

10.12.96**Empfehlungen
der Ausschüsse**In - Fzzu **Punkt** der 707. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1996

Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes (Zivilschutzneuordnungsgesetz - ZSNeuOG)

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

1. Zu Artikel 1 (§ 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 ZSG)

Artikel 1 § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 ist wie folgt zu fassen:

- "5. die Aufgabenstellung für technisch-wissenschaftliche Forschung im Benehmen mit den Ländern, die Auswertung von Forschungsergebnissen sowie die Sammlung und Auswertung von Veröffentlichungen auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung,".

Begründung:

Die Länder haben im Rahmen der Auftragsverwaltung und als Aufgabenträger des friedensmäßigen Katastrophenschutzes ein Interesse, die technisch-wissenschaftliche Forschung im Benehmen mit den Bund zu entscheiden, um möglichst kongruent beide Aufgabengebiete sicherzustellen.

Ausgeliefert am 10. DEZ. 1996

2. Zu Artikel 1 (§ 6 Abs. 2 ZSG)

Artikel 1 § 6 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

"(2) Die Warnung der Bevölkerung erfolgt durch den Bund in bundeseigener Verwaltung. Sie ist so auszugestalten, daß sie die Bevölkerung vor einem Schadenseintritt erreichen kann."

Begründung:

Die Länder sind mit dem Bund einig in dem Ziel, soweit wie möglich auf spezielle, nur für den Verteidigungsfall vorgehaltene Einrichtungen und Strukturen zu verzichten und stattdessen das Instrumentarium zu nutzen, das für Großschadensereignisse im Frieden geschaffen worden ist.

Hinsichtlich der Warnung der Bevölkerung vor Waffeneinwirkungen ist dies jedoch nicht möglich: Die Warnmittel des Katastrophenschutzes sind - selbst bei optimaler Ausstattung - von ihrer Zweckbestimmung her niemals geeignet, vor einer plötzlichen Waffeneinwirkung zu warnen.

Wenn der Bund eine entsprechende Warnmöglichkeit für unnötig hält, dann muß er die Verantwortung hierfür selbst übernehmen und darf nicht den Eindruck einer Vorsorge erwecken, indem er den Ländern etwas überträgt, was diesen in Wirklichkeit und bekanntermaßen unmöglich ist.

Die von den Ländern geforderte Beibehaltung der bisherigen Verwaltungskompetenz des Bundes bedeutet keineswegs, daß der Bund einen unzeitgemäßen, kostspieligen Verwaltungsapparat unterhalten solle. Die Länder fordern lediglich, daß die Verantwortung des Bundes für ein modernes Warninstrumentarium in rechtlich stichhaltiger Form im Gesetz verankert und nicht auf die Länder abgewälzt wird.

Hierfür ist aufgrund von Artikel 83 i.V.m. Art. 87b Abs. 2 GG die von den Ländern vorgeschlagene Fassung den § 6 Abs. 2 ZSG geboten: Die Länder müssen größten Wert darauf legen, daß der Bund selbst gemäß Artikel 87b Abs. 2 GG die Vollzugskompetenz für die Warnung der Bevölkerung hat. Nach der im Gesetz enthaltenen Fassung, wonach die Warnung der Bevölkerung den Ländern obliegt, könnte sich der Bund demnächst zu Recht darauf berufen, daß er selbst in Ermangelung einer entsprechenden Ermächtigung die Warnung gar nicht vornehmen darf. Im übrigen hätte er auch gar keine Veranlassung mehr, sich um moderne, kostengünstige Warnmöglichkeiten zu bemühen: Durch die Übertragung auf die Länder wäre das Problem für den Bund hinreichend geregelt.

3. Zu Artikel 1 (§ 16a - neu - ZSG)

In Artikel 1 ist nach § 16 folgender § 16a einzufügen:

"§ 16a

Sanitätsmaterialbevorratung

Das Bundesministerium des Innern kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anordnen, daß nach Maßgabe des Artikels 80a des Grundgesetzes ausreichend Sanitätsmaterial von Herstellungsbetrieben, Großhandlungen sowie öffentlichen und Krankenhausapotheken vorgehalten wird, um den zusätzlichen Bedarf im Verteidigungsfall zu decken. §§ 4 und 8 des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung sind entsprechend anzuwenden."

