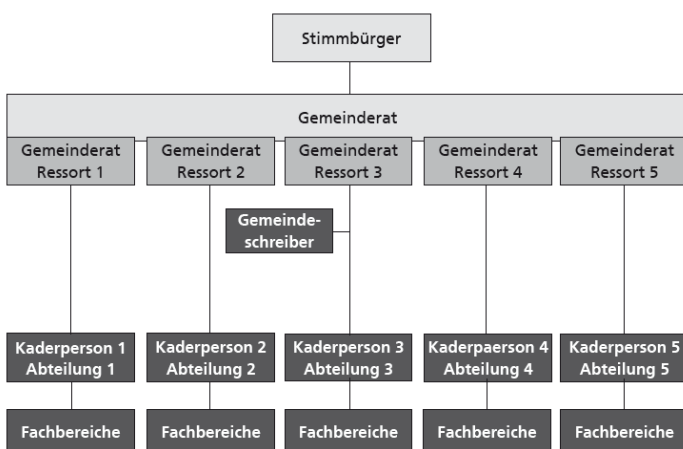


Abbildung 11: Organigramm Geschäftsleitungs-Modell

Horw arbeitet im sogenannten Geschäftsleitungsmodell (vgl. Paul Bürkler und Alex Lötscher: Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern. Handlungsempfehlungen).

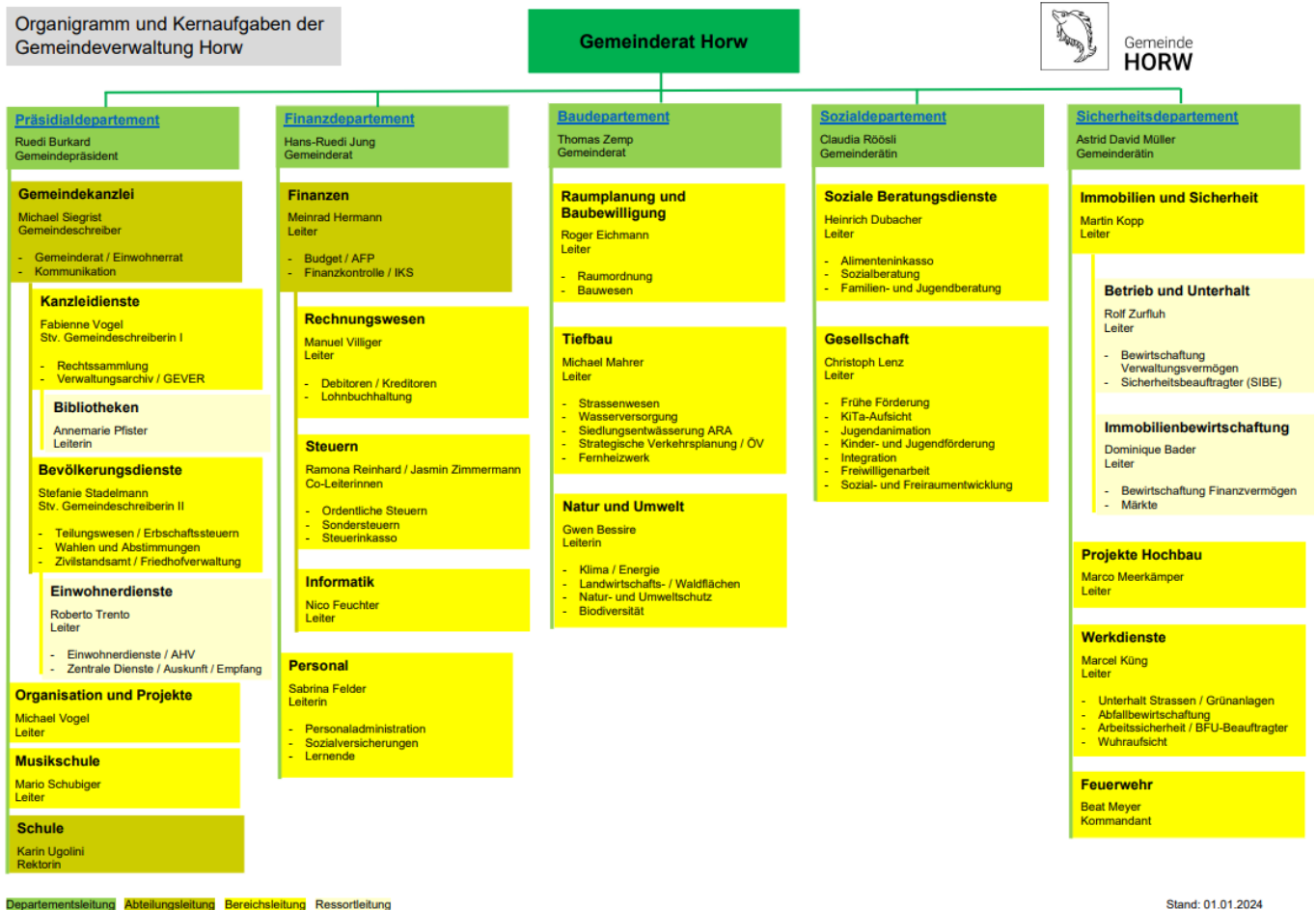
Das Geschäftsleitungs-Modell zeichnet sich dadurch aus, dass der Gemeinderat als Geschäftsleitungsgremium auftritt. Der Gemeinderat übt jedoch keine administrativ vollziehenden Tätigkeiten aus. Der Gemeinderat ist einerseits für die strategische Führung und Kontrolle der Gemeinde und andererseits auch für die strategische und personelle Führung der Ressorts zuständig. Die Ressorts sind auf die einzelnen Gemeinderäte verteilt. Die Abteilungsleitenden sind direkt den einzelnen ressortleitenden Gemeinderäten unterstellt. Jeder Gemeinderat hat Führungsaufgaben wahrzunehmen. Die Gemeinderatsstätigkeit benötigt dadurch etwas höhere Pensen. Das Gemeinderatsgremium delegiert die operativen Kompetenzen an die Verwaltung, damit diese das Tagesgeschäft reibungslos erledigen kann. Die Abteilungsleiter führen ihre Abteilungen und deren Mitarbeitende sowohl fachlich wie personell. Die einzelnen Gemeinderäte tauschen sich häufig direkt mit den Fachverantwortlichen ihres Ressorts aus und arbeiten im sogenannten «Tandemsystem» zusammen.

Der Gesamtgemeinderat nimmt die politische und strategische Verantwortung wahr (im Organigramm hellgrau dargestellt). Die einzelnen Gemeinderäte (mittelgrau) haben zudem die Führungsverantwortung (Personalführung) für die Kaderpersonen ihres Ressorts. Die Verwaltung übernimmt die operativen Routineaufgaben (dunkelgrau).

- Das in Horw umgesetzte Gemeindeführungsmodell setzt stark auf inhaltlich-fachliche Führung durch Mitglieder des Gemeinderats. Eine noch stärkere Fokussierung auf politisch-strategische Kernaufgaben könnte zu einer Reduktion der Pensen beitragen.
- Im kantonalen Vergleich ist Horw mit diesem Gemeindeführungsmodell in Linie mit anderen Parlamentsgemeinden.
- Ausserkantonale gibt es aber auch Beispiele von Parlamentsgemeinden mit anderen Führungsmodellen (bis hin zum CEO-Modell).

Gemeinderat in Personalführung und teils operativer Ausführung

Das Organigramm der Gemeinde Horw bildet das Gemeindeführungsmodell korrekt ab und zeigt die starke Stellung der Departementsvorstehenden.



Breites Aufgabenfeld - Anteil operative Arbeit

Ist-Verteilung der gemeinderätlichen Aufgabenbereiche Gemeinde Horw:

AUFGABENBEREICHE GEMEINDERAT

Präsidialdepartement Gemeindepräsident Ruedi Burkard	Finanzdepartement Hans-Ruedi Jung	Baudepartement Thomas Zemp	Sozialdepartement Claudia Röösl	Sicherheitsdepartement Astrid David Müller
Pensum 70 %	Pensum 65 %	Pensum 75 %	Pensum 70 %	Pensum 60 %
StV Hans-Ruedi Jung (Vizepräsident)	StV Thomas Zemp	StV Astrid David	StV Ruedi Burkard	StV Claudia Röösl
<ul style="list-style-type: none"> - Geschäftsleitung im Gemeinderat - Vertretung nach aussen - Bibliothek - Bildung - Einwohnerdienste / AHV-Zweigstelle - Freizeit und Sport - Friedhofverwaltung - Gemeindekanzlei / Abstimmungen - Kommunikation - Musikschule - Organisation u. Projekte - Teilungsamt, Erbschaftssteuern - Telefonzentrale, Post- / Botendienst - Verwaltungsarchiv - Zivilstandsamt 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlling/ Qualitätssicherung - Finanzen - Gewerbe - Handel und Industrie - Informatik - Personal - Personenversicherungen - Steuern / Sondersteuern / Handänderungen - Tourismus - Wirtschaftsförderung / Standortmarketing 	<ul style="list-style-type: none"> - Baubewilligungen - Denkmalpflege - Energie - Fernheizwerk - Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei - Öffentlicher Verkehr - Perimeterwesen - Planungen - Siedlungsentwässerung - Strassen - Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz - Wasserbau - Wasserversorgung 	<ul style="list-style-type: none"> - Alterspflege - Bürgerrecht - Familien- und Jugendberatung - Freiwilligenarbeit - Gemeindearchiv - Gesundheit - Integration - Jugendanimation - Kinderbetreuung - Kultur - Preisgünstiger Wohnraum - Sozialberatung - Sozial- und Freiraumentwicklung - Wirtschaftliche Sozialhilfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitssicherheit - Badeanlagen - Entsorgung - Feuerwehr - Friedhof (ohne Verwaltung) - Gemeindeeigene Bauvorhaben - Immobilien - Kommunaler Krisenstab - Militär - Polizei - Sachversicherungen - Schiessen - Werkdienste - Zivilschutz

- Der Gemeinderat ist in Horw auch operativ tätig. Dies weicht jedoch von Ressort zu Ressort ab und hat teils mit der Organisation des Departements zu tun (gibt es eine Abteilungsleitung oder nicht?).
- Seitens Verwaltungskader wird diese operative Ausrichtung grundsätzlich positiv beurteilt (u.a. kurze Wege, schnelle Entscheide, hohe Dossierskenntnis, Rückendeckung zu Einwohnerrat). Der Gemeinderat in seiner jetzigen Zusammensetzung wird als operativer wahrgenommen als in der frühen personellen Besetzung.
- Die operativen Tätigkeiten der Ratsmitglieder finden vor allem in Verantwortungsbereichen statt, für die kein Personal auf Verwaltungsebene zur Verfügung steht (Gesundheit und Alter -> lösen mit Altersstrategie, Kultur, Sportförderung, preisgünstiges Wohnen, Standortmarketing etc.).
- Der Gemeinderat steckt ausserdem viel Zeit in die Erstellung von B+As zuhanden des Einwohnerrats und der Bevölkerung. Während sich diese Arbeit durch den starken strategisch-politischen Wert erklärt, so fallen doch operative Aufgaben an, die zu delegieren sind. Dazu gehören namentlich sprachliche Bereinigungen, die heute teils in der Gemeinderatssitzung erfolgen. Es muss möglich sein, damit eine qualifizierte Persona auf Verwaltungsebene zu beauftragen (zentral für alle Departemente).
- Durch die Schaffung einer neuen Verwaltungsstelle „Leitung Projekte und Organisation“ per 1.8.2023 konnte der Druck auf den Gemeinderat durch Projektverantwortung reduziert werden.

Kompetenzregelungen

Ausgebaute Kompetenzdelegation

Die Tätigkeit des Gemeinderats basiert auf kommunalen Rechtserlassen, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung des Gemeinderats regeln:

- Gemeindeordnung (vom 18. Juni 2023)
 - Reglement über das Dienstverhältnis und die Besoldung des Gemeinderats Horw (vom 30. März 2000)
 - Geschäftsordnung des Gemeinderates Horw (vom 7. Dezember 2022): sehr knapp; kaum Aussagen zu Regelung der Geschäftsführung sowie Aufgaben und Kompetenzen des Gemeinderats
 - Organisationsverordnung der Gemeinde Horw (vom 4. Mai 2022)
- Die Kompetenzdelegation ist in der Gemeindeordnung Art. 45 korrekt vorgesehen und in der Organisationsverordnung mit der entsprechenden Tabelle im Detail ausgeführt. Nur mit konsequenter Delegation von Kompetenzen können Gemeinderatspensen in engem Rahmen gehalten werden.
 - Die Kompetenzdelegation (siehe Organisationsverordnung) ist bereits gut erfolgt. Somit ist eine Entlastung des Gesamtgemeinderats realisiert. Zahlreiche Delegationen erfolgen jedoch an die Departemente. Das bedeutet das dann wieder einzelne Ratsmitglieder in ihrer Rolle als Ressortvorstehende involviert sind und entsprechenden Aufwand haben. Diese Handhabung ist weitestgehend dem Gemeindeführungsmodell geschuldet.
 - Das Abtreten von Aufgaben und Kompetenzen vom Gemeinderat an die Verwaltung ist kein Sparpaket. In der Regel kann es jedoch kostenneutral erfolgen, wenn Pensen und somit hohe Entschädigungen der Gemeinderatsmitglieder reduziert werden.

ANHANG 1

KOMPETENZDELEGATIONEN

Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Verwaltung

- Ist die Kompetenz in diesem oder anderen rechtssetzenden Erlassen nicht eindeutig zugeordnet, ist die zuständige Stelle der Gemeinde der Gemeinderat.
- Wird an ein Departement, eine Abteilung, einen Bereich oder ein Ressort delegiert, ist die jeweilige Leiterin oder der jeweilige Leiter verantwortlich.

Präsidialdepartement

Gesetz	Aufgabe	Zuständig
Stimmrechtsgesetz SRL Nr. 10	Zuständige Stelle, sofern Gesetz oder rechtssetzende Erlasse nichts anderes regeln	Gemeindekanzlei
	Vorbehalten: <ul style="list-style-type: none"> – Orientierungsversammlungen – Bildung von Urnenkreisen – Festlegung der Urnenöffnungszeiten – Bestimmung Zahl Urnenbüromitglieder bzw. -präsidenten/Regelung Amtsantritt – Auferlegung von Ordnungs- und Disziplinarstrafen 	Gemeinderat
Publikationsgesetz SRL Nr. 27	Auflage Kantonsblatt	Gemeindekanzlei
Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch SRL Nr. 200	Erfüllung der Aufgaben der Teilungsbehörde gemäss § 9 Abs. 2	Teilungsamt
<ul style="list-style-type: none"> – Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt SRL Nr. 5 – Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt SRL Nr. 6 	Zuständige Stelle, sofern Gesetz oder rechtssetzende Erlasse nichts anderes regeln	Einwohnerdienste
	Vorbehalten: Bezeichnung Ansprechstelle für Integrationsfra-	Gemeinderat

Effekt Gemeindeparlament

Mehraufwand durch bewussten Entscheid

- Horw arbeitet bewusst mit einem Gemeindeparlament. Dies wirkt sich direkt und sehr deutlich auf den Aufwand des Gemeinderats (und der Verwaltung) aus.

Studien zum zeitlichen Mehraufwand durch die Existenz eines Parlaments in einer Gemeinde existieren unseres Wissens nicht. Damit fehlen hier öffentlich zugängliche Vergleichswerte. Einzig verfügbar sind einzelne Werte zu den finanziellen Kosten der Beantwortung von Vorstössen. Diese Daten sind für das Untersuchungsthema der Gemeinderatspensen jedoch nicht relevant.

Wir gehen unter anderem von folgenden Aufwandfaktoren für die Gemeinderatsmitglieder und die Verwaltung durch ein Parlament aus:

- Mehraufwand für Verwaltung (Geschäfte vor-/nachbereiten) und politische Wertung durch Gemeinderat (2 Lesungen)
- Vorauseilend detailliertere Abklärungen für ein Geschäft (um Erwartungshaltung des Parlaments zu genügen)
- Kosten durch Aufträge an Externe
- Höherer Grad an Schriftlichkeit in Verwaltung und Gemeinderat
- Parlamentarische Vorstösse verursachen Kosten bei der Beantwortung und bei der Umsetzung
- längere Entscheidungswege durch starke Formalisierung
- Austauschsitzungen mit Parlamentsmitgliedern
- Kommissionssitzungen
- Aufwand Parlamentsdienste (Administration, Traktandierung, Protokollierung etc.)
- Parlamentarische Vorgaben erhöhen die Komplexität durch Setzen neuer Anreize oder Vorgaben für die Tätigkeit der Gemeinde respektive der Verwaltung
- Aufgabendefinition und Arbeitsweise des Parlaments (in Horw ausgedehnter als beispielsweise in Emmen)



Steigende Arbeitslast

Genereller Trend bildet sich in Horw ab

Die Pensen und die Belastung von Exekutivmitglieder ist in den letzten Jahren in Exekutivgremien generell angewachsen (zunehmende Komplexität, mehr Kommunikationsaufwand, höhere Qualitätserwartungen Bürgerinnen und Bürger, vermehrte juristische Auseinandersetzungen, erweiterte Aufgabenfelder, mehr und komplexere Projekte, höhere Regulierungsdichte und zeitlich enger gestaffelte Gesetzgebungsverfahren etc.).

Statistik zur den Gemeinderatsgeschäften in Horw:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anz. Halbtage Gemeinderatssitzungen	59	58	60	66	66	66
Anz. Gemeinderatsgeschäfte	899	831	842	810	897	771
Pensen Gemeinderat %	340	340	340	340	340	340
Gesamtstunden Gemeinderat (ohne Ferien, Krankheit, bez. Abwesenheiten)	7'190	7'639	7'542	8'151	7'340	7'400

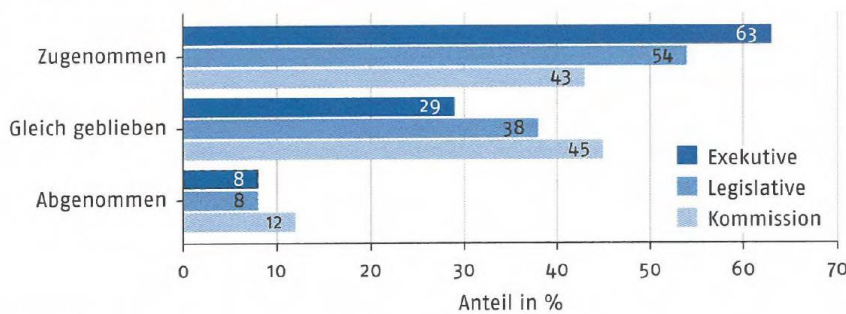
Im Jahr 2023 lag die Zahl der Gemeinderatsgeschäfte aber auch der Gesamtaufwand unter dem mehrjährigen Durchschnitt. Der effektive Aufwand der Gemeinderatsmitglieder hängt nicht primär von der Anzahl Geschäfte ab, die im Gemeinderat behandelt werden. Aus der Relation zwischen den beiden Kennzahlen «Anzahl GR-Geschäfte» und «Anzahl Stunden» lässt sich daher nur bedingt etwas ableiten. Aussagekräftiger ist das Verhältnis «GR-Geschäfte» zur Aufwandposition «Gemeinderat» (vgl. Seite 13). Hier zeigt sich, dass auf die Aufgabe «Gemeinderat» im Jahr 2023 weniger Stunden verbucht wurden als im Vorjahr. Allerdings ist auch dieser Vergleich nur mit grosser Vorsicht zu geniessen. Je nach Komplexität der Geschäfte kann der Aufwand grösser oder kleiner sein.

In der Anzahl Gemeinderatsgeschäfte sind die Kenntnisnahmen nicht enthalten. Diese werden nicht einzeln traktandiert und sind daher nicht als Geschäfte abgebildet. Die Kenntnisnahmen werden an der Sitzung als Ganzes angesprochen und je nach Bedarf werden einzelne kurz diskutiert. Der Gemeinderat kennt zwei Arten von Kenntnisnahmen. Die analogen (Briefe, Informationen von anderen Gemeinden, Departementsentscheide [z.B. erteilte Baubewilligungen im vereinfachten Verfahren], Jahresberichte von Institutionen, Hinweise auf Veranstaltungen u.v.m.) und digitale (vor allem die E-Mails, die an den Gemeinderat geschickt werden). Die analogen («Papierakten») liegen zur Einsichtnahme auf. Nach der Sitzung werden diese entsorgt, soweit sie nicht mehr benötigt werden. Zu denken ist vor allem an Gemeindemagazine anderer Gemeinden, Info-Flyer für Veranstaltungen etc. Die Departementsentscheide gehen zurück an die zuständigen Departemente. Rückblickend ist es nicht möglich, die Anzahl dieser Unterlagen zu bestimmen. Die digitalen Kenntnisnahmen werden in einem für alle GR-Mitglieder zugänglichen Ordner abgelegt: es handelt sich pro Sitzung um rund 20 Kenntnisnahmen, wobei die einzelnen Kenntnisnahmen auch mehrere Dokumente umfassen können.

- In Horw wurde in den letzten Jahren nicht in den Ausbau der Exekutive investiert sondern punktuell in einen Ausbau der Verwaltung (z.B. Stelle „Leitung Projekte und Organisation“). Damit konnte die zunehmende Komplexität und die steigende Last partiell auf die Verwaltung überwältzt werden.
- Die zunehmende Komplexität zeigt sich in Horw jedoch deutlich in der Zunahme der Anzahl Halbtage für Gemeinderatssitzungen um 12% in 6 Jahren.
- Auf die zunehmende Geschäftslast hat der Gemeinderat mit der Erhöhung der Anzahl Ganztagesitzungen reagiert. Wöchentlich findet eine Gemeinderatssitzung statt (erster Donnerstag im Monat Ganztage, andere Donnerstage Halbtage, Zwei Klausuren mit zusammen 8 Halbtagen, Ferienpausen).

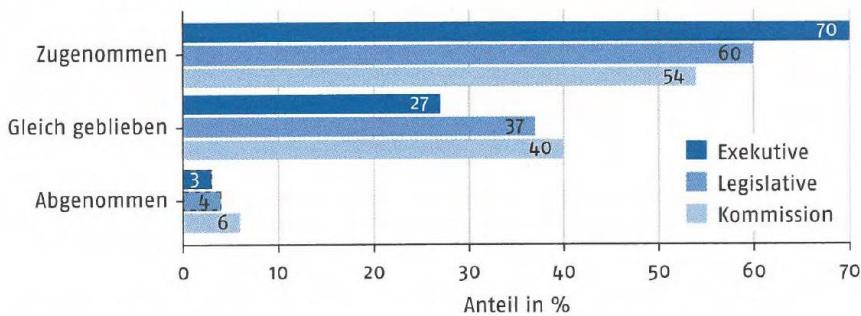
Folgende Daten stammen aus dem Jahr 2019 (Markus Freitag et al.: Milizarbeit in der Schweiz. Zahlen und Fakten zum politischen Leben in der Gemeinde):

Abbildung 2.3: Veränderung der mit der Amtstätigkeit verbundenen zeitlichen Belastung in den lokalen Behörden



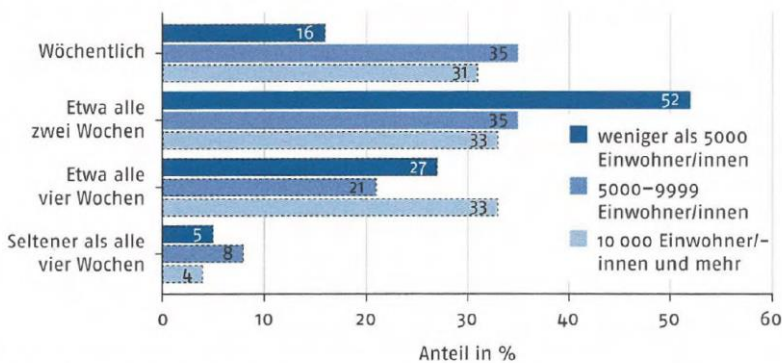
Anmerkung: Abgebildet sind die gerundeten Anteile der Befragten in Prozent.
 Gestrichelter Balken: Der ausgewiesene Wert beruht auf weniger als 30 Beobachtungen.

Abbildung 2.4: Veränderung der mit der Amtstätigkeit verbundenen inhaltlichen Belastung in den lokalen Behörden



Anmerkung: Abgebildet sind die gerundeten Anteile der Befragten in Prozent.
 Gestrichelte Balken: Die ausgewiesenen Werte beruhen auf weniger als 30 Beobachtungen.

Abbildung 2.6: Sitzungshäufigkeit der Exekutiven nach Gemeindegrösse



Anmerkung: Abgebildet sind die gerundeten Anteile der Befragten in Prozent.
 Gestrichelte Balken: Die ausgewiesenen Werte beruhen auf weniger als 30 Beobachtungen.

Aufwand durch Delegationen

Zahlreiche Gremien bringen (Sitzungs-) Aufwand

Ein grosser Aufwandstreiber für die Exekutivmitglieder sind die Delegationen in (regionale) Gremien und Organisationen.

Bei den Delegationen ist zu allerdings zu unterscheiden nach jenen, die von Amtes wegen erfolgen und jenen, die die Ratsmitglieder im Interesse der Gemeinde freiwillig wahrnehmen (siehe Schriftliche Beantwortung Interpellation Nr. 2017-673 von Jürg Biese, FDP, und Mitunterzeichnenden: Mandatsentschädigungen und Pensen von Gemeinderäten in Horw).

Beide Delegationen sind als Teil des Pensums zu betrachten, werden jedoch teils separat an die Mandatsträge entschädigt.

Position Gemeinderat:

„Da die Exekutivmitglieder alle ausschliesslich hauptamtlich angestellt sind, nehmen sie die entschädigten Vertretungen der Gemeinde in Verbänden und Organisationen ergänzend zu ihrem Gemeinderatsamt wahr, d.h. ausserhalb ihres Gemeinderatspensums. Gemeinderäte, die für ein Mandat nicht entschädigt werden, nehmen dieses dagegen in der Regel während der Arbeitszeit wahr.“

- Der Aufwand für Delegationen ist in Gemeinden generell zunehmend (mehr regionale Gefässe und mehr Planungsprojekte).
- Bei den Delegationen ist konsequenter zu unterscheiden zwischen „strategisch-politisch wichtig“ und „operativ“. Wir hinterfragen einige Delegationen wie z.B. Stiftung Haus am See, Einsitznahme in Steuerungsorgane ausgelagerter Organisationen, Stiftung Felsenweg, Strassengenossenschaften, Aufsichtskommission regionale Schiessanlage, Zivilschutzkommission, Gesellschaft Autoeinstellhalle etc.).
- Sehen Statuten zwingen die Einsitznahme eines Ratsmitglieds vor, so empfehlen wir, bei nicht politisch-strategisch wichtigen Gremien, eine Änderung der Statuten zu initiieren. Dies bedingt in einzelnen Fällen die Anpassung der Gemeindeverträge, die die Gemeinde Horw jedoch nicht im Alleingang vornehmen kann.
- Bei neuen Gemeindeverbänden sollten Gemeinderat und Einwohnerrat Parlament darauf achten, dass die Gemeinde stufengerecht - und nur wo wirklich nötig - Einsitz in ausgelagerte oder regionalisierte Institutionen Einsitz nimmt.
- Kontrolle kann und muss über Eignerstrategie, Leistungsvereinbarung und Controlling erfolgen. Eine direkte Einsitznahme in Gremien ist nicht immer stufengerecht.
- Entschädigungen aus freiwilligen Delegationen sollten in Gemeindekasse abgeliefert werden. Der Aufwand kann dafür im Gegenzug als Teil des Pensums betrachtet werden. Dies bedeutet einen höheren Aufwand im Pensum selbst.

Präsidialdepartement Gemeindepräsident Ruedi Burkard	Finanzdepartement Hans-Ruedi Jung	Baudepartement Thomas Zemp	Sozialdepartement Claudia Rööfli	Sicherheitsdepartement Astrid David Müller
<ul style="list-style-type: none"> - KESB Luzern-Land - Gemeindeverband LuzernPlus: <ul style="list-style-type: none"> • Mitglied Steuerungsgruppe • Vorsitz Handlungsfeld Bildung und Tagesstrukturen • Mitglied Handlungsfeld Sport - Konferenz Gemeindepräsidenten (KGAL) - Regionales Eiszentrum Luzern - Verband Luzerner Gemeinden <ul style="list-style-type: none"> • Mitglied Regionalgruppe Bildung - Stiftung Haus am See - Kommunalen Krisenstab (1. Stv.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindeverband Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL) - Arbeitsgruppe Gemeindefinanzen G9 - Gemeindeverband LuzernPlus: <ul style="list-style-type: none"> • Mitglied Handlungsfeld Finanzielle Steuerung • Vorsitz Handlungsfeld Wirtschaft • Mitglied a.i. ArGr Digitalisierung - Verband Luzerner Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> • Mitglied Fachbereich Finanzen • Finanzausgleichsdelegation • Projektteam Wirkungsbericht Finanzausgleich und AFR18 • Projektteam Revision Finanzausgleich - Kirchfeld: Mitglied Verwaltungsrat - Diverse Mitgliedschaften der Gemeinde Horw in Vereinen, Genossenschaften und Aktiengesellschaften: Gemeindevertreter - Pensionskasse der Gemeinde Horw in Liquidation: Präsident - Kommunalen Krisenstab (2. Stv.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindeverband LuzernPlus: <ul style="list-style-type: none"> • Mitglied Steuerungsgruppe Gebietsmanagement • Mitglied Handlungsfeld Mobilität - LuzernSüd: Mitglied Steuerungsgruppe - Regionalkonferenz Umwelt - EspaceSuisse ZCH, Mitglied - Stiftung Felsenweg: Stiftungsrat - Diverse Strassengenossenschaften - Zentralschweizer Vereinigung für Raumplanung (ZVR) - Kommunalen Krisenstab (3. Stv.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindeverband KLIKK Fachstelle Sucht Region Luzern - Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung ZISG - Aufsichtskommission Gemeindeverband Regionale Schiessanlage Stalden, Kriens (Stv.) - KESB Luzern Land (Vorstand) - Verband Luzerner Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheit und Soziales: Leitung Vorstand • Fachbereich Soziales: Mitglied • Regionalgruppe Soziales: Mitglied - Kommission Soziale Einrichtungen Gesetz DISG, Luzern (KOSEG): Gemeindevertreterin - Gemeindeverband LuzernPlus: <ul style="list-style-type: none"> • Kulturförderung • Mitglied Handlungsfeld Soziales und Gesundheit - Stiftung Betagtenzentrum Kirchmättli: Stiftungsrätin - Konferenz Sozialvorsteher - Musik- und Atelierzentrum Sedel: Gemeindevertreterin - Planungsregion Alterspolitik Luzern 1: Gemeindevertreterin - Verein Jobdach: Gemeindevertreterin - Verein Kirchliche Gassenarbeit: Gemeindevertreterin - Verein Lindenfeld, Emmen: Gemeindevertreterin - Verein zum Schutz misshandelter Frauen: Gemeindevertreterin - Verein Ferienpass: Gemeindevertreterin - Verein Zwischenbühne: Gemeindevertreterin - Teilnahme bei Hausdurchsuchungen im Rahmen von Strafverfahren (3. Stv.) - Kommunalen Krisenstab (4. Stv.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufsichtskommission Gemeindeverband Regionale Schiessanlage Stalden, Kriens (Mitglied) - Gemeindeverband über die Organisation des Zivilschutzes in den Gemeinden Horw, Kriens, Luzern (Mitglied Zivilschutzkommission) - Einfache Gesellschaft Autoeinstellhalle (Mitglied) - Präsidentin Steigerungsbehörde - Kommunalen Krisenstab (Leitung) - Teilnahme bei Hausdurchsuchungen im Rahmen von Strafverfahren (2. Stv.)

Die von BDO kritisch gewürdigten Einsitznahmen wurden vom Gemeinderat besprochen. Sehen die Statuten resp. der Gemeindevertrag jeweils zwingend die Vertretung durch ein Mitglied des Gemeinderats vor oder wäre die Gemeinde frei eine andere Person zu delegieren?

- **Stiftung Haus am See:** Die Stiftung beansprucht Grundeigentum der Gemeinde. Daher ist der Gemeinderat im Stiftungsrat vertreten.
- **Diverse Mitgliedschaften:** Bei diesen Mitgliedschaften ist nicht zwingend eine Vertretung durch ein Mitglied des Gemeinderats vorgesehen. Hans-Ruedi Jung ist vom Gemeinderat zur Wahrnehmung der Interessen der Gemeinde in diesen Organisationen delegiert. Entsprechend der politischen Bedeutung und/oder der finanziellen Bedeutung der Mitgliedschaft nimmt er situativ an den entscheidenden Sitzungen teil oder vertritt die Interessen durch briefliches Abstimmen. Im Departement stehen für diese Aufgaben keine personellen Ressourcen zur Verfügung. Es ergäbe auch keinen Sinn, dafür Verwaltungsressourcen aufzubauen. Beispiele: Die Industriegleis-Genossenschaft Horw-Kriens ist für Horw als Standortgemeinde von grösserer politischer Bedeutung. Einerseits, weil Horw höchst interessiert daran ist, dass möglichst viel Warentransport auf der Schiene abläuft. Andererseits, weil sich die Genossenschaft im Umbruch befindet. Zudem hat der Gemeinderat damit einen direkten Draht zur Sand+Kies AG und erfährt früh, was sie planen. Bei der Genossenschaft Papiermühle ist Horw finanziell stark engagiert und hat gemäss Vertrag Rechte, die unter Umständen wahrgenommen werden müssen. Dafür braucht es aber das politische Sensorium. Wenn bei den genannten Beispielen eine Person aus der Verwaltung die Interessen der Gemeinde wahrnehmen würde, müsste das Gemeinderatsmitglied diese vorgängig und allenfalls auch nachträglich instruieren. Das wäre ineffizient. Bei einigen weiteren Mitgliedschaften beschränkt sich die Interessenwahrnehmung auf das Aktenstudium und die briefliche Abstimmung (z.B. GV der CKW AG). Und bei weiteren Mitgliedschaften geht es einzig darum, informiert zu werden und nur im Eintretensfall Rechte wahrzunehmen.
- **Stiftung Felsenweg:** Die Gemeinde hat Anspruch auf einen Sitz, welcher nicht durch den Gemeinderat besetzt werden muss. Aus den anderen Gemeinden sind aber ebenfalls vorwiegend Gemeinderatsmitglieder dabei. Es handelt sich um 1 Sitzung (max. 2) pro Jahr.
- **Diverse Strassengenossenschaften:** In der Regel ist das Gemeinderatsmitglied anwesend, wenn eine Strassengenossenschaft neu gegründet wird. An Generalsversammlungen geht in der Regel eine Person aus der Verwaltung.
- **Aufsichtskommission reg. Schiessanlage (Claudia Rööslì):** Bei Claudia Rööslì ist dies nur aufgeführt, weil sie die Stellvertretung von Astrid David Müller hat. Claudia Rööslì hat in ihrer Amtszeit noch nie an einer Sitzung teilgenommen.
- **Stiftung Betagtenzentrum Kirchmättli:** Es finden ca. 5-6 Sitzungen statt, welche nicht über das Gemeinderatpensum verbucht werden, da ein Sitzungsgeld ausbezahlt wird. Das Mandat hat somit keinen Einfluss auf das Pensum. Da die Gemeinde einen jährlichen Betrag entrichtet, ist es erwünscht, dass ein Gemeinderatsmitglied im Verwaltungsrat ist.
- **Konferenz Sozialvorsteher:** Es handelt sich um die Regionalkonferenz (RK) Luzern. Es gibt im ganzen Kanton in jeder Region eine RK der Sozialvorstehenden. Diese dient dem Austausch und der Koordination. Sie gehört zur Struktur des VLG. Diese findet 5x im Jahr statt. Kann nicht delegiert werden, da nur Gemeinderatsmitglieder teilnehmen.
- **Musik- und Atelierzentrum Sedel:** Findet einmal jährlich statt. Claudia Rööslì nimmt teil, wenn es möglich ist. Dies kann nicht delegiert werden, da Kultur direkt dem zuständigen Gemeinderatsmitglied unterstellt ist und somit kein entsprechendes Verwaltungspersonal zur Verfügung steht.

- **Verein Jobdach:** Claudia Rösli nimmt nie an den Sitzungen teil, da ihr die Zeit fehlt. Sie delegiert dies bereits heute departementsintern.
- **Verein Kirchliche Gassenarbeit:** Claudia Rösli nimmt nie an den Sitzungen teil, da ihr die Zeit fehlt. Sie delegiert dies bereits heute departementsintern.
- **Verein Lindenfeld:** Claudia Rösli nimmt nie an den Sitzungen teil, da ihr die Zeit fehlt. Sie delegiert dies bereits heute departementsintern.
- **Verein zum Schutz misshandelter Frauen:** Claudia Rösli nimmt nie an den Sitzungen teil, da ihr die Zeit fehlt. Sie delegiert dies bereits heute departementsintern.
- **Verein Ferienpass:** Claudia Rösli nimmt nie an den Sitzungen teil, da ihr die Zeit fehlt. Sie delegiert dies bereits heute departementsintern.
- **Verein Zwischenbühne:** Die Gemeinde ist Mitglied. Aus Zeitmangel nimmt Claudia Rösli meistens nicht teil und kann es aber auch nicht delegieren, da Kultur direkt ihr unterstellt ist.
- **Aufsichtskommission reg. Schiessanlage:** Gemäss Gemeindevertrag üben die Gemeinde-, bzw. die Stadträte die Oberaufsicht über die Regionale Schiessanlage Stalden Kriens (RSK) aus. Sie wählen je ein Mitglied und eine Stellvertretung in die Aufsichtskommission. Zwingend ist der Einsitz eines Exekutivmitglieds nicht. Seitens der Stadt Luzern nimmt kein Stadtrat teil. Nur die Stadt Kriens und wir haben Einsitz durch ein Exekutivmitglied. Es gibt aber immer Geschäfte, die einen hohen Finanzbedarf nach sich ziehen (Sanierung Schiessanlage, Gewährung Darlehen an Schiessvereine, Aufnahme neuer Schiessvereine), die auch eine politische Komponente haben.
- **Zivilschutzkommission:** An den Sitzungen der Zivilschutzkommission nehmen alle Exekutivmitglieder der angeschlossenen Gemeinwesen teil. Es gibt zudem wichtige Entscheide (Einmietung im neuen ewl Areal), die grosse finanzielle und politische Bedeutung haben. Von der zuständigen kantonalen Stelle wird zuweilen explizit gewünscht, dass nur politische Entscheidungsträger teilnehmen, da dort politisch relevante Themen besprochen werden. Bevölkerungsschutz ist Kernaufgabe des Staates und sollte nicht delegiert werden.
- **EG Autoeinstellhalle:** Die GV findet einmal im Jahr statt. Eine Delegation der Teilnahme ist grundsätzlich möglich, soweit dadurch die Finanzkompetenz des delegierten Mitarbeiters nicht überschritten wird, sprich, wenn keine Dispositionen zu behandeln sind, die im Einzelfall zu einer Belastung der Gemeinde mit mehr als Fr. 50'000 führen.

Ergänzend hat der Gemeinderat Einsitz in folgenden gemeinderätlichen Kommissionen und Arbeitsgruppen:

- Nicht aufgeführt ist der Einsitz des Gemeindepräsidenten in der Bildungskommission (nur noch bis Ende Legislatur 2024; Ablösung durch neue Kommission des Wohnerrats)
- Die Anzahl Kommissionen und Arbeitsgruppen mit Einsitz der Ratsmitglieder wurde vor wenigen Jahren starkreduziert.

LISTE DER KOMMISSIONSTÄTIGKEITEN

Präsidialdepartement Gemeindepräsident Ruedi Burkard	Finanzdepartement Hans-Ruedi Jung	Baudepartement Thomas Zemp	Sozialdepartement Claudia Rösli	Sicherheitsdepartement Astrid David Müller
– Sportkommission	– Fachkommission «horw mitte»	– Planungs- und Baukommission – Umwelt- und Energiekommission – Fachkommission «horw mitte» – Fachkommission «BP Kernzone Winkel» und «BP Dorfkern Ost» – Ortsplanungskommission (nicht ständig)	– Sozialkommission – Kunst- und Kulturkommission	– Feuerwehr-Kommission

LISTE DER ARBEITSGRUPPENTÄTIGKEITEN

Präsidialdepartement Gemeindepräsident Ruedi Burkard	Finanzdepartement Hans-Ruedi Jung	Baudepartement Thomas Zemp	Sozialdepartement Claudia Rösli	Sicherheitsdepartement Astrid David Müller
– ArG Blickpunkt	– Informatik-Strategiegruppe – ArG Stellenbewertung	– ArG Sichere Schulwege	– Netzwerk Prävention – ArG Sozial- und Freiraumentwicklung – Informatik-Strategiegruppe	– ArG Pandemieplanung

Neben den Delegationen nimmt der Gemeinderat an folgenden, regelmässigen Sitzungsgefässen teil:

- Verband Luzerner Gemeinden VLG (Vorstand & einmal pro Jahr alle Gemeinderatsmitglieder)
- LuzernPlus (einmal pro Jahr, freiwillig)
- Kath. Kirchenrat Horw (jährlich)
- Stadtrat Kriens (jährlich)
- Korporationsrat (jährlich)
- Quartiervereinspräsidentinnen und -präsidenten (jährlich; nur 1 Ratsmitglied)
- Vereinspräsidentinnen und -präsidenten (jährlich; nur 1 Ratsmitglied)
- Personalverband (jährlich; Gesamtgemeinderat)
- Pilatusgemeinden-Tagung (jährlich)
- Stadtrat Luzern (alle 2 Jahre)
- Reformierter Kirchenvorstand Horw (alle 2 Jahre)
- Horwer Kantonsräte (nach Bedarf)

Einschätzung zu den Gemeinderatspensen Horw und Empfehlungen (Zusammenzug)

Einschätzungen und Empfehlungen BDO

Unsere Aussensicht

Generelle Einschätzungen

1. Im Durchschnitt sind Parlamentsgemeinden in der ungefähren Grösse von Horw mit ähnlichen, wenn nicht höheren Pensen der Exekutivmitglieder ausgestattet.
2. Die Horwer Gemeinderatspensen liegen im Schweizerischen Vergleich für Gemeinden in der Grösse zwischen 10'001 und 20'000 Einwohnenden leicht über dem Durchschnitt.
3. Die Existenz eines Einwohnerrats führt zwangsläufig zu einem deutlich höheren Zeitaufwand für die Exekutivmitglieder.
4. Ausserkantonale Vergleichswerte zeigen, dass auch grössere Gemeinden mit Parlament tiefere Gesamtpensen realisieren können. Dazu sind Führungsmodelle sowie Kompetenzdelegationen entsprechend auszugestalten.
5. Nimmt man das gewählte Führungsmodell als gesetzt an, so sind die Pensen in Horw deutlich tiefer als Vergleichsgemeinden resp. -städten.

Pensum Gemeinderat

1. Es ist eine einheitliche Regelung für die Leistungserfassung durch die Ratsmitglieder zu erlassen. Dies erlaubt bei künftigen Analysen sowie zur Steuerung eine bessere Vergleichbarkeit der Ratsmitglieder und Leistungsgruppen. Dabei ist erst zu klären, was damit gesteuert werden soll (evtl. gemeinsam mit Einwohnerrat). Eine Beschränkung auf maximal 20 zu belastende Positionen wird empfohlen.
2. Die in Horw festgelegten Soll-Pensen sind nach unserer Erfahrung in einer unglücklichen Bandbreite. Pensen bis 40% und solche ab 80% sind beim Rekrutieren neuer Ratsmitglieder einfacher. Dies, weil sie entweder eine hauptberufliche Tätigkeit zulassen oder aber umfangreich genug sind für eine alleinige Tätigkeit zugunsten der Gemeinde.
3. Die Pensengestaltung hat einen Zusammenhang mit der Frage, welche Personen (Qualifikation, Berufs- und Führungserfahrung etc.) man im Rat wünscht.
4. Tiefe Pensen beim Gemeinderat bedürfen im Gegenzug einen ausgebauten Stellenplan bei der Verwaltung. Die Gesamtkosten sind durch tiefe Gemeinderatspensen in aller Regel nicht tiefer.
5. Der Gemeinderat Horw investiert effektiv ein Pensum von 395% an Stelle der maximal definierten 340%.
6. Diese Differenz ist auszugleichen durch eine Entlastung von Aufgaben (Reduktion Delegationen, mehr personelle Unterstützung in Verwaltung etc.) oder aber eine Erhöhung des Maximalpensums.

Einschätzungen und Empfehlungen BDO

Unsere Aussensicht

Gemeindeführungsmodell

1. Das in Horw umgesetzte Gemeindeführungsmodell setzt stark auf inhaltlich-fachliche Führung durch Mitglieder des Gemeinderats. Eine noch stärkere Fokussierung auf politisch-strategische Kernaufgaben könnte zu einer Reduktion der Pensen beitragen.
2. Im kantonalen Vergleich ist Horw mit diesem Gemeindeführungsmodell in Linie mit anderen Parlamentsgemeinden.
3. Ausserkantonale gibt es aber auch Beispiele von Parlamentsgemeinden mit anderen Führungsmodellen (bis hin zum CEO-Modell).
4. Der Gemeinderat ist in Horw auch operativ tätig. Dies weicht jedoch von Ressort zu Ressort ab und hat teils mit der Organisation des Departements zu tun (gibt es eine Abteilungsleitung oder nicht?).
5. Seitens Verwaltungskader wird diese operative Ausrichtung grundsätzlich positiv beurteilt (u.a. kurze Wege, schnelle Entscheide, hohe Dossierskenntnis, Rückendeckung zu Einwohnerrat). Der Gemeinderat in seiner jetzigen Zusammensetzung wird als operativer wahrgenommen als in der frühen personellen Besetzung.
6. Die operativen Tätigkeiten der Ratsmitglieder finden vor allem in Verantwortungsbereichen statt, für die kein Personal auf Verwaltungsebene zur Verfügung steht (Gesundheit und Alter -> lösen mit Altersstrategie, Kultur, Sportförderung, preisgünstiges Wohnen, Standortmarketing etc.).
7. Der Gemeinderat steckt ausserdem viel Zeit in die Erstellung von B+As zuhanden des Einwohnerrats und der Bevölkerung. Während sich diese Arbeit durch den starken strategisch-politischen Wert erklärt, so fallen doch operative Aufgaben an, die zu delegieren sind. Dazu gehören namentlich sprachliche Bereinigungen, die heute teils in der Gemeinderatssitzung erfolgen. Es muss möglich sein, damit eine qualifizierte Persona auf

Verwaltungsebene zu beauftragen (zentral für alle Departemente).

8. Durch die Schaffung einer neuen Verwaltungsstelle „Leitung Projekte und Organisation“ per 1.8.2023 konnte der Druck auf den Gemeinderat durch Projektverantwortung reduziert werden.

Kompetenzregelungen

1. Die Kompetenzdelegation ist in der Gemeindeordnung Art. 45 korrekt vorgesehen und in der Organisationsverordnung mit der entsprechenden Tabelle im Detail ausgeführt. Nur mit konsequenter Delegation von Kompetenzen können Gemeinderatspensen in engem Rahmen gehalten werden.
2. Die Kompetenzdelegation (siehe Organisationsverordnung) ist bereits gut erfolgt. Somit ist eine Entlastung des Gesamtgemeinderats realisiert. Zahlreiche Delegationen erfolgen jedoch an die Departemente. Das bedeutet das dann wieder einzelne Ratsmitglieder in ihrer Rolle als Ressortvorstehende involviert sind und entsprechenden Aufwand haben. Diese Handhabung ist weitestgehend dem Gemeindeführungsmodell geschuldet.
3. Das Abtreten von Aufgaben und Kompetenzen vom Gemeinderat an die Verwaltung ist kein Sparpaket. In der Regel kann es jedoch kostenneutral erfolgen, wenn Pensen und somit hohe Entschädigungen der Gemeinderatsmitglieder reduziert werden.

Einschätzungen und Empfehlungen BDO

Unsere Aussensicht

Effekt Gemeindeparlament

1. Horw arbeitet bewusst mit einem Gemeindeparlament. Dies wirkt sich direkt und sehr deutlich auf den Aufwand des Gemeinderats (und der Verwaltung) aus.
2. In Horw wurde in den letzten Jahren nicht in den Ausbau der Exekutive investiert sondern punktuell in einen Ausbau der Verwaltung (z.B. Stelle „Leitung Projekte und Organisation“). Damit konnte die zunehmende Komplexität und die steigende Last partiell auf die Verwaltung überwältigt werden.
3. Die zunehmende Komplexität zeigt sich in Horw jedoch deutlich in der Zunahme der Anzahl Halbtage für Gemeinderatssitzungen um 12% in 6 Jahren.
4. Auf die zunehmende Geschäftslast hat der Gemeinderat mit der Erhöhung der Anzahl Ganztagesitzungen reagiert. Wöchentlich findet eine Gemeinderatssitzung statt (erster Donnerstag im Monat Ganztage, andere Donnerstage Halbtage, Zwei Klausuren mit zusammen 8 Halbtagen, Ferienpausen).

Steigende Aufgabenlast

1. In Horw wurde in den letzten Jahren nicht in den Ausbau der Exekutive investiert sondern punktuell in einen Ausbau der Verwaltung (z.B. Stelle „Leitung Projekte und Organisation“). Damit konnte die zunehmende Komplexität und die steigende Last partiell auf die Verwaltung überwältigt werden.
2. Die zunehmende Komplexität zeigt sich in Horw jedoch deutlich in der Zunahme der Anzahl Halbtage für Gemeinderatssitzungen um 12% in 6 Jahren.
3. Auf die zunehmende Geschäftslast hat der Gemeinderat mit der Erhöhung der Anzahl Ganztagesitzungen reagiert. Wöchentlich findet eine Gemeinderatssitzung statt (erster Donnerstag im Monat Ganztage, andere Donnerstage Halbtage, Zwei Klausuren mit zusammen 8 Halbtagen, Ferienpausen).

Aufwand durch Delegationen

1. Der Aufwand für Delegationen ist in Gemeinden generell zunehmend (mehr regionale Gefässe und mehr Planungsprojekte).
2. Bei den Delegationen ist konsequenter zu unterscheiden zwischen „strategisch-politisch wichtig“ und „operativ“. Wir hinterfragen einige Delegationen wie z.B. Stiftung Haus am See, Einsitznahme in Steuerungsorgane ausgelagerter Organisationen, Stiftung Felsenweg, Strassengenossenschaften, Aufsichtskommission regionale Schiessanlage, Zivilschutzkommission, Gesellschaft Autoeinstellhalle etc.).
3. Sehen Statuten zwingen die Einsitznahme eines Ratsmitglieds vor, so empfehlen wir, bei nicht politisch-strategisch wichtigen Gremien, eine Änderung der Statuten zu initiieren. Dies bedingt in einzelnen Fällen die Anpassung der Gemeindeverträge, die die Gemeinde Horw jedoch nicht im Alleingang vornehmen kann.
4. Bei neuen Gemeindeverbänden sollten Gemeinderat und Einwohnerrat Parlament darauf achten, dass die Gemeinde stufengerecht - und nur wo wirklich nötig - Einsitz in ausgelagerte oder regionalisierte Institutionen Einsitz nimmt.
5. Kontrolle kann und muss über Eignerstrategie, Leistungsvereinbarung und Controlling erfolgen. Eine direkte Einsitznahme in Gremien ist nicht immer stufengerecht.
6. Entschädigungen aus freiwilligen Delegationen sollten in Gemeindekasse abgeliefert werden. Der Aufwand kann dafür im Gegenzug als Teil des Pensums betrachtet werden. Dies bedeutet einen höheren Aufwand im Pensum selbst.

FÜRT WEITERE INFORMATIONEN:

PATRICK DEICHER
041 368 13 72
patrick.deicher@bdo.ch

BDO AG ist eine der führenden Wirtschaftsprüfungs-, Treuhand- und Beratungsgesellschaften der Schweiz. Zu ihren Kernkompetenzen zählen Dienstleistungen in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Financial Services, Treuhand, Steuer- und Rechtsberatung sowie Unternehmensberatung. Mit 36 Niederlassungen verfügt das Unternehmen über das dichteste Filialnetz der Branche. Persönliche Nähe und Kompetenz gelten bei den rund 1'600 Mitarbeitenden als wichtige Voraussetzung für erfolgreiche und nachhaltige Kundenbeziehungen. Mit der ersten voll digitalen Niederlassung können KMU zudem einfache und standardisierte Vorgänge automatisiert abwickeln. BDO AG prüft und berät Unternehmen aus Industrie- und Dienstleistungsbereichen; dazu gehören kleine und mittlere Unternehmen, börsennotierte Firmen, Öffentliche Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen.

Für international ausgerichtete Kundinnen und Kunden wird die globale BDO Organisation in über 160 Ländern genutzt. BDO AG hat ihren Hauptsitz in Zürich und ist die unabhängige, rechtlich selbstständige Schweizer Mitgliedsfirma des internationalen BDO Netzwerks mit Hauptsitz in Brüssel (B).

www.bdo.ch