Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

17. April 2012

Nr. 2012-263 R-840-10 Interpellation Christian Schuler, Erstfeld, zu den Auswirkungen der bundesrechtlichen Neuregelungen im Zivilschutzwesen; Antwort des Regierungsrats

1. Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 84 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) reichten Christian Schuler, Erstfeld, als Erst- und Peter Tresch, Göschenen, als Zweitunterzeichnender am 24. Januar 2012 eine Interpellation ein.

Die Interpellanten stellen dem Regierungsrat sechs Fragen, die sich mit den Auswirkungen der auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzten Änderungen in der Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung des Bunds befassen.

Die Interpellation bezieht sich auf die Teilrevision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz [BZG; SR 520.1]) sowie auf die Änderung der Verordnung über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung [ZSV; SR 520.11]) und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Rechtsgrundlagen des Kantons Uri. Die wesentlichsten Änderungen des Bundesrechts betreffen den Bereich Schutzbauten. Insbesondere wurde Artikel 47 Absatz 3 BZG geändert, wonach die Ersatzbeiträge für nicht erstellte Schutzplätze neu an den Kanton gehen. Bisher waren die Ersatzbeiträge an die Gemeinde zu zahlen, welche diese in einem zweckgebundenen Fonds zu verwalten hatten. Die Gemeinden konnten aber bereits bisher nicht frei über diese Gelder verfügen, sondern nur mit Einwilligung des Kantons (vgl. Art. 33 Reglement über den Zivilschutz im Kanton Uri [Zivilschutzreglement (ZSR; RB 3.6205)]), welcher auf Antrag einer Gemeinde die Gelder freizugeben hatte.

2. Antwort des Regierungsrats

Zu den gestellten Fragen

Frage 1: Müssen aufgrund der Änderungen im Zivilschutzwesen, die auf den 1. Januar 2012 in Kraft getreten sind, auch Rechtsgrundlagen des Kantons Uri angepasst werden?

Ja, das Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri (Bevölkerungsschutzgesetz [BSG; RB 3.6201]) und das Reglement über den Zivilschutz im Kanton Uri (Zivilschutzreglement [ZSR; RB 3.6205]) sind anzupassen. Die Änderungen betreffen insbesondere die Bereiche Ausbildung und Einsätze der Schutzdienstpflichtigen sowie den Bereich Schutzbauten. Beim BSG ist eine einzige Änderung notwendig: Artikel 22 Absatz 3 ist insofern anzupassen, dass die Ersatzbeiträge neu an den Kanton gehen und nicht mehr bei den Gemeinden verbleiben. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass diese geringfügige Änderung alleine den materiellen und finanziellen Aufwand für eine kantonale Volksabstimmung nicht rechtfertigt. Da das Bundesrecht dem kantonalen Recht übergeordnet ist, kann mit der Revision des BSG sinnvollerweise zugewartet werden bis zu den absehbaren, bevorstehenden Änderungen des Bundesrechts im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Allerdings soll in der Zwischenzeit Artikel 33 ZSR auf die neue Bundesgesetzgebung angepasst werden. Die Anpassung des ZSR wird dem Regierungsrat noch im Jahr 2012 zur Genehmigung unterbreitet werden.

Frage 2: Die Kantone müssen die Höhe der Ersatzbeiträge in einer Bandbreite von 400 bis 800 Franken festlegen. Welche Beitragshöhe sieht der Regierungsrat für den Kanton Uri vor?

Artikel 21 Absatz 2 ZSV legt fest, dass die Ersatzbeiträge 400 bis maximal 800 Franken pro nicht erstelltem Schutzplatz betragen. Die Kantone haben die Höhe der Ersatzbeiträge innerhalb dieser Bandbreite zu bestimmen und periodisch zu veröffentlichen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2011-808 R-840-15 vom 13. Dezember 2011 die Ersatzbeiträge für abzugeltende Schutzplätze festgelegt, indem er die dafür zulässige Bandbreite ausgenützt hat. So hat gemäss diesem Beschluss die Bauherrschaft für einen Pflichtschutzplatz den Maximalbetrag von 800 Franken und bei 50 und mehr Schutzplätzen den Minimalbetrag von 400 Franken pro Pflichtschutzplatz zu entrichten. Der Betrag für die Anzahl Schutzplätze zwischen einem Schutzplatz und 50 Schutzplätzen nimmt annähernd linear von 800 Franken auf 400 Franken ab. Die konkreten Beträge sind in einer Tabelle aufgeführt

und auf der Homepage des Kantons (http://www.ur.ch/de/sid/amb/baulicher-zivilschutz-m2020) einsehbar.

Frage 2.1: Aufgrund welcher Kriterien wurden die Ersatzbeiträge festgelegt?

Die Höhe der Ersatzbeiträge stützt sich auf Artikel 21 Absatz 2 ZSV. Je mehr Schutzplätze zu erstellen sind, desto günstiger soll der Ersatzbeitrag pro nicht erstelltem Schutzplatz sein. Mit einer annähernd linearen Abstufung der Ersatzbeiträge bei steigender Anzahl Schutzplätze setzt der Regierungsrat seine Absicht um und trägt damit zur Entlastung der Bauherrschaft bei.

Frage 2.2: Bewegen sich die festgelegten Ersatzbeiträge im Rahmen der Innerschweizer Kantone?

Die Kantone Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern, Zug und Glarus haben eine gemeinsame Lösung angestrebt und die vom Kanton Uri ermittelten Ersatzbeiträge übernommen und mit kleinen Anpassungen als verbindlich erklärt. Folglich gelten in der Innerschweiz einheitliche Ersatzbeiträge mit sehr kleinen Abweichungen.

Frage 3: Hat der Regierungsrat mit den Gesetzesänderungen bezüglich der Ersatzbeiträge Übergangsbestimmungen erlassen?

Gestützt auf die Neuerungen des Bundesrechts erliess das zuständige Amt die notwendigen Ausführungsbestimmungen für die Erhebung und die Verwaltung der Ersatzbeiträge ab 1. Januar 2012. In der Folge verbleiben die bis 31. Dezember 2011 geleisteten und bei den Einwohnergemeinden vorhandenen Ersatzbeiträge weiterhin bei den Einwohnergemeinden und werden durch diese verwaltet. Sie sind als Ersatzbeitragsfonds in der Bilanz der Einwohnergemeinderechnung auszuweisen. Das zuständige Amt gibt auf Antrag der Einwohnergemeinden die zur Verfügung stehenden Ersatzbeiträge für zweckgebundene Massnahmen des Zivilschutzes frei. Solange die Mittel der gemeindeeigenen Ersatzbeitragsfonds nicht ausgeschöpft sind, erhalten die Einwohnergemeinden keine Beiträge aus dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds. Ab 1. Januar 2012 werden die Ersatzbeiträge nicht mehr wie bisher von den Einwohnergemeinden, sondern neu durch das zuständige Amt erhoben. Es verfügt die zu leistenden Ersatzbeiträge und stellt direkt Rechnung an den Bauherrn.

Frage 4: Hat die neue gesetzliche Regelung, wonach auch die Erneuerung von privaten Schutzräumen durch Ersatzbeiträge unterstützt wird, nach heutigem Kenntnisstand grosse Kostenfolgen?

Die geänderte Zivilschutzverordnung auf Stufe Bund bestimmt in Artikel 22 Absatz 1 ZSV die Verwendung der Ersatzbeiträge neu wie folgt:

[1] Die Ersatzbeiträge sind zweckgebunden in nachstehender Reihenfolge zu verwenden für:

a. Die Erstellung, Ausrüstung, den Betrieb, den Unterhalt und die Erneuerung von öffentlichen Schutzräumen;
b. Die Erneuerung von privaten Schutzräumen;
c. Weitere Massnahmen des Zivilschutzes, insbesondere für periodische Schutzraumkontrollen oder die Beschaffung von Zivilschutzmaterial.

Die Ersatzbeiträge dienen deshalb in erster Linie zur Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden. Die Verwendung von Ersatzbeiträgen für die Erneuerung von privaten Schutzräumen ist möglich, sofern die im Ersatzbeitragsfonds verfügbaren Mittel ausreichen und mit der Erneuerung von privaten Schutzräumen ein Schutzplatzdefizit in der Gemeinde vermieden werden kann. Die Erneuerung beinhaltet einerseits die technische Anpassung von Schutzräumen, die nicht den technischen Weisungen für den privaten Schutzraumbau (TWP 1966) entsprechen und andererseits substanzerhaltende Massnahmen für Schutzräume, die nach den TWP 1966 oder TWP 1984 erstellt wurden. Bei den Letzteren handelt es sich um die Reparatur bzw. den Ersatz des Belüftungssystems (wie z. B. Ventilationsaggregate, Filter, Explosionsschutzventile). Damit werden die betroffenen Hauseigentümerinnen und -eigentümer finanziell entlastet. Ersatzbeiträge werden für die Erneuerung von privaten Schutzräumen nur dann verwendet, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer des Schutzraums den ihr oder ihm obliegenden Sorgfaltspflichten nachgekommen ist. Über die Verwendung der Ersatzbeiträge bzw. die Abgrenzung zwischen der periodischen Schutzraumkontrolle, dem Unterhalt und der Erneuerung wird das Bundesamt noch Weisungen erlassen.

Über die Kostenfolge ist zurzeit keine Aussage möglich, da der Umfang der finanziellen Beiträge für die Erneuerung von privaten Schutzräumen nicht bekannt ist und auch keine zuverlässigen Aussagen über den Zustand der privaten Schutzräume gemacht werden können. Da im Kanton Uri eine Überkapazität von öffentlichen und privaten Schutzräumen vorhanden ist, muss in den nächsten Jahren mit keinen Kostenfolgen gerechnet werden. Im Weiteren werden in einer ersten Phase zuerst die Ersatzbeitragsgelder der Gemeinden aufgebraucht, bevor der Kanton in die Pflicht genommen werden kann, da die bis zum 31. Dezember 2011

geleisteten Ersatzbeiträge bei den Gemeinden belassen werden (vgl. Ausführungen zu Frage 3).

Frage 5: Bis anhin konnten die Gemeinden 10 Prozent der Ersatzbeiträge des Endbestands des Ersatzbeitragsfonds zur Finanzierung der Aufgaben im Zivilschutzbereich verwenden. Haben die gesetzlichen Bestimmungen des Bunds, insbesondere die zusätzliche Verwendung der Ersatzbeiträge für die Erneuerung von privaten Schutzräumen, grosse finanzielle Auswirkungen auf den künftigen Verwendungszweck der Ersatzbeiträge in den Gemeinden?

Mit der auf 1. Januar 2012 in Kraft gesetzten Bestimmung von Artikel 22 Absatz 1 ZSV, wonach die Ersatzbeiträge zweckgebunden sind und in nachstehender Reihenfolge für die Abgeltung der Aufwendungen für die öffentlichen Schutzräume, die Erneuerung von privaten Schutzräumen und für weitere Massnahmen des Zivilschutzes, insbesondere für periodische Schutzraumkontrollen oder die Beschaffung von Zivilschutzmaterial, zu verwenden sind, besteht kein Raum mehr für die Gewährung einer fixen Fondsentnahme von jährlich maximal 10 Prozent für weitere Aufwendungen des Zivilschutzes. Seit dem 1. Januar 2012 sind nur noch vom zuständigen Amt schriftlich bewilligte Entnahmen aus dem Ersatzbeitragsfonds gestattet. Diese Massnahmen verhindern eine rechtsungleiche Behandlung von mittellosen gegenüber finanzstarken Ersatzbeitragsfonds-Gemeinden. Der Einsatz dieser verfügbaren Mittel muss geplant und koordiniert erfolgen. Das dafür zuständige Amt stellt aber eine für die Ausgabe von Fondsmitteln notwendige Rechtsgrundlage, welche analog dem Reglement über den kantonalen Feuerlöschfonds (FFR; RB 30.3313) ausgestaltet sein wird, in Aussicht.

Eine Aussage über die finanziellen Auswirkungen auf den künftigen Verwendungszweck der Ersatzbeiträge in den Gemeinden ist zurzeit schwierig. Faktum ist, dass einerseits weniger finanzielle Mittel zur Verfügen stehen werden, da die Höhe der Ersatzbeiträge wesentlich gesenkt wurde und anderseits die Äufnung des Ersatzbeitragsfonds von der Bautätigkeit im Kanton Uri abhängig ist.

Frage 6: Erachtet es der Regierungsrat als gerechtfertigt, dass die Gemeinden trotz der geänderten Rechtsgrundlagen im Zivilschutzwesen auch künftig die finanziellen Aufwendungen des Kantons für den Zivilschutz mitfinanzieren müssen?

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 15. Februar 2005 an den Landrat zu einem Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri hält der Regierungsrat fest, dass der Kanton und die Gemeinden für die Massnahmen bei Katastrophen und Notlagen zuständig sind und somit auch deren Kosten tragen. Der Zivilschutz leistet jedoch auch im Rahmen seiner Ausbildung Einsätze zu Gunsten von Gemeinden (z. B. die Erstellung oder Erneue-

rung von Wanderwegen). Deren Kosten bilden Bestandteil der Ausbildungskosten, da die Leistungen in den ordentlichen Wiederholungskursen erbracht werden. Die ausserordentlichen Kosten für Einsätze der kantonalen Zivilschutzorganisation sind darin nicht enthalten. Sie werden im Ereignisfall vom Kanton erfasst und solidarisch gemäss Kostenschlüssel 60/40 Prozent dem Kanton und den Gemeinden in Rechnung gestellt. Zur Klarstellung sei daran erinnert, dass die Kosten für die Ausbildung der Führungsstäbe dem Kanton anfallen und den Gemeinden nicht weiterverrechnet werden.

Der Einsatz der Zivilschutzorganisation hat mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz keine Änderung erfahren. Die Ausbildungs- und WK-Einsätze zugunsten der Gemeinden erfolgen weiterhin analog der letzten Jahre.

Der Regierungsrat erachtet deshalb die Mitfinanzierung der Aufwendungen für den Zivilschutz durch die Gemeinden als gerechtfertigt und sieht im Moment keinen Handlungsbedarf, von dieser Praxis abzukommen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Bevölkerungsschutz und Militär; Direktionssekretariat Sicherheitsdirektion und Sicherheitsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor