



Conseil d'Etat
Staatsrat

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

BOTSCHAFT

Gegenstand Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen (GBBAL)

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Grossratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Grossräte

Es ist uns eine Ehre, Ihnen mit vorliegender Botschaft den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen (GBBAL, SR-VS 501.1) zu unterbreiten.

I. Präambel

Beim System Polycom handelt es sich um ein nationales Funkkommunikationsnetz der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS). Es erlaubt den Funkkontakt in verschlüsselter Form zwischen den verschiedenen Partnerorganisationen: Grenzschutz, Polizei, Feuerwehr, sanitätsdienstliches Rettungswesen, Zivilschutz und unterstützende Verbände der Armee.

Das Projekt Polycom nahm seinen Anfang im Jahre 1996. Etliche Kantone deren Funknetze nicht mehr abhörsicher waren, wandten sich an den Bund und schlugen die Schaffung eines neuen Netzes vor, welches das gesamte Territorium der Schweiz abdecken sollte.

Der Bundesrat trat auf dieses Ersuchen ein und stimmte am 21. Februar 2001 dem Grundsatz einer gemeinsamen Finanzierung durch den Bund, die Kantone und die betroffenen Organisationen zu. Dabei entschied er, dass sich die Eidgenossenschaft am Projekt Polycom beteiligen und die Hälfte der geschätzten Gesamtkosten in der Höhe von Fr. 420'000'000.— finanzieren würde. Jeder Kanton sollte sich sodann mit einer geeigneten Infrastruktur ausstatten.

Das Ziel des Projektes Polycom ist es, dass sämtliche BORS Daten über eine einheitliche und homogene Infrastruktur übermitteln und austauschen können, Es wird aus regionalen Netzen aufgebaut und von den Nutzern betrieben und finanziert. Mittlerweile ist das Polycom-Netz in sämtlichen Kantonen der Schweiz in Betrieb.

II. Die Finanzierung des Polycom-Netzes im Wallis

- 2.1 Die Kosten für die Errichtung der Infrastruktur für das Walliser Polycom-Netz beliefen sich auf Fr. 70'000'000.— davon hat der Bund Fr. 40'000'000.— übernommen, in Form von Leistungen. Der andere Teil, im Umfang von Fr. 30'000'000.—, wurde vom Kanton übernommen. Zusätzlich zu seinem Beitrag an den Kosten für den Aufbau der Infrastruktur bezahlte der Kanton Fr. 5'600'000.— für den Erstkauf von tragbaren und mobilen Geräten. Seitdem werden die Kosten für den Erwerb von Endgeräten von den Nutzern getragen (siehe unten, Art. 6 des Beschlusses des Grossen Rates von 2008).

Genauer gesagt, unterbreitete der Staatsrat mit der Botschaft vom 10. Oktober 2007 dem Grossen Rat einen Beschlusssentwurf, betreffend die Finanzierung und Umsetzung des Polycom-Netzes. In der Projektplanung wurde vorgesehen, die Umsetzung in mehreren Etappen, in den Jahren 2007 – 2013 durchzuführen, um anschliessend das Walliser Netz ins nationale Sicherheitsfunknetz zu integrieren.

Der Grosse Rat legte die Grundprinzipien hinsichtlich der Kostenübernahme für das Polycom-Funknetz Wallis in seinem Beschluss vom 14. Februar 2018 fest:

- Art. 1 : Der Staatsrat ist berechtigt, gemäss Planung vom 10. Oktober 2007, ein Polycom-Funknetz für die Bedürfnisse aller Sicherheits- und Rettungsinstanzen des Kantons Wallis zu realisieren. Sämtliche Infrastrukturkosten gehen zu Lasten des Kantons Wallis.
- Art. 2 : Zu diesem Zweck wird dem Staatsrat ein Verpflichtungskredit von 35'600'000 Franken gewährt.
- Art. 3 : Der Staatsrat ist für die Gewährung der Zusatzkredite im Zusammenhang mit der Teuerung und den Gebühren zuständig.
- Art. 4 : Das Departement für Finanzen, Institutionen und Sicherheit (DFIS), durch die Kantonspolizei, ist für die Realisierung von Polycom Wallis 2007 bis 2013 zuständig.
- Art. 5 : Die Betriebskosten gehen zu Lasten der Benutzer. Der Staatsrat legt die Abgabe pauschal fest.
- Art. 6 : Die Kosten für die Anschaffung der Endgeräte gehen zu Lasten der Benutzer.
- Art. 7 : Der vorliegende Beschluss betrifft ordentliche Ausgaben und untersteht deshalb nicht dem fakultativen Referendum. Er tritt sofort in Kraft.

- 2.2 Die Umsetzung des Entscheids von 2008, d.h. die Errichtung des Polycom-Funknetzes wurde von der Kantonspolizei durchgeführt. Das Funknetz war im Dezember 2013 betriebsbereit, mit Ausnahme der Standorte Vex und Jungen, welche sich dagegen gewehrt hatten. Das Funknetz wurde sodann am 1. Januar 2014 in Betrieb genommen.

- 2.3 Das Betreiben des Funknetzes erzeugt jährliche Kosten von rund Fr. 1'100'000.—. Dieser Betrag, der von Jahr zu Jahr schwanken kann, (z.B. Witterungseinflüsse, erhöhter Wartungsbedarf, etc.) umfasst namentlich die Lohnkosten der drei Ingenieure, die Unterhalts- und Materialkosten, die Abgaben, die Betriebskosten und die allgemeinen Kosten. Was die Übernahme der Kosten durch den Kanton betrifft, so werden diese zwischen der Kantonspolizei, der Dienststelle für zivile Sicherheit und Militär, der kantonalen Walliser Rettungsorganisation und der Dienststelle für Mobilität aufgeteilt. Die Eidgenossenschaft übernimmt ebenfalls einen Teil der Betriebskosten, da auch das Grenzwachtkorps und die Armee das Funknetz benutzen. Bis heute beteiligen sich die Gemeinden nicht an den Kosten, obwohl sie das Funknetz ebenfalls benutzen.

Im Rahmen der Massnahmen PAS 2, Nr. 200 "*Fakturierung der Betriebskosten für Polycom an die Gemeinden*" entschied der Staatsrat, einen Teil der Betriebskosten der Polycom den Gemeinden in Rechnung zu stellen. Somit setzte er den Artikel 5 des Beschlusses des Grossen Rates vom 14. Februar 2008 um, welcher vorsieht, dass die Betriebskosten zu Lasten der Benutzer gehen.

Um diesen Entscheid umzusetzen, wurde mit dem Verband der Walliser Gemeinden der folgende Verteilschlüssel vereinbart: 70% zu Lasten des Kantons und 30% zu Lasten der Gemeinden, diese Kosten werden sodann im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl aufgeteilt. Die voraussichtlichen Betriebskosten für das Jahr 2018 werden ca. Fr. 1'065'000.— bzw. ca. Fr. 1'209'000.— für das Jahr 2019 betragen. Der Anteil zu Lasten der Gemeinden wird sich somit auf **Fr. 319'500.—** bzw. auf **Fr. 362'700.—** belaufen, etwa einen Franken pro Einwohner.

Was die Gemeinden betrifft, so wird beispielsweise der Anteil an den Kosten für die Gemeinde Sitten für 2019 ungefähr Fr. 36'357.--, jener von Brig-Glis Fr. 14'070.--, jener von Vérossaz Fr. 735.-- und jener von Blatten Fr. 313.-- betragen.¹

III. Gesetzgebungsbedarf

- 3.1 Der finanzielle Beitrag der Gemeinden an den Betriebskosten des Polycom-Netzes gehört in die Kategorie der Kausalabgaben, diese verstehen sich als Geldleistungen, die ein Bürger oder ein Gemeinwesen für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen hat.

Erinnern wir uns daran, dass es verschiedene Arten von Kausalabgaben gibt (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, Zürich 2016, N 2758ff):

- 1° Verwaltungsgebühren;
- 2° Benutzungsgebühren: Entgelt für die Benutzung einer staatlichen Einrichtung, deren Benutzungsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht;
- 3° Konzessionsgebühren;
- 4° Vorzugslasten: finanzieller Beitrag, der als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst.

Der finanzielle Beitrag dient der Deckung der Betriebskosten des Polycom-Netzes und fällt in die Kategorie der Benutzungsgebühren.

- 3.2 Die Erhebung von Benutzungsgebühren bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, wie dies bei allen öffentlichen Abgaben der Fall ist. Sie unterliegen u.a. zwei Grundsätzen, welche vom Bundesgericht zu Verfassungsgrundsätzen erhoben wurden:

- 1° Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht - oder nur in geringem Masse - übersteigen darf. In diesen Kosten sind nicht nur die direkten und unmittelbaren Kosten enthalten, sondern auch die allgemeinen Kosten sowie die Erschliessungskosten und die Abschreibungen des betreffenden Verwaltungszweiges. Das Kostendeckungsprinzip ist Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips.
- 2° Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass die Höhe der Abgabe in einem vernünftigen Verhältnis zum objektiven Wert steht, welcher die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen hat.

Gemäss herrschender Lehre sind die Bürger bei Anwendung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips vor staatlichen Exzessen geschützt. Unter diesen Umständen kann deshalb vom Gesetzmässigkeitsprinzip, welches beispielsweise bei der Erhebung von Steuern streng gehandhabt wird, abgewichen werden. So genügt es für die Erhebung einer Benutzungsgebühr, dass der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen in einem formellen Gesetz selbst festgelegt werden, wohingegen die wesentlichen Elemente der Gebühr in einer gesetzesvertretenden Verordnung festgelegt werden können. (P. MOOR, DROIT ADMINISTRATIF, vol. III, Bern 1992, N. 7.2.4.2 S. 365ff).

- 3.3 Der Beschluss des Grossen Rates vom 14. Februar 2008 stellt keine genügende gesetzliche Grundlage dar, im Sinne von Artikel 39 des Gesetzes über die Organisation der Räte und der Beziehungen zwischen den Gewalten (SR-VS 171.1), um die Gemeinden zu verpflichten, das Polycom-Netz zu finanzieren.

Aus diesem Grund muss der verlangte finanzielle Beitrag der Gemeinden in einem Gesetz verankert werden. Obwohl es die Kantonspolizei ist, welche die technische Unterstützung erbringt und die Betriebskosten verwaltet, welche in ihrem Budget aufgeführt werden, betrifft Polycom alle Beteiligten des Bevölkerungsschutzes. Deshalb wurde entschieden, diese neue gesetzliche Grundlage nicht in das Gesetz über die Kantonspolizei, sondern in jenes Gesetz, welches ausdrücklich den Schutz der Bevölkerung regelt, nämlich ins GBBAL aufzunehmen, als Ergänzung zu Artikel 13 Absatz 3, in welchem dieses Thema bereits erwähnt wird.

¹ Schätzung berechnet auf Basis der Walliser Bevölkerung per 31. Dezember 2016, die Zahlen stammen aus: "Das Wallis in Zahlen 2017".

IV. Kommentar zum Entwurf des Artikels 13 Absatz 3 GBBAL

Mit dem vorliegenden Entwurf schlägt der Staatsrat vor, den Artikel 13 Absatz 3 GBBAL zu ändern. Er übernimmt wörtlich den Grundsatz, mit welchem die Existenz des Polycom-Netzes bestätigt wird. Ausserdem hält er in Buchstabe b fest, dass die Betriebskosten des Polycom-Netzes den kantonalen und kommunalen Partnern auferlegt werden.

Was die Aufteilung und die Übernahme der Kosten betrifft, so wird vorgesehen, diese in Artikel 23 der Verordnung über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen (VBBAL, SR-VS 501.100) festzulegen.

Um das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu respektieren, wird auch die Kantonspolizei die effektiven Betriebskosten aufgrund der Abschlussrechnung des Vorjahres den Gemeinden und verschiedenen Partnern anteilmässig, nach dem festgelegten Verteilschlüssel, in Rechnung stellen. Folglich wird die Kantonspolizei nicht einen Pauschalbetrag erheben, wie vom Grossen Rat 2008 beschlossen, da dieses Vorgehen im Widerspruch zu den beiden oben erwähnten Prinzipien stehen würde. Es wird ebenfalls vorgesehen, den auf den tatsächlichen Kosten basierenden Abrechnungsmodus in der VBBAL festzuhalten.

V. Übergangsbestimmungen

Die erste Rechnung für die Betriebskosten wird den Gemeinden nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung aufgrund der Abschlussrechnung des Vorjahres zugestellt werden. Es wird darauf verzichtet, die Betriebskosten der Vorjahre in Rechnung zu stellen.

VI. Finanzielle Auswirkungen

Da ein Teil der effektiven jährlichen Betriebskosten des Polycom den Gemeinden in Rechnung gestellt wird, werden die Ausgaben des Kantons Wallis voraussichtlich um einen jährlichen Betrag von rund Fr. 300'000.— sinken. Tatsächlich sind im Budget der Geschäftsjahre 2018 und 2019 Beträge von Fr. 1'065'000.— und Fr. 1'209'000.— vorgesehen, daraus lässt sich schliessen, dass den Gemeinden Beträge in der Höhe von **Fr. 319'500.—** bzw. **Fr. 362'700.—** in Rechnung gestellt werden.

VII. Abschliessende Überlegungen

Da diese Änderung des GBBAL nicht wichtig ist, im Sinne von Artikel 94 des Gesetzes über die Organisation der Räte und der Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG, SR-VS 171.1), wurde nur eine technische Vernehmlassung bei den betroffenen Dienststellen durchgeführt.

In Anbetracht der genannten Entwicklung schlagen wir Ihnen vor, sehr geehrte Frau Grossratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen anzunehmen und empfehlen Sie, samt uns, dem Machtschutz Gottes.

Sitten, den 28. November 2018.

Die Präsidentin des Staatsrates: **Esther Waeber-Kalbermatten**
Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**