



VBS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz
Recht und Parlamentsgeschäfte
Frau Valérie Schmocker
3003 Bern
valerie.schmocker@babs.admin.ch

Bern, 28. Mai 2010

Stellungnahme zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Frau Schmocker

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Zusammenfassung

Die SP begrüsst die vorgeschlagene Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes im Grundsatz. Sie bringt einige längst überfällige Verbesserungen, indem sie Missbräuchen im Zivilschutz entgegenwirkt, die Ausbildung verbessert und Schnittstellen zwischen Kantonen und Bund optimiert. Einige der vorgeschlagenen Massnahmen gehen aber zu wenig weit. Namentlich der besonders missbrauchsanfällige "Dienst an der Gemeinschaft" soll nicht bloss in seiner maximalen Dauer begrenzt, sondern gänzlich aus dem Katalog der Einsatzformen gestrichen werden.

Zudem fordert die SP die sofortige Einleitung einer umfassenden Reform. Der Bevölkerungsschutz und namentlich der Zivilschutz müssen endlich modernisiert werden. Der Zivilschutz ist nicht nur missbrauchsanfällig, sondern auch ineffizient und in wesentlichen Elementen nicht mehr zeitgemäss. Das Gewicht muss in einem nächsten Modernisierungsschritt zu den übrigen Blaulicht-Organisationen verschoben und gleichzeitig auf die Dienst- und Schutzraumbaupflicht verzichtet werden.

Ausgewiesener Bedarf für eine Teilrevision – und eine umfassende Modernisierung

Die Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes ist notwendig und wird von der SP grundsätzlich begrüsst. Die Teilrevision enthält eine Reihe von Schritten in die richtige Richtung, die sofort umgesetzt werden können und umgesetzt werden sollen. Den vom Nationalrat bereits 2007 festgestellten Missbräuchen im Zivilschutz muss entgegengewirkt, die Ausbildung verbessert und Schnittstellen zwischen Kantonen und Bund optimiert werden.

Allerdings genügt die vorgeschlagene Teilrevision nicht, um die Mängel im Bevölkerungs- und Zivilschutz auszumerzen, die seit Inkraftsetzung des Gesetzes am 1. Januar 2004 aufgetreten sind. Die heutige Ausgestaltung der Zivilschutz-Dienstpflicht hat sich als missbrauchs anfällig erwiesen. Dies stellte bereits vor Jahren auch die nationalrätliche Finanzkommission in ihrem Postulat 07.3778 fest. Für die SP ist es unverständlich, dass der Bundesrat die Teilrevision vorschlägt, ohne gleichzeitig den von der Finanzkommission angeforderten Bericht über den Missbrauch der Erwerb ersatz-Versicherung zur Finanzierung unnötiger Zivilschutz-Einsätze vorzulegen. Der Bundesrat hat den Bericht immer wieder angekündigt, letztmals in seinen Jahreszielen 2009. Dennoch liegt er immer noch nicht vor.

Zudem ist die SP überzeugt, dass über die vorgeschlagene Teilrevision hinaus nun sofort eine weitergehende umfassende Reform des Bevölkerungsschutzes eingeleitet werden muss. Eine Modernisierung des Verbundsystems mit Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz sowie den koordinierenden Führungsorganen auf allen Stufen ist dringend und überfällig. Es rächt sich heute, dass die 2001/2002 durchgeführte Reform sich viel zu stark an überkommenen Strukturen orientierte und nicht jene grundsätzliche Erneuerung brachte, die schon damals nötig gewesen wäre.

Eine grundlegende Modernisierung des Bevölkerungs- und Zivilschutzes ist unverzichtbar, weil die gesellschaftliche Entwicklung und die neuen Herausforderungen in der Katastrophenvorsorge und -bewältigung die anhaltende Fortschreibung der ineffizienten Strukturen im Zivilschutz nicht länger zulassen. Die Gewichte müssen deutlich weg vom Zivilschutz hin zu den anderen Blaulichtorganisationen verschoben werden. Zudem muss die bereits eingeleitete Regionalisierung und Professionalisierung weiter vorankommen, damit die Sicherheit der Bevölkerung tatsächlich risikogerecht gewährleistet werden kann. Dann kann auch die Zivilschutz-Dienstpflicht aufgehoben und auf die Schutzraumbau-, -unterhalts- und -ersatzabgabepflicht verzichtet werden.

Fazit 1: Die SP fordert, dem Parlament die Teilrevision des BZG zusammen mit dem seit langem angekündigten Bericht über den Missbrauch von EO-Geldern durch den Zivilschutz zu unterbreiten und daraus auch auf gesetzlicher Stufe die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Fazit 2: Die SP fordert die sofortige Einleitung einer umfassenden Reform und Modernisierung des veralteten Systems des Bevölkerungs- und Zivilschutzes. Die in der Teilrevision vorgeschlagenen Änderungen sollen im Sinne von Sofortmassnahmen umgesetzt werden.

Besondere Bemerkungen

Artikel 5 – Absatz 2

Der vorliegende Entwurf schlägt vor, dass der Bund neu die Kompetenz erhält, die Kantone mit spezialisierten Einsatzmitteln zu unterstützen. Diese neue Zuständigkeit kann von der SP solange mitgetragen werden, als es tatsächlich um hoch spezialisierte Einsatzmittel geht, über welche allein der Bund verfügt. Dies ist beispielsweise im ABC-Bereich für spezialisierte Dienstleistungen des Labors Spiez der Fall. Für die SP ist wichtig, dass der Begriff "spezialisierte Einsatzmittel" tatsächlich restriktiv interpretiert wird und es bei der aktuellen "kann"-Formulierung bleibt. Träger des Bevölkerungsschutzes sind die Kantone. Namentlich der Armee darf keine "Mädchen für al-

les"-Funktion im Aufgabenspektrum des Bevölkerungsschutzes übertragen werden, handelt es sich doch bei der Armee um ein militärisches Instrument. Neu ist vielmehr zu prüfen, inwiefern der Zivildienst zur Bewältigung ziviler Aufgaben eingesetzt werden kann. Gemäss Zivildienstgesetz Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h gehört die Mithilfe zur "Bewältigung von Katastrophen und Notlagen" zum Aufgabenbereich des Zivildienstes, was bisher aber noch kaum umgesetzt worden ist.

Artikel 13 Absatz 1 Dauer

Aktuell beginnt die Schutzdienstpflicht mit dem Jahr, in dem die Pflichtigen 20 Jahre alt werden, und dauert bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden. Damit besteht eine Ungleichheit zur Wehrpflicht, die bis zum Ende des Jahres dauert, in dem der Wehrpflichtige 30 Jahre alt wird. Diese Ungleichheit hat nachteilige Effekte. Zudem krankt der Zivilschutz nach wie vor an viel zu hohen Bestandeszahlen. Die SP fordert deshalb im Sinne einer Sofortmassnahme, die Altersgrenzen für die Schutzdienstpflicht jenen der Wehrpflicht anzugleichen.

Die heutige Regelung fördert die Neigung, möglichst viele Schutzdienstpflichtige nach Vollendung des Jahres, in dem sie 30 Jahre alt werden, der Reserve zuzuteilen. Hauptgrund ist die Wehrpflichtersatzordnung. Diese sieht vor, dass Schutzdienstpflichtige, die weniger als 30 Jahre alt sind, ihren Wehrpflichtersatz minimieren können, indem sie geleistete Schutzdiensttage geltend machen (minus 4% pro Tag). Wer mehr als 30 Jahre alt ist, kann keine Schutzdiensttage mehr geltend machen. Dies schafft einen Anreiz, sich möglichst bald in die Reserve umteilen zu lassen. Das wird auch oft gemacht. Die in die Reserve eingeteilten Schutzdienstpflichtigen sind aber kaum einsatzfähig, wie auch die Vernehmlassung über die Parlamentarische Initiative 05.443 ans Tageslicht brachte. Angesichts dieser Umstände ist es ehrlicher, die Schutzdienstpflicht mit Vollendung des 30. Altersjahres ganz enden zu lassen. Dies namentlich auch deshalb, weil der Effektivbestand des Zivilschutzes nach wie vor stark überhöht ist. Der Sollbestand des Zivilschutzes beträgt einschliesslich Reserve 105 000. Tatsächlich wies der Zivilschutz Ende 2008 aber rund 130 000 Schutzdienstpflichtige auf (78 452 Aktive plus rund 50 000 Reserve, genauere Zahlen sind offenbar nicht bekannt). Das ist weit mehr als erforderlich. Direkte Folge sind Leerlauf, Schlendrian und ein erhöhtes Missbrauchsrisiko nach dem Motto: wenn schon viel zu viele Schutzdienstpflichtige ausgebildet und ausgerüstet wurden, so sollen sie doch wenigstens irgendwann zum Einsatz kommen, und sei dieser Einsatz noch so unbegründet.

Die SP schlägt deshalb im Sinne einer Sofortmassnahme folgende Änderung des BZG vor¹:

Art. 13. Abs. 1 Die Schutzdienstpflicht beginnt mit dem Jahr, in dem die Pflichtigen 20 Jahre alt werden, und dauert bis zum Ende des Jahres, in dem sie 30 Jahre alt werden.

Art. 25a (neu) und Art. 27a (neu)

Die SP unterstützt das Bestreben des Bundesrates, dem verbreiteten Missbrauch der Erwerbserersatzordnung durch den Zivilschutz den Riegel zu schieben. Umso mehr bedauert die SP, dass der vor Jahren angeforderte und versprochene "Bericht über die missbräuchliche Abrechnung von geleisteten Zivilschutztagen in der Erwerbserersatzordnung (in Erfüllung des Postulates 07.3778 der Finanzkommission NR)" immer noch nicht vorliegt. Immerhin war dieser Bericht Teil der "Ziele des Bundesrates 2009".

Das Missbrauchspotenzial im Zivilschutz ist gross, weil jemand anderes bezahlt (eine lohnprozentfinanzierte Sozialversicherung) als wer den Einsatz anordnet (meist die Gemeinde, manchmal der Kanton und ganz selten der Bund). Dies führt zu falschen Anreizen, die das ganze System korrumpieren: Wer ohne Kostenfolgen aufbieten kann, ist einer starken Versuchung ausgesetzt, dies

¹ Dies, bis im Rahmen der nächsten Reform die Schutzdienstpflicht ganz aufgehoben wird.

auch zu tun, wenn es nicht zwingend erforderlich ist. Ergebnis ist der vielfach beobachtbare Leerlauf im Zivildienst und dessen teilweise notorischer Missbrauch für im Grunde überflüssige Einsätze.

Das Problem lässt sich nicht allein durch die vorgeschlagene zeitliche Begrenzung der jährlichen Dauer der Schutzdienstleistungen auf 40 Tage und die Begrenzung der besonders missbrauchsanfälligen "Einsätze zugunsten der Gemeinschaft" auf längstens zwei Wochen pro Jahr lösen. Vielmehr ist gänzlich auf diese Einsatzform zu verzichten. Die Durchführung von Festanlässen oder das Anlegen von Wanderwegen rechtfertigt unter keinen Umständen eine staatliche Dienstpflicht, selbst wenn diese auf höchstens zwei Wochen pro Jahr begrenzt wird.

Eine staatliche Dienstpflicht bildet einen schweren Eingriff in die Freiheit der Bürger und Bürgerinnen, der nur im äussersten Notfall zum Tragen kommen darf. Staatliche Dienstverpflichtungen kommen auch in völkerrechtlicher Hinsicht nur für ausserordentliche, Existenz bedrohende Notlagen in Frage, zu deren Bewältigung ordentliche Mittel und der Markt nicht ausreichen.² Eine solche Notlage mag bei Katastrophenfällen grösseren Ausmasses vorliegen, aber ganz bestimmt nicht bei irgendwelchen Festanlässen, Skirennen, nachträglichen Räumungsarbeiten oder anderen "Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft". Eine solche Einsatzform darf in einer freiheitlichen Gesellschaft nicht genügen, um männliche Schweizer Bürger unter Strafandrohung aus dem Erwerbsleben zu reissen und sie zur Entrichtung von Zwangsarbeit zu verpflichten, für die keine zwingende Notwendigkeit besteht. Eine solche Massnahme verstösst auch gegen das Gebot der Rechtsgleichheit, benachteiligt sie doch auf dem Arbeitsmarkt männliche Schweizer Bürger gegenüber weiblichen und ausländischen Erwerbstätigen.

Für die SP ist deshalb klar:

- *Die jährliche Dauer der Schutzdienstleistungen ist sofort auf längstens 20 Tage und auf jene Notfälle zu begrenzen, in denen nachgewiesenermassen ordentliche Mittel und der Markt nicht ausreichen.*
- *Das Verbundsystem "Bevölkerungsschutz" muss grundlegend neu geordnet werden mit dem Ziel, die Schutzdienstpflicht ganz fallen zu lassen und durch differenziert ausgestaltete Formen der Freiwilligkeit zu ersetzen.*
- *Die "Einsätze zugunsten der Gemeinschaft" sind besonders missbrauchsanfällig und verstossen darüber hinaus gegen das Zwangsarbeitsverbot und damit gegen die Menschenrechte. Auf diese Einsatzform muss deshalb ab sofort ganz verzichtet werden.*

Artikel 27 Aufgebot für Einsätze

Die neu im Absatz 2 eingeräumte Möglichkeit, Schutzdienstpflichtige auch bei Katastrophen und in Notlagen im grenznahen Ausland einsetzen zu können, entspricht einem Bedürfnis der Grenzkantone und kann unterstützt werden, solange die Einsätze auf tatsächliche Notlagen begrenzt bleiben.

Artikel 33 Grundausbildung

Die SP begrüsst, dass Schutzdienstpflichtige längstens bis zum Ende des Jahres, in dem sie das 26. Altersjahr vollendet haben, zur Absolvierung einer Grundausbildung verpflichtet werden können.

² Zu diesem Befund gelangte im Jahr 2004 eine Abklärung der Direktion für Völkerrecht in einem Schreiben an SP-Nationalrat Boris Banga, 22. 11. 2004 (P.014.20-1 – SCP) . Siehe auch: Roxanne D. Schindler: Die allgemeine Dienstpflicht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 1997; Stellungnahme des Bundesrates zur CVP-Motion "Allgemeine Dienstpflicht für Männer", Geschäftsnummer 04.3379.

nen. Wer älter ist, soll direkt der Reserve zugeteilt werden. Ziel dieser Begrenzung muss sein, den Effektivbestand des Zivilschutzes weiter zu senken.

Artikel 33 bis 36 (und Art. 27a) – was ist eine "Woche"?

Der Begriff "Woche" in Artikel 33–36 wird von der SP selbstverständlich als eine Kalenderwoche verstanden, in welcher an fünf Tagen gearbeitet und an zwei Tagen geruht wird. Der Begriff "Woche" darf nicht, wie dies die Kantone teilweise fordern, in sieben Werktagen umgedeutet werden.

Art. 43 Abs. 2 Standardisiertes Material

Die SP begrüsst, dass der Bundesrat Art und Umfang des standardisierten Materials festlegt. Die Forderung einiger Kantone, dass der Bund auch noch alle Kosten trägt, widerspricht dem neuen Grundkonzept, dass der Bevölkerungsschutz grundsätzlich Sache der Kantone ist und wird von der SP abgelehnt.

Art. 46 Baupflicht – Art. 47 Ersatzbeiträge – Art. 48a Unterhalt

Die SP tritt für die Aufhebung der Bau-, Ersatzbeitrags- und Unterhaltungspflicht für Schutzräume ein und fordert, BZG Artikel 46 Absatz 1, 2 und 3, Artikel 47 und Art. 48a ersatzlos zu streichen.

Die Pflicht zum Bau von privaten Schutzräumen stammt aus einer Zeit, als diese ausschliesslich mit dem Risiko eines grossen Krieges in Europa und insbesondere dem Risiko eines Atomkrieges begründet wurde. Freilich zeigte sich schon früh, dass der Schutzraum nicht einmal im Falle eines konventionellen Krieges in allen Szenarien Schutz bietet, sondern ebenso gut zur tödlichen Falle werden kann (z.B. Ersticken im Bunker aufgrund von Sauerstoffmangel im Gefolge von Bränden). Auch wurde der Schutzraum allzu lange als probates Mittel propagiert, um radiologische Grossereignisse wie ein Atomkrieg oder ein AKW-Unfall überstehen zu können. Solche gefährlichen Illusionen wurden gezielt eingesetzt, um damit die fortgesetzte zivile oder gar militärische Nutzung der Atomenergie rechtfertigen zu können. Solche groben Verharmlosungen sind verantwortungslos; es braucht eine Welt ohne Atomwaffen und AKW und keine Welt, die sich auf Unfälle mit Atomwaffen und AKW einstellt und dies mit illusionären Schutzversprechen versieht.

Inzwischen ist es um die Begründung des Schutzraums stiller geworden. Es wird ohne viel Aufwand so getan, als ob der Schutzraum bei irgendwelchen Katastrophen Schutz bieten könnte. Das ist aber nicht der Fall. Bei den meisten Katastrophenszenarien wäre es grundfalsch, sich in einen Schutzraum zu begeben, weil sich die Risiken damit erhöhen und nicht verkleinern würden, so bei Bränden, Überschwemmungen, Erdbeben, aber auch bei zahlreichen weiteren Risiken.

Kurz:

- Der Schutzraum bietet bloss in einem äusserst schmalen Spektrum von äusserst unwahrscheinlichen Bedrohungen tatsächlich Schutz.
- Und auch dies nur im Falle eines nahezu perfekten Verhaltens der Bevölkerung.
- Weitere Voraussetzung wäre ein sehr hoher Bereitschaftsgrad der Schutzräume.

Diese Bedingungen sind aber klar nicht erfüllt. Der Staat kann in einer freiheitlichen Gesellschaft nicht ohne sehr starke Argumente von seiner Bevölkerung erwarten oder gar einfordern, dass sie sich jederzeit in eine eingebunkerte Notstandsgesellschaft verwandeln lässt. Vom im Grunde erforderlichen hohen Bereitschaftsgrad der Schutzräume sind wir in der Realität sehr weit entfernt. Sie werden für alternative Verwendungen eingesetzt und der potenziell sehr kostspielige Unterhalt der Ausrüstung wird systematisch vernachlässigt und – glücklicherweise! – kaum kontrolliert. Dann ist aber ehrlicher zuzugeben, dass das Ganze kaum zusätzlichen Schutz bietet.

Kurz: Die Idee, dass Schutzräume tatsächlich einen Mehrwert an Sicherheit generieren, erfordert nicht allein finanzielle Investitionen in Milliardenhöhe, sondern auch ein bunkergerechtes Verhalten der Gesellschaft, das in unserer freiheitlich-liberalen Ordnung weder wünsch- noch machbar ist. Oder noch kürzer formuliert: Kosten und möglicher Nutzen der Schutzräume stehen in keinem vertretbaren Verhältnis zueinander.

Die vorgeschlagene Teilrevision des BZG sieht eine Abmilderung der heutigen Bunkerbaupflicht vor und macht damit einen Schritt in die richtige Richtung. Nach wie vor wird aber an der grundsätzlichen Pflicht zum Bau von privaten Schutzräumen festgehalten. Auch jene, die keine zusätzlichen Schutzräume erstellen müssen, werden nicht aus ihrer Pflicht entlassen, sondern müssen weiterhin eine happige Ersatzabgabe entrichten. Erstellen Eigentümer und Eigentümerinnen ein Wohnhaus, so müssen sie demnach so oder so erhebliche Mehrkosten in Kauf nehmen, sei es zur Erstellung unnützer Schutzräume oder in Form der weiterhin geforderten Ersatzabgabe. Im Effekt lastet damit auf dem Wohnungsbau in der Schweiz eine nicht unerhebliche Schutzraum-Steuer, die zum hohen Mietpreisniveau in der Schweiz beiträgt. Das wäre vertretbar, wenn der Nutzen der Schutzräume gross wäre. Sie sind aber in den letzten 50 Jahren noch praktisch nie in einem Katastrophenfall genutzt worden. Es gibt keine Anzeichen, dass sich dies in absehbarer Zukunft ändern wird.

Aus all diesen Gründen fordert die SP:

Die Bau-, Ersatzbeitrags- und Unterhaltspflicht für Schutzräume ist aufzuheben und BZG Artikel 46 Absatz 1, 2 und 3, Artikel 47 und Art. 48a ersatzlos zu streichen.

Die in den letzten Jahren für die Befreiung vom Bau von Schutzräumen angesammelten Ersatzbeiträge wie folgt zu verwenden:

a. Es soll ein umfassendes Inventar der Naturgefahren (Erdrutsche, Lawinen, Erdbeben, Überschwemmungen usw.) für alle Örtlichkeiten in der Schweiz erstellt werden.

b. Im Inventar sollen auch die Unfallgefahren, die von Atomkraftwerken, Stauwerken und Gefahrguttransporten auf Strasse und Schiene ausgehen, sowie die Terrorismusgefahren verzeichnet werden.

c. Der verbleibende Betrag der Ersatzbeiträge (deren Höhe wird auf 550 Millionen Franken geschätzt) soll für die Erarbeitung dieser Gefahrendatei verwendet werden, aber auch für konkrete Massnahmen zum Schutz der von Naturgefahren betroffenen Bevölkerung sowie zum Schutz der gesamten Schweizer Bevölkerung vor den Unfallrisiken, die von Atomkraftwerken, Gefahrguttransporten, Stauwerken usw. ausgehen. (Siehe Motion 08.3883 von SP-Nationalrat Eric Voruz).

Art. 68 Strafbestimmungen

Die Strafandrohung von drei Jahren Freiheitsstrafe für eine schutzdienstpflichtige Person, die einem Aufgebot nicht Folge leistet, ist völlig überrissen. Wie oben dargelegt wurde, verletzt die Schutzdienstpflicht namentlich im Falle von so genannten "Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft" das völkerrechtlich breit verankerte Zwangsarbeitsverbot.

Das vorgesehene Strafmass ist deutlich nach unten zu korrigieren.

Gänzlich zu streichen ist Absatz 3, in dem allen bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe angedroht werden, die öffentlich zur Verweigerung des Schutzdienstleistungen auffordern.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär