

---

17. Dezember 2015

**Nr. 220/2015**

## **Totalrevision der Geschäftsordnung des Einwohnerrates**

### **1. Lesung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. März 2015 haben die Stimmberechtigten der Gemeinde Kriens der Gemeindeinitiative über die Verkleinerung des Einwohnerrates zugestimmt und somit direkt eine Änderung der Gemeindeordnung vorgenommen. Ab Beginn der Legislatur 2016 – 2020 wird der Einwohnerrat neu nur noch über 30 Mitglieder verfügen.

Am 28. Mai 2015 hat der Einwohnerrat als Folge dieses Entscheids die Kommission Reorganisation Einwohnerrat (KRE) ins Leben gerufen, die Mitglieder gewählt und ihr folgenden Auftrag erteilt:

„Art. 4 Aufgaben

<sup>1</sup> *Der KRE obliegt die Vorbereitung und Beratungen der Revision der Geschäftsordnung des Einwohnerrates mit einer Reorganisation des Ratsbetriebs ab der Legislatur 2016 – 2020.*

<sup>2</sup> *Das Präsidium des Einwohnerrates bzw. die Geschäftsleitung des Einwohnerrates kann der KRE weitere Geschäfte zur Vorberatung zuweisen.*

<sup>3</sup> *Die KRE kann gemäss Art. 45 Abs. 2 GeschOER Motionen oder Postulate einreichen, welche sich mit den zu erfüllenden Aufgaben befassen.*

<sup>4</sup> *Die KRE führt keine direkten Verhandlungen mit Aussenstehenden.“*

Arbeits- und Vorgehensweise

Die KRE hat von August 2015 bis heute 5 Sitzungen durchgeführt. Dabei hat der Präsident darauf geachtet, dass unter Einbezug verschiedenster Methoden an der Aufgabenstellung gearbeitet wird. Die Kommission arbeitete sehr stark mit Visualisierungen. Die Mitglieder der Kommission hatten jeweils den Auftrag, die Diskussionen und Erkenntnisse in den Kommissionssitzungen mit ihren Fraktionen zu besprechen und die Reaktionen jeweils wieder in der nächsten KRE-Sitzung einzubringen.

Zudem führte die KRE im Herbst 2015 eine Umfrage bei allen Mitgliedern des Einwohnerrates durch, um Einschätzungen zur politischen Gewichtung der Tätigkeit und Aufgaben der verschiedenen einwohnerrätlichen Kommissionen zu erhalten.

### Ergebnisse

Im Rahmen der Diskussion über die Einsetzung der KRE und aufgrund der Beratungen im Gremium wurden verschiedene Parameter gesetzt, welches es zu beachten gab. Diese waren unter anderem:

- Die Änderungen sind so vorzunehmen, dass diese keine Anpassung der Gemeindeordnung erfordert.
- Es darf nicht zu Doppelmandaten (ein Mitglied muss in 2 oder mehr Kommissionen Einsitz nehmen) kommen.
- Jedes Mitglied einer Fraktion soll Einsitz in eine Kommission nehmen können.
- Die Kommissionsgrössen sind so anzusetzen, dass eine politische Gewichtung stattfinden kann. Dabei sind „Gross-Kommissionen“ zu vermeiden.
- Die politische Arbeit in den Kommissionen steht im Vordergrund. Kommissionen sollen keine Facharbeiten erledigen.
- Die Kommissionen sind aufgefordert, in ihren Bereichen den Gemeinderat strategisch zu unterstützen bzw. die Strategie des Gemeinderates zu hinterfragen.
- Die Kommissionen sollen das Instrument des Kommissions-Vorstosses vermehrt einsetzen.
- Die Aufgaben von einwohnerrätlichen- und gemeinderätlichen Kommissionen sind strikte zu trennen (Gewaltenteilung).

### *Gemeindeordnung*

Mit dem vorliegenden Entwurf der Geschäftsordnung des Einwohnerrates wird eine Organisation des Einwohnerrates vorgeschlagen, welche ohne Anpassungen an der Gemeindeordnung umgesetzt werden kann.

### *Doppel-Mandate, Kommissionssitze und Grösse der Kommissionen*

Gemäss § 38 der Gemeindeordnung besteht eine einwohnerrätliche Bürgerrechtskommission. In dieser Kommission muss jede Fraktion mit mindestens einem Mitglied vertreten sein. Bis anhin besteht die Bürgerrechtskommission aus 5 Mitgliedern. Ebenfalls besteht eine Geschäftsleitung des Einwohnerrates, in welcher alle Fraktionen vertreten sein müssen.

Eine weitere Prämisse war, dass sich die Kommissionen vermehrt politisch äussern sollen und somit auch einen Beitrag für effizientere Ratssitzungen leisten könnten. Es wurde als wichtig erachtet, dass die Stärkeverhältnisse im Parlament auch im Stimmengewicht in den Kommissionen abgebildet werden können. Dies bedingt, dass die Kommissionen eine Grösse erhalten, welche eine politische Gewichtung zulässt. Die Mindest-Grösse dafür liegt bei 7 Mitgliedern, da in einer Kommission mit 5 Mitgliedern unter Berücksichtigung, dass jede Fraktion ein Anrecht darauf hat, mindestens ein Mitglied stellen zu dürfen, keine politische Gewichtung der Stimmen möglich ist. Bei der Geschäftsleitung und bei der Bürgerrechtskommission kann auf die politische Gewichtung verzichtet werden, da in diesen beiden Gremien Fachentscheide bzw. verfahrensleitende Entscheide gefällt werden. Im Rahmen der Diskussion war die KRE sogar der Auffassung, dass die Geschäftsleitung keine Kommission im eigentlichen Sinn darstellt und es deshalb zulässig sei, dass ein Mitglied der Geschäftsleitung ein Doppelmandat führen kann. Die Anzahl Mitglieder der GL ist an die Anzahl Fraktionen gebunden und deshalb nicht als fix zu betrachten. Dies führt zu folgendem Vorschlag der Bildung von Kommissionen und Zuteilung der Sitze:

<b>Kommission</b>	<b>Anzahl Mitglieder</b>
Bürgerrechtskommission	5
Kommission für Finanzen und Gemeindeentwicklung	7-9
Kommission für Bildung, Soziales und Gesundheit	7-9
Kommission für Bau, Verkehr und Umwelt	7
<b>Total</b>	<b>26-30</b>

Mit dem vorliegenden Vorschlag wird es mit Ausnahme der Tätigkeit in der Geschäftsleitung möglich sein, auf Doppel-Mandate zu verzichten. Mit der vorstehenden Grösse der Kommissionen wird es zudem möglich sein, dass die beiden grössten Fraktionen selbst entscheiden können, wieviele Mitglieder sie in die Kommission für Finanzen und Gemeindeentwicklung sowie in die Kommission für Bildung, Soziales und Gesundheit delegieren. Je nach Fraktionsentscheid werden die genannten Kommissionen 7, 8 oder 9 Mitglieder aufweisen. Ebenfalls ist es mit der neuen Organisation möglich, dass z.B. das Präsidium während des Präsidialjahres seine Mitgliedschaft in einer der genannten Kommission sistieren kann.

Damit die politische Gewichtung wie gewünscht umgesetzt werden kann, wird es inskünftig in den Kommissionen nicht mehr möglich sein, dass sich ein Mitglied der Stimme enthält. Neu ist ein Stimmzwang vorgesehen. Dies gilt nur für die Kommissionen und nicht für den Einwohnerrat, wo nach wie vor Enthaltungen zulässig sind.

#### *Politische Arbeit und Strategie*

Die KRE hat sich sehr lange und intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, wo Schwerpunkte der Arbeit in den Kommissionen, mit Ausnahme der Bürgerrechtskommission und der Geschäftsleitung ER, liegen sollen. Als wichtig wurde erachtet, dass sich die Kommissionen mit politischen Fragestellungen und nicht mit fachlichen Details beschäftigen sollen. Es wurde erwähnt, dass es Aufgabe der Kommissionen sein müsse, die richtigen Fragen an die Exekutive und die Fachleute zu stellen, um zu einer politischen Einschätzung zu gelangen. Dabei macht es wenig Sinn, wenn in den Kommissionen fachliche Expertengespräche stattfinden. Es kann nicht das Ziel eines Milizparlaments sein, dass sich alle Kommissionsmitglieder zwingend zu Fachleuten in ihren Bereichen ausbilden lassen müssen, um an einer Kommissionssitzung aktiv teilnehmen zu können. Sinn und Aufgabe des Parlaments ist es, den vom Gemeinderat geführten fachlichen Bereich auf die politische Glaubwürdigkeit und Akzeptanz zu prüfen. Aus diesem Grund macht die KRE den Vorschlag, die strategische-politische Begleitung des Gemeinderates als neue Aufgabe für alle Kommissionen vorzusehen. Die Kommissionen sollen, wie bis anhin, in den ihnen zugeteilten Bereichen, Aufsichtsfunktionen wahrnehmen, die Strategie des Gemeinderates hinterfragen und gegebenenfalls mittels eines Kommissionsvorstosses neue Strategien oder Anpassungen initiieren können. Die entsprechenden Präzisierungen sind in den Entwurf der Geschäftsordnung eingeflossen.

### *Aufgaben als einwohnerrätliche und gemeinderätliche Kommissionen*

Die Bildungskommission und die Baukommission haben heute sowohl einwohnerrätliche wie auch gemeinderätliche Aufgaben wahrzunehmen. Dies führt dazu, dass die Mitglieder des Einwohnerrates zum einen ihre tatsächliche Tätigkeit als Mitglied der Legislative und Aufsicht über den Gemeinderat und zum anderen in einer Beratungstätigkeit für den Gemeinderat, also für die Exekutive, tätig sind. Auch wenn ein separates Protokoll geführt wird, ist es für die Mitglieder anspruchsvoll, innerhalb einer Sitzung von Aufsicht auf Beratung umstellen. Ebenfalls ist es für den Gemeinderat schwierig, bei einem Geschäft, welches die Kommission beratend begleitet, gegenüber dem Parlament alsdann eine andere Haltung zu vertreten. Die Vermischung der Aufgaben stellt einen krassen Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung dar und muss deshalb beendet werden.

Bei der Bildungskommission ist diese Doppelfunktion im Reglement über die Organisation der Volksschule vorgesehen. Nach der 1. Lesung der vorliegenden Geschäftsordnung des Einwohnerrates wird der Gemeinderat dem Einwohnerrat eine Totalrevision des Reglements über die Organisation der Volksschule unterbreiten, in welchem die Gewaltentrennung eingehalten wird. Bei der Baukommission hingegen ist die doppelte Funktion nicht in einem einwohnerrätlichen Reglement vorgesehen. Im Bau- und Zonenreglement, Art. 56, ist festgelegt, dass die gemeinderätliche Baukommission und die Umwelt- und Naturschutzkommission zu Gestaltungsplänen angehört wird. Es ist aber nicht definiert, wie sich diese Kommissionen zusammensetzen. Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen soll die neue Kommission für Bau, Verkehr und Umwelt keine gemeinderätlichen Aufgaben mehr wahrnehmen. In diesem Sinne muss sich der Gemeinderat mit seinen gemeinderätlichen Kommissionen neu aufstellen. Dies muss aber nicht in einem einwohnerrätlichen Reglement erfolgen, sondern auf Stufe Pflichtenheft des Gemeinderates.

### Umfrage bei den Mitgliedern des Einwohnerrates

Im Herbst führte die KRE eine Umfrage bei allen Mitgliedern des Gemeinderates durch. 23 ER-Mitglieder haben sich an der Umfrage beteiligt, was einer Quote von 63,9 % entspricht. In der Umfrage konnten sich die Mitglieder zur politischen Relevanz verschiedener Aufgaben äussern. Weiter konnten politische Geschäfte genannt werden, welche in der nächsten Legislatur für Kriens von Bedeutung sein werden.

### Bestellung ständige Kommissionen

Die schwierigste und aufwändigste Arbeit für die KRE war die Bestimmung der ständigen Kommissionen des Einwohnerrates. Dabei liess sich die KRE von den bereits erwähnten Prämissen leiten und berücksichtigte auch die Ergebnisse der Umfrage bei den Mitgliedern des Einwohnerrates. Nach reiflicher Überlegung kam die KRE zum Schluss, dass den Anforderungen am besten zu genügen wäre, wenn neben der Bürgerrechtskommission neu 3 ständige Kommissionen gebildet werden. Folgende Kommissionen mit den erwähnten Schwerpunkten werden vorgeschlagen:

<b>Name Kommission</b>	<b>Schwerpunktaufgaben</b>	<b>zugewiesene Departemente</b>
Kommission für Finanzen und Gemeindeentwicklung (KFG)	- Budget - Jahresrechnung	- Präsidialdepartement

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben- und Finanzplan</li> <li>- allg. Gesetzgebung (GO)</li> <li>- Strategie Gemeindeentwicklung</li> <li>- Quartierentwicklung</li> <li>- Leistungsvereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzdepartement</li> <li>- Stabstelle Gemeindegemeinschafter</li> </ul>
Kommission für Bildung, Soziales und Gesundheit (KBSG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auslagerung der Heime</li> <li>- Leistungsvereinbarungen</li> <li>- Alterspolitik</li> <li>- Schulraumplanung</li> <li>- Kultur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozialdepartement</li> <li>- Bildungs- und Kulturdepartement</li> </ul>
Kommission für Bau, Verkehr und Umwelt (KBVU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategie LuzernSüd</li> <li>- Bebauungspläne</li> <li>- Bauprojekte</li> <li>- Bauabrechnungen</li> <li>- Gesamtverkehrskonzept</li> <li>- Bau- und Zonenreglement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bau- und Umweltdepartement</li> </ul>

Neben diesen spezifischen Aufgaben betreuen die Kommissionen die ihnen zugewiesenen Bereiche und beraten auch den Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Jahresrechnung in ihren Bereichen. Die Zuweisung von Geschäften erfolgt wie bis anhin durch die Geschäftsleitung des Einwohnerrates.

Die einwohnerrätlichen Aufgaben der heutigen Bildungskommission werden in der Kommission für Bildung, Soziales und Gesundheit erledigt. Für die Begleitung des Gemeinderates in Fragen der Bildung wird neu eine gemeinderätliche Bildungskommission vorgesehen.

#### Entwurf Geschäftsordnung des Einwohnerrates

Die Diskussionen führten zum vorliegenden Entwurf der Geschäftsordnung des Einwohnerrates, welche dem Parlament für die 1. Lesung in der Form der Synopse unterbreitet wird. Nachstehend sind die wichtigsten Änderungen gegenüber der heute gültigen Geschäftsordnung erwähnt:

*Art. 2 Vereidigung*

Durch die Revision der Kantonsverfassung und der Aufhebung der Regierungsstatthalter muss das Prozedere der Vereidigung neu geregelt werden. Die neue Regelung, wonach der Alterspräsident bzw. die Alterspräsidentin das neu gewählte Ratspräsidium vereidigt und dieses anschliessend den Rat vereidigt, entspricht der Regelung, welche für den Kantonsrat gilt. Ebenfalls neu ist, dass die Mitglieder der Exekutive sowie der Gemeindeschreiber bzw. die Gemeindeschreiberin sowie die Gemeindeschreiber-Substituten durch das Ratspräsidium vereidigt werden.

*Art. 4 Austritt, Bestätigung*

In Nachachtung eines überwiesenen Vorstosses wird seit einigen Jahren austretenden Mitgliedern des Parlaments eine Bestätigung über die Amtsdauer, den Einsitz in Kommissionen oder die Übernahme von speziellen Funktionen ausgestellt. Diese Praxis wird neu in die Geschäftsordnung aufgenommen.

*Art. 9 Aufgaben der Geschäftsleitung*

Als neue Aufgabe für die Geschäftsleitung wird der Vorschlag für die personelle Besetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission PUK aufgeführt. Bereits in der heutigen Geschäftsordnung ist festgelegt, dass die GL die Wahlvorschläge für die Besetzung der Kommissionssitze dem Rat unterbreitet.

*Art. 15 Bestellung ständige Kommissionen*

Es ist vorgesehen, neu 3 ständige Kommissionen zu schaffen. Zwei Kommissionen verfügen über einen flexiblen Mitgliederbestand von 7 – 9 Mitgliedern und die KBVU weist 7 Mitglieder auf. Der Bestand der Bürgerrechtskommission ergibt sich aus der Gemeindeordnung. Die beiden grössten Fraktionen können selbst entscheiden, wie viele Mitglieder sie in die KFG und die KBSG entsenden wollen, wobei der Mindestbestand von 7 Mitgliedern zu gewährleisten ist. Das amtierende Einwohnerratspräsidium und das amtierende Vizepräsidium können sich durch eine Sistierung der Mitgliedschaft in der KFG oder KBSG entlasten, wenn in den erwähnten Kommissionen weiterhin mindestens 7 Mitglieder gewählt sind.

*Art. 16 Einberufung, Beratungen, Abstimmungen*

Neu wird ein Stimmzwang für Kommissionsmitglieder vorgesehen. Ansonsten kann das Ziel der politischen Gewichtung der Kommissionsarbeit nicht erreicht werden. Analog dem Gemeinderat wird das Abstimmungsergebnis ohne Nennung der Namen der Abstimmenden im Protokoll erwähnt.

*Art. 18 Berichterstattung im Einwohnerrat*

Neu wird die Berichterstattung im Parlament geregelt. Die Kommissionspräsidien berichten über die Verhandlungen in der Kommission und stellen den Kommissionsantrag. Ebenfalls neu wird geregelt, dass zwei oder drei Kommissionsmitglieder, welche in der Kommission überstimmt werden, das Recht haben, im Parlament eine Minderheitsmeinung zu vertreten. Somit wird das Präsidium entlastet, weil dieses nur noch die Mehrheitsmeinung vertreten muss. Sollte das Präsidium der Minderheit angehören, bestimmt die Kommission pro Geschäft einen Sprecher bzw. eine Sprecherin.

*Art. 19 Kommission für Finanzen und Gemeindeentwicklung (KFG)*

Die Aufgaben der KFG sind mit einer Ausnahme mit den Aufgaben der heutigen Finanz- und Geschäftsprüfungskommission identisch. Neu wird die strategische Mitwirkung der Kommission erwähnt und es findet eine Zuteilung der Departemente und der Stabstelle statt.

*Art. 20 Kommission für Bildung, Soziales und Gesundheit (KBSG)*

Die Aufgaben der KBSG sind identisch mit den Aufgaben der heutigen Sozial- und Gesundheitskommission sowie der einwohnerrätlichen Bildungskommission. Auch bei der KBSG wird die strategische Mitwirkung erwähnt.

*Art. 21 Kommission für Bau, Verkehr und Umwelt (KBVU)*

Die Aufgaben der KBVU sind identisch mit den Aufgaben der heutigen Umwelt- und Sicherheitskommission sowie der einwohnerrätlichen Baukommission. Auch bei der KBVU wird die strategische Mitwirkung erwähnt.

*Art. 24 – 30 Parlamentarische Untersuchungskommission*

In der Geschäftsordnung sollen Bestimmungen aufgenommen werden, nach welchen Grundsätzen und nach welchen Abläufen eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt wird und wie eine solche Untersuchung abzulaufen hat. Im Falle der politischen Notwendigkeit zur Einsetzung einer PUK stehen die erforderlichen Instrumente zur Verfügung und können sofort angewandt werden. Es erscheint fraglich, ob unter Zeitdruck objektive Richtlinien für die Verfahrensleitung geschaffen werden können. Sofern keine PUK eingesetzt wird, sind die Bestimmungen nicht anwendbar.

*Art. 37 Fraktionserklärungen und persönliche Erklärungen*

Neu soll den Fraktionen und jedem Parlamentsmitglied zu Beginn einer jeden Sitzung die Möglichkeit gegeben werden, eine Erklärung vor dem Rat abzugeben. Diese Erklärung dürfen keinen Zusammenhang mit einem an der Sitzung traktandierten Geschäft haben. Das Präsidium erhält disziplinarische Möglichkeiten, wenn die Erklärung verletzend oder ausschweifend wird.

*Art. 48 Unvereinbarkeit*

Wie bisher in der Bildungskommission dürfen Ratsmitglieder, welche an den Krienser Schulen unterrichten, neu nicht mehr der KBSG angehören.

*Art. 58 und 61 Motion und Postulat – Verfahren*

Die Reihenfolge der Wortmeldungen wurde der Praxis des Einwohnerrates angepasst.

*Art. 65 Fragestunde*

Anstelle einer jährlichen Fragestunde traktandiert die Geschäftsleitung die Fragestunde mindestens an jeder zweiten Sitzung, was im Minimum der heutigen Praxis entspricht.

Würdigung

Die KRE hat den Prozess der Neuorganisation des Einwohnerrates sehr sorgfältig und immer in Rücksprache mit allen Fraktionen des Einwohnerrates vorangetrieben. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der grösste Teil der Bestimmungen der heute gültigen Geschäftsordnung des Einwohnerrates in die neue Fassung übernommen werden konnte. Anpassungen wurden lediglich aufgrund geänderter gesetzlicher Bestimmungen und der neuen Mitgliederzahl des Parlaments nötig. Die allermeisten Abläufe haben sich in den letzten 8 Jahren bewährt und sollten nicht unnötig geändert werden.



Mit der Neuorganisation der einwohnerrätlichen Kommissionen musste die KRE die personellen Möglichkeiten und die in den nächsten Jahren zu erwartenden Aufgaben des Parlaments gewichten, was zum vorliegenden Vorschlag von 3 Kommissionen führt. Die KRE ist überzeugt, dass dieser Vorschlag ausgewogen ist und dass mit dieser Organisation die bevorstehenden Aufgaben effizient und politisch korrekt erledigt werden können.

Der vorliegende Entwurf der Geschäftsordnung des Einwohnerrates darf als ausgewogen, zielgerichtet und der Effizienz zuträglich gewertet werden. Die KRE ist überzeugt, dass mit diesem Vorschlag die Parlamentstätigkeit in den nächsten Jahren zweckmässig bewältigt werden kann.

### **Antrag**

Die Kommission Reorganisation Einwohnerrat beantragt, die Geschäftsordnung des Einwohnerrates in erster Lesung zu beraten.

Berichterstattung durch Kommissionspräsident Rolf Schmid

Kommission Reorganisation Einwohnerrat

Rolf Schmid  
Präsident

Guido Solari  
Gemeindeschreiber