

BVGer A-62/2022 vom 7. Juni 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-06-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-62_2022

FR: TAF A-62/2022 du 7 juin 2023

IT: TAF A-62/2022 del 7 giugno 2023

Regeste

Bevölkerungs- und Zivilschutz

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat.

E. 1.2

Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft vom 17. August 2021 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Gemäss Art. 33 Bst. i VGG ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig gegen Verfügungen kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz gegen ihre Verfügungen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Nach Art. 86 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019 (BZG, SR 520.1) kann in Streitigkeiten nicht vermögensrechtlicher Natur gegen letztinstanzliche, kantonale Verfügungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden, wobei der Bereich des Aufgebotswesens ausgenommen ist. Eine zulässige Vorinstanz liegt damit vor, weshalb das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig ist.

E. 1.3

Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

E. 1.4

Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.5

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts - einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens - und auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Da die angefochtene Verfügung von einer kantonalen Behörde als Beschwerdeinstanz erlassen wurde, überprüft das Bundesverwaltungsgericht sie nicht auf Unangemessenheit (Art. 49 Bst. c VwVG).

E. 3

Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Aufhebung seines Schutzraumes zu Recht abgelehnt hat.

E. 4.1

Zweck des Bevölkerungsschutzes ist es, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Schadenereignissen von grosser Tragweite, Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten zu schützen, zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen beizutragen und entsprechende Massnahmen zur Vorsorge zu treffen (Art. 2 BZG). Nach Art. 60 BZG ist für jeden Einwohner und jede Einwohnerin ein Schutzplatz in einem Schutzraum in der Nähe des Wohnorts bereitzustellen.

E. 4.2

Sind in einer Gemeinde zu wenig Schutzplätze vorhanden, so müssen die Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohnhäusern bei deren Bau Schutzräume erstellen und ausrüsten. Müssen sie keine Schutzräume erstellen, so haben sie einen Ersatzbeitrag zu entrichten (Art. 61 Abs. 1 BZG). Die Gemeinden sorgen in Gebieten mit zu wenig Schutzplätzen dafür, dass eine genügende Anzahl ausgerüsteter öffentlicher Schutzräume vorhanden ist (Art. 61 Abs. 3 BZG). Die Kantone steuern zur Gewährleistung eines ausreichenden und angemessen verteilten Schutzplatzangebots den Schutzraumbau (Art. 62 Abs. 1 BZG).

E. 4.3

Der Bundesrat legt die Rahmenbedingungen fest für die Steuerung des Schutzraumbaus, für die Höhe der Ersatzbeiträge und für die Verwendung der verbleibenden Mittel (Art. 62 Abs. 4 BZG). Die Anzahl der bei Neubauten zu erstellenden Schutzplätze beträgt für Wohnhäuser ab 38 Zimmern zwei Schutzplätze pro drei Zimmer (Art. 70 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über den Zivilschutz, Zivilschutzverordnung, ZSV, SR 520.11). Die Kantone können anordnen, dass in Gemeinden oder Beurteilungsgebieten mit weniger als 1'000 Einwohnern und Einwohnerinnen auch bei Wohnhäusern mit weniger als 38 Zimmern Schutzräume erstellt werden müssen (Art. 70 Abs. 7 ZSV).

E. 4.4

Der Unterhalt der Schutzräume obliegt dem Eigentümer oder der Eigentümerin (Art. 65 BZG). Die Kantone sorgen für die periodische Kontrolle der Betriebsbereitschaft und des Unterhalts der den Mindestanforderungen entsprechenden Schutzräume. Die periodische Schutzraumkontrolle ist mindestens alle zehn Jahre durchzuführen (Art. 81 Abs. 1 und 2 ZSV).

E. 4.5

Die Aufhebung von Schutzräumen erfolgt durch die Kantone. Der Bundesrat legt die Voraussetzungen fest (Art. 66 BZG). Die Kantone können die Aufhebung von Schutzräumen bewilligen, die den Mindestanforderungen nicht mehr entsprechen (Art. 82

Abs.1 ZSV). Sie können die Aufhebung von Schutzräumen, die den Mindestanforderungen entsprechen, bewilligen, wenn (a) ein Umbau in einem bestehenden Gebäude wegen eines Schutzraums unverhältnismässig erschwert oder verunmöglicht würde, (b) der Schutzraum in einem stark gefährdeten Gebiet liegt, (c) ein Schutzplatzüberangebot besteht oder (d) die Erneuerung unverhältnismässig hohe Kosten verursachen würde (Art. 82 Abs. 2 ZSV).

E. 5.1

Die Erstinstanz führt in ihrer Verfügung aus, der Schutzraum im Haus des Beschwerdeführers entspreche den Mindestanforderungen. Die Gemeinde [...] weise per Ende 2020 bezüglich Schutzplätzen einen Deckungsgrad von 100.52 % auf. Aufgrund der Bautätigkeit mit kleineren Projekten, die vom Bau eines Schutzraumes befreit seien, und der damit verbundenen Bevölkerungsentwicklung nehme der Deckungsgrad tendenziell leicht ab. Für Neubauprojekte von Wohnhäusern ab 38 Zimmern bedeute dies, dass bis auf Weiteres Schutzräume zu erstellen seien. Es liege kein Aufhebungsgrund nach Art. 82 Abs. 2 ZSV vor und eine Aufhebung von Schutzräumen mit der Entrichtung von Ersatzbeiträgen sei nicht vorgesehen. Die Aufhebung des Schutzraumes des Beschwerdeführers hätte eine Signalwirkung und der gesetzliche Auftrag zur Sicherstellung der erforderlichen Schutzplätze wäre in absehbarer Zeit nicht mehr gewährleistet.

E. 5.2

Die Vorinstanz führt aus, es liege unbestrittenermassen keine der Konstellationen vor, in denen ein Schutzraum aufgehoben werden könne. Insbesondere beschwerte sich der Beschwerdeführer zwar über die Unterhaltskosten seines Schutzraumes, er mache jedoch nicht geltend, die Erneuerung seines Schutzraumes verursache unverhältnismässig hohe Kosten. Die Aufzählung der Gründe für die Aufhebung eines Schutzraumes in Art. 82 Abs. 2 ZSV sei abschliessend, eine Aufhebung aus anderen Gründen nicht möglich. Die Regelung verstosse nicht gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV. Zwar liege eine Ungleichbehandlung von Hauseigentümern mit einem Schutzraum und solchen, die ein neues Einfamilienhaus errichten möchten, vor: Erstere müssten den Schutzraum auf eigene Kosten unterhalten, Letztere müssten einmalig eine Ersatzabgabe entrichten. Es bestehe keine Wahlfreiheit. Mit Erlass von Art. 82 Abs. 2 ZSV habe der Verordnungsgeber somit Eigentümer von Neubauten anders behandelt als Eigentümer von Altbauten mit Schutzräumen. Diese Unterscheidung lasse sich aber auf vernünftige und sachliche Gründe abstützen. Heute stehe nicht mehr der Bau von Schutzräumen und -anlagen im Vordergrund, sondern die Werterhaltung der bestehenden Infrastruktur. Die Unterhaltspflicht für die bestehenden Schutzräume sei zumutbar. Zudem hätten Hauseigentümer im Katastrophenfall den Vorteil des nahen Schutzraumes und dieser sei in Friedenszeiten auch anderweitig benutzbar.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer bringt vor, ausgehend von den gesetzlichen Grundlagen bestehe eine Schutzraumpflicht und dieser Regelung werde nur dann nachgelebt, wenn das Land über moderne und funktionierende Schutzräume verfüge. Das seien in der Regel neue Schutzräume, die aufgrund der neuesten Erkenntnisse gebaut worden seien. Der Ausbaustand bei den bestehenden Schutzbauten sei nicht sehr gut, diese seien veraltet und unzweckmässig. An seinem Schutzraum sei seit bald 50 Jahren nichts mehr gemacht worden. Seiner Ansicht nach könne in einem solchen Fall nicht mehr von einem sehr guten Ausbaustand gesprochen werden, wie dies die Vorinstanz mache. Seine Belüftungsanlage

sei beinahe 50 Jahre alt. Ihre Erneuerung würde unverhältnismässig hohe Kosten verursachen, weshalb die Voraussetzungen von Art. 82 Abs. 2 Bst. d ZSV erfüllt seien. Die Anwendung von Art. 70 ZSV (keine Schutzräume für Wohnhäuser mit weniger als 38 Zimmern) in Verbindung mit Art. 82 Ziffer 2 Bst. d ZSV führe zu unsinnigen Verwaltungshandlungen und zu einer Verschlechterung des Schutzraumangebots in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Die Regelung verstosse gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Willkürverbot. Der Neubau von Schutzräumen in Wohnhäusern mit weniger als 38 Zimmern und die Aufgabe von alten Schutzräumen wären vom Grundgedanken des Zivilschutzes her sinnvoller und zielführender. In qualitativer Hinsicht seien neue Schutzräume jedoch in jedem Fall besser. Insofern sei die Ablehnung seines Anliegens willkürlich. Art. 70 Ziff. 1 Bst. a ZSV führe auch zu einer Ungleichbehandlung von Eigentümern bestehender Liegenschaften und solchen, die ein Wohnhaus mit weniger als 38 Räumen neu bauen wollten. Vergleiche man die Kosten, die bei älteren Immobilien durch den Bau von Schutzräumen entstanden seien, mit den Kosten einer Ersatzabgabe heute, so sei die Ungleichbehandlung in der historischen Dimension offensichtlich. Diese Ungleichbehandlung stütze sich nicht auf vernünftige und sachliche Gründe.

E. 6.1

Der Beschwerdeführer macht damit in erster Linie geltend, Art. 70 Abs. 1 Bst. a ZSV in Verbindung mit Art. 82 Abs. 2 Bst. d ZSV führe zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung von Eigentümern von bestehenden Einfamilienhäusern mit Schutzraum einerseits und Personen, die ein Einfamilienhaus neu erstellen wollten und keinen Schutzraum erstellen müssten andererseits. Diese Regelung sei zudem insofern nicht sinnvoll und damit willkürlich, als alte, meist nicht gut unterhaltene Schutzräume, erhalten würden, anstatt neue, bessere Schutzräume zu erstellen.

E. 6.2

Die vom Beschwerdeführer gerügte Ungleichbehandlung beruht auf der Zivilschutzverordnung. Der Beschwerdeführer macht entsprechend eine Verletzung der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV und des Willkürverbots nach Art. 9 BV in der Rechtsetzung geltend. Eine Verletzung der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung liegt vor, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (vgl. z.B. BGE 148 I 286 E. 5.1 und 142 II 425 E. 4.2). Eine Verletzung des Willkürverbots in der Rechtsetzung liegt vor, wenn sich ein Erlass nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- oder zwecklos ist (vgl. BGE 132 I 157 E. 4.1).

E. 6.3

Die Zivilschutzverordnung sieht vor, dass bei Neubauten mit bis zu 38 Zimmern, mithin auch bei Einfamilienhäusern, keine Schutzplätze erstellt werden müssen; die Eigentümer haben dafür einen Ersatzbeitrag zu leisten. Eigentümer von bereits bestehenden Einfamilienhäusern mit einem Schutzraum sind verpflichtet, für deren Unterhalt zu sorgen. Die Aufhebung von funktionsfähigen Schutzräumen ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Die Frage der Schutzraumbaupflicht wurde 2010 eingehend

geprüft. Dabei wurde festgehalten, dass das Schutzziel im Wesentlichen erreicht sei, jeder Einwohnerin und jedem Einwohner ein Schutzplatz zur Verfügung zu stellen. Aufgrund dieses hohen Ausbaustands der Schutzbauinfrastruktur und des veränderten sicherheitspolitischen Umfelds habe die Bautätigkeit von Schutzräumen und die damit einhergehende finanzielle Belastung von Privaten und der öffentlichen Hand vermindert werden können. Im Vordergrund stehe die Werterhaltung der bestehenden Schutzbauinfrastruktur, was mit geringem finanziellem Aufwand möglich sei (Botschaft des Bundesrats zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 8. September 2010, BBl 2010 6055, 6061 f.; vgl. auch Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 21. November 2018, BBl 2019 521, 572 f.). Diese Ausführungen zeigen, dass für den Entscheid, kleinere Wohn-Neubauten von der Pflicht zu entbinden, Schutzräume zu erstellen, ernsthafte, sachliche und vernünftige Gründe angeführt werden können. Da in der Schweiz im Wesentlichen genügend Schutzräume und -plätze zur Verfügung stehen, ist eine flächendeckende Pflicht zur Erstellung neuer solcher Schutzräume nicht mehr notwendig. Gleichzeitig ist die Erhaltung der Schutzbauten weiterhin sinnvoll, da diese bei vielen aktuellen und künftigen Gefährdungen rasch und polyvalent einsetzbar sind (Botschaft des Bundesrates vom 8. September 2010, 6062). Der Erhalt von bereits bestehenden Schutzräumen ist zudem kostengünstiger als die Erstellung von neuen Schutzbauten, weshalb die Fokussierung auf die Erhaltung bestehender Schutzbauten - und damit der Verzicht auf mehr neuere, eventuell bessere Schutzräume - sachlich nachvollziehbar ist. Entgegen der Argumentation des Beschwerdeführers folgt aus dem Zweck des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes - dem Schutz der Schweizer Bevölkerung - keine Pflicht, laufend neue, bessere Schutzräume zu erstellen. Gesetz- und Verordnungsgeber handeln mit ihrem Fokus auf Werterhaltung im Rahmen ihres Gestaltungsspielraums. Die Pflicht zur Erstellung von Schutzräumen auf grössere Neubauten zu beschränken, ist zudem aus wirtschaftlicher Sicht sachlich zu rechtfertigen, da auf diese Weise grössere, pro Schutzplatz günstigere Schutzräume erstellt werden können. Eigentümer von neuen Wohnbauten unter 38 Zimmern werden zudem nicht vollständig von ihrer Verantwortung für die Erstellung von Schutzräumen entlastet, müssen sie doch einen Ersatzbeitrag leisten, der unter anderem der Erstellung von neuen öffentlichen und der Erneuerung bestehender privater oder öffentlicher Schutzräume dient (Art. 62 Abs. 3 BZG). Gleichzeitig werden Eigentümer von Wohnbauten mit Schutzraum bei deren Erneuerung durch die Ersatzbeiträge unterstützt.

E. 6.4

Da für die Regelungen gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. a und Art. 82 Abs. 2 Bst. d ZSV damit ernsthafte, sachliche und vernünftige Gründe angeführt werden können, liegt weder eine Verletzung der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV noch eine solche des Willkürverbots nach Art. 9 BV vor. Darüber hinaus gibt es keine Hinweise dafür, dass die Vorinstanz diese Bestimmungen im vorliegenden Einzelfall rechtsungleich oder willkürlich angewendet hätte. Dies macht der Beschwerdeführer im Übrigen auch nicht geltend.

E. 7.1

In Bezug auf seinen Schutzraum macht der Beschwerdeführer geltend, die Belüftungsanlage sei - wie der ganze Schutzraum - fast 50 Jahre alt und damit kaum mehr in einem guten Zustand. Sollte sie erneuert werden müssen, würde dies unverhältnismässig hohe Kosten verursachen, weshalb der Schutzraum durch Leistung einer Ersatzabgabe

aufzuheben sei.

E. 7.2

Nach Auskunft der Erstinstanz (Schreiben vom 17. Dezember 2021) wurde beim Schutzraum des Beschwerdeführers die letzte periodische Schutzraumkontrolle am 18. September 2018 durchgeführt. Es liegen keine Hinweise dafür vor, dass der Schutzraum und seine technischen Einrichtungen damals nicht als funktionsfähig erachtet worden wären, und auch der Beschwerdeführer behauptet nicht konkret, die Belüftungsanlage funktioniere nicht mehr ordnungsgemäss. Entsprechend ist davon auszugehen, dass der Schutzraum nach wie vor den Mindestanforderungen entspricht (Art. 104 ZSV) und eine Erneuerung der Lüftungsanlage zum aktuellen Zeitpunkt nicht notwendig ist. Ob die Kosten für eine Erneuerung verhältnismässig wären, muss damit nicht geprüft werden. Es liegt weder ein Grund für die Aufhebung des Schutzraumes nach Art. 82 Abs. 1 ZSV noch nach Art. 82 Abs. 2 Bst. d ZSV vor. Anzuführen ist, dass es die Verantwortung des Beschwerdeführers ist, für den Unterhalt seines Schutzraumes und dessen technischer Einrichtungen zu sorgen. Darüber hinaus sieht weder das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz noch die Zivilschutzverordnung die Möglichkeit vor, einen bestehenden Schutzraum gegen Bezahlung eines Ersatzbeitrages aufzuheben. Die Ersatzbeiträge sind einzig für Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohnhäusern vorgesehen, die keine Schutzräume erstellen müssen (Art. 61 Abs. 1 BZG). Sie sind denn auch spätestens drei Monate nach Baubeginn zu entrichten (Art. 75 Abs. 1 ZSV). Es ist deshalb nicht möglich, die Aufhebung des Schutzraumes des Beschwerdeführers gegen Leistung eines Ersatzbeitrags zu bewilligen.

E. 7.3

Anzuführen ist, dass die Erstinstanz in ihrem Schreiben vom 17. Dezember 2021 ausführt, die Lebensdauer von Belüftungsgeräten betrage minimal 40 Jahre. Sollte eine periodische Schutzraumkontrolle ergeben, dass ein technisches System ihre Funktionsfähigkeit verliere, werde eine Reparatur oder ein Ersatz geprüft. Gemäss der aktuellen Strategie würden die Systeme in den Kleinstschutzräumen (bis sieben Schutzplätze) nicht mehr ersetzt und es sei geplant, diese Schutzräume gestaffelt aufzuheben. Eine erneute Prüfung des Schutzraumes des Beschwerdeführers sei zwischen September 2023 und September 2028 zu erwarten, da die periodische Schutzraumkontrolle alle fünf bis zehn Jahre durchgeführt werde.

E. 8

Die Vorinstanz hat die Aufhebung des Schutzraumes des Beschwerdeführers nach dem Gesagten zu Recht abgelehnt. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 9.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegend und hat die auf Fr. 2'000.- festzusetzenden Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

E. 9.2

Eine Parteientschädigung steht dem Beschwerdeführer angesichts seines Unterliegens nicht zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Die Vorinstanz hat als Behörde keinen Anspruch auf eine Entschädigung, da sich der Streit nicht um

vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE i.V.m. Art. 63 Abs. 2 VwVG analog).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.