



Schweizerischer Städteverband SSV

per Email info@stadteverband.ch

Zürich, 14. März 2018

Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD danken wir Ihnen für die Einladung zur Teilnahme an der eingangs erwähnten Vernehmlassung.

Vorbemerkung

An der Jahreskonferenz der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) vom 19. Mai 2017 in Lugano sprachen sich die Anwesenden klar für eine Aufteilung des BZG in zwei separate Gesetze aus. Auch aus unserer Sicht ist eine Regelung der Bereiche Bevölkerungsschutz und Zivilschutz in zwei separaten Gesetzen prüfenswert. Die Gesetzesbestimmungen für den Bevölkerungsschutz beinhalten einen übergeordneten sicherheitspolitischen Auftrag, wogegen die Regelungen für den Zivilschutz vornehmlich organisatorischer Natur sind. Zudem bezeichnet der Bevölkerungsschutz ein übergeordnetes Verbundsystem aus fünf Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe, Zivilschutz), das der Regelung in einem eigenen Gesetz bedarf. Da die übrigen Partnerorganisationen ihre wesentlichen Grundlagen ebenfalls in eigenen (kantonalen) Gesetzen regeln, ist auch der Zivilschutz in einem eigenen Gesetz zu behandeln. Schliesslich geben die heute im BZG vereinten Regelungen Anlass zu Kompetenzkonflikten. Eine Trennung der beiden Bereiche in zwei separate Gesetze würde grössere Klarheit schaffen, die Akzeptanz innerhalb der betroffenen Partnerorganisationen fördern und das Verbundsystem Bevölkerungsschutz wie den Zivilschutz stärken. Sollte die Ausarbeitung von zwei Gesetzen nicht realisiert werden, so sind die Bereiche Bevölkerungsschutz und Zivilschutz zumindest auf Verordnungsstufe getrennt zu regeln.

Bemerkungen zum erläuternden Bericht

Abschnitt 1.2, Lageverbund, S. 5:

Auch die KSSD gewichtet das Bedürfnis einer gemeinsamen Lagedarstellung hoch. Allerdings stehen wir der Einführung einer *einzig* elektronischen Plattform kritisch gegenüber (vgl. auch unsere Stel-



lungnahme vom 15. November 2016 zum Bericht des BABS zur Zukunft der Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme für den Bevölkerungsschutz). Kantone, Städte und weitere Organisationen (SBB Transportpolizei, Kommando Operationen des VBS) verwenden bereits heute elektronische Lageführungssysteme.

Aus diesem Grund regen wir an, dass der Bund auf Stufe Nationale Alarmzentrale (NAZ) und Bundesstab ABCN ein Lageführungssystem bereitstellt, welches die Kantone und Städte als Informationsplattform verwenden können. Die Städte und Kantone sollen jedoch weiterhin ihre eigenen Systeme zum Einsatz bringen können. Sie haben bereits heute die Möglichkeit, ihre Daten in konzentrierter Form dem Bund zur Verfügung zu stellen. Die Betreiber von kritischen Infrastrukturen sind miteinzubeziehen.

Abschnitt 1.2, Interkantonale Stützpunkte / Interoperabilitätskriterien, S. 6

Die Konzentration von spezialisierten Mitteln (z. B. ABC-Material, Notstromaggregate etc.) steht im Widerspruch zu einem schnellen Einsatz. Die Städte sind darauf angewiesen, dass sie bei einer Notlage wie etwa einem Stromausfall oder einem ABC-Einsatz schnell reagieren können. Aktuell steht seitens VBS die EEVBS an einem Standort zur Verfügung. Bis die Mittel jedoch aufgrund der Fahrzeit in den Einsatz gebracht werden können, kann es mehrere Stunden dauern. Aus diesem Grund stehen wir diesem Vorhaben kritisch gegenüber.

Wir befürworten die Erarbeitung von Interoperabilitätskriterien für den Zivilschutz in den Bereichen Führung, Ausbildung und Material. Dies ermöglicht den Einsatz von Einheiten ausserhalb ihren Gebieten bei spezifischen Lagen.

Abschnitt 1.5.1 Bevölkerungsschutz, S. 8

Die Zukunft der Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme des Bevölkerungsschutzes sind von hoher Bedeutung für die Einsatzkräfte. In diesem Sinne unterstützen die Städte Bestrebungen, welche eine zukünftige Mobile Sicherheitskommunikation (MSK) fördern und ermöglichen. Die Ereignisdienste sind bereits im Tagesgeschäft in normalen Lagen auf dezidierte und mobile Breitbandkommunikation angewiesen.

Namentlich die folgenden vier Punkte sind für den Einsatz kritisch:

- Abdeckung von Gebieten, die durch kommerzielle Netze nicht versorgt sind
- Priorisierung bei Überlastung der kommerziellen Netze
- Härtung von Netzinfrastrukturen
- Zusatzfunktionalitäten für die Ereignisbewältigung

Der Werterhalt Polycom ist angelaufen und wird in den nächsten Jahren die Städte und Kantone betreffen. Im Hinblick auf die mit der Digitalisierung verbundenen technologischen Entwicklungen ist die Ablösung von Polycom ca. 2030 vorgesehen. Nach diesem Schritt wird das System Polycom auf dem sicheren Datenverbundnetz (SDVN) basieren. Entsprechend sind die gesetzlichen Bestimmungen so anzulegen, dass den Behörden und Organisationen mit Rettungs- und Sicherheitsaufgaben (BORS) nach der Polycom-Ablösung ein neues Kommunikationssystem auf der Basis von MSK zur Verfügung



gestellt wird, das die Anforderungen erfüllt. Insbesondere sind die privaten Provider von Mobilfunknetzen über gesetzliche Bestimmungen in die Verantwortung zu nehmen, dass sie den BORS die erforderlichen Bandbreiten und Funktionalitäten zur Verfügung stellen müssen. Dabei ist es wichtig, dass die BORS von kommerziellen Aspekten befreit werden, um nicht im Wettbewerb mit Anbietern aus dem freien Markt stehen zu müssen. Mit der drahtlosen Breitbandkommunikation (dBBK) sollen die BORS künftig hochverfügbare Breitbanddienste nutzen können. Ein auf dem neusten Mobilfunkstandard Long Term Evolution (LTE) basierendes System dBBK soll ergänzend zum heutigen Polycom-Sprachfunknetz realisiert werden. Wie in anderen Ländern soll das Vorhaben auch in der Schweiz in Form einer Zusammenarbeit mit einem kommerziellen Mobilfunkanbieter gestartet werden. Damit das System aber auch in einer Strommangellage verfügbar sein wird, ist eine unabhängige Mobilfunkinfrastruktur mit einem eigenen Frequenzbereich notwendig.

In diesem Sinne begrüßen wir die entsprechenden Inhalte in der Gesetzesrevision, welche insbesondere Aufgabe und Kompetenzen für Dritte (v.a. Anbieter von Kommunikationsdiensten) regelt.

Abschnitt 1.5.2, Zivilschutz, S. 8f.

Die KSSD begrüsst die Reduktion der Infrastrukturen (geschützte Führungsstandorte, Bereitstellungsanlagen) des Zivilschutzes ausdrücklich.

Auch eine Reduktion von geschützten sanitätsdienstlichen Anlagen und geschützten Spitälern ist vorgesehen. Um deren Betrieb sicherzustellen fehlen die notwendigen personellen und finanziellen Mittel oder stehen nur beschränkt zur Verfügung. Der Bericht erwähnt auch, dass in diesem Bereich ein Sicherheitsdefizit besteht, da bei einer Überforderung des Gesundheitssystems bei Katastrophen oder Notlagen infolge fehlendem Personal die geschützten Infrastrukturen nicht in Betrieb genommen werden können. Da die Armee in Zukunft diese Dienstleistung nicht mehr erfüllen kann, soll im Zivilschutz zukünftig wieder ein Sanitätsdienst eingeführt werden. Wir regen an, dass mit der Einführung des Sanitätsdienstes im Zivilschutz Synergien mit der bei der Logistikbasis der Armee (LBA) angeschlossenen Organisation „Koordinierter Sanitätsdienst“ (KSD) und dem damit verbundenen Gremium SANKO (sanitätsdienstliches Koordinationsgremium) genutzt werden. Dies ist jedoch mit einer kritischen Hinterfragung der heutigen Angliederung des KSD an die LBA zu verbinden. Gerade im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Armee ist die heutige Unterstellung des KSD unter die LBA nicht mehr zwingend sinnvoll. Vor allem bei einem Massenansturm von Verletzten (MANV) ist eine gemeinschaftliche Einsatzbewältigung zwischen den zivilen Rettungsdiensten, (Feuerwehr, Spitälern, dem Zivilschutz und weiteren beteiligten Organisationen) von hoher Bedeutung. Die sanitätsdienstliche Versorgung der Bevölkerung bei Unfällen, Terrorereignissen oder in besonderen Lagen (Pandemie o.ä.) ist ein zentrales Thema des Bevölkerungsschutzes.

Wir regen daher an, eine Eingliederung des KSD im BABS zu prüfen.

1.6.1 Auswirkungen Bund, Verbundsysteme, S. 10

Wir weisen darauf hin, dass bereits bei normalen Lagen eine mobile Sicherheitskommunikation (drahtlose Breitbandkommunikation) für die BORS von hoher Wichtigkeit ist.



1.6.1 Bund, Sirenenalarmierungssystem Polyalert, S. 10

Wir unterstützen das Vorhaben, dass das Sirenenalarmierungssystem Polyalert vollständig in die Zuständigkeit des Bundes überführt und die Finanzierung dadurch neu geregelt wird.

1.6.1 Bund, nationales sicheres Datenverbundsystem, S. 10f

Die im Bericht erwähnten Zahlen zur Finanzierung eines sicheren Datenverbundsystems erscheinen uns zu hoch. Auch wenn ein entsprechendes System, welches die Grundlage für weitere Services sein wird, bestimmte Anforderungen an Sicherheit und Verfügbarkeit aufweisen muss, sind die Kosten möglichst tief zu halten. Allenfalls ist mit Abstrichen in der Verfügbarkeit oder beim Schutz der erforderlichen Infrastrukturen zu planen.

Es ist anzustreben, dass Synergien mit kommerziellen Anbietern gesucht werden, auch die Betreiber von kritischen Infrastrukturen sind zu berücksichtigen. Es sollen kostengünstige Redundanzen auf kommerziellen Infrastrukturen ermöglicht werden.

1.6.1 Bund, Abs. ABC-Schutz, S. 11f

Die Unterstützung der interkantonalen ABC-Stützpunkte durch den Bund, für Ereignisse welche in dessen Zuständigkeit liegen, soll nicht die kantonale Ereignisbewältigung (Chemiewehr, Feuerwehr) konkurrenzieren. Vielmehr sollen Synergien für die Ereignisbewältigung geschaffen werden.

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Art 3 (Partnerorganisationen und Dritte)

Textvorschlag zu Absatz 2:

² *Zur Vorsorge und Ereignisbewältigung können weitere Stellen und Organisationen zur Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz beigezogen werden, so insbesondere:*

- a. *Behörden;*
- b. *grosse Städte;*
- c. *Unternehmen;*
- d. *Nichtregierungsorganisationen.*

Begründung: In der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ wird die Notwendigkeit eines stärkeren Einbezugs der Städte in den Bevölkerungsschutz auf nationaler Ebene erkannt: „[Der Sicherheitsverbund Schweiz] umfasst alle Organisationen, mit denen die Schweiz auf sicherheitspolitische Bedrohungen und Gefahren reagieren kann. Hauptpartner sind der Bund und die Kantone; sie tragen die Einsatzverantwortung und verfügen über die für ihren Aufgabenbereich nötigen Mittel, Führungsorgane und -infrastrukturen. Weitere Partner sind die Gemeinden, vor allem die grossen Städte, und Dienstleistungserbringer (insbesondere im Bereich der kritischen Infrastrukturen wie Energie,



Wasserversorgung und -entsorgung, Verkehr und Kommunikationsinfrastruktur“ (Bundesrat, 2012, S. 8).

Art 7 Führung

Die Namensgebung „Bundesstab Bevölkerungsschutz“ (vormals Bundesstab ABCN) ist zu begrüssen.

Die in Abs. 3 erwähnten Aufgaben sind folgendermassen zu präzisieren:

³ *Sicherstellung des strategischen Lageverbunds zwischen Bund, Kantonen, Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen und Behörden im Ausland.*

Die Sicherstellung eines Lageverbundes in der normalen Lage ist Sache der kantonalen Behörden oder der Gemeinden. Es ist sinnvoll, wenn der Bund partizipieren kann.

Art. 9 Abs. 2 (Warnung, Alarmierung und Ereignisinformation)

² Es betreibt ~~ein technisches System~~ technische Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung.

Mit dem technologischen Wandel und der Digitalisierung wird die Alarmierung der Bevölkerung zukünftig über mehrere und unterschiedliche Medien oder Systeme erfolgen müssen.

Art. 12 (ABC-Schutz: spezialisierte Einsatzorganisationen)

¹ *Der Bund unterstützt die Kantone mit spezialisierten Einsatzorganisationen im ABC-Bereich. Er kann auch das Ausland unterstützen.*

Wir regen an, Leistungen für die Unterstützung von Kantonen über Leistungsvereinbarungen zu regeln.

² *Er betreibt weitere spezialisierte Einsatzorganisationen und setzt diese im Ereignisfall zugunsten betroffener Stellen ein.*

Weitere, künftige Einheiten sind zusammen mit den Kantonen oder deren Ereignisdiensten zu evaluieren. Da Art. 12 den ABC-Schutz regelt, soll keine Durchmischung mit anderen Aufgaben (Kapazitäts-erweiterung Polycor, wie im Bericht erwähnt) erfolgen.

Art. 15 (Führung)

Die Kantone sind für die folgenden Führungsaufgaben zuständig:



a. Bildung von Führungsorganen zur Sicherstellung der Führungsfähigkeit und der Ereignisbewältigung bei Katastrophen und in Notlagen;

Dieser Artikel ist zu ergänzen mit dem Begriff „Grossereignis“. Die Führungsfähigkeit der Kantone, Städte und Gemeinden muss schon bei einer tieferen Eskalationsstufe als im Katastrophenfall sichergestellt werden können.

Art. 19 (Nationales sicheres Datenverbundsystem)

Sinngemäss zu ergänzen: Der Betrieb kann teilweise an Dritte übertragen werden oder es können Datenübertragungskomponenten von Dritten eingekauft werden, sofern die Daten- und Betriebssicherheit dies zulässt. Die Betriebsverantwortung obliegt immer dem Bund und den Kantonen.

Art. 20 (Mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem)

Sinngemäss zu ergänzen:

- Die Provider von mobilen Datenkommunikationsnetzen können angehalten werden, ihre Netzabdeckung mit BORS-eigenen Infrastrukturen zu verbessern oder zu ergänzen.

Die kommerziellen Mobilfunkanbieter sollen verpflichtet werden, für die BORS und deren schweizweit durchgängige mobile Datenkommunikationsdienste in allen Lagen (normale Lage, besondere Lage und ausserordentliche Lage gem. Definition Sicherheitsverbund Schweiz) sicherzustellen.

- Die Provider von mobilen Datenkommunikationsnetzen können angehalten werden, die Netzverfügbarkeit bei einer Überlastung für die BORS sicherzustellen.

Die kommerziellen Mobilfunkanbieter sollen verpflichtet werden, für die BORS und ihre Partner eine genügende, mobile Datenkommunikation in allen Lagen sicherzustellen (Subsidiaritätsprinzip).

- Die Provider von mobilen Datenkommunikationsnetzen können angehalten werden, ihre Netzinfrastrukturen gegen Stromausfall abzusichern

Mindestens ein kommerzieller Mobilfunkanbieter soll verpflichtet werden, seine Infrastruktur in definierten Gebieten gegenüber einem Ausfall der öffentlichen Stromversorgung von bis zu 72 Stunden zu schützen.

- Die Provider von mobilen Datenkommunikationsnetzen können angehalten werden, Zusatzfunktionalitäten für die Ereignisbewältigung in ihren Netzen zur Verfügung zu stellen.

Es sollen Vorgaben erlassen werden, welche die Mobilfunkanbieter verpflichten, die für die BORS notwendigen Funktionalitäten in ihren Netzen zu implementieren.



Art. 21 (Nationales Lageverbundsystem)

¹ *Bund und Kantone können gemeinsam ein nationales Lageverbundsystem für den Informationsaustausch zwischen Bund, Kantonen und Dritten im Ereignisfall errichten und betreiben.*

Sinngemäss zu ergänzen: Die Kantone stellen die operative Lageführung sicher; sie können diese im Verbund betreiben oder an Systemen des Bundes partizipieren.

Art. 27 (Aufgaben Zivilschutz)

¹ *Der Zivilschutz sorgt bei Grossereignissen, bei Katastrophen und in Notlagen sowie bei bewaffneten Konflikten für:*

(...)

d. die Unterstützung der Partnerorganisationen, insbesondere des Rettungswesens und des Gesundheitswesens, bei der sanitätsdienstlichen Versorgung;

Die Aufgaben und die Definition von Rettungswesen und Gesundheitswesen sind genau zu umschreiben und die Aufgabenabgrenzungen festzuhalten. Die Aufgaben im Grossereignis- und Katastrophenfall müssen definiert und die Ausbildung und Tätigkeiten mit dem KSD abgestimmt werden.

Art. 30 (Dauer der Schutzdienstpflicht)

⁷ *Fällt das Ende der Schutzdienstpflicht mitten in einen Katastropheneinsatz oder eine Notlage, so verlängert sich die Schutzdienstpflicht bis zum Ende des Einsatzes.*

Art. 31 (Erfüllung der Dienstpflicht ohne Unterbrechung (Durchdiener))

¹ *Schutzdienstpflichtige können ihre Dienstpflicht freiwillig ohne Unterbrechung erfüllen (Durchdiener). Es besteht kein Rechtsanspruch darauf, die Dienstpflicht als Durchdiener zu erfüllen.*

Die Städte oder Gemeinden sind nicht in der Lage, für jeden Bereich die erforderlichen Ressourcen für Durchdiener zu stellen. Die entsprechende Zuweisung von Durchdiener darf nur in Absprache mit Kanton und betroffener Zivilschutzorganisation erfolgen.



Art. 40 (Erwerbsausfallentschädigung)

In Zukunft sollen Wiederholungskurse ausdrücklich auch in Form von Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft sowie Instandstellungsarbeiten durchgeführt werden können. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass viele Schutzdienstleistende nach wie vor für Wochenendeinsätze keine Erwerbsausfallentschädigung von ihrem Arbeitgeber erhalten. Diese Problematik ist den Bundesbehörden und den Kantonen seit längerer Zeit bekannt. Es ist aus unserer Sicht unabdingbar, dass eine Lösung gefunden wird und die einschlägigen Rechtsgrundlagen angepasst werden.

Art. 45 (Aufgebot zur Ausbildung)

⁵ Das Aufgebot ist den Schutzdienstpflichtigen mindestens ~~sechs Wochen~~ 42 Tage vor Dienstbeginn zuzustellen.

Art. 46 (Aufgebot zu Einsätzen bei Katastrophen, in Notlagen und im Falle bewaffneter Konflikte)

Überschrift und Abs. 2 ergänzen: bei Grossereignissen, Katastrophen, in Notlagen und im Falle bewaffneter Konflikte

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren

Co-Präsidentin

Barbara Günthard-Maier

Co-Präsident

Richard Wolff

Kopie: - Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
- Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern
- Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen
- Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur
- Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
- Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP
- Städtevereinigung der Schutz- und Rettungsorganisationen