

## Ergebnis der Überprüfung der Behördenstrukturen

### Zusammenfassung

**Auftraggeber: Stadtrat Romanshorn**

**Ersteller: Dr. Christoph Tobler**

**Der Stadtrat Romanshorn hat nach sorgfältigen Abklärungen und verschiedenen Diskussionsrunden entschieden, bei neun Exekutivmitgliedern zu bleiben und die Einführung eines Parlamentes nicht weiter zu verfolgen. Grundlage für den Entscheid war eine umfassende Auslegeordnung, welche Dr. Christoph Tobler in einem Bericht an den Stadtrat erstellt hatte.**

Im Zuge der Abklärungen um die Fusion der Gemeinden Romanshorn und Salmsach vor vier Jahren wurden auch die Behördenstrukturen der fusionierten Gemeinde skizziert und eingehend diskutiert. Nach der Ablehnung der Fusion durch die Stimmbürger der Gemeinde Salmsach blieben die damals im Konsens erarbeiteten Vorschläge jedoch unrealisiert. Die beiden Hauptthemen, Einführung eines Gemeindeparlamentes und Reduktion der Grösse des Stadtrates, blieben jedoch im Raum. Der Bericht von Dr. Christoph Tobler lieferte dem Stadtrat eine vertiefte Analyse zu den verschiedenen Modellen.

#### **Keine absolute Wahrheit zur richtigen Behördenstruktur**

Ein Blick über die Gemeindegrenze hinaus zeigt, dass die sechs Thurgauer Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern mit unterschiedlichen Behördenstrukturen funktionieren:

- Vier Gemeinden (Frauenfeld, Kreuzlingen, Arbon, Weinfelden) haben als Legislative ein Gemeindeparlament, zwei (Amriswil, Romanshorn) die Gemeindeversammlung.
- Drei Gemeinden haben eine Exekutive aus 5 Mitgliedern (Frauenfeld, Kreuzlingen, Arbon), eine (Weinfelden) aus sieben und zwei (Amriswil, Romanshorn) aus neun.

Interessant ist, dass die beiden bezüglich Grösse und Struktur am ehesten mit Romanshorn vergleichbaren Gemeinden (Amriswil und Weinfelden) sich bezüglich Behörden sehr deutlich unterscheiden: Weinfelden hat ein Gemeindeparlament und eine Exekutive mit 7 Mitgliedern, Amriswil eine Gemeindeversammlung und eine Exekutive mit 9 Mitgliedern, die gleiche Struktur übrigens wie Romanshorn. Und ebenso bemerkenswert ist, dass sich die beiden Stadtpräsidenten jeder gleichermaßen überzeugt von „seinem“ Modell zeigt.

Das allein belegt schon, dass es keine absolute Wahrheit zur richtigen Behördenstruktur einer Gemeinde in dieser Grössenordnung gibt. Es ist eine Frage des Abwägens und der Gewichtung der verschiedenen Vor- und Nachteile. Diese Gewichtung wird nicht zuletzt beeinflusst von den zugrunde liegenden Werten, die in der politischen Tradition und Kultur in einer Gemeinde zum Ausdruck kommen.

#### **Massgebende Werte und Kriterien:**

Die für eine Beurteilung der möglichen Behördenmodelle heranzuziehenden Kriterien hängen ab von den zugrundeliegenden bzw. den priorisierten Werten. Solche Werte und zugehörige Kriterien sind etwa:

- Demokratie
  - Breite Abstützung der Exekutive
  - Breiter Einbezug von Stimmbürgern in die politischen Entscheidungen
  - Von den Stimmbürgern getragene Entscheidungen
  - Breite Abstützung der Volksentscheide
- Transparenz
  - Nachvollziehbarkeit der politischen Entscheidungsfindungen
  - Transparente politische Diskussion
  - Trennung von strategischen und operativen Aufgaben
- Gute und faire politische Kultur
  - Fairer und gleichwertiger Einbezug aller politischer Kreise (Parteien)
  - Diskussionskultur an der Gemeindeversammlung
  - Diskussionskultur im Parlament
- Miliztauglichkeit
  - Grundsätzlich für jedermann neben einer beruflichen Tätigkeit mögliche Mitarbeit in der Exekutive
  - Mitarbeit im Parlament, welche Alternative zum Stadtrat für nebenberufliches politisches Engagement in einer Gemeindebehörde bietet
- Effizienz
  - Kurze politische Entscheidungswege
  - Effiziente Diskussionen in der Exekutive
  - Klare und effiziente Führungsstrukturen
- Kostengünstig
  - Kosten der Gremien
  - Beanspruchung der Verwaltung

### **Beurteilung eines Gemeindeparlamentes im Lichte dieser Kriterien**

So ergibt die systematische Beurteilung etwa eines Gemeindeparlamentes im Lichte dieser Kriterien ein differenziertes Bild:

Argumente dafür, Vorteile	Aspekt	Argumente dagegen, Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertretung der Stimmbürger wenn deren Zahl für die Gemeindeversammlung zu gross geworden ist</li> </ul>	<p><b>Grösse der Gemeinde</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es gibt auch grössere Gemeinden ohne Parlament, z.B. Rapperswil-Jona mit 26'000 Einwohnern, in der Regel 3 mal pro Jahr Gemeindeversammlung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlament bildet dank Proporzwahl die Stimmbürgerschaft und ihre unterschiedlichen Interessengruppen im Gegensatz zu einer Gemeindeversammlung korrekt ab,</li> <li>- Politische Entscheide und Vorlagen an die Stimmbürger sind breiter abgestützt als nur in der Exekutive</li> </ul>	<p><b>Demokratie</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein Parlament bedeutet immer nur indirekte Demokratie, es schränkt die unmittelbare Mitwirkung der Bürger ein</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlament übernimmt gewisse Kontrollfunktion über Exekutive und Verwaltung, die in einer grossen Gemeinde sonst kaum mehr gewährleistet ist</li> <li>- Parlament erlaubt bei der Beratung von Reglementen eine saubere Trennung von legislativen Aufgaben und exekutiven Aufgaben</li> </ul>	<p><b>Gewaltenteilung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlament hält sich erfahrungsgemäss oft nicht sauber an die Gewaltenteilung und mischt sich ungerechtfertigt in operative Aufgaben ein; das führt in manchen Orten zu einem gespannten Verhältnis zwischen Parlament und Stadtrat und zu unnötigen Reibungsverlusten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Über das Parlament können der Exekutive auf einfachem und klar definiertem Weg politische Inputs gegeben werden (parlamentarische Vorstösse)</li> </ul>	<p><b>Politische Inputs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erfahrungsgemäss sind wirklich kreative Inputs eher selten</li> <li>- Parlamentarische Vorstösse werden häufig missbraucht zur persönlichen oder parteipolitischen Profilierung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im Parlament sammeln sich die interessierten und engagierten Stimmbürger und bringen ihr spezifisches Fachwissen ein.</li> <li>- Parlamentarier können sich im Gegensatz zu Versammlungsteilnehmern vertiefter mit einer Materie befassen, das ergibt fundiertere Entscheide</li> <li>- Die Vorbereitung der Geschäfte in (festen) Kommissionen erleichtert die Konsens- bzw. Kompromissfindung</li> </ul>	<p><b>Fundierte Entscheide</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Diskussion in Parlamenten wird erfahrungsgemäss rasch verpolitisiert, parteipolitische Aspekte werden wichtiger als sachpolitische</li> <li>- Die Diskussion in Parlamenten wird oft geprägt von formellen und Verfahrensfragen statt vom Kern der Sache</li> <li>- Diskussionen in Kommissionen hinter verschlossenen Türen fördern eine „Päcklipolitik“</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlamentssitzungen sind öffentlich; das fördert die Transparenz der politischen Diskussion</li> <li>- Die Veränderung von Vorlagen und die Entstehung von Kompromissen wird nachvollziehbar</li> </ul>	<p><b>Transparenz</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die entscheidenden Diskussionen finden in den Kommissionen und nicht im Plenum statt</li> <li>- Die Erfahrungen zeigen, dass das Interesse am Besuch von Parlamentssitzungen in der Regel sehr gering ist</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es denken mehr Personen mit und sind bestrebt, die Gemeinde vorwärts zu bringen.</li> <li>- Geschäfte können in Kommissionen noch verbessert und die politische Abstützung damit vergrössert werden</li> </ul>	<p><b>Politische Abstützung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Gewähr für Akzeptanz von Geschäften in der Volksabstimmung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlament gibt den Parteien eine Plattform, sich und ihre Ideen zu präsentieren</li> <li>- In grösseren Gemeinden erfüllen aktive Parteien eine wesentliche Funktion für ein funktionierendes politisches Leben (politische Information, Meinungsbildung, Förderung politisches Interesse, Rekrutierung von möglichen politischen Verantwortungsträgern)</li> </ul>	<p><b>Funktion der Parteien</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion in Parlamenten steht häufig im Zeichen der Parteipolitik statt der (lösungsorientierten) Sachpolitik</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlament ermöglicht einer grösseren Anzahl Bürger, aktiv am politischen Prozess teilzunehmen</li> <li>- Vergleichsweise kleine Beanspruchung erlaubt den Zugang auch Personen, für die aus beruflichen Gründen ein Exekutivamt nicht in Frage kommt</li> <li>- Parlament kann als Vorbereitung und Rekrutierungsfeld für ein Exekutivamt dienen</li> </ul>	<p><b>Rekrutierung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parteien haben erfahrungsgemäss zusehends Mühe geeignete Leute zu finden</li> <li>- Fehlende Zeit und/oder Motivation drückt auf die Vorbereitung der Sitzungen und damit auf die Qualität der Arbeit</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewisse Geschäfte können - gegenüber der Gemeindeversammlung - rascher entschieden werden (Kompetenzregelung, monatlicher Sitzungsrhythmus)</li> </ul>	<p><b>Ablauf, Effizienz</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die formellen Anforderungen eines Parlamentsbetriebes führt zu längeren und schwerfälligeren Abläufen</li> <li>Die Vorberatung aller Geschäfte durch Kommissionen macht die Parlamentsarbeit schwerfällig</li> </ul>
	<p><b>Aufwand</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusätzliche Kosten für Sitzungsgelder</li> <li>- Zusätzliche Sachkosten (Raum, Botschaften/Sitzungsunterlagen)</li> <li>- Zusätzlicher Aufwand für Verwaltung (Einladungen, Protokolle, Berichte/Beantwortung von Anfragen)</li> <li>- Zusätzlicher Aufwand für Exekutive (Teilnahme/Vorbereitung Sitzungen, Beantwortung von Vorstössen)</li> </ul>

### Beurteilung der heutigen Grösse des Stadtrates mit 9 Mitgliedern

Desgleichen ergibt auch die systematische Analyse der verschiedenen Modelle für die Grösse der Exekutive ein differenziertes Bild, so etwa für das heutige Modell in Romanshorn mit 9 Mitgliedern:

Argumente dafür, Vorteile	Aspekt	Argumente dagegen, Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politisch breit abgestützt, ermöglicht allen relevanten Gruppierungen eine Vertretung in der Exekutive</li> <li>- Ermöglicht auch bezüglich beruflichem und Erfahrungshintergrund ein breiteres Spektrum von Qualifikationen</li> <li>- Die Gemeinde bzw. die Gemeindebehörde wird in der Öffentlichkeit durch verschiedene Gesichter repräsentiert</li> </ul>	<b>Politische Abstützung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbreitert die politische Abstützung, wenn es kein Gemeindep Parlament gibt</li> </ul>	<b>Parlament</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammen mit Parlament zu schwerfällig</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erlaubt Pensum (max. ca. 20 %), das sich neben voller Berufstätigkeit noch bewältigen lässt</li> <li>- Insbesondere die repräsentativen Belastungen und Kommissionspräsidien lassen sich breiter verteilen</li> </ul>	<b>Pensum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relativ grosse Diskrepanz zum vollamtlichen Stadtpräsidenten, kann zu deutlichen Know-how- und Informationsunterschieden führen</li> <li>- Grosser Informationsvorsprung kann dem Stadtpräsidenten eine zu dominierende Stellung verschaffen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Vereinbarkeit des Exekutivamtes mit einer vollen Berufstätigkeit erleichtert die Rekrutierung</li> </ul>	<b>Rekrutierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Je mehr Behördenmitglieder desto schwieriger die Rekrutierung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effizienz ist nicht nur eine Frage der Ratsgrösse sondern der Vorbereitung der Geschäfte und der politischen bzw. Diskussionskultur</li> </ul>	<b>Effizienz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufwändigere Entscheidungsfindung: Je mehr Sitzungsteilnehmer, desto zeitaufwändiger die Diskussionen</li> </ul>
	<b>Koordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grösserer Aufwand für den Stadtpräsidenten um Geschäfte zu koordinieren und auf Kurs zu halten</li> </ul>
	<b>Politische Einheit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einstimmige Beschlüsse schwieriger zu erreichen</li> <li>- Auftritt der Gemeindebehörde als politische Einheit erschwert</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nur sinnvoll mit dem System „Politische Ressorts“</li> <li>- Erlaubt überschaubare und nebenberuflich zu bewältigende Ressorts</li> <li>- Umfang der Ressorts kann bei Bedarf auch differenziert werden</li> <li>- Zwingt zu klarer Trennung von strategischen Aufgaben (= Ressorts) und Verwaltungs- und Führungsaufgaben (= Abteilungsleiter/Stadtpräsident)</li> </ul>	<b>Ressortsystem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterschiedlich grosse Ressorts können zu unterschiedlicher politischer Bedeutung des Ressorts und damit auch des Ratsmitglieds führen</li> <li>- Je nach Bündelung der Ressortaufgaben mehr als ein Ansprechpartner in der Verwaltung</li> <li>- Anspruchsvoll für die Verwaltung, wenn verschiedene Ressortchefs in der Verwaltung den gleichen Ansprechpartner haben (z.B. Bau)</li> </ul>

## **Stadtrat will bei heutiger Struktur bleiben**

Nach eingehender Beratung in verschiedenen Diskussionsrunden und Abwägen aller Aspekte hat sich der Stadtrat entschieden, die heutige Struktur mit Gemeindeversammlung und einem neunköpfigen Stadtrat als Exekutive beizubehalten. Er sieht aber – vorab in der Arbeitsweise des Stadtrates - durchaus Optimierungspotential.

- ***Gemeindeversammlung als direkteste Form der Demokratie***

Nach Erwägung aller mit einem Systemwechsel verbundenen Vor- und Nachteile sowie der Kenntnisnahme der im Bericht dargestellten Erfahrungen von anderen Thurgauer Gemeinden ist der Stadtrat von der heutigen Praxis nach wie vor überzeugt. Die Gemeindeversammlung gilt als direkteste Form der Demokratie und als bürgernächste Lösung und ist in den Augen der Behörde für die Grösse von Romanshorn nach wie vor angebracht. In Ergänzung zu den je nach Geschäft unterschiedlich gut besuchten Gemeindeversammlungen haben sich in Romanshorn Mitsprache- und Partizipationsverfahren gut etabliert.

- **Breit abgestützter Stadtrat mit 9 Mitgliedern**

Die breite Abstützung und gute Abbildung der Bevölkerung ist für den Stadtrat der wichtigste Vorteil des aktuellen Systems mit einer neunköpfigen Exekutive. Ausserdem vertreten die heutigen Amtsinhaber die Ansicht, dass der grosse Arbeitsaufwand auf neun statt auf sieben oder gar fünf Schultern besser verteilt werden kann und die Belastung damit im Milizsystem, auf das grossen Wert gelegt wird, einfacher zu bewältigen ist.

Der Stadtrat sieht in der heutigen Struktur aber durchaus auch Optimierungspotential zur Verbesserung der Effizienz und zur zeitlichen Entlastung der Stadträte Ansätze dazu sind:

- Konsequente Trennung von strategischen und operativen Aufgaben
- Einheitliche Definition der Aufgaben der Ressortleiter
- Überprüfung der Bündelung der Themenbereiche zu Ressorts
- Straffung und Klärung der Zusammenarbeit der Ressortleiter mit dem zugeordneten Abteilungsleiter
- Straffung der Kommissionsarbeit
- Überprüfung und Straffung der Delegationen

Zusammenfassung erstellt von Dr. Christoph Tobler/7. März 2017

Vom Stadtrat Romanshorn zur Kenntnis genommen und verabschiedet am 25. März 2017