

05.443

**Parlamentarische Initiative
Sommaruga Simonetta. Einsatz von
Schutzdienstpflichtigen aus der Personalreserve
Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates**

vom 23. Juni 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen unsere Überlegungen zu einem allfälligen Einsatz von Schutzdienstpflichtigen aus der Personalreserve beziehungsweise einer Änderung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). Die Kommission beantragt, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und die Initiative Sommaruga Simonetta abzuschreiben.

23. Juni 2008

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Hans Altherr

Übersicht

Die parlamentarische Initiative Sommaruga Simonetta (05.443) verlangt eine Ergänzung von Artikel 18, Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). Demnach soll es möglich werden, nicht ausgebildete Schutzdienstpflichtige aus der Personalreserve in Katastrophen- und Notlagen sowie bei Instandstellungsarbeiten unmittelbar und ohne vorhergehende Grundausbildung einzusetzen und dabei in Rechten und Pflichten den ausgebildeten Schutzdienstpflichtigen gleichzustellen. Die aktuelle Gesetzgebung wird dahingehend gehandhabt, dass ausschliesslich ausgebildete Schutzdienstpflichtige für Einsätze aufgeboden werden dürfen.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates teilt zwar grundsätzlich das Anliegen der Initiantin nach lösungsorientierten Einsatzverfahren im Katastrophen- und Notfall, ist jedoch einstimmig zum Schluss gekommen, dass der Einsatz von Schutzdienstpflichtigen aus der Personalreserve ohne vorhergehende Ausbildung keine valable Lösung darstellt. Die Kommission ist überzeugt, dass die geltende gesetzliche Regelung den Kantonen eine ausreichende Flexibilität ermöglicht, und dass für Einsätze im Ernstfall zwingend Grundkenntnisse – und damit eine dem Einsatz vorangehende Ausbildung – nötig sind. Zudem befürchtet sie, dass das Anliegen der Initiative dazu führen könnte, dass künftig aus Spargründen noch grössere Teile der Schutzdienstpflichtigen nicht mehr ausgebildet und der Reserve zugeteilt würden, was für das System des Zivilschutzes verhängnisvoll wäre.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Dienstpflicht

Gemäss Artikel 59 der Bundesverfassung (BV)¹ wird die Wehrpflicht für Schweizer Bürger grundsätzlich in der Armee (Militärdienstpflicht) oder im Ausnahmefall im Zivildienst (Zivildienstpflicht) geleistet. Männer, welche militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich sind, werden schutzdienstpflichtig (Schutzdienstpflicht gemäss Art. 61 BV und Art. 11 des BG vom 4. Okt. 2002² über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). Im Bundesgesetz über den Zivilschutz von 1994³ begann die Schutzdienstpflicht mit dem Jahr, in dem die Pflichtigen 20 Jahre alt wurden und dauerte bis zum Ende des Jahres, in dem sie das 52. Altersjahr erreichten. Mit dem BZG vom 4. Oktober 2002 wurde die Dauer der Schutzdienstpflicht reduziert, und zwar bis zum vollendeten vierzigsten Altersjahr.

1.2 Rekrutierung

Die Rekrutierung der Militär- und der Schutzdienstpflichtigen erfolgt heute gemeinsam. Das Verfahren umfasst die Information der Stellungspflichtigen, den Orientierungstag und die eigentliche Rekrutierung (bis zu drei Tage in einem der mit Armee XXI neu eingeführten Rekrutierungszentren). Bei der Zuteilung besteht keine Wahlfreiheit; die Armee hat Vorrang.

Im Jahr 2007 rekrutierte die Armee 41 741 Stellungspflichtige, davon waren 25 010 (60 %) militärdiensttauglich und 7431 (18 %) schutzdiensttauglich. 7667 (18 %) Stellungspflichtige waren weder militärdienst- noch schutzdiensttauglich, 1673 (4 %) wurden zurückgestellt.

1.3 Personalbedarf im Zivilschutz

Das Leitbild Bevölkerungsschutz vom 17. Oktober 2001⁴ ging davon aus, dass der Personalbestand des Zivilschutzes für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen gesamtschweizerisch rund 105 000 Personen betragen sollte. Hinzu kommen rund 15 000 Schutzdienstpflichtige, welche zu Gunsten von Partnerorganisationen (insbesondere Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen; Artikel 3 BZG) vorzeitig aus der Schutzdienstpflicht entlassen werden. Insgesamt beläuft sich der Personalbestand somit auf rund 120 000 Personen. Im Vergleich zum Zivilschutz 95 bedeutet dies eine Reduktion der Bestände um rund zwei Drittel.

1 SR 101

2 SR 520.1

3 AS 1996 1445

4 BBl 2002 1745

Anfangs 2007 waren schweizweit 77 687 Schutzdienstpflichtige im Zivilschutz eingeteilt. Der Bestand dürfte sich, bedingt durch die noch laufenden Regionalisierungen, bei 83 000 Schutzdienstpflichtigen einpendeln. Es sind vor allem finanzielle Gründe, die die Kantone dazu bewegen, die Bestände im Zivilschutz im Vergleich zu den Kennzahlen aus dem Leitbild Bevölkerungsschutz tief zu halten (-21 %).

1.4 Personalreserve

Gemäss Botschaft zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung vom 17. Oktober 2001⁵ wollte der Bundesrat mit Artikel 18 BZG vermeiden, dass für den Einsatz nicht benötigte Schutzdienstpflichtige aus- und weitergebildet werden. Auf Organisationsstufe sollten die regional und kantonal unterschiedlichen Personalbedürfnisse über die Personalreserve flexibel gehandhabt werden können.

Das Parlament hat Artikel 18 dann dahingehend präzisiert, dass die der Personalreserve Zugeteilten nicht ausgebildet werden müssen und auch keinen Anspruch auf Schutzdienstleistungen haben (Verhandlungen des Ständerates vom 4. Juni 2002⁶). Die Frage eines Notfalleinsatzes von Schutzdienstpflichtigen aus der Reserve wurde dabei jedoch nicht explizit geklärt und liess folglich Raum für Interpretationen. Artikel 18 BZG ermöglicht es den Kantonen demnach, Schutzdienstpflichtige unausgebildet in eine Personalreserve einzuteilen. Es handelt sich dabei also nicht um «Reservisten» im Sinne der Reservisten der Armee, die ausgebildet sind und ihre Dienstpflicht erfüllt haben. Durch die Zuteilung in die Personalreserve kann vermieden werden, dass für den Einsatz nicht benötigte Schutzdienstpflichtige unnötigerweise aus- und weitergebildet werden. Schutzdienstpflichtige aus der Reserve sollen den Zivilschutz nur bei bewaffneten Konflikten verstärken, also im Falle eines Aufwuchses. Nur in geringem Masse werden auch ausgebildete Schutzdienstpflichtige der Personalreserve zugeteilt.

Die Geschäftsleitung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz hat am 7. Oktober 2004 die Erläuterungen zu den Rechtsgrundlagen auf Stufe Bund für die Ausbildung im Bevölkerungsschutz verabschiedet. Zu Artikel 18 BZG wird darin festgehalten, dass nicht ausgebildete Schutzdienstpflichtige, die aus der Personalreserve aktiviert werden, vor einem Einsatz die gemäss Artikel 33 BZG vorgesehene Grundausbildung (Dauer: mindestens zwei, maximal drei Wochen) zu absolvieren haben. Das heisst, dass Schutzdienstpflichtige, die unausgebildet in die Personalreserve eingeteilt wurden, nicht zu einem Einsatz nach Artikel 27 BZG aufgeboden werden dürfen. Dadurch soll erreicht werden, dass die Sollbestände minimal gehalten werden können; gleichzeitig wird damit der Einsatz von unausgebildeten Schutzdienstpflichtigen aus der Reserve aber im Grundsatz ausgeschlossen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz geht in den erwähnten Erläuterungen davon aus, dass bei kurzfristigem Bedarf ausgebildete Schutzdienstpflichtige von Nachbarorganisationen einzusetzen sind. Bei einem Katastrophenereignis ist der Einsatzgrundsatz demnach folgender: Zuerst sollen die Zivilschutzorganisation der betroffenen Gemeinden eingesetzt werden, dann die Zivilschutzformationen der übrigen, nicht betroffenen Gemeinden im Kanton, und dann die Zivilschutzformationen der anderen Kantone. Dieser Ablauf wurde in einer Vereinbarung der Militär- und Zivilschutzdirektoren-

⁵ BBl 2002 1685

⁶ AB 2002 S 294

konferenz (MZDK) vom 13. Mai 2005 bestätigt. Es ist bisher noch nie vorgekommen, dass unausgebildete Angehörige der Personalreserve in den Einsatz geschickt wurden.

In die Personalreserve waren mit Stand 1. Januar 2007 rund 45 000 Schutzdienstpflichtige eingeteilt. Sie müssen zwischen dem zwanzigsten und dreissigsten Altersjahr Militärflichtersatz bezahlen; mit jedem geleisteten Dienstag pro Jahr reduziert sich die Militärflichtersatzabgabe um vier Prozent. Schutzdienstpflichtige können schon während der Rekrutierung (nach erfolgter Zuteilung in eine Gradfunktion) auf Antrag der Kantone direkt in die Personalreserve eingeteilt werden. Im Jahre 2006 war dies gesamtschweizerisch für 1277 Schutzdienstpflichtige der Fall.

2 Grundzüge der Vorlage

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde es ermöglichen, dass unausgebildete Schutzdienstpflichtige in Katastrophen- und Notlagen sowie bei Instandstellungsarbeiten aufgeboden und eingesetzt werden könnten und dabei in Rechten und Pflichten den ausgebildeten Schutzdienstpflichtigen gleichgestellt wären. Einzelne Gemeinden haben von Erfahrungen berichtet, wonach es durchaus Situationen geben könne, in denen der Einsatz auch unausgebildeter Angehöriger der Reserve des Zivilschutzes wünschenswert wäre, weil die Nachbarorganisationen in vielen Situationen ebenfalls bereits im Einsatz stünden und keine freien Kapazitäten mehr für zusätzliche Hilfeleistungen zugunsten anderer Gemeinden oder Kantone hätten: Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 18 BZG sollte folglich sichergestellt werden, dass unausgebildete Schutzdienstpflichtige aus der Reserve kurzfristig und ohne eine Verpflichtung zu vorhergehender Ausbildung aufgeboden und eingesetzt werden könnten.

Das lediglich in Artikel 18, Absatz 2 zu ergänzende Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) stützt sich auf Artikel 61 der BV. Dieser Artikel räumt dem Bund eine umfassende Kompetenz für die Regelung des Zivilschutzes ein. Insbesondere kann der Bund Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen erlassen (Art. 61, Abs. 2 BV).

Nach geltendem Recht können unausgebildete Schutzdienstpflichtige aus der Personalreserve nur als freiwillige Helfer ihren Beitrag zur Bewältigung einer Katastrophe oder einer Notlage leisten. Bei einem solchen Einsatz unter Leitung des Zivilschutzes sind sie zwar gemäss Artikel 29 BZG nach dem Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG⁷) versichert, haben hingegen keinen Anspruch auf Sold, Erwerbsausfallentschädigung und Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe. Würden unausgebildete Schutzdienstpflichtige nun bei einem Ereignis für Aufgaben herbeigezogen, die bisher freiwillige private Helfer übernommen haben, so müsste pro Einsatztag und Person im Schnitt mit Mehrkosten von rund 200 Franken gerechnet werden. Diese setzen sich aus 172 Franken Erwerbsausfallentschädigung⁸, 8 Franken Sold⁹ sowie aus Kosten für Transport und Unterkunft (rund 20 Franken) zusammen. Während die Erwerbsausfallentschädigung durch den Bund getragen

⁷ SR 833.1

⁸ Maximaler Ansatz, jedoch ohne Betreuungszulage

⁹ Durchschnitt

würde, würden die übrigen Mehrkosten zulasten der Kantone anfallen. Beim Einsatz von Schutzdienstpflichtigen aus der Reserve müsste auch die Versicherungsfrage geregelt werden. Um Schutzdienstpflichtige kurzfristig in den Einsatz bringen zu können, müsste zudem ein Aufgebotssystem (Telefonalarm, Pager oder Ähnliches) vorhanden sein; aus finanziellen Gründen sind in den meisten Organisationen nur Teile der ausgebildeten Schutzdienstpflichtigen an solche Systeme angeschlossen. Eine rasche Mobilisation von unausgebildeten Schutzdienstpflichtigen mit technischen Aufgebotsmitteln wäre somit, insbesondere aus Kostengründen, nicht machbar.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz hält daran fest, dass aus der Sicht der Ereignisbewältigung der Einsatz von unausgebildeten Schutzdienstpflichtigen dem der freiwilligen privaten Helfer gleichzusetzen sei und somit keine Vorteile bringe. So hielt beispielsweise der Bereichsleiter Zivilschutz im Kantonalen Führungsstab Luzern nach dem Unwetter vom August 2005 in einem Bericht fest, dass die Personalreserve für solche Fälle ungeeignet sei: Ohne gründliche Ausbildung könne keine Einsatzqualität erzielt werden. Des Weiteren ist das Bundesamt für Bevölkerungsschutz der Ansicht, dass dieses Unwetter einmal mehr gezeigt hat, dass es bei solchen Ereignissen nicht an freiwilligen privaten Helfern fehlt. Diese würden in der Akutphase die Einsatzleitung jedoch zusätzlich belasten, weil für sie Führung, Ausrüstung, Verpflegung und Unterkunft bereitgestellt werden müsse und ihre Arbeitsleistung verglichen mit dieser der ausgebildeten Angehörigen des Bevölkerungsschutzes erfahrungsgemäss eher bescheiden ausfalle. Für Instandstellungsarbeiten, die ohne Zeitdruck ausgeführt werden können, seien freiwillige private Helfer in der Regel jedoch willkommen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz sieht in der Personalreserve vor allem ein wichtiges Instrument für den Aufwuchs.

3 Arbeiten der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates

3.1 Resultate 1. Phase und Vernehmlassung

Die Initiative wurde von der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates am 3. April 2006 erstmals behandelt. Die Kommission folgte damals grossmehrheitlich der Argumentation der Initiantin und ortete einen Regelungsbedarf: Eine Mehrheit der Kommission zog insbesondere in Erwägung, dass vor allem für mittel- und längerfristige Aufräum- und Instandstellungsarbeiten der Einsatz von Schutzdienstpflichtigen aus der Personalreserve nutzbringend und sinnvoll sein könnte. Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates gab der Initiative am 4. September 2006 einstimmig Folge; insbesondere argumentierte die Kommission, dass mit der Umsetzung des Anliegens der Initiative eine klare Regelung erstellt würde für die Ausrichtung von Sold und Erwerbsersatz, und dass auch die Versicherungsfrage für alle an Aufräumarbeiten Beteiligten geklärt wäre. Am 11. September 2006 beauftragte die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates ihr Sekretariat mit der Ausarbeitung eines Berichts. Anschliessend musste dann allerdings erst abgeklärt werden, ob das Anliegen dieser Initiative nicht einfacher in die in der Zwischenzeit vom Bundesrat für 2009 angekündigte Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes eingebracht werden könnte. Dies hat die Kommission schliesslich verneint und ihr Sekretariat am 20. Februar 2007 definitiv mit der Ausarbeitung eines Berichts beauftragt. Einen entsprechenden Entwurf hat die Sicherheitspoliti-

sche Kommission des Ständerates an der Sitzung vom 30. August 2007 diskutiert, bereinigt und genehmigt.

Die unter den Parteien, Kantonen und interessierten Verbänden im vierten Quartal 2007 durchgeführte Vernehmlassung ergab eine durchwegs ablehnende Haltung gegenüber der Initiative Sommaruga Simonetta: Sprachen sich drei (CVP, EVP, SVP) von fünf an der Vernehmlassung teilnehmenden Parteien zugunsten der Initiative aus, so äusserten sich nur zwei (GR, OW) der 25 an der Vernehmlassung beteiligten Kantone in positivem Sinne, und die acht Antworten der gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft, der Gemeinden, der Städte und Berggebiete sowie weiterer Interessierter waren negativ (sechs Stellungnahmen) bzw. erfolgten ohne detaillierte Stellungnahme. Die wiederholt gegen die Initiative vorgebrachten Argumente betrafen insbesondere eine befürchtete erhebliche Kostenfolge, Sicherheitsbedenken, die mögliche Konkurrenzierung privatrechtlicher Unternehmen, Vorbehalte angesichts des geltenden Qualitäts- und Effizienzanspruchs sowie praktische Probleme hinsichtlich einer allfälligen (Ad-hoc-)Ausbildung, der Ausrüstung und dem Aufgebot. Positiv vermerkt wurde fast nur, dass fehlende Ausbildung grundsätzlich kein Hindernis für die Mithilfe bei leichteren Arbeiten sein könne.

3.2 Empfehlungen

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates teilt zwar weiterhin grundsätzlich das Anliegen der Initiantin nach lösungsorientierten und effizienten Einsatzverfahren im Katastrophen- und Notfall; sie sieht jedoch keinen Gesetzgebungsbedarf. Die Kommission ist vor dem Hintergrund der Vernehmlassungsergebnisse nämlich zum Schluss gekommen, dass für Einsätze im Ernstfall zwingend Grundkenntnisse nötig sind, dass eine dem Einsatz vorangehende Ausbildung also unausweichlich erscheint, zumal es in der Akutphase nach einem Ereignis einen hohen Grad an Organisation braucht. Sie erachtet es grundsätzlich als wenig sinnvoll, dass Personen ohne Ausbildung zum Einsatz kommen für Arbeiten, welche eigentlich professionell ausgeführt werden müssten, sei es durch ausgebildete Zivilschutzdetachemente (in einer ersten Phase) oder durch das örtliche Gewerbe (für die nachfolgenden Instandstellungsarbeiten). Auch befürchtet die Kommission Probleme, wenn in einer Einsatzmannschaft Leute mit Grundausbildung und solche ohne Grundausbildung zusammenarbeiten müssten und wenn Schutzdienstpflichtige aus der Personalreserve ohne persönliche Ausrüstung zum Einsatz gelangten. Zudem könnte die Umsetzung der Initiative dazu führen, dass auf Grund der vorgeschlagenen Gesetzesänderung plötzlich aus Spargründen noch grössere Teile der Schutzdienstpflichtigen nicht mehr ausgebildet und der Reserve zugeteilt würden, was für die Glaubwürdigkeit des Zivilschutzes fatal wäre. Die Kommission hat auch festgestellt, dass sich die Bestände der Einsatzkräfte bei den Katastrophenfällen der letzten Jahre wie Sturm Lothar (1999) oder die Unwetter 2005 als weitgehend ausreichend erwiesen haben.

Die Kommission sieht in der geltenden gesetzlichen Regelung eine ausreichend flexible Lösung, um den von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Bedürfnissen nachkommen zu können (in der Regel brauchen ländliche Regionen höhere Zivilschutzbestände als Städte, wo permanent eine hohe Zahl professioneller Kräfte einsatzbereit ist). Bereits heute sind die Kantone individuell in der Lage, ihre Zivilschutzbestände so zu regeln, wie sie sie für den Katastrophen- und Notfall als not-

wendig erachten. Im Falle einer Katastrophe bisher unbekanntes Ausmasses könnte zudem erst noch das Notverordnungsrecht zur Anwendung kommen, welches neue Einsatzmöglichkeiten für Schutzdienstpflichtige aus der Personalreserve und Freiwillige festlegen könnte.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates beantragt aufgrund dieser Überlegungen, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und die Initiative Sommaruga Simonetta abzuschreiben.