



Stadt Bern
Gemeinderat

Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
Fax 031 321 60 10
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Schweizerischer Städteverband
Frau Renate Amstutz, Direktorin
Monbijoustrasse 8
Postfach 8175
3006 Bern

Bern, 2. Februar 2012

Entwurf des Berichts des Bundesrats über die Strategie für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz 2015+; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Amstutz

Mit Schreiben vom 29. November 2011 haben Sie den Gemeinderat ersucht, zum Entwurf des Berichts des Bundesrats über die Strategie für den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+, Stellung zu nehmen.

Der Gemeinderat stellt fest, dass die zurzeit bestehenden Probleme im Bereich des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes mehrheitlich identifiziert und im Bericht entsprechend dargestellt wurden.

Er stellt jedoch auch fest, dass erneut die Bedeutung der Grossstädte im Rahmen des Bevölkerungsschutzes nur sehr untergeordnet in die Strategieüberlegungen eingeflossen ist. Dies erstaunt umso mehr, als die professionellen Mittel und Kompetenzen für die Bewältigung von Ereignissen in diesen urbanen Zentren konzentriert sind. Als Beispiel wird erwähnt, dass u.a. die Grossstädte Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich zurzeit über 40 % der rettungsdienstlichen Einsätze der Schweiz abdecken. Für den Gemeinderat ist es unerlässlich, dass Vertreter der Grossstädte in die Projektgruppe integriert werden, damit die diesbezüglichen Belange entsprechend gewichtet einfließen können.

Im Rahmen der von der Projektgruppe aufgezeigten Strategien für das Verbundsystem Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, welchen der Gemeinderat vom Prinzip her unterstützen kann, ist eine Ausrichtung auf eine fortschrittlichere Entwicklung des Systems Bevölkerungsschutz/Zivilschutz und eine stärkere Koordination der verschiedenen staatlichen Ebenen im Ereignisfall erkennbar. Ansätze zu Visionen und damit zu strategischen Skizzen, die eine schnittstellenärmere Katastrophenbewältigung sowie ein kantonal und kommunal Grenzen überschreitendes, einheitliches Risiko- und Krisenmanagement ermöglichen würden, fehlen leider.

Zu ausgewählten Inhalten des Berichts nimmt der Gemeinderat gerne wie folgt Stellung:

Nomenklatur

Der Begriff Bevölkerungsschutz steht für das Verbundsystem von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz, welches in seiner Gesamtheit primär für die Bewältigung von Katastrophen zuständig ist. Der Begriff ist jedoch in der schweizerischen Bevölkerung wenig geläufig und führt vielfach zu Fehlinterpretationen. Aufgrund der bevorstehenden Reform wäre eine Begriffsüberprüfung angezeigt.

In Deutschland wird für das System Bevölkerungsschutz der Begriff Katastrophenschutz verwendet. Er subsumiert den Schutz von Menschen, Sachgütern und der natürlichen Umwelt vor dem Eintritt und den Folgen einer Katastrophe.

Systemabgrenzung im Bevölkerungsschutz

Der Bericht fokussiert, ausgerichtet auf den Bevölkerungsschutz, nur jenen Aufgabenteil der Partnerorganisationen, welcher sich auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen beruft. Die Partnerorganisationen bewältigen jedoch täglich Notfallszenarien, die zwar nicht im Bereich des übergeordneten Bevölkerungsschutzes liegen, jedoch für den Schutz und die Sicherheit des Staats, der Wirtschaft und der Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind und für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen unentbehrliche Erfahrungs- und Managementelemente generieren.

Anders ist dies beim Zivilschutz, der nur im Bevölkerungsschutz oder zur Unterstützung zugunsten der Gemeinschaft (Sport-, Kultur- und Sozialeinsätze) zum Einsatz kommt.

Mit dem Ausblenden des Ereignisdiensts bei ordentlicher Lage wird auch die Wichtigkeit des Aufwuchses und des stufenweisen Einsatzes der Einsatzkräfte im Katastrophenfall im Bericht nicht aufgegriffen. Diese Thematik, die unter anderem auch den heterogenen Bedarf an Fachwissen im Katastrophenfall und deren Substitutionsschwierigkeit aufzeigen würde, müsste im Bericht aufgenommen werden.

Bedrohungen und Gefahren

Der Bericht stützt sich zur Analyse der für die Schweiz relevanten Bedrohungen auf den Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (SIPOL B). Da der SIPOL B sich mehrheitlich auf die militärstrategischen Bedrohungen ausrichtet, fehlt im Bericht die Vernetzung der neuen Bedrohungen in die Gesellschaft und die Wirtschaft der Schweiz sowie die Darlegung vor dem Hintergrund der globalen Entwicklungen. Auf der Basis dieses Zusatzwissens würden sich die strategischen Überlegungen prüfen und je nach Bedarf mit dem Fokus auf die Risiken ergänzen lassen.

Strategie Bevölkerungsschutz

a) Schnittstellen

In den Strategieelementen des Berichts (Seite 19 und 33) wird auf die Notwendigkeit der Optimierung der Schnittstellen zwischen den einzelnen Partnerorganisationen hingewiesen. Hervorgehoben wird dabei die Rettung aus Trümmerlagen mit Schnittstellen zwischen Feuerwehr und Zivilschutz. In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, dass zusätzlich auch die Schnittstelle zu den Rettungstruppen der Armee überprüft wird, da auch diesbezüglich Doppelspurigkeiten bestehen.

b) Finanzierung

Gemäss dem Bericht soll die Aufteilung der Finanzierung zwischen Bund und Kantonen im Bevölkerungsschutz grundsätzlich nach dem Prinzip der Zuständigkeitsfinanzierung beibehalten werden. Dabei verkennen die Berichtsverfassenden, dass die Städte und Regionen per Gesetz die Trägerinnen der Feuerwehr, des Zivilschutzes und der technischen Betriebe sind und folglich auch massgeblich die Finanzierung dieser Partnerorganisationen tragen. Letztendlich besitzen und finanzieren nämlich die Regionen und die Städte die operativen Mittel zur Katastrophenbewältigung.

Die begrüssenswerten neuen Strategieelemente wie u.a. die Optimierung der Ausbildung, der Kommunikationsmittel, des Lageverbunds, der Kommandoinfrastrukturen, des Einsatzmaterials werden Kosten nach sich ziehen. Der Bericht (Seite 12) erwähnt, dass von den Gemeinden erwartet wird, dass sie zur Auftragserfüllung ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bevölkerungsschutzreform darf jedoch nicht dazu führen, dass die Städte und Regionen zukünftig Mehrbelastungen erhalten bzw. schliesslich den überwiegenden Teil der Reform finanzieren. Diese Thematik fehlt im Bericht und muss als Analysepunkt im weiteren Vorgehen aufgenommen werden.

c) Koordinationsorgan

Die Strategie sieht vor, dass das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) zukünftig seine Koordinationsfunktion für das Gesamtsystem Bevölkerungsschutz als Dachorganisation verstärkt wahrnimmt. Gleichzeitig ist der Zivilschutz, als Säule im Verbundsystem der Partner des Bevölkerungsschutzes, dem BABS unterstellt. Damit stellt sich die Frage, ob eine Organisation in einem von Föderation geprägten System gleichzeitig Dachorganisation und Säulenorganisation sein kann? Dieser Aspekt muss, im Besonderen unter der strategischen Aussage (Seite 32), dass der Bevölkerungsschutz grundsätzlich in der Zuständigkeit der Partner und der Kantone bleiben soll, überprüft werden.

Strategien der übrigen Partner

Der Bericht ist, wie schon aus der Terminologie hervorgeht, ein Bericht zur Strategie des Bevölkerungsschutzes und des Zivilschutzes. Wo bleiben aber die Strategieteile für die übrigen Partner im Bevölkerungsschutz? Speziell im Bereich der Schnittstellenproblematik, welche im Bericht verschiedentlich angesprochen wird, ist es notwendig, dass alle Partner in die Erarbeitung der strategischen Ausrichtung einbezogen werden. Die Strategien der Partner müssen geklärt und als weiteren Teil im Bericht aufgenommen werden.

Sicherheitsverbundpartner Armee

Die möglichen Leistungen des Partners Armee im Rahmen von Katastrophen und Notlagen werden entsprechend thematisiert. Dabei werden viele Vorgaben der Armee als unumstösslich qualifiziert. Unter anderem wird festgehalten, dass bei der Rekrutierung der Angehörigen der Bevölkerungsschutzpartnerorganisationen eine Anpassung der nationalen Dienstpflicht geprüft werden müsse, aber die Armee weiterhin Priorität in der Personalzuteilung erhalte (Seite 39). Vorgängig wird erwähnt, dass zur Verfeinerung der Abstimmung der Fähigkeiten der einzelnen Partner im Bevölkerungsschutz, die Prüfung von Umgruppierungen der Kräfte sinnvoll sei. Gleichzeitig wird jedoch festgelegt, dass eine Umgruppierung von Kräften der Armee zum Zivilschutz oder umgekehrt nicht zur Debatte stehe.

Mit diesen Vorgaben, die übrigens im Bericht nicht begründet sind, wird die Chance vergeben, das System in seinen Grundsätzen zu prüfen und somit die für die Zukunft die effizientesten und effektivsten Lösungen zu erarbeiten. Die Diskussion über die Weiterentwicklung im Bevölkerungsschutz sollte genutzt werden um die Dienstpflicht unter Berücksichtigung der gesellschafts- und staatspolitischen Aspekte generell zu hinterfragen.

Bevölkerungsschutzpartner Feuerwehr

Im Bericht fehlt eine klare Analyse der Leistungspalette und der Rekrutierungssituation der Feuerwehr. Die Stärken der Grossstädte, die mit professionellen Mitteln Durchhaltetfähigkeit aufweisen können, sind nicht erwähnt. Zudem beachtet die Berichtsverfassung nicht, dass die Trägerin der Feuerwehr ausschliesslich die Gemeinde ist und neue Konzeptionen nur über diese Ebene umgesetzt werden können. In der Folge werden im Bericht teilweise unzutreffende Folgerungen getroffen. Beispielsweise wird in der Umfeldanalyse die Rekrutierungsproblematik von Milizen des Zivilschutzes und der Feuerwehr als äquivalent betrachtet. Die vielfältige Motivlage für den Feuerwehrdienst, insbesondere das gesellschaftlich anerkannte Motiv anderen Menschen in Notlagen helfen zu wollen, wird im Bericht nicht aufgenommen. Die Differenzen des Rekrutierungssystems des Zivilschutzes mit Dienstpflicht und des Rekrutierungssystems der Feuerwehr im Ehrenamt werden im Bericht nicht näher beleuchtet. Die fehlenden Prozess- und Umfeldanalysen müssen erstellt und im Bericht ergänzt werden. Dabei ist ein Abgleich mit dem Konzeptionspapier Feuerwehr 2015, Beschluss der Regierungskonferenz der Feuerwehr Koordination Schweiz vom 5. Juni 2009, unabdingbar.

Bevölkerungsschutzpartner Zivilschutz

a) Strategie

Die neu definierten, ergänzenden Strategieteile (Seite 55) - Anpassung der Bestände, Schaffung von interkantonalen Stützpunkten, Verbesserung der Interoperabilität - führen in die richtige Marschrichtung. Ungenügend thematisiert sind die Einsätze für die Gemeinschaft (Seite 49). Diese haben situativ Einfluss auf den personellen Umfang, werden doch vielfach die Bestände hochgehalten, damit die Dienstleistungen für Sport- und andere Grossanlässe jährlich umfassend alimentiert werden können. Der Ansatz, ob und in welcher Form der Zivilschutz zukünftig für Festanlässe eingesetzt werden soll oder nicht, muss als Strategieansatz, allenfalls unter Lancierung der vorgängig notwendigen politischen Diskussion, im Bericht aufgenommen werden.

Die Strategie sieht korrekterweise eine einheitliche Grundausbildung, im Sinne der Effizienz und der Interoperabilität vor. Der Strategieansatz muss jedoch weiter gehen und mit Bezug auf die Qualität, das Prinzip einer sukzessiven Professionalisierung in der Zivilschutzausbildung anstreben.

b) Material

Die materiellen Konsequenzen in Bezug auf die Interoperabilität sind im Bericht ungenügend erfasst. Es ist wenig erfolgversprechend, wenn der Bund (Seite 61) die Kantone und Gemeinden lediglich beraten und mit Materialkatalogen unterstützen will. Um auf nationaler Ebene eine minimale Interoperabilität und Einheitlichkeit im Zivilschutz zu erlangen, muss der Bund für die persönliche Einsatzrüstung und das standardisierte Material der Zivilschutzorganisationen sorgen.

c) Finanzierung

Die im Bericht vorgesehene Regelung der Zivilschutzfinanzierung (Seite 59) entspricht dem IST-Zustand, d.h., dass die Finanzierung der Zivilschutzorganisationen grösstenteils Angelegenheit der Kantone und Gemeinden ist. Dass insbesondere dieser Umstand nach dem Motto: „wer zahlt befiehlt“, bis heute verhindert hat, dass eine Interoperabilität und eine Institutionalisierung erreicht werden konnte, wird im Bericht nicht thematisiert. Das Thema muss deshalb im weiteren Vorgehen aufgenommen und näher geprüft werden.

Wie bereits an anderer Stelle in dieser Stellungnahme erwähnt, befindet sich das Gros der operativen Mittel des Zivilschutzes in den Gemeinden, welche damit auch mehrheitlich die Finanzierung sicherstellen. Ein zukünftig stärkeres Mittragen der Finanzierung des Zivilschutzes durch den Bund muss geprüft werden, sofern die Umsetzung der Reformziele auf allen staatlichen Ebenen erreicht werden soll.

Allgemeine Bemerkung

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass es sich beim vorliegenden Bericht des Bundesrats über die Strategie für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz 2015+ weitgehend „lediglich“ um einen Zivilschutzbericht handelt, welcher die restlichen Partner des Bevölkerungsschutzes vorderhand nicht im notwendigen Rahmen einbezieht. Für das Entwickeln von ganzheitlichen Strategieansätzen im Verbundsystem der Katastrophenbewältigung ist der Aspekt des Partnereinbezugs jedoch unerlässlich.

Der Gemeinderat dankt Ihnen für die Berücksichtigung der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Alexander Tschäppät
Stadtpräsident



Dr. Jürg Wichtermann
Stadtschreiber