année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess **Zivilschutzgesetz. Änderung**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Porcellana, Diane
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Porcellana, Diane; Schubiger, Maximilian 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Zivilschutzgesetz. Änderung, 2017 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik 1
Landesverteidigung 1
Bevölkerungsschutz 1

Abkürzungsverzeichnis

SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
RK MZF	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
BZG	Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz
PISA	Personalinformationssystem der Armee
ABC-Waffen	Kernwaffen, biologischen, chemischen oder radiologischen Waffen

CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
LPPCi	Loi sur la protection de la population et sur la protection civile
SIPA	Système d'information sur le personnel de l'armée
Armes ABC	Armes atomiques, biologiques, chimiques ou radiologiques

Allgemeine Chronik

Landesverteidigung

Bevölkerungsschutz

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.12.2017
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Anfang Dezember 2017 gab der Bundesrat bekannt, dass das **Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz revidiert** werden soll. Angestrebt wurde eine Modernisierung des Gesetzes, das gezielter auf neue Gefahren und Risiken zugeschnitten werden sollte. Mit den geplanten Neuerungen sollte die Umsetzung von Massnahmen erfolgen, die im Rahmen der «Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vorgeschlagen worden waren. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes stand im Zentrum, die Kommunikationssysteme zu erneuern, den Bundesstab Bevölkerungsschutz besser aufzustellen, den ABC-Schutz zu erhöhen sowie die Koordination des BABS im Zuständigkeitsbereich des Schutzes kritischer Infrastrukturen zu stärken.
Für den Zivilschutz stand eine Verkürzung und Flexibilisierung der Dienstpflicht im Fokus. Bis anhin erstreckte sich die Dienstpflicht vom 20. bis zum 40. Altersjahr, war nicht begrenzt und abhängig von der jeweiligen Funktion. Neu sollte diese Dauer verkürzt werden und zwischen dem 19. und dem 25. Altersjahr beginnen. Zudem sollte die Dienstpflicht entweder maximal 12 Jahre dauern oder maximal 245 Diensttage betragen. Mit dieser Massnahme wurden Angleichungen an die Regeln für die Militärdienstpflicht angestrebt. Neu und ebenfalls in Anlehnung an die Dienstmodelle der Armee sollte auch für den Zivilschutz die Möglichkeit des Durchdienens – also die Erfüllung der Dienstpflicht an einem Stück – etabliert werden. In Erfüllung einer Motion Müller (fdp, SG) wurde zudem die Bemessung der Wehrpflichtersatzabgabe angepasst, so dass den Schutzdienstpflichtigen zukünftig sämtliche geleisteten Diensttage angerechnet werden.
Die mit der Publikation des Gesetzesentwurf angestossene Vernehmlassung dauerte bis Ende März 2018. [1]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.11.2018
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Die **Totalrevision des BZG** stiess bei den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern weitgehend auf Wohlwollen. Besonders die Konsolidierung im Bereich der bevölkerungsschutzrelevanten Alarmierungs- und Kommunikationssysteme stiess auf Zustimmung. Aber auch beim ABC-Schutz und bei den Sanitätsdienstleistungen im Zivilschutz waren die Rückmeldungen positiv. Dennoch gab es auch ablehnende Stellungnahmen, so etwa von vier Kantonen – vorwiegend aus der Ostschweiz –, die die Anpassung nur unter bestimmten Bedingungen befürworteten. Zudem schwang in vielen Stellungnahmen eine entscheidende Globalkritik mit: Die Vorlage sei in ein Bevölkerungsschutzgesetz und ein Zivilschutzgesetz aufzuteilen, wurde argumentiert, da die beiden Bereiche unterschiedliche Aufträge umfassen würden. Kritik gab es auch betreffend Schutzanlagen: Auf eine Reduktion der Zahl der verfügbaren Schutzbauten soll verzichtet werden, stattdessen soll eine Schutzbautenstrategie erstellt werden.

Im Herbst 2018 legte die Regierung ihre Botschaft vor. Neuerungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage waren kaum auszumachen. Im Bereich Bevölkerungsschutz stand die Stärkung der Führung, der Koordination und der Einsatzfähigkeit im Zentrum der Vorlage. Es galt zudem auch, die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen zu optimieren. Einer der wenigen neuen Aspekte im Gesetzesentwurf betraf die Berücksichtigung von Cyber-Risiken, neben den bereits früher projektierten Massnahmen zum Schutz vor ABC-Bedrohungen. Im Zivilschutzbereich waren die bedeutendsten Anpassungen im Umfeld der Dienstleistungsdauer und der Wehrpflichtersatzabgabe zu finden. Auch bei den Schutzanlagen und dem Material wurden Regelungen vorgesehen, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Wiedereinführung des Sanitätsdienstes im Zivilschutz. Der Bundesrat sah jedoch davon ab, die beiden Bereiche in je einzelnen Gesetzen zu normieren, weil bestehende Abhängigkeiten im Rahmen eines einzigen Gesetzes für beide Bereiche besser dargestellt werden könnten. Der Bevölkerungsschutz als Verbundsystem und die Einbettung des Zivilschutzes als Partnerorganisation würden zudem auf diese Weise besser verankert. [2]

Die **Totalrevision des BZG** gelangte zuerst in den Nationalrat, dessen vorberatende SiK im Januar 2019 erstmals dazu Stellung nahm. Die Kommission stand geschlossen hinter der Vorlage, es gab jedoch einzelne Aspekte, die sie genauer geprüft haben wollte, weswegen sie eine Subkommission einsetzte. Trotz der weitgehend positiven Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren brachten die Kantone noch Vorbehalte vor, namentlich die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF). Wichtige Fragen betrafen die Rechtsetzungsdelegation, die Transparenz der Kostenfolgen sowie strategische Grundlagen, wo es teilweise grössere Differenzen gab.

Im Mai tagte die Kommission erneut, wobei die inzwischen erzielten Fortschritte der Subkommission beraten wurden. Verschiedene Anliegen der Kantone wurden nun doch noch in die Vorlage eingearbeitet und dem Nationalrat als Änderungsanträge unterbreitet, so dass nun – in den Worten der Kommission – eine konsensfähige Vorlage geschmiedet worden sei. Die Anpassungen fielen bei den Partnerorganisationen, den Zivilschutzaufgaben, dem Durchdienermodell sowie bei den Ersatzbeiträgen und der Kostenteilung an.
Die Kommissionsmehrheit war der Ansicht, dass auch der Zivildienst als Partnerorganisation benannt werden solle, dies würde ihrer Ansicht nach die Durchhaltefähigkeit des Gesamtsystems erhöhen. Bei den Zivilschutzaufgaben beantragte die Kommission dem Plenum eine Kehrtwende: Der skizzierte Sanitätsdienst solle aus dem Entwurf gestrichen werden, weil es keine konzeptionellen Grundlagen zur Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems in Krisenlagen gebe. Das vom Bundesrat angestrebte Durchdienermodell stiess ebenfalls auf Ablehnung, da es eine erhebliche Aufstockung an Diensttagen für Schutzdienstpflichtige bedeuten würde – hier unterstützte nur eine Minderheit die bundesrätliche Version. In Sachen Schutzräume hatte sich eine längere Debatte entfacht, wobei letztlich der Status quo obsiegte. Eine Änderung wurde also zunächst verworfen. Die Kommission war der Meinung, dass das bisherige Modell den Schutz der Bevölkerung in Krisen- und Katastrophenlagen am besten gewährleiste. Eine Kommissionsminderheit wollte eine Abschaffung der Schutzräume-Pflicht beantragen. Die Finanzierung durch Bund und Kantonen wurde dahingehend angepasst, als der Bund die Auslagen für das Personalinformationssystem (PISA) tragen soll. Mit all diesen Anträgen war die Vorlage bereit für die Debatte durch den Nationalrat in der Sommersession.

Im Nationalrat löste die Vorlage denn auch eine lange Debatte aus. Kommissionssprecher Müller (fdp, SG) erläuterte summarisch die Vorarbeiten der Kommission. Die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen zeigten sich in einer Sache unanim: Eintreten war unbestritten. Hüben wie drüben zeigte man sich von der Notwendigkeit dieser Totalrevision überzeugt. Verschiedene Differenzen gab es aber bei einzelnen Artikeln. CVP-Sprecher Paganini (cvp, SG) sprach noch vor der Detailberatung einen wesentlichen Punkt in der vorparlamentarischen Entscheidfindung an. Er bemängelte den Prozess und die nötig gewordene Subkommission, die sich in mehreren Sitzungen mit dem Gesetzesentwurf zu befassen hatte und die Rolle einer Vermittlerin zwischen Bund und Kantonen übernehmen musste. Tatsächlich war es überraschend, dass einer weitgehend wohlwollenden Vernehmlassung derart starke Opposition durch die Kantone folgte.
In der Detailberatung galt es also zunächst sämtliche Anträge der Kommission und allfälliger Minderheiten zu klären. Erster Punkt war die Nennung und die Rolle des Zivildienstes im Bereich der Partnerorganisationen und deren Aufträge im Krisenfall. Der Nationalrat folgte hier der Kommissionsminderheit und verzichtete auf Antrag von Verteidigungsministerin Amherd auf die Erwähnung des Zivildienstes. Ausschlaggebendes Argument war, dass Zivildienstleistende nicht über die nötige Ausbildung und Ausrüstung verfügten und überdies in Notlagen auch gar nicht alarmiert werden könnten, weil entsprechende Kanäle fehlten. Damit blieb der Kreis der Partnerorganisationen unverändert und umfasst weiterhin die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen, technische Betriebe und den Zivilschutz. Auch in weiteren Punkten folgte das Plenum seiner Kommission. So wurde der vom Bundesrat vorgesehene Sanitätsdienst aus der Vorlage gestrichen sowie die Kosten für das PISA beim Bund belassen, statt die Kantone daran zu beteiligen. Die Möglichkeit des Durchdienens wurde verworfen und die Möglichkeit, aus dem Dienst ausgeschiedene Schutzdienstleistende wieder zu aktivieren, wurde nur für den Fall bewaffneter Konflikte ermöglicht. Zudem beschloss der Nationalrat eine Verkürzung der Dienstpflicht, sie soll neu vom 19. bis zum 36. Altersjahr gelten – hier ging der Rat mit der Regierung einig. Die Schutzraumpflicht war ein weiterer Punkt, der debattiert wurde. Letztlich wurde entgegen einem Antrag Glättli (gp, ZH) am bisherigen System festgehalten; der Grundsatz «eine Person, ein Schutzplatz» soll weiterhin bestand haben. Weitere Minderheitenanträge blieben chancenlos. Eine Minderheit Seiler Graf

(sp, ZH) wollte eine Meldepflicht für Störfälle an kritischen Infrastrukturen einführen, womit sie vor allem auf die Herausforderungen und Bedrohungen im Cyberbereich fokussierte und eine «Kultur des Risikomanagements» vorantreiben wollte. Bundesrätin Amherd gab hierzu zu bedenken, dass derlei Fragen in der Bearbeitung der Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018-2022 bereits angegangen würden. Die Argumentation der Kommissionsmehrheit, dass so ein Aspekt nicht in das BZG gehöre, verfing offenbar.
Letztlich wurde der nationalrätliche Entwurf mit 181 Stimmen einstimmig dem Ständerat überwiesen. Gegen den Willen der Regierung entschied sich der Rat zudem, die Motion Müller (fdp, SG; Mo. 14.3590) bezüglich der Ausgestaltung der Wehrpflichtersatzabgabe für Zivilschutzleistende nicht abzuschreiben. [3]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.09.2019
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Die SiK der Ständekammer behandelte die **BZG-Revision** im August 2019 und stimmte der Vorlage einstimmig zu. Die Kommissionsarbeit stand dabei im Zeichen der Revision des Zivildienstgesetzes, zu dem der Bundesrat Anfang 2019 seine Botschaft publiziert hatte. Bezüglich der BZG-Revision beschloss die Kommission eine Reihe von Ergänzungsvorschlägen gegenüber der vom Nationalrat verabschiedeten Fassung aus der vergangenen Sommersession. So sollen Schutzdienstleistenden auch freiwillig geleistete Diensttage für die Berechnung der Wehrpflichtersatzabgabe angerechnet werden können. Ebenso möchte die Kommission im Gesetz verankern, dass mit den Alarmierungs- und Informationssystemen auch Menschen mit Behinderungen erreicht werden, wozu das Notfallradio behindertenfreundlicher ausgestaltet werden muss. Auch bezüglich der Schutzräume, die bereits im Erstrat für Diskussionen gesorgt hatten, schlug die Kommission leichte Anpassungen gegenüber der Version des Nationalrats vor. Ob der Zivildienst als Partnerorganisation im BZG aufgeführt werden soll oder nicht, beschäftigte die Kommission ebenfalls. Eine entsprechende Regelung verwarf die SiK-SR jedoch aus denselben Gründen, wie sie auch der Nationalrat angeführt hatte. Die Kommission lehnte überdies auch Auslandeinsätze von Schutzdienstpflichtigen sowie das Durchdienermodell für den Zivilschutz ab.

In der Herbstsession gelangte das Projekt in den Ständerat, wo sich der Schlagabtausch jedoch in Grenzen hielt. Nachdem Kommisionssprecher Dittli (fdp, UR) im Plenum die Kommissionsarbeit vorgestellt hatte, folgte Ständerat Minder (parteilos, SH), der sich über das Verhalten der Kommission aufregte. Es sei unverständlich, dass die Kommission ein von der Regierungskonferenz moniertes Problem – zu tiefe Bestände im Zivilschutz – nicht ernsthaft angehe. Sein Verständnis von Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit sei ein anderes. Nach dem Referat von Bundesrätin Amherd schritt der Rat zur Detailberatung, Eintreten war unbestritten.
Der Ständerat folgte weitgehend seiner Kommission und nahm sämtliche Änderungsanträge an. Verworfen wurden zwei Minderheitsanträge. Ein Antrag Hêche (sp, JU) kam auf die Nennung des Zivildienstes als Partnerorganisation zurück, der Antrag blieb aber auch im Ständerat erfolglos. Ein Antrag Français (fdp, VD) regte an, dass auch Auslandeinsätze im Zivilschutz geleistet werden können, auch dieser Vorschlag scheiterte mit 23 zu 16 Stimmen und einer Enthaltung deutlich. Daneben standen auch zwei Anträge des Bundesrates im Raum. Zunächst wollte die Regierung entgegen der Kommission auf die Präzisierungen im Bereich der Behindertenfreundlichkeit bei den Alarmierungen verzichten. Dabei ging es nicht um eine grundsätzliche Ablehnung des Vorschlags, so die Verteidigungsministerin, denn die Berücksichtigung und der Schutz aller Menschen seien selbstverständlich. Im Sinne einer schlanken Gesetzgebung solle dies aber nicht im BZG verankert, sondern anderweitig realisiert werden, wozu bereits Projekte in Umsetzung seien. Sie unterlag jedoch mit 32 zu 8 Stimmen und einer Enthaltung. Weiter verwarf der Ständerat einen Antrag der Regierung zur Steuerung des Schutzraumbaus. Eigentlich ging es dabei lediglich um ein Detail im Wortlaut, Bundesrätin Amherd sah dort aber ein entscheidendes Merkmal verborgen: Namentlich stand zur Debatte, ob Ersatzbeiträge sämtliche Kosten decken sollten oder nicht. Statt das Anspruchsrecht für anfallende Ausgaben beim privaten oder öffentlichen Schutzraumbau pauschal im Gesetz zu formulieren, regte die Regierung an, die Präzisierungen in der entsprechenden Verordnung zu regeln. Dies lehnte der Nationalrat jedoch ab, so dass die Bundesrätin zum zweiten Mal mit einem Korrekturversuch unterlag.
Damit fand einzig der Minderheitsantrag von Roberto Zanetti (sp, SO) eine Mehrheit im Plenum; dabei handelte es sich jedoch nur um ein sprachliches Detail respektive um eine Unklarheit, die von der Redaktionskommission angemerkt worden war. Da jedoch nicht auszuschliessen war, dass die Annahme des Antrages doch eine materielle Differenz gegenüber der Version des Nationalrates schaffen würde, solle der Antrag Zanetti aus taktischen Gründen angenommen werden, damit sich die

Schwesterkommission präziser mit dieser Frage auseinander setzen könne, hatte die Kommission zuvor erklärt. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz einstimmig mit 41 Stimmen bei einer Enthaltung dem Nationalrat für die Differenzbereinigung überlassen. Auf die Abschreibung der Motion Müller (Mo. 14.3590) wurde auch im Ständerat verzichtet. [4]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.12.2019
DIANE PORCELLANA

Début décembre, dans le cadre des discussions relatives à la **révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile** (LPPCi) le Conseil national avait maintenu sa position quant à la question des abris de protection. Par contre, il s'était rallié à la proposition de l'autre chambre, afin de rendre les systèmes d'alarme accessibles aux personnes handicapées.
Le lendemain, le Conseil des Etats a été d'accord d'affecter les contributions de remplacement pour la rénovation d'abris privés et publics, et non pas pour couvrir les coûts occasionnés après la construction d'abris privés. Les divergences entre les chambres réglées, le nouveau texte de loi a été adopté en vote final à l'unanimité quelques jours plus tard. [5]

---

1) Medienmitteilung BR vom 1.12.17
2) BBl, 2019, 521 ff.; Ergebnisbericht BZG vom 31.5.18; Medienmitteilung BR vom 21.11.18; NZZ, 22.11.18
3) AB NR, 2019, S. 1083 ff.; Medienmitteilung SiK-NR vom 16.5.2019; Medienmitteilung SiK-NR vom 22.1.2019; LT, TA, 17.5.19; AZ, 19.5.19; TA, 15.6.19
4) AB SR, 2019, S. 600 f.; Medienmitteilung SiK-SR vom 16.8.2019
5) BO CE, 2019, p. 1277; BO CE, 2019, p.1060s; BO CN, 2019, p. 2027s; BO CN, 2019,p. 2466; NZZ, 5.12.19