



Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden  
Departament da giustia, segirezza e sanadad dal Grischun  
Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità dei Grigioni

## **Teilrevision des Gesetzes über den Zivilschutz des Kantons Graubünden (Zivilschutzgesetz, ZSG; BR 640.100)**

Erläuternder Bericht

Chur, August 2024

## Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wichtigste in Kürze .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Ziele der Gesetzesrevision .....</b>	<b>5</b>
<b>III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....</b>	<b>6</b>
1. Schutzdienst .....	6
2. Schutzbauten .....	6
3. Finanzierung .....	8
4. Übergangsbestimmung .....	8
<b>IV. Personelle und finanzielle Auswirkungen .....</b>	<b>9</b>
1. Personelle Auswirkungen .....	9
2. Finanzielle Auswirkungen .....	9
<b>V. Gute Gesetzgebung .....</b>	<b>9</b>
<b>VI. Inkraftsetzung.....</b>	<b>9</b>

### **Das Wichtigste in Kürze**

Der Zivilschutz übernimmt eine besondere Rolle im kantonalen Verbundsystem Bevölkerungsschutz. Er ist als einzige Partnerorganisation in der Bundesverfassung verankert und basiert auf einer nationalen Dienstpflicht.

Der Zivilschutz ist die einzige Organisation, die bei schweren sowie lange andauernden Ereignissen die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz gewährleisten kann. Dabei unterstützt, verstärkt und entlastet er die anderen Organisationen langfristig.

Im Verbundsystem des Bevölkerungsschutzes bildet der Zivilschutz grundsätzlich die zweite Staffel nach der Feuerwehr, der Polizei und dem Gesundheitswesen bzw. Rettungsdienst.

Der Bündner Zivilschutz ist zudem in der Lage, mit seinen Spezialformationen wie beispielsweise dem Care Team, den schnellen Sanitätszügen oder der Ortung und Rettung, den ABC-Spezialisten, den Spezialisten-Sicherheit sowie mit den Führungsunterstützungsspezialisten, bei Bedarf sehr rasch zur Unterstützung der Blaulichtorganisationen eingesetzt zu werden. Mit seinem Leistungsprofil und seiner Durchhaltefähigkeit ist der Zivilschutz ein unverzichtbares Element des Bevölkerungsschutzes, wie dies auch bei der Bewältigung der Ereignisse wie zum Beispiel "Bergsturz Bondo", "Covid-19 Pandemie", "Brienzer Rutsch" etc. unter Beweis gestellt werden konnte.

Auf den 1. Januar 2021 trat auf eidgenössischer Ebene das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (Bevölkerungsschutzgesetz, BZG; SR 520.1) in Kraft, was im Kanton Graubünden zu einem massiven Rückgang der Bestandeszahlen der Angehörigen des Zivilschutzes (AdZS) geführt hätte, wären in den letzten Jahren nicht entsprechende Gegenmassnahmen, wie zum Beispiel die Verlängerung der Schutzdienstpflicht, ergriffen worden. Darüber hinaus soll nun mit einem Anreizsystem sichergestellt werden, dass auch künftig genügend Zivilschutzkader rekrutiert werden können. Zudem werden, um den administrativen Aufwand im Zusammenhang mit Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft (EzG) abzugelten, in Zukunft sämtliche Kosten von den Kostenverursachenden beziehungsweise den Gesuchstellenden (Veranstalter) getragen werden müssen.

Zur Finanzierung der öffentlichen Schutzräume wird neu auch in denjenigen Fällen, in denen zu Gunsten der Eigentümerschaft ein potentiell nutzbarer Schutzraum aufgehoben wird, eine Ersatzabgabe eingeführt. Überdies wird von der Abstufung der Schutzraumgrösse abgesehen und eine einheitliche Abgabe eingeführt.

## **I. Ausgangslage**

Das Gesetz über den Zivilschutz des Kantons Graubünden (Zivilschutzgesetz, ZSG; 640.100) wurde vom Grossen Rat am 17. Juni 2015 beschlossen und auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt. Davor waren die kantonalen gesetzlichen Grundlagen für den Zivilschutz im Gesetz

über die Katastrophenhilfe (Katastrophenhilfegesetz, KHG) aus dem Jahr 1989 geregelt.

Am 20. Dezember 2019 haben die Eidgenössischen Räte die Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (Bevölkerungsschutzgesetz, BZG; SR 520.1) verabschiedet, welche am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt wurde.

Im Bereich des Zivilschutzes sah das revidierte Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz eine Reduktion und Flexibilisierung der Schutzdienstpflichtdauer vor, wobei eine Angleichung an die Armee vorgenommen wurde. Die Schutzdienstpflicht von bis dahin 20 Jahren dauerte ab 2021 nur noch vierzehn Jahre (Art. 31 Abs. 7 lit a BZG i.V.m. Art. 17 ZSV). Das BZG vom 20. Dezember 2019 sah ursprünglich eine Schutzdienstpflicht von zwölf Jahren vor, erlaubte es dem Bundesrat jedoch, diese auf höchstens 14 Jahre zu verlängern. Mit Erlass der ZSV vom 11. November 2020 hat der Bundesrat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und die Schutzdienstpflicht auf unbestimmte Zeit um zwei Jahre verlängert.

Mit Art. 99 BZG wurde den Kantonen in diesem Zusammenhang ermöglicht, für Schutzdienstpflichtige, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits zwölf bzw. vierzehn Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Diensttage geleistet haben, die Schutzdienstpflicht bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden, zu verlängern. Die Verlängerung der Schutzdienstpflicht durfte und darf nur vorgesehen werden, wenn sie zur Erhaltung des erforderlichen Bestands notwendig und der Unterbestand eine Folge der Reduktion der Dienstpflichtdauer nach diesem Gesetz ist.

Um im Kanton Graubünden einen massiven Rückgang der Bestandeszahlen der Angehörigen des Zivilschutzes (AdZS) zu verhindern und mehr Zeit für die Erarbeitung von passenden Lösungen zu haben, hat der Grosse Rat am 8. Dezember 2020 eine Teilrevision des Gesetzes über den Zivilschutz des Kantons Graubünden (Zivilschutzgesetz, ZSG; BR 640.100) beschlossen und damit vorerst von der vom Bund eingeräumten Möglichkeit der Verlängerung der Schutzdienstpflicht bis längstens fünf Jahre nach Inkrafttreten des BZG Gebrauch gemacht (Art. 21 ZSG). Die Verlängerung der Schutzdienstpflicht trat per 1. Januar 2021 als Übergangsbestimmung in Kraft und gilt noch bis zum 31. Dezember 2025.

Die Gründe für diese Übergangsbestimmung waren folgende:

- Im Kanton Graubünden ist der Zivilschutz, im Gegensatz zum Gros der übrigen Kantone, nicht kommunal, sondern kantonal organisiert. Entsprechend liegen für den Kanton Graubünden eindeutige Bestandszahlen der AdZS vor. Folglich konnten auch die Auswirkungen der Totalrevision aufgezeigt werden.
- Die Totalrevision des BZG hätte zur Folge gehabt, dass die Bestandszahlen eingebrochen wären. So hätte sich der Bestand ohne Übergangsbestimmung von dazumal 2 277 AdZS (ohne Freiwillige) per 1. Januar 2021 (Inkrafttreten neues BZG), um 624 AdZS, auf einen Bestand von 1 653 AdZS (- 27 %) reduziert.
- Auf Grund der bis Ende Jahr 2026 zurückgehenden Rekrutierungszahlen (schwache Jahrgänge), wäre der Bestand des Bündner Zivilschutzes um weitere 12 % auf 1 452 AdZS zurückgegangen.
- Die Reduktion der Bestände hätte insbesondere dazu geführt, dass bei Ernstfalleinsätzen

wie zum Beispiel in Bondo oder während der Covid-19 Pandemie erheblich weniger AdZS zur Verfügung gestanden hätten und entsprechend die Durchhaltefähigkeit des Zivilschutzes und letztlich auch der von deren Einsatz profitierenden Institutionen und Behörden massiv eingeschränkt worden wäre.

- Des Weiteren hätte der Rückgang der Bestände zur Folge gehabt, dass es bei den Spezialistinnen und Spezialisten und beim Kader zu erheblichen Unterbeständen gekommen wäre. Beim unteren Kader (Gruppenführerin und Gruppenführer, insbesondere Führungsunterstützung und Küchenchefin und Küchenchef) wäre die Führung der Formationen teilweise nicht mehr sichergestellt gewesen. Dadurch hätten in Zukunft viele Leistungen wie gemeinnützige Arbeiten für die Gemeinden oder Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft erheblich reduziert oder gar gestrichen werden müssen.
- Dank der Übergangsbestimmung können die Zivilschutzbestände bis Ende 2025 praktisch auf dem Sollbestand gehalten werden. Das Amt für Militär und Zivilschutz wurde beauftragt, die Organisationsstrukturen des Zivilschutzes während der Geltungsdauer der Übergangsregelung umfassend zu überprüfen und die erforderlichen Anpassungen zu planen.

Im Januar 2023 hat der Bund erneut ein Vernehmlassungsverfahren gestartet und damit wiederum Massnahmen zur Verbesserung der Zivilschutzbestände vorgeschlagen. Vorgesehen ist einerseits die Ausweitung der Schutzdienstpflicht auf bestimmte Militärdienstpflichtige und ehemalige Armeeangehörige. Andererseits soll die Möglichkeit geschaffen werden, zivildienstpflichtige Personen zu verpflichten, einen Teil ihrer Zivildienstpflicht in einer Zivilschutzorganisation mit einem Unterbestand zu leisten. Schliesslich werden Massnahmen zur Verbesserung der Unterstützung durch Zivildienstleistende in Katastrophen und Notlagen umgesetzt. Auch dieser Umstand ist in die aktuelle Vorlage eingeflossen.

## **II. Ziele der Gesetzesrevision**

Dem Zivilschutz kommt im Kanton Graubünden angesichts seiner 150 Täler und der dezentralen Besiedelung eine besondere Bedeutung bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zu. Es ist sehr wichtig, dass der Zivilschutz als starker Partner die Blaulichtorganisationen für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen unterstützen und ablösen und somit die Durchhaltefähigkeit sicherstellen kann.

Mit der Teilrevision des Zivilschutzgesetzes stehen vor allem der Erhalt der Mannschafts- und Kaderbestände sowie die genügende Finanzierung für den Bau von öffentlichen Schutzräumen in den Gemeinden mit einem Schutzplatzdefizit im Hauptfokus. Weiter sind Anpassungen bei der Verrechnung von Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft vorgesehen.

Die vorliegende Gesetzesrevision verfolgt in diesem Sinn das Ziel, optimale Rahmenbedingungen für einen qualitativ hochstehenden Einsatz des Zivilschutzes zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen zu schaffen.

Angesichts der beschränkten personellen Mittel soll der Zivilschutz im Kanton nicht nur effektiv, sondern auch effizient organisiert sein, das heisst, der Zivilschutz im Kanton soll so organisiert sein, dass er sowohl wirksam als auch zweckmässig und wirtschaftlich ist.

Die Sollbestände bei den Mannschafts- und Kaderfunktionen müssen trotzdem nach unten korrigiert werden, aber die Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes wird weiterhin sichergestellt bleiben.

### **III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **1. Schutzdienst**

##### **Art. 7 Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft**

Beim Amt für Militär und Zivilschutz werden immer mehr Gesuche für Einsätze des Zivilschutzes zu Gunsten der Gemeinschaft wie z.B. Engadin Skimarathon, Tour de Ski, FIS Weltcuprennen St. Moritz oder Lenzerheide (2023 = 1 816 Dienstage) eingereicht. Diese Einsätze sind mit kleiner werdendem Bestand an AdZS immer schwieriger durchzuführen. Ebenfalls ist für solche Einsätze ein grosser administrativer Aufwand nötig, wie beispielsweise die Bearbeitung der eingereichten Gesuche, verschiedene Abklärungen für die Bearbeitung der Gesuche, die Planung der Einsätze und die Aufgebote der AdZS. Zudem entstehen auch Mehrkosten für Sold, den Transport und die Verpflegung, welche von den Gemeinden getragen werden müssen. Sämtliche Kosten sollen nun deshalb neu, von den Kostenverursachenden beziehungsweise den Gesuchstellenden (Veranstalterinnen und Veranstalter) getragen werden.

#### **2. Schutzbauten**

##### **Art. 8 Zuständigkeiten 1. Kanton**

Lit. g)

Gemäss Art. 61 BZG haben Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnhäusern, Heimen oder Spitälern Ersatzbeiträge an die Kantone zu entrichten, wenn sie in diesen Gebäuden keine Schutzplätze erstellen und ausrüsten. Diese Ersatzbeiträge dienen gemäss Art. 62 Abs. 3 BZG in erster Linie der Finanzierung der öffentlichen Schutzräume der Gemeinden und zur Erneuerung öffentlicher und privater Schutzräume. Falls noch Mittel verbleiben dürfen diese ausschliesslich verwendet werden für:

- a. die zivilschutznahe Umnutzung von Schutzanlagen;
- b. den Rückbau von Schutzanlagen, wenn diese weiterhin für Zivilschutzzwecke genutzt werden (Art. 91 Abs. 3);
- c. die Beschaffung von Material nach Artikel 92 Buchstabe c;
- d. die periodische Schutzraumkontrolle;
- e. die Deckung der Verwaltungskosten des Ersatzbeitragsfonds;
- f. die Ausbildungsaufgaben im Zivilschutz.

Neben der Nicht-Erstellung soll neu auch ein Ersatzbeitrag fällig werden, wenn ein Schutzplatz

aufgehoben werden darf (vgl. dazu unten Art. 13a).

Aufgrund der Tatsache, dass die Kosten für die Erneuerung privater Schutzbauten zunehmen werden, reichen die Mittel des Ersatzbeitragsfonds künftig nicht mehr aus. Damit die "Spezialfinanzierung Zivilschutz Ersatzbeiträge Kanton" sichergestellt werden kann, müssen die Ersatzbeitragskosten für nicht zu erstellende bzw. aufzuhebende Schutzplätze (für alle Schutzräume ohne Abstufung der Schutzraumgrösse) generell auf 800 Franken pro Schutzplatz erhöht werden. Gemäss Art. 75 Abs. 2 der Verordnung über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung, ZSV, SR 520.11) können die Kantone die Bandbreite der Ersatzbeiträge innerhalb von 400 bis 800 Franken pro nicht erstellten Schutzplatz selbst bestimmen. Für den Bau eines Schutzplatzes wird mit Kosten von 990 bis 2 000 Franken gerechnet, je nachdem ob es sich dabei um ein alleinstehendes Bauvorhaben (sogenannter Freifeldschutzraum) oder einen in ein bestehendes Bauvorhaben integrierbaren Schutzraum handelt.

Lit. i)

In der bisherigen Gesetzgebung wurde die Freigabe von Ersatzbeiträgen der Gemeinden nicht explizit geregelt. Die Freigabe von Ersatzbeiträgen kann zwar unter den Begriff "Verwaltung von Ersatzbeiträgen" subsumiert werden. Um Missverständnisse vorzubeugen, soll diese Zuständigkeit nun explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Lit. o)

Vor dem 1. September 2004 wurden die Ersatzbeiträge für nicht zu erstellende Schutzräume durch die Gemeinden erhoben. Aus diesem Grund verfügen die Bündner Gemeinden über Ersatzbeitragskonten mit einem momentanen Bestand von ca. 16 Millionen Franken. Seit dem 1. September 2004 werden die Ersatzbeiträge für nicht zu erstellende Schutzräume durch den Kanton erhoben. Der Bund legte den Einzug der Ersatzbeiträge für nicht zu erstellende Schutzräume durch die Kantone erst in Art. 62 Abs. 2 BZG vom 20. Dezember 2019 fest.

Aus diesem Grund kann nun das Datum in lit. o) gestrichen werden.

### **Art. 13a Ersatzbeiträge für aufgehobene Schutzräume**

Gemäss Art. 82 Abs. 1 ZSV können die Kantone die Aufhebung von Schutzräumen bewilligen, wenn diese den Mindestanforderungen (vgl. Art. 104 ZSV) nicht mehr entsprechen. Unter bestimmten Umständen können die Kantone aber auch die Aufhebung von Schutzräumen erlauben, die den Mindestanforderungen noch entsprechen. Die Voraussetzungen einer solchen Aufhebung sind in Art. 82 Abs. 2 ZSV geregelt. Eine Aufhebung kann bewilligt werden, wenn:

- a. ein Umbau in einem bestehenden Gebäude wegen eines Schutzraums unverhältnismässig erschwert oder verunmöglicht würde;
- b. der Schutzraum in einem stark gefährdeten Gebiet liegt;
- c. ein Schutzplatzüberangebot besteht; oder
- d. die Erneuerung unverhältnismässig hohe Kosten verursachen würde.

Von einer Aufhebung profitiert primär die Eigentümerschaft, da sie über den Schutzraum anschliessend wieder uneingeschränkt verfügen kann. Aus diesem Grund ist es auch gerechtfertigt, für gewisse Aufhebungen dieselben Ersatzbeiträge zu verlangen, wie wenn der Schutzplatz gar nicht erst hätte erstellt werden müssen. Gleichzeitig entstehen für die öffentliche Hand über kurz oder lang wieder Kosten, da die Gemeinden gemäss Art. 60 ff. BZG für jede Einwohnerin und jeden Einwohner einen Schutzplatz bereitzustellen haben. In Gebieten mit zu wenig Schutzplätzen haben sie dafür zu sorgen, dass eine genügende Anzahl ausgerüsteter öffentlicher Schutzräume vorhanden ist. Bei einer Aufhebung aufgrund eines Umbaus (vgl. lit. a.) ist dies immer der Fall, in Gebieten mit einem Schutzplatzüberangebot (vgl. lit. c.) nicht. Diesbezüglich muss jedoch angemerkt werden, dass auch wenn vorerst kein Ersatz gebaut werden muss, entsprechende Kosten anderweitig ausgelöst werden können. Beispielsweise wenn zeitnah auch Schutzräume aufgehoben werden müssen, die den Mindestanforderungen nicht mehr entsprechen und so das Überangebot schrumpft.

Für die Aufhebung eines Schutzraums gemäss Art. 82 Abs. 2 lit. a. und lit. c. ZSV sollen pro Schutzplatz ohne Abstufung der Schutzraumgrösse immer 800 Franken pro Schutzplatz erhoben werden können.

### **3. Finanzierung**

#### **Art. 16 Kanton**

Lit. c)

Aufgrund der Tatsache, dass sämtliche Kosten für die Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft neu der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller auferlegt werden, kann die Litera c) aufgehoben werden.

Lit. e)

Damit genügend Zivilschutzkader rekrutiert werden können, sollen Anreizsysteme geschaffen werden, wie es in verschiedenen anderen Kantonen, aber auch in Partnerorganisationen, wie bei der Feuerwehr, bereits praktiziert wird. Um Anreize für alle Kader zu schaffen, werden künftig nicht mehr nur den Zivilschutzkommandantinnen und Zivilschutzkommandanten, sondern gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. e) ZSG allen Offizierinnen und Offizieren, höheren Unteroffizierinnen und Unteroffizieren und den Mitgliedern des Care Teams Entschädigungen ausgerichtet werden können.

### **4. Übergangsbestimmung**

#### **Art. 21 Befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht**

Die mit Art. 21 ZSG per 1. Januar 2021 eingeführte Übergangsbestimmung betreffend die Verlängerung der Schutzdienstpflicht gilt noch bis zum 31. Dezember 2025. Diese Bestimmung kann somit per 1. Januar 2026 aufgehoben werden.

#### **IV. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

##### **1. Personelle Auswirkungen**

Für den Kanton und die Gemeinden sind keine personellen Auswirkungen zu erwarten.

##### **2. Finanzielle Auswirkungen**

Durch das neue Zivilschutzgesetz sind Mehrkosten im Bereich der Kaderanreizsysteme von ca. 200 000 Franken zu erwarten. Diese Kosten werden nach Abzug gemäss Art. 16 ZSG anteilmässig den Gemeinden verrechnet.

Im Bereich der Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft, bei welchen die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller sämtliche Kosten zu übernehmen hat, werden die Gemeinden mit ca. 15 000 Franken entlastet.

Die Festlegung der Ersatzbeitragskosten für alle Schutzräume, ohne Abstufung der Schutzraumgrösse auf 800 Franken pro Schutzplatz, führt zu jährlichen Mehreinnahmen in der Höhe von ca. 100 000 Franken. Dies entspricht ca. 8 % der jährlich budgetierten Einnahmen des kantonalen EB-Fonds von 1 100 000 Franken.

Der neu zu erhebende Ersatzbeitrag in der Höhe von 800 Franken, in den Fällen einer Aufhebung eines Schutzraums gemäss neuem Art. 13a ZSG, führt voraussichtlich zu jährlichen Mehreinnahmen von ca. 190 000 Franken. Im Jahr 2023 wurden beispielsweise 241 Schutzplätze aufgrund von Umbauten in bestehenden Gebäuden aufgehoben.

#### **V. Gute Gesetzgebung**

Die Grundsätze der "Guten Gesetzgebung" gemäss der regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070/2010) werden mit der Vorlage beachtet.

#### **VI. Inkraftsetzung**

Es wird beabsichtigt, den vorliegenden Erlass auf den 1. Januar 2026 in Kraft zu setzen.