



10. März 2003

Der neue Bevölkerungsschutz

Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG)

Dokumentation

Volksabstimmung vom 18. Mai 2003

Inhaltsverzeichnis

1	Der neue Bevölkerungsschutz: Worum geht es?	3
2	Kernpunkte des neuen Bevölkerungsschutzes	4
3	Auf einen Blick: Wichtigste Änderungen beim Zivilschutz	14
4	Dokumentation Bevölkerungsschutz: Fact-Sheets	15
5	Antworten auf häufig gestellte Fragen	33
6	Abstimmungserläuterungen des Bundesrates	40
7	Grundsätze zum Engagement von Bundesrat und Verwaltung im Abstimmungskampf	45

Bestellschein

Herausgeber:
Bundesamt für Bevölkerungsschutz
Monbijoustrasse 51A
3003 Bern

Tel. 031 322 51 67
Fax 031 323 59 11
Internet: www.bevoelkerungsschutz.ch

1. Der neue Bevölkerungsschutz: Worum geht es?

Die Reform passt den Schutz der Bevölkerung den veränderten Rahmenbedingungen an.

Der Schutz der Bevölkerung ist eine wichtige, gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Von zentraler Bedeutung ist, dass dieser Schutz auf aktuelle und künftige Gefährdungen und Bedrohungen ausgerichtet ist. Deshalb geht es darum, wie schon bei den vergangenen Reformen, die sicherheitspolitischen Instrumente unseres Landes – und dazu gehört auch der Bevölkerungsschutz – auf die neuen Erfordernisse des sicherheitspolitischen Umfeldes auszurichten. Dabei sind auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die finanziellen Möglichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden zu berücksichtigen. Die Reform des Bevölkerungsschutzes trägt allen diesen Anforderungen Rechnung. Sie vertraut Bewährtem, passt sich aber den neuen Rahmenbedingungen an. Sie schafft die Voraussetzungen, dass die Bevölkerung auch künftig mit einem hohen Schutzstandard rechnen kann. Dies vor allem bei Katastrophen, in Notlagen und bei terroristischen Gewaltakten. Auch das Szenario eines heute zwar unwahrscheinlichen bewaffneten Konfliktes in der Schweiz ist berücksichtigt. Deshalb bleiben die Schutzbauten für die Bevölkerung bestehen.

Die Reform schafft ein flexibles und effizientes neues Verbundsystem Bevölkerungsschutz.

Die heutigen Gefährdungen und Bedrohungen sind komplex und entwickeln sich dynamisch. Deshalb ist ein flexibles und anpassungsfähiges Bevölkerungsschutzsystem notwendig. Die Reform berücksichtigt auch diese Herausforderung. Mit der Bündelung der Kräfte von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz wird ein starker ziviler Verbund der Einsatzorganisationen geschaffen. Doppelspurigkeiten werden abgebaut, Synergien genutzt. Dies macht einen umfassenden und effizienten Schutz der Bevölkerung möglich. Die angepasste Aufgaben- und Kostenteilung von Bund und Kantonen entspricht dem föderalistischen Charakter unseres Landes. Weil die operative Verantwortung für die Mittel des Bevölkerungsschutzes bei den Kantonen liegt, wird eine zielgerichtete und effiziente Hilfeleistung möglich – nahe den Bedürfnissen der betroffenen Menschen. Die Kosten können zudem transparent und bedarfsgerecht gesteuert, der „Sicherheitsfranken“ optimal eingesetzt werden.

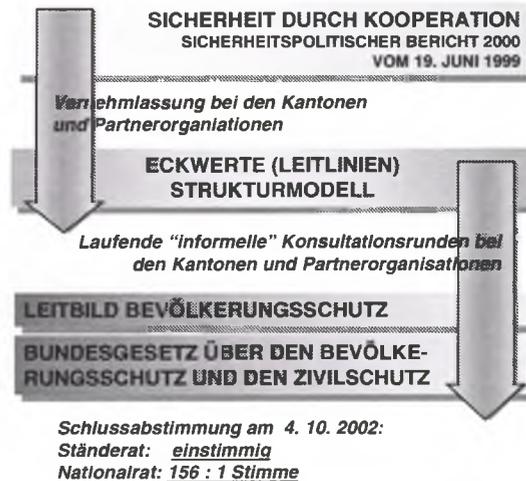
Die Reform bettet den Zivilschutz in das neue Verbundsystem Bevölkerungsschutz ein.

Der Zivilschutz wird als Teil des Bevölkerungsschutzes in das neue Verbundsystem eingebettet. Er wird dadurch zu einem wichtigen Partner und Pfeiler im Bevölkerungsschutz – neben der Polizei, der Feuerwehr, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben. Dies führt zu organisatorischen und bestandesmässigen Anpassungen. Der Zivilschutz wird zwar insgesamt einfacher organisiert und bestandesmässig kleiner, seine Dienstleistungen aber effizienter, flexibler und vielseitiger. Dazu trägt auch die verbesserte Ausbildung, das intensiviertere Training sowie eine grössere Einsatzerfahrung bei. Die Senkung der Dienstpflichtdauer bei der Milizorganisation Zivilschutz berücksichtigt zudem die Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft.

2. Kernpunkte des neuen Bevölkerungsschutzes

Die Bevölkerungsschutzreform: schrittweise entwickelt, breit abgestützt

Projekt Bevölkerungsschutz



- Das neue Konzept des Bevölkerungsschutzes wurde schrittweise, in enger und konstruktiver Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Partnerorganisationen entwickelt. Grundlage bildete der Sicherheitspolitische Bericht 2000 des Bundesrates. Das Eidgenössische Parlament hat diesen Bericht in der Sommersession 1999 zustimmend zur Kenntnis genommen. Seine Kernbotschaft lautet: Sicherheit durch Kooperation.
- Die Ergebnisse von detaillierten Gefährdungsannahmen und Konzeptstudien aus der ersten Projektphase wurden in Eckwerten (Leitlinien) für den Bevölkerungsschutz verdichtet. Die politischen Grundsatzentscheide sind im Herbst 1999 und Frühling 2000 zweimal bei den Kantonen und Partnerorganisationen in die Vernehmlassung gegeben und einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt worden.
- Auf dieser Basis entstanden in der zweiten Projektphase das Leitbild und das neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz. Auch hier wurden die Entscheide jeweils breit diskutiert und in verschiedenen Kantonen auf ihre Machbarkeit hin überprüft. Dies betraf insbesondere die neue Organisation und die angepassten Bestände des Zivilschutzes sowie den neuen Aufgaben- und Kostenverteilungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen.
- Das Vernehmlassungsverfahren zum Leitbild und zum Gesetz im Frühling und Sommer 2001 führte zu keinen wesentlichen Änderungen mehr. Dies trifft auch für die Beratung der Vorlage in den Eidgenössischen Räten zu. Die Vorlage wurde in der Schlussabstimmung in der Herbstsession 2002 im Ständerat einstimmig und im Nationalrat mit nur einer Gegenstimme überaus deutlich angenommen. Die Reform ist damit politisch breit abgestützt und akzeptiert.

Auf aktuelle Gefährdungen und Bedrohungen ausgerichtet



- Das sicherheitspolitische Umfeld hat sich gewandelt. Aus diesem Grund muss sich auch der Bevölkerungsschutz auf die neuen Gefährdungen und Bedrohungen ausrichten. Die Analyse der aktuellen Bedrohungen ergibt folgendes:
- Aus heutiger Sicht stellen Katastrophen und Notlagen die wichtigste Herausforderung für den Bevölkerungsschutz dar. Sie führen in unserer modernen Gesellschaft zu grösseren Schäden als früher – dies wegen der dichten Besiedlung und der zunehmenden Verletzlichkeit und Vernetztheit unserer hochtechnisierten Infrastruktur. Ihre Eintretenswahrscheinlichkeit ist hoch und sie können sich mit keinen oder nur kurzen Vorwarnzeiten ereignen.
- Im Bereich der Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle ist gerade in den letzten Jahren die terroristische Bedrohung – auch mit allfälligem Einsatz von ABC-Massenvernichtungsmitteln – wieder aktuell geworden. Im Konzept Bevölkerungsschutz sind diese neuen Bedrohungen berücksichtigt. Für präventive und repressive Massnahmen sind zwar in erster Linie die Nachrichtendienste, der Staatsschutz und die Polizei zuständig. Dem Bevölkerungsschutz kommt aber bei der Ereignisbewältigung eine zentrale Rolle zu.
- Ein klassischer bewaffneter Konflikt im Umfeld der Schweiz bzw. in der Schweiz ist auf absehbare Zeit glücklicherweise unwahrscheinlich geworden. Die Einsatzbereitschaft des neuen Bevölkerungsschutzes für diesen Fall kann deshalb angepasst werden.

Der Bevölkerungsschutz: Ein starkes ziviles Verbundsystem



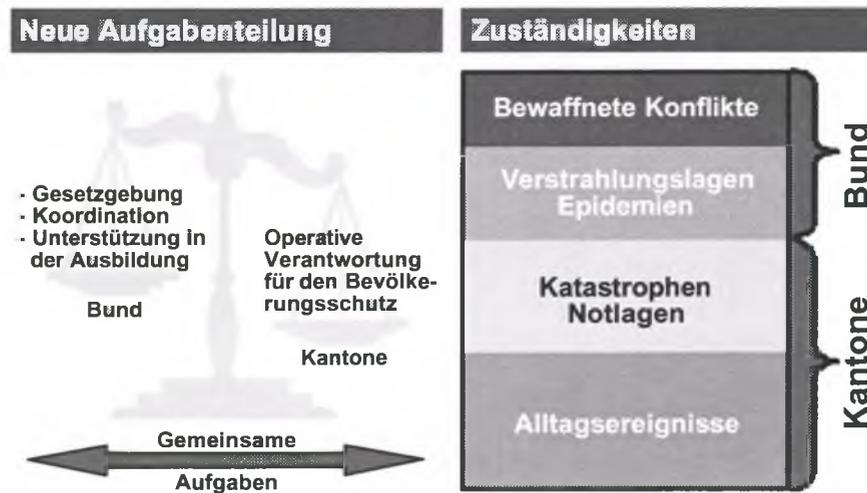
- Das Gefährdungsspektrum ist komplexer und dynamischer geworden. Diese neuen Rahmenbedingungen rufen nach einem flexiblen und anpassungsfähigen Bevölkerungsschutz. Die vorgelegte Reform trägt dem Rechnung.
- Das neue Verbundsystem Bevölkerungsschutz sorgt für eine gut koordinierte und reibungslose Zusammenarbeit von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben (Elektrizität, Wasser usw.) und Zivilschutz. Mit dieser Bündelung der Kräfte wird ein umfassender Schutz der Bevölkerung gewährleistet.
- Die Reform baut auf dem bewährten Fundament der bestehenden und erprobten zivilen Einsatzorganisationen auf. Die jeweiligen Aufgaben der einzelnen Partnerorganisationen des neuen Verbundsystems orientieren sich an deren Kernkompetenzen. Damit können Doppelspurigkeiten abgebaut, Synergien genutzt und die Einsatzmittel optimal aufeinander abgestimmt werden. Dies wirkt sich nicht zuletzt auch positiv auf die Kosten aus.

Koordinierte Führung der Einsatzmittel



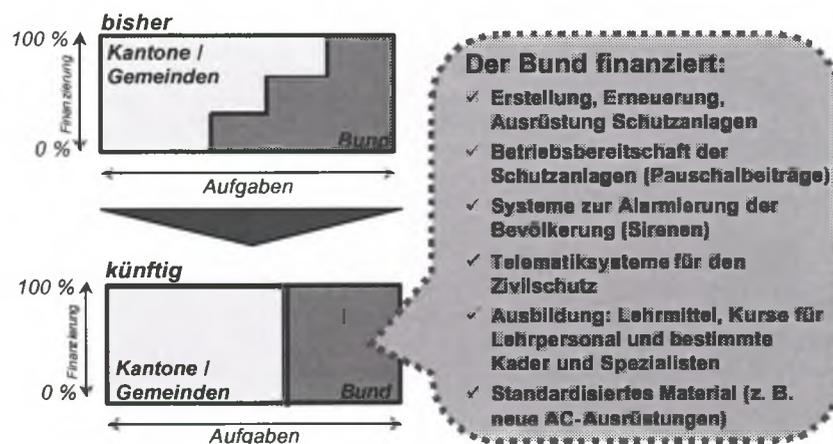
- Neben einer klaren Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes ist eine gemeinsame und koordinierte Führung durch die jeweiligen „Katastrophen-“ oder „Krisenstäbe“ zentral. So kann eine zielgerichtete Hilfeleistung zu Gunsten der betroffenen Bevölkerung gewährleistet werden.
- Die Schaffung dieser – von den zuständigen Behörden politisch legitimierten – Führungsorgane in der Gemeinde bzw. Region ist deshalb ein wichtiges Anliegen der Reform. Sie bilden die eigentliche „Klammer“ des neuen Verbundsystems Bevölkerungsschutz.
- Damit wird nicht nur eine Vereinfachung der bisherigen Führungsstrukturen und Führungsprozesse möglich. Gefördert wird zudem eine optimale Abstimmung der Vorbereitungen und der Einsätze der Partnerorganisationen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz.

Föderalistischer Aufbau und Aufgabenteilung



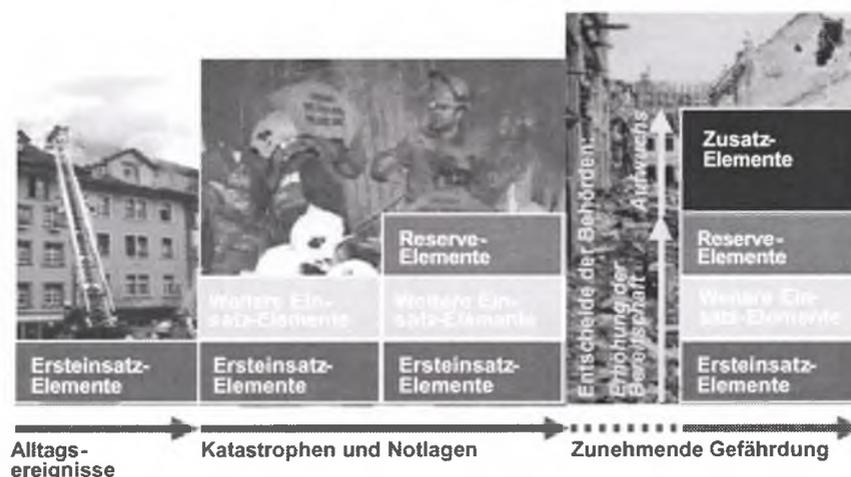
- Die Hilfe bei Katastrophen und in Notlagen soll weiterhin nahe der betroffenen Bevölkerung geleistet werden. Deshalb macht es Sinn, dass die Kantone primär für den Bevölkerungsschutz und seine Mittel verantwortlich sind. Sie kennen die spezifischen Gefährdungen am besten, welche in industrialisierten Ballungszentren anders sind als in abgelegenen Bergregionen.
- Dank dem grösseren Handlungsspielraum, den die Kantone mit dem neuen Bundesgesetz erhalten, können sie die Organisation des Bevölkerungsschutzes massgeschneidert auf ihre Bedürfnisse abstimmen. Dies entspricht auch einem ausdrücklichen Wunsch der Kantone. Der Bund bleibt ein verlässlicher Partner. Er sorgt für alle Massnahmen, welche Katastrophen und Notlagen von nationalem Ausmass betreffen.
- Die neue Aufgabenteilung im Bevölkerungsschutz entspricht dem föderalistischen Charakter unseres Landes und ermöglicht eine zielgerichtete und effiziente Hilfeleistung zu Gunsten der betroffenen Menschen.

Transparente, bedarfsgerechte Finanzierung



- Der neue Finanzierungsmodus, das heisst der Wechsel von der Beitragsfinanzierung zur Zuständigkeitsfinanzierung, betrifft nur den Zivilschutz. Bund und Kantone (inklusive Gemeinden) tragen damit gemäss den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten die jeweils anfallenden Kosten. Die bisherigen Subventionen, abgestuft nach der Finanzkraft der Kantone, entfallen.
- Insgesamt wirkt sich dieser Wechsel des Finanzierungsmodus aber „kostenneutral“ aus. Weder der Bund noch die Kantone (inklusive Gemeinden) haben dadurch Mehrkosten zu erwarten. Im Gegenteil: die Gesamtkosten werden durch die Reform tendenziell sinken.
- Der Bund bleibt auch hier ein verlässlicher Partner, indem er neu massgebende Bereiche – wie die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von Schutzanlagen oder die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung – finanziell übernimmt. Der neue Kostenverteilungsschlüssel ermöglicht insgesamt eine transparentere und bedarfsgerechtere Finanzierung als bisher. Es geht hier darum, den „Sicherheitsfranken“ optimal einzusetzen – das wird von den Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes auch erwartet.

Situationsgerechte Einsatzbereitschaft



- Nicht zuletzt die finanziellen Möglichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden verlangen, dass der Bevölkerungsschutz auf reale Gefahren ausgerichtet wird. Dies ist bei der Einsatzbereitschaft zu berücksichtigen. Bei der Ereignisbewältigung des Bevölkerungsschutzes soll der Grundsatz „So normal wie möglich, so ausserordentlich wie nötig“ gelten. Die Reform trägt auch dem Rechnung.
- Der Einsatz des Bevölkerungsschutzes basiert auf den „Blaulichtorganisationen“, das heisst den eingespielten Ersteinsatzmitteln des Alltags: Polizei, Feuerwehr, Sanität. Je nach Art und Grösse des Ereignisses können diese durch weitere Mittel, so insbesondere den Zivilschutz als Ergänzungs- und Unterstützungsmittel, verstärkt werden. Zudem wird die interregionale und interkantonale Hilfeleistung verstärkt. Dies hat sich gerade bei den Naturkatastrophen der letzten Jahre bestens bewährt.
- Ein bewaffneter Konflikt in der Schweiz ist auf absehbare Zeit unwahrscheinlich geworden. Die Einsatzbereitschaft für den Kriegsfall kann deshalb angepasst werden. Die angenommene Vorwarnzeit erlaubt bei Bedarf eine zeit- und lagegerechte Anpassung der Mittel. So kann der Bundesrat bei erhöhter Bedrohung dem Zivilschutz durch eine Anpassung des Dienstpflichtalters zusätzliches Personal zur Verfügung stellen.

Langfristige Werterhaltung der Schutzbauten

Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung

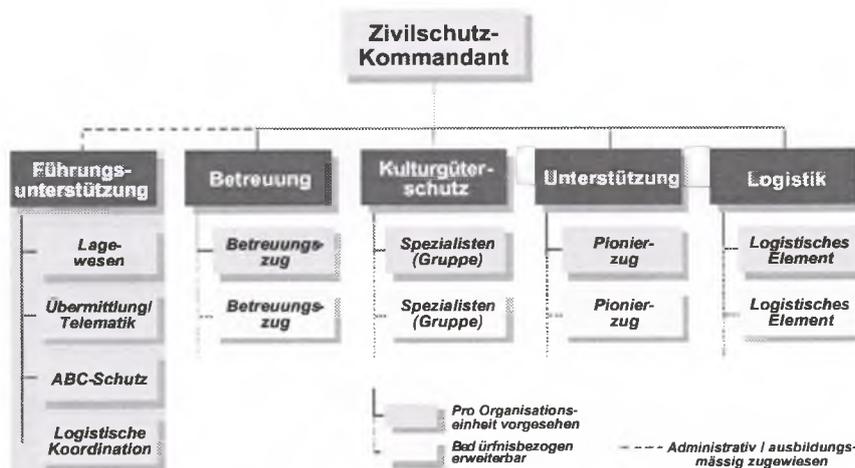
Werterhaltung sinnvoll, weil ...

Schutzräume und Schutzanlagen

- ... hoher Ausbaustand erreicht
- ... Nutzung auch bei Katastrophen und in Notlagen
- ... bezüglich Aufwuchs zeitkritisch
- ... mit geringem finanziellen Aufwand realisierbar

- Auch wenn ein flächendeckender Krieg in der Schweiz auf absehbare Zeit wenig wahrscheinlich ist – er wurde als mögliches Szenario bei der Konzeption des Bevölkerungsschutzes dennoch berücksichtigt. Umso mehr, als nicht alle Massnahmen in der angenommenen Vorwarnzeit getroffen werden können.
- Dies gilt in erster Linie für die Schutzräume und Schutzanlagen wie etwa geschützte Sanitätsstellen oder geschützte Spitäler. Diese Schutzbauten, als wichtige Investitionen in die Sicherheit unserer Bevölkerung, sollen langfristig erhalten bleiben. Das gilt auch für die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung.
- Angesichts des hohen Ausbaustandes ist die Werterhaltung der Schutzbauten mit einem finanziell gut tragbaren Aufwand möglich. Der Schutzraumbau kann zwar gedrosselt werden, bestehende örtliche Lücken sollen aber auch in Zukunft mit einer gezielten Steuerung geschlossen werden. Damit bleibt die Chancengleichheit aller Menschen in unserem Land, im Bedarfsfall über einen Schutzplatz zu verfügen, weiterhin gewahrt.

Der Zivilschutz: Ein polyvalent einsetzbares Unterstützungsmittel



- Der Zivilschutz wird mit der Reform zu einem wichtigen Pfeiler im Verbundsystem Bevölkerungsschutz. Er wird als vielseitig einsetzbares Unterstützungs- und Ergänzungsmittel im Verbundsystem positioniert. Sein Einsatz im Rahmen des Bevölkerungsschutzes ist insbesondere bei grossen und langandauernden Katastrophen zur Erhöhung der Durchhaltefähigkeit der „Blaulichtorganisationen“ Polizei, Feuerwehr und Gesundheitswesen notwendig.
- Die Organisation und die Führung des Zivilschutzes werden vereinfacht und gestrafft. Mit der Neuausrichtung, der Regionalisierung und der Einbettung in das Verbundsystem wird eine Bestandesreduktion dieser Milizorganisation auf neu rund 105'000 Angehörige möglich. Dieser Bestand wurde mit den Kantonen – darunter auch die Gebirgskantone – eingehend überprüft und ebenso für machbar wie sinnvoll befunden.
- Das vielseitige Aufgabenspektrum des Zivilschutzes orientiert sich an den bisherigen Kernkompetenzen. Im Vordergrund steht der Schutz und die Betreuung (inklusive sanitätsdienstliche und pflegerische Aufgaben), der Kulturgüterschutz, die Unterstützung durch Pionierformationen z. B. für Instandstellungsarbeiten oder Einsätze zur Gunsten der Gemeinschaft sowie die Sicherstellung der Führungsunterstützung der Katastrophen- oder Krisenstäbe.

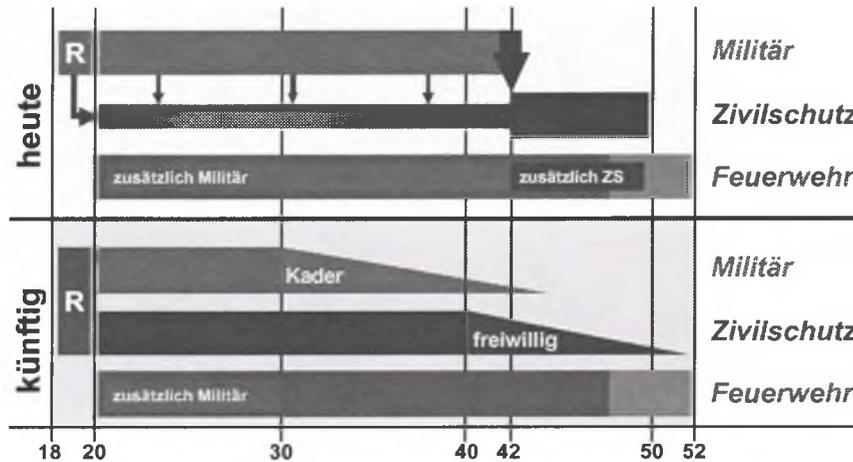
Flexibler Einsatz: interregional und interkantonal



- Katastrophen und Notlagen haben in der Regel geografisch beschränkte Auswirkungen. Deshalb soll der Einsatz der Zivilschutzformationen auch geografisch flexibler werden. Er wird damit stärker regionalisiert. Im Weiteren soll die Möglichkeit der gegenseitigen interkantonalen Hilfe verstärkt werden.
- Bei den Regionalisierungen, die bereits auf der heutigen gesetzlichen Grundlage (Bundesgesetz über den Zivilschutz, ZSG) möglich sind und von vielen Gemeinden auch erfolgreich umgesetzt wurden, sieht das neue Konzept Organisationseinheiten vor, die ein Gebiet von mindestens 6'000 bis 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen.
- Interkantonale Hilfeleistungen wurden bereits bei den vielen Katastrophen der letzten Jahre – Lawinenwinter, Hochwasser, Bergrutsche z. B. im Wallis und in Graubünden – geleistet. Dies betraf oft Instandstellungsarbeiten, die über einen längeren Zeitraum nach den Ereignissen zu leisten waren. Mit dem Instrument der interkantonalen Hilfe-

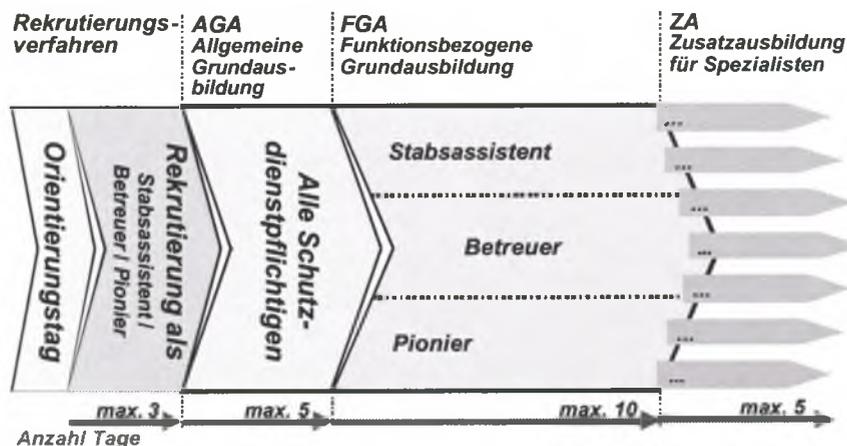
leistung können die Ressourcen des Zivilschutzes – gesamtschweizerisch rund 105'000 Angehörige – optimal genutzt werden.

Optimiertes Dienstpflichtsystem



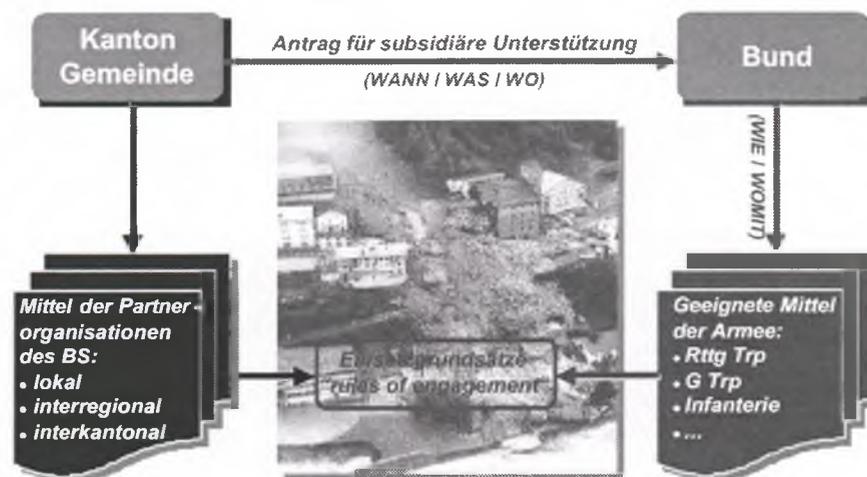
- Der Zivilschutz bleibt eine Milizorganisation. Die heutigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verlangen aber Anpassungen. Die Schutzdienstpflicht wird deshalb im Rahmen der Bundesverfassung optimiert.
- Zu den wichtigsten Neuerungen gehören – im Zusammenhang mit der geplanten Bestandesreduktion – die Senkung der Dienstpflichtdauer. Sie dauert künftig vom 20. bis zum 40. anstatt wie bisher bis zum 50. Altersjahr. Zudem entfällt die Schutzdienstpflicht nach erfüllter Militärdienstpflicht.
- Um Doppelspurigkeiten mit den anderen Partnerorganisationen, insbesondere der Feuerwehr zu vermeiden, können die Kantone eine bestimmte Anzahl von Zivilschutzangehörigen aus der Schutzdienstpflicht entlassen und sie den anderen Einsatzorganisationen zur Verfügung stellen. Alle diese Massnahmen bedeuten eine Entlastung der Dienstpflichtigen und berücksichtigen damit auch die Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft.

Verbesserte und intensiviere Ausbildung



- Der Zivilschutz wird zwar kleiner – dafür aber flexibler und effizienter. Die Reform folgt hier der Devise „Mehr Qualität statt Quantität“. Dieser Grundsatz gilt insbesondere auch für die Optimierung der Ausbildung.
- Neu wird die Rekrutierung der Zivilschutzangehörigen zusammen mit der Armee durchgeführt. Das zeitlich leicht verlängerte Rekrutierungsverfahren führt zu einer fundierten Abklärung der Eignungen der jungen Schutzdienstpflichtigen und ermöglicht dadurch eine zielgerichtete Einteilung in eine Funktion des Zivilschutzes.
- Für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen braucht es polyvalent ausgebildete Zivilschutzangehörige. Deshalb wird die Grundausbildung fachlich vertieft und verbreitert, die Ausbildungsdauer massvoll verlängert.
- Um eine hohe Einsatzbereitschaft zu garantieren, wird auch das Training im Rahmen von Wiederholungskursen intensiviert. Die Zivilschutzformationen haben neu mindestens zwei Tage bis höchstens eine Woche Einsatztraining pro Jahr zu absolvieren. Die Bestandesreduktion führt zudem zu mehr Echteinsätzen und damit zu grösserer Einsatzerfahrung.

Subsidiäre Unterstützung durch die Armee



- Subsidiäre Sicherungseinsätze, militärische Katastrophenhilfe und allgemeine Unterstützungseinsätze sind weiterhin sichergestellt – und aus der Perspektive der Kantone auch notwendig. Mit der Armee XXI werden rasche Einsätze zu Gunsten der zivilen Behörden optimiert und die Unterstützung effizienter.
- Die subsidiäre Unterstützung der Behörden von Kantonen und Gemeinden durch die Armee hat sich bei den Katastrophen und Notlagen der vergangenen Jahre bewährt und immer besser eingespielt. Sie wird auch künftig als direkte Hilfe des Bundes gewährleistet. An den Verfahren muss sich grundsätzlich nichts ändern.

International verglichen: hoher Leistungsgrad und Schutzstandard

						
Feuerwehraufgaben – Brandbekämpfung – Rettung – Schadenwehr – Techn. Hilfeleistung	 Feuerwehr	 Feuerwehr	↑	 ↑	 Feuerwehr	↑
Sanitätsdienstliche Aufgaben – Med. Notfallversorgung – Patiententransport	 Sanitätsdienstliches Rettungswesen	 Hilfsdienste	 Rettungsdienste/ Sanitätsdienste	 Feuerwehr/ Sanitätsdienste ↓	 Rettungsorganisationsen	 Rettungsdienste/ Sanitätsdienste
Ergänzende Katastrophenhilfe	 Zivilschutz	 THW	↓	 Militärische Einheiten		↓
Schutz und Betreuung (Kriegsfall)	 Zivilschutz		↓			↓
Subsidiäre Einsätze	 Armee	 Armee	 Armee	 Armee	 Armee	 Armee

- In verschiedenen anderen Staaten in Europa sind in den letzten Jahren die Bevölkerungsschutzsysteme den neuen sicherheitspolitischen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen angepasst worden. Ein Vergleich zeigt, dass der Bevölkerungsschutz und seine Mittel überall auf aktuelle Gefährdungen wie Katastrophen und Notlagen ausgerichtet wird und die Mittel als Verbundsystem organisiert werden.
- Die schweizerische Bevölkerungsschutzreform passt diesbezüglich in den Kontext der Anstrengungen anderer Staaten. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass der schweizerische Bevölkerungsschutz auch künftig das breiteste Aufgabenspektrum abdeckt und – auch personell – einen hohen Leistungsgrad zum Schutz der Bevölkerung gewährleistet. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die vorhandene Schutzinfrastruktur. In Europa verfügen nur die skandinavischen Länder über vergleichbare Einrichtungen.

3. Auf einen Blick: Wichtigste Änderungen beim Zivilschutz

	Bisher	Neu
Ausrichtung	Bewaffnete Konflikte / Katastrophen und Notlagen	Primär Katastrophen, Notlagen, terroristische Gewaltakte, sekundär bewaffnete Konflikte
Struktur	Regionalisierungen möglich	Regionalisierungen als Regel
Rolle im Bevölkerungsschutz	Diverse Doppelspurigkeiten mit anderen Einsatzorganisationen	Einbettung ins Verbundsystem mit klarer Aufgabenzuordnung
Organisation	Normierte Organisationsstrukturen mit Stab	Einfache, anpassungsfähige Kompaniestruktur
Bestand (gesamtschweizerisch)	ca. 280'000 (wovon ca. 80'000 nicht ausgebildete Reservisten)	max. 120'000 (ausbaubar auf gut 200'000 für einen bewaffneten Konflikt)
Dienstpflichtdauer im Zivilschutz	Vom 20. – 50. Altersjahr	Vom 20. – 40. Altersjahr
Zivilschutzpflicht für entlassene Militärangehörige	Ja	Nein
Freiwillige Dienstpflicht im Zivilschutz	Möglich: für Frauen, Ausländer und Ausländerinnen (kein Rechtsanspruch)	Möglich: für Frauen, Ausländer und Ausländerinnen (kein Rechtsanspruch)
Rekrutierung Zivilschutz	Separate Einteilung nach Armee-Rekrutierung (1 Tag)	Gemeinsame Rekrutierung mit der Armee (2-3 Tage)
Grundfunktionen	Viele Grundfunktionen und Spezialisten	Drei polyvalente Grundfunktionen (mit erweiterter Ausbildung) <ul style="list-style-type: none"> - Stabsassistent - Betreuer - Pionier Nur wenige Spezialisierungen
Grundausbildung (Mannschaft)	Höchstens 5 Tage	Mindestens 2 Wochen, höchstens 3 Wochen
Kaderausbildung	In der Regel höchstens 5 Tage	Mindestens 1 Woche bis höchstens 2 Wochen
Wiederholungskurse (Mannschaft)	Maximal 2 Tage pro Jahr	Mindestens 2 Tage bis höchstens 1 Woche pro Jahr
Wiederholungskurse (Kader)	Maximal 2 Tage pro Jahr (zusätzliche Tage je nach Kaderfunktion möglich)	Mindestens 2 Tage bis höchstens 1 Woche pro Jahr (zusätzlich höchstens 1 Woche möglich)
„Dienst“ in einer anderen Partnerorganisation	Möglich durch <i>Freistellung</i> (unter Beibehaltung des Status' als Schutzdienstpflichtiger)	Möglich durch <i>vorzeitige Entlassung</i> aus der Schutzdienstpflicht

4. Dokumentation Bevölkerungsschutz: Fact-Sheets

- 1. Notwendigkeit der Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzreform**
- 2. Analyse der Risiken und Gefahren**
- 3. Atomare, biologische und chemische Risiken und Bedrohungen: aktuelle Beurteilung aus Sicht des LABOR SPIEZ**
- 4. Bevölkerungsschutz als ziviles Verbundsystem**
- 5. Differenzierte Bereitschaft und Aufwuchs**
- 6. Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen**
- 7. Finanzierung**
- 8. Zivilschutz: Aufgaben, Bestand und Organisation**
- 9. Zivilschutz: Dienstleistungssystem und Ausbildung**
- 10. Schutzinfrastruktur**
- 11. Der schweizerische Bevölkerungsschutz im internationalen Vergleich**
- 12. Schrittweise Entwicklung und breit abgestützte Planung des neuen Bevölkerungsschutzes**

1. Notwendigkeit der Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzreform

Wie die anderen sicherheitspolitischen Instrumente unseres Landes muss sich auch der Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz dem sich **wandelnden sicherheitspolitischen Umfeld anpassen**. Die **knapperen finanziellen Mittel des Bundes, der Kantone und Gemeinden** verlangen eine optimale Nutzung der Synergien unter den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Was die beiden grossen Milizorganisationen des Bevölkerungsschutzes – Feuerwehr und Zivilschutz – angeht, sind zudem die **Bedürfnisse der Gesellschaft und Wirtschaft** zu berücksichtigen. Ziel der Reform des Bevölkerungsschutzes ist es, einerseits diesen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, andererseits einen starken, effizienten und flexiblen Bevölkerungsschutz aufzubauen, der einen umfassenden Schutz der Bevölkerung, ihrer Lebensgrundlagen und Kulturgüter – abgestimmt auf die heutigen und künftigen Gefährdungen – gewährleisten kann.

Was den Zivilschutz angeht, wurden mit der „**Reform 95**“ **erste Konsequenzen** aus dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld seit dem Ende des Kalten Krieges gezogen. Die Reform ging unter den damaligen Voraussetzungen **in die richtige Richtung, insgesamt aber zu wenig weit**. Zwar kam als zweiter Hauptauftrag die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen hinzu, die organisatorischen Strukturen und die Bestände blieben aber auf einen bewaffneten Konflikt ausgerichtet. Die Zusammenarbeit des Zivilschutzes mit anderen Partnerorganisationen, insbesondere der Feuerwehr, wurde zwar in einzelnen Punkten verbessert, Doppelspurigkeiten wurden aber zuwenig konsequent abgebaut.

In der Zwischenzeit haben sich die damaligen Annahmen über die Entwicklung des sicherheitspolitischen Umfeldes ebenso konsolidiert wie weiterentwickelt. Vor diesem Hintergrund ist der Zivilschutz in den letzten Jahren organisatorisch und ausbildungsmässig bereits vermehrt auf Katastrophen und Notlagen ausgerichtet worden, die Vorbereitungen für den Fall eines bewaffneten Konfliktes hingegen traten in den Hintergrund. **Die aktuelle Reform ist insofern die logische und konsequente Antwort auf diese Entwicklungen**. Die **knapperen finanziellen Ressourcen von Bund, Kantonen und Gemeinden** bedingen zudem, die Einsatzmittel auf aktuelle Gefährdungen auszurichten.

Auch bei den anderen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes sind Reformen mit einer ähnlichen Stossrichtung im Gange. Zu erwähnen sind insbesondere jene des Feuerwehrwesens im Rahmen der „**Konzeption Feuerwehr 2000 plus**“ sowie jene des Polizeiwesens im Zusammenhang mit dem Projekt „**Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz**“ (**USIS**). Die Ergebnisse dieser Reformen flossen ebenfalls in die Reform des Bevölkerungsschutzes ein.

Fazit:

Die Reform des Bevölkerungsschutzes beinhaltet nicht eine neue Doktrin, sondern vielmehr eine konsequente Weiterentwicklung der bisherigen Anstrengungen, unter Berücksichtigung der neuen Rahmenbedingungen.

2. Analyse der Risiken und Gefährdungen

Die politische und strategische Entwicklung in Europa seit dem Ende des Kalten Krieges hat das Spektrum der Risiken und Gefährdungen für die Bevölkerung verändert. Herkömmliche zwischenstaatliche Konflikte mit machtpolitischen Ursachen haben an Bedeutung verloren. Eine Gefährdung der Schweiz durch einen bewaffneten Konflikt in der Schweiz besteht kaum, demgegenüber haben innerstaatliche Konflikte, organisierte Kriminalität und gewalttätiger Extremismus und Terrorismus zugenommen. Soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklungen sind für die Sicherheit der Bevölkerung – objektiv wie subjektiv – wichtiger geworden. Dies gilt aufgrund ihrer grossen Zerstörungskraft insbesondere auch für Gefährdungen durch **natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen und Notlagen**. Diese Faktoren erfordern eine **Neugewichtung der Aufträge** sowie eine **Reorganisation** des sicherheitspolitischen Instrumentes Bevölkerungsschutz.

Konsequenzen

Katastrophen und Notlagen führen auf Grund der hohen Wertdichte (vor allem in Ballungszentren) und der zunehmenden Abhängigkeit und Verletzlichkeit unserer hochtechnisierten Infrastruktureinrichtungen zu grösseren Schäden als früher. Ihre Eintretenswahrscheinlichkeit ist zum Teil sehr hoch, sie können sich mit keinen oder kurzen Vorwarnzeiten ereignen und mehrere Kantone betreffen. Deshalb stellen sie aus heutiger Sicht die **grösste Herausforderung für den Bevölkerungsschutz** dar.

Im Bereich von **Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle** ist als Bedrohung insbesondere die Möglichkeit von **terroristischen Anschlägen** zu berücksichtigen. Zu betonen ist allerdings, dass für präventive und repressive Massnahmen in erster Linie der Staatsschutz, die Polizei und die Nachrichtendienste zuständig sind. Dem Bevölkerungsschutz kommt hier vor allem bei der Ereignisbewältigung eine wichtige Rolle zu. Bei **terroristischen Anschlägen mit Massenvernichtungsmitteln** muss zudem auf die **vorhandene Schutzinfrastruktur** zurückgegriffen werden können.

Ein **bewaffneter Konflikt** im geografischen Umfeld der Schweiz sowie das gesamte Land betreffende militärische Operationen sind in absehbarer Zeit unwahrscheinlich geworden. Die **Einsatzbereitschaft des Bevölkerungsschutzes** für diesen Fall kann deshalb **gesenkt** werden. Die angenommene **Vorwarnzeit** erlaubt zudem eine **zeit- und lagegerechte Anpassung** der personellen und materiellen Mittel des Bevölkerungsschutzes.

Fazit:

Der Bevölkerungsschutz wird **primär auf natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen und Notlagen einschliesslich der Folgen terroristischer Gewaltakte und sekundär auf den Fall eines bewaffneten Konflikts ausgerichtet**.

3. Atomare, biologische und chemische Risiken und Bedrohungen: aktuelle Beurteilung aus Sicht des LABOR SPIEZ

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion hat sich die Bedrohung durch atomare, biologische und chemische Waffen drastisch verändert. Die Konfrontation zwischen den zwei grossen Blöcken, die beide über Massenvernichtungswaffen verfügten, besteht nicht mehr. Zudem trat 1997 mit dem Chemiewaffenverbot erstmals ein umfassendes Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen in Kraft. Dieses Chemiewaffen-Verbot sieht Inspektionen bei allen Staaten vor, die den Vertrag ratifiziert haben.

Mit dem Terrorangriff vom 11. September 2001 hat sich die Situation noch einmal verändert. Insbesondere musste die Frage diskutiert werden, was geschehen wäre, wenn in den Flugzeugen radioaktive Substanzen, Krankheitserreger oder giftige Chemikalien gewesen wären.

Nukleare Bedrohungen und Risiken

Das klassische Bild aus der Zeit des Kalten Krieges, in dem die Schweiz direkt oder indirekt in einen mit Nuklearwaffen geführten Krieg in Europa einbezogen wird, existiert nicht mehr. Die Tendenz, die Einsatzschwelle für Kernwaffen in gewissen Situationen herabzusetzen, ändert an dieser Tatsache nichts.

Die Auswirkungen der Weiterverbreitung von Kernwaffen, der sogenannten nuklearen Proliferation, bleiben auf die Regionen des Mittleren Ostens, des indischen Subkontinents und des fernen Ostens begrenzt. Dort sind unter Umständen nukleare Einsätze denkbar, die die Schweiz aber höchstens durch eine geringfügige Erhöhung der Umgebungsradioaktivität betreffen würden.

Die Auftretenswahrscheinlichkeit eines technischen Unfalls in einer schweizerischen Nuklearanlage, welcher zu einer Freisetzung von Radioaktivität in die Umwelt führen würde, ist in Anbetracht des hohen Sicherheits- und Sicherungsstandards dieser Anlagen sehr gering, dementsprechend auch das Risiko für Mensch und Umwelt.

Ein Terroranschlag mit nuklearen Waffen in der Schweiz oder in einem ihrer Nachbarländer ist die zur Zeit einzig vorstellbare nukleare Bedrohung unseres Landes. Insbesondere stellt dabei die Freisetzung von radioaktiven Substanzen in die Umwelt ein echtes, ernstzunehmendes Risiko dar, mit schwerwiegenden psychologischen Folgen in der Bevölkerung sowie grossen wirtschaftlichen und materiellen Schäden, bei relativ geringer tatsächlicher Gefährdung der Bevölkerung.

Biologische Bedrohungen und Risiken

Die Bedrohung durch Krankheitserreger, die als biologische Waffen eingesetzt werden können, hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Zu diesem Schluss kommt auch der Sicherheitspolitische Bericht 2000. Sowohl das irakische B-Waffenprogramm, als auch die Anthraxattacken in den USA haben deutlich gemacht, dass biologische Kampfstoffe zur Verfügung stehen und jederzeit eingesetzt werden können. Im schlimmsten Ein-

satzszenario wurde pro 100'000 betroffener Personen ein volkswirtschaftlicher Schaden von 26 Mia US-Dollars berechnet. Von entscheidender Bedeutung in der Vorbereitungsphase und bei der Ereignisbewältigung ist stets das rasche Erkennen der eingesetzten Krankheitserreger. Dazu braucht es die entsprechende Fachkompetenz mit einem spezialisierten Labor für den gezielten Nachweis.

Das frühzeitige Erkennen von eingesetzten Krankheitserregern ist in einer Krisensituationen nur dann möglich, wenn eine Institution jederzeit in der Lage ist, den diagnostischen Nachweis unverzüglich zu führen. Voraussetzung ist ein hoher Bereitschaftsgrad, der nur mit einer nationalen Institution über einen entsprechenden Leistungsauftrag erreicht werden kann. Im Ernstfall wird die Zeit erfahrungsgemäss nicht reichen, eine Probe im Ausland analysieren zu lassen. Eingebettet in ein B-Kompetenznetzwerk und einen nationalen Laborverbund mit den Kantonen als starke Partner wird der Aufbau der B-Fachkompetenz mit dem Sicherheitslabor in Spiez seit einiger Zeit voran getrieben. Mit dem Wechsel des LABOR SPIEZ in den Bevölkerungsschutz ist dieses Projekt, welches in der Ausrichtung sehr stark für den Einsatz unterhalb der Kriegsschwelle ausgerichtet ist, nun auch optimal positioniert.

Chemische Bedrohungen und Risiken

Die militärische Bedrohung der Schweiz durch chemische Waffen ist heute gering. Der Schutz von Armee-Angehörigen und Zivilbevölkerung ist auf dem neusten Stand. Die Einsatzmittel (Raketen) aus dem Nahen Osten reichen nicht bis zu uns. Ausserdem sind wir von befreundeten Nationen umgeben.

Der Einsatz von konventionellen Waffen gegen Chemieanlagen ist möglich, beschränkt sich aber auf wenige Regionen der Schweiz. Weiter gibt es im Vergleich zu unseren Nachbarländern kaum eine nennenswerte Grossproduktion von Industriechemikalien. Die Chemieindustrie der Schweiz produziert zur Hauptsache Spezialchemikalien.

Terroristische Aktionen mit chemischen Kampfstoffen können nach dem 11. September 2001 nicht mehr ausgeschlossen werden. Im Vergleich zu Frankreich oder den USA, wo solche Aktionen als echte Bedrohung angesehen werden (Grossstädte, islamischer Fundamentalismus), ist bei uns ein solches Ereignis wenig wahrscheinlich. Aber die Schweiz ist Sitzstaat von internationalen Organisationen (Genf) und ist beteiligt an der Organisation von Anlässen mit grosser politischer Bedeutung (WEF, G8-Gipfel), welche Ziele von Fundamentalisten sein könnten. Es werden deshalb bei den lokalen und kantonalen Einsatzkräften entsprechende Vorbereitungen getroffen. Der Bund hat mit der Einsatzgruppe VBS mit Spezialisten aus dem AC Zentrum Spiez ein jederzeit einsatzbereites und professionelles Mittel geschaffen, das die Einsatzkräfte bei Terrorereignissen mit chemischen Kampfstoffen unterstützen und beraten kann.

Wird der Bevölkerungsschutz den heutigen atomaren, biologischen und chemischen Bedrohungen und Risiken gerecht?

Das Konzept des Bevölkerungsschutzes berücksichtigt terroristische Anschläge mit Massenvernichtungsmitteln als eine aktuelle Gefährdung der Bevölkerung. Um den Folgen solcher Ereignisse effizienter begegnen zu können, werden mit dem neuen Verbundsystem Bevölkerungsschutz die **Einsatzmittel gebündelt**. Darin sind, unter der Verantwortung der Kantone, die kantonalen, regionalen und lokalen Koordinations- und Füh-

rungsorgane ebenso eingebunden wie die Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Im Zusammenhang mit beispielsweise einem Bioterror-Ereignis wären alle Einsatzorganisationen gefordert, am stärksten das Gesundheitswesen.

Bezüglich der Rolle des Bundes legt das neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) fest (Art. 5, Abs. 1):

„Im Einvernehmen mit den Kantonen kann der Bund die Koordination und allenfalls die Führung bei Ereignissen übernehmen, welche mehrere Kantone, das ganze Land oder das grenznahe Ausland betreffen.“

Der Einsatz von Massenvernichtungsmitteln gehört zu solchen Ereignissen. Um die **Koordination** auf Stufe Bund zu **optimieren**, wurde – ebenfalls als Konsequenz aus dem Projekt Bevölkerungsschutz – auf den 1. 1. 2003 das **Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)** geschaffen. Darin sind Elemente des ehemaligen **Bundesamtes für Zivilschutz (BZS)** ebenso enthalten wie das **Labor Spiez (LS)** und die **Nationale Alarmzentrale (NAZ)**. Auch verwaltungsseitig ist also die Bündelung von beteiligten Instanzen erfolgt.

Fazit:

Mit dem Verbundsystem Bevölkerungsschutz und mit dem Zusammenführen beteiligter Bundesstellen im neuen Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) sind die Voraussetzungen optimiert worden, um den Folgen von Angriffen mit Massenvernichtungsmitteln bestmöglich begegnen zu können.

4. Bevölkerungsschutz als ziviles Verbundsystem

Bereits mit der „Reform 95“ wurde der Grundsatz der Kooperation zwischen den verschiedenen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz verankert sowie eine klare Aufgabenzuordnung angestrebt. So wurde damals etwa die **kostspielige Doppelspurigkeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz** im Bereich der Brandbekämpfung eliminiert. Da diese Aufgabe zu den Kernkompetenzen der Feuerwehr gehört, wurde sie sinnvollerweise, inklusiv dem vorhandenen Material, in deren Zuständigkeitsbereich übertragen. Andere Doppelspurigkeiten blieben aber bestehen, so etwa im Bereich der Rettung. Ähnlich verhielt es sich beim Sanitätsdienst des Zivilschutzes und dem Gesundheitswesen.

Hinzu kamen **komplizierte Führungsstrukturen**: Neben den zivilen Katastrophenstäben in den Gemeinden oder Regionen verfügte auch der Zivilschutz über einen eigenen Führungsstab, hinzu kam das Kommando der Feuerwehr. Dies führte dazu, dass die Planungen und Vorbereitungen für den Einsatz oft wenig koordiniert vorgenommen wurden.

Der eingangs erwähnte Grundsatz der „Reform 95“ bezog sich auch auf eine verstärkte **regionale Zusammenarbeit**: Bereits auf der Basis der damaligen gesetzlichen Grundlagen (Zivilschutzgesetz, ZSG) erhielten die Kantone und Gemeinden die Möglichkeit, den Zivilschutz zu regionalisieren. **In der Folge haben viele Kantone und Gemeinden diese Möglichkeit genutzt und erfolgreich umgesetzt**. Bei den Katastrophen der vergangenen Jahre („Lothar“, Lawinenwinter, Hochwasser, Unwetter) wurde zudem das **Instrument der interkantonalen Hilfeleistung** immer wichtiger und ebenfalls erfolgreich angewendet.

Konsequenzen

Die bereits mit der „Reform 95“ angestrebte verstärkte **Kooperation** zwischen den Partnerorganisationen und die verstärkte **Regionalisierung** haben sich insgesamt bewährt. Die aktuelle Reform soll diese Entwicklungen **konsequent weiterführen**.

Der Bevölkerungsschutz als ziviles Verbundsystem baut auf den **im Alltag vorhandenen Einsatzmitteln** auf. Die klar definierte Zuordnung der Aufgaben orientiert sich konsequent an den jeweiligen **Kernkompetenzen der Partnerorganisationen**: Die **Polizei** (Sicherheit und Ordnung), die **Feuerwehr** (Rettung und allgemeine Schadenwehr), das **Gesundheitswesen** (Gesundheit und Sanität) sowie die **technischen Betriebe** (Gewährleistung der technischen Infrastruktur) bilden im Verbundsystem die eingespielten Ersteinsatzmittel.

Der **Zivilschutz** (Schutz, Betreuung und Unterstützung) wird als Schwergewichtsmittel insbesondere der zweiten Staffel im Verbundsystem positioniert. Seine Aufgabe besteht darin, die Ersteinsatzmittel zu unterstützen und deren Durchhaltefähigkeit insbesondere bei grossen und lang andauernden Katastrophen und Notlagen wirkungsvoll zu erhöhen.

Die Führungsstrukturen werden vereinfacht und gestrafft. In Zukunft wird in den Gemeinden und Regionen nur noch ein durch die entsprechenden politischen Behörden legitimates ziviles Führungsorgan für die Koordination, die Vorbereitungen und für den Einsatz der Partnerorganisationen bei Schadenereignissen zuständig sein. In diesen Katastrophenstäben sind alle Partnerorganisationen vertreten. Damit wird eine **optimale Abstimmung der zu treffenden Massnahmen** möglich, Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten bei den Planungen vermieden: Aus einem Nebeneinander wird ein Miteinander der Partnerorganisationen, was letztlich eine effizientere und zielgerichteter Hilfeleistung möglich macht.

Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen betreffen, im Gegensatz zu einem bewaffneten Konflikt, wie man ihn während des Kalten Krieges angenommen hat, in der Regel nicht das ganze Land. **Katastrophen haben vielmehr lokale oder regionale Auswirkungen.** Vor diesem Hintergrund macht es wenig Sinn, insbesondere im Zivilschutz weiterhin eine flächendeckende Organisation für diese Art der Ereignisse zu unterhalten. Konkret heisst das: nicht jede noch so kleine Gemeinde muss über eine eigene, vollausgebaute Zivilschutzorganisation verfügen. Zumal mit der stark dezentralisierten Feuerwehr für die Hilfeleistung in der ersten Ereignisphase Mittel in ausreichendem Masse zur Verfügung stehen.

So gesehen geht es vielmehr darum, der betroffenen Region möglichst schnell Hilfe von aussen, das heisst aus nicht betroffenen Gebieten zukommen zu lassen. Mit der guten Transportinfrastruktur in der Schweiz, allenfalls auch mit Unterstützung der Armee, ist dies möglich. Hinzu kommt, dass gerade ortsansässige Angehörige der Rettungs- und Hilfsorganisationen in der Regel selbst durch die Katastrophe betroffen sind. Insbesondere der Zivilschutz kann vor diesem Hintergrund **regionalisiert**, Elemente etwa im Bereich der Unterstützung (Pioniere) **stützpunktmässig** aufgebaut werden. Zudem soll die **interkantonale Hilfeleistung** ausgebaut werden.

Fazit:

Mit einer klaren Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen im Verbundsystem Bevölkerungsschutz und der Koordination durch ein ziviles Führungsorgan (Katastrophen- oder Krisenstab) wird eine optimale Abstimmung der verschiedenen Interventionsmittel bei der Vorbereitung und im Einsatz erreicht. Die verstärkte Regionalisierung ermöglicht einen effizienten, den knapperen finanziellen Mitteln angepassten Einsatz der personellen und materiellen Ressourcen.

5. Differenzierte Einsatzbereitschaft und Aufwuchs

Aus der Analyse der Gefährdungen, wie sie umfassend auf der Basis von Gefährdungsannahmen vorgenommen wurde, können folgende Schlüsse gezogen werden: **Die Gewichtungen innerhalb des Gefährdungsspektrums haben sich gegenüber früher klar verschoben.** Im Vordergrund stehen Katastrophen und Notlagen sowie die Folgen terroristischer Gewaltakte. Bewaffnete Konflikte in der Schweiz haben auf Grund ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit sowie der auf mehrere Jahre angestiegenen Vorwarnzeit an Bedeutung verloren. Diese Tatsache kann – und muss – mit der **Einsatzbereitschaft** des Bevölkerungsschutzes berücksichtigt werden.

Konsequenzen

Das aktuelle, komplexe Bedrohungsbild verlangt eine **flexible Einsatzbereitschaft** der Mittel des Bevölkerungsschutzes. Dies abgestimmt auf das aktuelle Gefährdungspotenzial, aber auch auf die zum Teil sehr unterschiedlichen Risiken und Gefährdungen in unserem Land. Zu berücksichtigen sind dabei auch **die beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen.** Das Konzept Bevölkerungsschutz trägt diesen Rahmenbedingungen mit dem System der **abgestuften Bereitschaft** Rechnung. Organisation, Bestände, Ausbildung und Einsatzvorbereitungen werden **primär auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen** ausgerichtet. Die Mittel des Bevölkerungsschutzes werden dabei je nach Art und Grösse des Ereignisses modulartig zum Einsatz gebracht. Die **Einsatzbereitschaft** für den **Fall eines bewaffneten Konflikts** kann demgegenüber heute **herabgesetzt** werden. Viele Massnahmen können in die Vorwarnzeit verlegt werden. Die **Anpassung und Verstärkung der Mittel des Bevölkerungsschutzes (Aufwuchs)** – muss allerdings innerhalb der heute angenommenen **Vorwarnzeit** von mehreren Jahren durchgeführt werden können. Bei den zu treffenden Massnahmen gilt es deshalb zu unterteilen in:

- **Bezüglich Vorwarnzeit „zeitkritische“ Massnahmen:** Diese müssen bereits heute sichergestellt werden. Dazu gehört die **Werterhaltung der Alarmierungssysteme und der Schutzinfrastruktur** (Schutzräume und Schutzanlagen) sowie die Sicherstellung der **Führungs- und Kommunikationsstrukturen.**
- **Periodische Massnahmen:** Dies betrifft insbesondere die periodische Überprüfung von (bereits heute zum grossen Teil vorhandenen) **Planungen, Ausbildungsmodulen** für den bewaffneten Konflikt sowie von heute vorhandenem, eingelagerten Material, das für die personelle Verstärkung des Bevölkerungsschutzes im Falle eines bewaffneten Konflikts notwendig ist.
- **Massnahmen, welche erst im „Aufwuchs“ getroffen werden:** Dazu gehören unter anderem alle **Detailplanungen, Rekrutierung von zusätzlichem Personal** (Erhöhung des Dienstpflichtalters), **spezifische Grundausbildung und Training** sowie die Beschaffung und Bereitstellung von **zusätzlichem Material.**

Fazit:

Das Konzept der differenzierten Einsatzbereitschaft berücksichtigt das veränderte sicherheitspolitische Umfeld und ermöglicht einen flexiblen, auf das heute relevante Gefährdungsspektrum angepassten zielgerichteten Einsatz der Mittel des Bevölkerungsschutzes. Dadurch werden ebenso unnötige Ausbildungen wie eine kaum verantwortbare Beanspruchung von personellen wie finanziellen Ressourcen vermieden.

6. Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Heute steht nicht mehr der Schutz der Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Konfliktes, sondern die Bewältigung von **Katastrophen und Notlagen** für den Bevölkerungsschutz im Vordergrund. Damit wird der Bevölkerungsschutz **primär Sache der Kantone**, da ihnen die Verantwortung für diese Kategorie von Ereignissen obliegt. Zudem sind sie (zusammen mit den Gemeinden) – mit Ausnahme des Zivilschutzes – bereits heute für die Partnerorganisationen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz vollumfänglich zuständig (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe). Katastrophen und Notlagen können zwar mehrere Kantone betreffen oder gar nationale Ausmasse annehmen. Die Hilfeinsätze müssen aber stets der jeweiligen Situation vor Ort angepasst sowie den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden. Zudem ist in Berggebieten mit andern Schadenereignissen zu rechnen als in stark industrialisierten Ballungszentren.

Konsequenzen

Der Zivilschutz war von der Organisation her bis anhin wesentlich auf einen bewaffneten Konflikt ausgerichtet. Insofern hat der Bund konsequenterweise, abgestützt auf die verfassungsmässigen Grundlagen, entsprechende einheitliche Vorschriften über die Organisation und Ausrüstung im Zivilschutz erlassen. **Diese entsprachen allerdings nicht in jeder Beziehung den unterschiedlichen Risiken und Gefahren sowie spezifischen Bedürfnissen der Kantone.** Deshalb erhalten die Kantone mit dem neuen Bundesgesetz **mehr Kompetenzen und Handlungsspielraum**, um den Zivilschutz optimal auf ihre Bedürfnisse auszurichten und mit den anderen Partnerorganisationen im Verbundsystem abzustimmen. Dies entspricht im Übrigen einem dezidierten Wunsch der Kantone.

Der Vorwurf, dass sich der Bund aus seiner Verantwortung für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz zurückziehe, ist nicht haltbar. Der Bund bleibt weiterhin für die Massnahmen mit Blick auf einen **bewaffneten Konflikt** sowie Katastrophen und Notlagen mit nationaler Dimension wie **Verstrahlungslagen** oder **Epidemien** zuständig. Er sorgt für die Systeme zur **Alarmierung der Bevölkerung, die Schutzinfrastruktur sowie die notwendigen Kommunikationssysteme für die Führung.** In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet er zudem die **Ausbildungsgrundlagen**, damit gesamtschweizerisch eine „unité de doctrine“ sichergestellt bleibt. Darüber hinaus bildet er weiterhin bestimmte Kader und Spezialisten des Zivilschutzes aus. Im weiteren leistet er seinen Beitrag in konzeptionellen Fragen der Weiterentwicklung des Verbundsystems Bevölkerungsschutz, der Forschung und Entwicklung und der Information.

Fazit:

Die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Bevölkerungsschutzes und insbesondere des Zivilschutzes entspricht dem föderalistischen Charakter unseres Landes und erlaubt massgeschneiderte, optimal auf die jeweiligen Gefährdungen angepasste Lösungen. Sie macht eine Hilfeleistung nahe der betroffenen Bevölkerung möglich. Der Bund engagiert sich auch künftig im Bevölkerungsschutz, insbesondere im Zivilschutz.

7. Finanzierung

An der Art der Finanzierung und an den Kosten von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen und technischen Betriebe wird sich durch die Reform des Bevölkerungsschutzes grundsätzlich nichts ändern. Zu **wesentlichen Änderungen** kommt es hingegen beim **Zivilschutz**. Dies betrifft insbesondere die Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen. Im Einklang mit der neuen Aufgabenteilung und den **Prinzipien des neuen Finanzausgleichs (NFA)** bringt die Reform hier einen **Wechsel von der Beitrags- zur Zuständigkeitsfinanzierung**. Bund und Kantone tragen damit gemäss den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten die jeweils anfallenden Kosten. Die bisherigen, nach Finanzkraft der Kantone abgestuften Subventionen des Bundes entfallen. Die Kantone haben in den gemeinsam festgelegten politischen Eckwerten zum Bevölkerungsschutz vom 24. März 2000 **diesem Grundsatz der Finanzierung zugestimmt**. Damit soll – im Gegensatz zu heute – eine transparentere und bedarfsorientiertere Finanzierung möglich werden.

Zu betonen ist, dass sich das Konzept des Bevölkerungsschutzes, das heisst das künftig abzudeckende Gefährdungsspektrum und der zu erbringende Leistungsgrad auch nach den vorhandenen und bewilligten Finanzen beim Bund sowie den Kantonen (und Gemeinden) zu orientieren hat. Die Sparbemühungen und Sparvorgaben auf allen drei Staatsebenen zwingen dazu.

Konsequenzen

Der Wechsel von der Beitrags- zur Zuständigkeitsfinanzierung führt dazu, dass **Bund und Kantone (inklusive Gemeinden) in gewissen Teilbereichen finanziell entlastet werden, in anderen wiederum neue Kosten zu übernehmen haben**. Über das Ganze gesehen wirkt sich der Wechsel des Finanzierungsmodus aber **weitgehend „kostenneutral“** aus, so dass weder der Bund noch die Kantone (inklusive Gemeinden) Mehrkosten zu erwarten haben. Oder anders ausgedrückt: Es ändern sich im Wesentlichen die Budgetposten von Bund und Kantonen. Zudem werden die **Gesamtaufwendungen dank einer verstärkten Nutzung von Synergien und einer konsequenten Ausrichtung auf heute relevante Gefährdungen mit der Reform insgesamt sinken**.

Die Kosten für den Zivilschutz sind mit den verschiedenen Reformen und Optimierungen seit Beginn der 90er Jahre beim Bund, den Kantonen und Gemeinden um gegen 50 Prozent, das heisst von **knapp 600 Mio auf gut 300 Mio Franken** gesunken. Dieser Ausgabenrückgang ergab sich aus der „**Reform 95**“, verschiedenen **Optimierungen**, beispielsweise in Form von **Regionalisierungen** der Zivilschutzorganisationen. Die aktuelle Reform wird noch einmal gewisse Kosteneinsparungen möglich machen: So kann beim Bund von künftig jährlich rund 76 Mio, bei den Kantonen (inkl. Gemeinden) von künftig jährlich rund 200 Mio Franken für den Zivilschutz ausgegangen werden. Die Einsparungen hängen weitgehend davon ab, wie insbesondere die Kantone (und Gemeinden) ihren Handlungsspielraum nutzen.

Was den Bund angeht, bleiben die Ausgaben für den Zivilschutz in etwa im Rahmen der letzten Jahre. Das zeigt eines klar: Der vor dem Hintergrund der neuen Finanzierungsregelung **kritisierte Rückzug des Bundes ist sachlich nicht gerechtfertigt**. So übernimmt der Bund gemäss dem neuen Bundesgesetz künftig die Kosten

- für die Erstellung und Erneuerung sowie die Ausrüstung und das Material der Anlagen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Sanitätsstellen, geschützte Spitäler);

- für die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft mit Blick auf den Fall eines bewaffneten Konflikts (jährlicher Pauschalbeitrag an den Unterhalt der Schutzanlagen);
- für die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung (Sirenen, Sirenenfernsteuerungen usw.);
- für die Telematiksysteme des Zivilschutzes.

Im weiteren leistet er einen **wesentlichen Beitrag im Bereich der Ausbildung** im Zivilschutz (wie auch im Bevölkerungsschutz), so durch die Durchführung bestimmter Kurse und Weiterbildungen für **Kader und Spezialisten, für die Führungsorgane und für das Lehrpersonal**. Hinzu kommt die Erarbeitung der **Ausbildungsgrundlagen** (Lehrmittel, Fachunterlagen usw.) für die Kurse im kantonalen Zuständigkeitsbereich. Darüber hinaus finanziert er die **Rekrutierung der Zivilschutzangehörigen**. Hinzu kommen die Kosten bei den sogenannten Verbundaufgaben, so beispielsweise bei der konzeptionellen Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes / Zivilschutzes, der Forschung und Entwicklung sowie der Information.

Zu beachten ist ferner, dass der Bund weiterhin **standardisiertes Material** für den Zivilschutz bei Bedarf **evaluieren, beschaffen und finanzieren** wird. Zur Zeit ist in diesem Bereich die **Beschaffung und Auslieferung von neuen AC-Ausrüstungen** im Gang.

Dass finanzstarke Kantone oder Gemeinden grundsätzlich mehr für den Zivilschutz ausgeben können als finanzschwache, kann nicht bestritten werden. Dies war aber schon bei der bisherigen Beitragsfinanzierung durch den Bund der Fall. Diese Tatsache gilt zudem ebenso für andere Aufgaben, die im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen (Bildungswesen, Gesundheitswesen u.v.a.m). Die Beispiele, insbesondere der Polizei oder der Feuerwehr, welche vollumfänglich durch die Kantone (und die Gemeinden) finanziert werden, zeigen allerdings, **dass es insgesamt keine signifikanten Unterschiede im Bereich des Schutzes der Bevölkerung zwischen finanzstarken bzw. –schwachen Kantonen (und Gemeinden) gibt**. Dies wird auch für den künftigen Zivilschutz gelten. Festzuhalten gilt es, dass mit dem neuen Zuständigkeits- und Kostenverteilschlüssel der **Bund die Finanzierung jener Aufgaben** übernimmt, welche **gesamtschweizerisch einheitliche Massnahmen** nötig machen. Dazu gehören die heute und im Aufwuchs während der Vorwarnzeit zu treffenden **Massnahmen für einen bewaffneten Konflikt**, aber auch für Ereignisse, welche mehrere Kantone oder die ganze Schweiz betreffen können. Dazu gehören insbesondere **Verstrahlungslagen oder Epidemien**, wie sie beispielsweise auch als **Folge terroristischer Gewaltakte** eintreten können.

Fazit:

Der Wechsel von der Beitragsfinanzierung zur Zuständigkeitsfinanzierung entspricht dem föderalistischen Charakter unseres Landes sowie den Grundsätzen des Neuen Finanzausgleichs. Er ermöglicht eine transparentere und bedarfsgerechtere Finanzierung des Zivilschutzes. Das finanzielle Engagement des Bundes bewegt sich auch künftig im Rahmen der bisherigen Leistungen. Die Reform des Bevölkerungsschutzes / Zivilschutzes macht aber insgesamt Kosteneinsparungen möglich.

8. Zivilschutz: Aufgaben, Bestand und Organisation

Der **Aufbau und die Organisation des Zivilschutzes** erfolgte vor dem **Hintergrund des Kalten Krieges**, der die latente Gefahr des **Einsatzes von Massenvernichtungsmitteln (atomar, biologisch, chemisch)** mit sich brachte und als ein bewaffneter Konflikt die Schweiz angesichts des hohen Rüstungsstandes potenzieller gegnerischer Armeen **ohne grosse Vorwarnzeit** direkt treffen konnte. Die Konzeption des Zivilschutzes ging folgerichtig davon aus, dass die Bevölkerung der Schweiz **flächendeckend an Ort geschützt** werden musste (Grundsatz: für alle Einwohnerinnen und Einwohner ein Schutzplatz). Hinzu kam die **Pflicht für alle – auch kleinste – Gemeinden, eine Zivilschutzorganisation aufzubauen. Die Schutzdienstpflicht wurde gesamtschweizerisch gesetzlich verankert.** Die Zivilschutzorganisationen hatten, da viele öffentliche Institutionen (z. B. das Gesundheitswesen) oder Rettungsorganisationen (z. B. die Feuerwehr) personell durch die Mobilisation der Armee (und des Zivilschutzes) betroffen waren, zum Teil auch **diese Funktionen im Kriegsfall milizmässig zu übernehmen. Die Bestände waren dementsprechend hoch und die Organisation, inklusive die Führung, umfassend** ausgestaltet.

Die Situation ist heute völlig anders. Im Vordergrund stehen **Katastrophen und Notlagen sowie die Folgen terroristischer Gewaltakte**, die in der Regel **lokale oder regionale Auswirkungen** haben. Mit der Senkung des Dienstpflichtalters (in der Armee in der Regel auf 30 und im Zivilschutz auf 40 Jahre) müssen die „normalen“ Einsatzmittel (insbesondere Feuerwehr, Gesundheitswesen) nicht mehr fast vollständig ersetzt werden. Es genügt hier eine – wo nötig – sinnvolle Ergänzung sowie Unterstützung dieser „Alltagsmittel“, welche bei Katastrophen bis hin zu einem bewaffneten Konflikt ihre angestammten Aufgaben weitgehend wahrnehmen können.

Konsequenzen

Die **Reform** der Zivilschutzes erfolgt aus der **Perspektive des gewandelten sicherheitspolitischen Umfeldes sowie des übergeordneten Verbundsystems Bevölkerungsschutz** mit seinen Partnerorganisationen. Zentral ist dabei, dass der Zivilschutz künftig nicht alle Aufgaben bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen bis hin zu einem bewaffneten Konflikt umfassend abdecken muss. Dafür sind vielmehr alle Partnerorganisationen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz mit klar definierten Aufgaben zuständig. Das bedeutet zudem, dass der Zivilschutz in der Regel auch **nicht allein und autonom zum Einsatz** kommt, sondern vielmehr in Zusammenarbeit mit den andern Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Vor diesem Hintergrund können und müssen die **Aufgaben, die Bestände sowie die Organisation und Führungsstruktur des Zivilschutzes** den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Die künftigen vielfältigen **Aufgaben des Zivilschutzes** orientieren sich an diesen neuen Rahmenbedingungen, berücksichtigen aber die **bisherigen Kernkompetenzen**. Zum Aufgabenspektrum des Zivilschutzes gehören insbesondere:

- Bereitstellung der Schutzinfrastruktur und der Mittel zur Alarmierung der Bevölkerung;
- Betreuung von schutzsuchenden und obdachlosen Personen;
- Schutz von Kulturgütern;
- Unterstützung der andern Partnerorganisationen (Polizei: z. B. Absperr- und Verkehrsleitmassnahmen; Feuerwehr: z. B. Rettung und Schadenwehr; Gesundheitswesen: z. B. Hilfe bei der Pflege und Betreuung von Patienten; Technische Betriebe: z. B. Sicherstellung der Notversorgung mit Wasser usw.)
- Verstärkung der Führungsunterstützung und der Logistik;

- Instandstellungsarbeiten;
- Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft.

Mit der **Neuausrichtung**, der **Einbettung ins Verbundsystem Bevölkerungsschutz**, der **Regionalisierung** sowie der verstärkten **interregionalen und interkantonalen Hilfeleistung** können die Bestände von rund 280'000 auf max. rund 120'000 Zivilschutzangehörige markant verkleinert werden. Dieser neue Bestand wurde im Rahmen des Projekts Bevölkerungsschutz **durch die Kantone** – darunter waren auch häufiger von Naturkatastrophen betroffenen Gebirgskantone – **verifiziert und klar als machbar** eingestuft. Die bisherigen Planungen im Rahmen der Umsetzung des Bevölkerungsschutzes haben dies bestätigt: Von keinem Kanton wird die künftige Bestandeszahl in Frage gestellt.

Zu beachten ist, dass bereits **bisher** von den theoretisch rund 280'000 Zivilschutzangehörigen mehr als **80'000** (darunter insbesondere die mit 42 Jahren entlassenen Armeeangehörigen) **ohne Ausbildung in die Reserve** eingeteilt wurden. Aus der Perspektive des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sorgen künftig neben den 120'000 Zivilschutzangehörigen noch **110'000 Feuerwehrangehörige** sowie die „Profis“ der **kantonalen Polizeikorps**, des **Gesundheitswesens** (inklusive beispielsweise die **Samariter**) sowie der **technischen Betriebe** für Schutz, Rettung und Hilfe bei Katastrophen und Notlagen. Für den **Fall eines bewaffneten Konflikts** kann der **Zivilschutz** zudem durch eine Erhöhung des Dienstpflichtalters mit **rund 100'000 Angehörigen verstärkt** werden.

Die **Organisation des Zivilschutzes** wird **gestrafft und vereinfacht**. Da die zivilen Führungsorgane für das ganze Verbundsystem Bevölkerungsschutz und die Partnerorganisationen die Koordination der Vorbereitung und der Einsätze übernehmen, **entfällt der bisherige Führungsstab** der Zivilschutzorganisation. Die Organisation wird, wie bei der Feuerwehr, neu als einfache **Kompaniestruktur** gestaltet. Zudem sollen die Mittel auch geografisch flexibler, das heisst schwerpunktmässig am Ereignisort konzentriert werden können. Aus diesem Grund sieht die Reform Organisationseinheiten vor, welche ein Gebiet von mindestens 6'000 bis 10'000 Einwohner umfassen.

Fazit:

<p>Der Zivilschutz bleibt ein wichtiger Pfeiler im Verbundsystem Bevölkerungsschutz. Mit der Neuausrichtung, der Einbettung ins Verbundsystem Bevölkerungsschutz, der Regionalisierung sowie der verstärkten interregionalen und interkantonalen Hilfeleistung können aber die Aufgaben zielgerichtet angepasst, die Organisation und Führung vereinfacht und gestrafft und die Bestände gesenkt werden.</p>

9. Zivilschutz: Dienstleistungssystem und Ausbildung

Der **Zivilschutz** ist und bleibt eine **Milizorganisation**, die Reform hält deshalb an der **nationalen Schutzdienstpflicht** fest. Dennoch sind aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen, aber auch aufgrund von Erfahrungen mit dem bisherigen Dienstleistungssystem, **Verbesserungen notwendig**. Die Reduktion der Bestände macht zudem eine Anpassung der Dienstpflichtdauer notwendig.

Im Bereich der Ausbildung hat sich vor allem in den Katastropheneinsätzen der letzten Jahre gezeigt, dass nicht viele Spezialisten, sondern vielmehr wenige, dafür aber **polyvalent ausgebildete und breit einsetzbare „Generalisten“** notwendig sind. Die bisherige Grundausbildung von knapp einer Woche ist dazu allerdings zu kurz. Um einen hohen Ausbildungsstand zu halten, ist zudem ein intensiveres Training im Rahmen von Wiederholungskursen notwendig.

Konsequenzen

Mit der **Bestandesreduktion** kann die **Dienstpflichtdauer gekürzt** werden, sie dauert künftig vom 20. bis zum 40. statt bis zum 50. Altersjahr. **Die Schutzdienstpflicht nach erfüllter Militärdienstpflicht entfällt.**

Um die **Konkurrenzierung von nationaler Schutzdienstpflicht und kantonaler Feuerwehrdienstpflicht zu vermeiden** und Doppelspurigkeiten beim Einsatz zur Katastrophenhilfe zu eliminieren, können die Kantone insgesamt rund 15'000 Schutzdienstpflichtige zu Gunsten der Partnerorganisationen, insbesondere der Feuerwehr, aus der Schutzdienstpflicht entlassen.

In Abstimmung mit den künftigen Aufgaben des Zivilschutzes und um einen **möglichst polyvalenten Einsatz der Schutzdienstpflichtigen** zu ermöglichen, sind nur noch **drei Grundfunktionen** vorgesehen:

- **Stabsassistenten:** Unterstützung der Führungsorgane im Bereich des Lagewesens, der Übermittlung und Logistik;
- **Pioniere:** Instandstellungsarbeiten, Unterstützung der Polizei und Feuerwehr;
- **Betreuer:** Betreuung von schutzsuchenden und obdachlosen Personen, Unterstützung des Gesundheitswesens bei der Pflege im Fall eines grossen Patientenfalls).

Mit einer Zusatzausbildung werden zudem wenige ausgewählte Schutzdienstpflichtige zu Spezialisten ausgebildet. Angesichts des wesentlich **breiteren Aufgabenspektrums** in den einzelnen Fachfunktionen wird die **Grundausbildung auf minimal zwei bis maximal drei Wochen verlängert**. Um eine **adäquate Einsatzbereitschaft** der Zivilschutzformationen sicherzustellen, werden die Wiederholungskurse **auf jährlich minimal 2 Tage bis maximal eine Woche** festgelegt.

Fazit:

Im Bereich des Dienstleistungssystems folgt die Reform dem Grundsatz „Mehr Qualität statt Quantität“. Die Ausbildung wird optimiert und das Training intensiviert, was zu einer effizienteren Hilfeleistung im Katastrophenfall führt. Mit der Herabsetzung des Dienstpflichtalters wird den Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft entsprochen.

10. Schutzinfrastruktur

Ein bewaffneter Konflikt mit direkten Auswirkungen auf die Schweiz ist zur Zeit unwahrscheinlich. Kurzfristig lässt sich daher kein zwingender Bedarf für die heute vorhandenen Schutzbauten ableiten. Nach wie vor ist aber weltweit ein **grosses Potenzial an Massenvernichtungsmitteln** vorhanden, das auch in der Hand **terroristischer Gruppierungen** zum Einsatz gelangen könnte. Da **kein alternatives Schutzkonzept** für die Bevölkerung besteht, dürfen aus diesen Gründen sowie aus langfristiger Sicht die bestehenden Schutzbauten (Schutzräume für die Bevölkerung, Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen und sanitätsdienstliche Anlagen) nicht aufgehoben werden. Zudem können diese Schutzbauten auch bei Katastrophen und in Notlagen, z. B. im Fall erhöhter Radioaktivität oder akuter Lawinengefahr, als Notunterkünfte genutzt werden.

Konsequenzen

Im Sinne der **Chancengleichheit bzw. eines gleichwertigen Schutzes aller Einwohnerinnen und Einwohner** unseres Landes sollen **örtliche Lücken** mittels einer **gezielten Steuerung des Schutzraumbaus** durch die Kantone geschlossen werden. An der **Baupflicht** von Schutzräumen wird daher grundsätzlich festgehalten. Allerdings wird die **Bautätigkeit** angesichts des hohen Ausbaustandes **gedrosselt**: So sind Bauherren von gewerblichen Bauten sowie Hauseigentümer, welche Anbauten vornehmen, künftig von der Baupflicht befreit.

Auch die **Werterhaltung der Schutzanlagen** – diese umfassen Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler – **bleibt sichergestellt**. Eine begrenzte Anzahl von Schutzanlagen soll zudem zur **sofortigen Inbetriebnahme** bereit gehalten werden. Die übrigen Schutzanlagen sind in ihrer Funktion zu erhalten, aber in eine **reduzierte Betriebsbereitschaft** zu setzen.

Zu den sanitätsdienstlichen Anlagen:

- Die ca. 900 vorhandenen Sanitätsposten werden als sogenannte Pflegeschutzräume dem Betreuungsdienst des Zivilschutzes zugewiesen.
- Künftig werden für 0,6 bis 0,8 Prozent der Bevölkerung in rund 280 geschützten Sanitätsstellen sowie geschützten Spitälern im Ereignisfall rund 80'000 Patientenplätze zur Verfügung stehen. Betrieben werden diese Anlagen durch Berufspersonal des Gesundheitswesens sowie Berufs- und Milizpersonal der Armee, die durch Angehörige des Zivilschutzes (Betreuer mit Sanitäts- und Pflegeausbildung, technisches Personal aus dem Bereich der Logistik) sowie Samaritern verstärkt werden.

Fazit:

Im Sinne der Chancengleichheit für alle Einwohnerinnen und Einwohner in unserem Land werden örtliche Lücken bei den Schutzräumen geschlossen. Angesichts des hohen Ausbaustandes wird die Schutzraumbautätigkeit aber gedrosselt. Die Werterhaltung der Schutzinfrastruktur ist langfristig sichergestellt. Damit werden die Investitionen in die Sicherheit unserer Bevölkerung mit einem geringen, gut vertretbaren finanziellen Aufwand geschützt.

11. Der schweizerische Bevölkerungsschutz im internationalen Vergleich

Der **Wandel des sicherheitspolitischen Umfeldes** und die Notwendigkeit, die entsprechenden **Instrumente zum Schutz der Bevölkerung** diesen Entwicklungen **anzupassen**, gilt nicht nur für die Schweiz, sondern **auch für andere Staaten**. Im Rahmen des Projekts Bevölkerungsschutz wurde deshalb eine breit angelegte internationale **Vergleichsstudie zu verschiedenen Bevölkerungsschutzsystemen** erstellt. Einbezogen wurden dabei mit **Deutschland, Finnland, Frankreich, Österreich und Schweden europäische Staaten**, welche bezüglich der sicherheitspolitischen Lage und des Gefährdungsspektrums mit der Schweiz vergleichbar sind. Die Untersuchungsergebnisse machen deutlich, dass auch in diesen Ländern in den letzten Jahren **Reformen und Anpassungen des Bevölkerungsschutzsystems** durchgeführt wurden oder noch laufen. Dabei zeichnen sich insbesondere zwei Tendenzen deutlich ab: In allen Vergleichsländern

- steht heute die **Ausrichtung** auf relevante Gefährdungen **wie Katastrophen und Notlagen sowie die Folgen terroristischer Angriffe** im Vordergrund;
- ist der **Bevölkerungsschutz als Verbundsystem** organisiert, wobei in der Regel die Polizei, die Feuerwehr und Sanitätsdienste, zum Teil auch Freiwilligenorganisationen eine tragende Rolle spielen.

Konsequenzen

Mit der konsequenten **Ausrichtung auf heute relevante Gefahren** sowie der **Schaffung eines Verbundsystems Bevölkerungsschutz**, basierend auf den „Alltagsmitteln“ als schnellen Ersteinsatzmitteln (Polizei, Feuerwehr, Sanitätsdienste) und unter Einbezug der technischen Betriebe und des Zivilschutzes **passt die schweizerische Reform des Bevölkerungsschutzes in den internationalen Kontext**. Über **Zweiteinsatzmittel** wie die Schweiz, insbesondere mit dem auch künftig personell gut dotierten Zivilschutz, verfügen – allerdings in deutlich geringerer Masse – Deutschland (Technisches Hilfswerk) und Frankreich (spezielle militärische Einheiten).

Über eine **vergleichbare Schutzinfrastruktur** (Schutzräume für die Bevölkerung, Schutzanlagen) mit der Schweiz verfügen nur die beiden skandinavischen Länder **Finnland und Schweden**. Gleich wie die Schweiz sehen beide Länder – mit Blick auf einen bewaffneten Konflikt – ebenfalls eine **Werterhaltung dieser Schutzinfrastruktur** vor. Zusammen mit der Schweiz sehen nur diese beiden Länder im Sinne eines „Aufwuchses“ **personelle und materielle Verstärkungen des Bevölkerungsschutzes für den Kriegsfall** vor, die allerdings erst dann zumal bereitgestellt werden sollen. Deutschland, Österreich und Frankreich besitzen keine entsprechende Schutzinfrastruktur für die Bevölkerung und treffen auch keine besonderen Schutzmassnahmen für den Fall eines bewaffneten Konflikts.

Fazit:

Die schweizerische Reform des Bevölkerungsschutzes passt bezüglich Ausrichtung und Organisation in den Kontext aktueller Reformen vergleichbarer europäischer Staaten. Der schweizerische Bevölkerungsschutz deckt aber im internationalen Vergleich auch künftig das breiteste Aufgabenspektrum ab und gewährleistet einen hohen Leistungsgrad zum Schutz der Bevölkerung.

12. Schrittweise Entwicklung und breit abgestützte Planung des neuen Bevölkerungsschutzes

Das **neue Konzept des Bevölkerungsschutzes** wurde schrittweise, in enger Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Partnerorganisationen, entwickelt. Es basiert auf dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates, welcher Anfang 1999 als Entwurf vorlag und vom Parlament in seiner definitiven Form (Fassung vom 7. Juni 1999) in der **Sommersession 1999 in zustimmenden Sinne zur Kenntnis** genommen wurde.

In einer ersten Projektphase, die bis zum Sommer 2000 dauerte, wurden eine **detaillierte Studie zu den Gefährdungsannahmen für den Bevölkerungsschutz** (Dokument vom 21. Juni 2000) erstellt und **Konzepte zu den einzelnen Teilbereichen des Bevölkerungsschutzes** erarbeitet. In der Projektorganisation waren in dieser Phase die **Kantone** und die **Partnerorganisationen massgeblich eingebunden** und konnten ihre Ideen und Ziele einbringen.

Die Ergebnisse der ersten Projektphase flossen in die sogenannten **Eckwerte (Leitlinien) für den Bevölkerungsschutz** ein. In diesem für die weitere Projektarbeit **zentralen Dokument** wurden die wichtigsten **politischen Grundsatzentscheide der Reform**, so unter anderem auch der neue **Aufgaben- und Kostenverteilungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen** getroffen. Die Eckwerte wurden **zweimal bei den Kantonen in die Vernehmlassung gegeben** (Herbst 1999 und Frühling 2000), anschliessend vom **Bundesrat verabschiedet** und im Mai 2000 anlässlich einer **Pressekonferenz einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt**. Zudem wurden verschiedene Konzepte, sie betrafen insbesondere die Organisation und den personellen Bestand des Zivilschutzes sowie die Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodus, **in mehreren Kantonen verifiziert und auch bestätigt**.

Auf der Grundlage der Eckwerte (Leitlinien) für den Bevölkerungsschutz erfolgte anschliessend die **Ausarbeitung des Leitbildes Bevölkerungsschutz** und des **Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG)**. Das **Vernehmlassungsverfahren** zu beiden Dokumenten (Mai bis Juli 2001) führte zu **keinen wesentlichen inhaltlichen Änderungen** mehr. Dies bestätigte sich auch in der **parlamentarischen Beratung** (SR: Sommersession 2002; NR: Herbstsession 2002). Das neue Bundesgesetz wurde in der Schlussabstimmung am 4. Oktober 2002 im **Ständerat ohne und im Nationalrat mit nur einer Gegenstimme** überaus deutlich angenommen.

Fazit:

Die Planung des neuen Bevölkerungsschutzes erfolgte schrittweise, unter Einbezug von Kantonen und Partnerorganisationen. Durch dieses Vorgehen sowie die periodische Überprüfung der Ergebnisse konnte ein breiter Grundkonsens erreicht werden. Vernehmlassung und parlamentarische Beratung zeigten, dass das Projekt politisch breit abgestützt und akzeptiert ist.

5. Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ)

Bevölkerungsschutz

- **Was ist das eigentlich, der neue Bevölkerungsschutz?**

Darunter sind die zivilen Einsatzorganisationen zu verstehen, welche ihren spezifischen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung bei Katastrophen und in Notlagen leisten. Dazu gehören die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen (inkl. das sanitätsdienstlichen Rettungswesen), die technischen Betriebe (Elektrizität, Wasser usw.) und der Zivilschutz. Mit der Reform sollen diese Partnerorganisationen im einem Verbundsystem unter einer gemeinsamen Führung zusammengefasst, Doppelspurigkeiten abgebaut und die jeweiligen Aufgaben optimal aufeinander abgestimmt werden. Der Bevölkerungsschutz ist also nicht eine eigene Organisation – und schon gar nicht die Folgeorganisation des Zivilschutzes –, sondern ein Verbund(-system) von verschiedenen (Partner-)Organisationen, die alle Katastrophenhilfe zu leisten haben.

- **Wird der heutige Zivilschutz mit der Reform – einfach unter einer neuen Bezeichnung – zum Bevölkerungsschutz umgebaut?**

Nein! Diese Verwechslung geschieht leider häufig. Bevölkerungsschutz ist aber nicht mit dem Zivilschutz gleichzusetzen. Richtig ist vielmehr, dass der Zivilschutz in das neue Verbundsystem Bevölkerungsschutz eingebettet wird, zusammen mit den andern Partnerorganisationen, das heisst der Polizei, der Feuerwehr, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben. Der Zivilschutz ist also nur eine Organisation des Bevölkerungsschutzes, die abgestimmt auf die anderen Einsatzmittel ganz bestimmte Aufgaben bei der Katastrophenhilfe wahrzunehmen hat. Damit er diese effizient erfüllen kann, wird der Zivilschutz im Rahmen des Bevölkerungsschutzes bezüglich seiner Aufgaben sowie organisatorisch und bestandesmässig angepasst.

- **Bringt die Reform des Bevölkerungsschutzes etwas ganz Neues?**

Die Reform des Bevölkerungsschutzes baut auf Bestehendem und Bewährtem auf, berücksichtigt aber die veränderten Rahmenbedingungen und nimmt die notwendigen Anpassungen vor. Ziel ist es, die Kooperation der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz in einem neuen Verbundsystem zu verstärken und die Kräfte zu bündeln. Und es geht darum, dieses Verbundsystem konsequent auf die heutigen Gefährdungen und Herausforderungen auszurichten. Insbesondere zwischen der Feuerwehr, dem Gesundheitswesen und dem Zivilschutz gilt es, Doppelspurigkeiten abzubauen und Synergien zu nutzen. Damit soll gleichzeitig die angespannte finanzielle Situation von Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

- **Was wird im neuen Gesetz unter dem Doppeltitel Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz geregelt?**

Um begriffliche Unklarheiten oder Verwechslungen zwischen dem Bevölkerungsschutz als übergeordnetes System und dem Zivilschutz als Teil dieses Verbundes zu vermeiden, wurde der Doppeltitel gewählt. Die beiden Bereiche sind klar voneinander abgegrenzt. Der erste Teil betrifft das Verbundsystem Bevölkerungsschutz und die zivilen Führungsorgane (Krisen- oder Katastrophenstäbe). Hier werden u.a. die einzelnen Aufgaben der fünf Partnerorganisationen und die gemeinsame Führung beschrieben. Der zweite Teil behandelt ausschliesslich die Partnerorganisation Zivilschutz, das heisst insbesondere die Schutzdienstpflicht, das Aufgebot und die Ausbildung im Zivilschutz. Im weiteren werden die Belange der Schutzbauten und die Aspekte der Finanzierung geregelt.

Risiken und Gefährdungen

- **Welche Risiken und Gefahren stehen für den Bevölkerungsschutz im Vordergrund – und warum?**

Im Rahmen der Projektarbeiten sind detaillierte Gefährdungsannahmen sowie mögliche Auswirkungen auf die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen ausgearbeitet worden. Die Analysen zeigen, dass das Gefährdungsspektrum heute diffus und sehr breit ist. Im Vordergrund stehen dabei Ereignisse wie Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Erdbeben, Stürme, Erdbeben usw.) und zivilisationsbedingte Katastrophen (z.B. erhöhte Radioaktivität oder Chemieunfälle). Hinzu kommen Notlagen (z.B. Epidemien, Ausfall grosser Teile der Informationsinfrastruktur, ankommende Flüchtlingsströme) und terroristische Gewaltakte. Die Eintretenswahrscheinlichkeit dieser Ereignisse ist hoch und sie führen in unserer hochtechnisierten und vernetzten Gesellschaft zu verheerenden Schäden. Sie haben zudem keine oder nur kurze Vorwarnzeiten. Das Risiko eines flächendeckenden Krieges in der Schweiz ist demgegenüber heute klein geworden.

- **Wurden die heute zunehmenden Gefährdungen durch Terrorakte, selbst mit Einsatz von Massenvernichtungsmitteln (atomar, biologisch, chemisch), berücksichtigt?**

Solche Ereignisse wurden in den Gefährdungsannahmen für den Bevölkerungsschutz mitberücksichtigt. Im Kontext der Ereignisse um den 11. September 2001 wurde diese Frage zudem nochmals speziell erörtert. Die Bewältigung von Bedrohungen dieser Art ist eine Verbundaufgabe, die nicht eine einzige Organisation – zum Beispiel der Zivilschutz – erfüllen kann. Die Partnerorganisationen sowie Bund und Kantone verfügen über geeignete Mittel und Spezialisten, die Zusammenarbeit – und das ist zentral – wird mit der Reform nun verstärkt. Das Labor Spiez, seit Anfang 2003 Teil des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, baut beispielsweise seine Fachkompetenz im Bereich biologischer Massenvernichtungsmitteln aus – auf atomare und chemische Gefahren ist es schon lange spezialisiert. Zudem wird mit der Werterhaltung der Schutzbauten, so insbesondere auch der sanitätsdienstlichen Anlagen, diesen neuen Gefahren Rechnung getragen.

- ***Ist die Annahme einer mehrjährigen Vorwarnzeit im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt seit dem 11. September 2001 nicht überholt?***

Nein, daran ändert auch der 11. September 2001 grundsätzlich nichts. West- und Mitteleuropa erleben zurzeit die längste Friedensphase der Geschichte. Die Schweiz ist weiterhin von Ländern umgeben, von denen keine militärische Bedrohung ausgeht. Eine generelle Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage, welche für die Schweiz den Verteidigungsfall und damit einen flächendeckenden Schutz der Bevölkerung nötig macht, geschieht zudem nicht von heute auf morgen. Allerdings ist es auch in Zukunft nötig, dass der Bundesrat und die entsprechenden Organe die internationale Lageentwicklung aufmerksam verfolgen, um rechtzeitig die notwendigen Konsequenzen etwa für einen Aufwuchs des Bevölkerungsschutzes ziehen zu können.

- ***Sind denn überhaupt noch Vorbereitungen für den Fall eines bewaffneten Konfliktes vorgesehen?***

Ja, allerdings werden sie gegenüber heute sinnvollerweise reduziert, da etliche Vorbereitungen im Rahmen der Vorwarnzeit getroffen werden können. Zum zeitkritischen Sockel von Massnahmen, die bereits heute sichergestellt sein müssen, gehören aber die Werterhaltung der Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung (Sirenen), der Schutzinfrastruktur (Schutzräume, Schutzanlagen) sowie die Bereithaltung der notwendigen Führungs- und Kommunikationsstrukturen. Zudem sollen die bereits heute zum grossen Teil vorhandenen Planungen und Ausbildungsmodule für den Fall eines bewaffneten Konflikts periodisch überprüft und angepasst werden.

Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen

- ***Weshalb erhalten die Kantone mehr Kompetenzen und Handlungsspielraum - vor allem im Bereich des Zivilschutzes?***

Katastrophen können zwar durchaus nationale Ausmasse annehmen. Die Organisation der Einsatzmittel und die Hilfseinsätze müssen jedoch stets der jeweiligen Situation vor Ort angepasst und den jeweiligen Notlagen und Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden. In Berggebieten ist oft mit anderen Vorkommnissen zu rechnen als etwa in industrialisierten Ballungszentren. Über die Mittel von Polizei, Feuerwehr und Gesundheitswesen verfügen die Kantone schon seit jeher. Mit dem neuen Bundesgesetz erhalten sie nun auch im Zivilschutz mehr Handlungsspielraum, um massgeschneiderte Lösungen zu treffen. Damit können sie ihre personellen, technischen und finanziellen Mittel im Bereich des Bevölkerungsschutzes bedarfsgerecht organisieren. Dieser grössere Handlungsspielraum wurde im Übrigen von den Kantonen ausdrücklich gefordert.

- ***Welches ist denn künftig die Rolle des Bundes im Bevölkerungsschutz und im Zivilschutz?***

Der Bund bleibt im Bevölkerungsschutz ein verlässlicher Partner: Er behält Koordinationsaufgaben und regelt in seiner Gesetzgebung grundsätzliche Aspekte. Zuständig ist der Bund speziell für Massnahmen und Anordnungen für den Fall von nationalen Kata-

stropfen und Notlagen, so etwa bei erhöhter Radioaktivität, Nottfällen bei Stauanlagen, Epidemien und Tierseuchen sowie bei einem bewaffneten Konflikt. Er verfügt mit dem Labor Spiez und der Nationalen Alarmzentrale über Fachstellen, welche die Führungsorgane und Einsatzkräfte – auch bei terroristischen Gewaltakten mit ABC-Massenvernichtungsmitteln – effizient unterstützen können. Ausserdem werden auch in Zukunft spezialisierte Armeeeinheiten unterstützend Katastrophenhilfe leisten.

- ***Führt die neue Zuständigkeitsfinanzierung aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Kantone nicht zu einem „Zweiklassen-Zivilschutz“?***

Nein, das wird beim Zivilschutz ebenso wenig der Fall sein wie bei den anderen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, so insbesondere der Polizei, der Feuerwehr oder dem Gesundheitswesen. Diese werden ja bereits heute vollständig von den Kantonen (und Gemeinden) finanziert, wobei man in diesen Bereichen schon heute kaum von signifikanten Unterschieden sprechen kann. Der neue Finanzierungsmodus für den Zivilschutz entspricht vielmehr dem föderalistischen Charakter unseres Landes. Er erlaubt zudem eine bedarfsgerechtere und transparentere Finanzierung. Insgesamt werden die Kosten der Kantone für den Zivilschutz nicht höher sein als bei der bisherigen Beitragsfinanzierung. Sie werden mit der Reform tendenziell sogar sinken.

- ***Welche Kosten übernimmt der Bund im Bereich des Zivilschutzes in Zukunft?***

Der Bund zieht sich nicht aus der Finanzierung des Zivilschutzes zurück. Im Gegenteil: Er übernimmt neu vollumfänglich die Kosten jener Aufgaben, welche gesamtschweizerisch einheitliche Massnahmen nötig machen. Dies betrifft insbesondere die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen mit nationalen Auswirkungen. Konkret finanziert er die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung der Schutzanlagen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler) und leistet Pauschalbeiträge für die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft. Hinzu kommen die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung sowie die Telematiksysteme des Zivilschutzes. Im weiteren übernimmt der Bund wesentliche Kosten im Bereich der Rekrutierung von Zivilschutzangehörigen sowie deren Ausbildung, indem er im Sinne einer „unité de doctrine“ die Ausbildungsunterlagen erarbeitet und bereitstellt sowie gewisse Aus- und Weiterbildungen für Kader und Spezialisten durchführt. Wo nötig beschafft und finanziert er zudem standardisiertes Material, zur Zeit etwa neue AC-Schutzausrüstungen.

Reform des Zivilschutzes im Rahmen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz

- ***Führt die Reform des Bevölkerungsschutzes zu einer Abschaffung des bisherigen Zivilschutzes und seiner Organisation?***

Nein, im Gegenteil: Der Zivilschutz wird mit der Reform zu einem wichtigen Pfeiler und gleichberechtigten Partner im Verbundsystem Bevölkerungsschutz, zusammen mit der Polizei, der Feuerwehr, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben. Vor allem bei grossen und länger dauernden Schadenereignissen bildet er eine notwendige Ergänzung und ein unabdingbares Unterstützungsmittel zu den „Blaulichtorganisationen“ Polizei, Feuerwehr und sanitätsdienstliches Rettungswesen. Sein vielfältiges Aufgabenspektrum orientiert sich an den bisherigen Kernkompetenzen: Im Vordergrund stehen der Schutz und die Betreuung der Bevölkerung (inklusive Aufgaben im Bereich des Sanitätsdienstes und der Pflege), der Kulturgüterschutz, die Unterstützung durch Pionierformationen (z. B. für Instandstellungsarbeiten) und die Sicherstellung der Führungsunterstützung für die Krisenstäbe. Hinzu kommen vielfältige Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft.

- ***Führt die geplante Regionalisierung nicht zu einer Zentralisierung und Schwächung der Gemeinden?***

Nein. Viele Gemeinden haben ihren Zivilschutz seit Mitte der 90er Jahre, auf der heutigen Gesetzesgrundlage, erfolgreich regionalisiert. Die Regionalisierung bringt viele Vorteile, so unter anderem eine bessere Nutzung der personellen und finanziellen Ressourcen. Auch mit diesen organisatorischen Anpassungen bleibt der Zivilschutz primär in der Region und in der Gemeinde verankert. Die Regionalisierungen zeigen zudem, dass die Gemeinden ihren regionalisierten Zivilschutz auch weiterhin gemeinsam gemäss den speziellen Bedürfnissen organisieren und für spezielle Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft auf ihrem Gebiet einsetzen können. Der Zivilschutz bleibt auch weiterhin föderalistisch aufgebaut, von einer Zentralisierung kann keine Rede sein.

- ***Kann der Zivilschutz mit der vorgesehenen Bestandesreduktion seine Aufgaben noch erfüllen?***

Ja. Die Bestände des Zivilschutzes sind auf seine Aufgaben im Verbundsystem Bevölkerungsschutz für die Katastrophen- und Nothilfe ausgerichtet. Oft wird vergessen, dass das neue Verbundsystem neben den rund 105'000 Zivilschutzangehörigen noch auf rund 110'000 Feuerwehrangehörige sowie die Angehörigen der kantonalen Polizeikorps, des Gesundheitswesens und der technischen Betriebe zählen kann. Mit weniger, aber besser ausgebildeten Zivilschutzangehörigen, welche in Echteinsätzen auch Erfahrungen sammeln können, steigt auch die Qualität der Hilfeleistung. Zudem soll die regionale und interkantonale Hilfeleistung verstärkt angewendet werden. Auch mit dem geplanten Bestandesabbau verfügt die Schweiz im internationalen Vergleich immer noch über ein sehr grosses Potenzial an Einsatzkräften.

- **Genügen die vorgesehenen Zivilschutzbestände auch in Gebirgsregionen, welche gerade in den letzten Jahren häufig von Naturkatastrophen heimgesucht wurden?**

Die diesbezüglich da und dort anfänglich geäusserten Befürchtungen sind unbegründet. Eine vertiefte Untersuchung durch die Kantone hat ergeben, dass die Bestände ausreichen. In den letzten Jahren kam es nach Hangrutschen und Überschwemmungen in unseren Bergregionen oft zu Hilfeleistungen aus anderen Kantonen. Das neue Verbundsystem intensiviert diese Zusammenarbeit zwischen den Regionen und Kantonen. Diese interkantonale Hilfe hat sich bestens bewährt. Das Potenzial an vorhandenen Zivilschutzkräften kann dadurch besser als bisher genutzt werden. Kurzum: Die Bestände nehmen zwar ab, dafür werden die Angehörigen des Zivilschutzes besser ausgebildet, intensiver trainiert und flexibler eingesetzt.

- **Führt die geplante Entlassung der Schutzdienstpflichtigen bereits mit 40 statt wie bisher 50 Jahren nicht zu einem „Erfahrungsverlust“?**

Damit ist auch mit der geplanten „Verjüngung“ des Zivilschutzes kaum zu rechnen. Zum einen wird die Ausbildung der Zivilschutzangehörigen optimiert und das Einsatztraining intensiviert. Das gilt insbesondere auch für die Kaderangehörigen. Zum anderen führt gerade die Reduktion der Bestände dazu, dass die Echtheitsätze steigen und damit die Einsatzerfahrung grösser wird. Gerade dies war bei den bisherigen hohen Beständen ein wesentlicher Schwachpunkt des Zivilschutzes.

- **Warum verfügt der Zivilschutz nicht mehr über einen eigenen Sanitätsdienst?**

In diesem Bereich bestand zwischen dem Gesundheitswesen und dem Zivilschutz eine Doppelspurigkeit. Zudem ist eine gesamtschweizerische Lösung aufgrund der unterschiedlichen Bedürfnisse in den Kantonen kaum sinnvoll. Vielmehr müssen die Kantone aufgrund des konkreten Bedarfs des Gesundheitswesens die entsprechende Unterstützung durch den Zivilschutz definieren. Zu betonen ist, dass der künftige Betreuungsdienst auch Aufgaben im Bereich des Sanitätsdienstes und der Pflegehilfe sowie der psychologischen Nothilfe beinhaltet. Die verlängerte Grundausbildung sowie Zusatzausbildungen für die künftigen Betreuer im Zivilschutz sehen entsprechende Ausbildungen in diesen Fachbereichen vor. Man kann vor diesem Hintergrund nicht von einer Abschaffung, sondern vielmehr einer sinnvollen Anpassung sprechen.

- **Was geschieht mit den sanitätsdienstlichen Anlagen – werden sie aufgehoben?**

Nein. Auch die sanitätsdienstlichen Schutzbauten bleiben erhalten. Die ca. 900 Sanitätsposten dienen künftig als Pflegeschutzräume dem Betreuungsdienst des Zivilschutzes. Zudem wird die Werterhaltung der rund 280 geschützten Sanitätsstellen sowie geschützten Spitäler sichergestellt. Damit stehen für den Ereignisfall rund 80'000 geschützte Patientenplätze zur Verfügung. Betrieben werden diese Anlagen durch Berufspersonal des Gesundheitswesens sowie Berufs- und Milizpersonal der Armee, welche durch Angehörige des Zivilschutzes, das heisst Betreuer mit Sanitäts- und Pflegeausbildung und technischem Personal und Samaritern verstärkt werden.

- ***Müsste der Zivilschutz künftig nicht auch in der Lage sein, in der Betreuung von älteren Mitmenschen oder im Asylwesen eingesetzt zu werden?***

Der Zivilschutz ist in erster Linie ein Einsatzmittel zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. In diesem Rahmen kann er auch künftig, wie bereits bisher, adäquat und gezielt bei temporären Belastungsspitzen des Gesundheitswesens oder der ordentlichen Institutionen im Bereich des Asylwesens zur Unterstützung eingesetzt werden. Allerdings kann der Zivilschutz solche Einsätze nicht als Daueraufgaben übernehmen. Dafür ist er, als Milizorganisation mit Dienstpflichtsystem, nicht geschaffen.

- ***Der heutige Zivilschutz genießt im Ausland höchste Anerkennung. Warum soll er trotzdem reformiert werden?***

Der Zivilschutz wurde in der Zeit des Kalten Krieges aufgebaut. Die Schweiz hat seit den 60er Jahren grosse Anstrengungen zum – flächendeckenden – Schutz der Bevölkerung im Fall eines bewaffneten Konflikts unternommen. Damit hat sie international in der Tat viel Anerkennung erfahren. Heute haben sich die Gefährdungen verändert, der Zivilschutz muss sich diesen neuen Gegebenheiten anpassen. Auch in anderen europäischen Staaten sind die Bevölkerungsschutzsysteme in den letzten Jahren reformiert worden. Der schweizerische Bevölkerungsschutz wird auch in Zukunft einen im internationalen Vergleich sehr hohen Schutzstandard für die Bevölkerung gewährleisten können.

6. Abstimmungserläuterungen des Bundesrates

Worum geht es?

Zweite Vorlage: Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz

Der Bevölkerungsschutz wird mit dem neuen Gesetz primär auf aktuelle Gefahren wie Katastrophen, Notlagen und die Folgen terroristischer Gewaltakte und sekundär auf einen weniger wahrscheinlichen bewaffneten Konflikt in der Schweiz ausgerichtet. Die Mittel von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz werden im neuen Verbundsystem Bevölkerungsschutz zusammengefasst. Dies ermöglicht eine effizientere Hilfe an die Bevölkerung. Beim Zivilschutz werden die Bestände verkleinert und die Dienstpflichtdauer verkürzt, die Qualität und die Vielseitigkeit aber erhöht. Gegen die Vorlage ist das Referendum ergriffen worden.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) annehmen?

Der Nationalrat hat das Gesetz mit 156 zu 1 Stimme angenommen, der Ständerat einstimmig.

Starker Bevölkerungsschutz nötig

In den letzten Jahren hat sich immer deutlicher gezeigt, dass natur- oder zivilisationsbedingte Katastrophen sowie auch Terrorakte in unserer modernen, hochtechnisierten und vernetzten Gesellschaft verheerende Schäden anrichten. Auf der anderen Seite stehen Bund, Kantone und Gemeinden zur Bewältigung solcher Schäden immer weniger finanzielle Mittel zur Verfügung. Aus diesen Gründen will der Bundesrat zusammen mit den Kantonen den Bevölkerungsschutz neu organisieren und seine Dienstleistungen für die betroffenen Menschen in unserem Land optimieren.

Was bringt die Reform?

Im neuen Verbundsystem Bevölkerungsschutz arbeiten Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz mit klar definierten Aufgaben eng zusammen. Doppelspurigkeiten werden abgebaut und die Hilfeleistungen effizienter.

- Organisation, Ausbildung und Einsatz des Bevölkerungsschutzes werden vor allem auf Bedrohungen wie natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen ausgerichtet.
- Der Bau von Schutzräumen wird eingeschränkt, örtliche Lücken werden aber geschlossen. Die praktisch für alle Einwohnerinnen und Einwohner vorhandenen Schutzräume sollen langfristig erhalten bleiben.

- Für Angehörige des Zivilschutzes endet die Dienstpflicht neu mit 40 statt wie bisher mit 50 Jahren und entlassene Armeeangehörige sind nicht mehr schutzdienstpflichtig. Die Zahl der Zivilschutzangehörigen wird somit erheblich reduziert.
- Die Grundausbildung von Zivilschutzangehörigen wird von einer auf höchstens drei Wochen verlängert. Zwei Tage bis eine Woche Training im Jahr garantieren eine hohe Einsatzbereitschaft.

Warum das Referendum?

Das Referendum richtet sich in erster Linie gegen die Reform des Zivilschutzes. Die Gegner befürchten, dieser entspreche nicht mehr den künftigen Bedrohungen und werde aus der regionalen Verankerung herausgerissen. Zudem könne die Bevölkerung auf Grund unterschiedlicher finanzieller Möglichkeiten in einigen Kantonen nicht mehr ausreichend geschützt werden.

Standpunkt von Bundesrat und Parlament

Die Reform des Bevölkerungsschutzes schafft beste Voraussetzungen für einen ebenso umfassenden wie effizienten Schutz unserer Bevölkerung, ihrer Lebensgrundlagen und der Kulturgüter. Sie berücksichtigt die aktuellen und künftigen Bedrohungen und Gefahren. Die verstärkte Zusammenarbeit der verschiedenen Einsatzorganisationen ermöglicht eine bessere Nutzung der personellen und finanziellen Mittel.

Zivilschutz: Bedeutender Pfeiler im Bevölkerungsschutz

Der Zivilschutz wird durch das neue Gesetz zu einem wichtigen Partner im Verbundsystem Bevölkerungsschutz: Gemeinsam mit der Polizei, der Feuerwehr, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben sorgt er für Schutz, Rettung und Hilfe. Dank des Verbundsystems kann die Organisation des Zivilschutzes gestrafft und vereinfacht werden.

Wichtigste Änderungen beim Zivilschutz

	Heutiger Zivilschutz	Künftiger Zivilschutz
Ausrichtung	Bewaffnete Konflikte / Katastrophen- und Nothilfe	1. Katastrophen- und Nothilfe / 2. bewaffnete Konflikte
Bestand	ca. 280'000 (davon ca. 80'000 nicht ausgebildete Reservisten)	höchstens 120'000 (ausbaubar für den Fall eines bewaffneten Konfliktes)
Dauer der Dienstpflicht	vom 20. bis zum 50. Altersjahr	vom 20. bis zum 40. Altersjahr
Zivilschutzpflicht für entlassene Armeeangehörige	Ja	Nein

Rekrutierung	Separate Einteilung in den Zivilschutz Dauer: Höchstens 1 Tag (Einteilungsrapport)	Gemeinsame Rekrutierung von Armee und Zivilschutz Dauer: 2-3 Tage (Rekrutierung)
Grundausbildung	höchstens 5 Tage	2 bis 3 Wochen
Wiederholungskurse	höchstens 2 Tage pro Jahr	2 Tage bis höchstens 1 Woche pro Jahr
Freiwillige Dienstpflicht	Schweizerinnen / Ausländerinnen und Ausländer	Schweizerinnen / Ausländerinnen und Ausländer

Das Referendumskomitee macht geltend:

„Das Bundesgesetz vom 4.10.02 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, das den Zivilschutz in der Schweiz neu regeln soll, entspricht nicht den heutigen Bedrohungen unserer Bevölkerung. Der Gesetzesvorschlag beruht auf Annahmen, wonach sich die Gefahr eines bewaffneten Konfliktes für die Schweiz zurzeit nicht stelle und für einen Krieg eine Vorwarnzeit von mehreren Jahren bestehe. Deshalb sei genügend Zeit, den sog. ‚Aufwuchs‘ einzuleiten (Mobilisierung und Ausbildung von Reserven, Beschaffung von fehlenden Notvorräten etc.).

Bekanntlich sind alle diese Annahmen seit dem 11. September 2001 überholt und von den geopolitischen Realitäten überrollt worden. Es ist nicht zu verantworten, einen massiven Abbau an unserem Zivilschutz zu betreiben (Reduktion des personellen Bestandes von 270'000 auf 105'000, eine bereits begonnene schrittweise Reduktion von Sanitätsplätzen und ein massiver Erfahrungsverlust durch frühere Entlassung aus der Dienstpflicht). Das bisherige Zivilschutzkonzept der Schweiz findet weltweit Beachtung und wird zum Vorbild genommen!

Die Botschaft des Bundesrates zum neuen Bevölkerungsschutzgesetz wird der jetzigen Weltlage nicht gerecht. In verschiedenen Krisengebieten wird der Einsatz von Atomwaffen erwogen. Zur konventionellen Kriegsführung, zu Terrorgefahren und Katastrophen kommt neu auch die Gefahr biologischer Angriffe (durch Staaten oder Terroristen) hinzu. Ein Angriff mit Anthrax, Botulinum oder Pocken bei uns oder in einem unserer Nachbarländer bringt das Gesundheitssystem in kürzester Zeit zum Zusammenbruch. Alle verfügbaren Kräfte des Zivilschutzes werden heute dringend - und unter Umständen sofort - gebraucht; sie müssen für B-Angriffe ergänzt und zusätzlich geschult werden.

Nach dem neuen Gesetz fallen die finanziellen Beiträge des Bundes in verschiedenen Bereichen weg oder sie sind nicht mehr kostendeckend. So entscheidet die Geldfrage über die Qualität des Zivilschutzes. Es entsteht ein Zweiklassen-Zivilschutz: finanzschwächere Kantone können ihre Bevölkerung weniger gut schützen. Diese Ent-Solidarisierung ist für die ganze Bevölkerung der Schweiz untragbar.

Die im neuen Gesetz geplante Umstrukturierung schwächt das Milizsystem und ruiniert die Verankerung in den Gemeinden. Ausserdem leiden Partnerorganisationen (Feuerwehren, Samariter) ohnehin zunehmend an Rekrutierungsschwierigkeiten. Im Betreuungssektor

(Altersheime, Asylwesen) steigen die Bedürfnisse ständig. Es ist deshalb fragwürdig, ausgerechnet den Zivilschutz noch weiter zu schwächen.

Das neue Gesetz ist abzulehnen, weil es zu einem ungleichen Zivilschutz für die Bevölkerung finanzschwacher und finanzstarker Kantone führt. Die rechtliche und tatsächliche Gleichbehandlung der zivilen Bevölkerung der Schweiz in bezug auf ihren Schutz in Kriegs- und Krisenzeiten muss unbedingt gewahrt bleiben. Auf die heutigen Bedrohungen muss angemessen reagiert werden. In dieser Richtung ist der Gesetzesentwurf zu überarbeiten.“

Stellungnahme des Bundesrates

Bundesrat, Parlament und Kantone sind sich einig, dass die Schaffung eines umfassenden Bevölkerungsschutzes wichtig und richtig ist. Die neue Organisation ist einfacher, die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Partner sind klar festgelegt, und mit den künftigen Strukturen lassen sich Doppelspurigkeiten ausmerzen. Der neue Aufgaben- und Kostenverteilschlüssel ist ausgewogen und findet bei den Beteiligten breite Unterstützung. Somit wird in allen zentralen Belangen – Organisation, Ausbildung, Finanzierung – dem föderalistischen Charakter unseres Landes Rechnung getragen. Der Bundesrat befürwortet die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:

Enge Zusammenarbeit im Verbund

Das sicherheitspolitische Umfeld hat sich gewandelt. Heute geht es nicht mehr in erster Linie darum, den Schutz der Bevölkerung im Fall eines bewaffneten Konfliktes zu gewährleisten. Vielmehr beschäftigen uns natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen, aber auch terroristische Gewaltakte. Um dieser breiteren Gefährdungspalette begegnen zu können, braucht es beim Bevölkerungsschutz zwei Dinge: flexible, anpassungsfähige Strukturen und eine gut koordinierte, reibungslose Zusammenarbeit unter den Partnern. Dank des angestrebten Verbundsystems Bevölkerungsschutz, dem Polizei, Feuerwehr und Sanität, technische Betriebe (Elektrizität, Wasser usw.) und der Zivilschutz angehören, lässt sich dieses Ziel erreichen.

Massgeschneiderte Lösungen

Naturkatastrophen können zwar durchaus nationale Ausmasse annehmen, wie uns Ereignisse in den letzten Jahren ("Lothar", Hochwasser, Lawinenwinter) immer wieder vor Augen geführt haben. Die Hilfseinsätze müssen jedoch stets der jeweiligen Situation vor Ort angepasst sowie den Notlagen und Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden. Es versteht sich von selbst, dass in Berggebieten oft mit anderen ausserordentlichen Vorkommnissen zu rechnen ist als etwa in industrialisierten Ballungszentren. Deshalb ist es zwar richtig, dass der Bund weiterhin seine Koordinationsaufgabe im Bevölkerungsschutz wahrnimmt. Im Übrigen sollen aber die Kantone (und mit ihnen die Gemeinden) aufgrund des neuen Gesetzes mehr Handlungsspielraum erhalten, um massgeschneiderte Lösungen zu

treffen. So können sie ihre personellen, technischen und finanziellen Mittel bedarfsgerecht einsetzen. Der Bund bleibt selbstverständlich ein verlässlicher Partner: spezialisierte Armeeeinheiten werden auch in Zukunft als unterstützende Elemente Katastrophenhilfe leisten.

Qualität statt Quantität

Die hohe Zahl der Zivilschutzangehörigen, wie sie im Kalten Krieg wohl richtig war, macht im heutigen sicherheitspolitischen Umfeld kaum mehr Sinn. Aufgrund der Bedrohungslage kann sie und angesichts der finanziellen Situation muss sie massiv reduziert werden. Verkleinerte Bestände bedeuten aber keineswegs weniger Qualität – im Gegenteil: Die Echteinsätze für die Angehörigen des Zivilschutzes nehmen zu, im Gegenzug gehen die „Trockenübungen“ für wenig wahrscheinliche Ereignisse zurück. Hinzu kommt, dass das neue Rekrutierungssystem eine bessere Auswahl der benötigten Kräfte ermöglicht und die intensivere Ausbildung zu einer Qualitätssteigerung führt. Die Bevölkerung darf also in Zukunft noch effizientere Hilfeleistungen in Katastrophenfällen erwarten.

Sinkende Belastung, geringere Kosten

Die Reform führt im Weiteren zu einer geringeren Belastung der einzelnen Zivilschutz-Angehörigen wie auch der Wirtschaft und der Gesellschaft. Die Dienstpflicht beginnt mit 20 Jahren und dauert fortan nur noch bis zum 40. und nicht mehr bis zum 50. Altersjahr. Armeeingehörige, die ihren Militärdienst absolviert haben, werden nicht mehr schutzdienstpflichtig. Weiter sprechen für die Reform des Bevölkerungsschutzes eine hohe Kostentransparenz und eine verbesserte Ausgabensteuerung, womit insgesamt mit deutlichen Kosteneinsparungen zu rechnen ist – ein Umstand, der gerade in der angespannten Finanzlage von Bund, Kantonen und Gemeinden von Bedeutung ist.

Schutzbauten bleiben erhalten

Unter dem Eindruck eines möglichen bewaffneten Konfliktes – auch mit Einsatz atomarer, biologischer oder chemischer Waffen – galt in der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten das Prinzip, wonach alle Einwohnerinnen und Einwohner einen Schutzplatz haben sollten. Das war damals richtig und soll grundsätzlich weiterhin gelten. Dank des hohen Ausbaustandes kann der Schutzraumbau jetzt aber gedrosselt werden. In Zukunft geht es nur noch darum, diese Einrichtungen für die Bevölkerung zu erhalten und gewisse Lücken zu schliessen, was mit bescheidenen Kosten möglich ist. Damit wird einerseits dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld Rechnung getragen, andererseits bleibt der Schutz der Bevölkerung für den Fall bewaffneter Konflikte langfristig sichergestellt.

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) gutzuheissen.

7. Grundsätze zum Engagement von Bundesrat und Verwaltung im Abstimmungskampf¹⁾

Rechte und Pflichten

Bejaht wird grundsätzlich, dass auch vor Abstimmungen eine *Informationspflicht* besteht. Information ist dabei der Anspruch der Bevölkerung auf ungefilterte Kenntnis der Regierungsmeinung und Anspruch der Behörde auf aktive Teilnahme am Meinungsbildungsprozess. Die Behörde darf dabei den eigenen Standpunkt *mit den besten Argumenten* vertreten und ihre Führungsrolle (zu der eine aktiv geführte Kommunikation gehört) innerhalb der System- und Rechtsregeln der direkten Demokratie wahrnehmen. Im Zentrum der Argumentation haben die Argumente zu stehen, welche die Regierung in der parlamentarischen Debatte geltend gemacht hat. Insbesondere ist auf die Folgen von *Annahme und Ablehnung* hinzuweisen. Zudem ist das Abstimmungsthema in grössere Zusammenhänge zu stellen.

Abstimmungsgeschäfte sind die Kerngeschäfte der Regierung. Gerade wegen des besonderen öffentlichen Interesses haben die Behörden die *Pflicht*, diesbezügliche Kommunikations-Schwerpunkte zu setzen. Dabei sind grundsätzlich *die bestehenden Informationsmittel im Rahmen ihrer Konzepte verstärkt einzusetzen* (Medienkonferenzen, Medienmitteilungen, Internet, Newsletters, Argumentarien, Schriftreihen, Vorträge, Informationsveranstaltungen, Informationsordner, Interne Informationen usw.). Die Information vor Abstimmungen darf sich in Inhalt, Form und Intensität graduell, aber nicht prinzipiell von der Information über andere Regierungsgeschäfte unterscheiden. Sie soll durchaus auf speziell betroffene Zielgruppen Rücksicht nehmen.

Schranken

Es gibt aber auch Einschränkungen, so das *Missbrauchs-, Propaganda- und Polemikverbot*. Der Regierungsauftritt darf die Abstimmungs-Diskussion nicht monopolisieren und muss verhältnismässig sein. Gegenüber privaten Akteuren und Komitees gilt für die Behörde eine erhöhte *Pflicht zur Wahrheit, Differenziertheit, Sachlichkeit, Lauterkeit und Überprüfbarkeit* der behördlichen Argumentation. *Die Verkürzung auf Slogans und Parolen ist problematisch*

Die Schranken der Information nehmen auf ein Dilemma Rücksicht: dem Recht auf Information steht die Tatsache gegenüber, dass Behörden-Interventionen die freie Meinungs- und Wissensbildung nicht nur fördern, sondern ab einem gewissen Mass auch gefährden könnten. Deshalb darf die Behördeninformation nicht einseitig, manipulativ oder drohend sein (wobei die Darstellung von negativen Folgen eines Abstimmungsergebnisses keine Drohung ist). Formal muss behördliche Information als solche erkennbar sein (Transparenz). Dazu gehört auch eine klare Trennung zwischen Behörden-Information und der eigentlichen Führung des Abstimmungskampfs durch Parlament und private Komitees.

¹⁾ Grundlage: **Dissertation** *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf – Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie* von Gion-Andri Decurtins (Universität Freiburg i. Ue., 1992). Die dort aufgestellten Richtlinien blieben seither auch in Urteilen unwidersprochen. Dazu kommen weitere Erkenntnisse der Rechts- und Kommunikationslehre sowie die Gerichtspraxis.

Abstimmungen sind zwar die „normale Verlängerung“ der Sachpolitik im direkt-demokratischen Prozess. Dennoch ist die Phase vor Abstimmungen sensibel und anfällig auf Missbräuche. Die Information beginnt zusammen mit dem Sachgeschäft und richtet sich zunächst nach den allgemeinen Regeln der Regierungsinformation. Verschärfte Regeln gelten, sobald das Thema als Abstimmungs-Gegenstand traktandiert (oder voraussehbar) ist. Ab dann beginnt die Abstimmungs-Information. Höchstanforderungen gelten in der „heissen Phase“, d. h. 3 bis 5 Monate vor dem Urnengang.

Interne Information

Im Vorfeld der Referendums-Abstimmung ist die Interne Information zum Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz dadurch geprägt, dass Bundesrat und VBS als Arbeitgeber und als interessierte Instanz auftreten sowie die Pflicht haben, die Angehörigen des Bevölkerungsschutzes zu informieren.

- *Als Arbeitgeber* ist das VBS *verpflichtet*, alle Mitarbeitenden (*ziviles und militärisches Personal*) gründlich über das Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz zu *orientieren*.
- *Als interessierte Instanz* setzt sich die Behörde für die Ablehnung des Referendums gegen das Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz ein. Zusätzlich zur Pflicht, das Thema gegenüber dem Personal aktiv zu thematisieren, und zur Schranke, dies im Rahmen der Spielregeln zu tun, ist ein Punkt besonders zu beachten: Die Behörde darf im Rahmen der Sachinformation ohne weiteres darlegen, weshalb sie das Referendum ablehnt. Aber sie muss Vor- und Nachteile erwähnen und insbesondere den Grundsatz der Meinungsfreiheit berücksichtigen. Das heisst nicht, dass die Information kontradiktorisch durchzuführen ist, denn die Möglichkeit, sich über andere Sichtweisen zu informieren, ist ja problemlos gegeben. Allerdings dürfen jene Mitarbeitenden, welche nicht die Regierungsmeinung teilen, keinerlei Nachteile erwachsen.

Bestellschein

(Vorlage zum Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz)

Bitte senden Sie mir umgehend folgende Unterlagen:

Expl	Artikel	d	f	i
<input type="checkbox"/>	Abstimmungsdossier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Leitbild Bevölkerungsschutz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Newsletter „ <i>projektiv</i> “ (ab April 2003)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Ich/Wir benötigen einen Referenten aus dem VBS/aus dem Bevölkerungsschutz zum Thema neuer Bevölkerungsschutz.			

Meine/unsere Adresse:

Name / Vorname /

Organisation:

Adresse:

Tel / Fax:/.....

E-Mail:

Bestelladresse:

Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Monbijoustr. 51A, 3003 Bern

Weiterführende Auskünfte erhalten Sie unter:

Tel. 031 322 51 67

Fax 031 323 59 11

Internet: www.bevoelkerungsschutz.ch