

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Bevölkerungsschutz
Konzeption und Koordination
Recht + Parlamentarische Geschäfte
Monbijoustrasse 51A
3003 Bern

25. September 2012

Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen zur geplanten Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Verstärkung der Kontrollmechanismen

Wir begrüssen, dass der Bund aufgrund der im Rahmen der Operation ARGUS aufgedeckten Mängel im System der Erwerbsersatzordnung (EO) seine Verantwortung wahr nimmt und mit der Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes Anstrengungen unternimmt, die zu Tage getretenen Mängel zu beheben. Das primäre Ziel der nun vorliegenden Gesetzesrevision ist es denn auch, unrechtmässige Schutzdienstleistungen bzw. den unrechtmässigen Bezug von EO-Leistungen zu verhindern.

Dabei muss aus unserer Sicht allerdings darauf geachtet werden, dass durchaus sinnvolle Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft nicht allein aufgrund des Missbrauchsargumentes künftig ungerechtfertigt verhindert oder eingeschränkt werden. Eine Reduktion der Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft in den Kantonen und eine Verlagerung hin zur vermehrten Unterstützung nationaler Anlässe lehnen wir deshalb ebenso ab wie eine generelle Verlagerung solcher Einsätze hin zum regional weit weniger verankerten Zivildienst.

Vielmehr müssen den ausführenden Kantonen und den mit der Auszahlung der EO-Leistungen befassten Institutionen entsprechende griffige und gut orchestrierte Werkzeuge zur Lenkung und Kontrolle an die Hand gegeben und die entsprechenden Verantwortlichkeiten und Kompetenzen klar zugewiesen werden, um künftig Missbräuche frühzeitig zu erkennen und zu verhindern. Überdies würden solche Einsätze des Zivildienstes ebenfalls über die EO abgerechnet, was ohne entsprechende Kontrollinstrumente auch dort wiederum zu Unregelmässigkeiten führen könnte.

Andererseits gilt es zu beachten, dass der Vollzug der EO eine Aufgabe darstellt, welche im aktuellen System sinnvollerweise nur partnerschaftlich im Verbund über verschiedene Stufen und Institutionen des Bundes und der Kantone abgewickelt werden kann. Neue Kontrollmechanismen dürfen deshalb nicht das erforderliche Vertrauen zwischen diesen Stufen und Institutionen in Frage stellen oder gar aushöhlen in dem einseitig einzelne Partner im System übermässig kontrolliert werden. Der vorliegende Revisionsentwurf und diverse Formulierungen im erläuternden

Bericht nähren diesbezüglich den Eindruck, dass der Bund nun speziell die Kantone in die Pflicht nehmen will. Hier gilt es festzuhalten, dass die zutage getretenen Mängel nicht einfach auf unsachgemässe Handhabungen und Kontrollen in den Kantonen zurückzuführen waren, sondern ihren Ursprung vor allem in Mängeln und unklaren Kompetenz- und Verantwortlichkeitszuweisungen im Gesamtsystem der EO-Abrechnung und dies verteilt über verschiedene Stufen und Institutionen des EO-Vollzuges hatten. Es fehlten die entsprechend zwischen den Vollzugspartnern orchestrierten und koordinierten Kontrollwerkzeuge. Und vor allem diesen Mangel gilt es mit der vorliegenden Verordnungsrevision zu beheben. Im Weiteren gilt es auch darauf hinzuweisen, auch die Kantone ihre Schlüsse aus den im Rahmen der Operation ARGUS gewonnenen Erkenntnissen gezogen und entsprechende Massnahmen auf ihrer Stufe ergriffen haben. In diesem Sinne erwarten wir, dass der Bund den Kantonen das ihnen zustehende Vertrauen entgegenbringt und beantragen, dass entsprechende Regelungs- und Textpassagen überprüft und überarbeitet werden.

Einführung des Systems PISA zur Kontrollführung im Zivilschutz

Wir begrüssen, dass der Bund einem Anliegen der Kantone Beachtung schenkt und plant, das Personalinformationssystem der Armee (PISA) auch für die Kontrollführung im Zivilschutz einzusetzen. Durch die Bereitstellung eines schweizweit einheitlichen Systems kann unseres Erachtens die Kontrollführung im Zivilschutz verbessert werden, zumal alle Schutzdienstleistenden im Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung bereits im PISA erfasst werden. Die skizzierte schrittweise Einführung von PISA scheint uns richtig. Es ist dabei darauf zu achten, dass Kantonen, die erst vor kurzem eigene Systeme zur Kontrollführung beschafft haben, ein angemessener Investitionsschutz gewährt wird. Wir erwarten, dass Vertreter der Kantone in die Weiterentwicklung des PISA für die Bedürfnisse des Zivilschutzes durch den Bund einbezogen werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 15 Absatz 5 (neu)

Mit den vorgeschlagenen Änderungen sind wir einverstanden.

Artikel 16 Absätze 2 und 3 (neu)

Mit den vorgeschlagenen Änderungen sind wir einverstanden.

Artikel 27 Absätze 2bis und 2ter (neu)

Die neu vorgesehenen Einschränkungen der Instandstellungsarbeiten machen für uns Sinn. Nach drei Jahren sollten Instandstellungsarbeiten, welche durch den Zivilschutz erbracht werden können und Einsatzerfahrung generieren, abgeschlossen sein. Entschieden abgelehnt wird jedoch die Formulierung zu Beginn des letzten Abschnittes der Seite 13 des erläuternden Berichts. Hier wird deutlich die Vermutung geäussert, einige Kantone würden wider besseren Wissens Gemeinschaftseinsätze oder Wiederholungskurse als Instandstellungsarbeiten deklarieren, um mehr Schutzdiensttage leisten zu können. Diese Formulierung ist befremdend, lässt sie doch auf ein grundsätzliches Misstrauen des Bundes gegenüber der Bewilligungspraxis und der Ausübung der Kontrolltätigkeit der Kantone schliessen. Wir sind der Überzeugung, dass die Kantone die ihnen in unserem föderalistischen Staatswesen zustehende Autonomie im Rahmen der bundesrechtlichen Bestimmungen nach bestem Wissen und Gewissen ausüben. Es entspricht vielmehr einer Tatsache, dass die aus praktischer Sicht zum Teil nur schwer nachvollziehbare Unterscheidung zwischen Ausbildungsdiensten, Einsätzen bei Katastrophen und in Notlagen, Instandstellungsarbeiten und Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft bei den Zivilschutzorganisationen oft zu Verwirrung führt. Die fehlenden klaren Grundlagen und Definitionen machen es möglich, dass viele Diensttage heute oft jeder der Kategorien zugeordnet werden könnte. Dem Beispiel der Armee folgend, wäre eine Beschränkung der Dienstkategorien auf Ausbildungsdienste und Einsätze vor diesem Hintergrund zu begrüssen. Wir beantragen daher, dass die erwähnte Formulierung im erläuternden Bericht angepasst und der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Wiederholungskursen, Instandstellungsarbeiten und Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft mittelfristig geprüft wird.

Artikel 27a Absatz 4

Mit den vorgeschlagenen Änderungen sind wir einverstanden.

Artikel 28

Angemessene Vorgaben und Kontrollen durch den Bund begrüßen wir.

Artikel 28 Absatz 4 hilft letztlich den Gemeinden die vielen kurzfristigen Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft längerfristiger und seriöser zu planen. Bei Instandstellungsarbeiten kann eine 3-monatige Voranzeige nicht eingehalten werden. Es ist möglich, dass Tage nach einem Ereignis die Instandstellungsarbeiten beginnen müssen.

Wir beantragen hier eine Meldung an den Bund nicht zu terminieren.

Artikel 33

Wir begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen.

Absatz 3. Hier ist nur eine Untergrenze gesetzt worden. Wir sind der Meinung, dass auch eine Obergrenze gesetzt werden müsste. Analog Absatz 1. Unser Vorschlag einer Obergrenze ist Maximum 27 Jahre. Warum? Die Ausbildungsrendite ist ansonsten nicht mehr gegeben.

Artikel 34

Wir begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen.

Artikel 35

Wir begrüßen grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen. Insbesondere die Tatsache, dass inskünftig auch Angehörige der neuen Grundfunktionen Materialwart/in und Anlagewart/in zu Weiterbildungskursen aufgebildet werden können, entspricht einem klaren Bedürfnis der Kantone.

Mit dem Verweis auf Artikel 39 Absatz 2 BZG beschränkt der Absatz 2 die Aufgebotskompetenz der Kantone für Weiterbildungskurse auf Kommandantinnen und Kommandanten, deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie auf Kadermitglieder und bestimmte Spezialistinnen und Spezialisten für die Führungsunterstützung und den Kulturgüterschutz. Der Kanton Solothurn ist jedoch darauf angewiesen, dass er die Schutzdienstleistenden aller in Artikel 35 Absatz 1 genannten Funktionen ebenfalls und innerhalb der zulässigen Dienstleistungstage zu Weiterbildungskursen aufbieten kann. Es wird daher beantragt, den Wortlaut von Absatz 2 entsprechend anzupassen.

Artikel 36 Absätze 2 und 3

Wir begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen. Insbesondere die Tatsache, dass inskünftig auch Angehörige der neuen Grundfunktionen Materialwart/in und Anlagewart/in jährlich zu höchstens 12 WK-Tagen aufgebildet werden können, entspricht einem Bedürfnis der Kantone.

Artikel 38 Absatz 2, Artikel 66b, Artikel 72 Absätze 1ter (neu) und 5

Wir sind mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden.

Änderungen im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über die militärischen Informationssysteme (MIG)

Wir sind mit den vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich einverstanden; gegen die neuen Kontrollmöglichkeiten ist nichts einzuwenden. Wie eingangs erwähnt, entspricht es zudem einem klaren und wiederholt geäußerten Bedürfnis der Kantone, PISA auch im Zivilschutz verwenden zu können. Daher sind die entsprechenden Schritte zur flächendeckenden Einführung von PISA zu begrüßen.

Es ist jedoch festzuhalten, dass in den Kantonen derzeit verschiedene Systeme zur Kontrollführung im Zivilschutz im Einsatz sind. Will das BABS seine neuen Kontrollfunktionen wahrnehmen, obliegt es dem Bund, für die Schnittstellen zwischen den kantonalen Systemen und PISA zu sorgen.

Weiter sind der Prozess der Datenübertragung bzw. die Schnittstellen von den kantonalen Systemen ins PISA und allfällige Verpflichtungen der Kantone klar zu regeln. Entsprechende Hinweise sind derzeit weder im Revisionsentwurf des Gesetzes noch im erläuternden Bericht vorhanden. Es wird daher beantragt, den erläuternden Bericht entsprechend zu ergänzen. Dabei ist jedoch zu betonen, dass den Kantonen durch die Implementierung und Nutzung von PISA kein zusätzlicher Aufwand entstehen darf. Weiter wird darauf hingewiesen, dass es in den vergangenen Jahren nicht nur im Zivilschutz, sondern vor allem auch bei der Armee zu vermeintlich missbräuchlichen EO-Bezügen gekommen ist. Wir wehren uns daher dagegen, dass der Zivilschutz sozusagen als „Prügelknabe“ herangezogen wird und die neu vorgesehenen Zugriffsrechte der Zentralen Ausgleichsstelle auf PISA mit der Vermeidung von Missbräuchen im Bereich der Schutzdienstpflicht begründet werden. Es wird daher beantragt, dass im erläuternden Bericht auch auf die festgestellten Missbräuche bei der Armee und auf das Missbrauchspotenzial im Zivildienst hingewiesen wird.

Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG)

Artikel 1a Absätze 1, 3 und 6

Mit den vorgeschlagenen Änderungen in den Absätzen 1 und 6 sind wir einverstanden. In den Ausführungen zu Kapitel 3.1 des erläuternden Berichts wird abermals suggeriert, dass Einsätze des haupt- und nebenamtlichen Zivilschutzpersonals zugunsten einer anderen, der gleichen Zivilschutzorganisation angeschlossenen Gemeinde missbräuchlich und unrechtmässig erfolgt seien. Diesen Vorwurf weisen wir von uns. Es ist zu betonen, dass diese Art des Einsatzes und der Abrechnung vom BABS wiederholt überprüft und (bei einem Sitzgemeindemodell) als rechtlich zulässig befunden wurde. Das Fehlen anderslautender rechtlicher Bestimmungen darf den Kantonen vom Bund nicht zum Vorwurf gemacht werden. Bezugnehmend auf den dritten Abschnitt der Seite 22 des erläuternden Berichts erlauben wir uns zudem festzustellen, dass das haupt- und nebenamtliche Zivilschutzpersonal nicht, wie hier fälschlicherweise erwähnt, primär zugunsten des eigenen Arbeitgebers, sondern wie im Kapitel 3.1 richtigerweise festgehalten zugunsten anderer Gemeinden der gleichen Zivilschutzorganisation eingesetzt wurde. Wir beantragen, dass die Ausführungen auf den Seiten 7 und 22 entsprechend grundlegend überarbeitet werden. Für das eigentliche Anliegen dieser Bestimmung, die festgestellte rechtliche Lücke zu schliessen und die Einsatzmöglichkeiten des haupt- und nebenamtlichen Zivilschutzpersonals für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft einzuschränken, können wir grundsätzlich Verständnis aufbringen.

Wie in Kapitel 3.1 richtigerweise erkannt, darf eine Einschränkung jedoch nicht zu einer Ungleichbehandlung mit dem Personal der Armee führen. Diese Bedingung wird unseres Erachtens mit den vorgeschlagenen Regelungen nur teilweise erfüllt. So entfällt bei den Angestellten der Militärverwaltung der Anspruch auf Erwerbsersatz nur bei einer Verlängerung der Militärdienstpflicht und bei freiwilligen Dienstleistungen; obligatorische Dienstleistungen sind nach wie vor erwerbsersatzberechtigt. Das haupt- und nebenamtliche Personal des Zivilschutzes soll dagegen unabhängig davon, ob die Schutzdienstpflicht verlängert wurde oder ob freiwillig Schutzdienst geleistet wird, für alle Einsätze zugunsten der Gemeinschaft nicht mehr erwerbsersatzberechtigt sein, ungeachtet davon, ob der Einsatz angeordnet oder freiwillig übernommen wurde.

Artikel 11 Absatz 1

Mit den vorgeschlagenen Änderungen sind wir einverstanden.

Artikel 20a (neu)

Die neu vorgesehenen Schadenersatzregelungen nehmen wir zur Kenntnis. Bezugnehmend auf Absatz 1 Buchstabe a weisen wir aber darauf hin, dass die Aufgebote für Zivilschutzeinsätze im Kanton Solothurn in der Regel durch die Regionen und nicht durch den Kanton ergehen. Diese Möglichkeit ist weder im vorgeschlagenen Gesetzestext noch in den entsprechenden Ausführungen im erläuternden Bericht vorgesehen. Es wird vielmehr stets von einem „Aufgebot durch die Kantone“ gesprochen. Wir beantragen daher, im Gesetzestext oder zumindest im erläuternden Bericht den Begriff „Kantone“ durch „aufbietende Stelle“ zu ersetzen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anträge und Vorschläge zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Esther Gassler
Frau Vize-Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber