

INFO

Gemeindereform 2000+

Januar 2004



FUSIONEN AUS SICHT EINER SPITEX, EINER FEUERWEHR UND EINES STEUERAMTES

FUSIONEN HABEN IM KANTON LUZERN TRADITION

Fusionen sind nicht mit der Gemeindereform 2000+ erfunden worden; die gab es im Kanton Luzern schon lange. Ob Feuerwehr, Spitex, Zivilschutz oder Steueramt – die Erfahrungen sind stets die gleichen: Grössere Einheiten arbeiten professioneller, sind schlagkräftiger und letztlich auch kostengünstiger. Das bestätigen die Beispiele von Fusionen einer Feuerwehr, eines Steueramtes und einer Spitex.

Kanton auf und Kanton ab sind in den vergangenen Jahren die Feuerwehren zusammengelegt worden. Ursache dafür war das Projekt des kantonalen Feuerwehrinspektorates «Feuerwehr 2000 plus». Ziel dieses Projekts war es, neue zukunftsgerichtete Lösungen im Feuerwehrwesen anzugehen. Dabei sollen die Feuerwehren für ihre zukünftigen Aufgaben im Rahmen des Bevölkerungsschutzes effizienter, schlagkräftiger und einsatzerfahrener werden. Eine umfassende Reorganisation sollte auch helfen, Kosten zu sparen und dies bei gleichzeitigem Leistungserhalt nach dem Grundsatz: Ab Eingang eines Hilferufes ist ein Element

der Feuerwehr in maximal 10 Minuten am Einsatzort, um Hilfe zu leisten.

Das Beispiel Oberer Sempachersee

Alle Feuerwehren im Kanton erhielten den Auftrag, über die Bücher zu gehen und sich zu fragen, wie eine zukünftige Zusammensetzung unter den geforderten Grundsätzen aussehen könnte. Auch im Gebiet Oberer Sempachersee haben die Gemeinden miteinander Kontakt aufgenommen. «Es hat sich schnell herausgestellt, dass sich die Gemeinden Eich, Hildisrieden und Sempach für eine engere Zusammenarbeit anbieten», sagt Bruno Häfliger, Feuerwehrkommandant.

Nicht nur himmlisch

Fusionen werden nicht im Himmel geschlossen. Meist sind es sehr erdverbundene, äussere Umstände, die dazu führen: schwindende Finanzen, Raumnot, Verordnungen von oben ... Diese Schlussfolgerungen lassen die drei Fusionsbeispiele einer Feuerwehr, einer Spitex und eines Steueramtes zu. Dennoch fehlt es an sachlichen Argumenten zugunsten einer Fusion in der Regel nicht. Wenn es in einem Prozess harzt und es zu Verzögerungen kommt, dann sind die Gründe meist emotionaler Art.

Was an den drei Beispielen überrascht, ist Folgendes: Wenn die Fusion einmal vollzogen ist und erste Erfahrungen gemacht werden konnten, dann möchte den Prozess niemand mehr rückgängig machen. Warum? Ganz einfach, die Vorteile überwiegen: Die Qualität der Leistungen steigt, die Organisation wird flexibler und in der Regel ergeben sich auch Einsparungen. Doch dieser Spareffekt lässt sich nicht ganz leicht aufzeigen; das muss der Fairness halber auch gesagt werden. Denn mit einer Reorganisation verschmolzen, sind immer auch neue Aufgaben und Leistungen und diese lassen sich oft nicht auf Heller und Pfennig ausweisen.



Judith Lauber
Leiterin Gemein-
dereform 2000+



Bruno Häfliger

Ausrichtung auf die Zukunft

«Anfänglich lief der Prozess harzig, weil die persönlichen Interessen über der Sache standen», erinnert sich Häfliger. Sobald aber erkannt worden ist, dass es nicht um die Erhaltung von Pfründen geht, sondern um die Schaffung einer zukunftsgerichteten Feuerwehr, wurden die Gespräche sachlicher und einfacher. Gemeinsam wurden alle Fakten auf den Tisch gelegt, um anschliessend eine Auslegung zu machen. Innerhalb von drei Monaten wurde die Struktur der neuen Feuerwehr und der Entwurf des Gemeindevertrages erarbeitet.

Eigenständig in der Ganzheit

Nach Bruno Häfliger ist dieser reibungslose Verlauf nur möglich gewesen, weil jede Gemeinde eine bestimmte Eigenständigkeit behalten hat und sich trotzdem in einen Gesamtverband einbinden liess. Der Gesamtbestand wurde von 260 auf 170 Feuerwehringeteilte reduziert. In jeder Gemeinde wurde ein Zug belassen, der bei kleinen Ereignissen schnell eingreifen kann und gute Orts- und Gebäudekenntnisse aufweist. Weitet sich die Angelegenheit aus, dann werden weitere Elemente der Feuerwehr angeboten.

