

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. März 2018

271. Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Vernehmlassungsunterlagen zur Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG; SR 520.1) zur Stellungnahme.

Am 1. Januar 2004 trat das geltende BZG in Kraft, das die vorherige Zivilschutzgesetzgebung ablöste und in dem die Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes rechtlich verankert wurde. Seit jener Bevölkerungsschutzreform sind mehr als zehn Jahre vergangen. Die mit dem Verbundsystem Bevölkerungsschutz gemachten Erfahrungen sind mehrheitlich positiv, sodass keine grundlegenden Änderungen nötig sind.

Als Teil des im Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz aus dem Jahre 2010 skizzierten Konzepts eines Sicherheitsverbunds Schweiz ist der Bevölkerungsschutz jedoch an die Erfordernisse der gegenwärtigen Bedrohungslage und die neue Risikolandschaft Schweiz anzupassen. Am 9. Mai 2012 verabschiedete der Bundesrat den Bericht zur Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Dieser zeigt auf, wie der Bevölkerungsschutz und der Zivilschutz weiterentwickelt werden sollen, um den gegenwärtigen und künftigen bevölkerungsschutzrelevanten Risiken und Gefahren effizient und wirksam begegnen zu können. In der Folge erarbeitete das VBS den vorliegenden Entwurf zur Revision des BZG.

Im Bevölkerungsschutz betrifft die Revision insbesondere die Führung und Koordination auf Stufe Bund und Kantone, die Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme, die Ausbildung sowie die Finanzierung. Im Zivilschutz sind hauptsächlich Änderungen in den Bereichen Dienstleistungs- und Ausbildungssystem, Schutzanlagen und Material sowie bei der Finanzierung und der Verwendung von Ersatzbeiträgen vorgesehen.

Das bei den Direktionen durchgeführte Mitberichtsverfahren ergab neben zahlreichen Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen insbesondere auch grundlegende Vorbehalte gegenüber dem Entwurf, die das Erreichen des mit der Revision angestrebten Ziels, nämlich den gegenwärtigen und künftigen bevölkerungsschutzrelevanten Risiken und Gefahren effizient und wirksam zu begegnen und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zu verbessern, ernsthaft infrage stellen. Der Gesetzesentwurf ist deshalb in dieser Form abzulehnen und umfassend zu überarbeiten.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Zustelladresse: Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bevölkerungsschutzpolitik, Monbijoustrasse 51A, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an niklaus.meier@babs.admin.ch):

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) zur Stellungnahme zugestellt. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Grundsätzlich begrüssen wir eine Totalrevision des BZG mit dem Ziel, den gegenwärtigen und künftigen bevölkerungsschutzrelevanten Risiken und Gefahren effizient und wirksam zu begegnen und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zu verbessern. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf kann diese Zielsetzung nicht erreicht werden, weshalb wir ihn in dieser Form ablehnen.

Unseres Erachtens bedarf der Gesetzesentwurf einer grundlegenden Überarbeitung in den folgenden Bereichen:

Separates Zivilschutzgesetz

Die vorgesehene Teilentflechtung im Bevölkerungs- und Zivilschutzbereich geht klar zu wenig weit. Die Aufteilung des BZG in zwei Gesetze ist notwendig, weil der Bevölkerungsschutz ein übergeordnetes Verbundsystem ist, während der Zivilschutz – als eine der fünf Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz – vornehmlich ein Einsatzelement der Kantone für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist. Eine konsequente Entflechtung des ganzen Aufgabengebiets ist geboten.

Änderungen im Bereich Schutzbautenfinanzierung

Die Finanzierung der Rückbaukosten von Schutzanlagen mittels Ersatzbeiträgen aus den kantonalen Schutzraumfonds lehnen wir ab, weil dies eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung der Kantone und Gemeinden verursachen würde. Bei den bestehenden Schutzräumen – die ältesten sind nun 50 Jahre alt – besteht ein grosser Erneuerungsbedarf, der aus Mitteln des Schutzraumfonds des Kantons und der Gemeinden bezahlt werden muss. Die Finanzierung des Rückbaus von Schutzanlagen ist Sache des Bundes, weil die Schutzbausysteme aufgrund von Bundesvorschriften eingebaut wurden. Deshalb geht es nicht an, die kantonalen Schutzraumfonds mit einer eigentlichen Bundesaufgabe zu belasten.

Wiedereinführung des Sanitätsdienstes im Zivilschutz

Die Wiedereinführung des Sanitätsdienstes im Zivilschutz lehnen wir ab, weil ein umfassendes Konzept fehlt, wie das Gesundheitswesen in der Schweiz in Katastrophen, bei Notlagen oder einem bewaffneten Konflikt aufrechterhalten werden soll. Vor der Wiedereinführung des Sanitätsdienstes im Zivilschutz, dessen finanzielle Folgen für die Kantone nicht absehbar sind, muss im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes zusammen mit den Kantonen ein Gesamtkonzept des Bundes erarbeitet werden, das einen Überblick über die neuen Aufgaben und die Aufwendungen der Kantone erlaubt und eine Entscheidungsgrundlage liefert. Bei den Aufgaben des Zivilschutzes (E-Art. 27) müssen das medizinische Personal (Ärztinnen und Ärzte, Pflegerinnen und Pfleger) und dessen Aufgaben auf jeden Fall ausgeklammert werden. Die alleinige Finanzierung des Sanitätsdienstes durch die Kantone würde auch dem fiskalischen Äquivalenzprinzip widersprechen, wonach Bund und Kantone die Kosten nur derjenigen Bereiche tragen, für die sie jeweils Vorgaben machen bzw. zuständig sind. Der Revisionsentwurf enthält indessen weitreichende Vorgaben des Bundes, ohne dass dieser seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommen soll.

Gemeinsame Kommunikationssysteme

Art. 18–20 des Entwurfs stellen auf althergebrachte Strukturen ab und grenzen die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten zu stark ein; sie werden abgelehnt. Es ist fraglich, in welcher Form und mit welchen technischen Rahmenbedingungen in Zukunft ein besonderes Sicherheitssystem, Datenverbundsysteme und die Breitbandkommunikation verwirklicht werden. Immerhin ist offensichtlich, dass alle drei Kommunikationskonzepte technisch voneinander abhängen werden und deshalb nicht separat betrachtet werden dürfen. Aufgrund der heute absehbaren Bedürfnisse und technischen Möglichkeiten erfüllen die bestehenden Konzepte die künftigen Bedürfnisse wie etwa breitbandige Datenübertragung, Lageinformationsübertragung, Bild- und Tonübertragung sowie Interoperabilität mit marktüblichen Produkten und Verfahren sowie die notwendigen Entwicklungsmöglichkeiten nicht mehr. Mit der vorgeschlagenen Regelung der Kommunikationssysteme besteht für die Kantone eine grosse Unsicherheit über die künftig anfallenden Kosten. Dies wiegt umso schwerer, als dass die Kantone keinen Einfluss auf die Kostenentwicklungen und die damit einhergehenden Entscheide des Bundes haben.

Bundes-Zivilschutz

Mit der Schaffung einer Zivilschutzorganisation des Bundes (vgl. E-Art. 12 Abs. 2 und E-Art. 35 Abs. 4) sind wir nicht einverstanden. Dies widerspricht dem Grundsatzentscheid der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr, wonach nicht der Bund, sondern die Kantone für alle Zivilschutzangehörigen zuständig sind. Der Bund hat in den Bereichen Aufgebot und Controlling der Zivilschutzangehörigen keine Aufgaben zu übernehmen. Auf entsprechende Regelungen ist daher zu verzichten. Der Bund soll zur Erledigung der Aufgaben in seinem Zuständigkeitsbereich mit einem oder mehreren Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen.

Dienstplicht für Zivilschutz-Unterroffiziere und Mannschaft

Die in E-Art. 30 vorgesehene Regelung, wonach die Dauer der Schutzdienstpflicht von Zivilschutzangehörigen einschliesslich Unterroffiziere auf zwölf Jahre begrenzt wird, lehnen wir ab. Unterroffiziere als Führer einer Gruppe sind tragende Säulen im Führungssystem des Zivilschutzes und werden deshalb zwingend gleich lang wie die anderen Kader benötigt; eine frühere Entlassung ist nicht zu verantworten. Zudem wird es schwieriger sein, Unterroffiziere für eine Ausbildung zum höheren Unterroffizier oder Offizier zu gewinnen, weil der Unterschied bei der Schutzdienstpflichtdauer zu gross ist. Das Ende der Dienstpflicht für Kader des Zivilschutzes ist deshalb allgemein auf das 40. Altersjahr festzusetzen.

Koordination der Aufgaben und Kompetenzen

Der Revisionsentwurf umschreibt in E-Art. 6ff. die Aufgaben des Bundes, in E-Art. 14ff. diejenigen der Kantone. Teilweise sind es dieselben Aufgaben, und es ist nicht eindeutig erkennbar, wer für welche Aufgaben zuständig ist. Aufgaben und Zuständigkeiten sind klarer zu umschreiben.

Unzureichend ist auch die Formulierung bezüglich Koordination von Ausbildung und Übungen (E-Art. 22). Es ist zu präzisieren, auf welche Stufe sich die Koordination beziehen soll. Weiter darf die Koordination der Ausbildung durch den Bund nicht mit bereits bestehenden Zuständigkeiten in Konflikt geraten (z. B. Feuerwehr, Polizei). Die Schaffung eines neuen Koordinationsorgans mit eigener Geschäftsstelle beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ist nicht notwendig und wird abgelehnt. Hinsichtlich Aufgabenteilung und Kompetenzen bei einzelnen Schnittstellen zwischen den Partnerorganisationen besteht hingegen Klärungsbedarf, insbesondere beim ABC-Schutz.

Kulturgüterschutz

Art. 3 des Haager Abkommens für den Schutz bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (SR 0.520.3) verlangt von den Vertragsparteien, dass sie bereits in Friedenszeiten geeignete Massnahmen für die Sicherung ihres Kulturgutes vorbereiten. Konkretisiert werden diese zu treffenden Massnahmen in Art. 5 des Zweiten Protokolls (SR 0.520.33), wo unter anderem die Planung von Notfallmassnahmen zum Schutz gegen Feuer oder Gebäudeeinsturz aufgeführt sind. Die Brandstatistik Schweiz der Beratungsstelle für Brandverhütung zeigt jedoch, dass rund ein Drittel dieser Brände auf fahrlässiges Verhalten zurückzuführen ist. Angesichts dieser Tatsache ist das Planen von Schutzmassnahmen im Hinblick auf Feuer umso wichtiger. Griffige Notfallplanungen haben unbedingt auch präventive Massnahmen betreffend Wasser, Erdbeben oder Murgänge mit einzubeziehen. Die Institutionen des Kulturgüterschutzes leiden bereits unter dem Wegfall der Bundesgelder für die Erstellung von Sicherstellungsdokumentationen. Dies sollte ausgeglichen werden, indem der Bund eine finanzielle Unterstützung an die sehr aufwendigen präventiven Massnahmen zum Schutz der Kulturgüter vor Feuer, Gebäudeeinsturz, Wasser, Erdbeben oder Murgängen leistet. Eine entsprechende Bestimmung ist in E-Art. 91 bzw. in den überarbeiteten Gesetzesentwurf aufzunehmen.

Gesetzessystematik

Der Gesetzesentwurf umfasst zahlreiche Artikel, in denen das BABS namentlich erwähnt wird. Diese Erwähnung ist nicht notwendig und für Bundesgesetze unüblich. Die Aufgabenzuweisungen innerhalb der Bundesverwaltung an ein bestimmtes Bundesamt sollen nicht in Bundesgesetzen, sondern in Vollzugsverordnungen des Bundesrates bzw. der zuständigen Departemente festgelegt werden. Im Gesetz wird dem BABS an verschiedenen Stellen eine beschränkte Rechtsetzungskompetenz delegiert. Dabei ist in allen Fällen zu präzisieren, dass sich diese Kompetenz lediglich auf Bereiche beschränkt, die in der gesetzlich bestimmten Zuständigkeit des Bundes liegen. Weiter werden mit dieser Gesetzesrevision Rechtsgrundlagen geschaffen, die teilweise artfremd sind. Beispiele dafür sind das Projekt «Schutz Kritischer Infrastrukturen» und die Bestimmungen über Stauanlagen.

Gestützt auf diese Ausführungen ersuchen wir Sie, den Gesetzesentwurf umfassend zu überarbeiten. In der Erwartung, dass Sie dies in Zusammenarbeit mit den Kantonen tun, verzichten wir an dieser Stelle auf zusätzliche Bemerkungen zu weiteren Bestimmungen des Entwurfs.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli