



Justiz- und Sicherheitsdepartement

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

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

per E-Mail
recht@babs.admin.ch

Luzern, 25. April 2023

Protokoll-Nr.: 413

Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes, des Zivildienstgesetzes und des Militärgesetzes

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 erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

1. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich unterstützen wir die Musterstellungnahme der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) vom 7. März 2023 (Beilage). Nachfolgend führen wir diejenigen Punkte auf, die uns besonders wichtig sind oder zu denen wir Ergänzungen anzubringen haben. Teilweise vertreten wir eine geringfügig andere Auffassung als die RK MZF. Auch darauf weisen wir hin.

Wir teilen die einleitende Einschätzung in der Musterstellungnahme der RK MZF, dass Anzahl und Intensität von Bedrohungen und Gefahren in Zukunft nicht abnehmen werden. Die Fähigkeit der sicherheitspolitischen Instrumente zur Krisenbewältigung ist daher zu stärken. Dabei kommt dem Zivilschutz als dem strategischen Einsatzelement der Kantone zur Stärkung der Durchhaltefähigkeit im Verbundsystem Bevölkerungsschutz (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz, technische Betriebe) eine besonders wichtige Rolle zu. Auch im Kanton Luzern ist der hohe Nutzen des Zivilschutzes im Verlauf der Corona-Pandemie einmal mehr deutlich geworden. Die Zivilschutzbestände haben allerdings seit 2011 aus verschiedenen Gründen stark abgenommen. Die vorgeschlagene Revision des Gesetzes kann indes lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer nachhaltigen Lösung der Bestandsprobleme im Zivilschutz und der Armee darstellen. Gleichwohl ist dieser Zwischenschritt von grosser Bedeutung.

Die wichtigsten Punkte unserer Stellungnahme sind:

- Wir begrüßen, dass Zivilschutzorganisationen (ZSO), die einen Unterbestand aufweisen, als Einsatzbetriebe des Zivildienstes anerkannt werden. Dies wird wesentlich dazu beitragen, die kritische Personalsituation im Zivilschutz zu verbessern. Vor dem Hintergrund, dass der Zivilschutz künftig mit mehr Einsätzen und steigender Beanspruchung rechnen muss, ist diese Massnahme von hoher Bedeutung. Allerdings erachten wir die prospektive Definition des Unterbestandes, bei der die Anzahl der Schutzdienstleistenden jedes Jahr einzeln für jede ZSO betrachtet werden muss, nicht als praxistauglich. Bei der Umsetzung der Massnahme sind die administrativen Abläufe auf das erforderliche Minimum zu begrenzen. Zudem ist der Datenaustausch zwischen dem Personalinformationssystem der Armee und des Zivilschutzes (PISA) sowie dem automatisierten Informationssystem des Zivildienstes sicherzustellen. Zur Vereinfachung der Abläufe und des Aufwandes schlagen wir vor, als Bezugsgrösse den Bestand an Schutzdienstpflichtigen 1.) in einem ganzen Kanton und nicht pro ZSO und 2.) über eine bestimmte Zeitdauer zu nehmen. Es sollte beispielsweise in einem Dreijahresrhythmus festgelegt werden, ob Zivildienstleistende zum Dienst im Zivilschutz verpflichtet werden. Damit kann gewährleistet werden, dass sowohl die ZSO als auch die Zivildienstleistenden über eine ausreichende Planungssicherheit verfügen. Zudem kann damit verhindert werden, dass in einer Notlage Zivildienstleistende in den Zivilschutz einberufen werden, die in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen dienen und Engpässe in diesen Bereichen entstehen.
- Einverstanden sind wir damit, dass die Zivildienstleistenden nicht der Schutzdienstpflicht unterstellt werden, sondern weiterhin der Zivildienstgesetzgebung unterstehen. Jedoch müssen sämtliche Rechte und Pflichten der Schutzdienstleistenden auch für die in einer ZSO eingesetzten Zivildienstleistenden Anwendung finden. Auf die Schaffung zweier Kategorien in ein und derselben ZSO ist zu verzichten. Dies würde einen unnötigen administrativen Aufwand verursachen.
- Grundsätzlich sind wir damit einverstanden, dass der Bund bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit den Sirenen auf die Kantone übertragen kann, vorausgesetzt der Bund übernimmt sämtliche damit verbundenen Sach- und Personalkosten. Seit der kürzlich erfolgten Totalrevision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) ist der Bund für die stationären und mobilen Sirenen grundsätzlich alleine zuständig. Deshalb hat er die Kantone bei einer Übertragung von Aufgaben in diesem Bereich vollumfänglich zu entschädigen. Eine nicht kostendeckende Pauschale von 450 Franken lehnen wir entschieden ab. Sie ist deutlich zu niedrig. Gemäss unseren Kostenberechnungen (vgl. Tabelle S. 4) muss die Pauschale auf 1050 Franken pro Sirene angehoben werden, damit sie kostendeckend ist. Selbst eine Pauschale von 800 Franken, wie in der Musterstellungnahme der RK MZF vorgeschlagen, wäre also noch zu tief.

