



Luzern, 10. Dezember 2020

ERÄUTERUNGEN ZU DEN VERORDNUNGEN

1. Verordnung über den Bevölkerungsschutz

Ingress

Die Verweise auf das bisherige Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BSG; SRL Nr. 370) werden durch Verweise auf das zu revidierende BSG ersetzt (nachfolgend: nBSG). § 8 Absatz 1 BSG soll aufgehoben werden. Folglich ist auch der Verweis im Ingress zu streichen. Nur eigentliche Delegationsnormen («Der Regierungsrat regelt ...») sind in den Ingress aufzunehmen. Deshalb sind die §§ 3, 5 Abs. 3 und 10 zu streichen. Neu in den Ingress aufzunehmen ist § 13a, wonach der Regierungsrat in der Verordnung die kantonalen Zuständigkeiten für die gemeinsamen Kommunikationssysteme von Bund, Kantonen und Dritten regelt.

§ 2

In Absatz 4 wird der kantonale Führungsstab (KFS) dafür zuständig erklärt, eine kantonale Gefährdungs- und Risikoanalyse zu erstellen. Das macht er heute schon. Eine neue Analyse wurde kürzlich fertiggestellt.

§ 4

In Absatz 3 soll «Sekretariat» durch «Fachstelle» ersetzt werden. Dadurch soll ausgedrückt werden, dass die Fachstelle weit mehr Unterstützungsaufgaben für den Stabschef erbringt, als lediglich Sekretariatsarbeiten. Unter anderem ist die wirtschaftliche Landesversorgung und der Schutz kritischer Infrastrukturen der Fachstelle angegliedert.

§ 5

Der Begriff «koordinierter Sanitätsdienst» wird durch «Gesundheitswesen» ersetzt, da neben dem Sanitätsdienst auch andere Vertreter aus dem Gesundheitsbereich im Kernstab des KFS vertreten sind. Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Fachbereiche Informatik und Recht für die Arbeit des KFS ebenfalls wichtig sind. Die Bestimmung wird entsprechend um diese beiden Fachbereiche ergänzt. Beim Fachbereich Informatik entspricht dies der heutigen Praxis. Die Aufgabe des neuen Fachbereichs Recht ist es, die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen des KFS im Einzelfall und generell aufzuzeigen.

§ 6

In Absatz 6 wird die Verwendung der Begriffe angepasst. Bei der Polizei und dem Zivilschutz spricht man von Einsatzleiterinnen und -leiter, bei der Feuerwehr (Gebäudeversicherung) von Katastropheneinsatzleiterinnen und -leiter.

§ 6a

Als Entschädigung für die Tätigkeit im KFS wird eine Pauschale festgesetzt. Die Pauschale ist für die Tätigkeit im Kernstab und für weitere Fachpersonen unterschiedlich hoch. Das ist durch die Anzahl der Sitzungen und die unterschiedlich grosse Verantwortung bedingt. Die genaue Höhe der Pauschale wird durch den Stabschef oder die Stabschefin festgelegt, ausser seine oder ihre eigene Entschädigung, die durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement festgesetzt wird. Es wird aber nur eine Entschädigung bezahlt, wenn die Tätigkeit im KFS nicht zum Aufgabenbereich eines Angestellten oder einer Angestellten gehört. Umgangssprachlich wird dabei von Milizpersonen gesprochen.

§ 8

Absatz 2 wird an die Terminologie von Artikel 2 des am 20. Dezember 2019 totalrevidierten Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (nachfolgend: nBZG) angeglichen. Die Begriffe «Katastrophen» und «Notlagen» werden mit «Grossereignisse» und «bewaffnete Konflikte» ergänzt.

In Absatz 4 wird ergänzt, dass der Besuch der Ausbildungskurse, die der Chef des KFS organisiert, für die Chefinnen und Chefs der Gemeindeführungsstäbe obligatorisch ist. Der Kanton Basel-Landschaft kennt ebenfalls eine solche Bestimmung.

§ 9

In den Absätzen 1 und 2 werden die Gefährdungslagen «Grossereignisse» und «bewaffnete Konflikte» ergänzt und die Bestimmungen dadurch an das nBZG angepasst.

§ 11

In Absatz 2 wird neben der Feuerwehr neu auch noch der Zivilschutz erwähnt. Es entspricht der geltenden Praxis, dass der koordinierte Sanitätsdienst Personen aus diesen beiden Organisationen als Transporthelferinnen und -helfer für den Blauen Pool ausbildet. Dieser unterstützt den professionellen Rettungsdienst 144 bei Grossereignissen im Kanton Luzern.

§ 12

In erster Linie ist die Polizei für die Alarmierung der Bevölkerung zuständig. Folglich bleibt sie gemäss Absatz 1 zuständig für die Auslösung der stationären Sirenen über die Sirenenfernsteuerung. Ergänzt werden die Aufgaben der Verbreitung der Verhaltensanweisungen und die Systemtests nach den Vorgaben des Bundes. Die Polizei erfüllt diese Aufgaben auch heute schon.

In Absatz 2 wird der Passus «betreibt die nicht ferngesteuerten Sirenen» gestrichen. Es gibt keine nicht ferngesteuerten Sirenen mehr. Zudem hat die Feuerwehr neu nur noch bei Bedarf die lokale Auslösung der stationären Sirenen und deren Stilllegung bei einem Fehlalarm sicherzustellen. Ersteres kommt besonders dann zu Tragen, wenn die ferngesteuerte Auslösung nicht funktioniert. In allen übrigen Fällen erfolgt die Auslösung durch die Polizei über die Fernsteuerung.

Absatz 2a ist neu. Danach ist die Feuerwehr für alle Aufgaben zuständig, die mit den mobilen Sirenen zusammenhängen. Mobile Sirenen werden auf ein Fahrzeug montiert und dienen dazu, abgelegene Gebiete zu alarmieren, die die stationären Sirenen nicht hören. Das entspricht der heutigen Praxis.

Gemäss dem neuen Absatz 2b ist die Telefonalarmierung von Personen in abgelegenen Wohnbauten Aufgabe der Gemeinden. Die Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug (MZJ) stellt dazu die notwendigen Planungsgrundlagen wie beispielsweise Beschallungskarten zur Verfügung. Auch das entspricht der heutigen Praxis.

In Absatz 3 sind verschiedene Aufgaben zusammengefasst, die auch heute schon durch den Zivilschutz erbracht werden. Da aber nur die zuständige kantonale Behörde für den Zivilschutz involviert ist und nicht die regionalen Zivilschutzorganisationen, werden die Aufgaben neu der Dienststelle MZJ zugeteilt und nicht mehr in allgemeiner Form dem «Zivilschutz». Wie bisher plant die Dienststelle MZJ die Alarmierung und führt den jährlichen Test des Bundes durch. Ebenfalls führt sie weiterhin das Inventar der Alarmierungsmittel und koordiniert unter den Partnerorganisationen. Diese beiden Aufgaben waren bisher in § 17 Abs. 2 der Verordnung über den Zivilschutz (ZSV-LU; SRL Nr. 372a) enthalten. Die Überprüfung der Einsatzbereitschaft der Alarmierungsmittel fällt nicht mehr in die Verantwortung der Dienststelle MZJ. Neben der Durchführung der Systemtests durch die Luzerner Polizei (Abs. 1), der Sicherstellung der Einsatzbereitschaft der mobilen Sirenen durch die Feuerwehr (Abs. 2a) und der Durchführung der jährlichen Sirenentests durch die Dienststelle MZJ (Abs. 3) ist keine weitere Überprüfung der Einsatzbereitschaft der Alarmierungsmittel mehr erforderlich.

Absatz 4 bleibt unverändert.

§ 12a

Gemäss § 13a nBSG regelt der Regierungsrat die Zuständigkeit für die gemeinsamen Kommunikationssysteme von Bund, Kantonen und Dritten im Sinn von Artikel 18-21 n BZG. Die neue Bestimmung von § 12a erklärt die Luzerner Polizei als zuständig für diese Kommunikationssysteme. Konkret ist es das Kompetenzzentrum Polycom innerhalb der Polizei. Damit ist die Luzerner Polizei auch für die Finanzierung verantwortlich. Der Rest ist in den Artikeln 18 - 21 nBZG geregelt. Zu den gemeinsamen Kommunikationssystemen gehören das mobile Sicherheitsfunksystem Polycom, das nationale sichere Datenverbundnetz (früher: Vulpus), das mobile breitbandige Sicherheitskommunikationssystem und das nationale Lageverbundsystem. Bei all diesen Verbundsystemen sind der Bund jeweils für die zentralen Komponenten und die Kantone für die dezentralen Komponenten des Systems verantwortlich.

