



31. Juli 2009

Anhörung

Erlass der Verordnung über die Organisation von Einsätzen bei ABC- und Naturereignissen (ABCN-Einsatzverordnung, SR 520.17)

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

1.1 Veränderte Bedrohungslage

Die Bedrohungslage in Europa hat sich seit dem Ende des kalten Krieges stark verändert. Anstelle des militärischen Einsatzes von A-, B- oder C-Waffen sind Terrorismus und gewalttätiger Extremismus in den Vordergrund gerückt. Ereignisse wie der Giftgaseinsatz 1995 in Tokio, die Anthrax-Krise im Jahr 2001 oder die SARS-Epidemie von 2003 haben deutlich gemacht, dass ABC-Ereignisse eine hohe Komplexität aufweisen und den ABC-Schutz vor grosse Herausforderungen stellen. Insbesondere hat sich gezeigt, dass ABC-Ereignisse oft nicht sofort als solche erkannt werden und in der Folge rasch eskalieren können. Einsatzorganisationen und Führungsstäbe sind besonders gefordert. Auch im Bereich der Naturgefahren wachsen die Herausforderungen für Behörden, Fachstellen und Interventionskräfte. Bedingt durch die Klimaerwärmung nehmen Häufigkeit und Intensität und damit das Schadenpotential von Naturereignissen (N-Ereignisse) zu.

1.2. Situation Schweiz

Die Schweiz war von den ABC-Ereignissen der letzten Jahre zum Teil am Rande betroffen. Dabei wurde deutlich, dass die Vorbereitung für die Ereignisbewältigung wie auch die Bewältigung selbst den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen.

Die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Verantwortlichkeiten des Bundes sind bei B-, C- und N-Ereignissen teilweise ungenügend geregelt (A-Ereignisse liegen eindeutig im Verantwortungsbereich des Bundes).

Die Bewältigung von kleineren und mittleren Ereignissen erfolgt lokal bzw. kantonal und ist gut geregelt. Es fehlt jedoch eine strukturierte Auswertung von inländischen Ereignissen und ausländischen Erfahrungsberichten, welche die Qualität der Vorbereitung und der Ausbildung verbessern könnte. Bedingt durch die föderalistischen Strukturen der Schweiz sind Vorbereitung und Einsatz kantonal unterschiedlich geregelt. Erkenntnisse aus Einsätzen können nicht rasch umgesetzt werden. Wertvolle Innovationskraft geht verloren.

Bei Grossereignissen können die Kantone den Bund um Unterstützung bitten. Dabei hat der Bund unter Umständen auch Führungsaufgaben wahrzunehmen (Auswirkungen auf grössere Teile des Landes bzw. wenn das grenznahe Ausland betroffen ist; Art. 5 Abs. 1 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes [BZG], SR 520.1). Deshalb soll ein Führungsorgan auf Stufe Bund, welches für alle ABC- und Naturereignisse eingesetzt werden kann, geschaffen werden.

1.3. Soll-Zustand - Aufgaben auf Stufe Bund

Für eine effiziente und wirkungsvolle Ereignisbewältigung im ABC-Bereich sind auf Stufe Bund diverse Massnahmen zu treffen. Der Schlussbericht Nationaler "ABC-Schutz" vom 30. Januar 2006 der Eidgenössischen Kommission für ABC-Schutz hat unter anderem folgende Zielsetzungen formuliert:

- **Koordination**: Der Bund koordiniert alle übergeordneten Aspekte des Nationalen ABC-Schutzes. Dazu gehören die Erarbeitung der Strategie, die Koordination der Vorbereitung und die Aktualisierung der rechtlichen Grundlagen. Die Kantone können vom Bund subsidiär Dienstleistungen anfordern.
- **Strategie**: Basierend auf der Bedrohungslage sorgt der Bund für die Erarbeitung und Anpassung der Gesamtstrategie für den Nationalen ABC-Schutz und evaluiert deren Umsetzung. Diese Aufgabe wird durch die eidgenössische Kommission für ABC-Schutz wahrgenommen, in welcher die wichtigsten Träger des ABC-Schutzes vertreten sind.
- **Führung**: Ein Bundesführungsorgan für ABC-Ereignisse (BFO ABC) tritt bei ABC-Ereignissen im Zuständigkeitsbereich des Bundes in Funktion. Es beurteilt die Gesamtlage und stellt Anträge an die politischen Führungsgremien.
- **Alarmierung**: Eine nationale Melde-, Alarmierungs- und Informationsstelle für ABC-Ereignisse verarbeitet eingehende Informationen aus dem In- und Ausland und beurteilt die Gefährdungslage. Diese Stelle übernimmt diese Funktionen auch in den ersten Phasen des Ereignisses und sorgt für die Anordnung von Sofortmassnahmen sowie die Verbreitung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung. Für Grossereignisse werden vom Bund Telefon-Hotlines zur Verfügung gestellt, welche Betroffene informieren und beraten.
- **Ressourcen**: Schlüsselressourcen wie Messkapazität oder Einsatzmittel werden gesamtschweizerisch koordiniert. Der Bund hält zusätzliche Mittel für den subsidiären Einsatz bei ausserordentlichen ABC-Ereignissen bereit, um auf Antrag die kantonalen Kräfte zu unterstützen.

2. Bundesratsbeschluss und Verordnung über die Organisation von Einsätzen bei ABC- und Naturereignissen (ABCN-Einsatzverordnung)

2.1. Bundesratsbeschluss

Der Bundesrat hat am 5. Juli 2006 beschossen, die bestehende Einsatzorganisation bei erhöhter Radioaktivität (EOR) in eine Einsatzorganisation bei ABC-Ereignissen (EOABC) zu überführen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), wurde mit der Umsetzung beauftragt.

2.2. ABCN-Einsatzverordnung: Einbezug der Naturgefahren in das Projekt

Der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor Naturgefahren ist eine zentrale Aufgabe des Staates. Diese Aufgabe kann nur durch intensive Zusammenarbeit verschiedenster Fach- und Führungsstellen auf allen Stufen erfolgreich wahrgenommen werden. Die Fachkompetenz, insbesondere im Rahmen von Führungsgremien und Stäben, entscheidet über Erfolg oder Misserfolg der getroffenen Massnahmen im Ereignisfall.

Bisherige Erfahrungen und Studien wie das Projekt OWARNA (Optimierung der Warnungs- und Alarmierungskette von den Organen des Bundes bis auf Gemeindestufe) haben aufgezeigt, dass auch im Bereich Naturgefahren die Qualität der Warnungen und Orientierungen der Behörden verbessert werden kann.

Der Bundesrat hat am 30. Mai 2007 die Umsetzung der im Schlussbericht OWARNA vom 12. Dezember 2006 vorgeschlagenen Massnahmen beschlossen. Zusätzlich wurde das Aussprachepapier zur Naturgefahrenprävention (Kosten und Finanzierung) am 28. September 2007 zur Umsetzung beschlossen. Diese beiden Bundesratsbeschlüsse veranlassten das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zu verschiedenen Aktivitäten, wie z.B. die Etablierung einer nationalen Naturgefahrenzentrale.

Während der Projektarbeit zur vorliegenden Verordnung zeigte sich, dass es sinnvoll wäre, wenn nicht nur die Organisation von Einsätzen des Bundes bei ABC-Ereignissen, sondern auch die Organisation bei Naturereignissen geregelt würde (die Verantwortlichkeiten des Bundes sind im Bereich Chemie grundsätzlich ähnlich geregelt wie im Bereich der Naturgefahren), weshalb auch die Naturgefahren in den Erlass der ABCN-Einsatzverordnung miteinbezogen wurden.

3. ABCN-Einsatzverordnung

3.1. Inhalt

Die nun vorliegende Verordnung über die Organisation von Einsätzen bei ABC- und Naturereignissen (ABCN-Einsatzverordnung, SR 520.17) regelt die Organisation von Einsätzen des Bundes zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen von nationaler Tragweite, in denen Bevölkerung, Tiere und Umwelt durch erhöhte Radioaktivität, durch biologische und chemische Schadenereignisse sowie durch Naturereignisse (ABCN-Ereignisse) gefährdet oder beeinträchtigt sind (Art. 1).

Für die Organisation der Einsätze bei ABCN-Ereignissen wird ein Bundesführungsorgan (BFO ABCN) eingesetzt. Damit wird eine rasche Verfügbarkeit von Fachwissen und Entscheidungskompetenz ermöglicht. Es erfolgt jedoch keine Änderung bei der Zuständigkeit der einzelnen Bundesämter. Die Aufgaben einzelner Abteilungen werden nicht detailliert genannt. Die Aufteilung der entsprechenden Verantwortlichkeiten sind amtsintern zu regeln.

Zudem erhalten die Kantone eine gemeinsame Anlaufstelle auf Stufe Bund für alle ABCN-Ereignisse.

3.2. Verhältnis zu anderen Verordnungen

Weitere Regelungen sind in der Notfallschutzverordnung (SR 732.33) enthalten, die ebenfalls revidiert werden soll (Federführung beim Bundesamt für Energie). Beide Verordnungen sollen dem Bundesrat zeitgleich zur Genehmigung unterbreitet werden.

Die sich zur Zeit ebenfalls in Revision befindende Alarmierungsverordnung tangiert die ABCN-Einsatzverordnung nicht, da die Schnittstellen bereits berücksichtigt sind.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen finden Sie im beiliegenden Dokument.