



14. Februar 2025

Prüfbericht «Organisation und Finanzierungsprozesse Schutzanlagen»

Revision A 2024-08





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 14. Februar 2025

Prüfbericht «Organisation und Finanzierungsprozesse Schutzanlagen»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

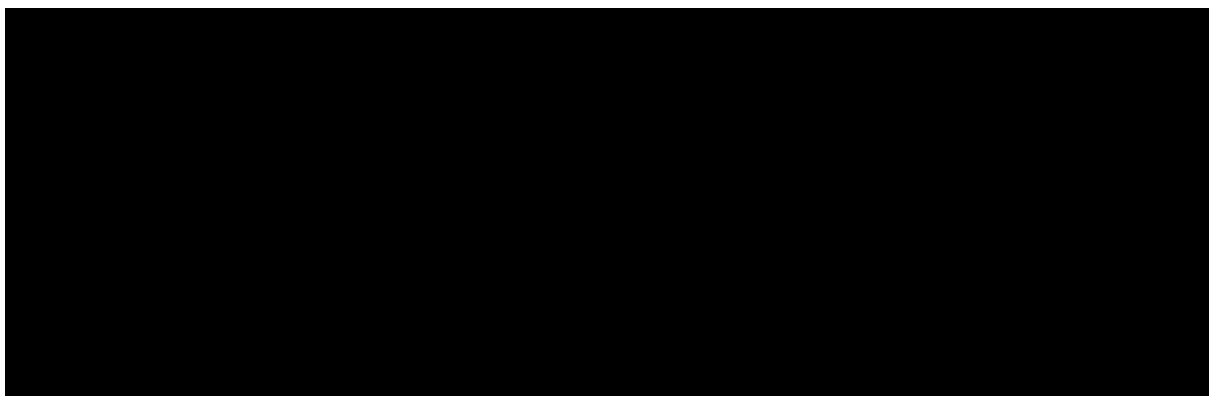
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Organisation und Finanzierungsprozesse Schutzanlagen» zukommen. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpersonen besprochen. Die Stellungnahmen der Verwaltungseinheiten zu unserem Bericht sind in Kapitel 7 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Direktorin BABS

Leiter Interne Revision VBS

Interne Revision VBS
Schauplatzgasse 11
3003 Bern

Management Summary

Die technischen Grundlagen für die Planung, Erstellung und Werterhaltung der Schutzanlagen werden im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) im Bereich «Schutzbauten und Material» erarbeitet. Der Bund koordiniert, genehmigt, finanziert und überwacht die Massnahmen der baulichen und technischen Infrastruktur und genehmigt prüfpflichtige Einbauteile für Schutzbauten. Die Kantone und Gemeinden setzen die Vorgaben mit der Unterstützung des Bundes um.

Obschon die Interne Revision (IR VBS) die Organisation und die Finanzierungsprozesse bei den Schutzanlagen als gut einschätzt, besteht noch Handlungsbedarf. In diesem Bericht werden sechs Empfehlungen abgegeben, die sich an das BABS richten.

Die IR VBS hat festgestellt, dass die Stellvertreterregelung im Bereich der Schutzbauten nicht schriftlich geregelt wird. Dies birgt das Risiko, dass bei einem personellen Ausfall Aufgaben nicht ordnungsgemäss und zeitgerecht erledigt werden können. Aus diesem Grund *empfiehlt die IR VBS dem BABS die Stellvertreterregelung im Bereich der Schutzbauten klar zu definieren und schriftlich festzuhalten.*

Weiter hat die IR VBS beobachtet, dass noch nicht alle Weisungen an das revidierte Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz angepasst wurden. Es besteht das Risiko, dass die revidierten gesetzlichen Bestimmungen in den internen Weisungen nicht vollumfänglich adressiert werden. Deshalb *empfiehlt die IR VBS dem BABS, ihre einzelnen für die Schutzanlagen geltenden Weisungen in Zusammenhang mit dem revidierten Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz aus einer Gesamtsicht mittels Aufhebung, Anpassung oder Zusammenlegung zu überarbeiten.*

Um den Bedarf an Schutzanlagen zu überprüfen, hat der Bund die Kantone beauftragt, eine Bedarfsplanung vorzunehmen und dem BABS bis Ende 2025 einzureichen. Da die Bedarfsplanungen der Kantone durch das BABS zeitnah geprüft und genehmigt werden müssen, wird der Arbeitsaufwand in den kommenden Monaten stark ansteigen. *Die IR VBS empfiehlt dem BABS, zur Abwicklung der Bedarfsplanung «Schutzanlagen» im Jahr 2025 genügend Ressourcen bereitzustellen, damit die Bedarfsplanungen der Kantone ordentlich geprüft und genehmigt werden können.*

Die Stichprobenprüfung der IR VBS belegt, dass die Beitragsstufen nicht bei allen geprüften Anlagen mit denjenigen gemäss der Zivilschutzverordnung übereinstimmen. *Die IR VBS empfiehlt dem BABS, die Beitragsstufen für die im Bestand verbleibenden Anlagen anhand der revidierten Zivilschutzverordnung jährlich im Zuge der Auszahlung der Pauschalbeiträge zu überprüfen und die notwendigen Anpassungen laufend vorzunehmen.*

Ferner hat die Stichprobenprüfung bei den Pauschalbeitragsgesuchen verdeutlicht, dass die Gesuche für die geprüften Anlagen nicht in allen Fällen, wie in der internen Weisung vorgegeben, bis zum 31. August des laufenden Jahres eingereicht wurden. Für diese Fälle gibt es momentan keine Konsequenzen, sofern die Gesuche noch im selben Jahr nachgereicht werden. *Die IR VBS empfiehlt dem BABS, zu spät eingereichte Gesuche nicht mehr zu berücksichtigen.*

Neben der Auszahlung der jährlichen Pauschalbeiträge unterstützt das BABS die Kantone durch die Finanzierung von anerkannten Mehrkosten. Gemäss der Stichprobenprüfung werden die geprüften Mehrkostengesuche sorgfältig und nach den Vorgaben abgewickelt.

Die Prüfungshandlungen der IR VBS im Bereich der periodischen Anlagekontrollen (PAK) zeigen auf, dass die auszufüllenden Checklisten, entgegen der internen Arbeitsanweisung, nur von wenigen Kantonen zusammen mit den Prüfberichten eingereicht werden. Dementsprechend werden die Unterlagen nicht wie vorgesehen aufbewahrt. Ausserdem ist aufgefallen, dass die PAK-Berichte je nach Kanton sehr unterschiedlich aussehen. Nicht alle Kantone arbeiten mit der Mustercheckliste des BABS, was das Risiko mit sich bringt, dass nicht alle Kontrollen nach einheitlichen Kriterien erfolgen und wichtige Kontrollpunkte vergessen gehen können. *Die IR VBS empfiehlt dem BABS, die Kantone auf die einheitlichen Vorlagen für die PAK-Checklisten und -Berichte zu verpflichten. Die beiden Dokumente sollen konsequent von allen Kantonen verwendet und mindestens bis zur nächsten PAK durch das BABS aufbewahrt werden.*

1 Ausgangslage

Schutzbauten werden primär für den Fall des bewaffneten Konflikts erstellt, können aber auch bei Katastrophen und in Notlagen als Notunterkünfte genutzt werden. Sie müssen der Wirkung moderner Waffen standhalten, d. h. vor allem Schutz gegen ABC-Kampfstoffe und Nahtreffer konventioneller Waffen bieten. Innerhalb der Schutzbauten unterscheidet man zwischen Schutzräumen und Schutzanlagen. Schutzräume dienen dem Schutz der Bevölkerung und von Kulturgütern. Die bekannteste Art eines Schutzraumes ist der private Schutzraum im Keller von Ein- und Mehrfamilienhäusern. Mit den Schutzanlagen wird primär die Führungsfähigkeit und die Bereitschaft der Mittel des Bevölkerungsschutzes sichergestellt. Schweizweit sind im Jahr 2022 für rund 8.7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner in rund 370'000 Schutzräumen rund 9.3 Millionen Schutzplätze vorhanden, was einem Deckungsgrad von 107 Prozent entspricht. Landesweit gibt es zudem gut 1'700 Schutzanlagen.

Die Schutzanlagen werden in Kommandoposten (KP), Bereitstellungsanlagen (BSA) und sanitätsdienstliche Schutzanlagen unterteilt. Die KP dienen der Führung und der Führungsunterstützung. Die BSA stehen für das Personal und Material der Formationen des Zivilschutzes zur Verfügung. Für die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen legt der Bund die Rahmenbedingungen fest. Die Kantone sind verpflichtet, für mindestens 0,6 Prozent der Bevölkerung Patientenplätze und Behandlungsmöglichkeiten in geschützten Spitälern (in Verbindung mit einem Akutspital) und in geschützten Sanitätsstellen bereitzustellen. Der Bund regelt die Erstellung, die Ausrüstung, den Unterhalt, die Erneuerung und die Umnutzung der Schutzanlagen. Die Kantone legen nach Vorgaben des Bundes den Bedarf an Schutzanlagen fest. Die Gemeinden wiederum sind nach Vorgaben des Bundes und der Kantone zuständig für die Erstellung, die Ausrüstung, die Erneuerung und die Umnutzung der KP, BSA und geschützten Sanitätsstellen. Für die Erstellung, die Ausrüstung, den Unterhalt, die Erneuerung und die Umnutzung der geschützten Spitäler sind die Spitalträgerschaften nach Vorgaben des Bundes zuständig.

Die technischen Grundlagen für die Planung, Erstellung und Werterhaltung dieser Infrastruktur werden im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) erarbeitet. Der Bund koordiniert, genehmigt, finanziert und überwacht die Massnahmen der baulichen und technischen Infrastruktur und genehmigt prüfpflichtige Einbauteile für Schutzbauten. Die Kantone und Gemeinden setzen die Vorgaben mit der Unterstützung des Bundes um.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 12. September 2024 beauftragte die Chefin VBS die Interne Revision VBS (IR VBS) mit der Prüfung der Organisation und der Finanzierungsprozesse von Schutzanlagen.

Die IR VBS:

- prüft die Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben;
- beurteilt die Organisation und die Finanzierungsprozesse bei den Schutzanlagen der Kantone;
- zeigt Handlungs- und Optimierungsbedarf auf.

Der Bereich Schutzbauten setzt sich aus den beiden Teilbereichen Schutzanlagen und Schutzräumen zusammen. Bei der Prüfung berücksichtigte die IR VBS ausschliesslich die Schutzanlagen (KP, BSA, geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler). Der materielle Umfang umfasst rund 1'700 Objekte.

3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner des BABS haben der IR VBS die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung. Die IR VBS dankt für die gewährte Unterstützung.

4 Organisation

Das BABS setzt sich seit dem 1. Januar 2024 aus den folgenden sechs Geschäftsbereichen zusammen:

- Strategie und Steuerung
- Programmmanagement
- Ressourcen
- Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung
- Zivilschutz und Ausbildung
- Labor Spiez

Bis Ende 2023 wurden der «Zivilschutz» und die «Ausbildung» noch als separate Bereiche geführt und im Rahmen einer Reorganisation per 1. Januar 2024 zusammengelegt.

Der Geschäftsbereich «Zivilschutz und Ausbildung» sorgt für die Koordination des Zivilschutzes und Kulturgüterschutzes. Er erarbeitet konzeptionelle Grundlagen zu deren einheitlichen Handhabung und Weiterentwicklung in den Kantonen. Aufgaben sind die Rekrutierung der Schutzdienstpflichtigen, der Werterhalt / Weiterentwicklung der Schutzbauinfrastruktur und die Vollzugsüberwachung. Mit dem nationalen Kompetenzzentrum «Ausbildung für Katastrophen und Notlagen» ist der Geschäftsbereich für die Ausbildungen und Übungen im Bevölkerungs- und Zivilschutz auf Stufe Bund zuständig.

Die Schutzbauten sind dem Fachbereich «Zivilschutz» zugeordnet. Dieser Bereich deckt den gesamten Kernprozess des Zivilschutzes ab. Dies beinhaltet das Personelle «Zivilschutz» mit der Rekrutierung der Angehörigen des Zivilschutzes (AdZS) und der Genehmigung von Zivilschutzeinsätzen, der Ausbildung der Zivilschutzinstructor/innen, den Fachausbildungen im Zivilschutz auf nationaler Ebene, der Steuerung und Überwachung der Schutzbauten sowie der Koordination und Beschaffung des Zivilschutzmaterials. Innerhalb des Fachbereiches «Zivilschutz» werden die Schutzanlagen dem Bereich «Schutzbauten und Material» zugeordnet. Dieser Bereich schafft die Voraussetzungen für einsatz- und betriebsbereite Schutzbauten als Rückgrat der Bevölkerungsschutzinfrastruktur.

Um den Schutz für die Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen zu verbessern, fand in den Jahren 2018 / 2019 eine Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG)¹ statt. Mit der Revision wurde eine rechtliche Grundlage für die Weiterentwicklung des Bevölkerungs- und Zivilschutzes geschaffen, wodurch der Schutz für die Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen verbessert werden soll.

¹ SR 520.1 - [Bundesgesetz vom 20. Dezember 2019 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz | Fedlex \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/admin.ch)

Die IR VBS hat festgestellt, dass die Stellvertreterregelung im Bereich der Schutzbauten nicht schriftlich geregelt wird. Informell ist bekannt, wer wen bei einem Ausfall ersetzen kann. Aus Sicht der IR VBS sollte die Stellvertreterregelung jedoch schriftlich festgehalten werden. Weiter hat die IR VBS festgestellt, dass im Rahmen der Totalrevision des BZG noch nicht alle Weisungen im Bereich der Schutzbauten überarbeitet wurden.

Beurteilung

Die Schutzanlagen sind aufgrund der strukturellen Gegebenheiten im Fachbereich «Zivilschutz» sinnvoll angeordnet. Die IR VBS hat den Eindruck, dass der Bereich Schutzanlagen aktuell organisatorisch angemessen aufgestellt ist. Durch die heute veränderte sicherheitspolitische Lage sind die Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts wieder in den Vordergrund gerückt und der Bereich Schutzbauten hat an Bedeutung gewonnen. Deshalb und aufgrund der Totalrevision des BZG wird aktuell eine Bedarfsermittlung (siehe Kapitel 5.1) durchgeführt, was bei den Kantonen und im BABS zu zusätzlichen Aufgaben führt.

Aufgrund der fehlenden Stellvertreterregelung besteht bei einem personellen Ausfall das Risiko, dass Aufgaben nicht ordnungsgemäss und zeitgerecht erledigt werden können. Aus diesem Grund erachtet es die IR VBS als notwendig, die Stellvertreterregelung schriftlich festzuhalten, damit die Verantwortlichkeiten klar definiert sind.

Empfehlung 1: Schriftliche Stellvertreterregelung

Die IR VBS empfiehlt dem BABS die Stellvertreterregelung im Bereich der Schutzbauten klar zu definieren und schriftlich festzuhalten.

Durch die zum Teil nicht aktuellen Weisungen besteht weiter das Risiko, dass die revidierten gesetzlichen Bestimmungen in diesen Weisungen nicht vollumfänglich adressiert werden. Um die Gesetzeskonformität sicherzustellen, erachtet es die IR VBS als notwendig, die betroffenen Weisungen zu überarbeiten.

Empfehlung 2: Aktualisierung Weisungen

Die IR VBS empfiehlt dem BABS, ihre einzelnen für die Schutzanlagen geltenden Weisungen in Zusammenhang mit dem revidierten Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz aus einer Gesamtsicht mittels Aufhebung, Anpassung oder Zusammenlegung zu überarbeiten.

5 Finanzierungsprozesse

5.1 Bedarfsplanung

Fortschreitende organisatorische Anpassungen wie Gemeindefusionen oder grössere Bezirke sowie Reorganisationen im Bevölkerungsschutz durch Regionalisierung und Kantonalisierung führen zur zahlenmässigen Reduktion der Organisationseinheiten und damit zu einem verminderten Bedarf an geschützten Führungsstandorten. Die gleichen Entwicklungen und Umstände führen auch im Zivilschutz zur Reduktion der Zivilschutzorganisationen (ZSO) und der Bestände und damit zu einem verminderten Platzbedarf für das Personal und das Material. Deshalb sind heute mehr KP und BSA vorhanden als benötigt werden. Ausserdem fehlt für den Betrieb der inaktiven Schutzanlagen das Personal. Aus diesen Umständen resultiert, dass die Anzahl der Schutzanlagen reduziert werden soll.

Um den Bedarf an Schutzanlagen zu überprüfen, hat der Bund die Kantone beauftragt, eine Bedarfsplanung vorzunehmen und dem BABS bis Ende 2025 einzureichen. Art, Anzahl und Typ der Schutzanlagen sollen sich dabei nach dem Bedarf der Kantone für den Einsatz bei Katastrophen und in Notlagen richten. Nur vollwertige oder erneuerbare Anlagen, welche den notwendigen technischen Standards (TWO 1977²) entsprechen, sind weiter zu verwenden. Zu erhaltende Schutzanlagen sollen künftig nutzbringenden, beständigen, ökonomischen und qualitativ hochstehenden Ansprüchen genügen.

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des BABS und der Kantone hat das «Konzept Schutzbauten»³ erarbeitet, welches den Kantonen als Basis für Ihre Bedarfsplanung dienen soll. Die Grundlagen für die Bedarfsplanung werden im genannten Konzept sowie in einer internen Weisung⁴ definiert. Die Zivilschutzverordnung (ZSV)⁵ gibt in Artikel 91 vor, dass die Kantone ihre Bedarfsplanung mindestens alle 10 Jahre aktualisieren müssen.

Die Kantone reichen dem BABS eine Bedarfsplanung mit allen kantonalen und regionalen Schutzanlagen ein. Das BABS stellt den Kantonen für die Planung eine Vorlage zur Verfügung. Das BABS hat zum Start der Bedarfsplanung mit allen Kantonen eine Sitzung geführt, um die qualitativen und quantitativen Kriterien zu kommunizieren. Die Kriterien, die die im Bestand verbleibenden Schutzanlagen erfüllen müssen, sollen auf der Planung ersichtlich sein. Ausnahmen und Abweichungen müssen klar dokumentiert und begründet werden. Die Bedarfsplanungen sind durch die Kantone mit den Anlagenbesitzern vorgängig abzusprechen, bevor sie dem BABS eingereicht werden. Das BABS prüft anschliessend die eingereichten Bedarfsplanungen auf deren Vollständigkeit und vorgegebene Kriterien. Sind alle

² Technische Weisungen für die Schutzanlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes

³ Konzept Schutzbauten vom 1. Mai 2023

⁴ Weisung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz zur kantonalen Bedarfsplanung für Schutzanlagen der Führungsorgane und Zivilschutzorganisationen (BedplaS) vom 1. Januar 2024

⁵ SR 520.11 - [Verordnung vom 11. November 2020 über den Zivilschutz | Fedlex \(admin.ch\)](#)

Anforderungen erfüllt, genehmigt das BABS die Bedarfsplanung und stellt den Kantonen ein offizielles Verfügungsschreiben zu.

Für die kantonale Bedarfsplanung gilt, dass jedes kantonale und regionale Führungsorgan (KFO und RFO) über mindestens einen KP verfügen muss. Weiter müssen die ZSO über die zur geschützten Unterbringung ihres Personals und Materials erforderlichen BSA verfügen. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts ist zusätzlich eine Reserve an BSA von maximal 30 Prozent der Sollbestände einzuplanen. Um den unterschiedlichen Voraussetzungen in den Kantonen Rechnung zu tragen, kann das BABS eine Abweichung von maximal 50 Prozent genehmigen. Hierzu gehören insbesondere spezielle politische, geografische oder topografische Verhältnisse. Die Kantone sorgen dafür, dass die Schutzanlagen sowohl technisch wie auch personell entsprechend ihrer Funktion betrieben werden.

Bei der Auswahl der Schutzanlagen für die kantonale Bedarfsplanung müssen folgende Kriterien eingehalten werden:

- Die Nutzung von Schutzanlagen muss bei Katastrophen und Notlagen für die KFO, RFO und die ZSO jederzeit möglich sein.
- Die Betriebs- und Einsatzbereitschaft ist innerhalb von fünf Tagen nach dem Entscheid der Verstärkung des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt zu gewährleisten.
- Bei der Auswahl der Schutzanlagen ist darauf zu achten, dass deren Erhalt auf mindestens 15 bis 20 Jahre ausgerichtet ist.
- Um in die Bedarfsplanung aufgenommen werden zu können, müssen die Schutzanlagen an geeigneter Lage erstellt, vollwertig und vorschriftsgemäss unterhalten sein sowie über die notwendigen Übermittlungs- und Telematik Systeme und Notstromaggregate verfügen.

Die genannten Kriterien werden in der internen Weisung zur Bedarfsplanung weiter ausgeführt.

Beurteilung

Das BABS steht in regelmässigem Austausch mit den Kantonen. Bis zum Prüfungszeitpunkt haben drei Kantone ihre Bedarfsplanung final eingereicht. Diese wurden vom BABS geprüft und die Verfügungsschreiben zur Genehmigung befinden sich im internen Prüfprozess. Weitere neun Kantone haben ihre Planung im Sinne einer provisorischen Vorprüfung eingereicht. Nach derzeitigem Stand sind alle Kantone auf gutem Weg, die Bedarfsplanung im Verlaufe des 2025 final einzureichen. Die Kantone sind daran interessiert, die Bedarfsplanung rechtzeitig einzureichen, weil ihnen ab 2026 ansonsten die Pauschalbeiträge (vgl. Ziffer 5.2) ausgesetzt werden, bis die Planung eingereicht und genehmigt ist.

Für die Begutachtung der Bedarfsplanungen ist beim BABS heute nur eine Person zuständig. Da die Bedarfsplanungen der Kantone bis Ende 2025 geprüft und genehmigt sein müssen, wird der Arbeitsaufwand in den kommenden Monaten stark ansteigen. Dadurch besteht das Risiko, dass die Gesuche aus zeitlichen Gründen nicht in der gewohnten Qualität geprüft werden.

Empfehlung 3: Ressourcen sicherstellen

Die IR VBS empfiehlt dem BABS, zur Abwicklung der Bedarfsplanung «Schutzanlagen» im Jahr 2025 genügend Ressourcen bereitzustellen, damit die Bedarfsplanungen der Kantone ordentlich geprüft und genehmigt werden können.

5.2 Pauschalbeiträge

Zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen entrichtet das BABS an die Kantone jährliche Pauschalbeiträge. Die Grundlagen zur Auszahlung dieser Beiträge werden in Artikel 99 der ZSV sowie in einer internen Weisung⁶ geregelt.

Damit die Kantone Anspruch auf die jährlichen Beiträge haben, müssen sie dem BABS laufend die Berichte der periodischen Schutzanlagekontrollen (PAK) zustellen. Weiter müssen die Kantone mit einem Gesuch um Entrichtung des Pauschalbeitrages dem BABS bestätigen, dass die Betriebsbereitschaft gemäss PAK-Bericht sichergestellt ist. Die PAK-Berichte dürfen nicht älter als zehn Jahre sein.

Um die Höhe der Pauschalbeiträge zu bestimmen, werden die Schutzanlagen einer Beitragsstufe zugeordnet. Die Kriterien zu den Beitragsstufen werden in Anhang 4 der ZSV definiert und richten sich nach den Schutzanlagentypen und deren Grösse. Der jährliche Pauschalbeitrag basiert auf den Kosten für Schutzanlagen, die in reduzierte Betriebsbereitschaft versetzt sind, und umfasst die Aufwendungen für:

- den Verbrauch der elektrischen Energie;
- den Wasserverbrauch- und die Abwasserentsorgung;
- die Betriebsstoffe der stationären Eigenstromanlagen;
- kleine Reparaturen und Ersatz von Kleinkomponenten wie Vorfilter, Lampen, Starter, Sicherungen, Keilriemen, Wasserhähne, Dichtungen, Filter, Manometer, Messgeräte und Schläuche;
- das Spülen von Sicker- und Kanalisationsleitungen;
- die Serviceverträge für Feuerlöscher, stationäre Eigenstromanlagen, Gaswarneinrichtungen und Ventilationssysteme;
- die periodischen Kontrollen der elektrischen Installationen.

⁶ Weisung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz über die Entrichtung von jährlichen Pauschalbeiträgen zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen vom 30. September 2019

Aktuell gibt es fünf Beitragsstufen mit Beiträgen zwischen 2'550 bis 5'800 Schweizer Franken pro Jahr.

Die Eigentümer der Schutzanlagen stellen dem Kanton zuhänden des BABS die Gesuche zu. Der Kanton kontrolliert die Gesuche und reicht diese dem BABS jeweils bis zum 31. August des laufenden Jahres zur Genehmigung ein. Der Kanton kontrolliert, ob sich die Anlage im Bestand befindet und betriebsbereit ist. Dieselben Punkte prüft das BABS erneut und zusätzlich, ob die 10-Jahres-Frist bei der PAK eingehalten wird. Das BABS entscheidet bis zum 30. November über die Gesuche für das laufende Jahr. Die Auszahlung der Pauschalbeiträge erfolgt anschliessend jährlich an den Kanton zuhänden der Eigentümer der Schutzanlagen.

Das BABS überwacht die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen im Rahmen der PAK (siehe Kapitel 5.4). Ergibt die PAK Mängel, so kann die Ausrichtung des Pauschalbeitrages bis zur Behebung der Mängel ausgesetzt werden.

Im Rahmen der Pauschalbeiträge hat die IR VBS eine Stichprobenprüfung durchgeführt und bei 25 Schutzanlagen überprüft, ob die Pauschalbeiträge ordnungsgemäss nach Vorgaben ausbezahlt wurden. Die Stichprobenprüfung hat gezeigt, dass die Beitragsstufen nicht bei allen geprüften Anlagen mit denjenigen gemäss der ZSV übereinstimmen. Die Abweichungen konnten durch die Mitarbeitenden des BABS nur mittels Vermutungen begründet werden und waren nicht überall schriftlich festgehalten. Die Schutzanlagen wurden letztmals im Jahr 2004 bei der Einführung der Pauschalbeiträge, den Beitragsstufen zugewiesen. Weiter hat die Stichprobenprüfung gezeigt, dass die Gesuche für die geprüften Anlagen nicht in allen Fällen, wie in der internen Weisung vorgegeben, bis zum 31. August des laufenden Jahres eingereicht wurden. Für diese Fälle gibt es keine Konsequenzen, sofern die Gesuche noch im selben Jahr nachgereicht werden. Das BABS behandelt diese Gesuche gleich wie solche, die fristgerecht eingegangen sind.

Beurteilung

Die jährlichen Pauschalbeiträge wurden im Jahr 2004 eingeführt und seither nicht mehr angepasst. Während der Prüfung hat sich gezeigt, dass die ZSV revidiert wird und sich aktuell in der Vernehmlassungsphase befindet. Die jährlichen Pauschalbeiträge werden in diesem Zusammenhang neu berechnet und definiert. Als Faktoren wurden die Teuerung (seit 2004), zusätzliche Investitionen (v. a. für neue Telematikmittel und Gaswarnanlagen) und der Ersatz von Kleingerätschaften berücksichtigt. Die Beiträge werden dadurch erhöht. Anhand von Besprechungen mit den zuständigen Personen beim BABS hat sich gezeigt, dass eine Erhöhung der Pauschalbeiträge als angebracht erscheint, da die aktuellen Beiträge die erforderlichen Kosten nicht decken. Da die Umsetzung der kantonalen Bedarfsplanung zu einer Reduktion der Schutzanlagen führt, ist davon auszugehen, dass dem BABS keine wesentlichen zusätzlichen Kosten für die erhöhten Pauschalbeiträge entstehen. Weiter sollen Kleingerätschaften auch über die Pauschalbeiträge abgedeckt werden, was wiederum die Gesuche für Mehrkostenfinanzierungen (siehe Kapitel 5.3) reduziert.

Aufgrund der Feststellung, dass die Zuordnung der Beitragsstufen einzelner Anlagen nicht mit den Vorgaben der aktuellen ZSV übereinstimmt, besteht das Risiko, dass entweder zu tiefe oder zu hohe Beiträge ausbezahlt werden.

Empfehlung 4: Beitragsstufen gemäss Zivilschutzverordnung überprüfen

Die IR VBS empfiehlt dem BABS, die Beitragsstufen für die im Bestand verbleibenden Anlagen anhand der revidierten Zivilschutzverordnung (ZSV) jährlich im Zuge der Auszahlung der Pauschalbeiträge zu überprüfen und die notwendigen Anpassungen laufend vorzunehmen.

Infolge der Feststellung das einzelne Gesuche erst nach der in der Weisung definierten Frist eingereicht werden, entsteht eine Ungerechtigkeit. Dieser Umstand wird durch fehlende Konsequenzen verstärkt. Eine Kontrolle zur fristgerechten Einreichung der Gesuche konnte durch die IR VBS nicht identifiziert werden.

Empfehlung 5: Einhalten von Fristen gemäss interner Weisung

Die IR VBS empfiehlt dem BABS, zu spät eingereichte Gesuche nicht mehr zu berücksichtigen.

5.3 Mehrkosten

Neben der Auszahlung der jährlichen Pauschalbeiträge unterstützt das BABS die Kantone durch die Finanzierung von anerkannten Mehrkosten. Die Grundlagen zur Übernahme anerkannter Mehrkosten werden in Artikel 98 der ZSV geregelt.

Um eine Mehrkostenfinanzierung zu beantragen, reichen die Kantone dem BABS ein Gesuch für die Übernahme der Mehrkosten mit einem verbindlichen Zeitplan für die Realisierung des Projekts ein. Die Gesuche werden in der Regel durch die Anlagenbesitzer ausgefüllt, durch den Kanton kontrolliert und beim BABS eingereicht. Das Gesuchformular wird auf der Internetseite des BABS zur Verfügung gestellt. Jeder Antragssteller muss dem Gesuch eine verbindliche Offerte beilegen, welche durch das BABS beurteilt und auf Basis deren die Kostenbeteiligung bestimmt wird.

Um die anerkannten Mehrkosten zu ermitteln, sind von den Gesamtkosten für die Erstellung einer Schutzanlage die Kosten für die Erstellung eines Normalkellers gleicher Fläche und Raumhöhe abzuziehen. Bei der Finanzierung von Mehrkosten unterscheidet das BABS zwischen Erneuerungsprojekten und Kleinkostengesuchen. Bei Erneuerungsprojekten ist eine Begehung der Anlage durch die Fachmitarbeiter des BABS vorgesehen, um eine Bestandaufnahme zu machen und die Situation zu beurteilen.

Geht ein Gesuch beim BABS ein, wird überprüft, ob das Gesuch vollständig und eine verbindliche Offerte vorhanden ist. Der Projektleiter nimmt eine technische Beurteilung auf Basis der technischen Weisungen vor. Ist diese Beurteilung in Ordnung, werden durch das BABS die provisorischen Kosten definiert und dem Kanton eine Verfügung mit einer provisorischen Festlegung der Mehrkosten erteilt. Bei der Übernahme von Mehrkosten durch das BABS muss der Baubeginn innerhalb von zwei Jahren nach der Genehmigung des Gesuchs erfolgen. Ist dies nicht der Fall, verwirkt der Anspruch auf die Übernahme der Mehrkosten. Nach Abschluss des Projekts wird dem BABS mit einem erneuten Gesuch die Schlussrechnung eingereicht. Auf dieser Basis erfolgt wiederum eine Beurteilung durch das BABS mit einer Verfügung über die definitive Festlegung der Mehrkosten.

Gesuche können vom BABS auch abgelehnt werden. Hier unterscheidet das BABS zwischen einer vollständigen Ablehnung oder einer Ausführung, die technisch durch das BABS genehmigt, jedoch nicht mitfinanziert wird.

Zur Genehmigung von Gesuchen ist beim BABS eine Kompetenzregelung vorhanden. Diese gibt vor, welche Personen Gesuche in welcher Grössenordnung genehmigen können.

Das BABS trägt zudem die Kosten für den Rückbau der technischen Schutzbausysteme von Schutzanlagen, die stillgelegt werden. Die Rückbaukosten werden nicht getragen, wenn die Schutzanlage weiterhin für Zivilschutzzwecke genutzt oder durch die zuständigen Behörden oder Dritte einer anderweitigen Nutzung zugeführt wird.

Im Rahmen der Mehrkostenfinanzierungen hat die IR VBS eine Stichprobenprüfung durchgeführt und bei 25 Mehrkostengesuchen die vorgabengemässe Abwicklung überprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass alle geprüften Mehrkostengesuche sorgfältig und gemäss den Vorgaben abgewickelt worden sind. Insbesondere geht hervor, dass das BABS teilweise auch geltend gemachte Kosten gestrichen hat.

Beurteilung

Für die Mehrkostenfinanzierungen hat das BABS zwei Prozesse (Erneuerungsprojekte und Kleinkostengesuche) implementiert. Aufgrund der Resultate aus der Prozessbesprechung und der Stichprobenprüfung kommt die IR VBS zum Schluss, dass die Prozesse angemessen aufgesetzt sind und funktionieren.

Optimierungspotenzial sieht die IR VBS bei der Digitalisierung der Prozesse, mit denen sich die Mehrkostengesuche noch effizienter abwickeln lassen würden (vgl. Ziffer 6).

5.4 Periodische Anlagekontrollen

Die periodische Anlagekontrolle (PAK) dient der Erfassung, der Übersicht und der Gewährleistung der Betriebsbereitschaft und des Unterhalts der Schutzanlagen. Die Grundlagen für die PAK sind in Artikel 99 Absatz 4 des Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes (BZG)⁷ sowie in Artikel 99 und Artikel 101 der ZSV geregelt und werden in einer internen Weisung⁸ weiter ausgeführt. Neben dieser Weisung gibt es eine Wegleitung zur periodischen Anlagekontrolle, die als Hilfsmittel für die Planung, die Organisation und die Durchführung der PAK dient sowie eine Arbeitsanweisung⁹, die das Verfahren zur Durchführung von Vollzugsüberwachungsaufgaben des BABS gemäss Artikel 74 BZG regelt.

Die Gesamtverantwortung für die Durchführung der PAK, die mindestens alle zehn Jahre erfolgen muss, tragen die Kantone. Deren Kontrollverantwortliche melden jährlich ihre Planung über die Durchführung der fälligen PAK dem BABS. Finden sich wesentliche und kritische Mängel, ist eine Nachkontrolle zwingend notwendig. Ebenfalls müssen nicht behobene leichte Mängel aus der letzten PAK nachkontrolliert werden. Die Kontrollverantwortlichen legen im Prüfbericht die Fristen zur Mängelbehebung fest.

Zur Durchführung der Kontrolle sind eine Checkliste als Arbeitsinstrument sowie der Prüfbericht als Protokoll zu verwenden. Die Checkliste soll zusammen mit den Verantwortlichen für den Betrieb und den Unterhalt durchgearbeitet werden. Sie umfasst Fragen zum Zustand und der technischen Betriebsbereitschaft von Einbauteilen und technischen Schutzbausystemen der Schutzanlage. Das BABS stellt den Kantonen eine entsprechende Mustercheckliste zur Verfügung.

Der Prüfbericht gilt als Protokoll der PAK und zeigt mit Hilfe der Checkliste die festgestellten Mängel und die Massnahmen zum weiteren Vorgehen für deren Behebung. Die Prüfberichte der PAK sind dem BABS laufend zur Auswertung und als Beleg der durchgeführten PAK zuzustellen. Die Auswertung erlaubt es, Massnahmen zur Verbesserung der Betriebsbereitschaft zu prüfen und zu veranlassen. In der Arbeitsanweisung «Vollzugsüberwachung Infrastrukturen» wird festgehalten, dass die ausgefüllten Checklisten einschliesslich der zugehörigen technischen Unterlagen vom BABS aufbewahrt werden.

Im Rahmen der PAK hat die IR VBS eine Stichprobenprüfung durchgeführt und bei 25 Schutzanlagen überprüft, ob die PAK ordnungsgemäss nach Vorgaben erfolgt sind. Diese Prüfung hat gezeigt, dass die Checklisten nur von wenigen Kantonen zusammen mit den Prüfberichten eingereicht werden und dementsprechend durch das BABS nicht aufbewahrt

⁷ SR 520.1 - [Bundesgesetz vom 20. Dezember 2019 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz | Fedlex \(admin.ch\)](#)

⁸ Weisung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz über die periodische Anlagekontrolle von Schutzanlagen vom 30. November 2017

⁹ AW 26.05.1 Vollzugsüberwachung Infrastrukturen

werden. Weiter ist aufgefallen, dass die PAK-Berichte je nach Kanton sehr unterschiedlich daherkommen. Nicht alle Kantone arbeiten konsequent mit der Mustercheckliste des BABS.

Beurteilung

Die Arbeitsanweisung zur Vollzugsüberwachung gibt vor, dass das BABS die bei der PAK ausgefüllten Checklisten einschliesslich der zugehörigen technischen Unterlagen aufbewahrt, was gemäss Stichprobenprüfung nicht immer der Fall ist. Aus Sicht der IR VBS sind die Vorgaben der Arbeitsanweisung durch das BABS verbindlich einzuhalten. Aufgrund dessen, dass nicht alle Kantone mit einheitlichen Vorlagen - für Berichte und Checklisten - arbeiten, besteht das Risiko, dass PAK-Kontrollen nicht nach einheitlichen Kriterien durchgeführt werden und somit wichtige Kontrollpunkte vergessen gehen können.

Empfehlung 6: Einheitliche Vorlagen für alle Kantone

Die IR VBS empfiehlt dem BABS, die Kantone auf die einheitlichen Vorlagen für die PAK-Checklisten und -Berichte zu verpflichten. Die beiden Dokumente sollen konsequent von allen Kantonen verwendet und mindestens bis zur nächsten PAK durch das BABS aufbewahrt werden.

6 Digitalisierung

Viele Abläufe und Prozesse im Rahmen der Schutzanlagen sind beim BABS noch analog aufgesetzt (Versand von Dokumenten, Archivierung). Auch werden teilweise elektronisch eingereichte Formulare ausgedruckt, um diese vor Retournierung an den Kanton von Hand zu stempeln und zu unterzeichnen.

Beurteilung

Aus Sicht der IR VBS könnten die meisten Abläufe und Prozesse digitalisiert werden, was nicht nur zu geld- und zeitmässigen Einsparungen führen, sondern auch den Informationsaustausch beschleunigen und vereinheitlichen würde.

Gleichzeitig nimmt die IR VBS zur Kenntnis, dass das BABS in Zusammenarbeit mit den Kantonen mehrere Projekte bezüglich Digitalisierung initiiert hat. Für eine Beurteilung dieser Massnahmen ist es noch zu früh, weshalb die IR VBS an dieser Stelle auf eine Empfehlung verzichtet.

7 **Stellungnahmen**

Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Das BABS ist mit den Ausführungen und Empfehlungen des Prüfberichts einverstanden. Insbesondere zur Umsetzung der Empfehlung 5 wird bei der nächsten Revision der ZSV im Bereich der Schutzbauten eine rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass bei nicht fristgerecht eingereichten Gesuchen der Pauschalbeitrag verweigert werden kann.