



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Staatskanzlei
Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 85 62
Telefax +41 (0)61 267 85 72
E-Mail staatskanzlei@bs.ch
Internet www.bs.ch

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

Basel, 26. September 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 25. September 2012

Vernehmlassungsverfahren betreffend Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Kreisschreiben vom 27. Juni 2012 von Herrn Bundesrat Ueli Maurer wurde dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt der erläuternde Bericht und der Entwurf zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) unterbreitet.

1. Allgemeine Bemerkungen:

Verstärkung der Bundesaufsicht

Der Kanton Basel-Stadt lehnt eine stärkere Kontrolle durch den Bund nicht grundsätzlich ab. Die vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten werden jedoch als unangemessen empfunden, weil sie eine Einschränkung der heute eingeräumten Kompetenzen darstellen. Der vorliegende Revisionsentwurf an sich und vor allem zahlreiche einschlägige Formulierungen im erläuternden Bericht erwecken den Eindruck eines Misstrauens des Bundes gegenüber der Arbeit der Kantone und Gemeinden. Dagegen wehrt sich der Kanton Basel-Stadt entschieden und fordert eine klare Umformulierung der entsprechenden Textpassagen. Es ist unbestritten, dass es in der Vergangenheit Fälle von missbräuchlichen EO-Abrechnungen gegeben hat, die durch die Operation ARGUS aufgedeckt werden konnten. Wir erlauben uns aber festzuhalten, dass die im Rahmen der Operation ARGUS als missbräuchlich beurteilten EO-Bezüge nicht ausschliesslich aus böser Absicht, sondern auch aufgrund mangelnder Kenntnis, Vorgaben und Informationen sowie wegen fehlenden Kontrollmechanismen bei den Ausgleichskassen entstanden sind. Der Kanton Basel-Stadt leitete im Zuge der Operation ARGUS selbst wirksame Massnahmen und Kontrollmechanismen ein. Weiter stellen wir fest, dass auch die betroffenen Bundesbehörden ihre Mitverantwortung erkannt haben und ihre Kontrollen (z.B. durch die Einführung der Plausibilitätsprüfung) sowie Vorgaben (z.B. Leitfa-

den des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz zur Bewilligung von Einsätzen des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft auf kantonaler und kommunaler Ebene) verbessert haben. Vor diesem Hintergrund erscheinen die nun vorgeschlagenen Kontrollmechanismen in ihrer Gesamtheit als unverhältnismässig und in ihrer Intention als rückwärtsgewandt. Für Bund und Kantone würden sie zudem einen zusätzlichen beträchtlichen Verwaltungsaufwand bedeuten und heute funktionierende Abläufe deutlich verlangsamen. Die Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes, der noch immer ein Mittel der Kantone und Gemeinden darstellt, würden stark eingeschränkt. Der Kanton Basel-Stadt erwartet deshalb, dass der Bund den Kantonen und Gemeinden das ihnen zustehende Vertrauen entgegenbringt, und beantragt, die entsprechenden Textpassagen zu überarbeiten und den Verzicht auf einzelne vorgesehene Kontrollmechanismen zu prüfen.

Gleichberechtigung gegenüber dem Zivildienst

Mit Befremden stellt der Kanton Basel-Stadt zudem fest, dass mit dem vorliegenden Revisionsentwurf die Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes insbesondere im Bereich der Einsätze zugunsten der Gemeinschaft und der Instandstellungsarbeiten weiter eingeschränkt werden sollen. Die Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes werden mit der vorliegenden Revision beschnitten. Gleichzeitig ist eine Tendenz feststellbar, die Einsatzfelder des Zivildienstes auszuweiten. Arbeiten, die gemäss dem vorliegenden Revisionsentwurf nicht mehr durch den Zivilschutz ausgeführt werden dürften, könnten somit durch den Zivildienst erledigt werden, nach wie vor unter Bezug von EO-Beiträgen. Diese Ungleichbehandlung erweist sich als stossend. Denn anders als der Zivildienst ist der Zivilschutz in den Kantonen und Gemeinden verankert, von denen er auch getragen und finanziert wird. Mit einer Beschränkung der Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes wird auch die Bereitschaft der Gemeinden und Kantone sinken, in die Ausbildung und das Material ihrer Zivilschutzformation zu investieren. Einbussen bei der Qualität des Zivilschutzes und dessen Ansehen dürften die Folge sein. Der Kanton Basel-Stadt fordert deshalb, dass auf Massnahmen verzichtet wird, die den Handlungsspielraum des Zivilschutzes unverhältnismässig einschränken und ihn gegenüber anderen Organisationen benachteiligen.

Einführung des Systems PISA zur Kontrollführung im Zivilschutz

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst den geplanten Einsatz des Personalinformationssystems der Armee (PISA) für die Kontrollführung im Zivilschutz. Dies entspricht einem Anliegen der Kantone. Durch die Bereitstellung eines schweizweit einheitlichen Systems kann unseres Erachtens die Kontrollführung im Zivilschutz verbessert werden, zumal alle Schutzdienstleistenden im Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung ohnehin bereits im PISA erfasst werden. Die skizzierte schrittweise Einführung von PISA scheint richtig. Es ist dabei darauf zu achten, dass Kantonen, die erst vor kurzem eigene Systeme zur Kontrollführung beschafft haben, ein angemessener Investitionsschutz gewährt wird. Der Kanton Basel-Stadt erwartet, dass Vertreter der Kantone in die Weiterentwicklung des PISA für die Bedürfnisse des Zivilschutzes durch den Bund einbezogen werden.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG)

Artikel 15 Absatz 5 (neu)

Zustimmung, keine Bemerkungen.

Artikel 16 Absätze 2 und 3 (neu)

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst diese neuen Regelungen, die ein wiederholt erklärtes Bedürfnis der Kantone darstellen. Es ist nicht nachvollziehbar, wenn Personen, die aufgrund eines Strafurteils oder aus psychischen Gründen für die Armee nicht rekrutiert werden, gleichwohl dem Zivilschutz zugeteilt werden können. Im erläuternden Bericht sollte zudem ergänzend präzisiert werden, dass Personen, die aufgrund einer negativen Personensicherheitsprüfung (PSP) für die Armee nicht rekrutiert werden, auch für den Zivilschutz nicht rekrutiert werden dürfen.

Artikel 27 Absätze 2^{bis} und 2^{ter} (neu)

Die neu vorgesehenen Einschränkungen der Instandstellungsarbeiten scheinen sinnvoll. Die Formulierung im erläuternden Bericht auf Seite 13 lassen auf ein grundsätzliches Misstrauen des Bundes gegenüber der Bewilligungspraxis und der Ausübung der Kontrolltätigkeit der Kantone schliessen. Der Kanton Basel-Stadt ist der Überzeugung, dass die Kantone die ihnen zustehende Autonomie im Rahmen der bundesrechtlichen Bestimmungen nach bestem Wissen und Gewissen wahrnehmen. Es entspricht vielmehr einer Tatsache, dass die aus praktischer Sicht zum Teil nur schwer nachvollziehbare Unterscheidung zwischen Wiederholungskursen, Instandstellungsarbeiten und Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft bei den Zivilschutzorganisationen oft zu Verwirrung führt. Die fehlenden klaren Grundlagen und Definitionen ermöglichen heute, dass viele Einsätze oftmals jeder der drei Kategorien zugeordnet werden können. Vor diesem Hintergrund wäre, dem Beispiel der Armee folgend, eine Beschränkung der Dienstkategorien zu begrüssen.

Der Kanton Basel-Stadt beantragt deshalb, dass die erwähnte Formulierung im erläuternden Bericht angepasst und mittelfristig der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Wiederholungskursen, Instandstellungsarbeiten und Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft geprüft wird.

Artikel 27a Absatz 4

Wie bereits oben angeführt, lehnt der Kanton Basel-Stadt Kontrollen und Einschränkungen durch den Bund nicht grundsätzlich ab, sofern sie der Klärung von Abläufen und Prozessen dienen.

Der im erläuternde Bericht auf Seite 14 geäusserte Vorwurf, zahlreiche Kantone würden die Gemeinschaftseinsätze nur unzureichend bewilligen, ist jedoch klar zurückzuweisen. Mangels anderslautenden und einschlägigen Informationen des Bundes haben die Kantone den

geltenden rechtlichen Bestimmungen folgend das Bewilligungsverfahren selbst festgelegt. Erst im Rahmen der Operation ARGUS zeigte sich, dass diese Verfahren teilweise nicht den nie zuvor geäusserten und inzwischen von kantonal letztinstanzlichen Gerichten als unrichtig beurteilten Vorstellungen des Bundes entsprachen. Nicht zuletzt auf Druck der Kantone definierte der Bund in der Folge, was unter Gemeinschaftseinsätzen zu verstehen ist und wie diese bewilligt werden müssen. Die meisten Kantone - darunter auch der Kanton Basel-Stadt - haben ihr Bewilligungsverfahren inzwischen entsprechend angepasst. Die erwähnte Formulierung gibt somit die Situation vor der Operation ARGUS wider, ist vergangenheitsorientiert und liefert ein falsches Bild von der heute ausgeübten Praxis. Der Kanton Basel-Stadt beantragt deshalb, diesen Abschnitt zu streichen oder zumindest anzupassen.

Gegen den vorgeschlagenen Gesetzestext ist hingegen nichts einzuwenden, sofern im erläuternden Bericht zusätzlich klar festgehalten wird, dass sich die neu im Gesetz erwähnten Voraussetzungen auf die heute geltende Verordnung vom 6. Juni 2008 über Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft (VEZG, SR 520.14) und den von Bund und Kantonen gemeinsam erstellten Leitfaden zur Bewilligung von Einsätzen des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft auf kantonaler und kommunaler Ebene beschränken. Darüber hinausgehende Vorgaben und Regelungen lehnt der Kanton Basel-Stadt ab. Es wird beantragt, den erläuternden Bericht im Sinne dieser Ausführungen zu präzisieren.

Artikel 28

In praktischer Hinsicht erscheinen die vorgesehenen Regelungen problematisch und in deren Umsetzung mit Schwierigkeiten behaftet. Einerseits können etwa Instandstellungsarbeiten zeit- und kostenintensive Vorbereitungs- und Planungsarbeiten erfordern. Daher muss den Gesuchstellern bereits zu einem frühen Zeitpunkt bekannt sein, ob der Einsatz die Anforderungen des BABS erfüllt oder nicht. Andererseits gibt es auch Fälle, bei denen Instandstellungsarbeiten zwingend sofort oder innert kurzer Frist nach einem Ereignis erfolgen müssen. Hierbei können die in Absatz 4 vorgesehenen Fristen nicht eingehalten werden; die Beurteilung des BABS müsste in diesen Fällen schneller und unkomplizierter erfolgen.

Der Kanton Basel-Stadt beantragt deshalb, die in Absatz 4 vorgesehenen Fristen statt auf Gesetzes- auf Verordnungsstufe zu regeln und so anzupassen, dass sie den oben geschilderten Bedürfnissen der Praxis gerecht werden können. Insbesondere ist auch eine Frist für die Beurteilung der beantragten Einsätze durch das BABS in diese Bestimmung aufzunehmen.

Artikel 33

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen. In Absatz 4 wird erwähnt, dass freiwillig Schutzdienstleistende, die über eine „gleichwertige Ausbildung“ verfügen, die Grundausbildung nicht absolvieren müssen. Weder im Revisionsentwurf noch im erläuternden Bericht wird jedoch festgehalten, was unter einer „gleichwertigen Ausbildung“ zu verstehen ist. Für den Kanton Basel-Stadt ist es von entscheidender Bedeutung, dass etwa militärische Ausbildungen oder zivile Ausbildungen, beispielsweise der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz, weiterhin als „gleichwertige Ausbildungen“ anerkannt werden. Es wird daher beantragt, die Ausführungen im erläuternden Bericht mit ent-

sprechenden Beispielen zu ergänzen und den Entscheid über die Anerkennung „gleichwertiger Ausbildungen“ den Kantonen zu übertragen.

Artikel 34

Zustimmung, keine Bemerkungen.

Artikel 35

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen. Insbesondere die Tatsache, dass zukünftig auch Angehörige der neuen Grundfunktionen Materialwart/in und Anlagewart/in zu Weiterbildungskursen aufgeboden 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 Basel-Stadt ist jedoch darauf angewiesen, dass er die Schutzdienstleistenden aller in Artikel 35 Absatz 1 genannten Funktionen zu Weiterbildungskursen aufbieten kann. Der Wortlaut von Absatz 2 ist deshalb entsprechend anzupassen.

Artikel 36 Absätze 2 und 3

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen. Insbesondere die Tatsache, dass zukünftig auch Angehörige der neuen Grundfunktionen Materialwart/in und Anlagewart/in jährlich zu höchstens zwölf weiteren WK-Tagen aufgeboden werden können, entspricht einem Bedürfnis der Kantone.

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

Zustimmung, keine Bemerkungen.

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

Der Kanton Basel-Stadt ist 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. Deshalb sind die entsprechenden Schritte zur flächendeckenden Einführung von PISA zu begrüßen.

Es ist jedoch festzuhalten, dass in den Kantonen derzeit verschiedene Systeme zur Durchführung 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 zwischen den kantonalen Systemen und PISA sowie 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 von PISA kein zusätzlicher Aufwand entstehen darf.

Artikel 16 Absatz 1^{bis} (neu)

Der geplante Datenaustausch zwischen zentraler Ausgleichsstelle (ZAS) und den kantonalen Ausgleichskassen ist sinnvoll. Im erläuternden Bericht auf Seite 21 wird den Ausgleichskassen jedoch implizit eine Untersuchungspflicht bei Verdacht auf unrechtmässige EO-Anmeldungen übertragen. Diese Überlegungen sind abzulehnen, ansonsten die Ausgleichskassen in Zukunft faktisch die Rechtmässigkeit der geleisteten Schutzdienste zu überprüfen hätten. Dies ist aber weder die Aufgabe der Ausgleichskassen noch sind sie dazu in der Lage. Die Ausgleichskassen müssen sich zwingend darauf verlassen können, dass die gemeldeten Dienstleistungen materiell korrekt sind, und dass sie ausschliesslich gestützt auf die eingereichten EO-Formulare die Auszahlungen vornehmen können.

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

Artikel 1a Absätze 1, 3 und 6

Der Kanton Basel-Stadt ist mit den vorgeschlagenen Änderungen in den Absätzen 1 und 6 einverstanden.

Zu Absatz 3 ist was folgt zu bemerken: In den entsprechenden Ausführungen sowie in Kapitel 3.1 des erläuternden Berichts wird gerügt, dass Einsätze des haupt- und nebenamtlichen Zivilschutzpersonals zugunsten einer anderen, der gleichen Zivilschutzorganisation angeschlossenen Gemeinde missbräuchlich und unrechtmässig erfolgt seien. Dieser Vorwurf ist abzulehnen. 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 kann den Kantonen nicht zum Vorwurf gemacht werden. Dem eigentlichen Anliegen dieser Bestimmung, die festgestellte rechtliche Lücke zu schliessen und die Einsatzmöglichkeiten des haupt- und nebenamtlichen Zivilschutzpersonals für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft einzuschränken, ist aber grundsätzlich zuzustimmen. Wie im erläuternden Bericht richtigerweise erkannt, darf eine Einschränkung jedoch nicht zu einer Ungleichbehandlung mit dem Personal der Armee führen. Diese Bedingung wird mit den vorgeschlagenen Regelungen nur teilweise erfüllt. So entfällt bei den Angestellten der Militärverwaltung der Anspruch auf Erwerbssersatz nur bei einer Verlängerung der Militärdienstpflicht und bei freiwilligen Dienstleistungen; obligatorische Dienstleistungen sind nach wie vor erwerbssersatzberechtigt. 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 erwerbssersatzberechtigt sein, ungeachtet, ob der Einsatz angeordnet oder freiwillig übernommen wurde. Um diese Ungleichbehandlung zu beseitigen, wird beantragt, den für die Angestellten der Militärverwaltung gewählten Wortlaut sinngemäss auf das haupt- und nebenamtliche Personal des Zivilschutzes zu übernehmen.

Weiter ist anzumerken, dass weder aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext noch aus den entsprechenden Ausführungen im erläuternden Bericht klar hervor geht, was unter haupt- und nebenamtlichem Zivilschutzpersonal zu verstehen ist. Eine Ausweitung des Begriffs auf Teilzeitmitarbeitende und das Milizpersonal der Zivilschutzorganisationen, das am Ende des Jahres von einer Gemeinde einen Lohnausweis erhält, wäre abzulehnen, da ein grosser Teil des Zivilschutzkaders betroffen wäre, was zu Problemen in der Führung von Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft führen würde. Der Kanton Basel-Stadt beantragt deshalb, den Begriff auf die Zivilschutzkommandanten und die Geschäftsleitenden der Zivilschutzorganisationen zu beschränken und eine dementsprechende Präzisierung in Kapitel 3.1 des erläuternden Berichts vorzunehmen.

Artikel 11 Absatz 1

Zustimmung, keine Bemerkungen.

Artikel 20a (neu)

Der Kanton Basel-Stadt nimmt die vorgesehenen neuen Schadenersatzregelungen zur Kenntnis. Bezug nehmend auf Absatz 1 Buchstabe a ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Aufgebote für Zivilschutzeinsätze in anderen Kantonen in der Regel durch die Gemeinden und nicht durch den Kanton erfolgen. 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. Es wird deshalb beantragt, in Gesetzestext und erläuterndem Bericht zusätzlich auf die Haftung der Gemeinden einzugehen.

Der Kanton Basel-Stadt lehnt die in Absatz 4 neu vorgesehene Verrechnungsmöglichkeit von Schadenersatzforderungen des Bundes mit Bundesbeiträgen an die Kantone ab. Diese Regelung widerspricht grundlegenden Prinzipien der Verrechnung, insbesondere fehlt es an der Gleichartigkeit der Leistungen. Es scheint befremdlich, dass zukünftig etwa Bundesbeiträge im Bereich der Ergänzungsleistungen zur Alter-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung Schadenersatzforderungen des Bundes gegenüber einem Kanton ausgleichen sollen. Absatz 4 ist demzufolge ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und erwarten, dass die Anliegen des Kantons Basel-Stadt Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin/