



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 108

zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz betreffend die Verwaltung und Verwendung der Ersatzbeiträge für Schutzräume

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz betreffend die Verwaltung und Verwendung der Ersatzbeiträge für Schutzbauten.

Am 17. Juni 2011 wurde das Bundesgesetz über den Bevölkerungs- und den Zivilschutz geändert. Die Änderung ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Für einen Teil der Änderungen ist eine Anschlussregelung im kantonalen Recht notwendig. Dabei geht es ausschliesslich um die Ersatzbeiträge für Schutzbauten, die neu an die Kantone und nicht mehr an die Gemeinden gehen. Die Kantone können bestimmen, ob die bis zum 31. Dezember 2011 verfükten Ersatzbeiträge bei den Gemeinden verbleiben oder an den Kanton übergeführt werden sollen.

Die im Hinblick auf das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung erlassene, zeitlich befristete kantonale Einführungsverordnung ist in das ordentliche Recht, das heisst in das Gesetz über den Zivilschutz, überzuführen. In der Einführungsverordnung des Regierungsrates ist geregelt, dass die Gemeinden die bis zum 31. Dezember 2011 verfükten Ersatzbeiträge verwalten. Die Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug des Kantons Luzern bewilligt auf Gesuch hin deren Verwendung. Die Ersatzbeiträge, die ab dem 1. Januar 2012 verfügt wurden und neu an die Kantone gehen, werden durch diese Dienststelle verwaltet. Sie beschliesst auch deren Verwendung. Nicht geregelt ist heute, in welcher Abfolge Geld aus den kommunalen Ersatzbeitragsfonds und aus dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds entnommen werden soll.

In der Vernehmlassung wurden zwei Varianten zur Wahl gestellt. Bei der Variante 1 sind die kommunalen Ersatzbeitragsgelder an den Kanton überzuführen, wobei die Gemeinden für das Inkasso der Ersatzbeiträge mit 4 Prozent des Betrages, der sich zum Zeitpunkt der Überweisung an den Kanton im Ersatzbeitragsfonds der Gemeinde befindet, entschädigt werden. Die Variante 2 basiert auf der heute geltenden Regelung gemäss Einführungsverordnung, ergänzt durch den Grundsatz der Subsidiarität des kantonalen Ersatzbeitragsfonds. Danach darf der kantonale Ersatzbeitragsfonds erst dann in Anspruch genommen werden, wenn der Ersatzbeitragsfonds der betroffenen Gemeinde erschöpft ist.

Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis wird nur noch die Variante 2 weiterverfolgt. Damit in einzelnen Gemeinden nicht auf unbestimmte Zeit Ersatzbeiträge lagern, die in anderen Gemeinden des Kantons fehlen, sollen die kommunalen Ersatzbeitragsfonds nach einer angemessenen Frist an den Kanton übergeführt werden. Diese Frist wurde gegenüber der Vernehmlassung von 10 auf 15 Jahre erhöht. Neu ist für die kommunalen und den kantonalen Ersatzbeitragsfonds einheitlich geregelt, dass diese nicht zweckgebunden verzinst werden müssen und ein allfälliger Zins somit frei verwendet werden darf. Bisher waren die kommunalen Ersatzbeitragsfonds zweckgebunden zu verzinsen. Es lässt sich sachlich nicht begründen, weshalb die kommunalen und der kantonale Ersatzbeitragsfonds in Bezug auf die Verzinsung unterschiedlich beurteilt wurden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz betreffend die Verwaltung und Verwendung der Ersatzbeiträge für Schutzzräume.

1 Ausgangslage

1.1 Änderung des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz

Am 17. Juni 2011 haben die eidgenössischen Räte einer Teilrevision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1) zugestimmt. Der Bundesrat hat am 30. November 2011 beschlossen, dass die Teilrevision am 1. Januar 2012 in Kraft tritt. Zum gleichen Zeitpunkt ist auch die am 30. November 2011 beschlossene Änderung der Verordnung über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung, ZSV) vom 5. Dezember 2003 (SR 520.11) in Kraft getreten.

Mit der Teilrevision wurden aufgrund der bisherigen Erfahrungen beim Vollzug des Gesetzes Verbesserungen im Bereich der Einsätze und der Ausbildungsdienste im Zivilschutz sowie bei den Schutzbauten vorgenommen. Die Ausbildungszeiten für die Kadermitglieder sowie die Spezialistinnen und Spezialisten des Zivilschutzes wurden moderat angehoben, da es sich gezeigt hatte, dass die bisher jährlich zur Verfügung stehenden Schutzdiensttage, vor allem für die Wiederholungskurse, nicht genügten. Zudem wurde zur Verhinderung von teilweise missbräuchlichen Aufgeboten im Bereich der Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft eine jährliche Obergrenze für solche Einsätze von 40 Tagen pro Schutzdienstpflichtigen eingeführt (Botschaft des Bundesrates zur Teilrevision des BZG vom 8. September 2010 [nachfolgend: Botschaft BZG], Bundesblatt [BBl] 2010, S. 6055).

Ziel der Anpassungen bei den Schutzbauten war es, den Wert der bestehenden Schutzbauten zu erhalten und die Schutzraumbautätigkeit gezielt zu steuern. Grundsätzlich wurde an der Pflicht zum Schutzraumbau festgehalten. Jedoch müssen neu nur noch Schutzzräume ab 25 Schutzplätzen gebaut werden. Da nach wie vor pro 3 Zimmer 2 Schutzplätze zu erstellen sind, betrifft die Schutzbaupflicht nur noch Wohnhäuser und Überbauungen ab 38 Zimmern (Art. 17 Abs. 1a ZSV). Vorher waren bereits ab 8 Zimmern Schutzzräume zu erstellen. Im Weiteren wurde die Höhe des zu leistenden Ersatzbeitrags reduziert. Ersatzbeiträge sind zu entrichten, wenn bei einem Neubau keine Schutzzräume erstellt werden müssen. Sie gehören als sogenannte Ersatzabgaben zu den Kausalabgaben. Ersatzabgaben sind finanzielle Leistungen als Ersatz

für Naturallasten (nichtfinanzielle öffentlich-rechtliche Verpflichtungen), von denen die Pflichtigen dispensiert werden, sofern sie bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllen. Typische weitere Beispiele von Ersatzabgaben sind der Feuerwehrpflichtersatz und der Militärpflichtersatz (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 2657 f.). Die Ersatzbeiträge für Schutzräume sollen nach Artikel 47 Absatz 3 BZG neu an die Kantone und nicht mehr an die Gemeinden gehen. Die Regelung der Verwendung der Ersatzbeiträge wurde dahingehend geändert, dass diese neu auch der Erneuerung von privaten Schutzräumen dienen. Weiterhin über die Ersatzbeiträge finanziert werden die öffentlichen Schutzräume und – falls die übrigen Aufgaben erfüllt sind – weitere Zivilschutzmassnahmen (Art. 47 Abs. 2 BZG). Mit diesen Massnahmen wurden die privaten Hauseigentümerinnen und -eigentümer sowie die öffentliche Hand finanziell entlastet.

1.2 Handlungsbedarf im kantonalen Recht

Die Änderungen des BZG und der ZSV im Bereich der Einsätze und der Ausbildungszeiten im Zivilschutz sind direkt anwendbar und lösen demnach keinen Handlungsbedarf im kantonalen Recht aus.

Hingegen ist für einen Teil der Änderungen betreffend Schutzbauten eine Anschlussregelung im kantonalen Recht notwendig. Dabei geht es ausschliesslich um die Ersatzbeiträge für Schutzräume. Konkret ist Folgendes zu regeln:

- die Verwaltung und Verwendung der unter dem alten Recht verfügbaren Ersatzbeiträge, die an die Gemeinden gezahlt wurden (nachfolgend: altrechtliche Ersatzbeiträge),
- die Verwaltung und Verwendung der unter dem neuen Recht verfügbaren Ersatzbeiträge, die an den Kanton zu zahlen sind (nachfolgend: neurechtliche Ersatzbeiträge),
- die Festlegung der Ersatzbeiträge innerhalb der vom Bund vorgegebenen Bandbreite.

Die umzusetzenden Bestimmungen lösen im kantonalen Gesetz über den Zivilschutz vom 19. Juni 2007 (ZSG-LU; SRL Nr. 372) und in der kantonalen Verordnung über den Zivilschutz vom 8. April 2008 (ZSV-LU; SRL Nr. 372a) Änderungsbedarf aus.

Da der Bundesrat die Änderung der ZSV erst am 30. November 2011 beschloss und den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Bundesrechts ebenfalls erst dann festlegte, konnte das ZSG-LU nicht auf den 1. Januar 2012 geändert werden. Deshalb wurden diejenigen Gegenstände der Teilrevision – insbesondere die Verwaltung der altrechtlichen und der neurechtlichen Ersatzbeiträge –, die auf Gesetzesstufe umzusetzen sind, vorläufig in der Verordnung zur Einführung des am 17. Juni 2011 geänderten Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 16. Dezember 2011 (Einführungsverordnung; SRL Nr. 372b) geregelt. Die Einführungsverordnung stützt sich auf § 56 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1). Danach kann der Regierungsrat in Fällen zeitlicher Dringlichkeit

Verordnungen zur Einführung übergeordneten Rechts erlassen. Solche Verordnungen sind innert zweier Jahre in das ordentliche Recht überzuführen. Einführungsverordnungen verlieren aber nach Ablauf der Zweijahresfrist nicht automatisch ihre Gültigkeit. Die Verfassung enthält keine Regelung für den Fall, dass die Überführung innert der Frist nicht zustande kommt. Der Kanton hat in diesem Fall die allenfalls entstehenden Gesetzeslücken entweder durch Einzelfallregelungen oder durch Verordnung zu schliessen (Hansjörg Seiler, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, Rz. 30 zu § 56). Da mit der Einführungsverordnung eine solche bereits vorliegt, behält diese auch über die Zweijahresfrist hinaus ihre Gültigkeit bis zum Zeitpunkt der Überführung in das übergeordnete Recht.

Diejenigen Bestimmungen, die in der ZSV-LU umgesetzt werden konnten, wurden durch eine Änderung derselben vom 16. Dezember 2011 umgesetzt. In der ZSV-LU wurden die Verwendungszwecke und die Höhe der Ersatzbeiträge innerhalb der vom Bund vorgegebenen Bandbreite geregelt (§ 15 Abs. 4 ZSV-LU sowie Anhang).

Mit der vorliegenden Botschaft wird die Regelung in der Einführungsverordnung in das ordentliche Recht übergeführt. Zudem wird überprüft, ob diese Regelung zweckmässig war; gegebenenfalls werden Anpassungen vorgenommen.

1.3 Ersatzbeiträge

1.3.1 Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene

Gemäss Artikel 46 Absatz 1 BZG sind beim Bau eines Wohnhauses Schutzräume zu erstellen und auszurüsten, sofern in einer Gemeinde zu wenig Schutzplätze vorhanden sind. Wer keine Schutzräume erstellen muss, hat einen Ersatzbeitrag zu entrichten. Die Ersatzbeiträge gehen seit Inkrafttreten der Änderung des BZG am 1. Januar 2012 an die Kantone (Art. 47 Abs. 3 BZG). Vorher blieben sie im Eigentum jener Gemeinde, in der sie geleistet wurden (Art. 47 Abs. 5 BZG vor der Teilrevision; Amtliche Sammlung 2003, S. 4187). Die neue Regelung ermöglicht einen innerkantonalen Ausgleich. Davon profitieren insbesondere Gemeinden mit geringer Bautätigkeit und einem daraus resultierenden Schutzplatzdefizit. Dort können durch den innerkantonalen Ausgleich öffentliche Schutzräume erstellt werden. Die Kantone regeln die Eigentumsverhältnisse und die Verwendung der vor Inkrafttreten der Revision des BZG geleisteten Ersatzbeiträge. Diese können, je nach bisheriger Praxis oder Entscheidung der Kantone, bei den Gemeinden bleiben oder an den Kanton übergeführt werden (Botschaft BZG; BBl 2010 S. 6063 und 6082).

Nach dem auf den 1. Januar 2012 geänderten Artikel 47 Absatz 2 BZG dienen die Ersatzbeiträge in erster Linie zur Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden und zur Erneuerung privater Schutzräume. Die verbleibenden Ersatzbeiträge können für weitere Zivilschutzmassnahmen verwendet werden. Neu ist, dass die Ersatzbeiträge auch für die Erneuerung von privaten Schutzräumen verwendet werden dürfen. Dies beinhaltet substanzerhaltende Massnahmen, insbesondere des Belüftungssystems (Botschaft BZG; BBl 2010 S. 6081).

In Artikel 22 Absatz 1 ZSV wird die Verwendung der Ersatzbeiträge dahingehend präzisiert, dass diese zweckgebunden in nachstehender Reihenfolge zu verwenden sind für

- a. die Erstellung, die Ausrüstung, den Betrieb, den Unterhalt und die Erneuerung von öffentlichen Schutzräumen,
- b. die Erneuerung von privaten Schutzräumen, sofern die Eigentümerinnen und Eigentümer ihren Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Schutzräume nachgekommen sind,
- c. weitere Massnahmen des Zivilschutzes, insbesondere für periodische Schutzraumkontrollen oder die Beschaffung von Zivilschutzmaterial.

Der Begriff «weitere Zivilschutzmassnahmen» ist gemäss den Erläuterungen des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vom 26. August 2011 zur Revision der Zivilschutzverordnung vom 30. November 2011¹ eng auszulegen. Darunter fallen insbesondere Massnahmen im Zusammenhang mit den Schutzbauten wie beispielsweise periodische Schutzraumkontrollen. Weiter kann auch die Beschaffung oder der Unterhalt von Zivilschutzmaterial darunter subsumiert werden. Ausserdem können mit den Ersatzbeiträgen auch reine Administrationsaufwendungen, welche in direktem Bezug mit der Verwaltung der Ersatzbeiträge anfallen, bezahlt werden. Andere wiederkehrende Kosten dürfen hingegen nicht mit Ersatzbeiträgen finanziert werden. Es sind dies insbesondere die Kosten von kantonalen, regionalen oder kommunalen Zivilschutzverwaltungen, wie beispielsweise die Löhne der Angestellten.

Das Bundesrecht regelt nicht, ob die Zinsen aus den Ersatzbeitragsgeldern ebenfalls in den Ersatzbeitragsfonds fliessen müssen und damit zweckgebunden zu verwenden sind oder ob diese frei verwendet werden können.

1.3.2 Rechtliche Grundlagen im Kanton Luzern

Nach § 1 Absatz 2 der Einführungsverordnung verwalten die Gemeinden die bis zum 31. Dezember 2011 verfügbaren – altrechtlichen – Ersatzbeiträge. Die Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug (MZJ) bewilligt auf Gesuch hin deren Verwendung. Mit der Bewilligungspflicht wird sichergestellt, dass das bundesrechtliche Gebot der Zweckbindung der Ersatzbeiträge eingehalten wird. Die Bewilligungspflicht durch die zuständige kantonale Behörde ist bereits heute in § 11 Absatz 2 ZSG-LU vorgesehen.

Die – neurechtlichen – Ersatzbeiträge, die ab dem 1. Januar 2012 verfügt wurden und gemäss Artikel 47 Absatz 3 BZG an die Kantone gehen, werden durch die MZJ verwaltet. Diese beschliesst über die Verwendung der Ersatzbeiträge (§ 1 Abs. 3 Einführungsverordnung).

In der Einführungsverordnung ist nicht geregelt, in welcher Abfolge Geld aus den kommunalen Ersatzbeitragsfonds und aus dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds entnommen werden soll. Die Frage wurde bei der Ausarbeitung der Einführungsverord-

¹ www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2103/Erlaeuterungen-26.08.2011-de.pdf

nung bewusst offen gelassen, um nicht voreilig einen Ersatzbeitragsfonds gegenüber den anderen zu bevorzugen.

Bei der Verwendung von Ersatzbeitragsgeldern hat sich die zuständige kantonale Behörde an die Prioritätenordnung von § 15 Absatz 4 ZSV-LU zu halten, welche die bundesrechtlichen Regeln über die Verwendung der Ersatzbeiträge ergänzt. Zusammengefasst ausgedrückt dürfen die Ersatzbeiträge in der nachfolgend dargestellten Reihenfolge verwendet werden, wobei die Finanzierung für die nächsten Jahre für die jeweils vorangehenden Aufgaben nachgewiesen werden muss: Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden, Erneuerung privater Schutzräume, periodische Schutzraumkontrollen, Finanzierung von Zivilschutzmaterial, Massnahmen im Zusammenhang mit Schutzanlagen, übrige Massnahmen des Zivilschutzes. Die an letzter Stelle genannten übrigen Massnahmen des Zivilschutzes sind so auszulegen, wie sich dies aus den Erläuterungen des VBS zur Revision der Zivilschutzverordnung vom 30. November 2011 ergibt (vgl. Kap. 1.3.1). Bis zur Änderung der ZSV-LU waren an letzter Stelle der zulässigen Verwendungszwecke die Kosten weiterer Zivilschutzmassnahmen, wie Beiträge der Gemeinden an Zivilschutzorganisationen, genannt. Solche Kosten dürfen heute nicht mehr mit Ersatzbeiträgen bezahlt werden. Die auf den Vorgaben des Bundes basierende Änderung schränkte damit die mögliche Verwendung der Ersatzbeiträge ein.

1.3.3 Praxis im Kanton Luzern

Bis Ende 2011 flossen Ersatzbeiträge für nicht erstellte Schutzräume an die Gemeinden. Der Stand sämtlicher Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden belief sich am 31. Dezember 2013 auf rund 39,9 Millionen Franken.

Die MZJ führt eine Kontrolle über die Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden. Darin sind der Stand der jeweiligen Ersatzbeitragsfonds, die Anzahl fehlender Schutzplätze, die Rückstellungen für notwendige Investitionen und die jeweiligen Bilanzen aufgeführt. Insgesamt sind Ersatzbeitragsgelder der Gemeinden in der Höhe von rund 40,5 Millionen Franken für notwendige Investitionen in den Bereichen «öffentliche Schutzräume» und «Erneuerung privater Schutzräume» rückgestellt. Aus der Kontrolle der MZJ ist ersichtlich, dass die Bilanzen der einzelnen Gemeinden zwischen einem Fehlbetrag für diese notwendigen Investitionen in einer Höhe von rund 21,1 Millionen Franken und einem Überschuss nach deren Realisierung in einer Höhe von rund 1,2 Millionen variieren. Die Unterschiede resultieren zum einen aus der unterschiedlichen Bautätigkeit der vergangenen und zum anderen aus den realisierten Investitionen. Vereinfacht lässt sich sagen, dass Gemeinden mit einer hohen Bautätigkeit über eine hohe Schutzplatzabdeckung und über genügend Reserven an Ersatzbeiträgen für öffentliche Schutzräume verfügen. Demgegenüber haben die meist ländlichen Gemeinden, in welchen die Bautätigkeit generell tief ist, ein Schutzplatzdefizit, und es fehlen Ersatzbeiträge, um die nötigen Schutzplätze bauen zu können. Der in Artikel 45 BZG festgehaltene Grundsatz, jedem Einwohner und jeder Einwohnerin der Schweiz in zeitgerecht erreichbarer Nähe einen Schutzplatz bereitzustellen, rechtfertigt im Hinblick auf die ländlichen Gemeinden einen innerkantonalen Ausgleich.

Die Ersatzbeitragsfonds wurden offenbar von der Mehrheit der Gemeinden nicht zweckgebunden verzinst. Das heisst, die Zinsen der Ersatzbeiträge wurden frei verwendet, beziehungsweise die Gemeinden nutzten die Liquidität, um sich weniger stark fremdfinanzieren zu müssen. Diese Praxis wurde von den zuständigen kantonalen Stellen (Regierungsstatthalter, MZJ) nicht beanstandet.

Am 31. Dezember 2013 betrug der Stand des kantonalen Ersatzbeitragsfonds rund 4 Millionen Franken.

Bis heute wurden keine Leistungen aus dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds bezahlt. Die Verwendung der kantonalen Ersatzbeiträge richtet sich ebenfalls nach der bundesrechtlich festgelegten und in § 15 Absatz 4 ZSV-LU konkretisierten Prioritätenordnung. Nach dieser Prioritätenordnung müssen vorerst im kantonalen Fonds Ersatzbeiträge für die an erster Stelle genannte Aufgabe der Finanzierung von öffentlichen Schutzräumen sichergestellt werden, bis andere Leistungen aus dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds bezahlt werden können (§ 15 Abs. 4a ZSV-LU).

1.3.4 Regelungen in anderen Kantonen

Gemäss einer Umfrage der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz vom November 2011 zur Umsetzung der Teilrevision des BZG in den Kantonen hat die Mehrzahl der Kantone ihre kantonalen Erlasse revidiert oder entsprechende Änderungsverfahren eingeleitet. In einigen wenigen Kantonen war keine Anpassung der Rechtsgrundlagen notwendig, da die kantonale Gesetzgebung bereits vorgängig überarbeitet und revidiert worden war (z.B. in Zug). Aufgrund des kurzfristigen Inkrafttretens der Teilrevision des BZG auf den 1. Januar 2012 haben verschiedene Kantone in derselben Art und Weise wie der Kanton Luzern eine Einführungsverordnung oder einen entsprechenden Beschluss durch die jeweilige Kantonsregierung erlassen, um die zwingend notwendigen Anpassungen rechtzeitig in Kraft setzen zu können (z.B. Bern, Freiburg, Graubünden, Schwyz und Solothurn).

1.3.4.1 Verwaltung der Ersatzbeiträge

In Bezug auf die Verwaltung der altrechtlichen Ersatzbeiträge und deren Verhältnis zu den neurechtlichen Ersatzbeiträgen können in den Kantonen drei verschiedene Modelle unterschieden werden.

Beim ersten Modell bleiben die altrechtlichen Ersatzbeiträge bei den Gemeinden. Das Verhältnis zwischen den Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden und dem Ersatzbeitragsfonds des Kantons ist dabei so geregelt, dass bei einer geplanten Massnahme innerhalb eines bestimmten Gemeindegebietes zuerst der Fonds der betroffenen Gemeinde aufgebraucht werden muss, bevor auf den Fonds des Kantons zugegriffen werden darf (Grundsatz der Subsidiarität des kantonalen Fonds). Dieses Modell kennen beispielsweise die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Schwyz, Uri und Zürich.

Als Beispiel kann der Wortlaut der Regelung im Kanton Zürich angeführt werden (Kantonale Zivilschutzverordnung vom 17. September 2008; LS 522.1):

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 18. Januar 2012

¹ Die Ersatzbeiträge, die bis 31. Dezember 2011 verfügt wurden, werden von den Gemeinden verwaltet.

² Die Verwendung der Ersatzbeiträge durch die Gemeinde bedarf einer Genehmigung des Amtes.

³ Die Verwendung von Ersatzbeiträgen gemäss § 28 [kantonaler Ersatzbeitragsfonds] erfolgt erst, wenn die Gemeinde selbst über keine Mittel aus Ersatzbeiträgen mehr verfügt.

Das zweite Modell unterscheidet sich vom ersten Modell darin, dass die altrechtlichen Ersatzbeiträge nach Ablauf einer bestimmten – längeren – Frist an den Kanton fliessen. Dieses Modell kennt der Kanton Freiburg. Im Kanton Bern wurde in der Vernehmlassungsvorlage eine Übergangsfrist von acht Jahren vorgeschlagen. Die Änderung soll am 1. Januar 2015 in Kraft treten. Die entsprechende Bestimmung im Kanton Freiburg lautet wie folgt (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz vom 6. Dezember 2012; ASF 2012_119):

Artikel 5 d) Zivilschutzfonds der Gemeinden

¹ Die Mittel, über welche die Gemeinden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes verfügen, werden bis zur Erschöpfung für die Erstellung von fehlenden Schutzplätzen, für die Modernisierung von Schutzplätzen oder für die Finanzierung anderer Zivilschutzaufgaben verwendet (...).

² Die Gemeinden holen bei der zuständigen kantonalen Behörde vorgängig eine Bewilligung ein.

³ Die Zinsen aus der Anlage von Ersatzbeiträgen können nur für Zwecke des Zivilschutzes verwendet werden.

⁴ Der Staat beteiligt sich im Rahmen der eingezogenen Beiträge an der Finanzierung von Schutzplätzen, wenn der Fonds der Ersatzbeiträge der Gemeinden, in denen die Plätze erstellt werden, erschöpft ist.

⁵ Allfällige Guthaben der Zivilschutzfonds der Gemeinden, die zehn Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht eingesetzt worden sind, werden zugunsten des kantonalen Zivilschutzes der Staatskasse gutgeschrieben.

Beim dritten Modell fliessen sämtliche Ersatzbeiträge in einen kantonalen Fonds. Die altrechtlichen Ersatzbeiträge sind an den Kanton überzuführen. Teilweise war eine Regelung über die Handhabung der altrechtlichen Ersatzbeiträge, die an die Gemeinden gezahlt wurden, gar nicht erst nötig, da die Ersatzbeitragsgelder bereits im Zusammenhang mit der Totalrevision des BZG im Jahr 2004 an den Kanton übergeführt wurden. Dieses Modell ist in den Zivilschutzgesetzgebungen der Kantone Graubünden, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Thurgau und Zug verankert. Einige dieser Kantone verfügen heute zudem nur noch über eine einzige Zivilschutzorganisation. Als repräsentative Regelung lässt sich Artikel 31 Absatz 1 der Ausführungsbestimmungen über den Zivilschutz vom 7. Dezember 2004 (GDB 543.111) des Kantons Obwalden anführen:

Art. 31 Ersatzbeiträge

¹ Die von den Hauseigentümern und Hauseigentümerinnen zu leistenden Ersatzbeiträge gemäss nachfolgender Auflistung sowie die angelaufenen Ersatzbeiträge der Gemeinden gemäss Artikel 16 ZSG werden von der Dienststelle Zivilschutz eingezogen und verwaltet. (...)

Dieser kurze Vergleich zeigt, dass grundsätzlich zwei Varianten denkbar sind, wie mit den altrechtlichen Ersatzbeiträgen umzugehen ist: Diese können entweder bei den Gemeinden verbleiben oder an den Kanton übergeführt werden. Bei der Überführung kann eine Übergangsfrist festgelegt werden, oder es kann darauf verzichtet werden, eine solche vorzusehen. Es ist aber keine klare Tendenz oder eine «Musterlösung» auszumachen, die sich unter den Kantonen abzeichnet. Vielmehr hat jeder Kanton für die materielle Regelung zur Verwaltung und Verwendung der unter dem alten und dem neuen Recht verfügbaren Ersatzbeiträge eine auf seine individuellen Gegebenheiten zugeschnittene Lösung erarbeitet oder ist dabei, diese zu erarbeiten. Eine wichtige Schranke bilden dabei die Vorgaben des Bundesrechts, wonach die Verwendung der Ersatzabgaben zweckgebunden zu erfolgen hat (Art. 47 Abs. 2 BZG).

1.3.4.2 Verzinsung

Bezüglich der Verzinsung der Ersatzbeitragsgelder als sogenannte Spezialfonds zeigt sich in den untersuchten Fällen ein einheitliches Bild. Eine Verzinsung ist gesetzlich vorgesehen, unabhängig davon, ob die Ersatzbeitragsgelder von den Gemeinden oder vom Kanton verwaltet werden. Die Kantone Aargau, Freiburg, Nidwalden, Thurgau und Wallis haben die zweckgebundene Verzinsung direkt als sogenannte «lex specialis» in ihrem Zivilschutzrecht verankert. In den Kantonen Bern und Schwyz ist die zweckgebundene Verzinsung jeweils im kantonalen Finanzhaushaltsrecht vorgesehen.

2 Gesetzgebungsarbeiten im Kanton Luzern

2.1 Vorgehen

Im Hinblick auf die Überführung der Einführungsverordnung in das ordentliche Recht wurde eine Arbeitsgruppe – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG), der MZJ und des Departementssekretariates des Justiz- und Sicherheitsdepartementes – gebildet. Die Arbeitsgruppe hat sich zu insgesamt sechs Sitzungen getroffen. Rasch hat sich gezeigt, dass eine Überführung der Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden an den Kanton für eine erleichterte Administration des Ersatzbeitragswesens an sich wünschenswert wäre, die Gemeinden aber nur dann dazu bereit sind, wenn sie für die in der Zukunft zu erwartenden Zins-

erträge entschädigt werden. Als Entschädigung wurde ein Abschlag von der Transfersumme in der Höhe von 35 Prozent des Standes der jeweiligen Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden genannt (insgesamt rund 14,7 Millionen Franken). Dabei wurde davon ausgegangen, dass ein durchschnittlicher Ersatzbeitragsfonds in den nächsten 30 Jahren kontinuierlich geleert und damit bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 3,5 Prozent allmählich reduzierende Zinserträge einbringen würde. Wie in Kapitel 1.3.3 erwähnt, ging die Mehrheit der Gemeinden davon aus, dass die Fonds nicht zweckgebunden zu verzinsen und die Zinsen folglich frei zu verwenden seien. Darin ist denn auch die Forderung nach einer Entschädigung für die Zinsverluste bei einer allfälligen Überführung der Gelder an den Kanton begründet.

Eine erste Beurteilung durch den Rechtsdienst des Justiz- und Sicherheitsdepartementes – unter anderem gestützt auf eine Anfrage beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) – ergab, dass ein grösserer Abschlag von der Transfersumme wegen des Grundsatzes der Zweckbindung der Ersatzbeitragsgelder grundsätzlich nicht rechtmässig wäre. Allenfalls liesse sich eine Entschädigung von maximal rund 5 Prozent durch den Effizienzgewinn aufgrund einer zentralen Verwaltung der Ersatzbeitragsgelder rechtfertigen.

Um die Frage der Verzinsung der Ersatzbeitragsfonds und damit die Zulässigkeit einer sich darauf abstützenden Entschädigung vertieft zu klären, hat die Arbeitsgruppe durch einen Rechtsanwalt ein verwaltungsexternes Gutachten erstellen lassen und dem Gutachter in der Folge Zusatzfragen zur Beantwortung unterbreitet. Der Gutachter kommt im Wesentlichen zu folgenden Schlussfolgerungen:

Die Ersatzbeiträge würden als Spezialfonds gelten. Gemäss § 11 Absatz 1 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9. November 2004 (SRL Nr. 602) seien die Verpflichtungen für Spezialfonds in der Regel zu verzinsen. Verschiedene Kantone würden die Verzinsung der Ersatzbeiträge zugunsten der Fonds explizit vorschreiben. Gründe für eine Ausnahmeregelung seien keine ersichtlich. Die Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden seien somit nach geltendem Recht zu verzinsen.

Die Frage der Verzinsung sei für die Zukunft bezüglich des kantonalen und des kommunalen Ersatzbeitragsfonds einheitlich zu regeln. Ein Ausschluss der zweckgebundenen Verzinsung werde von der Sache her als verfehlt und im Vergleich mit anderen Kantonen als ungewöhnlich beurteilt. Die Ersatzbeitragsfonds würden nicht zum Eigenkapital der Gemeinden gehören. Finanzielle Eigeninteressen der Gemeinden würden bei einer Nicht-Verzinsung den Zivilschutz schwächen. Aus diesen Gründen seien die Ersatzbeitragsfonds zu verzinsen.

Ein Abschlag zugunsten der Gemeindefonds bei einer Überführung der Ersatzbeitragsgelder an den Kanton sei unrechtmässig. Dies gelte unabhängig davon, ob eine Verzinsung der Ersatzbeitragsfonds rechtlich vorgeschrieben werde oder nicht. Ein Abschlag würde zudem dazu führen, dass die existierenden Verpflichtungen durch die geschmälierten Aktiven nicht mehr gedeckt wären. Zulässig sei jedoch eine Bestimmung über die Vergütung von Leistungen der Gemeinden bei der Bildung der Fonds, analog zur Verordnung über die Entschädigung im Steuerwesen vom 10. Dezember 2002 (SRL Nr. 688). Eine solche Vergütung wäre ausdrücklich zu regeln und dürfte maximal 3 bis 4 Prozent der Aktiven betragen.

Die Ergebnisse des Gutachtens wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert. Die Vertretung des VLG erachtete das Gutachten als nicht überzeugend, da die gestellten Fragen nur indirekt beantwortet würden. Für die Vertretung des Kantons waren nach der Beantwortung der Zusatzfragen alle Punkte geklärt. Aus den Abklärungen folgte sie, dass ein Abschlag bei einer Überführung der Ersatzbeitragsfelder an den Kanton, der die Höhe von 4 Prozent übersteigt, nicht rechtmässig sei und deshalb nicht weiterverfolgt werden könne. Die Vertretung des VLG vertrat die Meinung, dass die Fonds unter diesen Umständen bei den Gemeinden verbleiben sollen. Eine zweckgebundene Verzinsung der Ersatzbeitragsfonds lehnt die Vertretung des VLG ab. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die Positionen zu weit auseinander lägen, um in diesem Gremium eine gemeinsame Lösung zu finden. Sie stellte deshalb ihre Arbeiten ein.

Im Nachgang daran haben wir uns entschieden, zwei Varianten in die Vernehmlassung zu geben: erstens eine Variante mit der Überführung der kommunalen Ersatzbeitragsfonds an den Kanton und zweitens eine Variante mit dem Verbleib der Ersatzbeitragsfonds bei den Gemeinden.

2.2 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz dauerte vom 3. September bis zum 29. November 2013. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, sämtliche Luzerner Gemeinden, der VLG, die Zivilschutzorganisationen (ZSO), das Kantonsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei, die MZJ und die Regierungstatthalterkonferenz. Auf Ersuchen des VLG hin wurde die Vernehmlassungsfrist für den VLG und sämtliche Gemeinden bis zum 31. Dezember 2013 erstreckt.

Es gingen insgesamt 75 Vernehmlassungen ein, die sich zu den fünf in einem Fragebogen gestellten Fragen äusserten und teilweise weitere Bemerkungen anbrachten.

Eine klare Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten bevorzugt die Variante 2, bei der die altrechtlichen Ersatzbeiträge bei den Gemeinden verbleiben, gegenüber der Variante 1 mit der Überführung dieser Ersatzbeiträge an den Kanton. Es sind dies die CVP, die FDP, die SVP, sämtliche Luzerner Gemeinden ausser Udligenswil, der VLG und die verschiedenen ZSO. Die Variante 1 bevorzugen die Grünen, die Grünliberalen, die SP, die Gemeinde Udligenswil und die MZJ. Aufgrund dieses klaren Vernehmlassungsergebnisses haben wir die vorliegende Botschaft auf der Variante 2 aufgebaut.

Ein direktes Verfügungsrecht der MZJ über die altrechtlichen Ersatzbeiträge wird von einer Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten abgelehnt. Danach hätte die MZJ für zwingend notwendige Investitionen im Sinn von Artikel 22 Absatz 1 ZSV direkt über die Verwendung der Gelder aus den Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden verfügen können. Abgelehnt wird dies unter anderem von der CVP, der FDP, der SVP und dem VLG. Die Grünen, die Grünliberalen und die SP stehen einem direkten Verfügungsrecht der MZJ positiv gegenüber. Wir ver-

zichten deshalb darauf, ein direktes Verfügungsrecht der MZJ über die bei den Gemeinden verbleibenden Ersatzbeitragsfonds weiterzuverfolgen.

Eine knappe Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten äusserte sich negativ zu einer Frist von 10 Jahren, nach deren Ablauf die kommunalen Ersatzbeitragsfonds an den Kanton zu überweisen wären. Es sind dies insbesondere die CVP, die FDP, die SVP, der VLG, zwei ZSO (ZSO Region Entlebuch, ZSO Region Sursee) und etwas mehr als zwei Drittel der Gemeinden. Einer Frist für die Überführung der altrechtlichen Ersatzbeiträge an den Kanton stehen die Grünen, die Grünliberalen, die SP, zwei ZSO (ZSO Emme, ZSO Pilatus), etwas weniger als ein Drittel der Gemeinden und die MZJ positiv gegenüber. Deren Argumente für eine Überführungsfrist überzeugen. Ohne eine solche Frist werden lang andauernde Interessenkonflikte zwischen dem Interesse der Gemeinden an der Liquidität der Ersatzbeiträge und den Interessen des Zivilschutzes sowie eine langfristige Verunmöglichung des innerkantonalen Ausgleichs befürchtet. Dem tragen wir so Rechnung, dass wir in den Entwurf eine Frist aufnehmen, diese aber gegenüber derjenigen im Vernehmlassungsverfahren von 10 auf 15 Jahre, das heisst bis am 31. Dezember 2030, verlängern, um auch die Anliegen der Kritiker einer solchen Frist zu berücksichtigen.

In der Vernehmlassung blieb nahezu unbestritten, dass eine zweckgebundene Verzinsung der Ersatzbeiträge nicht vorgeschrieben werden soll und allfällige Zinsen aus den Ersatzbeiträgen folglich frei verwendet werden können sollen. Dieser Meinung waren die CVP, die FDP, die Grünliberalen, die SVP, sämtliche Gemeinden ausser Sursee, der VLG und die verschiedenen ZSO. Dagegen sprachen sich die Grünen, die SP, die Gemeinde Sursee und die MZJ aus. Folglich wird eine zweckgebundene Verzinsung – wie bereits in der Vernehmlassungsvorlage – nicht vorgeschrieben.

Schliesslich konnten weitere Änderungswünsche bezüglich des Gesetzesentwurfs geäussert werden. Mehrfach wurden dabei die folgenden Punkte vorgebracht, zu denen wir im Folgenden jeweils einzeln Stellung nehmen:

- Weitere Mängel des Gesetzes über den Zivilschutz seien im Rahmen dieser Änderung ebenfalls zu beheben.

Die Mängel, auf die hingewiesen wird, betreffen durchwegs die Frage der Zuständigkeiten des Kantons und der Gemeinden im Rahmen des sogenannten AKV-Prinzips (Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung). Diese Frage ist im Rahmen der Kantonalisierung zu entscheiden oder, falls diese keine Mehrheit findet, allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt. Der Aufgabenbereich Schutzräume ist gemäss Bundesrecht eine Verbundaufgabe des Kantons und der Gemeinden. Die Diskussion der Ersatzbeiträge sollte deshalb nicht mit weiteren Fragen vermengt werden. Dementsprechend haben wir diesen Änderungsantrag nicht in die vorliegende Botschaft aufgenommen.

- Die Bewilligung der MZJ über die Verwendung der Ersatzbeiträge (§ 11a Abs. 2 Entwurf) solle als beschwerdefähige Verfügung ergehen.

Das damalige Verwaltungsgericht ist im Entscheid V 11 233 mangels des Verfügungscharakters der Bewilligung der MZJ nicht auf eine Beschwerde der Gemeinde Malters eingetreten. Eine Regelung über die Verfügungsqualität der Bewilligung des MZJ müsste – wenn schon – im Bundesrecht erfolgen. Dieses räumt dem Kanton keinen Raum für eine solche eigenständige Regelung ein, weshalb sie auch keine Wirkung hätte und auf deren Aufnahme in den Gesetzesentwurf deshalb zu verzichten ist. Das Kantonsgericht teilt diese Meinung.

- Die Berechnung der Schutzraumbilanzen durch die MZJ sei nicht nachvollziehbar beziehungsweise falsch. Effektiv fehlten im Kanton Luzern weniger Schutzräume als von der MZJ behauptet. Zudem sei den Gemeinden Einsicht in den kantonalen Ersatzbeitragsfonds zu gewähren.

Die Berechnung der Schutzraumbilanzen und der sich darauf stützenden kantonalen Rückstellungen wird laufend überprüft, aktualisiert und falls nötig auch korrigiert. Sie wurde unter anderem den ZSO im Oktober 2013 anlässlich einer Informationsveranstaltung präsentiert. Falls einzelne Gemeinden mit der Berechnung nicht einverstanden sind, können sie sich an die MZJ wenden. Entsprechende Anfragen werden schriftlich beantwortet.

2.3 Grundzüge der Vorlage

2.3.1 Verwaltung der Ersatzbeiträge

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz basiert auf der heute geltenden Übergangsregelung, wie sie sich aus der Einführungsverordnung ergibt (§ 1 Einführungsverordnung). Danach verwalten die Gemeinden weiterhin die altrechtlichen Ersatzbeiträge. Die zuständige kantonale Behörde – konkret die MZJ – bewilligt auf Gesuch hin deren Verwendung. Die neurechtlichen Ersatzbeiträge werden durch die MZJ verwaltet, welche auf Gesuch hin und von Amtes wegen über deren Verwendung beschliesst. Die Verwendung von Amtes wegen kommt in erster Linie dann zur Anwendung, wenn ein innerkantonaler Ausgleich geschaffen werden soll oder kantonale Massnahmen des Zivilschutzes finanziert werden sollen. Dabei ist ebenfalls die in § 15 Absatz 4 ZSV-LU konkretisierte bundesrechtliche Prioritätenordnung bei der Verwendung der Ersatzbeiträge einzuhalten.

Da mehrere Ersatzbeitragsfonds nebeneinander bestehen bleiben, ist die Abfolge der Entnahme von Geldern aus den verschiedenen Fonds zu regeln. Diese Frage wurde in der Einführungsverordnung – wie bereits erwähnt – bewusst offen gelassen, da man der Ansicht war, dass sie in einem politischen Prozess zu klären ist. Die Regelung drängt sich auch aufgrund der Erfahrungen der letzten zwei Jahre auf. Wiederholt haben sich Gemeinden auf den Standpunkt gestellt, es seien Investitionen aus dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds zu bezahlen, obwohl im kommunalen Ersatzbeitragsfonds noch genügend Geld vorhanden war und der kantonale Ersatzbeitragsfonds nach zwei Jahren noch nicht genügend alimentiert ist beziehungsweise sein kann. Zudem können auch alle überprüften Zivilschutzgesetze der anderen Kantone, die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf vergleichbar sind, eine solche Abfolge. Sie sieht vor, dass der ab 2012 neu zu äfnende Ersatzbeitragsfonds des Kantons subsidiär zu jenen der Gemeinden zum Tragen kommt. Der kantonale Ersatzbeitragsfonds darf also erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Mittel der betroffenen Gemeinden erschöpft sind.

2.3.2 Frist von 15 Jahren

Neu gegenüber der geltenden Regelung gemäss der Einführungsverordnung und auch gegenüber der Vernehmlassungsvorlage ist die Festsetzung einer Frist von 15 Jahren, das heisst bis am 31. Dezember 2030, nach deren Ablauf die bei den Gemeinden noch vorhandenen Ersatzbeiträge an den Kanton überzuführen sind. Mit dieser Frist soll zumindest mittelfristig der durch das Bundesrecht angestrebte innerkantonale Ausgleich ermöglicht werden. Ohne die Zentralisierung werden noch über Jahre hinweg in gewissen Gemeinden Schutzplatzdefizite aus Geldmangel bestehen bleiben, während andere Gemeinden nicht benötigte Gelder horten. Dadurch würde auch der Kanton in der Entnahme von Geldern aus seinem Ersatzbeitragsfonds eingeschränkt, da sich die Entnahme daraus ebenfalls nach der bundesrechtlichen Prioritätenordnung richtet. Sind nicht alle prioritären Massnahmen wie namentlich die Finanzierung von öffentlichen Schutzräumen und die Erneuerung von privaten Schutzräumen finanziell abgedeckt, dürfen weitere Massnahmen des Zivilschutzes grundsätzlich nicht finanziert werden. So konnte beispielsweise die Einrichtung eines geschützten Führungsstandortes für den Regierungsrat und den kantonalen Führungsstab nicht über den kantonalen Fonds finanziert werden, sondern erfolgte zulasten der ordentlichen Rechnung des Kantons. Gemäss einer jüngst erfolgten schriftlichen Stellungnahme des BABS lässt die Priorisierung in Einzelfällen und gestützt auf eine Mehrjahresplanung sowie ein entsprechendes Gesuch immerhin einen gewissen Spielraum zu.

Von einem Verbleib der Ersatzbeitragsfonds bei den Gemeinden profitieren nur diejenigen Gemeinden, die noch über altrechtliche Ersatzbeiträge verfügen. Im Lauf der Zeit wird sich deren Anzahl verringern. Die Festsetzung einer Frist für die Überführung an den Kanton beugt somit auch möglichen Benachteiligungen der übrigen Gemeinden vor. Schliesslich werden mit einer Überführung der altrechtlichen Ersatzbeiträge nach 15 Jahren lang andauernde Interessenkonflikte zwischen dem Interesse der Gemeinden an der Liquidität der Ersatzbeitragsgelder und den Interessen des Zivilschutzes verhindert.

Wie in Kapitel 2.1 erläutert, ist es aus rechtlichen Gründen nicht zulässig, die Überführung der Ersatzbeitragsgelder an den Kanton – auch nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren – mit einem Abschlag zugunsten der Gemeindekassen zu verknüpfen. Ein Abschlag wäre mit dem Gebot der Zweckbindung nicht zu vereinbaren. Grundsätzlich zulässig wäre jedoch eine Bestimmung über die Vergütung von Leistungen der Gemeinden bei der Bildung und Verwaltung von Fonds. Dabei würde auf den Stand der jeweiligen Ersatzbeitragsfonds der einzelnen Gemeinden zum Zeitpunkt der Überweisung an den Kanton abgestützt, wobei eine Entschädigung von höchstens 4 Prozent dieses Standes zulässig wäre. Auf die Aufnahme einer solchen Bestimmung in den Gesetzestext wird aber verzichtet. Es soll kein unerwünschter Anreiz dafür geschaffen werden, dass Investitionen in den Zivilschutz aufgeschoben werden, um später in den Genuss einer höheren Entschädigung zu kommen.

In Kapitel 1.3.3 ist festgehalten, dass die Ersatzbeitragsfonds von der Mehrheit der Gemeinden nicht zweckgebunden verzinst wurden. Geht man davon aus, dass es Gemeinden gibt, welche die Ersatzbeitragsfonds in der Vergangenheit korrekt verzinst haben, stellt sich die Frage, wie diese Benachteiligung beziehungsweise Begüns-

tigung der übrigen Gemeinden im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevision rückwirkend korrigiert werden kann. Dazu wird folgende Lösung vorgeschlagen: Um zu verhindern, dass diejenigen Gemeinden, die in der Vergangenheit korrekterweise die Ersatzbeitragsfonds zweckgebunden verzinst haben, gegenüber denjenigen Gemeinden, welche keine zweckgebundene Verzinsung vorgenommen haben, schlechter gestellt sind, sollen erstere die Möglichkeit haben, ihre nachweislich geleisteten Zinszahlungen zurückzuerhalten. Die Gemeinden können demnach ihre Zinserträge aus den Ersatzbeiträgen bei der Überführung der Ersatzbeitragsgelder an den Kanton nach Ablauf der Frist von 15 Jahren in Abzug bringen. Der Nachweis der Einzahlung der Zinserträge in die Ersatzbeitragsfonds obliegt den Gemeinden. Faktisch bedeutet dies für diejenigen Gemeinden, welche die Ersatzbeitragsfonds in der Vergangenheit nicht zweckgebunden verzinst haben, eine «Amnestie» in dem Sinn, dass die nicht zweckgebundene Verzinsung mit Inkrafttreten der Gesetzesänderung gebilligt wird. Im Ergebnis werden die Gemeinden hinsichtlich der Verzinsungsverpflichtung nahezu gleichgestellt.

2.3.3 Verzinsung

Im Gesetz wird ausdrücklich geregelt, dass der Zins aus den Ersatzbeiträgen frei verwendet werden darf. Bisher wären die Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden zweckgebunden zu verzinsen gewesen. Der kantonale Ersatzbeitragsfonds war dagegen praxisgemäss nicht zweckgebunden zu verzinsen. Eine einheitliche Regelung der Verzinsung der Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden und des Kantons ist zwingend anzustreben. Es liesse sich sachlich nicht begründen, weshalb die jeweiligen Ersatzbeitragsfonds in Bezug auf die Verzinsung unterschiedlich beurteilt werden sollten. Zukünftig sollen bei sämtlichen Ersatzbeitragsfonds (kommunal und kantonale) die Zinserträge frei verwendet werden dürfen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Während der ersten 15 Jahre nach der Gesetzesänderung sind keine unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen zu erwarten. Die Regelung basiert auf der heute geltenden, mit dem einzigen Unterschied, dass neu verankert ist, in welcher Abfolge Geld aus den verschiedenen Ersatzbeitragsfonds zu entnehmen ist. Dies dürfte allenfalls aufgrund der höheren Rechtssicherheit zu einer Reduktion von Anfragen und Meinungsverschiedenheiten und damit zu einer erleichterten Administration des Ersatzbeitragswesens führen.

Nach Ablauf der Frist von 15 Jahren werden sämtliche Ersatzbeitragsgelder ausschliesslich im zentralen Ersatzbeitragsfonds des Kantons verwaltet. Da dem Kanton bereits per 1. Januar 2012 mit dem Inkasso der Ersatzbeiträge und der Verwaltung des

kantonalen Ersatzbeitragsfonds eine neue Aufgabe zugewiesen wurde, sind die daraus resultierenden personellen und organisatorischen Massnahmen bereits ergriffen worden. Die Überführung der altrechtlichen Ersatzbeitragsfonds von den Gemeinden an den Kanton wird daher keine zusätzlichen personellen Auswirkungen auf den Kanton haben. Die Verwaltung und das Verfahren (Rechnungsstellung und Zahlungskontrolle) können mit dem gleichen Personal bewältigt werden. In finanzieller Hinsicht bleibt zu bemerken, dass es sich beim kantonalen Ersatzbeitragsfonds um eine Spezialfinanzierung handelt, die sich nicht auf die ordentliche Rechnung des Kantons auswirkt.

Mit der Überführung der altrechtlichen Ersatzbeitragsfonds an den Kanton nach Ablauf der Frist von 15 Jahren wird der entsprechende Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden wegfallen. Der Aufwand bei der Überführung der Ersatzbeitragsfonds an den Kanton sollte grundsätzlich gering ausfallen. Allenfalls ist im Zusammenhang mit einer allfälligen Rückforderung von Zinserträgen mit einem einmaligen Mehraufwand zu rechnen.

Demgegenüber ist zu erwarten, dass die Gemeinden nach Ablauf der Frist von 15 Jahren nicht mehr von der Liquidität der Ersatzbeiträge und den Zinsgewinnen aus den Ersatzbeiträgen werden profitieren können. Deshalb haben die Gemeinden dannzumal die entsprechenden budgettechnischen und finanzplanerischen Massnahmen zu treffen.

4 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

§ 11

Die Ersatzbeiträge für Schutzzräume sind heute in Absatz 2 geregelt. Dieser Absatz ist aufzuheben und der Inhalt der Bestimmung neu aufgrund der Komplexität in einem eigenen Paragrafen zu normieren (§ 11a). Die verbleibenden Absätze in dieser Bestimmung regeln die Planung von Schutzzräumen und -anlagen. Schutzzräume und -anlagen sind unter dem Oberbegriff «Schutzbauten» zusammengefasst. Die Schutzzräume werden weiter unterteilt in öffentliche und private Schutzzräume. Sie dienen dazu, jedem Einwohner und jeder Einwohnerin der Schweiz einen Schutzplatz zu gewährleisten (Art. 45 BZG). Schutzzanlagen sind beispielsweise Kommandoposten, Sanitätsstellen oder Spitäler (Art. 50 BZG).

§ 11a

Absatz 1

Der Absatz 1 ist identisch mit dem ersten Satz des heutigen § 11 Absatz 2. Danach legt der Regierungsrat, soweit nicht bundesrechtlich geregelt, in der Verordnung die Ansätze für die Ersatzbeiträge fest. Die Ansätze für die Ersatzbeiträge sind im Anhang zur ZSV-LU normiert. Sie wurden mit Änderung vom 16. Dezember 2011 an die BZG-Revision angepasst.

Absatz 2

Die Gemeinden verwalten innert der in § 18a Absatz 1 festgelegten Frist von 15 Jahren, das heisst bis am 31. Dezember 2030, die altrechtlichen Ersatzbeiträge. Die MZJ bewilligt als zuständige kantonale Behörde auf Gesuch hin die Verwendung dieser Beiträge. Die Regelung entspricht – für die Dauer der Frist von 15 Jahren – derjenigen von § 1 Absatz 2 der Einführungsverordnung. Vor der BZG-Revision wurden sämtliche Ersatzbeiträge von den Gemeinden verwaltet und über deren Verwendung auf Gesuch hin durch die MZJ beschlossen. Die Gesuche können von einzelnen oder mehreren Gemeinden gemeinsam eingereicht werden. Mit dem Beschluss der MZJ wird die Einhaltung des bundesrechtlichen Gebotes der Zweckbindung der Ersatzbeiträge sichergestellt, welches in § 15 Absatz 4 ZSV-LU konkretisiert ist.

Absatz 3

Die seit dem Inkrafttreten der BZG-Revision am 1. Januar 2012 verfügten Ersatzbeiträge werden durch die MZJ als zuständige kantonale Behörde verwaltet (vgl. § 15 Abs. 5 ZSV-LU). Diese beschliesst auf Gesuch hin sowie von Amtes wegen über deren Verwendung. Die Regelung entspricht im Wesentlichen derjenigen in § 1 Absatz 3 der Einführungsverordnung. Es wurde lediglich präzisiert, dass der Beschluss auf Gesuch hin oder von Amtes wegen erfolgen kann. Beim Beschluss der Verwendung des kantonalen Ersatzbeitragsfonds sind die gleichen Regeln einzuhalten wie beim Beschluss der Verwendung der kommunalen Ersatzbeitragsfonds (§ 15 Abs. 4 ZSV-LU).

Absatz 4

Da während 15 Jahren nach wie vor Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden neben dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds bestehen bleiben, regelt diese Bestimmung, in welcher Abfolge Gelder aus den verschiedenen Fonds zu entnehmen sind. Der seit dem 1. Januar 2012 bestehende kantonale Ersatzbeitragsfonds ist subsidiär zu den kommunalen Ersatzbeitragsfonds in Anspruch zu nehmen. Das heisst, bei der Beurteilung eines Gesuchs um Entnahme von Geldern aus dem kantonalen Ersatzbeitragsfonds ist zuerst zu prüfen, ob im Ersatzbeitragsfonds der betreffenden Gemeinde, die eine Investition tätigen will, noch Geld vorhanden ist. Soweit dies der Fall ist, ist die Investition durch den Ersatzbeitragsfonds der Gemeinde zu finanzieren. Die betroffene Gemeinde kann entweder diejenige Gemeinde sein, die ein Gesuch stellt, oder diejenige, die von einem Gesuch betroffen ist. Letzteres ist beispielsweise dann der Fall, wenn mehrere Gemeinden, die in einer ZSO zusammengeschlossen sind, für ihre ZSO gemeinsam Anschaffungen tätigen wollen. In diesem Fall könnte der kantonale Ersatzbeitragsfonds diejenigen Kostenanteile der Gemeinden übernehmen, die über keine Ersatzbeiträge mehr verfügen. Ist kein Geld mehr im entsprechenden Ersatzbeitragsfonds der Gemeinde vorhanden, so hat die MZJ zu prüfen, ob im kantonalen Ersatzbeitragsfonds Rückstellungen für die vorrangigen Aufgaben gemäss der Prioritätenordnung von § 15 Absatz 4 ZSV-LU vorhanden sind. Erst wenn dies auch erfüllt ist, darf Geld aus diesem entnommen werden. Bei der Entnahme aus dem kantonalen Fonds von Amtes wegen ist das gleiche Vorgehen einzuhalten.

Absatz 5

Zinserträge aus den Ersatzbeiträgen dürfen frei verwendet werden. Die Ersatzbeiträge müssen somit nicht zweckgebunden verzinst werden. Die Regelung stellt für die altrechtlichen Ersatzbeiträge der Gemeinden eine Ausnahme zur grundsätzlichen Verzinsungspflicht von § 11 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden dar. Für den kantonalen Ersatzbeitragsfonds entspricht sie der heutigen Praxis.

*§ 18a**Absatz 1*

Die Bestimmung regelt die Übergangsfrist, nach deren Ablauf die Ersatzbeitragsgelder der Gemeinden an den Kanton überzuführen sind. Dies hat spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung, das heisst bis am 31. Dezember 2030, zu erfolgen. Den Gemeinden ist es freigestellt, die Ersatzbeiträge bereits früher zu einem beliebigen Zeitpunkt ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung als Ganzes oder in Raten an den Kanton zu überweisen.

Absatz 2

Wird die Frist gemäss Absatz 1 nicht eingehalten, ist ein Verzugszins geschuldet. Die Höhe des Verzugszinses ist in der Verordnung zu regeln und voraussichtlich in Anlehnung an die obligationenrechtlichen Regeln auf 5 Prozent festzusetzen.

Absatz 3

Zinserträge aus den Ersatzbeiträgen, die in die jeweiligen Ersatzbeitragsfonds eingezahlt wurden, können von der Überweisung in Abzug gebracht werden. Die Gemeinden haben die Einzahlung der Zinserträge in den Fonds nachzuweisen.

5 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, unserem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz betreffend die Verwaltung und Verwendung der Ersatzbeiträge für Schutzräume zuzustimmen.

Luzern, 7. April 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 372

Gesetz über den Zivilschutz

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 7. April 2014,
beschliesst:

I.

Das Gesetz über den Zivilschutz vom 19. Juni 2007 wird wie folgt geändert:

§ 11 *Absatz 2*
wird aufgehoben.

§ 11a *(neu)*
Ersatzbeiträge

¹ Der Regierungsrat legt, soweit nicht bundesrechtlich geregelt, in der Verordnung die Ansätze für die Ersatzbeiträge fest.

² Die Gemeinden verwalten die bis zum 31. Dezember 2011 verfügbaren Ersatzbeiträge, solange sie diese nicht gemäss § 18a Absatz 1 an die zuständige kantonale Behörde überwiesen haben. Die zuständige kantonale Behörde bewilligt auf Gesuch hin die Verwendung dieser Beiträge.

³ Die zuständige kantonale Behörde verwaltet die ab dem 1. Januar 2012 verfügbaren und die von den Gemeinden an sie überwiesenen Ersatzbeiträge. Sie beschliesst auf Gesuch hin sowie von Amtes wegen über deren Verwendung.

⁴ Der kantonale Ersatzbeitragsfonds wird im Einzelfall durch die zuständige kantonale Behörde erst in Anspruch genommen, wenn die Mittel des Ersatzbeitragsfonds der gesuchstellenden beziehungsweise der von einem Gesuch betroffenen Gemeinde aufgebraucht sind oder an die zuständige kantonale Behörde überwiesen worden sind.

⁵ Der Zins aus den Ersatzbeiträgen darf frei verwendet werden.

§ 18a *(neu)*

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

¹ Die Gemeinden überweisen die bis zum 31. Dezember 2011 verfügten und bisher von den Gemeinden verwalteten Ersatzbeiträge bis spätestens 31. Dezember 2030 an die zuständige kantonale Behörde.

² Bei Überweisungen nach dem 31. Dezember 2030 ist ein Verzugszins, dessen Höhe vom Regierungsrat festgesetzt wird, geschuldet.

³ Von der Überweisung im Sinn von Absatz 1 können Zinserträge aus den Ersatzbeiträgen, die in die jeweiligen Ersatzbeitragsfonds eingezahlt wurden, in Abzug gebracht werden. Der Nachweis der Einzahlung der Zinserträge in die Ersatzbeitragsfonds obliegt den Gemeinden.

II.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

