

§ 15 Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz

Die Vorlage im Überblick

Das vom Bundesparlament totalrevidierte Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG) trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Darin wird unter anderem die Schutzdienstpflichtdauer für Zivilschützer und Zivilschutz-Unteroffiziere von zwanzig auf zwölf Jahre reduziert. Dies führt zu einer Verkleinerung der Bestände der kantonalen Zivilschutzorganisationen. Es besteht die Gefahr, dass die erforderliche Einsatzfähigkeit nicht mehr gegeben ist. Um dies zu verhindern, soll die Schutzdienstpflicht für Zivilschutzangehörige, die nach dem bisherigen Dienstleistungssystem eingeteilt wurden, während einer Übergangsfrist von fünf Jahren durch die Kantone verlängert werden können. Neu wird zudem ein gesamtschweizerischer Personalpool mit Zivilschutzangehörigen gebildet. Dieser soll einen interkantonalen Ausgleich von Über- und Unterbeständen ermöglichen.

Die Struktur des Zivilschutzes Glarus wurde in den Jahren 2018 und 2019 grundlegend überprüft. Die Änderungen des totalrevidierten BZG wurden dabei bereits berücksichtigt. Es wurde eine neue Organisationsstruktur mit drei Einsatzkompanien (Nord, Mitte und Süd) und Spezialistenformationen geschaffen. Die Umsetzungsarbeiten konnten Ende 2019 abgeschlossen werden. Bisher wies der Zivilschutz Glarus einen Bestand von rund 530 Personen auf. Künftig dürfte der Sollbestand aufgrund der Gesetzesänderung auf Bundesebene bei noch rund 350 Dienstpflichtigen liegen. Die sofortige Umsetzung der verkürzten Dienstpflicht am 1. Januar 2021 wäre für den Kanton Glarus besonders einschneidend. Insbesondere bei den Unteroffizieren, den Spezialisten und bestimmten Schlüsselfunktionen würden aufgrund der Altersstruktur überproportional viele Schutzdienstpflichtige wegfallen. Als Folge der massiven Reduktion der Bestände müssten Leistungen bzw. Projekte des Glarner Zivilschutzes reduziert werden. Mit einer befristeten Verlängerung der Schutzdienstpflicht von Zivilschützern, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits zwölf Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Dienstage geleistet haben, soll den drohenden Unterbeständen begegnet werden. Die verlängerte Dienstpflicht dauert bis zum Ende des Jahres, in dem die Pflichtigen 40 Jahre alt werden. Grundsätzlich sollen Entlassungen von betroffenen Jahrgängen aus der Dienstpflicht aber laufend erfolgen, sobald die Nachfolge geregelt ist.

Die vorgeschlagene Änderung war im Landrat unbestritten. Weil die Landsgemeinde diese erst nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts hätte behandeln können, setzte er die kantonale Übergangsbestimmung per 1. Januar 2021 anstelle der Landsgemeinde vorzeitig in Kraft. Nur so konnte verhindert werden, dass die Bestände unumkehrbar reduziert werden mussten.

Der Landrat beantragt der Landgemeinde, den Beschluss des Landrates über die vorzeitige Inkraftsetzung der Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz per 1. Januar 2021 zu genehmigen und diese selbst zu beschliessen.

1. Ausgangslage

Das Bundesparlament verabschiedete im Dezember 2019 die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). Dieses trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Im Bereich des Zivilschutzes liegen die Hauptänderungen im Dienstleistungs- und Ausbildungssystem. Es erfolgen eine Reduktion und eine Flexibilisierung der Schutzdienstpflichtdauer. Die Schutzdienstpflicht für die Mannschaft und die Unteroffiziere dauert neu insgesamt zwölf Jahre oder 245 Tage und beginnt frühestens mit dem 19. Altersjahr. Sie ist künftig 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. Sie dauerte bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt wurden. Für die Mannschaft und Unteroffiziere wird die Schutzdienstpflicht mit dem neuen BZG damit um acht Jahre von zwanzig auf zwölf Jahre gekürzt. Nur für höhere Unteroffiziere und Offiziere besteht die Schutzdienstpflicht weiterhin generell bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden. Durch die Reduktion der Dienstpflichtdauer für die Mannschaft und Unteroffiziere laufen einige kantonale Zivilschutzorganisationen Gefahr, dass die erforderliche Einsatzfähigkeit unmittelbar nicht mehr gegeben wäre. Um dies zu verhindern, sieht das neue BZG vor, dass die Schutzdienstpflicht für Zivilschutzangehörige, die nach dem bisherigen Dienstleistungssystem eingeteilt wurden, während einer Übergangsfrist von fünf Jahren durch die Kantone bei Bedarf verlängert werden kann. Neu wird zudem ein gesamtschweizerischer Personalpool gebildet. Dieser soll einen interkantonalen Ausgleich von Über- und Unterbeständen ermöglichen.

2. Handlungsbedarf

Die Struktur des Zivilschutzes Glarus wurde in den Jahren 2018 und 2019 im Rahmen des Projekts Zivilschutz Glarus 2020+ grundlegend überprüft. Das Projekt erfolgte bereits unter Einbezug der mit dem totalrevidierten

BZG einhergehenden Änderungen im Bereich des Zivilschutzes. Diese waren aus dem vorgängigen Vernehmlassungsverfahren weitgehend bekannt. Neben der rechtzeitigen Umsetzung des neuen Bundesrechts bildete die konsequente Ausrichtung des Zivilschutzes an den bestehenden Gefährdungen bzw. an der Vorsorgeplanung das weitere Ziel der Prüfung. 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 usw.). Die Umsetzungsarbeiten konnten Ende 2019 im Wesentlichen abgeschlossen werden. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde in Betracht gezogen, von der im neuen BZG vorgesehenen Übergangsbestimmung Gebrauch zu machen, um die mit einer plötzlichen Reduktion des Zivilschutzbestandes auf den 1. Januar 2021 verbundenen Folgen besser auffangen zu können.

Bisher wies der Zivilschutz Glarus einen Bestand von rund 530 Schutzdienstpflichtigen auf. Als Konsequenz der gemäss neuem BZG auf zwölf Jahre verkürzten Schutzdienstpflicht wurde zuerst von einem künftigen Sollbestand von rund 400 Schutzdienstpflichtigen ausgegangen. Dies entspricht der Empfehlung des Bundes, die Sollbestände im Vergleich zur Einwohnerzahl auf rund 1 Prozent festzulegen, und ist vergleichbar mit denjenigen ähnlich grosser Kantone. Die jüngsten Erkenntnisse zu den Rekrutierungszahlen zwangen allerdings zu einer Korrektur. Danach wird der Sollbestand des Zivilschutzes Glarus längerfristig bei gut 350 Schutzdienstpflichtigen verharren, den Ausgleich über den gesamtschweizerischen Personalpool eingerechnet. Die sofortige Umsetzung der abgekürzten Dienstpflicht per 1. Januar 2021 wäre somit für den Kanton Glarus besonders einschneidend gewesen. Sie hätte auf einen Schlag die Reduktion des Zivilschutzbestandes auf dieses Niveau zur Folge, zumal acht Jahrgänge unmittelbar aus der Dienstpflicht entlassen werden müssten. Die neue Organisation würde dadurch massiv beeinträchtigt. Insbesondere bei den Unteroffizieren, den Spezialisten und bestimmten Schlüsselfunktionen erwiesen sich die Auswirkungen der gemäss aktueller Analyse in den kommenden Jahren erwarteten Rekrutierungszahlen als fatal. In diesen wichtigen Bereichen fielen aufgrund ihres Alters überproportional viele Schutzdienstpflichtige weg.

