



Bern, 23. Oktober 2024

Entwurf
**Änderung der Zivilschutzverordnung
(Schutzbauten)**

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

In Zusammenarbeit mit den Kantonen wurde ein Konzept für die Weiterentwicklung und den Werterhalt der Schutzbauten (Schutzräume, Kommandoposten KP und Bereitstellungsanlagen BSA) erarbeitet. Diese Vorlage bezweckt die Umsetzung der wesentlichen Punkte dieses Konzepts sowie weitere punktuelle Anpassungen in den Bereichen Schutzräume und Datenerhebung.

Im Rahmen einer Fachkonsultation wurden die Kantone zur Vorlage bereits einmal angehört. Da die Kantone in erheblicher Form betroffen sind und die Vorlage zumindest punktuell auch Rechte und Pflichten Privater betrifft, wird eine Vernehmlassung durchgeführt.

Ausgangslage

Die Schweiz hat in den letzten sechzig Jahren für den bewaffneten Konflikt eine umfassende Schutzbauinfrastruktur für ihre Bevölkerung, die Führungsorgane und die Einsatzformationen des Zivilschutzes erstellt. Insbesondere auch mit Blick auf die aktuelle sicherheitspolitische Lage müssen der Werterhalt und die Funktionsfähigkeit der Schutzbauten weiterhin sichergestellt werden. Die Schutzbauinfrastruktur ist für den physischen Schutz der Bevölkerung unabdingbar. Auf den Werterhalt zu verzichten würde bedeuten, diesen Schutz aufzugeben.

Noch vor Beginn des Ukrainekrieges wurden in Zusammenarbeit mit den Kantonen strategische Eckwerte zu den Schutzbauten und anschliessend ein Konzept erarbeitet. Das Konzept Schutzbauten dient als Planungsgrundlage für die Weiterentwicklung und den Werterhalt der Schutzräume für die Bevölkerung sowie der Schutzanlagen für die Führungsorgane und Zivilschutzorganisationen. Nach Beginn des Ukrainekrieges wurde der Inhalt des Konzepts nochmals überprüft und entsprechend angepasst. Das Konzept wurde am 4. Januar 2023 von der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) zur Kenntnis genommen.

Inhalt der Vorlage

Diese Vorlage basiert auf dem Konzept Schutzbauten und enthält weitere punktuelle Anpassungen im Bereich Schutzräume und Datenerhebung:

- *Anpassung der Baupflicht und Ersatzbeitragspflicht für Schutzräume*
- *Anpassung der Höhe der Ersatzbeiträge*
- *Bestimmungen betreffend die Nachrüstung(-spflicht)*
- *Ermächtigung für die Datenerhebung*
- *Bestimmungen betreffend Ersatz von Schutzbaukomponenten und Ausrüstung*
- *Bedarfsplanung und Pauschalbeiträge für KP und BSA*

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	4
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	4
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	5
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	5
3	Grundzüge der Vorlage	6
3.1	Die beantragte Neuregelung	6
3.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen.....	7
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	7
5	Auswirkungen	13
5.1	Auswirkungen auf den Bund.....	13
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	15
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	15
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	16
6	Rechtliche Aspekte	16
6.1	Verfassungsmässigkeit	16
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	16
6.3	Erlassform	16

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Diese Vorlage bezweckt die Umsetzung der wesentlichen Punkte des Konzepts zur Weiterentwicklung und dem Werterhalt der Schutzbauten (Schutzräume und Schutzanlagen). Ein Teil der Schutzbauten ist über vierzig Jahre alt. Eingebaute Komponenten (z. B. Belüftungsaggregate und Schutzfilter) erreichen nach und nach das Ende ihrer Lebensdauer oder haben dieses bereits erreicht und müssen ersetzt werden. Ohne deren Ersatz wären die Schutzbauten nicht mehr einsatzfähig und der Schutz der Führungsorgane und Einsatzorganisationen wie auch der Bevölkerung wäre nicht mehr zuverlässig gewährleistet.

Bei den Schutzräumen für die Bevölkerung gilt nach wie vor, dass jeder Einwohnerin und jedem Einwohner der Schweiz ein Schutzplatz in einem Schutzraum in der Nähe des Wohnorts zur Verfügung steht. Die internationale sicherheitspolitische Entwicklung unterstreicht die Bedeutung der Schutzrauminfrastruktur in der Schweiz und deren ursprünglichen Verwendungszweck, nämlich den physischen Schutz der Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Konflikts. Deshalb soll für die vorhandenen Schutzräume der Werterhalt gesichert werden. Im Hinblick auf das Wachstum der Bevölkerung soll zudem auch in Zukunft sichergestellt werden, dass genügend Schutzräume gebaut werden können.

Die Schutzanlagen für die Führungsorgane (KP) und den Zivilschutz (BSA) sollen auf die heute notwendige Anzahl reduziert werden, da z. B. durch die Regionalisierung des Zivilschutzes weniger Schutzanlagen notwendig sind. Überzählige Schutzanlagen werden dadurch für eine Umnutzung frei, z. B. als öffentliche Schutzräume. Bei den zu erhaltenden Schutzanlagen muss der Werterhalt sichergestellt werden.

Damit auch für die nächsten Jahre genügend betriebs- und einsatzbereite Schutzbauten zur Verfügung stehen, müssen Massnahmen ergriffen werden, um deren Werterhalt bzw. deren Erneuerung sicherzustellen. Zudem beinhaltet die Vorlage Massnahmen, die sowohl die Teuerung wie auch die Veränderungen im Wohnungsbau berücksichtigen. Viele öffentliche Schutzräume sind heute nicht ausgerüstet (z. B. mit Liegestellen, Trockenklosetts). Sie sollen mit Blick auf die sicherheitspolitische Lage nachgerüstet werden. Der Bund soll zudem die Möglichkeit erhalten, getroffene Massnahmen im Bereich Schutzräume besser überprüfen und daraus allenfalls Massnahmen ableiten zu können. Dazu sollen durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) Daten erhoben werden können.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Ein Verzicht auf die oben genannten Massnahmen hätte zur Folge, dass der Wertehalt für die Schutzbauten über die nächsten Jahre nicht mehr sichergestellt werden könnte

und das schweizerische Schutzbautensystem als Ganzes gefährdet wäre. Damit würde die Schweiz über keinen ausreichenden Schutz für die Bevölkerung mehr verfügen. Eine zu späte Erneuerung würde erfahrungsgemäss ein Vielfaches an Kosten verursachen und die Einsatzbereitschaft könnte erst Jahrzehnte später wieder erstellt werden. Mit Blick auf die aktuelle sicherheitspolitische Lage ist dies nicht zu verantworten.

Aufgrund aktueller Konflikte (Ukraine, Syrien) wurde zusammen mit der Armee sowie Kantonsvertretern analysiert, ob das aktuelle Prinzip «jeder Einwohnerin und jedem Einwohner ein Schutzplatz» noch sinnvoll und zeitgemäss ist. Daraus ergaben sich folgende Erkenntnisse:

Das bestehende System mit Schutzräumen zum Schutz vor konventionellen und Massenvernichtungswaffen in der Nähe des Wohnorts ist unbedingt aufrecht zu erhalten. Die Schweiz verfügt über keine anderen Schutzeinrichtungen oder kein anderes Schutzmaterial für die Bevölkerung. Der Schutz am Wohnort ist daher nach wie vor nötig. Die aktuellen Konflikte zeigen, dass oft nicht ein ganzes Land flächendeckend von Kampfhandlungen betroffen ist, sondern in gewissen Regionen der Alltag annähernd normal weitergeht. In diesen Regionen ist die Bevölkerung nach wie vor mobil und viele Personen (v.a. Pendlerinnen und Pendler) halten sich tagsüber nicht in der Nähe des zugewiesenen Schutzraums auf. Für diese Personen braucht es einen Schutz vor sporadischen Luftangriffen, weshalb das Bundesamt für Bevölkerungsschutz aktuell zu diesem Thema ein Konzept erarbeitet.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹ zur Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Zur Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen (insb. zur Umsetzung des Schutzbautenkonzepts und zum Werterhalt der Schutzbauten) bedarf es einer Anpassung der Zivilschutzverordnung.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Anpassungen betreffen ausschliesslich Bereiche des nationalen Rechts, so dass keine Vorgaben des europäischen Rechts zu berücksichtigen sind.

Die Bedingungen und Regelungen in den umliegenden europäischen Ländern zum Zivilschutz unterscheiden sich stark von denjenigen in der Schweiz und eignen sich daher nicht zum Vergleich.

¹ BBI 2024 525

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Zur Vermeidung einer Schutzraumunterdeckung beinhaltet die Revision folgende Punkte:

- Die Schutzraumbau- bzw. Ersatzbeitragspflicht bei Anbauten, Aufbauten, Umbauten und Nutzungsänderungen sowie für Wohnhäuser mit weniger als 38 Zimmern wird angepasst. Sofern damit neue Wohnfläche oder neue Patientenbetten entstehen, sollen auch Anbauten, Aufbauten, Umbauten und Nutzungsänderungen als Neubauten definiert und damit einer Schutzraum- bzw. in den meisten Fällen einer Ersatzbeitragspflicht unterstellt werden.
- In Gemeinden oder Beurteilungsgebieten, in denen nicht genügend Schutzplätze vorhanden sind und somit die Schutzplatzbilanz unter 100 Prozent fällt, soll künftig auch bei Wohnhäusern mit weniger als 38 Zimmern eine Baupflicht angeordnet werden können.

Die Kosten für den Bau von öffentlichen und privaten Schutzräumen sind mit den Jahren aufgrund der Teuerung immer mehr gestiegen. 2012 wurde die Höhe bzw. die Bandbreite der Ersatzbeiträge auf 400 bis 800 Franken pro Schutzplatz festgelegt. Seither wurden die Ersatzbeiträge nicht mehr den aktuellen Mehrkosten für die Erstellung eines Schutzraums angeglichen und sollen daher angepasst werden.

Viele öffentliche Schutzräume sind heute noch nicht ausgerüstet. Um sicherzustellen, dass die Schutzräume im Bedarfsfall in genügender Weise ausgerüstet sind, beinhaltet die Vorlage auch die Nachrüstung von öffentlichen Schutzräumen mit Liegestellen und Trockenklosetts.

Die Vorlage sieht im Weiteren Regelungen und Massnahmen zum Werterhalt der Schutzbauten vor (Regelung der Lebensdauer und des Ersatzes von Schutzbaukomponenten und Ausrüstungen).

In Bezug auf die Schutzanlagen sollen die jährlichen Pauschalbeiträge des Bundes zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft bei bewaffneten Konflikten angepasst werden. Die Pauschalbeiträge werden neu berechnet und definiert. Als Faktoren wurden die Teuerung (seit 2004), zusätzliche Investitionen (v. a. für neue Telematikmittel, Gaswarnanlagen) und der Ersatz von Kleingerätschaften berücksichtigt.

Damit sich das BABS in Zukunft ein präziseres Bild über die bestehenden Schutzbauten machen kann, werden in Bezug auf die Schutzräume Präzisierungen betreffend der Datenerhebung vorgenommen. In den Bereichen Kulturgüterschutzräume und Werterhalt der Schutzbauten wird eine Grundlage zur Datenerhebung geschaffen.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Für die Finanzierung der Erneuerungen von Schutzanlagen (KP/BSA), die nach Abschluss der kantonalen Bedarfsplanung ab 2026 noch im Portfolio des Bundes verbleiben, ist der Bund zuständig (Art. 91 Abs. 2 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes [BZG; SR 520.1]). Davon sind rund zweihundert Schutzanlagen vierzigjährig und älter (ab 2026) und müssen somit in den kommenden Jahren erneuert werden. Dies hat Investitionen von total 220 Millionen Franken zur Folge. Da dem Bund aktuell jährlich nur rund 9 Millionen Franken für die Erneuerung von Schutzanlagen zur Verfügung stehen, werden dafür finanzielle Mittel und Ressourcen benötigt (vgl. die Ausführungen unter Ziffer 5.1).

Die Kosten für die Erstellung und Ausrüstung von privaten Schutzräumen tragen die Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnhäusern. Müssen sie keine Schutzräume erstellen, so haben sie einen Ersatzbeitrag zu entrichten (Art. 61 Abs. 1 BZG). Die Kantone erheben die Ersatzbeiträge und verwalten diese. Sie dienen in erster Linie dem Bau öffentlicher Schutzräume sowie der Erneuerung der Schutzräume. Per 31. Dezember 2022 beliefen sich die gesamtschweizerisch vorhandenen Ersatzbeiträge bei den Kantonen auf rund 880 Millionen Franken.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 70

Abs. 1^{bis}

Insbesondere in städtischen Gebieten gibt es immer mehr Bauprojekte, bei denen bestehende Gebäude teilweise beträchtlich erweitert, umgebaut oder umgenutzt werden, so dass neue Wohnfläche oder neue Patientenbetten bei Spitälern, Alters- und Pflegeheimen entstehen. Obwohl unter Umständen neu deutlich mehr Personen untergebracht werden können, galt für diese neu entstehenden Wohnflächen oder Patientenbetten bisher weder eine Baupflicht für Schutzräume, noch konnte ein Ersatzbeitrag erhoben werden. Bei Anbauten, Aufbauten und Umbauten sowie Nutzungsänderungen, die zu zusätzlichen Zimmern oder Patientenbetten führen, soll daher ebenfalls eine Bau- oder Ersatzbeitragspflicht eingeführt werden. Zusätzliche Zimmer oder Patientenbetten sollen künftig bau- oder ersatzbeitragspflichtig werden (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 71 Abs. 1^{bis} ZSV). Gemäss der bisherigen Praxis in Bezug auf Loftwohnungen besteht ebenfalls eine Baupflicht bei der Schaffung von neuer Wohnfläche (ein Schutzplatz pro 50 m² Hauptnutzfläche).

Abs. 7

In Gemeinden oder Beurteilungsgebieten, in denen nicht genügend vollwertige oder erneuerbare Schutzplätze vorhanden sind und somit die Schutzplatzbilanz unter 100 Prozent fällt, sollen künftig Kantone eine Baupflicht auch bei Wohnhäusern mit weniger als 38 Zimmern anordnen können. In diesen Fällen kann entgegen Artikel 70 Absatz 6 Satz 2 folglich auch bei weniger als 25 Schutzplätzen eine Baupflicht bestehen. Aus wirtschaftlichen Gründen wird jedoch empfohlen, nur für Schutzräume ab mindestens zehn Plätzen eine Baupflicht anzuordnen, damit die

Investitionskosten für die Belüftungseinrichtungen in einem sinnvollen Verhältnis zum Nutzen der erstellten Schutzplätze stehen.

Art. 71 Abs. 1^{bis}

Da bei Anbauten, Aufbauten und Umbauten sowie Nutzungsänderungen bereits ein Gebäude besteht, ist der nachträgliche Einbau oder Neubau eines Schutzraumes oft unmöglich oder unverhältnismässig. In solchen Fällen soll daher die Möglichkeit gewährt werden, der Baupflicht durch die Leistung eines Ersatzbeitrages nachzukommen. Die Höhe richtet sich nach Artikel 75 Absatz 2 ZSV.

Art. 73 Abs. 2^{bis} und 3

Die Nachrüstungspflicht besteht nur für öffentliche Schutzräume. Sie umfasst Trockenklosetts und Liegestellen. Bei nicht ausgerüsteten privaten Schutzräumen ist eine Nachrüstung empfohlen, aber nicht vorgeschrieben.

Ersatzbeiträge dienen den Gemeinden zur Finanzierung öffentlicher Schutzräume und zur Erneuerung öffentlicher und privater Schutzräume (Art. 62 Abs. 3 BZG). Da die Schutzräume erstmalig ausgerüstet werden, handelt es sich nicht um Erneuerungsmassnahmen. Es können daher nur die Kosten für die Nachrüstung von öffentlichen Schutzräumen mittels Ersatzbeiträgen finanziert werden. Nachrüstungen privater Schutzräume müssen vom Eigentümer oder von der Eigentümerin selbst finanziert werden.

Art. 75 Abs. 2

Um eine genügende Schutzraumabdeckung aktuell und auch zukünftig sicherzustellen, sind Eigentümer und Eigentümerinnen, sofern eine Schutzplatzunterdeckung besteht, beim Neubau von Wohnhäusern verpflichtet, Schutzräume zu erstellen und auszurüsten. Ist im Zeitpunkt der Baubewilligung der Schutzplatzbedarf gedeckt, ist im Sinne der Gleichbehandlung aller Bauherrschaften ein Ersatzbeitrag zu entrichten.

Die eingenommenen Ersatzbeiträge dienen in erster Linie zur Finanzierung der öffentlichen Schutzräume (inklusive Ausrüstung) und zur Erneuerung privater und öffentlicher Schutzräume. Verbleibende Ersatzbeiträge können ausschliesslich verwendet werden für die zivilschutznahe Umnutzung von Schutzanlagen, den Rückbau der technischen Schutzbausysteme von Schutzanlagen (wenn diese weiterhin für Zivilschutzzwecke genutzt werden [Art. 91 Abs. 3 BZG]), das Einsatzmaterial des Zivilschutzes nach Artikel 92 Buchstabe c BZG, die periodische Schutzraumkontrolle (PSK), die Verwaltungskosten des Ersatzbeitragsfonds sowie Ausbildungsaufgaben im Zivilschutz.

In Gebieten mit zu wenig Schutzplätzen müssen die Gemeinden für eine genügende Anzahl von Schutzplätzen sorgen, indem sie unter Verwendung von Ersatzbeiträgen öffentliche Schutzräume erstellen. Damit bestehende Schutzplätze nicht verloren gehen, müssen in die Jahre gekommene Schutzräume erneuert werden. Auch die Erneuerung wird mit Ersatzbeiträgen finanziert.

Die in der geltenden ZSV festgelegte maximale Höhe für einen Ersatzbeitrag von 800 Franken pro Schutzplatz deckt die heutigen baulichen Mehrkosten für einen Schutzplatz nicht mehr ab. Aufgrund der Teuerung und insbesondere aufgrund der aktuellen Rohstoff- und Baupreise sind Bauherrschaften, welche anstelle des Baus von Schutzplätzen eine Ersatzabgabe leisten dürfen, heute im Vorteil. Im Sinne der Rechtsgleichheit müssen daher auch die Ersatzbeiträge erhöht werden.

Unter Berücksichtigung der aktuellen technischen Vorgaben und der Baupreise hat das BABS die durchschnittlichen Mehrkosten für einen Schutzraum gegenüber einem normalen Keller mit gleicher Fläche kalkuliert. Als Basis für die Berechnung diente eine Schutzraumgrösse zwischen 25 bis 200 Schutzplätzen. Die durchschnittlichen Mehrkosten belaufen sich auf 1400 Franken pro Schutzplatz. Dieser Wert wurde mittels einer Umfrage bei den Kantonen plausibilisiert.

Es ist davon auszugehen, dass die beim Bau eines Schutzraumes anfallenden Gestehungskosten (insbesondere für Schutzraumabschlüsse/-komponenten, Ausrüstung) in der ganzen Schweiz ungefähr gleich hoch sind und sich nicht allzu stark von Kanton zu Kanton unterscheiden. Deshalb wird auf die bisherige Bandbreite für Ersatzbeiträge verzichtet und der Ersatzbeitrag pro Schutzplatz auf 1400 Franken festgelegt.

Art. 81 Abs. 4

Das BABS muss sich ein präziseres Bild zur Anzahl der schweizweit kontrollierten und betriebsbereiten Schutzräume bzw. der zur Verfügung stehenden Schutzplätze verschaffen können. Die Kantone müssen ihm daher auf Antrag eine detailliertere Zusammenstellung zur Verfügung stellen.

Trotz weitreichender Normierung und Standardisierung im Schutzraumbau gibt es verschiedene Arten von Schutzräumen. Unterschieden wird insbesondere zwischen privaten und öffentlichen Schutzräumen sowie technisch nach Grösse und Ausstattung; Spitäler, Alters- und Pflegeheime beispielsweise verfügen über spezielle Schutzräume.

Art. 88 Abs. 3

Das BABS muss sich auch zur Anzahl der schweizweit kontrollierten und betriebsbereiten Kulturgüterschutzräume ein Bild verschaffen können. Die Kantone müssen ihm daher auf Antrag eine Zusammenstellung zur Verfügung stellen.

Art. 102

Aufgrund der Ergänzung mit dem neuen Artikel 102a ZSV wird die Sachüberschrift von Artikel 102 dahingehend präzisiert, dass er nur Gesuche betreffend einzelne Schutzanlagen betrifft.

Art. 102a

Diese Bestimmung regelt die Aufhebung und Stilllegung im Rahmen der Genehmigung der Bedarfsplanung.

Gemäss Artikel 99 Absatz 4 Satz 1 BZG müssen die Kantone bis Ende 2025 dem BABS eine angepasste Bedarfsplanung für die Schutzanlagen nach Artikel 68 BZG einreichen. In dieser wird auch festgehalten, welche Schutzanlagen nicht mehr benötigt werden und daher aufgehoben werden sollen. Mit der Genehmigung der Bedarfsplanung werden daher die nicht mehr in der Bedarfsplanung enthaltenen Anlagen aufgehoben.

In aller Regel werden Schutzanlagen nach deren Aufhebung einer anderen Nutzung gemäss Absatz 4 zugeführt. Nur wenn die Anlage keiner neuen Nutzung zugeführt werden soll und daher vollständig zurückgebaut werden muss (inkl. Schutzbauhülle), kommt eine Stilllegung in Frage. Vor einer Stilllegung ist daher immer darzulegen, dass mögliche andere Nutzungen eingehend geprüft wurden (Abs. 4). Der Nachweis ist dem Gesuch um Stilllegung beizulegen.

Art. 105a Werterhalt

Die Schutzbaukomponenten und die Ausrüstung müssen aufgrund der natürlichen Alterung ersetzt werden, um die Funktion der Schutzbauten zu erhalten.

Bei den Schutzbaukomponenten handelt es sich um Bestandteile gebäudetechnischer Installationen und Einrichtungen, welche auch bei Nichtverwendung einer natürlichen Alterung unterworfen sind, mit der ein Abbau des Leistungsniveaus einhergeht. Zudem nimmt im Einsatzfall das Ausfallrisiko solcher Komponenten zu. Komponenten am Ende der Lebensdauer sind zu ersetzen. Auch die Ausrüstung (Liegestellen und Trockenklosetts) ist einer Alterung unterworfen.

Schutzbaukomponenten und Ausrüstung beinhalten insbesondere das Belüftungssystem (Belüftungsgeräte und ABC-Schutzfilter [Gasfilter], Explosionsschutzventile und Luftleitungskomponenten), Elastomere und Kunststoffe (beispielsweise Gummidichtungen, gas- und druckdichte Durchführungen von Schutzbauabschlüssen), Elektrokomponenten, sanitäre Komponenten, Liegestellen und Trockenklosetts, Notstrom und Schutzbauabschlüsse (beispielsweise Drucktüren, Panzertüren).

Abs. 1 und 2

Die Lebensdauer der Schutzbautenhülle wurde auf achzig bis hundert Jahre festgelegt. Für die meisten Komponenten liegt die Lebensdauer bei vierzig Jahren. Die Ermittlung der Lebensdauer basiert auf einschlägiger Fachliteratur, Expertenwissen sowie spezifischen Langzeituntersuchungen an Schutzbaukomponenten.

Aus technischen, logistischen und finanziellen Gründen ist es sinnvoll, bei Schutzbauten, deren Komponenten die durchschnittliche Lebensdauer von vierzig Jahren erreicht haben, zusammengehörige Komponenten als Ganzes zu erneuern (beispielsweise das gesamte Belüftungssystem). Der spezifische Ersatz einzelner Komponenten oder Reparaturen sind wirtschaftlich nicht vertretbar. Es ist auch nicht

sinnvoll, betreffend Periodizität des Ersatzes unterschiedliche Kategorien zu bilden. Dies wäre durch die Ersatzbeiträge kaum finanzierbar und würde erhebliche zusätzliche Personalressourcen seitens der Kantone erfordern. Der administrative Aufwand zur Kontrolle und Nachführung der betriebsbereiten Schutzräume wäre dementsprechend gross.

Bei Schutzbauten, die ein Alter von vierzig Jahren erreicht haben, müssen sämtliche Komponenten sowie die Ausrüstung ersetzt werden. Vom Ersatz ausgenommen sind Schutzbauabschlüsse wie Panzertüren oder Drucktüren. Diese unterliegen einem ähnlichen Alterungsprozess wie die Schutzbauhülle. Ersetzt werden müssen jedoch die Dichtungen der Schutzbauabschlüsse. Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen in den Kantonen in Bezug auf die Altersstruktur der Schutzbauinfrastruktur sowie die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (Ersatzbeiträge) soll wie folgt vorgegangen werden: Wird bei Schutzräumen im Rahmen der alle zehn Jahre stattfindenden periodischen Schutzraumkontrolle (PSK) ein Alter der Schutzbaute von vierzig oder mehr Jahren festgestellt, so sind die jeweiligen Komponenten und Ausrüstungen innerhalb von fünf Jahren zu ersetzen. Den Kantonen ist es freigestellt, das Alter der Schutzräume auch ausserhalb der PSK innert kürzerer Frist zu erfassen. Da die PSK alle zehn Jahre durchzuführen ist, und für die Erneuerung bzw. den Ersatz der Komponenten danach eine Frist von fünf Jahren besteht, kann sich der effektive Erneuerungszeitraum insgesamt auf bis zu fünfzehn Jahre erstrecken. Aus diesem Grund ist von den Kantonen eine langfristige Planung zu erstellen. Bei Schutzanlagen erfolgt der Ersatz auf Grundlage der genehmigten Bedarfsplanung. Das BABS plant die jeweiligen Erneuerungen mit den Kantonen.

Wie bereits erwähnt, sind Reparaturen aus technischen, finanziellen und logistischen Gesichtspunkten nicht zielführend. Insbesondere sind Reparaturen zur Verlängerung der Lebensdauer technisch nicht sinnvoll, da sie keine echte Erneuerung darstellen; die Einsatzfähigkeit der Komponenten ist so kaum zu gewährleisten und die Reparatur dürfte langfristig mehr Kosten verursachen als der direkte Ersatz. In Ausnahmefällen können Reparaturen sinnvoll sein, insbesondere wenn die Komponente deutlich vor dem Lebensdauerende repariert werden kann. Solche Reparaturen sind nur mit Originalersatzteilen durch den Zulassungsinhaber bzw. die Zulassungsinhaberin gestattet. Diese/r muss sicherstellen, dass die Komponente auch nach der Reparatur die Konformität gemäss Typenprüfung aufweist. Die Reparatur ist im Protokoll der PSK bzw. der periodischen Anlagekontrolle (PAK) festzuhalten.

Abs. 3

Die Zurverfügungstellung der Daten ermöglicht dem BABS, sich einen Überblick über die verbauten Komponenten und Materialien zu verschaffen und daraus künftige Trends für den Werterhalt des Kollektivschutzes der Bevölkerung auszuwerten. Die Erfassung der Daten kann beispielsweise im Rahmen der periodischen Schutzbautenkontrolle (PSK und PAK) erfolgen. Für den Werterhalt im Bereich der Schutzbaukomponenten kommt der periodischen Schutzbautenkontrolle eine entscheidende Rolle zu. Die periodische Schutzbautenkontrolle muss Funktion und Einsatztauglichkeit der Komponenten sicherstellen. Gemäss Artikel 108 ZSV bezeichnet das BABS die prüfpflichtigen Komponenten und Materialien für Schutzbauten. Im Rahmen des

Werterhalts sind diese Komponenten beispielsweise mit den Angaben von Zulassungsnummer, Fabrikationsnummer und Einbaujahr zu erfassen.

Abs. 4

Die technischen Einzelheiten für den Werterhalt von Schutzbaukomponenten sowie die Einzelheiten zur Datenerhebung richten sich nach den Vorgaben des BABS für den Werterhalt (Erneuerung und Unterhalt). Der Aufwand für die Kantone soll dabei in einem verhältnismässigen Rahmen bleiben.

Art. 112 Abs. 4

Gemäss Artikel 99 Absatz 4 BZG reichen die Kantone bis spätestens Ende 2025 dem BABS die Bedarfsplanung für die Schutzanlagen nach Artikel 68 BZG ein. Der Bund richtet den jährlichen Pauschalbetrag bis Ende 2026 nach bisherigem Recht aus (Art. 71 Abs. 3 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 4. Oktober 2002 [AS 2003 4187]). Während der Zeit, in der noch keine genehmigte Bedarfsplanung nach Artikel 99 Absatz 4 Satz 1 BZG vorliegt, werden keine Genehmigungen zur Aufhebung von Schutzanlagen erteilt.

Die genehmigte Bedarfsplanung für KP und BSA nach den neuen Vorgaben dient auch als Grundlage für die Ausrichtung des erhöhten Pauschalbeitrages.

Für KP und BSA, bei denen bereits eine genehmigte Bedarfsplanung gemäss Artikel 99 Absatz 4 Satz 1 BZG vorliegt, wird der erhöhte Pauschalbeitrag ausgerichtet. Gemäss dem neu vorgesehenen Artikel 94 Absatz 1^{bis} werden die in der genehmigten Bedarfsplanung nicht mehr enthaltenden Anlagen aufgehoben. Für diese wird folglich kein Pauschalbeitrag mehr ausgerichtet.

KP und BSA, bei denen keine genehmigte Bedarfsplanung gemäss Artikel 99 Absatz 4 Satz 1 BZG vorliegt, wird der Pauschalbeitrag noch bis spätestens 31. Dezember 2026 nach bisherigem Recht (altrechtlicher Anhang 4) ausgerichtet. Danach wird für diese Schutzanlagen, die in keiner gemäss Artikel 69 Absatz 2 BZG i. V. m. Artikel 99 Absatz 4 Satz 1 BZG genehmigten Bedarfsplanung vorgesehen sind, kein Pauschalbeitrag mehr ausgerichtet.

Wird die Bedarfsplanung nicht rechtzeitig (bis spätestens 31. Dezember 2025) eingereicht, kann nicht garantiert werden, dass diese noch 2026 genehmigt werden kann.

Anhang 4

Seit der Einführung des BZG im Jahr 2004 leistet der Bund einen jährlichen Pauschalbeitrag zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen bei bewaffneten Konflikten. Die Beitragsstufen pro Schutzanlagentyp sind im Anhang 4 der ZSV definiert.

Diese jährlichen Pauschalbeiträge wurden seit deren Einführung nie angepasst und werden künftig neu berechnet und definiert. Folgende Kriterien werden für die künftigen Beitragsstufen neu mitberücksichtigt:

- die Teuerung seit der Einführung der jährlichen Pauschalbeiträge im 2004,
- anteilmässige, pauschale Kostenbeteiligung an den Unterhaltskosten für die Gaswarnanlage,
- anteilmässige, pauschale Kostenbeteiligung an den Telefonie-/Internetgebühren,
- Pauschale für Ersatz von Kleingerätschaften (Luftentfeuchter, Nothandleuchten, Feuerlöscher), berechnet auf zehn Jahre.

Zurzeit wird eine neue Strategie sowie ein darauf basierendes Konzept zur Weiterentwicklung bzw. -verwendung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen (geschützte Spitäler und geschützte Sanitätsstellen) erarbeitet. Bis zum Vorliegen des entsprechenden Konzepts, auf dessen Basis die Kantone ihre Bedarfsplanung vornehmen können, bleiben die bisherigen Bestimmungen für sanitätsdienstliche Schutzanlagen daher bestehen. Somit werden auch die Pauschalbeiträge für geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler nicht verändert.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Kosten und personelle Auswirkungen betreffend Werterhalt der Schutzanlagen:

Für die Finanzierung der Erneuerungen von Schutzanlagen (KP/BSA), die nach der kantonalen Bedarfsplanung ab 2026 noch im Portfolio des Bundes verbleiben, ist der Bund zuständig. Im Zuge der künftigen kantonalen Bedarfsplanungen gilt die Vorgabe, dass möglichst neuwertige Schutzanlagen (Kommandoposten und Bereitstellungsanlagen) weiter betrieben werden sollen. Somit ist davon auszugehen, dass viele (Annahme 75 %) der rund achthundert Schutzanlagen, die vierzigjährig und älter sind aufgehoben und einer anderen Nutzung zugeführt werden. Rund zweihundert der über vierzigjährigen Schutzanlagen, bleiben aber auch nach erfolgten kantonalen Bedarfsplanungen im Portfolio des Bundes und müssten somit in den kommenden Jahren erneuert werden. Eine erste Erhebung des BABS hat ergeben, dass für die Erneuerung einer durchschnittlichen Schutzanlage mit Kosten von total 1,1 Millionen Franken gerechnet werden muss. Um die zweihundert Schutzanlagen in den nächsten Jahren zu erneuern, müssten somit seitens vom Bund total 220 Millionen Franken investiert werden. Die Schutzanlagen sollen auf Grundlage der genehmigten Bedarfsplanung über einen Zeitraum von fünfzehn Jahren erneuert werden. Jährlich müssten (in Abhängigkeit der eingehenden Gesuche der Kantone) für die anstehenden Erneuerungen folglich 14-15 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Für die Projektbegleitung, die Prüfung und Genehmigung der Erneuerungsgesuche benötigt das BABS künftig 8 Vollzeitstellen (FTE). Aktuell stehen dem Bund (VBS, BABS) für die Erneuerung und den Unterhalt der Schutzanlagen jährlich jedoch nur rund 9 Millionen Franken und 4 FTE (1.5 FTE Heizung Lüftung und Sanitär [HLS], 1.5 FTE Elektro, 1.0 FTE Bau) für Projektbegleitung, die Prüfung und Genehmigung der Erneuerungsgesuche zur Verfügung. Mit den heute zur Verfügung stehenden

9 Millionen Franken müssen zusätzlich auch gewisse Unterhaltsarbeiten und Reparaturen ausserhalb von Erneuerungsmassnahmen finanziert werden.

Die Umsetzung der Erneuerungen auf Stufe Bund erfordert somit zusätzliche finanzielle Mittel und Ressourcen. Diese können vorbehältlich einer erst noch folgenden Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen BABS-intern nicht kompensiert werden.

Ab 2027 werden auf Stufe Bund (VBS, BABS) durchschnittlich 5-6 Millionen Franken pro Jahr zusätzlich benötigt:

	2027	2028	2029-2041	Total Mio. CHF
Aktuelles Budget	9	9	117 (jährlich 9)	135
Gesamtbedarf	12	13	195 (jährlich 15)	220
Mehrbedarf	3	4	78 (jährlich 6)	85

Entsprechend wird das VBS (BABS) anfangs 2026, im Rahmen des Voranschlagsprozesses 2027 ff., beantragen, den Transferkredit A202.0173 «Zivilschutz» plafonderhöhend aufzustocken: 2027: +3 Mio.; 2028: +4 Mio.; ab 2029: +6 Mio.

Zudem werden 4 zusätzliche FTE benötigt. Diese sollen im Herbst 2025 mit dem Entwicklungsrahmen im Eigenbereich 2027/28 beantragt werden, soweit diese nicht bereits im Entwicklungsrahmen 2025/26 (EXE 2023.2608) berücksichtigt wurden (Paketlösung Verstärkung Zivilschutz, Erhöhung Schutzbauten). Nach Abzug der bereits mit dem Entwicklungsrahmen 2025/26 berücksichtigten Stellen (1.5 FTE) werden folglich ab 2027 2.5 zusätzliche FTE beantragt (0.45 Mio.).

Stellenentwicklung	FTE
Aktuell bestehende Stellen	4
Berücksichtigte Stellen im Entwicklungsrahmen 2025/2026	1.5
Zu beantragende Stellen im Entwicklungsrahmen 2027/2028	2.5
Totalbedarf	8

Die Kompensation der zusätzlich erforderlichen Ressourcen in anderen Aufgabengebieten des Bevölkerungsschutzes ist nicht möglich. Bei einer Nicht-Finanzierung könnte das Konzept Schutzbauten nicht umgesetzt werden.

Kosten betreffend Erhöhung der Pauschalbeiträge zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen für den bewaffneten Konflikt:

Die Umsetzung der kantonalen Bedarfsplanungen führt zu einer Reduktion der Schutzanlagen, die vierzig Jahre oder älter sind. Dadurch nimmt die Gesamtzahl aller Schutzanlagen ab. Mit der Reduktion der Schutzanlagen ist davon auszugehen, dass

dem Bund keine wesentlichen zusätzlichen Kosten für die neu festgelegten jährlichen Pauschalbeiträge entstehen werden. Künftig werden zwar teilweise weniger Schutzanlagen abgegolten, dafür aber für die verbleibenden höhere Betriebsbeiträge ausgerichtet. Für die bestehenden Schutzanlagen fallen momentan bei einer vollständigen Betriebsbereitschaft Pauschalbeiträge von jährlich 5.46 Millionen Franken an – die Berechnungsmodelle sehen für die Zukunft jährliche Kosten von 5.57 Millionen Franken vor. Die Erhöhung der Kosten wird dadurch kompensiert, dass neu die Kleingerätschaften nicht mehr über die Erneuerung, sondern über die Pauschalbeiträge abgegolten werden, womit sich auch der administrative Aufwand von Bund und Kantonen vermindert,

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Aufgrund der Nachrüstung der Ausrüstung der öffentlichen Schutzräume sowie durch die Erneuerungen der Schutzräume im Rahmen des Werterhalts ist mit Mehrkosten für die Kantone zu rechnen. Diese Kosten können jedoch mittels Ersatzbeiträgen gedeckt werden (Art. 62 Abs. 3 BZG).

Das BABS verfügt über keine verlässlichen Zahlen zu Alter und Zustand der Schutzräume. Eine Erhebung per 31. Dezember 2022 ergab gesamtschweizerisch rund 880 Mio. Franken an Ersatzbeiträgen. In den Kantonen sind die finanziellen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen jedoch unterschiedlich, je nach Höhe der Ersatzbeitragsfonds auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene. Durch die Anpassung der Schutzraumbau- bzw. Ersatzbeitragspflicht und die Erhöhung der Ersatzbeiträge sind Mehreinnahmen für die Kantone zu erwarten.

Die Verwendung der Ersatzbeiträge für die Erneuerung von privaten und öffentlichen Schutzräumen sowie für den Bau von öffentlichen Schutzräumen muss durch die Kantone im Rahmen der Steuerung des Schutzraumbaus individuell geplant werden.

Die vorgesehene Erhöhung der Ersatzbeiträge sowie der Erhebung von Ersatzbeiträgen bei Anbauten, Aufbauten, Umbauten und Nutzungsänderungen hat Mehreinnahmen bei den Kantonen zur Folge.

Sollten die Gelder der Ersatzbeitragsfonds nicht ausreichen, müssten die zusätzlich benötigten Mittel über das ordentliche Kantonsbudget gedeckt werden.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit der Vorlage werden die Ersatzbeiträge erhöht, was für die Eigentümer und Eigentümerinnen beim Neubau von Wohnhäusern zu Mehrkosten führt.

Die Ersatzbeiträge dienen erster Linie der Finanzierung von öffentlichen Schutzräumen und der Erneuerung von öffentlichen und privaten Schutzräumen. Da mit den Jahren die Kosten für die Erneuerung von öffentlichen und privaten Schutzräumen sowie der Bau von öffentlichen Schutzräumen gestiegen sind, ist die Erhöhung der Ersatzbeiträge für die Kantone zur Sicherstellung des Erhalts der vorhandenen Schutzplätze und zur Schaffung neuer Schutzplätze mittels öffentlicher Schutzräume notwendig.

Auch aus Gründen der Gleichbehandlung von Eigentümer und Eigentümerinnen, die der Schutzraumbaupflicht bei Neubauten mit dem Bau eines Schutzraumes nachkommen, und Eigentümer und Eigentümerinnen, die einen Ersatzbeitrag leisten, ist eine Erhöhung der Ersatzbeiträge gerechtfertigt. Der heutige maximale Ersatzbeitrag von 800 Franken pro Schutzplatz deckt die Mehrkosten für den Erstellung eines Schutzraums nicht mehr ab. Deshalb ist eine Erhöhung der Ersatzbeiträge angezeigt.

Was den Werterhalt der Schutzbauten betrifft, so wird ein substanzieller Teil der Wertschöpfung in der Schweiz generiert.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ohne die in der Vorlage vorgesehenen Massnahmen (insbesondere ohne den Werterhalt) kann der Schutz der Bevölkerung nicht sichergestellt werden.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die mit dieser Vorlage vorgeschlagene Bestimmungen stützen sich auf das BZG in Verbindung mit Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 61 der Bundesverfassung (BV; SR 101).

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegend geplanten Änderungen sind mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie schaffen auch keine neuen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber anderen Staaten oder internationalen Organisationen. Sie sind auch mit dem geltenden oder sich in Ausarbeitung befindlichen EU-Recht sowie mit einschlägigen Empfehlungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes (Europarat, UNO) kompatibel.

6.3 Erlassform

Die Vorlage setzt Bestimmungen des BZG um.