



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 4. Februar 2025

Änderung der Zivilschutzverordnung (Schutzbauten). Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2024 eröffnete das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren in Sachen Änderung der Zivilschutzverordnung (Schutzbauten). Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1 Einleitung

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden begrüsst die vom Bund vorgeschlagene Änderung der Zivilschutzverordnung (ZSV), die darauf abzielen, die Sicherheit der Bevölkerung langfristig zu gewährleisten. Die Anpassungen tragen den veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen Rechnung und unterstreichen die Notwendigkeit, bestehende Schutzbauten zu modernisieren und an aktuelle Anforderungen anzupassen.

2 Allgemeines

2.1 Bedeutung und Anpassungsbedarf

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstreicht die Bedeutung der Schutzbauten als unverzichtbare Komponente der Sicherheitsinfrastruktur der Schweiz. Der Schutz der Bevölkerung sowie der Einsatzorganisationen im Falle eines bewaffneten Konflikts ist ein zentrales Anliegen des Kantons Nidwalden.

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Sicherstellung des Werterhalts und der Funktionsfähigkeit der bestehenden Schutzbauten sind zwingend notwendig. Ein Verzicht auf diese Massnahmen würde zu einer Erosion des Schutzkapitals führen, welches in den letzten Jahrzehnten aufgebaut wurde. Dies würde nicht nur die Sicherheit der Bevölkerung gefährden, sondern auch erhebliche Kosten für eine zukünftige Wiederherstellung verursachen. Im Kontext neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen, wie sie im Ukrainekrieg sichtbar wurden, ist eine Anpassung und Weiterentwicklung bestehender Schutzkonzepte essenziell.

Die Schutzmodelle, die vor mehreren Jahrzehnten entwickelt wurden, könnten den aktuellen Bedrohungslagen sowie den gesellschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen nicht mehr in ausreichendem Masse gerecht werden. Es gilt daher, nicht nur die physische Infrastruktur kritisch zu bewerten, sondern auch die Art und Weise ihrer Nutzung sowie die Fähigkeiten der Bevölkerung und der Einsatzorganisationen, Schutzbauten effektiv und zweckmässig einzusetzen.

2.2 Sensibilisierung, Schulung und Unterstützung

Um die Resilienz der Schutzinfrastruktur zu gewährleisten bzw. aufrechtzuerhalten, sind begleitende Massnahmen erforderlich, die insbesondere auf die Organisationen, die diese Bauten nutzen (Zivilschutz, Führungsorgane), sowie auf die Bevölkerung abzielen. Dazu gehört eine gezielte Sensibilisierung, Schulung und Unterstützung, um sicherzustellen, dass die Schutzinfrastruktur im Bedarfsfall adäquat und effizient genutzt werden kann. Ein integrativer Ansatz, der technische, operative und gesellschaftliche Aspekte gleichermaßen berücksichtigt, ist hierbei unerlässlich.

2.3 Erhalt der Schutzinfrastruktur

Die Schweiz hat in den letzten sechzig Jahren für den bewaffneten Konflikt eine umfassende Schutzbauinfrastruktur für ihre Bevölkerung, die Führungsorgane und die Einsatzformationen des Zivilschutzes erstellt. Der umfassende Bestand an Schutzbauten – oft als „Schutzkapital“ bezeichnet – stellt einen enormen Wert für die Schweiz dar. Angesichts der aktuellen sicherheitspolitischen Lage wäre es unverantwortlich, diesen Wert durch Unterlassungen oder Reduktionen zu gefährden. Die zeitnahe Sicherstellung von Werterhalt und Funktionsfähigkeit der Schutzbauten durch die vorliegende Änderung der Zivilschutzverordnung wird in ihren Grundzügen begrüsst.

3 Zum erläuternden Bericht

3.1 Konzeptentwicklung und Schutzsysteme

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt die im Bericht vorgeschlagenen Konzepte zur Weiterentwicklung der Schutzsysteme. Der Fokus auf den Werterhalt und die Sicherstellung einer ausreichenden Schutzplatzabdeckung ist zwingend notwendig.

Wir unterstreichen die Relevanz neuer und vorausschauender Konzepte, die den gesellschaftlichen Wandel sowie die spezifischen Anforderungen der Schweiz berücksichtigen. Dabei ist es unerlässlich, die Erkenntnisse aus jüngeren Konflikten umfassend einfließen zu lassen. Diese neuen Ansätze dürfen jedoch weder das bestehende Schutzbautensystem in seiner Substanz gefährden noch zu einem unverhältnismässigen Aufwand führen. Wir empfehlen daher, diese Überlegungen im erläuternden Bericht präzise zu ergänzen, um die Tragweite und Balance zwischen Innovation und Kontinuität deutlich zu machen.

Das Potenzial von Industrie- und Gewerbebauten sowie öffentlichen Anlagen, wie etwa Bahnhöfen, wird bisher weitgehend vernachlässigt. Insbesondere in Ballungszentren, die täglich von zahlreichen Pendlerinnen und Pendlern frequentiert werden, ist es von zentraler Bedeutung, grossräumige Schutzmöglichkeiten zu schaffen. Wir empfehlen daher, erste Überlegungen zu diesem Thema festzuhalten und diese bereits heute in geeigneter Form in der Verordnung zu verankern. Dabei ist darauf zu achten, dass einem ergänzenden Konzept zum Schutz der Pendlerströme nicht vorgegriffen wird, sondern eine solide Grundlage für weiterführende Massnahmen geschaffen wird.

3.2 Baupflicht und Ersatzbeiträge

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt grundsätzlich die geplanten Anpassungen der Baupflicht und Ersatzbeiträge, sieht jedoch spezifische Herausforderungen in der Umsetzung, insbesondere in Bezug auf die Bestimmungen des Artikels 70 Absatz 7 der Zivilschutzverordnung. Diese Bestimmung könnte dazu führen, dass vermehrt Kleinstschutzräume gebaut werden, was den von der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) zur Kenntnis genommenen Konzepten widerspricht.

Kleinstschutzräume sind in der Regel ineffizient, sowohl hinsichtlich der baulichen Kosten als auch der langfristigen Wartung. Sie bieten zudem oftmals nur begrenzten Nutzen in einer Notfallsituation, da ihre Kapazitäten und Ausstattungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind. Der Regierungsrat Nidwalden empfiehlt daher dringend, dass im erläuternden Bericht grundlegende Handlungsrichtlinien zur potenziellen Erstellung von Kleinstschutzräumen dargelegt werden.

Darüber hinaus ist es wichtig, diese Richtlinien in der gesamten Schweiz zu standardisieren, um eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten und die Planungssicherheit für Bauherrschaften und Behörden zu erhöhen.

Die Einführung solcher Leitlinien würde nicht nur die Kantone bei der Handhabung von Schutzraumbau-Verfügungen entlasten, sondern auch sicherstellen, dass die Baupflicht effektiv und im Einklang mit den strategischen Zielen des Schutzbautenkonzepts umgesetzt wird. Der Regierungsrat fordert den Bund auf, diese Empfehlungen im erläuternden Bericht aufzunehmen und verbindlich festzuhalten.

3.3 Finanzielle Aspekte

Die Erhöhung der Ersatzbeiträge auf Fr. 1'400.- pro nicht erstellten Schutzplatz ist nachvollziehbar. Die Massnahme wird ihre Wirkung indes erst zeitverzögert bei neuen Bauvorhaben erzielen. Da in den Ersatzbeitragsfonds die Mittel für den Bau fehlender Schutzplätze reserviert bleiben müssen, besteht die Gefahr, dass die verbleibenden Fondsmittel für den Ersatz der Schutzraumkomponenten nicht ausreichen werden.

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden sieht hier potenzielle Risiken, insbesondere im Hinblick auf die ungleiche finanzielle Ausgangslage der Kantone. Der Bericht sieht vor, dass allfällige finanzielle Engpässe in den Ersatzbeitragsfonds durch die ordentlichen Kantonsbudgets ausgeglichen werden sollen. Diese Regelung könnte zu erheblichen Belastungen führen, insbesondere für kleinere Kantone wie Nidwalden.

Es ist uns wichtig, klarzustellen, dass etwaige ungedeckte Restbeträge nicht vom Kanton getragen werden sollen. Eine solche Lösung lehnen wir ausdrücklich ab. Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden fordert daher, alternative Finanzierungsmechanismen auf Bundesebene zu prüfen, um eine gleichmässige Lastenverteilung sicherzustellen.

4 Zu den einzelnen Artikeln

4.1 Zu Artikel 70 Abs. 1^{bis} und 7

Die vorliegende Anpassung wird ausdrücklich begrüsst. Allerdings fehlt eine klare Strategie, um die Zunahme von Kleinstschutzräumen zu verhindern.

4.2 Zu Artikel 71 Abs. 1^{bis}

Die Möglichkeit, bei unverhältnismässigem Aufwand Ersatzbeiträge zu leisten, ist eine sinnvolle Ergänzung. Der Vorschlag, die Grenze für unverhältnismässige Kosten bei 5 % der Bau- summe zu ziehen, sollte in die Verordnung oder den erläuternden Bericht aufgenommen werden.