Ohne das Ergreifen von Massnahmen ist mit dem Inkrafttreten des neuen BZG am 1. Januar 2021 die Führung der Zivilschutzformationen nicht mehr ausreichend sichergestellt. Alleine bei den Unteroffizieren des Fachbereichs Technische Hilfeleistung führt die Reduktion der Schutzdienstpflicht zu einem Fehlbestand von achtzehn Unteroffizieren, was etwa der Hälfte des Sollbestandes entspricht. Die Ausbildung zum Unteroffizier dauert gerechnet ab der Grundausbildung drei Jahre. Bei den Spezialisten (Sicherheit, Dammüberwachung, Seuchenwehr usw.) würden die Bestände infolge der mit dem neuen BZG einhergehenden Dienstpflichtverkürzung ebenfalls übermässig strapaziert. Im Bereich der Formation «Spezialist Sicherheit» («Zivilschutzpolizei») fielen die Bestände ab dem 1. Januar 2021 beispielsweise schlagartig von fünfzehn auf einen Schutzdienstpflichtigen. Die Bildung von Organisationseinheiten auf Stufe Gruppe wäre dadurch nicht mehr möglich. Dieses Bild zeichnet sich auch bei der Dammüberwachung ab. Hier würde der Bestand von 14 auf null fallen. Die Dammüberwachung wäre somit inexistent, um ein weiteres Beispiel im Bereich der Spezialisten zu nennen. Entsprechendes gilt im Bereich der Schlüsselfunktionen, vor allem bei der Versorgung. Hier hätte es ab 1. Januar 2021 an mindestens zehn Materialwarten und zwei Köchen gefehlt, was dem Sollbestand innerhalb einer Kompanie bzw. einem Drittel der erforderlichen Köche entspricht. Die Ausbildung eines Spezialisten erstreckt sich über zwei Jahre, diejenige für Schlüsselfunktionen auf ein Jahr.

Als Folge der mit der Einführung des neuen BZG per 1. Januar 2021 bewirkten plötzlichen massiven Bestandesreduktion müssten viele Leistungen bzw. Projekte des Zivilschutzes Glarus, insbesondere zugunsten der Gemeinden oder der Gemeinschaft, reduziert werden. Nicht mehr möglich wären namentlich Einsätze im bisherigen Umfang zur Unterstützung der Partnerorganisationen bzw. besonders betroffener Verwaltungsstellen, etwa im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie. Darunter wäre auch die Durchführung der Zutrittskontrollen an der mittlerweile abgesagten Landsgemeinde im Herbst 2020 gefallen. Diese hätte bereits damals die Hilfe durch die Nachbarkantone notwendig gemacht. Im Ergebnis wäre die erforderliche Einsatz- und Durchhaltefähigkeit des Zivilschutzes Glarus vor Ort nicht mehr gegeben. Damit sind die Voraussetzungen für eine übergangsrechtliche Verlängerung der Schutzdienstpflicht gemäss Artikel 99 Absatz 3 BZG im Kanton Glarus erfüllt. Sie kann eingeführt werden, wenn sie sich zur Erhaltung des erforderlichen Bestandes als notwendig erweist und der Unterbestand eine Folge der Reduktion der Dienstpflichtdauer bildet. Beides ist vorliegend der Fall.

Gestützt auf die vom Bund eingeräumte Möglichkeit, ist im kantonalen Gesetz über den Zivilschutz entsprechend eine Regelung für die Verlängerung der Schutzdienstpflicht bis längstens fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen BZG zu schaffen. Es braucht eine Übergangszeit, um die Auswirkungen des revidierten Rechts auf den Zivilschutzbestand im Kanton auffangen zu können. Der Entlassungsprozess der alten Jahrgänge soll dabei fliessend erfolgen. Sobald in einem Jahrgang alle Nachfolger im Bereich der Führung, Spezialisten und Schlüsselfunktionäre bereitstehen, wird er entlassen und muss nicht für die vollen fünf Jahre eingeteilt bleiben. Da die Verlängerung der Schutzdienstpflicht einen Eingriff in die Rechte der Schutzdienstpflichtigen darstellt, bedarf es einer Anpassung auf Gesetzesstufe.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrat auf Verlangen verschiedener Kantone mittlerweile selber die Dienstpflichtdauer in Anwendung von Artikel 31 Absatz 7 Buchstabe a BZG per 1. Januar 2021 von zwölf auf vierzehn Jahre verlängert hat. Diese Massnahme greift im Kanton Glarus aufgrund der

bestehenden Altersstruktur der Schutzdienstpflichtigen, insbesondere bei den Unteroffizieren, Spezialisten und Schlüsselfunktionen, aber zu kurz. Es ist deshalb der Weg über den Erlass einer Übergangsbestimmung gemäss Artikel 99 Absatz 3 BZG zu wählen. Dies entspricht dem Vorgehen im Kanton Graubünden. Dieser arbeitet mit dem Kanton Glarus im Bereich des Zivilschutzes eng zusammen. Zur Nutzung von Synergien werden die Grund-, Kader- und Spezialistenausbildung der Schutzdienstpflichtigen gemeinsam durchgeführt.

3. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 25. August 2020 zuhanden der Vernehmlassung bis zum 22. September 2020. Insgesamt gingen 19 externe und verwaltungsinterne schriftliche Stellungnahmen ein. Inhaltlich äusserten sich 13 Adressaten zur Vorlage, während die übrigen Teilnehmenden den Verzicht auf eine Stellungnahme mitteilten. Im Vernehmlassungsverfahren stiess die vorgeschlagene Anpassung des kantonalen Gesetzes über den Zivilschutz (Zivilschutzgesetz) auf allgemeine Zustimmung. Änderungsanträge wurden keine gestellt. Es wurde anerkannt, dass die auf fünf Jahre befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht für den Erhalt der Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes erforderlich ist.

4. Erläuterung zur Bestimmung

Artikel 23; Befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht

Die Verlängerung der Schutzdienstpflicht gemäss Artikel 99 Absatz 3 BZG bedarf der Schaffung einer Gesetzesgrundlage im kantonalen Recht. Dies erfolgt mittels vorliegender Bestimmung im Gesetz über den Zivilschutz unter dem separaten neuen 7. Titel, Übergangsbestimmung, am Ende des Erlasses. Die Regelung legt fest, dass die Schutzdienstpflicht für Schutzdienstpflichtige, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits zwölf Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Dienstage geleistet haben, bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden, verlängert wird (Abs. 1). Absatz 2 führt aus, dass die Verlängerung der Schutzdienstpflicht bis zum 31. Dezember 2025 gilt, also über fünf Jahre, wie dies vom Bundesrecht vorgesehen ist.

5. Finanzielle Auswirkungen

Mit der BZG-Revision will der Bund das Bevölkerungsschutzsystem modernisieren und gezielter auf die heutigen Gefahren und Risiken ausrichten. Im Zivilschutz sollen dazu die Führungskompetenzen aller Kader, die Koordination sowie die Einsatzfähigkeit gestärkt werden. Die angepasste Schutzdienstpflicht hat einen qualitativ hochstehenden Zivilschutz zum Ziel. Dabei wird die Dauer durch das neue Bundesrecht zwar reduziert, die Anzahl der zu leistenden Schutzdienstpflichttage pro Jahr jedoch erhöht. Die Reduktion der Bestände stellt somit keine Sparmassnahme dar.

Mit der Verlängerung der geltenden Schutzdienstpflicht werden die Kosten für die Ausbildung sowie für die Einsätze der Schutzdienstpflichtigen wie bisher ungefähr 150 000 Franken pro Jahr betragen. Die Anteile des Kantons und der Gemeinden am Zivilschutz betragen je 50 Prozent. Zu bemerken ist in vorliegendem Zusammenhang, dass im Kanton Glarus die Kosten für den Zivilschutz insgesamt seit dem Jahr 2015 kontinuierlich gesunken sind. Dies ist namentlich auf die Ausbildungsvereinbarung mit dem Kanton Graubünden und die Reorganisation der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz zurückzuführen, die seit anfangs 2019 in Kraft sind.

6. Dringliche Inkraftsetzung

Das neue BZG trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Schutzdienstpflichtige mit einer Dienstdauer von zwölf Jahren und mehr müssten somit ohne bestehende Übergangsregelung auf diesen Zeitpunkt hin aus dem Zivilschutz entlassen werden. Da die Landsgemeinde erst nach der Inkraftsetzung des neuen BZG am 1. Januar 2021 stattfindet, war es erforderlich, dass der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Verfassung des Kantons Glarus anstelle der Landsgemeinde die kantonale Übergangsbestimmung im Zivilschutzgesetz vorläufig dringlich in Kraft setzt. Dies hat er im Dezember 2020 getan. Der Beschluss des Landrates gilt bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Sollte diese wider Erwarten die vorgesehene Verlängerung der Dienstpflicht um fünf Jahre ablehnen, wären die betroffenen Dienstpflichtigen gemäss Regelung des Bundesgesetzes ordentlich zu entlassen.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, nahm sich der Vorlage an. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten. Die beantragte Übergangsregelung im kantonalen Recht erachtete sie als notwendig, um die Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes erhalten zu können. In der Detailberatung wurden vor allem Verständnisfragen gestellt, welche schon in der Kommission geklärt werden konnten. Diskutiert wurde auch die Frage nach einem Kompromiss bei der Über-

gangsregelung, da insbesondere die dienstälteren Zivilschutzangehörigen stärker betroffen seien. Dem konnte entgegengehalten werden, dass vor allem durch den Wegfall der dienstälteren Zivilschützer der Personalbestand überproportional sinken und es vor allem an Spezialisten und Basiskader fehlen würde. Aktuell würden im Kanton Glarus die wichtigen Funktionen der Basiskader und Spezialisten durch die dienstälteren Zivilschützer wahrgenommen. Anlass zu Fragen bot auch die dringliche Inkraftsetzung durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde. Bei einem Verzicht darauf hätten die dienstälteren Zivilschützer aufgrund des Bundesrechts aus der Dienstpflicht entlassen werden müssen; sie hätten auch nach einem positiven Landsgemeindebeschluss nicht mehr zurückgeholt werden können. Letztlich stiess die vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz in der Kommission aber auf breite Akzeptanz.

Auch im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Inhaltlich gab die Vorlage zu wenigen Wortmeldungen Anlass. Es wurde anerkannt, dass sie für den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Zivilschutzes notwendig ist; wichtige Dienstleistungen wie aktuell zur Bewältigung der Coronavirus-Pandemie, aber auch für Kultur und Sport hätten in nächster Zeit nicht mehr erbracht werden können. Nachdem die Vorlage in zweiter Lesung zu keinen Wortmeldungen mehr Anlass gab, wurde sie in befürwortendem Sinne zuhänden der Landsgemeinde verabschiedet und vom Landrat vorzeitig in Kraft gesetzt. Der Landsgemeinde kommt nun die Aufgabe zu, diesen Beschluss zu genehmigen und selbst über die Vorlage zu befinden.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Beschluss des Landrates über die Inkraftsetzung der Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz per 1. Januar 2021 zu genehmigen und die beiliegende Fassung in Kraft zu setzen:

Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS V F/1, Gesetz über den Zivilschutz vom 5. Mai 2013 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Titel nach Art. 22 (neu)

7. Übergangsbestimmung

Art. 23 (neu)

Befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht

¹ Die Schutzdienstpflicht für Schutzdienstpflichtige, die bei Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz bereits zwölf Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Diensttage geleistet haben, wird bis zum Ende des Jahres, in dem diese 40 Jahre alt werden, verlängert.

² Die Verlängerung der Schutzdienstpflicht gilt bis zum 31. Dezember 2025.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten sofort in Kraft.