



# **Missbräuchliche Abrechnung von geleisteten Zivilschutztagen**

Bericht des Bundesrates vom 26.10.2011

in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrats  
vom 23. November 2007 (07.3778)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>5</b>
2.1	Rechtliche Situation .....	5
2.1.1	Voraussetzungen für die Entschädigung von Schutzdiensttagen .....	5
2.1.2	Geltendmachung der EO-Entschädigung .....	6
2.1.3	Höhe der EO-Entschädigung .....	6
2.1.4	Rückerstattungspflicht.....	7
2.2	Umfang der Entschädigung von Schutzdiensttagen .....	7
2.3	Kontrollmöglichkeiten der EO in den Jahren 2003-2009 .....	7
<b>3</b>	<b>Überprüfung der geleisteten Schutzdiensttage</b>	<b>8</b>
3.1	Anlass für die Überprüfung .....	8
3.2	Vorgehen und Umfang der Überprüfung .....	8
3.2.1	An der Überprüfung beteiligte Stellen .....	8
3.2.2	Umfang der Überprüfung .....	9
3.2.3	Ablauf der Überprüfung.....	10
<b>4</b>	<b>Ergebnisse der Überprüfungen</b>	<b>11</b>
4.1	Grundlagen zur Beurteilung der Rechtmässigkeit .....	11
4.2	Umfang der unrechtmässig ausgerichteten Entschädigungen .....	11
4.3	Rückforderungen der zu Unrecht ausgerichteten EO-Entschädigungen.....	13
4.3.1	Vorgehen.....	13
4.3.2	Umfang der geltend gemachten Rückforderungen.....	13
4.3.3	Bisher erfolgte Rückerstattungen.....	15
4.4	Strafrechtlich relevantes Verhalten und Ersatzforderungen gegen die Kantone.....	15
4.5	Finanzieller Schaden für die EO .....	17
<b>5</b>	<b>Gründe für die unrechtmässige Abrechnung von Schutzdiensttagen über die EO</b>	<b>19</b>
5.1	Vorbemerkungen.....	19
5.2	Missachtung der gesetzlichen Obergrenzen beim Aufgebot .....	19
5.3	Finanzielle Fehlanreize .....	21
5.4	Lücken in der kantonalen Gesetzgebung und Aufsicht .....	22
5.5	Fehlende Kompetenz der Ausgleichskassen für die Überprüfung der Soldberechtigung .....	23
<b>6</b>	<b>Möglichkeiten zur Verhinderung der unrechtmässigen Abrechnung von Schutzdiensttagen über die EO</b>	<b>24</b>
6.1	Bereits getroffene Massnahmen .....	24
6.1.1	Änderung der Zivilschutzverordnung und der Verordnung über Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft .....	24
6.1.2	Modernisierung des EO-Registers .....	25
6.1.3	Einführung einer Plausibilitätskontrolle .....	25
6.1.4	Änderung des BZG .....	26
6.2	Geplante und weitere mögliche Massnahmen.....	27

6.2.1	Einführung eines Zivilschutzdatenführungssystems.....	27
6.2.2	Regelung der Aufgebote des Zivilschutzpersonals.....	27
6.2.3	Stärkung der Aufsicht.....	28
<b>7</b>	<b>Fazit</b>	<b>30</b>
<b>8</b>	<b>Anhänge</b>	<b>31</b>

# 1 Einleitung

Am 10. Dezember 2007 überwies der Nationalrat das Postulat "Bericht über missbräuchliche Abrechnung von geleisteten Zivilschutztagen" (07.3778), das am 23. November 2007 von seiner Finanzkommission eingereicht worden war. Mit dem Postulat wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die missbräuchlichen Abrechnungen von Diensttagen im Zivilschutz vorzulegen. Dieser soll Antworten geben zum Ausmass der missbräuchlichen Abrechnungen, den Gründen, wieso dies überhaupt möglich war, und dem möglichen finanziellen Schaden für den Bund. Ausserdem soll er aufzeigen, ob sich Änderungen der rechtlichen Grundlagen aufdrängen, damit solche Vorkommnisse in Zukunft nicht mehr möglich sind. Zur Begründung führt die Finanzkommission aus, dass gemäss Presseberichten in einzelnen Fällen bis zu 300 Dienstage pro Person und Jahr teilweise zu Unrecht über die EO abgerechnet worden seien, wodurch die EO zu Schaden gekommen sei. Profitiert hätten zum Teil Gemeinden, die ihre Kosten auf den Bund abwälzen konnten. Es stünden Rückforderungen von schätzungsweise 4 Millionen Franken im Raum, wodurch Fragen aufgeworfen würden, die der Bundesrat zuhanden des Parlaments in einem Bericht beantworten solle.

Der vorliegende Bericht gibt Aufschluss über das Ausmass der missbräuchlichen Abrechnungen inklusive des vorläufigen Schadens für die EO und die Gründe, weshalb es zu den missbräuchlichen Abrechnungen kommen konnte. Zudem gibt er einen Überblick über die bereits getroffenen und die möglichen Massnahmen, mit denen der Missbrauch wirksam bekämpft werden kann. Er basiert auf den vorläufigen Ergebnissen der gesamtschweizerischen Überprüfung der Rechtmässigkeit der in den Jahren 2003-2009 geleisteten Schutzdiensttage, die das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) und den Kantonen durchgeführt hat.

Ein ganz anderes Thema bildet eine gegenwärtig laufende Administrativuntersuchung zur Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen über die EO. Im Dezember 2010 wurden mehrere Fälle von Angehörigen der Armee aufgedeckt, die auf Unregelmässigkeiten in der Abrechnung von Diensttagen über die EO schliessen liessen. Es stellte sich heraus, dass die EO mittels doppelt ausgestellten und kopierten EO-Anmeldungen betrogen wurde. Die ersten Strafanzeigen wurden bereits im Dezember 2010 eingereicht. Ausserdem tauchte der Verdacht auf, dass in der Armeeverwaltung in verschiedenen Einheiten und militärischen Kommandos zur Entlastung des Personalbudgets Armeeangehörige über die Form der freiwilligen Dienstleistung beschäftigt und die Arbeitsleistung nicht durch Lohn abgegolten, sondern über die EO entschädigt wurde. VBS und EDI haben erstmals am 15. Februar 2011 den Bundesrat und einen Tag später die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung über Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Dienstleistungen von Armeeangehörigen über die EO orientiert. Am 24. März 2011 erfolgte durch das VBS eine weitere Medienorientierung über die Freistellung eines Mitarbeiters aus dem Departementsbereichs und die Einleitung der Administrativuntersuchung. Am 6. April 2011 haben die beiden Departementsvorsteher mit einer Informationsnotiz gemeinsam den Bundesrat über den Stand der Abklärungen und die bereits getroffenen Massnahmen orientiert. Gleichentags wurde auch den beiden GPK Ständerat und Nationalrat eine Zwischeninformation zum Stand der Untersuchungen zugestellt. Vorgesehen ist, Bundesrat und GPK laufend über den Ermittlungsstand zu informieren. Vor Ende 2011 kann allerdings nicht mit aussagekräftigen Resultaten gerechnet werden. Zum heutigen Zeitpunkt lassen sich noch keine Schlussfolgerungen aus der Untersuchung ziehen, weshalb der vorliegende Bericht keinen weiteren Bezug darauf nimmt.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Rechtliche Situation

#### 2.1.1 Voraussetzungen für die Entschädigung von Schutzdiensttagen

Für jeden ganzen geleisteten Schutzdiensttag, für den eine Person Sold im Sinne der Zivilschutzgesetzgebung bezieht, besteht Anspruch auf eine EO-Entschädigung<sup>1</sup>. Die Besoldung ist ausserhalb des Sozialversicherungsrechts im Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz sowie in dessen Ausführungserlassen geregelt.

Gemäss Art. 37 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Zivilschutz ZSG, das bis zum 31. Dezember 2003 in Kraft war, durften pro schutzdienstleistende Person und Kalenderjahr maximal 40 Schutzdiensttage (Ausbildungsdienste) geleistet werden. Davon ausgenommen waren Einsätze für Katastrophen- und Nothilfe, die keiner Beschränkung unterlagen. Anzumerken bleibt, dass Einsätze zugunsten der Gemeinschaft bis Ende 2003 als eigenständige Dienstleistungen nicht vorgesehen waren. Sinngemässe Einsätze konnten bis zu diesem Zeitpunkt im Rahmen von Wiederholungskursen erbracht werden. Die "Weisungen des Bundesamtes für Zivilschutz über Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft im Rahmen von Wiederholungskursen gemäss Artikel 36 des Zivilschutzgesetzes" legten auf Bundesebene insbesondere die materiellen Bedingungen fest.

Im Rahmen der Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung, die am 1. Januar 2004 in Kraft trat, wurde der operative Vollzug des Zivilschutzes grundsätzlich an die Kantone delegiert. Das ZSG wurde aufgehoben und durch das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG; SR 520.1) ersetzt. Dieses sieht einen Anspruch auf Sold für Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, Instandstellungsarbeiten, Einsätze zugunsten der Gemeinschaft, Aus- und Weiterbildung sowie Wiederholungskurse vor.<sup>2</sup> Eine schutzdienstleistende Person darf jährlich maximal 7 Tage, Kader und Spezialisten maximal 14 Tage an Wiederholungskursen leisten.<sup>3</sup> Für die Dauer von Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen, für Instandstellungsarbeiten sowie für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft existiert keine Begrenzung. Einsätze zugunsten der Gemeinschaft müssen jedoch vorgängig bewilligt werden. Die entsprechenden Voraussetzungen für eine Bewilligung sind in der Verordnung über die Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft (VEZG; SR 520.14) geregelt, welche am 1. Januar 2004 in Kraft trat. Für die fallweise Genehmigung von Gemeinschaftseinsätzen ist auf nationaler Ebene der Bund zuständig, für die Einsätze auf kantonaler oder kommunaler Ebene diejenige Instanz, die in der kantonalen Gesetzgebung dafür vorgesehen ist.<sup>4</sup> Einsätze zugunsten der Gemeinschaft können nur für Dritte, namentlich für Behörden, Organisationen, Vereine oder Aussteller, erbracht werden,<sup>5</sup> und zwar nur dann, wenn die Gesuchsteller insbesondere ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln nicht bewältigen können und der Gemeinschaftseinsatz mit dem Zweck und den Aufgaben des Zivilschutzes übereinstimmt und der Anwendung des in der Ausbildung erworbenen Wissens und Könnens dient.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 1a Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Erwerbssatz für dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG; SR 834.1)

<sup>2</sup> Art. 22 BZG i. V. m. Art. 4 ZSV, Art. 27, 33-37 und 39 Abs. 2 BZG

<sup>3</sup> Art. 36 BZG

<sup>4</sup> Aufgebot gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst d und Abs. 2 Bst. c BZG

<sup>5</sup> Art. 1 Abs. 2 VEZG

<sup>6</sup> Art. 2 Bst. a und b VEZG

## 2.1.2 Geltendmachung der EO-Entschädigung

Die EO-Entschädigung wird durch die Einreichung eines EO-Anmeldeformulars an die zuständige Ausgleichskasse geltend gemacht. Das Formular wird durch den Rechnungsführer der Zivilschutzorganisation ausgestellt, bei der die versicherte Person ihren Dienst leistet. Der Rechnungsführer bescheinigt auf dem Formular die soldberechtigten Dienstage und gibt die EO-Anmeldung an die dienstleistende Person ab. Falls diese unselbständig erwerbend oder arbeitslos ist, reicht sie die Anmeldung an ihren (letzten) Arbeitgeber weiter, der darauf den Lohn bestätigt und die Anmeldung an seine Ausgleichskasse weiterleitet. Andernfalls schickt die dienstleistende Person die Anmeldung direkt an die Ausgleichskasse, bei der sie ihre AHV-Beiträge bezahlt. Die Ausgleichskasse nimmt die EO-Anmeldung entgegen, prüft die Angaben auf deren Vollständigkeit, berechnet die Höhe der Entschädigung und zahlt diese aus. Nach den geltenden Bestimmungen steht die EO-Entschädigung grundsätzlich der Dienst leistenden Person zu. Von diesem Grundsatz wird abgewichen, wenn der Arbeitgeber dem Dienstleistenden für die Zeit des Dienstes Lohn oder Gehalt ausrichtet. In diesem Fall steht nämlich die Entschädigung von Gesetzes wegen dem Arbeitgeber zu. Bezahlt der Arbeitgeber während des Dienstes keinen Lohn aus oder ist der Dienstleistende nicht-erwerblich, wird die EO-Entschädigung direkt der dienstleistenden Person ausgerichtet.<sup>7</sup>

## 2.1.3 Höhe der EO-Entschädigung

Mit Ausnahme der Grundausbildung beläuft sich die tägliche Grundentschädigung auf 80% des durchschnittlichen vordienstlichen Erwerbseinkommens, mindestens jedoch 62<sup>8</sup> und höchstens 196 Franken pro Tag. Hinzu kommen Kinderzulagen in der Höhe von 20 Franken pro Kind und Tag. Die Gesamtentschädigung (Grundentschädigung plus Kinderzulagen) darf 245 Franken pro Tag nicht übersteigen. Die in den Jahren 2003-2009 geltenden Ansätze sind aus der untenstehenden Tabelle ersichtlich.

Jahr	Min.	Max.	Kinderzulage	Max. mit Kindern
1999-2005 <sup>1)</sup>	43.--	140.--	43.-- <sup>2)</sup>	215.--
2005 <sup>1)</sup> -2007	54.--	172.--	18.--	215.--
2008-2009	62.--	196.--	20.--	245.--

1) Änderung der Sätze per 1. Juli 2005

2) Für das 1. Kind; für jedes weitere Kind 22 Franken

Zusätzlich zur Gesamtentschädigung können selbständigerwerbende Personen<sup>9</sup> eine Betriebszulage und Dienstleistende mit Kindern<sup>10</sup> unter bestimmten Voraussetzungen eine Zulage für Betreuungskosten geltend machen. Die Höhe der Zulagen beträgt in beiden Fällen 67 Franken pro Tag.

<sup>7</sup> Art. 19 Abs. 2 ATSG, i.V. mit Art. 19 EOG und Art. 21 der Verordnung zum Erwerbsersatzgesetz (EOV; SR 834.11)

<sup>8</sup> für Personen ohne Kinder; für Dienstleistende mit einem Kind beträgt die Mindestentschädigung 98 Franken, für Dienstleistende mit zwei oder mehr Kindern 123 Franken pro Tag

<sup>9</sup> Einen Anspruch auf eine Betriebszulage haben Personen, die als Eigentümer, Pächter oder Nutzniesser einen Betrieb führen oder unter gewissen Bedingungen an der Führung eines Betriebes aktiv beteiligt sind, sowie in gewissen Fällen mitarbeitende Familienmitglieder in einem Landwirtschaftsbetrieb

<sup>10</sup> Einen Anspruch auf eine Zulage für Betreuungskosten haben Personen, die mit einem oder mehreren Kindern unter 16 Jahren zusammenleben, wenn sie den Nachweis erbringen, dass wegen des Dienstes zusätzliche Kosten für die Kinderbetreuung angefallen sind, und der Dienst mindestens zwei zusammenhängende Tage umfasst

#### **2.1.4 Rückerstattungspflicht**

Unrechtmässig bezogene EO-Entschädigungen müssen von deren Empfänger grundsätzlich zurückerstattet werden.<sup>11</sup> Die Rückforderung muss jedoch eine gewisse Grössenordnung aufweisen, d. h. Bagatellobeträge können nicht zurückgefordert werden.<sup>12</sup> Die Rückerstattungspflicht besteht unabhängig von einem Verschulden des Leistungsempfängers. Der Rückforderungsanspruch erlischt ein Jahr, nachdem die Versicherungseinrichtung Kenntnis davon erlangte, spätestens aber fünf Jahre nach Entrichtung der einzelnen Leistung. Wird der Rückerstattungsanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese Frist massgebend.<sup>13</sup>

Die Ausgleichskasse macht die Rückforderung mit einer Verfügung beim Empfänger der Entschädigung geltend (dienstleistende Person oder deren Arbeitgeber).<sup>14</sup>

#### **2.2 Umfang der Entschädigung von Schutzdiensttagen**

In den Jahren 2003 bis 2009 leisteten zwischen 239'000 und 318'000 Personen Dienst in der Armee, dem Zivildienst, dem Zivilschutz und dem Roten Kreuz. Die EO entrichtete für diese Personen jährlich zwischen 608 und 781 Mio. Franken an Leistungen. Die Anzahl an schutzdienstleistenden Personen belief sich in dieser Zeit auf 55'000 bis 76'000 Personen pro Kalenderjahr, für welche die EO jährlich zwischen 41 und 55 Mio. Franken an Entschädigungen ausrichtete (vgl. Anhang 1).

#### **2.3 Kontrollmöglichkeiten der EO in den Jahren 2003-2009**

Die Kontrollmöglichkeiten der Ausgleichskassen im Rahmen der EO sind äusserst beschränkt (vgl. Ziff. 2.1.1 und 5.5). Eine wesentliche Kontrollfunktion wird durch die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) wahrgenommen. Die Aufgaben der ZAS bestehen in der Hauptsache darin, periodisch mit den Ausgleichskassen über die vereinnahmten Beiträge und die ausbezahlten Leistungen abzurechnen und die sich aus den Abrechnungen ergebenden Saldi dem Ausgleichsfonds zu überweisen bzw. aus diesem den Ausgleichskassen zu vergüten. Daneben führt sie zentrale Register der laufenden Leistungen, worin die Geldleistungen erfasst sind. Die Ausgleichskassen melden der ZAS regelmässig die Daten aus den erhaltenen EO-Anmeldungen. Dadurch können ungerechtfertigte Zahlungen - insbesondere Doppelzahlungen - teilweise verhindert werden. Zu Doppelzahlungen kann es kommen, wenn eine Person gleichzeitig oder kurz hintereinander für mehrere Arbeitgeber tätig ist und EO-Entschädigungen für dieselbe Dienstperiode bei mehreren Ausgleichskassen geltend macht. Die ZAS überprüft periodisch, ob es zu solchen Doppelzahlungen gekommen ist und setzt gegebenenfalls die betroffenen Ausgleichskassen darüber in Kenntnis.

---

<sup>11</sup> Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1)

<sup>12</sup> Art. 53 ATSG, demgemäss die Verwaltung auf formell rechtskräftige Verfügungen nur dann zurückkommen kann, wenn die Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist, gilt sinngemäss auch für Leistungen, die - wie im Falle der EO üblich - formlos zugesprochen wurden (BGE 122 V 368 f. Erw. 3)

<sup>13</sup> Art. 25 Abs. 2 ATSG

<sup>14</sup> Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV; SR 830.11)

## **3 Überprüfung der geleisteten Schutzdiensttage**

### **3.1 Anlass für die Überprüfung**

Das BSV wurde Ende Dezember 2005 durch einen Verantwortlichen einer Solothurner Zivilschutzstelle telefonisch darauf aufmerksam gemacht, dass die Stadt Grenchen ihren Zivilschutzstellenleiter für zusätzliche Einsätze aufbiete und dieser auf diese Weise zusätzliche Diensttage leisten könne, die von der EO entschädigt würden. Das BSV verlangte daraufhin im Januar 2006 bei der zuständigen Ausgleichskasse die EO-Anmeldungen der betroffenen Person ein und ersuchte das Amt für Militär und Bevölkerungsschutz des Kantons Solothurn um eine Stellungnahme. In Anbetracht der Möglichkeit, dass es sich hierbei nicht um einen Einzelfall handelte, nahm das BSV zeitgleich weitergehende Untersuchungen an die Hand. So verlangte es in einem ersten Schritt bei der ZAS eine Übersicht über die Schutzdiensttage ein, die in den Jahren 2002-2005 schweizweit geleistet worden waren. Es zeigte sich, dass es in den meisten Kantonen Personen gab, für die eine hohe bis sehr hohe Anzahl an Schutzdiensttagen über die EO abgerechnet worden war.

Das BSV teilte seine Beobachtungen dem BABS mit, welches auf Bundesebene für die Fragen des Zivilschutzes zuständig ist. Es kam der Verdacht auf, dass die Kantone und Gemeinden nach der Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung, die auf den 1. Januar 2004 in Kraft getreten war, stellenweise dazu übergegangen sein könnten, diverse Einsätze und Arbeiten rund um den Zivilschutz missbräuchlich als Schutzdienst anzumelden, um so Verwaltungsaufgaben, die eigentlich dem Pflichtenheft eines Verwaltungsangestellten der Zivilschutzverwaltung zuzuordnen sind, über die EO abzurechnen. In der Folge entschloss sich das BSV noch vor dem Abschluss der Untersuchungen des genannten Falls zu einer gesamtschweizerischen Überprüfung der in den letzten Jahren geleisteten Schutzdiensttage.

### **3.2 Vorgehen und Umfang der Überprüfung**

#### **3.2.1 An der Überprüfung beteiligte Stellen**

Die Überprüfung der geleisteten Schutzdiensttage fand unter der Federführung des BSV statt. Da die Beurteilung der Soldberechtigung von Schutzdiensttagen nicht in den Kompetenzbereich des BSV fällt, wurden die notwendigen Abklärungen in Zusammenarbeit mit dem BABS durchgeführt.

Einsätze zugunsten der Gemeinschaft auf kantonaler und kommunaler Ebene bedürfen einer Bewilligung durch die in der kantonalen Gesetzgebung dafür bezeichnete Stelle (vgl. Ziff. 2.1.1). Fehlt diese, oder entspricht sie nicht den bundesrechtlichen Vorschriften, geben die geleisteten Gemeinschaftseinsätze keinen Anspruch auf Sold und damit auch keinen Anspruch auf eine EO-Entschädigung (für Einzelheiten vgl. Ziff. 4.1). Die übrigen Dienstarten (Wiederholungskurse, Aus- und Weiterbildung, Einsätze bei Katastrophen und Nothilfe sowie Instandstellungsarbeiten) bedürfen nach Bundesrecht keiner Bewilligung. Die Ausbildungstage (im Folgenden von Bedeutung sind insbesondere die WK-Tage) unterliegen jedoch einer zahlenmässigen Obergrenze (vgl. Ziff. 2.1.1). Bei der Beurteilung der Soldberechtigung spielt die geleistete Dienstart damit eine zentrale Rolle. Die EO-Anmeldungen, die das BSV bei den Ausgleichskassen angefordert hatte, gaben darüber jedoch oftmals keinen klaren Aufschluss. Insbesondere widersprach die vom Rechnungsführer vergebene Referenznummer für die Dienstart auf zahlreichen EO-Anmeldungen dem verwendeten Truppenstempel (heute: Art des Dienstes). Für das BABS war deshalb nicht erkennbar, ob ein geleisteter Diensttag einen Wiederholungskurs oder einen Einsatz zugunsten der Gemeinschaft darstellte. Mit Sicherheit konnte dies nur durch den jeweiligen Kanton beurteilt werden, da

diesem die Kontrollführung über die schutzdienstpflichtigen Personen obliegt,<sup>15</sup> und die Einsätze zugunsten der Gemeinschaft durch die zuständige kantonale bzw. kommunale Instanz vorgängig bewilligt werden müssen. Aus diesem Grund mussten auch die Kantone in das Überprüfungsverfahren einbezogen werden (vgl. hierzu auch Ziff. 3.2.3).

Pro untersuchtes Jahr (2003-2009) waren zwischen 50 und 90 Ausgleichskassen (inkl. Zweigstellen) sowie zwischen 16 und 25 Kantone in die Abklärungen involviert.

### **3.2.2 Umfang der Überprüfung**

Die Rückforderung von EO-Entschädigungen verjährt innerhalb eines Jahres seit der Kenntnisnahme durch die Versicherung, spätestens jedoch nach Ablauf von fünf Jahren seit der Ausrichtung der einzelnen Entschädigung. Wird der Rückerstattungsanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese Frist massgebend (Art. 25 Abs. 2 ATSG, vgl. hierzu auch Ziff. 2.1.4). Vorderhand bestanden jedoch keine Hinweise auf strafbare Handlungen (vgl. hierzu auch Ziff. 4.4). Das BSV entschied deshalb, die Schutzdiensttage erst ab dem Jahr 2002 zu überprüfen, da die Entschädigungen, die davor ausbezahlt worden waren, auch bei zweifelloser Feststellung der Unrechtmässigkeit nicht mehr hätten zurückgefordert werden können. Da sich die Abklärungen als sehr zeitintensiv erwiesen, wurde die Überprüfung des Jahres 2002 vorzeitig eingestellt, da die Rückforderung nach dem Abschluss aller Arbeiten mit Sicherheit verwirkt gewesen wäre.

Eine Überprüfung aller seit dem Jahr 2002 geleisteten Schutzdiensttage kam angesichts der grossen Menge (durchschnittlich werden pro Jahr von rund 55'000 Schutzdienstleistenden etwa 330'000 Diensttage erbracht) nicht in Frage. Bis Ende 2003 durften pro Person maximal 40 Schutzdiensttage (Ausbildungsdienste) pro Jahr geleistet werden (vgl. Ziff. 2.1.1). Für das Jahr 2003 beschränkte das BSV die Prüfung deshalb auf Fälle, in denen für eine Person mehr als 40 Schutzdiensttage über die EO abgerechnet worden waren. Für die darauffolgenden Jahre entschieden sich das BSV und das BABS für eine Kontrolle aller Fälle, in denen für eine dienstleistende Person innerhalb eines Kalenderjahres 25 Schutzdiensttage oder mehr über die EO abgerechnet worden waren. In den Jahren 2003-2005 gab es in allen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Jura solche Fälle. Im Jahr 2009 fanden noch in 16 Kantonen Überprüfungen statt; in den übrigen 10 Kantonen gab es keine Schutzdienstleistenden, die mehr als 25 Tage über die EO abgerechnet hatten. Die Schutzdiensttage der darauf folgenden Jahre werden nur noch stichprobenweise überprüft, da die Ausgleichskassen auf den 1. Januar 2010 eine Plausibilitätskontrolle eingeführt haben (vgl. Ziff. 6.1.3).

---

<sup>15</sup> Art. 28 BZG

<b>Umfang der Überprüfung 2003-2009</b>						
<b>Jahr:</b>	<b>2003-2005<sup>1)</sup></b>	<b>2006</b>	<b>2007<sup>2)</sup></b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
<b>Anzahl geprüfte Fälle:</b>	994	570	472	375	307	<b>2'718</b>
<b>Anzahl ausgestellte EO-Anmeldungen:</b>	ca. 30'000	9'732	6'414	5'113	4'533	<b>ca. 56'000</b>
<b>Anzahl geleistete Schutzdiensttage:</b>	79'896	24'674	15'740	14'078	11'855	<b>146'243</b>

1) In den Jahren 2003-2005 wird eine schutzdienstleistende Person nur einmal als Fall erfasst.

2) ohne die laufend geprüften Fälle (vgl. Ziff. 3.2.3)

### **3.2.3 Ablauf der Überprüfung**

In einem ersten Schritt liess das BSV von der ZAS eine Liste mit den zu überprüfenden Fällen (d. h. mit jenen Fällen, in denen für eine Person mehr als 40 bzw. 25 Schutzdiensttage pro Kalenderjahr über die EO abgerechnet worden waren) und allen benötigten Angaben erstellen. Basierend auf dieser Liste verlangte das BSV bei den betroffenen Ausgleichskassen Kopien sämtlicher EO-Anmeldungen und -Abrechnungen der von der Überprüfung betroffenen Dienstleistenden für das jeweilige Kalenderjahr ein. Nach deren Erfassung übergab das BSV die Daten für die weiteren Abklärungen an das BABS. Dieses erstellte für jede der dienstleistenden Personen eine Übersicht über die im zu überprüfenden Kalenderjahr geleisteten Diensttage und unterbreitete diese dem betroffenen Kanton zur Stellungnahme. Die Kantone waren insbesondere aufgefordert, die jeweiligen Bewilligungen für die Einsätze zugunsten der Gemeinschaft vorzulegen und in der Übersicht über die geleisteten Diensttage, die das BABS für jeden Fall erstellt hatte, entsprechende Korrekturen vorzunehmen. Anschliessend nahm das BABS eine erste Beurteilung der Rechtmässigkeit der geleisteten Schutzdiensttage vor. Bei Differenzen erfolgte ein schriftliches oder mündliches Bereinigungsverfahren zwischen dem BABS, dem BSV und dem jeweiligen Kanton.

Zu Beginn des Jahres 2007 wurde den Ausgleichskassen die Möglichkeit gegeben, dem BSV zu melden, wenn eine dienstleistende Person im laufenden Jahr mehr als 25 Schutzdiensttage leistete, damit die Rechtmässigkeit der Diensttage bereits vor der Auszahlung der EO-Entschädigungen überprüft werden konnte. Knapp 100 Fälle wurden auf diese Weise kontrolliert, wobei es teilweise trotz der frühen Intervention bereits zur unrechtmässigen Ausrichtung von EO-Entschädigungen gekommen war.

## **4 Ergebnisse der Überprüfungen**

### **4.1 Grundlagen zur Beurteilung der Rechtmässigkeit**

Grundlage für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der geleisteten Schutzdiensttage sind die unter Ziff. 2.1.1 aufgeführten bundesrechtlichen Vorschriften über die Soldberechtigung von Schutzdiensttagen. So müssen im Bereich der Ausbildungsdienste (Art. 33ff BZG) die zeitlichen Limiten eingehalten werden und die Gemeinschaftseinsätze rechtsgenügend bewilligt werden. Die Kantone sind berechtigt, die Leistung von Schutzdiensttagen an weitere Bedingungen zu knüpfen bzw. die Anzahl von Schutzdiensttagen stärker zu beschränken als dies das Bundesrecht vorsieht. Im Rahmen der vorliegenden Überprüfung wurden die kantonalen Regelungen für die Beurteilung der Soldberechtigung und der EO-Entschädigung aus Gründen der Gleichbehandlung ausser Acht gelassen, d. h. als Massstab zur Beurteilung kam ausschliesslich Bundesrecht zur Anwendung.

Einsätze zugunsten der Gemeinschaft müssen vorgängig durch den Bund oder die Kantone bewilligt werden (vgl. Ziff. 2.1.1). Unter einer Bewilligung ist im Verwaltungsrecht eine schriftliche Verfügung, d. h. eine konkrete Anordnung einer Behörde in einem Einzelfall zu verstehen. In Bezug auf die Bewilligung von Gemeinschaftseinsätzen bedeutet dies, dass für jeden Einsatz eine Verfügung zu erlassen ist, aus der unter anderem der jeweilige Einsatzort und das -datum, die insgesamt zu leistenden Diensttage und die Arbeiten, für welche die dienstleistenden Personen eingesetzt werden dürfen, hervorgehen müssen. Mehrere Kantone genehmigten jedoch nicht die einzelnen Einsätze, sondern lediglich die Jahresplanung bzw. den Dienstkalender der einzelnen Zivilschutzorganisationen. Diesen Genehmigungen liessen sich keine Einzelheiten zu den geplanten Arbeiten, dem Aufwand und den Kosten für die jeweiligen Einsätze entnehmen, weshalb sie keine Bewilligung im Sinne des Bundesrechts darstellten. Die entsprechenden Diensttage wurden somit zu Unrecht als Einsätze zugunsten der Gemeinschaft über die EO abgerechnet.

Für die Aus- und Weiterbildung der schutzdienstpflichtigen Personen sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Zivilschutzkommandanten und deren Stellvertreter sowie bestimmte Kader und Spezialisten werden dagegen durch den Bund ausgebildet.<sup>16</sup> Entgegen diesen Bestimmungen führten die Kantone für diese Personen vereinzelt Weiterbildungskurse durch, welche als Kurstage besoldet und über die EO abgerechnet wurden.

### **4.2 Umfang der unrechtmässig ausgerichteten Entschädigungen**

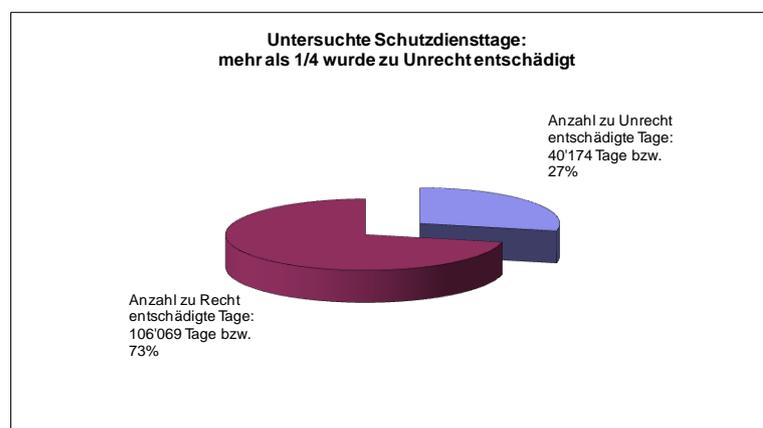
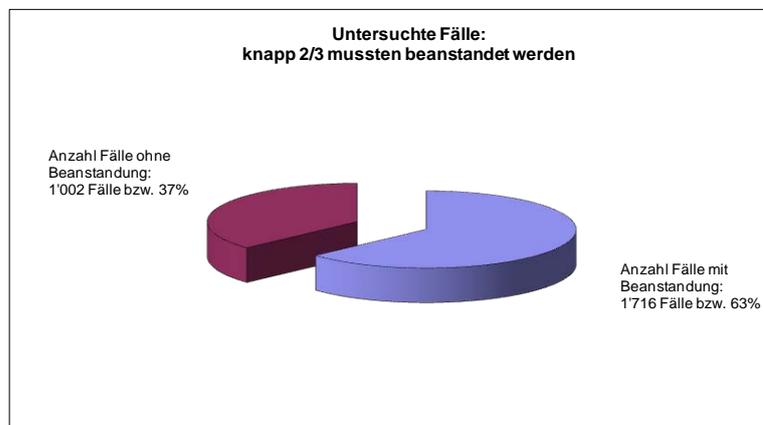
Die Überprüfung der geleisteten Schutzdiensttage ergab, dass in 1'716 Fällen Diensttage zu Unrecht über die EO abgerechnet wurden. Damit kam es in knapp zwei Dritteln (63%) der insgesamt 2'718 überprüften Fälle zur ungerechtfertigten Auszahlung von EO-Entschädigungen. Für das Jahr 2006 wurden sogar in mehr als drei Vierteln der überprüften Fälle zu Unrecht Diensttage über die EO abgerechnet. In den darauf folgenden Jahren ging dieser Anteil kontinuierlich zurück. So kam es im Jahr 2008 nur noch in knapp der Hälfte der überprüften Fälle zur ungerechtfertigten Abrechnung von Schutzdiensttagen, im Jahr 2009 in weniger als 40% der Fälle (vgl. Anhang 2).

Von den insgesamt 146'243 überprüften Schutzdiensttagen wurden 40'174 (27,5%) zu Unrecht über die EO abgerechnet. Damit wurde für mehr als ein Viertel aller überprüften Diensttage zu Unrecht eine EO-Entschädigung ausbezahlt. Der höchste Anteil an unrechtmässig entschädigten Diensttagen findet sich im Jahr 2006, in dem mehr als jeder dritte

---

<sup>16</sup> Art. 39 Abs. 2 BZG

Schutzdiensttag zu Unrecht über die EO abgerechnet wurde, währenddem im Jahr 2009 nur noch für jeden zehnten überprüften Diensttag zu Unrecht eine EO-Entschädigung ausgerichtet wurde (vgl. Anhang 2).



Bei den im Jahr 2003 zu Unrecht über die EO abgerechneten Schutzdiensttagen ist die Unrechtmässigkeit ausschliesslich in der Überschreitung der gesetzlichen Höchstgrenze von 40 Schutzdiensttagen (Ausbildungsdienste) pro Person und Kalenderjahr begründet. Bei den in den Jahren 2004-2009 unrechtmässig entschädigten Schutzdiensttagen handelt es sich zumeist um Einsätze zugunsten der Gemeinschaft, die durch die zuständige kantonale bzw. kommunale Instanz nicht bewilligt worden waren, oder um Wiederholungskurse, welche die gesetzlich festgeschriebene Obergrenze von 7 bzw. 14 WK-Tagen pro Jahr überschritten. In einem Teil der Fälle kam diese Überschreitung erst dadurch zustande, dass die nicht oder nur mangelhaft bewilligten Gemeinschaftseinsätze oder Weiterbildungskurse als Wiederholungskurse beurteilt werden mussten. Es finden sich jedoch auch zahlreiche Fälle, in denen deutlich mehr als die erlaubten 7 bzw. 14 WK-Tage pro Jahr geleistet und als solche über die EO abgerechnet wurden.

Einsätze zur Katastrophen- und Nothilfe sowie Instandstellungsarbeiten unterliegen gemäss den bundesrechtlichen Vorschriften keiner Beschränkung bzw. Bewilligungspflicht (vgl. Ziff. 2.1.1). Die Untersuchung brachte keinen Fall zutage, in dem andere Dienstarten fälschlicherweise als Katastrophen- oder Nothilfe deklariert worden wären. Die entsprechenden Einsätze wurden somit zu Recht über die EO abgerechnet.

## **4.3 Rückforderungen der zu Unrecht ausgerichteten EO-Entschädigungen**

### **4.3.1 Vorgehen**

Unrechtmässig bezogene Sozialversicherungsleistungen sind von deren Empfänger zurückzuerstatten (vgl. Ziff. 2.1.4). Um dem Kriterium der Erheblichkeit (vgl. Ziff. 2.1.4) Rechnung zu tragen, wurde die Rückforderung nur in jenen Fällen geltend gemacht, in denen für eine schutzdienstleistende Person in einem Kalenderjahr mehr als sieben Dienstage zu Unrecht über die EO abgerechnet wurden. Zudem musste der Anteil an zu Unrecht entschädigten Schutzdiensttagen mehr als 20% an der Gesamtsumme der Dienstage betragen, die für die dienstleistende Person im betreffenden Kalenderjahr insgesamt über die EO abgerechnet worden waren.

Auf Wunsch der betroffenen Kantone kam das sozialversicherungsrechtliche Rückerstattungsverfahren vorderhand nur in jenen Fällen zur Anwendung, in denen die EO-Entschädigung direkt an einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber (Kanton oder Gemeinde) ausbezahlt worden war. In diesen Fällen wies das BSV die kantonalen Ausgleichskassen nach dem Abschluss der Überprüfung umgehend an, die zu Unrecht ausgerichteten Entschädigungen verfügungsweise vom jeweiligen Arbeitgeber zurückzufordern.

In jenen Fällen, in denen die Auszahlung der EO-Entschädigung an einen privaten Arbeitgeber oder an die dienstleistende Person selbst erfolgte, war das BSV bestrebt, die Rückforderung ausserhalb des sozialversicherungsrechtlichen Rückerstattungsverfahrens direkt bei den Kantonen geltend zu machen. Zu diesem Zweck wurde ihnen eine Abrechnung über die Schadenssumme zugestellt mit der Aufforderung, die Rückforderungssumme auf ein Konto der ZAS zu überweisen. Mit dieser Vorgehensweise sollte vermieden werden, dass die einzelne dienstleistende Person oder ihr privater Arbeitgeber den Schaden aus eigenen Mitteln begleichen muss, und dass das Ansehen des Zivilschutzes unter den Überprüfungen leidet. Einige Kantone traten nicht auf diese Lösung ein, weshalb die Rückforderung in diesen Fällen nach sozialversicherungsrechtlichen Grundsätzen durch die Ausgleichskassen bei der dienstleistenden Person oder deren privatem Arbeitgeber geltend gemacht werden musste.

Mit einigen Kantonen wurde vereinbart, dass das BSV die Rückforderungen direkt bei den Zivilschutzorganisationen geltend macht. In Erwartung, dass der Kanton die Rückerstattung bei den Organisationen durchsetzen würde, ging das BSV auf diese Vereinbarung ein und forderte die Rückerstattungssumme direkt bei den Zivilschutzorganisationen zurück. In einigen Kantonen weigerten sich die Organisationen jedoch, die Forderung zu begleichen (vgl. Ziff. 4.3.3). Hier wurde die Rückerstattung der EO-Entschädigungen für die Folgejahre ausschliesslich nach dem sozialversicherungsrechtlichen Verfahren abgewickelt, d. h. das BSV wies die Ausgleichskassen an, die unrechtmässig ausgerichteten Entschädigungen in sämtlichen Fällen direkt bei deren Empfänger zurückzufordern.

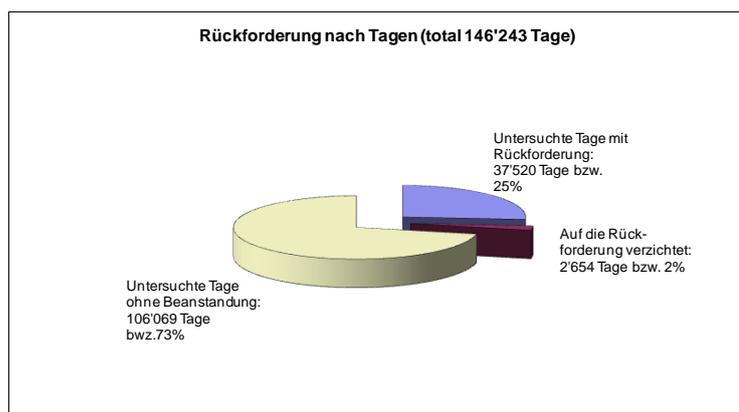
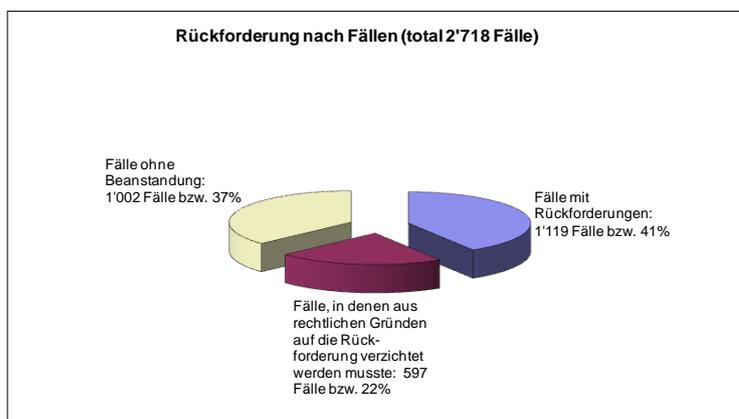
### **4.3.2 Umfang der geltend gemachten Rückforderungen**

Für die Jahre 2003-2005 kam es in insgesamt 24 Kantonen zu Rückforderungen. Die Anzahl der betroffenen Kantone ging im Verlauf der Überprüfung kontinuierlich zurück; so waren im Jahr 2009 nur noch 10 Kantone von Rückforderungen betroffen.

Von den insgesamt 1'716 Fällen, in denen es in den Jahren 2003-2009 zur unrechtmässigen Abrechnung von Schutzdiensttagen kam (vgl. Ziff. 4.2), wurden in 1'119 Fällen EO-Entschädigungen für insgesamt 37'520 Tage in einem Gesamtbetrag von rund 5.9 Mio. Franken zurückgefordert. In den übrigen 597 Fällen konnten 2'654 ebenfalls zu Unrecht über

die EO abgerechnete Schutzdiensttage mangels Erheblichkeit (vgl. Ziff.2.1.4) nicht zurückgefordert werden. Dies entspricht einem Betrag von rund 0.5 Mio. Franken. Damit musste in rund einem Drittel (34,8%) aller beanstandeter Fälle auf die Rückforderung verzichtet werden. Insgesamt konnten knapp 8% der zu Unrecht ausgerichteten EO-Entschädigungen nicht zurückgefordert werden.

Die grösste Anzahl an Entschädigungen (für mehr als 8'800 Schutzdiensttage) wurde im Kanton Bern zurückgefordert, der mit mehr als 1,3 Mio. Franken zugleich den höchsten Rückforderungsbetrag aufweist. Es folgen die Kantone Tessin und Waadt mit 7'740 bzw. 6'782 zu Unrecht über die EO abgerechneten Diensttagen. In den Kantonen Bern und Waadt gingen die zu Unrecht über die EO abgerechneten Schutzdiensttage zwischen den Jahren 2006-2009 um 98,9 bzw. 99,9% zurück, was vor allem mit der geänderten Bewilligungspraxis für Gemeinschaftseinsätze zusammenhängt (vgl. hierzu auch Ziff. 6.1.1). Im Kanton Tessin betrug der Rückgang dagegen nur 57,9%. Für die Jahre 2008 und 2009 weist der Kanton Tessin mit Entschädigungen für 813 bzw. 851 zu Unrecht geleistete Schutzdiensttage, die zurückgefordert werden mussten, mit Abstand den höchsten Rückforderungsbetrag auf, wobei die Rückforderungssumme zwischen den Jahren 2007 und 2009 sogar markant von 100'000 auf 158'000 Franken zugenommen hat.



Insgesamt betreffen mehr als zwei Drittel (68,7%) des zurückgeforderten Gesamtbetrages Schutzdiensttage, die durch Personen geleistet wurden, welche in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis (Kanton oder Gemeinde) stehen (vgl. hierzu auch Ziff. 5.3).

### **4.3.3 Bisher erfolgte Rückerstattungen**

Von der Rückforderungssumme in der Höhe von 6,4 Mio. Franken wurden bisher rund 3,3 Mio. Franken zurückerstattet. Bei 0,5 Mio. Franken musste mangels Erheblichkeit auf die Rückforderung der Entschädigungen verzichtet werden (vgl. Ziff. 4.3.2). Die höchsten noch ausstehenden Rückforderungen betreffen die Kantone Bern und Tessin. In beiden sind Beträge von jeweils mehr als 1,2 Mio. Franken offen. Damit entfällt mehr als die Hälfte der noch offenen Rückforderungen auf diese beiden Kantone.

Von den eingeleiteten Rückforderungen in der Höhe von 5,9 Mio. Franken wurden knapp 4 Mio. Franken nach dem sozialversicherungsrechtlichen Rückerstattungsverfahren direkt über die Ausgleichskassen zurückverlangt, und gut 1,9 Mio. Franken über die Kantone bzw. deren Zivilschutzorganisationen (vgl. Anhang 4). Von den Kantonen und Zivilschutzorganisationen wurden bisher gut 1'061'000 Franken zurückerstattet. Die verbleibende Rückforderung von 863'000 Franken betrifft ausschliesslich die Jahre 2003-2005. Davon entfallen ungefähr 810'000 Franken auf den Kanton Bern und 50'000 Franken auf den Kanton Tessin. Mit dem Kanton Bern wurde nach dem Vorliegen der Abklärungsergebnisse der Jahre 2003-2005 vereinbart, dass die Rückforderung sämtlicher EO-Entschädigungen (also auch diejenige für Personen in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis) durch die Zivilschutzorganisationen erfolgen sollte. Von den 810'000 Franken an offenen Rückforderungen entfallen rund 530'000 Franken auf eine einzige Zivilschutzorganisation, mit der jedoch eine Vereinbarung zur Rückerstattung geschlossen werden konnte. Von den übrigen 300'000 Franken haben die Zivilschutzorganisationen trotz Aufforderung durch den Regierungsrat und das Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär des Kantons Bern erst 23'000 Franken zurückbezahlt. Im Kanton Tessin forderte die Ausgleichskasse die Entschädigungen, die für Angestellte einer Gemeinde ausgerichtet worden waren (rund 429'000 Franken), im sozialversicherungsrechtlichen Verfahren direkt bei deren Empfänger zurück. Sämtliche Entschädigungen, die für Kantonsangestellte ausgerichtet worden waren (rund 19'000 Franken), wurden vom Kanton Tessin direkt und vollständig zurückerstattet. Die verbleibende Forderung in der Höhe von 96'000 Franken sollte durch die betroffenen Zivilschutzorganisationen übernommen werden. Bisher haben diese davon jedoch erst 2'000 Franken zurückerstattet. Auch mit dem Kanton Aargau wurde nach dem Vorliegen der ersten Abklärungsergebnisse vereinbart, dass die Rückforderung sämtlicher EO-Entschädigungen (also auch diejenige für Personen in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis) durch die Zivilschutzorganisationen erfolgen sollte. Für den Kanton Aargau liegt die Rückforderungssumme für die Jahre 2003-2006 bei rund 444'000 Franken. Davon wurden von den Zivilschutzorganisationen jedoch erst 132'000 Franken zurückerstattet.

Von den Ausgleichskassen wurden bisher Zahlungseingänge in der Höhe von 2,2 Mio. Franken bestätigt. Die relativ grosse noch ausstehende Rückforderungssumme in der Höhe von 1,8 Mio. Franken kann dadurch erklärt werden, dass eine Vielzahl der rückerstattungs-pflichtigen Dienstleistenden und Arbeitgeber die Rückforderungsverfügung angefochten hat, und dass die hängigen Einsprache- und Beschwerdeverfahren grösstenteils noch nicht abgeschlossen werden konnten. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass sich der Betrag der erfolgten Rückerstattungen in den nächsten Monaten noch signifikant verändern wird.

### **4.4 Strafrechtlich relevantes Verhalten und Ersatzforderungen gegen die Kantone**

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung stellt sich die Frage, ob mit der Bescheinigung nicht soldberechtigter Schutzdiensttage und deren Entschädigung über die EO strafrechtlich relevante Handlungen im Sinne des Strafgesetzbuches begangen wurden (zu denken ist insbesondere an den Tatbestand des Betrugs oder der Urkundenfälschung). Zudem finden

die Strafbestimmungen der AHV (Art. 87-91 AHVG) auch Anwendung auf Personen, die in einer in diesen Bestimmungen umschriebenen Weise die Vorschriften der EO verletzen.<sup>17</sup> Strafbar macht sich insbesondere, wer durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise für sich oder einen anderen eine Leistung aufgrund des EOG erwirkt, die ihm nicht zukommt. Die genannten Delikte können nur vorsätzlich begangen werden. Ein (grob)fahrlässiges Verhalten ist nicht strafbar.

Im Rahmen des Sozialversicherungsrechts existieren zudem verschiedene Haftungsnormen für Schäden, die der Versicherung durch ihre Organe oder durch Dritte zugefügt wurden. Für Schäden, die der Erwerbersatzordnung zugefügt wurden, sind die Bestimmungen der AHV sinngemäss anwendbar.<sup>18</sup> Gemäss Art. 70 Abs. 1 AHVG haften die Gründerverbände, der Bund und die Kantone der Alters- und Hinterlassenenversicherung für Schäden, die von ihren Kassenorganen oder einzelnen Kassenfunktionären durch strafbare Handlungen oder durch absichtliche oder grob fahrlässige Missachtung von Vorschriften zugefügt werden. In denjenigen Fällen, bei denen die Rückerstattung der unrechtmässig ausgerichteten EO-Entschädigungen infolge ihrer Verwirkung nicht durchgesetzt werden konnte (vgl. Ziff. 4.5), ist der EO ein Schaden in der Höhe der verwirkten Rückforderung entstanden. Die Frage nach der Haftung der Kantone für die entstandenen Schäden war deshalb ebenfalls zu prüfen.

Die vorliegende Überprüfung hat kein pflichtwidriges Verhalten der Ausgleichskassen an den Tag gebracht. In zwei Fällen, in denen die Rückforderung der EO-Entschädigungen höchstinstanzlich überprüft wurde, hielt das Bundesgericht zwar fest, dass der zuständigen Ausgleichskasse die hohe Anzahl an Diensttagen hätte auffallen sollen; eine Haftung für einzelne Kassenorgane oder -funktionäre lässt sich daraus jedoch nicht ableiten, zumal die Ausgleichskassen nicht gegen geltende sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen verstossen haben. Nach der Auffassung des BSV beschränkt sich der Organbegriff im Rahmen der EO jedoch nicht auf die Organe und Funktionäre der Ausgleichskassen, sondern erstreckt sich auch auf die Rechnungsführer im Zivilschutz. Die Aufgabe des Rechnungsführers besteht im Wesentlichen darin, auf der EO-Anmeldung die Zahl der soldberechtigten Dienstage zu bescheinigen und die EO-Anmeldung an die dienstleistende Person abzugeben (vgl. Ziff. 2.1.2). Den Rechnungsführern kommt damit eine wichtige Aufgabe zu, denn sie haben den alleinigen Nachweis des geleisteten Dienstes zu erbringen. Die Ausgleichskassen müssen sich auf die Angaben auf der EO-Anmeldung verlassen können, da sie die EO-Entschädigungen basierend auf den Angaben der EO-Anmeldung ausrichten. Wenn ein Rechnungsführer auf der EO-Anmeldung auch nicht soldberechtigte Dienstage bescheinigt hat, ist dies für die Ausgleichskasse üblicherweise nicht feststellbar. Hinsichtlich des korrekten Vollzugs der EO trägt der Rechnungsführer damit eine Verantwortung, die derjenigen der Ausgleichskassen um nichts nachsteht. Die Frage, ob es sich beim Rechnungsführer deshalb tatsächlich um ein Organ im Sinne von Art. 70 AHVG handelt, war jedoch noch nie Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung.

In den meisten Fällen dürfte auch den zuständigen Rechnungsführern kein grobfahrlässiges oder gar vorsätzliches Verhalten vorzuwerfen sein. Die vorliegende Untersuchung förderte keine Fälle zutage, in denen auf den EO-Anmeldungen vorsätzlich falsche Angaben gemacht worden wären. Insbesondere waren - soweit erkennbar - sämtliche Schutzdienstage, die über die EO abgerechnet wurden, auch tatsächlich geleistet worden. Oftmals wurden die EO-Anmeldungen für eine schutzdienstleistende Person innerhalb eines Kalenderjahrs durch mehrere verschiedene Rechnungsführer ausgestellt, sodass die Höchstgrenze an Wiederholungskursen durch den einzelnen Rechnungsführer nicht überschritten wurde. Hinzu kommt, dass ein Rechnungsführer in der Regel nicht beurteilen kann, ob die kantonalen bzw. kommunalen Bewilligungen für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft den bundesrechtlichen Vorschriften entsprechen. Damit liegt die Hauptverantwortung für die unrechtmässige Ab-

---

<sup>17</sup> Art. 25 EOG

<sup>18</sup> Art. 21 Abs. 2 EOG

rechnung von Schutzdiensttagen über die EO beim Kanton bzw. bei der aufbietenden Stelle und nicht den zuständigen Rechnungsführern.

Im Laufe seiner Überprüfungen stellte das BSV jedoch fest, dass die Funktion des Rechnungsführers in mehreren Fällen durch den jeweiligen Zivilschutzkommandanten oder -stellenleiter der jeweiligen Zivilschutzorganisation ausgeübt wurde. Diese "Rechnungsführer" waren damit nicht nur für die Ausstellung der EO-Anmeldungen, sondern gleichzeitig auch für das Aufgebot der dienstleistenden Personen mitverantwortlich. Aus der Sicht des BSV hätten sie deshalb erkennen können und müssen, dass die bescheinigten Schutzdiensttage teilweise nicht soldberechtigt sind, womit ihnen ein pflichtwidriges Verhalten vorgeworfen werden kann. Das BSV hat deshalb gegenüber dem Kanton Solothurn in drei Fällen Ersatzforderungen von insgesamt Fr. 225'830.40 und gegenüber dem Kanton Aargau eine Ersatzforderung in der Höhe von Fr. 18'630.50 verfügt. Beide Kantone sind nicht bereit, die Ersatzforderungen zu begleichen und haben gegen die Verfügungen Beschwerde erhoben. Alle vier Fälle sind momentan vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig. In zwei der genannten Fälle, in denen die involvierten Zivilschutzkommandanten bzw. -stellenleiter einen Teil der nicht soldberechtigten Diensttage selber leisteten und einen Grossteil der EO-Anmeldungen für diese Diensttage für sich selbst ausstellten, wurde auf Anzeige des Kantons hin ein Strafverfahren eröffnet. Dieses ist ebenfalls noch hängig.

#### **4.5 Finanzieller Schaden für die EO**

Die durchgeführte gesamtschweizerische Überprüfung der geleisteten Schutzdiensttage hat gezeigt, dass in den Jahren 2003-2009 mindestens 40'500 Schutzdiensttage zu Unrecht über die EO abgerechnet wurden. Für rund 37'500 dieser Tage wurde die Rückforderung der unrechtmässig ausgerichteten EO-Entscheidungen in der Höhe von 5,9 Mio. Franken in die Wege geleitet. Der überwiegende Teil davon (rund 3,3 Mio. Franken) konnte bereits erfolgreich zurückgefordert werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich dieser Betrag noch erhöhen wird, wenn die pendenten Rückforderungsverfahren abgeschlossen werden können. Dagegen musste mangels Erheblichkeit auf die Rückforderung der Entschädigungen für rund 2'650 zu Unrecht über die EO abgerechnete Diensttage im Betrag vom etwa 0,5 Mio. Franken von vornherein verzichtet werden (vgl. Ziff. 4.3.2). In mehreren Fällen, die den Zeitraum 2003-2005 betreffen, stellten die Gerichte zudem die Verwirkung der Rückforderung fest. In der Folge sah sich das BSV gezwungen, die Ausgleichskassen in vergleichbaren Fällen anzuweisen, allfällige Einsprachen gegen die Rückforderungen gutzuheissen oder bei Gericht die Gutheissung der Beschwerde zu beantragen. Die Höhe der Entschädigungen, die infolge der Verwirkung der Rückforderung nicht zurückerstattet wurden, beläuft sich bisher auf rund 35'000 Franken.

Die vorliegende Überprüfung umfasst lediglich 146'000 der mehr als 2,4 Mio. Schutzdiensttage, die in den Jahren 2003-2009 insgesamt geleistet wurden. Ausserdem ist davon auszugehen, dass in den Jahren zuvor ebenfalls Diensttage zu Unrecht über die EO abgerechnet wurden. Da jedoch eine Rückforderung dieser Entschädigungen aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen war (vgl. Ziff. 4.3.2), wurde auf die Untersuchung der Schutzdiensttage vor dem Jahr 2003 verzichtet. Der Schaden, welcher der EO durch die unrechtmässige Abrechnung von Schutzdiensttagen insgesamt entstanden ist, lässt sich deshalb nicht genau beziffern.

Ebenfalls nicht genau erhoben werden können die Kosten, welche durch die vorliegende Überprüfung selbst verursacht wurden. Hierzu zählt insbesondere der personelle Aufwand, der dem BSV, dem BABS, den Ausgleichskassen, den Kantonen und den Zivilschutzorganisationen durch die Überprüfung der Schutzdiensttage und die Rückforderung der unrecht-

mässig ausgerichteten Entschädigungen entstanden ist, sowie die Kosten, die durch die gerichtliche Überprüfung der geltend gemachten Rückforderungen angefallen sind.

## **5 Gründe für die unrechtmässige Abrechnung von Schutzdiensttagen über die EO**

### **5.1 Vorbemerkungen**

In den Vollzug des Zivilschutzes und der EO ist eine Vielzahl von Akteuren involviert. Dazu gehören die aufbietenden Stellen, die Instanzen, die für die Bewilligung von Gemeinschaftseinsätzen zuständig sind, die Rechnungsführer, welche die EO-Anmeldungen ausstellen und die AHV-Ausgleichskassen, die für die Berechnung und Auszahlung der EO-Entschädigung zuständig sind. Die unrechtmässige Abrechnung von Schutzdiensttagen über die EO, wie sie durch die vorliegende Überprüfung zum Vorschein kam, kann nicht auf einen einzigen Grund zurückgeführt werden. Vielmehr geht sie auf das Fehlverhalten mehrerer Stellen im Zusammenhang mit gewissen Systemschwächen und Fehlanreizen zurück, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

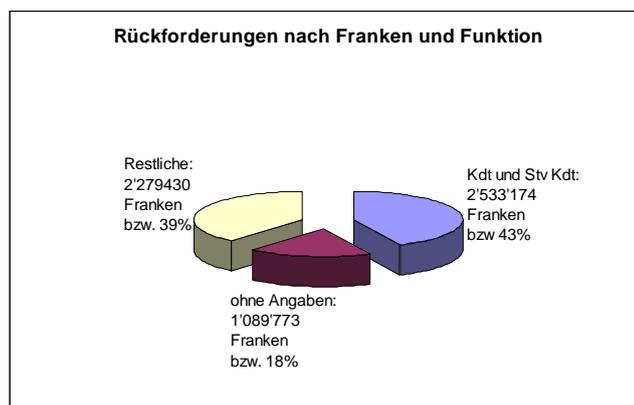
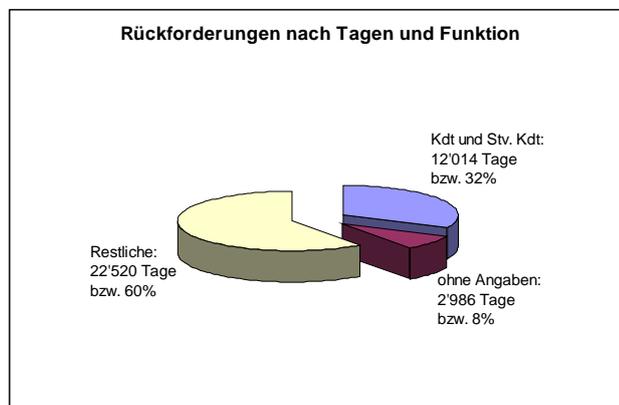
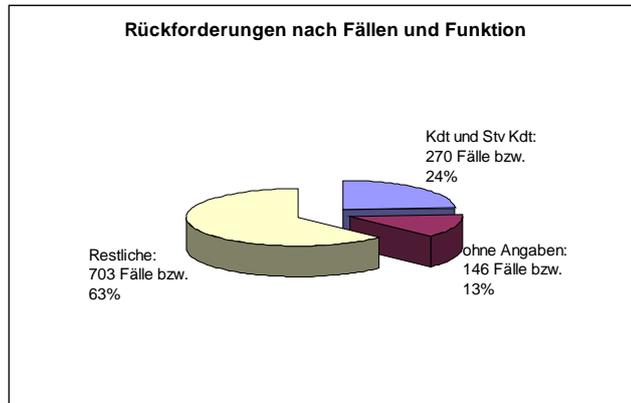
### **5.2 Missachtung der gesetzlichen Obergrenzen beim Aufgebot**

Aufgebote für Wiederholungskurse und Einsätze zugunsten der Gemeinschaft können je nach Kanton und nach Art des Einsatzes (Einsatz auf kantonaler oder kommunaler Ebene) durch den Kanton, die Gemeinden oder die Zivilschutzorganisationen erfolgen, wobei die entsprechenden bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen beachtet werden müssen. Konkret bedeutet dies, dass die aufbietende Stelle insbesondere die bundesrechtliche Obergrenze für Wiederholungskurse von 7 bzw. 14 Tagen pro Kalenderjahr zu berücksichtigen hat, und dass sie vor dem Aufgebot für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft im Besitz der entsprechenden kantonalen bzw. kommunalen Bewilligung sein muss.

