

Beilage 2

Vernehmlassungsbericht betreffend Teilrevision Bevölkerungsschutzgesetz

1. Ausgangslage

Das frühere Gesetz über Organisation und Schutzmassnahmen bei ausserordentlichen Ereignissen vom 26. Juni 1995 wurde 2016 totalrevidiert und in das Bevölkerungsschutzgesetz vom 22. August 2016 (BevSG; SHR 500.100) sowie das Zivilschutzgesetz vom 22. August 2016 (ZSG; SHR 520.100) aufgeteilt. In den letzten rund zehn Jahren hat sich der Bevölkerungsschutz, nicht zuletzt auch aufgrund der Covid-19 Pandemie, der Migrationskrisen, der Trockenperioden, der drohenden Energiemangellagen und des Ukraine-Krieges, sowohl im Kanton Schaffhausen wie auch der Schweiz stetig weiterentwickelt. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den letzten Ereignissen, aber auch Übungen sollen daher in die Gesetzesgrundlage einfließen. Grundsätzlich hat sich das BevSG jedoch bewährt, weshalb eine Teilrevision ausreichend ist.

Auch der Bund hat auf die Veränderungen reagiert und am 1. Januar 2021 das totalrevidierte Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019 (BZG; SR 520.1) in Kraft gesetzt. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes hat der Bund seine Aufgaben und jene der Kantone detaillierter festgelegt und klarer zugewiesen. Das BZG nennt im Zweckartikel neu auch die Bewältigung von Schadenereignissen von grosser Tragweite (Grossereignisse), die im BevSG bereits erwähnt sind. Die Umschreibung der Aufgaben der technischen Betriebe wurde allgemeiner formuliert und bezieht sich nicht mehr wie bisher nur auf einige spezifische Bereiche. Neu wurde explizit festgehalten, dass neben den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes weitere Stellen, d.h. "Dritte", für die Vorsorge und Ereignisbewältigung beigezogen werden können, namentlich Behörden, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen. Diese haben sowohl für die Vorsorge als auch für die Ereignisbewältigung eine zunehmende Bedeutung, vor allem die Betreiberinnen von kritischen Infrastrukturen. Bei den Aufgaben des Bundes kamen u.a. daher neue Bestimmungen betreffend den Schutz kritischer Infrastrukturen hinzu. Aktuell läuft zudem eine weitere Teilrevision des BZG. Neben einigen Anpassungen im Zivilschutz werden die gesetzlichen Grundlagen zum Koordinierten Sanitätsdienst (KSD), der Koordination des Verkehrswesens im Ereignisfall und zum Alarmierungssystem angepasst. Beim Alarmierungssystem soll die Möglichkeit geschaffen werden, bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit den stationären und mobilen Sirenen vom Bund auf die Kantone zu übertragen. Die neue Regelung beruht auf der Feststellung, dass die im Rahmen der Totalrevision des BZG vorgesehene Zentralisierung aller Aufgaben

im Zusammenhang mit den Sirenen beim Bund weder sinnvoller noch wirtschaftlicher ist als die bisherige einwandfreie Aufgabenerfüllung durch die Kantone. Bei der Planung der Umsetzung hat sich vielmehr gezeigt, dass die Ausführung durch den Bund teurer und aufwendiger ist als die Aufgabenübertragung an die Kantone, da diese bereits mit den Abläufen vertraut sind und über die erforderlichen Fachkräfte verfügen. Da die Kantone nach der früheren Totalrevision aufgrund einer Übergangsfrist diese Aufgaben dem Bund noch nicht übertragen haben, hat diese kommende Teilrevision des Bundesrechts keine Auswirkungen auf die Kantone. Die anderen Änderungen im BZG sind, sofern dies überhaupt erforderlich ist, in der vorliegenden Teilrevision berücksichtigt. Diese kann somit trotz der beabsichtigten Teilrevision des Bundesrechts beschlossen werden.

2. Wichtige Inhalte und Neuerungen

Das revidierte Bevölkerungsschutzgesetz (E-BevSG) soll die Begriffe, wie sie das BZG verwendet, übernehmen. Daher gibt es neben dem Schadenereignis von grosser Tragweite (Grossereignis) auch Katastrophen, Notlagen und wieder bewaffnete Konflikte. Dabei muss es sich stets um Situationen handeln, in denen die Aufgaben mit den ordentlichen Mitteln oder Abläufen nicht mehr bewältigbar sind. Wie bereits in anderen Kantonen und beim Bund soll auch im BevSG der Begriff des "integralen Risikomanagements" aufgenommen werden. Damit soll das Aufgabengebiet von Vorsorge über Schadensbewältigung bis zur Schadensbehebung und den daraus abgeleiteten Erkenntnissen für Vorsorgemassnahmen abgebildet werden. Das revidierte BevSG regelt klarer, welche Aufgaben die Gemeinden haben und was die Rolle des Kantons bei einem bevölkerungsrelevanten Ereignis ist. Wichtig ist stets die Zusammenarbeit aller vorhanden Stellen, Organisationen und Privaten.

Es gibt weder personelle Auswirkungen noch kommen auf die Gemeinden dauerhaft höhere Auslagen zu. Bei einzelnen Betreiberinnen und Betreibern von kritischer Infrastruktur kann es zu höheren Kosten kommen.

Die sich aus der Vernehmlassung ergebenden Hinweise flossen in den nun vorliegenden Entwurf ein.

4. Erläuterung der einzelnen Artikel

Art. 1 Gegenstand

Angleichung an das BZG, das in Art. 3 BZG ebenfalls die "Dritten" erwähnt. Wer die "Dritten" sind, umschreibt Art. 3 Abs. 3 E-BevSG.

Art. 2 Bevölkerungsschutzrelevantes Ereignis

Die Definition ist zum BZG mit "bewaffneten Konflikten" ergänzt worden. Die aktuelle Lage zeigt leider, dass weiterhin mit bewaffneten Konflikten auch in Europa und somit allenfalls sogar in der Schweiz zu rechnen ist. Der Kanton und die Gemeinden haben bei einem bewaffneten Konflikt die Aufgabe, den Bevölkerungsschutz sicherzustellen. Neu wird die Schwere der Katastrophen und Notlagen in "besondere" und "ausserordentliche" Lagen unterteilt. In einer besonderen Lage können einzelne und in einer ausserordentlichen Lage zahlreiche Aufgaben nicht mehr mit den ordentlichen Mitteln oder Abläufen bewältigt werden. Der Regierungsrat hat in der ausserordentlichen Lage, was früher "Notstandsfall" hiess, weitergehende Kompetenzen (vgl. Art. 16 E-BevSG), weshalb er diese Lage ausrufen und beenden können muss (Abs. 2).

Art. 2a Integrales Risikomanagement

Bis anhin behandelte das BevSG nur die Vorbeugung und Bewältigung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen. Ein dritter und ebenso wichtiger Bereich des integralen Risikomanagements gemäss dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ist die "Regeneration" nach der eigentlichen Ereignisbewältigung. In dieser erfolgt der Wiederaufbau, u.a. auch aufgrund der in der Ereignisauswertung gewonnenen Erkenntnisse. Daher spricht E-BevSG nicht nur von Vorbeugung und Bewältigung, sondern auch von "Regeneration", was zusammen das "integrale Risikomanagement" bildet.



A^{bis}. Führungsorgane, Partnerorganisationen und Dritte

Der abgeänderte Aufbau des E-BevSG bedingt ein neues Kapitel.

Art. 3 Partnerorganisationen und Dritte

Abs. 2 lit. c erwähnt neu das Schweizerische Rote Kreuz und seine Organisationen (beispielsweise Samaritervereine).

Abs. 2 lit. d: Die technischen Betriebe umfassen auch die Werk- und Forstbetriebe sowie den Strassenunterhaltungsdienst.

Abs. 3: "Dritte" sind namentlich öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Gesellschaften oder Freiwillige, die nicht bereits zu den Partnerorganisationen gehören werden. Dritte sind in der Bewältigung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen sehr wichtige Ressourcen, mit denen bereits in der Vorsorge zusammengearbeitet werden soll.

~~B. Vorbeuge für bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse~~

Wiederum Folge des geänderten Aufbaus ist, dass dieser Titel zu streichen ist.

Art. 4 Zuständigkeiten des Kantons

Der Kanton ist für das integrale Risikomanagement verantwortlich, soweit dieses ausserhalb der kommunalen Aufgabenbereiche liegt oder mit den örtlichen Mitteln und der nachbarlichen Hilfe allein nicht sichergestellt werden kann. Es ist in dem Sinn nicht relevant, ob gemäss der bisherigen Formulierung ein bevölkerungsschutzrelevantes Ereignis "das Gebiet mehrerer Gemeinden" betrifft. Dem Kanton kommt demnach eine subsidiäre Zuständigkeit zu. Die Gemeinden behalten ihre Aufgaben, auch wenn mehrere Gemeinden betroffen sind und die Kantonale Führungsorganisation (KFO) tätig ist.

Art. 5 Zuständigkeiten der Gemeinden

Abs. 1: Der bisherige Satzteil "soweit die Massnahmen auf ihrem Gemeindegebiet oder für die nachbarliche Hilfe getroffen werden müssen" ist nicht notwendig, da mit dem leicht angepassten Satzteil "Die Gemeinden sind innerhalb ihrer Aufgaben (Art. 2 Gemeindegesetz) für das integrale Risikomanagement verantwortlich", dies zumindest implizit bereits gesagt wird.

Abs. 2 entspricht der Regelung von Art. 19 des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr vom 8. Dezember 2003 (SHR 550.100) und § 13 der Brandschutzverordnung vom 14. Dezember 2004 (SHR 550.101). Dies bedeutet, dass dort, wo die Gemeinden ihre Feuerwehren zusammengelegt haben, auch für den Bevölkerungsschutz parallel dazu in der Regel ein regionales Führungsorgan vorzusehen ist. Es handelt sich dabei um einen Ansatz, der bereits in vielen Kantonen, so beispielsweise im Kanton Thurgau, sowie teilweise im Kanton Schaffhausen erfolgreich umgesetzt. Bereits heute kennen der Obere Reiat (Lohn, Stetten und Büttenhard) und der Mittelklettgau (Gächlingen, Siblingen und Neunkirch) regionale Führungsorgane. Weitere Schaffhauser Gemeinden prüfen aktuell die Schaffung von RFO. Die Feuerwehren sind in vielen Krisensituationen die wichtigsten Mittel der Gemeinden. Gestützt auf die heutige Regelung könnte es sein, dass im Ereignisfall mehrere GFO auf dieselbe Feuerwehr zurückgreifen wollen, was keinen Sinn macht oder gar gefährliche Auswirkungen haben könnte. Zudem hat der vorgesehene Zusammenschluss den Vorteil, dass in räumlich zusammenhängenden Gebieten die Lagen gemeinsam und einheitlich beurteilt und bewältigt werden, so namentlich bei Hochwasser oder Trockenheit. Zudem muss auch weniger Personal für die Führungsorgane rekrutiert werden, was zu Kosteneinsparungen führen dürfte. Wie bis anhin können sich auch Gemeinden zu einem RFO zusammenschliessen, die über je eine eigene Feuerwehr verfügen. In Ausnahmefällen ist es denkbar und möglich, dass trotz eines Zusammenschlusses der Feuerwehren die betroffenen Gemeinden ihre GFO behalten, sofern dies ihren Bedürfnissen besser entspricht.

Abs. 3 entspricht dem heutigen Art. 7 Abs. 2 BevSG.

Art. 6 Kantonale Führungsorganisation

Abs. 1 zielt nicht mehr nur auf die Ereignisbewältigung, sondern auf das komplette Risikomanagement. Er deckt somit besser die bereits heute gelebten Prozesse ab.

B. Vorbeugung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen

Folge des geänderten Aufbaus.

