

Schulhausstrasse 12
Postfach
6048 Horw
www.horw.ch

An die Mitglieder
des Einwohnerrates
der Gemeinde Horw

Kontakt Robert Odermatt
Telefon 041 349 12 40
Telefax 041 349 12 81
E-Mail robert.odermatt@horw.ch

12. März 2015 171.1

Schriftliche Beantwortung Interpellation Nr. 641/2014 von Marcel Wirz, FDP, und Mitunterzeichnenden: Kantonale Zivilschutzorganisation und damit verbundene Kostensenkung

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. September 2014 ist von Marcel Wirz, FDP, und Mitunterzeichnenden folgende Interpellation eingereicht worden:

„Im Frühling dieses Jahres hat der Regierungsrat des Kantons Luzern eine Kantonalisierung des Zivilschutzes verworfen. Laut der Medienmitteilung vom 28. März 2014 hat eine Machbarkeitsstudie zur Kantonalisierung aufgezeigt, dass „die Zentralisierung der Zivilschutzaufgaben klare strategische, operative und finanzielle Vorteile bringt“. Zwar würden dem Kanton Luzern Mehrkosten von rund 2.8 Mio. Franken zufallen, die Gemeinde würde aber mindestens um den entsprechenden Betrag entlastet. Mir ist aufgefallen, dass sich der Gemeinderat und damit der politische Verantwortliche nicht öffentlich zu einer Kantonalisierung geäußert hat. Stattdessen war in einem Radiointerview eine kurze Stellungnahme des Kommandanten der ZSOpilatus zu hören.

Die Gemeinde Horw gehört dem Gemeindeverbund der Zivilschutzorganisation Pilatus (ZSOpilatus) an. Die Kostenbeteiligung der Gemeinde Horw beträgt rund 10 % an den anfallenden Gesamtkosten der ZSOpilatus, welche jährlich mit einem Pro-Kopf-Beitrag von ca. Fr. 10.00 zu Buche schlägt. Der Rechnung 2013 der Gemeinde Emmen ist zu entnehmen, dass diese Gemeinde einen Pro-Kopf-Beitrag von rund Fr. 7.00 für die Aufgaben der Zivilschutzorganisation bezahlen muss.

Wir erachten es als wichtig, dass wir sämtliche Aufgaben, welche die Gemeinde heute erledigt, auf ihre Wirksamkeit überprüfen und gegebenenfalls Massnahmen zur Kostensenkung einleiten. In diesem Zusammenhang haben wir folgende Fragen an den Gemeinderat:

1. Welche Vor- und Nachteile hätte eine andere Organisationsform des Zivilschutzes, z.B. eine kantonale Lösung für die Gemeinde Horw?
2. In der Machbarkeitsstudie wurden klare „strategische, operative und finanzielle Vorteile“ einer Kantonalisierung erwähnt. Wie gross ist das Einsparpotenzial einer Zentralisierung für die Gemeinde Horw?
3. Weshalb hat der Gemeinderat Horw nicht interveniert, wenn offenbar mit einer Neuverteilung der Aufgaben die Kosten hätten gesenkt werden können?
4. Wie können bei gleichbleibender Leistung die Kosten im Zivilschutz für die Gemeinde Horw auf dasselbe Niveau vergleichbarer Organisationen gesenkt werden?
5. Wurde in der Vergangenheit eine Benchmark Analyse gemacht? Welche Massnahmen konnten aufgrund dessen getroffen werden?
6. In welchem Verhältnis stehen die Personalkosten der Verwaltung der ZSOpilatus im Vergleich zu anderen Organisationen? Wie begründen sich allfällige Abweichungen?“

Schalteröffnungszeiten:

Montag bis Freitag 8.00 - 11.45 und 14.00 - 17.00 Uhr oder nach Vereinbarung. Zusätzlich haben die Einwohnerdienste, das Arbeitsamt sowie die AHV-Zweigstelle jeden 1. Dienstag im Monat bis 18.30 Uhr geöffnet.

Zu den Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Der Interpellant nimmt Bezug auf eine Medienmitteilung, laut der eine Machbarkeitsstudie zur Kantonalisierung klare strategische, operative und finanzielle Vorteile bringt. Er stellt fest, dass sich der Gemeinderat und damit der politische Mitverantwortliche nicht öffentlich zu einer Kantonalisierung geäußert hat. Er weist zudem darauf hin, dass der Pro-Kopf-Beitrag der Gemeinde Horw mit zirka Fr. 10.00 zu Buche schlägt, während der Rechnung 2013 der Gemeinde Emmen zu entnehmen ist, dass diese Gemeinde einen Pro-Kopf-Beitrag von rund Fr. 7.00 für die Aufgaben der Zivilschutzorganisation bezahlen muss.

Grundsätzlich kann dazu festgehalten werden, dass Gemeinderäte zu laufenden politischen Geschäften des kantonalen Parlaments nicht öffentlich Stellung beziehen, wenn nicht zwingende Gründe dazu Anlass geben. Beim Projekt zur Kantonalisierung bestand dazu kein Grund. Das bedeutet nicht, dass der Gemeinderat seinen Einfluss nicht geltend gemacht hat. Das Gegenteil war der Fall. Zwar ist es der damals zuständigen Gemeinderätin Susanne Heer nicht gelungen, mit einer Vertretung der Gemeinde Horw oder der ZSOpilatus in der Projektgruppe Einsitz zu nehmen, trotzdem hat sie im Rahmen der Möglichkeiten ihren Einfluss geltend gemacht und die Interessen der Gemeinde Horw und der ZSOpilatus als Gemeinderätin und als Präsidentin der Zivilschutzkommission vertreten.

Der Schlussbericht zur Machbarkeit der Kantonalisierung des Zivilschutzes wurde vom Projektteam am 29. August 2012 genehmigt.

Der Schlussbericht vermochte inhaltlich nicht zu überzeugen. Eine nähere Prüfung zeigte deutliche qualitative und quantitative Mängel, die Zweifel an den Schlussfolgerungen zuließen. So konnten insbesondere auch die im Bericht erwähnten strategischen, operativen und finanziellen Vorteile nicht glaubwürdig begründet und nicht nachvollzogen werden. Diese Einschätzung wurde durch eine klare Mehrheit der vernommenen Parteien geteilt.

Zu 1. Welche Vor- und Nachteile hätte eine andere Organisationsform des Zivilschutzes, z.B. eine kantonale Lösung für die Gemeinde Horw?

Nebst der Lösung mit der ZSOpilatus gibt es für die Gemeinde Horw kaum eine andere Organisationsform als die einer kantonalen Lösung. Wie bereits erwähnt, wirft aber der Bericht zur Machbarkeit einer Kantonalisierung Fragen auf, die im Bericht selbst unbeantwortet bleiben. Als erheblichen Nachteil werten wir den Verlust der Selbstbestimmung und den Verzicht auf den direkten Zugriff auf den Zivilschutz (Seite 2 Variante B: „...Entsprechend verlieren die Gemeinden ihre Kompetenzen sowie ihr Mitbestimmungsrecht, d.h. die regionale und politische Verankerung fällt weg“.)

Der Zivilschutz ist ein wesentliches Element zur Unterstützung der Blaulichtorganisationen und der Wehrdienste bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Darüber hinaus leisten die Zivilschützer der ZSOpilatus jährlich 180 bis 200 Dienstage auf dem Gebiet der Gemeinde Horw. Dabei werden Wartungs- und Unterhaltsarbeiten an Schutzbauten im Eigentum der Gemeinde und präventive Arbeiten zur Risikominderung und Schadensbegrenzung bei Elementarereignissen geleistet. Dazu gehören auch Unterhaltsarbeiten zur Sanierung von Bachläufen, Wanderwegen, Brücken und Bachübergängen, Bachrechen usw. Sie entlasten damit die Werkdienste der Gemeinde Horw und leisten gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zur Pflege und zum Unterhalt des Gemeindegebietes. Im Jahr 2015 sind auch grössere Einsätze im Kirchfeld („Verwöhnwochen“) und bei der Stiftung Kirchmätteli geplant. Dort wird während ca. 2 Monaten der Lift umfassend saniert und die Zivilschützer stellen sicher, dass auch die betagten Leute während dieser Zeit die

Stockwerke überwinden können. All diese Einsätze erfolgen, ohne diese der Gemeinde Horw in Rechnung zu stellen.

Im Bericht wird klar festgehalten, dass „...die Gemeinden als Anlageeigentümer weiterhin den baulichen Unterhalt und die laufenden Betriebskosten der Zivilschutzanlagen übernehmen müssen“ (Seite 36). Der Bericht äussert sich auch nur sehr vage dazu, in welcher Weise und in welchem Umfang wertschöpfende Leistungen für die Gemeinde nach einer Kantonalisierung möglich gewesen wären. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass sie im Gegensatz zur derzeitigen Situation erheblich eingeschränkt, wenn nicht verunmöglicht worden wären. Aus diesen Gründen sind aus einer Kantonalisierung des Zivilschutzes weder aus wirtschaftlichen Überlegungen noch aus operativer Sicht Vorteile für die Gemeinde Horw zu erkennen. In Bezug auf die öffentliche Sicherheit müsste gar von einem Nachteil gesprochen werden.

- Zu 2. In der Machbarkeitsstudie wurden klare strategische, operative und finanzielle Vorteile einer Kantonalisierung erwähnt. Wie gross ist das Einsparpotenzial einer Zentralisierung für die Gemeinde Horw?

Der Beitrag der Gemeinde Horw an die ZSOpilatus betrug im Jahr 2013 zirka 140'000 Franken. Daraus ergibt sich ein Pro-Kopf-Beitrag von Fr. 10.25 pro Jahr. Darin enthalten sind nebst den zu Frage 1 erwähnten Leistungen der Milizangehörigen auch bauliche Kontrollen (12 x pro Jahr), Kontrollen der Haustechnik (8 x pro Jahr), technische Funktionskontrollen, Probelauf (3 x pro Jahr) und die jährliche Revision der technischen Komponenten aller Zivilschutzanlagen der Gemeinde Horw durch die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle der ZSOpilatus. Ebenfalls in diesem Pro-Kopf-Beitrag enthalten ist ein Sanierungsbeitrag von 90'000 Franken an die Pensionskasse Stadt Luzern, der die Mitarbeitenden der ZSOpilatus angeschlossen sind.

Der Sanierungsbeitrag an die Pensionskasse wurde 2013 letztmalig geleistet. Damit verbleiben der Gemeinde Horw jährliche wiederkehrende Kosten von zirka 130'000 Franken. Bei einer Kantonalisierung hätte die Gemeinde die Wartung der Zivilschutzanlagen und die vorgängig genannten Leistungen des Zivilschutzes mit eigenen Mitteln bewältigen oder anderweitig beziehen müssen. Die daraus entstehenden Kosten dürften mindestens im selben Umfang, wenn nicht höher liegen als die Aufwendungen für den Zivilschutz.

- Zu 3. Weshalb hat der Gemeinderat Horw nicht interveniert, wenn offenbar mit einer Neuverteilung der Aufgaben die Kosten hätten gesenkt werden können?

Die ZSOpilatus hat sich bereits seit ca. 2010 unter dem Präsidium von alt Gemeinderätin Susanne Heer in diversen Stellungnahmen/Jahresberichten gegen eine Kantonalisierung ausgesprochen. Die Angelegenheit wurde auch in der ab September 2012 teilweise neu zusammengesetzten Kommission mehrmals thematisiert. An der Grundhaltung gegen eine Kantonalisierung hat sich nichts geändert. Auch ohne Kantonalisierung konnten die Kosten der ZSOpilatus im Zeitraum 2007 von Fr.15.59 auf unter Fr. 10.00 im Jahr 2015 gesenkt werden. Gemäss Konzept 2015-2020 sollen die Kosten nochmals um rund 20 % sinken. Der Regierungsrat hat aufgrund einer umfangreichen Machbarkeitsstudie und einer breiten Vernehmlassung entschieden. Er hat wohl erkannt, dass regionale Lösungen doch besser sind und der Kostenübernahme durch den Kanton nicht der entsprechende Mehrwert für den Kanton gegenübersteht. Zusätzliche Kosten, welche der Kanton übernommen hätte, wären beim nächsten Sparprogramm wohl anderweitig wieder eingespart oder in einer anderen Form wieder auf die Gemeinden überwältzt worden.

Der Gemeinderat Horw hatte keinen Grund, bei einem vom Regierungsrat gefällten Entscheid zu intervenieren. Die Gemeinden wurden in dieser Frage vom Kanton nicht zur Vernehmlassung eingeladen. Im Übrigen hätte wohl eine Kantonalisierung im Kantonsrat kaum eine Mehrheit gefunden.

Zu 4. Wie können bei gleichbleibender Leistung die Kosten im Zivilschutz für die Gemeinde Horw auf dasselbe Niveau vergleichbarer Organisationen gesenkt werden?

Damit der Pro-Kopf-Beitrag zur Quantifizierung der Performance der Zivilschutzorganisationen angewendet werden kann, müssten einheitliche Vorgaben zur quantitativen reproduzierbaren Messung von Grössen, Zuständen und Vorgängen definiert sein. Das ist beim Pro-Kopf-Beitrag nicht der Fall. Alt Gemeinderätin Susanne Heer hatte bereits im September 2010 schriftlich bei der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug auf diesen Missstand hingewiesen und um einheitliche Bemessungsgrundlagen gebeten. In der Stellungnahme der Dienststelle (18. Oktober 2010) wird als Schlussfolgerung festgehalten: „Der sogenannte Pro-Kopf-Beitrag ist deshalb leider als Vergleichskennzahl unter den Zivilschutzorganisationen nicht geeignet.“

Es ist eine der Schwachstellen des Berichtes, dass der Pro-Kopf-Beitrag als Finanzkennzahl beigezogen wird, obwohl dieser die für eine Kennzahl relevanten Kriterien nicht erfüllt. Dazu ist zu erwähnen, dass bei der ZSO Emme mit dem Pro-Kopf-Beitrag von etwas mehr als Fr. 7.00 nur die Grundleistungen abgegolten werden. Einsätze zugunsten der Gemeinschaft wie sie die ZSO Pilatus jährlich auf dem Gebiet der Gemeinde Horw leistet, werden in den Gemeinden der ZSO Emme nur vereinzelt erbracht und jeweils separat in Rechnung gestellt.

Die Annahme, die Kosten der ZSO Pilatus lägen über dem Niveau vergleichbarer Organisationen ist folglich anhand des Pro-Kopf-Beitrages ohne Gegenüberstellung der damit abgegoltenen Leistungen nicht schlüssig. Trotzdem sind Einsparungen möglich. Mit der „Konzeption zur Entwicklung der Geschäftsstelle 2015-2020“ (siehe dazu auch Antwort auf Frage 5) werden Massnahmen zur Kostensenkung im Umfang von 20 % eingeleitet, ohne wesentliche Einschränkungen für die Gemeinde Horw.

Zu 5. Wurde in der Vergangenheit eine Benchmark Analyse gemacht? Welche Massnahmen konnten aufgrund dessen getroffen werden?

In der Vergangenheit wurden laufend betriebs- und prozessbezogene Systemanalysen durchgeführt. Bereits der Zusammenschluss der Zivilschutzorganisationen Luzern, Kriens und Horw war das Resultat umfangreicher Analysen von Organisation, Struktur, Prozessen und Betriebsabläufen sowie deren Effektivität und Wirtschaftlichkeit.

- Im Frühjahr 2003 hat die Zivilschutzkommission der Firma ff Unternehmensentwicklung AG den Auftrag zur Organisationsanalyse erteilt. Die Ergebnisse sind im „Bericht zur Organisationsanalyse“ vom 25. Juni 2003 zusammengefasst. Sie behandeln hauptsächlich die Fragen nach dem Leistungsauftrag, den dazu notwendigen personellen Ressourcen und mögliche Prozessoptimierungen.
- Im Jahr 2004 entstand im Rahmen eines Diplomstudienganges Betriebsökonomie an der Hochschule für Wirtschaft Luzern eine Diplomarbeit mit dem Titel „Führungssituation und Lernperspektiven der ZSO Pilatus“. Auf diesen Grundlagen wurde der Kommandant der ZSO Pilatus beauftragt, der Zivilschutzkommission ein Konzept zur Organisationsentwicklung vorzulegen, welches unter dem Titel „Organisationsentwicklung und Strategie 2004–2008“ von der Kommission zur Umsetzung verabschiedet wurde. Darin werden u. a. Massnahmen zur Kostenreduktion von Fr. 19.00 pro Einwohner (Stand 2003) auf Fr. 12.00 pro Einwohner (2008) aufgezeigt.

- 2009 fand eine interne Überprüfung statt. In der Standortbestimmung wird festgehalten, dass der Wandel erfolgreich vollzogen werden konnte. Die ZSO Pilatus habe sich zu einer der führenden Zivilschutzorganisationen in der Schweiz entwickelt und ihre Leistungsfähigkeit mehrfach unter Beweis gestellt. Zudem lagen die Kosten mit Fr. 10.75 pro Einwohner (Budget 2010) 10 % tiefer als im Strategiepapier vorgegeben. Es wurden aber auch Risiken und Schwachstellen aufgezeigt. Die erforderlichen Massnahmen wurden in der „Betriebsplanung 2010–2014“ aufgezeigt. Die Kosten pro Einwohner sollten auf dem Wert von 2010 stabilisiert werden. Diese Vorgabe konnte ebenfalls – trotz Sanierungsbeitrag an die Pensionskasse – eingehalten werden.
- Nach dem ablehnenden Beschluss des Regierungsrates zur Kantonalisierung des Zivilschutzes, dem drohenden Know-how-Verlust durch bevorstehende Pensionierungen und der Unsicherheit über die strategische Ausrichtung des Bundes aus dem Projekt „Bevölkerungsschutz 2015+“, wurde eine „Konzeption zur Entwicklung der Geschäftsstelle 2015-2020“ erstellt. Darin werden nebst den erforderlichen organisatorischen und konzeptionellen Massnahmen weitere Einsparungen im Umfang von zirka 20 % ausgewiesen.

Ein systematisches betriebs- oder prozessbezogenes Benchmarking nach wissenschaftlichen Kriterien wurde nicht durchgeführt. Trotzdem wurden Struktur, Organisation und die Betriebsabläufe laufend überprüft und den aktuellen Erfordernissen angepasst, was im genannten Zeitraum zu Kostensenkungen von zirka 60 % geführt hat.

Zu 6. In welchem Verhältnis stehen die Personalkosten der Verwaltung der ZSO Pilatus im Vergleich zu anderen Organisationen? Wie begründen sich allfällige Abweichungen?

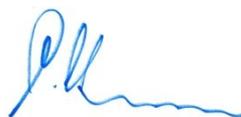
Die Personalkosten anderer Organisationen sind uns nicht bekannt. Aus dem Bericht zur Kantonalisierung des Zivilschutzes geht aber hervor, dass der Personalbestand der ZSO Pilatus deutlich höher liegt als derjenige der ZSO Emme. Daraus lässt sich ableiten, dass auch die Personalkosten höher sind.

Dass der Personalbestand bei der ZSO Emme geringer ist als bei der ZSO Pilatus hat mehrere Gründe. Zum einen war die ZSO Emme zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahmen deutlich kleiner als die ZSO Pilatus. Zum anderen dürfte der Dienstleistungskatalog der ZSO Pilatus in mehreren Bereichen umfangreicher sein als es derjenige der ZSO Emme vor der Fusion mit der ZSO Seetal war. Die Fusion der ZSO Emme mit der ZSO Seetal machte mittlerweile auch bei der ZSO Emme personelle Anpassungen erforderlich. Der Personalbestand der ZSO Emme beträgt derzeit 540 Stellenprozent. Der in der Konzeption zur Entwicklung der Geschäftsstelle definierte Personalbestand der ZSO Pilatus beträgt 560 Stellenprozent. Bei der Gründung der ZSO Pilatus wurden grosse personelle Bestände der Stadt Luzern (11 Personen), Kriens (3 Personen) und Horw (1 Person) übernommen. Diese Mitarbeitenden sind heute zum grossen Teil ältere Personen, welche lohnmassig an der oberen Skala angelangt sind, weshalb die Lohnkosten heute noch höher sind als bei der ZSO Emme.

Freundliche Grüsse



Markus Hool
Gemeindepräsident



Daniel Hunn
Gemeindeschreiber

Versand: 16. März 2015