

Vernehmlassung 2022/61

## **Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes, des Zivildienstgesetzes und des Militärgesetzes**

### **Stellungnahme der Föderation ARTISET**

Bern, 25. April 2023

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 wurde die Föderation ARTISET mit den Branchenverbänden CURAVIVA, INSOS und YOVITA eingeladen, sich am Vernehmlassungsverfahren «Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes, des Zivildienstgesetzes und des Militärgesetzes» zu beteiligen. Wir danken für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung teilzunehmen und reichen gerne nachfolgende Stellungnahme ein.

#### **1. Übersicht der vorliegenden Vernehmlassungsantwort**

Die Föderation ARTISET steht der vorliegend geplanten Gesetzesänderung kritisch gegenüber. Die Möglichkeit, zivildienstpflichtige Personen zu verpflichten, einen Teil ihrer Dienstzeit in einer Zivilschutzorganisation zu leisten, wäre für die Einsatzbetriebe, darunter Institutionen und Strukturen für Menschen mit Unterstützungsbedarf, sehr ungünstig. Durch solche Abkommandierungen von zivildienstpflichtigen Personen würden die Betroffenen in Zukunft nicht mehr in ausreichendem Masse zur Verfügung stehen. Zudem würde die Planbarkeit ihres Einsatzes schwierig. Zivildienstpflichtige erfüllen jedoch in Einrichtungen und Strukturen für Menschen mit Unterstützungsbedarf nicht zu unterschätzende Aufgaben.

#### **2. Aperçu de la présente prise de position**

La fédération ARTISET se montre critique à l'égard du présent projet de modification de loi. La faculté d'obliger des personnes astreintes à effectuer un service civil à effectuer une partie de leur temps de service dans une organisation de protection civile péjorerait grandement les établissements d'affectation, parmi lesquels on compte nombre d'institutions et de structures pour personnes ayant besoin de soutien. Détacher des civilistes auprès de la protection civile restreindrait massivement leur disponibilité. De plus, il serait difficile de planifier leur affectation. Or les personnes astreintes à un service civil remplissent des tâches non négligeables au sein des institutions et structures pour personnes ayant besoin de soutien.

**ARTISET**

Zieglerstrasse 53, 3007 Bern  
T +41 31 385 33 33  
info@artiset.ch, artiset.ch

Branchenverbände von ARTISET, der Föderation der  
Dienstleister für Menschen mit Unterstützungsbedarf

**CURAVIVA INSOS YOVITA**

## 3. Ausgangslage

Gemäss Gesetz soll der Zivilschutz «die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Schadenereignissen von grosser Tragweite, Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten schützen, zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen beitragen und entsprechende Massnahmen zur Vorsorge treffen» (Art. 2 Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). Der Zivildienst kommt seinerseits «dort zum Einsatz, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen» (Art. 2 Abs. 1 Zivildienstgesetz, ZDG).

Am 25. Januar 2023 leitete der Bundesrat eine Änderung des BZG, des ZDG und des Militärgesetzes ein. Zweck der Änderung ist in erster Linie die Verbesserung der Zivilschutzbestände. Die Vorlage setzt die aus dem Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz (Teil 1) vom 30. Juni 2021 um. Die Vorlage sieht folgende Mittel vor:

- Die Schutzdienstpflicht soll auf Militärdienstpflichtige ausgeweitet werden, die am Ende ihres 25. Altersjahres die Rekrutenschule noch nicht absolviert haben.
- Die Schutzdienstpflicht soll auf Armeeangehörige ausgeweitet werden, die nach Absolvierung der Rekrutenschule militärdienstuntauglich werden und noch mindestens 80 verbleibende Dienstage zu leisten hätten.
- Die Möglichkeit soll geschaffen werden, Zivis zu verpflichten, einen Teil ihrer Zivildienstpflicht in einer ZSO mit Unterbestand zu leisten.

Der Einsatz von Zivis soll nicht allgemein im Zivilschutz erfolgen, sondern nur in ZSO mit einem Unterbestand möglich sein und nur einen Teil der Dienstage eines bestimmten Zivis umfassen. Die betroffenen Zivis sollen dabei nicht der Schutzdienstpflicht unterstellt werden, sondern weiterhin der Zivildienstgesetzgebung unterstehen. Ausbildung und Einsatz im Zivilschutz soll allerdings vorrangig erfolgen, so dass ein Einsatz im Zivildienst bei Bedarf unterbrochen werden muss.

## 4. Beurteilung

ARTISET steht der zur Disposition stehenden Vorlage (Vorentwurf des Bundesrats, nachfolgend «VE» genannt) kritisch gegenüber: Die Möglichkeit, Zivis zu verpflichten, einen Teil ihrer Dienstzeit in einer ZSO zu leisten, ist für die Einsatzbetriebe, die sie vertreten, sehr ungünstig:

- a. **Bei den möglichen Tätigkeitsbereichen der Zivis (Art. 4 Abs. 1 Bst. a-h ZDG) würde neu eine Hierarchisierung entstehen: Bevölkerungsschutz ginge vor allen anderen Einsatzmöglichkeiten** für Zivis. Damit würden die weiteren in Art. 3 ZDG formulierten Ziele in Zukunft sekundär behandelt und an Bedeutung verlieren.
- b. Eine solche **Abkommandierung von Zivis würde die Gefahr bergen**,
  - dass **Zivis in Zukunft nicht mehr in ausreichendem Masse für die Institutionen und Strukturen für Menschen mit Unterstützungsbedarf zur Verfügung stehen**;
  - dass die **Planbarkeit des Einsatzes von Zivis für die Einsatzbetriebe schwierig bzw. unvorhersehbar wird** (dies auch in Anbetracht dessen, dass die betroffenen Zivis nicht nur im Ernstfall, sondern auch im Rahmen von Ausbildungskurse abkommandiert werden dürften).

- c. Es ist zu beachten, dass die **Möglichkeit, Zivis für ZSO anzubieten, bereits heute existiert** – dies gerade im Falle von Katastrophen und Notlagen: So hat der Zivildienst gemäss den aktuellen gesetzlichen Grundlagen zum Ziel, «Beiträge im Rahmen der Aufgaben des Sicherheitsverbundes Schweiz» zu leisten (Art. 3a Abs. 2 ZDG), insbesondere im Tätigkeitsbereich «Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie Regeneration nach solchen Ereignissen» (Art. 4 Abs. 1 Bst. h ZDG). Zur Bewältigung der Folgen besonderer und ausserordentlicher Lagen kann der Bundesrat ausserordentliche Zivildienstleistungen anordnen (Art. 14 ZDG).
- d. Die durch das Bundesamt für Zivildienst geführte Statistik belegt, dass der **Gesundheits- und Sozialbereich den wichtigsten Einsatzbereich der Zivis darstellt** (vgl. untenstehenden Punkt 3): Dabei fällt ein beträchtlicher Anteil von Diensttagen an, die im letzten Jahr in Betrieben aus diesen beiden Bereichen geleistet wurden, nicht zuletzt in Alters- und Pflegeheimen und auch für Strukturen und Institutionen für Menschen mit Behinderung oder für Kinder und Jugendliche, die nicht in ihrer Familie betreut und begleitet werden können.
- e. **Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf** – Kinder, Jugendliche, Betagte oder auch Menschen mit Behinderung – **weisen unbestrittenermassen einen systemrelevanten Charakter auf**. Sie erfüllen einen von der Gesellschaft überantworteten Auftrag im Bereich der Pflege, Betreuung und Begleitung und müssen **die Erbringung der vereinbarten Leistungen gewährleisten** – gegebenenfalls mit dem unterstützenden Einsatz von Zivis.
- f. **Die Berücksichtigung eines unterstützenden Einsatzes durch Zivilschutz und Armee von sozialmedizinischen Institutionen in Krisensituationen ist bis heute nicht geklärt**. Die Erfahrungen aus der Covid 19-Pandemie zeigen, dass trotz mehrmaligen Interventionen seitens der Vorläuferverbände von ARTISET (CURAVIVA Schweiz und INSOS Schweiz) keine zweckmässige Unterstützung der systemrelevanten Dienstleister geleistet wurde. Es braucht jetzt eine Klärung, was unter Bevölkerungsschutz in Krisensituationen zu verstehen ist und wie eine Unterstützung für systemrelevante Branchen gewährleistet wird.
- g. Gemäss Vorentwurf des Bundesrats können Zivildienstleistende verpflichtet werden, Dienst in Wiederholungskursen des Zivilschutzes zu leisten (inkl. «Einsätze zugunsten der Gemeinschaft»), und zwar bis zu 80 Tage (vgl. Art. 8 Abs. 2 und 3 VE-ZDG sowie erläuternden Bericht, S. 25). Diese **Pflichteinsätze im Zivilschutz hätten in jedem Fall Priorität vor allen anderen Zivildienstleistungen, und zwar unabhängig von einem allfälligen «Ereignisfall»**. Diese Dienstage gingen in Einsatzbetrieben der oben genannten Tätigkeitsbereiche verloren.
- h. Dass der Zivilschutz in Notlagen seine wichtige Rolle spielen soll, wird hier nicht bestritten. Dass Zivis ebenso wichtige, wenn auch weniger sichtbare Einsätze zur Versorgung von Menschen mit Unterstützungsbedarf leisten, muss ebenso berücksichtigt werden. Deswegen sollen **die Einsatzkapazitäten der Zivis nicht zu Gunsten des Zivilschutzes geschwächt werden**.
- i. Gerade der **Bereich der Langzeitpflege und -betreuung steht** angesichts der rasch wachsenden Nachfrage **vor grossen Herausforderungen** (Stichworte «demografisch bedingte Mengenausweitung», «Personalmangel» und «Finanzierungsknappheit»).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Gemäss OBSAN-Bericht vom 05.05.2022 über den Bedarf an Alters- und Langzeitpflege in der Schweiz wird etwa bis 2040 der Bedarf an Langzeitbetten in Pflegeheimen um mehr als 54'000 zunehmen – dies entspricht einem Anstieg von 69 Prozent.

- j. Die Reduktion der Dienstpflicht-Frage auf ein enges Verständnis des Sicherheitsbegriffs (Sicherheit vor Gewalt, industriellen Unfällen und Naturereignissen) wird den tatsächlichen Bedürfnissen und Herausforderungen der schweizerischen Gesellschaft nicht gerecht: Auch die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und der sozialen Sicherheit gehören zu den zentralen Aufgaben der Behörden.
- k. Die tatsächlichen Einsatzkapazitäten des Zivildienstes basieren in erster Linie auf Langzeiteinsätzen etwa im Gesundheits- und im Sozialbereich und weniger auf raschen Einsätzen als Folge plötzlicher Notlagen.
- l. Trotz der im erläuternden Bericht geäusserten Vorbehalte (S. 11) soll **eine differenzierte Tauglichkeit für Schutzdienstpflichtige vertieft geprüft werden**. Denn nicht alle Zivilschutzeinsätze sind physisch anspruchsvoll; der Spielraum für eine differenzierte Tauglichkeit ist durchaus vorhanden. Dies stellt einen guten Ansatzpunkt dar, um die ZSO mit Unterbestand zu verstärken.
- m. Auch soll eine weitergehende Aufgabe des Wohnsitzprinzips als die heute in Art. 35 Abs. 1 BZG festgeschriebene vertieft geprüft werden, um die Einsatzflexibilität der ZSO-Angehörigen zu erhöhen.<sup>2</sup> Dies stellt einen weiteren Ansatzpunkt dar, um die ZSO mit Unterbestand zu verstärken.
- n. Gemäss erläuterndem Bericht zur vorliegenden Gesetzesänderung ist ein Unterbestand bei ZSO zwar «zuerst möglichst innerkantonal auszugleichen» (S. 19). Eine entsprechende Regelung fehlt jedoch im Vorentwurf des Bundesrats (vgl. insbes. Art. 36 Abs. 1 VE-BZG). Deshalb schlägt ARTISET vor, dass der **Unterbestand einer ZSO, in erster Linie mit Schutzdienstpflichtigen aus einer Zivilschutzorganisation mit Überbestand im selben Kanton ausgeglichen werden soll**; das sollte in Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe a VE-BZG klar formuliert werden.
- o. Aktuell ist rechtlich erforderlich, dass die Armee über einen Sollbestand von 100'000 und einen Effektivbestand von höchstens 140'000 Militärdienstpflichtigen verfügt.<sup>3</sup> Aus der Armeeauszählung 2022 geht hervor, dass dieser Bestand 2022 tatsächlich erreicht – und gar um 11'000 Armeeangehörige übertroffen wurde.<sup>4</sup> Mit anderen Worten: Potenzial für die Aufstockung der ZSO mit Unterbestand besteht auch auf dieser Seite. Darüber hinaus könnten beim Militär Effizienzgewinne in mancher Hinsicht erzielt werden. So könnte sowohl durch Bestandreduzierung als auch Effizienzgewinne eine griffige Umverteilung zwischen Armee und Zivilschutz erwirkt und der Bestand beim Zivilschutz dadurch erhöht werden. Zudem könnte auch der heutige Verteilschlüssel beim Zivilschutz, der an föderalen Strukturen anknüpft, zugunsten flexibler Lösungen angepasst werden.
- p. Auch wenn der erläuternde Bericht proklamiert, dass die zur Disposition stehende Vorlage die Bundesverfassung respektiere, weil Zivildienst und Zivilschutz administrativ und inhaltlich getrennte Dienstpflichten blieben (S. 30), muss festgestellt werden, dass dies nicht der Fall ist. Auch wenn die Zivis nur in einem bestimmten Rahmen zum Zivilschutzeinsatz entsandt werden, erfolgt damit in Tat und Wahrheit eine Teilverschmelzung der beiden Dienstpflichtformen und ihrer Aufgaben.

---

<sup>2</sup> Das Prinzip besagt, dass Schutzdienstpflichtige in erster Priorität in der ZSO an ihrem Wohnsitz eingeteilt werden. Auch wenn der erläuternde Bericht das Gegenteil beteuert (S. 10-11), wäre eine Einteilung von Schutzdienstpflichtigen über die Nachbarkantone hinaus für den Zivilschutz absolut verkraftbar – dies ohne beträchtliche Zusatzkosten, auch wenn der Zivilschutz über keine eigenen Unterkünfte zur Unterbringung von Schutzdienstpflichtigen verfügt.

<sup>3</sup> Art. 1 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO).

<sup>4</sup> Mitteilung vom 13.10.2022 der Gruppe Verteidigung, Generalsekretariat VBS, betr. Armeeauszählung 2022.

## 5. Statistischer Hintergrund

Gemäss Statistik des Bundesamtes für Zivildienst (ZIVI) betreffend das Jahr 2021:

- a. Im Zeitraum 2018 - 2021 wurde eine recht stabile Anzahl Zivildiensttage geleistet, nämlich rund 6'700'000 Tage jährlich.
- b. 2021 kamen Zivis in 2'437 Betrieben aus dem Gesundheits- und dem Sozialwesen zum Einsatz, welche 11'209 Einsatzplätze umfassten. (Zum Vergleich: Im Bereich der Katastrophen und Notlagen waren es im gleichen Jahr 22 Betriebe und 70 Einsatzplätze.)
- c. In welchen Betrieben bzw. in welcher Betriebsart die Einsätze von Zivis stattfanden, wird von der Statistik nicht näher erfasst.
- d. 68,2 % der geleisteten Zivildiensttage im Jahr 2021 erfolgten im Gesundheits- und Sozialbereich. (Zum Vergleich: 0,7% der geleisteten Zivildiensttage fanden im gleichen Jahr im Bereich der Katastrophen und Notlagen statt.)
- e. Zivis wurden für Pflege, Betreuung und Begleitung von Betagten, von Menschen mit Behinderung, von Kindern und auch von Jugendlichen ausgebildet und eingesetzt.
- f. 84,7 % der Vorbereitungskurse zu Einsätzen im Rahmen des Zivildienstes betrafen Einsätze im Gesundheits- oder im Sozialbereich.

Wir danken Ihnen für die gebührende Berücksichtigung der von uns angeführten Standpunkte bei der weiteren Behandlung der Vorlage.

Freundliche Grüsse



Yann Golay  
Projektleiter Politik ARTISET



Daniel Höchli  
Geschäftsführer ARTISET

Für weitere Fragen wenden Sie sich bitte an:  
[yann.golay@artiset.ch](mailto:yann.golay@artiset.ch)

**ARTISET**

Zieglerstrasse 53, 3007 Bern  
T +41 31 385 33 33  
[info@artiset.ch](mailto:info@artiset.ch), [artiset.ch](http://artiset.ch)