Teilweise machten die Kantone und Zivilschutzorganisationen geltend, sie seien ungenügend über die Voraussetzungen informiert gewesen, die das Bundesrecht seit dem Inkrafttreten der Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung für die Soldberechtigung der verschiedenen Dienstarten vorsieht. Währenddem Unklarheiten in Bezug auf die neuen bundesrechtlichen Regelungen vor allem im Bereich der Gemeinschaftseinsätze (dort insbesondere die Anforderungen an eine gültige kantonale bzw. kommunale Bewilligung) durchaus eine Rolle gespielt haben können, lässt sich für diejenigen Fälle, in denen die Obergrenze von 40 Ausbildungsdiensttagen nach dem alten Recht bzw. die Obergrenzen für Wiederholungskurse nach dem geltenden Recht teilweise massiv überschritten wurde, keine solche Erklärung finden. Insbesondere kam es auch in Zivilschutzorganisationen zu Überschreitungen, die durch den Kanton nachweislich über das Inkrafttreten der Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung und die neuen Obergrenzen für Wiederholungskurse informiert worden waren.

Besonders fällt auf, dass ein überproportionaler Anteil an den Rückforderungen auf Schutzdiensttage zurückgeht, die durch Zivilschutzkommandanten oder -stellenleiter bzw. deren Stellvertreter geleistet wurden. Von den 1'119 Fällen, in denen es zu Rückforderungen kam, betreffen 270 Fälle ausschliesslich diese Personengruppe, welche mindestens 12'014 der 37'520 Schutzdiensttage leistete, die von der Rückforderung betroffen sind. Damit wurde rund jeder dritte Schutzdiensttag, für den die Entschädigung zurückgefordert werden musste, durch eine Person geleistet, die beruflich für den Zivilschutz tätig ist. An der Rückforderungssumme sind die Zivilschutzkommandanten oder -stellenleiter bzw. deren Stellvertreter sogar mit fast 43% beteiligt. Der hohe Anteil an der Rückforderungssumme ist im höheren Durchschnittseinkommen dieser Personengruppe und der daraus resultierenden höheren EO-Entschädigung begründet. Es ist davon auszugehen, dass die genannten Zahlen in Wirklichkeit noch höher sind, da in rund 13% Prozent der Fälle der Grad bzw. die Funktion der dienstleistenden Personen nicht ermittelt werden konnte. (Diese Fälle betreffen fast aus-

schliesslich den Kanton Tessin, dessen Zivilschutzorganisationen die Mitwirkung an den Abklärungen verweigerten und die entsprechenden Angaben nicht lieferten.)



In diesem Zusammenhang liessen einige Zivilschutzorganisationen verlauten, dass sie praktisch zur Überschreitung der Obergrenzen gezwungen waren, da die 14 Tage Wiederholungskurs insbesondere für Zivilschutzkommandanten nicht ausreichen würden, um die ihnen auferlegten Pflichten zu bewältigen. Dieses Argument vermag vor allem in jenem grossen Teil der Fälle nicht zu überzeugen, in denen die Aufgabe des Zivilschutzkommandanten im Zeitraum der Überprüfung bereits professionalisiert war. Hier lässt sich nämlich keine Trennung vornehmen zwischen den Aufgaben, denen ein Kommandant im Rahmen

seiner Berufsausübung nachzukommen hat und den Tätigkeiten, die er im Rahmen des von ihm geleisteten Schutzdienstes verrichtet.

In nahezu allen überprüften Fällen standen die Zivilschutzkommandanten bzw. ihre Stellvertreter in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis (Gemeinde, seltener Kanton). Unabhängig davon, ob sie bei der jeweiligen Gemeinde als Zivilschutzkommandant oder in einer anderen Funktion angestellt waren, verrichteten sie im Rahmen ihres Schutzdienstes oft Arbeiten, die eigentlich in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallen. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass es hier - genau wie bei anderen Gemeindeangestellten - wohl in erster Linie darum ging, das Lohnbudget der Gemeinden zu entlasten (vgl. zum Ganzen nachfolgend Ziff. 5.3).

### **5.3 Finanzielle Fehlanreize**

Die Überprüfung der geleisteten Schutzdiensttage hat gezeigt, dass sich die zurückgeforderten EO-Entschädigungen zu mehr als zwei Dritteln (68,7%) auf Diensttage beziehen, die durch eine Person in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis (Kanton oder Gemeinde) geleistet wurden. Überdurchschnittlich oft handelt es sich dabei um Personen, die bereits voll- oder nebenberuflich für den Zivilschutz tätig sind (Zivilschutzkommandanten und ihre Stellvertreter, zu einem kleineren Teil auch Zivilschutzstellenleiter). Die höchste Rückforderung (knapp 1,1 Mio. Franken) von Schutzdiensttagen, die durch Personen in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis geleistet wurden, findet sich im Kanton Tessin, wo rund 85% der zurückgeforderten Entschädigungen für Angestellte des Kantons oder einer Gemeinde ausgerichtet wurden (vgl. Anhang 5). Weitere grosse Rückforderungssummen für Angestellte in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis finden sich in den Kantonen Bern (859'000 Franken bzw. 62.9% an der gesamten Rückforderungssumme), Waadt (748'000 Franken bzw. 72.2%) und Aargau (486'000 Franken bzw. 78.9%), wobei diese Kantone jedoch auch eine hohe Zahl an schutzdienstpflichtigen Personen aufweisen.

Sowohl im Rahmen von Wiederholungskursen als auch im Rahmen von Gemeinschaftseinsätzen wurden dabei durch den Zivilschutz Arbeiten verrichtet, die eigentlich in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallen würden. So wurden beispielsweise Wanderwege und Spielplätze saniert, bei Umzügen von Schulen, Reinigungsarbeiten, Rasenmähen, Hecken schneiden, Häckseldienst sowie Aufhängen von Weihnachtsbeleuchtung u.a.m. mitgeholfen und diverse Unterhaltsarbeiten vorgenommen. Vereinzelt wurden für diese Aufgaben auch arbeitslose Personen hinzugezogen, die mitunter mehr als 100 Schutzdiensttage pro Kalenderjahr leisteten und die EO-Entschädigung anstelle eines Lohns erhielten. (In einem Fall aus dem Kanton Bern wurden für eine arbeitslose Person im Jahr 2006 sogar 315 Schutzdiensttage über die EO abgerechnet.) Meistens betrafen die fraglichen Einsätze jedoch Gemeindeangestellte. In ihrer Funktion als Arbeitgeberin konnte die jeweilige Gemeinde die Auszahlung der EO-Entschädigung an sich geltend machen, was eine lukrative Einnahmequelle und faktisch eine Abwälzung von Lohnkosten auf die EO darstellte.

Nicht für alle Schutzdiensttage, in deren Rahmen Verwaltungsaufgaben erledigt wurden, konnten die Entschädigungen zurückgefordert werden. Dies gilt insbesondere für Wiederholungskurse, die sich unterhalb der gesetzlichen Obergrenze bewegten sowie für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft, die von den Kantonen bewilligt worden waren. Die Botschaft zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung vom 17. Oktober 2001 hält im Kommentar zu Art. 27 fest, dass insbesondere für das Aufgebot für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft verbindliche Normen auf Verordnungsstufe erlassen werden sollen, um Missbräuche wie beispielsweise Dienstleistungen beim eigenen Arbeitgeber oder die Konkurrenzierung der Privatwirtschaft zu verhindern. Der Bundesrat erliess in der Folge die Verordnung über

Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft (VEZG, SR 520.14), welche am 1. Januar 2004 in Kraft trat. Per 1. Juli 2008 trat die Revision der VEZG in Kraft; diese statuierte u.a. ein Verbot von Dienstleistungen beim eigenen Arbeitgeber auch für das hauptberufliche Zivilschutzpersonal der Kantone und Gemeinden (vgl. Ziff. 6.1.1). Erschwerend kommt hier hinzu, dass eine Abgrenzung zwischen dem Aufgabenbereich des Zivilschutzes und jenem der Gemeinden nicht immer einfach ist. Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben im Rahmen von Schutzdienstleistungen ist bis heute ein Problem; nicht zuletzt deshalb, weil in manchen Kantonen nach neuen Wegen gesucht wird, um das Verbot von Dienstleistungen beim eigenen Arbeitgeber zu umgehen (vgl. Ziff. 6.1.1).

#### **5.4 Lücken in der kantonalen Gesetzgebung und Aufsicht**

Mit der Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung, die per 1. Januar 2004 in Kraft trat, ging ein grosser Teil der Aufgaben des Zivilschutzes in den Zuständigkeitsbereich der Kantone über (vgl. auch Ziff. 6.2.4). Diese sind seither unter anderem für die Regelung der Bewilligungserteilung in formeller Hinsicht für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft auf kantonaler und kommunaler Ebene zuständig.<sup>19</sup> Die Kantone waren somit im Rahmen der Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung aufgefordert, das Bewilligungsverfahren für Gemeinschaftseinsätze auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe zu regeln. Dieser Legiferierungsauftrag wurde von einigen Kantonen nicht bzw. nur mangelhaft wahrgenommen. Zu Beginn der Überprüfung hatten mehrere Kantone das Bewilligungsverfahren überhaupt nicht bzw. nur auf Weisungsebene und damit auf einer formell unzureichenden Ebene geregelt. Diese Vorschriften beschränkten bzw. beschränken sich teilweise immer noch auf die Bestimmung der Zuständigkeit für die Bewilligungserteilung. Hingegen wurde bzw. ist teilweise bis heute das formelle Bewilligungsverfahren noch nicht geregelt. Einige Kantone haben die Bewilligungskompetenz für Gemeinschaftseinsätze auf kommunaler Ebene auf Gemeindestufe herunterdelegiert, wobei die Delegation teilweise nicht in den kantonalen Gesetzen oder Verordnungen, sondern erst auf Weisungsebene und damit wohl auf einer ungenügenden Normstufe vorgenommen wurde. Die Delegation der Bewilligungskompetenz ist nach dem heutigen Recht zwar grundsätzlich zulässig, aber nicht unproblematisch, da es gerade die Gemeinden sind, die durch die Gemeinschaftseinsätze ihrer Angestellten profitieren können (vgl. Ziff. 5.3).

Daneben wiesen die erteilten Bewilligungen für Gemeinschaftseinsätze teilweise schwerwiegende inhaltliche Mängel auf, da manche Kantone keine individuellen Bewilligungen erteilten, sondern lediglich die Jahresplanung bzw. den Dienstkalender der einzelnen Zivilschutzorganisationen genehmigten (vgl. Ziff. 4.1). Dies betrifft hauptsächlich den Kanton Bern, bei dem ein grosser Teil der Rückforderung von 830'000 Franken auf die rechtswidrige Bewilligungspraxis zurückgeht. Ein Teil der Gemeinschaftseinsätze, die in den Jahren 2003-2005 geleistet wurden, wurde durch den Kanton Bern zudem erst im Frühjahr 2007 rückwirkend bewilligt, was jedoch rechtlich nicht zulässig ist.

Die teilweise massive Überschreitung der gesetzlichen Obergrenzen von Schutzdiensttagen sowohl nach dem alten wie auch nach dem geltenden Recht zeigt zudem, dass die Einhaltung der Obergrenzen von den Kantonen nicht systematisch beaufsichtigt wurde. Grundsätzlich tragen auch die Zivilschutzorganisationen eine Mitverantwortung, dass die bundesrechtlichen Obergrenzen von Wiederholungskursen eingehalten werden. Da eine Person im selben Kalenderjahr jedoch bei verschiedenen Organisationen Dienst leisten kann (beispielsweise aufgrund eines Wohnortwechsels), würde eine wirksame Kontrolle unter anderem die Einführung eines zentralen Registers der schutzdienstleistenden Personen bedingen (vgl. hierzu auch Ziff. 6.2.1.)

---

<sup>19</sup> Art. 7 VEZG (bis zum 30. Juni 2008 gültigen Fassung) bzw. Art. 8 Abs. 1 VEZG (geltende Fassung)

## **5.5 Fehlende Kompetenz der Ausgleichskassen für die Überprüfung der Soldberechtigung**

Im Rahmen der EO besteht die Aufgabe der Ausgleichskassen im Wesentlichen in der Berechnung und Auszahlung der geltend gemachten EO-Entschädigungen (vgl. Ziff. 2.1.2). Dienstleistende Personen haben für jeden ganzen Tag, für den sie Sold beziehen, einen Anspruch auf eine EO-Entschädigung (vgl. hierzu auch Ziff. 2.1.1). Die Anzahl der soldberechtigten Dienstage wird vom Rechnungsführer auf der EO-Anmeldung bescheinigt (vgl. Ziff. 2.1.2). Wenn auf einer EO-Anmeldung Dienstage bescheinigt wurden, die keinen Anspruch auf Sold geben, ist dies für die Ausgleichskassen aus verschiedenen Gründen meist nicht erkennbar.

Die Besoldung von Dienstage, die eine zentrale Voraussetzung für den Anspruch auf eine EO-Entschädigung darstellt, ist ausserhalb des Sozialversicherungsrechts in den Einzel-erlassen zur militärischen Landesverteidigung bzw. dem Bevölkerungs- und Zivilschutz geregelt. Die Anwendung dieser Bestimmungen fällt nicht in den Kompetenzbereich der Ausgleichskassen.

Hinzu kommt, dass pro Jahr rund sieben Millionen Dienstage über die EO abgerechnet (davon ca. 330'000 Schutzdienstage). Die Verarbeitung der jährlich 700'000-800'000 EO-Anmeldungen stellt für die Ausgleichskassen ein Massengeschäft dar, bei dem sie sich zwingend auf die Angaben des Rechnungsführers auf der einzelnen EO-Anmeldung verlassen müssen. Angesichts dieser Menge können die Ausgleichskassen nämlich unmöglich in jedem Einzelfall abklären, ob die Dienste in der Armee, dem Zivil- oder Schutzdienst bzw. dem Roten Kreuz oder für Leiterkurse von Jugend und Sport, für die eine EO-Entschädigung geltend gemacht wird, rechtmässig geleistet wurden. Eine vorgängige Überprüfung der Angaben auf der EO-Anmeldung würde zu massivsten Verzögerungen bei der Auszahlung der in den meisten Fällen korrekt geltend gemachten EO-Entschädigung führen, die sich gegenüber den dienstleistenden Personen und deren Arbeitgeber kaum rechtfertigen liesse. Eine vorgängige Überprüfung der Schutzdienstage kann deshalb höchstens in Fällen durchgeführt werden, in denen im Verlauf eines Kalenderjahres eine auffällig hohe Anzahl an Dienstage geleistet wurde. Für eine solche Überprüfung bestand für die Ausgleichskassen bis zum Bekanntwerden der missbräuchlichen Abrechnung von Schutzdienstage jedoch keine Veranlassung. Aufgrund des Gesagten konnte die Entschädigung für unrechtmässig geleistete Schutzdienstage meist ungehindert zur Auszahlung gelangen.

## **6 Möglichkeiten zur Verhinderung der unrechtmässigen Abrechnung von Schutzdiensttagen über die EO**

### **6.1 Bereits getroffene Massnahmen**

#### **6.1.1 Änderung der Zivilschutzverordnung und der Verordnung über Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft**

Die Botschaft zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung vom 17. Oktober 2001 hält im Kommentar zu Art. 27 fest, dass insbesondere für das Aufgebot für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft verbindliche Normen auf Verordnungsstufe erlassen werden sollen, um Missbräuche wie beispielsweise Dienstleistungen beim eigenen Arbeitgeber oder die Konkurrenzierung der Privatwirtschaft zu verhindern. Mit Erlass der VEZG per 1. Januar 2004 wurden solche Normen statuiert. Auf den 1. Juli 2008 wurde zudem Art. 11 der ZSV dahingehend geändert, dass auch das hauptberufliche Personal der für den Zivilschutz zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen keine Gemeinschaftseinsätze zugunsten des eigenen Arbeitgebers mehr leisten darf (bis dahin sah die ZSV vor, dass das genannte Personal Einsätze – und damit auch Gemeinschaftseinsätze – zugunsten des eigenen Arbeitgebers leisten durfte). Eine Bestimmung gleichen Inhalts wurde mit Art. 11 auch in die am 1. Juli 2008 in Kraft getretene totalrevidierte VEZG aufgenommen. Im Rahmen von Einsätzen des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft dürfen Schutzdienstpflichtige somit in keinem Falle zugunsten ihres eigenen Arbeitgebers eingesetzt werden.

Ebenfalls auf den 1. Juli 2008 trat der neue Art. 8 Abs. 2 VEZG in Kraft. Dieser schreibt vor, dass die Kantone dem BABS sämtliche auf kantonaler und kommunaler Ebene bewilligte Gemeinschaftseinsätze vor deren Beginn zu melden haben. Aus Ressourcengründen führt das BABS bis zum heutigen Zeitpunkt jedoch nur in jenen Fällen eine Kontrolle der kantonalen bzw. kommunalen Bewilligungen für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft durch, die im Rahmen der vorliegenden Überprüfung kontrolliert werden. Faktisch werden die Gemeinschaftseinsätze auf kantonaler und kommunaler Ebene deshalb durch die Kantone kontrolliert bzw. erfolgt die Prüfung, ob die Voraussetzungen nach Artikel 2 VEZG gegeben sind, durch die Kantone. Diese pflegen teilweise eine sehr grosszügige Bewilligungspraxis; insbesondere sind sie in den letzten Jahren vereinzelt dazu übergegangen, ihre Schutzdienstpflichtigen zuerst die erlaubte Anzahl an Wiederholungskursen leisten zu lassen und anschliessend sämtliche Schutzdiensttage, die eine Person darüber hinaus leistet, systematisch als Einsätze zugunsten der Gemeinschaft zu bewilligen.

So ging beispielsweise im Kanton Waadt die Anzahl der Fälle, in denen es zu einer Rückforderung kam, signifikant zurück (von 59 Fällen im Jahr 2006 auf einen einzigen Fall im Jahr 2009). Die Anzahl der überprüften Fälle, d. h. jener Fälle, in denen für eine Person mehr als 25 Schutzdiensttage pro Kalenderjahr über die EO abgerechnet wurden, blieb dagegen konstant. Besonders fällt auf, dass die Dienstleistenden in den überprüften Fällen in der ersten Jahreshälfte in der Regel die erlaubte Höchstzahl an WK-Tagen absolvierten und anschliessend meist nur noch Gemeinschaftseinsätze leisteten. Im Jahr 2008 wurden im Kanton Waadt von den überprüften 3'897 Diensttagen rund 57% in Form von Gemeinschaftseinsätzen und nur 30% in Form von Wiederholungskursen geleistet. In einem Grossteil der überprüften Fälle absolvierten die Dienstleistenden zwischen 40 und 100 Dienstage. Trotzdem kam es in keinem einzigen Fall zu einer Rückforderung. Die Situation im Jahr 2009 ist vergleichbar. Ein ähnliches Bild zeigt sich im Kanton Wallis, wo zahlreiche Dienstleistende einer Zivilschutzorganisation im Jahr 2009 zwischen 40 und 50 Schutzdiensttage leisteten. Auch hier wurde in der Regel zuerst die maximal zulässige Zahl an WK-Tagen absolviert, und im Anschluss Einsätze zugunsten der Gemeinschaft geleistet.

Im Kanton Bern wurden im Jahr 2008 rund 47% der überprüften Schutzdiensttage in Form von Gemeinschaftseinsätzen geleistet; im Jahr 2009 waren es fast 60%. (Der Anteil an Wiederholungskursen ging dagegen von knapp 40% auf 27,5% zurück). Auch hier wurden die Einsätze zugunsten der Gemeinschaft durch den Kanton teilweise äusserst grosszügig beurteilt. So bewilligte der Kanton Bern in den Jahren 2008 und 2009 bei zwei Zivilschutzkommandanten zwischen 73 und 101 Gemeinschaftseinsätze pro Kalenderjahr. Die Einsätze leisteten die Kommandanten jeweils in einer der Zivilschutzorganisation angeschlossenen Partnergemeinde und damit formell gesehen nicht für den eigenen Arbeitgeber. Faktisch stellt diese Vorgehensweise jedoch nichts anderes dar als eine Umgehung des Verbots von Dienstleistungen zugunsten des eigenen Arbeitgebers. Indem Angestellte einer Gemeinde jeweils in einer Partnergemeinde Dienst leisten, werden letztlich auf Kosten der EO wieder Verwaltungsaufgaben wahrgenommen, deren Finanzierung eigentlich von den Gemeinden getragen werden müsste.

### **6.1.2 Modernisierung des EO-Registers**

Im Februar 2008 nahm die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim BSV eine Prüfung über das Riskmanagement in der EO vor. Aufgrund ihrer Feststellungen, vor allem hinsichtlich der zu Unrecht bezogenen Leistungen im Zivilschutz, die Gegenstand des vorliegenden Berichts bilden, empfahl die EFK unter anderem eine Verbesserung der bestehenden EO-Datengrundlagen.<sup>20</sup>

Die ZAS wurde deshalb vom BSV bereits im Jahr 2009 beauftragt, die Projektplanung für die Modernisierung der bestehenden EO-Daten zu lancieren. Seit 2010 laufen die Arbeiten unter der Leitung des BSV. Das modernisierte EO-Register wird ab der zweiten Jahreshälfte 2012 operativ sein und eine laufende Durchführung von Plausibilitätskontrollen (zusätzlich zu denjenigen der Ausgleichskassen nach Ziff. 6.1.3) ermöglichen. Damit können Doppelzahlungen an dienstleistende Personen, welche EO-Entschädigungen für dieselbe Dienstperiode gleichzeitig bei mehreren Ausgleichskassen geltend machen, sofort und nicht wie bisher erst längere Zeit rückwirkend erkannt werden. Gleichzeitig wird auch der Datenaustausch zwischen den Ausgleichskassen und der ZAS modernisiert. Darüber hinaus ermöglicht die EO-Datenbank einen periodischen Abgleich mit den zentralen Registern der Armee, des Zivildienstes und des Bundesamtes für Sport. Sobald ein entsprechendes Zivilschutzregister aufgebaut sein wird (vgl. Ziff. 6.2.1), können auch die Daten des Zivilschutzes mit dem neuen EO-Register abgeglichen werden.

### **6.1.3 Einführung einer Plausibilitätskontrolle**

Auf Anordnung des BSV führten die Ausgleichskassen auf den 1. Januar 2010 eine Kontrolle für EO-Entschädigungen für Schutzdienstleistungen ein. Diese Kontrolle bewirkt, dass die Auszahlung der EO-Entschädigungen nach dem Erreichen der jeweiligen Obergrenze für WK-Tage (für Angehörige der Mannschaft 7 Tage, für Angehörige des Kadern und Spezialisten 14 Tage pro Kalenderjahr) oder nach 20 Tagen Einsatz zugunsten der Gemeinschaft im selben Kalenderjahr vorübergehend sistiert und der Fall zur weiteren Abklärung an das BABS weitergeleitet wird.

Die Einführung dieser Kontrolle setzte voraus, dass die Ausgleichskassen erkennen können, ob es sich bei einem Dienstleistenden um einen Angehörigen des Kadern bzw. einen Spezialisten handelt oder nicht. Die Rechnungsführer wurden deshalb per 1. Januar 2010 angewiesen, beim Ausfüllen der EO-Anmeldungen die Dienstleistungen von Kadern und Spezialisten

---

<sup>20</sup> Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommission des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008; BBI 2009, 5375

mit einem speziellen Code zu kennzeichnen. Zu diesem Zweck wurden die Weisungen des BSV an die Rechnungsführerinnen und Rechnungsführer im Zivilschutz per 1. Januar 2010 entsprechend angepasst.

Es ist zu betonen, dass es sich bei diesem Kontrollsystem lediglich um eine Plausibilitätskontrolle handelt, mit der eine unrechtmässige Abrechnung von Diensttagen höchstens teilweise verhindert werden kann. Die Ausgleichskassen können für die Kontrolle nur Schutzdiensttage berücksichtigen, von denen sie überhaupt Kenntnis haben, d. h. bei denen sie selbst für die Abrechnung über die EO zuständig sind. Wenn eine dienstleistende Person im selben Kalenderjahr für mehr als einen Arbeitgeber tätig ist, kann sie unter Umständen über mehrere verschiedene Ausgleichskassen Schutzdiensttage abrechnen. Damit wird eine Person, welche die oben beschriebene Grenze von WK-Tagen oder Gemeinschaftseinsätzen überschreitet, unter Umständen nicht von der Plausibilitätskontrolle erfasst.

Aufgrund der bestehenden Organisationsstruktur des Zivilschutzes und der geltenden gesetzlichen Grundlagen ist es den Ausgleichskassen nach wie vor nicht möglich, weitergehende Kontrollen zu tätigen. Insbesondere kann mit den im heutigen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Mitteln keine systematische Prüfung vorgenommen werden, ob eine Person, für die eine EO-Entschädigung geltend gemacht wird, überhaupt im Zivilschutz eingeteilt ist. Auch die Kader- oder Spezialistenfunktion kann durch die Ausgleichskassen nicht selbständig überprüft werden; diese müssen sich stattdessen auf die Angaben auf der EO-Anmeldung verlassen. Für weitere Abklärungen haben die Ausgleichskassen deshalb im Einzelfall an das BABS zu gelangen, welches sich seinerseits an den zuständigen Kanton wenden muss. Die Plausibilitätskontrolle greift deshalb nur so weit, wie die EO-Anmeldung durch den Rechnungsführer korrekt ausgefüllt wurde.

#### **6.1.4 Änderung des BZG**

Wie die vorliegende Überprüfung zeigt, wurden im Rahmen von Schutzdienstseinsätzen nicht selten Arbeiten ausgeführt, die eigentlich in den Aufgabenbereich der Gemeinden gehören. Einzelne Kantone sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, sämtliche Schutzdiensttage, die über die erlaubte Obergrenze an WK-Tagen hinaus geleistet wurden, systematisch als Einsätze zugunsten der Gemeinschaft zu bewilligen (vgl. Ziff. 6.1.1). In der Folge gibt es noch heute Fälle, in denen für eine Person innerhalb eines Kalenderjahres mehr als 100 Schutzdiensttage über die EO abgerechnet werden. Mit der Teilrevision des BZG wird die Anzahl der Ausbildungsdienste und Gemeinschaftseinsätze, die eine Person leisten darf, auf maximal 40 Tage pro schutzdienstpflichtige Person und Jahr beschränkt. Innerhalb dieser 40 Tage darf zudem nur eine bestimmte Anzahl an Tagen in Form von Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft geleistet werden. Gemäss dem Vernehmlassungsentwurf hätte eine dienstleistende Person pro Kalenderjahr höchstens zwei Wochen an Gemeinschaftseinsätzen leisten dürfen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens plädierten die Kantone jedoch für eine Erhöhung. Die Botschaft zur Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 8. September 2010 (BBI 2010 6055) sah deshalb eine Begrenzung der Gemeinschaftseinsätze aller Stufen (also national sowie kantonale und kommunale) auf drei Wochen pro Kalenderjahr vor. Mit Entscheid vom 17. Juni 2011 wurde die Vorlage in dieser Form durch das Parlament verabschiedet. In Anbetracht der Tatsache, dass nach wie vor ein Teil der Gemeinschaftseinsätze zur Erledigung von Arbeiten benutzt wird, der in den Aufgabenbereich der Gemeinden fällt, und dass diese Einsätze zu einem bedeutenden Teil von Personen geleistet wurden, die bereits vollberuflich für den Zivilschutz tätig sind (vgl. Ziff. 5.2), stellt sich die Frage, ob das beschlossene Entgegenkommen an die Kantone für die Festsetzung der Dauer der Gemeinschaftseinsätze in Anbetracht des Missbrauchspotentials tatsächlich gerechtfertigt ist.

Einer Ausuferung der Gemeinschaftseinsätze, wie sie in den letzten Jahren in manchen Kantonen stattgefunden hat, kann durch die Beschränkung der Schutzdiensttage zwar entgegengewirkt werden. Solange Personen, die haupt- oder nebenberuflich für den Zivilschutz arbeiten, die Leistung von Gemeinschaftseinsätzen erlaubt ist, besteht jedoch immer die Möglichkeit, dass die Kantone und Gemeinden einen Teil ihrer Personalkosten indirekt über die EO abrechnen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es Personen, die haupt- oder nebenberuflich für den Zivilschutz arbeiten, überhaupt erlaubt sein soll, neben ihrer beruflichen Tätigkeit Gemeinschaftseinsätze zu leisten (vgl. hierzu auch Ziff. 6.2.2).

In diesem Zusammenhang muss zudem beachtet werden, dass Einsätze für Katastrophen- und Nothilfe sowie Instandstellungsarbeiten sowohl nach dem heutigen Bundesrecht wie auch nach dem Inkrafttreten des teilrevidierten BZG unbeschränkt und ohne vorgängige Bewilligung durch den Bund geleistet werden dürfen. Es wird sich zeigen, ob nach einer Beschränkung der Gemeinschaftseinsätze vermehrt versucht werden wird, geleistete Diensttage als Instandstellungsarbeiten zu qualifizieren.

## **6.2 Geplante und weitere mögliche Massnahmen**

### **6.2.1 Einführung eines Zivilschutzdatenführungssystems**

Die Armee, der Zivildienst und das Bundesamt für Sport (BASPO) verfügen mit dem PISA, dem ZIVI+ und der Nationalen Datenbank (NDJS) über je ein zentrales Register, das jederzeit darüber Auskunft gibt, welche Person wie viele Diensttage geleistet hat bzw. welche J+S-Leiterausstellung absolviert wurde. Im Zivilschutz existiert dagegen, da gemäss Art. 28 BZG die Kontrollführung über die Schutzdienstpflichtigen den Kantonen obliegt, auf Bundesebene kein zentrales Register der schutzdienstpflichtigen Personen und damit auch keine laufende Übersicht darüber, wie viele Diensttage eine Person in einem Kalenderjahr leistet. Unter Umständen kann deshalb nicht frühzeitig erkannt werden, wenn eine schutzdienstleistende Person die gesetzliche Obergrenze für Wiederholungskurse überschreitet oder eine auffällig hohe Zahl an Schutzdiensttagen leistet.

Im Rahmen der Teilrevision des BZG wurde das VBS vom Bundesrat damit beauftragt, bis Ende 2011 eine separate Gesetzesvorlage über ein gesamtschweizerisches Datenführungssystem im Zivilschutz zu erstellen.<sup>21</sup> In diesem System sollen sämtliche Schutzdienstpflichtigen mit ihrer Versichertennummer, der Funktion bzw. dem Dienstgrad und allen geleisteten Schutzdiensttagen erfasst werden. Die Einführung dieses Zivilschutzregisters würde zudem einen Abgleich ermöglichen zwischen den Schutzdiensttagen, für die ein Sold ausgerichtet wurde und den Schutzdiensttagen, die über die EO abgerechnet wurden. Damit könnten Unstimmigkeiten und Betrugsfälle frühzeitig erkannt werden.

### **6.2.2 Regelung der Aufgebote des Zivilschutzpersonals**

Die Überprüfung der in den Jahren 2003-2009 geleisteten Schutzdiensttage hat gezeigt, dass Angestellte von Gemeinden (seltener von Kantonen) und insbesondere Zivilschutzkommandanten und -stellenleiter bzw. deren Stellvertreter überdurchschnittlich viele Schutzdiensttage absolvieren (vgl. Ziff. 5.2 und 5.3). Im Rahmen dieser Schutzdienstleistungen wurden oft Arbeiten erledigt, die eigentlich in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallen

---

<sup>21</sup> Bundesratsbeschluss vom 8. September 2010, mit welchem das VBS beauftragt wird, bis Ende 2011 eine separate Gesetzesvorlage zu unterbreiten, mit welcher die aufgedeckten Mängel behoben werden. Inhalt der Vorlage ist nebst dem Aufbau eines Datenführungssystems auch der Rahmen des Aufgebots für das Zivilschutzpersonal (vgl. hierzu Ziff. 6.2.2).

(vgl. Ziff. 5.3). Auch heute beteiligt sich der Zivilschutz in einigen Kantonen weiterhin an der Durchführung von Verwaltungsaufgaben. Zudem wird das Verbot von Dienstleistungen beim eigenen Arbeitgeber stellenweise umgangen, indem Gemeinschaftseinsätze in einer Partnergemeinde, d. h. einer Gemeinde, welche der selben Zivilschutzorganisation angeschlossen ist, geleistet werden (vgl. Ziff. 6.1.1).

Um der Abwälzung von Lohnkosten der Gemeinden auf die EO stärker entgegenzuwirken, hat das BSV bereits im Rahmen der Ämterkonsultation zur Teilrevision des BZG vom 15. Juli 2010 vorgeschlagen, haupt- bzw. nebenberufliches Zivilschutzpersonal für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft künftig nicht mehr zu besolden, wodurch ein Anspruch auf eine EO-Entschädigung entfallen würde. (Für Angestellte der Militärverwaltung besteht mit Art. 43 der Verordnung über die Verwaltung der Armee [VVA; SR 510.301] bereits seit geraumer Zeit eine analoge Bestimmung. Anspruch auf Sold besteht für Angehörige der Armee lediglich für Dienstleistungen, zu denen sie im Rahmen ihres Milizdienstes aufgeboten sind.) In der Folge wurde das VBS vom Bundesrat beauftragt, bis Ende 2011 eine separate Gesetzesvorlage für die Aufgebote des Zivilschutzpersonals auszuarbeiten (vgl. Fussnote zu Ziff. 6.2.1).

### **6.2.3 Stärkung der Aufsicht**

Das BZG, welches den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Besonderen regelt, enthält für den Zivilschutz unter anderem verbindliche Vorschriften zum Aufgebot, der Ausbildung und zu den Einsätzen. Der Vollzug dieser Vorschriften erfolgt grösstenteils durch die Kantone. Wie die vorliegende Überprüfung zeigt, wurde in der Vergangenheit in fast allen Kantonen gegen diese Vorschriften verstossen. Selbst im Jahr 2009 mussten noch in 10 Kantonen unrechtmässig ausgerichtete EO-Entschädigungen zurückgefordert werden. Zu Problemen kam es hauptsächlich bei der Bewilligung von Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft und bei der Einhaltung der Obergrenzen für Wiederholungskurse.

Die Teilrevision des BZG sieht vor, die zulässige Höchstzahl an Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft auf drei Wochen pro dienstleistende Person und Jahr zu beschränken (vgl. Ziff. 6.1.4). Diese quantitative Beschränkung stellt zweifelsohne eine wichtige Massnahme gegen die Abwälzung von Lohnkosten der Gemeinden auf die EO dar. Sie kann ihre Wirksamkeit jedoch nur dann entfalten, wenn die Einhaltung dieser Obergrenze auch tatsächlich gewährleistet ist. Wie die vorliegende Überprüfung zeigt, wurden die bisherigen gesetzlichen Obergrenzen für Wiederholungskurse trotz klarer bundesrechtlicher Richtlinien teilweise massiv überschritten. In manchen Kantonen wurden in den Jahren 2008 und 2009 immer noch zu viele Wiederholungskurse geleistet. Im Jahr 2008 kam es in 10 Kantonen und im Jahr 2009 immerhin noch in 7 Kantonen zu Rückforderungen von EO-Entschädigungen für WK-Tage, welche die bundesrechtliche Obergrenze überstiegen. (Seit der Einführung der Plausibilitätskontrollen bei den Ausgleichskassen [Ziff. 6.1.3] gelangen die entsprechenden Entschädigungen nicht mehr zur Auszahlung.) Die Einhaltung der gesetzlichen Obergrenzen für Schutzdiensttage ist deshalb verstärkt zu kontrollieren. In den nächsten Jahren kann mit der Einführung eines Zivilschutzregisters auf Bundesebene ein Instrument geschaffen werden, das eine weitergehende Kontrolle ermöglicht.

Hinsichtlich der Einsätze zugunsten der Gemeinschaft macht die vorliegende Überprüfung deutlich, dass die bisher getroffenen Massnahmen nicht ausreichen, um eine Abwälzung von Lohnkosten durch die Gemeinden auf die EO zu verhindern. Insbesondere werden die in diesem Zusammenhang neu geschaffenen bundesrechtlichen Vorschriften teilweise umgangen. So sind in den letzten Jahren einige Kantone dazu übergegangen, Einsätze zugunsten der Gemeinschaft in grosser Zahl systematisch zu bewilligen, und einzelne Zivilschutzorganisationen haben damit begonnen, ihre Gemeinschaftseinsätze in Partnergemeinden zu

verlagern, ohne dass dies vom Kanton unterbunden würde (vgl. zum Ganzen Ziff. 6.1.1). Auf kantonaler und kommunaler Ebene werden folglich noch immer nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um die Abwälzung von Lohnkosten auf die EO zu unterbinden. Dies gilt vor allem für jene Kantone, die in den letzten Jahren dazu übergegangen sind, alle Gemeinschaftseinsätze systematisch zu bewilligen (vgl. Ziff. 6.1.1). Eine stärkere materielle Kontrolle der Gemeinschaftseinsätze könnte erheblich dazu beitragen, die missbräuchlichen Abrechnungen von Schutzdienstleistungen über die EO auch längerfristig zu unterbinden. Es ist Aufgabe des Bundes, über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone zu wachen.<sup>22</sup> Der Bundesrat ist verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, für die Einhaltung des Bundesrechts zu sorgen und die erforderlichen Massnahmen zu treffen.<sup>23</sup> Es ist daher zu prüfen, auf welche Weise, mit welchen verhältnismässigen Mitteln und durch wen (Bund, Kantone) die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorschriften bei der Bewilligung von Gemeinschaftseinsätzen künftig besser gewährleistet werden kann.

---

<sup>22</sup> Art. 49 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

<sup>23</sup> Art. 186 Abs. 4 BV

## 7 Fazit

Die Überprüfung der in den Jahren 2003-2009 geleisteten Schutzdiensttage hat gezeigt, dass in diesem Zeitraum mehr als 40'000 Schutzdiensttage zu Unrecht über die EO abgerechnet wurden, was zur ungerechtfertigten Ausrichtung von EO-Entschädigungen in der Höhe von ungefähr 6,4 Mio. Franken führte. Davon wurden bisher knapp 3,3 Mio. Franken zurückbezahlt und 0,5 Mio. Franken mussten mangels Erheblichkeit abgeschrieben werden. Die Untersuchungen konnten bis und mit dem Jahr 2009 abgeschlossen werden. Eine grössere Anzahl Rückerstattungsverfahren sind bei den Gerichten hängig. Die stichprobenweise Überprüfung für das Jahr 2010 steht noch aus. Kaum bezifferbar und deshalb in den ausgewiesenen Schadenssummen nicht enthalten sind die erheblichen Verwaltungskosten für den Bund, die Kantone und die Ausgleichskassen, welche die gesamte Untersuchung bis heute verursacht hat.

Der ursprüngliche Verdacht, dass die Gemeinden stellenweise dazu übergegangen sein könnten, Verwaltungsaufgaben missbräuchlich über die EO abzurechnen, wurde bestätigt. Im Verlauf der Überprüfung konnte eine Reduktion der zu Unrecht über die EO abgerechneten Diensttage von mehr als 80% herbeigeführt werden. Ausschlaggebend dafür dürften in erster Linie die konsequent geltend gemachten Rückforderungen der zu Unrecht ausgerichteten EO-Entschädigungen sein, welche die Kantone letztlich dazu zwangen, ihre eigene Gesetzgebung zu verbessern und ihre Aufsichtsfunktion stärker wahrzunehmen.

Durch die Einführung einer Plausibilitätskontrolle bei den Ausgleichskassen wird die EO-Entschädigung für unrechtmässig geleistete Diensttage künftig zu einem grossen Teil gar nicht mehr zur Auszahlung gelangen. Trotz der verschärften Kontrollen besteht immer noch ein gewisses Missbrauchspotential, das auch durch das auf den 1. Juli 2008 im Bundesrecht für sämtliche schutzdienstpflichtigen Personen verankerte Verbot, Gemeinschaftseinsätze zugunsten des eigenen Arbeitgebers zu leisten, nicht beseitigt werden konnte. Insbesondere in Kantonen, die eine grosszügige Bewilligungspraxis für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft pflegen, besteht nach wie vor die Möglichkeit, dass die Gemeinden einen Teil ihrer Verwaltungskosten über die EO abrechnen. Um dieses Missbrauchspotenzial weiter einzuschränken, bedarf es deshalb zusätzlicher Massnahmen. Die Einführung eines Zivilschutzdatenführungssystems, das eine Kontrolle auf Stufe Bund erlaubt, ist in Planung. Die Regelung der Aufgebote des Zivilschutzpersonals, gemäss welcher haupt- bzw. nebenberufliches Zivilschutzpersonal für Gemeinschaftseinsätze künftig nicht mehr besoldet werden soll, ist zu prüfen. Um den EO-Missbrauch im Bereich der Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft wirksam in den Griff zu bekommen, wäre auch der Verzicht auf die Besoldung dieser Diensttage denkbar; denn dann bestünde auch kein Anspruch auf EO-Entschädigung (Art. 1a Abs. 3 EOG). Alternativ könnte auch die Anbindung der EO an die Soldberechtigung aufgehoben werden, sodass diese Diensttage zwar weiterhin soldberechtigt blieben, aber dennoch keinen Anspruch auf eine EO-Entschädigung mehr gäben.

Wie die vorliegende Überprüfung zeigt, schöpfen nicht alle Kantone die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten aus, um die Abwälzung von Lohnkosten auf die EO zu unterbinden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Bewilligung von kantonalen und kommunalen Gemeinschaftseinsätzen in Zukunft stärker überwacht werden muss, was massgeblich zu einer wirksamen und konsequenten Missbrauchsbekämpfung beitragen würde.

## 8 Anhänge

- Anhang 1:** Umfang der Entschädigung von Schutzdiensttagen
- Anhang 2:** Übersicht über die untersuchten Fälle
- Anhang 3:** Rückforderungsbeträge aufgeteilt nach Kantonen
- Anhang 4:** Rückforderungen nach Kantonen und Adressat
- Anhang 5:** Rückforderungen nach Kantonen und Funktion der dienstleistenden Person

## Anhang 1: Umfang der Entschädigung von Schutzdiensttagen

### Bezügerinnen und Bezüger der EO nach Art der Leistung 2003-2009

	Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Total		
				Männer	Frauen	Männer und Frauen
Jahr	1	2	3	7	8	9
2003	207'992	4'278	76'206	312'278	6'098	<b>318'376</b>
2004	143'327	4'007	58'153	232'904	6'306	<b>239'210</b>
2005	164'119	4'101	57'699	257'823	7'031	<b>264'854</b>
2006	170'739	4'360	54'947	261'530	6'589	<b>268'119</b>
2007	176'303	4'536	55'428	270'836	7'112	<b>277'948</b>
2008	175'690	5'130	55'444	270'063	8'153	<b>278'216</b>
2009	172'799	8'691	55'812	273'040	8'342	<b>281'382</b>

Die Daten beruhen auf einer Teilerhebung und decken nur ca. 90% aller Fälle ab.

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Statistik

### Leistungen der EO nach Art der Leistung 2003–2009, in Millionen Franken

	Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Total		
				Männer	Frauen	Männer und Frauen
Jahr	1	2	3	7	8	9
2003	533.9	24.5	55.3	615.8	4.9	<b>620.7</b>
2004	416.1	21.8	41.4	481.5	5.5	<b>487.0</b>
2005	528.7	24.6	45.7	601.3	6.8	<b>608.1</b>
2006	587.6	28.5	43.3	662.1	6.8	<b>668.9</b>
2007	623.8	31.7	43.6	702.5	6.9	<b>709.4</b>
2008	636.4	37.3	44.4	722.1	6.8	<b>728.9</b>
2009	670.1	51.7	46.9	773.2	7.8	<b>781.0</b>

Die Daten beruhen auf einer Teilerhebung und decken nur ca. 90% aller Fälle ab.

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Statistik

## Bezugstage der EO nach Art der Leistung 2003–2009

	Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Total		
				Männer	Frauen	Männer und Frauen
Jahr	1	2	3	7	8	9
2003	5'883'306	301'648	392'691	6'603'961	60'376	<b>6'664'337</b>
2004	5'118'145	307'173	322'534	5'781'475	67'355	<b>5'848'830</b>
2005	5'712'259	291'354	344'039	6'383'445	76'818	<b>6'460'263</b>
2006	5'841'465	302'574	324'017	6'502'320	71'751	<b>6'574'071</b>
2007	6'170'349	324'899	328'190	6'866'033	73'777	<b>6'939'810</b>
2008	6'240'734	368'119	333'910	6'991'004	69'114	<b>7'060'118</b>
2009	6'177'433	491'810	334'331	7'051'323	72'862	<b>7'124'185</b>

Die Daten beruhen auf einer Teilerhebung und decken nur ca. 90% aller Fälle ab.

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Statistik

## Anhang 2: Übersicht über die untersuchten Fälle

Eckdaten zu Argus 2003-2009 (Stand 12.05.2011)							
	2003-2005	2006	<sup>1)</sup> 2007	2008	2009	Total	
Von der Überprüfung betroffene Ausgleichskassen:	93	70	65	59	49	Ø 67	Kassen
Von der Überprüfung betroffene Kantone:	25	24	20	20	15	Ø 21	Kantone
<b>Anzahl Fälle:</b>							
ohne Beanstandung	306	127	188	195	186	1'002	Fälle
mit Rückforderung	477	332	162	85	63	1'119	Fälle
auf Rückforderung verzichtet <sup>2)</sup>	211	111	122	95	58	597	Fälle
<b>Total</b>	<b>994</b>	<b>570</b>	<b>472</b>	<b>375</b>	<b>307</b>	<b>2'718</b>	<b>Fälle</b>
<b>Anzahl Tage:</b>							
ohne Beanstandung	55'616	15'485	12'194	12'282	10'492	106'069	Tage
mit Rückforderung	23'234	8'668	3'039	1'433	1'146	37'520	Tage
auf Rückforderung verzichtet <sup>2)</sup>	1'046	521	507	363	217	2'654	Tage
<b>Total</b>	<b>79'896</b>	<b>24'674</b>	<b>15'740</b>	<b>14'078</b>	<b>11'855</b>	<b>146'243</b>	<b>Tage</b>
<b>Rückforderungssumme:</b>	<b>3'429'735</b>	<b>1'474'315</b>	<b>527'892</b>	<b>255'038</b>	<b>215'397</b>	<b>5'902'377</b>	<b>Franken</b>

<sup>1)</sup> nicht enthalten sind die im Jahr 2007 laufend überprüften Fälle (vgl. Ziff. 3.2.3)

<sup>2)</sup> Mangels Erheblichkeit musste aus rechtlichen Gründen auf die Rückforderung verzichtet werden (vgl. Ziff. 2.1.4)

### Anhang 3: Rückforderungsbeträge aufgeteilt nach Kantonen

Rückforderungsbeträge aufgeteilt nach Kantonen (Stand 12.05.2011)							
	2003-2005	2006	<sup>1)</sup> 2007	2008	2009	Total	
Aargau	290'329	154'508	132'984	34'962	3'520	<b>616'303</b>	Franken
Appenzell I. Rh.	41'807	36'774	0	4'788	1'466	<b>84'835</b>	Franken
Appenzell A. Rh.	6'295	9'362	1'015	5'604	13'387	<b>35'663</b>	Franken
Bern	830'712	356'382	148'022	25'316	4'060	<b>1'364'491</b>	Franken
Basel-Landschaft	92'846	72'355	6'841	0	757	<b>172'799</b>	Franken
Basel-Stadt	86'943	0	0	0	0	<b>86'943</b>	Franken
Freiburg	13'654	0	0	0	0	<b>13'654</b>	Franken
Genf	56'755	8'888	2'647	3'665	0	<b>71'955</b>	Franken
Glarus	4'022	0	1'390	0	0	<b>5'412</b>	Franken
Graubünden	3'720	0	0	0	0	<b>3'720</b>	Franken
Jura	0	0	0	2'426	0	<b>2'426</b>	Franken
Luzern	78'480	32'334	13'643	0	0	<b>124'456</b>	Franken
Neuenburg	33'880	2'036	3'339	0	0	<b>39'255</b>	Franken
Nidwalden	10'720	4'500	0	0	0	<b>15'219</b>	Franken
Obwalden	8'348	4'013	0	0	0	<b>12'361</b>	Franken
St. Gallen	80'617	70'713	10'744	7'384	12'490	<b>181'948</b>	Franken
Schaffhausen	27'872	8'938	0	0	0	<b>36'810</b>	Franken
Solothurn	182'345	2'868	9'271	4'195	7'396	<b>206'076</b>	Franken
Schwyz	3'499	1'883	0	0	0	<b>5'382</b>	Franken
Thurgau	2'335	1'493	3'037	2'919	0	<b>9'784</b>	Franken
Tessin	526'255	333'417	100'653	148'511	158'374	<b>1'267'210</b>	Franken
Uri	0	0	0	0	0	<b>0</b>	Franken
Waad	721'492	257'599	54'700	0	2'279	<b>1'036'069</b>	Franken
Wallis	163'317	40'289	3'868	3'155	0	<b>210'628</b>	Franken
Zug	36'794	13'504	0	0	0	<b>50'298</b>	Franken
Zürich	126'699	62'461	35'739	12'113	11'668	<b>248'680</b>	Franken
<b>Total Rückforderungen</b>	<b>3'429'735</b>	<b>1'474'315</b>	<b>527'892</b>	<b>255'038</b>	<b>215'397</b>	<b>5'902'377</b>	Franken

<sup>1)</sup> nicht enthalten sind die im Jahr 2007 laufend überprüften Fälle (vgl. Ziff. 3.2.3)

#### Anhang 4: Rückforderungen nach Kantonen und Adressat

Rückforderungen aufgeteilt nach Kantonen und Rückforderungsadressat																		
Jahr:	2003-2005	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2006	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2007 <sup>2)</sup>	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2008	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2009	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	Total	AG/Ö	Andere
Aargau	290'329	242'548	47'782	154'508	111'119	43'389	132'984	97'437	35'546	34'962	33'007	1'955	3'520	2'002	1'518	<b>616'303</b>	<b>486'113</b>	<b>130'190</b>
Appenzell I.Rh.	41'807	16'285	25'522	36'774	7'114	29'660	0	0	0	4'788	4'788	0	1'466	0	1'466	<b>84'835</b>	<b>28'187</b>	<b>56'648</b>
Appenzell A.Rh.	6'295	4'553	1'742	9'362	5'086	4'276	1'015	0	1'015	5'604	0	5'604	13'387	10'541	2'846	<b>35'663</b>	<b>20'180</b>	<b>15'483</b>
Bern	830'712	519'432	311'280	356'382	244'007	112'375	148'022	75'458	72'564	25'316	17'203	8'113	4'060	2'494	1'565	<b>1'364'491</b>	<b>858'595</b>	<b>505'896</b>
Basel-Landschaft	92'846	35'318	57'527	72'355	24'778	47'577	6'841	1'813	5'028	0	0	0	757	0	757	<b>172'799</b>	<b>61'910</b>	<b>110'889</b>
Basel-Stadt	86'943	86'943	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>86'943</b>	<b>86'943</b>	<b>0</b>
Freiburg	13'654	13'654	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>13'654</b>	<b>13'654</b>	<b>0</b>
Genf	56'755	17'140	39'615	8'888	2'052	6'836	2'647	2'647	0	3'665	3'665	0	0	0	0	<b>71'955</b>	<b>25'504</b>	<b>46'451</b>
Glarus	4'022	0	4'022	0	0	0	1'390	0	1'390	0	0	0	0	0	0	<b>5'412</b>	<b>0</b>	<b>5'412</b>
Graubünden	3'720	2'508	1'212	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>3'720</b>	<b>2'508</b>	<b>1'212</b>
Jura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2'426	0	2'426	0	0	0	<b>2'426</b>	<b>0</b>	<b>2'426</b>

Rückforderungen aufgeteilt nach Kantonen und Rückforderungsadressat

Jahr:	2003-2005	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2006	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2007 <sup>2)</sup>	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2008	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2009	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	Total	AG/Ö	Andere
Luzern	78'480	58'239	20'241	32'334	9'160	23'174	13'643	6'074	7'569	0	0	0	0	0	0	<b>124'456</b>	<b>73'472</b>	<b>50'984</b>
Neuenburg	33'880	24'731	9'149	2'036	2'036	0	3'339	3'339	0	0	0	0	0	0	0	<b>39'255</b>	<b>30'106</b>	<b>9'149</b>
Nidwalden	10'720	0	10'720	4'500	0	4'500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>15'219</b>	<b>0</b>	<b>15'219</b>
Obwalden	8'348	2'098	6'250	4'013	2'189	1'824	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>12'361</b>	<b>4'286</b>	<b>8'075</b>
St. Gallen	80'617	47'478	33'139	70'713	29'251	41'462	10'744	0	10'744	7'384	2'137	5'247	12'490	2'034	10'456	<b>181'948</b>	<b>80'901</b>	<b>101'048</b>
Schaffhausen	27'872	27'872	0	8'938	6'019	2'919	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>36'810</b>	<b>33'891</b>	<b>2'919</b>
Solothurn	182'345	179'978	2'368	2'868	2'868	0	9'271	4'191	5'080	4'195	0	4'195	7'396	957	6'439	<b>206'076</b>	<b>190'861</b>	<b>15'214</b>
Schwyz	3'499	1'930	1'568	1'883	0	1'883	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>5'382</b>	<b>3'937</b>	<b>1'445</b>
Thurgau	2'335	1'619	717	1'493	0	1'493	3'037	3'037	0	2'919	2'919	0	0	0	0	<b>9'784</b>	<b>7'574</b>	<b>2'210</b>
Tessin	526'255	429'970	96'285	333'417	281'573	51'843	100'653	63'407	37'246	148'511	144'498	4'013	158'374	147'468	10'906	<b>1'267'210</b>	<b>1'076'818</b>	<b>190'392</b>
Uri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Waadt	721'492	513'491	208'000	257'599	210'181	47'418	54'700	24'413	30'287	0	0	0	2'279	0	2'279	<b>1'036'069</b>	<b>748'085</b>	<b>287'984</b>

Rückforderungen aufgeteilt nach Kantonen und Rückforderungsadressat

Jahr:	2003-2005	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2006	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2007 <sup>2)</sup>	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2008	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	2009	AG/Ö <sup>1)</sup>	Andere	Total	AG/Ö	Andere
Wallis	163'317	61'580	101'737	40'289	16'591	23'697	3'868	2'371	1'497	3'155	1'642	1'513	0	0	0	<b>210'628</b>	<b>82'184</b>	<b>128'444</b>
Zug	36'794	0	36'794	13'504	8'391	5'113	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>50'298</b>	<b>8'391</b>	<b>41'907</b>
Zürich	126'699	93'223	33'476	62'461	5'854	56'607	35'739	12'098	23'641	12'113	12'113	0	11'668	7'451	4'217	<b>248'680</b>	<b>130'959</b>	<b>117'721</b>
<b>Total</b>	<b>3'429'735</b>	<b>2'380'589</b>	<b>1'049'146</b>	<b>1'474'315</b>	<b>968'270</b>	<b>506'046</b>	<b>527'892</b>	<b>296'287</b>	<b>231'606</b>	<b>255'038</b>	<b>221'936</b>	<b>33'066</b>	<b>215'397</b>	<b>172'948</b>	<b>42'449</b>	<b>5'902'377</b>	<b>4'055'060</b>	<b>1'847'317</b>

1) AG/Ö = Arbeitgeber des öffentlichen Rechts (Kanton oder Gemeinde)

2) nicht enthalten sind die im Jahr 2007 laufend überprüften Fälle (vgl. Ziff. 3.2.3)

## Anhang 5: Rückforderungen nach Kantonen, Diensttagen und Funktion der dienstleistenden Person

Rückforderungen aufgeteilt nach Kantonen, Diensttagen und Funktion der schutzdienstleistenden Personen																			
	2003-2005	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2006	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2007 <sup>2)</sup>	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2008	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2009	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	Total	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	
Aargau	1,643	887	756	839	462	377	751	401	350	192	131	61	18	8	10	3,443	1,889	1,554	Tage
Appenzell I.Rh.	219	0	219	184	39	145	0	0	0	23	13	10	9	0	9	435	52	383	Tage
Appenzell A. Rh.	106	15	91	44	18	26	10	0	10	44	0	44	56	37	19	260	70	190	Tage
Bern	5,598	2,490	3,108	2,164	1,163	1,001	911	314	597	159	85	74	21	12	9	8,853	4,064	4,789	Tage
Basel-Landschaft	727	92	635	457	111	346	47	9	38	0	0	0	13	0	13	1,244	212	1,032	Tage
Basel-Stadt	467	78	389	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	467	78	389	Tage
Freiburg	67	0	67	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67	0	67	Tage
Genf	329	142	187	42	9	33	12	12	0	18	18	0	0	0	0	401	181	220	Tage
Glarus	19	0	19	0	0	0	11	0	11	0	0	0	0	0	0	30	0	30	Tage
Graubünden	17	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	17	0	Tage
Jura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	11	0	0	0	11	0	11	Tage
Luzern	509	44	465	188	24	164	76	12	64	0	0	0	0	0	0	773	80	693	Tage

Rückforderungen aufgeteilt nach Kantonen, Diensttagen und Funktion der schutzdienstleistenden Personen

	2003-2005	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2006	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2007 <sup>2)</sup>	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2008	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2009	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	Total	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	
Neuenburg	188	0	188	12	0	12	17	0	17	0	0	0	0	0	0	217	0	217	Tage
Nidwalden	49	0	49	24	0	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	73	0	73	Tage
Obwalden	59	18	41	22	12	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	81	30	51	Tage
St. Gallen	552	37	515	443	168	275	69	0	69	47	10	37	68	0	68	1,179	215	964	Tage
Schaffhausen	205	73	132	49	33	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	254	106	148	Tage
Solothurn	1,597	817	780	13	0	13	57	19	38	23	0	23	41	8	33	1,731	844	887	Tage
Schwyz	21	8	13	12	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	8	25	Tage
Thurgau	11	11	0	16	0	16	23	23	0	16	16	0	0	0	0	66	50	16	Tage
Tessin	3,267	406	2,861	2,022	775	1,247	487	152	335	813	0	813	851	0	851	7,440	1,333	6,107	Tage
Uri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Tage
Waadt	5,031	1,163	3,868	1,426	695	731	310	44	266	0	0	0	15	0	15	6,782	1,902	4,880	Tage
Wallis	1,394	239	1,155	231	76	155	21	13	8	20	9	11	0	0	0	1,666	337	1,329	Tage

Rückforderungen aufgeteilt nach Kantonen, Diensttagen und Funktion der schutzdienstleistenden Personen																			
	2003-2005	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2006	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2007 <sup>2)</sup>	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2008	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	2009	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	Total	Kdt/Stv	Rest <sup>1)</sup>	
Zug	276	253	23	75	0	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	351	253	98	Tage
Zürich	883	176	707	405	0	405	237	39	198	67	54	13	54	24	30	1,646	293	1,353	Tage
<b>Total</b>	<b>23,234</b>	<b>6,966</b>	<b>16,268</b>	<b>8,668</b>	<b>3,585</b>	<b>5,083</b>	<b>3,039</b>	<b>1,038</b>	<b>2,001</b>	<b>1,433</b>	<b>336</b>	<b>1,097</b>	<b>1,146</b>	<b>89</b>	<b>1,057</b>	<b>37,520</b>	<b>12,014</b>	<b>25,506</b>	<b>Tage</b>

<sup>1)</sup> Rest = übriges Kader, Soldaten und Dienstleistende, deren Grad bzw. Funktion nicht bekannt ist (vgl. Ziff. 5.2)

<sup>2)</sup> nicht enthalten sind die im Jahr 2007 laufend überprüften Fälle (vgl. Ziff. 3.2.3)