

25. Mai 2010

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Bevölkerungsschutz
Frau
Valérie Schmocker
Monbijoustrasse 51a
3003 Bern

Luzern, 25.05.2010 / RRB-Nr. 582

Bevölkerungsschutz. Vernehmlassung zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG, SR 520.1). Vollmachtsschreiben ans VBS

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates gestatten wir uns folgende Bemerkungen:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes. Sie ermöglicht es, aufgrund der seit Inkrafttreten des Gesetzes gemachten Erfahrungen Optimierungen vorzunehmen und auf inzwischen eingegangene parlamentarische Vorstösse zu reagieren. Unser Hauptanliegen an das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz ist eine klare und einfache Kompetenzregelung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Die ergriffenen Optimierungsmassnahmen im Bereich der Einsätze und der Ausbildung im Zivilschutz wurden in Zusammenarbeit mit den Kantonen ausgearbeitet und erfüllen unsere Anliegen weitgehend. Im Bereich Ausbildung fehlt jedoch die Möglichkeit, Spezialisten (z.B. Ärzte, Pfleger), die sich freiwillig in den Zivilschutz einteilen lassen und die ausschliesslich als Fachspezialisten im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit eingesetzt werden, von der Grundausbildung zu dispensieren. Wir beantragen, eine solche Dispensmöglichkeit einzufügen.

Dagegen erachten wir es als fragwürdig, dass der Bund im Bereich der Schutzanlagen ohne Kostendach und Mitspracherecht der Kantone zweckgebundene Ausgaben auslösen kann, indem er Rahmenbedingungen und technische Anforderungen definiert.

Durch den vorliegenden Entwurf für eine Teilrevision des Bundesgesetzes erhält der Bevölkerungsschutz noch stärker als heute den Charakter einer Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Dennoch fehlt in mehreren Fällen eine klare Definition der Aufgaben von Bund und Kantonen auf Gesetzesstufe. Diese sollen aufgrund einer Delegationsnorm vom Bundesrat erst auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Wir bedauern dieses Vorgehen. Einerseits ist es fraglich, ob viele dieser vorgesehenen Delegationen an den Bundesrat nicht in

einer Intensität in die Autonomie der Bürgerinnen und Bürger, der Gemeinden und der Kantone eingreifen, die einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne bedürfen. Andererseits können wir dem Gesetzesentwurf auch nicht entnehmen, mit welchen Vorgaben und finanziellen sowie personellen Konsequenzen in Zukunft zu rechnen sein wird.

Vor diesem Hintergrund hätten wir es begrüsst, wenn uns gemeinsam mit dem Gesetzesentwurf auch die Entwürfe der entsprechenden Verordnungen zur Kenntnis gebracht worden wären. Wir erwarten daher, dass die Kantone eng in die Ausarbeitung dieser Verordnungen eingebunden werden und ihre Anliegen einbringen können. Weiter gehen wir davon aus, dass die revidierten Verordnungen zeitgerecht bei uns eintreffen werden, damit die kantonalen Gesetze und Verordnungen noch vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes den neuen Gegebenheiten angepasst werden können.

2. Bemerkungen zu einzelnen Punkten

Da verschiedene Anregungen der Kantone nicht berücksichtigt wurden, wird im Folgenden nicht nur auf die tatsächlich revidierten Artikel, sondern auf das teilrevidierte Gesetz im Gesamten eingegangen.

Artikel 5 Aufgaben des Bundes

Im Verbundsystem des Bevölkerungsschutzes kommt dem Bund eine für die Kantone zentrale Koordinationsfunktion zu. Durch eine klare Festlegung seiner Aufgaben und Pflichten muss ihm das Gesetz daher die Möglichkeit bieten, diese Rolle wahrnehmen zu können.

zu Abs. 2: Vor diesem Hintergrund beantragen wir, die unverbindliche "kann"-Formulierung in Absatz 2 wie folgt abzuändern:

² Er unterstützt die Kantone mit spezialisierten Einsatzmitteln.

zu Abs. 4: Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen überprüft und allenfalls optimiert werden soll. Die Art und Weise insbesondere dieser Optimierung durch den Bund wird jedoch weder im Gesetz noch im erläuternden Bericht genauer umschrieben. Gerne hätten wir dazu weitere Informationen und würden es begrüssen, wenn die diesbezüglichen Kompetenzen des Bundesrates in ihren Grundzügen im Gesetz umschrieben würden.

zu Abs. 5: Wir begrüssen, dass mit der neuen Formulierung dieses Absatzes die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass der Alarmierungsverordnung neu auf formellgesetzlicher Stufe explizit verankert werden soll. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Absatz eine ausreichende Grundlage für die verschiedenen, in der Alarmierungsverordnung geregelten Eingriffe und deren Finanzierung darstellt oder ob diese nicht in einem Gesetz im formellen Sinne geregelt werden müssen. Wir beantragen, als Delegationsnorm für den Erlass der Alarmierungsverordnung eine umfassendere und verbindlichere Formulierung zu wählen:

⁵ Er sorgt für die Warnung und Alarmierung der Behörden und der Bevölkerung bei drohender Gefahr.

Artikel 25a Dauer der Schutzdienstleistungen

Wir begrüssen die Begrenzung der Einsatzdauer auf 40 Tage pro Jahr, wobei Schutzdienstleistungen bei Katastrophen und in Notlagen, im Fall bewaffneter Konflikte sowie für Instandstellungsarbeiten von dieser Dienstagebegrenzung ausgenommen sind. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich die bisherige Lösung ohne Obergrenze nicht bewährt hat.

Artikel 27 Aufgebot für Einsätze

Die neu in Absatz 2 eingeräumte Möglichkeit, Schutzdienstpflichtige auch bei Katastrophen und in Notlagen im grenznahen Ausland aufbieten zu können, entspricht einem klaren Bedürfnis der Grenzkantone und wird deshalb von uns unterstützt.

Artikel 27a Aufgebot für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft

zu Abs. 1: Die Regelung der Aufgebote für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft in einem separaten Artikel macht aus unserer Sicht durchaus Sinn. Um klare Verhältnisse und Vorgaben zu schaffen und um Missverständnisse (vgl. ARGUS) zu vermeiden, muss in der Verordnung zu diesem Gesetz jedoch klar definiert werden, was unter dem Begriff "Einsätze zugunsten der Gemeinschaft" verstanden wird. Beschränken sich diese auf Festanlässe oder umfassen sie auch weitere Einsätze (z.B. Sanierungen von Wanderwegen)? Ferner ist eine klare und unmissverständliche Abgrenzung zu den Wiederholungskursen unabdingbar. Wir beantragen daher eine entsprechende Ergänzung des erläuternden Berichts (S. 13 f.).

zu Abs. 2: Die Beschränkung der Dauer von Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft auf zwei Wochen kann zu Problemen führen. Dies insbesondere dann, wenn die Schutzdienstleistenden neben Einsätzen zugunsten der eigenen Gemeinden auch für die Unterstützung nationaler, kantonaler oder regionaler/kommunaler Anlässe eingesetzt werden sollen. Die maximale Dauer der Einsätze zugunsten der Gemeinschaft muss ein Engagement zugunsten aller drei Ebenen ermöglichen und muss daher erhöht werden. Ansonsten kann angenommen werden, dass die Gemeinden als Träger der Zivilschutzorganisationen die Einsätze zu ihren Gunsten prioritär behandeln und Einsätze zugunsten kantonaler oder nationaler Anlässe kaum mehr bewilligen. Wir beantragen daher folgende Formulierung:

² Die gesamte Einsatzdauer beträgt längstens drei Wochen pro Jahr.

Die Verlängerung der Einsatzdauer auf drei Wochen ergibt eine Angleichung an die Regelung der Armee (3 WK-Wochen) und erleichtert die Koordination bei gemeinsamen Unterstützungsanlässen von Zivilschutz und Armee.

Artikel 33 Grundausbildung

Grundsätzlich begrüssen wir, dass Schutzdienstpflichtige ihre Grundausbildung spätestens bis zum Ende des Jahres, in dem sie das 26. Altersjahr vollendet haben, absolvieren müssen. Dies schafft die insbesondere von Studierenden gewünschte Flexibilität. Mit dieser neuen Regelung muss jedoch eine Lösung für Schutzdienstpflichtige, die nach dem 26. Altersjahr eingebürgert werden und Schutzdienst leisten möchten, gefunden werden. Wir beantragen daher, dass der Artikel um einen zweiten Absatz erweitert wird, der den Kantonen die Eingliederung von neu Eingebürgerten in den Zivilschutz ermöglicht, sie aber nicht dazu verpflichtet:

² Im Jahr nach ihrer Einbürgerung können Personen vom Kanton für die Rekrutierung und Grundausbildung aufgeboten werden.

Wir halten weiter fest, dass seitens der Zivilschutzorganisationen das klare Bedürfnis nach der Einführung einer neuen Aushebungsfunktion "Logistiker" (Verpflegung, Transport, etc.) besteht. In diesem Zusammenhang wird beantragt, dass im Rahmen der Revision der Ausführungsverordnungen zu diesem Gesetz neben den drei bestehenden Grundfunktionen (Pionier, Betreuer und Stabsassistent) die vierte Grundfunktion des Logistikers geschaffen wird.

Artikel 34 Kaderausbildung

Für uns ist es zentral, dass wir auf fachlich kompetente und gut ausgebildete Kader zurückgreifen können. Dies bedingt, dass die zur Erlangung einer Funktion erforderlichen Ausbildungssequenzen und Kurse nicht nur *absolviert*, sondern auch *bestanden* werden müssen. Die Formulierungen im Gesetzestext sind entsprechend anzupassen. Weiter ist es uns ein

Anliegen, dass die zukünftigen Kommandanten in die kantonspezifische Situation des Zivilschutzes eingeführt werden. Daher regen wir an, dass ein Teil der vom Bund durchgeführten Kommandantenkurse hinsichtlich inhaltlicher und zeitlicher Ausgestaltung den Kantonen obliegt. Ferner beantragen wir, die mögliche Dauer von Kaderkursen auf drei Wochen zu erhöhen. Die dadurch erreichte Flexibilität ist notwendig, um auf die spezifischen Bedürfnisse der Kantone (abgeleitet aus den jeweiligen Risikoanalysen) Rücksicht nehmen zu können. Somit ist der Wortlaut dieses Artikels wie folgt anzupassen:

¹ Schutzdienstpflichtige, die für die Kommandantenfunktion vorgesehen sind, müssen für die Übernahme dieser Funktion einen Kommandantenkurs von drei bis vier Wochen bestehen, wovon zwei Wochen beim Bund und die restliche Zeit bei den Kantonen durchgeführt werden.

² Schutzdienstpflichtige, die für eine andere Kaderfunktion vorgesehen sind, müssen für die Übernahme der Funktion einen Kaderkurs von ein bis drei Wochen bestehen.

Weiter beantragen wir, dass in der Verordnung zu diesem Gesetz das Anforderungsprofil (hinsichtlich Persönlichkeit und fachlichem Hintergrund) der durch den Bund ausgebildeten Kader klar festgelegt wird (basierend auf den "Empfehlungen für die Beurteilung und Kaderauswahl im Zivilschutz"). Dabei muss auf "Quereinsteiger" Rücksicht genommen werden. Der erläuternde Bericht (S. 4, 14) ist entsprechend anzupassen.

Artikel 36 Wiederholungskurse

Wir begrüßen die neu geschaffene Möglichkeit, Wiederholungskurse im grenznahen Ausland durchzuführen. Dies entspricht einem Bedürfnis insbesondere der Grenzkantone.

Artikel 43 Bund

Gestützt auf Artikel 27 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzes kann der Bundesrat Schutzdienstpflichtige bei Katastrophen, in Notlagen, im Falle bewaffneter Konflikte und für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft auf nationaler Ebene anbieten. Um eine minimale Einheitlichkeit des Zivilschutzes in der Schweiz und ein gutes Zusammenwirken auf nationaler Ebene sicher zu stellen, muss der Bund für die persönliche Einsatzrüstung und das standardisierte Material der Zivilschutzorganisationen sorgen. Wir bedauern es, dass die sich durch die Teilrevision des vorliegenden Gesetzes bietende Gelegenheit nicht ergriffen wurde, um dem Bund die zur Erfüllung seiner Koordinationsfunktion erforderliche finanzielle Verantwortung und Kompetenz zuzuweisen. Auf diesen Punkt wurde durch Kantonsvertreter bereits mehrmals hingewiesen. Zwar begrüßen wir in diesem Sinne, dass der Bundesrat neu im Gesetz dazu verpflichtet wird, Art und Umfang des standardisierten Materials festzulegen. Zur Gewährleistung des oben erläuterten Zusammenwirkens gehört dazu aber auch die persönliche Einsatzrüstung. Wir beantragen daher folgende Änderungen des Wortlauts dieses Artikels:

¹ Der Bund sorgt für:
e. die komplette persönliche Einsatzrüstung

² Der Bundesrat legt Art und Umfang des standardisierten Materials sowie der persönlichen Einsatzrüstung fest.

Für das standardisierte Material und die persönliche Einsatzrüstung liegen die Zuständigkeiten und die Finanzierung beim Bund; der erläuternde Bericht (S. 16) ist entsprechend anzupassen.

Artikel 44 Zollbefreiung

Wir beantragen, im erläuternden Bericht (S. 16) festzuhalten, dass die Zollbefreiung für aus dem Ausland eingeführtes Zivilschutzmaterial selbstredend auch für das von den Kantonen im Ausland beschaffte Zivilschutzmaterial gilt.

Artikel 46 Baupflicht

zu Abs. 1: Wir begrüßen das generelle Festhalten an der Schutzraumbaupflicht bei einem Schutzplatzdefizit in Verbindung mit der Drosselung der Schutzraumbautätigkeit durch die Vergrößerung der Schutzräume. Diesbezüglich unterstützen wir die

BundeseLösung mit einer Schutzraumbaupflicht ab 51 Schutzplätzen (bei Wohnhäusern und Überbauungen ab 77 Zimmern). Hingegen ist zu prüfen, ob die im erläuternden Bericht enthaltenen und zur Regelung auf Verordnungsstufe vorgesehenen Ausführungen angesichts ihrer Tragweite in ihren Grundzügen nicht zwingend im Gesetz statuiert werden müssen.

Artikel 47 *Steuerung, Ersatzbeiträge*

zu Abs. 2: Die Verwaltung und Administration der Ersatzbeiträge bringt für die Kantone einen erheblichen Mehraufwand mit sich, der nicht mit Steuermitteln gedeckt werden sollte. Daher ist den Kantonen die Möglichkeit einzuräumen, ihren Aufwand für die Administration der Ersatzbeiträge durch diese finanzieren zu können. Der Gesetzestext ist deshalb wie folgt zu ergänzen:

² Die Ersatzbeiträge nach Art. 46 Absätze 1 und 2 dienen in erster Linie der Finanzierung der öffentlichen Schutzräumen der Gemeinden und der Erneuerung privater Schutzräume sowie der Deckung des durch die Verwaltung der Ersatzbeiträge verursachten administrativen Aufwands des Kantons. Die nach Erfüllung dieser Aufgaben verbleibenden Ersatzbeiträge können für weitere Zivilschutzmassnahmen verwendet werden.

Weiter ist klar zu definieren, was unter der "Erneuerung privater Schutzräume" verstanden wird und welche Leistungen und Arbeiten dabei mit den Ersatzbeiträgen finanziert werden können. Um den dadurch verursachten administrativen und technischen Aufwand in Grenzen zu halten, ist dieser Katalog auf das Nötigste zu beschränken und alle weiteren Entscheidungen sind den Kantonen zu überlassen.

zu Abs. 3: Es ist vorgesehen, dass die Kantone die Eigentumsverhältnisse und die Verwendung der vor Inkrafttreten der vorliegenden Revision geleisteten Ersatzbeiträge, die sich derzeit im Eigentum der Gemeinden befinden, regeln. In unserem Kanton ist es dabei aus politischen Gründen kaum denkbar, den Gemeinden die bereits geleisteten Ersatzbeiträge wegzunehmen, zumal diese in den meisten Fällen nur rein buchhalterisch vorhanden sind. Gleichzeitig können wir die uns gemäss dem Revisionsentwurf zusätzlich übertragenen Aufgaben – zumindest vorläufig – nicht ausschliesslich mit den zukünftigen Einnahmen der Ersatzbeiträge finanzieren, ohne dass zusätzliche Steuermittel eingesetzt werden. Letzteres kann jedoch nicht im Sinne des Gesetzgebers sein und würde auch nicht den Ausführungen im erläuternden Bericht entsprechen. Während einer Übergangsfrist sind die Kantone folglich gezwungen, auf die sich derzeit im Eigentum der Gemeinden befindenden Gelder zurückzugreifen und dazu entsprechende Übergangsbestimmungen zu erlassen.

zu Abs. 5: Dieser Absatz wird ohne Angabe einer Begründung im erläuternden Bericht ersatzlos gestrichen. Wir würden es begrüssen, wenn er stattdessen dahingehend umformuliert würde, dass die Kantone durch das Gesetz ermächtigt werden, die vor der Gesetzesrevision durch die Gemeinden eingezogenen Ersatzbeiträge auf Stufe Kanton zusammenzuführen.

Artikel 49 *Aufhebung*

Die Kantone müssen durch das Gesetz ermächtigt werden, für einen auf Antrag des Eigentümers aufgehobenen Schutzraum eine Ersatzabgabe zu erheben. Für die öffentliche Hand ist es unerheblich, ob dem betreffenden Bauherrn zum Zeitpunkt der Errichtung Mehrkosten angefallen sind. Tatsache ist, dass durch die Aufhebung allenfalls ein Schutzplatzdefizit entsteht und die öffentliche Hand dadurch verpflichtet wird, zusätzliche Schutzplätze zu schaffen. Diese müssen auch vom Nutzniesser der Aufhebung finanziert werden. Von dieser Regelung ausgenommen sind Aufhebungen von Schutzräumen, die den Mindestanforderungen nicht mehr genügen. Wir regen daher die Ergänzung dieses Artikels um einen dritten Absatz an:

³ Wird ein privater, die Mindestanforderungen erfüllender Schutzraum auf Antrag seines Eigentümers aufgehoben, kann der Kanton eine Ersatzabgabe erheben.

Artikel 55 Aufhebung

Wir gehen davon aus, dass der Bund trotz dieser Bestimmung weiterhin Beiträge leistet, wenn ein geschütztes Spital infolge höherer Gewalt (Naturereignis, Erdbebenschutz-Massnahmen etc.) aufgehoben werden muss. Unklar bleibt, welcher Beurteilungsraum für die Berechnung der Patientenplätze massgebend sein soll. Wir gehen davon aus, dass jeweils der ganze Kanton einen Beurteilungsraum darstellt.

Artikel 66b Beschwerderecht des VBS

Die Behörden jedes Kantons erstellen eine Vielzahl letztinstanzlicher Verfügungen. Allein schon aufgrund der damit verbundenen Papierflut ist es nicht praktikabel, wenn sämtliche dieser Verfügungen automatisch dem VBS zugestellt werden müssen. Wir beantragen daher, den zweiten Satz dieses Artikels ersatzlos zu streichen.

3. Personensicherheitsüberprüfung für Angehörige des Zivilschutzes

Im Kanton Luzern sind jene Schutzdienstpflichtigen einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, die aufgrund eines Leistungsauftrages mit dem Kantonalen Führungsstab (KFS) zugunsten der Führung und der Polizei eingesetzt werden. Dies betrifft die beiden Formationen "Führungsunterstützung KFS" und die drei "Verkehrshelferzüge" mit insgesamt rund 140 Angehörigen des Zivilschutzes.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin