

An den Landrat

Glarus, 4. Dezember 2012

Gesetz über den Zivilschutz

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Landsgemeinde 2012 verabschiedete das totalrevidierte Bevölkerungsschutzgesetz, welches das aus den Siebzigerjahren stammende Notrechtsgesetz (GS V H/2) ablöste. Es setzt die konzeptionellen Vorgaben des Bundes zum Bevölkerungsschutz sowie das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (BZG) um. Es definiert Aufgaben und Zuständigkeiten von Gemeinden, Kanton und Partnerorganisationen (Kantonspolizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe/Dienste, Zivilschutz) zur Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse (Katastrophen, Notlagen, kriegerische Ereignisse). Die Partnerorganisationen sind zur Zusammenarbeit verpflichtet, bleiben aber für ihre Aufgabenbereiche selbstständig verantwortlich. Es wird auch vom „Verbundsystem Bevölkerungsschutz“ gesprochen. – Alle Partner haben Aufgaben und Organisation in je eigenem Gesetz zu regeln. Am 1. Januar 2012 trat eine grössere Teilrevision des BZG in Kraft. Sie brachte Anpassungen bei Einsätzen und Ausbildung sowie bei Schutzbauten, Rechtsmittel und Strafbestimmungen.

Rechtliche Grundlage für die Tätigkeit des Zivilschutzes bildet auf kantonaler Ebene das Einführungsgesetz vom 2. Mai 2004 zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (GS V F/1). Bereits die Vorlage zum kantonalen Bevölkerungsschutzgesetz wies auf den Überprüfungsbedarf hin, insbesondere zu Zuständigkeiten und Kompetenzen der Verwaltungsstellen. An der kantonalen Zuständigkeit für den Vollzug der Zivilschutzaufgaben ist auch nach der Gemeindestrukturereform festzuhalten; die Organisation ist zwischenzeitlich angepasst und auf die drei Gemeinden ausgerichtet. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht hier nicht, anderes aber ist nur unpräzis geregelt, wie Gesetzestitel und Umschreibung des Regelungsgegenstandes (Art. 1) oder Abgrenzung zum Bevölkerungsschutz (Art. 2). Die Zuständigkeiten betreffendes lässt sich vereinfachen, bzw. gemessen an Wichtigkeit und Detaillierungsgrad auf Verordnungsstufe normieren (Art. 3 ff., 8, 14 ff.). Schliesslich sind die Bestimmungen zur Rechtspflege dem geänderten Bundesrecht anzupassen, wobei mit dem Einspracheverfahren, insbesondere bezüglich der Dienstpflicht, administrative Vereinfachungen erzielt werden können.

Die Revision befreit das kantonale Zivilschutzgesetz von den Unstimmigkeiten. Auf formell-gesetzlicher Stufe wird nur noch das geregelt, was grundlegend und wichtig ist und womit der Bund die Kantone mit dem Bestimmen der Einzelheiten beauftragt. Zuständigkeit und Organisation bleiben der Regierung zur näheren Regelung überlassen. Damit wird ihre grundsätzliche Organisationskompetenz beachtet (Art. 30 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, GS II A/3/2); dies drängt sich aufgrund der im Bundesgesetz und seinen Verordnungen enthaltenen zahlreichen Detailnormen ohnehin auf. Da mehrere Bestimmungen zu verschiedenen Themenbereichen betroffen sind und unter neuen Titeln zusammengefasst umgruppiert werden, kommt es zu einer Totalrevision.

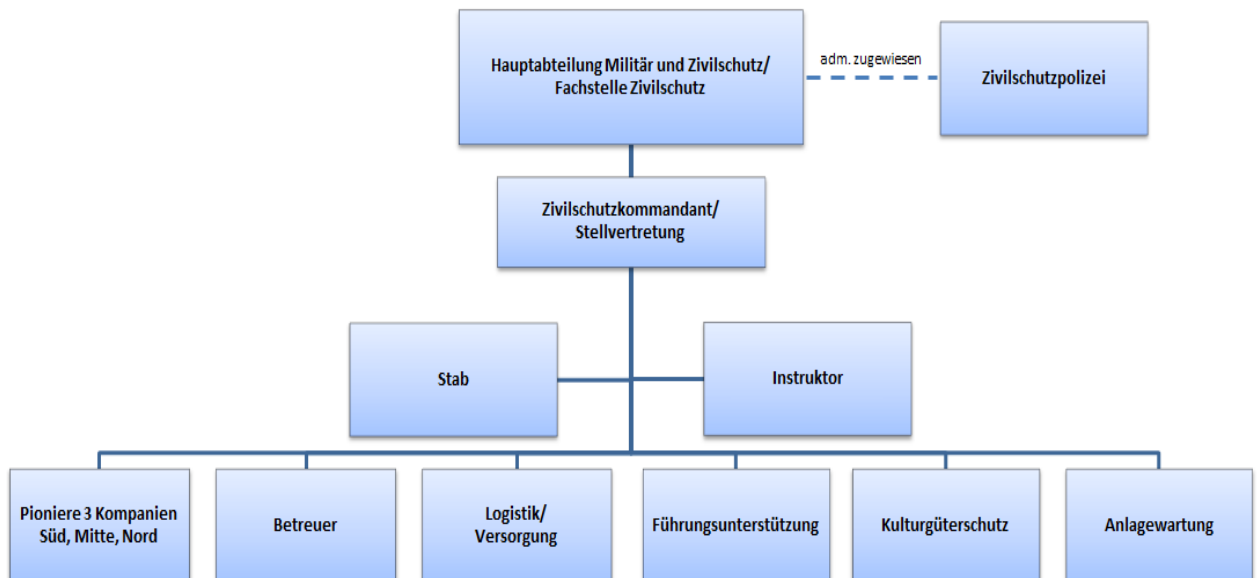
2. Ausgestaltung Zivilschutz

2.1. Aufgabe

Der Zivilschutz ist ergänzendes Einsatz- bzw. Unterstützungselement im Verbundsystem Bevölkerungsschutz. Er hat die Durchhaltefähigkeit der anderen Partnerorganisationen bei grösseren und länger andauernden Katastrophen und Notlagen zu erhöhen. Der Zivilschutz verstärkt die Ersteinsatzmittel und ist in der Lage, rasch selbstständig Aufgaben zu übernehmen. Hierzu gehören insbesondere Schutz der Bevölkerung, Betreuung von Personen, Schutz von Kulturgütern, Führungsunterstützung und Instandstellungsarbeiten.

2.2. Struktur

Weiterhin nimmt der Kanton die wesentlichen Vollzugsaufgaben im Zivilschutz wahr. Nachfolgend die Struktur des Zivilschutzes bzw. der Zivilschutzorganisation als Einsatz-element vor Ort im Kanton Glarus:



Derzeit beträgt ihr Aktivbestand rund 650 Milizangehörige. Den drei Gemeinden sind eigene Einheiten aller Funktionen, mit Ausnahme der Zivilschutzpolizei, zugeteilt (Pioniere, Betreuer, Logistik, Versorgung, Führungsunterstützung, Kulturgüterschutz, Anlagewartung). Die Zivilschutzpolizei steht der Kantonspolizei als Verstärkung zur Verfügung. In Reserve stehen rund 180 Milizangehörige. Eingegliedert ist die von einem vollamtlichen Kommandanten geführte Zivilschutzorganisation in die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz des Departements Sicherheit und Justiz. Diese bzw. die heutige Fachstelle Zivilschutz ist zuständig für die administrativen Aufgaben (Zuteilung, Kontrolle, Aufgebot, Ausbildung, Planung Schutzraumbau, Zuweisung Bevölkerung in Schutzräume, Materialverwaltung usw.). Die Organisation hat den Strukturen von Kanton und Gemeinden sowie den topografischen Gegebenheiten

ten zu entsprechen. Der Regierungsrat beauftragte eine interdepartemental zusammengesetzte Projektgruppe mit der Erstellung einer Gefährdungsanalyse bezüglich Katastrophen und Notlagen bis Ende 2013. Sie dient als Grundlage um Organisation und Bedürfnisse des Zivilschutzes zu überprüfen und allenfalls durch den Regierungsrat anzupassen.

3. Finanzielles

Der Bund subventioniert den Zivilschutz nicht. Kantone und Gemeinden haben die gesamten Kosten gemäss ihrer Zuständigkeit für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zu tragen. Der Bund finanziert nur Massnahmen bei bewaffneten Konflikten und Kosten für Erstellung, Erneuerung sowie Ausrüstung und Material der Schutzanlagen. Die Kosten des Zivilschutzes werden im Kanton je zur Hälfte zwischen Kanton und Gemeinden (nach Einwohnerzahl) aufgeteilt. Für 2013 sind Ausgaben von 1,4 Millionen Franken und Einnahmen von 300'000 Franken budgetiert. Die Netto-Kosten betragen somit 1,1 Millionen Franken, was 27 Franken je Kopf entspricht. Dies liegt unter dem schweizerischen Mittel von 45 Franken. Die Kosten blieben in den letzten Jahren mit kleinen Schwankungen konstant. Die Gesetzesrevision führt zu keinem nennenswerten personellen oder finanziellen Mehraufwand.

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1. Im Überblick

Der Regierungsrat verabschiedete am 18. September 2012 den Entwurf zuhanden interner und externer Vernehmlassung. Zur Stellungnahme bis Ende Oktober 2012 waren eingeladen: sämtliche Departemente, Staatskanzlei, Verwaltungskommission der Gerichte, im Landrat vertretene politische Parteien und Gemeinden. Der Gesetzesentwurf stiess auf grosse Akzeptanz. Von den externen Vernehmlassungsadressaten beteiligten sich SVP, FDP, BDP und SP und alle drei Gemeinden.

4.2. Vorgenommene Änderungen

Die aufgrund der Vernehmlassungen vorgenommenen Änderungen werden tabellarisch dargestellt (SVP, FDP, BDP, SP, Gemeinde Glarus Süd [GIS], Verwaltung [V]): genauere Bezeichnung Zuständigkeiten, bessere Berücksichtigung von Bedürfnissen, Anhörung der Gemeinden. – Redaktionelle Anpassungen sind nicht aufgeführt:

<i>Bestimmung Vernehmlassungsvorlage</i>	<i>Bestimmung Landratsvorlage</i>	<i>Bemerkungen</i>
Art. 2, <i>Kanton, Gemeinden</i> (Keine Regelung)	(GIS, FDP, V) Art. 2, <i>Kanton, Gemeinden</i> ³ Der Kanton berücksichtigt beim Vollzug der Aufgaben die Bedürfnisse der Gemeinden.	Der vorliegende Artikel regelt die Zuweisung der Aufgaben im Zivilschutzwesen. Deren Vollzug liegt grundsätzlich beim Kanton. Da die Gemeinden sich jedoch die Ausgaben hälftig mitfinanzieren, wird explizit verankert, dass auf deren Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen ist (s. Ausführungen zu Ziff. 4.3).
Art. 3, <i>Aufgaben</i> ² Der Regierungsrat kann dem Zivilschutz weitere Aufgaben übertragen.	(FDP, GIS) Art. 3, <i>Aufgaben</i> ² Der Regierungsrat kann dem Zivilschutz nach Anhörung der Gemeinden weitere Aufgaben übertragen.	Verankerung der Mitwirkung der Gemeinden (s. Ausführungen zu Art. 2 bzw. Ziff. 4.3).
Art. 4, <i>Ausgestaltung</i> Der Kanton bildet und betreibt eine	(GIS, FDP, V) Art. 4, <i>Ausgestaltung</i> Es besteht eine kantonale Zivil-	Verankerung der Mitwirkung der Gemeinden (s. Ausführungen zu

<p>Zivilschutzorganisation. Er berücksichtigt dabei die Bedürfnisse der Gemeinden.</p>	<p>schutzorganisation. Der Kanton hört die Gemeinden hinsichtlich deren Ausgestaltung und Bestand an.</p>	<p>Art. 2 bzw. Ziff. 4.3).</p>
<p>Art. 5, <i>Führung</i> Die Zivilschutzorganisation wird von einem durch das zuständige Departement zu ernennenden Kommandanten geführt. Ihm obliegen insbesondere folgende weitere Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Beratung in allen Zivilschutzbelangen, b. Planung und Vollzug der Zivilschutzmassnahmen, c. Ausbildung, <p>Zusammenarbeit mit den anderen Partnerorganisationen</p>	<p>(V) Art. 5, <i>Führung</i> 1 Die Zivilschutzorganisation wird von einem durch das zuständige Departement zu ernennenden Kommandanten geführt. Ihm obliegen insbesondere folgende weitere Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Beratung in allen Zivilschutzbelangen, b. Planung und Vollzug der Zivilschutzmassnahmen, c. Ausbildung, d. Zusammenarbeit mit den anderen Partnerorganisationen <p>2 Das zuständige Departement ernennt den Zivilschutzkommandanten und die weiteren Offizierspersonen.</p>	
<p>Art. 7, <i>Ausbildung</i> 1 Der Kanton sorgt für die zielgerichtete und bedürfnisgerechte Ausbildung der Schutzdienstpflichtigen. Dazu stellt er die Infrastruktur und das Personal sicher. 2 Die zuständige kantonale Behörde legt im Rahmen der Vorgaben des BZG die Dauer, das Programm und den Inhalt der Ausbildung fest. 3 Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Durchführung der Ausbildung treffen.</p>	<p>(GIS, FDP, V) Art. 7 <i>Ausbildung</i> 1 Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde legt das Programm und den Inhalt der Ausbildung fest. Sie hört die Gemeinden an. 2 Der Regierungsrat regelt die Dauer der Ausbildung nach den Vorgaben des Bundesrechts. 3 Er kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Durchführung der Ausbildung treffen.</p>	<p>Verankerung der Mitwirkung der Gemeinden (s. Ausführungen zu Art. 2 bzw. Ziff. 4.3). Genauere Bezeichnung der Zuständigkeiten innerhalb des Kantons. Der Regierungsrat soll durch Verordnung die Ausbildungsdauer festlegen. Für das jährliche Programm und den Inhalt der Ausbildung ist die zuständige Verwaltungsbehörde verantwortlich. Vorgesehen ist, diese Aufgabe in die Ausführungsverordnung der HA Militär und Zivilschutz zu übertragen.</p>
<p>Art. 8, <i>Aufgebot</i> 1 Die Schutzdienstpflichtigen werden für die Ausbildung und für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft rechtzeitig innerhalb der vom BZG vorgegebenen Fristen schriftlich aufgeboden. 2 Zu Alarmübungen können die Schutzdienstpflichtigen jederzeit aufgeboden werden. 3 Für Einsätze bei Katastrophen und Notlagen und für Instandstellungsarbeiten werden die Schutzdienstpflichtigen mit den geeigneten Mitteln aufgeboden.</p>	<p>(V) Art. 8, <i>Aufgebot</i> 1 Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde erlässt die Aufgebote für die Ausbildung nach den Vorgaben des Bundesrechts. 2 Für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft und für Instandstellungsarbeiten bietet das zuständige Departement auf. 3 Die Zuständigkeit für den Erlass von Aufgeboden bei Katastrophen und Notlagen regelt der Regierungsrat.</p>	<p>Genauere Bezeichnung der Zuständigkeiten innerhalb des Kantons. Aufgebote für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft, zu Instandstellungsarbeiten und bei ausserordentlichen Lagen sollen auf höherer (demokratisch gewählter) Stufe ergehen bzw. definiert werden. Für Erlass der übrigen Aufgebote ist die Ämterstufe vorgesehen.</p>
<p>Art. 9, <i>Ärztliche Beurteilung der Dienstfähigkeit</i> Die zuständige kantonale Behörde bestimmt für die Beurteilung der Dienstfähigkeit der Schutzdienstpflichtigen gemäss Verordnung über die ärztliche Beurteilung von Schutzpflichtigen einen oder mehrere Vertrauensärzte. Die Entschädigung richtet sich nach den Ansätzen der Militärversicherung.</p>	<p>(V) Art. 9, <i>Ärztliche Beurteilung der Dienstfähigkeit</i> Die zuständige kantonale Behörde bestimmt für die Beurteilung der Dienstfähigkeit der Schutzdienstpflichtigen gemäss Verordnung über die ärztliche Beurteilung von Schutzpflichtigen einen oder mehrere Vertrauensärzte. Die Entschädigung richtet sich nach den Ansätzen der Militärversicherung.</p>	<p>Kürzung der Formulierung der Bestimmung.</p>
<p>Art. 11, <i>Ausrüstung</i> 1 Der Kanton legt Art und Umfang der Ausrüstung der Zivilschutzorganisation für Katastrophen und Not-</p>	<p>(V) Art. 11, <i>Ausrüstung</i> 1 Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde beschafft, unterhält, ersetzt und lagert die</p>	<p>Genauere Bezeichnung der Zuständigkeiten innerhalb des Kantons; Abs. 1 und 2 zusammengefasst, Abs. 3 zu Abs. 2.</p>

<p>lagen fest. ² Er beschafft, unterhält, ersetzt und lagert diese. ³ Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Beschaffung und Bewirtschaftung der Ausrüstung treffen.</p>	<p>für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen erforderliche Ausrüstung ² Die zuständige kantonale Behörde beschafft, unterhält, ersetzt und lagert diese. ² Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Beschaffung und Bewirtschaftung der Ausrüstung treffen.</p>	
<p>Art. 12, <i>Schutzräume</i> ¹ Der Kanton sorgt nach den Vorgaben des Bundes für die Planung, die Erstellung, die Ausrüstung, den Unterhalt, die Kontrolle sowie die Aufhebung von Schutzräumen. ² Bei gedecktem Schutzraumbedarf legt die zuständige kantonale Behörde fest, inwieweit Schutzräume zu erstellen oder Ersatzbeiträge zu leisten sind. ³ Die Gemeinden sorgen im Falle von zu wenigen Schutzräumen auf ihrem Gebiet dafür, dass öffentliche Schutzräume erstellt werden. ⁴ Sie stellen die für die Planung erforderlichen Daten dem Kanton kostenlos zur Verfügung. Die Bekanntgabe kann auch im elektronischen Abrufverfahren erfolgen.</p>	<p>(V) Art. 12, <i>Schutzräume</i> ¹ Das zuständige Departement steuert nach den Vorgaben des Bundes den Schutzraumbau und legt die Ersatzbeiträge fest. Der weitere Vollzug der Aufgaben im Schutzraumbau erfolgt durch die zuständige Verwaltungsbehörde. ² Die Gemeinden sorgen im Falle von zu wenigen Schutzräumen auf ihrem Gebiet dafür, dass öffentliche Schutzräume erstellt werden. ³ Sie stellen die für die Planung erforderlichen Daten dem Kanton kostenlos zur Verfügung. Die Bekanntgabe kann auch im elektronischen Abrufverfahren erfolgen.</p>	<p>Genauere Bezeichnung der Zuständigkeiten innerhalb des Kantons. Die (strategische) Steuerung soll auf Departementsstufe erfolgen; Abs. 1 und 2 zusammengefasst, Abs. 3 und 4 zu Abs. 2 und 3.</p>
<p>Art. 13, <i>Schutzanlagen usw.</i> ¹ Der Kanton legt nach den Vorgaben des Bundes den Bedarf an Schutzanlagen und deren Nutzung sowie die erforderlichen baulichen Massnahmen zum Schutze der Kulturgüter fest. ² Den Gemeinden obliegen die Erstellung, der Unterhalt und die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen. Er berücksichtigt dabei die Bedürfnisse der Gemeinden. ³ Bei Kommandoposten der kantonalen Führungsorganisation, geschützten Spitälern und baulichen Massnahmen zum Schutze der Kulturgüter fallen diese Aufgaben in die Zuständigkeit des Kantons bzw. der Spitalträgerschaft.</p>	<p>(Glarus, V) Art. 13, <i>Schutzanlagen usw.</i> 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. ² Den Gemeinden obliegen die Erstellung, der Unterhalt und die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen. Er berücksichtigt dabei die Bedürfnisse der Gemeinden. ³ Bei Kommandoposten der kantonalen Führungsorganisation, geschützten Spitälern und geschützten Sanitätsstellen sowie baulichen Massnahmen zum Schutze der Kulturgüter fallen diese Aufgaben in die Zuständigkeit des Kantons bzw. der Spitalträgerschaft.</p>	<p>Korrekte Verankerung der Mitwirkung der Gemeinden (s. Ausführungen zu Art. 2 bzw. Ziff. 4.3) in Abs. 1. Genauere Bezeichnung der Zuständigkeiten innerhalb Kanton. Die (strategische) Bedarfsfestlegung usw. für Schutzanlagen soll auf Departementsstufe erfolgen (s. Erläuterungen zu Art. 13). Die Zuständigkeit für die geschützten Sanitätsstellen ist ebenfalls dem Kanton zuzuweisen. Das Gesundheitswesen in Katastrophen und Notlagen obliegt gemäss Bevölkerungsschutzgesetz dem Kanton.</p>
<p>Art. 14, <i>Kostentragung</i> ¹ Der Kanton und die Gemeinden tragen die Kosten des Zivilschutzes je zur Hälfte, soweit das Gesetz nichts vorsieht. ² Er stellt den Gemeinden ihren Anteil aufgrund der Einwohnerzahlen in Rechnung. Massgebend ist der Stand der Einwohnerkontrolle am 31. Dezember des Vorjahres.</p>	<p>(GIS, FDP, V) Art. 14, <i>Kostentragung</i> ¹ Der Kanton und die Gemeinden tragen die Kosten des Zivilschutzes je zur Hälfte, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. ² Die Gemeinden werden zu den vom Kanton geplanten Ausgaben vorgängig angehört. Die Rechnungsstellung für die Kosten erfolgt durch den Kanton. ³ Massgebend für die Aufteilung der Kosten auf die Gemeinden</p>	<p>Verankerung der Mitwirkung der Gemeinden (s. dazu oben die Ausführungen zu Art. 2 bzw. in Ziff. 4.3). Es wird explizit festgehalten, dass die Aufteilung der Kosten basierend auf der mittleren Wohnbevölkerung gemäss aktuellster veröffentlichter kantonaler Statistik erfolgt.</p>

	ist der amtlich veröffentlichte aktuellste Stand der mittleren Wohnbevölkerung.	
Art. 15, <i>Einsätze</i> Für Instandstellungsarbeiten und Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft können die Kosten durch den Kanton dem Veranstalter bzw. Nutzniesser ganz oder teilweise auferlegt werden.	(V) Art. 15, <i>Einsätze</i> Für Instandstellungsarbeiten und Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft können die Kosten durch den Kanton dem Veranstalter bzw. Nutzniesser ganz oder teilweise auferlegt werden. Der Regierungsrat regelt die weiteren Einzelheiten zu diesen Einsätzen, insbesondere die Voraussetzungen für die Kostenauflegung und deren Umfang.	In der Verordnung sind vom Regierungsrat die Voraussetzungen für diese Einsätze (Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft, Instandstellungsarbeiten) sowie die Kostentragung zu definieren.
Art. 21, <i>Ausführungsbestimmungen</i> Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere legt er die Zuständigkeiten fest, sofern das Gesetz nicht selber eine Stelle ausdrücklich für zuständig erklärt.	(V) Art. 21, <i>Ausführungsbestimmungen</i> Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere legt er die Zuständigkeiten fest, sofern das Gesetz nicht selber eine Stelle ausdrücklich für zuständig erklärt.	Kürzere bzw. offenere Formulierung der Bestimmung.
Art. 23, <i>Störung von Diensten</i> ¹ Bei schwerwiegender Störung der Dienstleistung können Schutzdienstpflichtige vom zuständigen Offizier der Zivilschutzformation weggewiesen und nötigenfalls mit polizeilicher Gewalt ferngehalten werden.	(V) Art. 23, <i>Störung von Diensten</i> ¹ Bei schwerwiegender Störung der Dienstleistung können Schutzdienstpflichtige vom zuständigen Offizier der Zivilschutzformation weggewiesen und nötigenfalls mit polizeilicher Gewalt ferngehalten werden.	Kürzere Formulierung der Bestimmung.

4.3. Weitere Hinweise und Änderungsvorschläge

Bei den Hinweisen und Vorschlägen, denen keine Folge geleistet werden konnte, handelt es sich hauptsächlich um Bedenken zur hälftigen Tragung der Zivilschutzkosten von Gemeinden und Kanton (FDP, BDP, Glarus, GIS). Der Vollzug bleibe grundsätzlich in der alleinigen Zuständigkeit des Kantons und an der Finanzierung hätten sich die Gemeinden aber nach wie vor hälftig zu beteiligen. Entweder habe die Entflechtung vollständig zu geschehen und der Kanton die finanzielle Verantwortung umfassend zu tragen oder es sei das Mitspracherecht der Gemeinden zu erhöhen. Es sei systemwidrig, wenn diese einen beträchtlichen Teil der Kosten tragen müssten, jedoch keinen Einfluss auf die Mittelverwendung hätten.

Die hälftige Aufteilung erweist sich als für die Verteilung der Lasten am zweckmässigsten. Gemäss Bevölkerungsschutzgesetz liegt die Verantwortung für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen primär bei den Gemeinden. Die Zivilschutzorganisation steht ihnen dabei als Einsatz- bzw. Unterstützungselement zur Verfügung. Einen wichtigen Teil der Gemeindeaufgaben im Bevölkerungsschutz nimmt somit der Zivilschutz wahr. Im Projekt-WK erbringt er regelmässig Leistungen für die Gemeinden (Unterhalt Wanderwege usw.). Bei Instandstellungsarbeiten kann der Zivilschutz ebenfalls in den Gemeinden eingesetzt werden.

Vollständiges Übertragen der Zivilschutzausgaben an den Kanton würde dem nicht gerecht, zumal er damit Aufgaben finanzierte, für welche die Gemeinden zuständig sind. Das wäre auch aufgrund der finanziellen Aussichten im Kanton nicht angebracht. Übernahme der Kosten unter Rechnungstellung für erbrachte Dienstleistungen wäre dagegen kompliziert und aufwändig. An der pauschalen hälftigen Teilung wird deshalb festgehalten. Die Dienstleistungen kommen unmittelbar den Gemeinden zu Gute; somit ist ihre Kostenbeteiligung sachgerecht. Der bemängelten Inkonsequenz Aufgabenerfüllung / Finanzierung wird mit ausgeprägteren Mitwirkungsmöglichkeiten begegnet: Ihre Bedürfnisse sind vom Kanton gehörig zu

berücksichtigen, und sie müssen in massgebenden Fragen vorgängig angehört werden (Ausgestaltung, Ausgaben usw.). Dem Grundsatz, dass jene, welche Aufgaben mitfinanzieren, auch mitbestimmen sollen, wird damit Rechnung getragen.

Die Gemeinden Glarus und Glarus Süd fordern, unentgeltliche Zurverfügungstellung von Daten habe gegenseitig zu erfolgen, was im Gesetz festzuhalten sei (Art. 10 Abs. 2, 12 Abs. 3). Es handelt sich um Daten, die für die Kontrollführung und Planung des Schutzraumbaus erforderlich sind, worin den Gemeinden keine Aufgaben zukommen. Somit fehlt ihnen daher ein sachlich ausreichender Grund für den Datenzugang, während der Kanton auf Daten der Gemeinden (Einwohnerkontrollen, Bauämter) angewiesen ist. Von einer Änderung ist daher abzusehen.

5. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Titel und Ingress

Der Titel lautet „Gesetz über den Zivilschutz“. Der bisherige „Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz“ ist unzutreffend; das Bundesgesetz enthält nicht nur Bestimmungen über den Zivilschutz, sondern auch über den Bevölkerungsschutz als Verbundsystem für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Die kantonale Regelung für letzteren Bereich erfolgte bisher und erfolgt weiterhin in separatem Erlass, bis 2012 im Notrechtsgesetz, nun im Gesetz über den Bevölkerungsschutz. Der Titel zeigt, dass lediglich der Bereich der Partnerorganisation Zivilschutz normiert wird.

Art. 1, Gegenstand

Das Gesetz vollzieht das BZG in den Belangen des Zivilschutzes, welche der Bund ausführlich regelt. Es enthält Bestimmungen zu Schutzdienstpflicht, Ausbildung, Material, Alarmierungs- und Telematiksystemen, Schutzbauten und Finanzierung. Den Kantonen obliegt es, Vorschriften zu Organisation, Führung, Ausbildung, Ausrüstung, Einsatz und Kostentragung zu erlassen. Die Einbindung in den Bevölkerungsschutz und die Regelung des Verhältnisses zu den anderen Partnerorganisationen enthält das Gesetz über den Bevölkerungsschutz von 2012. Es wird klargestellt, dass Zivilschutz und Bevölkerungsschutz in zwei verschiedenen Erlassen geregelt sind.

Art. 2, Kanton, Gemeinden

Grundsätzlich ist der Kanton für den Vollzug der vom BZG übertragenen Aufgaben zuständig. Die Vollzugskompetenz wird nun klar verankert. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist wichtig. Beim Datenaustausch und bei den Schutzbauten haben sie Vollzugsaufgaben zu erfüllen (Art. 10 Abs. 2, 12 Abs. 3), und ihre Unterstützungspflicht wird allgemein festgehalten (bisher Art. 6). Die Bedürfnisse der Gemeinden sind vom Kanton gehörig zu berücksichtigen und in massgebenden Fragen vorgängig anzuhören (Ausgestaltung, Ausgaben usw.). Dem Grundsatz, dass jene, welche Aufgaben mitfinanzieren, auch mitbestimmen sollen, wird damit Rechnung getragen.

Art. 3, Aufgaben

Die Aufgaben des Zivilschutzes werden aufgezählt. Der Regierungsrat kann sie bei neuen Entwicklungen in der Verordnung ergänzen. Diese Kompetenz ist in dringenden Fällen und bei geringfügigeren zusätzlichen Funktionen angezeigt. Die Gemeinden sind dazu aber anzuhören. Sonst entspricht der Aufgabenkatalog dem bisherigen.

Art. 4, Ausgestaltung

Im Kanton soll nach wie vor eine einzige Zivilschutzorganisation bestehen, die Gliederung jedoch nicht mehr auf Gesetzesstufe verankert sein (Art. 8 bisher). Dies soll der Regierungsrat in der Verordnung tun. Die verschiedenen Einheiten bzw. Formationen können so flexibel auf die Bedürfnisse ausgerichtet werden. Die Gemeinden weisen keine eigenen Einsatzformationen auf. Ihren Bedürfnissen ist hinsichtlich Ausgestaltung und Bestand aber Rechnung zu tragen. Die Gemeinden sind anzuhören.

Art. 5, Führung

Die Zivilschutzorganisation wird von einem Kommandanten geführt (bisher offener „Zivilschutzkommando“). Die vorgeschlagene Formulierung ist präziser: Die Zivilschutzorganisation hat einen operativen Chef, dessen weitere Aufgaben aufgezählt werden. Dazu gehört Ausbildung der Zivilschutzangehörigen, wobei ihm ein vollamtlicher Instruktor zur Seite steht, der auch stellvertretender Kommandant ist. Zuständig für die Wahl des Kommandanten ist das Departement. Die Zivilschutzorganisation ist in die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz eingegliedert bzw. deren Leiter unterstellt. Die Wahlkompetenz liegt daher nicht beim Regierungsrat. Dieser ernennt grundsätzlich nur Personal auf Hauptabteilungsleiterstufe. Im Zivilschutz gelten die militärischen Gradbezeichnungen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport hat Funktionen und Grade sowie Soldansätze in einer Verordnung festgelegt (SR 520.112). Dem Zivilschutzkommandanten kommt gestützt darauf der Grad eines Oberstleutnants zu. Die Beförderung und Ernennung der weiteren Offizierspersonen erfolgt ebenfalls durch das Departement.

Art. 6, Aufnahme, Einteilung

Die Kantone entscheiden über Aufnahme und Einteilung in den Zivilschutz bzw. in eine Formation (Art. 11 ff. BZG). Ist der Bestand gemäss Vorgaben des Kantons erreicht, können Pflichtige der Personalreserve zugewiesen werden. Der Regierungsrat legt den Sollbestand fest. Der Personalreserve Zugewiesene müssen nicht ausgebildet werden und haben keinen Anspruch auf Schutzdienstleistung, was sich auf den Wehrpflichtersatz auswirkt. Ausgebildete, aber in die Personalreserve eingeteilte Schutzdienstpflichtige können bei Katastrophen und Notlagen und bei Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft aufgeboden werden. Die zuständige Stelle für diese Entscheide (Aufnahme, Einteilung) ist vom Regierungsrat in der Verordnung zu bestimmen: entweder die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz bzw. die Fachstelle Zivilschutz oder der Zivilschutzkommandant.

Art. 7, Ausbildung

Die Kantone haben für zielgerichtete und bedürfnisgerechte Aus- und Weiterbildung (Grund-, Zusatz-, Kaderausbildung, Weiterbildung) der Zivilschutzorganisation zu sorgen (Art. 33 BZG). Infrastruktur (Schulungsräume, Aussenanlagen) und Personal sind zur Verfügung zu stellen. Die Aus- und Weiterbildung der Zivilschutzangehörigen erfolgt gestützt auf eine Vereinbarung von 1984 mit den zentralschweizer Kantonen vorwiegend in den Ausbildungszentren Schwyz und Cham. Die Wiederholungskurse finden in Glarus statt. Räume für die theoretische Ausbildung sind im Zeughaus vorhanden. Für die praktische Ausbildung an Maschinen und Geräten steht der Übungsplatz Wyden zur Verfügung. Die Zivilschutzangehörigen werden vom Zivilschutzkommandanten und seinem Stellvertreter, beides vollamtliche Instruktooren, ausgebildet. Der Regierungsrat regelt die Dauer der Ausbildungen nach den Vorgaben des BZG in der Verordnung. Zur zielgerichteten und bedürfnisgerechten Ausbildung werden auf Ämterstufe jährlich Programme erstellt und Übungsinhalte definiert (Abs. 1). Es ist vorgesehen, diese Aufgabe der Fachstelle Zivilschutz zuzuweisen. Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Durchführung von Ausbildungen abschliessen (Abs. 3).

Art. 8, Aufgebot

Die Kantone haben das Aufgebotsverfahren zu regeln (Art. 27 f. und 38 BZG). Dies soll grundsätzlich auf Verordnungsstufe erfolgen. Vorgesehen dafür ist die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz. Aufgebote für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft, zu Instandstellungsarbeiten und bei ausserordentlichen Lagen sollen auf höherer (demokratisch gewählter) Stufe durch das Departement ergehen bzw. durch den Regierungsrat definiert werden. Für Formationen der Führungsunterstützung ist vorgesehen, den Gemeinden eine Aufgebotskompetenz zu geben.

Art. 9, Ärztliche Beurteilung der Dienstfähigkeit

Gemäss Verordnung über die ärztliche Beurteilung der Schutzdienstpflichtigen (VABS; SR 520.15) ist der Bund, insbesondere bei der Aushebung, für die Feststellung zuständig, ob jemand diensttauglich ist. Die Kantone sind für die ärztliche Beurteilung der Dienstfähigkeit

hinsichtlich des einzelnen Schutzdienstes zuständig. Sie (die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz) bestimmen dafür einen oder mehrere Vertrauensärzte. Die Kosten für deren Beurteilungen tragen die Kantone, dies geschieht nach den Ansätzen der Militärversicherung.

Art. 10, Kontrollführung

Die Kontrolle über die Schutzdienstpflichtigen führen die Kantone (Art. 28 BZG). Den zuständigen kantonalen Stellen ist es zu ermöglichen, zivilschutzrelevante Daten oder solche, welche die Dienstpflichtigen meldeten zu bearbeiten (Name, Jahrgang, Wohnadresse, Telefonnummern, Aushebung, Zivilschutzformation). Für die Datenbekanntgabe im elektronischen Abrufverfahren wird eine Rechtsgrundlage geschaffen. Die Gemeinden stellen die für die Kontrollführung erforderlichen Daten kostenlos zur Verfügung.

Art. 11, Ausrüstung

Der Bund sorgt für die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung und für jene der Telematik, für Ausrüstung und Material der Schutzanlagen sowie das standardisierte Material des Zivilschutzes (Art. 43 f. BZG). Dies bezieht sich vor allem auf den bewaffneten Konflikt, für den der Bund ausschliesslich zuständig ist. Die Ausrüstung für Katastrophen und Notlagen fällt dagegen in die Zuständigkeit der Kantone: persönliche Ausrüstung, Werkzeuge, Geräte, Material, Fahrzeuge. Diese Aufgaben soll im Grundsatz die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz übernehmen. Die Ausrüstung ist zu unterhalten, zu lagern und zu ersetzen. Für Unterhalt und Reparatur sorgen schon heute die Militärbetriebe; sie betreiben eine kleine Reparaturwerkstätte. Dem Regierungsrat soll es möglich sein, mit anderen Kantonen Vereinbarungen über gemeinsame Beschaffung der Ausrüstung abzuschliessen.

Art. 12, Schutzräume

Der Bund schreibt die Pflicht zum Bau von Schutzräumen vor (Art. 45 ff. BZG). Die Kantone sind für die Steuerung verantwortlich. Sind genügend Schutzräume vorhanden, kann auf den Bau verzichtet und ein Ersatzbeitrag geleistet werden. Neue Schutzräume sind dort zu errichten, wo noch Lücken bestehen. Das Departement steuert (strategisch) den Schutzraumbau und legt die Ersatzbeiträge fest. Die Einzelheiten der Planung, Erstellung, Ausrüstung usw. sowie von Unterhalt und Kontrolle sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Es ist vorgesehen, die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz damit zu betrauen. Eine Verfahrensbestimmung betreffend Koordination des Schutzraumbaus mit dem Baubewilligungsverfahren (Art. 15 bisher) ist verzichtbar (s. Art. 68 Raumentwicklungs- und Baugesetz, RBG; Art. 48 BZG); pro memoria wäre allenfalls eine Regelung in der Verordnung vorzusehen. Um zu planen, wer wo untergebracht werden kann, sind die Personendaten je Wohnung / Haushalt erforderlich: Vor- und Nachnamen, Jahrgänge, Ansprechperson. Auch für die Zuweisungsplanung sollen die Daten in einem elektronischen Abrufverfahren bekannt gegeben werden können.

Art. 13, Schutzanlagen usw.

Der Bund definiert Vorgaben hinsichtlich Schutzanlagen, Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützten Sanitätsstellen, geschützten Spitälern sowie deren Planung und Erstellung (Art. 50 ff. BZG). Für diese bedeutsamen Objekte soll daher grundsätzlich der Kanton zuständig sein, wobei die Gemeinden anzuhören sind. Für die Betriebsbereitschaft (Erstellung, Unterhalt, Sicherstellung) sorgen weiterhin die Gemeinden. Ausnahme bilden der kantonale Kommandoposten, das geschützte Spital und die geschützten Sanitätsstellen sowie Bauten für den Kulturgüterschutz. Der Regierungsrat regelt die Nutzung der Schutzanlagen. Diese haben den Formationen des Zivilschutzes zu Übungszwecken zur Verfügung zu stehen, können aber auch für private Zwecke (Übernachtungsmöglichkeit bei Veranstaltungen von Vereinen) genutzt werden. Die Regelung soll nicht mehr mittels Vereinbarungen, sondern auf Verordnungsstufe allgemeinverbindlich und einheitlich erfolgen. Die Bedürfnisse der Gemeinden sind bezüglich der in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Schutzanlagen zu berücksichtigen. Beiträge des Bundes an diese Schutzanlagen leitet der Kanton an die Gemeinden weiter.

Art. 14, Kostentragung

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für die Finanzierung des Zivilschutzes. Sie geht von einer hälftigen Aufteilung der Kosten zwischen dem Kanton und den Gemeinden aus. Dies entspricht der bisherigen, bewährten Regelung. Damit die Gemeinden ihre Bedürfnisse anbringen können, werden sie zu den geplanten Ausgaben angehört.

