kanton glarus

Landrätliche Kommission
Recht, Sicherheit und Justiz

An den Landrat

Glarus, 19. Dezember 2012

Revision des kantonalen Zivilschutzgesetzes

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte den Bericht des Regierungsrates vom 4. Dezember 2012 in obgenannter Sache an ihrer Sitzung vom 19. Dezember 2012 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz:	LR lic. iur. Mathias Zopfi, Engi, Präsident
Mitglieder:	LR Dr. Matthias Auer, Netstal, Vizepräsident LR Marco Banzer, Schwanden LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen LR Marco Hodel, Glarus LR Richard Lendi, Näfels LR Karl Mächler, Ennenda LR Siegfried Noser, Oberurnen LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen

Mit beratender Stimme nahmen sodann Landammann Dr. Andrea Bettiga, Departementssekretär lic. iur. Arpad Baranyi sowie Mathias Vögeli, Hauptabteilungsleiter Militär und Zivilschutz, an der Sitzung teil.

Das Protokoll schrieb BLaw Marius Stucki, Praktikant DSJ.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Gesetz über den Zivilschutz vom 4. Dezember 2012;

- Eingegangene Vernehmlassungsantworten.

1. Allgemeine Bemerkungen / Eintreten

Im Rahmen der Totalrevision des dieses Jahr an der Landsgemeinde verabschiedeten kantonalen Bevölkerungsschutzgesetzes wurde festgestellt, dass auch das kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz [BZG] anpassungsbedürftig ist. Mit Inkrafttreten einer Teilrevision des BZG per 1. Januar 2012 ver-

stärkte sich dieser Anpassungsbedarf noch. Die Überarbeitung erfolgte in Form einer Totalrevision, da zahlreiche Bestimmungen zu ändern waren.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen erwies sich der generelle Grundsatz als unbestritten, dass der Kanton wie bisher eine Zivilschutzorganisation betreiben soll, anstelle je einer in den Gemeinden. Diese Organisationsform weisen praktisch alle Kantone vergleichbarer Grösse auf.

Zahlreiche Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmer konnten berücksichtigt werden. Die von verschiedener Seite vorgebrachte Forderung, es seien die für den Zivilschutz anfallenden Kosten künftig alleine durch den Kanton zu tragen, wurde nicht berücksichtigt. Stattdessen räumte der Regierungsrat den Gemeinden hinsichtlich verschiedener den Zivilschutz betreffenden Fragestellungen ein Mitspracherecht ein. Damit sollte dem fiskalischen Grundsatz, dass derjenige, der mitfinanziert, auch mitbestimmen soll, Rechnung getragen werden.

Ein Vergleich mit andern Kantonen, in denen die Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Zivilschutzes ebenfalls weitgehend kantonalisiert wurde, zeigt bezüglich der Finanzierung ein uneinheitliches Bild:

Kanton	**Kostenbeteiligung Gemeinden**
Nidwalden	Nein
Obwalden	50%
Appenzell Innerrhoden	Nein
Appenzell Ausserrhoden	50%
Uri	40%
Zug	Nein
Schaffhausen	Nein

Da die Aufgaben des Zivilschutzes durch Bundesrecht bestimmt werden, dürfte sich der Nutzen der Gemeinden aus dem Zivilschutz in den genannten Kantonen ungefähr entsprechen. Es sind daher grundsätzlich beide Modelle, mit oder ohne Kostenbeteiligung der Gemeinden, denkbar.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2. Detailberatung

2.1. Bericht des Regierungsrates

Aufgabe (Ziff. 2.1.)

Auf Nachfrage von Seiten eines Kommissionsmitgliedes wurden vom Departement die Aufgaben und die Funktionsweise des Zivilschutzes im Kanton Glarus erläutert. Seit 2004 seien die Gemeinden nur noch Bezüger von Leistungen. Aus- und Weiterbildung sowie die Beschaffung von Material laufe über den Kanton. Eine Gemeindeaufgabe bestehe noch bei den Schutzanlagen. Die Gemeinden seien für deren Unterhalt zuständig. Hierfür erhielten sie jährlich einen Bundesbeitrag. Im Katastrophenfall stünde der Zivilschutz den Gemeinden zur Verfügung. Die WK des Zivilschutzes seien sodann oft projektbezogen in Form der Unterstützung der Gemeinden im Bereich der Erneuerung von Wanderwegen, der Hangsicherung, usw. Für den Einsatz des Zivilschutzpersonals entstünden den Gemeinden hier keine Kosten, sie müssten nur das Material zur Verfügung stellen. Der Zivilschutz profitiere ebenfalls, da im Rahmen solcher Aufgaben der Einsatz von Personen und Material zweckmässig geübt werden könne.

Struktur (Ziff. 2.2.)

Aus der Mitte der Kommission wurde bemerkt, dass die Zivilschutzorganisation im Kanton Glarus mit 650 Aktiven und 180 Reservisten im Vergleich zu andern Kantonen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl einen relativ hohen Bestand aufweise (im Vergleich z. B. Zug mit 1'100 Aktiven und Reservisten bei rund 110'000 Einwohnern, Appenzell Ausserrhoden mit 650 Aktiven und 170 Reservisten bei rund 50'000 Einwohnern, Uri mit 600 Aktiven und Reservisten bei rund 35'000 Einwohnern). Es wurde nachgefragt, ob dieser Aspekt in der vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Gefährdungsanalyse ebenfalls geprüft, bzw. überdacht werde. Der Departementsvorsteher bejahte dies.

2.2. Grundsatzfragen

Die Kommission beschloss, vor der Beratung der einzelnen Artikel als Grundsatzfrage die Finanzierung des Zivilschutzes, bzw. die Mitwirkung der Gemeinden, zu klären.

Mehrere Kommissionsmitglieder äusserten sich dahingehend, dass die Finanzierung weiterhin zwischen Kanton und Gemeinden hälftig aufzuteilen sei. Begründet wurde dies damit, dass die Gemeinden von Einsätzen der Zivilschutzorganisation nicht unerheblich profitieren würden und sich folglich auch zu beteiligen hätten. Einigkeit bestand darin, dass unabhängig von der gewählten Finanzierungslösung nicht einzelne Leistungen verrechnet werden sollten. Dies würde zu einem sehr grossen administrativen Aufwand führen. Entweder seien die Kosten pauschal aufzuteilen oder gänzlich vom Kanton zu tragen.

Von Seiten eines Kommissionsmitgliedes wurde angemerkt, dass die im Gesetz verankerten Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden zu weit gingen. Das Gesetz werde damit überladen. Sinnvoller sei es, in einem Artikel die Mitsprachemöglichkeit als Grundsatz zu regeln. Ein anderes Kommissionsmitglied ergänzte, dass eine zu grosse Mitsprachemöglichkeit der Gemeinden dazu führe, dass sich die Arbeit des Zivilschutzes erheblich verkomplizieren würde. Aus der Mitte der Kommission wurde hierzu entgegnet, dass, wer mitfinanziere, auch mitreden können solle, und es wurde in diesem Zusammenhang auf den Bericht des Regierungsrates bzw. die dortigen Ausführungen zu den Finanzierungsgrundsätzen verwiesen.

Nach eingehender Diskussion und nachdem von verschiedenen Kommissionsmitgliedern die Grundsatzfrage dahingehend beantwortet wurde, dass die Kosten hälftig zu teilen seien und den Gemeinden in einem einzigen Artikel im Gesetz eine grundsätzliche Mitsprachemöglichkeit eingeräumt werden solle, wurde beschlossen, in diesem Sinne in die Diskussion der einzelnen Artikel einzusteigen.

2.3. Einzelne Artikel

Artikel 2

Von Seiten eines Kommissionsmitgliedes wurde vorgeschlagen, entsprechend der Grundsatzdiskussion in Absatz 3 die Mitsprachemöglichkeit der Gemeinden zu regeln. Allenfalls sei der Absatz mit einer Anhörungspflicht stärker zu formulieren. Dem wurde entgegnet, dass mit einer stärkeren Formulierung (Anhörungspflicht) die Gemeinden zwingend anzuhören seien, die bestehende Formulierung (Berücksichtigung von Bedürfnissen) es dem Kanton dagegen freistelle, ob und wie er die Gemeinden einbeziehe oder nicht. Letztere Variante sei vorzuziehen, denn für das Thema sei der Kanton zuständig und die Gemeinden müssten sich andernfalls Fachwissen aneignen und damit würden Stellen geschaffen. Dem wurde entgegnet, dass keine Anhörungspflicht in Detailfragen gewünscht werde, die Gemeinden aber in Grundsatzfragen zwingend mitreden müssten, schliesslich würden sie die Aufgaben mitfinanzieren. Die stärkere Ausgestaltung des Mitspracherechts führe daher keineswegs zu mehr Stellen, sondern im Gegenteil zu klarerer Kommunikation und weniger Missverständnissen.

Auf den Vorschlag, die Anhörungspflicht erst auf Stufe Verordnung zu regeln, wurde von Seiten des Departements erwidert, dass es sich um eine grundsätzliche Frage handle. Wenn die Gemeinden die Kosten hälftig tragen würden, gelte es das Äquivalenzprinzip im Auge zu behalten. Werde dies mindestens aus den Materialien klar, bräuchte es keine Ergänzung in der Verordnung des Regierungsrates.

Schliesslich wurde der Antrag gestellt, Artikel 2 Absatz 3 sei stärker zu formulieren und mindestens bei grundsätzlichen Fragen sei eine Anhörungspflicht zu statuieren.

Mit 6 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung wurde beschlossen, keine explizite Anhörungspflicht in das Gesetz aufzunehmen und den Artikel unverändert zu belassen.

Artikel 3

Ein Kommissionsmitglied führte aus, dass die Aufzählung der Aufgaben mit kleinen Unterschieden derjenigen des Bundesrechts entspreche. Solche Wiederholungen würden keinen Sinn machen. Obwohl damit bezweckt werde, das Gesetz für den Bürger lesbarer zu machen, werde das Gegenteil erreicht. Ein solcher Artikel suggeriere, die Landsgemeinde könne die Aufgaben des Zivilschutzes festlegen, was jedoch nicht der Fall sei. Dementsprechend sei auf die Wiederholung zu verzichten und einfach auf Bundesrecht zu verweisen. Dem wurde entgegnet, dass diese Ansicht wohl fachlich stimme, es im Sinne der Verständlichkeit des Gesetzes jedoch sinnvoll sei, die Aufgaben zu erwähnen.

Es wurde daraufhin beschlossen, den Artikel begrifflich exakt dem Bundesrecht anzupassen und auf dieses zu verweisen.

Weiter wurde die Frage gestellt, was eine weitere Aufgabe im Sinne von Absatz 2 sein könnte. Seitens des Departements wurde ausgeführt, dass dies bspw. die Betreuung von Flüchtlingen sein könne. Aus der Mitte der Kommission wurde ausgeführt, dass Absatz 2 in diesem Fall entgegen dem Grundsatzentscheid nicht gestrichen werden solle. Die Gemeinden könnten von neuen Aufgabe stark betroffen sein, weshalb sie in diesem Fall anzuhören seinen.

[1] Dem Zivilschutz obliegen **gemäss Bundesrecht** insbesondere folgende Aufgaben:
a. Schutz der Bevölkerung,
b. Betreuung von schutzsuchenden ~~und von obdachlosen~~ Personen,
c. Schutz ~~von~~ **der** Kulturgüter~~n~~,
d. Unterstützung der Führungsorgane und der ander~~e~~n Partnerorganisationen,
e. Instandstellungsarbeiten,
f. Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft.
[2] Der Regierungsrat kann dem Zivilschutz nach Anhörung der Gemeinden weitere Aufgaben übertragen.

Artikel 4

Entsprechend dem Grundsatzentscheid ist der zweite Satz zu streichen. Der Artikel kann mit Artikel 5 zusammengezogen werden und es ist dementsprechend umzunummerieren.

~~Es besteht eine kantonale Zivilschutzorganisation. Der Kanton hört die Gemeinden hinsichtlich deren Ausgestaltung und Bestand an.~~

Artikel 5

Im Artikel wurde nebst dem Zusammenzug mit Artikel 4 und den damit verbundenen Änderungen der Begriff Offizierspersonen durch Offiziere ersetzt.

Art. 5 ***Ausgestaltung und*** *Führung*
[1] **Es besteht eine kantonale Zivilschutzorganisation. Sie** ~~Die Zivilschutzorganisation~~ wird von einem Kommandanten geführt. Ihm obliegen insbesondere folgende weitere Aufgaben:
a. Beratung in allen Zivilschutzbelangen,
b. Planung und Vollzug der Zivilschutzmassnahmen,

c. Ausbildung,
d. Zusammenarbeit mit den anderen Partnerorganisationen.
[2] Das zuständige Departement ernennt den Zivilschutzkommandanten und die weiteren **Offiziere** ~~Offiziers-personen~~.

Artikel 7

Entsprechend dem Grundsatzentscheid ist der zweite Satz von Absatz 1 zu streichen.

[1] Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde legt das Programm und den Inhalt der Ausbildung fest. ~~Sie hört die Gemeinden an.~~

Artikel 11

Versehentlich wurde Absatz 2 nicht gestrichen. Dies ist nachzuholen und Absatz 3 wird dementsprechend zu Absatz 2.

~~[2] Sie beschafft, unterhält, ersetzt und lagert diese.~~

Artikel 12

Aus der Mitte der Kommission wurde die Frage gestellt, ob aufgrund der Bautätigkeit in Glarus Nord neue Schutzräume erstellt werden müssten. Von Seiten des Departements wurde dies für Grossüberbauungen bejaht, wobei heute Schutzräume mit 25 Schutzplätzen gebaut würden. Kleine Schutzräume seien nicht mehr üblich.

Artikel 13

Ein Kommissionsmitglied wollte wissen, welche Aufgaben im Bereich der Schutzanlagen den Gemeinden effektiv noch zufallen würden. Seitens des Departements wurde ausgeführt, dass die Gemeinden für den Unterhalt und die Sicherstellung der Bereitschaft der Schutzanlagen verantwortlich seien. Sie würden hier von der zuständigen kantonalen Verwaltungsstelle unterstützt, wobei es konkrete Vorgaben des Bundes gebe. Der Handlungsspielraum erweise sich entsprechend als sehr klein. Analog der gefassten Beschlüsse in der Grundsatzdiskussion wurde der letzte Satz von Absatz 1 über die Anhörung der Gemeinden gestrichen.

[1] Der Regierungsrat legt nach den Vorgaben des Bundes den Bedarf an Schutzanlagen und deren Nutzung sowie die erforderlichen baulichen Massnahmen zum Schutze der Kulturgüter fest. ~~Er hört dabei die Gemeinden an.~~

Artikel 14

Entgegen dem im Rahmen der Grundsatzdiskussion gefassten Beschluss stellte ein Kommissionsmitglied den Antrag, mindestens in diesem Artikel das Mitspracherecht bzw. die Anhörungspflicht stehen zu lassen. Es gehe zu weit, die Gemeinden hälftig mitfinanzieren zu lassen und diese nicht einmal zum Budget anzuhören. Das Departement wies darauf hin, dass der Zivilschutz im Kanton Glarus aufgrund der hälftigen Mitfinanzierung durch die Gemeinden als Verbundaufgabe zu betrachten sei. Eine Anhörung der Gemeinden liesse sich deshalb nicht einfach als unberechtigt von der Hand weisen. Dem wurde entgegnet, dass eine klare Trennung vorzuziehen sei. Diese sei für eine klare Aufgabenerfüllung zweckmässiger. Müsste man jedes Mal anhören, könne nicht mehr effizient gearbeitet werden. Ein weiteres Kommissionsmitglied wollte festgehalten wissen, dass sich die Interessen der Gemeinden im Budgetprozess im Landrat genügend einbringen liessen. Aus der Mitte der Kommission wurde der Antrag auf Streichung des ersten Satzes von Absatz 2 gestellt.

Dem wurde aus der Mitte der Kommission entgegnet, dass gemäss Artikel 75 der Landratsverordnung die Landräte ohne Instruktion stimmen würden. Im Rahmen der Landratsdebatten geäusserte Einzelmeinungen könnten demnach keine offizielle Stellungnahme einer

Gemeinde ersetzen. Im Übrigen seien die Kosten zu 100% dem Kanton aufzuerlegen, wenn den Gemeinden nicht einmal in diesem zentralen Artikel ein Mitspracherecht eingeräumt werde.

Mit 7 zu 2 Stimmen wurde der Streichung des zweiten Satzes von Absatz 2 zugestimmt.

> [2] ~~Die Gemeinden werden zu den vom Kanton geplanten Ausgaben vorgängig angehört~~. Die Rechnungs**s**tellung für die Kosten erfolgt durch den Kanton.

Artikel 17

Aus der Mitte der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, ob die zehntägige Frist nicht zu kurz bemessen sei. Von Seiten des Departements wurde geantwortet, dass in Fällen, welche die Dienstpflicht betreffen, eine kurze Frist zweckmässig sei, zumal hier in kurzer Zeit entschieden werden müsse.

Artikel 23

Ein Kommissionsmitglied stellte die Frage, ob es sinnvoll sei, wenn eine weggewiesene Person erneut zu einer Dienstleistung aufgeboten werde. Von Seiten des Departements wurde erklärt, dass dies nötig sei, weil es andernfalls zur Wiederholung und zur Nachahmung dieses Verhaltens käme.

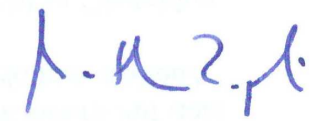
Nach Abschluss der Diskussionen wurde ein Rückkommensantrag gestellt um Artikel 2 Abs. 2 doch etwas stärker zu formulieren und mindestens in grundsätzlichen Fragen den Gemeinden ein Mitspracherecht einzuräumen, nachdem in zahlreichen Artikeln dieses gestrichen wurde und im Resultat weniger Mitsprachemöglichkeiten bestünden als vor der Revision. Nach kurzer Diskussion wurde ein Rückkommen mit 7 zu 2 Stimmen abgelehnt.

3. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 7 zu 2 Stimmen der Gesetzesvorlage „Revision des kantonalen Zivilschutzgesetzes“ mit den von der Kommission vorgenommenen Änderungen zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

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

Landrätliche Kommission
Recht, Sicherheit und Justiz



Mathias Zopfi, Engi