

**Parlamentarische Initiative
Sommaruga Simonetta. Einsatz von Schutzdienstpflichti-
gen aus der Personalreserve**

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates

vom [Datum des Entscheids der Kommission]

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

[Datum Entscheid Kommission]

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Hermann Bürgi

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). Künftig soll es möglich sein, 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.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Dienstpflicht

Gemäss Artikel 59 Bundesverfassung¹ 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 Artikel 61 Bundesverfassung und Artikel 11 Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG²). 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 2006 rekrutierte die Armee 37'377 Stellungspflichtige, davon waren 24'133 (64,57 %) militärdiensttauglich und 6'133 (16,41 %) schutzdiensttauglich. 7'111 (19,02 %) Stellungspflichtige waren weder militärdienst- noch schutzdiensttauglich.

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 das eine Reduktion der Bestände um rund zwei Drittel.

Zurzeit sind schweizweit rund 90'000 Schutzdienstpflichtige im Zivilschutz eingeteilt. Der Bestand dürfte sich, bedingt durch die noch laufenden Regionalisierungen,

¹ AS 1999 2556

² AS 2003 4187

³ AS 1996 1445

⁴ BBl 2002 1745

bei 85'000 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 (-19 %).

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 kantonale 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 Zivilschutzdirektorenkonferenz (MZDK) vom 13. Mai 2005 bestätigt. Es ist bisher noch nie vorgekom-

⁵ BBl 2002 1685

⁶ AB 2002 S 294

men, dass unausgebildete Angehörige der Personalreserve in den Einsatz geschickt wurden.

In die Personalreserve waren mit Stand 1. Januar 2006 rund 52'000 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 2005 war dies gesamtschweizerisch für 1000 Schutzdienstpflichtige der Fall.

2 Grundzüge der Vorlage und Argumente der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates

Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass es für den Zivilschutz durchaus Situationen geben kann, in denen der Einsatz auch der unausgebildeten Angehörigen der Reserve wünschenswert wäre. Im Ernstfall stehen die Nachbarorganisationen meistens ebenfalls bereits im Einsatz und haben keine freien Kapazitäten mehr für zusätzliche Hilfeleistungen zugunsten anderer Gemeinden oder Kantone. In derartigen Situationen sollten auch unausgebildete Schutzdienstpflichtige aus der Reserve aktiviert werden können, ohne dass sie zuerst eine Grundausbildung absolvieren müssen.

Erfahrungsgemäss stehen im ersten Moment nach einem Ereignis in der Regel genügend freiwillige private Helfer zur Verfügung; nach einigen Tagen müssen diese Leute aber wieder an ihrem Arbeitsplatz sein, und dann fehlen Kräfte für die klassischen Aufräumarbeiten, und Angehörige der Zivilschutzreserve – für viele Aufgaben auch solche ohne Ausbildung – könnten idealerweise zum Einsatz gelangen. Auch nicht ausgebildete Angehörige der Reserve dürften in der Regel in der Lage sein, Arbeiten zu erledigen, ohne dass sie eine Grundausbildung als Schutzdienstpflichtige absolviert haben. Dass diese Personen adäquat eingesetzt werden, ist Aufgabe der Vorgesetzten. Hinzu kommt, dass man in Notsituationen den Helfern befehlen können muss: Schutzdienstpflichtige aus der Reserve müssen Aufträge entgegennehmen und ausführen, bei Freiwilligen ist dies nicht im gleichen Masse der Fall. Beim Einsatz von Schutzdienstpflichtigen aus der Reserve ist (neben den Entscheidungen wie Sold und Erwerbsersatz) auch die Versicherungsfrage klar geregelt.

Es macht für die Kommission wenig Sinn, in einer Notlage Schutzdienstpflichtige zu haben, auf die man nicht zurückgreifen kann, weil sie zuerst noch ausgebildet werden müssen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz hätte seine Weisungen zumindest dahingehend flexibilisieren müssen, dass bei länger dauernden Katastrophenlagen zuerst die ausgebildeten Reservisten eingesetzt werden und erst dann diejenigen ohne Ausbildung.

Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 18 BZG soll folglich sichergestellt werden, dass unausgebildete Schutzdienstpflichtige aus der Reserve kurzfristig und ohne eine Verpflichtung zu vorhergehender Ausbildung aufgeboden und eingesetzt werden können. Ohne die vorgeschlagene Gesetzesänderung könnten unausgebildete Schutzdienstpflichtige aus der Personalreserve auch in Zukunft nur als freiwillige Helfer ihren Beitrag zur Bewältigung einer Katastrophe oder einer Notlage leisten.

Bei einem solchen Einsatz unter Leitung des Zivilschutzes wären 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.

Eine Minderheit der Kommission argumentiert, dass für Einsätze im Ernstfall zwingend Grundkenntnisse nötig seien, eine dem Einsatz vorangehende Ausbildung also unausweichlich sei. Auch könnten Probleme entstehen, wenn in einer Einsatzmannschaft Leute mit Grundausbildung und solche ohne Grundausbildung zusammenarbeiten.

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.

Zusammenfassung der Resultate der Vernehmlassung (folgt später)

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ermöglicht es, dass unausgebildete Schutzdienstpflichtige in Katastrophen- und Notlagen sowie bei Instandstellungsarbeiten aufgeboden und eingesetzt werden können und dabei in Rechten und Pflichten den ausgebildeten Schutzdienstpflichtigen gleichgestellt sind.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Werden unausgebildete Schutzdienstpflichtige bei einem Ereignis für Aufgaben herbeigezogen, die bisher freiwillige private Helfer übernommen haben, so muss pro Einsatztag und Person im Schnitt mit Mehrkosten von rund Fr. 200.- gerechnet werden. Diese setzen sich aus Fr. 172.- Erwerbsausfallentschädigung⁸, Fr. 8.- Sold⁹ so-

⁷ AS 1993 3043

⁸ Maximaler Ansatz, jedoch ohne Betreuungszulage

⁹ Durchschnitt

wie aus Kosten für Transport und Unterkunft (rund Fr. 20.-) zusammen. Während die Erwerbsausfallentschädigung durch den Bund getragen würde, würden die übrigen Mehrkosten zulasten der Kantone anfallen.

Um Schutzdienstpflichtige kurzfristig in den Einsatz bringen zu können, muss ein Aufgebotsystem (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 Aufgebotsmittel ist, insbesondere aus Kostengründen, nicht vorgesehen.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die als „Kann-Formulierung“ verfasste Gesetzesanpassung ermöglicht eine Vergrößerung der Einsatzbestände des Zivilschutzes. Der Einsatz unausgebildeter Schutzdienstpflichtiger aus der Personalreserve auf der Grundlage dieses Gesetzesartikels ist unter den oben beschriebenen Umständen jedoch auf Ausnahmesituationen beschränkt und dürfte dementsprechend selten erfolgen. Andererseits dürfen auf Grund der vorgeschlagenen Gesetzesänderung nicht plötzlich aus Spargründen noch grössere Teile der Schutzdienstpflichtigen nicht mehr ausgebildet und der Reserve zugeteilt werden; dies wäre für die Glaubwürdigkeit des Zivilschutzes fatal.

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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 Bundesverfassung.

Artikel 61 der Bundesverfassung 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 (Artikel 61, Absatz 2 BV).

5.2 Erlassform

Es ist eine direkte Änderung von Artikel 18, Absatz 2 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vorgesehen.