



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Generalsekretariat VBS
Sicherheitspolitik
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Zug, 21. Februar 2012 ek
001-3367/10037

Bericht des Bundesrates zur Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. November 2011 hat das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS zum oben erwähnten Bericht das Vernehmlassungsverfahren eröffnet, in dessen Rahmen die Kantone zur Stellungnahme eingeladen wurden. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Der Regierungsrat des Kantons Zug nimmt zum Entwurf des Berichts des Bundesrates zur Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ gerne wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Wir begrüssen die Ausarbeitung eines Berichts zur strategischen Weiterentwicklung in den Bereichen Bevölkerungsschutz und Zivilschutz nach dem Jahr 2015. Angesichts der bisherigen engen Verbindung zwischen Bevölkerungs- und Zivilschutz erachten wir es als richtig, das Verbundsystem des Bevölkerungsschutzes und den Teilbereich des Zivilschutzes einheitlich zu analysieren und darzustellen. Der Bericht gibt einen guten Überblick über den Status Quo in den Bereichen des Bevölkerungsschutzes und Zivilschutzes. Er zeigt strategische Handlungsfelder auf und skizziert Gestaltungsmöglichkeiten.

Für den Kanton Zug dürfen wir eine sehr gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz und deren Führungsorganen feststellen.

Unsere Anträge stellen wir deshalb zur strategischen Ausrichtung des gesamten Bevölkerungsschutzes. Uns ist bewusst, dass der föderalistische Aufbau sowohl in zeitlicher wie auch

organisatorischer und finanzieller Sicht eine Herausforderung darstellt. Den Kantonen und ihren Gemeinden, die in erster Linie von Ereignissen betroffen sind, kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Bei den grösseren Naturereignissen, wie im letzten Herbst, hat sich auch die Unterstützung durch Mittel der Armee einmal mehr bewährt.

2. Anträge

2.1. Die Einführung einer einheitlichen allgemeinen (zivilen) Dienstpflcht auf Verfassungsstufe sowie der Einbezug technischer Werke zur Sicherstellung der Versorgung sind zu überprüfen.

Grundsätzlich sind wir der Meinung, bisher hätten sich die Milizstrukturen und die Wehrpflicht bewährt. Diese Erfahrung soll in der Diskussion berücksichtigt werden. Auf Verfassungsstufe ist ebenfalls der Einbezug technischer Werke zur Sicherstellung der Versorgung zu diskutieren.

2.2. Die Bereiche Bevölkerungsschutz und Zivilschutz sind getrennt in je eigenen Gesetzgebungsprojekten zu behandeln.

In der heutigen Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes ist der Zivilschutz ein (wesentlicher) Partner, der im Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz behandelt wird. Für die andern Partner im Bevölkerungsschutz gibt es keine analogen Regeln.

2.3. Der Bund hat sich an den Beschaffungskosten für das Einsatzmaterial und die persönliche Ausrüstung der Angehörigen des Zivilschutzes zu beteiligen.

In der parlamentarische Beratung über die Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes im Jahr 2011 wurde die Diskussion über die Frage nach der finanzielle Beteiligung des Bundes vertagt und auf die Strategie 2015+ verschoben.

2.4. Die Terminologie im Bevölkerungsschutz ist zu vereinheitlichen.

Partnerorganisationen und Führungsorgane, sowie Armee und Dritte sollen sich auf eine einheitliche Terminologie im Bevölkerungsschutz abstützen können. Speziell im Gesundheitswesen/Rettungsdienst ist Handlungsbedarf angezeigt.

2.5. Von einem Transfer des koordinierten Sanitätsdienstes an das Bundesamt für Bevölkerungsschutz ist abzusehen.

Die Organisation des koordinierten Sanitätsdienstes hat sich bewährt. Daran soll festgehalten werden.

2.6. Zur Beratung und Lösung der föderalistischen Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen ist eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Kantone zu bilden.

3. Begründungen

Zu Antrag 2.1.

Die angestrebte Überprüfung des Dienstpflichtsystems (Bericht Ziffer 2.2.5) durch eine Studiengruppe ist aus heutiger Sicht unabdingbar. Ob und wie auch in Zukunft am Milizsystem und an der Militärdienstpflicht festgehalten werden und die Armee bei der Rekrutierung Priorität haben soll, wird die Studiengruppe ebenfalls zu diskutieren haben. Aufgrund der Komplexität und der politischen Tragweite der Thematik sollen die Kantone in der Studiengruppe ebenso vertreten sein, wie die Armee auch.

Es sollen die Vor- und Nachteile verschiedener Varianten geprüft werden. Aus unserer Sicht haben sich Milizsystem und Wehrpflicht bewährt.

Die Verfassungsdiskussion soll auch die Themen aufnehmen, die im Kapitel 2.2.4 des Berichtsentwurfs unter dem Titel der Zusammenarbeit mit weiteren Partnern beschrieben sind. Dazu gehört auch die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls wie der Zivildienst in einer Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes geleistet werden könnte.

Es stellt sich die Frage, wie weit für den Einbezug von Dritten eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden müsste. Jedenfalls braucht es eine gesetzliche Grundlage, wenn es um den Einbezug von technischen Betrieben, privaten Organisationen und Unternehmen für den Schutz der Bevölkerung geht. Die Aufgaben, die technische Betriebe, private Organisationen und Unternehmungen im Bereich der Sicherheitspolitik und des Bevölkerungsschutzes in den nächsten Jahren zu erfüllen haben, werden mit Sicherheit zunehmen. Im Vordergrund stehen dabei die Betreiber von kritischen Infrastrukturen (Energie- und Wasserversorger), Systemführer (ASTRA, Swisscom, SBB, etc.) sowie von Spitätern und Kliniken. Die Rolle der technischen Betriebe, privaten Organisationen und Unternehmungen im Bevölkerungsschutz muss genauer beleuchtet und überprüft werden, insbesondere wie sie zur Zusammenarbeit im Verbundsystem verpflichtet werden können (Verpflichtung, Entschädigung, Versicherung etc.).

Bei der Diskussion über die einheitliche Dienstpflicht ist die Frage nach den Beständen (Berichtsentwurf Ziffer 3.2.4) zu prüfen. Gehört ihre Festlegung nach den Bedürfnissen der Kantone als Bestimmung in die Verfassung? Wenn nicht, ist sie als Grundlage im Bevölkerungsschutzgesetz zu definieren.

Zu Antrag 2.2.

a) Regelungsbereiche im Bevölkerungsschutzgesetz

Die Aufgaben im Bevölkerungsschutz sind unter Einbezug der Armee zu definieren. Es kann nicht um das Begriffspaar Armee versus Zivilschutz gehen. Vielmehr stellt sich die Frage, wie weit die Aufgaben der Armee im Bevölkerungsschutzgesetz zu definieren sind. Bei den bisherigen Naturereignissen war die Armee mit ihren schweren Mitteln ein wichtiges Element im

Gesamtrahmen der Einsatzbewältigung. Es bedarf demnach einer grundsätzlichen Auseinandersetzung um die Frage, wer ist Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, wie umfangreich muss die Partnerorganisation sein und wie weit kann die Partnerorganisation - allenfalls unter Entschädigungsfolge - in das System des Bevölkerungsschutzes einbezogen werden.

In diesem Kapitel werden auch der koordinierte Sanitätsdienst und die technischen Betriebe erwähnt. Für beide Bereiche bestehen auf Bundesebene keine gesetzlichen Grundlagen, um diese zu finanzieren oder in den Bevölkerungsschutz einzubeziehen. Die Schaffung entsprechender Bestimmungen muss zwingend in einer anstehenden Revision der einschlägigen Bundesgesetzgebung - nicht auf Verordnungsstufe - erfolgen.

Wo es um die Koordination von Bereichen geht, sind diese zu definieren. Die Aufgaben und die Notwendigkeit von koordinierenden Diensten sind für das Bevölkerungsschutzgesetz zu prüfen. Dies gilt auch für die Frage nach den Beiträgen des Zivildienstes (Ziffer. 2.1..4.2). Wenn Zivildienstleistende nach heutigem Ausbildungsstand für mögliche Einsätze im Rahmen der Katastrophen- und Nothilfe vorzusehen sind, genügt deren Ausbildung nicht. Ihre Ausbildung ist im Rahmen des Bevölkerungsschutzgesetzes zu definieren. Ohne diese Ausbildung lässt sich ein Einsatz bei einer Katastrophe nicht verantworten. Heute wäre lediglich ein Engagement einzelner Zivildienstleistender zur Unterstützung bestimmter Dritter oder Betriebe während des Wiederaufbaus denkbar.

Im Bevölkerungsschutzgesetz ist die Frage nach der Führung zu beantworten. Es sind zwei Bereiche zu definieren: Wann obliegt die Führung dem Bund (Ziff. 2.2.3.1) und wann braucht es eine gemeinsame Führung von Bund und betroffenen Kantonen (Ziff. 2.2.3.3). Wir regen die Schaffung eines Bundesführungsstabes analog der kantonalen Führungsstäbe an. Die gemeinsame Führung ist über den Lageverbund Bund - Kanton zu definieren. Insbesondere die Bereitstellung einer einzigen integrierten Lagedarstellung durch den Bund würde einem von den Kantonen wiederholt formuliertem Anliegen entsprechen. Wir unterstützen die Absicht, klare Ansprechstellen sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen zu bezeichnen. Die Verfahren zwischen den zuständigen Instanzen sind möglichst einfach auszustalten.

Die Frage nach dem Aufbau interkantonaler Stützpunkte (Ziff. 3.2.2.1) sowohl für Feuerwehren wie auch für den Zivilschutz oder den Rettungsdienst ist im Bevölkerungsschutzgesetz zu beantworten. Weitere neue interkantonale Stützpunkte sollen nicht aufgebaut werden. Dies schliesst die Stärkung bestehender Stützpunkte z.B. für die Chemiewehr nicht aus. Zu klären ist im Gesetz die Organisationsform und der Einsatz von geeignetem Material.

Auf die Bildung neuer interkantonaler Stützpunkte mit einer Zivilschutzorganisation (personell) unter der Leitung des Bundes ist zu verzichten. Ein personelles Stützpunktsystem soll grundsätzlich nur auf kantonalen Strukturen (Zivilschutzorganisation) aufbauen.

b) Regelungsbereiche im Zivilschutzgesetz

Der Kanton Zug hat im Bereich des Zivilschutzes die strategischen Vorgaben aus dem Bericht (Ziff. 3.2.) weitgehend umgesetzt. Ende dieses Jahres wird die kantonale Zivilschutzorganisation ihr zehn jähriges Bestehen feiern können. Insbesondere die Professionalisierung in der Führung des Zivilschutzes hat zu sichtbaren Erfolgen und zu einer hohen Akzeptanz in der Bevölkerung beigetragen.

Nach unserer Erfahrung sollte die Verantwortung für den Zivilschutz von den Gemeinden an die Kantone übertragen werden. Damit im Kanton Zug eine einzige kantonale Zivilschutzorganisation entstehen konnte, hatte der Gesetzgeber die Gemeinden eingeladen, sich der kantonalen Zivilschutzorganisation anzuschliessen. Wir regen an zu prüfen, ob eine solche Variante in einem neuen Zivilschutzgesetz des Bundes zu verankern wäre. Auf Grund dieser Erfahrung sind wir der Auffassung, dass die Zuständigkeit für den Zivilschutz und dessen Einsätze auch künftig eher bei den Kantonen als bei den Gemeinden liegen soll. Der Bund soll wie bisher für die Ausbildung, das Material und die Schutzraumbaupflicht zuständig sein. Die Koordination bei Ereignissen, die mehrere Kantone oder das ganze Land betreffen oder für deren Bewältigung der Bund zuständig sein soll, ist im Bevölkerungsschutzgesetz zu regeln. Mit dieser Kompetenz muss jedoch auch das Interesse des Bundes einhergehen, die Interoperabilität der von ihm eingesetzten Zivilschutzorganisationen zu gewährleisten und diese Zivilschutzorganisationen mit dem für den Einsatz notwendigen Material auszurüsten. Daraus folgt nach unserem Dafürhalten, dass sich der Bund an der Finanzierung des Einsatzmaterials und der persönlichen Ausrüstung des Zivilschutzes beteiligt. Die entsprechenden Ausführungen in diesem Kapitel sind entsprechend anzupassen.

Das unter Ziffer 3.1.5 erwähnte System zur Zivilschutzkontrollführung (ZSZ) dient weitgehend den Bedürfnissen des Bundes. Es geht im Wesentlichen um die Kontrolle der Rechtmässigkeit der Erwerbsersatzzahlungen. Die Kantone haben hingegen andere Anforderungen an ein Kontrollsyste. Dieses müsste als gesamtschweizerisches Personalinformationssystem für den Zivilschutz ausgestaltet werden, analog dem System PISA der Armee. Es fehlt eine Stammdatenverwaltung, die es erlaubt, Daten von Zivilschutzdienstpflichtigen auch dann zu bewirtschaften, wenn die Pflichtigen den Wohnsitz in einen andern Kanton verlegen. Bei einem Wohnorts- und Kantonswechsel müssten die Daten austauschbar werden. Dafür ist im Zivilschutzgesetz die nötige Rechtsgrundlage zu schaffen. Auf die Schaffung eines "PISA Zivilschutz" bzw. einer diesbezüglichen Weiterentwicklung des bestehenden PISA für Zivilschutzbedürfnisse ist im Bericht einzugehen.

Zu Antrag 2.3.

Heute besteht die Dienstleistungspflicht für die Armee, den Zivildienst oder den Zivilschutz. Eine Wahlfreiheit, Zivilschutzdienst zu leisten besteht nicht. Wenn Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung die Dienstpflicht für Angehörige des Zivilschutzes vorschreibt, dann ist es nicht anders als die logische Folge, dass die Schutzdienstpflichtigen ebenso mit persönlichem Material ausgerüstet werden, wie die Angehörigen der Armee.

Hinsichtlich der Finanzierung des Einsatzmaterials und der persönlichen Ausrüstung gilt der Grundsatz: wer zahlt, befiehlt. Würde sich der Bund nicht an der Finanzierung beteiligen, hätte er keine Mitsprache bei Beschaffung des Einsatzmaterials und der persönlichen Ausrüstung. Dann bestünde die Gefahr, dass jeder Kanton selber beschafft, was er finanziell verkraften kann. Einer Einheitlichkeit betreffend Einsatzdoktrin würde dies entgegenstehen.

Hingegen scheint die Ausrüstung des Zivilschutzes mit schwerem Material problematisch. Die heutige Ausgestaltung des Zivilschutzes verzichtet auf schweres Gerät. Solches wird in Notsituationen beispielsweise von Bauunternehmungen zugezogen. Jedenfalls ist darauf zu achten, Doppelspurigkeiten mit der Armee oder anderen Partnerorganisationen zu vermeiden. Die heute vorhandenen Ressourcen der Armee in diesem Bereich sind zu erhalten.

Zu Antrag 2.4.

Eine Aufteilung auf die beiden Gesetzgebungsgebiete "Bevölkerungsschutz und Zivilschutz" wird auch dazu führen, die heutige uneinheitliche Terminologie im Bevölkerungsschutz zu vereinheitlichen und zu klären. Wo auf die Notwendigkeit einer mobilen Einsatzführung hingewiesen wird, ist zu definieren, was damit gemeint ist. Wir verstehen darunter die Führung auf dem Schadensplatz und nicht jene des Kantonalen Führungsorgans. Dieses ist auf eine gut funktionierende, redundante Kommunikation mit allen Führungsorganen angewiesen.

Zu Antrag 2.5

Im Bericht wird auf Seite 21 richtig festgehalten, der Sanitätsdienst der Armee könne den koordinierten Sanitätsdienst verstärken. Damit wird ein gleiches Verhältnis der Armee zum Bevölkerungsschutz skizziert, wie dies im Katastrophenfall für den Einsatz der Armee mit schwerem Gerät gilt. Solange der Oberfeldarzt Beauftragter des Bundesrates für den koordinierten Sanitätsdienst ist, erleichtere dies eine rasche Unterstützung.

Zu Antrag 2.6.

Für diesen Antrag braucht es keine weitere Begründung. In einem föderalistisch aufgebauten Bevölkerungsschutz dürfte es selbstverständlich sein, dass alle betroffenen Partner gemeinsam an der Lösung von Schnittstellen mitwirken und ihre Interessen einbringen können.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, diese gebührend zu berücksichtigen.

Zug, 21. Februar 2012

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Matthias Michel
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug
- Sicherheitsdirektion
- Amt für Zivilschutz und Militär