Menschliche Knacknüsse

Klar, gab es auch Knacknüsse bei der Neuorganisation, doch diese seien eher menschlicher Art gewesen, erinnert sich Häfliger. Sind wir noch eine Feuerwehr? Können wir unsere Leute hinter die neue Idee bringen? Trägt die Mannschaft die neuen Ge-

danken mit? Solche Fragen standen im Vordergrund. «Innerhalb der Arbeitsgruppe, die aus den politisch verantwortlichen Ressortleitern und Feuerwehrleuten bestand, war man sich nach einer umfassenden Abwägung aller Interessen einig, dass aus der Neuorganisation eine win-win-Situation entsteht. Und das hat sich im Nachhinein auch bestätigt», weiss der Kommandant.

«Wie in einer Ehe»

Wie konnten die Leute von der neuen Idee überzeugt werden? «Ich verstehe den Prozess wie denjenigen in einer Ehe. Die Partner müssen sich aneinander gewöhnen. Niemand sollte sich zu sehr eingeeengt fühlen», lautet sein Kredo. «Bei uns waren und sind alle gleichberechtigt. Zwar leite und koordiniere ich als Kommandant das Ganze, aber ich habe immer darauf geachtet, dass möglichst alle Interessen gewahrt werden können.»

Interessantere Arbeit

Klar, gab es auch Eingeteilte, die die Idee nicht mittragen konnten. Einige hätten die Feuerwehr auch aus diesem Grund verlassen. Doch das sind Einzelfälle und inzwischen auch Geschichte, denn heute steht die Mannschaft hinter der neuen Feuerwehr. Nicht zuletzt deshalb, weil sich ihre Situation verbessert hat. Die Arbeit sei interessanter und effizienter geworden, sagt Häfliger, Ausbildung und Ausrüstung hätten sich verbessert: Eine neue Brandschutzbekleidung und neue Atemschutzgeräte konnten angeschafft werden. Die Anzahl der

Geräte wurde als Folge der neuen Einsatzdoktrin massiv reduziert und damit konnten Kosten gespart werden.

Auch kostengünstiger?

Fusionen sollten sich irgendwann in besseren Finanzzahlen abzeichnen; wie erfolgreich ist die Fusion der Feuerwehren in diesem Bereich? «Das Problem ist, dass sich mit der Fusion auch ein Nachholbedarf abzeichnete», sagt Häfliger und verweist auf viele neue Anschaffungen, die nötig geworden waren.

Doch all diese Investitionen fielen nun nicht mehr in allen drei Gemeinden an, sondern konnten bei kleineren Beständen kostengünstiger gelöst werden. In der Zwischenzeit waren von 260 Leuten über 100 abgebaut worden. «Im Moment sind wir also nicht teurer geworden. Hätten die Investitionen allerdings noch in den einzelnen Gemeinden getätigt werden müssen, wäre das mit Sicherheit der Fall gewesen. So gesehen, konnten mit der erhöhten Schlagkraft der Feuerwehr gleichzeitig sogar Kosten gespart werden – und das war nur mit der Fusion möglich», zieht der Kommandant sein positives Fazit. Günstiger wird die Feuerwehr sicher zukünftig, wenn grössere Investitionen im Bereich der Tanklöschfahrzeuge anstehen.

Attraktive Feuerwehr

«Ich würde die Fusion wieder wagen, wäre ich noch einmal vor die gleiche Frage gestellt», sagt Bruno Häfliger spontan. Er sei auch überzeugt, wenn seine Leute befragt würden, dass ihre Antworten ähnlich ausfielen. «Durch die Professionalisierung sind wir attraktiver geworden», sagt der Kommandant stolz.

Bernadette Kurmann

ZUSAMMENWACHSEN

In Feuerwehren besteht ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl, eine mögliche Schwierigkeit bei einer Fusion. Ist ein Zusammenwachsen überhaupt möglich?

