

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz

Bericht der vorberatenden Kommission vom 8. April 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
1.1	Botschaft und Entwurf der Regierung	1
1.2	Aufträge des Kantonsrates	2
2	Berichterstattung zu den Aufträgen des Kantonsrates	2
2.1	Verwendung der Ersatzbeiträge	2
2.2	Bestandesreduktion	5
2.3	Kostenentwicklung des Zivilschutzes	8
2.4	Entwicklung der Ersatzbeitragskasse	8
2.5	Fazit	9
3	Bemerkungen zu den Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission	10
3.1	Einführende Bemerkungen	10
3.2	Erläuterungen zu den einzelnen Änderungsanträgen	10
4	Zusatzbericht der Regierung zu den ergänzenden Fragen zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens	11
5	Antrag	12

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission «II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz» (22.15.09) unterbreitet Ihnen, gestützt auf Art. 62 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) einen schriftlichen Bericht über die Ergebnisse der Kommissionsberatungen.

1 Ausgangslage

1.1 Botschaft und Entwurf der Regierung

Am 11. August 2015 unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für einen II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (22.15.09). Gleichzeitig legte die Regierung einen Zusatzbericht zu den ergänzenden Fragen zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens vor (zu 22.15.09). Die in der Septembersession 2015 be-

stellte vorberatende Kommission des Kantonsrates beriet den Entwurf zum II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.1; abgekürzt EG ZSG) zunächst an einer ganztägigen Sitzung am 9. November 2015. Dabei diskutierte die Kommission insbesondere die Koordination der Vorlage mit den laufenden Restrukturierungsarbeiten des Zivilschutzes auf Bundesebene sowie die Verwendung der Schutzraum-Ersatzabgaben, und sie ortete weiteren Klärungsbedarf bezüglich der vorgesehenen Personalbestände des Zivilschutzes. Die Kommission beantragte dem Kantonsrat, die Vorlage zur Klärung der offenen Fragen an die Regierung zurückzuweisen.

1.2 Aufträge des Kantonsrates

Der Kantonsrat behandelte das Geschäft am 2. Dezember 2015. Er trat auf die Vorlage ein, beschloss aber deren Rückweisung. Auf Antrag aus der Mitte des Rates wies der Kantonsrat – entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission – die Vorlage nicht an die Regierung, sondern an die vorberatende Kommission zurück, «mit dem Auftrag, dem Kantonsrat bis spätestens zur Junisession 2016 Bericht zu erstatten über:

- a) Zulässigkeit der erweiterten Verwendung der Ersatzbeiträge aus dem Schutzraumbau nach Art. 46 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.1);
- b) Vertretbarkeit der vorgesehenen Bestandesreduktion der Zivilschutzangehörigen unter Berücksichtigung des breiteren Aufgabenspektrums des Zivilschutzes und den Entwicklungen der Bedrohungslage namentlich im Bereich des Flüchtlingswesens;
- c) Kostenentwicklung des Zivilschutzes in den nächsten Jahren in Berücksichtigung der vorgesehenen Massnahmen des Bundes und deren Auswirkungen auf das Projekt «Zivilschutz15+»;
- d) die Entwicklung der Ersatzbeitragskasse im Kanton St.Gallen bei einer Umsetzung auf Stufe Bund.»

Die vorberatende Kommission führte zu diesen Aufträgen am 11. Januar 2016 eine zweite Sitzung durch und verabschiedete den vorliegenden schriftlichen Bericht an einer dritten Sitzung am 8. April 2016.

2 Berichterstattung zu den Aufträgen des Kantonsrates

2.1 Verwendung der Ersatzbeiträge

2.1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Die Regierung schlägt in ihrer Botschaft (Abschnitte 2.2 und 3.4) vor, für die Aufgabenerfüllung des Zivilschutzes die Schutzraumersatzbeiträge in einem erweiterten Umfang zu nutzen. Mit einer gewissen Lockerung der Zweckbindung wird der Kantonshaushalt, trotz Verlagerung einzelner Zivilschutzaufgaben der Gemeinden auf den Kanton, um jährlich knapp 2 Mio. Franken entlastet. Die erweiterte Nutzung ist nicht Gegenstand der Gesetzesvorlage; sie kann auf Verordnungsebene – Änderung von Art. 40bis Abs. 1 der Verordnung zum EG ZSG (sGS 413.11) – durch die Regierung erlassen werden. Die erwähnte Entlastung des Staatshaushalts geht auf den Auftrag des Kantonsrates im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013, Massnahme E-53, zurück (33.13.09).

Am 11. August 2015 (dem gleichen Tag, an dem die Regierung ihre Botschaft verabschiedete) stellte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) den Kantonen per E-Mail ein auf 4. August 2015 datiertes Schreiben zu, in welchem es ausdrücklich darauf hinwies, dass Ausgaben für die kantonale, regionale oder kommunale Zivilschutzverwaltung und für die Ausbildung nicht mit Ersatzbeiträgen finanziert werden dürften.

Auf diesem Hintergrund verlangt der Kantonsrat mit Bst. a seines Auftrags vom 2. Dezember 2015 vertiefende Aussagen zur Zulässigkeit der erweiterten Verwendung der Ersatzbeiträge.

2.1.2 Grundlagen des Bundes

Nach Art. 46 Abs. 1 und 2 des eidgenössischen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (SR 520.1; abgekürzt BZSG) müssen in neu erstellten Wohnhäusern, Heimen und Spitälern grundsätzlich Schutzräume erstellt und ausgerüstet werden. Ist dies aus technischen Gründen nicht möglich oder aufgrund einer bereits ausreichenden Schutzplatzzahl nicht notwendig, müssen die Eigentümer einen Ersatzbeitrag entrichten. Die Ersatzbeiträge gehen an die Kantone (Art. 47 Abs. 3 BZSG). Deren Verwendung ist in Art. 47 Abs. 2 BZSG wie folgt umschrieben: «[...] dienen in erster Linie zur Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden und zur Erneuerung privater Schutzräume. Die verbleibenden Ersatzbeiträge können für weitere Zivilschutzmassnahmen verwendet werden.» Gestützt auf die Delegationsnorm in Art. 47 Abs. 4 BZSG hat der Bundesrat die Verwendung der Ersatzbeiträge in Art. 22 Abs. 1 der eidgenössischen Zivilschutzverordnung (SR 520.11; abgekürzt ZSV) ergänzend wie folgt geregelt:

«Die Ersatzbeiträge sind zweckgebunden in nachstehender Reihenfolge zu verwenden für:

- a) die Erstellung, die Ausrüstung, den Betrieb, den Unterhalt und die Erneuerung von öffentlichen Schutzräumen;
- b) die Erneuerung von privaten Schutzräumen, sofern die Eigentümer und Eigentümerinnen ihren Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Schutzräume nachgekommen sind;
- c) weitere Massnahmen des Zivilschutzes, insbesondere für periodische Schutzraumkontrollen oder die Beschaffung von Zivilschutzmaterial.»

Wenn die Regierung gemäss ihrer Botschaft vom 11. August 2015 insbesondere beabsichtigt, das Leistungsspektrum des Zivilschutzes zu erweitern, eine kantonale Zivilschutzformation zu schaffen, die Ausbildungskosten zulasten der Ersatzbeiträge zu finanzieren, die periodischen Schutzraumkontrollen kantonal zu übernehmen und hierfür die dem Kanton zufließenden Ersatzbeiträge zu verwenden, so ist für die vorberatende Kommission klar, dass sich die Zulässigkeit dieser Absicht nicht an den Buchstaben a und b der Aufzählung in Art. 22 Abs. 1 ZSV misst, sondern ausschliesslich an Buchstabe c. Somit stellt sich die Frage: Handelt es sich dabei um «weitere Massnahmen des Zivilschutzes» im Sinn von Art. 47 Abs. 2 BZSG bzw. Art. 22 Abs. 1 Bst. c ZSV?

2.1.3 Beratungen der vorberatenden Kommission

An der Sitzung vom 11. Januar 2016 analysierte die Kommission die Ausgangslage: Die Regierung hält die erweiterte Verwendung der Ersatzbeiträge für zulässig; das BABS lehnt die Verwendung von Ersatzbeiträgen insbesondere für Ausbildungskosten gemäss seinem Schreiben vom 4. August 2015 ab. Die Kommission stellte sich bei dieser Ausgangslage die Frage, ob der Beizug des Direktors des BABS zu einer weiteren Kommissionssitzung, die Einholung eines Rechtsgutachtens oder die Veranlassung einer Feststellungsverfügung durch das BABS Klarheit schaffen könnte. Von einer Feststellungsverfügung über die Verwendung der Ersatzbeiträge musste die Kommission Abstand nehmen, weil weder der Kanton noch das BABS in diesem Bereich Verfügungen erlassen können. Die Befugnisse des BABS beschränken sich bezüglich Verwendung der Ersatzbeiträge auf aufsichtsrechtliche Kompetenzen; es kann die Verwendung der Ersatzbeiträge weder verfügen noch verbieten noch bewilligen. Sodann verzichtete die vorberatende Kommission mit Mehrheitsbeschluss auf den Beizug des Direktors des BABS (dessen Rechtsauffassung bekannt ist) wie auch auf die Einholung eines Rechtsgutachtens. Bei diesem Entscheid liess sich die Kommissionsmehrheit (mit 9 : 6 Stimmen) von der Überlegung leiten, dass weder eine Aussprache mit dem Direktor des BABS noch ein Rechtsgutachten in der sich stellenden Frage eine verbindliche Klärung der Rechtslage schaffen könnte. Die Argumente «pro» und «contra» sind aus Sicht der Kommissionsmehrheit bekannt und bedürfen keiner weiteren, externen Abklärungen.

2.1.4 Würdigung der vorberatenden Kommission

Die Kommission nahm an den Sitzungen vom 9. November 2015 und 11. Januar 2016 zur Kenntnis, dass das BABS mit Schreiben vom 4. August 2015 die Haltung vertritt, die Verwendung von

Ersatzbeiträgen insbesondere für Kosten der Zivilschutzverwaltung und der Ausbildung sei nicht zulässig. Eine rechtliche Begründung für diese Haltung ist dem Schreiben des BABS allerdings nicht zu entnehmen. Im Weiteren liess sich die Kommission vom Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes darüber informieren, dass dieser mit dem Direktor des BABS bereits am 4. September 2015 eine Aussprache über die Verwendung der Ersatzbeiträge geführt habe; bei dieser Aussprache sei seitens des Bundes ebenfalls nicht rechtlich begründet worden, weshalb die erweiterte Verwendung im Sinn der st.gallischen Absichten unzulässig sein soll.

Die Verwendung der Ersatzbeiträge ist nach Bundesrecht kaskadenartig geregelt: In erster Linie dienen sie der Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden, in zweiter Linie der Erneuerung privater Schutzräume, und die verbleibenden Ersatzbeiträge können für «weitere Zivilschutzmassnahmen verwendet werden» (Art. 47 Abs. 2 BZSG; ebenso Art. 22 Abs. 1 ZSV). Als «weitere Massnahmen des Zivilschutzes» zählt Art. 22 Abs. 1 Bst. c ZSV auf, dass hierunter insbesondere «periodische Schutzraumkontrollen oder die Beschaffung von Zivilschutzmaterial» fallen. Diese Aufzählung ist klarerweise nur beispielhaft und nicht abschliessend, wird sie doch, wie erwähnt, mit dem Wort «insbesondere» eingeleitet. Der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes als Vertreter der Regierung in der vorberatenden Kommission erläuterte, dass aus Sicht der Regierung gerade die Ausbildung der Zivilschutzangehörigen und der Zivilschutzkader eine ureigene «Massnahme des Zivilschutzes» ist. Die Ausbildung als zentraler Pfeiler der ganzen Zivilschutzstrukturen ist nach Lesart der Regierung ein unerlässliches Element für die Sicherstellung der Einsatz- und Leistungsbereitschaft des Zivilschutzes und demgemäss nach den bundesrechtlichen Bestimmungen über Ersatzbeiträge finanzierbar. Was, wenn nicht die Ausbildung, sind denn «weitere Massnahmen des Zivilschutzes»? – so die Haltung der Regierung.

Die vorberatende Kommission nahm im Weiteren zur Kenntnis, dass den Gesetzesmaterialien keine gegenteilige Haltung des Gesetzgebers entnommen werden kann, welche die Rechtsauffassung des BABS stützen würde. Die Botschaft des Bundesrates zur Revision von Art. 47 BZSG definiert die «weiteren Massnahmen des Zivilschutzes» nicht näher (BBl 2010, 6055 ff.). Das Sicherheits- und Justizdepartement informierte die Kommission darüber, dass auch die Protokolle der Sicherheitspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat keine Anhaltspunkte für eine nähere Umschreibung dieses Ausdrucks enthielten. Bei der Beratung der Revision von Art. 46 und 47 des BZSG in den eidgenössischen Räten wurde zwar die Streichung dieser Bestimmungen und damit die Aufhebung der Schutzraumbaupflicht beantragt, aber nicht der Terminus «weitere Massnahmen des Zivilschutzes» diskutiert (vgl. AB 2011, N 282 ff.; S 380 ff.). Der Vertreter des Bundesrates wies immerhin in der ständerätlichen Debatte darauf hin, der Bund möchte gemäss Absprache mit den Kantonen nicht, dass er Zugriff auf die Mittel der Ersatzbeiträge habe; die Kantone sollen die Beiträge vorab für Errichtung und Unterhalt von Schutzräumen verwenden können, womit auch die Hausbesitzer bei den Unterhaltsausgaben entlastet würden, «und es gibt den Kantonen die Möglichkeit, aus diesen Solidaritätsbeiträgen den Zivilschutz zu alimentieren» (Votum Bundesrat Maurer, AB 2011, S 382).

Unter «weiteren Massnahmen des Zivilschutzes» verstehen im Übrigen auch andere Kantone Massnahmen, die über die Errichtung und den Unterhalt von Schutzbauten, die periodische Schutzraumkontrolle oder die Beschaffung von Zivilschutzmaterial hinausgehen. Nach den Abklärungen des Sicherheits- und Justizdepartementes (Stand September 2015) finanziert beispielsweise der Kanton Wallis sämtliche Zivilschutzaufgaben aus den Ersatzbeiträgen, ebenso der Kanton Graubünden (dieser insbesondere auch die Ausbildungskosten). Auch die Kantone Aargau und Tessin sehen die Verwendung von Ersatzbeiträgen unter anderem für Ausbildungskosten vor. Die vorberatende Kommission nahm zur Kenntnis, dass das BABS bei diesen Kantonen – abgesehen vom Schreiben vom 4. August 2015, das an alle Kantone ging – bislang nicht aufsichtsrechtlich interveniert hat.

Indem die Kommissionsmehrheit darauf verzichtet, weitere Massnahmen zur Beurteilung der Rechtslage vorzunehmen, erachtet sie die von der Regierung beabsichtigte und zur Umsetzung der Entlastungsmassnahme E-53 notwendige Ausdehnung der Verwendung der Ersatzbeiträge als zulässig. Sie hält dafür, dass diese – letztlich nicht rechtsverbindlich klärbare – Frage der weiteren Beratung und dem Vollzug des II. Nachtrags zum EG ZSG nicht im Wege stehen kann und soll.

Die Regierung zeigt in der Vorlage auf, dass auch bei den Gemeinden eine finanzielle Entlastungswirkung eintritt, indem auch auf kommunaler Ebene die Zweckbindung für die Verwendung der Ersatzbeiträge gelockert wird. Die vorberatende Kommission geht ihrerseits davon aus, dass in dieser Frage Rechtsgleichheit zwischen Kanton und Gemeinden gilt. Dass die Gemeinden offene Amortisationskosten für bestehende Zivilschutzanlagen über Ersatzbeiträge abschreiben können, geht bereits aus der Botschaft der Regierung (Ziff. 5) hervor. Im Weiteren können die Gemeinden aus den Ersatzbeiträgen neu insbesondere ihre Zivilschutzaufwendungen für die Anschaffung von Fahrzeugen und Geräten, deren Unterhalt (ausgenommen Personalkosten) und Treibstoff decken. Ebenfalls können beispielsweise Informatikkosten, Alarmierungskosten und die in direktem Zusammenhang mit der Ausbildung stehenden Kosten – z.B. für Material und Lehrmittel – über Ersatzbeiträge finanziert werden. Löhne für Kommandanten, Materialwarte, Zivilschutzstellenleiter oder Stabsoffiziere können indessen nicht durch Ersatzbeiträge abgegolten werden. Die Verwendung von Ersatzbeiträgen bedarf immer der Bewilligung durch das Amt für Militär und Zivilschutz; dieses wird entsprechende Weisungen erlassen.

2.2 Bestandesreduktion

2.2.1 Ausgangslage und Fragestellung

Aktuell beträgt der Soll-Bestand der aktiven Zivilschutzangehörigen rund 5'300 Personen. Der Ist-Bestand beläuft sich auf 4'750 Personen. Dazu kommen 2'200 ausgebildete Reserveangehörige. Die Regierung beabsichtigt gemäss ihrer Botschaft vom 11. August 2015, diesen Bestand auf rund 3'600 Zivilschutzangehörige zu reduzieren, die Zahl der Zivilschutzorganisationen von heute 20 auf acht zu senken und dennoch das Leistungsspektrum des Zivilschutzes auszuweiten (siehe Abschnitt 2.2 der Botschaft der Regierung). Die Regierung stützt sich bei diesen Neustrukturierungen auf die Ergebnisse des breit abgestützten kantonalen Projekts «Zivilschutz 2015+». Für den Kantonsrat (Bst. b der Aufträge) stellt sich die Frage, ob diese Bestandesreduktion angesichts des breiter werdenden Aufgabenspektrums des Zivilschutzes, namentlich unter Berücksichtigung des Flüchtlingswesens, vertretbar ist.

2.2.2 Grundlagen des Bundes

Die Strategie des Bevölkerungs- und des Zivilschutzes ist auch auf Bundesebene – in Umsetzung eines Berichts des Bundesrates vom 9. Mai 2012 – im Fluss. Mit dem Bericht «Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» sollen die Eckwerte für Bund und Kantone definiert werden. Derzeit liegt dieser Bericht erst in einer Entwurfsfassung vor; der Bundesrat sollte noch im ersten Halbjahr 2016 von diesem Bericht formell Kenntnis nehmen (nachfolgend als «Strategiebericht» bezeichnet). Der Strategiebericht enthält Aussagen zum Leistungsspektrum, Empfehlungen zu Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit sowie Empfehlungen zu den Beständen des Zivilschutzes.

2.2.3 Beratungen der vorberatenden Kommission

Die vorberatende Kommission wurde an ihrer Sitzung vom 11. Januar 2016 durch den Amtsleiter des Amtes für Militär und Zivilschutz über den aktuellen Stand auf Bundesebene informiert.

2.2.3.a Leistungsspektrum des Zivilschutzes

Die nachfolgende Abbildung stellt die zusammengefassten Aufgaben und Tätigkeitsfelder des Zivilschutzes dar, wie sie der Strategiebericht empfiehlt:

Aufgaben	Tätigkeitsfelder
Führung	• Führung der Zivilschutzorganisation (Organisation, Personal, Material, Administration) • Führung im Einsatz und in der Ausbildung • Planungen und Beratungen
Führungsunterstützung	• Lage • Telematik • Information und Kommunikation
Betreuung	• Betreuung von hilfsbedürftigen Personen • Schutz und Betreuung der Bevölkerung in Schutzräumen (nur für den bewaffneten Konflikt)
Sanität	• Verstärkung des öffentlichen Gesundheitswesens
Technische Hilfe	• Pionierleistungen • Orten und Retten • ABC Schutz (inkl. TSG) • Sicherheit (Polizeiassistenten)
Kulturgüterschutz	• Dokumentation • Schutz und Schadensminderung • Kulturgüterschutzräume
Logistik	• Versorgung inkl. Rechnungsführung • Infrastruktur • Material (inkl. Reparaturwesen) • Transporte

Das Leistungsspektrum, wie es der Kanton St.Gallen vorsieht, entspricht diesen Empfehlungen des Bundes weitgehend. Gewisse Differenzen bestehen im Bereich des Gesundheitswesens (wo in der kantonalen Vernehmlassung die Ausweitung des Aufgabenspektrums abgelehnt wurde) sowie bei den Aufgaben des ABC-Schutzes, wo im Kanton St.Gallen noch Nachholbedarf besteht. Insgesamt schliesst sich die vorberatende Kommission der Einschätzung der Regierung an, wonach die kantonale Neustrukturierung des Zivilschutzes den derzeit bekannten Intentionen und Umsetzungsarbeiten auf Bundesebene entspricht.

2.2.3.b Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit

Der Strategiebericht geht davon aus, dass das Gros der Schutzdienstleistenden zur Erhöhung der Durchhaltefähigkeit anderer Bevölkerungsschutzorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Sanität) eingesetzt wird. Sie kommen erst nach mehreren Stunden oder Tagen zum Einsatz und gewährleisten eine Durchhaltefähigkeit von Wochen bis Monaten. Die Vorbereitung für die Alarmierung und das Aufgebot sollen darauf ausgerichtet werden, dass nach 48 Stunden rund 60 Prozent der Zivilschutzangehörigen eingerückt sind. Immerhin soll ein Teil von rund 10 Prozent der Zivilschutzangehörigen in einer ersten Staffel nach einer Stunde einsatzbereit sein.

Die vorberatende Kommission nahm zur Kenntnis, dass Ersteinsatzelemente des Zivilschutzes im Kanton St.Gallen binnen 60 Minuten aufgeboden werden können, namentlich für Führungsunterstützung, Logistik und Rekognoszierung. Die übrigen Elemente rücken später ein, bei Betreuungseinsätzen innert Tagen bis Wochen, bei Unwettereinsätzen innert Stunden bis wenigen Tagen. Bei den bisherigen tatsächlich verfügbaren Beständen von 4'500 bis 4'700 Zivilschutzangehörigen wurden zwischen 3.8 und 4.1 Diensttagen je Person geleistet (Wiederholungskurse, Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft, Instandstellungsarbeiten und weitere Einsätze). Bei einer Bestandesreduktion auf 3'600 resultiert eine Spanne von 4.8 bis 5.1 Diensttagen je Person. Damit besteht auch noch ein gewisses Potenzial für eine künftige Erhöhung der Einsätze oder der Ausbildung.

2.2.3.c Empfehlungen zu den Beständen

Der Strategiebericht betont, dass sich die kantonalen Sollbestände am tatsächlichen Bedarf der Kantone ausrichten sollen; massgebend sind die spezifischen Gefährdungen, die topographischen Gegebenheiten, die politischen Strukturen sowie die Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Der Strategiebericht empfiehlt, die Zivilschutzbestände auf 0.8 Prozent der Bevölkerung festzulegen; aufgrund der Rückmeldungen aller Kantone dürfte diese zahlenmässige Vorgabe in der definitiven Fassung des Strategieberichts fallengelassen werden.

Die vorberatende Kommission nahm zur Kenntnis, dass der Kanton St.Gallen mit einem Bestand von 3'600 Zivilschutzangehörigen auf 0.71 Prozent der Bevölkerung (heute: 0.92 Prozent) kommt. Er liegt damit ungefähr auf der heutigen Höhe der Kantone Thurgau (0.78) und Schwyz (0.70) und leicht über den Kantonen Luzern (0.67) und Zürich (0.68), wobei in verschiedenen Kantonen – unter anderen Thurgau – aktuell Bestandesreduktionen im Gang sind.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen – das Amt für Militär und Zivilschutz hat hierfür die letzten sechs Jahre ausgewertet – entfielen auf die zwei wichtigsten Einsatzkategorien, d.h. auf die Behebung von Unwetterschäden und auf Betreuungseinsätze, jährlich je rund 3'000 bis 3'600 Einsatztage. Bei einem vorgeschlagenen Bestand von 3'600 Zivilschutzangehörigen fallen somit durchschnittlich je ein Einsatztage für Unwetterschäden und für Betreuungsaufgaben je Person an. Von der Empfehlung des Strategieberichts, dass jährlich rund fünf Dienstage je Zivilschutzangehörigen geleistet werden sollten (was die kritische Grösse zum Erhalt der Leistungsfähigkeit bildet), ist der Kanton St.Gallen damit noch weit entfernt; es besteht – wie auch vom Strategiebericht empfohlen – durchaus Reservepotenzial für weitere Einsätze wie auch für inner- und interkantonale Nachbarschaftshilfe.

2.2.3.d Aufgaben im Flüchtlingswesen

Nach dem Strategiebericht richtet sich das Leistungsprofil auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aus. Betreuungsaufgaben im Flüchtlingswesen erfüllen der Bund und die Kantone so lange wie möglich in den Regelstrukturen. Die aktuelle Notfallplanung des Bundes im Asylbereich basiert grundsätzlich nicht auf dem Zivilschutz. Auf kantonaler Ebene ist hingegen nicht ausgeschlossen, dass für die Bewältigung von Notlagen Schutzanlagen wie auch personelle Ressourcen des Zivilschutzes beigezogen werden müssen, nämlich dann, wenn kurzfristig eine grosse Zahl von Asylsuchenden unterzubringen und zu betreuen ist. Die kantonale Notfallplanung sieht aufgrund der derzeitigen volatilen Entwicklung im Sinn eines vorbehaltenen Entschlusses vor, dass bei nicht anders zu bewältigenden Notlagen Angehörige des Zivilschutzes aufgeboten werden. Der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes versicherte der vorberatenden Kommission, dass der Zivilschutz im Asylbereich inskünftig grundsätzlich erst als letztes Einsatzelement aufgeboten werde.

2.2.4 Würdigung der vorberatenden Kommission

Die Kommission erachtet die von der Regierung vorgesehene Bestandesreduktion des Zivilschutzes aufgrund der vorstehenden Ausführungen als vertret- und nachvollziehbar. Das vom Strategiebericht des Bundes empfohlene Leistungsspektrum kann weiterhin erbracht werden und ist durch die neue kantonale Struktur umsetzbar. Auch bei einer Reduktion auf 3'600 Zivilschutzangehörige besteht Reservepotenzial für Einsätze in Notlagen sowie für die inner- und interkantonale Nachbarschaftshilfe. Die Kommission schliesst sich der Einschätzung an, dass mit dem moderaten Anstieg um etwa einen Dienstag je Zivilschutzangehörigen – was sie als zumutbar erachtet – eine gewisse Qualitäts- und Leistungssteigerung erreicht wird, können doch die Zivilschutzangehörigen ihr erlerntes Wissen häufiger und gezielter einsetzen. Von Bedeutung ist auch, dass regionale Unterstützungseinsätze, die der Kanton anordnet, für die gesuchstellende Region unentgeltlich geleistet werden; in diesen Fällen trägt der Kanton die Kosten.

Der Bestand von 3'600 Zivilschutzangehörigen ist aber für die vorberatende Kommission nicht sakrosankt. So entspräche ein Bestand von 3'900 Zivilschutzangehörigen einem Bestand von 0.8 Prozent der Wohnbevölkerung. Die konkreten Bestandeszahlen sind für jede Zivilschutzregion nach den tatsächlichen örtlichen Bedürfnissen und den konkreten Bedrohungslagen festzusetzen. Hierfür soll zwar die Regierung zuständig sein, doch beantragt die Kommission, dass die Regierung die Bestandeszahlen «in Absprache» mit den politischen Gemeinden festlegen soll (vgl. Erläuterung zu Art. 1bis Abs. 2, nachfolgend Ziff. 3.2). Die Kommission geht davon aus, dass die Bestandeszahl von 3'600 bei gegebener Notwendigkeit sowohl über- als auch unterschritten werden kann.

2.3 Kostenentwicklung des Zivilschutzes

2.3.1 Ausgangslage und Fragestellung

Der Kantonsrat verlangt Aussagen über die Kostenentwicklung des Zivilschutzes in den nächsten Jahren in Berücksichtigung der vorgesehenen Massnahmen des Bundes und deren Auswirkungen auf das kantonale Projekt «Zivilschutz 2015+».

2.3.2 Grundlagen des Bundes

Dem Strategiebericht des Bundes ist zu entnehmen, dass die Kosten für die Erfüllung der eigentlichen Zivilschutzaufgaben bei Bund und Kantonen mittel- und langfristig voraussichtlich nur leicht steigen werden. Anders sieht es hingegen im Gesamtsystem Bevölkerungsschutz mit den Telematikprojekten aus; hier führt der Strategiebericht für die Jahre 2015 bis 2030 Gesamtkosten von rund 1.2 Mia. Franken auf. Indessen wurden alle diese Projekte, mit Ausnahme des Ersatzes des Polycom-Kommunikationsnetzes («Polycom 2030»), seitens des Bundes sistiert.

2.3.3 Beratungen der vorberatenden Kommission

Der Leiter des Amtes für Militär und Zivilschutz orientierte die Kommission, dass von den auf die Kantone entfallenden Gesamtkosten für «Polycom 2030» von rund 622 Mio. Franken auf den Kanton St.Gallen bis 2030 rund 31 Mio. Franken entfallen. Im Wesentlichen fallen diese Kosten bei der Kantonspolizei und in geringerem Ausmass bei der Feuerwehr als zahlenmässig grössten Nutzerorganisationen an; für den Zivilschutz sind die Kosten entsprechend tiefer. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass der Kanton St.Gallen bereits mit der zweiten Generation der Polycom-Geräte ausgestattet ist, was bedeutet, dass bis 2025 keine Nachrüstungskosten anfallen werden. Ob dann für die bis 2030 verbleibenden Jahre noch umfassende Nachrüstungen sinnvoll sind, ist zu bezweifeln, kann aber heute nicht verbindlich beurteilt werden, da völlig offen ist, wie die technologische Lösung des gesamtschweizerischen Kommunikationsnetzes ab dem Jahr 2030 aussehen wird.

2.3.4 Würdigung der vorberatenden Kommission

Die vorberatende Kommission liess sich überzeugen, dass nach heutiger Einschätzung trotz gewisser Unsicherheiten bei der Kostenentwicklung allfällige Mehrkosten für die Leistungserbringung des Zivilschutzes insgesamt bescheiden ausfallen werden. Ebenso kann die Kommission nachvollziehen, dass für Polycom – jedenfalls bis etwa 2025 – keine übermässigen finanziellen Belastungen zu erwarten sind, insbesondere nicht beim Zivilschutz als verhältnismässig kleiner Nutzerorganisation.

2.4 Entwicklung der Ersatzbeitragskasse

2.4.1 Ausgangslage und Fragestellung

Der aktuelle Stand der Ersatzbeiträge beläuft sich per 31. Dezember 2015 auf rund 62.8 Mio. Franken (davon Kanton rund 11.8 Mio. Franken; siehe Bilanzkonto 2091; seit 2012 fliessen die Ersatzbeiträge ausschliesslich dem Kanton zu). Wie wird sich dieser Bestand mit der Umsetzung der Restrukturierungen auf Bundes- und Kantonsebene in den kommenden Jahren verändern?

2.4.2 Grundlagen des Bundes

Auf Seiten des Bundes sind die Vorgaben für die Verwendung der Ersatzbeiträge in Art. 47 Abs. 2 BZSG und Art. 22 Abs. 1 ZSV geregelt: in erster Linie sind öffentliche Schutzräume zu finanzieren, in zweiter Linie werden Beiträge an die Erneuerung privater Schutzräume geleistet, und die verbleibenden Ersatzbeiträge können für weitere Zivilschutzmassnahmen verwendet werden (vgl. vorn, Ziff. 2.1). Über deren Verwendung im Einzelfall beschliesst der Kanton, konkret das Amt für Militär und Zivilschutz.

2.4.3 Beratungen der vorberatenden Kommission

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass jährlich Ersatzbeiträge in der Grössenordnung von rund 4 Mio. Franken verfügt werden, die dem Kanton zufließen (Art. 47 Abs. 3 BZSG). Konservativ geschätzt, werden hiervon jährlich höchstens 1.6 Mio. Franken für Schutzräume beansprucht. Aktuell werden allerdings deutlich weniger als 100'000 Franken je Jahr tatsächlich verwendet. Hintergrund ist, dass im Kanton St.Gallen zurzeit rund 620'000 Schutzplätze vorhanden sind. Zwar besteht damit eine numerische Überdeckung, aber hinsichtlich der geographischen Verteilung ein Optimierungspotenzial.

Sodann ist für die Umsetzung des kantonalen Projekts «Zivilschutz 2015+» eine Startinvestition von rund 4.3 Mio. Franken erforderlich (für Gerätschaften, Transportmittel usw.). Diese reduziert den heutigen Bestand der Ersatzbeitragsreserve auf rund 58.5 Mio. Franken. Die Planrechnung geht davon aus, dass die erweiterte Nutzung der Ersatzbeiträge (vgl. vorn, Ziff. 2.1), grosszügig geschätzt, jährlich rund 3.4 Mio. Franken beanspruchen wird. Insgesamt stehen damit jährlichen Ersatzbeiträgen von rund 4 Mio. Franken jährliche Ausgaben von rund 5 Mio. Franken gegenüber. Dies entspricht einer Nettobelastung der Ersatzbeitragsreserve von rund 1 Mio. Franken je Jahr. Und selbst wenn aufgrund einer allfälligen Änderung der bundesrechtlichen Grundlagen dereinst keine Ersatzbeiträge mehr zufließen würden – womit auch die Pflicht zu Erstellung und Unterhalt der Schutzräume entfielen – wären die Nettokosten von rund 3.4 Mio. Franken jährlich (aus der erweiterten Verwendung) noch während 15 bis 20 Jahren aus der vorhandenen Beitragsreserve finanzierbar.

2.4.4 Würdigung der vorberatenden Kommission

Die vorberatende Kommission hält es für vertretbar, die aufgezeigte jährliche Nettobelastung des Bestands der Ersatzbeiträge um rund 1 Mio. Franken in Kauf zu nehmen. Bei einer Fortsetzung des heutigen relativ tiefen Erneuerungsrhythmus der Schutzräume ist nicht einmal mit einem Rückgang der Ersatzbeitragsreserve, sondern allenfalls gar mit einem weiteren moderaten Anstieg zu rechnen. Im Übrigen geht die Kommission davon aus, dass in den nächsten 15 bis 20 Jahren – der Zeitdauer, für welche die Reserve rein rechnerisch selbst ohne jeglichen Zufluss von Ersatzbeiträgen ausreichen würde – weitere Reorganisationen und Umstrukturierungen der Bevölkerungsschutzorganisationen, insbesondere des Zivilschutzes, erfolgen werden, die alsdann eine Neubeurteilung der finanziellen Gegebenheiten erforderlich machen werden. Unter heutigen Annahmen und Gegebenheiten geht die vorberatende Kommission davon aus, dass die Kostenfolgen, wie sie die Regierung in der Botschaft vom 11. August 2015 (Ziff. 5) aufgezeigt hat, realistisch ermittelt wurden und für den Kanton tragbar sind.

2.5 Fazit

Die Bedenken und Fragen, die sowohl in der ersten Sitzung der vorberatenden Kommission vom 9. November 2015 als auch bei der Beratung der Vorlage im Kantonsrat am 2. Dezember 2015 eingebracht wurden, sind für die vorberatende Kommission ausreichend und nachvollziehbar beantwortet. Beim Auftrag a) des Kantonsrates – rechtliche Klärung der Zulässigkeit der erweiterten

Verwendung der Ersatzbeiträge – verzichtet die Kommission mit Mehrheitsbeschluss auf weitere Abklärungen; bei den Aufträgen b) bis d) vertritt die Kommission einstimmig die Haltung, es bestehe kein weiterer Klärungsbedarf.

Demgemäss erachtet die vorberatende Kommission nun die Voraussetzungen als erfüllt, den II. Nachtrag zum EG ZSG, unter Berücksichtigung ihrer Änderungsanträge (vgl. nachfolgend, Ziff. 3), materiell durch den Kantonsrat zu beraten.

3 Bemerkungen zu den Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission

3.1 Einführende Bemerkungen

Die vorberatende Kommission beriet den Entwurf der Regierung an ihrer ersten Sitzung vom 9. November 2015. Trotz ihres damaligen Rückweisungsantrags – begründet mit offenen Fragen rund um die vorgesehene Reduktion der Mannschaftsbestände sowie um den Konnex zu den Arbeiten auf Bundesebene (vgl. vorn, Ziff. 1.1) – blieb für die Kommission die Stossrichtung der Vorlage im Übrigen weitgehend unbestritten. Namentlich waren die verstärkte Regionalisierung, verbunden mit der Reduktion der Zahl der Zivilschutzorganisationen, und die hieraus resultierenden Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen im Wesentlichen nachvollziehbar, auch wenn die detaillierte Regioneneinteilung bei einzelnen Gemeinden noch auszuhandeln sein wird. Verhandlungen sind im Gang und auf gutem Weg. Die vorberatende Kommission beschloss, unter Vorbehalt ihres Rückweisungsantrags, bereits an der ersten Sitzung gewisse Änderungsanträge zum Entwurf der Regierung, mit denen sie insbesondere auf die örtlichen Gegebenheiten und die Bedürfnisse der Gemeinden verstärkt Rücksicht nehmen möchte.

An der dritten Kommissionssitzung vom 8. April 2016 bestätigte die Kommission ihre Änderungsanträge und beschloss bei Art. 6bis Abs. 2 eine präzisierende Umformulierung. Aufgrund der ergänzenden Abklärungen erachtet sie die Vorlage nun, wie bereits erwähnt, als beratungsreif.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Änderungsanträgen

Art. 1bis Abs. 1: Die Kommission schliesst sich der Einschätzung der Regierung an, wonach die heute 20 Zivilschutzorganisationen auf eine tiefere Zahl zu reduzieren sind. Weitergehend als die Regierung, möchte die Kommission aber die Zahl von acht Zivilschutzorganisationen nicht als fixe, sondern als höchste Zahl definiert haben; eine allfällige weitere Konzentration auf weniger als acht Zivilschutzorganisationen soll ohne Gesetzesänderung möglich sein.

Art. 1bis Abs. 2: Für die Kommission ist es wichtig, dass die Regionen bei der Festlegung der Bestandesgrössen der Zivilschutzorganisationen verstärkt einbezogen werden. Die Regierung soll, wenn sie die Bestände definiert, die örtlichen Gegebenheiten (insbesondere die konkreten Gefährdungslagen, die in den verschiedenen Regionen des Kantons verschieden sind) berücksichtigen. Die Gemeinden kennen ihre jeweiligen Anforderungen am besten und sollen daher, wenn der Kanton die Bestände festlegt, nicht nur angehört werden, sondern der Kanton soll diese Festlegung «in Absprache» mit den Gemeinden vornehmen. Im Fall einer Nichteinigung verbleibt zwar der Entscheid bei der Regierung; der Kanton wird aber mit der geänderten Formulierung stärker in die Pflicht genommen.

Art. 2 Abs. 1: Mit der Regionalisierung der Zivilschutzorganisationen sind es nicht mehr die Gemeinden, sondern eben die regionalen Zivilschutzorganisationen, welche die Wiederholungskurse durchführen.

Art. 6bis Abs. 1: Auch in dieser Bestimmung ist die Aufgebotskompetenz von der Gemeinde zur regionalen Zivilschutzorganisation zu verlagern. Den Gemeinden verbleibt aber das Recht, die Aufgebote zur Katastrophenhilfe, für Instandstellungsarbeiten und für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft zu beantragen.

Art. 6bis Abs. 2: Entgegen dem Entwurf der Regierung, den Einsatz von «Laien» (d.h. von Person, die nicht dem Zivilschutz angehören) zur Unterstützung des Pflege- und Betreuungspersonals in Heimen inskünftig auszuschliessen, will die Kommission weiterhin die Mitarbeit dieser Personen ermöglichen. Sie sieht hier vor allem Einsatzmöglichkeiten für fachlich besonders qualifizierte Personen, insbesondere auch für Frauen, die nicht im Zivilschutz eingeteilt sind. Diese Personen können, sollte es in Einzelfällen zu personellen Engpässen der Zivilschutzorganisationen kommen, wertvolle Arbeiten einbringen. Der Ausdruck «Laien» nach geltendem Art. 6bis Abs. 2 EG ZSG ist indessen nicht mehr zeitgemäss und daher durch «Dritte» zu ersetzen.

Dabei geht die Kommission davon aus, dass der Einsatz dieser «Dritten» nicht auf Pflege- und Betreuungsaufgaben in sozialen Institutionen beschränkt, sondern dass das Betätigungsfeld offener sein soll. Insbesondere sieht die Kommission Einsatzmöglichkeiten im Asyl- und Flüchtlingswesen, wenn es darum geht, Zivilschutzkräfte im Rahmen von Notfallkonzepten zu unterstützen. Diese Personen, die freiwillige Hilfeleistungen erbringen, werden insbesondere auf Gemeindeebene zum Einsatz gelangen können. Sie werden nicht entschädigt und haben auch keine Ansprüche aus der eidgenössischen Erwerbersatzordnung, sind aber nach der Bundesgesetzgebung militärversichert (Art. 29 Abs. 2 BZSG).

4 Zusatzbericht der Regierung zu den ergänzenden Fragen zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens

An ihrer zweiten Sitzung vom 11. Januar 2016 befasste sich die vorberatende Kommission schwergewichtig mit dem Zusatzbericht der Regierung zu den ergänzenden Fragen zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens («zu 22.15.09»). Die Regierung legte diesen Bericht in Erfüllung des Auftrags aus der Junisession 2014 vor, den ihr der Kantonsrat bei der Beratung des Berichts 40.07.08 «Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton» samt Ergänzungsbericht erteilt hatte.

Die vorberatende Kommission diskutierte einlässlich die Frage, ob die vom Kantonsrat verlangte «Analyse der künftigen Risiken und Gefahren für den Kanton St.Gallen im Bereich des Bevölkerungsschutzes, fokussiert auf die grundsätzlichen Auswirkungen und deren Bewältigung durch die Feuerwehr und den Zivilschutz» (Bst. a des Auftrags des Kantonsrates) vorliege. Die Regierung selbst zeigte in ihrem Zusatzbericht (Ziff. 1) auf, dass eine umfassende kantonale Gefährdungsanalyse derzeit erarbeitet werde. Die bereits anderweitig erstellten (Teil-)Untersuchungen – insbesondere Analysen zu Gefahren und Risiken, Naturgefahrenkarte, Gefährdungsanalyse im Rahmen der Projektarbeiten «Zivilschutz 2015+» – bieten aber bereits heute wertvolle Grundlagen, damit auch die Feuerwehrorganisationen ihre Handlungsfelder ausreichend identifizieren und weiterentwickeln können. Die vorberatende Kommission nahm seitens des Vorstehers des Sicherheits- und Justizdepartementes zur Kenntnis, dass die Projektarbeiten für Phase I der umfassenden Gefährdungs- und Risikoanalyse von der Regierung im Jahr 2015 in Auftrag gegeben wurden und im ersten Quartal 2017 abgeschlossen sein werden. Damit werden Gefährdungskatalog, Gefährdungsdossiers (für rund 20 Gefahrensituationen), Szenarien und Risikobilder vorliegen. Anschliessend wird Phase II mit der Defizitanalyse und mit Vorschlägen zum Handlungsbedarf folgen. Der Vertreter der Regierung versicherte der Kommission, dass die Projektarbeiten auf Kurs sind und der Kantonsrat mit einem formellen Bericht über die Ergebnisse der Gefährdungs- und Risikoanalyse informiert werden wird.

Die vorberatende Kommission anerkennt, dass in den Feuerwehren der Gemeinden und Regionen hervorragende Arbeit geleistet wird. In Übereinstimmung mit der Regierung ortet die Kommission indessen bei der regionalen Zusammenarbeit, auch mit den Zivilschutzorganisationen, einen gewissen Handlungsbedarf. Sie begrüsst daher die Bestrebungen der Regierung, die räumliche Organisation und die Führungsstrukturen von Feuerwehr und Zivilschutz inskünftig besser aufeinander abzustimmen. Ebenfalls in Übereinstimmung mit der Regierung erkennt die vorberatende Kommission eine besondere Herausforderung für die Feuerwehren in der Bestandessicherung. Die demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen wie auch die Mobilität der Bevölkerung erschweren Rekrutierung und ausreichende Tagesverfügbarkeit von Feuerwehrangehörigen. Die vorberatende Kommission begrüsst diesbezüglich die von der Regierung im Zusatzbericht aufgezeigten Massnahmen.

Aus Sicht der vorberatenden Kommission sind die Aufträge des Kantonsrates mit dem vorliegenden Zusatzbericht erfüllt. Sie beantragt dem Kantonsrat einstimmig, vom Zusatzbericht Kenntnis zu nehmen.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren,

1. den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz mit den Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission in erster Lesung zu beraten;
2. vom Zusatzbericht der Regierung vom 11. August 2015 zu den ergänzenden Fragen zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der vorberatenden Kommission

Cornel Aerne
Präsident