Begründung

Eine ersatzlose Streichung des bisherigen § 14 des Zivilschutzgesetzes, der im Frieden eine Sanitätsmaterialbevorratung vorsieht, ist nicht vertretbar, weil die friedenszeitlichen Vorräte den vermehrten Bedarf in einem Verteidigungsfall nicht decken können. Nur zusätzlich angelegte Vorräte gewährleisten dann eine ausreichende Versorgung. Es genügt, diese Vorräte in einer Krise nach Maßgabe des Artikels 80a GG anzulegen. Bedenken gegen eine gegebenenfalls entschädigungspflichtige Bevorratung bestehen angesichts der Bevorratungsregelung im Wirtschaftssicherstellungsgesetz nicht. Ähnliche Regelungen sind in § 6 des Ernährungssicherstellungsgesetzes, § 4 des Verkehrssicherstellungsgesetzes und § 12 des Wassersicherstellungsgesetzes enthalten.

4. Zu Artikel 1 (§ 19 Abs. 1 und 2 ZSG)

Artikel 1 § 19 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

"(1) Die Mitwirkung der öffentlichen und privaten Organisationen bei der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften für den Katastrophenschutz."

(noch Ziff. 4)

b) Absatz 2 ist zu streichen.

Als Folge

sind in § 17

die Worte "nach § 19 Abs. 2 Satz 2 mitwirkenden"

durch die Worte "nach § 19 Abs. 1 mitwirkenden privaten"

zu ersetzen.

Begründung:

Die Katastrophenschutzgesetze aller Länder enthalten die erforderlichen Vorschriften über die Mitwirkung der öffentlichen und privaten Organisationen im Katastrophenschutz. Auf diese Vorschriften muß zur Vermeidung der Doppelgleisigkeit verwiesen werden.

Im übrigen ist eine landesweite generelle Anerkennung privater Hilfsorganisationen nur in einigen Landeskatastrophenschutzgesetzen vorgesehen und wird von einigen Ländern weiterhin für nicht erforderlich gehalten. Wenn der Bundesgesetzgeber sich erklärtermaßen so weit wie möglich an die Katastrophenschutzregelungen der Länder anpassen will, so ist auch beim Verfahren zur Anerkennung der Mitwirkung privater Hilfsorganisationen eine von Landeskatastrophenschutzgesetzen abweichende Regelung zu vermeiden.

5. Zu Artikel 1 (§ 20 Abs. 1 ZSG)

Artikel 1 § 20 Abs. 1 ist wie folgt zu fassen:

"(1) Rechte und Pflichten der im Zivilschutz mitwirkenden Helfer richten sich nach den landesrechtlichen Vorschriften für den Katastrophenschutz."

Begründung:

Nach dem Gesetz sollen Rechte und Pflichten der nach diesem Gesetz mitwirkenden Katastrophenschutz Helfer und Zivilschutz Helfer nur gegenüber der Organisation, der sie angehören, bestehen. Nach Auffassung des Bundesrates fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz, soweit sich die Regelung auf Katastrophenschutz Helfer bezieht.

(noch Ziff. 5)

Die Bundesregierung beruft sich in ihrer Gegenäußerung auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Zivilschutz und argumentiert, daß die Regelung auf Katastrophenschutz Helfer nur insoweit Anwendung finde, als sie zur Erfüllung zivilschutzrechtlicher Aufgaben herangezogen werden. Diese Argumentation kann nicht überzeugen: Die Regelung der Frage gegenüber wem die Rechte und Pflichten der Helfer bestehen, betrifft deren Rechtsstatus. Der Rechtsstatus der Katastrophenschutz Helfer kann aber nur einheitlich geregelt und nicht nach der Art der Aufgabenerfüllung aufgespalten werden. Der durch Landesrecht festgelegte Rechtsstatus der Katastrophenschutz Helfer bleibt auch dann erhalten, wenn die Helfer Zivilschutzaufgaben wahrnehmen. Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Vorschrift ist daher verfassungswidrig.

Die Vorschrift sollte sich deshalb auf Zivilschutz Helfer beschränken und deren Gleichbehandlung mit den Katastrophenschutz Helfern festlegen.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist bezüglich der Zivilschutz Helfer völlig untauglich, weil die bisher aufgestellten Zivilschutzeinheiten nicht den Organisationen, sondern von den Gemeinden getragen werden. Dies gilt insbesondere für die Einheiten des Schutzraumbetriebsdienstes, die in den alten Ländern von den Gemeinden zur Unterhaltung der öffentlichen Schutzräume als Regieeinheiten aufgestellt wurden.

