



Botschaft 2019-DSJS-10

27. August 2024

Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BevSG) – Totalrevision

Dieses Dokument gibt Folge der:

Motion 2019-GC-149	Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel.-Nr. 117/118 mit 144
Urheberinnen:	Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs	3
1.1	Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz	3
1.2	Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung	3
1.3	Risikoentwicklung	4
1.4	Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten	5
1.5	Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung	5
1.6	Notwendigkeit des Entwurfs	5
1.7	Erfahrungen aus der Coronakrise	6
2	Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg	6
2.1	Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen	6
2.2	Grundsätze	7
2.3	Vorgeschlagenes System	7
3	Erforderliche Änderungen	8
3.1	Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung	8
3.2	Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement	8
3.3	Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz	9
3.4	Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR)	9
4	Ergebnisse der Vernehmlassung	9
5	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	10
6	Auswirkungen des Entwurfs	20
6.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	20

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs

21

1 Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1 Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz

Das Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Es ersetzte den Beschluss des Staatsrats vom 31. Oktober 1988 über die Einsetzung einer Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF). Im kantonalen Gesetz wurden die Neuerungen der Bundesgesetzgebung, die am 1. Januar 2004 in Kraft getreten waren, übernommen. In seiner Botschaft zur Totalrevision der Gesetzgebung über den Zivilschutz vom 17. Oktober 2001, mit der der Grundsatz des Bevölkerungsschutzes de facto gesetzlich verankert wurde, hielt der Bundesrat Folgendes fest:

«Der Bevölkerungsschutz ist als ziviles Verbundsystem der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz konzipiert. Er baut konsequent auf den im Alltag (normale Lage) vorhandenen Einsatzmitteln auf. Die Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen orientiert sich an den jeweiligen Kernkompetenzen. Die Polizei (Sicherheit und Ordnung), die Feuerwehr (Rettung und allgemeine Schadenwehr), das Gesundheitswesen (Gesundheit und Sanität) und die technischen Betriebe (Gewährleistung der technischen Infrastruktur) bilden dabei die eingespielten Ersteinsatzmittel. Der Zivilschutz (Schutz, Betreuung und Unterstützung) wird als Schwergewichtsmittel der zweiten Staffel im Verbundsystem positioniert, um insbesondere die notwendige Durchhaltefähigkeit der anderen Partnerorganisationen bei grossen und lang andauernden Katastrophen und Notlagen zu erhöhen.»

Dieses Konzept des Bevölkerungsschutzes, das auf fünf Partnerorganisationen aufbaut, ist nach wie vor aktuell und entspricht dem Bedarf und der Praxis des Kantons Freiburg. Seit 2004 wurden bzw. werden die Strukturen der Partnerorganisationen weiterentwickelt, damit sie ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können.

Im gleichen Absatz der oben genannten Botschaft heisst es zudem:

«Die Partnerorganisationen werden unter einem «Führungsdach» zusammengeführt. Unter der Gesamtverantwortung der zuständigen Behörden ist künftig auf jeder politischen Stufe nur noch ein politisch legitimes Führungsorgan für die Koordination, die Vorbereitung und für den Einsatz der Partnerorganisationen bei Schadenereignissen zuständig.»

Aus diesem Grund hat der Kanton Freiburg im Jahr 2008 ein kantonales Führungsorgan (KFO) eingesetzt. Eine kantonale Führungsstruktur bleibt unverzichtbar. Die verschiedenen Erfahrungen aus Übungen, nationalen Veranstaltungen sowie Grossereignissen und Katastrophen haben ausserdem gezeigt, dass dieses Gremium die Form eines Stabs haben muss.

1.2 Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung

Seit dem Inkrafttreten des BevSG im Kanton Freiburg im Jahr 2008 haben sich die Strukturen der fünf Partnerorganisationen stark verändert. Ursprünglich verfügten die Gemeinden noch mehrheitlich über eigene Mittel für den Bevölkerungsschutz in Form von kommunalen Feuerwehr- und Zivilschutzeinheiten. Heute beschränken sich die rein kommunalen Mittel auf bestimmte technische Betriebe und bei den grösseren Gemeinden auf Ortspolizeien. Die immer komplexer werdenden Einsätze sowie die Grundsätze des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und der einheitlichen Aktion haben die Partnerorganisationen dazu bewogen, ihre Organisation und die Verteilung ihrer Mittel auf dem Kantonsgebiet zu überdenken. Infolgedessen ist die Führung von Einsätzen unterhalb der Katastrophenschwelle in die Verantwortung der Partnerorganisationen übergegangen, die sich im Laufe der Jahre alle mit den erforderlichen technischen und personellen Mitteln ausgestattet haben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinden bei Grossereignissen und Katastrophen auf ihrem Gebiet gar keine Verantwortlichkeiten mehr hätten. Das Gesetz berücksichtigt sowohl die Weiterentwicklung der Einsatzführungsdoktrin bei den Organisationen mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben, indem die kommunalen Führungsorgane (GFO) aufgehoben werden, als auch die Gemeindeautonomie, indem es Gemeinden, die dies für nötig erachten, die Möglichkeit lässt, eine eigene Führungsunterstützung einzurichten, zum Beispiel in Form eines kommunalen Krisenstabs. In einem

solchen Krisenstab wäre die kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz integriert, über die jede Gemeinde in Zukunft verfügen muss. Im weiteren Sinne soll das neue Gesetz die Verantwortlichkeiten der einzelnen Verwaltungsebenen des Kantons, das heisst der Gemeinden, der Bezirke und des Staates, klären und die Zuständigkeiten der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes neu festlegen.

Aus operativer Sicht bedürfen die Entscheidungen, welche die Einsatzleitungen in normaler Lage vor Ort regelmässig treffen, keiner zusätzlichen Legitimation durch ein politisches Gremium. Die Legitimität der Führung ergibt sich aus den Spezialgesetzen zu den einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und aus der Art des Ereignisses, das den Einsatz erforderlich macht.

Die Frage der politischen Legitimität stellt sich dann, wenn der Chef oder die Chefin Schadenplatz verbindliche Massnahmen ergreifen muss, das heisst bei Grossereignissen (besondere Lage) und Katastrophen (ausserordentliche Lage). In der Praxis wird diese Frage geregelt, indem solche Massnahmen von der zuständigen Magistratsperson (Oberamtsperson, Richter/in oder Staatsrat) oder von einer Gemeinderätin bzw. einem Gemeinderat bestätigt werden. Um reaktionsfähiger zu werden und eine effektivere Steuerung zu etablieren, muss jedoch das Verhältnis zwischen dem Staatsrat und dem mit der Führung betrauten kantonalen Organ neu überdacht werden (vgl. Punkt 2.3).

1.3 Risikoentwicklung

Der Katalog der Risiken hat sich in den letzten fünfzehn Jahren nicht grundlegend verändert. Bei der Eintrittswahrscheinlichkeit und den Konsequenzen der Risiken gab es hingegen einen deutlichen Wandel.

Im Jahr 2008 wurde erwartet, dass die direkten Folgen des Klimawandels unseren Kanton nach 2030 betreffen würden. In der Zwischenzeit ist uns bewusst geworden, dass die Auswirkungen der globalen Erwärmung schon heute spürbar sind. Wetterereignisse an der Schwelle zur Katastrophe treten immer häufiger auf und ihre Zerstörungskraft nimmt zu. Seit unsere Nachbarländer ab 2015¹ von einer Reihe von Terroranschlägen getroffen wurden, wird die Bedrohung der inneren Sicherheit auch in der Schweiz anders wahrgenommen. Ein möglicher Terroranschlag gilt seither als wahrscheinlich. Der globalisierte Handel hat zudem das Risiko neu auftretender Krankheiten² drastisch erhöht. Überdies hat die exponentielle Zunahme des digitalen Informationsaustauschs die Anfälligkeit der Netzwerke für Ausfälle wegen technischer oder menschlicher Versagen sowie für böswillige Handlungen erhöht³. Ähnliche Risiken bestehen bei den Elektrizitätsnetzen.

Mit Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist auch der Krieg hoher Intensität zurück auf dem europäischen Kontinent. Es handelt sich um einen der wichtigsten strategischen Brüche seit dem Zerfall der Sowjetunion (UdSSR) im Jahr 1991. Obwohl die territoriale Integrität der Schweiz im Moment nicht gefährdet ist, sind unser Land und seine Bevölkerung schon heute Ziel von Aktionen der hybriden Kriegsführung⁴. Die Angriffe zielen darauf ab, das sozioökonomische Gefüge zu stören und das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden zu schwächen, um die nationale Einheit zu zerstören. Auf diese Gefahr gibt es keine rein militärische Antwort. Andere sicherheitspolitische Instrumente⁵ sind besser geeignet, diese Angriffe abzuwehren, wobei einige davon (z. B. Polizei und Bevölkerungsschutz) in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen.

Die Auswirkungen der aufgeführten Gefahren und Bedrohungen bergen namentlich das Risiko von Mangellagen⁶. Die wirtschaftliche Landesversorgung, die seit dem Ende des Kalten Krieges vernachlässigt wurde, steht nun wieder im Mittelpunkt des Interesses von Akteuren aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Sicherheit.

¹ Frankreich, Deutschland, Belgien, Vereinigtes Königreich, Spanien.

² Ebola, SaRS Cov 2 (COVID-19).

³ Wiederholte Ausfälle des Festnetzes und des Internets von Swisscom im ersten Quartal 2020.

⁴ Der Angreifer führt dabei einen «kontaktlosen» Krieg und setzt dafür unkonventionelle Mittel ein. Dazu gehören unter anderem Desinformationskampagnen, Cyberattacken, Angriffe auf die Wirtschaft, Erpressung durch die Androhung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen und/oder Langstreckenraketen.

⁵ Die sicherheitspolitischen Instrumente sind: Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik, Information und Kommunikation, Armee, Bevölkerungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Eidgenössische Zollverwaltung, Zivildienst.

⁶ Dies traf in der SARS-CoV-2-Pandemie namentlich auf einen grossen Teil des Schutzmaterials zu. Es wäre auch bei einer Strommangel-lage der Fall, wenn im Rahmen des OSTRAL-Plans eine Netzabschaltung nötig werden sollte.

Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeit verfügbaren rechtlichen Mittel ausreichen, um die Kontinuität des staatlichen Handelns und den Schutz der Bevölkerung in akuten und anhaltenden Krisensituationen zu gewährleisten.

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass ein kantonales Risikoobservatorium (KRO) geschaffen werden muss, um eine schnellere und regelmässige Anpassung an die Risikoentwicklung zu ermöglichen (Art. 20).

1.4 Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten

Im Jahr 2008 war der Kanton Freiburg noch nicht an das Sicherheitskommunikationsnetz des Bundes angeschlossen. Dies geschah 2014 mit dem kantonalen Sicherheitsfunknetz POLYCOM-Freiburg. Die Anfangsinvestitionen und die Investitionen für die Erhaltung des operativen Wertes dieses für die Einsatzführung zentralen Netzwerks sind sehr hoch. Momentan sind weder die Existenz des Netzwerks noch die Regeln für seine Finanzierung und seinen Betrieb gesetzlich verankert⁷.

In den Nullerjahren stellte sich die Frage der Einsatzführung mit Hilfe netzwerkzentrierter Führungsinstrumente⁸ auf kantonaler Ebene nicht direkt. Heute muss die Frage angegangen werden, damit der Kanton wenigstens an das vom Bund geplante Netzwerk für den sicheren Datenaustausch⁹ angeschlossen werden kann.

Die Alarmierung der Bevölkerung erfolgte im Jahr 2008 noch ausschliesslich über das Sirennetzwerk und über Nachrichten am Radio. Heute gibt es mehrere zusätzliche Möglichkeiten, die im BevSG berücksichtigt werden sollten¹⁰.

Unser Kanton muss zudem in der Lage sein, nicht nur die Bevölkerung zu alarmieren, sondern auch die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, insbesondere die Gemeinden und ihre Behörden, vorzuwarnen.

1.5 Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung

Das kantonale Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (WLG; SGF 903.1) von 2012 sah die Schaffung von Organen auf Kantons- und Gemeindeebene vor, die nur teilweise eingesetzt wurden. Dabei handelt es sich auf kantonaler Ebene um ein «*Organ für die wirtschaftliche Landesversorgung*» und auf Gemeindeebene um «*Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung*». Die semantische Nähe dieser Organe mit den Organen und Ämtern, die im BevSG von 2008 vorgesehen sind («*kantonales Führungsorgan*» und «*kommunale Führungsorgane*»), lässt darauf schliessen, dass zwischen dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung offensichtliche Synergien bestehen. Diese beiden Bereiche können somit in einem einzigen Gesetz geregelt werden, wodurch sich eine Vervielfachung der entsprechenden Ämter und Organe bei Kanton und Gemeinden vermeiden lässt.

1.6 Notwendigkeit des Entwurfs

16 bzw. 12 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung steht fest, dass einige Bestimmungen nie umgesetzt werden konnten und andere nicht mehr der Praxis der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes entsprechen.

In letzter Zeit hat sich gezeigt, dass die Aufgaben der Gemeinden in Sachen Risikoanalyse und -prävention geklärt werden müssen. Die GFO bat ihrerseits um eine Klärung ihrer Rolle bei der Vorbereitung und Führung von Einsätzen. Diese Fragen bewogen mehrere Oberamtmänner dazu, Thinktanks oder Arbeitsgruppen einzusetzen.

Die kantonale Gesetzgebung muss ausserdem erneuert werden, weil im Zuge der Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) auf Bundesebene verschiedene Neuerungen eingeführt wurden.

Schliesslich bietet die Totalrevision der kantonalen Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz die Gelegenheit, die Texte an die aktuell geltende Rechtsnomenklatur (ein Rahmengesetz und ein Ausführungsreglement) anzupassen.

⁷ Dekret vom 19. Mai 2010 über einen Verpflichtungskredit für ein kantonales Sicherheitsfunknetz (POLYCOM-Freiburg) (ASF 2010_059).

⁸ Informations- und Führungssystem des Typs LAFIS (Lage- und Führungsinformationssystem), das von den Kantonen ZH, BS, GR, GL, AR, AI, SG, SH, TG, LU verwendet wird, oder SAGA CRISIS, das vom Kanton VD eingesetzt wird.

⁹ Botschaft des Bundesrats zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem (SDVN) (AS 18.088)

¹⁰ Smartphone-Apps wie AlertSwiss, MeteoSwiss, SwissCovid usw.

1.7 Erfahrungen aus der Coronakrise

In der SARS-CoV-2-Epidemie im ersten Halbjahr 2020 konnten die Praktikabilität und die Kohärenz der neuen Grundsätze, die mit dem Inkrafttreten des BevSG angewandt werden sollen, eins zu eins überprüft werden. Dabei handelt es sich insbesondere um:

- > den Aufgabenbereich des kantonalen Stabs Bevölkerungsschutz (KSBS), der für die Formulierung des Staatsratsbeschlusses vom 13. März 2020 verwendet wurde. In diesem Beschluss wurde die operative Führung einem kantonalen Stab übertragen.
- > die drei Stufen ordentliche, besondere und ausserordentliche Lage, die auf Bundesebene verwendet werden.
- > den Katastrophenzustand, der es ermöglichte, auf kantonaler Ebene entschieden einzugreifen, um den anfänglichen Reaktionsmangel des Bundes auszugleichen.
- > die Möglichkeit zur Schaffung einer befristete Staatsratsdelegation (SRD) für den Bevölkerungsschutz, die den Austausch zwischen der operativen Führung des kantonalen Stabs und der politischen und strategischen Führung des Staatsrats vereinfachte.
- > die Möglichkeit, die Behörden und Verwaltungen der Gemeinden direkt zu informieren und auf dem ganzen Kantonsgebiet auf einheitliche und standardisierte Weise direkt mit ihnen zusammenzuarbeiten.
- > die Falldominanz, nach der die Einsatzführung in besonderer Lage der Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes übertragen wird, die am stärksten betroffen ist. Bei COVID-19 war dies eine von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) eingerichtete Gesundheits-Taskforce.
- > einen KSBS-eigenen Finanzrahmen für die Finanzierung von ersten Sofortmassnahmen in besonderer und ausserordentlicher Lage.

2 Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg

2.1 Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Legislaturprogramm 2017–2021 sah eine Revision des BevSG vor.

Es wurde deshalb beschlossen, dass die Frage der Gemeindeautonomie in Situationen, die den gewöhnlichen Rahmen sprengen, von einer Begleitgruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen Kommandanten der Kantonspolizei geprüft werden sollte. Dieser Fachgruppe gehörten die vier Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, sowie Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und Bezirke und Mitglieder der GFO an. Im Oktober 2018 legte die Begleitgruppe dem Lenkungsausschuss (LA) einen Bericht mit sieben Empfehlungen vor.

Der LA nahm den Bericht der Fachgruppe zur Kenntnis und beschloss, das Gesetz von Grund auf zu überdenken und dem Staatsrat demnach eine Totalrevision des BevSG vorzuschlagen. Anschliessend wurde eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, einen vorläufigen Vorschlag für das Gesetz und das Reglement auszuarbeiten. Für fachspezifische Fragen konnte die Arbeitsgruppe auf entsprechende Beratungsplattformen zurückgreifen. Dies galt insbesondere bei Fragen im Zusammenhang mit der Information und der Kommunikation sowie für den Bereich der Kommunikationssysteme. Der LA liess die Änderungen und Ergänzungen anschliessend direkt in den vorliegenden Entwurf einfliessen. Er berücksichtigte bei seinen Überlegungen insbesondere den folgenden Aspekt:

- > Gemäss Artikel 3 der Kantonsverfassung ist «der Schutz der Bevölkerung» eines der grundlegenden Ziele des Staates. Dies verpflichtet ihn zur Gesetzgebung in diesem Bereich und verleiht ihm die nötige Legitimität, alle Mittel des Bevölkerungsschutzes im Kanton Freiburg zu koordinieren.

In mehreren Bereichen, die in direktem Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung stehen, tragen der Staat und die Gemeinden eine gemeinsame Verantwortung. Dies gilt insbesondere für die Verhinderung und Bewältigung von Katastrophen, für die Gewährleistung der öffentlichen

Ordnung und Sicherheit (bei welcher der Staat über das Gewaltmonopol verfügt) und für die Sicherstellung der Wasser- und Energieversorgung (Art. 75 ff. Kantonsverfassung).

2.2 Grundsätze

Die Vision für den Bevölkerungsschutz im Kanton Freiburg lautet wie folgt:

- a) Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem mit dem Zweck, die Koordination von Planung und Führung sicherzustellen, um in aussergewöhnlichen Lagen die Bevölkerung zu schützen, zu retten, ihr Hilfe zu leisten und ihre Lebensgrundlagen zu erhalten.
- b) Der Staat arbeitet über seine Verwaltungseinheiten (inkl. administrativ zugewiesene Einheiten) mit den Gemeinden zusammen, um solchen Lagen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

Für die Verwirklichung dieser Vision stützt sich die vorgeschlagene Reform auf die folgenden Grundsätze:

1. Das Konzept des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Konzept der ORKAF definitiv¹¹.
2. Die Vorbereitung und Koordination der Einsätze erfolgt nach dem Prinzip der Falldominanz. Die Führungsstäbe passen sich modular an den Schweregrad und das Ausmass der Lage an.
3. Die politische Steuerung wird gestärkt. Die Rolle und die Verantwortlichkeiten der einzelnen Ebenen (Staat – Oberämter – Gemeinden) werden geklärt.

Mangellagen in der wirtschaftlichen Landesversorgung gelten als ausserordentliche Lage.

2.3 Vorgeschlagenes System

1. Bevölkerungsschutz ist ein Konzept, das durch das koordinierte Vorgehen der vier Partnerorganisationen aus den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung in die Praxis umgesetzt wird. Die erste Ebene bilden die Polizei, die Feuerwehr und das Gesundheitswesen, die zweite Ebene bilden der Zivilschutz (ZS) und ein fünfter Partner, zu dem alle öffentlichen und privaten technischen Betriebe gehören.

Der Bevölkerungsschutz baut auf einer integrierten Kommandostruktur auf, welche alle mit der Planung und Führung eines Einsatzes betrauten Stellen miteinander verbindet. Diese integrierte Kommandostruktur ermöglicht den verschiedenen Behörden, die für den Bevölkerungsschutz zuständig sind, ihre Entscheidungsfindung zu koordinieren.

2. Bei einem Einsatz wird das Konzept des Bevölkerungsschutzes wie folgt umgesetzt:
 - > Anstelle des aktuellen KFO wird ein kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)¹² eingesetzt. Der KSBS übernimmt die Aufgaben, die bisher das KFO erfüllte. Der Stab ist das Bindeglied zu den Führungsstrukturen des Bundes für den Krisenfall¹³. Die kantonale Koordination aller Operationen über den KSBS erfolgt nur dann, wenn verhindert werden soll, dass sich eine Lage zu einer ausserordentlichen Lage verschlechtert oder wenn nach einer Katastrophe bereits eine solche eingetreten ist.
 - > Alle Gemeinden verfügen auf ihrer Ebene über eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz, die von ihrer Verwaltung und/oder ihrem Bauamt geführt wird. In normaler Lage wird der Kontakt zwischen dem KSBS und den kommunalen Verbindungsstellen von den regionalen Zivilschutzstäben (ZSSt) sichergestellt. Die Konzeptionsaufgaben, die bisher den GFO übertragen waren, werden vom ZS übernommen, der mit den kommunalen Verbindungsstellen oder, dort wo es sie gibt, mit den kommunalen Führungsunterstützungsstrukturen zusammenarbeitet.

¹¹ Diese Form der Organisation von Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdiensten hat seit der Aufhebung des Staatsratsbeschlusses vom 31.10.1988 im Jahr 2008 (mit der eine kantonale Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF) eingesetzt wurde) keine gesetzliche Grundlage mehr.

¹² Der KSBS besteht aus den Bereichen Kommando, Risiken und Gefahren, Operationen, Führungsunterstützung und Zusammenarbeit.

¹³ Politisch-Strategischer Krisenstab, Operativer Krisenstab und ein Teil des Ständigen Kernstabs.

-
- > Die Koordination der Beteiligten vor Ort übernimmt die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist¹⁴.
3. Es kann eine befristete Delegation des Staatsrats (BSD) eingesetzt werden¹⁵. Diese hat den Auftrag, die Übernahme der Führung durch den KSBS zu bestätigen und die Ausführung der ausserordentlichen Massnahmen, die der Staatsrat beschlossen hat, zu überwachen.

Die Oberamtspersonen werden als Bevölkerungsschutzbehörden auf der Ebene ihres Bezirks bestätigt. Sie werden über die Vorsorgeplanung informiert, und über die Massnahmen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes für die Prävention, den Einsatz und die Instandstellung treffen. Die Oberamtspersonen arbeiten mit dem KSBS zusammen und ordnen die Massnahmen an, für die sie zuständig sind. Insbesondere können sie die Polizei und die nötigen Fachpersonen anfordern, um eine besondere Lage in ihrem Bezirk zu bewältigen.

Die Gemeinden sind im Bevölkerungsschutz weiterhin wichtige Akteure. Auf ihrem Territorium sind die Folgen eines Ereignisses für die Bevölkerung spürbar. Um Gefahren vorzubeugen, liefern sie den regionalen ZSS die für das Risikomanagement notwendigen Fakten. Bei Einsätzen werden die Mittel der Gemeinden in das Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdispositiv integriert. Für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen können die Gemeinden subsidiär die Unterstützung des Staates anfordern. Die Mitglieder der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz werden von den ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren eigens in das entsprechende Verfahren eingeführt. Wenn es die Lage erfordert, sind die Gemeinden ausserdem dafür zuständig, Notfalltreffpunkte (NTP) zu betreiben, um die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Sie spielen auch bei einem bewaffneten Konflikt eine wichtige Rolle.

4. Bei einem Mangel an Gütern und Dienstleistungen sind dieselben Organisationsstrukturen aus dem Bevölkerungsschutz für die Bewältigung der Krise zuständig. In diesem Fall zieht der KSBS die nötigen Fachpersonen für Wirtschaft und Logistik für die operative Führung der wirtschaftlichen Landesversorgung des Kantons bei. Die Gemeinden stützen sich dabei auf ihre Verbindungsstelle.

3 Erforderliche Änderungen

3.1 Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung

Die gesetzlichen Bestimmungen zur wirtschaftlichen Landesversorgung werden in das BevSG integriert. Folglich wird das WLG aufgehoben.

3.2 Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement

Derzeit gibt es in der Nomenklatur der Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz drei Verordnungen:

- > Verordnung über die Ausbildung und die Übungen der für den Bevölkerungsschutz zuständigen Organe (SGF 52.22);
- > Verordnung über die Koordination und die Zusammenarbeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes – Risikoanalyse und Prävention (SGF 52.23);
- > Verordnung über die Kommunikation bei ausserordentlichen Ereignissen (SGF 52.24).

Diese Verordnungen werden aufgehoben. Ihr Inhalt wird an das neue BevSG angepasst und in einem einzigen Ausführungsreglement über den Bevölkerungsschutz (BevSR) zusammengeführt.

¹⁴ Prinzip der Falldominanz.

¹⁵ Die BSD steht unter dem Vorsitz des Staatsrats oder der Staatsrätin, der oder die für die Sicherheit zuständig ist. Sie wird der zu bewältigenden Gefahr entsprechend ergänzt.

3.3 Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz

Gemäss Artikel 75 der Kantonsverfassung treffen «*Staat und Gemeinden die notwendigen Massnahmen, um Katastrophen und Notsituationen vorzubeugen und sie zu bewältigen*». Es handelt sich also um eine geteilte Verantwortung. Im Zuge der Reform sollten die organisatorischen Strukturen des Bevölkerungsschutzes im Kanton vereinfacht, die Zahl der Akteure reduziert und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeinden geklärt werden. Dabei stellte sich die Frage, welche Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes als Bindeglied zwischen Staat und Gemeinden fungieren und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeindebehörden im Bereich der Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen wahrnehmen kann. Von den fünf Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes verfügt nur eine über eine Struktur, die alle Gemeinden und den Staat zusammenführt, nämlich der ZS. Das Modell, nach dem der Staat und die Gemeinden die Ausbildungsaufgaben des ZS gemeinsam finanzieren, funktioniert seit 2004 zur Zufriedenheit aller Beteiligten. Demnach erscheint es sinnvoll, dass der ZS die Gemeindebehörden bei der Katastrophenvorbeugung und -bewältigung unterstützt. Das Modell der paritätischen Finanzierung muss demnach auf die neuen Aufgaben des ZS ausgedehnt werden.

3.4 Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR)

Bei der Erarbeitung des Gesetzes über die Brandbekämpfung und die Hilfeleistungen (BBHG; SGF 731.3.1) wurde beschlossen, die Bestimmungen über die Organisation der Feuerwehr aus dem KGVG und dem KGVR zu streichen und sie in einem eigenen Gesetz zu regeln. Die Dienstpflicht wird nun in Artikel 29 BBHG geregelt und die Befreiung davon in Artikel 30. Die beiden Bestimmungen bieten genügend Anreize, um den Bestand der Feuerwehrebataillone sicherzustellen, ohne auf Bussen zurückgreifen zu müssen. Überdies wäre die Wirkung einer solchen Busse zweifelhaft, weil damit Leute zum Feuerwehrdienst gezwungen würden, die für den Dienst an der Sicherheit der Bevölkerung gar nicht motiviert sind. Im Gesetzgebungsprozess wurde allerdings darauf verzichtet, die Bestimmung über die Sanktionen bei einer Dienstverweigerung (Art. 129 Abs. 2 KGVG) zu streichen.

Da die Feuerwehr eine Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes ist und die Materie vereinheitlicht werden soll, wird das KGVG im Rahmen der BevSG-Revision geändert und Artikel 129 Abs. 2 KGVG aufgehoben.

4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 5. April bis 5. Juli 2023 und gab Anlass zu zahlreichen Bemerkungen von Seiten der konsultierten Einheiten, insbesondere vom Freiburger Gemeindeverband (FGV) und den Gemeinden, aber auch vom Amt für Gesetzgebung (GeGa). Obwohl die Gesamtrevision insgesamt positiv aufgenommen wurde, erlaubten die verschiedenen Stellungnahmen einige Fortschritte in zentralen Punkten der Revision, stellten aber auch einige Lösungen erneut in Frage.

In Bezug auf die Gemeindeautonomie wurde der Gesetzesentwurf im Sinne der Bemerkungen des FGV und der Gemeinden gesamthaft überarbeitet. Dies betrifft insbesondere die Organisation der Gemeinden und der aktuellen GFO sowie die Verwaltung und Planung der Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte aufgeführt:

- > Im Vorentwurf wurde die Auflösung der GFO vorgeschlagen. Der FGV wies jedoch darauf hin, dass die Gemeindeautonomie bei der Organisation garantiert sein müsse, und stellte die Auflösung der GFO in Frage, zumal das Gesetz zulässt, dass die verschiedenen, für den Bevölkerungsschutz zuständigen Partner über Führungsunterstützungsstrukturen verfügen und dass sich der Gemeinderat als Stab organisiert, wenn es eine besondere oder ausserordentliche Lage erfordert. Nach einer Überprüfung wird deshalb neu vorgeschlagen, dass Gemeinden, die dies wünschen, zusätzlich zur kantonalen Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz über einen eigenen Stab verfügen dürfen. Dies wird damit begründet, dass sich jede Gemeinde ihren Gegebenheiten, ihrer Grösse und ihren Risiken entsprechend selbst organisiert.

-
- > Der Gesetzesentwurf sah zudem vor, dass die Gemeinden die Zuweisung der Schutzplätze übernehmen sollten, obwohl das System 2013 kantonalisiert worden war. Hierzu ist anzumerken, dass die Gemeinden auch bei einer Beibehaltung des Status quo einige Aufgaben übernehmen müssten. Während die Gemeinden die Detailplanung heute in einer Excel-Tabelle erfassen, würde dies mit der vorgeschlagenen Lösung direkt in einem leistungsfähigeren Programm geschehen. Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs zur Planung der Schutzplätze wurde dennoch so angepasst, dass der Kanton (d. h. das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt) die Erstplanung übernimmt und die Gemeinden die Kompetenz für die endgültige Zuweisung erhalten. Diese Lösung trägt der Tatsache Rechnung, dass der Deckungsgrad auf Ebene der Gemeinden ermittelt wird; es ist deshalb ihre Aufgabe, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern die Schutzplätze zuzuweisen. Sobald auf Schweizer Territorium Feindseligkeiten ausbrechen, kann die Erstplanung zudem nur noch auf Gemeindeebene angepasst werden, da diese Ebene am ehesten weiss, welche Anlage noch benutzbar und von wo aus sie noch erreichbar ist. Für die periodischen Kontrollen der Schutzbauten ist hingegen weiterhin der Kanton zuständig, der sie auch finanziert.
 - > Die Frage der kritischen Infrastrukturen und jene der wirtschaftlichen Landesversorgung wurden, unter Vorbehalt der entsprechenden Kompetenzen des Bundes, ebenfalls auf Gemeindeebene geregelt.

Einige Bemerkungen, namentlich zur ordentlichen Requisition, zur Risikoanalyse oder zur Rolle der Oberämter, hatten Präzisierungen in der Botschaft oder in der Formulierung des Gesetzes zur Folge. Andere Stellungnahmen wie der Vorschlag, die kommunalen Verbindungsstellen in die Definition der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufzunehmen oder dass anstelle des Prinzips der Falldominanz die Kantonspolizei bei Ereignissen die Einsatzleitung übernehmen sollte, wurden verworfen, weil sie nicht dem politischen Willen entsprechen oder die Anforderungen der Bundesgesetzgebung nicht erfüllen. Des Weiteren wurden zahlreiche Fragen des FGV und der Gemeinden beantwortet, zum Beispiele jene zur Einrichtung der Notfalltreffpunkte und zu ihrer Finanzierung. Schliesslich wurden aufgrund der Bemerkungen des GeGa zahlreiche formale Anpassungen vorgenommen.

Der Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz formalisiert ein bereits existierendes System und klärt mit seinen neuen Bestimmungen die Rolle der einzelnen Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes in Übereinstimmung mit ihrer Entwicklung und mit der Risikoentwicklung der vergangenen Jahre.

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

I. Abschnitt

ERSTES KAPITEL Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 **Gegenstand**

Der Gesetzesentwurf befasst sich mit der Funktionsweise des Bevölkerungsschutzes und mit seiner Organisation (zuständige Behörden und Finanzierung). Zudem regelt er Fragen im Bereich der kritischen Infrastrukturen und der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die im Gesetz festgelegten Grundsätze sind sinngemäss auf Veranstaltungen von kantonaler und nationaler Bedeutung anwendbar.

Der Gesetzesentwurf gilt auch im Fall eines bewaffneten Konflikts, der die territoriale Integrität der Schweiz bedroht.

Artikel 2 **Begriffe – Lagen**

Der Gesetzentwurf definiert drei Stufen, mit denen eine Lage beschrieben werden kann:

- > Die normale Lage herrscht bei einem Alltagsereignis, das als nicht aussergewöhnlich eingestuft wurde.
- > Die besondere Lage wird durch ein Grossereignis verursacht.
- > Die ausserordentliche Lage wird durch eine Katastrophe verursacht.

Die Einteilung der Lage in drei Stufen wurde aus dem Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz¹⁶ und aus dem Handbuch «Führung Grossereignisse» der Feuerwehrkoordination Schweiz übernommen. Sie ist auch im Epidemienengesetz (EpG)¹⁷ enthalten. Zusätzlich zu den drei Stufen wird der Begriff «Katastrophe» definiert.

Je nach Schweregrad des Ereignisses und Komplexität der Lage, wird die Koordination der eingesetzten Mittel vor Ort verstärkt. Gerade bei komplexen Problemlagen wird die operative Führung durch den KSBS unerlässlich.

Artikel 3 *Begriffe – Integrales Risikomanagement*

Die Ermittlung der Risiken ist der erste Schritt im Handlungszyklus zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Als nächstes folgen die Präventionsmassnahmen, gefolgt von den Vorbereitungsmaßnahmen. Die Präventionsmassnahmen reduzieren die erkannten Risiken, die Vorbereitungsmaßnahmen vermindern deren Konsequenzen bei einem Auftreten. Der Einsatz basiert auf den Vorbereitungsmaßnahmen. Seine Wirksamkeit bei der Eindämmung der Auswirkungen hängt direkt von ihrer Qualität ab. Der Aufwand für die Instandstellung und den Wiederaufbau richtet sich danach, wie gut die Auswirkungen des Ereignisses gemeistert werden konnten.

Die Risikoermittlung ist demnach für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen entscheidend. Wird ein Risiko nicht erkannt, können weder gezielte Präventionsmassnahmen noch geeignete Vorbereitungsmaßnahmen ergriffen werden. Sollte das Risiko eintreten, wären die Folgen daher viel verheerender, weil die fehlende Vorbereitung auf das Risiko eine längere Reaktions- und Anpassungszeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zur Folge hätte.

Der Einsatz ist die Notfallphase einer Intervention. Auf diese Phase folgt wenn nötig die Instandstellung, um die Lebensgrundlagen der Bevölkerung zu sichern. Die Intervention endet mit dem Wiederaufbau. An dieser letzten Phase sind die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nicht beteiligt. Der Wiederaufbau wird von öffentlichen und privaten Unternehmen durchgeführt. Bei Bedarf übernimmt der Staat jedoch die Leitung dieser Phase.

2. KAPITEL Organisation

2.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 4 *Allgemeine Grundsätze*

Dieser Artikel verankert die Vision für den Bevölkerungsschutz gemäss Kapitel 2.2 im Gesetz.

Er legt ausserdem fest, welche Instanzen und Organisationen befugt sind, Einsätze zum Schutz der Bevölkerung zu führen.

Artikel 5 *Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes*

In diesem Artikel werden die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufgelistet.

Im Kanton Freiburg ist die Polizei auf kantonaler Ebene angesiedelt. Es gibt jedoch auf lokaler Ebene Gemeindepolizeien und interkommunale Polizeien. Bei dienstübergreifenden Einsätzen werden die Gemeindepolizeien der Kantonspolizei zur Verfügung gestellt. Diese kann in diesem Fall auf deren technische und personelle Dienste zurückgreifen.

Bei den Einheiten nach Absatz 2 Bst. c handelt es sich im Wesentlichen um kritische Infrastrukturen.

Artikel 6 *Bevölkerungsschutz*

Im Konzept des Bevölkerungsschutzes geht es nicht einfach darum, das Eintreten eines Grossereignisses oder einer Katastrophe abzuwarten, um dann die Ressourcen der Partnerorganisationen koordiniert einzusetzen, die Lage zu bewältigen und anschliessend die Instandstellung vorzunehmen. Es geht vor allem darum, die mit der Natur oder mit menschlichen Aktivitäten verbundenen Gefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen, das Eintreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage möglichst zu vermeiden oder zumindest ihre Folgen für die Bevölkerung und ihre

¹⁶ Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz (FiBS), Kap 2.11 Lageeskalation / Manuel de conduite de la Protection de la population (MCP), chap. 2.11 Escalade de la situation.

¹⁷ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, SR 818.101, Art. 6 und 7

Lebensgrundlagen zu minimieren. Im Gegensatz zum sektoriellen Management bei den Spezialgesetzgebungen für bestimmte Bereiche strebt der Bevölkerungsschutz ein integriertes Risikomanagement an.

Artikel 7 *Schutz kritischer Infrastrukturen*

Bei den kritischen Infrastrukturen gibt es neun Sektoren, die in 27 Teilsektoren (Branchen) unterteilt sind¹⁸. Die neun Sektoren sind folgende: Behörden, Energie, Entsorgung, Finanzen, Gesundheit, Information und Kommunikation, Nahrung, öffentliche Sicherheit und Verkehr.

Es gelten grundsätzlich sämtliche Elemente (Betreiberfirmen, IT-Systeme, Anlagen, Bauten usw.) als Teil der kritischen Infrastrukturen, die Leistungen in einem der 27 Teilsektoren erbringen – unabhängig von ihrer Kritikalität. Die Kritikalität ist ein relatives Mass für die Bedeutung, die ein Ausfall der kritischen Infrastrukturen für die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen hat. Sie ist abhängig von der jeweiligen Betrachtungsebene: So gibt es kritische Infrastrukturen, die auf lokaler oder kommunaler Ebene eine grosse Kritikalität haben, andere haben dagegen aus nationaler oder sogar internationaler Perspektive eine grosse Kritikalität.

Artikel 8 *Wirtschaftliche Landesversorgung*

Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung umfasst verschiedene Prozesse in den folgenden sechs Bereichen: Energie, Industrie, Nahrung, Logistik, Heilmittel sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. In der Vorsorgephase stärkt die wirtschaftliche Landesversorgung die Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Ziel ist es, staatliche Eingriffe so lange wie möglich zu vermeiden. Zudem werden Unterstützungsmassnahmen für den Krisenfall vorbereitet. In der Interventionsphase werden die vorbereiteten Massnahmen unter Berücksichtigung des Schweregrads der Mangellage in den Versorgungsprozessen eingesetzt¹⁹.

Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt ist neu für die Umsetzung der wirtschaftlichen Landesversorgung verantwortlich. Bisher war das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) dafür zuständig. Der KSBS übernimmt die Aufgaben des kantonalen Organs für die wirtschaftliche Landesversorgung. Die Aufgaben der Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung werden dagegen den Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz übertragen. Das zuständige Amt wird eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung ernennen, der oder die den KSBS in Angelegenheiten der wirtschaftlichen Landesversorgung beraten und den Kontakt zum Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) gewährleisten wird.

2.2 Behörden

Artikel 9 *Staatsrat*

Dieser Artikel definiert die Aufgaben und Befugnisse des Staatsrats. Da das Bevölkerungsschutzsystem unvorhergesehene Situationen bewältigen muss, bleibt der Staatsrat zuständig, wenn das Gesetz keine andere Behörde und kein anderes Organ bestimmt (Absatz 4). Die Möglichkeit der Kompetenzdelegation an eine Direktion erlaubt dem Staatsrat namentlich, einen Auftrag an den KSBS zu vergeben, der direkt der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) zugewiesen ist.

In Absatz 5 wird ferner ausgeführt, dass der Staatsrat eine ständige Delegation für den Bevölkerungsschutz und/oder die wirtschaftliche Landesversorgung einsetzen kann.

Artikel 10 *Oberamtsperson*

Der Oberamtmann oder die Oberamtfrau spielt im Bevölkerungsschutz auf der Ebene seines oder ihres Bezirks eine Schlüsselrolle. Dabei arbeitet er oder sie mit dem KSBS zusammen.

Artikel 11–13 *Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt*

In diesen Artikeln werden die Bestimmungen über das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt in den Bereichen Bevölkerungsschutz, kritische Infrastrukturen und wirtschaftliche Landesversorgung zusammengefasst. Die meisten Aufgaben kann das Amt nur in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes erfüllen.

¹⁸ Vgl. [Die kritischen Infrastrukturen \(admin.ch\)](#)

¹⁹ Vgl. [Präsentation der wirtschaftlichen Landesversorgung \(admin.ch\)](#)

Artikel 14 *Gemeinden – Bevölkerungsschutz*

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden wieder dafür zuständig sind, ihrer Wohnbevölkerung im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt die Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen definitiv zuzuweisen, während die Erstzuweisung Sache des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes ist. Sie sind ausserdem dafür verantwortlich, NTP zu organisieren, um auf lokaler Ebene die Auswirkungen von Grossereignissen, Katastrophen und Mangellagen zu bewältigen. Dort kann die Bevölkerung vorübergehend Schutz suchen und sich über die aktuelle Lage informieren. Die Einwohnerinnen und Einwohner sollten an den NTP auch Erste Hilfe erhalten und melden können, wenn sie auf Nothilfe angewiesen sind. Je nach Situation sollten an den NTP auch Strom, Trinkwasser und andere lebenswichtige Güter in begrenzten Mengen zur Verfügung stehen. Die NTP haben weiter zum Zweck, Unterstützungsangebote und -anfragen der Bevölkerung auf Gemeindeebene zu koordinieren, das heisst den Kontakt zwischen Personen, die Hilfe anbieten, und Personen, die Hilfe brauchen, herzustellen. Bei einer grossangelegten Evakuierung können die NTP auch als Sammelpunkte für jene Einwohnerinnen und Einwohner dienen, die das Gefahrengebiet nicht mit eigenen Mitteln verlassen können. Die NTP werden nur in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage betrieben oder wenn es ein Ereignis auf dem Gemeindegebiet rechtfertigt.

Die Gemeindebehörden können für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und für die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen für die Bevölkerung, das heisst für die Wiederherstellung der Infrastruktur, subsidiär die Unterstützung des Staates und seiner Verwaltungseinheiten anfordern. In diesem Fall würde zuerst der ZS aufgeboten, sofern er über die nötigen technischen Mittel verfügt. Die Gemeinden haben hingegen nicht die Kompetenz, auf lokaler Ebene Einsatzkräfte mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu führen.

Für das Management der Risiken auf dem Gemeindegebiet liefert die Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz dem Stab des regionalen ZS-Bataillons direkt die nötigen Fakten. Der Stab hat gemeinsam mit den Gemeindebehörden die Aufgabe, aus diesen Fakten einen Katalog zu erstellen und eine adäquate Vorsorgeplanung auszuarbeiten.

Artikel 15 *Gemeinden – Schutz kritischer Infrastrukturen*

Es gibt Infrastrukturen mit erhöhter Kritikalität auf lokaler oder kommunaler Ebene. Diese kritischen Infrastrukturen müssen dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt gemeldet werden. Dieses entscheidet in Absprache mit den Gemeinden, ob die kritischen Infrastrukturen in die Datenbank des Bundes aufgenommen werden sollten. Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die kritischen Infrastrukturen von kommunaler Bedeutung über einen Betriebsunterbruchsplan (Business-Continuity-Plan) verfügen.

Artikel 16 *Gemeinden – Wirtschaftliche Landesversorgung*

Die Gemeinden können bei der Umsetzung der Weisungen von Kanton und Bund auf ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz zurückgreifen. Für die wirtschaftliche Versorgung ihrer Bevölkerung können sie zudem NTP einrichten.

2.3 Integrierte Kommandostruktur

2.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 17 *Prinzip der Falldominanz*

Das Prinzip der Falldominanz läutet einen Paradigmenwechsel bei der Einsatzführung ein. Seit der Einführung der ORKAF im Jahr 1998 war es gängige Praxis, dass die Kantonspolizei die allgemeine Einsatzkoordination übernahm, was sich auch mit Inkrafttreten des Bevölkerungsschutzkonzeptes 2008 nicht änderte.

Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe hat die Polizei weiterhin die Aufgaben nach Artikel 2 PolG, das heisst den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. So sollen die folgenden Punkte sichergestellt werden:

- > die logistische Unterstützung;
- > die Umsetzung der Führungsunterstützung;
- > die Führung des nachrichtendienstlichen Zyklus.

Artikel 18 Integrierte Kommandostruktur – Zweck

Der Begriff integrierte Kommandostruktur des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Akronym ORKAF, das von manchen Diensten immer noch verwendet wird. Die ORKAF wurde jedoch bereits 2008 durch das Bevölkerungsschutzkonzept ersetzt.

Neu sieht das Gesetz vor, dass jene Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist, für die Einsatzkoordination zuständig ist. Die Dienste und Organisationen, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, das heisst die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen und insbesondere die präklinischen Dienste (Sanitätsdienste) und der ZS müssen demnach über Stäbe, Kommandos oder Führungsorgane verfügen, welche die allgemeine Einsatzkoordination übernehmen können. Der fünfte Partner, das heisst die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden, muss mindestens über einen Krisenstab verfügen, wobei bei den Gemeinden die kommunale Verbindungsstelle diese Funktion erfüllen kann. Der KSBS bietet auf Anfrage Unterstützung und Beratung bei der Einsetzung, Ausbildung und Durchführung solcher Krisenstäbe. Die Finanzierung richtet sich nach Artikel 40.

Wenn ausserkantonale Formationen für einen Einsatz auf Freiburger Kantonsgebiet aufgeboten werden, unterstehen sie der Freiburger Gesetzgebung und der Einsatzdoktrin im Bereich Bevölkerungsschutz. Bundesrecht bleibt vorbehalten, namentlich was den Einsatz der Armee betrifft.

Artikel 19 Kommandoposten

Die integrierte Kommandostruktur plant und führt die Einsätze so lange wie möglich oberirdisch. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts muss sie jedoch über Schutzanlagen verfügen. Diese dienen als kombinierte Kommandoposten, wo alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes untergebracht sind. Der ZS verfügt über eigene Anlagen.

2.3.2 Kantonaes Risikoobservatorium (KRO)

Artikel 20 Funktion

Mit dem KRO soll eine Lücke geschlossen werden, die in den vergangenen Jahren im Bereich der Risikoanalyse und Prävention zu Tage getreten ist.

Das KRO erlässt keine Entscheide im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sondern ist bei der Festlegung der Strategie zur Risikoreduktion auf die politische Unterstützung der für die Sicherheit zuständigen Direktion angewiesen, die von ihrer Generalsekretärin oder ihrem Generalsekretär vertreten wird.

2.3.3 Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ)

Artikel 21 Definition

Heute besteht die Organisation der Rettungskette aus der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Polizei (112 und 117), der Einsatz- und Alarmzentrale der Feuerwehr (118), die mit Inkrafttreten des BBHG geschaffen wurde, und aus der Sanitätsnotrufzentrale (144), die den Auftrag hat, die verschiedenen betroffenen Akteure zu alarmieren. In Umsetzung der Motion «Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel. 117/118 mit 144» (2019-GC-149), die der Grosse Rat am 9. September 2021 auf Vorschlag des Staatsrats angenommen hat, wird mit Artikel 20 des Gesetzesentwurfs eine Einsatz- und Alarmzentrale für alle Blaulichtorganisationen des Kantons eingeführt, die den Namen Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ) tragen soll.

Mit der FEFAZ können das Führungsunterstützungssystem, das Einsatzjournal und die verschiedenen Alarmsysteme über eine gemeinsame Plattform zusammengelegt und eine zwei- oder sogar mehrsprachige Leistungserbringung sichergestellt werden.

Die FEFAZ soll in mehreren Schritten verwirklicht werden. Der erste Schritt besteht in der vom BBHG eingeführten verstärkten Zusammenarbeit der Zentralen 117 und 118 mit der heutigen Infrastruktur der EAZ. Anschliessend wird die Infrastruktur der EAZ in einen Neubau für die Blaulichtzentrale verlegt und die Zusammenarbeit der Partnerorganisationen auf der Basis von Vereinbarungen intensiviert. Gleichzeitig wird die Rolle der Sanitätsnotrufzentrale 144 Freiburg-Jura gestärkt, um anschliessend Alarm und Einsatz mit der präklinischen Notfallversorgung zu vereinen. Später wird eine allfällige Kantonalisierung der Sanitätsdienste

separat geprüft, wenn die Partnerorganisationen dazu gewillt sind, um schliesslich die Sanitätsnotrufzentrale 144 in den Standort zu integrieren. Der Zeithorizont für die Umsetzung des Gesamtprojekts beträgt 10 Jahre.

Die Verantwortung für die Umsetzung der Zentrale liegt bei der Kantonspolizei, die namentlich befugt ist, den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. Es steht ihr frei, Vereinbarungen abzuschliessen, die für den eigentlichen Betrieb der Zentrale erforderlich sind, namentlich mit anderen Partnerorganisationen der Rettungskette (z. B. KGV und Sanitätsdienste).

Der Kanton Freiburg muss über eine eigene Zentrale verfügen, die Notrufe aus anderen Kantonen entgegennehmen und für andere Kantone arbeiten kann.

2.3.4 Kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)

Artikel 22 und 23 Funktion und Auftrag

In diesen Artikeln werden die Aufgaben und der Auftrag des KSBS definiert.

Die Doktrin für den Bevölkerungsschutz umfasst insbesondere die Richtlinien für die Umsetzung und den Betrieb des Dispositivs für Einsatz und Hilfeleistungen.

Das Gesamtlagebild fasst die Lage zusammen und beinhaltet namentlich:

- > die Bestände und Mittel aller Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes;
- > die Bestände und Mittel der verschiedenen Akteure, namentlich der gegnerischen Seite;
- > Art und Zahl der Opfer;
- > eine Beschreibung von Art und Bereich der Gefahr.

Das Lagebild soll eine Einschätzung der zeitlichen und räumlichen Lageentwicklung ermöglichen, indem es insbesondere folgende Dinge beschreibt:

- > die für den Bevölkerungsschutz relevante Situation in den verschiedenen räumlichen Dimensionen des Territoriums mit der erwarteten Entwicklung;
- > den Stand der laufenden und geplanten Einsätze und ihre erwartete Entwicklung;
- > die Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in Bezug auf die eingesetzten Bestände und die Reservemittel;
- > den Zustand der Schlüsselsysteme für die Logistik, die Kommando-Hilfsmittel und ihre erwartete Entwicklung.

Restrisiken im Sinne von Artikel 23 Abs. 1 Bst. a sind Risiken, die nach der Umsetzung der Präventionsmassnahmen weiterbestehen. Je weniger vollständig und wirksam die Präventionsmassnahmen sind, desto grösser sind die Restrisiken.

Der Begriff «Einsatzgruppen» in Artikel 23 Abs. 2 Bst. d steht für «Taskforces» und bezeichnet die temporäre Gruppierung von Mitteln des Bevölkerungsschutzes mit einer bestimmten Aufgabe.

2.3.5 Führungsunterstützung der Partnerorganisationen

Artikel 24 Grundsätze

Dieser Artikel erläutert die Aufgaben der Führungsunterstützungsmittel. Die Führungsunterstützungsstrukturen sind integrierender Bestandteil der Kommandostruktur.

Gemeinden, die über eine eigene Führungsunterstützungsstruktur verfügen möchten, können diese individuell oder kollektiv einrichten.

2.3.6 Kommunale Verbindungsstelle

Artikel 25 und 26 Organisation und Aufgaben

Für die Einsatzführung und die Erstellung eines Gesamtlagebildes ist es unverzichtbar, zu jeder Zeit und in jeder Lage über verlässliche Informationen aus dem Einsatzgebiet zu verfügen. Deshalb werden auf Gemeindeebene Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eingerichtet, die mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eine direkte Verbindung und ein Vertrauensverhältnis unterhalten sollen. Die

Verbindungsstellen haben jedoch in Bezug auf die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, keine Führungsverantwortung.

Wenn mehrere Gemeinden in einer Führungsunterstützungsstruktur zusammengeschlossen sind, muss dennoch jede von ihnen über eine kommunale Verbindungsstelle verfügen.

Für das Risikomanagement auf lokaler Ebene und die Erstellung einer geeigneten Vorsorgeplanung stehen die Verbindungsstellen in direktem Kontakt mit den Führungsstäben der regionalen ZS-Bataillone.

Die Verordnung des Bundes über die Mobilmachung zu bestimmten Assistenz- und Aktivdiensten (VMob; SR 519.2) sieht in Artikel 14 mit dem Titel «Mobilmachung zum Aktivdienst: Spezifische Pflichten der Gemeinden» vor, dass die Gemeinden bestimmte Aufgaben wie die Verbreitung der Mobilmachung mittels Plakatanschlag übernehmen. Diese Aufgaben können der kommunalen Verbindungsstelle übertragen werden.

2.4 Information

Artikel 27 *Grundsätze*

Dieser Artikel hält fest, dass die Information bei Einsätzen und bei der Führung von Operationen eine entscheidende Unterstützung darstellt. Die Modalitäten der Information und Kommunikation werden hingegen im Reglement festgelegt.

Das kantonale Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv umfasst das Personal und alle technischen Mittel, mit denen die Bevölkerung vor einer Gefahr gewarnt wird und mit denen ihr Empfehlungen und Verhaltensanweisungen gegeben werden.

3 Massnahmen

3.1 Ordentliche Massnahmen

Artikel 28 *Ordentliche Massnahmen*

Ordentliche Massnahmen sind Massnahmen, die die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gemäss ihrer jeweiligen Spezialgesetzgebung ergreifen können.

Artikel 29 *Ordentliche Requisition*

Dieser Artikel ist subsidiär anwendbar, das heisst unter dem Vorbehalt, dass für die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die von ihrem Requisitionsrecht Gebrauch machen muss, kein Spezialgesetz anwendbar ist. So gibt es beispielsweise für die Feuerwehr eine Spezialgesetzgebung, die ein Requisitionsrecht vorsieht (BBHG), während für den ZS keine solche Gesetzgebung besteht. Demzufolge wird sich der ZS auf das BevSG stützen, wenn er vom Requisitionsrecht Gebrauch machen muss. Wenn die Einsatzleiterin oder der Einsatzleiter mehrere Partnerorganisationen koordiniert, kann er oder sie sich in jedem Fall auf diesen Artikel stützen.

3.2 Ausserordentliche Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Artikel 30 *Ausserordentliche Requisition*

Dieser Artikel ist in einer ausserordentlichen Lage anwendbar. Der entscheidende Unterschied zwischen einer ordentlichen und einer ausserordentlichen Requisition besteht darin, dass eine ausserordentliche Requisition länger dauern und das gesamte Kantonsgebiet betreffen kann.

Eine Requisition unter «annehmbaren Bedingungen» ist eine Requisition, bei der ein angemessenes Verhältnis zwischen der Dringlichkeit der Situation und dem Umfang, der Dauer und dem Preis der Requisition besteht. Es handelt sich um eine Interessenabwägung, die nur von Fall zu Fall möglich ist.

Artikel 31 *Katastrophenzustand*

Im Gesetz über den Bevölkerungsschutz vom 13. Dezember 2007 wurde der Katastrophenzustand unter Artikel 10 «Finanzierung» erwähnt. Es wurde jedoch nicht näher ausgeführt, was ein Katastrophenzustand ist und welche konkreten Massnahmen in einem solchen Fall ergriffen werden können. Die vorliegende Bestimmung des Gesetzesentwurfs definiert den Begriff, mit Ergänzungen im Reglement.

4. KAPITEL Kommunikationssysteme

Artikel 32 **Steuerung**

Bei allen Fragen in Zusammenhang mit Kommunikationssystemen ist die SJSD dafür zuständig, die nötigen Richtlinien für Tätigkeitsbereiche mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu erlassen. Die Einzelheiten der Steuerung des Sicherheitskommunikationsdispositivs (POLYCOM) werden im Reglement ausgeführt. Die Kantonspolizei ist das Kompetenzzentrum für alle Kommunikationsmittel, die für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes benötigt werden.

Artikel 33 **Kantonales Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv**

Das Dispositiv umfasst namentlich das Sirennetz, die Alarm-App des Bundes, das Notfallsystem ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation), eine Meldung auf der Website des Staates und in den sozialen Netzwerken und einen telefonischen Notfallauskunftsdienst (Hotline).

Die aktuell eingesetzten Systeme erfordern keine Bearbeitung von Personendaten im eigentlichen Sinne.

Artikel 34 **Kantonales Sicherheitskommunikationsdispositiv**

Momentan besteht dieses Dispositiv aus dem nationalen Sicherheitsfunknetz (POLYCOM), das gerade für den weiteren Einsatz bis 2030 optimiert wird. In Zukunft könnten folgende Elemente dazukommen:

- > Das sichere Datenverbundsystem (SDVS), für das die eidgenössischen Räte 2019 einen Verpflichtungskredit genehmigt haben. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung und den Betrieb eines solchen Systems sind in Artikel 19 BZG enthalten. Das SDVS beinhaltet das sichere Datenverbundsystem, das Datenzugangssystem und das Lageverbundsystem, welches das obsolet gewordene Meldesystem VULPUS ersetzen soll²⁰. Der Kanton Freiburg wird in der Kommandozentrale der Kantonspolizei über einen Anschluss verfügen, der vom Bund finanziert wird. Wenn es die kantonalen Behörden für notwendig erachten, andere Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes an das System anzuschliessen, so trägt der Kanton dafür die Kosten.
- > Das mobile breitbandige Sicherheitskommunikationssystem (MSK), das in Artikel 20 BZG vorgesehen ist, soll dem Bund, den Kantonen und Dritten in jeder Lage eine mobile gesicherte Datenübertragung ermöglichen. Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe, aber auch bei einem Stromausfall sind die öffentlichen Mobilfunknetze permanent überlastet, wenn sie nicht sogar ganz ausfallen. Das MSK soll in solchen Situationen Abhilfe schaffen.

Die vom Bund bereitgestellten Dispositive können mit anderen gesicherten, auf Kantonsebene verwendeten Anwendungen kombiniert werden (z. B. Threema).

Artikel 35 **Informationssysteme**

Mit diesem Artikel wird unterschieden zwischen Spezialsystemen, die alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nach Gutdünken anschaffen und nach den in der Kantonsverwaltung geltenden Grundsätzen²¹ betreiben können, und einem kantonalen Informations- und Führungssystem für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, für das der KSBS das Pflichtenheft erstellt und die Betriebsmodalitäten festlegt.

5. KAPITEL Datenbearbeitung

Artikel 36 **Grundsätze**

Mit dieser neuen Bestimmung wird die Tätigkeit des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und diejenige seiner Partner im Sinne von Artikel 5 mit der Datenschutzgesetzgebung in Einklang gebracht, und insbesondere mit Artikel 5 des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1), der für die Bearbeitung von Personendaten eine

²⁰ VULPUS: System für die Übermittlung von Textmeldungen zwischen Bundesstellen, die für Sicherheit zuständig sind, und Kantonspolizeien.

²¹ Verordnung über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung (SGF 122.96.11).

gesetzliche Grundlage verlangt. In dieser Bestimmung sind die Aufgaben, bei denen Personendaten bearbeitet werden, und die bearbeiteten Datenkategorien aufgeführt.

Der Katalog der im Rahmen des Gesetzes bearbeiteten Daten wird im Reglement festgelegt.

6. KAPITEL Finanzen

Artikel 37 Finanzierung

Staat und Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes. Die Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden ist in den Spezialgesetzen der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes geregelt.

Der Staatsrat genehmigt die vom KRO ermittelten Risiken. Er beschliesst die übergreifenden Präventionsmassnahmen, deren Finanzierung mit Verpflichtungskreditanträgen an den Grossen Rat sichergestellt wird. Die übergreifenden Massnahmen werden vom KFO als Ergänzung zu den sektoriellen Präventionsmassnahmen der staatlichen Verwaltungseinheiten vorgeschlagen.

Im Fall der NTP beschaffen die Gemeinden die nötige Ausrüstung und kommen für die Betriebskosten auf. Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt stellt die Telekommunikationsmittel und die Beschriftung bereit.

Mit den Massnahmen zum Schutz der kritischen Infrastrukturen wird ein tolerierbares Risiko angestrebt, das heisst ein Risiko, dessen negative Konsequenzen für die betroffenen Personen oder das betroffene Gemeinwesen tragbar sind.

Was die Finanzierung der Führungsunterstützungsmittel und Kommunikationssysteme anbelangt, ist zum Beispiel die Erhaltung des operativen Wertes des heutigen Netzwerkes POLYCOM in einem Dekret des Grossen Rates vom 21. August 2020 geregelt²².

Artikel 38 Subventionen

Mit dieser Bestimmung wird das Gesetz über den Bevölkerungsschutz mit dem Subventionsgesetz (SubG; SGF 616.1), genauer gesagt mit den Artikeln 8 und folgende in Einklang gebracht. Von diesen Subventionen profitieren heute namentlich die Alpine Rettung Schweiz (Rettungskolonnen) und die Seerettungsdienste.

Artikel 39 Ausbildungskosten

Die Kosten für die Ausbildung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gehen mehrheitlich zu Lasten der Gemeinwesen und Verwaltungseinheiten, denen sie unterstehen.

Bei Übungen, die der KSBS organisiert, werden unter Personalkosten hauptsächlich Löhne und Vergütungen verstanden, und unter Betriebskosten die Ausgaben für Fahrzeuge, Ausrüstung und Material, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Die Ausbildungskosten der obligatorischen Angehörigen der Verbindungsstellen sind in den ZS-Ausbildungskosten enthalten.

Artikel 40 Einsatzkosten

Da das Prinzip der Falldominanz einer Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes die Einsatzführung auferlegt, richtet sich die Übernahme der Einsatzkosten nach der Spezialgesetzgebung für diese Partnerorganisation.

Artikel 41 Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Damit der KSBS sofort und effizient reagieren kann, verfügt er in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen über einen Finanzrahmen und über die entsprechenden Entscheidungsbefugnisse. Allfällige ausserordentliche Bedürfnisse sollen grundsätzlich nicht mit einem, im Voranschlag eingetragenen Betrag gedeckt werden, was angesichts der Unsicherheit eines Eintritts nicht sinnvoll wäre. Vielmehr handelt es sich um eine Ausnahmewilligung zum Einsatz von Geldern, die nicht im Voranschlag eingetragene sind, und dies ohne

²² Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM

vorgängige Zustimmung des Staatsrats. Das Finanzcontrolling wird von einer Ökonomin oder einem Ökonomen der Finanzverwaltung (FinV) durchgeführt.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wird, kann der Staat die Einsatzkosten teilweise übernehmen, je nachdem was in den Staatsratsbeschlüssen festgelegt wird.

7. KAPITEL Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Artikel 42 *Rechtsmittel*

Diese neue Bestimmung ergänzt den Vorbehalt, wonach sich Fragen der Beschwerde nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege richten.

Aufgrund der Dringlichkeit einer (besonderen oder ausserordentlichen) Lage sieht Absatz 2 eine kürzere Beschwerdefrist vor.

Artikel 43 *Administrativmassnahmen*

Administrativmassnahmen können sich gegen Gemeinwesen, Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes oder, abhängig vom Inhalt der allfälligen Staatsratsbeschlüsse, auch gegen natürliche oder juristische Personen richten. Die Administrativmassnahmen werden ergriffen, wenn gesetzlich festgelegte Verwaltungsvorschriften nicht eingehalten oder erfüllt wurden.

Als Beispiele für Verwaltungsvorschriften sind zu nennen:

- > direkt im Gesetz enthaltene Pflichten wie die Pflicht, der Organisation, die für die periodische Kontrolle der Schutzbauten zuständig ist, die nötigen Informationen zuzustellen, oder die Pflicht zur Schlusskontrolle der Schutzbauten;
- > bei Dürren das Feuerverbot im Freien gemäss den Staatsratsbeschlüssen;
- > bei Hochwasser und Überschwemmungen das Schifffahrtsverbot auf den Seen gemäss den Staatsratsbeschlüssen.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wurde, besteht erhöhter Handlungsbedarf, weshalb die Kompetenz der Staatsratsdelegation zugewiesen wird.

Artikel 44 *Strafbestimmungen*

Dieser Artikel legt fest, dass bei einem Verstoß gegen diese Gesetzgebung strafrechtliche Sanktionen verhängt werden können. Da das BevSG ein Gesetz im formellen Sinn ist, werden darin die Bedingungen für die strafrechtlichen Sanktionen festgelegt, die bei einem Verstoß in Form einer Busse verhängt werden können.

8 Schlussbestimmungen

Artikel 45 *Übergangsbestimmungen*

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Organisation der Gemeinden in Sachen Bevölkerungsschutz und wirtschaftliche Landesversorgung geändert, weshalb ihnen eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt wird. In der Übergangsphase können die Gemeinden ihre Organisation schrittweise an das neue Gesetz anpassen.

II. Abschnitt

1. Gesetz über den Zivilschutz (ZSG; SGF 52.1)

Artikel 6 *Einsatzkompanien*

Artikel 6 des aktuellen ZSG wird aufgehoben und durch die Artikel 6a und 6b ersetzt, die einerseits die Steuerung und die institutionelle Einteilung und andererseits die operative Organisation des Zivilschutzes (ZS) festlegen.

Die Gesetzesartikel legen die Grundsätze fest, während für die Einzelheiten der Umsetzung auf das Reglement verwiesen wird. Aus diesem Grund werden nicht mehr die Gebietsgrenzen der ZS-Regionen definiert, sondern nur noch die Grundsätze, die für ihre Aufteilung gelten. Ziffer 1 von Artikel 6a stellt klar, dass der Staat für Organisation und Führung des ZS verantwortlich ist. Ziffer 2 legt die Grundsätze fest, die bei der Aufrechterhaltung und Erneuerung der ZS-Infrastruktur anzuwenden sind, insbesondere in den Bereichen Kommando, Logistik und Ausbildung.

Die Organisation von 2013 mit drei regionalen Kompanien wird durch eine Regimentsorganisation mit einem ZS-Stabsbataillon und drei ZS-Einsatzbataillonen ersetzt. Mit dieser neuen Organisation kann der ZS einen grossen Teil der Aufgaben übernehmen, die das BevSG von 2008 den GFO übertragen hatte.

Artikel 15 Im Allgemeinen

Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze an ihre Wohnbevölkerung zuständig sind, sollten sie auch stärker in den Planungs- und Bauprozess der Zivilschutzanlagen einbezogen werden.

Für die Renovation von Schutzbauten gelten dieselben Verfahren wie für neue Anlagen.

Artikel 23 Verwaltung, Ausbildung und Betrieb

Mit der Schaffung der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz gehen die meisten Aufgaben, die bisher von den GFO erfüllt wurden, auf den ZS über, der mit den Verbindungsstellen zusammenarbeiten wird.

6 Auswirkungen des Entwurfs

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung übernimmt der Gesetzesentwurf mit der Schaffung der Stelle einer/s Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung die einschlägigen Bundesrichtlinien. Da es diese Stelle bisher nicht gab, müssen 0,5 VZÄ geschaffen werden. Dies wird es dem Kanton erlauben, die wiederkehrenden Gefahren bei der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu bewältigen. Mit der zusätzlichen halben Stelle sollen die neuen Verantwortlichkeiten des Kantons für die Planung und Umsetzung von Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung erfüllt werden.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der KSBS für die Warnung und Alarmierung alle Ebenen der Kommandostruktur bis und mit den Verbindungsstellen erreichen können. Dafür muss der Kanton ein entsprechendes Dispositiv und die nötigen Lizenzen finanzieren. Es sind somit 245'000 Franken für die Beschaffung der benötigten POLYCOM-Endgeräte²³ und 73'000 Franken pro Jahr für die Betriebskosten vorzusehen. Hinzu kommen jährlich 4'000 Franken Lizenzgebühren für die Sicherheitskommunikation über einen Instant-Messaging-Dienst.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der Kanton den Gemeinden ausserdem die Software und die Lizenzen für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze bereitstellen, damit die entsprechende Planung im ganzen Kanton auf dieselbe Weise erfolgen kann. Die Bereitstellung der Nutzungslizenzen wird 4'000 Franken pro Jahr kosten. Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze zuständig sind, müssen sie über das nötige Verwaltungspersonal verfügen, damit sie diese Aufgabe auf Anweisung des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und/oder wenn es die Sicherheitslage erfordert, erfüllen können.

Für eine Gesamtsicht der finanziellen und personellen Auswirkungen muss hingegen berücksichtigt werden, dass die Revision des BevSG eine Änderung des ZSG zur Folge hat. So werden dem ZS spezifische Aufgaben in den Bereichen Gefahrenermittlung und Risikomanagement übertragen. Bei einem Einsatz steht der ZS dem KSBS als operative Reserve zur Verfügung. In dieser Eigenschaft kann er subsidiär zur Unterstützung der Gemeinden aufgeboten werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben konnten vier neue Stellen für Bataillonskommandantinnen/kommandanten und eine Stelle für eine Leiterin oder einen Leiter Einsatz und Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes geschaffen oder umgewandelt werden. Diese Stellen werden paritätisch vom Staat und von den Gemeinden finanziert. Dies hat einen Kostenanstieg von 114'000 Franken zur Folge, wovon die Hälfte – also 57'000 Franken – die Gemeinden übernehmen. Die neu geschaffenen ZS-Bataillone brauchen

²³ Da das BABS den ZS mit den neuen Endgeräten TPH 900 ausgerüstet hat, kann diese Investition aufgeschoben werden. Die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz und die Oberämter können somit die alten Endgeräte TPH 700 vom ZS übernehmen. Wahrscheinlich kann mit dieser Lösung der Zeitraum von zehn Jahren bis zur Ersetzung des POLYCOM-Netzwerks durch ein breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem überbrückt werden.

Milizoffiziere und höhere Milizunteroffiziere für die Risikoanalyse, die Erstellung der Pläne und die Einsatzführung. Letztere sollen nach dem gleichen Prinzip entschädigt werden wie schon die Kompaniekommandantinnen und -kommandanten des ZS und ihre Stellvertretenden. Die Gesamtkosten werden wie im heutigen System für ZS-Ausbildungskosten zu gleichen Teilen zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Die Kosten belaufen sich auf 80'000 Franken pro Jahr, von denen 40'000 Franken die Gemeinden übernehmen. Die ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren werden – wie es das Bundesgesetz neu erlaubt – über den Ersatzbeitragsfonds finanziert, und nicht mehr von Staat und Gemeinden. Die Umwandlung der aktuellen ZS-Organisation mit drei Kompanien und je 350 Schutzdienstpflichtigen in ein kantonales ZS-Regiment mit 2300 Schutzdienstpflichtigen, die auf ein ZS-Stabsbataillon und drei regionale ZS-Einsatzbataillone verteilt sind, gewährleistet nicht nur eine effiziente Unterstützung der Gemeinden im Bereich Bevölkerungsschutz, sondern sichert den vier übrigen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes auch eine tatsächliche Verstärkung in jeder Lage.

Der Betrag, den Staat und Gemeinden für Löhne und Vergütungen zu zahlen haben, bleibt in etwa unverändert. Bei Gemeinden, die ihre Führungsunterstützungsstruktur aufgrund ihrer Wohnbevölkerung und der ermittelten Risiken auf eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz beschränken, dürften die Kosten sogar sinken.

Die Schaffung von NTP hat für die Gemeinden, die dies nicht bereits getan haben, eine Anfangsinvestition von rund 5000 Franken pro NTP zur Folge.

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs

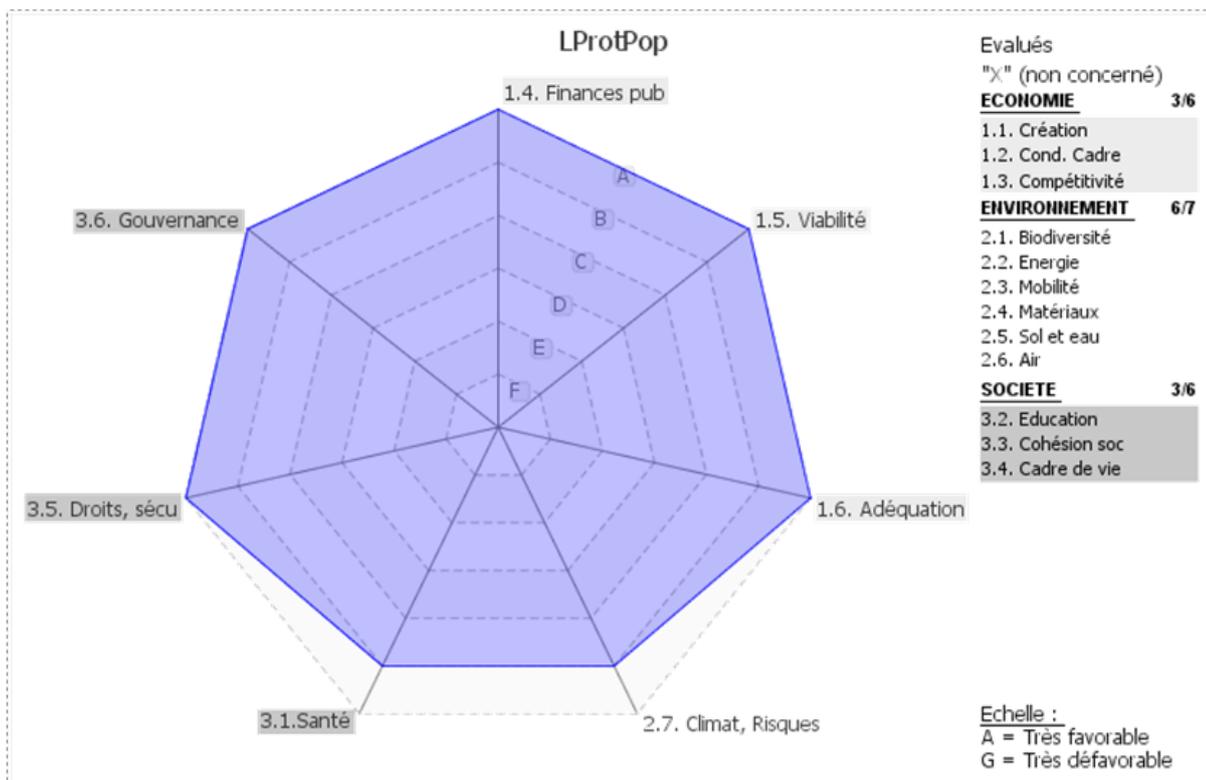
Der Gesetzesentwurf klärt die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Demnach sind die Gemeinden namentlich über ihre technischen Betriebe dafür zuständig, den Zugang ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu der von Kantons- und Bundesgesetzgebung vorgesehenen Grundversorgung sicherzustellen. Diese Zuständigkeit gilt auch in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen. Allerdings müssen Methode und Mittel wahrscheinlich angepasst werden. Mit den NTP können die Gemeinden den Zugang zur Grundversorgung und die Nothilfe für Opfer gewährleisten. Überdies ist nur auf Gemeindeebene eine kohärente Zuweisung der Schutzplätze an alle Einwohnerinnen und Einwohner möglich.

Demgegenüber erfüllt der Staat in jeder Lage die Aufgaben, die ihm die Kantons- und die Bundesgesetzgebung zuweisen. Er hält sich zudem bereit, die Gemeinden subsidiär zu unterstützen, wenn ihre eigenen Mittel für die Bewältigung der Lage und/oder für die Wiederherstellung nicht ausreichen. In diesem Zusammenhang sind die Warnung und Alarmierung der Gemeindebehörden zentral. Für eine wirksame Unterstützung ist schon in normaler Lage eine enge Zusammenarbeit erforderlich, insbesondere bei der Gefahrenerfassung und beim Risikomanagement. Dazu müssen die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eng mit dem ZS zusammenarbeiten. Der KSBS hat die Aufgabe, gemeinsam mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes deren Grundbereitschaft zu ermitteln sowie die Führung und Synchronisierung der Operationen auf dem gesamten Kantonsgebiet sicherzustellen.

Indem Vorschriften zur wirtschaftlichen Landesversorgung in die Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz integriert werden, ist künftig sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene (auf Wunsch der Gemeinden) nur noch ein Organ für die Bewältigung von aussergewöhnlichen Lagen zuständig: Beim Staat ist es der KSBS, bei den Gemeinden sind es die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz.

Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit übergeordnetem Recht, d. h. mit europäischem Recht, mit Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné