

an den

EINWOHNERRAT EMMEN

51/25 Beantwortung des Postulates René Marti namens der SVP Fraktion vom 16. September 2025 betreffend Einführung des Geschäftsführermodells

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut des Postulates

I. Ausgangslage

Es wird immer schwieriger geeignete Kandidaten für das Gemeinderatsamt zu finden. Geeignete Kandidaten müssen bei einer Wahl ihren Job aufgeben und können sich nicht wirklich sicher sein, ob sie auch wieder gewählt werden. Dies ist bei Rücktritten zwischen den Legislativen noch ein viel grösseres Problem.

Gemäss Paul Bürkler und Alex Lötscher, Autoren von "Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern", war das Hauptmotiv für die Einführung eines neuen Gemeindeführungsmodells, dass man weiterhin geeignete Personen findet, welche bereit sind ein Gemeinderatsmandat zu übernehmen.

Bei Einführung des CEO- oder Geschäftsführungsmodells in der Gemeinde Emmen, würde sich ein Gemeinderatspensum auf weniger Stellenprozente reduzieren, was die Auswahl geeigneter Kandidaten einfacher macht.

II. Forderung:

Wir fordern den Gemeinderat auf, die Einführung des CEO- oder Geschäftsführermodells zu prüfen und legt dem Einwohnerrat entsprechende Vorschläge vor.

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Einleitung / Ausgangslage

In vielen Gemeinden wird es zunehmend schwieriger, freie Exekutivämter zu besetzen. Immer wieder finden sich zu wenige Kandidatinnen oder Kandidaten für den Gemeinderat oder andere leitende Funktionen auf kommunaler Ebene. Diese Entwicklung ist problematisch, weil gerade die Gemeinden eine zentrale Rolle im politischen System spielen. Umso wichtiger ist die Frage, warum immer weniger Menschen bereit sind, ein solches Amt zu übernehmen.

Ein wesentlicher Grund liegt in der zunehmenden Belastung, die mit einem Exekutivamt verbunden ist. Die Aufgaben in einer Gemeinde sind heute deutlich komplexer als früher. Themen wie Finanzen, Raumplanung, Bildung, Soziales, Energie oder Datenschutz verlangen nicht nur Zeit, sondern oft auch Fachwissen. Wer ein Exekutivamt übernimmt, trägt Verantwortung für wichtige Entscheidungen und muss sich in viele anspruchsvolle Dossiers einarbeiten. Das kann abschreckend wirken, vor allem auf Personen, die ein solches Exekutivamt mit ihrem bestehenden Beruf und zusätzlich mit familiären Verpflichtungen vereinbaren müssen.

Viele Menschen sind beruflich stark eingebunden, arbeiten in leitenden Funktionen oder pendeln über längere Strecken. Auch familiäre Verpflichtungen, etwa die Betreuung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen, beanspruchen viel Zeit. Zwar gelten viele Gemeinderatsämter offiziell noch als Milizämter, in der Praxis sind sie jedoch oft mit einem Aufwand verbunden, der weit über ein Nebenamt hinausgeht. Deshalb verzichten viele geeignete Personen auf eine Kandidatur.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die veränderte gesellschaftliche Haltung gegenüber politischen Ämtern. Früher war es für viele selbstverständlich, sich in der Gemeinde zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen. Heute sind die Menschen mobiler, individueller orientiert und oft weniger stark in lokale Strukturen eingebunden. Vereine, Parteien und andere Netzwerke, aus denen früher politische Nachwuchskräfte hervorgingen, haben an Bedeutung verloren. Dadurch wird es schwieriger, überhaupt Personen zu finden, die sich für ein Exekutivamt interessieren. Auch die öffentliche Kritik spielt eine Rolle. Wer heute ein politisches Amt übernimmt, muss damit rechnen, stärker beobachtet und schneller kritisiert zu werden. Entscheidungen der Gemeinde lösen häufig Diskussionen aus, sei es bei Bauprojekten, Schulfragen oder Verkehrsmassnahmen. Durch soziale Medien und digitale Kommunikation wird Kritik sichtbarer und oft auch schärfer formuliert. Viele Menschen scheuen daher die öffentliche Belastung und fragen sich, ob sich ein solches Engagement überhaupt noch lohnt.

Dazu kommt, dass die Entschädigung in vielen Fällen nicht im Verhältnis zum Aufwand steht. Zwar übernehmen die meisten ein politisches Amt nicht wegen des Geldes, doch eine faire Vergütung ist dennoch wichtig. Wenn Verantwortung, Zeitaufwand und öffentlicher Druck steigen, die finanzielle Anerkennung aber vergleichsweise gering bleibt, wirkt das demotivierend. Gerade beruflich stark engagierte Personen verzichten dann eher auf eine Kandidatur.

Allerdings darf man auch festhalten, dass Exekutivämter in Gemeinden weiterhin eine wichtige und sinnvolle Aufgabe darstellen. Sie ermöglichen direkte Mitgestaltung vor Ort und sind ein wesentlicher Bestandteil des demokratischen Lebens. Wer ein solches Amt übernimmt, kann konkrete Verbesserungen für die Bevölkerung bewirken und die Entwicklung der Gemeinde aktiv prägen. Gerade deshalb wäre es falsch, die sinkende Bereitschaft einfach hinzunehmen bzw. unreflektiert Anpassungen am bestehenden System vorzunehmen.

2. Zur Forderung der Postulanten

Im Kanton Luzern existieren in den Gemeinden unterschiedliche Führungsmodelle, die die jeweiligen Umstände vor Ort berücksichtigen. Ein Vergleich zwischen der Gemeinde Emmen und anderen Gemeinden ist nur bedingt möglich, da in jeder Gemeinde andere Abgrenzungen, Aufgaben und unterschiedlicher Support durch die Verwaltung besteht. Je nach Abgrenzung, Gemeindeführungsmodell und Ressortzuteilung sind kleinere Pensen möglich bzw. grössere Pensen notwendig. Die Existenz eines Gemeindeparlamentes (Einwohnerrat) ist ausserdem ein wichtiger zu berücksichtigender Aspekt bei der Wahl des Gemeindeführungsmodells.

Die Existenz eines Parlaments führt gemäss BDO AG, die die Aufbauorganisation der Gemeinde Emmen im Herbst 2025 analysiert hat, zu einem zwangsläufig deutlich höheren Zeitaufwand für die Exekutivmitglieder. Aus diesem Grund weisen sämtliche Parlamentsgemeinden im Kanton Luzern für alle Mitglieder der Exekutive hohe Pensen aus:

Gemeinde	Anzahl Einwohnende	Pensen Exekutive
Ebikon	14'800	5 Mitglieder, je 80% (Total 400%)
Emmen	33'350	5 Mitglieder, je 90% (Total 450%)
Horw	15'800	Präsidium: 82,5% Sicherheit: 72.5% Finanzen: 77.5% Soziales: 77,5% Bau: 90% (Total 400%)
Kriens	30'000	5 Mitglieder, je 80% (Total 400%)
Luzern	86'200	5 Mitglieder, je 100% (Total 500%)

Die wachsende Komplexität der Geschäfte, höhere Qualitätserwartungen der Bevölkerung sowie weiterer relevanter Stakeholder, mehr Kommunikationsaufwand als auch die angestiegene Belastung durch vermehrte juristische Auseinandersetzungen, höhere Regulierungsdichte, zeitlich enger gestaffelter Gesetzgebungsverfahren (Vernehmlassungen) und zunehmende staatskritische Haltungen führten ausserdem schweizweit bei grossen Gemeinden in letzter Zeit eher zu Anpassungen der Pensen nach oben.

2.1 Gemeindeführungsmodell der Gemeinde Emmen

Das in Emmen umgesetzte Gemeindeführungsmodell wird in der Publikation der HSLU von 2025 als Geschäftsleitungsmodell bezeichnet und setzt stark auf die inhaltlich-fachliche Führung durch die Mitglieder des Gemeinderates. Im kantonalen Vergleich ist Emmen mit diesem Gemeindeführungsmodell in Linie mit anderen Parlamentsgemeinden. Ausserkantonal gibt es auch Beispiele von Parlamentsgemeinden mit anderen Führungsmodellen (bis hin zum CEO-Modell).

Das Geschäftsleitungsmodell zeichnet sich dadurch aus, dass der Gemeinderat als Geschäftsleitungsgremium auftritt. Der Gemeinderat übt jedoch keine administrativ-vollziehenden Tätigkeiten aus. Der Gemeinderat ist einerseits für die strategische Führung und Kontrolle der Gemeinde und andererseits auch für die strategische und personelle Führung der Ressorts zuständig. Die Ressorts sind auf die einzelnen Gemeinderatsmitglieder verteilt, wodurch die Abteilungsleitenden direkt den einzelnen ressortleitenden Gemeinderatsmitgliedern unterstellt sind. Jedes Mitglied des Gemeinderates hat Führungsaufgaben wahrzunehmen. Diese Führungs- und Kontrollaufgaben, der Einsitz in regionalen und/oder kantonalen Gremien sowie die Repräsentationsaufgaben wirken sich folglich auf die notwendigen Stellenprozente aus. Die Pensen der Exekutivmitglieder der K5-Gemeinden bewegen sich gemäss oben aufgeführter Übersicht auch im ähnlichen Umfang. Während die Gemeinden Ebikon, Kriens und Horw über insgesamt 400 Stellenprozente verfügen, sind es in Emmen 450 Stellenprozente und in der Stadt Luzern 500 Stellenprozente.

Die BDO AG weist in ihrem Bericht aus, dass sich der Gemeinderat Emmen unabhängig des bestehenden Gemeindeführungsmodell mit dem Rollenverständnis auseinandersetzen soll, um einen einheitlichen Umgang mit Repräsentationspflichten sowie den strategischen und notwendigen operativen Tätigkeiten zu finden. Durch diese gemeinsame Haltung und eine Schärfung der Kompetenzen zwischen Verwaltung und Gemeinderat sind Entlastungen für die Gemeinderatsmitglieder im Kleinen möglich. Es gilt jedoch zu beachten, dass sämtliche Gemeinderatsmitglieder mehr als die zur Verfügung stehenden Pensen von 90 Stellenprozenten an tatsächlichem Aufwand ausweisen. Ausserdem gibt es heute Aufgaben, die vollumfänglich in der Verantwortung eines Gemeinderatsmitgliedes liegen und für die es inskünftig zusätzliche Stellenprozente für die Verwaltung zu schaffen gilt. Die BDO AG kommt im Bericht zum Schluss, dass die Finanzen in Form von fehlenden personellen Ressourcen auf allen Stufen als Damoklesschwert in der Gemeindeverwaltung Emmen über allem schweben.

2.2 Gemeindeführungsmodelle der K5 Gemeinden

Das in Emmen gelebte Gemeindeführungsmodell entspricht aktuell auch den Führungsmodellen in den Gemeinden Kriens, Horw und Ebikon. Die Gemeinde Ebikon hat im Zuge der Einführung des Gemeindeparlamentes (Einwohnerrat) auf die Legislatur ab 2024 vom Geschäftsführermodell zum Geschäftsleitungsmodell gewechselt. Die Exekutivmitglieder in Ebikon haben folglich auch wieder operative Leitungsaufgaben übernommen und der Geschäftsführer verliess die Gemeinde. Mehrere Gründe führten zum Wechsel des Gemeindeführungsmodells: Die Wiedereinführung der operativen Führung durch Gemeinderatsmitglieder sollte einerseits für mehr Nähe zur Bevölkerung sorgen,

indem den Mitgliedern des Gemeinderates mehr zeitliche Ressourcen zur Verfügung stehen, um an Veranstaltungen teilzunehmen und in den Dialog mit der Bevölkerung zu treten. Andererseits sind durch die Vertretung der politischen Geschäfte im Parlament tiefere Dossier-Kenntnisse notwendig. Ausserdem gilt es, jede Gemeinde nicht nur lokal, sondern auch regional zu betrachten. Aus diesem Grund sollten die Gemeinderatsmitglieder auch ausreichend zeitliche Ressourcen zur Verfügung haben, um in regionalen Gremien mitwirken und für die kommunalen Bedürfnisse eintreten zu können.

Die Stadt Luzern hingegen setzt gemäss der neuen Publikation der HSLU aus dem Jahre 2025 auf das Stadtmodell. Dieses Gemeindeführungsmodell setzt im Gegensatz zum Geschäftsleitungsmodell auf eine sehr ausgeprägte Stabsorganisation für alle Direktionen. Bei der Gemeinde Emmen hingegen sind die Stabstellen in erster Linie der Direktion Präsidiales und Personelles zugeordnet, nehmen jedoch Aufgaben für die Gesamtverwaltung wahr.

2.3 Kandidierende für die Exekutivwahlen in der Gemeinde Emmen

Die Postulanten begründen ihre Forderung betreffend Einführung des Geschäftsführermodells damit, dass es immer schwieriger werde, geeignete Kandidierende für das Gemeinderatsamt zu finden und deshalb die Stellenprozente reduziert werden müssten. Die Reduktion der Pensen für die Exekutivmitglieder hätte mehrere Konsequenzen:

- Bürgernähe wäre rückläufig, da weniger zeitliche Ressourcen für den Besuch von Generalversammlungen und anderweitigen Veranstaltungen zur Verfügung stehen würde. In der Gemeinde Emmen existieren über 100 Vereine. Bereits heute muss die Wahrnehmung der Repräsentationspflichten der Gemeinderatsmitglieder koordiniert werden, um sicherzustellen, dass alle relevanten Stakeholder angemessen berücksichtigt werden.
- Die Exekutive der Gemeinde Emmen wäre durch eine Pensenreduktion in Zukunft in zahlreichen regionalen und kantonalen Gremien nicht mehr vertreten, weil die zeitlichen Ressourcen dafür nicht mehr ausreichen würden. Zudem gilt es zu beachten, dass die Termine dieser Gremien in der Regel zu unterschiedlichsten Zeiten und an wechselnden Tagen angesetzt werden, wodurch dies schwierig mit anderen beruflichen Verpflichtungen zu vereinbaren wäre. Als Konsequenz würden die Anliegen der Gemeinde Emmen im Kanton bzw. in der regionalen Zusammenarbeit nicht mehr durch die Exekutive vertreten werden können, was angesichts der immer komplexer und vernetzter werdenden Zusammenhänge nicht zielführend ist. Mitunter aufgrund dieser Erfahrungen hat schliesslich auch die Gemeinde Ebikon auf die laufende Legislatur hin ihr Gemeindeführungsmodell angepasst.

- Zudem würde die Verwaltung durch die Einführung des Geschäftsführermodells gegenüber den politischen Gremien weiter gestärkt. Durch die Reduktion der Pensen der Gemeinderatsmitglieder, wäre ein Ausbau bei der Verwaltung unausweichlich (z.B. Direktionsassistentinnen und Direktionsassistenten, Stabstellenfunktionen, Geschäftsführerin oder Geschäftsführer). Und andererseits würden die Gemeinderatsmitglieder über bedeutend tiefere Dossierkenntnisse verfügen, wodurch die politische Einflussnahme rückläufig wäre.

Die Analyse der Aufbauorganisation durch die BDO AG hat ergeben, dass das Gemeinderatsgremium bereits heute insgesamt mehr als 500 Stellenprozente ausweist. Die BDO AG zeigt zudem auf, dass die Reduktion der Pensen in drastischem Umfang erfolgen müsste, um tatsächlich mehr Personen für eine Kandidatur anzusprechen. Gemäss den schweizweiten Erfahrungen der BDO AG sind Gemeinderatspensen bis rund 20 Stellenprozenten oder dann ab 80 Stellenprozenten attraktiv. Die Kleinstpensen ermöglichen die Ausführung eines Exekutivamts als Nebenamt und sind gut mit anderweitigen beruflichen oder familiären Verpflichtungen vereinbar. Und Pensen ab 80 Prozent ermöglichen es oftmals, dass das Exekutivamt ohne weitere berufliche Verpflichtungen ausgeübt werden kann. Pensen zwischen rund 30 und 70 Stellenprozenten werden durch die BDO AG als sogenannte Todeszone bezeichnet, für die es zunehmend schwieriger wird, geeignete Kandidierende zu finden.

Ein Blick zurück in die Gemeinderatswahlen in den vergangenen 20 Jahren zeigt ausserdem, dass in Emmen bis auf eine Ausnahme im Jahre 2016 bei Gesamterneuerungswahlen immer mehr Kandidierende zur Wahl standen als Sitze zu vergeben waren. Bei Ersatzwahlen innerhalb der Legislatur standen in den Jahren 2018 und 2023 ebenfalls mehr Kandidierende als zu vergebende Sitze zur Wahl während es in den Jahren 2006 und 2019 zu einer stillen Wahl im Rahmen einer Ersatzwahl kam.

3. Kosten

Für die Beantwortung des vorliegenden Postulats sind keine zusätzlichen Kosten angefallen. Die Analyse der Aufbauorganisation durch die BDO AG wurde bereits vor der Einreichung dieses Postulats erteilt, um die bestehenden Strukturen objektiv zu beleuchten und entsprechende Optimierungen zugunsten der Gemeinde Emmen und deren gesamtheitlicher stetiger Weiterentwicklung vornehmen zu können.

4. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat kommt aufgrund der vorstehenden Ausführungen zum Schluss, dass die Einführung des Geschäftsführermodells in der Gemeinde Emmen nicht zielführend ist. Einerseits würde damit die Bürgernähe verloren gehen, wodurch die Anliegen der Bevölkerung in der täglichen Arbeit in der Verwaltung nicht mehr eingebracht werden könnten und andererseits könnten die Anliegen der Gemeinde Emmen insbesondere in den kantonalen und regionalen Gremien nicht mehr ausreichend eingebracht werden. In Anbetracht der grossen Herausforderungen der Gemeinde Emmen, die zwingend gesamtheitlich (kantonal) betrachtet werden müssen, ist die Reduktion der Stellenprozente für die Exekutive weder realistisch noch zielführend. Insbesondere die finanziellen Herausforderungen als auch die soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung und damit einhergehenden Fragestellungen bedürfen neben der fachlichen Auseinandersetzung auch einer fundierten politischen Diskussion und Auslegung, um zukunftsfähige und für Emmen tragbare Lösungen definieren zu können. Damit die Exekutivmitglieder fundiert argumentieren und sich einbringen können, sind vertiefte Dossierkenntnisse und ausreichend zeitliche Ressourcen notwendig.

Gleichzeitig ist sich der Gemeinderat bewusst, dass die aktuelle Aufbauorganisation (stetig) reflektiert werden muss, um Optimierungen für alle Beteiligten vorzunehmen. Genau aus diesem Grund wurde im Sommer 2025 die BDO AG mit der Analyse der Aufbauorganisation betraut. Die Ergebnisse dieser Analyse haben in erster Linie dazu geführt, dass sich der neu zusammengesetzte Gemeinderat mit dem Rollenverständnis der Gemeinderatsmitglieder auseinandergesetzt hat und nun im Rahmen der Führungsentwicklung eine Abstimmung zwischen den politischen Führungspersonen und den Departementsleitenden stattfinden wird. Durch diese Auseinandersetzungen sollen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen aller Führungspersonen weiter geschärft werden. Die Studie der Universität Bern, die aufzeigt, dass die Gemeinde Emmen mit nur 16 weiteren Gemeinden schweizweit zu den effizientesten Gemeinden zählt, ist zudem Beweis dafür, dass Gemeinderat und Verwaltung die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient und effektiv einsetzen und sich kein zwingender akuter Handlungsbedarf für eine tiefgreifende Reform aufdrängt.

Der Gemeinderat beantragt in diesem Sinne die Ablehnung des vorliegenden Postulats.

Emmenbrücke, 12. August 2026

Für den Gemeinderat

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber