

Fachgruppe "Politische Strukturen"

Bericht der Fachgruppe

Finale Version
21. Dezember 2010
Adressaten: Projektsteuerung

Autoren

Ständige Mitglieder der Fachgruppe „Politische Strukturen“:

Adligenswil	Walter Tschuppert, Gemeindeschreiber
Ebikon	Josef Burri, Gemeindepräsident
Emmen	Patrick Vogel, Gemeindeschreiber
Kriens	Guido Solari, Gemeindeschreiber
Luzern	Toni Göpfert, Stadtschreiber

Moderation der Fachgruppe „Politische Strukturen“:

Ernst & Young	Christian Sauter
Ernst & Young	Kevin Meile

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1 Aufgabe und Untersuchungsbereich	7
1.1 Aufgabenverständnis.....	7
1.2 Untersuchungsbereich.....	7
1.3 Besondere Vorgaben	7
2 Beschreibung der Ist-Situation.....	8
3 Soll-Modell.....	9
3.1 Generelle Herausforderungen	9
3.2 Fachgruppenspezifische Herausforderungen	9
3.3 Ziele und Soll-Kriterien	10
a. Ebene Sachziele.....	10
b. Ebene finanzielle Auswirkungen	11
c. Ebene Rahmenbedingungen.....	11
4 Szenario Kooperation	13
4.1 Beschreibung Szenario	13
4.1.1 Delegiertenversammlung	13
4.1.2 Controlling-Kommission.....	14
4.1.3 GL (Geschäftsleitung)	14
4.1.4 Spezialthemen	14
Initiative und Referendum.....	14
Grundsätze der Geschäftsordnung.....	14
Fachkommissionen.....	15
Zusammenarbeit mit bestehenden Verbänden	15
Übergangsregelungen	15
Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit	15
5 Szenario Fusion	16
5.1 Beschreibung Szenario	16
5.1.1 Parlament	16
5.1.2 Exekutive	17
5.1.3 Spezialthemen	17
Volksrechte	17
Grundsätze der Gemeindeordnung.....	18
Mitwirkung des Parlaments bei Einbürgerungen.....	18
Übergangsregelungen	18
Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit	19
6 Finanzielle Auswirkungen.....	20
7 Bewertung der Szenarien.....	22
7.1 Bewertung Politikfeld Politische Strukturen	22
a. Ebene Sachziele.....	22
b. Ebene finanzielle Auswirkungen	25
c. Ebene Rahmenbedingungen.....	26

8	Erkenntnisse und Fazit (Lessons learned)	29
	Anhang	30

Management Summary

Die Fachgruppe „Politische Strukturen“ hat für die Szenarien Kooperation und Fusion Vorschläge für die Ausgestaltung der politischen Gremien und demokratischen Abläufe erarbeitet. Zudem wurde - unter massgeblicher Vorarbeit der Fachgruppe Allgemeine Verwaltung - die Organisation der Kommunikation in den Szenarien untersucht.

Szenario Kooperation

Die Fachgruppe schlägt im Kooperations-Szenario ein zweistufiges Modell - Delegiertenversammlung/Vorstand und Geschäftsleitung - für die Steuerung des vorgesehenen Mehrzweck-Gemeindeverbandes vor. Die Delegiertenversammlung, die gleichzeitig den Vorstand des Verbandes bildet, besteht aus je einem Delegierten pro Gemeinde. Die Delegierten erhalten ein gewichtetes Stimmrecht, das der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gemeinde entspricht, wobei maximal ein Gewicht von 49 % möglich ist. Im Sinne des Minderheitenschutzes sind für wichtige Entscheide sowohl das Gemeinde- als auch das Stimmenmehr notwendig. Die Geschäftsleitung, die aus den einzelnen Ressortleitern besteht, ist für das operative Geschäft zuständig. Daneben besteht eine Controlling-Kommission, wiederum besetzt durch ein Mitglied pro Gemeinde, für die Geschäftsprüfung.

Szenario Fusion

Im Szenario Fusion wird eine grundlegend neue Gemeinde aufgebaut und nicht auf die Organisation einer der bestehenden Gemeinden zurückgegriffen. Nach dem Vorschlag der Fachgruppe entsteht dabei ein Parlament mit 60 Mitgliedern, das im Proporzverfahren mit fünf Wahlkreisen gewählt wird. Die Wahlkreise sollten möglichst gleich gross sein und können sich darum nicht an den bestehenden Gemeindegrenzen orientieren. Die Gemeinde-Exekutive umfasst fünf vollamtliche Mitglieder, die im Majorzverfahren in einem Wahlkreis gewählt werden. Ein Verfassungsrat, der rund zwei Jahre vor dem Inkrafttreten der Fusion gewählt wird, bestimmt die grundlegenden Regeln des neuen Gemeinwesens (Gemeindeordnung, Reglemente).

Auswirkungen und Bewertung

Die Fachgruppe bewertet das Szenario der Kooperation als schwer verständlich und komplex. Auch ist die demokratische Legitimität deutlich geringer als im Szenario Fusion. Das Szenario Fusion stärkt die Ausstrahlungskraft der Stadtregion im Kanton und erlaubt es Grössenvorteile auch in der politischen Steuerung zu nutzen, indem die Zahl der Mandatsträger in den Parlamenten und Exekutiven deutlich reduziert wird. Beim Szenario Kooperation werden die jährlichen Nettomehrkosten auf CHF 0,2 Mio. und im Szenario Fusion die Nettoeinsparungen auf CHF 4,0 Mio. geschätzt, wobei allfällige Mehrkosten durch Verlagerungen von Aufgaben in die Verwaltung nicht eingerechnet sind.

Grundsätzlich beurteilt sie aber alle drei möglichen Zukunftsszenarien (Status quo, Kooperation und Fusionen) als machbar.

1 Aufgabe und Untersuchungsbereich

1.1 Aufgabenverständnis

Die Fachgruppen erarbeiten für ihren Untersuchungsbereich (vgl. 1.2) die fachlichen Entscheidungsgrundlagen für die Szenarien „Fusion“ und „Kooperation“ zu Handen der Projektsteuerung. Zudem nehmen sie gestützt auf vorgegebene Kriterien eine erste Bewertung der beiden Szenarien zu Handen der Projektsteuerung vor.

1.2 Untersuchungsbereich

Die Fachgruppe „Politische Strukturen“ hat sich mit der Ausgestaltung der Strukturen befasst, die zur Vorbereitung, Entscheidungsfindung und Durchsetzung der politischen Steuerung dienen.

Im Szenario „Fusion“ wurden insbesondere die Ausgestaltung der Wahlkreise und des Wahlsystems für die Bestimmung der Stadträte und des Grossen Stadtrates analysiert und festgelegt. Es wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung erörtert. Es wurden spezielle Veto-Rechte einzelner Stadt- bzw. Quartierteile analysiert. Zudem wurden Vorschläge zur Ausgestaltung des Bereichs Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit im Fusions-Szenario erarbeitet.

Im Szenario „Kooperation“ wurden die Steuerungsinstrumente für den vorgesehenen Mehrzweck-Gemeindeverband analysiert und festgelegt. Es wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden sowie die Entscheidungsfindung in der Delegiertenversammlung bzw. im Vorstand des Mehrzweckverbands untersucht und Vorschläge dazu erstellt. Auch für dieses Szenario wurden Veto- bzw. Minderheitsrechte einzelner Gemeinden diskutiert. Ebenso wurde untersucht, inwieweit im Bereich Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit eine Kooperation zweckmässig wäre.

Für beide Szenarien wurden die personellen, finanziellen und rechtlichen Auswirkungen sowie die strategischen Auswirkungen für die Stärkung der Stadtregion Luzern abgeschätzt (im Vergleich zur Ist-Situation).

1.3 Besondere Vorgaben

Als inhaltliche Vorgaben für die Fachgruppenarbeiten gelten die Grundstrategien / Leitlinien sowie die Bewertungskriterien gemäss Beschluss der Projektsteuerung vom 1. März 2010.

2 Beschreibung der Ist-Situation

Die politische Struktur der fünf Gemeinden präsentiert sich heute wie folgt:¹

- **Adligenswil** verfügt über eine jährlich zweimal stattfindende Gemeindeversammlung. Der Gemeinderat setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen. Insgesamt wohnen in Adligenswil 3'871 Stimmberechtigte.
- **Ebikon** mit seinen 7'713 Stimmberechtigten kennt keine Gemeindeversammlung mehr. Alle den Stimmberechtigten vorbehaltenen Entscheidungen werden an der Urne gefällt. Zur Information der Stimmberechtigten findet jeweils im Vorfeld der Urnenabstimmung eine Orientierungsversammlung statt.
- Die Gemeinde **Emmen** verfügt über ein 40-köpfiges Parlament, das durch die 15'836 Stimmberechtigten im Proporz in einem Wahlkreis gewählt wird. Der Gemeinderat besteht aus fünf Mitgliedern.
- **Kriens** besitzt ein Parlament mit 36 Sitzen, welches durch die 18'152 Stimmberechtigten im Proporz innerhalb eines Wahlkreises gewählt wird. Fünf Gemeinderäte bilden die Regierung der Gemeinde Kriens.
- Die Stadt **Luzern** mit ihren 51'022 Stimmberechtigten verfügt ebenfalls über ein Parlament (jedoch mit 48 Mitgliedern) und über einen fünfköpfigen Stadtrat.

Die fünf Gemeinden sind an verschiedenen Gemeindeverbänden (auch ausserhalb des Projektperimeters) beteiligt, wie z.B. am Gemeindeverband REAL (Recycling Entsorgung Abwasser Luzern) oder am Gemeindeverband LuzernPlus, welcher die Funktion eines regionalen Entwicklungsträgers übernimmt.

Der Bereich Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit wird in den Gemeinden mit eigenem Personal oder mit auf Mandatsbasis beauftragten Personen betreut.

Weitere Einzelheiten zu den Organisationsstrukturen der Gemeinden und deren einzelnen Politikbereichen sowie die dafür eingesetzten Personal-, Finanz- und Infrastruktur-Ressourcen sind dem Anhang zu entnehmen.

¹ Stand 7. März 2010.

3 Soll-Modell

3.1 Generelle Herausforderungen

Die Stadtregion Luzern ist langfristig (nächste 10 Jahre) insbesondere mit folgenden Herausforderungen konfrontiert (bereichsübergreifend)²:

- Zunehmender Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte und Einwohner
- Demographische Entwicklung (geringes Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig rasanter Alterung) und anhaltende Migration
- Steigende Bedeutung der Agglomerationen als Entwicklungsmotoren und damit steigende Anforderungen an politische Interessenvertretung
- Abnehmender finanzieller Handlungsspielraum für die öffentliche Hand bei gleichzeitig steigenden Ansprüchen an öffentliche Leistungen

3.2 Fachgruppenspezifische Herausforderungen

Die Fachgruppe geht bei der Ausgestaltung der politischen Strukturen von folgenden Annahmen und Erwartungen für die nächsten Jahre aus:

- Der Trend zur Professionalisierung der politischen Strukturen wird anhalten. Eine Fusion bzw. eine Kooperation, die zu einem vergrösserten Gemeinwesen bzw. verstärkter Zusammenarbeit führt, wird diese Entwicklung weiter verstärken. Im Zusammenhang mit der Professionalisierung wird auch erwartet, dass die politischen Funktionen und Aufgaben entsprechend entschädigt werden. Die Bereitschaft, Aufgaben unentgeltlich zu übernehmen, wird weiter sinken.
- Die Einrichtung eines Parlamentes für Gemeinwesen der vorliegenden Grössen ist unbestritten, auch wenn die Effizienz der Parlamente seitens der Bevölkerung teilweise kritisiert wird.
- Die Vergrösserung des Gemeinwesens oder der Organisation bringt die Gefahr mit sich, dass die Distanz zu den Einwohnerinnen und Einwohnern und damit auch die Anonymität wachsen.
- Die demokratische Mitbestimmung und Mitwirkung wird in breiten Kreisen als hohes Gut der bestehenden politischen Kultur betrachtet.
- Trotz zunehmender Mobilität der Bevölkerung bilden die Quartiere weiterhin eine wichtige Bezugsgrösse im Leben der Bevölkerung. Sie bieten Heimat und Identität.
- Der Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden kommt für die demokratische Entscheidungsfindung eine zentrale Bedeutung zu: Eine professionelle, offene und rechtzeitige Information über das aktuelle und langfristige Geschehen ist die Voraussetzung dafür, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine eigenständige Meinung bilden können. Dabei spielt insbesondere auch die professionelle Nutzung neuer Medien eine wichtige Rolle.

² Grundlagenstudie "Starke Stadtregion Luzern" (2007), Ernst Basler + Partner, S. 8ff.

3.3 Ziele und Soll-Kriterien

Die Ausgestaltung der politischen Steuerung in den beiden Szenarien orientiert sich an den grundsätzlichen Zielsetzungen, wie sie von der Projektsteuerung vorgegeben wurden. Die Fachgruppe hat diese Ziele im Folgenden für die politischen Strukturen weiter konkretisiert.

a. Ebene Sachziele

Sachziel 1: Stärkung der Ausstrahlungskraft und damit der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> – Standortattraktivität: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die Ausstrahlung bzw. die Wettbewerbsposition der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb mit anderen Schweizer Metropolitanräumen? 	<ul style="list-style-type: none"> – Tritt die Stadtregion mit der gewählten Lösung einheitlich gegen aussen auf?
<ul style="list-style-type: none"> – Politische Einflussnahme: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die politischen Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern auf kantonaler Ebene und Bundesebene? 	<ul style="list-style-type: none"> – Verfügt die Stadtregion mit der gewählten Lösung über ein „Aushängeschild“, das die Interessen der Stadtregion wirkungsvoll gegen aussen vertritt? – Bildet die gewählte Lösung einen direkten Ansprechpartner auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene?

Sachziel 2: Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern lässt sich die Koordination unter den beteiligten Gemeinden mit der gewählten Lösung verbessern? 	<ul style="list-style-type: none"> – Fördert die gewählte Lösung die Koordination und erlaubt somit ein zielgerichteteres Planen und Arbeiten?

Sachziel 3: Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern lassen sich das Leistungsangebot der öffentlichen Hand und damit der Nutzen für die Bevölkerung mit der gewählten Lösung verbessern? 	<ul style="list-style-type: none"> – Bietet die gewählte Lösung Synergiepotentiale ohne (viele) zusätzliche Aufgaben/Herausforderungen zu schaffen? (gemeinsames Einbürgerungsverfahren, einheitliche Wahlsysteme, ...)

Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile (economies of scale) bei der Leistungserstellung	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern ergeben sich durch die gewählte Lösung Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (economies of scale)? 	<ul style="list-style-type: none"> - Werden durch die gewählte Lösung Funktionen/Stellen/Verfahren zusammengeschlossen um Grössenvorteile zu nutzen?

Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern garantiert die gewählte Lösung eine demokratische Mitbestimmung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stark ist der Einfluss der wählenden Bevölkerung und der Wahlkreise bei der Besetzung von Parlament/Delegiertenversammlung und Exekutive/GL? - Werden in der gewählten Lösung Minderheiten genügend geschützt?

b. Ebene finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> - Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus? 	<ul style="list-style-type: none"> - Bringt die gewählte Lösung finanzielle Einsparung im „Regierungsbetrieb“ und bei der Veranstaltung von Wahlen?

c. Ebene Rahmenbedingungen

Rahmenbedingung 1: Machbarkeit	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung bestehende Strukturen bzw. Organisationen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Können die aktuellen Gemeindestrukturen mit realistischem Aufwand in das neue Modell überführt werden?

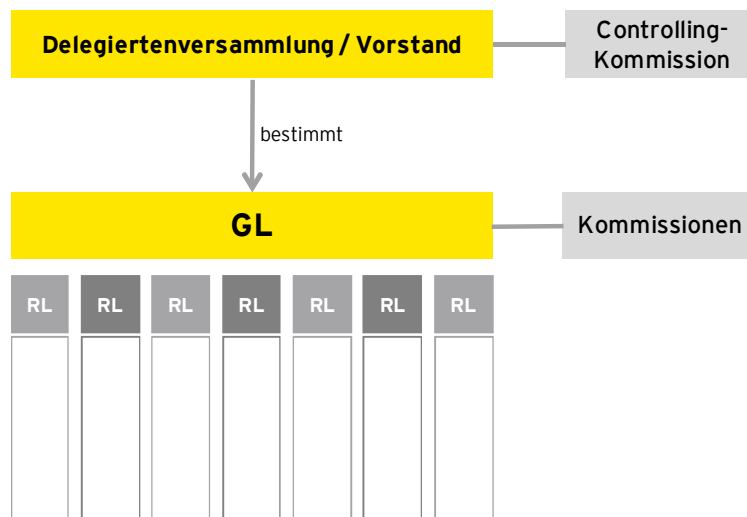
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern können externe Rahmenbedingungen (kantonale Entscheide, etc.) die Umsetzung verhindern bzw. erschweren? 	<ul style="list-style-type: none"> - Welchen Einfluss hat die kantonale Gesetzgebung auf den Aufbau der gewählten Lösung?
<ul style="list-style-type: none"> - Wie gross ist der zeitliche Aufwand zur Umsetzung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wieviel Zeit beansprucht die Transformation in das neue Modell? (Wahlen, Zusammenlegung, neue Kompetenzverteilung, ...)

Rahmenbedingung 2: Akzeptanz	
Generelles Kriterium (Vorgabe Projektsteuerung)	Konkretisierung (durch Fachgruppe)
<ul style="list-style-type: none"> - Bevölkerung: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung in der Bevölkerung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Versteht die Bevölkerung die Rollen und Aufgaben innerhalb der gewählten Lösung? - Fühlt sich die Bevölkerung durch die gewählte Lösung angemessen vertreten?
<ul style="list-style-type: none"> - Individualität: Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung die unterschiedlichen Bedürfnisse bzw. Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden (Stichwort Minderheitenschutz)? 	<ul style="list-style-type: none"> - Bietet die gewählte Lösung einen ausreichenden Schutz der Minderheiten und gewährleistet sie die Wahrnehmung der Anliegen aus den kleineren Gemeinden?
<ul style="list-style-type: none"> - Mitarbeitende Gemeinden: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den Mitarbeitenden der Gemeinden? 	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Einflüsse hat die Umstellung auf die gewählte Lösung auf die Aufgaben, Arbeitsorte und Arbeitszeiten der Mitarbeiter?
<ul style="list-style-type: none"> - Politische Mandatsträger: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den politischen Mandatsträgern in den Gemeinden? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stark verändert sich die Machtverteilung unter den Mandatsträgern in der gewählten Lösung? - Fühlen sich die politischen Mandatsträger in den Gemeinden getragen durch die gewählte Lösung und können sie ihre Anliegen bedürfnisgerecht einbringen?

4 Szenario Kooperation

Die Fachgruppe schlägt folgende Ausgestaltung der politischen Steuerung im vorgesehenen Mehrzweck-Gemeindeverband (Szenario Kooperation) vor. Im Gegensatz zu traditionellen Gemeindeverbänden wird auf eine dreistufige Ausgestaltung der Steuerung (Delegiertenversammlung/ Vorstand/Geschäftsleitung) verzichtet und eine zweistufige Steuerung (Delegiertenversammlung / Geschäftsleitung) eingeführt.

4.1 Beschreibung Szenario



GL: Geschäftsleitung, RL: Ressortleiter

4.1.1 Delegiertenversammlung³

Die Delegiertenversammlung besteht aus fünf Delegierten (pro Gemeinde ein Delegierter). Das Präsidium konstituiert sich selbst. Die Delegierten müssen von der jeweiligen Gemeindeexekutive mandatiert werden. Betreffend der Bestimmung und Mandatierung der Delegierten macht das Gemeindegesetz verbindliche Vorgaben.

Die Delegierten erhalten gewichtete Stimmen. Die Gewichtung der Stimmen entspricht im Grundsatz der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gemeinde. Allerdings wird das maximale Stimmengewicht auf 49 % beschränkt, da andernfalls die Stadt Luzern aufgrund ihrer Bevölkerungszahl die Mehrheit hätte und sämtliche Entscheide im Alleingang fällen könnte.

³ Alternative: 3-stufiges Modell: die Delegiertenversammlung, der Vorstand (gewählt durch Delegiertenversammlung) und die Geschäftsleitung (Verwaltung) bilden je eine eigene Stufe.

Im Sinne eines Minderheitenschutzes soll für wichtige Entscheide (später zu definieren) der Delegiertenversammlung eine Stimmen- wie auch eine Gemeindemehrheit erforderlich sein (analog zum Volks- und Ständemehr bei der Abstimmung über Volksinitiativen auf Bundesebene).

4.1.2 Controlling-Kommission

Die Controlling-Kommission ist mit der Geschäftsprüfung beauftragt. Pro Gemeinde soll ein Mitglied der mit Geschäftsprüfung beauftragten kommunalen Kommission/Stelle Einsitz nehmen, wobei das Präsidium nach der Legislaturperiode rotiert. Wo keine kommunale Geschäftsprüfungskommission besteht, entscheidet die Gemeinde selbst, wer in die Controlling-Kommission gewählt wird.

Die Rechnungsprüfung erfolgt extern.

4.1.3 GL (Geschäftsleitung)

Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für das „operative“ Geschäft und nimmt somit Verwaltungsfunktion wahr.

Die Geschäftsleitung besteht aus den einzelnen Ressortleitern, deren Anzahl von den Politikfeldern des Mehrzweck-Gemeindeverbands abhängt. Die Delegiertenversammlung bestimmt die Mitglieder der Geschäftsleitung sowie den Vorsitz.⁴

4.1.4 Spezialthemen

Initiative und Referendum

Im Rahmen der Politikfelder die durch den Mehrzweck-Gemeindeverband abgedeckt sind, muss die Möglichkeit für Volks- und allenfalls auch Gemeindereferenden bestehen.

Für die betroffenen Politikfelder sind Referenden und Initiativen, die Lösungen anstreben, die nur eine Gemeinde betreffen, nicht mehr möglich.

Initiativen und Referenden werden in den Statuten des Mehrzweck-Gemeindeverbands geregelt. Darin müssen Einzelheiten wie die nötige Anzahl Unterschriften, einfaches Mehr, mit Gemeindemehr, etc. festgelegt werden.

Grundsätze der Geschäftsordnung

Die Finanzierung des Mehrzweck-Gemeindeverbands erfolgt durch die beteiligten Gemeinden nach Massgabe der erbrachten Leistungen je Gemeinde. Die Verrechnung erfolgt je nach Politikfeld nach einem zu bestimmenden Finanzierungsschlüssel.

⁴ Alternative: CEO-Modell: Die Delegiertenversammlung wählt den CEO. Dieser bestimmt die einzelnen Ressortleiter.

Fachkommissionen

Die Delegiertenversammlung hat die Möglichkeit, neben der Geschäftsleitung Fachkommissionen einzusetzen.

Zusammenarbeit mit bestehenden Verbänden

Sofern in einem der ausgewählten Politikfelder bereits in einem Gemeindeverband mit anderen Gemeinden zusammengearbeitet wird, tritt der Mehrzweck-Gemeindeverband als Ganzes dem Verband bei. Die einzelnen Gemeinden sind somit nicht mehr Mitglied (z.B. REAL).

Übergangsregelungen

Spezifische Übergangsregelungen werden keine vorgeschlagen.

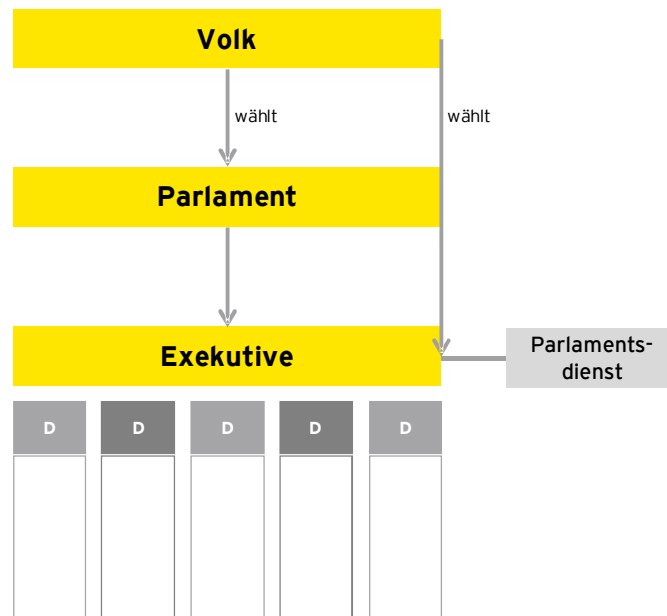
Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit

Der Mehrzweckgemeindeverband betreibt ein zentrales Kommunikations-Dienstleistungszentrum. Dieses ist einerseits für die Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit im Zuständigkeitsbereich des Mehrzweckgemeindeverbandes verantwortlich. Zudem stellt der Mehrzweckgemeindeverband den einzelnen Gemeinden Kommunikationsdienstleistungen (bspw. technische Umsetzungen, Druck, etc.) zur Verfügung, welche diese bei Bedarf gegen Entgelt in Anspruch nehmen können.

5 Szenario Fusion

Die Fachgruppe schlägt folgende Ausgestaltung der politischen Steuerung im Szenario Fusion vor. Dabei geht die Fachgruppe von der Grundannahme aus, dass ein neues Gemeinwesen entstehen soll und nicht die Regelungen einer bestehenden Gemeinde übernommen werden sollen.

5.1 Beschreibung Szenario



D: Direktion

5.1.1 Parlament

Das Parlament besteht aus 60 Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche im Proporzverfahren gewählt werden. Es werden fünf Wahlkreise gebildet, die von der Bevölkerungszahl her nicht zu unterschiedlich sein sollen. Die bestehenden Gemeindegrenzen eignen sich daher nicht. Möglich wäre die folgende Einteilung: Kriens, Stadt Luzern (westlich der Reuss bzw. See), Stadt Luzern (östlich der Reuss bzw. See), Ebikon/Adligenswil und Emmen. Der Wahlkreis Ebikon/Adligenswil verfügt allerdings mit dieser Grenzziehung immer noch über relativ wenige Stimmberechtigte Durch die Einteilung in Wahlkreise

werden Sitzgarantien für die Gebiete der alten Gemeinden gewährleistet. Eine genaue Einteilung ist im Fusionsvertrag zu regeln.⁵

Das Parlament bestimmt pro Direktion eine ständige parlamentarische Kommission. Damit bestehen fünf Kommissionen. Dem Parlament stehen die Parlamentsdienste, dotiert mit rund vier Vollzeitstellen, zur Seite. Die Parlamentsdienste werden als Teil der Verwaltung geführt.⁶

Aufgrund der Erhöhung der Anzahl Sitze können die Sitzungen nicht im Rathaus in Luzern stattfinden. Als Alternativen bieten sich bspw. der Kantonsratssaal oder das Seminar-, Kultur und Kongresszentrum Gersag in Emmenbrücke oder der Pilatussaal in Kriens an.

5.1.2 Exekutive

Die Fachgruppe schlägt eine Exekutive aus fünf Mitgliedern vor. Dies entspricht dem Aufbau bei der kantonalen Verwaltung und wird als effizienteste (Nutzung von Synergien) und kostengünstigste Lösung angesehen.

Die Exekutive wird im Majorz in einem Wahlkreis gewählt. Das Präsidium soll in einer Chargenwahl bestimmt werden. Im Übrigen konstituieren sich die Mitglieder der Exekutive selbst. Sitzgarantien für einzelne Gebiete bestehen nicht.⁷

5.1.3 Spezialthemen

Volksrechte

Für die Einreichung einer Initiative bzw. das Ergreifen des Referendums sind 1'000 gültige Unterschriften notwendig. Weiter wird der Bevölkerung das Instrument der Volksmotion zur Verfügung stehen, um die Regierung zu beauftragen, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten oder eine bestimmte Massnahme im Kompetenzbereich des Parlamentes bzw. der Stimmberechtigten zu ergreifen. Das heute in Luzern und Kriens bestehende konstruktive Referendum wird auf die gesamte neue Gemeinde ausgeweitet.⁸

⁵ Alternative: 1 Wahlkreis ohne Sitzgarantien und / oder mit einem Parlament bestehend aus 48 Mitgliedern.

⁶ Alternative: Anstatt pro Direktion eine Kommission werden die Funktionen zu drei Kommissionen (nach funktionaler Gliederung) zusammengefasst.

⁷ Alternative: Exekutive bestehend aus 7 Sitzen und / oder einem Präsidium, das jährlich wechselt (1 Jahr). Sieben Mitglieder bringen zugleich sieben Stäbe bzw. Departemente mit sich, was zu Mehrkosten führt. Hingegen würde dies die Chancen kleinerer Gruppierungen erhöhen, in der Exekutive vertreten zu sein.

⁸ Alternativen: 1'500 Unterschriften für Referendum und / oder keine Volksmotion und / oder kein konstruktives Referendum.

Grundsätze der Gemeindeordnung

Die Exekutive wird soweit möglich durch Kompetenzdelegation gestärkt. Insbesondere werden die Finanzkompetenzen der Exekutive an die neue Gemeindegrösse angepasst. Die Ausgestaltung der Gemeindeorganisation orientiert sich an den Grundsätzen des „(New) Public Management“.

Mitwirkung des Parlaments bei Einbürgerungen

Das Parlament wählt eine Einbürgerungskommission, welche über Einbürgerungen von Ausländern und Ausländerinnen entscheidet.⁹

Übergangsregelungen

Die Grundzüge der politischen Strukturen werden in einem Fusionsvertrag geregelt. Dieser umfasst die folgenden Punkte:

- Fusionsentscheid der fünf Gemeinden
- Grundsatz der Gründung einer neuen Gemeinde
- Zeitpunkt Inkrafttreten
- Evtl. Anpassung der Legislatur
- Namen und Wappen
- Grundzüge der Organisation
 - Parlament: Anzahl Sitze, Wahlsystem Proporz, Wahlkreise
 - Exekutive: Anzahl Mitglieder, Wahlsystem Majorz
- Wahlverfahren, Zusammensetzung und Aufgaben des Verfassungsrats
- Bestimmung der Übergangsexekutive
- Übergangsbestimmungen (z.B. für das Rechnungswesen)
- Steuerfuss
- Notregeln für den Fall, dass eine Gemeindeordnung vom Volk abgelehnt wird

Der Fusionsvertrag soll demnach auch die Einsetzung eines Verfassungsrates vorsehen. Der Verfassungsrat bestimmt vor dem Inkrafttreten der Fusion die Gemeindeordnung und weitere Reglemente (Geschäftsordnung, Personalreglement, Organisationsreglement, etc.). Die, im Fusionsvertrag bestimmte, Übergangsexekutive erarbeitet Vorschläge, die dem Verfassungsrat zur Debatte vorgelegt werden. Nach Verabschiedung der Gemeindeordnung durch den Verfassungsrat, wird sie dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

⁹ Alternative: Exekutive entscheidet über Einbürgerungen.

In der Umsetzungsphase ist zu beachten, dass der Verfassungsrat und die Parlamentsmitglieder neu in fünf Wahlkreisen gewählt werden müssen, bevor die Fusion formell durchgeführt wird. Die Wahlen werden von den heutigen Gemeinden bzw. von parallelen Urnenbüros für die Fusion organisiert. Seitens der Gemeinden und Urnenbüros ist eine klare Kommunikation und Unterscheidung zwischen Wahlen und Abstimmungen in den bestehenden Gemeinden und den Wahlen in den neuen Wahlkreisen notwendig. Die Parallelorganisation der Urnenbüros ist im Fusionsvertrag zu regeln.

Für die Terminierung der Fusion ergeben sich zwei Möglichkeiten:

- Nach der Rechnungsperiode: Die Rechnungsperiode endet in allen Gemeinden mit dem Kalenderjahr. Die Legislaturperiode müsste entsprechend verlängert bzw. verkürzt werden.
- Nach der Legislaturperiode: Die Legislaturperioden in den Gemeinden sind zeitlich gleich ausgestaltet und bereiten keine zusätzlichen Schwierigkeiten. Für die Rechnungslegung müssen in dieser Variante Zwischenabschlüsse erstellt werden, da das Rechnungsjahr verkürzt wird.

Quartierpolitik

Die Ausgestaltung der Quartierpolitik ist Aufgabe der Behörden des neuen Gemeinwesens. Die vorgeschlagene Regelung des Wahl- und Stimmrechts sieht keine formelle Mitwirkungsmöglichkeit der Quartiere vor. Es soll keine weitere Verwaltungsstufe geschaffen werden. Quartiervereine, die ein gemeinnütziges Ziel verfolgen, können jedoch mit finanziellen Beiträgen unterstützt werden, oder es könnten Formen der informellen Mitwirkung geschaffen werden.

Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit

Eine zentrale Kommunikationsabteilung ist zuständig für die interne und externe Kommunikation der Exekutive und Verwaltung. Sie stellt eine professionelle und transparente Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit sowohl gegenüber der Bevölkerung als auch den Mitarbeitenden sicher.

6 Finanzielle Auswirkungen

Die Fachgruppe schätzt die finanziellen Auswirkungen der beiden Szenarien zum heutigen Zeitpunkt folgendermassen ein. Die Schätzungen betreffen nur die Strukturen der politischen Steuerung (Exekutive, Legislative, Parlamentsdienste, Gemeindeschreiber), nicht aber das Verwaltungspersonal (mit Ausnahme des Bereichs Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit). Die finanziellen Auswirkungen lassen sich heute noch nicht abschliessend abschätzen.

	Ist-Situation	Veränderung Szenario Kooperation		Veränderung Szenario Fusion	
	Beschreibung	Beschreibung	In CHF	Beschreibung	In CHF
Exekutive	18,4 FTE	-	-	-13.4 FTE	-2'680'000 ¹⁰
Parlament	429'269 CHF	-	-	-130'000 CHF	-130'000 ¹¹
Parlamentsdienste	4.55 FTE	-	-	-0.55 FTE	-66'000 ¹²
Kommissionen und externe Revision	476'000 CHF ¹³	-	-	-176'000 CHF	-176'000 ¹⁴
Gemeindeschreiber	5 FTE	-	-	-4 FTE	-600'000 ¹⁵
Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit ¹⁶	6.95 FTE ¹⁷	+2 FTE ¹⁸	+240'000	-	-
Arbeitsplätze (Raum, Telekommunikation, IT, etc.)	Gemeindeschreiber, Exekutive & Parlamentsdienste: 27.95 FTE	-	-	-17.95 FTE	-359'000 ¹⁹
Total geschätzte Einsparungen			+240'000		-4'011'000²⁰

¹⁰ Die Personalkosten für ein Exekutivmitglied werden auf 200'000 CHF geschätzt.

¹¹ Kosten/Sitzungsgelder für das Parlament werden auf 300'000 CHF geschätzt.

¹² Die Personalkosten pro FTE der Parlamentsdienste werden auf 120'000 CHF geschätzt.

¹³ Vgl. Anhang Erhebungsraster für Fachgruppe „politische Strukturen“.

¹⁴ Die Kosten für die Kommissionen im Szenario Fusion werden auf 300'000 CHF angesetzt.

¹⁵ Die Personalkosten für einen Gemeindeschreiber werden auf 150'000 CHF geschätzt.

¹⁶ Stichtag 31.12.2009, ohne Praktikanten.

¹⁷ Nicht darin enthalten sind folgende ausgelagerte Leistungen (externe Mandate):

- Adligenswil: Informationsbeauftragte (2009: 108 Stunden/Jahr)
- Kriens: Kommunikations-/Informationsbeauftragter (65 Std./Mt.)

¹⁸ Die Kommunikation findet in der Kooperation auf zwei Ebenen statt: Gemeinde und Mehrzweck-Gemeindeverband.

¹⁹ Pro Arbeitsplatz werden Kosten von 20'000 CHF angesetzt.

²⁰ Gewisse Aufgaben werden durch die Verwaltung aufgefangen. Dadurch können auf dieser Stufe Mehrkosten entstehen.

7 Bewertung der Szenarien

7.1 Bewertung Politikfeld Politische Strukturen

a. Ebene Sachziele

Sachziel 1: Stärkung der Ausstrahlungskraft und damit der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen			
Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> Standortattraktivität: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die Ausstrahlung bzw. die Wettbewerbsposition der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb mit anderen Schweizer Metropolitanräumen? 	<ul style="list-style-type: none"> Tritt die Stadtregion mit der gewählten Lösung einheitlich gegen aussen auf? 	<ul style="list-style-type: none"> Die Stadtregion kann nur in Teilbereichen einheitlich gegen aussen auftreten. Ein gemeinsames Auftreten ist auf die zentralisierten Politikfelder beschränkt. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Stadtregion tritt mit einer fusionierten Gemeinde einheitlich gegen aussen auf.
<ul style="list-style-type: none"> Politische Einflussnahme: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die politischen Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern auf kantonaler Ebene und Bundesebene? 	<ul style="list-style-type: none"> Verfügt die Stadtregion mit der gewählten Lösung über ein „Aushängeschild“, das die Interessen der Stadtregion wirkungsvoll gegen aussen vertritt? Bildet die gewählte Lösung einen direkten Ansprechpartner auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene? 	<ul style="list-style-type: none"> Die Stadtregion wirkt in der Kooperation nur bedingt als „Aushängeschild“. Die Kooperation bildet ausschliesslich für die zentralisierten Politikfelder einen direkten Ansprechpartner. 	<ul style="list-style-type: none"> Die fusionierte Gemeinde bildet ein starkes „Aushängeschild“ für die Stadtregion. Die fusionierte Gemeinde bekommt mehr Einfluss auf kantonaler Ebene, und tendenziell (personenabhängig) mehr Einfluss auf eidgenössischer Ebene (z.B. im Schweizerischen Städteverband). Die Grösse der Gemeinde ist jedoch nicht alleiniges Kriterium für den Einfluss auf

			Bundesebene.
--	--	--	--------------

Sachziel 2: Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden

Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern lässt sich die Koordination unter den beteiligten Gemeinden mit der gewählten Lösung verbessern? 	<ul style="list-style-type: none"> - Fördert die gewählte Lösung die Koordination und erlaubt somit ein zielgerichteteres Planen und Arbeiten? 	<ul style="list-style-type: none"> - In den Politikfeldern der Kooperation wird die Koordination verbessert. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eine Koordination unter den Gemeinden ist nicht mehr nötig, da es nur noch eine Gemeinde gibt.

Sachziel 3: Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand

Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern lassen sich das Leistungsangebot der öffentlichen Hand und damit der Nutzen für die Bevölkerung mit der gewählten Lösung verbessern? 	<ul style="list-style-type: none"> - Bietet die gewählte Lösung Synergiepotentiale ohne (viele) zusätzliche Aufgaben/Herausforderungen zu schaffen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Das Leistungsangebot bleibt grundsätzlich gleich. 	<ul style="list-style-type: none"> - Das Leistungsangebot bleibt grundsätzlich gleich.

Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile (economies of scale) bei der Leistungserstellung

Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern ergeben sich durch die gewählte Lösung Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (economies of scale)? 	<ul style="list-style-type: none"> - Werden durch die gewählte Lösung Funktionen/Stellen/Verfahren zusammenschlossen um Grössenvorteile zu nutzen? 	<ul style="list-style-type: none"> - In den gewählten Politikfeldern können Grössenvorteile entstehen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es werden sich Grössenvorteile ergeben, da gewissen Stellen wegfallen. Dies kann mit einer Verlagerung gewisser Aufgaben in die Verwaltung verbunden sein.

Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung

Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern garantiert die gewählte Lösung eine demokratische Mitbestimmung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stark ist der Einfluss der wählenden Bevölkerung und der Wahlkreise bei der Besetzung von Parlament/Delegiertenversammlung und Exekutive/GL? - Werden in der gewählten Lösung Minderheiten genügend geschützt? 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Gemeindeverbände sind grundsätzlich weit weg von der Bevölkerung / Parlamenten (Instrumente zur direkten Einflussnahme bestehen, werden aber kaum genutzt) und die Delegierten werden nicht direkt vom Volk gewählt. - Minderheiten (kleine Gemeinden) werden durch das Mandatsverhältnis der Gemeinden geschützt. In der Delegiertenversammlung hat die Stadt Luzern max. 49% der Stimmen. Für wichtige 	<ul style="list-style-type: none"> - Die demokratische Mitbestimmung ist analog zu heute ausgestaltet. - Minderheiten werden mit Wahlkreisen für die Wahl des Parlaments geschützt. Es besteht kein Minderheitenschutz in der Wahl der Exekutive. - Bei Sachfragen wird die Betroffenheit der Einzelnen weniger berücksichtigt, da die fünf Gemeinden gemeinsam über ein lokales Vorhaben entscheiden.

		<p>Entscheide ist ein Gemeindemehr notwendig.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bei Sachfragen wird die Betroffenheit der Einzelnen weniger berücksichtigt, da die fünf Gemeinden gemeinsam über ein lokales Vorhaben entscheiden. - Durch die Distanz der Kooperation zur Bevölkerung besteht die Gefahr der Entpolitisierung 	
--	--	---	--

b. Ebene finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen			
Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> - Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus? 	<ul style="list-style-type: none"> - Bringt die gewählte Lösung finanzielle Einsparung im „Regierungsbetrieb“ und bei der Veranstaltung von Wahlen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Es werden Mehrkosten für die politischen Strukturen (inkl. Kommunikation) von CHF 0,2 Mio. erwartet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es werden Einsparung für die politischen Strukturen (inkl. Kommunikation) von geschätzten CHF 4,0 Mio. erwartet.²¹

²¹ Dabei handelt es sich um laufende Kosten. Einmalige Umstellungskosten, wie z.B. für die Schaffung eines Verfassungsrates, sind hier nicht eingerechnet.

c. Ebene Rahmenbedingungen

Rahmenbedingung 1: Machbarkeit			
Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung bestehende Strukturen bzw. Organisationen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Können die aktuellen Gemeindestrukturen mit realistischem Aufwand in das neue Modell überführt werden? 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Kooperation in Teilbereichen ist weniger aufwendig als die Fusion. - Die Umsetzung des Kooperationsmodells lässt es zu, dass die einzelnen Politikfelder gestaffelt in die neue Organisation überführt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Parallele Wahlkreise der fusionierten Gemeinde und der heute bestehenden Gemeinden führen zu einem erhöhten Organisations- und Informationsbedarf in der Übergangsphase.
<ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern können externe Rahmenbedingungen (kantonale Entscheide, etc.) die Umsetzung verhindern bzw. erschweren? 	<ul style="list-style-type: none"> - Welchen Einfluss hat die kantonale Gesetzgebung auf den Aufbau der gewählten Lösung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindeverbände sind in kantonalen Gesetzen vorgesehen. Es ist jedoch abzuklären, ob alle Entscheidungen vom Mehrzweck-Gemeindeverband getroffen werden können oder aber die Gemeinden explizit als Entscheidungsträger vorgesehen sind (abhängig von den eingebrachten Politikfeldern). 	<ul style="list-style-type: none"> - Es ist abzuklären, ob für die Einführung von Wahlkreisen eine gesetzliche Grundlage des Kantons notwendig ist.
<ul style="list-style-type: none"> - Wie gross ist der zeitliche Aufwand zur Umsetzung? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wieviel Zeit beansprucht die Transformation in das neue Modell? (Wahlen, Zusammenlegung, neue Kompetenzverteilung, ...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nach Abstimmung über den Kooperationsvertrag: ca. 1 Jahr; abhängig von den Politikfeldern. - Eine etappierte Einführung ist möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nach Abstimmung über den Fusionsvertrag: 2 Jahre <ul style="list-style-type: none"> o Wahl des Verfassungsrates o Rechtsetzung durch den Verfassungsrat

			o Operative Umsetzung
--	--	--	-----------------------

Rahmenbedingung 2: Akzeptanz			
Generelles Kriterium	Konkretisierung (durch Fachgruppe)	Szenario Kooperation	Szenario Fusion
<ul style="list-style-type: none"> – Bevölkerung: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung in der Bevölkerung? 	<ul style="list-style-type: none"> – Versteht die Bevölkerung die Rollen und Aufgaben innerhalb der gewählten Lösung? – Fühlt sich die Bevölkerung durch die gewählte Lösung angemessen vertreten? 	<ul style="list-style-type: none"> – Für die Bevölkerung ist es möglicherweise schwierig, die Konstruktion bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen zu verstehen. – Es besteht die Gefahr, dass sich die Bevölkerung nicht angemessen vertreten fühlt. 	<ul style="list-style-type: none"> – Die Gemeindeorganisation ist analog zu heute ausgestaltet. – Die Bevölkerung sollte sich angemessen vertreten fühlen. Die Bevölkerung ehemals kleinerer Gemeinden beurteilt ihren Einfluss in der fusionierten Gemeinde als zu gering.
<ul style="list-style-type: none"> – Individualität: Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung die unterschiedlichen Bedürfnisse bzw. Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden (Stichwort Minderheitenschutz)? 	<ul style="list-style-type: none"> – Bietet die gewählte Lösung einen ausreichenden Schutz der Minderheiten und gewährleistet sie die Wahrnehmung der Anliegen aus den kleineren Gemeinden? 	<ul style="list-style-type: none"> – Minderheiten werden über die Delegierten und das Gemeindemehr geschützt. 	<ul style="list-style-type: none"> – Bei einer Fusion besteht keine Garantie für eine Vertretung in der Exekutive aus den heutigen Gemeinden. Für die Wahl des Parlaments werden Wahlkreise geschaffen. In Sachfragen gibt es keinen Minderheitenschutz.

<ul style="list-style-type: none"> - Mitarbeitende Gemeinden: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den Mitarbeitenden der Gemeinden? 	<ul style="list-style-type: none"> - Verstehen die Mitarbeitenden der Gemeinden sowohl ihre wie auch die Rolle der Regierungsmitglieder? - Welche Einflüsse hat die Umstellung auf die gewählte Lösung auf die Aufgaben, Arbeitsorte und Arbeitszeiten der Mitarbeiter? 	<ul style="list-style-type: none"> - Ein Stellenabbau ist möglich. - Möglicherweise können der Arbeitsort, das Aufgabengebiet sowie die Unterstellungsverhältnisse für einige Mitarbeitende ändern. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ein Stellenabbau ist zu erwarten. - Möglicherweise können der Arbeitsort, das Aufgabengebiet sowie die Unterstellungsverhältnisse für einige Mitarbeitende ändern.
<ul style="list-style-type: none"> - Politische Mandatsträger: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den politischen Mandatsträgern in den Gemeinden? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stark verändert sich die Machtverteilung unter den Mandatsträgern in der gewählten Lösung? - Fühlen sich die politischen Mandatsträger in den Gemeinden getragen durch die gewählte Lösung und können sie ihre Anliegen bedürfnisgerecht einbringen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Entscheidungen im Mehrzweck-Gemeindeverband werden entpolitisiert. D.h. die politische Einflussnahme wird gemindert. - Die Parlamente sind weiter weg von Sachentscheiden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Wahlkampf wird „politischer“. Es kommt potentiell weniger zu Personenwahlen. - Die neuen politischen Mandatsträger fühlen sich getragen durch das System der fusionierten Gemeinde. Durch den Zusammenschluss wird es aber zu einer Reduktion der Mandatsträger kommen. - Möglicherweise verändern sich die politischen Kräfteverhältnisse.

8 Erkenntnisse und Fazit (Lessons learned)

Die Fachgruppe beurteilt die politische Steuerung im Szenario Kooperation als schwer verständlich und komplex. Auch ist die demokratische Legitimität kleiner als im Szenario Fusion. Das Szenario Fusion stärkt zudem die Ausstrahlungskraft der Stadtregion und erlaubt es Grössenvorteile auch in der politischen Steuerung zu nutzen, indem die Zahl der Mandatsträger in den Parlamenten und Exekutiven deutlich reduziert wird. Grundsätzlich beurteilt sie aber alle drei möglichen Zukunftsszenarien (Status quo, Kooperation und Fusionen) als machbar.

Im Szenario Fusion erwartet sie, dass der Vorschlag, die Exekutive in einem Wahlkreis zu wählen bzw. auf mehrere Wahlkreise zu verzichten, politische Kontroversen auslösen wird. Festzuhalten ist, dass für Sachabstimmungen kein Minderheitenschutz (z.B. Abstimmung über den Flughafen Emmen nur in der "alten Gemeinde Emmen") möglich ist. Im Gegenzug haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, über alle Fragen im ganzen Gebiet der starken Stadtregion mitzubestimmen. Bei der Umsetzung gilt es, die Handhabung der Vorsorge-Ansprüche der bisherigen kommunalen Exekutiv-Mitglieder zu beachten. Die entsprechenden Reglemente der heutigen Gemeinden sehen den Fall, dass Exekutiv-Mitglieder wegen einer Fusion aus dem Amt ausscheiden, nicht vor.

Anhang

Anhang: Kennzahlen zu den „politische Strukturen“ der fünf Gemeinden

Institution	Kriterien	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern
Parlament	Anzahl Mitglieder gesamt	-	-	40	36	48
	Anzahl Sitzungen pro Jahr	-	-	8	9	12 - 13
	Parlamentsdienste (Stellenprozente)	-	-	60%	105%	290%
	Parteienvertretung in Prozent (gemäss Kantonsratswahlen bzw. Stadtratswahlen)	CVP 30,58 % SP 25,62 % FDP 22,39 % SVP 21,41 %	CVP 36,7% FDP 16,4% Grüne 7,7% SP 15,7% SVP 20,9% Diverse 2,6%	SVP 29% (12 Sitze) CVP 24,6% (10 Sitze) FDP 23,5% (10 Sitze) SP 11,9% (5 Sitze) Grüne 8% (3 Sitze) Div. 3% (Einwohnerratswahl 2008)	SVP 25,3% (10 Sitze) CVP 19,0% (7 Sitze) FDP 17,8% (7 Sitze) SP 15,2% (6 Sitze) Grüne Partei 12,4 % (4 Sitze) JCVP 3,9% (1 Sitz) Group Politique 60+ 2,9% (1 Sitz) (Einwohnerrat 2008)	SP inkl. Juso 22,20% (11 Sitze) CVP 21,04% (10 Sitze) FDP 19,21% (9 Sitze) Grüne inkl. Junge Grüne 14,49% (8 Sitze) SVP 14,18% (7 Sitze) Grünliberale 7,38% (3 Sitze) Aktive Senioren 1,19% (0 Sitz) PfT 0,30 % (0 Sitze) Diverse
	Wahlsystem (Wahlkreise?)	-	-	Proporz in einem Wahlkreis	Proporz in einem Wahlkreis	Proporz in einem Wahlkreis
	Entschädigung Parlamentarier total in CHF (ohne Spesen)	-	-	CHF 89'241.00 (ohne RGPK und BVK)	gem. Sitzungsgeldabrechnung 2008/2009: total CHF 127'483.00 (siehe Beilage)	CHF 212'545.00
Gemeindeversammlung	Anzahl Versammlungen pro Jahr (Rhythmus)	2	keine Gemeindeversammlung reines Urnenverfahren	-	-	-
	Wahlverfahren für Delegierte in Zweckverbände	Gemeinderat	Gemeinderat	Einwohnerrat	Einwohnerrat	Grosser Stadtrat
	Kosten Gemeindeversammlung in CHF	CHF 3'900.00 x 2	-	-	-	-
Gemeinderat/ Stadtrat	Anzahl Mitglieder	5	5	5	5	5
	Pensen in Stellenprozente (einzeln)	Total: 245% Präsidium 40% Finanzen 100% Soziales 50% Bildung 35% Sicherheit 20%	Total: 290% Ressort Präsidiales 50% Ressort Bau 50% Ressort Bildung 50% Ressort Finanzen 80% Ressort Soziales 60%	Total 400% 5 x 80%	400% gesamt, aufgeteilt in 3 x 92% und 2 x 62%	Total: 500%
	Kosten in CHF (Besoldung/Spesen/Naturalleistungen) (inkl. Arbeitgeber-Sozialleistungen)	CHF 511'542.00	CHF 700'000.00	CHF 917'902.00	CHF 1'094'820.00	CHF 1'602'800.00

	Vertretung Parteien	2 CVP 1 FDP 1 SP 1 SVP	2 CVP 1 FDP 1 SP 1 parteilos	2 CVP 1 FDP 1 SVP 1 SP	1 SVP 1 SP 1 CVP 1 FDP 1 Grüne	1 CVP 1 FDP 1 SP 1 Grüne 1 parteilos
	Wahlsystem (Chargenwahl?)	Majorz Chargenwahl	Majorz Wahl in die einzelne Charge	Majorz Chargenwahl Gemeindepräsident	Majorz, mit Zusatzwahl des Präsidiums	Majorz, Präsident wird separat gewählt. Der Stadtrat konstituiert sich selbst.
Kommissionen (Auflistung mit Bezeichnung)	Vom Parlament gewählte	-	-	Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission Bau- und Verkehrskommission	Baukommission Bildungskommission Bürgerrechtskommission Finanz- und Geschäftsprüfungskommission Geschäftsleitung Einwohnerrat Kommission für interkommunale Zusammenarbeit Sozial- und Gesundheitskommission Umwelt- und Sicherheitskommission	Baukommission Sozialkommission Bürgerrechtskommission Geschäftsprüfungskommission
	Vom Gemeinderat gewählte	Bibliothek Feuerwehr Gde-Steuern Jugend Kultur Musikschule Planung Revier Schulraumplanung Schulzahnpflege Umwelt Begutachtung von Bauprojekten	Auswahlkommission "Äbiker Seerosepriis" Baukommission Jagd-Revierkommission Musikschulkommission Ortsgesundheitskommission Planungs-, Umwelt- und Energie- kommission Steuererlasskommission Verwaltungskommission der Pensionskasse	Alterskommission Begutachterteam Friedhofwesen Bildungskommission Stadtbildkommission Feuerwehrkommission Jugendkommission Kulturkommission Musikschulkommission Ortsplanungskommission Sportkommission Umwelt- und Naturschutzkommission	Bau- und Verkehrskommission Erlasskommission Feuerwehrkommission (von Amtes wegen gewählt) Betriebskommission Gemeindebibliothek Jugendkommission Kulturkommission Musikschulkommission Ortsplanungskommission (neu seit 2010) Verwaltungskommission Pensionskasse (GR wählt zwei Arbeitgebervertretungen) Revierkommission Betriebskommission Scala Planungs- und Baukommission Sanierung Schwimmbad Fachkommission schützenswerte Kulturobjekte Stellenbewertungskommission Seniorenrat Kriens Umwelt- und Naturschutzkommission Zentrumskommission (zur Zeit wird die Neuwahl	Kulturgüterschutz-Kommission Stadtbaubaukommission Fachkommission Umweltpädagogik Fondsverwaltung Fonds zur Förderung und Unterstützung des Jugendsports FUKA-Fonds (Fonds zur Unterstützung kultureller Aktivitäten) Integrationskommission (bzw. Interkulturelles Forum) Kommission Bildende Kunst Kunst- und Kulturpreiskommission Musikschulkommission Nutzungsrechtekommission (Kultur- und Kongresszentrum Luzern) Sportkommission der Stadt Luzern Stipendienfonds Wettbewerbskommission, Werkbeiträge von Stadt und Kanton (städtische Mitglieder) ALI-Fonds (Fonds zur Attraktivierung der Luzerner

					einer Sportkommission vorbereitet)	Innenstadt als Marktplatz) Seniorenrat Feuerwehrkommission Fondsverwaltung Energiefonds Friedhofkommission Kommission für die Bewilligung von Fahrten in die autofreie Altstadt Taxikommission Verkehrskommission der Stadt Luzern (VKL)
	Vom Volk gewählte	Controlling Revisionsstelle Bildung Bürgerrecht Urnenbüro	Controlling-Kommission 9 Mitgl Bildungskommission 5 Mitgl Bürgerrechtskommission 9 Mitgl Urnenbüro	Bürgerrechtskommission	-	-
	Kosten gesamt in CHF (wenn möglich)	CHF 61'410	CHF 88'000.00	CHF 82'620.00	ER-Kommissionen 2008/2009*:CHF 75'313.00 GR-Kommissionen 2009: CHF 50'946.70 Total CHF 126'259.70 * ohne Sitzungsgelder für Einwohnerratssitzungen etc.	CHF 58'454.00
Externe Revisionsstelle	Kosten	CHF 15'000.00	CHF 15'000.00	CHF 41'050.00	CHF 25'000.00	
Weiteres	Anzahl Stimmberechtigte per 7. März 2010	3'871	7`713	15'836	18'152	51'022
	Anzahl Einwohner per 1. Januar 2010	5'474	11`841	28'179	26'238	79'625
	Quartiere (Anzahl und Bezeichnungen)	Strassengenossenschaften anstelle von Quartieren: 33 Strassengenossenschaften	organisierte: (ca 2/5 des Gemeindegebietes) 3 Quartiervereine	9 Quartiervereine	8 Quartiervereine	21 Quartiervereine:
	Von der Gemeinde finanziell unterstützte Quartier- institutionen (Bezeichnungen, allenfalls finanzielle Unterstützung in CHF)	keine	Quartiervereine Total CHF 1000.00 CHF 90`000.00 Abgeltung an die Kath. Kirchengemeinde für Benutzung von Sälen der weltlichen Vereinen und Quartierorganisationen	Jeder Quartierverein erhält pro Jahr CHF 500.00. Die Quartiervereine führen für die Gemeinde Neuzuzüger- begrüssungen durch	keine	Quartiervereine insgesamt: CHF 70'000.00 Zentrum St. Michael Littau (CHF 200'000.00) Verein BaBeL (CHF 120'000.00) Verein Sentitreff (CHF 75'000.00) IG Quartiertreff Obergütsch (CHF 6'000.00) Verein Hochhüsliweid Würzenbach (CHF 5'000.00)

Kommunikation	Rechtliche Rahmenbedingungen	Gemeinde-Ordnung	Gemeinde-Ordnung	VO über die Kommunikation in der Gemeindeverwaltung Emmen; VO über das Kommunikationsstatut Emmen Mail; Weisungen für Auskünfte an die Medien		VO über die Kommunikation in der Stadtverwaltung (inkl. Leitbild)
	Regelmässige Produkte / Leistungen (qualitative Beschreibung)	Informationszeitung (Info Adligenswil, 6x jährlich) Medienmitteilungen Botschaften an Stimmberechtigte Informationsveranstaltungen Website	Mitarbeiterzeitschrift (zweimonatlich), Projektkommunikation, Medienkonferenzen, wöchentliche Medienbulletins, Betreuung Internet redigieren (z.T Produktion) Botschaften zuhanden Stimmbürger (2 - 4 je Jahr)	Extern: Homepage; Emmen Mail (Info- & Kommunikationsmedium an alle Einwohner/innen der Gde. Emmen); Medienmitteilungen an Printmedien, TV und Radio; Emmen stimmt (Abstimmungsbroschüren); Projektkommunikation (z.B. Seetalplatz, Sanierung Schulhaus Gersag, Starke Stadtregion, etc.); Medienkonferenzen; Intern: Emmen Intern (Info- und Kommunikationsmedium an alle MitarbeiterInnen); Intranet	Kriens Info KIntern Betreuung Internet Erstellung und Versand Newsletter Erstellung Abstimmungsbotschaften Medienmitteilungen Vorbereitung und Durchführung von Medienkonferenzen	Intern: Personalzeitung BOSTITCH, Intranetplattform INDOOR, diverse Dialogformen. Extern: Medienorientierungen, Medienmitteilungen, Stadtzeitung(en) / aktuell 6 Ausgaben, Abstimmungsbroschüren, Fachbroschüren, Informationsblätter, Internet-Auftritte, Newsletter, Ausstellungen, Sprechstunden, Foren, Programm Stadtmarketing, Kommunikationsausbildungskurse (Medientraining).
	Organisation (inkl. Angliederung an Direktion / Departement aufzeigen)	Präsidialabteilung	Präsidialabteilung	Abteilung Kommunikation / Marketing → Unterstellung unter Gemeindepräsidium	Präsidialdepartement (Kommunikation dem Gemeindeschreiber unterstellt)	Stelle für Kommunikation administrativ in Stadtkanzlei, Stabstelle des Stadtrates
	Personaleinheiten (Vollzeitstellen, Stichtag 31.12.) (ohne Praktikanten)	0.15 (ohne Informationsbeauftragte)	0.5	0.9 Kommunikationsbeauftragter	Externes Mandat	Chef Kommunikation (1.0), K-Coach/Stv. Leitung (0.9), K-Coach (0.8), Web-Mistress (0.7), Redaktion (0.5), Back-Office 1 (0.9), Back-Office 2 (0.6) = 5.4
	Ausgelagerte Leistungen (Leistungsvereinbarungen Dritte) ¹	Informationbeauftragte im Mandatsverhältnis (2009: 108 Stunden)			Mandat 65 Stunden pro Monat / Kosten (2009): CHF 70'200.00 exkl. MWST	Drittleistungen nur in Grafik, Fotografie, Druck
	Bestehende Kooperationen	keine	Öffentlichkeitsarbeit für Jugendfachstelle Buchrain	keine	keine	keine
	Sonstiges			Leistungsvereinbarung ab 01.01.2010 mit den Betagtenzentren Emmen AG (die seit diesem Datum eine eigenständige AG und nicht mehr der Gemeinde Emmen zugeteilt sind) bezüglich Beiträge an Emmen Mail		

¹ Hier insbesondere angeben, falls Gemeindekommunikation nicht über Festanstellung, sondern im Mandatsverhältnis ausgeführt wird.