«Feuerwehren sind eine verschworene Gemeinschaft», sagt Bruno Häfliger und doppelt nach: «Und diese braucht es auch. Ich muss mich auf den Kamerad verlassen können, denn ihm vertraue ich mein Leben an.» Für dieses Gemeinschaftsgefühl werde in allen Feuerwehren ein relativ grosser Aufwand betrieben. «Neu gehören

nun drei Feuerwehren zusammen und es wäre viel verlangt, hier bereits eine grosse Verbundenheit zu erwarten. Hinter den Feuerwehren stecken Menschen und Liebgewonnenes ist nicht auf einen Schlag abzustellen.» Doch Häfliger sieht erste Anzeichen eines Zusammenwachsens. Die Jungen suchten den Kontakt bereits über die drei Gemeinden hinweg: «Die kennen gar nichts anderes und bald wird sich innerhalb der neuen Feuerwehr eine Verbundenheit über die Gemeindegrenzen hinweg einstellen.»

SEIT ZEHN JAHREN GIBT ES DEN SPITEXVEREIN REUSSTAL

EINE ZWANGSFUSION MIT POSITIVEM AUSGANG

«Das war damals eine Art Zwangsfusion», beschreibt Hans Schraner, Präsident des Spitexvereins Reusstal, das Zusammengehen des Krankenpflegevereins mit dem Verein für Familienhilfe. Dennoch findet er, dass sich die Spitex zum Positiven für all diejenigen entwickelt hat, die Pflege und Hilfe zu Hause in Anspruch nehmen müssen.

Auslöser für den Fusionsprozess der Spitex im ganzen Land vor rund zehn Jahren war das neue Krankenversicherungsgesetz mit den Hauptzielen einer qualitativ hoch stehenden medizinischen Versorgung und tragbaren Versicherungsprämien. Das sei letztlich nur mit Sparmassnahmen zu realisieren gewesen, erinnert sich Spitexpräsident Schraner: Weniger Spitäler, weniger Spitalbetten, frühere Spitalentlassungen hätten nach einer Neustrukturierung der Spital externen Pflege (Spitex) gerufen.

Noch immer zu klein

Heute sind im Spitex-Verein Reusstal sechs Gemeinden (Buchrain, Dietwil (AG), Gisikon, Honau, Inwil und Root) zusammengeschlossen mit einer Einwohnerzahl von rund 13'000 Personen. Hans Schraner bezweifelt, dass diese Grösse für die Zukunft ausreicht. Das Spannungsfeld, in dem sich die Spitex heute und in Zukunft zu bewähren habe, sei gezeichnet durch die Erwartungshaltung der Klientschaft nach optimaler Versorgung, durch die Forderung der Versicherer nach Leistungsbeschränkung und durch die angespannte Finanzlage der öffentlichen Hand: «Dies verlangt nach leistungsfähigen Strukturen mit dem Augenmerk auf Optimierung der Dienstleistungen, Koordination, Qualität und Effizienz.»

Optimierung ist möglich

«Schon bei einer Grösse von 25'000 Einwohnerinnen und Einwohner liesse sich besser kalkulieren», ist Schraner überzeugt. Die Spitex müsse mittelfristig Eingang finden in integrierte Netze, die verantwortlich seien für Gesamtversorgung und Fragen der Prävention. Kurzfristig könnten interdisziplinäre, auf Quartiere bezogene Pflegeteams eingesetzt werden, wodurch z.B. Wegzeiten reduziert werden könnten. Schraner ist überzeugt, dass sich die rund 48 Spitexvereine im Kanton Luzern markant reduzieren liessen. «Es gibt noch zu viele

Gebietsüberschneidungen und zu wenig effiziente Gebietsabdeckungen.»

Behutsames Vorgehen nötig

Das ehemalige Direktionsmitglied der Perlen Papier AG möchte eine Neuausrichtung der Spitex behutsam und schrittweise angehen. Es gehe darum, die örtlichen und regionalen Eigenständigkeiten in die Überlegungen einzubeziehen. Fusionieren heisse nicht, alles an einem Ort anzusiedeln. Verwaltung und Einsatzplanung könnten ohne weiteres losgelöst von örtlichen Stützpunkten arbeiten: «Erfolgreich fusionieren heisst, unter Einbezug des Menschen zwei Kulturen zusammenzuführen.»

Wirtschaftlich geführte NPO

Klar, dass Hans Schraner mit seinem Denken an Grenzen und Vorbehalte stösst. Wir sind zwar eine «Non-Profit-Organisation», aber wir müssen auch nach wirtschaftlichen Grundsätzen führen und handeln, ist der Spitexpräsident überzeugt. Damit ist er vor allem in seinen Anfängen noch auf Skepsis, ja auch Unverständnis gestossen. «Wir sind eine soziale Organisation und du bist so knallhart», diesen Vorwurf müsse er sich dann und wann anhören, sagt Schraner und fügt hinzu: «Aber sozial kann ich nur sein, wenn ich das Geld dazu habe.»

Zufriedenheit der Kundschaft

Im Sozialbereich bestehe oft die Meinung, wenn es nach wirtschaftlichen Prinzipien gehe, könne am Ende die

Leistung nicht stimmen, sagt der Präsident. Er weist aber darauf hin, dass sich eine gute Leistung durch eine zufriedene Kundschaft definiere – und diese stimme im Spitex-Verein Reusstal weitest gehend. Dennoch würden Reklamationen und Anregungen der Kundschaft sehr ernst genommen. Darüber werde Journal geführt: «Wir müssen über unsere allfälligen Schwächen reden und daraus lernen.»

Was bringen Fusionen finanziell

In welchem Masse und ob sich eine Fusion in Franken und Rappen bezahlt macht, kann zum Voraus nicht gesagt werden. Schraner sieht Synergien bei der Zusammenlegung von zwei Administrationen; auch seien Potenziale in der Aus- und Weiterbildung auszumachen. Ferner liessen sich Auftragsschwankungen ab einer gewissen Grösse der Organisation eher auffangen. Hans Schraner: «Ein Schwachpunkt bei den kleinen und mittelgrossen Vereinen liegt in der Tatsache, dass es kaum möglich ist, die hilfs- und pflegebedürftigen Menschen zu Hause über eine längere Zeit durch die gleiche Person zu begleiten. Im schlechtesten Fall steht jeden Tag eine andere Spitexmitarbeiterin vor der Tür. Damit wäre eigentlich widerlegt, dass ‚gross‘ nicht zwingend mit ‚anonym‘ gleichgesetzt werden kann.»

Bernadette Kurmann



Hans Schraner

DIE BESONDERHEIT

Beim Spitex-Verein Reusstal gehört eine Vertragsgemeinde, nämlich Dietwil, zum Kanton Aargau. Ergeben sich dadurch Schwierigkeiten? «Die Grenzüberschreitung kann man dramatisieren oder eben nicht», sagt der Pragmatiker Schraner locker. Von der Administration her bestünden zwar zwei Berechnungsarten mit verschiedenen Formularen und mit zwei Tarifen. Wenn

man nun aber die Pflegestunden in der ausserkantonalen Gemeinde ins Verhältnis zu den Stunden setzt, die im gesamten Versorgungsgebiet zu leisten sind, dann ist der Mehraufwand nicht sehr gross: «Als zusätzlichen Aufwand könnte die Mitgliedschaft in zwei Spitex-Kantonalverbänden empfunden werden, doch bezüglich Informationen hat das auch seine Vorteile.»

FUSION STEUERAMT SCHÜPFHEIM-FLÜHLI

«WIR SIND SCHLAGKRÄFTIGER GEWORDEN»

Seit zwei Jahren ist das Steueramt von Schüpffheim und Flühli zusammengeschlossen: Das heisst optimiert, professionalisiert, kundenfreundlicher und kostengünstiger. Voraus ging eine längere Phase der Zusammenarbeit, während der Vertrauen aufgebaut und die Fusion vorbereitet werden konnte.

«Von Behördeseite her wären wir von allem Anfang gerne einen Schritt weiter gegangen», erinnert sich Bruno Stalder, Gemeindeammann von Schüpffheim. Als Optionen bestanden ein Steueramt über vier Gemeinden oder gar ein Steueramt Amt Entlebuch. Doch die Zeit war noch nicht reif und die Platzprobleme in Schüpffheim drängten auf eine kurzfristigere Lösung.

Grundlage: Gute Zusammenarbeit

Bereitschaft signalisiert hatte die Gemeinde Flühli. Dort wurde der Steuerbeamte frühzeitig pensioniert, eine neue Lösung musste gefunden werden. «Flühli ist von der Einschätzungstechnik



Bruno Stalder und Kurt Schumacher

her eine der schwierigsten Gemeinden im Kanton», erklärt Kurt Schumacher, Leiter des Steueramtes von Schüpffheim. Flühli sei eine typische Tourismusge-
meinde mit vielen Saisonbetrieben und ausländischen und einheimischen Besitzern von Zweitwohnungen; viele Bauern hätten dazu eine Alp in Sörenberg. «Das gibt überall Ausscheidungen und dazu kam, dass sich bis zur Pensionierung des Steuerbeamten ein hoher Pendenzenberg angehäuft hatte», erinnert sich Schumacher. Bevor überhaupt ans Fusionieren gedacht werden konnte, musste dieser abgetragen werden. Rückblickend bildet diese Erfahrung der guten Zusammenarbeit die Grundlage für die Fusion, die nach drei Jahren schliesslich möglich wurde.

Fusion – Zusammenarbeit?

«Wir haben uns gesagt, dass wir bezüglich des Steueramtes einen tragfähigen Lösungsansatz wollen. Das ist mit einem Zusammenarbeitsvertrag mit autonom bewirtschafteten Bereichen nicht möglich. Dabei entstehen zu wenig Synergien», bringt es Bruno Stalder auf den Punkt. Ihr Ziel sei es gewesen, den Übergang von der zweijährigen zur einjähri-

gen Veranlagung und die Zusammenlegung letztlich ohne Personalaufstockung zu schaffen. Synergieeinsparungen sollten das bewerkstelligen. Dieses Ziel scheint erreicht: Nach Ablauf einer zweijährigen Übergangsphase, in der der Personalbestand um eine Stelle aufgestockt werden musste, kann diese Stelle auf den 1. Januar 2004 wieder abgebaut werden – und das bei einem gleichzeitig hervorragenden Veranlagungsstand.

Lebensnerv Kundendienst

Werden Stalder und Schumacher nach den Veränderungen durch die Fusion befragt, geraten beide fast ein wenig ins Schwärmen. «Wir sind schlagkräftiger geworden, das war der grosse Nutzen der Fusion», fasst Stalder zusammen und verweist auf die bis zu 80 000 Franken, die sich alleine durch die EDV einsparen liessen. Schumacher erwähnt den Kundendienst: «Er ist der eigentliche Lebensnerv einer Steuerverwaltung. Hier haben wir neu organisiert und eine optimale Kundenbetreuung vorne an der Front und eine intensive Detailbearbeitung im Hintergrund geschaffen. Dadurch sind wir professioneller geworden und eine neue Aktenablage erlaubt eine viel effizientere Funktionsweise als früher.»

Was bringt eine Fusion?

Wäre all das ohne Fusion nicht denkbar gewesen? «Vielleicht schon», überlegt Stalder, gibt aber zu bedenken: «Investitionen in rationellere Arbeitsabläufe sind nur dann sinnvoll, wenn eine Grösse besteht, in der auch sinnvolle Aufgaben-

gebiete geschaffen werden können. In Schüpffheim und Flühli ist das durch den Zusammenschluss Tatsache geworden.»

Was die Fusion in konkreten Zahlen bedeutet, ist für Stalder und Schumacher schwer zu beziffern. Mit dem Zusammenschluss wurden Pendenzen aufgearbeitet und zusätzliche Büroräume geschaffen – solche Arbeiten müssten ausgeschieden werden. Doch da sind die konkreten Einsparungen bei der EDV und die Tatsache, dass trotz Fusion und einjähriger Steuerveranlagung längerfristig kein zusätzliches Personal eingestellt werden muss. Der Veranlagungsstand liegt in Schüpffheim inzwischen bei über 90% (das kantonale Mittel bei 70 %).

Vision bleibt bestehen

«Noch sind wir nicht ganz optimiert», schmunzelt Stalder, «wir könnten mit Leichtigkeit noch 2–3 Gemeinden aufnehmen.» Die Vision zur Vergrösserung ist noch nicht vom Tisch, aber sie wird sich so schnell wohl nicht erfüllen. Doch Stalder ist überzeugt, dass auch diesbezüglich der Prozess läuft. Das Projekt des Regionalplanungsverbandes Entlebuch gibt ihm diese Zuversicht. Es geht den Raum Entlebuch aus der Vogelperspektive an und stellt die Frage in den Vordergrund: Wo gibt es sinnvolle Zusammenarbeitsmöglichkeiten, wo Zusammenschlüsse, damit sich die Region entwickeln kann? Stalder: «Das sind für unsere Region die wirklich wichtigen Fragestellungen, doch zur Beantwortung brauchen wir noch etwas Zeit.»

Bernadette Kurmann

AUSGANGSLAGE

Eine Verwaltungsanalyse und personelle Änderungen beim Steueramt Flühli bilden 1997 die Grundlage für erste Gespräche zwischen den Gemeinderäten Flühli und Schüpffheim. Ein Jahr später schliessen die Gemeinden einen befristeten Gemeindevertrag für eine Zusammenarbeit zwischen den zwei Steuerämtern ab. Es sind die positiven Erfahrungen, die es ermöglichen, dass die beiden

Steuerämter auf den 1. Januar 2002 fusionieren. Schon im November 2001 genehmigten die Stimmberechtigten in Schüpffheim den Sonderkredit für die gemeinsamen Räumlichkeiten in einem Wohn- und Geschäftshaus und auch in Flühli werden die Kosten genehmigt. Die räumliche Umsetzung am Standort Schüpffheim erfolgte im Sommer des gleichen Jahres.