



Bevölkerungsschutz und Zivilschutz

Herausforderungen

Problemerkfassung zur Weiterentwicklung

Inhaltsverzeichnis

1	Veranlassung und Zielsetzung.....	4
2	Umfeldanalyse aus der Sicht des Bevölkerungsschutzes	5
2.1	Gefährdungen.....	5
2.2	Gesellschaftliches Umfeld.....	6
2.3	Politisches Umfeld	6
2.4	Finanzielles Umfeld	7
3	Sicherheitspolitik.....	8
4	Bevölkerungsschutz.....	9
5	Zivilschutz.....	11
6	Fazit.....	13

Zusammenfassung

Die Schweiz ist heute von einer Vielzahl unterschiedlichster Gefährdungen bedroht, die sich, nebst macht- und gesellschaftspolitischen, in natur-, technik- und gesellschaftsbedingte Kategorien unterteilen lassen. In allen Fällen, die über die Alltagsereignisse hinausgehen, kommt der Bevölkerungsschutz als Verbundsystem von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz zum Tragen. Dies unter der Führung und Koordination von Führungsorganen auf Stufe der Kantone und Regionen/Gemeinden. Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz stellt deshalb, wie im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (SI-POL B 2010) festgehalten, eines der zentralen Instrumente der Schweizer Sicherheitspolitik dar.

Mit den beiden letzten grundlegenden Bevölkerungs- bzw. Zivilschutzreformen (1991-1995, 1999-2004) wurde den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen seit dem Ende des Kalten Krieges Rechnung getragen. Die 95er Reform gewichtete den Auftrag zur Katastrophenhilfe im Gegensatz zu früher als gleichwertig zum Auftrag des Schutzes der Bevölkerung im Kriegsfall. Die letzte Reform gab der Katastrophen- und Nothilfe Priorität, die Bewältigung eines bewaffneten Konflikts rückte in den Hintergrund. Diese Strategie, welche in erster Priorität auf Katastrophen, Notlagen sowie Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und erst in zweiter Priorität auf kriegerische Ereignisse ausgerichtet ist, behält ihre Gültigkeit. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Verbundsystem Bevölkerungsschutz belegen, dass letzteres sich grundsätzlich bewährt hat. Zudem hat die grosse Mehrheit der Kantone die Reform zügig und zielgerichtet umgesetzt. In einzelnen Bereichen ist aber Handlungsbedarf für Anpassungen und Veränderungen erkennbar geworden.

Ziel des vorliegenden Berichts ist die Darstellung der wichtigsten Herausforderungen zur Weiterentwicklung des Verbundsystems Bevölkerungsschutz, insbesondere des Zivilschutzes, sowie die Präsentation erster Lösungsansätze. Die aufgezeigten Optimierungen können indes nur bedingt im alleinigen Rahmen des Bevölkerungsschutzes umgesetzt werden. So stehen Anpassungen in direkter Abhängigkeit zum Projekt Weiterentwicklung der Armee. Dies, da sich eine Reduktion der Bestände und des Leistungsvolumens der Armee auf den personellen Umfang und die erforderlichen Leistungen des Zivilschutzes auswirkt. Zudem sind auf der Grundlage des im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 dargelegten Gefährdungsspektrums generell die Rolle und das Verständnis der einzelnen sicherheitspolitischen Partner im Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) zu überprüfen und anzupassen.

Der Bundesrat beabsichtigt deshalb, wie im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 postuliert, gemeinsam mit den Kantonen eine Strategie zur Weiterentwicklung des Bevölkerungs- und Zivilschutzes auszuarbeiten. Zu diesem Zweck wird der Chef VBS, in Absprache mit der Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektoren (MZDK) eine Arbeitsgruppe "Strategie Bevölkerungs- und Zivilschutz 2015 plus" einsetzen. Die Strategie soll bis Mitte 2011 dem Bundesrat und der MZDK vorgelegt werden.

Im Rahmen der laufenden Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) werden bereits erste Optimierungen vorgenommen sowie bis Ende 2010 sechs Sofortmassnahmen umgesetzt.

Dieser Bericht widerspiegelt primär die Sicht des VBS und ist mit den Kantonen nicht abschliessend konsultiert.

1 Veranlassung und Zielsetzung

Die sich nach 1989 grundsätzlich verändernden sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in Europa führten zu einem grundlegenden Wandel des Bevölkerungsschutzes in der Schweiz: Von einem primär auf den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen eines Krieges ausgerichteten Zivilschutz wurde umgestellt auf ein Bevölkerungsschutzsystem, das vor allem auf den Schutz der modernen Gesellschaft vor Katastrophen, Notlagen und Gefahren unterhalb der Kriegsschwelle fokussiert. Ein letzter Schritt in diese Richtung wurde mit der Einführung des „Bevölkerungsschutzes XXI“ und der Inkraftsetzung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG, SR 520.1) per 1. Januar 2004 vollzogen.

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz hat in den vergangenen 6 Jahren seine Leistungsfähigkeit mehrfach bewiesen. Aufgrund einer sich bisher nicht abzeichnenden grundsätzlichen Veränderung des sicherheitspolitischen Umfeldes, ist eine diesbezügliche, grundlegende Veränderung der im Leitbild Bevölkerungsschutz 2001 aufgezeigten Strategie nicht erforderlich. Indes sind partielle Optimierungen am aktuellen System nötig und werden mit der momentan laufenden Teilrevision des BZG angegangen. So werden vor allem im Bereich der Schutzbauten und bei der Zivilschutzausbildung Änderungen vorgenommen. Im Hinblick auf die nächsten 5 bis 10 Jahre ist eine grundsätzliche Neuüberarbeitung des Bevölkerungsschutzes und Zivilschutzes anzugehen.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) hat deshalb in Rücksprache mit einzelnen kantonalen Vertretern aus dem Bevölkerungsschutz und dem Zivilschutz die anstehenden Probleme aufgelistet und erste Lösungsansätze aufgezeigt.¹ Der hier vorliegende Bericht, welcher den Kantonen zur Kenntnis gebracht wurde, soll diese Problemstellungen dokumentieren. Differenzen zwischen Bund und Kantonen bestehen insbesondere bei der Finanzierung des Zivilschutzmaterials. Mit diesem Bericht wird ein Auftrag der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-S) erfüllt, die im Januar 2010 eine Erweiterung der vorgelegten Liste „Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes/Zivilschutzes“ angefordert hatte.

Das Kernstück des Dokuments, die Liste der Herausforderungen, besteht aus 3 Kapiteln. Diese Kapitel stellen wiederum 3 unterschiedliche Ebenen dar: die Ebene der Sicherheitspolitik, die Ebene des Verbundsystems Bevölkerungsschutz und jene des Zivilschutzes.

¹ Diesbezügliche Diskussionen erfolgten mit den Präsidenten bzw. mit Vertretern der Arbeitsgruppen (AGO, AGI, AGN und SL) am 9./10. März 2010 und am 21./22. April 2010 in Magglingen sowie mit kantonalen Amtschefs am Eidgenössischen Rapport vom 10./11. Juni 2010 in Schwarzenburg.

2 Umfeldanalyse aus der Sicht des Bevölkerungsschutzes

Wichtigste Grundlage für eine Beschreibung und Kommentierung der Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes in den nächsten 5 bis 10 Jahren ist eine Analyse der zu erwartenden Entwicklung des Umfeldes. Mit Umfeld sind einerseits die Gefährdungen gemeint, auf welche der Bevölkerungsschutz eine Antwort finden muss, andererseits aber auch die gesellschaftlichen, politischen und nicht zuletzt finanziellen Rahmenbedingungen, in denen sich das Bevölkerungsschutzsystem in Zukunft bewegen muss. Diese Analyse ist ein aufwendiger Prozess, dessen Resultate hier nur ansatzweise dargestellt werden können.

2.1 Gefährdungen

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz ist heute primär auf die Vorbeugung vor und die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie der Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle ausgerichtet. Aufgrund der sicherheitspolitischen Lage spielt der bewaffnete Konflikt in Europa zurzeit nur eine sekundäre Rolle.² Aus dieser Perspektive erscheinen im Bereich der Gefährdungen insbesondere 3 Entwicklungen für den Bevölkerungsschutz relevant:

- **Naturereignisse:** Der Klimawandel, dessen Entwicklung aufmerksam verfolgt werden muss, dürfte u.a. zur Zunahme von extremen Naturereignissen führen. Dies wird in den kommenden Jahren Anpassungen am Verbundsystem Bevölkerungsschutz erforderlich machen.³
- **Ausfall kritischer Infrastrukturen:** Unsere vernetzte Gesellschaft erweist sich als zunehmend verletzlich gegenüber dem Ausfall kritischer Infrastrukturen, wie etwa der Elektrizitätsversorgung oder der Telekommunikation. Auch wenn dabei in den meisten Fällen keine Menschen physisch zu Schaden kommen, können solche Ereignisse innert kürzester Zeit zu erheblicher Wertvernichtung führen. Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz dürfte in steigendem Masse mit der Bewältigung von derartigen Ereignissen konfrontiert werden. Bei der Vielzahl von komplizierten Netzwerken öffentlicher, teilprivater und privater Leistungserbringer stellt dies eine besonders schwierige Aufgabe dar.
- **CBRN-Ereignisse:** Chemische, biologische, radiologische oder nukleare Ereignisse lassen sich auf Unfälle oder terroristische Aktivitäten zurückführen. Dabei können sie bei Mensch und Material grössten Schaden anrichten. Während sich Unfälle jederzeit ereignen können, ist aufgrund vielfacher politischer Gründe ein

² Der Gefährdungskatalog des Projektes „Risiken Schweiz“ unterscheidet folgende Gefährdungen:

- Naturbedingte Gefährdungen: Hydrologische/meteorologische Naturgefahren - Gravitative Naturgefahren - Seismische Naturgefahren - Durch Klimaveränderung induzierte Naturgefahren - Massenverbreitung von Schadenorganismen - Andere naturbedingte Gefährdungen;
- Technikbedingte Gefährdungen: Grossunfälle Verkehr - Störfälle / Unfälle in Produktions- und Speichereinrichtungen - Schadensereignisse bei Bauwerken - Ausfälle von Versorgungs-, Verkehrs- und Informationsinfrastrukturen;
- Gesellschaftsbedingte Gefährdungen: Krankheiten von Mensch und Tier - Krisen von Vorsorge- und Gesundheitsinstitutionen - Wirtschaftliche Ereignisse oder Entwicklungen - Politische Ereignisse oder Entwicklungen - Versorgungsengpässe - Entsorgungsengpässe - Kriminalität / Terrorismus - Bewaffnete Konflikte - Andere gesellschaftlich bedingte Gefährdungen.

³ Vgl. dazu: Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, Klimawandel und Bevölkerungsschutz, Bern 2009; Lenkungsausschuss Intervention Naturgefahren LAINAT, Optimierung von Warnung und Alarmierung OWARNA, Folgebericht mit Anträgen an den Bundesrat, 4. Mai 2010, Bern; Bundesamt für Umwelt BAFU/Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, Erfolgreiche Intervention bei aussergewöhnlichen Naturereignissen. Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, 31. März 2010, Bern.

Terrorakt zurzeit eher weniger wahrscheinlich. In jedem Fall wird das Verbundsystem Bevölkerungsschutz bei einem solchen Ereignis zum Einsatz kommen.

2.2 Gesellschaftliches Umfeld

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz basiert auf professionellen und halbprofessionellen Organisationen (Polizei, Gesundheitswesen, technische Betriebe, Berufsfeuerwehr), insbesondere aber auf Miliz- (Feuerwehr, Zivilschutz) sowie Freiwilligenorganisationen (z.B. Samariter). Gerade bei den Milizorganisationen wird in grossem Masse davon abhängen, in welcher Quantität und Qualität das Personal für diese Organisationen rekrutiert werden kann. Dabei muss festgestellt werden, dass die Bereitschaft zur Dienstleistung in der Gesellschaft tendenziell sinkt. Der Gesamtbestand an Personal bei den Milizorganisationen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz dürfte deshalb in den kommenden Jahren sinken.

2.3 Politisches Umfeld

Gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (SIPOL B 2010) ist das sicherheitspolitische Instrument „Bevölkerungsschutz“ für die Vorsorge und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zuständig. Es besteht aus den Partnern Polizei⁴, Feuerwehr, Gesundheitswesen⁵, technische Betriebe⁶ und Zivilschutz, die bei grossen Ereignissen mit aufeinander abgestimmten Aufgaben unter der Führung gemeinsamer Krisenstäbe (Führungsorgane) zum Einsatz kommen. Katastrophen und Notlagen können ohne Vorwarnung eintreten; der Bevölkerungsschutz muss deshalb seine Leistungen jederzeit aus dem Stand heraus erbringen können. Mit seinen Partnern und der Sicherstellung der zivilen Führungsfähigkeit auf Stufe Kantone und Gemeinden ist er ein zentraler Leistungsträger des Sicherheitsverbundes Schweiz.

Während die Festlegung seiner Strategie, die Koordination, Aspekte der Ausbildung (Zivilschutz, grosse Übungen), Teile der Materialbeschaffung in spezifischen Bereichen (Alarmierungs- und Telematiksysteme, anlagebezogenes Material, ABC-Schutzmaterial) sowie die Unterstützung im Ereignisfall (Nationale Alarmzentrale, Labor Spiez) Aufgaben des Bundes darstellen, liegt der Vollzug des Bevölkerungsschutzes grundsätzlich in der Verantwortung der Kantone und der Gemeinden. Die Föderalisierung des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes anlässlich der letzten Reform führte zu unterschiedlichen Lösungen, aber auch zu unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Aufgaben und Leistungen von Bund und Kantonen. Vor diesem Hintergrund ist gesamtschweizerisch wieder mehr Verbindlichkeit anzustreben. Da der Bevölkerungsschutz eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen bleibt, müssen die jeweiligen Aufgaben und Leistungen der jeweiligen Stufe überprüft und besser definiert werden.

Die aktuelle sicherheitspolitische Diskussion wird von Fragen nach Sinn, Zweck und Zukunft der Armee dominiert. Tatsächlich haben Armee und Bevölkerungsschutz in einzelnen Bereichen dieselben Parameter, und die Weiterentwicklung des Verbundsystems Bevölkerungsschutz steht dadurch auch in Abhängigkeit von den Entwicklungen in der Armee. So dürfte beispielsweise die Erkenntnis, dass es die Armee in ihrer primären Aufgabe für die Landesverteidigung braucht, zur Einsicht führen, dass zum physischen Schutz der Bevölkerung Schutzbauten erforder-

⁴ Bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sind polizeiliche Mittel zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung nötig (Verkehrsleitung, Absperrungen, Schutz vor Plünderungen usw.).

⁵ Primär Mittel des Gesundheitswesens zur Rettung und Erstbehandlung (sanitätsdienstliches Rettungswesen) im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD).

⁶ Die technischen Betriebe (öffentlich- oder privatrechtlicher Status) stellen das Funktionieren ihrer Einrichtungen sicher. Dies betrifft etwa die Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, Entsorgung, Verkehrsverbindungen sowie Telekommunikation.

lich sind. Zugleich können Schutzbauten auch im Falle von Katastrophen und Notlagen verwendet werden, wodurch sich ein zusätzlicher Nutzen ergibt. Die Dominanz armeebezogener Themen in der Öffentlichkeit birgt allerdings die Gefahr in sich, dass eine Weiterentwicklung des Verbundsystems Bevölkerungsschutz durch die laufende Armeediskussion blockiert wird.

2.4 Finanzielles Umfeld

Auf absehbare Zeit wird die finanzielle Lage sowohl des Bundes wie auch der Kantone angespannt bleiben. Die konsequente Beschränkung auf die Kernaufgaben wird daher auch im Bereich des Bevölkerungsschutzes weiterhin unbedingt erforderlich sein.

3 Sicherheitspolitik

Aufgrund der heutigen Situation und der in Kapitel 2 angesprochenen Entwicklungen des Umfeldes kommen in den nächsten 5 bis 10 Jahren mehrere Herausforderungen auf den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz zu. Die beiden folgenden Herausforderungen sind dem Verbundsystem Bevölkerungssystem gleichsam übergeordnet und werden daher unter dem Begriff Sicherheitspolitik subsumiert.

Herausforderung 1: Gewichtung der sicherheitspolitischen Aufgaben

In den kommenden 10 Jahren ist es wahrscheinlicher, dass die Schweiz von natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen sowie von Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle betroffen wird, als von kriegerischen Ereignissen. Zur Bewältigung dieser wahrscheinlicheren Bedrohungen steht das Verbundsystem Bevölkerungsschutz als sicherheitspolitisches Instrument (vgl. SIPOL B 2010) im Vordergrund.

Auf der Basis der „Risikoanalyse Schweiz“ ist im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) bis 2012 die Rolle und Bedeutung der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente zu überprüfen. Das Spannungsfeld zwischen der Armee und anderen sicherheitspolitischen Instrumenten wird im Projekt aufgearbeitet.

Herausforderung 2: Führung Stufe Bund

Im Bereich der zivilen Katastrophen- und Nothilfe verfügt der Bund nach wie vor über sehr komplexe Strukturen, die sich je nach Ereignis anders präsentieren. Für die Kantone, die gerade bei Katastrophen und in Notlagen die operative Hauptlast der Ereignisbewältigung tragen, ist häufig unklar, welche Stelle im konkreten Fall auf Stufe Bund zu kontaktieren ist. Ausserdem entsprechen die Leistungen, die der Bund bei der Koordination der Katastrophenbewältigung erbringen kann, zumindest in der Akutphase, nicht immer den Bedürfnissen der Kantone, wie etwa der Sturm Lothar oder die Hochwasser 2005 und 2007 gezeigt haben. Eine Vereinfachung und Verbesserung der zivilen Führung Stufe Bund wird deshalb, wie im SIPOL B 2010 aufgezeigt, umgesetzt werden.

4 Bevölkerungsschutz

Herausforderung 3: Verständnis des Konzepts "Verbundsystem Bevölkerungsschutz"

Die Begriffe „Bevölkerungsschutz“ bzw. „Verbundsystem Bevölkerungsschutz“ werden von den Behörden, den Politikern, den Medien und der Öffentlichkeit heute unterschiedlich wahrgenommen. Vielfach wird Bevölkerungsschutz mit Zivilschutz gleichgesetzt. Um diesem Zustand abzuweichen sowie den Sinn und Zweck dieses Systems klarer herauszustrichen, muss bezüglich Bevölkerungsschutz auch auf politischer Ebene und gegenüber der Bevölkerung Aufklärungsarbeit betrieben werden. Das Projekt „Strategie Bevölkerungs- und Zivilschutz 2015 plus“ soll die verschiedenen Partner und deren Aufgaben in der Öffentlichkeit besser darstellen und verständlich machen. Ausserdem ist die Anlaufstelle für den Zivilschutz im Bundesamt für Bevölkerungsschutz durch das BABS deutlicher darzustellen.

Herausforderung 4: Harmonisierung in der Führung

Der Bevölkerungsschutz ist ein föderalistisch aufgebautes sicherheitspolitisches Instrument.⁷ Dies hat den Vorteil, dass die Kantone und die Gemeinden das System auf ihre spezifischen Bedrohungen und Bedürfnisse ausrichten können. Während die kantonalen Führungsorgane mehrheitlich eine relativ hohe Einsatzbereitschaft erreichen und ihre Ausbildungsbedürfnisse selbstständig abdecken können, sieht die Situation bei den kommunalen und regionalen Führungsorganen etwas anders aus. Dort besteht zwischen den einzelnen Gemeinden ein zum Teil beträchtliches Gefälle. Weil der Bevölkerungsschutz auch weiterhin im interkommunalen und interregionalen Rahmen eingesetzt wird, ist eine vermehrte Harmonisierung erforderlich. Das BABS wird zusammen mit den Kantonen zur Behebung dieser Situation mittels verstärkter Ausbildungsmassnahmen und Vereinheitlichung von Führungsstandards beitragen.

Herausforderung 5: Aufgabenteilung zwischen den Partnerorganisationen

Aufgrund der heutigen Situation soll in Teilbereichen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz die Aufgabenteilung zwischen den Partnerorganisationen überprüft werden. Dazu gehört insbesondere die Aufgabenteilung zwischen den Feuerwehren und dem Zivilschutz, wo etwa in den Bereichen Rettung aus Trümmerlagen Differenzen bestehen. Diese sollen im Rahmen des Projekts „Strategie Bevölkerungs- und Zivilschutz 2015 plus“ bereinigt werden. Im Bereich ABC-Schutz wird in Zusammenarbeit mit der Koordinationsplattform ABC der Kantone (KPABC) bis Ende 2011 ein Konsenspapier erarbeitet, das die diesbezüglichen Zuständigkeiten und Aufgaben von Bund, Kantonen und den einzelnen Partnerorganisationen aufzeigt.⁸

Herausforderung 6: Ausbildung und Übungen

In den vergangenen Jahren wurden praktisch keine grossen und komplexen Übungen unter Beteiligung des Bundes und der Kantone durchgeführt. Als Folge davon ging ein grosser Teil des Wissens und Verständnis für das Bereichs und Regionen übergreifende zivile Krisen- und Notfallmanagement auf allen Stufen

⁷ Dennoch kommt dem BABS in Teilbereichen unmittelbare Verantwortung zu (Polycom, ABC-Material, technische Systeme, Ausbildung).

⁸ Im Mai 2007 hat die Geschäftsstelle Nationaler ABC-Schutz zusammen mit den Kantonen einen jeweiligen kantonalen "Single point of contact" (SPOC) für alle ABC-Belange definiert und damit den Informationsfluss im Bereich ABC zwischen Bund und Kantonen stark vereinfacht und geregelt. Am 24.10.2007 konstituierten sich diese ABC-Verantwortlichen zur Koordinationsplattform der Kantone KPABC und realisierten so eine der Empfehlungen aus dem Projekt "Nationaler ABC-Schutz".

verloren. Bei den durchgeführten Übungen wurden in erster Linie Themen und in Szenarien geübt, die militärischen Ausbildungsbedürfnissen entsprachen.

Künftig soll in Übungen, wie "SEISMO 12" (Erdbeben in der Nordwestschweiz, 2012) und der Sicherheitsverbandsübung "SVU 14" Ende 2014, das Zusammenwirken der politischen Ebene und operativen Führungsorgane des Bundes und der Kantone gemeinsam geschult und überprüft werden. Damit diese anspruchsvolle Aufgabe gelöst werden kann, bedarf es einer besseren Koordination und Zusammenarbeit der damit betrauten Stellen bei Bund und Kantonen. So ist vorgesehen, dass für grosse und komplexe Übungen im SVS gemeinsame Projekt- und Übungsleitungen eingesetzt werden.

5 Zivilschutz

Herausforderung 7: Verständnis und Image

Die Leistung von Schutzdienst ist für den im Zivilschutz Eingeteilten obligatorisch. Aufgrund seiner Einsätze in Katastrophen und Notlagen hat der Zivilschutz in den vergangenen Jahren sein zuvor schlechtes Image in der Bevölkerung deutlich zu verbessern vermocht. Trotzdem trägt ein Schutzdienstleistender vielerorts noch immer den „Makel“ der Militärdienstuntauglichkeit mit sich. Die Nachrangigkeit der Schutzdienstpflicht gegenüber der Militärdienstpflicht ist dafür wesentlich mitverantwortlich. Zudem führt die Verwendung des Zivilschutzes für eine Vielzahl von Aufgaben, die nichts mit der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zu tun haben, dazu, dass dessen Profil verwässert wird.

Eine Konzentration des Zivilschutzes auf seine Hauptaufgaben bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist anzustreben. In Zusammenarbeit mit den Kantonen muss das BABS die zahlreichen Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft (EzG) kritisch hinterfragen und die rechtlichen Grundlagen für eine diesbezügliche Neuausrichtung erarbeiten. Obwohl sie auch Führungs- und Einsatzerfahrung ergeben, sind es nämlich häufig die EzG, die für eine schlechte Medienresonanz des Zivilschutzes sorgen. Im Rahmen mehrerer Sofortmassnahmen erstellt das BABS bis Ende 2010 eine Liste der zweckmässigen Aufgaben für EzG.

Herausforderung 8: Bereitschaft

Die aktuellen Gefährdungen verlangen eine hohe Bereitschaft und Flexibilität des Zivilschutzes. Schon heute bestehen in den Kantonen Lösungsansätze, um mit kantonalen Mitteln zur Schwergewichtsbildung oder mit erhöhten Bereitschaftsgraden gewisser Zivilschutzformationen schneller und effizienter Hilfe leisten zu können. Ausgewählte Teile des Zivilschutzes werden in vielen Kantonen und Gemeinden nicht mehr als Mittel der 2., sondern als Mittel der 1. Staffel eingesetzt. In Zukunft soll dieser Ansatz noch stärker verfolgt und gesamtschweizerisch weiterentwickelt werden. Im Rahmen des Projektes „Strategie Bevölkerungs- und Zivilschutz 2015 plus“ wird geprüft, ob ein Stützpunktsystem mit besonders ausgebildeten und schnell einsetzbaren Zivilschutzformationen innert Stunden grossräumig zur Katastrophenhilfe eingeführt werden soll.

Herausforderung 9: Bestandesfragen

Zwischen den Kantonen bestehen grosse Unterschiede im Hinblick auf die Zahl einsetzbarer Angehöriger des Zivilschutzes. Vor allem Gebirgskantone mit einem hohen Anteil an Militärdienstpflichtigen, weisen grosse Probleme auf, ihre Zivilschutzformationen zu alimentieren. Andere haben beträchtliche Überbestände und weisen einen grossen Teil der für den Zivilschutz Rekrutierten der Personalreserve zu. Im Rahmen des Projektes wird deshalb geprüft, wie ein Ausgleich zwischen den Kantonen stattfinden und die Bestände des Zivilschutzes – beispielsweise bereits bei der Rekrutierung – besser gesteuert werden könnten.

Herausforderung 10: Material

Im Bereich des Zivilschutzmaterials zeichnet sich eine Situation grösserer Uneinheitlichkeit ab, da ein Grossteil des Materials in den nächsten Jahren erneuert werden muss. Dadurch könnten sich sowohl bei der persönlichen Ausrüstung der Angehörigen des Zivilschutzes wie auch beim „Korpsmaterial“ beträchtliche Lücken und vor allem grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen und sogar den Gemeinden eröffnen. Eine Harmonisierung im Bereich des Zivilschutzmaterials ist indes nötig, damit der Zivilschutz in der ganzen Schweiz gemeinsam ausgebildet und eingesetzt werden kann sowie durch ein einheitliches äusseres

Erscheinungsbild erkennbar ist. Die gemeinsame Beschaffung des Zivilschutzmaterials für alle Kantone über eine effiziente Beschaffungsplattform erlaubt zudem eine schnellere und kostengünstigere Ausrüstung der Zivilschutzformationen als eine dezentralisierte Beschaffung. Das BABS wird bis Mitte 2011 gemeinsam mit den Kantonen die bestehende Plattform aufwerten und damit zur Harmonisierung und der kostengünstigen Beschaffung von Zivilschutzmaterial wesentlich beitragen.

Herausforderung 11: Ausbildung

Die weitgehend kantonale Zuständigkeit für die Zivilschutzausbildung hat bisher zwar kaum zum Verlust der Einheitlichkeit in der Grundausbildung geführt. Um einer möglichen gegenläufigen Entwicklung vorzubeugen, unter welcher die Zusammenarbeit des Zivilschutzes leiden sowie Probleme bei der interkantonalen Hilfe und beim Kantonswechsel von Angehörigen des Zivilschutzes entstehen könnten, ist die Erarbeitung klarer Leistungsprofile und die Durchsetzung einheitlicher Ausbildungsstandards anzustreben. In der laufenden Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes wird ein besonderes Gewicht auf die zeitliche Harmonisierung der Ausbildung gelegt. Darüber hinaus wird geprüft, wie ein paritätisch zusammengesetztes Gremium aus Vertretern von Bund und Kantonen jährlich die Durchsetzung kontrollieren kann.

Herausforderung 12: Infrastruktur

Die Zukunft der Infrastruktur stellt eine bedeutende Herausforderung im Verbundsystem Bevölkerungsschutz dar. Daher nimmt sich die laufende Teilrevision des BZG insbesondere der Werterhaltung von Schutzanlagen an. Im Bereich der Telematiksysteme ist die Einführung von POLYCOM weit fortgeschritten. Bei der Alarmierung wird das bisherige System (Wasseralarm, Allgemeiner Alarm) durch ein neues im Jahr 2012 bzw. 2015 abgelöst. Dennoch werden rasch fortschreitende Innovationen auch in Zukunft Anpassungen bedingen. Die Einführung von zeitgemässen Führungs-, Informations- und Alarmsystemen sind daher für Bund, Kantone und Gemeinden eine anhaltende, auch finanzrelevante Herausforderung.

Herausforderung 13: Katastrophenhilfeeinsätze im Ausland

Der Zivilschutz leistet heute Katastrophenhilfe im In- und – auf der Basis mehrerer Staatsverträge – im grenznahen Ausland. Mit dem Schweizerischen Korps für Humanitäre Hilfe (SKH) besteht eine Organisation, die den Bereich der Katastrophenhilfe im Ausland abdeckt. In diesem Bereich ist eine vermehrte Zusammenarbeit anzustreben, mit der sich auch Synergien nutzen lassen. Im Rahmen des Projektes wird geprüft werden, ob besonders ausgebildete und ausgewählte Dienstpflichtige, die sich freiwillig melden, für die Auslandshilfe herangezogen werden. Dies wenn auch nicht primär für Rettungseinsätze, so zumindest für die Phase der Instandstellung. Damit könnte der Zivilschutz wichtige Erfahrungen gewinnen, die der Katastrophenhilfe im Inland zugutekämen. Die Schweiz würde damit über ein Mittel verfügen, um im internationalen Umfeld Hilfeleistungen zu erbringen.

6 Fazit

Der Bevölkerungsschutz ist auf die derzeitigen und absehbaren Gefahren ausgerichtet. Gemeinden, Regionen und Kantone verfügen über funktionierende Führungsorgane, die Regionalisierung des Zivilschutzes ist auf Kurs und die Zusammenarbeit der Partnerorganisationen funktioniert gut. Dennoch gilt es, das System Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz weiterzuentwickeln.

Kurzfristige Anpassungen werden im Rahmen der zurzeit laufenden Revision des BZG vorgenommen. Dabei geht es im Wesentlichen um eine flexiblere Lösung bei der Zahl der Schutzdienst- respektive Ausbildungstage für Kader und Spezialisten sowie um die Werterhaltung der bestehenden Schutzrauminfrastruktur.

Für die längerfristige Weiterentwicklung beabsichtigt der Bundesrat, wie im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 postuliert, gemeinsam mit den Kantonen eine Strategie zur Weiterentwicklung des Bevölkerungs- und Zivilschutzes auszuarbeiten. Zu diesem Zweck wird der Chef VBS, in Absprache mit der Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektoren (MZDK), eine Arbeitsgruppe "Strategie Bevölkerungs- und Zivilschutz 2015 plus" einsetzen. Die Strategie soll bis Mitte 2011 dem Bundesrat und der MZDK vorgelegt werden.

Aus Sicht des BABS sollten u.a. folgende Punkte diskutiert werden:

- nationale Standards für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz;
- Dienstpflichtmodelle Zivilschutz;
- Infrastruktur und Material Zivilschutz;
- Bereitschaft des Zivilschutzes;
- Anpassung der gesetzlichen Grundlagen.

Weiter werden bis Ende 2010 folgende Sofortmassnahmen umgesetzt:

1. Zusammenarbeit Bund-Kantone: Bis zum 31.10.2010 wird das BABS eine Übersicht zu den verschiedenen Plattformen erstellen. Dabei wird die Funktion dieser Gremien sowie die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund geprüft und optimiert.
2. Finanzen: Das BABS erstellt bis zum 31.10.2010 einen Finanzbericht, in dem die finanziellen Eckwerte des Leitbildes Bevölkerungsschutz mit den tatsächlichen Finanzverhältnissen verglichen werden.
3. Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft (EzG): Das BABS erstellt bis zum 31.12.2010 eine Liste der zweckmässigen Aufgaben für EzG. Dabei wird auch aufgelistet, welche Einsätze das BABS als nicht geeignet betrachtet.
4. „Logistiker“ Zivilschutz: Das BABS prüft die Einführung einer neuen Grundfunktion „Logistiker“ und erarbeitet gegebenenfalls bis zum 31.12.2010 die dazu erforderlichen Grundlagen.
5. Bestände: Das BABS prüft bis zum 31.12.2010 die rechtliche Möglichkeit, in Kantonen mit Überbeständen diejenigen AdZS zu entlassen, die in der Reserve eingeteilt sind, ihr 36. Altersjahr vollendet haben und über keine Ausbildung verfügen.
6. Mehrjahresplanung: Das BABS erstellt bis zum 31.12.2010 eine Mehrjahresplanung (Roadmap) der geplanten Übungen von Bund und Kantonen.