Formulierungsvorschlag:

Ist bei Anbauten, Aufbauten, Umbauten oder Nutzungsänderungen der Bau eines Schutzraums nicht möglich oder die Mehrkosten des Schutzraums betragen mehr als 5 % der Bausumme, kann die Baupflicht mit der Leistung einer Ersatzabgabe abgegolten werden.

4.3 Zu Artikel 75 Abs. 2

Die Erhöhung der Ersatzbeiträge auf Fr. 1'400.- pro Schutzplatz ist notwendig, um den gestiegenen Baukosten Rechnung zu tragen. Die Beträge für die Ersatzabgabe sind seit längerem nicht mehr angepasst worden. Die anhaltende Teuerung hat zur Folge, dass die baulichen Aufwände durch den aktuellen Betrag nicht gedeckt werden können. Ausserdem besteht zurzeit eine Ermessensspanne von Fr. 400.- bis 800.-, was die Ungleichbehandlung fördert. Die Erhöhung der Ersatzbeiträge auf Fr. 1'400.- pro nicht erstellten Schutzplatz wird deshalb begrüsst.

4.4 Zu Artikel 105a

Die vorgeschlagenen Regelungen würden sowohl einen erheblichen administrativen als auch finanziellen Mehraufwand für die Kantone mit sich bringen. Zudem werden pauschale Anforderungen formuliert, die den individuellen Zustand einzelner Schutzbauten nicht ausreichend berücksichtigen. Viele Schutzbau-Komponenten erfüllen weiterhin den Standard „neuwertig“, wie beispielsweise noch originalverpackte Lüftungsaggregate. Darüber hinaus fällt die Zuständigkeit für Schutzräume in den Kompetenzbereich der Kantone. Entgegen Art. 105a Abs. 4 sollte das BABS keine bindenden Vorgaben erlassen, sondern lediglich Empfehlungen an die Kantone aussprechen. Die Formulierungen in Art. 105a werden daher in ihrer Gesamtheit abgelehnt und müssen grundlegend überarbeitet werden.

4.5 Zu Anhang 4

Die geplante Erhöhung der Pauschalbeiträge ist angesichts der Preisentwicklungen unzureichend. Es ist notwendig, eine umfassende Neuberechnung vorzunehmen, die die tatsächlichen Kosten für den Unterhalt und die Erneuerung von Schutzbauten widerspiegelt. Die Pauschalbeiträge sollen unter anderem die Kosten für den Unterhalt der Telematik-Installationen, die Revision und den Ersatz von Feuerlöschern, den Ersatz von Handleuchten, die Wartung der GWA-Anlagen, den Ersatz von Luftentfeuchern sowie von Beleuchtungsmitteln decken. Angesichts der aktuellen Preisentwicklungen ist jedoch davon auszugehen, dass die geplante Erhöhung der Pauschalbeiträge von Fr. 5.46 Millionen auf Fr. 5.57 Millionen nicht ausreichen wird. Wir möchten daher betonen, dass auch die neuen Pauschalbeiträge zu niedrig angesetzt sind und eine angemessene Anpassung notwendig ist

5 Fazit

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt die geplanten Änderungen der Zivilschutzverordnung (ZSV) in ihren Grundzügen und erkennt die Notwendigkeit, die Schutzinfrastruktur an die veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen. Insbesondere die Massnahmen zur Sicherstellung des Werterhalts und der Funktionsfähigkeit der

Schutzbauten sowie die geplanten Anpassungen der Baupflicht und Ersatzbeiträge sind wichtige Schritte, um die Sicherheit der Bevölkerung langfristig zu gewährleisten. Dennoch sieht der Regierungsrat Optimierungsbedarf in bestimmten Bereichen.

Eine zentrale Herausforderung liegt in der Vermeidung ineffizienter Kleinstschutzräume. Hierfür sollten klare Handlungsrichtlinien formuliert werden. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Finanzierung der Schutzinfrastruktur. Während die geplante Erhöhung der Ersatzbeiträge einen wichtigen Beitrag leistet, könnten verbleibende finanzielle Lücken in den Ersatzbeitragsfonds insbesondere kleinere Kantone wie Nidwalden unverhältnismässig belasten.

Abschliessend betont der Regierungsrat die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen. Eine praxisorientierte und föderal abgestimmte Strategie ist der Schlüssel zur Sicherung der Schutzinfrastruktur und damit zur langfristigen Sicherheit der Schweizer Bevölkerung.

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme und deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Res Schmid
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:
recht@babs.admin.ch