Art. 15, Einsätze

Für Instandstellungsarbeiten, die über Hilfeleistung in der Notlage hinausgehen, können die Kosten den Nutzniessenden ganz oder teilweise auferlegt werden. Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft sind auf Gesuch hin von den zuständigen Behörden zu bewilligen und anzuordnen (organisatorische Details s. Verordnung über Einsätze des Zivilschutzes zu Gunsten der Gemeinschaft; SR 520.14). Auch diese Kosten können dem Veranstalter ganz oder teilweise auferlegt werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere die Voraussetzungen für die Kostenauflegung und deren Umfang auf Verordnungsstufe.

Art. 16, Verwaltungsaufwand

Durch nicht ordnungsgemässes Verhalten entstehende Aufwendungen sollen durch Gebühren der zuständigen Verwaltungsbehörden gedeckt werden können. Die Gebühren hat der Regierungsrat in einem Tarif festzulegen. Für formelle Bewilligungen, Entscheide usw. werden die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes bzw. der Kostenverordnung dazu angewandt. Bei Entwendung, Zerstörung oder Verlust von persönlichem oder von Korpsmaterial besteht eine Ersatzpflicht.

Art. 17, Dienstpflicht

Entscheide im Zusammenhang mit der Dienstpflicht sind u.a. Zuteilung in eine Formation, vorzeitige Entlassung, Aufgebote, Dienstverschiebungsgesuche. Sie werden oft in kurzer Zeit bzw. in grösserer Zahl erlassen. Im Einspracheverfahren erfolgt nochmalige Prüfung des Einzelfalles durch dieselbe Instanz. Dies ermöglicht gütliche Erledigung von Streitfällen, da das Verfahren noch nicht vor der nächsthöheren Instanz hängig ist. Vielfach genügt eine nähere Erläuterung der Rechtslage oder eine verständlichere Begründung. – Ordentliche Beschwerdeinstanz soll das zuständige Departement sein. Dies entspricht dem Regelinstanzenzug. Die Fristen für Einsprache und Beschwerde werden auf zehn Tage verkürzt, da es sich regelmässig um Anfechtungsgegenstände handelt, in denen schnell, noch vor der angefochtenen Dienstpflicht, ein Entscheid ergehen muss. Verfügungen letzter kantonaler Instanzen sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 66 ff. BZG). Gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (Art. 106) ist eine Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht ausgeschlossen, wenn ein Bundesgesetz ein Beschwerderecht an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Das zuständige Departement stellt somit gleichzeitig die letzte kantonale Beschwerdeinstanz dar.

Art. 18, Schutzbauten

Das Baubewilligungsverfahren ist mit dem Entscheid über die Pflicht zur Erstellung von Schutzbauten gemäss RBG und BZG (Art. 48) zu koordinieren. Hieraus folgt das gleiche erstinstanzliche Verwaltungsbeschwerdeverfahren sowohl für die Baubewilligung wie für die Baubewilligung für Schutzräume. Weil beide Verfahren miteinander laufen, gelten die Verfahrensvorschriften des RBG. Eine Gabelung des Verfahrens erfolgt nach Abschluss des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens. Baurechtsentscheide des Regierungsrats können beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Entscheide über die Baupflicht von Schutzräumen unterliegen hingegen der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Art. 66 ff. BZG). Gegen Entscheide zu Ersatzabgabe und Unterhaltspflicht von Schutzbauten ist das Beschwerdeverfahren gleich ausgestaltet wie bei jenen zur Dienstpflicht.

Art. 19, Schadenersatz und Rückgriffsforderungen

Das Bundesgesetz (Art. 67 Abs. 1 BZG) verlangt die Bezeichnung von Behörden, die über Schadenersatzansprüche und Rückgriffsforderungen für Schäden entscheiden, die während Schutzdienstleistungen entstanden. Wer einen Schaden erleidet, soll dessen Ersatz

beim zuständigen Departement geltend machen können. Dessen Entscheid kann an die für den Zivilschutz zuständige Stelle des Bundes weitergezogen werden.

Art. 20, Verfahren

Das Verfahren bei der Anfechtung von Entscheiden im Bereich des Zivilschutzes richtet sich vorbehältlich der Regelungen in Artikel 17 ff. nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 21, Ausführungsbestimmungen

Dem Regierungsrat wird Auftrag und Kompetenz zur Regelung der Ausführungsbestimmungen erteilt; dazu gehören u.a. Zuständigkeiten für die Erfüllung der Zivilschutzaufgaben sowie zur näheren Organisation. Ebenfalls werden in der Ausführungsverordnung die Einzelheiten zum Aufgebot, zur Ausbildung und zu den Schutzbauten zu regeln sein.

Art. 22, Strafbestimmungen

Die Strafbarkeit von Widerhandlung ist im Bundesrecht umfassend geregelt (Art. 68 BZG). Für den Erlass von separaten kantonalen Übertretungstatbeständen besteht kein Erfordernis bzw. kein Raum.

Art. 23, Störung von Diensten

Das Bundesgesetz sieht keine Wegweisung im Falle der Störung von Ausbildungs- oder Einsatzdiensten vor. Dazu wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es ermöglicht, eine Person wegzuweisen, von der eine Störung ausgeht. Die Wegweisung soll der zuständige Zivilschutzoffizier möglichst schnell anordnen können. Eine Wegweisung ist nur bei schwerwiegenden Störungen möglich, wie gezielte Aktionen zur Hinderung eines Einsatzes oder Störung durch auffälliges Verhalten (Drohungen, Trunkenheit usw.). Der Zivilschutz ist für die Durchführung eines ordnungsmässigen Dienstes verantwortlich. Weggewiesene Schutzdienstpflichtige werden zur Nachholung der Dienstleistung aufgeboten.

Art. 24, Aufhebung bisherigen Rechts; Art. 25, Inkrafttreten

Das Kantonale Zivilschutzgesetz vom 2. Mai 2004 wird durch das vorliegende Gesetz mit dessen Inkraftsetzung aufgehoben. Die Inkraftsetzung soll durch den Regierungsrat erfolgen, spätestens auf den 1. Januar 2014.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen: Gesetzesentwurf
Synoptische Darstellung