Gemäss geltendem BZG sind die Kantone nach Ende der Übergangsfrist gemäss Artikel 99 Absatz 1 BZG ab 31. Dezember 2024 nicht mehr verpflichtet, die ihnen bisher übertragenen Aufgaben im Bereich der Sirenen zu erledigen und das dafür erforderliche Personal zu beschäftigen. Bei der Planung der Umsetzung habe sich gemäss dem erläuternden Bericht zur vorgelegten Gesetzesänderung gezeigt, dass die Ausführung durch den Bund teurer und aufwendiger sei, als die Aufgabenübertragung an die Kantone, da diese bereits mit den Abläufen vertraut seien und bis zum Ende der Übergangsfrist noch über die erforderlichen Fachkräfte verfügten. Wir sprechen uns nicht gegen die Aufgabenübertragung auf die Kantone aus. Da die Zuständigkeiten für die Sirenen damit aber nicht angepasst werden und beim Bund verbleiben, müssen die Kantone für sämtliche durch sie im Auftrag des Bundes übernommenen Arbeiten kostendeckend entschädigt werden. Dies schliesst auch die Personalkosten mit ein, denn die Kantone sind nach Ab-

lauf der Übergangsfrist aufgrund ihrer Zuständigkeiten im geltenden BZG nicht mehr verpflichtet, diese Leistungen zu erbringen und die entsprechenden Fachpersonen weiter zu beschäftigen.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 9 Absatz 2 BZG

Aufgrund des geltenden BZG sind die Kantone *nach Ende der Übergangsfrist* am 31. Dezember 2024 nicht mehr verpflichtet, die personellen Ressourcen für den Betrieb und den Unterhalt der Sirenen bereitzustellen (vgl. Art. 99 Abs. 1 BZG). Die aktuellen personellen Ressourcen werden teilweise schon heute anderweitig eingesetzt, namentlich für die periodischen Schutzraumkontrollen. Um die angestrebte Übertragung von Aufgaben vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) an die Kantone stemmen zu können, müssen folglich personelle Ressourcen aufgebaut werden, was wiederum mit finanziellen Auswirkungen verbunden ist. Weiter sollten Kostenüberschreitungen vom Bund übernommen werden, sofern diese beleg- und begründbar sind.

Zu Artikel 9 Absatz 3^{bis} BZG

Folgender neuer Absatz 3^{bis} ist zu ergänzen:

3^{bis} Es unterstützt die Kantone beim Aufbau und Betrieb von Notfalltreffpunkten.

Es entspricht einem wiederholt vorgebrachten Anliegen der Kantone, dass das BABS im Bereich der Notfalltreffpunkte eine stärkere koordinierende Rolle und insbesondere die heute von einer externen Firma betriebene Webseite www.notfalltreffpunkte.ch übernimmt. Gemäss BABS fehlt dafür heute eine entsprechende Grundlage. Wir beantragen daher, diese Grundlage in der vorliegenden Gesetzesrevision zu schaffen. Auf Verordnungsebene ist die Möglichkeit zum Betrieb der erwähnten Webseite zu verankern.

Zu Artikel 24 Absatz 1^{bis} BZG

Um die angestrebte Übertragung von Aufgaben im Sirenenbereich vom BABS an die Kantone umsetzen zu können, ist es zwingend erforderlich, dass die Vollkosten der Kantone vom Bund abgedeckt werden (insb. auch die Personalkosten, vgl. unsere allgemeinen Bemerkungen und die Bemerkungen zu Art. 9 Abs. 2 BZG).

Die vorgesehene Pauschale von 450 Franken pro Sirene ist deutlich zu niedrig. Wie in der nachfolgenden Tabelle aufgezeigt wird, würden damit lediglich der Unterhalt und die Wartung der Sirenen abgedeckt, nicht jedoch die mit der Aufgabenübertragung verbundenen Personalkosten. Der Personalaufwand liegt entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht nach Ende der Übergangsfrist der letzten BZG-Revision ab dem 31. Dezember 2024 nicht mehr in der Zuständigkeit der Kantone, sondern in derjenigen des Bundes.

Kanton Luzern - Kostenschätzung		Total für 200 Sirenen / Jahr
Wartung, Unterhalt	Fr. 450.- / Sirene	Fr. 90'000 - 100'000
Personalkosten	Fr. 600.- / Sirene	Fr. 120'000
Total	Fr. 1'050.- / Sirene	Fr. 210'000 - 220'000

Absatz 1^{bis} ist somit wie folgt zu ergänzen:

1^{bis} Er gewährt den Kantonen kostendeckende Abgeltungen für die Aufgaben, die ihnen nach Artikel 9 Absatz 2 übertragen werden. Der Bundesrat kann für bestimmte Aufgaben kostendeckende Pauschalen festlegen.

Die kostendeckende Entschädigung (inkl. Personalkosten) der Kantone ist in der Botschaft zur Gesetzesänderung festzuhalten.

Zu Artikel 36 Absatz 1 BZG

Der Wortlaut von Absatz 1 ist wie folgt anzupassen:

Weist ~~eine Zivilschutzorganisation~~ ein Kanton einen Unterbestand an Schutzdienstpflichtigen auf (...)

Zunächst sollen die Bestände innerhalb des Kantons unter den ZSO ausgeglichen werden. Erst in einem zweiten Schritt soll ein Ausgleich zwischen den Nachbarkantonen und mit den zivildienstpflichtigen Personen erfolgen. Ansonsten wird ein zu grosser administrativer Aufwand verursacht.

Zu Artikel 36 Absatz 2 BZG

Besser wäre ein System, das den Kanton über mehrere Jahre (z.B. 3-5 Jahre) betrachtet, was eine Kontinuität bei der Zuteilung von Zivildienstpflichtigen über eine gewisse Zeitspanne ermöglicht.

Zu Artikel 36 Absatz 4 BZG

Das BABS darf die Umteilung von Schutzdienstpflichtigen erst nach Absprache mit den betroffenen Kantonen vornehmen. Dies ist explizit im Gesetzestext zu regeln.

Zu Artikel 36 Absatz 5 BZG

Für die ZSO entsteht aus dieser Bestimmung ein erheblicher administrativer Zusatzaufwand aufgrund der unterschiedlichen Rechte und Pflichten sowie der verschiedenen Personalinformationssysteme beim Zivilschutz und Zivildienst. Dies ist wiederum mit finanziellen Mehrkosten verbunden. Dieser Absatz muss insoweit angepasst werden, als dass sämtliche Rechte und Pflichten der Schutzdienstleistenden auch für die in einer ZSO eingesetzten Zivildienstleistenden Geltung haben. Namentlich haben die Strafbestimmungen nach Artikel 88 ff. BZG gleichermassen für Zivilschützer als auch für die in einer ZSO eingesetzte Zivildienstleistende zu gelten, damit Widerhandlungen gegen das BZG entsprechend geahndet werden können. Es ist den ZSO in dieser Hinsicht nicht zuzumuten, zwei Kategorien von Dienstleistenden zu führen.

Zu Artikel 46a BZG

Auch im Zusammenhang mit dieser Bestimmung ist darauf hinzuweisen, dass die Rechte und Pflichten der schutzdienstpflichtigen Personen sowie der einer ZSO unterstellten Zivildienstleistenden gleichgeschaltet sein müssen sowie die gleichen Personalinformationssysteme zur Anwendung kommen sollen. Andernfalls fällt der administrative und finanzielle Mehraufwand zu hoch aus, so dass die sich bietenden Möglichkeiten gar nicht genutzt werden können (vgl. Bemerkungen zu Art. 36 Abs. 5 BZG).

Zu den Artikeln 76 Absatz 1d, 91 Absatz 1d und 92 Absatz 1c BZG

Der Bund soll generell für die Beschaffung sowie die Finanzierung von persönlicher Ausrüstung und Einsatzmaterial der Schutzdienstpflichtigen zuständig sein. Die vorgeschlagene Aufhebung der in der Abschnittsüberschrift erwähnten Bestimmungen wäre mit erheblichen finanziellen Mehraufwendungen seitens der Kantone verbunden. Die Zuständigkeit soll diesbezüglich weiter beim Bund verbleiben. Es wird daher die Aufhebung der Artikel 76 Absatz 1d und Artikel 91 Absatz 1d abgelehnt und dem Vorschlag der RK MZF gefolgt.

Im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-Pandemie und der Unterbringung von Flüchtlingen aus der Ukraine wurde der Zivilschutz viermal durch den Bundesrat aufgeboten. Dies belegt, dass der Zivilschutz nicht nur ein Mittel der Krisenbewältigung der Kantone ist, sondern auch ausserhalb eines bewaffneten Konflikts durch den Bund eingesetzt werden kann. Ein einheitliches Erscheinungsbild des Zivilschutzes ist daher wichtig und im Interesse

des Bundes. Dadurch wird nicht zuletzt unterstrichen, dass der Zivilschutz auf einer verfassungsmässigen Dienstpflicht beruht und durch den Bund geregelt wird. Zudem wird im ersten Teil des Alimentierungsberichts vorgeschlagen, dass das Wohnortsprinzip teilweise aufgehoben und Schutzdienstpflichtige in der ganzen Schweiz eingesetzt werden sollen. In diesem Zusammenhang drängt sich ebenfalls ein gesamtschweizerisch einheitliches Erscheinungsbild des Zivilschutzes auf. Mit der heutigen Regelung, wonach jeder Kanton die persönliche Ausrüstung seiner Schutzdienstleistenden selber beschafft, kann dies nicht erreicht werden. Eine zentrale Beschaffung und Finanzierung durch den Bund stellt hingegen sicher, dass die Schutzdienstleistenden in der ganzen Schweiz einheitlich auftreten.

Zu Artikel 22 Absatz 2^{bis} ZDG

Das vorgesehene Verfahren für das Aufgebot ist zu überarbeiten. Es ist administrativ aufwändig und zu kompliziert. Wichtig erscheint aus unserer Sicht insbesondere, dass die Dienstanzeige und das Aufgebot durch die ZSO erfolgen. Die Dienstvoranzeigen und Aufgebotsformalitäten sollten für alle Angehörigen des Zivilschutzes und des Zivildienstes gleich sein. Um unnötigen administrativen Mehraufwand und daraus entstehende Kosten zu vermeiden, ist eine technische Lösung anzustreben, damit eine Schnittstelle zwischen den Personalinformationssystemen des Zivilschutzes und des Zivildienstes entsteht. Dadurch wird ein effizienterer Datenaustausch sowie eine effizientere Datenbearbeitung ermöglicht.

Für weitere Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen verweisen wir auf das separate Dokument im Anhang.

3. Gesetzesanpassungen auf kantonaler Stufe

Nach unserer ersten Beurteilung resultieren aus den vorgelegten Gesetzesänderungen auf Bundesebene auch Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene. Wir bitten Sie, dies beim Zeitplan für die Inkraftsetzung zu berücksichtigen.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat

Beilage:

- Musterstellungnahme der RK MZF vom 7. März 2023
- Anhang: Weitere Bemerkungen

Weitere Bemerkungen

Zu Artikel 34 Absatz 1^{bis} BZG

Im Zusammenhang mit Artikel 49 Absatz 5 BZG ist der Wortlaut «bis zum Ende des Jahres, in dem sie 30 Jahre alt werden» zu belassen. Aktuell können Neubürger bis zum Ende des Jahres, in dem sie 30 Jahre alt werden, rekrutiert und im selben Jahr noch ausgebildet werden. Sofern nur noch bis zum Ende des Jahres, in dem die Neubürger 28 Jahre alt werden, rekrutiert werden könnte, gingen zwei Jahrgänge für den Zivilschutz verloren.

Zu Artikel 49 BZG

Absatz 1 ist wie folgt zu ergänzen:

(...) so kann der Kanton die Frist bis zum Ende des Jahres, in dem er 30 Jahre alt wird, verlängern.

Mit dieser Ergänzung werden Neubürger gleich wie regulär rekrutierte Zivilschutzangehörige behandelt.

Zu Artikel 75 BZG

Dem BABS werden im Bereich des Zulassungsverfahrens (z.B. von prüfpflichtigen Komponenten, BZS-Zulassung) Kompetenzen entzogen. Die Kompetenz liegt nun ausschliesslich beim Bundesrat. Dies ist aus unserer Sicht nicht stufengerecht, weshalb die Kompetenz weiterhin beim BABS liegen sollte. Entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht ist aus unserer Sicht Buchstabe d dieser Bestimmung im Zusammenhang mit Artikel 108 der Verordnung über den Zivilschutz (ZSV) und nicht mit Artikel 106 ZSV zu lesen. Artikel 75 Buchstabe d BZG soll daher vorerst nicht aufgehoben werden, bis der Inhalt der (revidierten) ZSV bekannt ist.

Zu Artikel 93 ff. BZG und den Änderungen des Bundesgesetzes über die militärischen Informationssysteme (MIG)

Wir begrüssen, dass mit der Vorlage eine Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung geschaffen wird, insbesondere für den Datenaustausch der Informationssysteme von Armee, Zivilschutz und Zivildienst. Bezüglich des Datenaustausches ist sicherzustellen, dass nur diejenigen Personen Zugriff auf die Daten haben und diese bearbeiten können, soweit diese sie für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Insbesondere sofern besonders schützenswerte Daten bearbeitet werden, ist der Sicherheit der Daten und entsprechender Massnahmen besondere Beachtung zu schenken.

Zu Artikel 9 des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (ZDG)

Absatz 3 ist in Anlehnung an Artikel 8 Absatz 3 ZDG mit einem zusätzlichen Buchstaben «Kaderausbildung» zu ergänzen.

Zu Artikel 22 Absatz 3 ZDG

Die Aufgebotsfristen sind mit denjenigen des BZG abzugleichen.

Zu Artikel 29 Absatz 1^{bis} ZDG

Der Wortlaut ist wie folgt zu ergänzen:

Bei einem Einsatz in einer Zivilschutzorganisation gelten die Artikel 39 und 40 BZG.

Mit dem Verweis auf Artikel 39 BZG besteht das Anrecht auf Sold, Verpflegung, Transport und Unterkunft. Nach Artikel 1a Absatz 3 des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz

(EOG) haben Personen, die Schutzdienst leisten, für jeden besoldeten Dienstag Anspruch auf Erwerbsausfallentschädigung. Will man die Gleichbehandlung aller in einer ZSO eingesetzten Personen nicht nur bezüglich Spesen, sondern auch betreffend Erwerbsausfallentschädigung gewährleisten, drängt sich deshalb auch ein Verweis auf Artikel 40 BZG (i.V.m. Art. 1a Abs. 2 EOG) auf.

Zusätzliche Anpassung: Artikel 10 Militärgesetz (MG)

Absatz 1 ist mit einem Buchstaben e zu ergänzen: *Zuteilung einer schutzdienstlichen Funktion.*

Anlässlich der Rekrutierung soll bei den Militärdiensttauglichen auch direkt eine Funktion für den Zivilschutz festgelegt werden. Sofern ein Militärdienstpflichtiger später in den Zivildienst geht und im Zivilschutz eingesetzt wird, braucht es entsprechend eine Zivilschutzfunktion.

Zu den Verordnungen

Es wäre wünschenswert, wenn die Anpassungen in den dazugehörigen Verordnungen frühzeitig und insbesondere vor der Inkraftsetzung der Gesetzesänderungen aufgelegt werden.

Überdies würden wir es begrüßen, wenn im Rahmen der Revision in der ZSV der Grad «Oberst» wieder aufgenommen wird (vgl. Anhang 1 ZSV, Funktionen und Grade im Zivilschutz). Dies als Grad für die Stelle, die dem Bataillonskommandanten vorgesetzt ist (Stufe Kanton, vgl. dazu auch Art. 30 Abs. 3 ZSV).

Des Weiteren haben Schutzdienstleistende Anspruch auf unentgeltlichen Transport mit öffentlichen Verkehrsmitteln für das Einrücken und die Entlassung sowie für den Wechsel zwischen dem Dienst- und dem Wohnort während des Urlaubs (Art. 39 Abs. 1c BZG). Gemäss Artikel 39 Absatz 2 BZG regelt der Bundesrat die Voraussetzungen für die Ansprüche nach Absatz 1. Er kann festlegen, dass das Aufgebot zur Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel berechtigt. Dies soll der Bundesrat in der Verordnung auch tun (analog zur Armee).