Stadt
Luzern
Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 6. Dezember 2000

B+A 44/2000

Zusammenschluss der Zivilschutzorganisationen von Horw, Kriens und Luzern. Gemeindevertrag

Grosser Stadtrat von Luzern
genehmigt am
8. Februar 2001

1424.Doc

Übersicht

Zur Nutzung von Synergien und Infrastrukturen sowie zur Optimierung der Kosten sollen in einem Gemeindevertrag die Zivilschutzorganisationen Horw, Kriens und Luzern zu einer gemeinsamen Zivilschutzorganisation Pilatus (ZSO Pilatus) zusammengeschlossen werden.
Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, dem Zusammenschluss zuzustimmen und den Gemeindevertrag über die Organisation des Zivilschutzes in den Gemeinden Horw, Kriens und Luzern zu genehmigen.

Inhaltsverzeichnis Seite

1 Ausgangslage 4

1.1 Reformen des Bevölkerungsschutzes 4

1.2 Anfrage der Gemeinde Horw über das Interesse an der Zusammenarbeit 5

1.3 Einsetzung einer Planungsgruppe 5

1.4 Schlussbericht 5

2 Der Gemeindevertrag 5

3 Aufbau und Organisation der ZSO Pilatus 6

3.1 Die Zivilschutzkommission (ZSK) 6

3.2 Verwaltung 6

3.3 Standorte der ZSO Pilatus 7

4 Kosten 7

4.1 Kostenoptimierung 7

4.2 Kostenverteiler 9

5 Verwendung und Wartung der ZS-Anlagen 9

5.1 Mittel für die Kata-Nothilfe 10

6 Motion Adrian Schmid (Nr. 98/1996/2000) 10

7 Zuständigkeit 10

8 Antrag 11

Beilagenverzeichnis

– Gemeindevertrag über die Organisation des Zivilschutzes in den Gemeinden Horw-Kriens-Luzern

Stadtratsbeschluss 1424 vom 6. Dezember 2000

Der Stadtrat von Luzern
an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

1.1 Reformen des Bevölkerungsschutzes

Ein wichtiges Ziel der gegenwärtigen Reformen des Bevölkerungsschutzes besteht darin, das bisherige Nebeneinander der verschiedenen Partnerorganisationen in eine enge Kooperation umzuwandeln. Dies wird durch eine klare Zuordnung der Aufgaben an die einzelnen Partner des Bevölkerungsschutzes erreicht. Die Federführung für die einzelnen Aufgabenbereiche liegt grundsätzlich in allen Lagen bei den Organisationen Polizei (Sicherheit und Ordnung) und Feuerwehr (Rettung und allgemeine Schadenwehr) der Vertragsgemeinden. Der Zivilschutz bildet eine weitere wichtige Partnerorganisation unter dem Dach des Bevölkerungsschutzes. Zu seinen Kernaufgaben gehören der Schutz und die Betreuung der Bevölkerung, der Schutz von Kulturgütern und die Unterstützung aller Partner des Bevölkerungsschutzes.

Als polyvalent einsetzbares Mittel ist der Zivilschutz in der Lage, die anderen Partnerorganisationen zu unterstützen, insbesondere bei lang dauernden Katastrophen und Notlagen. Das breite Aufgabenspektrum des Zivilschutzes beinhaltet die Betreuung Obdachloser oder Schutz suchender Personen, unbewaffnete Unterstützung der Polizei, Instandstellungsarbeiten, sanitätsdienstliche und logistische Aufgaben. Zudem sollen die Formationen des Zivilschutzes in Zukunft verstärkt interregional und interkantonal eingesetzt werden. Der breit gefächerte Aufgabenbereich führt zu einer Reorganisation der bisherigen Strukturen des Zivilschutzes: Der Zivilschutz wird kleiner. Der Sollbestand (Anzahl der benötigten Zivilschutzpflichtigen) kann durch Optimierungsmassnahmen und durch Regionalisierungen gesenkt werden. Die bereits getroffenen und noch bevorstehenden Optimierungsmassnahmen lassen es zu, auch die bestehenden Strukturen im Bereich der Verwaltung des Zivilschutzes und der Ausbildung zu straffen.

Wie andernorts sind auch im Kanton Luzern Zusammenschlüsse von Zivilschutzorganisationen bereits durchgeführt worden oder stehen bevor. Der jüngste und umfangreichste Zusammenschluss ist im Moment in den Gemeinden Buchrain, Dierikon, Ebikon, Honau, Gisikon und Root zur gemeinsamen Zivilschutzorganisation Rontal im Gange. Von insgesamt 106 Zivilschutzorganisationen bestehen im Moment noch 29 Organisationen.

1.2 Anfrage der Gemeinde Horw über das Interesse an der Zusammenarbeit

Der Gemeinderat von Horw initiierte im Dezember 1998 das Projekt regionale Zusammenarbeit im Zivilschutz beim Gemeinderat Kriens und dem Stadtrat von Luzern mit der Anfrage, ob ein Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Zivilschutz bestehe. Das Interesse an einer Zusammenarbeit wurde von beiden Gemeinwesen bejaht.

1.3 Einsetzung einer Planungsgruppe

Eine Planungsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der drei Exekutiven, aus Vertretern der drei Zivilschutzorganisationen und einem externen Fachmann erhielt Anfang 1999 den Auftrag, Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für eine mögliche Zusammenarbeit der Gemeinden Horw, Kriens und Luzern auf dem Gebiet des Zivilschutzes zu erarbeiten.

1.4 Schlussbericht

Die unter Ziffer 1.3 erwähnte Planungsgruppe verabschiedete am 30. Mai 2000 ihren Schlussbericht. Sie beantragt darin die Zusammenführung der drei kommunalen Zivilschutzorganisationen unter eine Zivilschutzorganisation mit dem Namen ZSO Pilatus. Die Zusammenführung soll in Form eines Gemeindevertrages erfolgen.

Wenn Doppelspurigkeiten vermieden und die Nutzung von Anlagen optimiert werden, kann eine massgebliche Konzentration der Kräfte erreicht werden. Dank der zentralen Verwaltung und der Reduktion des Sollbestandes wird eine weitere Kosteneinsparung erzielt. Gleichzeitig ist es möglich, den Stellenplan nach unten zu korrigieren, wobei von dieser Massnahme vor allem Luzern betroffen ist. Der Stellenabbau hängt nicht ausschliessslich mit der Zusammenlegung der drei ZSOs zusammen, sondern ist auch eine Folge der Reform im Zivilschutzbereich.

2 Der Gemeindevertrag

Angesichts der Tatsache, dass die Aufgabenerfüllung im Bereich des Zivilschutzes keine aufwändige Organisation mit differenzierter Kompetenzordnung erfordert und keine Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen beschlossen werden müssen, ist der Gemeindevertrag die geeignete Form für den Zusammenschluss kommunaler Zivilschutzorganisationen.

Der Gemeindevertrag regelt die Organisation, Leitung und Verwaltung der ZSO Pilatus, enthält Regelungen über die Zivilschutzanlagen, den Finanzhaushalt, das Verfahren und den Rechtsschutz, das Beschwerdeverfahren, das Verfahren zur Änderung des Vertrages und das In-Kraft-Treten.

Der Gemeindevertrag ist Bestandteil des B+A.

Der Vertrag über die Zusammenführung der ZSOs unter die gemeinsame Zivilschutzorganisation Pilatus kommt zu Stande, wenn neben Luzern mindestens eine weitere Gemeinde dem Gemeindevertrag zustimmt.

Der Beitritt weiterer Gemeinden zur ZSO Pilatus ist möglich.

3 Aufbau und Organisation der ZSO Pilatus

3.1 Die Zivilschutzkommission (ZSK)

Die ZSK ist das strategische Führungsinstrument der ZSO Pilatus und setzt sich folgendermassen zusammen:

- Mitglieder pro Vertragsgemeinde, wobei ein Mitglied jeder Vertragsgemeinde dem Gemeinde- bzw. Stadtrat angehören muss.
- Chef/Chefin ZSO Pilatus mit beratender Stimme.

Die Zivilschutzkommission konstituiert sich selbst. Sie bestimmt insbesondere eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden, die Aktuarin oder den Aktuar und eine verantwortliche Person für das Finanzwesen. Die Exekutiven haben für die Zivilschutzkommission ein Pflichtenheft zu erstellen. Der Chef oder die Chefin der ZSO Pilatus ist direkt der Zivilschutzkommission unterstellt. Die beiden Stellvertreter oder Stellvertreterinnen sind dem Chef oder der Chefin ZSO unterstellt.

3.2 Verwaltung

Die Verwaltung der ZSO Pilatus (ohne Miliz) wird aus 9,5 Stellen (inklusive Chef oder Chefin) bestehen und in die Bereiche Administration und Technik aufgeteilt. Im Sommer 2000 betrug der Personalbestand aller Organisationen 16,8 Stellen. Ab 1. Juli 2001 sollen in einer Umsetzungsphase die nötigen Anpassungsarbeiten in den einzelnen Organisationen durch qualifiziertes Fachpersonal durchgeführt werden. Die Zivilschutzkommission überwacht diese Aufgaben. Für Personen, die nach der definierten Übergangsphase bis 2004 nicht mehr bei der ZSO Pilatus beschäftigt werden können, werden sozialverträgliche Lösungen gesucht. Die Planungsarbeiten dazu sind bereits im Gange. Als Leiter oder Leiterin der Verwaltung ist der Chef oder die Chefin ZSO zuständig für die Organisation der Abteilung und gestaltet diese entsprechend den Bedürfnissen.

Die Personalreduktion von 16,8 auf 9,5 Stellen soll auf den 1. Januar 2004 realisiert werden. In der Zwischenzeit ist es Aufgabe der bisherigen Arbeitgeber, in Zusammenarbeit mit dem Chef bzw. der Chefin der ZSO Pilatus, mit allen Personen ein Gespräch über ihre weitere Zukunft zu führen. Ziel soll es sein, dass alle innerhalb der Vertragsgemeinden der ZSO Pilatus oder auch

in der Privatwirtschaft eine geeignete Stelle finden.

Die Planungsgruppe beantragt die Gliederung des Schutzgebietes der drei Vertragsgemeinden in eine Leitung ZSO und 9 Quartiere. Eine solche Gliederung entspricht den "Richtlinien für Gliederung und Sollbestände" des Bundesamtes für Zivilschutz, beinhaltet eine schlanke Führungsstuktur durch eine Leitung ZSO, führt zu einer Gleichstellung der Schutzgebiete aller Vertragsgemeinden und berücksichtigt die politischen Grenzen.

3.3 Standorte der ZSO Pilatus

Die ZSO Pilatus hat folgende Standorte:
- Führungsstandort: KP Rodtegg, Luzern
- Verwaltungsstandort: Bleicherstrasse 41, Luzern
- Finanzverwaltungsstandort: Finanzverwaltung Stadt Luzern, Hirschengraben 17, Luzern

4 Kosten

4.1 Kostenoptimierung

Die Fachgruppe erhielt den Auftrag, die Kosteneinsparung einer Regionalisierung aufzuzeigen und kam zu folgenden Ergebnissen:

In der Vergleichsperiode 1995–1999 betrugen die Kosten des Zivilschutzes im Durchschnitt der fünf verglichenen Rechnungsperioden:

in Luzern	Fr. 42.27 pro Einwohnerin und Einwohner
in Kriens	Fr. 32.07 pro Einwohnerin und Einwohner
in Horw	Fr. 35.67 pro Einwohnerin und Einwohner.

Im Verlauf der Umsetzungsphase bis 2004 werden die Kosten durch nicht ersetzte Personalabgänge und eine Anpassung der Ausbildungskosten zurückgehen. Die Reduktion erfolgt nicht linear.

Dem Budget im Anhang des Schlussberichtes ist zu entnehmen, dass im Jahr 2001 für Horw mit Kosten von Fr. 32.01, für Kriens mit Fr. 29.43 und für Luzern mit Fr. 34.08 pro Einwohnerin und Einwohner zu rechnen sein wird. Im Jahre 2004 werden die einzelnen Gemeinden folgende Kosten zu tragen haben: Horw Fr. 21.41, Kriens Fr. 19.16 und Luzern Fr. 22.85.

Die Kosten pro Einwohnerin und Einwohner sind unterschiedlich, weil gemeindespezifische Aufwendungen dem Verursacher (z.B. Sonnenberg in der Stadt Luzern) zugewiesen werden.

Zu erwartende Einsparungen während der Umsetzungsphase in tabellarischer Übersicht:

	2001	**2004**	
Luzern	~467'000 Fr.	1'107'000 Fr.	(davon Fr. 250'000 Sonnenberg)
Kriens	~63'000 Fr.	310'000 Fr.	
Horw	~44'000 Fr.	171'000 Fr.	

In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass diese Einsparungen nicht vollumfänglich auf die regionale Zusammenführung zurückzuführen sind. Da es sich bei den Vergleichszahlen um Durchschnittswerte handelt und das Rechnungsjahr 2000 in der Zusammenstellung nicht erfasst ist, sind hier auch Einsparungen ausgewiesen, die in den einzelnen Organisationen – ohne Regionalisierung – realisiert werden konnten. Ein Beispiel ist die Umnutzung der Zivilschutzanlage Sonnenberg, durch welche Luzern jährlich wiederkehrende Einsparungen in der Höhe von 250'000 Fr. realisieren kann. Dieser Betrag ist in der Tabelle enthalten, obwohl er von der Regionalisierung unabhängig ist.

Die Zielwerte, welche sich aus dem Budget 2004 ableiten, gehen davon aus, dass ab 2004 bei gleich bleibendem Auftrag erhebliche Einsparungen bei den kommunalen Ausbildungskosten, den Ausgaben für Mieten und Dienstleistungen und den Personalkosten usw. realisiert werden können. Die Nutzung von Synergien, wie die Zusammenführung von Arbeitsplätzen oder die reduzierte Anzahl von Zivilschutzanlagen, führt nebst besserer Nutzung der personellen Ressourcen auch zu Einsparungen bei Miet- und Unterhaltskosten.

Die Gesamtkosten für die Organisation und Leitung der drei heute bestehenden Zivilschutzorganisationen Horw, Kriens und Luzern betrugen im Durchschnitt der Rechnungsjahre 1995 bis 1999:

Gemeinde	**Einwohner**	**ZS Stellen**	**Anteil pro 1000 Einwohner**	**Kosten ZSO**	**Anteil pro Einwohner**
Horw	12'000	1.6	0.13	428'014	35.67
Kriens	24'000	3.7	0.15	769'662	32.07
Luzern	57'000	11.5	0.20	2'409'590	42.27
Total	**93'000**	**16.8**	**0.16**	**3'607'266**	**38.79**

Die Zielwerte ab 2004 betragen bei einer Reduktion des Personalbestandes von 16,8 auf 9,5 Stellen folgende Zahlen und Prozentwerte:

	Horw	Kriens	Luzern	Total
Durchschnitt 1995 bis 1999	Fr. 428‘000	Fr. 769‘700	Fr. 2‘410‘000	Fr. 3‘607‘700
Budget 2004	Fr. 256‘800	Fr. 459‘600	Fr. 1‘302‘500	Fr. 2‘018‘900
Sparpotenzial	Fr. 171‘200	Fr. 310‘100	Fr. 1‘107‘500	Fr. 1‘588‘800
In Prozenten	40.00 %	40.30 %	45.95 %	

Für eine sozialverträgliche Reduktion des Personalbestandes von 16,8 auf 9,5 ist die Zivilschutzkommission zusammen mit den Personalämtern der Vertragsgemeinden verantwortlich.

4.2 Kostenverteiler

Die Kosten der ZSO Pilatus werden nach den Einwohnerzahlen gemäss kantonaler Bevölkerungsstatistik per 30. Juni des Rechnungsjahres unter den Vertragsgemeinden verteilt.

5 Verwendung und Wartung der ZS-Anlagen

Die drei Vertragsgemeinden verfügen heute über insgesamt 31 Anlagen für die drei Zivilschutzorganisationen. Alle Anlagen sind im Eigentum der jeweiligen Einwohnergemeinden. In die Sicherstellung von Betrieb und Unterhalt der Anlagen ist zusätzlich die Anlage Notspital Eichhof eingerechnet, die sich im Eigentum des Kantons Luzern befindet.

Mit der Zusammenführung der drei ZSOs zur ZSO Pilatus, mit Berücksichtigung der Gliederung der ZSO Pilatus in 9 Quartiere, werden folgende Anlagen für den Betrieb weiterhin benötigt:
1 Kommandoposten für die Leitung ZSO Pilatus
9 Kommandoposten für die Quartierleitungen
7 Bereitstellungsanlagen für die 10 Rettungszüge
alle sanitätsdienstlichen Anlagen wie Sanitätsposten und Sanitätshilfsstellen.

Die ZSO Pilatus benötigt für die Erfüllung ihres Auftrages nach heute geltender Gesetzgebung noch 25 zum Teil kombinierte Anlagen.

Insgesamt 5 Anlagen werden durch die ZSO Pilatus nicht mehr benötigt und können der Umnutzung oder Aufhebung zugewiesen werden. Es sind dies

in der Gemeinde Horw:	Anlage Bireggring Die Anlage wird zur Umnutzung als öffentlicher Schutzraum gemäss Baumassnahmengesetz empfohlen.
in der Gemeinde Kriens:	Anlage Kleinzunacher Die Anlage wird zur Umnutzung als öffentlicher Schutzraum gemäss Baumassnahmengesetz empfohlen.

in der Gemeinde Stadt Luzern:	Spezialanlage Sonnenberg Die Umnutzung zum öffentlichen Schutzraum ist vollzogen. Anlage Kantonsspital Luzern Die Anlage ist Eigentum des Kantonsspitals Luzern, sie wird zur Aufhebung empfohlen und dem Eigentümer zur freien Nutzung belassen.

Die von der ZSO Pilatus benötigten Anlagen werden dieser durch die Vertragsgemeinden unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Sie verbleiben im Eigentum der Standortgemeinden.

Die Kosten für den baulichen Unterhalt der Anlagen sind durch die Standortgemeinden zu tragen. Die Wartung der Anlagen der ZSO Pilatus wird durch die ZSO Pilatus sichergestellt. Die Kosten werden dem Kostenverteiler zugewiesen.

5.1 Mittel für die Kata-Nothilfe

Die Mittel für die Katastrophen- und Nothilfe (Kata-Element) der ZSO Pilatus stehen allen beteiligten Gemeinwesen zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen zur Verfügung. Führung und Ausbildung des Kata-Elements unterstehen der Chefin oder dem Chef der Zivilschutzorganisation.

6 Motion Adrian Schmid (Nr. 98/1996/2000)

Mit der Motion Adrian Schmid Nr. 98 1996/2000 "Für eine Reduktion der städtischen Zivilschutzausgaben" wurden Kosteneinsparungen im Bereich Zivilschutz gefordert. Die Motion wurde vom Stadtrat entgegengenommen. Mit der Zusammenlegung der drei ZSOs Horw, Kriens und Luzern werden für alle betroffenen Gemeinwesen im Bereich Zivilschutz Einsparungen erzielt, die die bisherigen Sparbemühungen bei weitem übertreffen, ohne dabei die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages zu schmälern.

7 Zuständigkeit

Die Gemeindeordnung enthält keine Vorschriften, die die Zuständigkeit zum Abschluss von Gemeindeverträgen speziell regeln. Gemäss § 64b Gemeindegesetz werden Gemeindeverträge von den Gemeindebehörden (d.h. dem Stadtrat) schriftlich unter Vorbehalt der erforderlichen Genehmigung abgeschlossen. Zur Festlegung der zuständigen Genehmigungsinstanz sind übereinstimmend mit der voranstehend erwähnten Vorschrift des Gemeindegesetzes sinngemäss die Bestimmungen für entsprechende Sachgeschäfte anwendbar. Demnach bedürfen Gemeindeverträge der Genehmigung des Grossen Stadtrates, wenn sie Ausgaben zur Folge

haben, welche die Ausgabenbefugnis des Stadtrates überschreiten (Art. 70 GO) oder wenn sie rechtsetzende Bestimmungen enthalten (Art. 28 GO). Im letzteren Fall und wenn der Gemeindevertrag Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken bewirkt, unterliegt dieser zudem dem fakultativen Referendum (Art. 13 GO). Dabei ist bei unbefristeten Verträgen der zehnfache Jahresbetrag einer Jahresausgabe massgebend (Art. 58 Abs. 2 GO).

Vorliegend kann davon ausgegangen werden, dass der Gemeindevertrag Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 100 000.-, aber weniger als 1 Mio. Franken zur Folge haben wird. Folglich ist der Vertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

8 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- den Gemeindevertrag betreffend die Organisation des Zivilschutzes in den Gemeinden Horw, Kriens und Luzern zu genehmigen, und
- die Motion Nr. 98 1996/2000 Adrian Schmid namens der Fraktion Grünes Bündnis vom 14. Oktober 1997 "Für eine Reduktion der städtischen Zivilschutzausgaben" als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 6. Dezember 2000

Stadtrat

Der Stadtpräsident	Der Stadtschreiber
Urs W. Studer	Toni Göpfert

Stadt Luzern
Stadtrat

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 44/2000 vom 6. Dezember 2000 betreffend

Zusammenschluss der Zivilschutzorganisationen von Horw, Kriens und Luzern. Gemeindevertrag,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von § 64b des Gemeindegesetzes, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 61 Abs. 1 und Art. 68 Ziff. 2 lit. a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 87 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

I. Der Gemeindevertrag über die Organisation des Zivilschutzes in den Gemeinden Horw, Kriens und Luzern wird genehmigt.

II. Die Motion Nr. 98 1996/2000 Adrian Schmid namens der Fraktion Grünes Bündnis vom 14. Oktober 1997 "Für eine Reduktion der städtischen Zivilschutzausgaben" wird als erledigt abgeschrieben.

III. Der Beschluss gemäss Ziff. I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 8. Februar 2001

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Der Ratspräsident	Der Stadtschreiber
Peter Brauchli	**Toni Göpfert**