



## Gemeinderat Fällanden

### Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 22. August 2023

0.6.4 Gemeindeführungsorgan 155  
Gemeindeführungsorganisation Fällanden (GFOF); Schaffung einer Stabsstelle  
Bevölkerungsschutz

IDG-Status:	öffentlich	Medienmitteilung <input type="checkbox"/>
		Website <input checked="" type="checkbox"/>

#### Ausgangslage

Die seit 1. April 2011 geltende kantonale Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (KFOV) regelt die Organisation und den Betrieb der Kantonalen Führungsorganisation (KFO), die Ausbildung und Vorbereitung für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen, das Aufgebot der KFO und die Information. Damit in ausserordentlichen Lagen rasch Massnahmen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Behörden und der öffentlichen Verwaltung sowie zur Gewährleistung der Grundversorgung und des Schutzes der Bevölkerung ergriffen werden können, sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Führungsorgane der Kantonspolizei zu melden (§ 16 Abs. 1 KFOV).

Entsprechend hat der Gemeinderat mit Beschluss Nr. 86 vom 12. März 2013 die Mitglieder der Gemeindeführungsorganisation Fällanden (GFOF) bestimmt und mit Beschluss Nr. 183 vom 23. August 2016 ein Konzept und Pflichtenhefte der GFOF per 1. August 2016 in Kraft gesetzt. Mangels personeller Ressourcen wurde die gesamte GFOF-Stabsarbeit bisher nur ungenügend bearbeitet. Dies zeigen auch verschiedene Stabsübungen, die in der Zwischenzeit stattgefunden haben und aufgrund der unzureichenden Ressourcen allesamt klar unbefriedigend ausgefallen sind.

#### Erwägungen

Am 13. Dezember 2022 diskutierte der Gemeinderat auf Antrag des Vorstehers Ressort Bevölkerung und Sicherheit über die Schaffung einer neuen Stabsstelle zur Sicherung des Bevölkerungsschutzes und befürwortete grundsätzlich die Idee, dass eine Arbeitsgruppe das Aufgabenprofil für diese Stabsstelle schärfen und die notwendigen Stellenprozente sowohl für die erste Phase (Aufbauarbeit) als auch für den nachfolgenden Betrieb ermitteln solle.

Die Arbeitsgruppe – bestehend aus Ruedi Maurer, Franziska Rettenhaber, Marco Bachthaler, Andreas Hirschbühl, Mischa Fuchs, Michael Berchtold und Leta Bezzola Moser – hat anlässlich mehrerer Sitzungen die Ausgangslage diskutiert und das Aufgabenprofil sowie den Aufwand für die Aufbauarbeit und die anschliessende Betriebsphase dokumentiert.

### *Aufgabenprofil und Pflichtenheft*

Das Aufgabenprofil der geplanten Stabsstelle Bevölkerungsschutz umfasst im Wesentlichen die Themen:

- Stabschef GFOF bzw. Krisenstab;
- Sicherstellung der Einsatzbereitschaft GFOF;
- Sicherstellung der Einsatzbereitschaft und des Betriebs der Notfalltreffpunkte;
- Diverse Arbeiten auf Stufe Offizier;
- Einsatzleitung für Feuerwehreinsätze am Tag, bei Bedarf;
- Interventionsplanung, Szenarien vorbereiten;
- Sicherheitsbeauftragte/r.

Zum detaillierten Pflichtenheft der geplanten Stabsstelle Bevölkerungsschutz gehören folgende Tätigkeiten (nicht abschliessend):

Aufbauarbeit/ Initialaufwand	<ul style="list-style-type: none"><li>– Erstellung Konzepte</li><li>– Erstellung Pflichtenhefte und Kompetenzregelungen für die Stabsmitarbeitenden</li><li>– Definition der Anforderungen an die Abteilungs-/Fachbereichsleitungen</li><li>– Erarbeitung der Einsatzplanungen für die Bewältigung von Ereignissen (Natur, Technik, Gesellschaft)</li><li>– Durchführung der Aus- und Weiterbildungen für Stabschefs</li><li>– Rekognoszierung der Lokalitäten</li><li>– Erstellung von Übersichtslisten und Bezugsmöglichkeiten sowie Erarbeitung von Vorverträgen für Notfälle</li><li>– Erstellung der Sicherheitskonzepte</li><li>– Dokumentation der internen Prozesse</li><li>– Sicherstellung zur Bereitschaft und des Betriebs der Notfalltreffpunkte</li><li>– Erstellung von Grundlagen und Anträgen zur Genehmigung durch den Gemeinderat</li></ul>
Wiederkehrende Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"><li>– Regelmässige Überprüfung der Pflichtenhefte und Antragstellung an den Gemeinderat</li><li>– Durchführung von regelmässigen Übungen mit dem Stab inkl. Führungsunterstützung</li><li>– Bewirtschaftung des Notfallplans Gemeindearchiv in Zusammenarbeit mit der Archivarin/dem Archivar</li><li>– Dokumentation Kulturgüterschutz</li></ul>
Ereignisfall	<ul style="list-style-type: none"><li>– Führung des Stabs im Einsatz und Sicherstellung des 24-h-Betriebs bei längeren Einsätzen</li><li>– Unterstützung der Schadenplatzkommandos</li><li>– Entscheid über die im Notfall erforderlichen Sofortmassnahmen gemäss Kompetenzregelung</li><li>– Fällung der erforderlichen Entscheidungen im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen</li><li>– Festlegung der Prioritäten und Schwerpunkte in Zusammenarbeit mit dem Chef GFOF</li><li>– Koordination der Zusammenarbeit im Führungsorgan</li><li>– Führung des Stabstagebuchs</li></ul>

### *Ressourcenplanung*

Für die laufenden Aufgaben der Stabsstelle Bevölkerungsschutz im engeren Sinne haben Führungsmitglieder der Arbeitsgruppe (Ressortvorsteher und Abteilungsleiterin Bevölkerung und Sicherheit sowie Gemeindeschreiberin) folgenden Aufwand in Stellenprozenten ermittelt:

Stabschef GFOF, Krisenstab	15 %
Einsatzbereitschaft GFOF	30 %
Sonstige Tätigkeiten	37 %
<u>Sicherheitsbeauftragte/r</u>	<u>15 %</u>
Total	97 %

Im Zivilschutz und bei der Feuerwehr werden aktuell zahlreiche Aufgaben ebenfalls gar nicht oder nur mit dem absoluten Minimum erledigt, teilweise sind hierfür befristete Mandate («Springer») oder die Mitglieder der Milizorganisationen im Einsatz oder die Aufgaben werden bereits durch Mitarbeitende der Abteilung Bevölkerung und Sicherheit erledigt. Dieser Zustand ist – nicht zuletzt auch aufgrund der gesetzlichen Vorgaben – nicht länger haltbar. Zur Behebung dieser akuten Defizite sollen die Administrativaufgaben Feuerwehr und Zivilschutz durch die noch offenen 50 Stellenprocente in der Abteilung Bevölkerung und Sicherheit abgedeckt werden. Hierfür wurden von der Arbeitsgruppe folgende Stellenprocente ermittelt:

Zivilschutz	Administration inkl. ZUPLA	30 %
Feuerwehr	<u>Administration</u>	<u>20 %</u>
	Total	50 %

Die neu zu schaffende Stabsstelle Bevölkerungsschutz erfordert somit rund 100 Stellenprocente, die Administration Zivilschutz und Feuerwehr 50 Stellenprocente (Sachbearbeitung Bevölkerung und Sicherheit).

Da es sich beim Bevölkerungsschutz um Aufgaben im Themenbereich Bevölkerung und Sicherheit handelt, soll die neue Stabsstelle der Abteilungsleitung Bevölkerung und Sicherheit unterstellt werden.

### **Externe Begleitung**

Ob das Projekt für den Aufbau der Stabsstelle Bevölkerungsschutz extern begleitet werden soll, wird zum jetzigen Zeitpunkt noch offengelassen. Falls sich im Rahmen der Aufbauarbeiten zeigen sollte, dass externe Unterstützung nötig ist, erfolgt hierfür später ein separater Antrag.

### **Finanzielles**

Im Budget 2024 sind für die Stabsstelle Bevölkerungsschutz 100 % auf der Kostenstelle 3026 Ziviler Gemeindeführungsstab CHF 252'800 eingestellt. In diesem Betrag ist auch ein Betrag von CHF 35'000 für eine externe Begleitung enthalten. Die aktuell nicht besetzten 50 Stellenprocente der Abteilung Bevölkerung und Sicherheit sind im Budget 2024 ebenfalls enthalten.

### *Gebundene Ausgaben*

Gemäss § 103 Abs. 1 des Gemeindegesetzes gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichts oder einer Aufsichts-

behörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt.

Da die von den Stimmberechtigten genehmigte Gemeindeordnung die Stellenschaffungskompetenz dem Gemeinderat überträgt, sofern damit nicht neue Aufgaben begründet werden, handelt es sich hierbei um gebundene Ausgaben. Gemäss Artikel 28 Abs. 2 Ziff. 2 der Gemeindeordnung ist der Gemeinderat für gebundene Ausgaben zuständig. Die finanzielle Kompetenz liegt demnach beim Gemeinderat.

### **Rechtliches**

Gemäss Art. 27 Abs. 2 Ziff. 4 der Gemeindeordnung ist der Gemeinderat zuständig für die Schaffung oder Reduktion von Stellen, soweit nicht eine andere Gemeindebehörde zuständig ist und damit nicht neue Aufgaben begründet werden, für die neue Ausgaben zu bewilligen sind. Da es sich hierbei um eine Sachkompetenz handelt, die dem Gemeinderat zukommt, bewirken die gemäss dieser Sachkompetenz beschlossenen Stellen gebundene Ausgaben (siehe «Leitfaden Stellenschaffung» des Gemeindeamts Kanton Zürich). Deshalb kommen die Regeln über die Bewilligung neuer Ausgaben nicht zur Anwendung. Zudem handelt es sich bei den Aufgaben des Bevölkerungsschutzes um notwendige, leistungserhaltende Stellen – nicht um neue, leistungserweiternde Stellen. Die Kompetenz für die Stellenschaffung liegt demzufolge beim Gemeinderat.

### **Diskussion**

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Prozesse der Konzepterarbeitung und der Betriebs-/Umsetzungsphase getrennt werden sollen, da diese beiden Funktionen unterschiedliche Anforderungen haben und unterschiedliche Kompetenzen erfordern. Zudem ist ein Interessenkonflikt denkbar, wenn jemand in der Konzeptphase für sich selber ein Stellenprofil für die Betriebsphase erarbeitet. Insofern wäre zu prüfen, ob die Konzeptphase mit einem externen Mandat bearbeitet werden soll.

Gegen dieses Vorgehen spricht, dass eine externe Konzepterarbeitung erheblich kostenintensiver ist. Zudem ist zu befürchten, dass ein solches extern erarbeitete Konzept dann nur teilweise auf die konkreten Fälländer Verhältnisse und die mit der Umsetzung bzw. dem Betrieb beauftragte Person passt, da trotz allem ein Teil der Aufgaben und der Prozesse immer auch personenabhängig ist. Ausserdem besteht das Risiko, dass ein zu theoretisches oder abgehoben akademisches Konzept erarbeitet wird, das dann nicht praxistauglich sein wird.

Die Projektgruppe, die mit den Vorbereitungsarbeiten für die Schaffung der Stabsstelle Bevölkerungsschutz beauftragt war, hat bei der Zusammenstellung des Aufgabenportfolios zunächst ein Volumen von 230 Stellenprozenten erarbeitet, die dann auf eine «vernünftige Grössenordnung» mit 100 Stellenprozenten gekürzt wurden – ergänzt mit 50 Stellenprozenten administrative Sachbearbeitung. Es stellt sich dennoch im Gemeinderat grundsätzlich die Frage, was diese neue Stabsstelle zweieinhalb Tage lang pro Woche ausschliesslich für die GFOF erledigen soll. Bei Stabsstellen muss gut darauf geachtet werden, dass sie nicht sich selbst und andere «beüben» und das Stellenvolumen mit nicht notwendigen Tätigkeiten auffüllen. Beim Übergang von der Konzept- in die Betriebsphase – und auch später laufend im Betrieb – müssen die für die Betriebsphase notwendigen Stellenprozente regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Es ist unbestritten, dass in der Abteilung Bevölkerung und Sicherheit zu wenig personelle Ressourcen vorhanden sind, um die Grundaufgaben im Bevölkerungsschutz und die Administration Feuerwehr und Zivilschutz zu erledigen. Insofern werden diverse Themen aktuell gar nicht oder nur ungenügend bearbeitet, wie z. B. Energiemangellage, fachkompetente Vertretung im Krisenstab, Vernehmlassungen, Kulturgüterschutz, Sicherheitsbeauftragte/ etc.

Gemäss Diskussion des Gemeinderats soll das Aufgabenprofil der Stabsstelle Bevölkerungsschutz insgesamt generischer formuliert werden. Für diese neue Funktion ist eine flexible Person mit Variablen im Pflichtenheft erforderlich.

### **Beschluss**

1. Die Schaffung einer Stabsstelle Bevölkerungsschutz mit 100 Stellenprozenten wird genehmigt. Massgebend hierfür ist das Aufgabenprofil gemäss den Erwägungen und gemäss Diskussion.
2. Die Gemeindeschreiberin wird beauftragt, die Stabsstelle Bevölkerungsschutz in Zusammenarbeit mit dem Ressortvorsteher und der Abteilungsleiterin Bevölkerung und Sicherheit im Detail zu organisieren und möglichst rasch zu besetzen.
3. Die Gemeindeschreiberin und die Leiterin Fachbereich Personal werden beauftragt und ermächtigt, die neue Stabsstelle Bevölkerungsschutz gemäss entsprechender Stellenbeschreibung und vereinfachter Funktionsanalyse adäquat im Einreichungsplan festzulegen und dem Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen.
4. Die Gemeindeschreiberin wird beauftragt, den Stellenplan entsprechend nachzuführen.

### **Mitteilung durch Protokollauszug**

- Akten (elektronisch ohne Unterschrift im CMI-Geschäft)

### **Mitteilung per E-Mail**

- Abteilungsleitung Bevölkerung und Sicherheit
- Gemeindeschreiberin
- Abteilungsleitung Finanzen
- Leitung Fachbereich Personal

Für richtigen Protokollauszug:

Leta Bezzola Moser, Protokollführerin

Versand: 24. August 2023