

An den Landrat

Glarus, 6. November 2020

Bericht zur Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz an ihrer Sitzung vom 6. November 2020 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Bruno Gallati, Näfels, Präsident

Mitglieder: LR Mathias Zopfi, Engi (Vizepräsident)
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Thomas Kistler, Niederurnen
LR Emil Küng, Obstalden
LR Dominique Stüssi, Niederurnen
LR Vreni Reithebuch, Linthal
LR Roland Goethe, Glarus
LR Martin Landolt, Näfels

LR Thomas Kistler, Niederurnen, ersetzte den entschuldigtem LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen und LR Martin Landolt, Näfels, ersetzte den entschuldigtem LR Hans Schubiger, Netstal.

An der Sitzung nahmen sodann der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ), Regierungsrat Dr. Andrea Bettiga, Hauptabteilungsleiter Militär und Zivilschutz, Jürg Feldmann sowie der Departementssekretär DSJ, Arpad Baranyi, teil. Letzterer war auch für die Protokollführung besorgt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission der Bericht und der Antrag des Regierungsrates vom 20. Oktober 2020 (inkl. SBE) sowie die Vernehmlassungsantworten zur Verfügung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Vom Bundesparlament wurde am 20. Dezember 2019 das totalrevidierte Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (nBZG) verabschiedet. Es soll am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Im Bereich des Zivilschutzes bringt die Revision eine Reduktion der Schutzdienstpflichtdauer mit sich. Die Schutzdienstpflicht für Mannschaft und Unteroffiziere dauert neu insgesamt zwölf Jahre oder 245 Tage und beginnt frühestens mit dem 19. Altersjahr. Sie ist inskünftig spätestens in dem Jahr zu erfüllen, in dem der Schutzdienstpflichtige 36 Jahre alt wird. Nach bisherigem Recht begann die Pflicht mit dem Jahr, in dem die Pflichtigen 20 Jahre alt wurden und dauerte bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt wurden. Für die Mannschaft und Unteroffiziere wird die Schutzdienstpflicht mit dem nBZG damit um acht Jahre von 20 Jahren auf zwölf Jahre gekürzt. Durch die Reduktion der Dienstpflichtdauer besteht die Gefahr, dass die Bestände der kantonalen Zivilschutzorganisationen unmittelbar in einem Ausmass reduziert werden, dass die erforderliche Einsatzfähigkeit nicht mehr gegeben ist. Um dies zu verhindern, gibt das nBZG den Kantonen die Möglichkeit, die Schutzdienstpflicht für Zivilschutzangehörige, die nach dem bisherigen Dienstleistungssystem eingeteilt wurden, während einer Übergangsfrist von fünf Jahren zu verlängern (Art. 99 Abs. 3 nBZG).

Die Struktur des Zivilschutzes Glarus wurde in den Jahren 2018 und 2019 bereits unter Einbezug der mit dem totalrevidierten BZG erwarteten Änderungen im Rahmen des Projekts Zivilschutz Glarus 2020⁺ grundlegend überprüft. Das Ergebnis war die Schaffung einer neuen Organisationsstruktur des Zivilschutzes mit drei Einsatzkompanien (Nord, Mitte und Süd) und Spezialistenformationen (Sicherheit, Dammüberwachung, Care Team, Anlagewartung, Tierseuchenwehr etc.). Die Umsetzungsarbeiten konnten Ende 2019 im Wesentlichen abgeschlossen werden. Bisher wies der Zivilschutz Glarus einen Bestand von rund 530 Schutzdienstpflichtigen auf. Die sofortige Umsetzung der abgekürzten Dienstpflicht am 1. Januar 2021 hätte auf einen Schlag die Reduktion des Zivilschutzbestandes auf 350 Schutzdienstpflichtige zur Folge, zumal acht Jahrgänge unmittelbar aus der Dienstpflicht entlassen werden müssten. Dadurch wäre mit dem Inkrafttreten des nBZG am 1. Januar 2021 die Führung der Zivilschutzformationen nicht mehr in gleicher Weise sichergestellt. Gerade hier fielen aufgrund der Altersstruktur übermassig viele Schutzdienstpflichtige weg.

Ohne Massnahmen müssten Leistungen des Zivilschutzes Glarus gegenüber den Gemeinden reduziert werden. Die Einsatz- und Durchhaltefähigkeit des Zivilschutzes Glarus vor Ort wäre eingeschränkt. Die Unterstützung der Partnerorganisationen in Krisenzeiten wie zum Beispiel im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie könnte nicht mehr gleich garantiert werden. Damit sind die Voraussetzungen für eine übergangsrechtliche Verlängerung der Schutzdienstpflicht um fünf Jahre gemäss Art. 99 Abs. 3 nBZG im Kanton Glarus erfüllt. Die unterbreitete Vorlage schafft in Art. 23 des kantonalen Zivilschutzgesetzes (ZSG) die erforderliche Rechtsgrundlage dafür. Das nBZG tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Da die Landsgemeinde erst nach der Inkraftsetzung des neuen BZG stattfindet, ist es erforderlich, dass der Landrat die kantonale Übergangsbestimmung im Zivilschutzgesetz vorläufig dringlich in Kraft setzt. Die Kosten bleiben sich im Wesentlichen gleich.

Zu erwähnen ist, dass der Bundesrat zwischenzeitlich von der ihm zustehenden Möglichkeit in Art. 31 Abs. 7 Bst. a nBZG Gebrauch gemacht und die Dienstpflichtdauer von zwölf auf 14 Jahre heraufgesetzt hat. Diese Massnahme greift allerdings für den Kanton Glarus, wie schon in der Vorlage erwähnt, aufgrund der bestehenden Altersstruktur zu kurz. Seitens des Departements erfolgte in Form einer Kurzpräsentation ein Überblick über die grundlegenden organisatorischen Strukturen des Zivilschutzes Glarus und die wesentlichen Auswirkungen des nBZG auf diesen.

2. Eintreten

Seitens des Departementsvorstehers wurde beantragt, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Er wies auf die wichtige Rolle des Zivilschutzes für die Durchhaltefähigkeit anderer Organisationen in Krisenzeiten hin. Diverse Kantone haben den gleichen Weg wie der Kanton Glarus beschritten und halten noch für fünf Jahre an der bisherigen Dienstpflichtdauer im Zivilschutz fest. Zu diesen Kantonen gehört auch der Kanton Graubünden, mit dem der Kanton Glarus, insbesondere im Ausbildungsbereich eng zusammenarbeitet. In der Kommission war das Eintreten auf die Vorlage unbestritten.

3. Detailberatung

Ein Kommissionsmitglied fragt danach, welche Auswirkungen es auf die Truppenmoral habe, wenn die vom Bund im nBZG vorgesehene Verkürzung der Schutzdienstpflicht nun doch nicht erfolge und die bisherige längere Dienstpflichtdauer weiter beibehalten werde. Dies könne sich demotivierend auswirken. Die Einrückungsdisziplin beim Zivilschutz bilde zudem immer wieder mal ein Diskussionsthema. Das Departement führte aus, dass derzeit in dieser Hinsicht keine Probleme festgestellt werden können. Die neue Organisation des Zivilschutzes Glarus wirke sehr motivierend auf die Pflichtigen. Dies liesse sich besonders bei den Kader- und Schlüsselfunktionen beobachten. Die geplante befristete Verlängerung der Dienstpflichtdauer im Zivilschutz Glarus sei zudem aktiv kommuniziert worden. Als wesentlich erweise es sich sodann zu erwähnen, dass, sobald in einem Jahrgang die Nachfolger bereitstehen, dieser entlassen wird und nicht für die vollen fünf Jahre eingeteilt bleibt. Seitens des Departements wurden keine Bedenken hinsichtlich Truppenmoral und Einrückungsdisziplin geäußert.

Ein weiteres Kommissionsmitglied wollte wissen, inwiefern die in der Vorlage dem Landrat beantragte dringliche Inkraftsetzung der kantonalen Übergangsbestimmung in Art. 23 ZSG mit der Corona-Pandemie zusammenhänge. Durch das Departement wurde erklärt, dass diese hier nicht von Relevanz gewesen sei. Die dringliche Inkraftsetzung habe sich als notwendig erwiesen, weil das nBZG von den eidgenössischen Räten erst Ende 2019 definitiv verabschiedet worden sei, wobei noch bis im April 2020 die Referendumsfrist lief. Die Vorlage schon auf die Landsgemeinde 2020 vorzubereiten, wäre zeitlich zu knapp gewesen. Das gleiche Kommissionsmitglied fragte zudem, ob bei einer dringlichen Inkraftsetzung von Art. 23 ZSG durch den Landrat diese Bestimmung von der Landsgemeinde nur noch befürwortet oder abgelehnt werden könne, oder ob an der Landsgemeinde auch inhaltlich diskutiert werden könne. Das Departement erklärte, dass die vorgelegte Gesetzesänderung der nächsten Landsgemeinde zur Genehmigung unterbreitet werde, also zu ihr nur ja oder nein gesagt werden könne.

Aus der Mitte der Kommission wurde im Weiteren die Frage aufgeworfen, wieso der beabsichtigte Art. 23 ZSG von der Landsgemeinde nicht einfach rückwirkend in Kraft gesetzt werden könne. Vom 1. Januar 2021, also dem Inkrafttreten des nBZG bis zur Landsgemeinde, seien es ja nur vier Monate. Seitens des Departements wurde ausgeführt, dass es sich beim nBZG um Bundesrecht handelt, das dem kantonalen Recht vorgeht. Mit dessen Inkrafttreten am 1. Januar 2021 gelte sofort die neue kürzere Dienstpflichtdauer. Die älteren Jahrgänge, die ihre Pflicht bis dahin erfüllt haben, müssten daher gemäss Gesetz zu diesem Zeitpunkt entlassen werden. Sie könnten nicht im Nachhinein nach dem Beschluss der Landsgemeinde im Mai wieder rekrutiert werden. Man brauche gerade die Dienstleistung dieser älteren Jahrgänge. Rechtlich sei es daher erforderlich, dass die verlängerte Dienstpflichtdauer ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des nBZG wirksam sei. Eine rückwirkende Inkraftsetzung der beantragten Übergangsbestimmung von Art. 23 ZSG erweise sich daher als kein gangbarer Weg.

Ein anderes Kommissionsmitglied nahm die vom Bundesrat zwischenzeitlich beschlossene Verlängerung der Dienstpflichtdauer von zwölf auf 14 Jahren auf und wollte wissen, ob als deren Folge nun der Wortlaut des Gesetzestextes von Art. 23 ZSG nicht ebenfalls entsprechend angepasst werden müsse, also die dort hinsichtlich der Dienstpflichtdauer erwähnten «zwölf Jahre» nicht mit «14 Jahre» zu ersetzen seien. Das Departement wies darauf hin, dass sich die Formulierung der unterbreiteten kantonalen Übergangsbestimmung in Art. 23 ZSG eng an den Wortlaut von Art. 99 Abs. 3 nBZG anlehne, der den Kantonen die Kompetenz einräume, die bisherige Dienstleistungsdauer aufrecht zu erhalten. In der Bundesbestimmung würden ebenfalls explizit zwölf Jahre aufgeführt. Aufgrund der vom Bundesrat vorgenommenen Verlängerung der Dienstpflichtdauer auf 14 Jahre sieht der Bund keine Anpassung von Art. 99 Abs. 3 nBZG vor. Auf kantonaler Stufe werde dies gleich gehandhabt. In der Praxis habe es zudem keine Auswirkung, ob in Art. 23 ZSG «zwölf Jahre» oder «14 Jahre» stehen. Die Bestimmung sehe vor, dass hinsichtlich der Dienstpflichtdauer für fünf weitere Jahre das bisherige Dienstleistungssystem gilt. Es spiele daher keine Rolle, ob die Dienstpflichtdauer mit dem Inkrafttreten des nBZG neu bei zwölf oder 14 Jahre liege. Die betreffenden Jahrgänge blieben so oder anders ab dem 1. Januar 2021 noch fünf Jahre schutzdienstpflichtig.

