

01.062

Botschaft zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung

vom 17. Oktober 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | |
|----------------|---|
| 1997 P 96.3298 | Verzicht auf überzählige Schutzräume
(N 3.10.96, Baumberger; S 13.3.97) |
| 1998 P 98.3386 | Abschaffung der Pflicht zum Bau von zivilen Schutzräumen
(N 18.12.98, Weber Agnes) |
| 2000 P 99.3651 | Analyse Bevölkerungsschutz (N 24.3.00, Haering) |
| 2000 P 98.3452 | Zivilschutz für Unterstützungsaufgaben (N 8.6.00, Föhn) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Oktober 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11743

Übersicht

Der grundlegende Wandel des sicherheitspolitischen Umfeldes in den Neunzigerjahren hat den Bundesrat veranlasst, die sicherheitspolitische Lage einer umfassenden Neubeurteilung zu unterziehen mit dem Ziel, die sicherheitspolitischen Instrumente den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Die Analyse, Bewertung und Gewichtung der aktuellen und zukünftigen Risiken und Gefährdungen für die Schweiz, wie sie im sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates vom 7. Juni 1999 vorgenommen wurden, erfordert auch eine Reform des Bevölkerungsschutzes.

Aus der sicherheitspolitischen Lageanalyse ergibt sich als hauptsächlichste Erkenntnis für den Bevölkerungsschutz, dass die Bedrohung der Schweiz durch einen bewaffneten Konflikt nicht mehr im Vordergrund steht, zumal auch die Vorwarnzeit auf mehrere Jahre angestiegen ist. Demgegenüber hat das Gewicht von Gefährdungen im Bereich der natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen angesichts der Verletzlichkeit unserer hoch technisierten und vernetzten Gesellschaft und der hohen Wertdichte zugenommen. Vor diesem Hintergrund sind die Ausrichtung und die Aufträge des Bevölkerungsschutzes und insbesondere des Zivilschutzes als Partnerorganisation anzupassen. Zu berücksichtigen ist ferner die Verknappung der finanziellen Mittel der öffentlichen Hand und die Verfügbarkeit der personellen Ressourcen.

Der Bevölkerungsschutz ist als ziviles Verbundsystem zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen konzipiert. Unter einer gemeinsamen Führung stellt er die Koordination und Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz sicher. Die bisherigen Vorbereitungen für den Fall eines bewaffneten Konflikts werden auf das noch Notwendige reduziert, d.h., alle nicht zeitkritischen Massnahmen werden in die so genannte Aufwuchszeit verschoben.

Das Konzept des Bevölkerungsschutzes als Verbundsystem und die Integration des Zivilschutzes als Partnerorganisation erfordern eine Totalrevision des Zivilschutzgesetzes (ZSG) und der Zivilschutzverordnung (ZSV) sowie des Schutzbautengesetzes (BMG) und der Schutzbautenverordnung (BMV).

Im neuen Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz geht es einerseits darum, mittels Zusammenarbeitsregelungen und Kompetenzabgrenzungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes den Gedanken des zukünftigen Verbundsystems zu verankern. Andererseits werden im Bereich des Zivilschutzes die notwendigen Anpassungen vorgenommen, die sich aus der Einbettung des Zivilschutzes in das Verbundsystem und aus dessen Neuausrichtung ergeben. Die beiden bisherigen Gesetzesgrundlagen über den Zivilschutz werden zusammengefasst.

Botschaft

1 **Allgemeiner Teil: Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage**

1.1 **Vorgeschichte: Die «Reform 95»**

Mit der «Reform 95», die parallel zur Reform der «Armee 95» eingeleitet wurde, passte sich der Zivilschutz dem gewandelten sicherheitspolitischen Umfeld seit dem Ende des Kalten Krieges (1989) an. Auf Grund einer Neubeurteilung der sicherheitspolitischen Risiken und Gefährdungen für die Schweiz wurden insbesondere die Aufträge des Zivilschutzes neu gewichtet. Neben den bisherigen und schwergewichtigen Massnahmen für den Schutz, die Rettung und die Betreuung der Bevölkerung im Falle bewaffneter Konflikte kam als zweiter gleichwertiger Hauptauftrag die Hilfe bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen hinzu.

Abschied nahm die «Reform 95» von der ursprünglichen Idee, dem Zivilschutz im Falle eines bewaffneten Konflikts umfassende zivile Verantwortlichkeiten zu übertragen. Vor diesem Hintergrund wurde die Zusammenarbeit des Zivilschutzes mit anderen Partnerorganisationen, so der Polizei, den Feuerwehren, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben, intensiviert. Dies führte in verschiedenen Teilbereichen zu verstärkten Verbundlösungen mit entsprechenden Aufgabenzuordnungen an die Partnerorganisationen. So wurde beispielsweise der Aufgabenbereich der Brandbekämpfung in allen Lagen vollumfänglich den Feuerwehren überlassen. Angestrebt wurde zudem eine enge personelle und führungsmässige Zusammenarbeit zwischen der Zivilschutzorganisation und dem Gemeindeführungsorgan in ausserordentlichen Lagen.

Die Zivilschutzorganisationen wurden im Rahmen einer Bestandesreduktion um rund ein Drittel gestrafft und verjüngt. Den Gemeinden wurde zudem die Möglichkeit zur Regionalisierung ihrer Zivilschutzorganisationen eingeräumt. Ein besonderes Augenmerk schliesslich wurde einer Optimierung der Ausbildung geschenkt. Diese wurde, nicht zuletzt durch die Schaffung einer eidgenössischen Instruktoorschule, professioneller ausgestaltet.

Obwohl sich der Zivilschutz nach 1995 vermehrt auf die Bewältigung von natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen ausgerichtet hat: Von den organisatorischen Strukturen und den Beständen her blieb er in wesentlichen Aspekten eine auf den Fall eines bewaffneten Konflikts ausgerichtete Schutz- und Hilfsorganisation.

1.2 **Revisionsbedarf der heutigen Grundlagen**

Die «Reform 95» ging zwar unter den damaligen Voraussetzungen in die richtige Richtung, aber zu wenig weit. Aus heutiger Sicht berücksichtigte sie die – allerdings noch nicht in allen Teilen absehbaren – tief greifenden Folgen der Ende der Achtzigerjahre eingetretenen politischen Umwälzungen auf die Sicherheitspolitik nur teilweise. Dies gilt aus heutiger Perspektive vor allem mit Blick auf die damalige Gewichtung der Hauptaufträge sowie der organisatorischen Strukturen des Zivilschutzes. Hinzu kam, dass eine zunehmende Verknappung der finanziellen Mittel

der öffentlichen Hand noch weitergehende Reformen der zivilen sicherheitspolitischen Instrumente erforderte.

Unter dem Leitmotiv «Sicherheit durch Kooperation» stellte der im Juni 1999 vom Bundesrat verabschiedete und von den eidgenössischen Räten zur Kenntnis genommene sicherheitspolitische Bericht 2000 den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen eine angepasste Strategie entgegen. Als Konsequenz daraus ergaben sich für die Reform des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes als Partnerorganisation folgende grundsätzliche Hauptzielsetzungen:

- Der sicherheitspolitische Auftrag des Bevölkerungsschutzes sowie die organisatorische Ausgestaltung insbesondere des Zivilschutzes sind konsequent an die aktuellen wie zukünftigen Risiken und Gefährdungen anzupassen. Für die Ausrichtung hiess das konkret: Näher zur Realität der «echten» Bedrohungen, reduzierte Bereitschaft für den «worst case», den zurzeit unwahrscheinlicher gewordenen bewaffneten Konflikt.
- Das Leitmotiv des sicherheitspolitischen Berichts 2000 des Bundesrates, «Sicherheit durch Kooperation», gilt auch für eine verstärkte Kooperation der zivilen Mittel im Inland. Dies soll durch eine optimale Abstimmung der Vorbereitungen und des Einsatzes der Partnerorganisationen sowie einer Vereinfachung von Führungsstrukturen und -prozessen erreicht werden – und zwar unter Eliminierung von Doppelspurigkeiten, bestmöglicher Nutzung von Synergien und einer Konzentration des vorhandenen Fachwissens. Ziel war die Schaffung eines Verbundes in Richtung eines integrierten Bevölkerungsschutzsystems.
- Den Kantonen sollten in Zukunft vor allem im Bereich des Zivilschutzes ein grösserer Handlungsspielraum und mehr Kompetenzen eingeräumt werden, um ihnen möglichst massgeschneiderte, auf die spezifischen Risiken und Gefährdungen abgestützte Organisationslösungen zu ermöglichen. Insofern waren entsprechende Anpassungen bezüglich der bisherigen Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen vorzunehmen.
- Im personellen Bereich war eine Optimierung des Dienstpflichtsystems (d.h. der Schutzdienstpflicht) – allerdings im Rahmen der aktuellen Bundesverfassung – anzustreben. Unter dem Motto «Qualität statt Quantität» sollten zudem die zukünftigen Bestände der Milizorganisationen im Bevölkerungsschutz (Feuerwehr und Zivilschutz) und deren Ausbildung angepasst werden.

1.3 Die Bevölkerungsschutzreform

1.3.1 Umfang und Ablauf des Reformprozesses

Mit der aktuellen Bevölkerungsschutzreform wird zwar nicht in allen Teilen ein völlig neues System geschaffen. In etlichen Punkten bildet sie, parallel zum Wandel des sicherheitspolitischen Umfeldes und der laufenden Beurteilung der Risiken und Gefährdungen, die konsequente und logische Weiterentwicklung der Reformen und Optimierungsmassnahmen in den Neunzigerjahren. Mit Blick auf die involvierten Partnerorganisationen, welche im neuen Verbundsystem zusammengefasst und neu unter einer gemeinsamen Führung koordiniert werden, kann man allerdings von der

umfassendsten und tief greifendsten Reform der zivilen sicherheitspolitischen Instrumente sprechen. Dies gilt insbesondere für die Partnerorganisation Zivilschutz, wird diese doch – erstmals in dieser Form – konsequent in ein Gesamtsystem eingebettet. Die Reform erfolgt also nicht wie früher vor allem aus der Perspektive des Zivilschutzes, sondern vielmehr aus jener des Bevölkerungsschutzes als übergeordnetes Verbundsystem der zivilen Rettungs- und Hilfsorganisationen.

Auch bei den übrigen Partnerorganisationen sind zurzeit Reformen im Gang. Zu erwähnen sind dabei insbesondere jene des Feuerwehrwesens im Rahmen der Konzeption «Feuerwehr 2000 plus» sowie jene des Polizeiwesens im Zusammenhang mit dem Projekt «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS). Diese werden zwar – im Gegensatz zur Reform des Zivilschutzes – nicht direkt mit dem Reformprojekt Bevölkerungsschutz gesteuert. Dennoch sind sie in Teilen ebenfalls für die Reform des Bevölkerungsschutzes relevant. Die entsprechenden Schnittstellen wurden denn auch – soweit dies auf Grund des Projektstandes der erwähnten beiden Reformen möglich war – bereinigt bzw. berücksichtigt.

Wichtige Berührungspunkte ergaben sich auch zum Projekt «Armee XXI». Diese wurden von den beiden Projektleitungen gemeinsam bearbeitet und ebenfalls bereinigt. Insofern bestehen weder Pendenzen noch Widersprüche. Das gilt insbesondere für die Beurteilung des Gefährdungsspektrums und der daraus zu ziehenden Konsequenzen, für die Qualität und Quantität der subsidiären Unterstützung der Armee im Bereich der Katastrophen- und Nothilfe, für die zukünftig gemeinsame Rekrutierung von Armee- und Zivilschutzangehörigen sowie für die Ausgestaltung der noch notwendigen Koordinierten Bereiche.

Grundsätzlich sind die Kantone für den Bevölkerungsschutz zuständig. Das ergibt sich schon aus der Tatsache, dass alle Partnerorganisationen – mit Ausnahme des teilweise in der Bundeskompetenz liegenden Zivilschutzes – im Kompetenzbereich der Kantone liegen. Aus diesem Grund war beim Reformprozess eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen als den Hauptträgern des Bevölkerungsschutzes sowie die massgebliche Einbindung von Vertretern aller Partnerorganisationen unabdingbar. So wurden in so genannten Eckwerten (Leitlinien) zum Bevölkerungsschutz gemeinsam wichtige politische Grundsatzentscheide über die zukünftige Ausrichtung und Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes vorbereitet. Diese beinhalteten grundsätzliche Aspekte der Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen, die Ausgestaltung des Dienstpflichtsystems und der Ausbildung sowie die Festlegung der subsidiären Unterstützung durch die Armee.

Die Eckwerte (Leitlinien) wurden nach einer zweimaligen Vernehmlassung bei den Kantonen und den Partnerorganisationen im Winter 1999 und im Frühling 2000 Ende Mai 2000 verabschiedet. Sie bildeten anschliessend die Basis für die Ausarbeitung des Leitbildes Bevölkerungsschutz und die entsprechende Konkretisierung im Bundesgesetz. Dieses kooperative Vorgehen erlaubte es, frühzeitig die wesentlichen grundsatzpolitischen Reformentscheide im Konsens mit allen Beteiligten zu fällen.

1.3.2

Leitbild und Bundesgesetz

Basierend auf der Analyse des sicherheitspolitischen Umfeldes im sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates vom 7. Juni 1999 zeigt das Leitbild Bevölkerungsschutz das relevante Gefährdungsspektrum für den zivilen Bereich der Sicherheitspolitik auf. Es leitet daraus den sicherheitspolitischen Auftrag des Bevölkerungsschutzes ab, beschreibt dessen Organisationsstruktur und die konkrete Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen sowie die künftige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Weitere Teile betreffen den Bereich des Personellen, insbesondere die zukünftigen Bestände und die Rekrutierung der Zivilschutzangehörigen, die Neugestaltung der Ausbildung, die Bereiche des Materials und der Alarmierungs- und Telematiksysteme sowie die Schutzinfrastruktur. Ein besonderes Kapitel zeigt schliesslich die Neuregelung der Finanzierung insbesondere im Bereich des Zivilschutzes auf. In diesem Zusammenhang werden in den Anhängen detailliert die zukünftigen Kosten ausgewiesen, welche sich auf Grund der Reform und des Wechsels des Finanzierungsmodus im Zivilschutz für den Bund und die Kantone ergeben.

Die im Leitbild Bevölkerungsschutz aufgezeigte Neuausrichtung und Reorganisation des Bevölkerungsschutzes und insbesondere des Zivilschutzes als Partnerorganisation in diesem Verbundsystem erfordert eine grundlegende Anpassung der geltenden Rechtserlasse auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Das Ausmass und die Tragweite der Reform macht eine Totalrevision des Zivilschutzgesetzes vom 17. Juni 1994 (SR 520.1) sowie des Schutzbautengesetzes vom 4. Oktober 1963 (Stand 1. Januar 1995; SR 520.2) notwendig. Im Sinne einer möglichst schlanken und übersichtlichen Rechtssetzung werden zudem die beiden bisherigen Rechtserlasse in einem Gesetz zusammengefasst. Ebenfalls integriert werden die übergeordneten Belange des Bevölkerungsschutzes, die sich allerdings auf Zusammenarbeitsregelungen und Kompetenzabgrenzungen beschränken. Damit soll insbesondere die Idee des Verbundsystems zum Ausdruck gebracht und verankert werden. Es ist vorgesehen, über die entsprechende Verordnung nach der parlamentarischen Verabschiedung der Gesetzesvorlage eine Vernehmlassung durchzuführen.

Die bisherige Verordnung über den Zivilschutz vom 19. Oktober 1994 (SR 520.11) und diejenige über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 27. November 1978 (Stand 1. Januar 1995; SR 520.21) werden zusammengefasst und totalrevidiert. Einzelne der übrigen Bundeserlasse, die ebenfalls Vorschriften im Bereich des Zivilschutzes enthalten, müssen angepasst oder können aufgehoben werden. Dies betrifft die Verordnungen über die Personalreserve im Zivilschutz (SR 520.13), über die Pauschalierung von Bundesbeiträgen im Zivilschutz (SR 520.17), über Schutzzumfang und Schutzgrad der Zivilschutzbauten (SR 520.23), über die Funktionsstufen und Soldansätze im Zivilschutz (SR 521.2), über das Kontrollwesen im Zivilschutz (SR 521.5), über die Befreiung von der Schutzdienstleistung (SR 522.1), über die ärztliche Beurteilung der Schutzdienstpflichtigen (SR 522.5) und über die Materialliste des Zivilschutzes (SR 524.1). Neu erlassen werden soll eine Verordnung über die Alarmierung, welche die Bestimmungen aus mehreren Erlassen auf Bundesstufe ersetzen und sie unter einem rechtlichen Dach übersichtlich zusammenfassen soll.

1.3.3

Umsetzung der Reform

Die Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und über den Zivilschutz ist im Jahr 2003 geplant. Viele Kantone haben bereits mit den Vorbereitungen zur Umsetzung des Bevölkerungsschutzes begonnen. Der Umsetzungsprozess und die Umsetzungsdauer in den Kantonen wird allerdings unterschiedlich verlaufen. Beeinflusst werden sie insbesondere durch den Regionalisierungsstand und den jeweils spezifischen Reformbedarf. Dabei spielt auch eine Rolle, inwieweit sich aus der Reform des Bevölkerungsschutzes und des neuen Bundesgesetzes ein Handlungsbedarf im Bereich der kantonalen Rechtssetzungen ergibt.

Um einen reibungslosen Übergang zum neuen Bevölkerungsschutzsystem – vor allem im Bereich des Zivilschutzes – sicherzustellen, sollen bereits früher zweckmässige Massnahmen eingeleitet und vorweggenommen werden. Diese betreffen insbesondere den personellen Bereich, so z.B. Regelungen bezüglich der Entlassung von Schutzdienstpflichtigen infolge der Senkung des Dienstpflichtalters, der Rekrutierung sowie der Ausbildung.

Mit dem Konzept des Bevölkerungsschutzes soll ein einfaches und flexibles sicherheitspolitisches Instrument geschaffen werden, mit dem die aktuellen wie auch die zukünftigen Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung durch eine der jeweiligen Lage angepasste Bereitschaft erfüllt werden können. Dieser Prozess ist mit der Umsetzung des Bevölkerungsschutzes nicht abgeschlossen. Ziel muss vielmehr sein, dass sich der Bevölkerungsschutz auf Grund neuer Erkenntnisse im Sinne einer «lernenden Organisation» laufend weiterentwickelt und dem sicherheitspolitischen Umfeld anpasst.

1.4

Hauptpunkte der Bevölkerungsschutzreform

1.4.1

Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes

Das aktuelle und zukünftig relevante Gefährdungsspektrum wird im sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates als komplex und zunehmend dynamisch charakterisiert. Aus einer Beurteilung der Gefährdungen, wie sie aus der Perspektive des Bevölkerungsschutzes auf Grund von Gefährdungsannahmen vorgenommen wurde, können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Die Gewichtungen innerhalb des Gefährdungsspektrums haben sich gegenüber früher klar verschoben. Katastrophen und Notlagen bilden mittelfristig die grösste Herausforderung für den Bevölkerungsschutz. Ihre Eintretenswahrscheinlichkeit ist hoch, sie ereignen sich mit keinen oder kurzen Vorwarnzeiten und führen auf Grund der hohen Wertdichte und der zunehmenden Abhängigkeit von Infrastruktureinrichtungen zu grösseren Schäden als früher.
- Bewaffnete Konflikte stehen demgegenüber auf Grund ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit sowie der auf mehrere Jahre angestiegenen Vorwarnzeit nicht mehr im Vordergrund.

Daraus ergeben sich – mit Blick auf die Gewichtung der bisherigen Hauptaufträge – für die künftige Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes folgende Konsequenzen: Die Kernkompetenzen des Bevölkerungsschutzes – und insbesondere der Partneror-

ganisation Zivilschutz – werden sich zukünftig nicht mehr an den Erfordernissen eines bewaffneten Konfliktes, sondern an jenen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen orientieren. Der sicherheitspolitische Auftrag kann vor diesem Hintergrund neu gewichtet werden. So wird der Bevölkerungsschutz auf den Schutz der Bevölkerung, ihrer Lebensgrundlagen und der Kulturgüter *primär* bei Katastrophen und Notlagen und erst *sekundär* im Falle eines bewaffneten Konfliktes ausgerichtet.

1.4.2 Bevölkerungsschutz als ziviles Verbundsystem

Der Bevölkerungsschutz ist als ziviles Verbundsystem der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz konzipiert. Er baut konsequent auf den im Alltag vorhandenen Einsatzmitteln auf. Die Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen orientiert sich an den jeweiligen Kernkompetenzen. Die Polizei (Sicherheit und Ordnung), die Feuerwehr (Rettung und allgemeine Schadenwehr), das Gesundheitswesen (Gesundheit und Sanität) und die technischen Betriebe (Gewährleistung der technischen Infrastruktur) bilden dabei die eingespielten Ersteinsatzmittel.

Der Zivilschutz (Schutz, Betreuung und Unterstützung) wird als Schwergewichtsmittel der zweiten Staffel im Verbundsystem positioniert, um insbesondere die notwendige Durchhaltefähigkeit der anderen Partnerorganisationen bei grossen und lang andauernden Katastrophen und Notlagen zu erhöhen. Die Einbettung des Zivilschutzes in das Verbundsystem, die angepasste Aufgabenzuordnung sowie die Ausrichtung auf Katastrophen und Notlagen führt zu einer Straffung der Strukturen, indem beispielsweise der bisherige Stab wegfällt und die Organisation nach dem einfacheren Modell einer «Kompanie» ausgestaltet wird. Bestandesmässig ist gesamtschweizerisch ein markanter Abbau von rund 280 000 auf rund 120 000 Zivilschutzangehörige vorgesehen.

Die Partnerorganisationen werden unter *einem* führungsmässigen «Dach» zusammengeführt. Unter der Gesamtverantwortung der zuständigen Behörden ist künftig auf jeder politischen Stufe nur noch ein politisch legitimes Führungsorgan für die Koordination, die Vorbereitung und für den Einsatz der Partnerorganisationen bei Schadenereignissen zuständig.

Mit dem Konzept des Bevölkerungsschutzes als Verbundsystem wird auch eine intensiviertere interregionale und interkantonale Zusammenarbeit angestrebt. Im Vordergrund stehen dabei vermehrte Regionalisierungen. So wird für die Planungen von Einsatzorganisationen ausgegangen, welche ein Gebiet von 6000 bis 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern als Richtgrösse umfassen. Zudem wird die Kooperation im Bereich der gegenseitigen Hilfeleistung bei Katastrophen und Notlagen sowie im Bereich der Ausbildung verstärkt.

1.4.3 Modularer Aufbau und differenzierte Bereitschaft

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz wird – ausgehend von den Ersteinsatzmitteln des Alltags – gemäss Art, Grösse und Ausmass des Schadensereignisses modular durch weitere Einsatzelemente und durch das Instrument der interregionalen und interkantonalen Hilfeleistung verstärkt werden können. Bei zu-

nehmender Gefährdung können Bund, Kantone und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich die Bereitschaft der Alarmierungssysteme für die Bevölkerung, der Führungsorgane, der Einsatzmittel und der Schutzinfrastruktur zeit- und lagegerecht erhöhen.

Das System der differenzierten Bereitschaft gilt insbesondere für den Fall eines bewaffneten Konflikts. Die nach heutiger Beurteilung mehrere Jahre dauernde Vorwarnzeit wird für den – durch Parlament und Regierung angeordneten – Aufwuchs, d.h. für eine zeit- und lagegerechte Anpassung der Mittel des Bevölkerungsschutzes, genutzt. Konkret werden damit alle nicht zeitkritischen Massnahmen, dies betrifft insbesondere die Erhöhung der Bestände sowie die Ausbildung und die Ausrüstung der zusätzlichen Mittel, welche nur für den Fall bewaffneter Konflikte benötigt werden, in die so genannte Aufwuchszeit verschoben.

Allerdings müssen – im Sinne eines glaubwürdigen Aufwuchses und zur Sicherstellung der Aufwuchsfähigkeit – bereits heute in reduziertem Rahmen vorsorgliche Massnahmen getroffen werden. Zu diesem zeitkritischen «Sockel» gehören insbesondere die Erstellung der noch notwendigen sowie die Werterhaltung der bereits bestehenden Schutzinfrastruktur sowie der Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung.

1.4.4 Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen

Das Konzept des Bevölkerungsschutzes führt zu einer angepassten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen sind grundsätzlich die Kantone für den Bevölkerungsschutz zuständig. Dies ergibt sich einerseits aus der Ausrichtung auf Katastrophen und Notlagen, andererseits aus der Tatsache, dass alle Partnerorganisationen – mit Ausnahme des teilweise in Bundeskompetenz liegenden Zivilschutzes – kantonale geregelt sind. Mit dieser föderalistischen Lösung kann zudem den regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen optimal Rechnung getragen werden.

Die Aufgaben von Bund und Kantonen werden konsequent entflochten. Grundsätzlich gehen alle Aufgaben, welche mit der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zusammenhängen, in den Zuständigkeitsbereich der Kantone über. Im Zuständigkeitsbereich des Bundes verbleiben weiterhin die noch nötigen Massnahmen mit Blick auf einen bewaffneten Konflikt sowie für bestimmte, auf Bundesebene relevante Katastrophen wie etwa erhöhte Radioaktivität und Epidemien. Der Bund wird zudem zu Gunsten des Gesamtsystems und zur Unterstützung der Kantone mit diesen in mehreren Bereichen eng zusammenarbeiten, z.B. bei der konzeptionellen Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes, der Forschung und Entwicklung, der Information, der Ausbildung und der internationalen Zusammenarbeit.

Die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach klar definierten Zuständigkeiten macht gleichzeitig einen einfacheren und damit transparenteren Finanzierungsmodus im Bereich des Zivilschutzes möglich. Der bisherige Finanzierungsmodus, bei dem sich der Bund gemäss Finanzkraft der Kantone an den Ausgaben für den Zivilschutz beteiligt hat (Beitragsfinanzierung), wird durch die so genannte Zuständigkeitsfinanzierung abgelöst. Die entsprechenden Kosten werden so vollumfänglich durch die zuständige Staatsebene übernommen. Diese klare Rege-

lung der Finanzierung nach Zuständigkeiten steht in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Neuen Finanzausgleichs (NFA).

1.4.5 Personalbestände, Rekrutierung und Schutzdienstpflicht

Im Rahmen der Neuausrichtung auf Katastrophen und Notlagen sowie des Verbundsystems Bevölkerungsschutz können die Bestände der beiden Milizorganisationen Feuerwehr und Zivilschutz markant gesenkt werden: Bei den Feuerwehren von rund 160 000 auf rund 110 000 Angehörige, beim Zivilschutz von rund 280 000 auf rund 120 000 Angehörige (einschliesslich rund 15 000 Angehörige, welche nach Weisungen der Kantone zu Gunsten der Partnerorganisationen aus der Schutzdienstpflicht entlassen werden können). Die Bestandesreduktionen werden einerseits durch häufigere Echteinätze die Einsatzerfahrung («Professionalität») und damit auch die Motivation der Milizangehörigen erhöhen, andererseits aber vermehrt interregionale und interkantonale Einsätze zur Hilfeleistung von besonders durch Katastrophen gefährdeten Regionen notwendig machen.

Die Rekrutierung von Armee- und Zivilschutzangehörigen wird neu gemeinsam durchgeführt. Das inhaltlich erweiterte Rekrutierungssystem wird eine optimierte Zuteilung möglich machen. So werden sowohl die definierten Anforderungsprofile der verschiedenen Funktionen in Armee und Zivilschutz als auch die Leistungsfähigkeit der einzelnen Dienstpflichtigen berücksichtigt.

Verbesserungen bringt die Anpassung der Schutzdienstpflicht im Rahmen der geltenden Bundesverfassung. Auf Grund der Bestandesreduktion wird die Dauer der Schutzdienstpflicht um 10 Jahre gesenkt und dauert damit noch vom 20. bis zum 40. Altersjahr. Mit dem Wegfall der Schutzdienstpflicht nach erfüllter Militärdienstpflicht wird die nationale Dienstpflicht de facto entweder in der Armee (bzw. dem Zivildienst) oder dem Zivilschutz geleistet werden können. Mit der Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung aus der Schutzdienstpflicht können nach Weisungen der Kantone den Partnerorganisationen (insbesondere den Milizfeuerwehren) unentbehrliche Angehörige zur Verfügung gestellt werden. Die Möglichkeit der freiwilligen Übernahme der Schutzdienstpflicht, so für Schweizerinnen, Ausländerinnen und Ausländer, wird ausgebaut.

1.4.6 Konzeption der Ausbildung

Gemäss der Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes wird die Ausbildung auf Katastrophen und Notlagen ausgerichtet. Verantwortung und Zuständigkeit liegen dementsprechend bei den Kantonen. Notwendige Zusatzausbildungen für den Fall eines bewaffneten Konflikts erfolgen erst während der Aufwuchszeit. Grundsätzlich organisiert jede Partnerorganisation im Bevölkerungsschutz ihre spezifische Ausbildung eigenständig, wobei Synergien und Fachwissen gegenseitig genutzt werden. Im Rahmen der Ausbildung im Bereich des Bevölkerungsschutzes wird das Schwergewicht auf eine möglichst professionelle Schulung der Führungsorgane gelegt, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden.

Die Ausbildung im Zivilschutz wird neu konzipiert. Um einen polyvalenten Einsatz der Zivilschutzangehörigen zu gewährleisten, sind nur noch drei Grundfunktionen vorgesehen (Führungsunterstützung: Stabsassistent; Betreuung: Betreuer; Unterstützung: Pionier). Entsprechend dem breiteren Aufgabenfeld der einzelnen Grundfunktionen wird die Grundausbildung gegenüber heute massiv verlängert. Sie gliedert sich in eine allgemeine und eine fachbezogene Grundausbildung von mindestens zwei bis maximal drei Wochen. Mit einer Zusatzausbildung können notwendige Spezialisierungen von ausgewählten Schutzdienstpflichtigen abgedeckt werden.

Der Bund unterstützt oder übernimmt jene Ausbildungen, welche speziell ausgebildetes Lehrpersonal mit besonderen Fachkenntnissen oder aufwendige Ausbildungsinfrastrukturen notwendig machen. Gemeinsam mit den Kantonen sorgt er zudem für gesamtschweizerisch einheitliche Ausbildungsgrundlagen im Zivilschutz und bildet das hauptamtliche Instruktionspersonal aus. Damit soll gesamtschweizerisch eine gewisse «*unité de doctrine*» sichergestellt werden.

1.4.7 Material, Alarmierungs- und Telematiksysteme

Die Beschaffung und Finanzierung des Materials richtet sich konsequent nach der bereits skizzierten Zuständigkeitsregelung zwischen Bund und Kantonen. Grundsätzlich sind die Kantone für das Material verantwortlich, welches gemäss Neuausrichtung primär für die Bewältigung von Alltagsereignissen sowie Katastrophen und Notlagen vorgesehen ist. Für Material, welches zusätzlich für besondere Katastrophen und Notlagen im Verantwortungsbereich des Bundes und für den Fall eines bewaffneten Konflikts benötigt wird, liegen die Zuständigkeit und die Finanzierung beim Bund. Dies betrifft insbesondere die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung (inkl. Fernsteuerungen), die Telematiksysteme und das standardisierte Material des Zivilschutzes (zurzeit das A- und C-Schutzmaterial) sowie die Ausrüstung und das Material der Schutzanlagen.

Das notwendige Material für die Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz ist grösstenteils vorhanden und kann im Bedarfsfall durch Ressourcen Dritter oder aus Beständen der Armee ergänzt werden. Der Bund kann Dienstleistungen wie Evaluationen, Materialbeschaffungen und Instandhaltung, die im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen, mit diesen vereinbaren.

1.4.8 Schutzbauten

Die Schutzraumbaupflicht wird reduziert und der Schutzraumbau auf das Notwendigste beschränkt. Im Wesentlichen geht es darum, im Sinne der Chancengleichheit aller Einwohnerinnen und Einwohner örtliche Lücken durch eine gezielte Steuerung zu schliessen. Bauherren von Geschäftshäusern werden künftig von der Baupflicht befreit. Auf die Erstellung von Schutzplätzen bei wesentlichen Anbauten wird verzichtet. Zudem werden bei Wohnungen und Heimen anstatt 1 Schutzplatz pro Zimmer inskünftig generell nur noch $\frac{2}{3}$ Schutzplätze pro Zimmer gebaut. Bei der Erstellung von kleineren Wohnhäusern (z.B. Einfamilienhäuser) können anstatt der Erstellung von Schutzräumen gegenüber heute markant reduzierte Ersatzbeiträge geleistet werden. Diese werden zur Finanzierung von noch notwendigen – grösseren

– öffentlichen Schutzräumen eingesetzt, welche durch die Gemeinden erstellt werden. Die Nachrüstung für bestehende Schutzräume (gebaut vor 1987) mit Liegestellen und Trockenklosetts wird in die Aufwuchszeit verschoben.

Bei den Schutzanlagen, darunter fallen Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen für die Einsatzformationen, geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler, besteht angesichts des hohen Ausbaustandes zukünftig kaum mehr ein Baubedarf. Das Schwergewicht liegt auf der Werterhaltung. Auf Grund der angestrebten Regionalisierung können insbesondere ältere Anlagen aufgehoben und die übrigen, gemäss ihrem zukünftigen Verwendungszweck (z.B. für die Nutzung bei Katastrophen oder in Notlagen oder für Ausbildungszwecke), in einer differenzierten und Kosten sparenden Betriebsbereitschaft gehalten werden.

2 Vernehmlassungsverfahren

2.1 Umfang der Vernehmlassung

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 2. Mai 2001 das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ermächtigt, über das Leitbild und den Vorentwurf zu einem total revidierten Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz, darin eingeschlossen das bisherige Schutzbautengesetz, eine Vernehmlassung bei den Kantonen, den politischen Parteien und interessierten Organisationen, Verbänden und Gewerkschaften durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist wurde bis zum 31. Juli 2001 angesetzt. Neben allen kantonalen Regierungen und den im eidgenössischen Parlament vertretenen politischen Parteien sind 81 weitere am Bevölkerungsschutz direkt oder indirekt interessierte Organisationen, Verbände und Gewerkschaften zur Stellungnahme eingeladen worden.

Beteiligt haben sich am Vernehmlassungsverfahren alle Kantone, sechs im eidgenössischen Parlament vertretene Parteien (CVP, FDP, Grüne, LPS, SPS, SVP), 19 interessierte Verbände, Organisationen und Gewerkschaften sowie 12 nicht eingeladene Interessengruppen und Private.

2.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

2.2.1 Allgemeine Beurteilung

Gesamthaft betrachtet sind das Leitbild und der Entwurf zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz gut aufgenommen worden. Insbesondere der inhaltlichen Stossrichtung der Reform des Bevölkerungsschutzes, wie sie in den beiden Dokumenten beschrieben bzw. konkretisiert ist, wird weitestgehend zugestimmt. Damit werden die politischen Grundsatzentscheide, die mit den Kantonen und den Partnerorganisationen nach einer zweimaligen Vernehmlassung im Winter 1999 und im Frühling 2000 vereinbart wurden, bestätigt.

Im Einzelnen werden auf Grund der eingegangenen Vernehmlassungsantworten folgende Hauptpunkte der Reform besonders hervorgehoben und positiv bewertet:

- die Konzeption des Bevölkerungsschutzes als ziviles Verbundsystem der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz unter einem gemeinsamen zivilen Koordinations- und Führungsorgan;
- die primäre Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes auf Katastrophen und Notlagen;
- der modulare Aufbau des Bevölkerungsschutzes, basierend auf den Alltagsmitteln, und die differenzierte Bereitschaft mit Blick auf den Fall eines bewaffneten Konflikts;
- die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für den Bevölkerungsschutz und die damit verbundene angepasste Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;
- der mit der neuen Zuständigkeitsregelung und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zusammenhängende Wechsel von der Beitrags- zur Zuständigkeitsfinanzierung beim Zivilschutz;
- die markante Reduktion der Personalbestände bei den Milizorganisationen Feuerwehr (von ca. 160 000 auf ca. 110 000 Angehörige) und Zivilschutz (von ca. 280 000 auf ca. 120 000 Angehörige);
- die gemeinsam, zentraler und inhaltlich vertiefter als bisher durchgeführte Rekrutierung von Armee- und Zivilschutzangehörigen auf der Grundlage von neu definierten Anforderungsprofilen für die einzelnen Funktionen in der Armee und im Zivilschutz;
- die Beibehaltung der Schutzraumbaupflicht in reduzierter Form, verbunden mit einer noch gezielteren Steuerung des Schutzraumbaues;
- die Werterhaltung der – auf Grund der angestrebten Regionalisierung – noch benötigten Schutzanlagen;
- die den Bedürfnissen der zivilen Behörden angepasste Möglichkeit der subsidiären Unterstützung durch die Armee.

Von den Kantonen weist einzig St. Gallen den vorliegenden Gesetzesentwurf grundsätzlich zurück. Konkret bezieht sich die ablehnende Haltung allerdings nur auf die – ansonsten unbestrittene – Regelung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Ausbildung. Gefordert wird eine ausschliesslich kantonale Kompetenz. Die Kantone Neuenburg und Jura stellen die Weiterführung der Schutzraumbaupflicht in Frage.

Von den politischen Parteien bringt nur die Sozialdemokratische Partei der Schweiz grundsätzliche Vorbehalte an. So postuliert sie, wie auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund, die Aufhebung der Schutzraumbaupflicht. Im Weiteren fordern beide die Abschaffung der Schutzdienstpflicht und den Übergang zum Freiwilligenprinzip.

Bei einer Gewichtung der verschiedenen Anträge und Bemerkungen aus der Vernehmlassung kristallisieren sich – neben politisch und sachlich unproblematischen Einzelfragen und Hinweisen – sechs schwergewichtige Bereiche heraus.

2.2.2

Trennung der Bereiche Bevölkerungsschutz und Zivilschutz in der Gesetzgebung

Von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer wird die Schaffung einer einzigen Gesetzesgrundlage unter dem Titel «Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz» sowohl für den Bereich des Bevölkerungsschutzes als auch für denjenigen des Zivilschutzes als Partnerorganisation in Frage gestellt. Vereinzelt wird zudem auch an der Verfassungsmässigkeit gezweifelt. Aus diesem Grund wird für den Bevölkerungsschutz als Gesamtsystem ein eigenes Gesetz im Sinne einer «Rahmengesetzgebung» und für den teilweise in der Bundeskompetenz liegenden Zivilschutz eine zweite, separate Gesetzesgrundlage mit einheitlichen Regelungen insbesondere in den Bereichen der Schutzdienstpflicht, der Ausbildung und der Schutzbauten gefordert. Unbestritten ist die Integration des bisherigen Schutzbautengesetzes.

Die Schaffung einer separaten Gesetzesgrundlage über den Bevölkerungsschutz ist weder sachlich sinnvoll noch rechtlich möglich. Zum einen könnten darin lediglich bestehende Strukturen und Aufgaben umschrieben werden. Zum anderen liegt die Zuständigkeit für die Legiferierung für die Partnerorganisationen – mit Ausnahme des Zivilschutzes – bei den Kantonen. Dies wird von den betreffenden Vernehmlassern auch bestätigt.

Mit der Schaffung *einer* Gesetzesgrundlage für die beiden Bereiche soll die Idee und das Konzept des Bevölkerungsschutzes als Verbundsystem sowie die Einbettung des Zivilschutzes als Partnerorganisation verankert werden. Dies bildet eines der wichtigsten Ziele der aktuellen Bevölkerungsschutzreform. Aus diesem Grund ist auch eine zwar rechtlich mögliche Beschränkung lediglich auf ein Bundesgesetz über den Zivilschutz ein politisch wie sachlich ungenügendes Reformergebnis.

Die Verfassungsmässigkeit des Gesetzesentwurfs wurde schon bei der Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs eingehend mit den entsprechenden Bundesstellen erörtert und bejaht. Es wurde allerdings empfohlen, im Ingress auf die Erwähnung von Artikel 57 BV als Rechtsgrundlage zu verzichten, da der Bund – gestützt auf Artikel 61 BV – nur im Bereich des Zivilschutzes legiferieren kann. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes beschränkt sich der Gesetzesentwurf denn auch auf Zusammenarbeitsregelungen und Kompetenzabgrenzungen.

Um den Anträgen der Vernehmlassungsteilnehmer entgegenzukommen, wurde der Gesetzesentwurf mit dem Doppeltitel «Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und über den Zivilschutz» versehen. Die materiellen Bereiche des Bevölkerungsschutzes und jene des Zivilschutzes wurden in klar voneinander abgegrenzte Teile gegliedert und gemeinsame Bestimmungen, insbesondere die Finanzierung, in einem dritten Teil geregelt.

2.2.3

Finanzierung des Zivilschutzes («Sockelbeitrag»)

Der Wechsel von der bisherigen Beitragsfinanzierung zur Zuständigkeitsfinanzierung, die im Einklang mit der klaren Entflechtung der Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundes und der Kantone sowie mit den Zielsetzungen und Prinzipien des Neuen Finanzausgleiches (NFA) steht, wird von keinem Vernehmlassungsteilnehmer grundsätzlich in Frage gestellt. Eine Gruppe von Kantonen fordert allerdings einen so genannten «Sockelbeitrag» des Bundes. Begründet wird er generell mit den

Aufwendungen bzw. «Vorleistungen» der Kantone im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt für die vorgesehene personelle und materielle Verstärkung des Zivilschutzes (Aufwuchs). Konkrete Vorschläge gehen etwa dahin, dass der Bund die Finanzierung der Grundausbildung oder gewisser Aus- und Weiterbildungen der Zivilschutzangehörigen zu übernehmen habe.

Die Ausbildung im Zivilschutz, neu konsequent auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ausgerichtet, liegt grundsätzlich im Kompetenzbereich der Kantone. Insofern widerspricht das Begehren nach einem «Sockelbeitrag» klar dem sonst unbestrittenen und anerkannten Prinzip der Zuständigkeitsfinanzierung. Am neuen Finanzierungsmodus wird deshalb festgehalten. Eine Änderung, d.h. die Einführung eines «Sockelbeitrages», hätte zur Folge, dass die Kantone dem Bund im Bereich der Zivilschutz-Ausbildung mehr Kompetenzen als im vorliegenden Gesetzesentwurf zugestehen müssten. Dies wird von den Kantonen allerdings grossmehrheitlich abgelehnt.

Die detaillierten Berechnungen der zukünftigen Kosten, wie sie im Leitbild Bevölkerungsschutz ausgewiesen sind, zeigen deutlich, dass die Kantone inskünftig finanziell nicht mehr als bisher oder gar übermässig beansprucht werden. Dies, weil der Bund im Rahmen der neuen Zuständigkeitsfinanzierung gemäss Gesetzesentwurf und Leitbild zukünftig wesentliche Kosten vollständig übernimmt, so z.B. für die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung und für die Werterhaltung der Schutzanlagen. Für die Kantone (inkl. Gemeinden) bedeutet dies eine finanzielle Entlastung in diesen Bereichen. Zudem leistet der Bund indirekt einen wesentlichen Beitrag im Bereich der Ausbildung, so durch die Durchführung gewisser Kurse für Kader und Spezialisten, aber auch durch die Erarbeitung der Ausbildungsgrundlagen für Kurse im kantonalen Zuständigkeitsbereich. Der über das Ganze gesehen weitgehend kostenneutrale Wechsel des Finanzierungsmodus – bei gleichzeitig sinkenden Gesamtkosten – führt generell nicht zu Mehrbelastungen der Kantone, sondern verlangt vielmehr eine Anpassung der jeweiligen Budgetposten.

2.2.4 Dienstpflichtsystem

Im Rahmen der Reform des Bevölkerungsschutzes gab die Ausgestaltung des zukünftigen Dienstpflichtsystems immer wieder zu Diskussionen Anlass. Das Dienstpflichtsystem (Schutzdienstpflicht), wie es im vorliegenden Gesetzesentwurf geregelt ist, wird zwar akzeptiert. Die Kantone betrachten dieses aber als Übergangslösung und fordern auf einen späteren Zeitpunkt hin eine grundsätzliche Neuordnung in Richtung einer umfassenden Dienstpflicht. Damit soll die «Gleichwertigkeit» des Dienstes in sicherheitspolitischen Mitteln – insbesondere in der Armee oder im Zivilschutz – zum Ausdruck gebracht und eine «Zweiklassengesellschaft» verhindert werden. Nur mit einer gleichwertigen Verankerung beider Dienstpflichten in der Bundesverfassung, so wird argumentiert, erhalte der Bevölkerungsschutz als sicherheitspolitisches Instrument den erforderlichen Stellenwert. Demgegenüber postulieren die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund eine Aufhebung der Schutzdienstpflicht und den Übergang zum Freiwilligenprinzip.

Die Frage einer Ablösung der Wehr- und der Schutzdienstpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht war schon im Jahr 1996 Gegenstand des Schlussberichts der

Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht (SKAD). Der Bericht zeigt insgesamt drei Modelle einer «allgemeinen Wehr- oder Dienstpflicht» auf. Die Kommission kam damals allerdings zum Schluss, dass die personellen und finanziellen Gegebenheiten in wichtigen Bereichen in Zukunft nicht zu Situationen führen würden, die eine allgemeine Dienstpflicht – allenfalls unter Einschluss der Frauen – erfordern oder rechtfertigen würden. Für Bedarfsspitzen als Folge grosser Schadenereignisse wurden die bestehenden Dienstpflichtorganisationen als ausreichend bewertet. Die Mitwirkung von Frauen sei zudem auf freiwilliger Basis zu fördern. Diese Beurteilung hat auch heute noch in wesentlichen Teilen Gültigkeit.

Eine Neugestaltung des Dienstpflichtsystems im Sinne einer umfassenden Dienstpflicht bedingt eine Änderung der geltenden Bundesverfassung. Eine solche wäre, gemäss dem Zeitplan der Reformprojekte Armee XXI und Bevölkerungsschutz, nicht auf den geplanten Umsetzungstermin möglich gewesen. Zudem wurde eine grundsätzliche Neugestaltung der Dienstpflicht zum heutigen Zeitpunkt mehrheitlich nicht als politisch opportun eingeschätzt. Dies zeigten insbesondere die Diskussionen rund um die im sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates vorgeschlagenen drei Varianten eines zukünftigen Dienstpflichtsystems. Eine im engeren Bereich des Bevölkerungsschutzes diskutierte Lösung einer gemeinsamen nationalen Dienstpflicht für die beiden Milizorganisationen Zivilschutz und Feuerwehr wurde von Seiten der Feuerwehr abgelehnt.

An der Schutzdienstpflicht, wie sie im vorliegenden Gesetzesentwurf geregelt ist, soll festgehalten werden, zumal sie in wesentlichen Punkten gegenüber früher markante Verbesserungen bringt. Eine generelle und grundsätzliche Neu beurteilung des Dienstpflichtsystems soll, falls politisch gefordert, erst später erfolgen. Je nachdem soll dann auch eine Verfassungsänderung eingeleitet werden.

2.2.5 Regelung der Wehrpflichtersatzabgabe für Schutzdienstpflichtige

Während die Wehrdienstpflicht und damit auch die allfällige Leistung einer Wehrpflichtersatzabgabe in Zukunft mit dem 30. Altersjahr endet, dauert die Schutzdienstpflicht bis zum 40. Altersjahr. Verschiedene Kantone fordern vor diesem Hintergrund eine Wehrpflichtersatzabgaberegulierung für die Schutzdienstpflichtigen in der Zeit zwischen dem 30. und dem 40. Altersjahr. Begründet wird dieses Anliegen mit dem Hinweis, dass Schutzdienstpflichtige bis anhin pro jährlich geleistete Dienstage eine Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe bis zum Ende der Wehrpflicht mit 42 Jahren geltend machen konnten. Durch die Senkung des Wehrpflichtalters auf 30 Jahre entfallende für Schutzdienstpflichtige der finanzielle Anreiz, zwischen dem 30. und 40. Altersjahr Dienst zu leisten. Eine der Vorstellungen besteht in der Rückerstattung der bereits bezahlten Wehrpflichtersatzabgaben nach einem festgelegten Ansatz pro geleistete Zivilschutz-Dienstage nach der Entlassung aus der Wehrpflicht.

Grundsätzlich gilt es in dieser Frage festzuhalten, dass die Wehrpflichtersatzabgabe eine subsidiäre Form der Erfüllung der Militärdienstpflicht darstellt. Insofern ist die angesprochene Lösung mit einer Rückerstattung für Zivilschutz-Dienstleistende nach dem 30. Altersjahr rechtlich nicht möglich. Sie würde auch zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen. Deshalb sollen andere Lösungen

gefunden werden, um einen gewissen Ausgleich zu schaffen. Ein Ansatz liegt etwa in einer angemessenen Reduktion des Wehrpflichtersatzes pro geleisteten Zivilschutz-Diensttag zwischen dem 20. und dem 30. Altersjahr.

2.2.6 Einheitliche Grundlagen für die Zivilschutzausbildung

Unterschiedliche Auffassungen herrschen unter den Vernehmlassungsteilnehmern, insbesondere unter den Kantonen, bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Ausbildung. Dabei geht es vor allem um die zukünftige Rolle des Bundes. Eine kleine Minderheit der Kantone fordert eine ausschliesslich kantonale Zuständigkeit. Demgegenüber verlangt eine grosse Mehrheit ein grösseres Engagement des Bundes, zumindest aber eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund. Damit soll auf der Grundlage des Bundesgesetzes sichergestellt werden, dass in der Zivilschutzausbildung gesamtschweizerisch einheitliche und verbindliche Ausbildungsgrundlagen möglich werden. Begründet wird dieses Anliegen mit den markanten Bestandesreduktionen, welche zukünftig noch häufiger interkantonale Hilfeleistungen notwendig machen und deshalb nach einer gewissen «*unité de doctrine*» oder «nationalen Interoperabilität» verlangen. In diesem Kontext wird auch auf die gegenüber früher grössere geografische Mobilität der Zivilschutzangehörigen hingewiesen, so im Rahmen der beruflichen Ausbildung oder bei Stellenwechseln.

Eine vollständige Abtretung der Ausbildungskompetenz an die Kantone birgt die Gefahr eines «Zwei-(oder Mehr-)Klassen-Zivilschutzes» in sich. Dies kann weder im Interesse des Bundes noch im Interesse der Kantone sein, was auch von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer explizit anerkannt und betont wird. Umgekehrt entspricht eine vollständige Durchführung etwa der Grundausbildung durch den Bund, wie sie vereinzelt ebenfalls gefordert wird, nicht dem föderalistischen Grundgedanken der Aufgabenteilung im Zivilschutz, liegt doch die Ausbildungskompetenz gemäss den vereinbarten Eckwerten (Leitlinien) primär bei den Kantonen.

Die im Gesetzesentwurf festgelegten Ausbildungszuständigkeiten sind grossmehrheitlich unbestritten. Sie trägt auch Faktoren wie der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz Rechnung: Der Bund führt primär jene Ausbildungen durch, welche professionelles Lehrpersonal mit besonderen Fachkenntnissen, spezielle und entsprechend teure Ausbildungs-, Informations- oder Kommunikationstechnologie notwendig machen oder wo auf Grund des jährlichen Ausbildungsvolumens eine zentrale Ausbildung wirtschaftlicher erfolgen kann. Auf Antrag einer Mehrheit der Kantone wird im vorliegenden Gesetzesentwurf aber die wesentliche Rolle des Bundes bei der Ausarbeitung einheitlicher Ausbildungsgrundlagen, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, hervorgehoben.

2.2.7

Schutzraumbaupflicht und Ausrüstung der Schutzräume

Die Weiterführung der Schutzraumbaupflicht, allerdings in deutlich reduzierter Form, wird grossmehrheitlich akzeptiert, teilweise sogar ausdrücklich gutgeheissen. Einzig die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund sowie die beiden Kantone Jura und Neuenburg fordern deren Aufhebung. Der Hauseigentümerverband Schweiz begrüsst ausdrücklich die Einschränkung der Schutzraumbaupflicht, stellt aber angesichts des hohen Ausbaustands die generelle Baupflicht für sämtliche Wohnbauten in Frage. Er postuliert in diesem Zusammenhang eine Befreiung der Hauseigentümer von kleineren Wohnbauten, d.h. insbesondere von Einfamilienhäusern, sowie eine gegenüber heute reduzierte Ersatzabgabe. Im Weiteren beantragt er die Aufhebung der Ausrüstungspflicht für Neubauten. Diese wird auch von einigen Kantonen zur Diskussion gestellt.

Die in den letzten rund 30 Jahren kontinuierlich aufgebaute Schutzinfrastruktur für die Bevölkerung hat gesamtschweizerisch einen hohen Ausbaustand erreicht. Im Wesentlichen geht es zukünftig nur noch darum, diese zu erhalten und allfällige örtliche Lücken gezielt zu schliessen. Dies geschieht durch eine noch konsequentere Steuerung des Schutzraumbaus durch die Kantone. Für die Erstellung von öffentlichen Schutzräumen durch die Gemeinden können die Ersatzbeiträge herangezogen werden.

Die Schutzraumbaupflicht wird zudem deutlich reduziert. So sind in Zukunft neu Bauherren von Geschäftshäusern sowie Hauseigentümer, welche Anbauten vornehmen, von der Baupflicht befreit. Zudem werden bei Wohnungen und Heimen anstatt 1 Schutzplatz pro Zimmer inskünftig generell nur noch $\frac{2}{3}$ Schutzplätze pro Zimmer gebaut. Mit der konsequenten Steuerung des Schutzraumbaus sollen in der Regel nur noch Schutzräume ab einer bestimmten Minimalgrösse erstellt werden. Bauherren von kleineren Gebäuden, insbesondere von Einfamilienhäusern, haben dafür einen gegenüber heute allerdings tieferen Ersatzbeitrag zu leisten.

Die bisherige Nachrüstungspflicht für Schutzräume, welche vor 1987 erstellt wurden, wird in die Zeit des Aufwuchses verlegt.

3 Parlamentarische Vorstösse

Die Behandlung der beiliegenden Erlasse erlaubt es, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1997 P 96.3298 Verzicht auf überzählige Schutzräume
(N 3.10.96, Baumberger; S 13.3.97)

Die Schutzraumbaupflicht wurde bereits in den gesetzlichen Grundlagen anlässlich der «Reform 95» eingeschränkt, so durch einen Verzicht auf die Erstellung von Schutzplätzen bei Umbauten und Aufbauten. Der vorliegende Gesetzesentwurf reduziert die Schutzraumbaupflicht noch weiter. So sind neu auch keine Schutzplätze mehr im Arbeitsbereich (Geschäftshäuser) und bei Anbauten zu erstellen. Zusammen mit der noch konsequenteren Steuerung des Schutzraumbaus, so sollen nur noch örtliche Defizite ausgeglichen werden, ergibt sich insbesondere für private Bauherren und Hauseigentümer eine erhebliche finanzielle Entlastung. Dies vor al-

lem auch mit Blick auf die vorgesehene markante Senkung der Ersatzbeiträge. Auf die Subventionierung von öffentlichen Schutzräumen durch den Bund wird künftig verzichtet. Für die Erstellung von öffentlichen Schutzräumen durch die Gemeinden können diese auf die Ersatzbeiträge zurückgreifen.

1998 P 98.3386 Abschaffung der Pflicht zum Bau von zivilen Schutzräumen
(N 18.12.98, Weber Agnes)

Die Reform des Zivilschutzes im Rahmen der Konzeption des Bevölkerungsschutzes als Verbundsystem trägt den veränderten sicherheitspolitischen Rahmbedingungen Rechnung. Mit der Ausrichtung auf Katastrophen und Notlagen werden die Bestände um rund zwei Drittel gesenkt. Diese zukünftige Dimensionierung des Zivilschutzes, verbunden mit einer entsprechenden Anpassung der Aufgaben, entspricht einerseits einem ausgewiesenen und unbestrittenen Bedürfnis der Kantone bezüglich ihrer Mittel für die Katastrophenbewältigung, andererseits aber auch den Erfahrungen aus den grossen Schadenereignissen der letzten Jahre. Diese haben gezeigt, dass die Mittel der Feuerwehren gerade bei schwerwiegenden und lang andauernden Schadenereignissen nicht ausreichen.

Die Schutzraumbaupflicht wird künftig auf das Notwendigste beschränkt und gelockert. Dies führt zu einer substanziellen Entlastung der öffentlichen Hand wie auch der Privaten (Bauherren, Hauseigentümer). Angesichts des gesamtschweizerisch hohen Abdeckungsgrades liegt das Schwergewicht klar auf der Erhaltung der Schutzbauten – und nicht mehr auf dem Bau. Der Bereich der Schutzbauten gehört allerdings zu jenen wenigen zeitkritischen Massnahmen, die nicht in die Aufwuchszeit (bewaffneter Konflikt) verschoben werden können.

2000 P 99.3651 Analyse Bevölkerungsschutz
(N 24.3.00, Haering)

Im Rahmen der aktuellen Reform des schweizerischen Bevölkerungsschutzes flossen auch Trends und Erkenntnisse aus anderen europäischen Ländern und ihrer Bevölkerungsschutzsysteme ein. Eine international vergleichende Untersuchung zu den Bevölkerungsschutzsystemen und den Kosten (Vergleichsländer zur Schweiz waren Deutschland, Finnland, Frankreich, Österreich und Schweden) zeigt, dass das neue Konzept des schweizerischen Bevölkerungsschutzes in den Hauptpunkten der Reform mit vergleichbaren Systemen übereinstimmt. Dies betrifft die konsequente Ausrichtung auf Katastrophen und Notlagen (und nicht mehr auf einen bewaffneten Konflikt) sowie die Zusammenfassung der verschiedenen Rettungsorganisationen bis hin zu vollständig integrierten Bevölkerungsschutzsystemen. Der letzte Punkt wird in der Schweiz mit der Verbundlösung der verschiedenen Partnerorganisationen unter einem führungsmässigen Dach umgesetzt. Dadurch können Doppelspurigkeiten eliminiert und damit auch die Bestände der beiden Milizorganisationen Feuerwehr (um rund einen Drittel) und Zivilschutz (um rund zwei Drittel) massiv reduziert werden. Dementsprechend verringern sich auch die volkswirtschaftlichen Kosten (budgetäre und ausserbudgetäre Kosten) um rund 30 Prozent. Im Sinne eines rollenden Prozesses sind laufende Anpassungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität des Bevölkerungsschutzes vorgesehen.

Gemäss der Konzeption des Verbundsystems Bevölkerungsschutz können Zivilschutzformationen auch zur Unterstützung der Polizei eingesetzt werden, so insbesondere zur Überbrückung von Belastungsspitzen sowie für Langzeiteinsätze. Dies umfasst Aufgaben, die keine Bewaffung erfordern. Die entsprechende Ausbildung und auch Ausrüstung ist durch die Polizei sicherzustellen. Unter diesen Voraussetzungen ist es durchaus möglich, Zivilschutzformationen zur Unterstützung der Polizei für einfache Absperr-, Überwachungs- und Meldenfunktionen einzusetzen. Bewilligungsinstanz für die Inanspruchnahme von Zivilschutzformationen im Rahmen solcher Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft ist der Kanton. Damit sollen Missbräuche oder eine Konkurrenzierung privater Betriebe verhindert werden.

4 Besonderer Teil

4.1 Allgemeine Bemerkungen zum Gesetzesentwurf

Die Vorlage fusst zum einen auf dem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, in dem eine umfassende Analyse der Sicherheitspolitik der Schweiz mit dem Ziel gefordert wird, die Aufgaben und den Stellenwert der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente und ihre Beziehungen untereinander neu festzulegen. Zum anderen basiert er auf den im Frühjahr 2000 nach einer zweimaligen Vernehmlassung mit den Kantonen und den Projektpartnern vereinbarten und am 25. Mai 2000 vom Bundesrat zur Kenntnis genommenen Leitlinien (Eckwerten) und dem darauf abgestützten Leitbild für den Bevölkerungsschutz.

Um begriffliche Unklarheiten oder Verwechslungen zwischen den Bereichen des Bevölkerungsschutzes als übergeordnetes ziviles Verbundsystem und dem Zivilschutz als darin eingebettete Partnerorganisation zu vermeiden, wurde der Doppeltitel «Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz» gewählt. Die materiellen Belange der beiden Bereiche wurden in klar abgegrenzte Teile gegliedert.

4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Das neue Gesetz über den Bevölkerungs- und Zivilschutz stützt sich auf Artikel 61 Absätze 1, 2 und 4 der Bundesverfassung, welcher dem Bund die Kompetenz gibt, Vorschriften im Bereich des Zivilschutzes zu erlassen.

Im Bereich Bevölkerungsschutz, der grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone liegt, kann der Bund nicht legiferieren. Der Gesetzesentwurf beschränkt sich dort auf Zusammenarbeitsregelungen und Kompetenzabgrenzungen.

1. Titel: Gegenstand

Art. 1

Für den Bevölkerungsschutz sind unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen die Kantone zuständig. Ihnen obliegen insbesondere die Massnahmen bei Katastrophen und in Notlagen. Der Bund ist für bestimmte, auf Bundesebene geregelte Katastrophen wie Verstrahlungslagen und Epidemien sowie für die Massnahmen mit Blick auf einen bewaffneten Konflikt zuständig.

Für den Zivilschutz regelt der Bund die Schutzdienstpflicht, die Ausbildung, die Bereiche des Materials sowie der Alarmierungs- und Telematiksysteme, die Schutzbauten und die Finanzierung.

2. Titel: Bevölkerungsschutz

1. Kapitel: Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz

Art. 2

Zweck des Bevölkerungsschutzes ist der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen sowie im Fall eines bewaffneten Konflikts. Der Bevölkerungsschutz trägt dazu bei, Schadenereignisse zu begrenzen und zu bewältigen.

Nicht Aufgabe des Bevölkerungsschutzes ist in grundsätzlicher Hinsicht hingegen die Prävention. Diese wird primär durch andere Institutionen sichergestellt. Der Bevölkerungsschutz ist in erster Linie eine Verbundorganisation zum Einsatz zur Katastrophen- und Nothilfe. Massnahmen zur mittel- oder langfristigen Prävention werden durch andere Institutionen abgedeckt. Hingegen sind kurzfristig vorbeugende Massnahmen, wie z.B. Sicherungsarbeiten oder Überwachung von Gewässern, schon heute wie auch inskünftig im Rahmen der jeweiligen Einsätze möglich.

Art. 3

Der Bevölkerungsschutz stellt die Koordination und die Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz sicher. Bei Bedarf können weitere Institutionen, private Organisationen und Unternehmen sowie die Armee zur Unterstützung beigezogen werden.

Die fünf Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes tragen die Verantwortung für ihre jeweiligen Aufgabenbereiche und unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Die konkrete Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen ergibt sich aus der Neukonzeption des Bevölkerungsschutzes als Verbundsystem. Diese Definition ist notwendig, damit die Partnerorganisationen vor allem ihre spezifischen ausbildungsmässigen und materiellen Bedürfnisse sowie die Planungen für den Einsatz dementsprechend anpassen bzw. ergänzen können.

Art. 4 Bst. a–d

Die Führung bei Schadenereignissen wird modular aufgebaut. Bei Alltagsereignissen liegt die Führung bei der Einsatzleitung der im Einsatz stehenden Partner-

organisationen (in der Regel bei den Ersteinsatzmitteln Feuerwehr oder Polizei). Bei Grossereignissen obliegt die Führung einer Gesamteinsatzleitung mit ereignisbezogen ausgewählten Vertretern und Spezialisten der beteiligten Partnerorganisationen oder der Verwaltung.

Wenn mehrere Partnerorganisationen bei Ereignissen von grossem Ausmass während längerer Zeit im Einsatz stehen, übernimmt ein politisch legitimes Führungsorgan unter der Gesamtverantwortung der zuständigen Behörden die Koordination und die Führung. Die Partnerorganisationen sind in diesem Führungsorgan vertreten.

Art. 4 Bst. e

Bei zunehmender Gefährdung können Bund, Kantone und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich die Bereitschaft der Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung, der Führungsorgane, der Partnerorganisationen und der Schutzbauten zeit- und lagerecht erhöhen (sog. «Aufwuchs»).

Lässt die Lageentwicklung vermuten, dass ein bewaffneter Konflikt entstehen könnte, so kann der Bundesrat den Entscheid zum Aufwuchs der Mittel des Bevölkerungsschutzes fällen. Der Aufwuchs muss innerhalb der angenommenen mehrjährigen Vorwarnzeit sichergestellt werden können. Dazu sind vor allem Massnahmen in den Bereichen Personal, Ausbildung und Material notwendig.

Das zusätzlich benötigte Personal für den Fall eines bewaffneten Konflikts wird erst nach dem Entscheid zum Aufwuchs rekrutiert. Der Bund kann dazu für den Zivilschutz das Dienstpflichtalter erhöhen und nötigenfalls auf ehemalige Angehörige der Armee sowie auf Wehrpflichtige, die nicht militärdienstpflichtig sind, zurückgreifen. Die Feuerwehr deckt ihren zusätzlichen Personalbedarf für den Aufwuchs durch die Wiedereingliederung ehemaliger Angehöriger der Feuerwehr und durch den Einbezug von Freiwilligen. Bei den anderen Partnerorganisationen sind keine besonderen personellen Massnahmen für den Aufwuchs vorgesehen.

Art. 5 Abs. 1

Absatz 1 entspricht Artikel 119 Absatz 2 des revidierten Militärgesetzes (MG; SR 510.10).

Art. 5 Abs. 2

Absatz 2 verweist einerseits auf die Koordination der verschiedenen Partnerorganisationen im Verbundsystem Bevölkerungsschutz, deren Bereiche in den Artikeln 7 und 8 erwähnt werden, andererseits auf die Kompetenzen des Bundesrates zur Koordination der verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente im Rahmen der Nationalen Sicherheitskooperation (NSK), die auch in Artikel 119 MG enthalten sind.

Art. 5 Abs. 3

Siehe Erläuterungen in Artikel 4 Buchstabe e.

Art. 6

Für den Bevölkerungsschutz sind unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen die Kantone zuständig. Ihnen obliegen insbesondere die erforderlichen Massnahmen im Falle von Katastrophen und Notlagen. Die Kantone regeln die Organisation, die

Ausbildung, die Bereitschaft und den Einsatz der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz mit Ausnahme der technischen Betriebe. Die Kantone gewährleisten die zeit- und lagegerechte Führung und die Bereitschaft der Schutzinfrastruktur. Sie sind für den Vollzug der vom Bund erlassenen Vorschriften im Bereich des Zivilschutzes verantwortlich. Sie bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den Gemeinden übertragen. Mit der expliziten Erwähnung «Die Kantone regeln die interkantonale Zusammenarbeit» (Abs. 3), so etwa bei der interkantonalen Hilfeleistung bei Katastrophen und Notlagen oder im Bereich der Ausbildung, soll dieser wichtige Aspekt der aktuellen Reform des Bevölkerungsschutzes betont werden.

Art. 7

Für die Lösung gemeinsamer Aufgaben arbeiten die Kantone und der Bund zusammen. Dazu gehören insbesondere die konzeptionelle Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes, die Information sowie die internationale Zusammenarbeit.

Art. 8

Zur Erfüllung der anspruchsvollen Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden und zur Förderung der Synergien zwischen allen Beteiligten ist Forschung und Entwicklung im Bevölkerungsschutz notwendig. Das Zusammenfassen von Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz erfordert die Koordination und den Ausbau der bisher einzeln betriebenen Forschung und Entwicklung.

Mittels Forschung und Entwicklung sollen die Grundlagen zur Erfüllung der sicherheitspolitischen Aufträge des Bevölkerungsschutzes erarbeitet werden. Im Mittelpunkt steht das Bereitstellen der Grundlagen für die strategische Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes. Zur Gewährleistung eines einheitlichen, auf die Bedürfnisse abgestimmten Vorgehens (*unité de doctrine*), sollen ebenfalls Lösungskonzepte und Grundlagen für den Vollzug erarbeitet werden. Ferner müssen Anstrengungen unternommen werden, damit der Bund in der besonderen und in der ausserordentlichen Lage die Führung sicherstellen und die Aufwuchsfähigkeit garantieren kann. Die Wissensvermittlung und der Erhalt des erarbeiteten Wissens sind dabei von grosser Bedeutung. Die Forschungsbedürfnisse werden anhand der kontinuierlich aktualisierten Gefährdungsannahmen und der kantonalen Bedürfnisse festgelegt.

Die Forschung und Entwicklung im Bevölkerungsschutz ist auf alle Aufgabenbereiche des Bevölkerungsschutzes ausgerichtet und dient allen Beteiligten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dazu wird beim Bund eine permanente Forschungsorganisation eingesetzt, in der die Kantone vertreten sind. Die Forschung und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes wird durch den Bund geplant, geleitet und finanziert. Für Forschungsarbeiten können Aufträge an Hochschulen oder Unternehmen der Privatwirtschaft erteilt werden. Die internationale Zusammenarbeit ist anzustreben.

Die Forschung und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes wird als langfristige Tätigkeit betrachtet. Zur Sicherstellung von Kontinuität, Kostenwirksamkeit und Nachhaltigkeit ist ein mehrjähriger Planungs- und Budgetierungshorizont notwendig.

2. Kapitel: Ausbildung im Bevölkerungsschutz

Art. 9

Den Führungsorganen kommt im Rahmen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz eine zentrale Rolle zu. Damit die Mitglieder der Führungsorgane ihre verantwortungsvollen Aufgaben in der Planung, in der Vorbereitung sowie im Ereignisfall ohne Verzug und kompetent ausführen können, ist eine entsprechende Aus- und Weiterbildung unumgänglich.

In der Grundausbildung sind die Mitglieder der Führungsorgane stufengerecht auf ihre Funktionen vorzubereiten. Sie müssen die möglichen Risiken und Gefährdungen, die Aufgaben der Führungsorgane sowie die Einsatzmöglichkeiten der verschiedenen Partnerorganisationen kennen. Zudem sind sie in der Stabsarbeit zu schulen und mit der dazu notwendigen Führungsinfrastruktur vertraut zu machen.

In der Weiterbildung werden einerseits das in der Grundausbildung vermittelte Wissen erneuert, ergänzt und vertieft und andererseits die Einsatzbereitschaft der Führungsorgane periodisch überprüft. In Form von Übungen können die Mitglieder der Führungsorgane zudem auf mögliche Ereignisse vorbereitet werden.

Art. 10 Bst. a–d

Damit im Ereignisfall die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stufen gewährleistet ist, unterstützt der Bund die Kantone bei der Ausbildung der Führungsorgane und bietet für die Führungsorgane Aus- bzw. periodische Weiterbildungen an. Damit sollen Erkenntnisse im Bereich der Katastrophen- und Nothilfe (z.B. auf Grund von Ereignisauswertungen) möglichst schnell in die Planungen des Bevölkerungsschutzes auf Stufe Kanton, Region oder Gemeinde einfließen können. Dabei stehen vor allem Ausbildungen im Vordergrund, die hauptamtliches Lehrpersonal mit besonderen Fachkenntnissen oder eine aufwendige Ausbildungsinfrastruktur erfordern oder deren zentralere Durchführung auf Stufe Bund wirtschaftlicher erfolgen kann.

Art. 10 Bst. e und f

Der Bund stellt die Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals für die Führungsorgane sicher. Auf Grund der sich heute rasch verändernden Bedingungen sind eine umfassende Grundausbildung und eine periodische Weiterbildung notwendig, damit das Lehrpersonal die hohen Anforderungen erfüllen kann.

Damit mögliche Synergien bei der Ausbildung des Lehrpersonals genutzt werden können, ermöglicht der Bund dem Lehrpersonal aller Partnerorganisationen die Teilnahme an den Ausbildungsangeboten.

Art. 10 Bst. g

Bei der Komplexität der heutigen Risiken und Gefährdungen ist eine effiziente Ausbildung mit modernen Ausbildungs-, Informations- und Kommunikationstechnologien notwendig. Die Beschaffung und der Unterhalt solcher Technologien übersteigen die Möglichkeiten der einzelnen Kantone. Der Bund ist deshalb auch in Zukunft für die durch ihn durchzuführende Ausbildung auf eine zeitgemässe Ausbildungsinfrastruktur angewiesen.

3. Titel: Zivilschutz

1. Kapitel: Schutzdienstpflicht

1. Abschnitt: Grundsätze

Art. 11

Die neue Definition der Schutzdienstpflicht verbindet die geistige und körperliche Tauglichkeit mit den Anforderungen für die Schutzdienstleistung. Damit wird vermieden, dass alle Militärdienstuntauglichen, unbesehen ihrer Tauglichkeit zum Schutzdienst, schutzdienstpflichtig werden. Dadurch wird einerseits verhindert, dass beispielsweise Schwerstbehinderte von der Zivilschutzadministration unnötigerweise erfasst werden und andererseits kann der administrative Bereich (Kontrollführung) um über 20 000 Personen entlastet werden (abgeleitet aus einer Schutzdienstpflicht vom 20. bis zum 40. Altersjahr). Nicht zu unterschätzen ist dabei die Image-Erhöhung für den Zivilschutz.

Art. 12

Die Schutzdienstpflicht nach erfüllter Militärdienstpflicht bzw. Zivildienstpflicht entfällt. Militärdienstpflichtige, die vorzeitig – beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen – vor 50 geleisteten Militärdiensttagen aus der Militärpflicht ausscheiden, sind grundsätzlich schutzdienstpflichtig. Damit kann – mit Blick auf die «Wehrgerechtigkeit» – verhindert werden, dass Militärdienstpflichtige nach wenigen Militärdiensttagen keine Dienstleistung mehr zu erbringen haben.

Art. 13 und 14

Mit der Anpassung der Dauer der Schutzdienstpflicht soll der Bundesrat flexibel auf Bestandesprobleme, vor allem mit Blick auf die Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage, reagieren können. Die Ausdehnung bzw. Rücknahme der Schutzdienstpflichtdauer um ein Jahr würde gesamtschweizerisch rund 5000 zusätzliche (bereits ausgebildete) Schutzdienstpflichtige ergeben bzw. zu einer Bestandesreduktion in der gleichen Grössenordnung führen.

Mit der vorgesehenen maximalen Ausdehnung der Schutzdienstpflicht um 10 Jahre kann ein grosser Teil des personellen Mehrbedarfs im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt abgedeckt werden. Zur Ergänzung des notwendigen Personals kann der Bundesrat in diesem Fall zudem alle Schweizer, die nicht militär- bzw. zivildienstpflichtig sind, der Schutzdienstpflicht unterstellen.

Art. 15

Die freiwillige Übernahme der Schutzdienstpflicht, insbesondere für Schweizerinnen sowie für in der Schweiz niedergelassene Ausländer und Ausländerinnen, soll weiterhin möglich bleiben. Explizit sollen neu auch Militärdienstpflichtige, die vor der Erfüllung der Militärdienstpflicht als solche ausscheiden, die freiwillige Übernahme der Schutzdienstpflicht beantragen können. Der Entscheid über eine Aufnahme liegt bei den Kantonen.

Art. 16

Die Rekrutierung der Militär- und der Schutzdienstpflichtigen erfolgt gemeinsam. Für den Zivilschutz werden drei Grundfunktionen rekrutiert: Stabsassistent, Betreuer und Pionier. Das Verfahren umfasst die Information der Stellungspflichtigen, den kantonal durchgeführten Orientierungstag und die Rekrutierung. Im Interesse einer optimalen Funktionszuweisung werden die Anforderungsprofile der verschiedenen Funktionen in der Armee und im Zivilschutz neu festgelegt. Bei der Zuteilung besteht keine Wahlfreiheit. Die Armee hat Vorrang. Eignung und Neigung der Dienstpflichtigen sollen nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Die Federführung bei der Rekrutierung liegt bei der Armee. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird gewährleistet.

Mit diesem neuen System der personellen Alimentierung des Zivilschutzes soll das heute als störend empfundene «Zweiklassensystem» Armee – Zivilschutz eliminiert werden.

Die Einzelheiten des Rekrutierungsverfahrens werden in Verordnungen des Bundesrates und des VBS geregelt.

Art. 17

Die Personalbewirtschaftung – einschliesslich der Kontrollführung – durch den Kanton ist eine Konsequenz aus der mit der Reform konsequent angestrebten Regionalisierung des Zivilschutzes. Insofern soll auch das bisherige grundsätzliche Wohnortsprinzip für die Zuteilung der Schutzdienstpflichtigen gelockert werden.

Art. 18

Durch Einteilungen in die Personalreserve kann vermieden werden, dass für den Einsatz nicht benötigte Schutzdienstpflichtige aus- und weitergebildet werden. Auf Organisationsstufe können über die Personalreserve die regional und kantonal unterschiedlichen Personalbedürfnisse flexibel gehandhabt werden. Um unrentable Ausbildungen – etwa im Rahmen von Wiederholungskursen – zu vermeiden, haben die Angehörigen dieser Personalkategorie keinen Anspruch auf Schutzdienstleistung.

Art. 19

Der Wortlaut entspricht der bisherigen Regelung in der Zivilschutzgesetzgebung (Art. 15 Abs. 1 ZSG und Art. 26 ZSV; SR 520.1 und SR 520.11).

Art. 20

Mit der Senkung des Schutzdienstalters auf das 40. Altersjahr ergibt sich in der Frage der bisherigen Praxis der Personalfreistellungen eine andere Betrachtungsweise. Heute sind 65 Prozent aller von der Schutzdienstleistung Befreiten über 40 Jahre alt. Bei einzelnen Kategorien, beispielsweise bei den Angehörigen der zivilen Führungsorgane, erhöht sich dieser Prozentsatz bis gegen 90 Prozent. Allein aus dieser Sicht würde der Aufwand bei der Weiterführung der heutigen Systematik unverhältnismässig. Hinzu kommen die Neuausrichtung auf Katastrophen und Notlagen und die markante Bestandesreduktion beim Zivilschutz. Insofern verliert die bisherige Praxis der Personalfreistellungen im Rahmen der «Gesamtverteidigung» (bisher ca. 140 000 Personen z.B. zu Gunsten der Wirtschaftlichen Landesversorgung, der Feu-

erwehr usw.) stark an Bedeutung. Sinngemäss gilt dieselbe Aussage für die Militärdienstpflichtigen, deren Dienstleistungspflicht neu mit dem 30. Altersjahr enden soll.

An Stelle des heutigen, administrativ aufwendigen Verfahrens der Befreiung von der Schutzdienstleistung soll die schon im bisherigen Gesetz vorgesehene vorzeitige Entlassung aus der Schutzdienstpflicht treten. Bewusst wird auf eine Quotenregelung verzichtet. Sie ist aus Bestandesgründen nicht notwendig und würde zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen (Quotenzuteilung, -kontrolle und -überwachung u.a.m.). Gesamtschweizerisch wird von einer Planungszahl von rund 15 000 Schutzdienstpflichtigen ausgegangen.

Neu sollen Schutzdienstpflichtige, die von einer Partnerorganisation zur Erfüllung ihrer Aufgaben bei Katastrophen und Notlagen unentbehrlich sind, vorzeitig aus der Schutzdienstpflicht entlassen werden können. Damit sollen Personalengpässe bei den Partnerorganisationen vermindert werden. Insbesondere geht es dabei um die hauptberuflichen Angehörigen der Polizei, der Feuerwehr und der sanitätsdienstlichen Rettungsdienste sowie um die nebenberuflichen Angehörigen der Feuerwehren und der zivilen Führungsorgane. Die Kantone, die für die Organisation des Verbundsystems Bevölkerungsschutz verantwortlich sind, entscheiden über die vorzeitige Entlassung. Eine personelle «Aushöhlung» des Zivilschutzes wird damit verhindert und die Ausbildungsinvestitionen gesichert. Die Kantone können damit nicht zuletzt auch allfälligen Missbräuchen entgegenwirken.

Art. 21

Zuständig für den Entscheid ist der Kanton nach Anhörung der Gemeinde.

2. Abschnitt: Rechte und Pflichten

Art. 22

Die Bestimmungen über Sold, Verpflegung, Transport und Unterkunft wurden unverändert vom ZSG übernommen (Art. 22).

Art. 23

Nachdem neu auch im Zivilschutz eine Grundausbildung eingeführt wird (Art. 33), sollen aus Gründen der Gleichbehandlung für die Grundausbildung im Zivilschutz jene Bestimmungen übernommen werden, wie sie auch für die Rekrutenschule gelten (reduzierter Ansatz). Der bisherige Artikel 23 ZSG wurde inhaltlich unverändert übernommen.

Einzelheiten im Sinne einer Auflistung der angerechneten Dienstleistungen sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

Art. 24

Am heute geltenden Grundsatz der Anrechnung von Schutzdienstleistungen an die Wehrpflichtersatzabgabe wird festgehalten. Der Anrechnungssatz wird später festgelegt.

Auf die Einführung einer Zivilschutz-Ersatzabgabe wird verzichtet. Nach Artikel 59 BV schulden Wehrpflichtige, die weder Militärdienst noch Zivildienst (als Ersatz-

dienst) leisten, eine Ersatzabgabe. Damit ist der Schutzdienstpflichtige grundsätzlich ersatzpflichtig. Die Einführung einer zusätzlichen Zivilschutz-Ersatzabgabe würde während der Wehrpflichtdauer vom 20. bis zum vollendeten 30. Altersjahr zu einer Doppelbelastung führen.

Eine Ersatzabgabe vom 31. Altersjahr an würde denjenigen Schutzdienstpflichtigen treffen, der seiner Schutzdienstpflicht nicht nachkommt oder schutzdienstuntauglich ist. Mit einer solchen Lösung könnte zwar in Analogie zur Wehrpflichtenerfüllung der subsidiären Schutzdienstpflichtenerfüllung vom 31. bis zum vollendeten 40. Altersjahr nachgelebt werden. Sie soll aber nicht weiterverfolgt werden. Eine andere Regelung für die Zeit der Schutzdienstpflicht nach Ende der Wehrpflicht, z.B. in Form einer Rückerstattung der entrichteten Wehrpflichtersatzabgabe auf Grund der geleisteten Diensttage, ist rechtlich nicht möglich, weil die Ersatzabgabe eine subsidiäre Form der Wehrpflichtenerfüllung darstellt.

Art. 25 und 26

Die Bestimmungen über Versicherung und Pflichten wurden unverändert vom ZSG übernommen (Art. 25 und 27).

3. Abschnitt: Aufgebot und Kontrollführung

Art. 27

Artikel 27 umschreibt die einzelnen Dienstleistungen und damit Einsatzarten.

Bei grossflächigen Schadenereignissen, die die Einsatzmöglichkeiten eines einzelnen Kantons übersteigen würden, für den Fall bewaffneter Konflikte sowie für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft auf nationaler Ebene sollen die Schutzdienstpflichtigen durch den Bundesrat aufgeboten werden können.

Die Formationen des Zivilschutzes sind kantonale und kommunale Mittel; das Aufgebot muss deswegen folgerichtig durch die Kantone geregelt werden. Zur Klärung und als Beitrag zur allgemeinen Rechtssicherheit werden die Aufgebotsmöglichkeiten der Kantone im vorliegenden Gesetzesentwurf genauer geregelt. Insbesondere für das Aufgebot für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft sollen – um Missbräuche zu verhindern – verbindliche Normen auf Verordnungsstufe erlassen werden (z.B. Verhinderung von Dienstleistungen beim eigenen Arbeitgeber, Konkurrenzierung der Privatwirtschaft u.a.m.). Sie müssen zudem durch das Departement (VBS) oder die Kantone – im Bereich deren Zuständigkeiten – bewilligt werden.

Art. 28

Die Kontrollführung für die Schutzdienstpflichtigen, bisher durch die Gemeinden wahrgenommen, soll neu der Kanton regeln. Bei der Ausbildungskontrolle sind auch Bundesstellen tangiert (Ausbildung Stufe Bund, Eidg. Steuerverwaltung, Wehrpflichtersatzabgabe, EO-Ausgleichskasse); sie wird deshalb in der neuen Verordnung über die Kontrollführung im Zivilschutz gesamtschweizerisch einheitliche Normen enthalten.

2. Kapitel: Pflichten von Dritten

Art. 29

Die Bestimmungen entsprechen der bisherigen Regelung in Artikel 28 Absatz 1 und 3 ZSG.

Art. 30–32

Diese Bestimmungen wurden inhaltlich weitgehend unverändert vom ZSG übernommen (Art. 29–31).

3. Kapitel: Ausbildung im Zivilschutz

Art. 33

Mit der Neuausrichtung des Zivilschutzes wird die Ausbildung der Schutzdienstpflichtigen neu konzipiert. Die Ausbildungsinhalte orientieren sich an der zukünftigen Kernfähigkeit des Zivilschutzes zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und damit nicht mehr an den Erfordernissen des bewaffneten Konflikts. Diese werden nach einer Entscheidung zum Aufwuchs durch eine erweiterte Ausbildung sichergestellt.

Nach erfolgter Rekrutierung haben die Schutzdienstpflichtigen eine Grundausbildung zu absolvieren. Sie besteht aus zwei aufeinander aufbauenden Ausbildungssequenzen:

- In der allgemeinen Grundausbildung (AGA) wird allen Schutzdienstpflichtigen das nötige, den Grundfunktionen übergeordnete Grundwissen vermittelt.
- In der funktionsbezogenen Grundausbildung (FGA) steht die einsatzbezogene fachtechnische Ausbildung, getrennt nach den drei Grundfunktionen, im Zentrum.

Mit einer Zusatzausbildung (ZA) kann das Grundwissen von ausgewählten Schutzdienstpflichtigen für Spezialaufgaben (z.B. Anlage- und Materialwartung) ergänzt werden. Die Zusatzausbildung kann im Anschluss an die allgemeine und die funktionsbezogene Grundausbildung oder später erfolgen.

Art. 34 und 35

Für die Übernahme einer Kaderfunktion ist jeweils eine entsprechende Kaderausbildung zum Gruppen- oder Zugführer, zum Chef eines Sachbereichs der Führungsunterstützung oder zum Zivilschutzkommandanten zu absolvieren. Die verschiedenen Kader sind für die Führung, die Ausbildung und die Einsatzfähigkeit ihrer jeweiligen Formationen oder ihres Sachbereiches verantwortlich. Die Ausbildung ist auf diese Anforderungen ausgerichtet und soll die Fachkompetenz entsprechend erhöhen.

Die Kader des Zivilschutzes haben periodisch Weiterbildungen zu absolvieren. Damit soll sichergestellt werden, dass Neuerungen rasch umgesetzt werden können.

Art. 36

Mit den jährlich stattfindenden Wiederholungskursen werden die Schutzdienstpflichtigen befähigt, ihre Aufgaben jederzeit zu erfüllen. Die Kader haben für ihre anspruchsvollen Führungs- und Ausbildungsaufgaben zusätzliche Dienstleistungen zu erbringen. Wiederholungskurse dienen in erster Linie dazu, die Einsatzbereitschaft der Zivilschutzformationen sowie der Kader zu überprüfen, zu ergänzen und zu festigen. Sie ermöglichen dem Kader zudem, die notwendigen Führungserfahrungen zu sammeln. Wiederholungskurse können auch für Übungen im Verbund mit den anderen Partnerorganisationen genutzt werden.

Art. 37

Dieser Artikel entspricht gleich lautenden Bestimmungen in der Militärgesetzgebung (Art. 59 Abs. 2 MG; SR 510.10). Ein zwingender Bedarf besteht bei einer ausserordentlichen Mehrbelastung der Zivilschutzverwaltung oder wenn Arbeiten ausgewiesene Spezialisten mit besonderen Kenntnissen verlangen.

Art. 38

Wie in der bisherigen Gesetzgebung werden Minimalvorschriften für das Aufgebotsverfahren (Zustellung, Gesuche um Verschiebung) festgelegt.

Dem Bundesrat steht die Kompetenz zu, die Organisation der Bundesverwaltung festzulegen. Welche Stelle des Bundes inskünftig für den Zivilschutz (und den Bevölkerungsschutz) zuständig sein wird, steht zurzeit noch nicht fest (Art. 43 Abs. 2 RVOG; SR 172.010).

Art. 39

Der Bund schafft gemeinsam mit den Kantonen die Grundlagen für eine möglichst einheitliche Ausbildung («*unité de doctrine*»). Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bildet der Bund die Zivilschutzkommandanten und deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die Kader und bestimmte Spezialisten der Führungsunterstützung sowie des Kulturgüterschutzes aus. Er kann auf Ersuchen der Kantone Aus- und Weiterbildungen durchführen, die an und für sich in deren Zuständigkeitsbereich liegen. Gemäss der Zuständigkeitsfinanzierung haben die Kantone die entsprechenden Kosten zu übernehmen.

Art. 40

Der Bund stellt die Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals für den Zivilschutz sicher. Auf Grund der sich heute rasch verändernden Bedingungen sind eine umfassende Grundausbildung und eine periodische Weiterbildung notwendig, damit das Lehrpersonal die hohen Anforderungen erfüllen kann. Einzelne Ausbildungsmodulare sollen auch dem Lehrpersonal der anderen Partnerorganisationen offen stehen.

Art. 41

Bei der Komplexität der heutigen Gefährdungen und Risiken ist eine effiziente Ausbildung mit modernen Ausbildungs-, Informations- und Kommunikationstechnologien notwendig. Die Beschaffung und der Unterhalt solcher Technologien übersteigen die Möglichkeiten der einzelnen Kantone. Der Bund ist deshalb auch in Zu-

kunft für die durch ihn durchzuführende Ausbildung auf eine zeitgemässe Ausbildungsinfrastruktur angewiesen.

Art. 42

Schon auf Grund der «Reformen 95» und der damit verbundenen Senkung der Bestände sind einige kantonale, regionale und kommunale Ausbildungszentren überflüssig geworden.

Artikel 42 übernimmt im Grundsatz den Wortlaut der Artikel 60 und 76 der Zivilschutzverordnung (ZSV; SR 520.11), wobei die Übergangsbestimmungen von Artikel 76 ZSV seit dem 1. Januar 2001 nicht mehr in Kraft sind.

4. Kapitel: Material sowie Alarmierungs- und Telematiksysteme

Art. 43

Grundsätzlich sind die Kantone für die Beschaffung des ortsspezifischen Materials zuständig. Dieses wird primär im Hinblick auf den Einsatz bei Katastrophen und in Notlagen beschafft. Es wird einsatzbezogen ausgewählt. Die Synergien zwischen den Partnerorganisationen sollen genutzt werden.

Für das Material, welches zusätzlich für besondere Katastrophen und Notlagen im Verantwortungsbereich des Bundes und für den Fall eines bewaffneten Konflikts benötigt wird, liegt die Zuständigkeit und die Finanzierung beim Bund. Dies betrifft insbesondere die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung, die Telematiksysteme für den Zivilschutz, die Ausrüstung und das Material der Schutzanlagen sowie das standardisierte Material des Zivilschutzes (zurzeit das AC-Schutzmaterial). Die Kompatibilität zu Ausrüstungen der anderen Partnerorganisationen ist zu gewährleisten. Zudem ist sicherzustellen, dass die Kantone die Materialbeschaffungsorgane des Bundes bei der Evaluation und Beschaffung von Material beanspruchen können.

Der Bund legt die Anforderungen an die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung fest. Die bestehenden Sirenenanlagen (inkl. diejenigen der Kernkraftwerke und für den Wasseralarm) und ihre Fernsteuerungen sind auf den neuesten technischen Stand zu bringen sowie flächendeckend zentral auslösbar und betriebsbereit zu halten. Der Bund trägt die Kosten für die Erstellung und die Erneuerung dieser Systeme. Für die Ausführung sind die Kantone zuständig. Betrieb und Unterhalt sind Sache der Gemeinden bzw. der Betreiber.

Um die Führungsorgane mit Telematikdienstleistungen unterstützen zu können, sind die nötigen Übermittlungssysteme bereitzustellen oder deren Verwendung zu ermöglichen. Nebst der Bereitstellung kompatibler Geräte und den nötigen Installationen in Schutzanlagen ist auch die Einbindung in bestimmte feste Netze oder in Funknetze nötig. Diese Ausrüstung ist auch bei einem bewaffneten Konflikt die technische Basis für die Telematik.

Art. 44

Der Wortlaut von Artikel 44 wurde unverändert vom ZSG übernommen (Art. 51).

5. Kapitel: Schutzbauten

1. Abschnitt: Schutzräume

Art. 45

Die bestehenden Schutzbauten des Zivilschutzes werden erhalten. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts soll zur Wahrung der Chancengleichheit jeder Einwohnerin und jedem Einwohner ein Schutzplatz in der Nähe des Wohnorts zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollen die Schutzräume auch bei Katastrophen und in Notlagen, z.B. im Fall erhöhter Radioaktivität, eines Erdbebens oder akuter Lawinengefahr, als Notunterkünfte genutzt werden können.

Art. 46

Gesamtschweizerisch besteht zwar ein grosses Schutzplatzangebot, doch sind örtlich noch Defizite vorhanden. Zur Wahrung der Chancengleichheit sollen die bestehenden sowie bei einem Bevölkerungszuwachs auftretende Lücken durch neu zu erstellende Schutzräume gezielt geschlossen werden.

An der Baupflicht von Schutzräumen wird daher grundsätzlich festgehalten. Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer haben beim Bau von Wohnhäusern, Heimen und Spitälern Schutzräume zu erstellen. In Gebieten, in denen zu wenig Schutzplätze vorhanden sind, haben die Gemeinden öffentliche Schutzräume zu erstellen und auszurüsten.

Neu wird allerdings auf die Erstellung von Schutzräumen bei wesentlichen Anbauten und im Arbeitsbereich (Geschäftshäuser) verzichtet, die Schutzraumbaupflicht also reduziert. Zudem sollen bei Wohnungen und Heimen – anstatt 1 Schutzplatz pro Zimmer – inskünftig nur noch $\frac{2}{3}$ Schutzplätze pro Zimmer gebaut werden.

Die Nachrüstung von bestehenden, noch nicht ausgerüsteten Schutzräumen (gebaut vor 1987) erfolgt erst während der Aufwuchszeit.

Art. 47

Die Kantone steuern nach Vorgaben des Bundes den Schutzraumbau. Sie regeln den Vollzug der Baupflicht und legen nach Vorgaben des Bundes die Höhe der Ersatzbeiträge fest. Wird kein Schutzraum erstellt oder ist der Schutzplatzbedarf im Beurteilungsgebiet gedeckt, so hat die Hauseigentümerin oder der Hauseigentümer einen – gegenüber heute reduzierten – Ersatzbeitrag zu entrichten. Die Ersatzbeiträge dienen in erster Linie der Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden. Mit ihnen kann ein grosser Teil der anfallenden Kosten für die Erstellung und die Werterhaltung dieser Schutzräume finanziert werden.

Sind in einer Gemeinde alle vorgeschriebenen Schutzräume erstellt, so sollen die Ersatzbeiträge auch weiterhin (gemäss der bisherigen Gesetzgebung im baulichen Zivilschutzbereich, BMG/BMV; SR 521.1 und SR 521.11) für weitere Zivilschutzmassnahmen verwendet werden dürfen.

Art. 48 und 49

Die Artikel 48 und 49 übernehmen sinngemäss Bestimmungen der bisherigen Gesetzgebung (BMG/BMV).

Auf die bisherige Vorgabe von 3 Prozent der mutmasslichen Baukosten als Sicherheitsleistung wird verzichtet, da für die Schutzräume die Kantone nach Vorgaben des Bundes zuständig sind. Es steht ihnen frei, entsprechende Bestimmungen in ihre Gesetzgebung zu übernehmen. Der Bund hat für die Ermittlung der Schutzplatzkosten Berechnungsmodelle entwickelt. Daraus ergab sich ein so genanntes Bandbreitenmodell, das als Empfehlung für die Kantone abgegeben wurde. Daraus können die Kantone die Höhe der Sicherheitsleistungen bestimmen.

Die bisherige Bestimmung von Artikel 19 BMV ist in den Artikeln 49 (Schutzräume) und 55 (Anlagen) im vorliegenden Gesetz enthalten. Artikel 49 regelt die Aufhebung von Pflichtschutzräumen, für welche der Bund seit 1981 keine Subventionen mehr ausrichtet. Deshalb wird auf eine Rückerstattungspflicht verzichtet. Öffentliche Schutzräume werden in der Regel erneuert und nicht aufgehoben.

2. Abschnitt: Anlagen

Art. 50–55

Schutzanlagen umfassen Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler.

Mit den Schutzanlagen können primär die Führungsfähigkeit und die Bereitschaft der Mittel des Bevölkerungsschutzes sichergestellt werden. Die Kommandoposten dienen der Führung und der Führungsunterstützung. Die Bereitstellungsanlagen stehen für das Personal und für einen Teil des Materials der Formationen der Partnerorganisationen zur Verfügung.

Für die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen legt der Bund die Rahmenbedingungen fest. Die Kantone – das Gesetz bringt diese Zuständigkeit gegenüber der bisherigen Regelung in der Zivilschutzverordnung (Art. 53) klar zum Ausdruck – sind verpflichtet, für mindestens 0,6 Prozent der Bevölkerung Patientenplätze und Behandlungsmöglichkeiten in geschützten Spitälern (in Verbindung mit einem Akutspital) und in geschützten Sanitätsstellen (nicht direkt mit einem Akutspital in Verbindung) bereitzustellen. Falls die Kantone und die Trägerschaften der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen einen höheren Bedarf ermitteln, können die finanziellen Leistungen des Bundes im baulichen und materiellen Bereich bis auf höchstens 0,8 Prozent der Bevölkerung ausgedehnt werden. Diese Einzelheiten sind indessen nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe zu regeln.

Die bisherigen Sanitätsposten werden neu als Schutzräume für pflegebedürftige Personen genutzt. Werden durch die Regionalisierung und den Bestandesabbau des Zivilschutzes andere Schutzanlagen überzählig, so sind diese je nach Bedarf einer anderen Nutzung zuzuführen, z.B. als Personen- oder Kulturgüterschutzräume.

Für Ausbildungszwecke und für die Nutzung bei Katastrophen und in Notlagen soll nur noch eine begrenzte Anzahl von Schutzanlagen zur sofortigen Inbetriebnahme bereitgehalten werden. Die übrigen Schutzanlagen sind in ihrer Funktion zu erhalten, aber in eine reduzierte Betriebsbereitschaft zu versetzen. Die Regelungen zur Bereitschaft werden durch den Bund erlassen.

3. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Art. 56–58

Die Artikel 56–58 wurden sinngemäss aus der bisherigen Gesetzgebung übernommen (Art. 8, 9 und 11 BMG).

Der Unterhalt der Schutzbauten muss zwar sichergestellt bleiben, Artikel 57 präzisiert aber, dass die Betriebsbereitschaft nicht mehr jederzeit, sondern neu nur noch auf Anordnung des Bundesrates gewährleistet sein muss (differenzierte Bereitschaft im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt; Art. 71 Abs. 1 Bst. g). Neu bezieht sich diese Bestimmung auf alle Schutzbauten (bisher nur auf Schutzanlagen; Art. 9 BMG).

6. Kapitel: Internationales Schutzzeichen und Ausweis des Zivilschutzes

Art. 59

Die Bestimmungen über das internationale Schutzzeichen und den Ausweis des Zivilschutzes, die sich auf das Zusatzprotokoll I vom 8. Juni 1977 (SR 0.518.521) zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte stützen (SR 0.518.51), sind inhaltlich unverändert von der bisherigen Gesetzgebung (ZSG) übernommen, redaktionell aber besser gestaltet worden.

7. Kapitel: Haftung für Schäden

Art. 60–65

Die Bestimmungen über die Haftung für Schäden wurden praktisch unverändert vom ZSG übernommen (Art. 58–63).

Die Kostenverteilung unter den Ersatzpflichtigen wird neu dem Bundesrat übertragen, da die bisherige Regelung – Verteilung gemäss Subventionsansatz – nicht mehr möglich ist (neues Finanzierungsmodell, s. Art. 71)

Ersetzt wurden die Begriffe «Instruktoren und Instruktorinnen» durch «Lehrpersonal».

8. Kapitel: Beschwerderecht

Art. 66 und 67

Die Bestimmungen über das Beschwerderecht sind praktisch unverändert vom ZSG übernommen worden (Art. 64 und 65). Nach Inkrafttreten des neuen Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG; BBl 2001 4539 ff.) werden sie dem neuen Gesetz angepasst werden müssen.

9. Kapitel: Strafbestimmungen

Art. 68–70

Die Strafbestimmungen wurden praktisch unverändert vom ZSG übernommen (Art. 66–68).

4. Titel: Gemeinsame Bestimmungen

1. Kapitel: Finanzierung

Art. 71

Im Rahmen des Bevölkerungsschutzes kommt es nur beim Zivilschutz zu einer wesentlichen Änderung bei der Art der Finanzierung. Die Beitragsfinanzierung des Bundes, abgestuft nach der Finanzkraft der Kantone, fällt weg. Die Kosten werden künftig von der zuständigen Instanz in vollem Umfang getragen (Zuständigkeitsfinanzierung). Insgesamt können in den nächsten Jahren gegenüber 1998 Ausgabenreduktionen bei den Sachausgaben der öffentlichen Hand von zirka 15 Prozent erwartet werden. Die Zuständigkeitsfinanzierung eröffnet insbesondere den Kantonen und Gemeinden einen Handlungsspielraum bei der Umsetzung. Inwieweit dies zu weiteren Ausgabenreduktionen führt, hängt von den Kantonen und Gemeinden ab. Die Ausgaben des Bundes werden in der gleichen Grössenordnung wie 1998 bleiben.

Zu Absatz 1 Buchstaben d und e: Bei den Kosten für die Bereiche gemäss Artikel 7 (konzeptionelle Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes, Information und internationale Zusammenarbeit) sowie der Forschung und Entwicklung gemäss Artikel 8 trägt der Bund nur die eigenen Aufwendungen.

Die anerkannten Mehrkosten eines Schutzraums gemäss Absatz 2 errechnen sich aus der Differenz zwischen den Erstellungskosten des Schutzraums (inkl. Ausrüstung) und den Erstellungskosten eines gleich grossen Kellers.

Der in Absatz 3 enthaltene Pauschalbeitrag deckt die ausserordentlichen Kosten (Strom, Wasser, Kraftstoff usw.) für die regelmässige Inbetriebnahme der Systeme, deren Häufigkeit und Dauer in den Technischen Weisungen für den Unterhalt (TWU) vorgeschrieben sind, z.B.: Dichtigkeitsprüfungen an Wassertanks, Begrenzung der Feuchtigkeit, Betrieb der Notstromgruppe.

Welche Kosten der Bund trägt, ergibt sich aus der abschliessenden Aufzählung in den Absätzen 1–3. Aus dem Umkehrschluss könnte gefolgert werden, dass alle andern Kosten durch andere (z.B. die Kantone) getragen werden müssen. Absatz 5 bringt eine Klarstellung hinsichtlich der Erstellung der Schutzanlagen und der Kulturgüterschutzräume (Abs. 2).

2. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten

Art. 72 und 73

Die beiden Artikel wurden neu gemäss der Gesetzgebung über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) aufgenommen.

3. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 74 und 75

Wie bis anhin das Bundesamt für Zivilschutz wird die für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz zuständige Stelle des Bundes mit Rechtsetzungsaufgaben beauftragt sein, um rechtliche Normen erlassen zu können (Art. 48 Abs. 2 RVOG; s. auch die Erläuterungen zu Art. 38).

Art. 76 und 77

Das Inkrafttreten ist für 2003 vorgesehen.

5 Auswirkungen

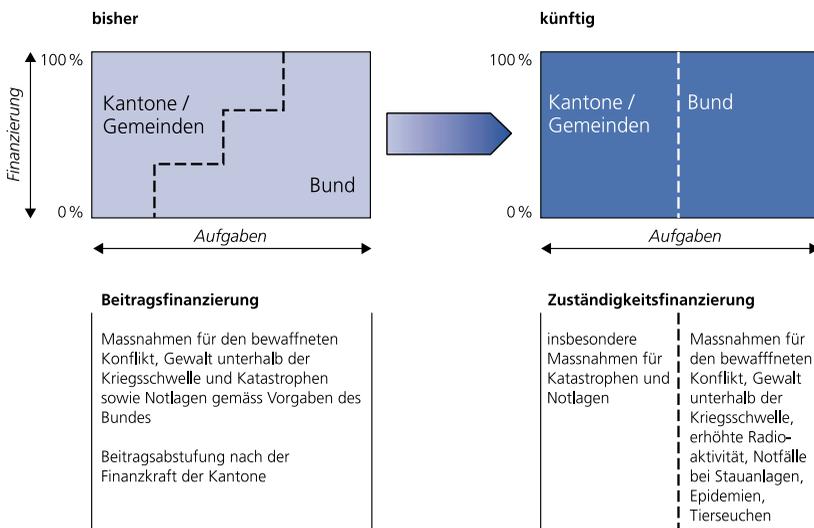
5.1 Finanzielle Auswirkungen

5.1.1 Ausgangslage

Die Schwerpunkte der Ausgaben der Partnerorganisationen im Verbundsystem Bevölkerungsschutz sind unterschiedlich gelagert. Bei der Polizei, der Feuerwehr, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben sind sie weitestgehend von den Aufwendungen für tägliche Aufgaben, d.h. zur Bewältigung von Alltagsereignissen, bestimmt. Der Kostenanteil für Katastrophen und Notlagen oder für den bewaffneten Konflikt ist gering. Die Kosten des Zivilschutzes werden dagegen wesentlich von diesen Gefährdungen bestimmt. Vor diesem Hintergrund wird sich die Reform und das Konzept des Bevölkerungsschutzes – mit Ausnahme des Zivilschutzes – nicht grundsätzlich auf die Art der Finanzierung der Partnerorganisationen auswirken, umso mehr als diese in der Kompetenz der Kantone liegen. Allerdings werden die Nutzung von Synergien unter den Partnerorganisationen im Rahmen des Bevölkerungsschutzes, aber auch bereits in die Wege geleitete Reformen bei den Partnerorganisationen (z.B. im Feuerwehrwesen) Einsparungen möglich machen.

5.1.2 Wechsel des Finanzierungsmodus

Zu einer wesentlichen Änderung kommt es bei der Art der Finanzierung im Bereich des Zivilschutzes. An Stelle der bisherigen Beitragsfinanzierung, bei der sich der Bund abgestuft nach der Finanzkraft der Kantone an den Kosten für den Zivilschutz beteiligt hat, tritt die so genannte Zuständigkeitsfinanzierung. Jede politische Stufe trägt also die vollen Kosten gemäss den neu definierten Zuständigkeiten. Die Kostenteilung zwischen den Kantonen und den Gemeinden wird im Rahmen der kantonalen Rechtssetzung geregelt.



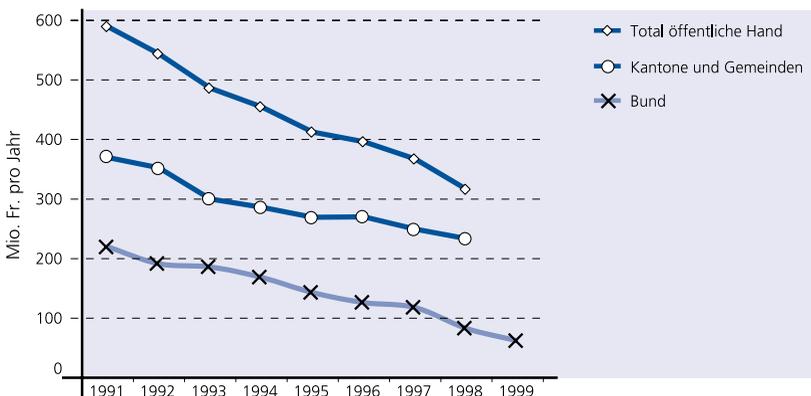
Der Wechsel des Finanzierungsmodus vor dem Hintergrund der neu definierten Aufgabenteilung führt dazu, dass der Bund wie die Kantone (inkl. Gemeinden) in gewissen Teilbereichen entlastet werden, in anderen aber neue Kosten zu übernehmen haben. Summarisch ausgedrückt: Beim Bund fallen gegenüber heute vor allem Mehrausgaben im Bereich der Alarmierungs- und Telematiksysteme sowie der Schutzanlagen und demgegenüber Entlastungen im Bereich der Ausbildung an. Dies gilt im umgekehrten Sinne für die Kantone und Gemeinden. Die entsprechenden Mehr- und Minderbelastungen in den einzelnen Kostenkategorien werden im Leitbild Bevölkerungsschutz (Kap. 11 und Anh. A 1) detailliert beschrieben und ausgewiesen. Der Wechsel des Finanzierungsmodus wirkt sich über das Ganze gesehen weitgehend kostenneutral aus, so dass weder der Bund noch die Kantone gegenüber früher Mehrbelastungen zu erwarten haben. Im Gegenteil: Die Gesamtkosten für den Zivilschutz werden insgesamt sinken.

5.1.3 Prognose der budgetären Kosten für den Zivilschutz

5.1.3.1 Allgemeines

Die budgetären Kosten für den Zivilschutz sind mit den verschiedenen Reformen und Optimierungen, insbesondere im Rahmen der «Reform 95», seit Beginn der Neunzigerjahre bereits um fast 50 Prozent gesunken. Dieser starke Ausgabenrückgang beim Bund, bei den Kantonen und Gemeinden ergab sich insbesondere aus Verzicht, Aufgabenverlagerungen und Regionalisierungen der Zivilschutzorganisationen. Beim Bund betragen die budgetären Ausgaben im Jahr 1998 noch 83 Millionen Franken, bei den Kantonen und Gemeinden 233 Millionen Franken. Hinzu kamen 11 Millionen Franken (aus den von Privaten geleisteten Ersatzbeiträgen) für den Bereich der Schutzbauten (durch die Gemeinde erstellte Schutzräume sowie Schutzanlagen).

Budgetäre Ausgaben für den Zivilschutz 1991–1998



Die Neuausrichtung des Zivilschutzes im Rahmen der Bevölkerungsschutzreform wird ab der Umsetzung im Jahr 2003 gegenüber dem Jahr 1998 insgesamt zu einer weiteren Kostenreduktion bei den budgetären Kosten von rund 15 Prozent führen. Dabei werden die Betriebskosten deutlich sinken, die Investitionskosten hingegen leicht steigen.

Die detaillierten Berechnungen im Leitbild Bevölkerungsschutz (vgl. dazu Kap. 11 und Anh. A 1) gehen beim Bund von 76 Millionen Franken und bei den Kantonen (und den Gemeinden) von rund 200 Millionen Franken aus. Dieser Rückgang resultiert insbesondere aus den Möglichkeiten der angestrebten verstärkten Regionalisierung, der verstärkten interregionalen und interkantonalen Zusammenarbeit sowie den gegenüber früher markant geringeren Vorbereitungen und Massnahmen für den Fall eines bewaffneten Konflikts.

Die zukünftige Entwicklung der Ausgaben hängt davon ab, wie weit die Kantone im Vollzug etwa bezüglich Regionalisierungen bereits fortgeschritten sind und wie die Kantone (inkl. Gemeinden) den Handlungsspielraum bezüglich der Ausnutzung von Synergien innerhalb des Kantons, zwischen den Kantonen und mit dem Bund auch wirklich nutzen.

5.1.3.2 Material sowie Alarmierungs- und Telematiksysteme

Angesichts des guten Ausrüstungsstandes des Zivilschutzes besteht für die Kantone, die zukünftig für die Beschaffung des ortsspezifischen Materials im Bereich der Katastrophen- und Nothilfe zuständig sind, mittelfristig kein grosser Investitionsbedarf mehr. Sie verfügen zudem, mit Blick auf die markanten Bestandesreduktionen, über genügend Material vor allem im Bereich der bisherigen Rettungsformationen des Zivilschutzes. Damit können auch allfällige Ersatzbeschaffungen abgedeckt werden. Allerdings müssen die Werterhaltung sowie Anpassungen an neue technische Entwicklungen sichergestellt werden.

Beim Bund stellt die Übernahme der Kosten der Systeme für die Alarmierung der Bevölkerung und der Telematiksysteme für den Zivilschutz sowie der Erneuerungs- und teilweise der Unterhaltskosten für die Schutzanlagen ein neues Schwergewicht dar. Diese Bereiche werden ihn – verglichen mit dem Stichjahr 1998 – mit Mehrausgaben belasten.

5.1.3.3 Schutzbauten

Insbesondere im Bereich der Schutzbauten fallen in Zukunft für den Bund, die Kantone und Gemeinden – und für Private – markante Kostenreduktionen an.

Bei den Schutzräumen fällt die reduzierte Schutzraumbaupflicht (Wegfall der Baupflicht für Geschäftshäuser) und die gegenüber heute stark reduzierte Höhe der Ersatzbeiträge ins Gewicht. Markant kostenreduzierend wirkt sich darüber hinaus der hohe Ausbaustand aus: In Zukunft werden bedeutend weniger Schutzräume gebaut werden müssen. Bei der Erstellung von Schutzräumen durch die öffentliche Hand können die Kantone und Gemeinden – der Bund leistet hier keine Beiträge mehr – zudem auf die vorhandenen Ersatzbeiträge zurückgreifen.

Bei den Schutzanlagen werden infolge der Regionalisierungen sowie der Einführung einer differenzierten Betriebsbereitschaft Einsparungen möglich.

5.1.3.4 Ausbildung

Einsparungen in der Grössenordnung von rund 25 Prozent, verglichen mit dem Stichjahr 1998, sind im Bereich der Ausbildung im Zivilschutz möglich. Dies ergibt sich – trotz massvoll verlängerter Grundausbildung – vor allem durch die markante Bestandesreduktion sowie durch den Verzicht auf die ausbildungsmässigen Vorbereitungen für den Fall eines bewaffneten Konflikts. Gemäss den Zuständigkeiten tragen die Kantone die Kosten für die Ausbildung künftig weitgehend selber. Der Bund finanziert die gemäss Gesetzesentwurf durch ihn durchzuführende Ausbildung und leistet zudem mit der Ausarbeitung einheitlicher Ausbildungsgrundlagen zu Gunsten der Kantone einen wesentlichen indirekten Beitrag an die Kosten der Kantone.

5.1.3.5 Personalaufwendungen und übrige Sachausgaben

Bei den Personalaufwendungen und den übrigen Sachausgaben sind, verglichen mit 1998, Kosteneinsparungen von ebenfalls insgesamt rund 25 Prozent zu erwarten. Die rund 10 Prozent möglichen Kosteneinsparungen auf Stufe Bund werden allerdings durch den künftigen Einbezug der Arbeitgeberbeiträge bei den Personalaufwendungen oder Gemeinkosten (ab 2001) kompensiert. Gleichzeitig bilden auch die IT-Investitionen neu einen Bestandteil der Amtsrechnung. Für eine Übergangszeit von 2003 bis 2005 fallen Zusatzkosten an. Diese betreffen einerseits Kommissionen und Honorare aus dem Projekt «Bevölkerungsschutz» (Umsetzungsphase; 2003 rund 1,2 Mio. Fr. und 2004 rund 0,2 Mio. Fr.). Andererseits sind Beiträge des Bundes an die Kosten von kantonalen und kommunalen Kursen zu berücksichtigen, die sich auf

Grund der geltenden Rechtsgrundlagen (ZSG) ergeben und die teils erst mit zeitlicher Verzögerung von den Kantonen eingereicht werden (2003 rund 2,0 Mio. Fr., 2004 rund 1,5 Mio. Fr. und 2005 rund 0,7 Mio. Fr.). Hinzu kommt, dass der Bund in Zukunft insbesondere in den Bereichen der konzeptionellen Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes, der Forschung und Entwicklung, der Information und der internationalen Zusammenarbeit gemäss Gesetzesentwurf neue Aufgaben zu Gunsten des Gesamtsystems Bevölkerungsschutz wahrzunehmen hat.

Wie weit die Kantone und Gemeinden das Sparpotenzial nutzen, hängt weitgehend davon ab, wie sie ihren gegenüber heute grösseren Handlungsspielraum ausnutzen. Die entsprechenden Zahlen im Leitbild Bevölkerungsschutz sind deshalb mit einem grossen Streubereich versehen.

5.2 Personelle Auswirkungen

Insgesamt betrachtet wird die Reform des Bevölkerungsschutzes mittelfristig einen gewissen Personalabbau ermöglichen. Teilweise sind an Stelle eines Abbaus auch personelle Umlagerungen nötig. Beim Bund kann von einem zukünftigen Bestand von rund 160–180 Etatstellen (1998 rund 225 Etatstellen) ausgegangen werden. Dabei sind allerdings nur die gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf durch den Bund wahrzunehmenden Aufgaben berücksichtigt. Inwieweit sich hier allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ein Ausbau, konkret durch den Einbezug anderer sachlich verwandter Verwaltungsteile, ergibt, ist Gegenstand des verwaltungsinternen Projekts VBS XXI.

Die konkreten Auswirkungen in den Kantonen und Gemeinden sind auf Grund der sehr unterschiedlichen Verhältnisse schwierig abzuschätzen und daher ebenfalls mit einem grossen Streubereich versehen. Sie hängen wesentlich von den gewählten organisatorischen und verwaltungsmässigen Lösungen sowie der Ausnutzung von interkantonalen Kooperationsformen ab, etwa in der Ausbildung im Bereich des Zivilschutzes.

5.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Reform des Bevölkerungsschutzes – insbesondere die Anpassungen bei den beiden Milizorganisationen Feuerwehr und Zivilschutz – wird gegenüber dem Stichjahr 1998 zu Einsparungen bei den volkswirtschaftlichen Kosten von insgesamt gegen 30 Prozent führen. Darin eingeschlossen sind neben den budgetären die so genannten ausserbudgetären Kosten. Darunter sind Kosten zu verstehen, die beispielsweise von anderen Institutionen und von Privaten getragen werden oder durch nicht entschädigten Lohnausfall entstehen.

Bei den budgetären Kosten ergeben sich – Feuerwehr und Zivilschutz zusammengekommen – Einsparungen von gegen 30 Prozent. Bei den ausserbudgetären Kosten ist eine Senkung um rund 20 Prozent zu erwarten. Grund dafür ist insbesondere die Herabsetzung des Sollbestandes bei der Feuerwehr (von ca. 160 000 auf ca. 110 000) und beim Zivilschutz (von ca. 280 000 auf ca. 120 000). Markant schlägt

8.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die zur Durchführung erforderlichen Regelungskompetenzen im Bereich des Zivilschutzes werden wie üblich an den Bundesrat delegiert.

Im Einzelnen kann er zusätzlich zu seinen bestehenden Kompetenzen in folgenden Bereichen Bestimmungen erlassen:

- Koordination im Bereich des Bevölkerungsschutzes (Art. 5 Abs. 2);
- Ausbildung der Führungsorgane in Zusammenhang mit der Verstärkung des Bevölkerungsschutzes (Art. 9 Abs. 2);
- Ausdehnung bzw. Verkürzung der Schutzdienstpflicht (Art. 13 Abs. 2);
- Zusätzliche Unterstellung unter die Schutzdienstpflicht (Art. 14);
- Vorzeitige Entlassung; Verfahren (Art. 20 Abs. 2);
- Mindestanforderungen an die Schutzbauten (Art. 56);
- Kostenverteilung unter den Ersatzpflichtigen (Art. 60. Abs 2);
- Erlass der Ausführungsbestimmungen (Art. 75 Abs. 1);
- Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen an die für den Zivilschutz zuständige Stelle des Bundes (Art. 75 Abs. 2).

An die für den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz zuständige Stelle des Bundes werden direkt folgende Kompetenzen delegiert:

- Aufgebot für die Aus- und Weiterbildungsdienste (Art.38 Abs. 2).