

Regierungsratsbeschluss

vom 8. Dezember 2014

Nr. 2014/2149

Auslegeordnung bezüglich der Reorganisation des geltenden Sektionschefmodells

1. Ausgangslage

1.1 Rechtliche Grundlagen

Der Bund sieht in Artikel 121 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10) vom 3. Februar 1995 vor, dass die Kantone für die Bearbeitung der Kontrolldaten und für den Verkehr mit den Wehrpflichtigen Kreiskommandanten ernennen. Wenn nötig, kann der Kanton die Kreise in Sektionen einteilen und dafür je einen Sektionschef ernennen (Abs. 2). Eine fast identische Norm hat auch die vor dem Militärgesetz geltende Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907 vorgeesehen.

Gestützt auf diese Bundesvorgaben hat der Kanton Solothurn für die Einteilung des Kantonsgebietes in Sektionskreise die Verordnung über die Sektionskreise vom 13. Juni 1969 erlassen.

1.2 Das geltende Sektionschefmodell

Per 2014 sind im Kanton Solothurn 88 Sektionschefs tätig. Sie sind Ansprechpartner der rund 8'000 eingeteilten Angehörigen der Armee (AdA), der Stellungspflichtigen anlässlich der Einschreibung, aber auch der Untauglichen (Meldepflichtige Angehörige der Armee). Die Sektionschefs sind dezentral in den Gemeinden angesiedelt und kennen die Verhältnisse vor Ort. Dies erleichtert entsprechende Nachfragen des Kreiskommandos und erspart aufwändige Recherchen aus der Zentrale in Solothurn. Für die Stellungspflichtigen und die AdA gestalten sich die Wege kurz, da der Sektionschef meist in der eigenen Wohngemeinde oder in einer benachbarten Gemeinde aufgesucht werden kann. Lange Wege in die Kantonshauptstadt sind nicht nötig.

Die Sektionschefs im Kanton Solothurn sind das zentrale Bindeglied zwischen der Militärverwaltung (Kreiskommando in Solothurn) und den dienstpflichtigen Bürgern. Sie stellen in diesem Sinn den verlängerten Arm der Militärverwaltung in die einzelnen Gemeinden/Militärsektionen unseres Kantons dar.

Jährlich fallen beim Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (AMB) für die Sektionschefs nach aktuellem Modell rund 860'000 Franken Lohnkosten an, was rund neun Vollzeitstellen entspricht.

Das aktuelle Sektionschefmodell mit seinen 88 Sektionschefs ist dem Milizsystem verpflichtet. Es entspricht der traditionellen Bürgerfreundlichkeit und der Geografie des Kantons Solothurn; Werte und Faktoren, welche es nach Möglichkeit zu bewahren gilt.

1.3 Überprüfungsauftrag

Das geltende Sektionschefmodell wurde im Kanton Solothurn in jüngster Vergangenheit wiederholt zur Diskussion gestellt.

Mit der Interpellation Markus Flury (glp, Hägendorf) vom 16. Januar 2013 wurde der Regierungsrat beauftragt, Fragen zur Thematik "Sind Militärsektionen noch zeitgemäss?" zu beantworten. Der Regierungsrat verabschiedete seine Stellungnahme mit Beschluss Nr. 2013/839 vom 14. Mai 2013.

Am 4. September 2013 wurde der Regierungsrat in einem Auftrag der Fraktion CVP/EVP/glp/BDP beauftragt, die Funktion des Sektionschefs abzuschaffen. Die Aufgaben sollten gemäss diesem Auftrag bereits bestehenden Behörden/Institution übertragen werden. Der Kantonsrat hat mit Beschluss A 161/2013 vom 18. März 2014 den Auftrag unter Berücksichtigung der Anträge des Regierungsrates (RRB Nr. 2013/2246 vom 3. Dezember 2013 und RRB Nr. 2014/73 vom 14. Januar 2014) und der Justizkommission mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt: "Der Regierungsrat wird beauftragt, bis Ende 2014 die Aufgaben und Arbeitsprozesse des Sektionschefs zu überprüfen und Alternativen zum heute praktizierten Sektionschefmodell aufzuzeigen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, inwiefern und mit welchen Kostenfolgen und Konsequenzen die Aufgaben des Sektionschefs einer bereits bestehenden Behörde/Institution übertragen werden können."

1.4 Alternative Sektionschefmodelle

Das AMB hat, in Zusammenarbeit mit Vertretern aus den Reihen der Sektionschefs und dem Verband Solothurnischer Sektionschefs, die Aufgaben und die Arbeitsprozesse überprüft und evaluiert und ist zum Ergebnis gelangt, dass die Aufgaben der Sektionschefs unter optimierten Bedingungen mit rund 200 Stellenprozenten bewältigt werden können. Abklärungen beim Personalamt haben ergeben, dass sich aus der Stellenbeschreibung der Sektionschefs eine Lohneinreihung in die Lohnklasse 12 ergibt. In der höchsten Erfahrungsstufe E16 würde dies per 2015 einem Jahreslohn von maximal 90'115 Franken (ohne allfällige Spesen, Leistungsbonus etc.) entsprechen.

Gestützt auf diese Daten hat das AMB diverse Modelle erarbeitet und geprüft, wobei sich diese grundsätzlich in drei Varianten einteilen lassen:

Variante 1: Beibehaltung des Status Quo

Variante 2: Regionalisierung

Variante 3: Zentralisierung

1.4.1 Variante 1: Beibehaltung des Status Quo

Das heute bereits bestehende Sektionschefmodell würde in dieser Variante beibehalten. Die 88 Sektionschefs kämen weiterhin den ihnen zugewiesenen Aufgaben nach, wobei auch künftig wie bisher Pensionierungen und Abgänge von Sektionschefs nicht mehr ersetzt und deren Anzahl damit kontinuierlich reduziert würden.

Kosten: Rund 860'000 Franken pro Jahr

Vorteile: Bürgernähe
Eingespielte Organisation
Trägt dem Milizgedanken am besten Rechnung

Nachteile: Kostenintensiv
Redundanzen und damit nicht optimale Synergienutzung

Siehe hierzu auch die Ausführungen unter Ziffer 1.2.

Da es bei dieser Variante um die unveränderte Aufrechterhaltung des Status Quo geht, sind weder positive noch negative Konsequenzen zu erwarten.

1.4.2 Variante 2: Regionalisierung

Die Regionalisierung kann unterschiedlich umgesetzt werden. In jedem Fall soll aber ein System geschaffen werden, in welchem die Aufgaben der Sektionschefs weiterhin dezentral, aber in einem optimierten und schlankeren Prozess wahrgenommen werden. Die Regionalisierung weist grundsätzlich folgende Kosten, Vorteile und Nachteile auf:

Kosten:	Rund 200'000 Franken pro Jahr
Vorteile:	Kosteneinsparung Optimierte und schlanke Prozesse Bürgernähe kann in reduzierter Form weiterhin aufrecht erhalten werden Minimieren oder Vermeiden von Redundanzen durch Systemoptimierungen
Nachteile:	Bürgernähe geht teilweise verloren Ev. fehlende Akzeptanz und Bereitschaft in den entsprechenden Regionen

Grundsätzlich müssen alle bestehenden Stellen der Sektionschefs aufgehoben werden. Die Aufhebung der Stellen muss den Betroffenen sechs Monate im Voraus mitgeteilt werden. Für die Stellenaufhebung muss, unter Einbezug der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO), ein Sozialplan erarbeitet werden. Soweit den betroffenen Personen kein anderer Arbeitsbereich zugewiesen werden kann, ist die Bezahlung von Abgangsentschädigungen zu prüfen.

Es ist davon auszugehen, dass Abgangsentschädigungen bezahlt werden müssen. Die genaue Berechnung kann erst im konkreten Fall erfolgen. Die Höhe wird aber auf rund ein halbes Jahresgehalt aller nicht mehr weiterbeschäftigten Sektionschefs geschätzt.

Die Sektionschefs erfassen und mutieren die Daten der AdA, Stellungspflichtigen und Untauglichen direkt in Pisa. Es handelt sich dabei um eine Bundesanwendung welche schweizweit angewandt wird. Eine Regionalisierung hätte keinen wesentlichen Einfluss auf die Informatikkosten, da Pisa vom Bund betrieben, gepflegt und den Kantonen zur Verfügung gestellt wird.

Folgende Modelle einer Regionalisierung kommen aufgrund einer näheren Prüfung in Betracht:

a. Regionalisierung der Sektionskreise

Die Aufgaben werden weiterhin von einem Sektionschef wahrgenommen, wobei die Anzahl der Sektionskreise stark reduziert und das System damit regionalisiert wird. Das Kantonsgebiet muss folglich in neue Sektionskreise eingeteilt werden. Diese Einteilung erfolgt insbesondere unter Berücksichtigung von geografischen und demografischen Gegebenheiten aber auch weiterer äusserer Faktoren. Die Auswertung der Daten durch das AMB hat ergeben, dass eine Einteilung in 14 Sektionskreise den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie den geografischen und demografischen Gegebenheiten am besten gerecht wird.

Die Sektionschefs sind grundsätzlich administrativ dem AMB zugeordnet und werden nach Gesamtarbeitsvertrag (GAV; BGS 126.3) angestellt. Die notwendigen 200 Stellenprozente werden auf die 14 Sektionschefs verteilt und müssen neu geschaffen werden. Inwiefern sich die Stellenprozente gleichmässig auf die Sektionskreise verteilen lassen, ist noch offen. Basierend auf Erfahrungswerten ergeben sich gestützt auf die beabsichtigte Lohneinreihung Kosten von rund 100'000 Franken pro 100 Stellenprozent.

Alternativ können die Aufgaben der Sektionschefs auch von einer Gemeindeverwaltung wahrgenommen werden, wie dies bereits heute in einzelnen Gemeinden der Fall ist. Diese Zusammenarbeit hat sich grundsätzlich bewährt, werden doch in den Gemeindeverwaltungen zum

Teil ähnliche Arbeiten erledigt (Erfassen und Mutieren von Daten). Die Anstellung erfolgt in diesen Fällen nicht nach GAV, sondern nach Gemeinderecht. Bezüglich der Aufgaben und Lohnkosten schliesst der Kanton diesfalls mit den einzelnen Gemeinden je eine Leistungsvereinbarung ab.

b. Sachbearbeitende für das Sektionswesen in den Amteien

Die Aufgaben der Sektionschefs werden in jeder der fünf Amteien durch jeweils eine Gemeinde übernommen. In der Folge müssen in den Amteien voraussichtlich 200 Stellenprozent für Sachbearbeitende für das Sektionswesen geschaffen werden. Voraussichtlich lassen sich diese gleichmässig auf alle Amteien verteilen, was ein Pensum von rund 40 % je Amtei zur Folge hat.

Welche Gemeinde einer Amtei die Aufgaben übernimmt, muss innerhalb der Amtei bestimmt werden. Da das System aufgrund der Zusatzaufgaben und der damit einhergehenden Aufwendungen in manchen Gemeinden voraussichtlich wenig Zustimmung erfahren wird, dürfte es schwierig sein, in jeder Amtei eine Gemeinde zu finden, welche diese Aufgaben übernehmen will.

Administrativ werden die Sachbearbeitenden für das Sektionswesen sinnvollerweise der jeweiligen mit den Aufgaben betrauten Gemeinde unterstellt. Die Sachbearbeitenden für das Sektionswesen sind folglich Gemeindemitarbeitende und nach dem jeweiligen Gemeinderecht angestellt. Bezüglich der Aufgaben und Lohnkosten schliesst der Kanton diesfalls mit den einzelnen Gemeinden je eine Leistungsvereinbarung ab.

c. Sachbearbeitende für das Sektionswesen in den Amtschreibereien

Die Aufgaben der Sektionschefs werden durch die sechs Amtschreibereien übernommen. In der Folge müssen in den Amtschreibereien voraussichtlich 200 Stellenprozent für Sachbearbeitende für das Sektionswesen geschaffen werden. Inwiefern sich diese Stellenprozent gleichmässig auf alle Amtschreibereien verteilen lassen, ist noch offen. Durchschnittlich ergibt sich aber ein Pensum von voraussichtlich rund 30 % je Amtschreiberei. Allerdings steht das Arbeitsgebiet der Sektionschefs den übrigen Aufgaben einer Amtschreiberei inhaltlich und von den Abläufen her nicht sehr nahe, weshalb eine Kombination des Teilpensums mit übrigen Aufgaben einer Amtschreiberei und entsprechend die Integration des neuen Aufgabengebietes innerhalb der Amtstelle sich als eher schwierig erweisen und auf wenig Akzeptanz stossen dürfte.

Die Anstellung der Sachbearbeitenden für das Sektionswesen erfolgt nach den Bestimmungen des GAV. Administrativ können die Sachbearbeitenden für das Sektionswesen sowohl dem AMB als auch der Amtschreiberei zugeordnet werden. Die Details der Anstellung müssen zwischen den beiden Amtstellen vertraglich geregelt werden.

d. Sachbearbeitende für das Sektionswesen bei der Kantonspolizei

Die Aufgaben der Sektionschefs werden durch die Mitarbeitenden der 15 Polizeiposten der Kantonspolizei Solothurn (KAPO) übernommen. In der Folge müssen auf den 15 Polizeiposten voraussichtlich 200 Stellenprozent für Sachbearbeitende für das Sektionswesen geschaffen werden. Inwiefern sich diese Stellenprozent gleichmässig auf alle 15 Polizeiposten verteilen lassen, ist noch offen. Durchschnittlich ergibt sich ein Pensum von voraussichtlich rund 15 % je Polizeiposten. Das Arbeitsgebiet der Sektionschefs steht den übrigen Aufgaben eines Polizeipostens inhaltlich und von den Abläufen her nicht sehr nahe, weshalb eine Kombination des Teilpensums mit übrigen Aufgaben eines Polizeipostens und entsprechend die Integration des neuen Aufgabengebietes innerhalb der Amtstelle sich als eher schwierig erweisen und auf wenig Akzeptanz stossen dürfte.

Die Anstellung der Sachbearbeitenden für das Sektionswesen erfolgt nach den Bestimmungen des GAV. Administrativ können die Sachbearbeitenden für das Sektionswesen sowohl dem AMB als auch der KAPO zugeordnet werden. Die Details der Anstellung müssen zwischen den beiden Amtsstellen vertraglich geregelt werden.

1.4.3 Variante 3: Zentralisierung der Aufgaben im AMB

Die Aufgaben der Sektionschefs werden zentralisiert im AMB durch die Abteilung Militärverwaltung wahrgenommen.

Kosten: Rund 200'000 Franken pro Jahr

Vorteile: Kosteneinsparung
Optimierte und schlanke Prozesse
Alles aus einer Hand
Minimieren oder Vermeiden von Redundanzen durch Systemoptimierungen

Nachteile: Bürgernähe geht verloren
Trägt dem Milizgedanken keine Rechnung

Grundsätzlich müssen auch in dieser Variante alle bestehenden Stellen der Sektionschefs aufgehoben werden. Die Aufhebung der Stellen muss den Betroffenen sechs Monate im Voraus mitgeteilt werden. Für die Stellenaufhebung muss, unter Einbezug der GAVKO, ein Sozialplan erarbeitet werden. Soweit den betroffenen Personen kein anderer Arbeitsbereich zugewiesen werden kann, ist die Bezahlung von Abgangsentschädigungen zu prüfen.

Es ist davon auszugehen, dass Abgangsentschädigungen bezahlt werden müssen. Die genaue Berechnung kann erst im konkreten Fall erfolgen. Die Höhe wird aber auf rund ein halbes Jahresgehalt aller nicht mehr weiterbeschäftigten Sektionschefs geschätzt.

Im AMB würden neu 200 Stellenprozent für Sachbearbeitende für das Sektionswesen geschaffen werden. Basierend auf Erfahrungswerten ergeben sich gestützt auf die beabsichtigte Lohneinreihung Kosten von rund 100'000 Franken pro 100 Stellenprozent. Die Anstellung der Sachbearbeitenden für das Sektionswesen erfolgt nach den Bestimmungen des GAV.

1.5 Evaluation und Priorisierung der Varianten

Dass das bisherige kostenintensive Sektionschefmodell mit seinen 88 Sektionschefs nicht mehr beibehalten werden soll, steht ausser Frage.

Bei einer Abkehr vom heutigen Sektionschefmodell müssen grundsätzlich alle Stellen aufgehoben werden. Eine anderweitige Weiterbeschäftigung wird nur zu einem kleinen Teil möglich sein. Der zeitliche und personelle Aufwand sowie die Kosten für die Stellenaufhebungen sind in den Varianten ‚Regionalisierung‘ und ‚Zentralisierung‘ weitestgehend identisch.

In beiden Varianten wird mit 200 Stellenprozent gerechnet. Dabei ist festzuhalten, dass die einzelnen Regionalisierungsmodelle bei den Lohnkosten leicht divergieren können, die Unterschiede jedoch marginal sein dürften. Die finanziellen Auswirkungen können somit nicht als Priorisierungskriterium herangezogen werden.

Bei der Evaluierung der einzelnen Varianten muss deshalb im Vordergrund die Frage stehen, wie weit von der traditionellen Bürgerfreundlichkeit und der Berücksichtigung der geografischen Verhältnisse des Kantons Solothurn abgewichen werden soll. Eine Zentralisierung hätte konkret zur Folge, dass der betroffene Bürger seine Pflichten nicht mehr an seinem Wohnort oder in seiner direkten Umgebung erledigen kann, sondern hierzu über teils erhebliche Distan-

zen hin und zurück anreisen müsste. Anstelle der vor Ort vom Sektionschef erhobenen, elektronisch erfassten und an die kantonale Verwaltung weitergeleiteten Daten und Informationen müsste also künftig der Bürger selber hin- und herfahren, was volkswirtschaftlich sowohl unter dem Gesichtspunkt des zurückzulegenden An- und Rückfahrtweges als auch der entgangenen Arbeitszeit unsinnig wäre und damit einen wesentlichen Nachteil darstellen würde. Der Kanton würde sich diesfalls einfach zu Lasten des Bürgers und der Wirtschaft ‚fit‘ machen.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass durch eine Zentralisierung der Aufgaben der Sektionschefs, sei es mit oder ohne elektronischen Datenverkehr, der für die Verankerung der Armee und unseres Milizsystems in der Bevölkerung wichtige und wertvolle direkte Kontakt vor Ort und der persönliche Bezug und vor allem auch das wertvolle Wissen des Sektionschefs um die lokalen Gegebenheiten verloren gehen. Dies wiederum beinhaltet einen Abbau der Bürgerfreundlichkeit und des gelebten Service public in unserem Kanton.

Bei einer Zentralisierung müssten also entsprechende Abstriche in Bezug auf Bürgernähe in Kauf genommen werden. Und nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass das heutige bürgernahe Modell auch dazu beiträgt, dass die Angehörige der Armee heute in unserem Milizsystem Dienst an der Gesellschaft leisten, ohne jeden dadurch verbundenen Aufwand dem Staat in Rechnung zu stellen.

Es ist wichtig, die Bürgerfreundlichkeit und die Bürgernähe, aber auch die Nähe zum AMB zu bewahren und daher auch ein entsprechendes Sektionschefmodell zu wählen. Die Zentralisierung des Sektionswesens würde zwar zu der wohl schlanksten Struktur führen, was jedoch den Verlust der Bürgernähe in keiner Weise zu kompensieren vermag und sich im Kostenaufwand kaum niederschlägt. Daher wird die Regionalisierung gegenüber der Zentralisierung bevorzugt.

Die Übertragung der Aufgaben auf Sachbearbeitende für das Sektionswesen in den Amtschreibereien oder auf den Polizeiposten birgt die Gefahr, dass neue Schnittstellen zum AMB geschaffen werden, welche zu Mehraufwand führen. Zudem gehört das Sektionswesen grundsätzlich nicht zu den Kernkompetenzen einer Amtschreiberei oder der Kantonspolizei. Diese Modelle überzeugen daher ebenfalls nicht, weshalb sie nicht weiterverfolgt werden.

Sowohl die Bildung von 14 Sektionskreisen als auch die Verteilung der Aufgaben auf die sechs Amteien wird voraussichtlich zu einem gewissen Koordinationsbedarf mit den Gemeinden führen, wobei dieser beim Modell mit den Amteien sicher höher sein wird.

Vorteil des Modells mit den 14 Sektionskreisen ist, dass die Gemeinden die Aufgaben nicht übernehmen müssen, eine freiwillige Übernahme aber möglich ist. Dieses Modell dürfte damit breitere Akzeptanz finden und vermeidet längere Phasen der Unsicherheit bei Zuteilungsstreitigkeiten. Zudem besteht aufgrund des durchschnittlich relativ kleinen Pensums je Sektionschef von rund 15 % gerade in einem kleineren Sektionskreis die Möglichkeit, die Zusatzaufgaben allenfalls mit dem bisherigen Personalbestand zu erfüllen. Werden die Aufgaben je Amtei verteilt, dürfte dies kaum mehr realistisch sein. Zudem stellt sich hier auch die Frage, wie vorzugehen ist, wenn in einer Amtei keine Gemeinde gefunden wird, welche die Aufgaben übernehmen will und übernehmen kann.

Das Modell mit der Regionalisierung der Sektionskreise vermag daher als bürger- und miliztaugliches aber gleichzeitig kostenoptimiertes Modell die vom Regierungsrat definierten Interessen am besten abzudecken.

2. **Beschluss**

- 2.1 Der Regierungsrat stimmt der Umsetzung des Modells ‚Regionalisierung der Sektionskreise‘ zu.
- 2.2 Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, bis 1. Januar 2017 die nötigen personellen, organisatorischen, administrativen und gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen.
- 2.3 Es wird festgestellt, dass der Auftrag gemäss Kantonsratsbeschluss vom 18. März 2014 A 161/2013, mit dem vorliegenden Regierungsratsbeschluss erfüllt wurde. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zum Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge soll daher dem Kantonsrat die Abschreibung des Vorstosses als erledigt beantragt werden.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (3; moe GK 3558, js GK 3216)
Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (3; do, mc, kai)
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste