



Bundesamt für Bevölkerungsschutz
Abteilung Konzeption / Koordination
Frau Valérie Schmocker
Chefin Recht und Parlamentsgeschäfte
Monbijoustrasse 51 A
3003 Bern

Per E-Mail: valerie.schmocker@babs.admin.ch

Urtenen/Schönbühl, 31. Mai 2010

Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG, SR 520.1): Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Allgemeines

Mit Schreiben vom 17. Februar 2010 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage aus Sicht der Gemeinden äussern zu können.

Mit vorliegender Teilrevision soll das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG) nicht grundsätzlich, sondern in einzelnen Teilbereichen revidiert werden. Optimierungen werden insbesondere im Bereich der Einsätze und der Ausbildung sowie der Schutzbauten vorgenommen. Grundsätzlich will der Bund an der generellen Schutzbaupflicht festhalten. Allerdings sollen nur noch Schutzräume mit mehr als 51 Schutzplätzen bei grösseren Wohnhäusern und Überbauungen gebaut werden. Bei gedecktem Schutzbedarf ist gegenüber heute ein stark reduzierter, einheitlicher Ersatzbeitrag vorgesehen. Weiter sollen neu die Kantone und nicht mehr die Gemeinden die Ersatzbeiträge erhalten.

In den vorgenannten Bereichen tangiert der Gesetzesentwurf die Interessen der Gemeinden sehr stark, vor allem im Rahmen der Baupflicht und der Steuerung von Schutzbauten sowie der Ersatzbeiträge. Diese Bestimmungen nehmen zu wenig Rücksicht auf die unterschiedlichen Interessen von kleineren bis grösseren sowie ländlichen und städtischen Gemeinden. Zudem führt vorliegende Revision zu einer wesentlichen Kompetenzverlagerung von der Gemeinde zum Kanton hin. Darüber hinaus lassen verschiedene Revisionspunkte vermuten, dass finanzielle Entlastungen von Bund und privaten Liegenschaftseigentümerinnen und –eigentümern mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erheblichen Mehrkosten für Gemeinden und Städte führen. Solche schleichenden Kostenverschiebungen und Kompetenzverlagerungen sind für den Schweizerischen Gemeindeverband inakzeptabel. Im Weiteren erscheinen einzelne Ausführungen im erläuternden Bericht im Hinblick auf die spätere Anwendung des Gesetzes oder die Ausgestaltung von Verordnungen problematisch. In der Folge beschränkt sich die Stellungnahme des Verbandes auf die Punkte, die seiner Ansicht nach einer Änderung bedürfen und/oder im erläuternden Bericht angepasst werden müssen. Die übrigen Gesetzesanpassungen werden vom Schweizerischen Gemeindeverband unterstützt.

Einzelne Bestimmungen

Art. 27 E-BZG

Die vorgesehene Änderung räumt den Kantonen mehr Flexibilität bezüglich des Einsatzperimeters ein. Der Schweizerische Gemeindeverband erachtet aber die Beschränkung der Aufgebotskompetenz auf Bund und Kantone in Anbetracht, dass der Zivilschutz vielerorts kommunal bzw. regional betrieben wird, als nicht sachgerecht.

Der Schweizerische Gemeindeverband beantragt, die Formulierung in Art. 27 Abs. 2 wie folgt zu ergänzen: Sie können durch die Kantone oder die Gemeinden/Regionen aufgeboten werden.

Art. 27 a neu E-BZG

Die Beschränkung der Dauer von Einsätzen für die Gemeinschaft geht unter Berücksichtigung der zu erbringenden Dienstleistungen des Zivilschutzes in die richtige Richtung. Die Beschränkung der Dauer des Einsatzes auf 14 Tage kann in gewissen Fällen aber zu kurz greifen. Diesem Umstand ist im Gesetz oder in der Verordnung Rechnung zu tragen.

Art. 33 E-BZG

Der Schweizerische Gemeindeverband begrüsst die Einführung einer Alterslimite von 26 Jahren für die Absolvierung der Grundausbildung.

Er beantragt aber die Aufnahme einer zusätzlichen Bestimmung, welche die Ausbildung von Personen gewährleistet, die freiwillig Zivilschutz leisten.

Art. 43 Abs. 2 E-BZG

Der Schweizerische Gemeindeverband begrüsst die vorliegende Lösung. Der Grundsatz „wer die Leistungen anordnet, übernimmt die Finanzierung“ soll im Zivilschutz weiterhin gelten. Deshalb gehen die Zivilschutzorganisationen auch in Zukunft davon aus, dass das standardisierte Material zentral, beispielsweise über die Logistikkbasis der Armee (LBA) oder über Stellen im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) beschafft und zur Verfügung gestellt wird. Sollte der Bund die Zuständigkeit für das standardisierte Material an die Kantone abtreten, würde dies zu einem hohen Koordinationsaufwand führen.

Der Schweizerische Gemeindeverband spricht sich vorsorglich gegen ein solches Vorgehen aus.

Art. 46 E-BZG

Der Schweizerische Gemeindeverband unterstützt den Inhalt dieses Artikels. Insbesondere begrüsst er das generelle Festhalten an der Schutzraumbaupflicht mit der Ergänzung, Schutzräume nur dort zu bauen, wo effektiv Defizite bestehen. Die Umschreibung der Schutzraumpflicht im erläuternden Bericht, die neu private Schutzbauten ab 51 Schutzplätzen vorsieht - was einer Überbauung mit mindestens 77 Zimmern entspricht - ist widersprüchlich und führt nicht zum Ziel. Auch die Idee, wonach in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnenden Ausnahmen für den Bau von kleineren Einheiten gewährt werden soll, trägt nur teilweise zur Problemlösung bei. Der angestrebte Abbau der Schutzplatzdefizite wird mit diesem Vorschlag nicht erreicht. Schutzplatzdefizite bestehen in kleinen ländlichen Gemeinden und zum Teil auch in städtischen Agglomerationen. Vor allem in dichtbesiedelten Quartieren mit ausschliesslich älteren Bauten ist nicht davon auszugehen, dass künftig grössere Überbauungen realisiert werden und somit ein allenfalls bestehendes Schutzplatzdefizit abgebaut wird. Zudem werden Neubauten zukünftig vermehrt nach Minergiestandard SIA gebaut, die gemäss Ausnahmeregelung vom Einbau von Schutzräumen befreit sind. Die im erläuternden Bericht vorgeschlagenen Vorgaben, die Schutzraumdefizite ansteigen zu lassen, wird dazu führen, dass die Gemeinden gezwungen werden, zur Kompensation öffentliche Schutzräume zu erstellen. Zudem ist zu bedenken, dass heute die untere Grenze für den Schutzraumbau bei fünf Schutzplätzen liegt. Eine Erhöhung der Minimalgrösse von 5 auf 51 ist daher als unverhältnismässig einzustufen und berücksichtigt in keiner Art und Weise die regionalen Unterschiede in der Schweiz.

Der Schweizerische Gemeindeverband beantragt, im Kommentar die Mindestgrösse von privaten Schutzräumen wesentlich tiefer als auf 51 Schutzplätzen festzulegen und den Kantonen auf Gesetzesstufe - unabhängig von der Einwohnergrösse der Gemeinde - die Befugnis einzuräumen, auch den Bau von kleineren Schutzräumen anzuordnen bei einem ausgewiesenen Bedarf.

Hingegen begrüsst der Verband, dass die Steuerung und Planung des Schutzraumbaus gemäss Art. 46 Abs. 3 E-BZG weiterhin durch die Gemeinden erfolgt.

Art. 47 Abs. 1 E-BZG

In diesem Absatz wird die Steuerung des Schutzplatzangebots als Aufgabe des Kantons umschrieben. Diese Bestimmung steht in Widerspruch zum Art. 46 Abs. 3 E-BZG, in dem geregelt ist, dass diese Aufgabe im Kompetenzbereich der Gemeinde liegt. Die vorliegende Bestimmung führt zu unnötigen Schnittstellen und einem grossen Koordinationsaufwand.

Der Schweizerische Gemeindeverband beantragt, Art. 47 Abs. 1 E-BZG zu streichen.

Art. 47 Abs. 2 E-BZG

Die Bestimmung, „Die Ersatzbeiträge nach Artikel 46 Abs. 1 und 2 dienen in erster Linie der Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden und der Erneuerung privater Schutzräume. Die nach der Erfüllung dieser Aufgaben verbleibenden Ersatzbeiträge können für weitere Zivilschutzmassnahmen verwendet werden“, ist unklar.

Der Schweizerische Gemeindeverband beantragt, dass entweder im Art. 47 Abs. 2 E-BZG und/oder im erläuternden Bericht klar und verbindlich umschrieben wird, welche Art von Massnahmen der Gesetzgeber damit meint.

Die Erneuerung privater Schutzräume war bisher Sache der privaten Besitzer der Bauten. Diese Verpflichtung soll mit vorliegender Revision auf die Gemeinde übertragen werden.

Der Schweizerische Gemeindeverband beantragt deshalb, die oben genannte Bestimmung wie folgt zu ändern: „Die Ersatzbeiträge nach ... dienen in erster Linie der Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinde. Die nach der Erfüllung dieser Aufgaben verbleibenden Ersatzbeiträge können die Gemeinden für die Erneuerung privater Schutzräume und weiteren Zivilschutzmassnahmen verwenden.“

Art. 47 Abs. 3 E-BZG

Der Schweizerische Gemeindeverband beantragt die Bestimmung, „Die Ersatzbeiträge gehen an die Kantone“, zu streichen und mit Art. 47 Abs. 5 des bisherigen BZG zu ersetzen.

Dieses Vorgehen erlaubt die heute bewährte Praxis, wonach die Ersatzbeiträge, die von den Gemeinden teilweise aber auch durch die Regionen oder Kantone verwaltet wurden, weiterzuführen. Die Verwaltung der Ersatzbeiträge auf kommunaler Ebene gemäss bisheriger Regelung erlaubt es der Gemeinde bzw. der örtlichen Zivilschutzorganisation, die Mittel bedarfsgerecht und gezielt einzusetzen. Die neue Bestimmung steht zudem in Widerspruch mit der Stossrichtung des Art. 46 E-BZG, wonach weiterhin die Gemeinden für ausgerüstete, öffentliche Schutzräume zu sorgen haben. Deshalb ist es sachgerecht, dass die Ersatzbeiträge auf Stufe Gemeinde verwaltet werden. Würden die Ersatzbeiträge künftig neu an die Kantone gehen, ist zu befürchten, dass sich diese den aus der neuen Zuständigkeit resultierenden Verwaltungsaufwand vollumfänglich aus den Ersatzabgaben entschädigen lassen würden. Dies ist unbefriedigend, weil dadurch die - durch die vorgesehene Senkung der Beitragspflicht gemäss den Erwägungen im Bericht - erheblich geschmälernten Gelder für den Schutzraumbau und -unterhalt noch zusätzlich reduziert würden. Werden die Ersatzbeiträge künftig generell an die Kantone gehen, werden die Gemeinden in ihrer Aufgabenkompetenz eingeschränkt. Ein solches Vorgehen verletzt sowohl das Prinzip der Subsidiarität als auch der Gemeindeautonomie. Ein Verlust der Ersatzbeiträge an den Kanton lässt weiter – vor allem vor dem Hintergrund, dass die zu leistenden Beiträge gestützt auf den Erwägungen im Bericht zu Art. 47 Abs. 4 E-BZG – die Entstehung von beträchtlichen Finanzierungslücken befürchten. Diese müssten unter Umständen die Gemeinden aus ihren eigenen Steuermitteln decken, da sie unabhängig von den verfügbaren Mitteln gemäss Art. 46. Abs. 3 E-BZG verpflichtet sind, bei einem Schutzplatzdefizit für genügend ausgerüstete, öffentliche Schutzräume zu sorgen.

In verschiedenen Kantonen ist zwar die Finanzierung von Ausbildung und Ausrüstung der Zivilschutzpflichtigen Sache der Kantone. Diese wälzen die entsprechenden Lasten teilweise auf die Gemeinden ab. So ist beispielsweise in Kanton Zürich vorgesehen, dass die Gemeinden künftig selber für die Ausrüstung und das Material ihrer Zivilschutzorganisationen aufkommen. Umso mehr sind diese Gemeinden auf die Ersatzbeiträge angewiesen. Mit Blick auf diese Sachlage ist es für die Gemeinden wichtig, dass an der bisherigen Zuständigkeit festgehalten wird, und sie auch die bis heute geäußerten Ersatzbeiträge in ihrem Besitz wahren können. Falls künftig die Kantone über die Ersatzabgabegelder verfügen, werden die Gemeinden gezwungen sein, ihnen auferlegte Kosten, aus den ordentlichen Steuermitteln zu begleichen.

Art. 47 Abs. 4 E-BZG

Gemäss dieser Bestimmung legt der Bundesrat die Rahmenbedingungen für die Steuerung des Schutzbaus, die Verwendung der Ersatzbeiträge und deren Höhe fest. Die Höhe der Ersatzbeiträge wird im erläuternden Bericht auf S. 6 umschrieben. In Zukunft sollen diese Ersatzbeiträge von heute maximal rund CHF 1500.-- auf rund CHF 400.-- pro Schutzplatz gesenkt werden. Dieser Ansatz entspricht ungefähr den Mehrkosten für die Erstellung eines Schutzplatzes in Schutzräumen mit 51 bis 100 Plätzen. In Fachkreisen ist diese Schätzung umstritten. Die Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren geht davon aus, dass bei einer Schutzraumgrösse von 51 Schutzplätzen mit einem Mehraufwand von rund CHF 800.-- pro Platz gerechnet werden muss. In die Grössenordnung der vorgesehenen CHF 400.-- gelangen erst Bauvorhaben mit über 75 Schutzplätzen. Die vorgesehene Regelung widerspricht jeglicher Logik, wenn der Bund für kleine und grosse Gemeinden - mit 100 oder 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern - den gleichen Einheitssatz festlegt. Im ländlichen Raum und in Berggebiet wird der Bau von kleineren Einheiten notwendig sein. Diese Kosten werden bedeutend höher ausfallen als für eine Schutzraumgrösse von 51 Plätzen in einer Agglomeration. Diesen unterschiedlichen Gegebenheiten wird nur dann Rechnung getragen, wenn der Bund eine Bandbreite für die Höhe der Ersatzbeiträge festlegt.

Der Schweizerische Gemeindeverband beantragt, eine Bandbreite ähnlich dem heutigen Modell von CHF 400.-- bis CHF 1300.-- festzulegen.

Art. 48 a neu E-BZG

Der korrekte Unterhalt von Schutzräumen setzt die Ausübung der Periodischen Schutzraumkontrolle (PSK) voraus. Derzeit wird letztere jedoch – wenn überhaupt – äusserst unterschiedlich praktiziert. **Daher regt der Verband an, die PSK und deren Durchführungsintervall in der Ausführungsverordnung als Grundlage für den notwendigen Unterhalt zu regeln.**

Art. 52 E-BZG

Es ist nicht ersichtlich, warum die Kantone für die Festlegung des Bedarfs an Schutzanlagen verantwortlich sein sollen. Die Schutzanlagen bezwecken die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Zivilschutzorganisationen im Bedarfsfall. Folglich müssen die Schutzanlagen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten geplant, realisiert und unterhalten werden. Dafür ist die kommunale Ebene am besten geeignet. Wird zudem – wie vorangehend gefordert – die Verwaltung ausreichend bemessener Ersatzbeiträge auf Stufe Gemeinde belassen, lässt sich die Finanzierung der in Art. 52 Abs.2 E-BZG definierten Aufgaben mit den entsprechenden Mitteln sicherstellen.

Art. 71 Abs. 2 bis (neu) E-BZG

Die vorgeschlagene Neuregelung sieht vor, dass Beiträge des Bundes künftig nur noch für die Erstellung von Kulturgüterschutzräumen für Kulturgüter von nationaler Bedeutung und für die Einrichtung der Kulturgüterschutzräume in den kantonalen Archiven entrichtet werden. Für den Schutz von Sammlungen von regionalem oder kommunalem Stellenwert ist keine Unterstützung des Bundes mehr zu erwarten; vielmehr soll die Werterhaltung künftig vollumfänglich durch die Eigentümerinnen und Eigentümer finanziert werden. Diese Neuregelung widerspricht den

Interessen der kommunalen Ebene, da sie im Endergebnis zulasten der Gemeinden geht. Der Schweizerische Gemeindeverband wünscht, dass sich der Bund noch verstärkter für den kommunalen und regionalen Kulturgüterschutz einsetzt.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEMEINDEVERBAND

Präsident

Stv. Direktorin



Hannes Germann
Ständerat

Maria Luisa Zürcher
Rechtanwältin

Kopie:

- Schweizerischer Städteverband
- Verband Bernischer Gemeinden
- Association des communes fribourgeoises