Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile

Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband

Band: 27 (1980)

Heft: 5

Artikel: Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen und Sanierung des Bundeshaushaltes : Illustration an einem praktischen Beispiel

Autor: Stelzer, Heinrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-366803

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen und Sanierung des Bundeshaushaltes

Illustration an einem praktischen Beispiel

Nachdem der Souverän es zweimal deutlich abgelehnt hat, dem Bund über die Einführung einer Mehrwertsteuer zu spürbaren Mehreinnahmen zu verhelfen, schlägt heute der Bundesrat nicht bloss ein bemerkenswertes Sparpaket vor, dem die eidgenössischen Räte, so ist zu erwarten, im wesentlichen folgen werden. Es sind überdies Anstrengungen unter dem Titel «Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen» an die Hand genommen, die nicht zuletzt auch zur Folge haben sollen, den Bundeshaushalt langfristig wirksam zu entlasten.

An sich müsste dieses Unterfangen in erster Linie unter staatspolitischen Gesichtspunkten erfolgen; es gälte, sich ernstlich auf einen echten Föderalismus zurückzubesinnen und wieder deutlicher festzusetzen, was des Bundes, was der Kantone, was der Gemeinden zu sein hat. Die Folgen dürften sich aber nicht darin erschöpfen, dass die Kantone und letztlich die Gemeinden zugunsten des Bundes vermehrte finanzielle Lasten selbst zu tragen hätten, was unumgänglich sein wird; die Kantone und Gemeinden müssten insofern gestärkt aus dieser Übung hervorgehen, als ihnen mit der vermehrten finanziellen Belastung auch gleichzeitig wieder vermehrt echte Eigenverantwortung und Kompetenz zum eigenständigen Entscheid überbunden würden.

Entmündigung der Kantone und Gemeinden

Überall dort, wo der Bund im Verlauf der letzten Jahrzehnte angefangen hat oder genötigt worden ist, den Kantonen und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell durch die Leistung von Subventionen unter die Arme zu greifen, hat die Bundesverwaltung das zunehmend zum Anlass genommen, bei eben dieser Erfüllung von Aufgaben auch mitzureden, mitzubestimmen, sich Genehmigung und Schlussentscheid vorzubehalten, nach dem einfachen Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt». Beim Namen genannt, haben wir uns eine Entmündigung der Kantone und Gemeinden eingehandelt und notgedrungen eine Aufblähung der Bürokratie und höchst komplizierte und langwierige Verwaltungsverfahren.

Sehr viele Aufgaben, welche bundesgesetzlich geregelt und in den Kantonen und Gemeinden zu erfüllen sind, hat der Gesetzgeber den Kantonen zum Vollzug übertragen und in der Regel mit der Leistung von Bundesbeiträgen verknüpft. Ein klassisches Beispiel stellt der Zivilschutz dar. Nach Art. 22bi1Hs der Bundesverfassung stellt er einen Teil der Landesverteidigung dar. Die entsprechende Bundesgesetzgebung ist den Kantonen zum Vollzug übertragen. Letztlich sind die Zivilschutzmassnahmen in den Gemeinden und durch die Gemeinden zu treffen. An die vom Bund vorgeschriebenen Massnahmen hat er gesetzliche Beiträge zu leisten; je nach Finanzkraft der Kantone bewegen sie sich zwischen 55 und 65 %, im Bereich der baulichen Massnahmen zwischen 10 und 20 (privater Schutzraumbau) bzw. 40 und 60 %.

Schwerfällig und kostspielig

Die Folgen waren und sind entsprechend. Einerseits gelang es dank dieser massiven Bundesfinanzhilfe seit Mitte der sechziger Jahre, den Zivilschutz vor allem im investitorischen Bereich (private Schutzräume, Schutzbauten der öffentlichen Hand, Material) auf einen Stand zu bringen, der im internationalen Vergleich einsame Spitze darstellt. Anderseits ist die grundsätzlich föderalistische Ordnung, die in diesem Aufgabenbereich vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollt war, durch eine zentralistische Verwaltungsbürokratie des Bundes weitgehend pervertiert worden, verbunden mit überaus komplizierten administrativen Abläufen. Projekte für Schutzbauten sind von drei Instanzen zu prüfen und zu genehmigen: Kontrollorgan für baulichen Zivilschutz der Gemeinde, Zivilschutzfachstelle des Kantons, Bundesamt für Zivilschutz. Im Ausbildungsbereich ist für jeden Rappen, jede Übung, jeden Kurs eine Bewilligung einzuholen, und die Beiträge des Bundes kommen erst dann zur Auszahlung, wenn die Abrechnungen für solche Dienstanlässe von fünf oder sechs Tagen Dauer durch Kanton und Bund geprüft und genehmigt sind. Dabei ist nach den Verwaltungsvorschriften des Bundes je eine Buchhaltung so detailliert zu führen, wie sie für weit längere Dienste in der Armee zu führen ist. Revisionsbemerkungen laufen hin und her, Wiedererwägungsgesuche, selbst Rekurse, und meist handelt es sich dabei um Beträge von weniger als hundert oder bestenfalls von wenigen hundert Franken. Die Mitfinanzierung der Ausbildung wird von den zuständigen Bundesinstanzen überdies zum Anlass genommen, das Kurswesen nicht bloss in grundsätzlichen Fragen einheitlich zu ordnen (was zweifellos unerlässlich ist), sondern akribisch jede einzelne Lektion bis ins Detail vorzuschreiben. Das Unbehagen, das derartige Zustände bewirken, ist weitherum ausserordentlich gross und lähmend. Alle bisherigen Versuche, wenigstens die Administration zu vereinfachen und beispielsweise im privaten Schutzraumbau eine Pauschalierung einzuführen, sind am Widerstand der Bundesverwaltung gescheitert.

Keine echte Aufgabenteilung

Nun sollen für die nächsten paar Jahre auch die Bundesbeiträge im Zivilschutz linear um 10 % gekürzt werden, und im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen ist geplant, die Bundesbeiträge an den privaten Schutzraumbau fallenzulassen und sie im Ausbildungsbereich von heute 55 bis 65 % auf rund 33 % zu kürzen. Kantone und Gemeinden hätten dann den 50prozentigen Anteil an den Mehrkosten im privaten Schutzraumbau allein zu tragen. Die Materialbeschaffung erfolgte, so ist vorgesehen, vollständig zu Lasten des Bundes; dabei ist zu bedenken, dass der Hauptharst des Zivilschutzmaterials bereits beschafft ist. Diese Art, die Dinge neu ordnen und den Bund finanziell entlasten zu wollen, scheint dem Verfasser ein typisches Beispiel dafür zu sein, wie man es gerade nicht tun soll. Der Spareffekt ist unbedeutend, Kantone und

Gemeinden werden stärker belastet, und es besteht für die Bundesverwaltung kein Zwang, ihren Zentralbürokratismus und die Bevormundung der Kantone und Gemeinden abzubauen.

Grundsätze

Demgegenüber bestehen echte Chancen und Möglichkeiten, diese Aufgabenentflechtung mit staatspolitischer Wirkung durchzuführen und dabei erst noch eine spürbare finanzielle Entlastung nicht bloss des Bundes, sondern auch der Kantone und Gemeinden zustande zu bringen. Ein erster Grundsatz, der zu befolgen wäre, ist der, mit der Aufgabenentflechtung auch eine eindeutige Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen zu vollziehen, die hinterher nicht wieder durch die Verwaltung unterlaufen werden kann. Ein zweiter Grundsatz muss sein, dort und so zu sparen, dass es sich spürbar auswirkt. Und der dritte Grundsatz schliesslich muss sein, durch diese Massnahmen nicht zu bewirken, dass die Gemeinden als Hauptträger des Zivilschutzes auf ihrem Gebiet am Schluss als die finanziell Geprellten dastehen und in der Folge den weiteren Ausbau des Zivilschutzes schubladisieren.

Vorschläge

Aus diesen Überlegungen drängen sich folgende Massnahmen auf: Die Beiträge der öffentlichen Hand (also des Bundes, der Kantone und der Gemeinden) an den privaten Schutzraumbau sind durch Änderung von Artikel 6 des Schutzbautengesetzes (BMG vom 4. Oktober 1963), revidierte Fassung vom 7. Oktober 1977) vollständig aufzuheben, und die Prüfung und Genehmigung sowohl der Projekteingaben wie der Abrechnungen sind vollständig in die Kompetenz der Kantone zu geben. Die technischen Weisungen für den privaten Schutzraumbau des Bundes genügen vollständig und haben sich bewährt, um die Qualität des privaten Schutzraumbaus auch ohne öffentliche Gelder weiterhin sicherzustellen. Für den Bund resultierten jährliche Einsparungen in der Grössenordnung von 35 Mio. Franken, für den Kanton Zürich beispielsweise von rund 8 Mio. Franken im Jahr und nochmals soviel Geld bei den Gemeinden. Zudem ergäbe sich ein ganz wesentlicher Abbau des Verwaltungsaufwandes.

In der Startphase des Schutzraumbaus war es sinnvoll, den Bauherren die finanzielle Erleichterung durch Beiträge der öffentlichen Hand zu gewähren. Das ist heute nicht mehr nötig. Der Schutzraumbau hat sich eingebürgert. Der Anteil der Schutzraummehrkosten an den Gesamtinvestitionen bei Wohnbauvorhaben liegt im Bereich von wenigen Prozenten (Beispiel Vierfamilienhaus mit rund 20 Schutzplätzen: Schutzplatzkosten rund 12 000 Franken); auch die Mietkosten würden dadurch höchstens in einem so geringen Ausmass betroffen, dass es dem Preis für ein paar Pakete Zigaretten im Monat entspräche.

Anderseits sollte der Bund die Beiträge an die Ausbildung vollständig aufheben, soweit diese Ausbildung durch Kantone und Gemeinde zu tragen ist. Dem Kanton Zürich beispielsweise entstünde dadurch eine Mehrbelastung von etwas über 2 Mio. Franken im Jahr, ebensoviel für die Gemeinden insgesamt. Verbunden mit dem Wegfall der gesetzlich gebundenen Beiträge an den privaten Schutzraumbau resultierte für den Kanton dennoch letztlich eine Einsparung von rund 4 Mio. Franken im Jahr, was etwa 20 % seines Nettoaufwandes für den Zivilschutz entspricht. Ähnliche Folgen ergäben sich für die Gemeinden. Wiederum müsste mit dem Wegfall der Bundesbeiträge die echte Kompetenzerteilung an die Kantone verbunden sein, Eingaben und Abrechnungen im Ausbildungsbereich in letzter Instanz zu prüfen und zu genehmigen; sie könnten dann auch wesentliche administrative Vereinfachungen selbst vornehmen.

Schutzbauten der Gemeinden

Wo man die Beiträge von Bund und Kantonen nicht schmälern darf, das ist der Bereich der Schutzbauten, welche durch die Gemeinden selbst zu erstellen sind (sanitätsdienstliche Bauten, öffentliche Schutzräume, Schutzbauten für die Zivilschutzorganisationen), und auch bei den Spitälern nicht (geschützte Operationsstellen mit geschützten Pflegeräumen). Würden hier die Gemeinden im Endeffekt finanziell stärker belastet, ist zu erwarten, dass sie ihre Zivilschutzaufgaben hintanstellen und schubladisieren. Das aber würde den Zivilschutz ins Mark treffen. Denn man darf sich keinen Illusionen hingeben: auf diesem Gebiet bestehen für die Gemeindebehörden weder politischer Druck noch politische Aktualität. Eine Mehrbelastung bei den von ihnen selbst vorzunehmenden baulichen Zivilschutzinvestitionen führte zu der echten Gefahr, dass sie sich dieser Aufgabe entziehen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass eine echte Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Zivilschutzes sowohl zu einer Entlastung nicht bloss des Bundeshaushaltes, sondern der öffentlichen Haushalte insgesamt führen könnte und gleichzeitig zu einer staatspolitisch höchst erstrebenswerten klaren Trennung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

Der Verfasser hält dafür, dass es noch weitere Aufgabenbereiche gibt, die heute zur Diskussion stehen, auf denen eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen nicht bloss zu einer spürbaren finanziellen Entlastung des Bundes führen könnte, sondern auch zu einer staatspolitisch notwendigen Neuregelung der Zuständigkeiten und zu mehr Eigenverantwortung der Kantone und Gemeinden. Den Bereich des Zivilschutzes hat er gewählt, weil er ihn am besten kennt.

Heinrich Stelzer
Zürich

Wir beliefern Sie mit sämtlichen Einwegprodukten für:

- Zivilschutzeinrichtungen
- Notspitäler
- geschützte Operationsstellen

GEISSMANN, Ihr Partner für moderne Einwegprodukte aus Vliesstoff, Zellstoff, Kunststoff und anderen Materialien.

Sortimentsgestaltung, Verpackung, Ablieferung nach Ihren Wünschen.

Adressieren Sie Ihre Anfrage an unsere Verkaufsabteilung.
Ihr Anruf erreicht uns unter 057 / 4 38 31 - intern 15 oder per Fernschreiber 53 173.

GEISS MANN

für Verpackung und Hygiene

Geissmann Papier AG 5605 Dottikon beim Bahnhof