Der vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung steht nicht entgegen, daß auch Bundesgesetze (wie z.B. das Wehrpflichtgesetz, das Arbeits- und Sozialrecht) Rechte und Pflichten für die Zivilschutz Helfer enthalten.

6. Zu Artikel 1 (§ 22 Abs. 2a -neu- ZSG)

In Artikel 1 § 22 ist nach Absatz 2 folgender Absatz 2a einzufügen:

"(2a) Zur Abgeltung der planmäßigen fahrzeug- und helferbezogenen Kosten nach §§ 12 und 13 insbesondere für

1. Betrieb und Unterbringung der Einsatzfahrzeuge,
2. Wartung und Instandsetzung der ergänzenden Ausstattung,
3. Beschaffung und Pflege der persönlichen Ausstattung der Helfer,
4. Ausbildung und Untersuchung der Helfer

weist der Bund den Ländern Haushaltsmittel in Form von angemessenen Pauschsätzen zu. Auf einen Einzelnachweis der Ausgaben und eine Belegpflicht wird in Abweichung von Absatz 2 Satz 2 verzichtet."

(noch Ziff. 6)

Begründung:

Ein entscheidendes, mit der Neuordnung des Zivilschutzes erklärtermaßen angestrebtes Ziel, nämlich eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung auf allen Ebenen bei der Zuweisung und Abrechnung der Haushaltsmittel (vgl. Zivilschutzkonzeption des BMI von Januar 1994), kann mit der Vorschrift des § 22 ZSG in der von der Bundesregierung vorgeschlagenen und vom Bundestag unverändert beschlossenen Fassung nicht erreicht werden.

In der amtlichen Begründung zu § 22 hatte die Bundesregierung zwar angekündigt, in einer Verwaltungsvorschrift regeln zu wollen, daß "die Länder den mitwirkenden Organisationen anders als bisher fahrzeugbezogene Pauschalen zahlen können, die ohne Einzelnachweis den Aufwand für Wartung und Pflege der Ausstattung, ergänzende Ausbildung am Fahrzeug und sonstiges abgelteten".

Eine solche Regelung durch Verwaltungsvorschrift wird aber ohne eine ausdrückliche spezialgesetzliche Ermächtigung nicht möglich sein, wie bereits aus der Gegenäußerung der Bundesregierung zu dem entsprechenden Änderungsvorschlag des Bundesrates deutlich wird. Darin räumt die Bundesregierung im Gegensatz zur amtlichen Begründung nunmehr ein, daß am Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel gemäß Bundeshaushaltsordnung wie bisher festgehalten werden müsse; d.h. echte Pauschalen zur "Abgeltung" des Aufwandes und ein Nachweisverzicht gar nicht zulässig wären. Es wird vielmehr auf die bisherige Mittelzuweisung in Form von Pauschalen als Selbstbewirtschaftungsmittel hingewiesen. Bei dieser bisherigen Art von "Pauschalen" ist aber eine spitze Abrechnung am Jahresende und ein Verwendungsnachweis mit dem entsprechenden Verwaltungsaufwand - auch für die ehrenamtlichen Einheitsführer und Ausbilder - erforderlich. Im Klartext: Es müßte entgegen den o.a. Ankündigungen bei der Mittelbewirtschaftung das bisherige Abrechnungs- und Nachweisverfahren grundsätzlich beibehalten werden mit der Folge, daß eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung nicht erreicht würde. Das ist für die Länder nicht hinnehmbar.

Der Bundesrat muß auf der Ermöglichung echter Abgeltungspauschalen und damit einer entscheidenden Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei der Mittelbewirtschaftung bestehen. Dafür bedarf es einer entsprechenden spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, wie sie im Bereich der Bundesauftragsverwaltung z.B. im Gräbergesetz bereits geltendes Recht ist (vgl. Gräbergesetz i.d.F. vom 29.01.1993, BGBl. I S. 178).

Die pauschalierungsfähigen Kostenbereiche, die Höhe der Pauschalen und die Modalitäten müssen dann im einzelnen in einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden.

7. Zu Artikel 1 (§ 26 - neu - ZSG)

In Artikel 1 ist nach § 25 folgender § 26 einzufügen:

"§ 26

Auflösung von Einrichtungen

Der Bund trägt die Kosten, die den Ländern infolge der Auflösung von Einrichtungen entstehen, welche für Zivilschutzzwecke errichtet wurden. § 22 Abs. 1 zweiter Halbsatz gilt entsprechend."

Begründung:

Der Bund trägt derzeit nach § 14 des Katastrophenschutzgesetzes (KatSG) i.V.m. §§ 5 und 6 KatSG die Kosten einschließlich der Personalkosten der von den Ländern errichteten Einrichtungen zur Wartung und Instandsetzung der Ausstattung (KatS-Zentralwerkstätten) und der zusätzlichen Ausbildungsstätten für die erweiterten Aufgaben (Katastrophenschutzschulen der Länder).

Zur Umsetzung der Neukonzeption im Bereich der Einbeziehung des Katastrophenschutzes enthält das Gesetz Regelungen über die Wartung und Instandsetzung der Ausstattung (§ 12) und die Ausbildung (§ 13). Danach fällt die Vorschrift des § 5 Abs. 3 KatSG, wonach zur Wartung und Instandsetzung der (bundeseigenen) Ausstattung besondere Werkstätten eingerichtet werden können, ersatzlos fort. Gleiches gilt für § 6 Sätze 1 und 2 KatSG für die Errichtung von Ausbildungsstätten für den erweiterten Katastrophenschutz durch die Länder.

Mit dem beabsichtigten Außerkrafttreten der Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Katastrophenschutz-Zentralwerkstätten und Katastrophenschutzschulen in den Ländern kann jedoch nicht gleichzeitig die Pflicht des Bundes enden, mit Ausnahme der personellen und sächlichen Verwaltungskosten sämtliche im Zusammenhang mit den Katastrophenschutz-Zentralwerkstätten und den Katastrophenschutzschulen entstehenden Kosten bis zu deren endgültiger Auflösung zu tragen. Aufgrund des Arbeits- und Tarifrechts kann die Zahlung der Personalausgaben nicht zu jedem Zeitpunkt eingestellt werden. Höhe und Dauer der Zahlungsverpflichtungen hängen vielmehr von den individuellen arbeitsvertraglichen und tarifrechtlichen Ansprüchen der betroffenen Arbeitnehmer ab, die teilweise schon vor etlichen Jahren auf Grundlage des damaligen Stellenplans des Bundes im Benehmen mit dem Bundesamt für Zivilschutz zur Wahrnehmung der Auftragsangelegenheit eingestellt und eingruppiert wurden. Daher fallen auch nach Reduzierung bzw. Einstellung des Werkstatt- und Schulbetriebes noch weitere Zweckausgaben an, die sich der Bund im Rahmen seiner Kostentragungspflicht gemäß § 14 Abs. 1 KatSG in Verbindung mit Nummer 10 und 13 KatS-Kosten-VwV zurechnen lassen muß.

(noch Ziff. 7)

Dies hat der Bund dem Grunde nach auch in mehreren Schreiben anerkannt, in denen die Verpflichtung zur Übernahme bestimmter Personalkosten während der Abbauphase von Werkstätten und Schulen bestätigt wird. Die in diesen Schreiben vorgenommene Befristung der Finanzierungszusage auf einen Zeitraum bis längstens 1999 sowie die Begrenzung der in den einzelnen Jahren dafür maximal aufzuwendenden Beträge ist sachlich unbegründet und mit der noch geltenden Rechtslage nicht zu vereinbaren.

Nach Außerkrafttreten des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes wären die Katastrophenschutz-Zentralwerkstätten und Katastrophenschutzschulen nicht mehr Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung. Da der Bund bisher nicht bereit war, eine uneingeschränkte Finanzierungszusage für die Abwicklung dieser Einrichtungen zu geben, ist die vorgeschlagene Ergänzung erforderlich, um die Länder, denen es trotz intensiver Bemühungen nicht möglich sein wird, den Personalabbau innerhalb der vom Bund vorgegebenen Rahmenbedingungen vorzunehmen, vor den Folgekosten zu schützen.

8. Zu Artikel 3a - neu - (Änderung des Wehrpflichtgesetzes) und Artikel 3b - neu - (Änderung des Zivildienstgesetzes)

Nach Artikel 3 sind folgende Artikel 3a und 3b einzufügen:

'Artikel 3a

Änderung des Wehrpflichtgesetzes

Das Wehrpflichtgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1756), zuletzt geändert durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. § 13a wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden in Satz 1 das Wort "sieben" durch das Wort "sechs" ersetzt und in Satz 2 die Wörter "oder das nach § 15 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes zuständige Bundesministerium" gestrichen sowie die Wörter "der nach § 9 des Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetzes zuständige Bundesminister" durch die Wörter "das nach § 9 des Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetzes zuständige Bundesministerium" ersetzt.

(noch Ziff. 8)

- b) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort "sieben" durch das Wort "sechs" ersetzt.
- 2. In § 33 Abs. 4 Satz 2 werden im Klammerzitat das Semikolon und die Wörter "§ 8 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes" gestrichen.
- 3. Nach § 52 wird folgender § 53 angefügt:

"§ 53

Übergangsvorschrift aus Anlaß des Änderungsgesetzes
vom ... (BGBl. I S.)

Wehrpflichtige, die sich nach dem bisherigen Recht zum ehrenamtlichen Dienst als Helfer im Zivilschutz oder Katastrophenschutz (§ 13a Abs. 1 Satz 1) verpflichtet haben, sind auf Antrag aus der Verpflichtung zu entlassen, wenn sie am Tag vor Inkrafttreten des Zivilschutzneuordnungsgesetzes oder später die vorgesehene Verpflichtungszeit erbracht haben."

Artikel 3b

Änderung des Zivildienstgesetzes

Das Zivildienstgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. September 1994 (BGBl. I S. 2811), zuletzt geändert durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

- 1. In § 14 Abs. 1 und 4 Satz 1 wird das Wort "sieben" jeweils durch das Wort "sechs" ersetzt.
- 2. In § 74 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort "sieben" durch das Wort "sechs" ersetzt.

(noch Ziff. 8)

3. Nach § 81 wird folgender § angefügt:

"§ ...

Übergangsvorschriften aus Anlaß des Änderungsgesetzes
vom ... (BGBl. I S. ...)

Anerkannte Kriegsdienstverweigerer, die sich nach dem bisherigen Recht zum ehrenamtlichen Dienst als Helfer im Zivilschutz oder Katastrophenschutz (§ 14 Abs. 1) verpflichtet haben, sind auf Antrag aus der Verpflichtung zu entlassen, wenn sie am Tage vor dem Inkrafttreten des Zivilschutzneuordnungsgesetzes oder später die vorgesehene Verpflichtungszeit erbracht haben."

Als Folge ist

- die Inhaltsübersicht um die Artikel 3a und 3b zu ergänzen.
- Artikel 6 Abs. 7 zu streichen.

Begründung:

Mit Artikel 1 Nr. 6 des Wehrrechtsänderungsgesetzes vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1726) ist die Verpflichtungszeit für vom Wehrdienst freigestellte Helfer im Zivil- und Katastrophenschutz von acht auf sieben Jahre verkürzt worden (§ 13a Wehrpflichtgesetz). Die Länder hatten eine Verkürzung auf sechs Jahre gefordert.

Eine Verkürzung auf sechs Jahre war auch im Entwurf der Bundesregierung zum Wehrrechtsänderungsgesetz (BT-Drucksache 13/1801 und 13/2209) enthalten. Der Verteidigungsausschuß des Bundestages hat jedoch am 9. Oktober 1995 eine siebenjährige Verpflichtungszeit empfohlen (BT-Drucksache 13/1547), die vom Bundestag am 27. Oktober 1995 beschlossen wurde und ab 1. Januar 1996 Gesetzeskraft erlangte.

Die bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Wehrrechtsänderungsgesetz angestrebte Verkürzung der Mindestverpflichtungszeit wurde nur deshalb nicht im Vermittlungsausschuß weiterverfolgt, um zu gewährleisten, daß dieses Gesetz wie vorgesehen am 1. Januar 1996 in Kraft treten konnte (vgl. Schreiben des Bundesministers der Verteidigung an die Regierungschefs der Länder vom 15. November 1995). Sie soll nun erreicht werden.

(noch Ziff. 8)

Die Herabsetzung der Mindestverpflichtungszeit von sieben auf sechs Jahre für vom Wehrdienst freigestellte ehrenamtliche Helfer ist insbesondere zur Erhaltung der Einsatzbereitschaft und Attraktivität des Dienstes sowie zur Sicherung des Führungskräftenachwuchses der im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen geboten. Eine siebenjährige Mindestverpflichtungszeit wirkt sich im Vergleich zu einer Dauer des Grundwehrdienstes von zehn Monaten nachteilig auf das Bemühen der Hilfsorganisationen aus, geeignete junge Menschen auch für die Mitarbeit im Zivil- und Katastrophenschutz zu gewinnen.

B.

9. Der Finanzausschuß

empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 85 Abs. 1 i.V.m. Artikel 87b Abs. 2 und Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes zuzustimmen.