2. Verordnung über den Zivilschutz

Ingress

Auch in der ZSV-LU werden die Verweise auf das bisherige Gesetz über den Zivilschutz (ZSG; SRL 372) durch Verweise auf das zu revidierende ZSG (nachfolgend: nZSG) ersetzt. § 1 ZSG soll aufgehoben werden. Folglich ist auch der Verweis im Ingress zu streichen. Nur eigentliche Delegationsnormen («Der Regierungsrat regelt ...») sind in den Ingress aufzunehmen. Deshalb ist der § 3 Absatz 2 ZSG zu streichen. Neu in den Ingress aufzunehmen sind § 3 Abs. 6 nZSG, wonach der Regierungsrat das Nähere zur kantonalen Zivilschutzformation regelt, § 9 Abs. 1 nZSG, wonach der Regierungsrat in der Verordnung die für die Bewilligung von baulichen und technischen Veränderungen an Schutzbauten sowie für die Festlegung des Grades der Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen zuständigen kantonalen Behörde bezeichnet, § 11 Absatz 3 nZSG, wonach der Regierungsrat die kantonalen Behörden bezeichnet, die für die Festlegung des Bedarfs an Schutzanlagen zuständig sind sowie die §§ 14 Absatz 3 und 15 Absatz 1 nZSG, wonach der Regierungsrat die Höhe des für Einsätze zu bezahlenden Betrags in der Verordnung festlegt.

§ 2a

Gemäss § 3 Absatz 6 nZSG kann der Kanton eine kantonale Zivilschutzformation (KAFOLU) betreiben. Der Regierungsrat hat das Nähere zu regeln. Das macht er in § 2a. Gemäss der Vernehmlassungsbotschaft ist dabei insbesondere an die Organisation, die Aufgaben und das Aufgebot zu denken. Im Übrigen gilt, dass die Dienststelle MZJ den Mindestbestand der Zivilschutzformationen bestimmt (§ 3 Abs. 1 ZSG) und die Organisation der Zivilschutzformationen festlegt (§ 2 Abs. 1 ZSV-LU).

In Absatz 1 sind die Hauptaufgaben der KAFOLU erwähnt, wobei der KAFOLU mittels Leistungsauftrag zwischen dem Justiz- und Sicherheitsdepartement und anderen Behörden oder Organisationen weitere Aufgaben übergeben werden können. Ein Beispiel dafür sind die Notärzte für die ein Leistungsauftrag mit dem Gesundheits- und Sozialdepartement besteht.

Gemäss Absatz 2 wählt die Dienststelle MZJ das Kommando der KAFOLU inklusive einer Stellvertretung.

Nach Absatz 3 ist die Dienststelle MZJ für die Administration aller Belange der KAFOLU zuständig. Dies im Gegensatz zu § 4 Absatz 2 ZSV-LU, wonach die Zivilschutzorganisation für die Administration der zugewiesenen Schutzdienstpflichtigen verantwortlich ist.

In Absatz 4 wird klargestellt, dass die KAFOLU in der Regel nicht für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft aufgeboten werden kann. Sie soll die regionalen Zivilschutzorganisationen nicht konkurrenzieren. Damit steht sie in der Regel nur für Einsätze bei Katastrophen, Notlagen und Grossereignisse sowie für Ausbildungs- und Wiederholungskurse zur Verfügung. Eine Ausnahme kann dann gemacht werden, wenn die regionalen Zivilschutzorganisationen für einen Grossanlass nicht genügend Kapazitäten haben und deshalb von der KAFOLU unterstützt werden sollen. Das hätte beispielweise bei der Winter-Universiade «Lucerne 2021» der Fall sein sollen.

§ 10

Die Sachüberschrift «Katastrophen und Notlagen» und die ganze Bestimmung werden an die Terminologie von Artikel 28 nBZG angepasst und dementsprechend mit den Begriffen «Grossereignisse» und «bewaffnete Konflikte» ergänzt.

Es gibt keine Zivilschutzformationen mit Leistungsauftrag des Kantons mehr. Absatz 4 wird entsprechend angepasst. Dabei wird geregelt, dass sämtliche Zivilschutzformationen vom Regierungsrat, vom KFS, von der Dienststelle MZJ sowie von den anderen Partnerorganisationen via Einsatzleitzentrale aufgeboten werden können.

§ 10a

Nach den §§ 14 Absatz 2 und 14a nZSG können die Kosten für Einsätze von Zivilschutzorganisationen ausserhalb ihres eigenen Aufgabenbereichs auf die Besteller überwält werden. Gemäss § 14 Absatz 3 nZSG kann der Regierungsrat unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Zivilschutzorganisationen eine Pauschale festlegen. Aufgrund von Kostenrechnungen der Dienststelle MZJ erscheint eine Pauschale von 40 Franken pro Manntag als angemessen. In dieser Pauschale sind der Sold, der Transport, die Betriebsstoffe, die Unterkunft und die Verpflegung enthalten. Sie ist tiefer als die Pauschale bei den Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft, da darin kein Anteil für die Administration und die Führung eingerechnet werden darf. Diese Dienstleistungen gehören zum Grundauftrag des Zivilschutzes, der unentgeltlich zu erbringen ist.

§ 11

Gemäss dem heutigen Absatz 1 können Schutzdienstpflichtige pro Jahr für höchstens 21 Tage zu Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft aufgeboten werden. Die Regelung stützt sich auf Art. 27 Abs. 2^{bis} BZG. Neu sind Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft innerhalb von Wiederholungskursen zu absolvieren (Art. 53 Abs. 3 nBZG). Die Dauer ist gemäss Art. 53 Abs. 1 nBZG auf 21 Tage beschränkt. Absatz 1 kann somit gestrichen werden.

Gemäss § 15 nZSG legt der Regierungsrat in der Verordnung die Höhe der Kosten fest, die bei nationalen und kommunalen Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft von den Verursacherinnen und Verursachern der Leistungen zu tragen sind. In Absatz 2 wird eine Pauschale

von 70 Franken für die wichtigsten Positionen (Sold, Transport, Unterkunft, Verpflegung, Administration, Führung) festgelegt. Die übrigen Kosten, etwa für angemietete Geräte und zusätzliche Fahrzeuge, werden nach Aufwand verrechnet. Die Pauschale wurde aufgrund von Kostenrechnungen bei Einsätzen insbesondere im Zusammenhang mit dem Coronavirus festgelegt. Danach beliefen sich die durchschnittlichen Kosten für den Sold, die Billettschädigung, die Verpflegung und die Betriebsstoffe auf rund 35 Franken pro Manntag. Noch nicht darin abgedeckt sind zusätzliche Leistungen für die Administration und die Führung. Gestützt auf den entsprechenden Aufwand bei einem durchschnittlichen Einsatz zu Gunsten der Gemeinschaft erachten wir insgesamt eine Pauschale von 70 Franken als angemessen.

Im neuen Absatz 2a wird festgelegt, dass Einsätze zu Gunsten von gemeinnützigen Organisationen kostenlos erfolgen können. Gemeinnützig sind Organisationen deren Zweck ausschliesslich ideell sind, die also keinerlei kommerziellen Zweck verfolgen. Die Bestimmung ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet, um nicht unnötig in die Gemeindeautonomie einzugreifen.

§ 12

In Absatz 1 wird ergänzt, dass im Rahmen der Bewilligungserteilung bei Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft festzulegen ist, ob es sich um einen Einsatz auf nationaler, kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene handelt. Die Einteilung ist für die Festsetzung der Entschädigung zentral, die Verursacherinnen und Verursacher des Einsatzes zu bezahlen haben. Bei nationalen und kantonalen Einsätzen wird die Entschädigung durch den Regierungsrat festgesetzt, bei regionalen und kommunalen Einsätzen durch die anbietende Stelle, also durch die Zivilschutzorganisation.

§ 12a

Gemäss § 9 Absätze 1 und 4 nZSG bezeichnet der Regierungsrat die Zuständigkeiten für Bewilligungen von baulichen und technischen Veränderungen an Schutzbauten sowie für die Festlegung des Grades der Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen. Bei der Festlegung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen geht es beispielweise um die dauernd zu haltende Temperatur in der Anlage oder die Zulässigkeit der Fremdvermietung. Es ist naheliegend, für diese Aufgaben generell die Dienststelle MZJ für zuständig zu erklären. Diese hat auch schon periodisch die Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen zu kontrollieren. Eine Ausnahme bildet der Grad der Betriebsbereitschaft von sanitätsdienstlichen Anlagen, der durch den koordinierten Sanitätsdienst festgelegt werden soll.

In Absatz 2 wird präzisiert, dass die Festlegung des Grades der Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen auch die Bewilligung für die Nutzung durch Dritte von solchen Schutzanlagen beinhaltet. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Gemeinden die Schutzanlagen ohne das Einholen einer Bewilligung durch die Dienststelle MZJ vermieten. Das hat erhebliche Auswirkungen auf die Betriebsbereitschaft. Deshalb soll der Klarheit halber diese Präzisierung gemacht werden.

§ 13

Nach Absatz 1 ist die Dienststelle MZJ neben der Bewilligung der Umnutzung von Schutzanlagen neu auch dafür zuständig, den Bedarf an Schutzanlagen festzulegen. Dadurch wird § 11 Absatz 3 nZSG vollzogen. Bei den sanitätsdienstlichen Schutzanlagen sind dabei wesentliche Vorgaben aus dem Bundesrecht zu beachten. Gemäss Artikel 99 Absatz 1a der totalrevidierten Verordnung über den Zivilschutz (nachfolgend: nZSV) des Bundes sind für 0,6 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung Patientenplätze in geschützten Spitälern oder Sanitätsstellen zur Verfügung zu stellen.

§ 14

Gemäss dem heutigen Absatz 2 stellt die Dienststelle MZJ eine minimale Planung der Zuweisung der Bevölkerung zu den Schutzräumen sicher. Das ist ungenügend. Nach Artikel 80 Absatz 4 nZSV aktualisieren die Kantone laufend die Grundlagen für die Zuweisungsplanung und stellen sicher, dass dem BABS auf Antrag die Zuweisungsplanung innert einer Frist von drei Monaten zur Verfügung gestellt werden kann. Damit ergibt sich die Pflicht, eine Zuweisungsplanung zu führen, direkt aus dem Bundesrecht. Auf eine Wiederholung auf kantonaler Stufe ist zu verzichten. Stattdessen wird festgehalten, dass die Dienststelle MZJ den Gemeinden und Partnerorganisationen auf Verlangen die Resultate der Zuweisungsplanung zur Verfügung stellen. Das erleichtert deren Arbeit und ist ansonsten nirgends in der Rechtsammlung festgehalten.

§ 15

Neu sind die Verwendungszwecke der Ersatzbeiträge abschliessend im nBZG geregelt. Bisher waren sie in der Verordnung über den Zivilschutz des Bundes (Art. 22) geregelt, wobei die Regelung offener formuliert war. Neu sind die einzelnen Positionen, die über die Ersatzbeitragsfonds finanziert werden dürfen, einzeln aufgeführt. Danach können die verbleibenden Mittel (nach Finanzierung öffentliche Schutzräume der Gemeinden und Erneuerung privater Schutzräume) für die zivilschutznahe Umnutzung von Schutzanlagen und deren Rückbau, für die Beschaffung von Material und für die periodische Schutzraumkontrolle verwendet werden. Zusätzlich können die Ersatzbeiträge neu auch für Ausbildungsaufgaben verwendet werden. Die Absätze 4 und 5 sind daran anzupassen, wobei im Wesentlichen nur die Verweise zu ändern sind.

Zudem wird in Absatz 3 ergänzt, dass die Gemeinden der Dienststelle MZJ auf deren Verlangen Bericht über die Verwendung der Ersatzbeiträge erstatten müssen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Kanton gegenüber dem Bund Rechenschaft über die Verwendung der Ersatzbeiträge ablegen kann (Art. 62 Abs. 5 nBZG).

Es wurde geprüft, ob das bisherige System der sogenannten Gefässe (Verwendung des kantonalen Fonds für weitere Zivilschutzmassnahmen [neu gem. Art. 2 Abs. 3a-f nBZG] «sofern die Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden und die Erneuerung der öffentlichen und privaten Schutzräume durch den kantonalen Ersatzbeitragsfonds und die Ersatzbeitragsfonds der Gemeinden im ganzen Kanton sichergestellt ist.») auch den neuen Vorschriften standhält. Das kann bejaht werden.

§ 17

Die Regeln zur Alarmierung der Bevölkerung sind heute in der ZSV-LU und in der Verordnung über den Bevölkerungsschutz (BSV-LU; SRL Nr. 371) enthalten. Neu werden sie in § 12 nBSV-LU zusammengeführt. Das ermöglicht es, die Aufgaben aller Partnerorganisationen bei der Alarmierung in einer Bestimmung festzulegen. Diesbezüglich ist insbesondere von Bedeutung, dass die stationären Sirenen neu in das Eigentum des Bundes übergehen. Die Gemeinden sind also nicht mehr für die Betriebsbereitschaft und den Unterhalt der Alarmierungsmittel zuständig. Der Inhalt von Absatz 2 wird in § 12 Abs. 3 BSV-LU verschoben. § 17 ZSV-LU kann somit gestrichen werden.