Art. 7 Gefährdungsanalysen und Notfallplanungen

Es handelt sich um einen neuen Artikel. Der bisherige Abs. 1 wird in den Art. 4 und 5 E-BevSG behandelt. Abs. 2 befindet sich neu im Art. 5 E-BevSG.

Mit Art. 7 Abs. 1 und 2 E-BevSG erhalten der Kanton und die Gemeinden den gesetzlichen Auftrag, Gefährdungsanalysen und Notfallplanungen zu erstellen. Gemäss Art. 13 BZG sorgt das BABS in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Forschung und Entwicklung im Bevölkerungsschutz, insbesondere in den Bereichen der Gefährdungs- und Risikoanalyse, der technischen Entwicklung und der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Die Gefährdungsanalysen basieren jeweils auf den Erkenntnissen der übergeordneten Ebene, d.h. für den Kanton die nationale Gefährdungsanalyse und für die Gemeinden die kantonale Gefährdungsanalyse. Die Aktualisierung dieser Dokumente richtet sich nach dem Rhythmus der übergeordneten Ebene und dem erkannten Bedarf. In der Regel wird eine Gefährdungsanalyse alle zehn Jahre überprüft und bei Bedarf aktualisiert. Die erste Gefährdungsanalyse im Kanton Schaffhausen stammt von 2014. Eine Aktualisierung ist für 2025 geplant. Die Notfallplanungen beruhen auf der Gefährdungsanalyse. Dabei geht es insbesondere um die Führungsfähigkeit in allen Lagen, die Rettung, den Schutz, die Betreuung und Versorgung der Bevölkerung, die Sicherstellung der Sicherheit und Ordnung sowie die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen. Die KFO hat in den letzten acht Jahren für alle ihr relevant erscheinenden Gefährdungen eine Notfallplanung erstellt oder ist aktuell an der Erarbeitung daran.

Abs. 3 gibt dem Kanton die Möglichkeit, die Gemeinden mit konkreten Massnahmen der Vorbeugung beauftragen zu können, so z.B. die Einführung von Notfalltreffpunkten.

Art. 8 Aus- und Weiterbildung

Abs. 2 entspricht Art. 3 E-BevSG.

Art. 9 Führungsinfrastrukturen, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Alarmierung der Bevölkerung

Abs. 1: Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien geht es u.a. um das mobile Sicherheitsfunksystem (Art. 18 BZG), das nationale sichere Datenverbundsystem (Art. 19 BZG), das mobile breitbandige Sicherheitskommunikationssystem (Art. 20 BZG) sowie um die Lageverbundsysteme (Art. 21 BZG). Dabei handelt es sich um Systeme, die Bund und Kantone betreiben. Der Kanton ist dabei für die dezentralen Komponenten des Systems, insbesondere für die Stromversorgung, zuständig. Er ist verantwortlich, dass die in den verschiedenen Führungsorganen und Partnerorganisationen eingesetzten Systeme aufeinander abgestimmt sind und stellt so die Koordination sicher.

Der neue Abs. 2 betreffend die Alarmierung der Bevölkerung steht in Verbindung zu Art. 16 BZG. Bis anhin basierte die kantonale Alarmierungsverordnung auf Art. 4 Abs. 3 BevSG. Der neue Absatz soll dem Regierungsrat nun eine klare gesetzliche Grundlage für die Alarmierungsverordnung geben.

Art. 11 Aufgaben und Zuständigkeiten im Gesundheitswesen

Abs. 1: Sprachliche Anpassung

Abs. 2 führt nun auch das Schutzmaterial auf. Die Covid-19 Pandemie hat eindrücklich gezeigt, dass das Gesundheitswesen jederzeit genügend Vorräte an Schutzmaterial benötigt.

Art. 12 Wirtschaftliche Landesversorgung

Die beiden Absätze sind offener formuliert, um auf Anpassungen auf Bundesebene ohne Gesetzesrevision reagieren zu können. So hat der Bund bereits die Funktion des Kantonalen Delegierten für Wirtschaftliche Landesversorgung eingeführt, welche der bisherige Art. 12 nicht erwähnt.

Art. 12a Schutz kritischer Infrastrukturen

Abs. 1: Kritische Infrastrukturen sind Prozesse, Systeme und Einrichtungen, die essentiell für das Funktionieren der Wirtschaft und das Wohlergehen der Bevölkerung sind. Moderne Gesellschaften und Volkswirtschaften sind immer stärker abhängig vom Funktionieren solcher kritischer Infrastrukturen. Dazu gehören z.B. die Versorgung mit Wasser, Strom und Gas, Telekommunikationsnetze oder die Abwasserentsorgung. Stromausfälle, Störungen der Telekommunikation oder des Verkehrswesens können die Bevölkerung und die Wirtschaft schwerwiegend beeinträchtigen. Das Finanzdepartement hat im September 2020 auf der Grundlage der nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen die kantonale Strategie verabschiedet und das Amt für Bevölkerungsschutz und Armee mit der Koordination dieser Aufgaben beauftragt. Diese Koordinationsaufgaben sollen neu im Gesetz festgehalten werden. Der Kanton erhält dadurch keine zusätzlichen Vorgabe- oder Regulationskompetenzen. Die Betreiberinnen und Betreiber von kritischen Infrastrukturen werden mit diesem Artikel jedoch verpflichtet, über eine Krisenorganisation zu verfügen und der KFO die Kontaktstelle zu melden. Wie diese Krisenorganisation aufgebaut ist, entscheidet die Betreiberin oder der Betreiber selber. Zudem erhalten die Betreiberinnen und Betreiber die Verantwortung, das integrale Risikomanagement in ihrem Verantwortungsbereich umzusetzen. Der Kanton kann sie dabei mit Know-how unterstützen. Die Betreiberinnen und Betreiber tragen die Kosten, die aus dieser Bestimmung entstehen. Soweit bekannt, dürften bereits heute alle relevanten Betreiberinnen und Betreiber von kritischen Infrastrukturen im Kanton Schaffhausen eine zumindest minimale Krisenorganisation aufweisen.

C. Bewältigung von und Regeneration nach bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen

Der Titel ist nun umfassender.

Art. 13 Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden

Abs. 1 wurde bis auf den ersten Satzteil gekürzt und mit "Mittel" ergänzt. Der zweite Satzteil wurde gestrichen, da die Gemeinden ihre Organisationen und Mittel auch dann einsetzen müssen, wenn diese nicht ausreichen oder wenn mehrere Gemeinden betroffen sind.

Im neuen Abs. 1^{bis} werden die Aufgaben der Gemeinden beispielhaft aufgezählt. So sind sie für die Einberufung ihres Führungsorgans zuständig, beurteilen die Lage auf ihrem Gebiet, stellen die Kommunikationsverbindungen mit den Partnerorganisationen und anderen Führungsorganen, namentlich zur KFO, sicher, unterstützen den Kanton bei der Alarmierung der

Bevölkerung, ordnen Massnahmen zum Schutz, zur Rettung und zur Betreuung der Bevölkerung an beziehungsweise setzen sie durch, stellen die Lebensgrundlagen der Bevölkerung sicher (z.B. Trinkwasserversorgung), vollziehen die Aufträge der KFO, informieren in Absprache mit dem Kanton die Bevölkerung und stellen die Massnahmen der Regeneration sicher. Welche Aufgaben eine Gemeinde zu erledigen hat, hängt unmittelbar vom konkreten bevölkerungsschutzrelevanten Ereignis ab.

Gemäss Abs. 4 und 5 können die Gemeinden beim Kanton Mittel und Leistungen beantragen. Und stellen dafür die erforderlichen Gebäude und Grundstücke unentgeltlich zur Verfügung.

Art. 14 Aufgaben und Zuständigkeiten der KFO

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der KFO werden neu ebenfalls detaillierter aufgelistet. Es handelt sich dabei um eine angepasste Liste aus § 3 der Bevölkerungsschutzverordnung vom 13. Dezember 2016 (SHR 500.101). Der KFO obliegt in bevölkerungsschutzrelevanten Lagen die operative Führung und stellt somit das Bindeglied zwischen der politisch-strategischen (= Regierungsrat) und der taktischen (= Partnerorganisationen) Führung sicher. Hierfür stellt sie den Lageverbund innerhalb des Kantons sowie mit anderen Kantonen, dem Bund und dem grenznahen Ausland sicher. Mit der lage- und zeitgerechten Erarbeitung von Grundlagen kann die KFO Entscheide selber fällen oder dem Regierungsrat vorschlagen. Die KFO plant, ordnet an und koordiniert die notwendigen Massnahmen und stellt die Koordination der Kommunikation innerhalb des Kantons sowie mit anderen Kantonen und dem grenznahen Ausland sicher. Sie koordiniert den Einsatz der öffentlichen und privaten Organisationen sowie der vom Bund, von anderen Kantonen, insbesondere den Nachbarkantonen, und dem Ausland zur Verfügung gestellten Mitteln und führt das Ressourcenmanagement des Kantons. Schliesslich ist die Bewältigung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen stets mit einer koordinierten Kommunikation zu begleiten. Die KFO kann zudem andere kantonale Dienststellen, die besonders von einem Ereignis betroffen sind, im Bereich der Stabsarbeit unterstützen, namentlich dann, wenn die KFO selbst nicht oder noch nicht tätig ist.

Art. 15 Kompetenzen

Mit Abs. 4 erhält die KFO die Kompetenz, einzelne oder alle Gemeinden zur Bewältigung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen mit Massnahmen zu beauftragen (vgl. hierzu auch Art. 7 E-BevSG). Dies könnten beispielsweise die Inbetriebnahme der Notfalltreffpunkte, der Aufbau und Betrieb einer Betreuungsstelle oder regelmässige Statusmeldungen sein.

Art. 16 Ausserordentliche Lage

Sprachliche Präzisierung

Art. 17 Requisition

Präzisierung, dass es sich um bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse handeln muss.

Art. 18 Aufgebot von Einzelpersonen

Es sollen keine Personen aufgeboten werden, die in einem bevölkerungsschutzrelevanten Ereignis bereits eine Funktion innehaben und in ihrer eigenen Organisation unverzichtbar sind (Z.B. Personen, welche während einer Pandemie aufgrund ihres Berufes bereits im Gesundheitswesen dringend benötigt werden.).

Art. 20 Grundsätze

Abs. 4 wurde mit "und Leistungen" ergänzt.

Art. 26 Änderung bisherigen Rechts

Sprachliche Anpassung

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen in diesem Gesetz präzisieren Aufgaben und Prozesse, die in der Praxis zu-
meist bereits so umgesetzt und gelebt werden. Für einzelne Gemeinden bewirkt Art. 5 E-Bev-
SG, dass sie ihre Gemeindeführungsorgane analog zu den bereits bestehenden Strukturen
der Feuerwehren zusammenschliessen können. Dies bedeutet am Anfang einen organisatori-
schen und allenfalls auch finanziellen Mehraufwand. Mit der Bildung von Regionalen Füh-
rungsorganisationen werden aber weniger Personen und allenfalls Infrastrukturen benötigt, so
dass sich mittel- und langfristig finanzielle Einsparungen ergeben dürften sind. Der neue Artikel
12a E-BevSG könnte bei gewissen Betreiberinnen zu einem Mehraufwand führen. Das Aus-
mass der Auswirkungen kann nicht beziffert werden, da die verschiedenen kritischen Infra-
strukturen aktuell unterschiedlich aufgestellt sind. Man kann jedoch davon ausgehen, dass
aufgrund der Erfahrungen mit der Covid-19 Pandemie und der drohenden Energiemangellage
in den letzten Jahren bereits viel in die Resilienz investiert wurde respektive wird. Die vorlie-
gende Teilrevision bewirkt keinen zusätzlichen personellen Aufwand.

Anhang:

- 1) Entwurf der Teilrevision des Bevölkerungsschutzgesetzes
- 2) Synoptische Darstellung mit Hinweisen