Von einem Kommissionsmitglied wurde die Frage nach der Betroffenheit der verschiedenen Jahrgänge der Schutzdienstpflichtigen aufgeworfen. Dabei fragte es, ob die 35-jährigen Schutzdienstpflichtigen am Meisten tangiert seien, weil diese noch Dienst leisten müssten, bis sie 40 Jahre alt sind. Jüngere Schutzdienstpflichtige wären hingegen gar nicht betroffen und ältere Schutzdienstpflichtige entsprechend weniger stark. Das Departement bestätigte dies. Das Kommissionsmitglied wollte daraufhin wissen, ob eine zusätzliche Abfederung dieser Auswirkung möglich sei. Seitens des Departements wurde betont, dass der Entlassungsprozess der alten Jahrgänge fliegend erfolgen werde. Sobald die Nachfolger in den betreffenden Bereichen bereitstünden, würden die bisherigen älteren Schutzdienstpflichtigen entlassen und blieben nicht für die vollen fünf Jahre eingeteilt. Das Departement sicherte zu, dass dies konsequent so gehandhabt werde. Es bestehe nicht die Absicht, jemanden länger in die Pflicht zu nehmen als erforderlich. Eine dichtere gesetzliche Regulierung erweise sich hier weder als zweckmässig noch als notwendig.

Aus der Mitte der Kommission wurde darum ersucht, die nachfolgende Darstellung aus der Kurzpräsentation des Departements zu den Auswirkungen des nBZG auf die Bestände bei den wichtigsten Funktionen in den Bericht aufzunehmen:

Einteilung ^a	Gruppenführer ^a	Spezialist-Sicherheit ^a	Spezialist-Dammüberwachung ^a	Materialwärter ^a	Koch ^a
Aktuelles-BZG^a	44 ^a	15 ^a	14 ^a	23 ^a	7 ^a
Neues-BZG-2021^a	23 ^a	1 ^a	0 ^a	10 ^a	5 ^a
Soll-Bestand-2021^a	36 ^a	20 ^a	16 ^a	24 ^a	7 ^a
IST-/SOLL-Quoten^a	64% ^a	5% ^a	0% ^a	42% ^a	63% ^a

^aUnter Berücksichtigung der vom Bundesrat inzwischen gestützt auf Art. 31 Abs. 7 Bst. a nBZG¹ beschlossenen Verlängerung der Schutzdienstpflichtdauer von 12 auf 14 Jahre.¹

Der Kommissionspräsident stellte zum Schluss der Diskussion fest, dass die mit dem neuen nBZG einhergehenden Auswirkungen auf den Bestand des Zivilschutz Glarus markant sind. Auch andere Kantone seien teilweise gleich oder ähnlich betroffen. Der Bundesrat habe sich denn auch schon dazu gezwungen gesehen, die Schutzdienstpflichtdauer vorläufig allgemein auf 14 Jahre zu verlängern. Gerade die Corona-Pandemie zeige, wie wichtig es sei, dass für die Bewältigung von solchen ausserordentlichen Lagen genügend Schutzdienstpflichtige zur Verfügung stehen. Der Kommissionspräsident fragte das Departement, ob sich mit der beantragten Übergangsregelung die Schlagkraft des Zivilschutzes für die Zukunft sicherstellen liesse oder ob es weitere Massnahmen, insbesondere auch auf Stufe des Bundesrechts, brauche. Das Departement bemerkte, dass mit dem Erlass der geplanten Übergangsregelung in Art. 23 ZSG gesetzgeberisch das Notwendige getan sei. Für weitere Regelungen sehe man derzeit keinen Bedarf. Aus der Kommission erfolgten keine Abänderungsanträge zur Vorlage.

4. Antrag

Die Kommission beantragt einstimmig, die «Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission
Recht, Sicherheit und Justiz**



Bruno Gallati, Näfels
Kommissionspräsident

Beilage:

- SBE Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz