



Uster, 13. Dezember 2022
509/2022
V4.04.71

Seite 1/13

An die
Mitglieder des
Gemeinderates Uster

ANFRAGE 509/2022 VON MARC THALMANN (FDP), ANDREA GROB (FDP), GIANLUCA DI MODICA (FDP), ULRICH SCHMID (DIE MITTE), MATTHIAS BICKEL (FDP): «SCHUTZRAUMKONTROLLE AUF KOSTEN PRIVATER?»; ANTWORT DES STADTRATES

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. November 2022 reichten die Ratsmitglieder Marc Thalmann, Andrea Grob, Gianluca Di Modica, Ulrich Schmid und Matthias Bickel beim Präsidenten des Gemeinderats eine Anfrage betreffend «Schutzraumkontrolle auf Kosten Privater» ein.

Die Anfrage hat folgenden Wortlaut:

«Offenbar führt die Stadt seit einiger Zeit die gesetzlich vorgegebenen, ordentlichen Kontrollen privater Schutzräume nicht mehr mit Angehörigen des Zivilschutzes durch, sondern hat die Aufgabe in die Verwaltung übernommen. Seit dieser Umstellung und aufgrund des seit Dezember 2021 gültigen Gebührentarifes der Stadt Uster, wird die bisher kostenlose Kontrolle, abgestuft nach Grösse des jeweiligen Schutzraumes, den privaten Eigentümern verrechnet. Soweit so gut. Nun gibt es aber die Situation, in der Privaten in der Baubewilligung auferlegt wurde resp. auferlegt wird, mehr Schutzplätze zu erstellen, als dies für die eigene Liegenschaft nötig war resp. wäre. Dies darum, weil im betreffenden Gebiet zu wenige Schutzplätze vorhanden waren/sind. Dies führt nun dazu, dass Einfamilienhausbesitzer für die Kontrolle des Schutzraumes CHF 150 (bis 10 Plätze), CHF 300 (bis 25 Plätze) resp. CHF 600 (bis 50 Plätze) bezahlen müssen. Stossend ist dieser Umstand, weil so der Private aufgrund einer behördlichen Auflage Platz für die Allgemeinheit zur Verfügung stellt und ihm dadurch Aufwendungen entstehen. So zahlen diese Eigentümer zum einen mittels Steuern die Kontrolle der offiziellen öffentlichen Schutzräume und zum anderen durch die höheren Gebühren auch für den öffentlichen Teil seines Schutzraumes. Umso stossender ist dies, da man sich allenfalls andernorts im selben Gebiet, dank eben dieser Mehrplätze, mit einem einmaligen Ersatzbeitrag von der Schutzraumpflicht befreien kann.»



«Wir stellen dem Stadtrat folgende Fragen:

1. *Weshalb wurde das System der Kontrolltätigkeit geändert?*
2. *Wie hoch ist der Gebührenertrag für die Kontrolle der privaten Schutzräume?*
3. *Wie hoch sind die Aufwendungen der Verwaltung für die Kontrolle der privaten Schutzräume und welche Leistungen stehen dahinter?*
4. *Wie haben sich die Kosten der Schutzraumkontrolle durch den Systemwechsel verändert?*
5. *Wie viele der Schutzraumplätze werden in privaten Schutzräumen für die Allgemeinheit angeboten, resp. sind öffentliche Schutzplätze in privaten Gebäuden?*
6. *Wie viele Private sind davon betroffen, dass sie aufgrund der Grösse ihres Schutzraumes mehr Gebühren bezahlen, als wenn sie nur die Pflichtplätze erstellt hätten und wie hoch ist dieser Anteil insgesamt?*
7. *Können Private verpflichtet werden, mehr als die im Gesetz vorgegebenen Schutzplätze zu erstellen?*
8. *Wenn ja, in welchem Umfang und werden diese «Mehr-Plätze» als öffentlich geführt?*
9. *Wenn nein, wie schätzt der Stadtrat die Wahrscheinlichkeit ein, dass Private künftig bereit sein werden, gewissermassen freiwillig Schutzräume für die Allgemeinheit zu erstellen, wenn ihnen dadurch Mehrkosten entstehen?*
10. *Gibt es die Möglichkeit für Private, die Anzahl der Schutzplätze, welche über den Pflichtbedarf der Liegenschaft hinausgeht, austragen oder als öffentliche Schutzplätze eintragen zu lassen?*
11. *Falls ja, wie hoch schätzt der Stadtrat die Wahrscheinlichkeit ein, dass dies die Betroffenen tun werden?*
12. *Gibt es weitere Gemeinden/Städte im Kanton Zürich, welche die Aufwendungen der periodischen Schutzraumkontrolle über Gebühren finanzieren?*
13. *Kann sich der Stadtrat vorstellen, die Gebühren für die periodische Schutzraumkontrolle wieder abzuschaffen und durch die allgemeinen Steuern finanzieren zu lassen?*
14. *Kann sich der Stadtrat vorstellen, das Gebührenreglement so anzupassen, dass den Privaten künftig nur noch Gebühren verrechnet werden, die sich auf ihre „persönlichen“ Schutzplätze beziehen?*



Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen / Gesetzliche Grundlagen:

Im Zusammenhang mit der Schutzraumkontrolle sind die nachfolgend aufgeführten gesetzlichen Grundlagen von Praxisrelevanz.

Art. 28 der Verordnung über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung, ZVO; SR 520.11) hält fest:

*«Art. 28 Periodische Kontrolle der bestehenden Schutzräume
Die Kantone sorgen nach Vorgaben der BABS für periodische Kontrolle der Betriebsbereitschaft und des Unterhalts der den Mindestanforderungen entsprechenden bestehenden Schutzräume und der bestehenden Kulturgüterschutzräume für die kantonalen Archive und die Sammlungen von nationaler Bedeutung.»*

§ 29 der Kantonalen Zivilschutzverordnung des Kantons Zürich (KZV; LS 522.1) hält fest:

*«§ 29 ¹ Die Gemeinden kontrollieren den baulichen Zustand und die technische Betriebsbereitschaft der bestehenden Schutzräume gemäss den Weisungen des Bundes.
² Mängel sind innert 90 Tagen zu beheben. »*

Gemäss Weisungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz über die periodische Schutzraumkontrolle (Weisungen PSK 2013) vom 1. Oktober 2012, Ziffer 7, ist die periodische Schutzraumkontrolle (PSK) mindestens alle 10 Jahre durchzuführen. Es steht den Kantonen frei, bei Bedarf kürzere Intervalle festzulegen.

Im Kanton Zürich liegt der Kontrollrhythmus bei sechs Jahren.

Die Grundlage dafür bildet das Handbuch für den Schutzraumkontrolleur des Amtes für Militär und Zivilschutz des Kantons Zürich (per 1. Januar 2012), worin es in Ziff. 311.3 heisst:

«311.3 Zuständigkeiten für Periodische Schutzkontrolle (PSK)

<i>Schutzbau</i>	<i>Gemeinde</i>	<i>Kanton</i>
<i>SR in privaten Gebäuden</i>	<i>SRK (PSK)</i>	
<i>SR in öffentlichen Gebäuden</i>	<i>SRK (PSK)</i>	
<i>Öffentliche SR ohne Notstrom mit Notstrom</i>	<i>SRK (PSK) ANL</i>	<i>AMZ (PAK)</i>

Legende

PSK 6-Jahreskontrolle durch Schutzraumkontrolleur (Abweichung vom 6-Jahreszyklus siehe Ziff 351.1 (KZV 29)»

Die Stadt Uster hält sich an die Vorgaben des Kantons (Amt für Militär und Zivilschutz, AMZ). Darauf gründet das angestrebte Kontrollintervall von sechs Jahren (vgl. dazu auch Leistungsaufträge 2023-2026/Globalbudget 2023, Geschäftsfeld Sicherheit, Seite K/4, I 09).



Der Stadtrat hat mit Beschluss Nr. 20 vom 30. Januar 2018 den Gebührentarif der Stadt Uster aktualisiert. Mit Beschluss Nr. 333 vom 18. September 2018 beschloss der Stadtrat Uster, das 8. Kapitel des Gebührentarifs wie folgt zu ergänzen:

«8.4.2 Ordentliche Kontrolle privater Schutzräume

<i>Schutzraum bis 10 Plätze</i>	<i>pauschal</i>	<i>Fr. 150.00</i>
<i>Schutzraum bis 25 Plätze</i>	<i>pauschal</i>	<i>Fr. 300.00</i>
<i>Schutzraum bis 50 Plätze</i>	<i>pauschal</i>	<i>Fr. 600.00</i>
<i>Schutzraum bis 75 Plätze</i>	<i>pauschal</i>	<i>Fr. 900.00</i>
<i>Schutzraum bis 100 Plätze</i>	<i>pauschal</i>	<i>Fr. 1200.00</i>
<i>Schutzraum bis 200 Plätze</i>	<i>pauschal</i>	<i>Fr. 2400.00</i>
<i>Nachkontrolle</i>	<i>nach Aufwand</i>	

8.4.3 Vergebliche Kontrollgänge

Versäumter Termin für Kontrollgang pauschal Fr. 100.00»

Gegen die amtliche Publikation vom 26. September 2018 wurde innert der gesetzlich vorgeschriebenen 30-tägigen Rekursfrist kein Rechtsmittel eingereicht. Entsprechend erwachsen die Anpassungen des Gebührentarifs in Rechtskraft. Die erwähnten Bestimmungen (im Gebührentarif) sind nunmehr seit dem 1. Januar 2019 in Kraft.

Die Grundlage, dass eine Gebühr erhoben werden kann und der Eigentümer die Kosten für die Schutzraumkontrolle zu tragen hat, ergibt sich primär aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht. Vorliegend geht es um eine öffentliche Abgabe im Sinne einer sog. Verwaltungsgebühr (vgl. zum Ganzen: ULRICH HÄFELIN / GEORGE MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N 2764 ff.).

a)

Jede Gebühr, so auch eine Verwaltungsgebühr, muss auf einer gesetzlichen Grundlage basieren (sog. Legalitätsprinzip), das heisst, die Gebühr muss in einer generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein, die genügend bestimmt ist (vgl. unter anderem Bundesgerichtsentscheid BGE 136 II 337 ff.). Sodann muss das Erfordernis der sog. Gesetzesform eingehalten werden, was heisst, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Elemente einer Abgabe (Gebühr) festzulegen hat.

- Die Gebührenverordnung der Stadt Uster, festgelegt durch den Gemeinderat Uster, mithin ein sog. Gesetz im formellen Sinn, hält allgemein fest:

«Art. 1 Gegenstand der Verordnung

Diese Verordnung regelt die Erhebung von Gebühren für

- Leistungen der Verwaltung und von ihr beauftragter Dritter,*
- b. ...»*

**«Art. 2 Gebührenpflicht**

Eine Gebühr zu bezahlen hat, wer in dieser Verordnung aufgeführte Leistungen verursacht oder in Anspruch nimmt oder in dieser Verordnung aufgeführte öffentliche Einrichtungen oder Sachen der Gemeinde benützt.»

- In Bezug auf die Schutzraumkontrolle wird in der Gebührenverordnung der Stadt Uster festgehalten:

«Art. 62 Zivilschutz, Schutzraumkontrolle

Die Gebühren im Zivilschutzwesen sowie für die periodischen Schutzraumkontrollen werden vom Stadtrat im Gebührentarif festgesetzt.»

- Das Erfordernis der Gesetzesform besagt, dass gesetzlich Folgendes zu umschreiben ist:
 - Kreis der Abgabepflichtigen (sog. Subjekt der Abgabe)
 - Gegenstand der Abgabe (Objekt der Abgabe)
 - Höhe der Abgabe (Bemessungsgrundlage)

Der Gebührentarif der Stadt Uster (Stand per 1. Januar 2019) erfasst in generell-abstrakter Norm und genügend bestimmt die entsprechenden Gebühren.

Sowohl das Objekt der Abgabe als auch die Bemessungsgrundlage sind festgelegt. Es verbleibt kein entsprechender Spielraum.

Der Kreis der abgabepflichtigen Person ergibt sich aus dem Bundesrecht im Sinne von Art. 48a des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1):

«Art. 48a Unterhalt

Der Unterhalt der Schutzräume obliegt der Eigentümerin oder dem Eigentümer.»

b)

Die Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit. Die Höhe der Gebühr bestimmt sich nach dem sog. Kostendeckungsprinzip und dem sog. Äquivalenzprinzip.

- Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf.
- Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot: Die Höhe der Gebühr muss im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Gemäss Lehre und Praxis sind Pauschalisierungen aus Gründen der Verwaltungsökonomie zulässig (vgl. ULRICH HÄFELIN / GEORGE MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N 2787). Dabei ist es nicht notwendig, «*dass Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbareren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind*»; vgl. BGE 1396 III 334 ff.; vgl. auch BGE 130 III 225 ff., BGE 120 Ia 171 ff., BGE 2P.286/2006 vom 27. Februar 2007 Erwägung 4.3).

Hinsichtlich der Gebührenhöhe bleibt festzuhalten, dass eine Gebühr per se kostendeckend zu sein hat, was in Bezug auf den Kontrollvorgängen in Ustermer Schutzräumen zu bejahen ist (Kontrollzeit, abhängig von der Anzahl Plätzen; Anfahrt- und Rückfahrtweg und Nachbearbeitungen).



Die festgelegten Gebühren müssen des Weiteren in einem angemessenen Verhältnis zum Wert der Leistung des Schutzraumkontrolleurs der Stadt Uster stehen. Eine gebührenmässige Pauschalisierung im Sinne von Ziff. 8.4.2f. des Gebührentarifs (vgl. vorne S. 4) ist gemäss Lehre und Praxis aus verwaltungsökonomischen Überlegungen zulässig. Anzeichen dafür, dass die vom Schutzraumkontrollleur gegenüber dem Eigentümer des Schutzraumes insgesamt erbrachte Leistung nicht angemessen war, sind keine erkennbar. Der gesamte Kontrollvorgang erscheint objektiv betrachtet äquivalent.

Vgl. zum Ganzen als Beispiel die Gebührenverordnung des Amts für baulichen Zivilschutz Stadtratsbeschluss vom 4. Juni 1997 der Stadt Zürich (AS 520.100):

«Art 12 Schutzraum gemäss den vom Bundesamt für Zivilschutz erlassenen Technischen Weisungen für den Pflicht-Schutzraumbau (TWP)»

Bei Schutzräumen gemäss TWP wird die Gebühr wie folgt bemessen:

a) *Für die ordentliche Kontrolle:*

Fr. 100.- pro Schutzraum mit einem Abteil

Fr. 100.- pro Schutzraum und Fr. 25.- pro Abteil bei Schutzräumen mit mehr als einem Abteil»

Die Kostenfestlegung im Bereich der privaten Schutzräume erfolgt in Uster nach der **Anzahl Plätze** in einem Schutzraum und nicht nach der Kontrolldauer. Den Parameter nach der Anzahl Plätze festzulegen entspricht der Praxis (vgl. u.a. Stadt Zürich; vgl. oben). Umfasst ein Schutzraum einer Eigentümerschaft zum Beispiel 6 Plätze, macht dies in Uster eine Gebühr im Betrag von Fr. 150.00 aus (vgl. GebT Ziff. 8.4.2).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass vorliegend die verwaltungsrechtlichen Vorgaben (Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip und Gesetzmässigkeit im Sinne des Erfordernisses des Rechtssatzes und Erfordernis der Gesetzesform) in Bezug auf die Schutzraumkontrolle in Uster per 1. Januar 2019 eingehalten werden.

Hinsichtlich der Vorfrage, ob resp. warum die Schutzraumkontrolle in der heutigen Zeit immer noch nötig ist, ist auf die Vorgaben der Bundesgesetzgebung zu verweisen¹. Im Zusammenhang mit der Schutzraumthematik ist als Beispiel – auch heute noch – auf den seinerzeitigen Vorfall in Fukushima vom 11. März 2011 zu verweisen. Die Gesetzgebung in der Schweiz schreibt vor, dass man in der Gemeinde weiterhin verpflichtet ist, die bestehenden Schutzräume aktiv zu halten und kontrollieren zu lassen. Die Abteilung Sicherheit der Stadt Uster, Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz, übernimmt dabei die ihr obliegende Vollzugsaufgabe, und zwar im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

Frage 1:

Weshalb wurde das System der Kontrolltätigkeit geändert?

Antwort:

Es ist zutreffend, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Kontrolle der privaten Schutzräume auf dem Stadtgebiet bis Ende 2018 von der Stadt Uster getragen wurden.

¹ Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG); SR 520.1; Verordnung über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung, ZVO) vom 5. Dezember 2003; SR 520.11; vgl. auch § 29 der Kantonalen Zivilschutzverordnung (KZV), LS 522.1; Norm welche auf die Bundesvorschriften verweist.



Seit dem 1. Januar 2019 fällt jedoch wie eingangs erwähnt bei jedem kontrollierten privaten Schutzraum eine Gebühr für die Kontrolle an. Von der Gebühr umfasst sind dabei auch sämtliche administrativen Belange.

Der Bereich Schutzraumkontrolle, umfassend Schutzanlagen, öffentliche Schutzräume und Schutzbauten in Uster, kann heute nicht mehr durch das Milizpersonal des Zivilschutzes (im Rahmen von Kadervorkursen oder Wiederholungskursen/vereinzelten Diensttagen) durchgeführt werden, da dieser Bereich im Zivilschutz nicht mehr ausgebildet wird. Dieses Faktum zeichnete sich bereits im Jahre 2018 im Rahmen der Personalplanung /-entwicklung im Zivilschutz ab. Konkret legte der Kanton fest, dass der Bereich Kontrolle privater Schutzräume nicht mehr Bestandteil der Grundausbildung eines Betreuers im Zivilschutz darstellt. Die Zivilschutzorganisation Uster hält sich an die Ausbildungsvorgaben des Kantons.

Das aktuell bestehende Ausbildungsmanko, welches nicht nur den Zivilschutz der Stadt Uster, sondern auch andere Gemeinden trifft, veranlasste die Stadt Uster, vorausschauend eine Alternativlösung zu suchen, damit die gesetzlich vorgeschriebenen regelmässigen Kontrollabläufe auch künftig sichergestellt werden können.

Der Stadtrat Uster hiess im Rahmen der Budgetdebatte 2019 im Sommer 2018 den Vorschlag der Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz einer internen und gesamtheitlichen Lösung (Anstellung eines Schutzraumkontrolleurs, der sich um sämtliche Belange kümmert) gut. Verabschiedet wurde das Budget 2018 schlussendlich vom Gemeinderat Uster per 3. Dezember 2018. Die Abteilung Sicherheit beantwortete gegenüber der Kommission öffentliche Dienste und Sicherheit (KÖS) sämtliche in diesem Zusammenhang gestellten Fragen.

Mit einem entsprechenden Schreiben wird die jeweilige Eigentümerschaft durch die Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz seit 1. Januar 2019 bis heute auf die konkreten gesetzlichen Grundlagen der anstehenden periodischen Kontrolle des in jeweiligen Eigentum stehenden Schutzraumes auf dem Gemeindegebiet Uster informiert. Dabei sind im jeweiligen Schreiben die per 1. Januar 2019 geltenden Gebührentarife namentlich aufgeführt.

Im Vordergrund steht Art. 57 BZG im Sinne, dass der Eigentümer sowie Besitzer dafür zu sorgen haben, dass die Schutzbauten auf Anordnung des Bundes betriebsbereit gemacht werden können. Die erwähnte Betriebsbereitschaft ergibt sich über eine periodische Schutzraumkontrolle. Diese lehnt sich an den entsprechenden Grundeigentümer (des Schutzraumes) an (vgl. Art. 48a BZG; vgl. dazu auch: Wegleitung zur Periodischen Schutzraumkontrolle [Wegleitung PSK 2013] des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS). Folglich ist die jeweilige Eigentümerschaft hinsichtlich der durch den Schutzraumkontrolleur in Ausübung der bundesgesetzlich vorgeschriebenen Vorgaben durchgeführten Kontrolle gebührenpflichtig. Eine Kostenaufteilung auf potentielle Nutzerinnen und Nutzer des entsprechenden Schutzraumes entspricht weder den vorliegenden Gesetzesnormen noch der Praxis in der Schweiz, resp. im Kanton Zürich.

Frage 2:

Wie hoch ist der Gebührenertrag für die Kontrolle der privaten Schutzräume?

Antwort:

Der Gesamtertrag der Gebühren aller 1'616 Schutzräume auf dem Stadtgebiet beläuft sich während sechs Jahren auf ca. Fr. 742'200.-.

Pro Jahr werden durch die Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz durchschnittlich somit ca. Fr. 123'700.- budgetiert, mit dem Ziel einer Inrechnungstellung. Der Betrag unterliegt gewissen Schwankungen, da nicht jedes Jahr exakt gleich viele Schutzräume kontrolliert werden müssen.



Die effektiven Erträge sehen wie folgt aus:

Jahr 2019: Fr. 49'300.-, bei 144 anstatt der ursprünglich budgetierten 270 zu kontrollierenden privaten Schutzräume, zurückzuführen darauf, dass der Schutzraumkontrolleur seine Arbeitstätigkeit in der Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz erst per 1. Juni 2019 aufgenommen hat.

Jahr 2020: Fr. 32'750.-, infolge Covid-19 (keine Kontrollen mehr ab dem 13. März 2020 bis 31. Dezember 2021; 106 kontrollierte private Schutzräume (budgetiert: 270), zurückzuführen auf die Covid-19-Situation.

Jahr 2021: Fr. 52'200.00, Covid-bedingte Mindereinnahmen; 116 kontrollierte private Schutzräume (budgetiert: 270), zurückzuführen auf die Covid-19-Situation.

Frage 3:

Wie hoch sind die Aufwendungen der Verwaltung für die Kontrolle der privaten Schutzräume und welche Leistungen stehen dahinter?

Antwort:

Die aktuellen Aufwendungen setzen sich aus der Anstellung eines Schutzraumkontrolleurs und diverse Lizenzgebühren für Spezialsoftware und Mandate für den baulichen Zivilschutz, sowie Büroräumlichkeiten und Ausstattung, Fahrzeug, Sicherheitsbekleidung und obligatorische Weiterbildungen zusammen. Die konkreten Verwaltungsaufwendungen entsprechen einem 60 Prozentpensum des angestellten Schutzraumkontrolleurs. Konkret sind dies 40 Stellenprozente für die eigentliche Schutzraumkontrolle, 10 Stellenprozente für die administrativen Belange und 10 Stellenprozente als Stellvertreterregelung/Reserve (Krankheitsfälle/Ferien etc.).

Das Stellenpensum von 60 % entspricht Lohnkosten von Fr. 60'000.-.

Auszug per Herbst 2018:

«

<i>Neue Stelle: Bevölkerungsschutz; Schutzraumkontrolleur Budget gemäss Dokument Finanzen= 60 000 Franken</i>	<i>30100 Löhne Verwaltungs- und Betriebspersonal</i>	<i>301000</i>	<i>50000</i>
	<i>AG-Beiträge AHV, IV, EO, ALV, Verwaltungskosten</i>	<i>305000</i>	<i>3063</i>
	<i>AG-Beiträge an Pensionskasse</i>	<i>305200</i>	<i>5'687</i>
	<i>AG-Beiträge an Unfallversicherung</i>	<i>305300</i>	<i>510</i>
	<i>AG-Beiträge an Familienausgleichskasse</i>	<i>305400</i>	<i>600</i>
	<i>AG-Beiträge an Krankentaggeldversicherung</i>	<i>305500</i>	<i>500</i>

»

Die Schaffung der Stelle wurde seinerzeit kostenneutral geplant, ausgestaltet und realisiert (vgl. Erträge 2019 pro rata).

Die Leistungen setzen sich nebst den all sechsjährlich durchzuführenden Kontrollen der Schutzräume insbesondere auch in deren administrativen Verwaltung (Vorbereitung der Kontrollen, Sys-



temabgleiche, Korrespondenzen, Telefonate, Nachkontrollen) zusammen. Das angestrebte Kontrollintervall beträgt 270-300 Schutzräume pro Jahr, inkl. Nachkontrollen. Die Zuweisungsplanung der Schutzplätze wird bei allen Schutzräumen mehrfach jährlich überprüft und bei Bedarf neu vergeben. Dies beispielsweise aufgrund von Zu- und Wegzügen, Geburten und Todesfällen. Zusätzlich muss der Datenstamm auch aufgrund von Wechsel der Besitzer und Immobilienverwaltungen ständig überarbeitet werden. Dazu kommen die übrigen administrativen Belange wie Korrespondenz, Telefonate, und Nachkontrollen, sowie Auswertungen und Archivierung zu Händen der kantonalen Stellen.

Frage 4:

Wie haben sich die Kosten der Schutzraumkontrolle durch den Systemwechsel verändert?

Antwort:

Bis Ende 2018 wurden die Aufwände der periodischen Schutzraumkontrolle dem Budget der Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz auferlegt. Gleich verhielt es sich in Bezug auf die Aufwände der konkreten Zivilschutz-Einsätze.

Mit sämtlichen Administrativbelangen (Vorbereitung der Kontrollen, Systemabgleiche, Korrespondenzen, Telefonate, Nachkontrollen, etc.) war eine Drittfirma beauftragt, dies gemäss den marktüblichen Ansätzen, welche Kosten ebenfalls über die Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz abgerechnet wurden.

Die Kosten für Sold und Verpflegung, sowie das Mandat der Drittfirma beliefen sich auf Fr. 53'000 Franken im Jahr. Die durch Zivilschutzangehörige Uster geleisteten Dienstage betragen durchschnittlich 100 pro Jahr. Würden diese eigentlichen Kontrollen nun an eine Drittfirma ausgelagert, ergäbe dies einen (zusätzlichen) Aufwand von Fr. 98'800.- pro Jahr (100 Tage x 8.24 h, ergibt 824 h; 824 x Fr. 120.- als Stundenansatz). Der Gesamtbetrag belief sich auf Fr. 151'800.- (Fr. 53'000.- + Fr. 98'800.-).

Die Kosten haben sich somit dahingehend verändert, dass der Personalaufwand nicht mehr in der Hauptlast mit Diensttagen des Zivilschutzes abgedeckt wird, sondern durch einen Festangestellten der Stadt Uster, der nun auch den administrativen Teil selber abdeckt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch die Festanstellung des spezialisierten Schutzraumkontrolleurs mit einem Pensum von 60 Stellenprozenten der buchhalterische Aufwand im Vergleich zur Handhabung bis Ende 2018 merklich reduziert werden konnte.

Frage 5:

Wie viele der Schutzraumplätze werden in privaten Schutzräumen für die Allgemeinheit angeboten, resp. sind öffentliche Schutzplätze in privaten Gebäuden?

Antwort:

Generell sind alle Schutzraumplätze für die Allgemeinheit. Das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1) sieht vor, dass jedem Einwohner, resp. jeder Einwohnerin ein Schutzplatz am Wohnort bereitzustellen ist (vgl. Art. 60 BZG). Die Unterscheidung zwischen «privaten» und «öffentlichen» Schutzräumen bezieht sich lediglich auf die Bauherrschaft und den Besitz. Gibt es in einem Gebiet zum Beispiel zu wenig



Schutzplätze und stehen im entsprechenden Gebiet keine Bauprojekte von Privatpersonen an, in welchem Zusammenhang (behördlich) der Bau eines Schutzraumes vorgeschrieben werden kann, so muss die Gemeinde einen so genannten «öffentlichen» Schutzraum als Ersatz bereitstellen. Zurzeit müssen neue Schutzräume nur bei Wohnhäusern ab 38 Zimmer erstellt werden (vgl. Art. 70 ZSV).

In der Stadt Uster stehen aktuell in 1'616 Schutzräumen insgesamt 40'568 Schutzplätze zur Verfügung.

Frage 6:

Wie viele Private sind davon betroffen, dass sie aufgrund der Grösse ihres Schutzraumes mehr Gebühren bezahlen, als wenn sie nur die Pflichtplätze erstellt hätten und wie hoch ist dieser Anteil insgesamt?

Antwort:

Schutzräume werden grundlegend nur nach ausgewiesenem Bedarf gebaut, insofern ist jeder Platz ein Pflichtplatz. Die Schutzplätze in einem Wohnobjekt sind allerdings nicht zwingend die Schutzplätze der Eigentümer, sondern in erster Linie diejenigen der Bewohner und Bewohnerinnen des Objekts und allfällig weiteren Anwohnern und Anwohnerinnen des Quartiers.

Frage 7:

Können Private verpflichtet werden, mehr als die im Gesetz vorgegebenen Schutzplätze zu erstellen?

Antwort:

Nein.

Die notwendige Anzahl von Schutzplätzen hängt von der Art und vom Umfang der Nutzung bzw. der Wohnfläche ab. Festgelegt ist dies in der Verordnung über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung, ZVO; SR 520.11) sowie in der Kantonalen Zivilschutzverordnung (KSV; LS 522.1). Ob und in welcher Anzahl Schutzplätze zu erstellen sind, ergibt sich aus der Berechnung des Ausgleichgebiets und ist stets Gegenstand der kommunalen Baubewilligung. Ein Schutzraum ist also nur zu erstellen, sofern im entsprechenden Gebiet ein ausgewiesener Bedarf besteht. Derzeit müssen Schutzräume allerdings erst in Wohnliegenschaften ab einer Grösse von mehr als 38 Zimmern gebaut werden. Einfamilienhäuser sind seit 2012 von der Schutzraumbau Pflicht befreit.

Frage 8:

Wenn ja, in welchem Umfang und werden diese «Mehr-Plätze» als öffentlich geführt?

Antwort:

Eine Antwort erübrigt sich (vgl. Antwort 7).

Frage 9:

Wenn nein, wie schätzt der Stadtrat die Wahrscheinlichkeit ein, dass Private künftig bereit



sein werden, gewissermassen freiwillig Schutzräume für die Allgemeinheit zu erstellen, wenn ihnen dadurch Mehrkosten entstehen?

Antwort:

Der Bau von Schutzräumen ist im Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1) rechtlich vorgeschrieben und erfolgt somit nicht auf «freiwilliger» Basis. Es werden jedoch nur so viele Schutzräume gebaut, wie gemäss der Bedarfsplanung notwendig sind. Sämtliche Bauherren, welche aufgrund von fehlendem Bedarf keinen Schutzraum bauen müssen, müssen gleichwohl eine Ersatzabgabe zahlen. Das heisst, auch bei Wohnliegenschaften unter 38 Zimmern muss in jedem Fall eine Ersatzabgabe bezahlt werden. Es entstehen also bei jedem Bauprojekt Mehrkosten zu Gunsten des Schutzraumbaus. Die Ersatzabgabe beläuft sich je nach Kanton auf zwischen Fr. 400.- und Fr. 800.- pro nicht gebauten Schutzplatz².

Frage 10:

Gibt es die Möglichkeit für Private, die Anzahl der Schutzplätze, welche über den Pflichtbedarf der Liegenschaft hinausgeht, austragen oder als öffentliche Schutzplätze eintragen zu lassen?

Antwort:

Nein. Die Aufhebung von Schutzräumen ist nur möglich, wenn ein bestehender Schutzraum ein Umbauvorhaben verunmöglicht oder stark erschwert (vgl. Art. 82 ZSV). Hierzu kann beim kommunalen Kontrollorgan ein Aufhebungsgesuch gestellt werden. Das Kontrollorgan überprüft das Gesuch und leitet es mit entsprechenden Vermerken an die Fachstelle Schutzbauten des Amtes für Militär und Zivilschutz des Kantons Zürich weiter. Die besagte Fachstelle Schutzbauten befindet letzten Endes über das Gesuch.

Weiter werden Schutzräume automatisch aufgehoben, wenn im Rahmen der Neuberechnung der Ausgleichgebiete in einem Quartier ein signifikanter Überschuss an Schutzräumen eruiert wird. Die Ausgleichsgebiete werden alle fünf Jahre neu berechnet. Die letzte Berechnung auf dem Stadtgebiet Uster fand im ersten Quartal 2021 statt. Die Aufhebung von aktiven Schutzräumen ist jedoch selten. Gemäss Praxis wird in den betroffenen Quartieren lediglich ein (vorläufiger) Baustopp, resp. ein Verzicht von neuen Schutzräumen angeordnet.

Der Vollständigkeit halber festzuhalten bleibt, dass Schutzräume auch aufgehoben werden können, wenn diese in einem stark gefährdeten Gebiet liegen.

Frage 11:

Falls ja, wie hoch schätzt der Stadtrat die Wahrscheinlichkeit ein, dass dies die Betroffenen tun werden?

Antwort:

Eine Antwort erübrigt sich (vgl. Antwort 10).

² Der National- und Ständerat hielt im Jahre 2011 anlässlich der damaligen Gesetzesrevision explizit an der Schutzraumbaupflicht fest (Sommer session 2011, Geschäftsnummer 10.078). So bestätigt auch im Jahre 2019 im Zuge der letzten Gesetzesrevision (Wintersession 2019, Geschäftsnummer 18.085).



Frage 12:

Gibt es weitere Gemeinden/Städte im Kanton Zürich, welche die Aufwendungen der periodischen Schutzraumkontrolle über Gebühren finanzieren?

Antwort:

Ja, bspw:

Stadt Zürich (vgl. Gebührenordnung des Amts für baulichen Zivilschutz; AS 520.100)

Winterthur (vgl. Gebührenordnung für den baulichen Zivilschutz; SRS 7.1.3-5)

Wädenswil (vgl. Gebührenreglement der Stadt Wädenswil)

Dürnten (vgl. Gebührenreglement der Politischen Gemeinde Dürnten).

Frage 13:

Kann sich der Stadtrat vorstellen, die Gebühren für die periodische Schutzraumkontrolle wieder abzuschaffen und durch die allgemeinen Steuern finanzieren zu lassen?

Antwort:

Nein, dies ist nicht angedacht. Wäre dem so, müsste der Globalkredit der Leistungsgruppe Bevölkerungsschutz um den konkreten Gebührenertrag, welcher jährlich prognostiziert wird, erhöht werden.

Der Stadtrat hat am 18. September 2018 mit dem Beschluss Nr. 333 die Kontrollgebühren mit dem Zweck der Budgetoptimierung (Abkehr vom Aufwand einer ausgelagerten Schutzkontrollabwicklung) eingeführt.

Zahlreiche Gemeinden im Kanton Zürich beraten derzeit über die Einführung entsprechender Gebühren im Zusammenhang mit der Kontrolle der privaten Schutzräume, da in allen Gemeinden die Kompetenzen zur Schutzraumkontrollen im Zivilschutz verloren gehen (werden) und diese nicht mehr über die ordentlichen Dienstage dem Budget der Zivilschutzorganisationen abgerechnet werden können.

Diese Entwicklung impliziert ein Festhalten an der vom Stadtrat Uster eingeschlagenen Praxis.

Frage 14:

Kann sich der Stadtrat vorstellen, das Gebührenreglement so anzupassen, dass den Privaten künftig nur noch Gebühren verrechnet werden, die sich auf ihre „persönlichen“ Schutzplätze beziehen?

Antwort:

Nein. Es gibt im Sinne der Zivilschutzverordnung keine «persönlichen» Schutzplätze. Die Unterscheidung zwischen «privaten» und «öffentlichen» Schutzräumen bezieht sich lediglich auf die Bauherrschaft und – unjuristisch ausgedrückt – den Besitz. Es gibt per Gesetz auch keine freie Schutzplatzwahl.

Wie in Antwort 5 ausgeführt muss die Gemeinde in einem Gebiet mit zu wenig Schutzplätzen und ohne anstehende Neubauprojekte von Privatpersonen einen so genannten «öffentlichen» Schutzraum als Ersatz bereitstellen. «Persönliche» Schutzplätze sind in diesem Sinne nur möglich, wenn



diese auf eigenen Antrieb gebaut und gewartet werden. Derartige Schutzplätze erscheinen dann aber auch nicht im Inventar der Schutzbauten des Kantons und unterliegen somit auch nicht der periodischen Schutzraumkontrolle der Gemeinde.

Der Stadtrat ersucht den Gemeinderat, von der Beantwortung der Anfrage Nr. 509/2022 der Ratsmitglieder Andrea Grob, Gianluca Di Modica, Ulrich Schmid und Matthias Bickel «Schutzraumkontrolle auf Kosten Privater» Kenntnis zu nehmen.

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber