
Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem

vom 15. März 2016

(Die Studiengruppe unter der Leitung von alt Nationalrat Arthur Loepfe wurde durch den Chef des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS am 1. Mai 2014 eingesetzt, gestützt auf einen Beschluss des Bundesrates vom 8. April 2014; die Studiengruppe umfasste Vertreter von Bundesstellen, kantonalen Regierungs- und Fachkonferenzen, Verbänden und Organisationen)

Zusammenfassung	4
Résumé	10
Riassunto	17
1 Einleitung	24
1.1 Begriff Dienstpflichtsystem	24
1.2 Auftrag des Bundesrates an die Studiengruppe und Rahmenbedingungen	25
1.3 Vorgehensweise der Studiengruppe	27
1.4 Bisherige politische Diskussion	27
1.5 Verhältnis zu anderen laufenden Arbeiten	31
2 Gegenwärtiges Dienstpflichtsystem	33
2.1 Dienstpflichtsystem des Bundes	33
2.1.1 Verfassungsgrundlage und Zuteilungssystem	33
2.1.2 Verteilung der Pflichtigen, Ausfallquote, Restdiensttage	35
2.1.3 Dienst in der Armee	39
2.1.4 Zulassung zum Zivildienst und Dienst im Zivildienst	41
2.1.5 Dienst im Zivilschutz	43
2.1.6 Dienstpflichtsystem und sicherheitspolitisches Instrumentarium	45
2.1.7 Finanzielle Regelungen: Wehrpflichtersatz	46
2.1.8 Finanzielle Regelungen: Erwerbsersatz	47
2.2 Weitere Pflichten auf kantonaler Ebene, namentlich Feuerwehrdienstpflicht	49
2.3 Einbezug der Frauen	51
2.4 Übersicht: Bestände, Pflicht und Freiwilligkeit im Dienstpflichtsystem	52
3 Umfeld	55
3.1 Bedrohungen und Gefahren, Trends	55
3.2 Demografische Perspektiven	57
3.2.1 Allgemeine Entwicklung der Bevölkerung, Altersverteilung	57
3.2.2 Potenzial für das Dienstpflichtsystem	57
3.2.3 Ausländische Wohnbevölkerung	58
3.3 Gesellschaftliche Entwicklungen	59
3.3.1 Die neue Generation Dienstpflichtiger	59
3.3.2 Gleichberechtigung von Mann und Frau	61
3.3.3 Gemeinnützige Freiwilligenarbeit	62
3.3.4 Gesellschaftliche Unterstützung von Wehr- und Dienstmodellen	62
3.4 Entwicklungen im Gesundheitswesen	64
3.4.1 Bahnt sich ein Pflegenotstand an?	64
3.4.2 Entlastung von Familien mit Pflegebedürftigen	66
3.4.3 Ärztemangel	66
3.5 Fazit	68
4 Grundfragen des Dienstpflichtsystems	71
4.1 Zweck	71
4.1.1 Fokus: Einsatzorganisationen	71
4.1.2 Nationaler Zusammenhalt als wichtiger Aspekt, aber nicht als Selbstzweck	72
4.1.3 Tragfähigkeit des Dienstpflichtsystems in der Gesellschaft	73
4.2 Rechtliche Schranken für die Weiterentwicklung	74
4.2.1 Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit im Allgemeinen und mit Blick auf das Gesundheitswesen	74
4.2.2 Gebot der Gleichbehandlung: Einbezug der Frauen	76
4.2.3 Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität	77
4.3 Wehrgerechtigkeit	80
4.3.1 Drei Kriterien des Bundesrates	80
4.3.2 Beurteilung des gegenwärtigen Vollzugs	81
4.3.3 Erweiterung der Dienstpflicht auf Schweizer Frauen, Ausländerinnen und Ausländer?	85
4.4 Fazit	86

5	Prüfaufträge	87
5.1	Bedarf nach zusätzlichen Dienstpflichtigen (Prüfauftrag A1, Prüfungsauftrag A2)	88
5.1.1	Ausgangslage	88
5.1.2	Befunde und Massnahmen: Bedarf zur Erfüllung der Einsatzaufgaben von Armee, Zivilschutz und Feuerwehren	89
5.1.3	Befunde und Massnahmen: Flüchtlingswesen	90
5.1.4	Befunde und Massnahmen: Gesundheitswesen	90
5.1.5	Befunde und Massnahmen: Prävention von Naturgefahren	94
5.1.6	Befunde und Massnahmen: Bedarf des Schweizerischen Roten Kreuzes und seiner Organisationen im Alltag	94
5.1.7	Befunde und Massnahmen: Polizeiwesen	96
5.2	Zahl der persönlich Dienst Leistenden	97
5.2.1	Zahl der tatsächlich Dienst leistenden Männer (Prüfungsauftrag B1; Tauglichkeitsquote, Ausfallquote)	97
5.2.2	Sicherstellung der Armeebestände	105
5.2.3	Anpassung der Tauglichkeitskategorien (Prüfungsauftrag C4)	110
5.3	Optimierung des Zivildienstes	113
5.3.1	Gleiche Dauer der Dienstleistung in Armee und Zivildienst (Prüfungsauftrag C3)	113
5.3.2	Freiwilliger Zivildienst (Prüfungsauftrag B2)	115
5.4	Optimierung des Bevölkerungsschutzes	119
5.4.1	Einteilung von Militärdiensttauglichen im Zivilschutz (Prüfungsauftrag C2)	119
5.4.2	Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz (Prüfungsauftrag D1)	123
5.4.3	Leistung der Schutzdienstpflicht in anderen Organisationen (Prüfungsauftrag C1)	126
5.4.4	Ausdehnung der Entschädigungen gemäss Erwerbsersatzgesetz (Prüfungsauftrag E1)	130
6	Modelle	132
6.1	Modell 1: «Status quo plus»	136
6.1.1	Grundidee	136
6.1.2	Ausgestaltung	138
6.1.3	Finanzielle Auswirkungen	141
6.1.4	Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze	142
6.2	Modell 2: «Sicherheitsdienstpflicht»	143
6.2.1	Grundidee	143
6.2.2	Ausgestaltung	145
6.2.3	Finanzielle Auswirkungen	147
6.2.4	Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze	148
6.3	Modell 3: «norwegisches Modell»	149
6.3.1	Ausgangslage: Entwicklungen in Norwegen	149
6.3.2	Ausgestaltung als Modell in der Schweiz	150
6.3.3	Finanzielle Auswirkungen	152
6.3.4	Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze	154
6.4	Modell 4: «Allgemeine Dienstpflicht»	155
6.4.1	Grundidee	155
6.4.2	Ausgestaltung	156
6.4.3	Variante: Der Bürgerdienst	161
6.4.4	Finanzielle Auswirkungen	162
6.4.5	Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze	163
7	Empfehlungen	165
7.1	Zielkonflikte	165
7.1.1	Dienstpflicht für Frauen	165
7.1.2	Wehrgerechtigkeit und Bedarf	166
7.2	Einzelempfehlungen aus den Prüfungsaufträgen	167
7.2.1	Zum Bedarf nach zusätzlichen Pflichtigen (Prüfungsauftrag A1, Prüfungsauftrag A2; s.o. Kap. 5.1)	167
7.2.2	Zur Erhöhung der Zahl der Dienstleistenden (Prüfungsauftrag B1, Prüfungsauftrag C4; s.o. Kap. 5.2)	170
7.2.3	Zur Optimierung des Zivildienstes (Prüfungsauftrag C3, Prüfungsauftrag B2; s.o. Kap. 5.3)	171
7.2.4	Zur Optimierung des Bevölkerungsschutzes (Prüfungsauftrag D1, Prüfungsauftrag C2, Prüfungsauftrag C1, Prüfungsauftrag E1; s.o. Kap. 5.4)	172
7.3	Bewertung der Modelle	175
7.3.1	Bewertung des Modells 1: «Status quo plus» (vgl. oben Kap. 6.1)	175
7.3.2	Bewertung des Modells 2: «Sicherheitsdienstpflicht» (vgl. oben Kap. 6.2)	176
7.3.3	Bewertung des Modells 3: «norwegisches Modell» (vgl. oben Kap. 6.3)	177
7.3.4	Bewertung des Modells 4: «Allgemeine Dienstpflicht» (vgl. Kap. 6.4)	178
7.4	Empfehlung zu den Modellen	180

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS am 9. April 2014 mit der Einsetzung einer Studiengruppe, die das Dienstpflichtsystem ganzheitlich überprüfen sollte. Sie nahm ihre Arbeit am 6. Mai 2014 auf und legte ihren Bericht am 15. März 2016 dem Chef VBS zuhänden des Bundesrates vor. Die Studiengruppe stellte die langfristigen Entwicklungen ins Zentrum: Welchen Herausforderungen steht das Dienstpflichtsystem nach dem Jahr 2030 gegenüber?

Die Studiengruppe legt erstmals eine Gesamtsicht des Dienstpflichtsystems vor und zeigt damit die Wechselwirkungen zwischen Armee, Zivildienst, Zivilschutz, Wehrpflichtersatzabgaben und Erwerbssersatzordnung auf. So kann das Dienstpflichtsystem faktenbasiert sachlich diskutiert werden.

Wie kann man das Dienstpflichtsystem anpassen?

Ohne Revision der Bundesverfassung (Art. 59 und 61) kann das Dienstpflichtsystem nur sehr eingeschränkt angepasst werden. In jedem Fall setzen das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit (↗ Kap. 4.2.1) sowie das Gebot der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität Schranken (↗ Kap. 4.2.3). Der Bericht klärt dazu die Handlungsspielräume: Gewünschtes ist oft rechtlich nicht zulässig; beispielsweise der Einsatz von Dienstpflichtigen im Tourismus oder zur Energiewende.

Welchen Zweck soll das Dienstpflichtsystem erfüllen?

Das Dienstpflichtsystem soll in jedem Fall die künftig geforderte Leistungsfähigkeit von Armee und Zivilschutz personell gewährleisten (↗ Kap. 4.1); dazu braucht es genügend qualifizierte Dienstpflichtige. Die Studiengruppe schlägt darüber hinaus vor, den Blick von den klassischen Aufgaben der bestehenden Einsatzorganisationen auf existenzielle Herausforderungen für die Schweiz zu erweitern. Dabei sollen jedoch hohe Hürden gelten: Dienstpflichtige sollen nur dort eingesetzt werden, wo es nicht anders geht und wo sie wirklich relevante Beiträge leisten können (↗ Kap. 4.2.1). Das Dienstpflichtsystem soll auch Beiträge zum nationalen Zusammenhalt leisten; dies ist jedoch nicht Selbstzweck des Systems (↗ Kap. 4.1.2).

Muss das Dienstpflichtsystem revidiert werden?

Die Studiengruppe ist zum Schluss gekommen, dass keine dringende Veranlassung besteht, das Dienstpflichtsystem grundlegend zu verändern. Gemäss den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz dürfte die Zahl der Dienstpflichtigen langfristig stabil bleiben (↗ Kap. 3.2). Ein fassbarer Mehrbedarf nach Dienstpflichtigen wurde ebenfalls nicht identifiziert (↗ Kap. 5.1); auch liegen keine gravierenden Vollzugsmängel vor, die unmittelbar eine grundlegende Reform des Dienstpflichtsystems erforderlich machen. Zur Verbesserung des Systems reichen dreizehn Einzelempfehlungen (↗ Kap. 5; und für einen Überblick zu den Massnahmen ↗ Kap. 7.2).

Die Studiengruppe legt vier Modelle für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems vor: «Status quo plus» (↗ Kap. 6.1), «Sicherheitsdienstpflicht» (↗ Kap. 6.2), das «norwegische Modell» (↗ Kap. 6.3) sowie die «Allgemeine Dienstpflicht» (↗ Kap. 6.4). Die Modelle wurden so weit wie möglich konkretisiert. Weil für grundlegende Änderungen des Dienstpflichtsystems die Bundesverfassung angepasst werden muss (was Zeit in Anspruch nimmt), muss die politische Diskussion zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems frühzeitig beginnen.

Die Studiengruppe versteht ihren Bericht als Grundlage für die politische Diskussion des Dienstpflichtsystems. Gestützt auf den vorliegenden Bericht empfiehlt sie, das Dienstpflichtsystem nach dem «norwegischen Modell» weiter zu entwickeln (↗ Kap. 7.4).

Drei Bereiche des Umfeldes (↗ Kap. 3) müssen laufend weiter und vertieft analysiert werden: *Erstens* sind dies die Bedrohungen und Gefahren (↗ Kap. 3.1): Sie dürften langfristig vielfältig bleiben. Damit ist weiterhin ein flexibles und anpassungsfähiges Dienstpflichtsystem erforderlich; der Bedarf nach Spezialisten steigt. *Zweitens* sind dies die Veränderungen des gesellschaftlichen Umfeldes (↗ Kap. 3.3): Zu den Werten und Lebensentwürfen der Jugend liegen bemerkenswert wenig Befunde vor. Soll das Dienstpflichtsystem auch von einer neuen Generation getragen werden, müssen die Konsequenzen aus der Individualisierung und der Vielfalt der Lebensstile vertieft untersucht werden; das konnte die Studiengruppe nicht leisten. *Drittens* die Entwicklungen im Gesundheitswesen (↗ Kap. 3.4; darauf wird in dieser Zusammenfassung weiter unten eingegangen).

Erstmals zeigt der Bericht den *Ist-Zustand des gesamten Dienstpflichtsystems* auf (↗ Kap. 2); darunter wird nicht der Zustand im Jahr 2015 verstanden, sondern das Dienstpflichtsystem, wie es sich nach 2018 mit einer weiterentwickelten Armee und einer umgesetzten Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» darstellen soll (↗ Kap. 1.5). Nur ein klarer Blick auf den Ist-Zustand des Dienstpflichtsystems erlaubt eine sachliche Diskussion; gestützt darauf kann der Nutzen von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems beurteilt werden. Weil Schnittstellen zwischen Feuerwehren und dem Dienstpflichtsystem bestehen, werden auch die kantonalen Dienstpflichten dargestellt (↗ Kap. 2.2) und die Möglichkeiten aufgezeigt, die den Frauen im Dienstpflichtsystem offenstehen (↗ Kap. 2.3).

Gibt es Zielkonflikte?

Bei der Klärung der Grundfragen hat die Studiengruppe zwei Zielkonflikte für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems identifiziert (↗ Kap. 7.1):

Erstens die Frage, ob im Dienstpflichtsystem die *Gleichbehandlung von Mann und Frau* umgesetzt werden soll oder weiterhin das traditionelle Verständnis gelten soll, dass nur Männer dienstpflichtig sind und Frauen sich freiwillig engagieren können (↗ Kap. 4.2.2). Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass eine Dienstpflicht für Frauen nicht aus prinzipiellen verfassungsrechtlichen Überlegungen eingeführt werden soll, sondern primär aus Bedarfsgründen (↗ Kap. 7.1.1); namentlich um qualifizierte Frauen dort einzusetzen, wo männliche Spezialisten fehlen.

Zweitens kann das Dienstpflichtsystem entweder auf den *Bedarf der Einsatzorganisationen* ausgerichtet sein oder *möglichst viele Dienstpflichtige beschäftigen*. Das führt zu Beständen, die die Einsatzorganisationen gar nicht benötigen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Wehrgerechtigkeit wird in der öffentlichen Diskussion gemeinhin so verstanden, dass es in jedem Fall besser ist, persönlich Dienst zu leisten, als eine Ersatzabgabe zu entrichten, und dass möglichst alle dies tun sollen – daraus ergibt sich die Gefahr, dass die Bedarfsfrage in den Hintergrund rückt. Für die Studiengruppe steht der Bedarf jedoch im Zentrum (↗ Kap. 7.1.2).

Wie steht es um die Wehrgerechtigkeit?

Die Kriterien, die der Bundesrat zur Wehrgerechtigkeit aufgestellt hat, werden im gegenwärtigen System nicht mehr vollumfänglich erfüllt (↗ Kap. 4.3); es besteht Optimierungsbedarf. Zwar wird aufgrund objektiver Kriterien entschieden, wer Militärdienst, wer Zivildienst und wer Schutzdienst im Zivilschutz und wer keinen Dienst leistet, doch leisten nur in Armee und Zivildienst alle Pflichtigen persönlich Dienst. Im Zivilschutz waren es 2014 nur 40 % der Schutzdienstpflichtigen. Ferner beurteilt die Studiengruppe die Ausfälle aus dem Militärdienst als nach wie vor zu hoch. Nur auf einer systemischen Ebene lassen sich die zeitlichen, physischen und psychischen Belastungen von Dienstpflichtigen in Armee und

Zivildienst vergleichen. Hier erkennt die Studiengruppe keinen systemischen Handlungsbedarf. Auch zur Wehrgerechtigkeit gehört die Wehrpflichtersatzabgabe. Sie soll erhöht werden, um die persönliche Dienstleistung in Armee, Zivildienst oder Zivilschutz aufzuwiegen.

Wie steht es um die Tauglichkeit?

Die Tauglichkeit wird zuweilen als zu tief kritisiert (2015: 63,7 % Militärdiensttaugliche und weitere 11,7 % Schutzdiensttaugliche; ↗ Kap. 5.2). Dabei wird der Gesundheitszustand der jungen Männer gemeinhin überschätzt. Zudem ist die Tauglichkeit zwar tiefer als früher, doch bleiben dafür heute mehr Militärdiensttaugliche tatsächlich in der Armee: Die Ausfallquote nach der Rekrutierung hat sich im Vergleich von Jahrgang 1966 und Jahrgang 1986 mehr als halbiert (↗ Kap. 5.2.1.3). Wenn die Kriterien für die Tauglichkeit heute strenger sind, sollen also so die Zahl der späteren Ausfälle reduziert werden; nicht, weil die Armee nicht mehr alle Militärdienstpflichtigen brauchen würde. Ebenfalls nicht erhärten liess sich, dass Dienstpflichtige systematisch falsche medizinische Befunde vorspiegeln, um untauglich zu werden (↗ Kap. 5.2.1.1). Zu den beträchtlichen Tauglichkeitsunterschieden zwischen den Kantonen liegen erste Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung vor (↗ Kap. 4.3.2.1). *Erstens* weisen urbane Regionen eine tiefere Tauglichkeit auf, weil sie auch Ballungsraum sozialer und wirtschaftlicher Probleme sind; *zweitens* bestehen offenbar kulturelle Unterschiede und *drittens* ist der Bildungsgrad relevant: Wer im Alter von zwanzig Jahren weder Lehrabschluss noch Matura hat, hat oftmals auch mit sozialen und gesundheitlichen Problemen zu kämpfen.

Um das Potenzial der Dienstpflichtigen noch besser auszuschöpfen, sollten die Anforderungsprofile für die Funktionen in Armee und Zivilschutz überprüft werden (↗ Kap. 5.2.3; z.B. könnte auch ein stark kurzsichtiger IT-Spezialist der Armee wertvolle Dienste leisten). Als nicht zielführend beurteilt die Studiengruppe eine Veränderung der Tauglichkeitskategorien (1 - militärdiensttauglich / 2 - militärdienstuntauglich aber schutzdiensttauglich / 3 - militärdienstuntauglich und schutzdienstuntauglich). Leisten mehr Dienstpflichtige Militärdienst, so können weniger den Zivilschutzorganisationen zugeteilt werden. Die Bestände im Zivilschutz nehmen ab, so wie es die Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vorsieht.

Wird Zivildienst nur aus Gewissensgründen geleistet?

Im Zulassungsverfahren zum Zivildienst wird nach dem Willen des Parlaments seit 2009 nicht mehr beurteilt, ob Gewissensgründe vorliegen oder nicht (↗ Kap. 2.1.4). Es gilt der Tatbeweis: Wer Gewissensgründe geltend macht und bereit ist, das Anderthalbfache zu leisten, wird zugelassen. In der Praxis zeigt sich, dass die überwiegende Mehrzahl der Zivildienstpflichtigen ihre Dienstage ableisten; Abgänge aus dem Zivildienst sind vernachlässigbar. Die Zahl der Zulassungen betrug zunächst vier Mal mehr, nachdem das Zulassungsverfahren verschärft wurde drei Mal mehr als im langjährigen Schnitt (↗ Abb. 4 im Kap. 2.1.4).

Eine Verlängerung oder eine Verkürzung des Zivildienstes hält die Studiengruppe allerdings für nicht zielführend (↗ 5.3.1). Weiter hat sie Rahmenbedingungen für einen freiwilligen Zivildienst für Schweizer Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Militärdienstuntaugliche diskutiert (↗ 5.3.2). Sie empfiehlt, diese Idee nicht weiter zu verfolgen.

Gefährdet der Zivildienst die Armeebestände?

Die Armeebestände (↗ Kap. 2.1.3) sind gegenwärtig durch die Zulassungen zum Zivildienst nicht gefährdet (↗ Kap. 5.2.2). Zur Weiterentwicklung der Armee (WEA) werden jährlich 18'000 fertig ausgebildete Rekruten benötigt, wenn die Militärdienstpflicht neun Jahre dauert; die Zahl wurde 2015 erstmals um 2,4 % unterschritten (2016: 2,8 %). Wie sich dies langfristig entwickelt, kann nicht gesagt werden. Die Studiengruppe empfiehlt deshalb, den Militärdienst attraktiver zu gestalten. Sollte die Zahl der

fertig ausgebildeten Rekruten in den nächsten Jahren wiederholt unter 18'000 fallen, sind alle Abgänge integral zu überprüfen (↗ 5.2.2.1), auch die Abgänge in den Zivildienst.

Braucht es zusätzliche Dienstpflichtige?

Bezüglich des Bedarfs bzw. möglicher Einsatzfelder kommt die Studiengruppe zu folgenden Schlüssen (↗ Kap. 5.1): In den *Einsatzfeldern von Armee, Zivilschutz und Feuerwehren* sind zwar Worst-Case-Szenarien denkbar, in denen mehr Dienstpflichtige benötigt werden, als zur Verfügung stehen werden; sie lassen sich jedoch nicht so klar fassen, dass daraus ein Zusatzbedarf berechenbar wäre. Einzig zur Bewältigung von bestimmten *Katastrophen* und in bestimmten *Notlagen* liegt Zusatzbedarf vor, der mit Zivildienstpflichtigen gedeckt werden könnte. Die Studiengruppe begrüsst, dass die Voraussetzungen geschaffen werden sollen, damit Zivildienstpflichtige wirkungsvoll eingesetzt werden können; sie sollen dabei auch in den bestehenden Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden.

Im *Flüchtlingswesen* (↗ Kap. 5.1.3) gaben die bei Redaktionsschluss vorliegenden Informationen Grund zur Annahme, dass die anstehenden Aufgaben mit dem Einsatz der vorhandenen Dienstpflichtigen zu bewältigen sein werden.

Die Studiengruppe spricht sich mit Blick auf den Alltag gegen eine Unterstützung der *Polizei* mit Dienstpflichtigen aus (↗ Kap. 5.1.7).

Gehört das Gesundheitswesen zum Dienstpflichtsystem?

Als solches gehört das Gesundheitswesen nicht zur Sicherheitspolitik (die Studiengruppe orientiert sich dabei an der Definition von Sicherheitspolitik und an der Liste der sicherheitspolitischen Instrumente, wie sie im Vernehmlassungsentwurf zum sicherheitspolitischen Bericht vorgeschlagen wurde; ↗ Kap. 1.5). Es muss jedoch geklärt werden, ob sich langfristig existenzielle Herausforderungen ergeben, zu deren Bewältigung Dienstpflichtige eingesetzt werden müssten (↗ Kap. 3.4). Zudem sind zwei Bereiche des Gesundheitswesens mit dem Dienstpflichtsystem verknüpft: Die Sanitätstruppen der Armee und das sanitätsdienstliche Rettungswesen als Teil des Bevölkerungsschutzes (↗ Kap. 5.4.3.2).

Wo zeichnet sich Handlungsbedarf ab im Gesundheitswesen?

Das Gesundheitswesen steht grossen Herausforderungen gegenüber (Analyse: ↗ Kap. 3.4; Massnahmen: ↗ Kap. 5.1.4). Sollte sich der Ärztemangel im Allgemeinen und bei den Hausärztinnen und -ärzten im Speziellen verschärfen, soll aus Sicht der Studiengruppe die Verpflichtung von neu ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten geprüft werden. Auslöser dazu kann auch der sich abzeichnende Mangel an Militärärzten sein.

Gegenwärtig ist offen, ob langfristig der grosse zusätzliche Personalbedarf in Betreuung und Pflege gedeckt werden kann oder ob auf Dienstpflichtige zurückgegriffen werden muss, um einen Qualitätsabbau zumindest teilweise aufzufangen. Die Studiengruppe empfiehlt, die Situation weiter zu verfolgen.

Als vorsorgliche Massnahme sollen Zivildienstpflichtige und Schutzdienstpflichtige auf freiwilliger Basis zu Pflehelfern SRK ausgebildet und sechs Monate eingesetzt werden (↗ 5.1.4 und 5.4.3). Sie können Fachpersonal nicht ersetzen, aber unterstützen. So wird auch eine Reserve geschaffen, die im Dispositiv zur Bewältigung von Kriegen, Katastrophen und Notlagen wertvoll ist. Davon profitieren die Zivilschutzorganisationen im Einsatz; zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist es wichtig, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitswesen und den Zivilschutzorganisationen reibungslos funktioniert (↗ Kap. 5.4.3). Hingegen ist die Studiengruppe der Auffassung, dass Schutzdienstpflichtige im sanitätsdienstlichen Rettungswesen keine relevanten Beiträge erbringen können.

Ergänzend sollen Zivildienstpflichtige vermehrt Spitex-Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag sowie Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) unterstützen (↗ 5.1.4 und 5.1.6). Gene-

rell soll Schutzdienst auch in solchen Organisationen geleistet werden können, wenn sie in das Katastrophendispositiv eines Kantons integriert sind (↗ Kap. 5.4.3). Wer z.B. als Rettungshundeführer oder als Rettungsschwimmer bevölkerungsschutzrelevante Leistungen erbringt, soll dies an die Dienstpflicht anrechnen können, wenn er schutzdienstpflichtig ist.

Sollen die Feuerwehren ins Dienstpflichtsystem integriert werden?

Da Feuerwehren als Mittel der ersten Stunde durch Zivilschutzorganisationen verstärkt werden können, wenn ein Ereignis länger andauert, ist eine personelle Überschneidung dieser Organisationen unzweckmässig. Entsprechend soll Feuerwehrdienst nicht an die Schutzdienstpflicht angerechnet werden (↗ Kap. 5.4.3); ein solcher Eingriff in die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wäre nicht gerechtfertigt. Damit besteht auch keine Veranlassung, die Entschädigungen gemäss *Erwerbsersatzgesetz* auf die Feuerwehren oder weitere Organisationen auszudehnen (↗ Kap 5.4.4). Dies wäre auch staatspolitisch und mit Blick auf den Neuen Finanzausgleich (NFA) falsch. Es trägt ferner dem Umstand Rechnung, dass der Erwerbsersatzfonds keinen Spielraum für weitergehende Entschädigungen aufweist.

Gibt es Optimierungsbedarf im Zivilschutz?

Der Zivilschutz wird mit der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» reformiert. Die Studiengruppe hat dazu geprüft, ob dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zugeteilt werden sollen (↗ 5.4.1). Sie lehnt dies ab, weil mit Blick auf Armeeangehörige der bestehende Spielraum noch nicht ausgeschöpft wurde und es mit Blick auf Zivildienstpflichtige unzweckmässig wäre, diese auf Zivilschutzorganisationen zu verteilen. Aus einer Gesamtsicht auf das Dienstpflichtsystem ist es zweckmässiger, das Potenzial der Zivildienstpflichtigen im Fall von Katastrophen und Notlagen national zu disponieren. Wird die Übersicht über die Qualifikationsprofile der Dienstpflichtigen verbessert, profitieren Armee, Zivildienst und Zivilschutz zugleich. Eine Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz hält die Studiengruppe im gegenwärtigen System für unzweckmässig (↗ 5.4.2).

Worum geht es in den vier Modellen?

Vier Modelle zur ganzheitlichen und langfristigen *Weiterentwicklung* des Dienstpflichtsystems werden beschrieben (↗ Einleitung von Kap. 6 für einen Überblick dazu) und sicherheitspolitisch, staatspolitisch und wirtschaftlich beurteilt (↗ Kap. 7.3).

Das *Modell «Status quo plus»* (↗ Kap. 6.1) übernimmt alle dreizehn Empfehlungen (↗ Kap. 5). Es will die Wehrgerechtigkeit verbessern (ohne Überbestände zu verursachen), die Durchlässigkeit zwischen den Einsatzorganisationen erhöhen, Ungleichbehandlungen beseitigen, Beiträge zur Behebung von Engpässen im Gesundheitswesen leisten und die Finanzlage des EO-Fonds verbessern. Es trägt den erkennbaren Herausforderungen pragmatisch Rechnung und kann als einziges Modell ohne Verfassungsrevision umgesetzt werden.

Im *Modell «Sicherheitsdienstpflicht»* (↗ Kap. 6.2) werden alle Verbesserungen des Modells „Status quo plus“ übernommen und darüber hinaus Zivildienst und Zivilschutz zu einer neuen Organisation Katastrophenschutz verschmolzen. Das Modell ist innovativ und einfach; es schlägt ein neues Verständnis von Wehrgerechtigkeit vor, indem gleichwertig sein soll, ob jemand persönlich Dienst leistet oder die Ersatzabgabe entrichtet.

Das *«norwegische Modell»* (↗ Kap. 6.3) verpflichtet Schweizer Männer und Frauen zum Dienst in Armee und Zivilschutz. Die Organisationen wählen aus der verdoppelten Zahl von Dienstpflichtigen diejenigen aus, die sie benötigen. Die übrigen entrichten die Ersatzabgabe. Damit lassen sich Rekrutierungsprobleme für Spezialistenfunktionen nachhaltig lösen.

Das Modell «Allgemeine Dienstpflicht» (7 Kap. 6.4) ist keine Schöpfung der Studiengruppe; vielmehr wird eine immer wieder lancierte Idee geprüft. Sie ist staatspolitisch ausgerichtet.

Entscheidend ist bei den vier Modellen letztlich nicht, ob ein Modell in einem Element so oder anders ausgestaltet ist, sondern welche Elemente in jedem Fall diskutiert werden müssen. Da sie grundlegende Änderungen vorschlagen, erfordern die Modelle mehrheitlich Änderungen an Verfassung und Gesetz. Nur das Modell «Status quo plus» lässt sich ohne Änderung der Bundesverfassung umsetzen.

Artikel 59 der Bundesverfassung (SR 101):

¹ Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.

² Für Schweizerinnen ist der Militärdienst freiwillig.

³ Schweizer, die weder Militär- noch Ersatzdienst leisten, schulden eine Abgabe. Diese wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.

⁴ Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.

⁵ Personen, die Militär- oder Ersatzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

Artikel 61 der Bundesverfassung (SR 101):

¹ Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte ist Sache des Bundes.

² Der Bund erlässt Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen.

³ Er kann den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären. Für Frauen ist dieser freiwillig.

⁴ Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.

⁵ Personen, die Schutzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

Artikel 11 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1)

Männer mit Schweizer Bürgerrecht, die für die Schutzdienstleistung tauglich sind, sind schutzdienstpflichtig.

Le 9 avril 2014, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de mettre en place un groupe de travail afin d'examiner le système de l'obligation de servir dans sa globalité. Le groupe a commencé ses travaux le 6 mai 2014. Le 15 mars 2016, il a remis au chef du DDPS son rapport destiné au Conseil fédéral. Il s'est focalisé sur les développements à long terme en déterminant les défis auxquels le système de l'obligation de servir devra faire face après 2030.

Le groupe de travail présente la première vue d'ensemble du système de l'obligation de servir, mettant en exergue les interactions entre l'armée, le service civil, la protection civile, la taxe d'exemption de l'obligation de servir et les allocations pour perte de gain. Son rapport permet de mener une discussion de fond au sujet du système de l'obligation de servir sur la base de faits.

Comment peut-on adapter le système de l'obligation de servir ?

Sans révision de la Constitution fédérale (art. 59 et 61), le système de l'obligation de servir ne peut être adapté que de façon très limitée. L'interdiction du travail forcé ou obligatoire (↗ chap. 4.2.1) et le principe de non-influence sur le marché du travail ainsi que de neutralité concurrentielle (↗ chap. 4.2.3) imposent en tous les cas des limites très strictes. Le rapport clarifie en outre la marge de manœuvre : certains éléments souhaitables sont interdits sur le plan juridique, par exemple l'engagement de personnes astreintes dans les secteurs du tourisme ou des énergies renouvelables.

Quels buts le système de l'obligation de servir doit-il viser ?

Le système de l'obligation de servir doit, dans tous les cas, garantir sur le plan du personnel les capacités requises à l'avenir par l'armée et la protection civile (↗ chap. 4.1), ce qui exige un nombre suffisant de personnes astreintes qualifiées. Le groupe de travail propose en outre d'élargir l'éventail des tâches classiques assumées par les organisations d'intervention existantes aux défis existentiels qui peuvent se présenter à la Suisse. Les critères à remplir devraient toutefois être élevés : les personnes astreintes ne doivent être engagées que dans les domaines où elles sont vraiment indispensables et où elles peuvent réellement apporter une contribution judicieuse (↗ chap. 4.2.1). Le système de l'obligation de servir doit aussi contribuer à la cohésion nationale, bien qu'il ne s'agisse pas d'un objectif du système en lui-même (↗ chap. 4.1.2).

Le système de l'obligation de servir doit-il faire l'objet d'une révision ?

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'il n'est pas urgent de modifier le système de l'obligation de servir de façon fondamentale. Selon les prévisions concernant l'évolution démographique de la population suisse, le nombre de personnes astreintes devrait rester stable sur le long terme (↗ chap. 3.2). Une augmentation des besoins en personnes astreintes n'a pas été identifiée (↗ chap. 5.1). De plus, aucune lacune grave d'exécution n'exige de réformer le système au plus vite en profondeur. L'application des treize recommandations formulées par le groupe de travail suffit à l'améliorer (↗ chap. 5 ; ↗ chap. 7.2 pour une vue d'ensemble des mesures).

Le groupe de travail présente quatre modèles pour développer le système de l'obligation de servir : *Statu quo* + (↗ chap. 6.1), *Obligation de servir dans la sécurité* (↗ chap. 6.2), *Modèle norvégien* (↗ chap. 6.3) et *Obligation générale de servir* (↗ chap. 6.4). Les modèles ont été rendus aussi concrets que possible. Enfin, puisqu'il est nécessaire d'adapter la Constitution fédérale pour modifier profondément le système de l'obligation de servir (ce qui exige du temps), les débats politiques concernant son évolution à long terme doivent être engagés dès que possible.

Le groupe de travail considère son rapport comme une base de discussion politique. Il recommande de développer le système de l'obligation de servir dans le sens du *Modèle norvégien* (↗ chap. 7.4).

Trois aspects contextuels (↗ chap. 3) doivent faire l'objet d'une analyse approfondie continue. Il s'agit premièrement des menaces et des dangers (↗ chap. 3.1), qui risquent de rester variés sur le long terme et qui requièrent souplesse et adaptation de la part du système tout en accroissant les besoins en spécialistes. Le deuxième aspect concerne les changements sociétaux (↗ chap. 3.3): remarquablement peu d'informations sont disponibles concernant les valeurs et les projets de vie des jeunes gens. Si une nouvelle génération doit continuer à soutenir le système de l'obligation de servir, les conséquences découlant de l'individualisation et de la diversification des modes de vie doivent être étudiées en détail, ce que le groupe de travail n'a pas pu faire. Le troisième aspect concerne les évolutions dans le domaine de la santé (↗ chap. 3.4; le présent résumé aborde cette thématique de manière plus détaillée ci-après).

Le rapport présente pour la première fois l'ensemble du système de l'obligation de servir dans sa réalité (↗ chap. 2), et ce, non en 2015, mais tel qu'il devrait être après 2018 et la mise en œuvre du développement de l'armée ainsi que de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (↗ chap. 1.5). Seule une vue d'ensemble claire de l'état réel du système permettra l'émergence d'un débat objectif pour évaluer l'utilité des différentes propositions visant à le développer. Du fait qu'il existe des interfaces entre les corps de sapeurs-pompiers et le système de l'obligation de servir, les obligations de servir cantonales sont aussi présentées (↗ chap. 2.2), de même que les possibilités ouvertes aux femmes (↗ chap. 2.3).

Y a-t-il des conflits d'objectifs ?

En clarifiant les questions fondamentales, le groupe de travail a identifié deux conflits d'objectifs concernant le développement du système de l'obligation de servir (↗ chap. 7.1).

Il s'agit premièrement de la question de savoir si le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes doit être appliqué au système de l'obligation de servir, ou si le principe traditionnel prévoyant que seuls les hommes sont astreints au service et que les femmes peuvent s'engager volontairement doit continuer de prévaloir (↗ chap. 4.2.2). Le groupe de travail considère qu'une obligation de servir pour les femmes ne devrait pas être introduite en raison de réflexions de principe fondées sur le droit constitutionnel, mais pour des motifs liés en premier lieu aux besoins (↗ chap. 7.1.1). En d'autres termes, il s'agirait d'engager des femmes qualifiées dans les domaines où les spécialistes masculins font défaut.

Deuxièmement, le système de l'obligation de servir peut soit être axé sur les besoins des organisations d'intervention, soit occuper le plus grand nombre possible de personnes astreintes. Cette seconde option engendre des effectifs dont les organisations d'intervention n'ont pas besoin afin d'assumer leurs tâches. Dans les débats publics, l'équité en matière d'obligations militaires est souvent comprise comme signifiant qu'il est toujours préférable d'accomplir son service personnellement plutôt que de s'acquitter d'une taxe d'exemption, et que le plus grand nombre possible de jeunes gens devraient suivre cette voie. Le risque inhérent à cette manière de penser est de faire passer la question des besoins au second plan. Cependant, le groupe de travail considère que les besoins doivent se trouver au centre des réflexions (↗ chap. 7.1.2).

Qu'en est-il de l'équité en matière d'obligations militaires ?

Les critères fixés par le Conseil fédéral concernant l'équité en matière d'obligations militaires ne sont plus entièrement remplis par le système actuel (↗ chap. 4.3): il est nécessaire de procéder à des améliorations. Certes, des critères objectifs permettent de déterminer qui accomplit le service militaire, le service civil, le service de protection civile et qui n'accomplit pas de service. Mais l'armée et le service civil sont les seules organisations où toutes les personnes astreintes accomplissent du service personnellement. Ain-

si, en 2014, seules 40 % des personnes astreintes à la protection civile ont accompli du service dans cette organisation. De plus, le groupe de travail juge que les abandons au sein du service militaire restent trop nombreux. Les contraintes temporelles, physiques et psychiques auxquelles sont soumises les personnes astreintes à servir au sein de l'armée et du service civil ne peuvent être comparées qu'au niveau systémique. Le groupe de travail n'a pas identifié de besoin d'agir à ce niveau. La taxe d'exemption de l'obligation de servir fait également partie de l'équité en matière d'obligations militaires. Elle doit être majorée afin de compenser le service accompli personnellement au sein de l'armée, du service civil ou de la protection civile.

Qu'en est-il de l'aptitude ?

Le taux d'aptitude est parfois critiqué comme trop bas (63,7 % de personnes aptes au service militaires et 11,7 % à la protection civile en 2015 ; ↗ chap. 5.2). L'état de santé des jeunes gens est généralement surestimé. Le taux d'aptitude est certes plus bas qu'auparavant, mais davantage de personnes aptes au service militaires restent finalement au sein de l'armée : si l'on compare la génération de 1966 avec celle de 1986, le taux d'abandon après le recrutement a été divisé par deux (↗ chap. 5.2.1.3). Les critères relatifs à l'aptitude sont plus stricts aujourd'hui non pas parce que l'armée n'aurait plus besoin de toutes les personnes astreintes au service militaire, mais pour réduire le nombre d'abandons ultérieurs. Par ailleurs, il n'est pas possible d'affirmer qu'il y a un recours systématique à de faux diagnostics médicaux attestant l'inaptitude au service par des personnes astreintes (↗ chap. 5.2.1.1). Les premiers résultats d'une étude scientifique concernant les différences considérables de taux d'aptitude entre les cantons sont désormais connus (↗ chap. 4.3.2.1). D'une part, les régions urbaines ont un taux d'aptitude plus bas, car elles sont davantage affectées par des problèmes socioéconomiques. D'autre part, des différences culturelles ont été constatées. Enfin, le niveau de formation joue un rôle, les jeunes de 20 ans qui n'ont pas terminé d'apprentissage ou qui n'ont pas de diplôme de maturité ayant souvent des problèmes sociaux ou médicaux.

Les profils d'exigences des fonctions doivent être examinés au sein de l'armée comme de la protection civile afin de mieux mettre à profit le potentiel des personnes astreintes (↗ chap. 5.2.3 ; un spécialiste informatique particulièrement myope pourrait par exemple aussi fournir des services utiles à l'armée). Le groupe de travail juge qu'il n'est pas utile de modifier les catégories d'aptitude (1. apte au service militaire / 2. inapte au service militaire mais apte au service de protection civile / 3. inapte au service militaire et inapte au service de protection civile). Si davantage de personnes astreintes accomplissent du service militaire, le nombre de personnes incorporées au sein des organisations de protection civile est, logiquement, à la baisse. Ainsi, les effectifs de la protection civile diminuent, comme le prévoit la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+.

Le service civil est-il accompli uniquement pour des raisons de conscience ?

Conformément à la volonté du Parlement, la présence ou non de raisons de conscience n'est plus évaluée dans le cadre de la procédure d'admission au service civil depuis 2009 (↗ chap. 2.1.4). La preuve par l'acte s'applique désormais : quiconque fait valoir des raisons de conscience en étant prêt à accomplir un service d'une durée une fois et demie supérieure est admis au service civil. La pratique montre que l'immense majorité des personnes astreintes au service civil accomplissent leurs jours de service. Le nombre des départs est négligeable. Après l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre d'admissions a d'abord quadruplé avant qu'un durcissement de la procédure ne ramène ce chiffre à trois fois celui de la moyenne à long terme (↗ illustration 4 au chap. 2.1.4).

Le groupe de travail n'estime pas judicieux de prolonger ou de réduire la durée du service civil (↗ chap. 5.3.1). Après avoir discuté des conditions qui permettraient d'introduire un service civil volon-

taire destiné aux Suissesses, aux ressortissantes et ressortissants étrangers ainsi qu'aux personnes inaptes au service militaire (↗ chap. 5.3.2), il recommande de ne pas mettre cette idée en pratique.

Le service civil constitue-t-il un danger pour les effectifs de l'armée ?

Les effectifs de l'armée (↗ chap. 2.1.3) ne sont pas menacés pour l'instant par les admissions au service civil (↗ chap. 5.2.2). Le développement de l'armée nécessite chaque année 18 000 recrues qui ont suivi une instruction de base complète si la durée des obligations militaires est de neuf ans. En 2015, ce nombre n'a, pour la première fois, pas été atteint, ayant été inférieur de 2,4 % à cette valeur (2,8 % en 2016). Il n'est pas possible de prédire l'évolution de cette situation à long terme. Le groupe de travail préconise plutôt de rendre le service militaire plus attractif. Si, au cours des prochaines années, le nombre de recrues qui ont terminé leur instruction de base devait de nouveau être inférieur à 18 000, il conviendrait d'examiner en détail tous les départs (↗ 5.2.2.1), y compris les admissions au service civil.

Faut-il augmenter le nombre de personnes astreintes ?

S'agissant des besoins et des domaines d'engagement possibles, le groupe de travail tire les conclusions suivantes (↗ chap. 5.1) : dans les domaines d'engagement de l'armée, de la protection civile et des corps de sapeurs-pompiers, il est bien sûr possible d'envisager le pire (un manque de personnes astreintes), mais cette perspective reste trop floue pour chiffrer le besoin additionnel qu'elle entraînerait. Seule la maîtrise de certaines catastrophes et situations d'urgence nécessite des moyens supplémentaires qui pourraient être couverts grâce à des personnes astreintes au service civil. Le groupe de travail accueille favorablement l'idée de créer un cadre qui permette de le faire le cas échéant, en impliquant aussi les organisations actuelles d'intervention de la protection de la population.

Dans le domaine des réfugiés (↗ chap. 5.1.3), les informations disponibles au moment de la rédaction du rapport laissaient supposer que les tâches futures pourraient être gérées par les personnes astreintes disponibles.

Le groupe de travail se prononce contre un appui apporté à la police par des personnes astreintes dans le travail quotidien (↗ chap. 5.1.7).

Le secteur de la santé fait-il partie du système de l'obligation de servir ?

Le secteur de la santé à proprement parler ne fait pas partie de la politique de sécurité (dans ce contexte, le groupe de travail se réfère à la définition de la politique de sécurité et à la liste des instruments de cette politique telles qu'elles figurent dans le projet de rapport sur la politique de sécurité mis en consultation ; ↗ chap. 1.5). Il convient toutefois d'examiner si des défis existentiels dont la maîtrise nécessiterait l'engagement de personnes astreintes se présenteront sur le long terme (↗ chap. 3.4). Par ailleurs, deux domaines du secteur de la santé sont liés au système de l'obligation de servir : les troupes sanitaires de l'armée et les services de premiers secours en tant que composantes de la protection de la population (↗ chap. 5.4.3.2).

Quels besoins se dessinent dans le secteur de la santé ?

Dans le secteur de la santé, les défis qui s'annoncent sont de taille (↗ chap. 3.4 pour une analyse, ↗ chap. 5.1.4 pour les mesures). Si le manque de médecins en général et de médecins de famille en particulier devait s'aggraver, le groupe de travail estime nécessaire d'examiner l'imposition d'une obligation de servir aux médecins nouvellement formés des deux sexes. Cette obligation peut aussi découler du manque de médecins militaires qui se dessine à l'horizon.

Pour l'heure, il n'est pas possible de savoir si le fort accroissement des besoins en matière d'assistance et de soins pourra être couvert à long terme, ou s'il sera nécessaire de recourir à des personnes astreintes

afin d'éviter au moins partiellement une baisse de la qualité. Le groupe de travail recommande de continuer à suivre la situation dans ce domaine.

A titre de mesure provisionnelle, des personnes astreintes au service civil et à la protection civile doivent recevoir, sur une base volontaire, une formation d'auxiliaires de santé de la Croix-Rouge suisse (CRS) avec un engagement de six mois (↗ chap. 5.1.4 et 5.4.3). Ces personnes ne peuvent pas remplacer le personnel professionnel, mais elles peuvent lui fournir une assistance. Il s'agit ainsi de créer une réserve qui pourra s'avérer utile dans le dispositif de maîtrise des guerres, des catastrophes et des situations d'urgence. Les organisations de protection civile pourront tirer profit de cette réserve lors de leurs interventions : pour gérer des catastrophes et des situations d'urgence, il est important que la collaboration entre le secteur de la santé et les organisations de protection civile fonctionne sans accroc (↗ chap. 5.4.3). Le groupe de travail estime toutefois que les personnes astreintes à la protection civile ne conviennent pas pour fournir des services de premiers secours.

Par ailleurs, les personnes astreintes au service civil doivent pouvoir être davantage engagées en soutien des organisations d'aide et de soins à domicile qui assurent un mandat de prestations public ainsi que des organisations de la CRS (↗ chap. 5.1.4 et 5.1.6). De manière générale, il devrait aussi être possible d'accomplir du service de protection civile dans de telles organisations si elles sont intégrées au dispositif cantonal prévu en cas de catastrophe (↗ chap. 5.4.3). Les prestations importantes pour la protection de la population fournies notamment par des conducteurs de chien de sauvetage ou des nageurs-sauveteurs qui sont astreints à la protection civile doivent pouvoir être prises en compte au titre de l'obligation de servir.

Les corps de sapeurs-pompiers doivent-ils être intégrés au système de l'obligation de servir ?

Puisque les corps de sapeurs-pompiers, en leur qualité de moyens de la première heure, peuvent être renforcés par des organisations de protection civile en cas d'événement de longue durée, des chevauchements entre le personnel de ces différentes organisations seraient inappropriés. Par conséquent, le service accompli au sein des corps de sapeurs-pompiers ne doit pas être pris en compte au titre de l'obligation de servir dans la protection civile (↗ chap. 5.4.3). Le groupe de travail n'estime pas justifié de modifier la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes, pas plus que d'étendre aux corps de sapeurs-pompiers ou à d'autres organisations le droit aux allocations selon la loi sur les allocations pour perte de gain (↗ chap. 5.4.4). Ce serait même une erreur du point de vue de la politique étatique et de la nouvelle péréquation financière. En outre, il convient de prendre en considération le fait que le fonds de compensation des allocations pour perte de gain ne dispose pas de la marge de manœuvre nécessaire à l'octroi de davantage d'allocations.

La protection civile doit-elle être améliorée ?

La protection civile fera l'objet d'une réforme dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Le groupe de travail a examiné s'il convient d'incorporer dans la protection civile des personnes aptes au service militaire (↗ chap. 5.4.1). Il a rejeté cette option puisque le système actuel permettant de licencier des militaires au profit de la protection civile n'est pas encore épuisé. Il ne serait pas non plus judicieux de répartir les personnes astreintes au service civil entre les organisations de protection civile. Si l'on considère le système de l'obligation de servir dans son ensemble, il est plus pertinent d'utiliser sur le plan national le potentiel des personnes astreintes au service civil pour les cas de catastrophe ou les situations d'urgence. L'amélioration de la vue d'ensemble des profils de qualification des personnes astreintes profiterait tant à l'armée qu'au service civil et à la protection civile. Le groupe de travail juge qu'il ne serait pas judicieux d'intégrer le service civil au sein de la protection civile dans le système actuel (↗ chap. 5.4.2).

Les quatre modèles : de quoi s'agit-il ?

Quatre modèles visant le développement global et à long terme du système de l'obligation de servir sont décrits (↗ l'introduction du chap. 6 pour un aperçu) et évalués à l'aune de la politique de sécurité, de la politique étatique et de l'économie (↗ chap. 7.3).

Le modèle *Statu quo* + (↗ chap. 6.1) reprend l'ensemble des treize recommandations proposées (↗ chap. 5). Il vise à améliorer l'équité en matière d'obligations militaires (sans causer de sureffectifs), à accroître la perméabilité entre les organisations d'intervention, à supprimer les inégalités de traitement, à contribuer à résoudre les problèmes de manque de personnel dans le secteur de la santé et à améliorer la situation financière du fonds de compensation des allocations pour perte de gain. Il tient compte des défis identifiables de façon pragmatique. De plus, il s'agit du seul modèle qui puisse être mis en œuvre sans révision de la Constitution.

Le modèle *Obligation de servir dans la sécurité* (↗ chap. 6.2) reprend l'ensemble des améliorations du modèle *Statu quo* + et fusionne le service civil et la protection civile en une nouvelle organisation de protection contre les catastrophes. Il s'agit d'un modèle simple et innovant proposant une nouvelle manière d'appréhender l'équité en matière d'obligations militaires, accomplir personnellement du service ou s'acquitter de la taxe d'exemption étant considérés comme équivalents.

Le *Modèle norvégien* (↗ chap. 6.3) oblige les hommes et les femmes suisses à servir au sein de l'armée ou de la protection civile. Dans ce groupe deux fois plus important de personnes astreintes, les organisations sélectionnent les individus dont elles ont besoin. Les autres s'acquittent de la taxe d'exemption. Cette solution permet de résoudre durablement les problèmes de recrutement de spécialistes.

Le modèle *Obligation générale de servir* (↗ chap. 6.4) ne vient pas du groupe de travail. Il s'agit d'une idée axée sur la politique étatique qui est avancée régulièrement.

Pour les quatre modèles, l'aspect décisif n'est pas, en dernier lieu, de savoir comment un modèle aborde tel ou tel élément, mais plutôt de déterminer les éléments qu'il convient d'intégrer dans tous les cas au modèle retenu. Puisque les modèles introduisent des changements fondamentaux, la plupart d'entre eux nécessitent des modifications légales et constitutionnelles. Seul le modèle *Statu quo* + peut être mis en œuvre sans modifier la Constitution fédérale.

Article 59 de la Constitution fédérale (RS 101):

¹ Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.

² Les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.

³ Tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe. Celle-ci est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.

⁴ La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.

⁵ Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service militaire ou de leur service de remplacement ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

Article 61 de la Constitution fédérale (RS 101):

¹ *La législation sur la protection civile relève de la compétence de la Confédération; la protection civile a pour tâche la protection des personnes et des biens en cas de conflit armé.*

² *La Confédération légifère sur l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence.*

³ *Elle peut déclarer le service de protection civile obligatoire pour les hommes. Les femmes peuvent s'engager à titre volontaire.*

⁴ *La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.*

⁵ *Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement du service de protection civile ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.*

Article 11 de la Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1)

Sont astreints à servir dans la protection civile les hommes de nationalité suisse qui y sont aptes (personnes astreintes).

Il 9 aprile 2014 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport di istituire un gruppo di studio ai fini di una verifica globale del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il gruppo di studio ha avviato i suoi lavori il 6 maggio 2014; il 15 marzo 2016 ha sottoposto il suo rapporto al capo del DDPS, all'attenzione del Consiglio federale. Il gruppo di studio ha focalizzato la sua attenzione sugli sviluppi a lungo termine, nel solco della seguente domanda: «di fronte a quali sfide si troverà il sistema dell'obbligo di prestare servizio dopo l'anno 2030?»

Nel suo rapporto, il gruppo di studio ha presentato per la prima volta una visione d'insieme del sistema dell'obbligo di prestare servizio. In tale sede ha illustrato le interrelazioni tra esercito, servizio civile, protezione civile, tassa d'esenzione dall'obbligo militare e indennità di perdita di guadagno, consentendo una discussione del sistema dell'obbligo di prestare servizio oggettiva e fondata su fatti concreti.

Come può essere adeguato il sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Senza una revisione della Costituzione federale (art. 59 e 61) il sistema dell'obbligo di prestare servizio può essere adeguato soltanto in misura molto limitata. Inoltre, un adeguamento può aver luogo in ogni caso unicamente entro i limiti posti dal divieto del lavoro forzato e obbligatorio (7 cap. 4.2.1) e dal principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza (7 cap. 4.2.3). I relativi margini di manovra sono illustrati nel rapporto: non sempre quanto auspicato è legalmente consentito. Ad esempio, è vietato l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio nei settori del turismo o della svolta energetica.

Quale scopo deve adempiere il sistema dell'obbligo di prestare servizio?

In ogni caso il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve assicurare a livello di effettivi la futura auspicata capacità di prestazione dell'esercito e della protezione civile (7 cap. 4.1); a tal fine è necessario un numero sufficiente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio qualificate. Il gruppo di studio propone inoltre di volgere lo sguardo oltre i compiti tradizionali delle attuali organizzazioni di impiego e di estenderlo alle sfide esistenziali della Svizzera – nel rispetto, tuttavia, di condizioni particolarmente restrittive: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovranno essere impiegate unicamente in assenza di alternative e per casi in cui potranno effettivamente fornire contributi determinanti (7 cap. 4.2.1). Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve inoltre consentire contributi a favore della coesione nazionale, ciò che tuttavia non deve costituire un fine a se stesso nel quadro del sistema (7 cap. 4.1.2).

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere rivisto?

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che non sussiste alcun motivo impellente di modificare in maniera fondamentale il sistema dell'obbligo di prestare servizio. Conformemente ai pronostici sull'evoluzione della popolazione in Svizzera, il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovrebbe rimanere stabile sul lungo termine (7 cap. 3.2). Non è stata inoltre individuata alcuna concreta necessità di un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (7 cap. 5.1) e a livello di esecuzione non vi sono lacune gravi che rendano necessaria una riforma fondamentale del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Per un'ottimizzazione del sistema sono sufficienti 13 raccomandazioni specifiche (7 cap. 5; per una panoramica delle misure, 7 cap. 7.2).

Il gruppo di studio ha presentato quattro modelli di ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio: «status quo plus» (7 cap. 6.1), «obbligo di prestare servizio di sicurezza» (7 cap. 6.2), «modello norvegese» (7 cap. 6.3) e «obbligo generale di prestare servizio» (7 cap. 6.4). Per quanto possibile i modelli sono stati descritti in maniera concreta. Poiché una modifica fondamentale del sistema dell'obbligo di prestare servizio renderebbe necessario un adeguamento della Costituzione federale (che

richiederebbe molto tempo), il dibattito politico sull'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere avviato tempestivamente.

Il gruppo di studio ritiene che il proprio rapporto possa fungere da base per il dibattito politico sul sistema dell'obbligo di prestare servizio. Sulla base del presente rapporto, raccomanda di sviluppare il sistema dell'obbligo di prestare servizio secondo il «modello norvegese» (↗ cap. 7.4).

Tre ambiti del contesto (↗ cap. 3) dovranno essere ulteriormente analizzati in maniera costante e approfondita: *in primo luogo*, le minacce e i pericoli (↗ cap. 3.1), che sul lungo termine dovrebbero continuare a essere molteplici. Di conseguenza, continuerà a essere necessario un sistema dell'obbligo di prestare servizio flessibile e adattabile; il fabbisogno di specialisti è in aumento. *In secondo luogo*, l'analisi summenzionata dovrà avere per oggetto i cambiamenti del contesto sociale (↗ cap. 3.3): la documentazione sui valori e sui progetti esistenziali dei giovani è notevolmente scarsa. Affinché il sistema dell'obbligo di prestare servizio sia sostenuto anche dalle nuove generazioni, si impone un'analisi approfondita delle conseguenze dell'individualizzazione e della molteplicità degli stili di vita. Tale analisi non ha potuto essere fornita nel quadro dei lavori del gruppo di studio. *In terzo luogo*, la suddetta analisi dovrà comprendere gli sviluppi della sanità pubblica (↗ cap. 3.4; nel quadro del presente riassunto, vedi più sotto).

Per la prima volta è illustrato nel rapporto lo *stato effettivo dell'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio* (↗ cap. 2); per «stato effettivo» non si intende lo stato nell'anno 2015, bensì il sistema dell'obbligo di prestare servizio come si presenterà dopo il 2018 al termine dell'ulteriore sviluppo dell'esercito e dopo la concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» (↗ cap. 1.5). Soltanto una chiara determinazione dello stato effettivo del sistema dell'obbligo di prestare servizio consente di svolgere un dibattito oggettivo e di valutare l'utilità di proposte per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio. In considerazione delle interfacce con i pompieri, sono illustrati anche i vari obblighi di prestare servizio a livello cantonale (↗ cap. 2.2) e le possibilità a disposizione delle donne nel quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 2.3).

Vi sono conflitti tra obiettivi?

Durante il chiarimento dei quesiti fondamentali, il gruppo di studio ha individuato due conflitti tra obiettivi nel quadro dell'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 7.1):

il primo conflitto tra obiettivi concerne il quesito se nel sistema dell'obbligo di prestare servizio debba essere concretizzata la *parità di trattamento tra uomo e donna* o se debba invece continuare a essere applicata la concezione tradizionale in base alla quale soltanto gli uomini sono soggetti all'obbligo di prestare servizio e le donne possono prestare servizio su base volontaria (↗ cap. 4.2.2). Il gruppo di studio è del parere che un obbligo di prestare servizio militare per le donne non debba essere introdotto in base a motivi di principio di natura giuridico-costituzionale, bensì primariamente per motivi di necessità (↗ cap. 7.1.1), segnatamente per impiegare donne qualificate laddove mancano specialisti di sesso maschile.

Il secondo conflitto tra obiettivi consiste nel fatto che il sistema dell'obbligo di prestare servizio può essere orientato al *fabbisogno delle organizzazioni di impiego* oppure all'*impiego del numero maggiore possibile di persone soggette all'obbligo di prestare servizio*. Quest'ultima possibilità conduce a effettivi maggiori rispetto al fabbisogno delle organizzazioni di impiego per l'adempimento dei rispettivi compiti. Nel quadro dei dibattiti pubblici sulla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare vige comunemente l'opinione che sia in ogni caso meglio prestare servizio di persona anziché pagare la tassa d'esenzione e che il servizio debba essere prestato per quanto possibile da tutti. Tale concezione comporta il rischio che la questione del fabbisogno slitti in secondo piano. Il gruppo di studio è per contro del parere che il fabbisogno sia un fattore centrale (↗ cap. 7.1.2).

Che ne è della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare?

I criteri fissati dal Consiglio federale per la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare non sono più completamente soddisfatti nel sistema attuale (7 cap. 4.3); è necessario un miglioramento. Per decidere chi debba prestare servizio militare, servizio civile o servizio di protezione in seno alla protezione civile oppure non prestare alcun servizio sono sì adottati criteri oggettivi, ma soltanto nell'esercito e nel servizio civile tutte le persone assoggettate prestano servizio di persona. Nella protezione civile, per contro, soltanto il 40% delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione ha prestato di persona servizio nel 2014. Inoltre, il gruppo di studio ritiene tuttora troppo elevato il numero di persone che abbandonano il servizio militare. Gli oneri temporali, fisici e psichici a cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sono esposte nell'esercito e nel servizio civile sono paragonabili soltanto considerando il sistema nel suo insieme. A livello di sistema complessivo il gruppo di studio non ha individuato alcuna necessità di intervento. La questione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare comprende inoltre la tematica della tassa d'esenzione dall'obbligo militare. La tassa va aumentata per contrappesare gli oneri del servizio prestato di persona nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile.

Che ne è dell'idoneità?

La bassa quota di idoneità suscita talvolta commenti critici (stato 2015: 63,7% di idonei al servizio militare più 11,7% di idonei al servizio di protezione; 7 cap. 5.2). Al riguardo occorre osservare che lo stato di salute dei giovani uomini è comunemente sopravvalutato. Inoltre, va considerato che se la quota di idoneità è inferiore rispetto al passato, il numero di uomini idonei al servizio militare che rimangono effettivamente nell'esercito è attualmente superiore: la quota di abbandoni dopo il reclutamento si è ridotta di oltre la metà dal 1966 al 1986 (7 cap. 5.2.1.3). Gli attuali criteri più severi in materia di idoneità sono volti a ridurre il numero di successivi abbandoni e non sono stati introdotti perché l'esercito non avrebbe più bisogno di tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Parimenti è risultata infondata l'opinione secondo cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio presenterebbero sistematicamente risultati medici non corrispondenti al vero per essere dichiarate inabili (7 cap. 5.2.1.1). Riguardo alle notevoli variazioni della quota di idoneità nei Cantoni sono disponibili i primi risultati di un'indagine scientifica (7 cap. 4.3.2.1): *in primo luogo*, le regioni urbane registrano quote di idoneità minori, ma presentano anche un'elevata concentrazione di problemi sociali ed economici. *In secondo luogo*, sussistono manifestamente delle differenze culturali. *In terzo luogo*, è determinante il livello di istruzione: i ventenni non titolari né di un diploma di tirocinio né di una licenza di maturità hanno spesso anche problemi sociali e di salute.

Per poter sfruttare ancora meglio il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio, occorre verificare i profili dei requisiti per le funzioni in seno all'esercito e alla protezione civile (7 cap. 5.2.3. Per es., anche uno specialista IT con una forte miopia potrebbe fornire preziosi servizi all'esercito). Il gruppo di studio non ritiene opportuna una modifica delle categorie di idoneità (1 – idoneo al servizio militare / 2 – non idoneo al servizio militare, ma idoneo al servizio di protezione / 3 – non idoneo al servizio militare e non idoneo al servizio di protezione). Se un numero maggiore di persone soggette all'obbligo di prestare servizio presta servizio militare, un numero minore di persone può essere attribuito alle organizzazioni di protezione civile. Gli effettivi della protezione civile diminuiscono, come previsto nel quadro della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+».

Il servizio civile è prestato unicamente per motivi di coscienza?

Conformemente alla volontà del Parlamento, dal 2009 la presenza o meno di motivi di coscienza non è più oggetto di valutazioni nel quadro della procedura di ammissione al servizio civile (7 cap. 2.1.4). Vale la prova dell'atto: è ammesso chi fa valere motivi di coscienza ed è disposto a prestare servizio per una maggiore durata, pari a una volta e mezza quella del servizio militare. Dalla prassi risulta che una grande

maggioranza delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile presta tutti i giorni di servizio previsti: la quota di abbandoni del servizio civile è trascurabile. Prima dell'inasprimento della procedura di ammissione il numero di ammissioni era di quattro volte superiore alla media pluriennale, dopo l'inasprimento era soltanto ancora di tre volte maggiore (↗ fig. 4, cap. 2.1.4).

Tuttavia il gruppo di studio non ritiene opportuno aumentare o diminuire la durata del servizio civile (↗ cap. 5.3.1). Il gruppo di studio ha inoltre discusso le condizioni quadro per un servizio civile su base volontaria per le donne svizzere, per gli uomini e le donne stranieri e per le persone dichiarate non idonee al servizio militare (↗ cap. 5.3.2). Il gruppo di studio raccomanda di non considerare ulteriormente tale ipotesi.

Le ammissioni al servizio civile pregiudicano gli effettivi dell'esercito?

Gli effettivi dell'esercito (↗ cap. 2.1.3) non sono attualmente pregiudicati dalle ammissioni al servizio civile (↗ cap. 5.2.2). Per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) sono annualmente necessarie, nel quadro di un obbligo di prestare servizio militare della durata di nove anni, 18 000 reclute con istruzione completata; nel 2015 il numero di reclute con istruzione completata è stato per la prima volta inferiore a tale cifra, nella misura del 2,4% (2016: 2,8%). L'evoluzione a lungo termine non è prevedibile. Il gruppo di studio raccomanda pertanto di ripensare la struttura del servizio militare in maniera da renderlo più attrattivo. Se nei prossimi anni il numero di reclute con istruzione completata dovesse risultare di nuovo inferiore a 18 000, tutti gli abbandoni dovranno essere oggetto di una valutazione integrale (↗ 5.2.2.1), compresi i casi di abbandono del servizio militare con passaggio al servizio civile.

È necessario un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio?

Per quanto concerne il fabbisogno a livello di effettivi e i possibili ambiti di impiego, il gruppo di studio è giunto alle seguenti conclusioni (↗ cap. 5.1): negli *ambiti di impiego dell'esercito, della protezione civile e dei pompieri* sono ipotizzabili *worst case* con un maggior fabbisogno di persone soggette all'obbligo di prestare servizio rispetto agli effetti disponibili; tuttavia, non essendo tali scenari delineabili con sufficiente chiarezza, il fabbisogno supplementare non può essere calcolato. Con il ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile può essere coperto soltanto il fabbisogno supplementare necessario per la gestione di determinate *catastrofi* e di determinate *situazioni di emergenza*. Il gruppo di studio accoglie positivamente il fatto che saranno create le premesse per un impiego efficace delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile; quest'ultime dovranno essere impiegate anche nelle attuali organizzazioni di impiego della protezione della popolazione.

Stando alle informazioni disponibili al termine della redazione del presente rapporto, i compiti imminenti nel *settore dei rifugiati* (↗ cap. 5.1.3) potranno essere adempiuti con l'impiego delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio a disposizione.

In considerazione della vita quotidiana, il gruppo di studio è contrario a un appoggio alla *polizia* mediante il ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 5.1.7).

Il settore della sanità pubblica è compreso nel sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Di per sé la sanità pubblica non fa parte della politica di sicurezza (il gruppo di studio si attiene alla definizione di politica di sicurezza e all'elenco degli strumenti in materia di politica di sicurezza proposti nel progetto di rapporto sulla politica di sicurezza posto in consultazione; ↗ cap. 1.5). Bisognerà tuttavia accertare se sul lungo termine si presenteranno sfide esistenziali tali da dover essere gestite mediante il ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 3.4). Va inoltre considerato che due settori della sanità pubblica sono connessi con il sistema dell'obbligo di prestare servizio: le truppe sanitarie dell'esercito e i servizi sanitari di salvataggio in quanto parte della protezione della popolazione (↗ cap. 5.4.3.2).

Quali necessità di intervento si stanno delineando nel settore della sanità pubblica?

La sanità pubblica è di fronte a grandi sfide (analisi: 7 cap. 3.4; misure: 7 cap. 5.1.4). Il gruppo di studio ritiene che in caso di aggravamento della penuria di medici, in generale, e di medici di famiglia in particolare, si imporrebbe una verifica dell'obbligo per i medici di recente formazione. Un'altra ragione per procedere a tale verifica potrebbe essere rappresentata dalla probabile imminente carenza di medici militari.

Per il momento non è dato sapere se a lungo termine il notevole fabbisogno supplementare di personale nel settore dell'assistenza e delle cure potrà essere coperto o se sarà necessario ricorrere a persone soggette all'obbligo di prestare servizio per compensare almeno in parte un calo della qualità. Il gruppo di studio raccomanda di continuare a seguire l'evolvere della situazione.

Quale misura preventiva, su base volontaria le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione riceveranno un'istruzione di collaboratore sanitario della Croce Rossa Svizzera in vista di un impiego di sei mesi (7 5.1.4 e 5.4.3). Non potranno sostituire il personale specializzato, ma potranno appoggiarlo. In tal modo sarà inoltre creata un'importante riserva nel quadro del dispositivo per la gestione di eventi bellici, catastrofi e situazioni di emergenza. Ciò andrà a vantaggio delle organizzazioni di protezione civile durante gli impieghi: per la gestione di catastrofi e di situazioni di emergenza è importante che la collaborazione tra la sanità pubblica e le organizzazioni di protezione civile funzioni senza attriti (7 cap. 5.4.3). Per contro il gruppo di studio è del parere che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non siano in grado di fornire contributi di rilievo nei servizi sanitari di salvataggio.

In via supplementare, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile dovranno essere impiegate in misura maggiore in appoggio alle organizzazioni Spitex con mandato di prestazioni pubblico e alle organizzazioni della Croce Rossa Svizzera (CRS) (7 5.1.4 e 5.1.6). In generale, il servizio di protezione dovrà poter essere prestato anche in tali organizzazioni, se integrate in un dispositivo cantonale per la gestione di catastrofi (7 cap. 5.4.3). Chi per esempio fornisce prestazioni determinanti ai fini della protezione della popolazione in qualità di conducente di cani da salvataggio o nuotatore di salvataggio, deve poter computare tali prestazioni sul totale obbligatorio di giorni di servizio se è soggetto all'obbligo di prestare servizio di protezione.

I pompieri devono essere integrati nel sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Poiché i pompieri, in quanto mezzi di pronto intervento, possono essere rafforzati con il ricorso a organizzazioni di protezione civile in caso di evento di maggiore durata, non è opportuna una sovrapposizione di tali organizzazioni a livello di personale. Il servizio dei pompieri non va pertanto computato sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione (7 cap. 5.4.3): una simile ingerenza nella ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni non sarebbe giustificata. Di conseguenza non vi è motivo di estendere ai pompieri o a ulteriori organizzazioni le indennità ai sensi della *legge sulle indennità di perdita di guadagno* (7 cap. 5.4.4). Ciò sarebbe errato anche sul piano della politica istituzionale e per rapporto alla Nuova perequazione finanziaria. Va inoltre considerato che il fondo delle indennità per perdita di guadagno non presenta margini di manovra per ulteriori indennità.

In seno alla protezione civile sono necessari miglioramenti?

La protezione civile sarà sottoposta a una riforma nel quadro della concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+». A tal riguardo, il gruppo di studio ha verificato se alla protezione civile debbano essere attribuite anche persone idonee al servizio militare (7 5.4.1). Tale ipotesi è stata respinta dal gruppo di studio, da un lato perché, per quanto concerne i militari, l'attuale margine di manovra non è ancora stato sfruttato appieno e, dall'altro, perché a livello di servizio civile non sarebbe opportuno ripartire le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile tra le organizzazioni di protezione civile. Considerando il sistema dell'obbligo di prestare servizio nel suo

insieme, in caso di catastrofi o di situazioni di emergenza è più opportuno poter disporre a livello nazionale del potenziale rappresentato dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Un'ottimizzazione della visione d'insieme dei profili di qualificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio va contemporaneamente a vantaggio dell'esercito, del servizio civile e della protezione civile. Nel quadro del sistema attuale, il gruppo di studio non considera opportuna un'integrazione del servizio civile nella protezione civile (➤ 5.4.2).

Di che cosa trattano i quattro modelli?

Nel rapporto sono descritti quattro possibili modelli per l'*ulteriore sviluppo*, nel suo complesso e a lungo termine, del sistema dell'obbligo di prestare servizio (per una panoramica, ➤ introduzione al cap. 6). I quattro modelli sono stati inoltre valutati sui piani della politica di sicurezza, della politica istituzionale e dell'economia (➤ cap. 7.3).

Nel *modello «status quo plus»* (➤ cap. 6.1) sono state riprese tutte le 13 raccomandazioni (➤ cap. 5). Tale modello è volto a ottimizzare l'applicazione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (senza causare eccedenze di effettivi), a incrementare la permeabilità tra le organizzazioni di impiego, a eliminare disparità di trattamento, a contribuire alla risoluzione di difficoltà nella sanità pubblica e a migliorare la situazione finanziaria del fondo delle indennità per perdita di guadagno. In questo modello le sfide ravvisabili sono state considerate in maniera pragmatica. Si tratta inoltre dell'unico modello che può essere realizzato senza una revisione della Costituzione.

Nel *modello «obbligo di prestare servizio di sicurezza»* (➤ cap. 6.2) sono ripresi tutti i miglioramenti previsti nel modello «status quo plus» ed è inoltre proposta una fusione del servizio civile e della protezione civile in una nuova organizzazione per la protezione dalle catastrofi. Tale modello, innovativo e semplice, comprende una nuova concezione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, nella quale è equivalente prestare servizio di persona o versare la tassa d'esenzione.

Nel *«modello norvegese»* (➤ cap. 6.3) gli uomini e le donne svizzeri sono soggetti all'obbligo di prestare servizio nell'esercito e nella protezione civile. Le organizzazioni selezionano gli effettivi di cui hanno bisogno dal numero complessivamente raddoppiato di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Le persone rimanenti versano la tassa d'esenzione. Tale modello consente di risolvere in maniera duratura le difficoltà di reclutamento per funzioni specialistiche.

Il *modello «obbligo generale di prestare servizio»* (➤ cap. 6.4) non è stato concepito dal gruppo di studio, che ha inteso verificare in questa sede un'ipotesi orientata alla politica istituzionale e regolarmente avanzata.

In ultima analisi, nel quadro dei quattro modelli summenzionati non è determinante il modo in cui un modello è stato strutturato in un singolo elemento. Sono determinanti, invece, gli elementi che devono essere discussi in ogni caso. Poiché prevedono cambiamenti fondamentali, la maggior parte dei modelli rendono necessarie modifiche della Costituzione e a livello di legge. Soltanto il modello «status quo plus» può essere realizzato senza una modifica della Costituzione federale.

Articolo 59 della Costituzione federale (RS 101):

- ¹ *Gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare. La legge prevede un servizio civile sostitutivo.*
- ² *Per le donne il servizio militare è volontario.*
- ³ *Chi non presta il servizio obbligatorio, militare o civile è tenuto a pagare una tassa. Questa tassa è riscossa dalla Confederazione mediante imposizione ed esazione da parte dei Cantoni.*
- ⁴ *La Confederazione emana prescrizioni per un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.*
- ⁵ *Chiunque, nel prestare servizio militare o civile, patisce danni alla salute o perisce ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione.*

Articolo 61 della Costituzione federale (RS 101):

- ¹ *La legislazione sulla protezione civile di persone e beni dalle conseguenze di conflitti armati compete alla Confederazione.*
- ² *La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego della protezione civile in caso di catastrofi e in situazioni di emergenza.*
- ³ *Può dichiarare obbligatorio per gli uomini il servizio di protezione. Per le donne questo servizio è volontario.*
- ⁴ *La Confederazione emana prescrizioni per un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.*
- ⁵ *Chiunque, nell'adempimento del servizio di protezione, patisce danni alla salute o perisce ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione.*

Articolo 11 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC; RS 520.1)

È tenuto a prestare servizio di protezione civile ogni cittadino svizzero di sesso maschile dichiarato abile a tale servizio.

1 Einleitung¹

1.1 Begriff Dienstpflichtsystem

Der Begriff Dienstpflichtsystem² wurde in der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» geprägt, die der Bundesrat 2012 verabschiedet hat. Der Begriff bezeichnet ein facettenreiches Regelwerk, wie Dienstpflichtige den (Einsatz-) Organisationen *Armee*, *Zivildienst* und *Zivilschutz* zugeteilt werden und welche Leistungen sie dort zu erbringen haben. Hinzu kommen finanzielle Regelungen: Nach der *Erwerbsersatzordnung* werden die Dienstleistenden entschädigt, die *Wehrpflichtersatzabgabe* soll zahlen, wer keinen persönlichen Dienst leistet (wobei erheblich Behinderte³ ausgenommen sind). Das System umfasst alle Pflichten zur persönlichen Dienstleistung, die auf Bundesebene festgelegt sind: die *Militärdienstpflicht* gemäss Art. 59 der Bundesverfassung (BV)⁴ und die *Schutzdienstpflicht* gemäss Art. 61 BV in Verbindung mit Art. 11 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG)⁵. Die Militärdienstpflicht umfasst den Dienst in der Armee, den zivilen Ersatzdienst (Zivildienst) sowie den Wehrpflichtersatz für Untaugliche. Die Schutzdienstpflicht wird im Zivilschutz erfüllt. Der Begriff Dienstpflichtsystem umfasst also mehr als der Begriff Wehrpflicht, der zwar in den Rechtstexten durch den Begriff Militärdienstpflicht ersetzt wurde, im allgemeinen Sprachgebrauch jedoch weiterhin benutzt wird und auch im Begriff Wehrgerechtigkeit aufscheint (vgl. Kap. 4.3).

Das Dienstpflichtsystem zielt darauf, dass die Einsatzorganisationen Armee und Zivilschutz besondere und ausserordentliche Lagen zu bewältigen vermögen, indem Pflichtige nach Bedarf aufgeboten werden können. Damit hat das System zwei Zielsetzungen: Es soll einerseits alle Pflichtigen zur persönlichen Dienstleistung heranziehen (soweit diese dazu in der Lage sind) und andererseits sicherheitspolitische Instrumente befähigen, angemessen auf Bedrohungen und Gefahren zu reagieren. Die Aufgaben von Armee, Zivildienst und Zivilschutz werden nicht im Dienstpflichtsystem festgelegt, sondern durch andere Artikel in Verfassung und Gesetz. Die Koordination erfolgt im Sicherheitsverbund Schweiz.⁶

Armee und Zivilschutz stehen in einer Leistungspflicht: Sie müssen festgelegte Leistungen zur Bewältigung von Krieg, Krisen, Katastrophen und Notlagen erbringen. Daraus lässt sich ein Bedarf an Dienstpflichtigen ableiten. Anders verhält es sich beim Zivildienst: Er ermöglicht jungen Männern einen Ersatzdienst, wenn sie erklären, den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren zu können. Der Zivildienst muss daher keinen Sollbestand erreichen und hat damit auch keine Leistungspflicht. Er erfüllt gemeinnützige Aufgaben, wo Ressourcen fehlen (ohne dass jemand ein Recht auf Leistungen von Zivildienstleistenden hätte) und kann die vorhandenen Zivildienstleistenden auch zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aufbieten (vgl. Kap. 5.1.2 und Kap. 5.4.2).

Es bestehen detaillierte Regelungen dazu, wer welchen Dienst zu leisten hat und wer davon befreit ist sowie wer die Wehrpflichtersatzabgabe zu zahlen hat. Da nicht alle Pflichtigen dieselben Leistungen er-

¹ In der elektronischen Version des Berichts führen die Links direkt zu den angegebenen Seiten bzw. Dokumenten (Stand 18. März 2016). Rechtstexte des Bundes werden gemäss der Nummerierung der systematischen Rechtsammlung des Bundesrechts (SR) zitiert. Vgl. www.admin.ch > Bundesrecht > systematische Rechtssammlung.

² Die grundlegenden Begriffe werden im Glossar (Anhang 5) aufgeführt.

³ Die Studiengruppe empfindet den Begriff «erheblich behindert» als nicht zeitgemäss. Sie hat ihn nur deshalb übernommen, weil ihn das Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG) verwendet, um den Kreis der Ausgenommenen zu bestimmen (Art. 4 Abs. 1 WPEG; SR 661).

⁴ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

⁵ SR 520.1. Der Wortlaut von Art. 61 BV findet sich auf S. 9. Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz umfasst Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen (mit dem sanitätsdienstlichen Rettungswesen), technische Betriebe und den Zivilschutz.

⁶ Vgl. Abb. 5 Dienstpflichtsystem und sicherheitspolitisches Instrumentarium.

bringen können, unterscheidet sich die persönliche Dienstleistung bezüglich physischer, psychischer und intellektueller Belastung je nachdem, ob und wo in Armee, Zivildienst und Zivilschutz Dienst geleistet wird; Dienstpflichtige leisten in diesen Organisationen unterschiedlich lange Dienst. Auch die Wehrpflichtersatzabgabe berücksichtigt die individuellen Verhältnisse: Militärdienstuntaugliche zahlen keinen Pauschalbetrag, sondern drei Prozent ihres steuerbaren Einkommens. Der einzelne Pflichtige erlebt die Dienstpflicht damit sehr verschieden, auch bezüglich Art, Häufigkeit und Vorhersehbarkeit von Einsätzen.

1.2 Auftrag des Bundesrates an die Studiengruppe und Rahmenbedingungen

In der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» formulierte der Bundesrat am 9. Mai 2012 Aufträge für eine Studiengruppe, die das Dienstpflichtsystem überprüfen soll (in der Folge Prüfaufträge genannt; s.u. A1 – E1). Da am 5. Januar 2012 die eidgenössische Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» eingereicht worden war, wurde die Studiengruppe nicht sofort eingesetzt. Die Initiative warf die Grundsatzfrage auf, ob die Milizarmee statt auf der Militärdienstpflicht auf Freiwilligkeit beruhen soll; was in der Volksabstimmung vom 22. September 2013 mit 73,2 % Nein-Stimmen deutlich abgelehnt wurde.

Der Bundesrat hat der Studiengruppe dann am 9. April 2014 folgenden *Auftrag* erteilt:

«Die Studiengruppe soll sich ganzheitlich mit dem Dienstpflichtsystem befassen. Dabei sollen verschiedene Möglichkeiten erarbeitet werden, um das Dienstpflichtsystem weiter zu entwickeln, und gestützt darauf konkrete Verbesserungsvorschläge und Modelle abgeleitet werden. Für den Auftrag an die Studiengruppe sind folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:

A. Bedarf und Aufgabengebiete

A1 ob und in welchen Aufgabengebieten zusätzlicher Bedarf für den Einsatz von Dienstpflichtigen in ausserordentlichen Lagen besteht; [Dieser Prüfauftrag wird in Kap. 5.1 dieses Berichts erledigt]

A2 ob und in welchen Aufgabengebieten zusätzlicher Bedarf für den Einsatz von Dienstpflichtigen in der normalen und in der besonderen Lage besteht, ohne dass dies die Leistungsfähigkeit der sicherheitspolitischen Instrumente in ausserordentlichen Lagen gefährdet; [vgl. Kap. 5.1]

B. Bestände

B1 ob und wie der Anteil der in Armee, Zivildienst und Zivilschutz tatsächlich Dienst leistenden Männer erhöht werden kann, namentlich durch geeignete Massnahmen zur Reduktion von Abgängen nach der Rekrutierung; [vgl. Kap. 5.2.1]

B2 ob ein freiwilliger Zivildienst für Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Militärdienstuntaugliche eingeführt werden soll; [vgl. Kap. 5.3.2]

C. Durchlässigkeit und Schnittstellen

C1 ob und wie Schutzdienst statt im Zivilschutz auch in anderen Organisationen (z.B. der Feuerwehr) geleistet werden könnte; [vgl. Kap. 5.4.3]⁷ ★

⁷ Die vier mit ★ gekennzeichneten Prüfaufträge stammen aus der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Anhang 2 führt für alle diese Prüfaufträge an, wie sie ursprünglich formuliert worden waren.

C2 ob und wie das Dienstpflichtsystem durchlässiger gemacht werden könnte, so dass beispielsweise dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zugeteilt werden könnten; [vgl. Kap. 5.4.1] *

C3 ob die Dauer der ordentlichen Zivildienstleistung an die Dauer des Militärdienstes angeglichen werden soll; [vgl. Kap. 5.3.1]

C4 ob die aktuellen Tauglichkeitskategorien (militärdiensttauglich/ militärdienstuntauglich aber schutzdiensttauglich/militärdienstuntauglich) vor diesem Hintergrund noch zweckmässig sind; [vgl. Kap. 5.2.2]

D. Zivildienst

D1 ob und wie der Zivildienst in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz zu erweiternde Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht innerhalb des Bevölkerungsschutzes integriert werden könnte; [vgl. Kap. 5.4.2] *

E. Ausweitung des Erwerbsersatzes

E1 ob und wie die Entschädigung gemäss Erwerbsersatzgesetz auch auf Milizangehörige und Freiwillige des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sowie weiterer Organisationen ausgedehnt werden könnte. [vgl. Kap. 5.4.4] *»

Die Studiengruppe soll also nicht nur Vorschläge zur Optimierung des gegenwärtigen Dienstpflichtsystems erarbeiten, sondern auch zu dessen Weiterentwicklung und zur Klärung von Schnittstellen zu Organisationen, die kantonale organisiert sind (Zivilschutz, Feuerwehr, die teilweise auf kantonaler Feuerwehrdienstpflicht beruht) oder auf Freiwilligkeit basieren (namentlich Samaritervereine, die Schweiz. Lebensrettungsgesellschaft SLRG oder der Schweiz. Verein für Such- und Rettungshunde REDOG als Rettungsorganisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes). Im Vordergrund steht die langfristige Betrachtungsweise: Wie soll das Dienstpflichtsystem verbessert werden, um Herausforderungen zu begegnen, die bereits jetzt erkennbar sind und sich in fünfzehn bis zwanzig Jahren auswirken werden?

Der Bundesrat hat folgende *Rahmenbedingungen* für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems festgehalten:

- a. Die Vorschläge der Studiengruppe sollen mit dem Zwangsarbeitsverbot der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und dem Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit (SR 0.822.713.9) vereinbar sein.
- b. Tätigkeiten von Dienstpflichtigen haben in der normalen und in der besonderen Lage dem Gebot der Arbeitsmarktnutralität zu genügen.
- c. Die Beibehaltung der Militärdienstpflicht wurde durch Volk und Stände am 22. September 2013 bestätigt.
- d. Die Studiengruppe soll die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen den sicherheitspolitischen Instrumenten nicht grundsätzlich in Frage stellen, sondern nur dann Vorschläge zu deren Veränderung machen, wenn so ein ausgewiesener Bedarf besser gedeckt werden könnte.
- e. Das stark verankerte Milizprinzip soll als Grundlage des Dienstpflichtsystems beibehalten werden.
- f. Die Armee muss weiterhin in der Lage sein, ihre Personalbedürfnisse decken zu können, damit sie die sicherheitspolitisch geforderten Leistungen erbringen kann.

1.3 Vorgehensweise der Studiengruppe

Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 9. April 2014 hat Bundesrat Ueli Maurer, Chef VBS am 1. Mai 2014 die breit abgestützte Studiengruppe unter dem Präsidium von alt Nationalrat Arthur Loepfe eingesetzt. Die Mitglieder wurden nicht *ad personam* berufen, sondern durch die Verbände, Organisationen und Verwaltungseinheiten bezeichnet (vgl. Anhang 1). Die Studiengruppe hat ihre Kompetenz benutzt, den vom Bundesrat definierten Kreis zu erweitern. Sie hat den Delegierten für den Sicherheitsverbund Schweiz und die Wehrpflichtersatzverwaltung der Eidgenössische Steuerverwaltung beigezogen. Das Bundesamt für Justiz hat demgegenüber auf eine Einsitznahme verzichtet, stand aber zur Verfügung, um juristische Fragen zu klären.

Die Studiengruppe hat sich zwischen dem 6. Mai 2014 und dem 15. März 2016 zu 21 ganztägigen Sitzungen getroffen. Sie hat dabei Experten, Urheber politischer Vorstösse und Betroffene angehört (der Schweiz. Arbeitgeberverband SAV, der Schweiz. Gewerbeverband sgV, der Schweiz. Gewerkschaftsbund SGB, travail.suisse, der Schweiz. Städteverband, der Schweiz. Gemeindeverband, die Schweiz. Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV sowie die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ wurden eingeladen und haben sich schriftlich oder mündlich geäußert). Sie hat – teilweise in Arbeitsgruppen – Vorschläge zur Verbesserung des Dienstpflichtsystems erarbeitet, alternative Dienstpflichtmodelle erörtert und schliesslich den vorliegenden Bericht verabschiedet. Er bildet den breiten Konsens der Studiengruppe ab, ohne dass jedes Element einstimmig verabschiedet worden wäre. Minderheitspositionen wurden nur bei den Empfehlungen in Kapitel 5 und Kapitel 7 kenntlich gemacht.

1.4 Bisherige politische Diskussion

Bereits Mitte der 1990-er Jahre war durch die «Studienkommission allgemeine Dienstpflicht» (SKAD) untersucht worden, ob die Wehrpflicht durch eine allgemeine Dienstpflicht abgelöst werden soll.⁸ Die Kommission legte in ihrem Bericht verschiedene Modelle vor. Sie empfahl das Modell «Status quo plus» umzusetzen und das Dienstpflichtsystem in Richtung des Modells «Allgemeine Wehr- und Schutzdienstpflicht» weiterzuentwickeln. Von der Einführung des Modells «Allgemeine Dienstpflicht» riet sie ab. Damals hatten einige private Gruppierungen Vorschläge zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems veröffentlicht (vgl. Anhang 3). Die SKAD hatte nicht den Auftrag, das bestehende System (damals noch ohne Zivildienst⁹) ganzheitlich zu überprüfen. Seither wurde das Dienstpflichtsystem massgeblich verändert, weitere Anpassungen stehen bei Armee und Zivilschutz an (vgl. Kap.2).

Als die Studiengruppe Dienstpflichtsystem im Mai 2014 ihre Arbeit aufnahm, waren im Parlament Vorstösse zu verschiedenen Aspekten des Dienstpflichtsystems hängig; weitere wurden im Verlauf der Arbeiten eingereicht, andere zurückgezogen oder abgelehnt. Sie reflektieren die laufende politische Diskussion (vgl. Abb. 1). Da der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zu diesen Vorstössen verschiedentlich auf die Studiengruppe Bezug nahm, wurden die Anliegen in die Arbeiten der Studiengruppe mit einbezogen.

⁸ Vgl. SKAD-Schlussbericht vom 20. August 1996.

⁹ Zwar bestand seit dem 17. Mai 1992 die Verfassungsgrundlage für den Zivildienst, die SKAD beendete ihren Bericht jedoch noch bevor am 1. Oktober 1996 das Zivildienstgesetz in Kraft trat.

Anliegen	Während der Arbeiten der Studiengruppe hängige Vorstösse ¹⁰
a. Allgemeine Forderung: Überprüfung des Dienstpflichtsystems	- Postulat 13.4263 Hiltbold «Neudefinition der Dienstpflicht?» am 2. Dezember 2015 zurückgezogen
b. Konkretes Modell: Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht	- Motion 13.3905 und das gleichlautende Postulat 13.3906 von Graffenried «Allgemeine Dienstpflicht statt Wehrpflicht»; am 16. Juni 2015 vom Nationalrat abgelehnt - Postulat 13.4312 Reynard «Für eine neue Dienstpflicht. Der Bürgerdienst»; am 15. Dezember 2015 zurückgezogen - <i>Postulat 15.3290 Grünliberale Fraktion «Stärkung des Milizsystems durch einen allgemeinen Bürgerdienst»; am 10. März 2016 vom Nationalrat abgelehnt</i>
c. Fokus Zivildienst: Anpassung oder Neupositionierung	- Motion 09.3861 Eichenberger «Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten»; am 23. September 2014 vom Ständerat abgelehnt - Parlamentarische Initiative 10.528 Engelberger «Stopp dem Jekami im Zivildienst»; erledigt, nachdem der Nationalrat am 5. Mai 2015 keine Folge gegeben hat - Motion 13.3864 Grüne Fraktion «Angleichung der Zivildienstdauer an die Dauer des Militärdienstes»; am 25. September 2015 vom Nationalrat abgeschrieben - Standesinitiative Kanton Waadt 13.308 «freiwilliger Zivildienst für Frauen»; hängig - Motion 13.3865 Grüne Fraktion «Einführung eines freiwilligen Zivildienstes für Frauen, Ausländerinnen und Ausländer und Untaugliche»; am 25. September 2015 vom Nationalrat abgeschrieben - Motion 13.3062 Streiff-Feller «Zivildiensteinsätze an Schulen ermöglichen»; am 9. März 2015 vom Nationalrat abgelehnt - Motion 13.3730 Geissbühler «Keine Zivildienstleistenden in Schweizer Volksschulen»; mit der ZDG-Revision 2015 obsolet - Postulat 15.3637 Hassler «Zivildiensteinsätze in der Landwirtschaft erleichtern», vom Nationalrat am 25. September 2015 angenommen - Petition 13.2064 der eidg. Jugendsession 2013 «Gleichstellung von Militär- und Zivildienst»; am 25. September 2014 gab der Ständerat dieser Petition keine Folge
d. Fokus Zivilschutz: Anpassung der Regelungen	- Motion Müller 14.3590 «Anspruch auf Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe für Angehörige des Zivilschutzes für die gesamte Dienstleistungszeit» (vom Nationalrat am 26. September 2014 angenommen, vom Ständerat am 10. März 2015)

Abbildung 1: Während der Arbeiten der Studiengruppe hängige und eingereichte parlamentarische Vorstösse zum Dienstpflichtsystem.

Die meisten Vorstösse, die zu Beginn der Arbeiten im Frühling 2014 noch hängig waren, wurden parallel zu den Arbeiten der Studiengruppe abgelehnt, abgeschrieben oder zurückgezogen. Fett gedruckt stehen die drei Vorstösse, die bei Redaktionsschluss im Parlament noch hängig waren oder angenommen worden waren; kursiv gesetzt sind diejenigen, die zu Beginn der Arbeiten der Studiengruppe gar noch nicht vorlagen.

¹⁰ Nur Standesinitiativen, parlamentarische Initiativen, Motionen, Postulate und Petitionen. Nicht berücksichtigt wurden Anfragen oder Interpellationen. Solche Vorstösse verlangen bloss Auskunft, nicht aber Veränderungen oder vertiefende Berichte. Bei den Zahlen handelt es sich um die Geschäftsnummern gemäss der Systematik der Parlamentsdienste im System Curia Vista. Vgl. <https://www.parlament.ch> > Geschäfte.

Zu a) Allgemeine Forderung: Überprüfung des Dienstpflichtsystems

Die Überprüfung des Dienstpflichtsystems wurde wie in Kapitel 1.1 erwähnt 2012 durch den Bundesrat veranlasst. In der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vom 9. Mai 2012 wurden konkrete Prüfaufträge für die Studiengruppe Dienstpflichtsystem formuliert (vgl. Anhang 2). Im Vordergrund stand das Harmonisierungspotenzial angesichts der verschiedenen Regelungen für die Organisationen des Bundes und der Kantone.

Die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» erweiterte die Diskussion. Der Abstimmungskampf war geprägt vom Willen der Bevölkerung, dass junge Schweizer weiterhin persönlich Dienst für ihr Land leisten sollten – entsprechend deutlich wurde die Initiative mit 73,2 % Nein-Stimmen durch das Volk und alle Stände am 22. September 2013 abgelehnt. Es waren aber auch kritische Stimmen laut geworden: Mit Verweis auf einzelne Zahlen wurde bezweifelt, ob die Wehrgerechtigkeit in der praktischen Umsetzung noch gegeben sei (vgl. Kap. 4.3 und die Befunde im Kap. 5.2.1, Prüfauftrag B1). Auch wurde das Abstimmungsergebnis als Auftrag interpretiert, das Dienstpflichtsystem weiterzuentwickeln. Nachdem dieses über Jahrzehnte schrittweise ergänzt worden ist, anerkannte der Bundesrat, dass die Initiative Gelegenheit zu einer Diskussion des gegenwärtigen Dienstpflichtsystems gibt; eine grundsätzliche Überprüfung schien ihm angezeigt. Dies war auch das Anliegen des Postulats Hiltbold, das einen Bericht verlangte, wie die Dienstpflicht neu definiert werden könnte und was dies erfordern würde.

Zu b) Konkretes Modell: Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht

Zur Ablösung des Systems durch das Modell einer allgemeinen Dienstpflicht sind in den letzten vierzig Jahren unterschiedliche Lösungsansätze vorgeschlagen worden (vgl. Anhang 3). Im Kern geht es bei der allgemeinen Dienstpflicht darum, dass Pflichtige frei wählen können, in welcher Organisation sie ihre Dienstpflicht absolvieren möchten. Damit stehen nicht sicherheits-, sondern staatspolitische Überlegungen im Vordergrund (namentlich die Aspekte Beitrag für die Gemeinschaft, Sinnstiftung für die Pflichtigen, Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie Integration von Ausländerinnen und Ausländern).

Bislang hat das Parlament Vorstösse, die in die Richtung einer allgemeinen Dienstpflicht zielten, stets abgelehnt, so auch 2013 die Motion 12.4114 der Grünliberalen Fraktion «Weiterentwicklung der Dienstpflicht»; bis zum Redaktionsschluss waren vier weitere Vorstösse abgelehnt oder zurückgezogen worden. Die Idee wurde ausserhalb des Parlaments in jüngster Zeit nur von zwei Gruppierungen aufgegriffen: der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)¹¹ und Avenir Suisse. Beide werfen die Frage auf, ob nicht auch Schweizer Frauen sowie Ausländerinnen und Ausländer dienstpflichtig sein sollten (vgl. Kap. 4.2 und 4.3). Die EKKJ möchte die Aufgabengebiete der Dienstpflichtigen erweitern, Avenir Suisse alle Miliztätigkeiten einschliessen, die für die öffentliche Hand erbracht werden. Die Dienstpflicht könnte so auch als Milizpolitiker erfüllt werden.¹² Dies greift eine Idee auf, die 2004 durch die Stiftung Liber'all lanciert wurde.¹³ Sie schlug im Life-cycle-Modell vor, dass die erbrachten Dienstleistungen im Alter von siebzig Jahren zusammengerechnet würden. Wer dann nicht das Erforderliche geleistet hätte, müsste dies finanziell abgelden (AHV-Abzüge oder zusätzliche Steuern).

Vor diesem Hintergrund hat der Chef VBS die Studiengruppe Dienstpflichtsystem beauftragt, sich näher mit dem Modell einer allgemeinen Dienstpflicht auseinanderzusetzen (vgl. Kap. 6.4).

¹¹ Vgl. den Bericht «Ein Dienst für das Gemeinwohl» (Oktober 2011, Nachtrag aus dem September 2013). Der Präsident der EKKJ, Staatsrat Pierre Maudet, nahm als Vertreter der KKJPD Einsitz in die Studiengruppe.

¹² Vgl. «Bürgerstaat und Staatsbürger». Avenir Suisse hatte bereits im Februar 2013 im Buch «Ideen für die Schweiz: 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen» eine allgemeine Dienstpflicht vorgeschlagen.

¹³ Vgl. «Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht».

Zu c) Fokus Zivildienst: Anpassung oder Erweiterung

Als 2009 mit der Abschaffung der Gewissensprüfung und der Einführung der Tatbeweislösung die Zahl der Zulassungen zum Zivildienst in die Höhe schnellte, löste dies eine intensive Diskussion aus. Das WBF¹⁴ legte dazu im Auftrag der sicherheitspolitischen Kommissionen drei Berichte zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung vor, die vom Bundesrat im Juni 2010, im Juni 2012 und im Juni 2014 gutgeheissen wurden.¹⁵ Die Befunde werden in Kap. 2.1.4 dargelegt. Der Bundesrat sah im Sommer 2014 aufgrund des dritten Berichtes keinen weiteren Handlungsbedarf für zusätzliche Massnahmen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, um die Anzahl der Zulassungen zum Zivildienst bzw. die Attraktivität des Zivildienstes weiter zu senken. Auch einen weiteren Bericht zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung hielt er nicht für zielführend. Folgefragen sollten durch die Studiengruppe Dienstpflichtsystem geklärt werden. Die sicherheitspolitischen Kommissionen schlossen sich dieser Haltung an, wobei in der sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates die Meinungen dazu auseinandergingen.

In parlamentarischen Vorstössen wurden parallel dazu teils Verbesserungsmassnahmen vorgeschlagen, teils wurde ein Systemwechsel im Zivildienst gefordert (Einbezug von Frauen sowie von Ausländerinnen und Ausländern auf freiwilliger Basis). Dies war die Basis für die Prüfaufträge B2 und C3 der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (vgl. Kap. 5.3.2 und 5.3.1).

Zu d) Fokus Zivilschutz: Anpassung der Regelungen

Grundlegend für die Weiterentwicklung des Zivilschutzes ist die erwähnte Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vom 9. Mai 2012, deren Umsetzungskonzept parallel zur Arbeit der Studiengruppe Dienstpflichtsystem erstellt wurde.¹⁶ Entsprechend wurden kaum parlamentarische Vorstösse eingereicht.

Ein Anliegen wurde im Sommer 2014 in der Motion Müller aufgegriffen, nämlich die Änderung der bisherigen Praxis des Wehrpflichtersatzes.¹⁷ Angehörige des Zivilschutzes haben als Dienstuntaugliche die Wehrpflichtersatzabgabe zu entrichten, wobei der jährliche Betrag für jeden geleisteten Dienstag im Zivilschutz um 4 % reduziert wird. Da für Armee und Zivilschutz unterschiedliche Altersgrenzen gelten und im Zivilschutz in der Regel nur einige Dienstage pro Jahr geleistet werden, zerfällt die Dienstpflicht im Zivilschutz in zwei Phasen: In der ersten Phase können Schutzdienstleistende mit geleisteten Diensttagen ihre Wehrpflichtersatzabgabe reduzieren, in der zweiten Phase ist dies nicht mehr möglich, weil sie nicht mehr abgabepflichtig sind. Die Motion will, dass Schutzdienstleistende während der gesamten aktiven Dienstzeit ihre Ersatzabgabe reduzieren können.

¹⁴ Damals noch Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD.

¹⁵ Vgl. die Berichte «Auswirkungen der Tatbeweislösung».

¹⁶ Die Wechselwirkung zwischen Studiengruppe Dienstpflichtsystem und Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ wird im Kap. 1.5 geklärt.

¹⁷ Motion 14.3590 Walter Müller «Anspruch auf Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe für Angehörige des Zivilschutzes für die gesamte Dienstleistungszeit».

1.5 Verhältnis zu anderen laufenden Arbeiten

Sicherheitspolitischer Bericht

Unter Federführung des VBS wurde an einem neuen sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates gearbeitet, der 2016 verabschiedet werden soll.¹⁸ Die Definition der Sicherheitspolitik und die Palette der sicherheitspolitischen Instrumente sollen darin nicht verändert werden. Diesem Verständnis von Sicherheitspolitik schloss sich die Studiengruppe an. Sie stützte sich auf den vorliegenden Vernehmlassungsentwurf, namentlich auch bezüglich Bedrohungen und Gefahren.

Weiterentwicklung der Armee (WEA)

Die Studiengruppe konnte sich auf die Botschaft des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Armee (WEA) vom 3. September 2014 sowie auf die Konzepte zu deren Umsetzung stützen;¹⁹ ein Beschluss des Parlaments lag noch nicht vor. Die Studiengruppe konzentrierte sich gleichwohl auf die künftige Armee mit dem neuen Leistungsprofil, einem Sollbestand von 100'000 in der neuen Armeeorganisation und einem Effektivbestand von höchstens 140'000 Armeeangehörigen.²⁰ Beim Ausbildungsmodell nahm die Studiengruppe als Grundlage das Modell mit sechs Wiederholungskursen (WK) à 19 Dienstage und einer Verkürzung der Rekrutenschule (RS) um drei Wochen.²¹

Die Ergebnisse der Studiengruppe beeinflussen die Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee ab 2018 nicht, weil für grundlegende Veränderungen des Dienstpflichtsystems die Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen, was mehrere Jahre an politischer Diskussion in Anspruch nehmen kann.

Zivildienst

Im Herbst 2015 verabschiedete das Parlament die Revision des Zivildienstgesetzes (ZDG).²² Die Grundlage dazu war erarbeitet worden, bevor die Studiengruppe eingesetzt wurde. Die Inhalte werden in Kapitel 2.1.4 dargelegt.

Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+»²³

Die Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» wurde mit einer Projektorganisation von Bund und Kantonen umgesetzt. Des Weiteren hat der Bundesrat zur Umsetzung der Strategie der Studiengruppe vier Prüfaufträge erteilt (vgl. Kap. 1.2 und Anhang 2).

Im *Projekt Bevölkerungsschutz* wurden das Leistungsprofil des Bevölkerungsschutzes und die Koordination zwischen Bund und Kantonen in der Vorsorge sowie der Ereignisbewältigung überprüft. Ferner wurde aufgezeigt, wie die Interoperabilität und die Zusammenarbeit in der Ausbildung verbessert werden können, sowohl interkantonal als auch unter den Partnerorganisationen.

¹⁸ Vgl. Entwurf zum sicherheitspolitischen Bericht 2016, zu dem im November 2015 eine Vernehmlassung eröffnet wurde. Vgl. www.vbs.admin.ch > Themen.

¹⁹ Die Botschaft zur Revision der rechtlichen Grundlagen der Weiterentwicklung der Armee wurde im Bundesblatt 2014, S. 6955-7093 publiziert. Damit wird u.a. das Militärgesetz revidiert (MG; SR 510.10).

²⁰ Zum Unterschied von Sollbestand und Effektivbestand sowie zum Vorschlag des Ständerates, Durchdiener länger eingeteilt zu lassen, vgl. Kap. 2.1.3.

²¹ Gegenwärtig werden 6 oder 7 WK à 19 Dienstage geleistet. Der Bundesrat hatte WK à 12 Dienstage vorgeschlagen, in der parlamentarischen Beratung sprach sich der Ständerat für fünf WK à 19 Dienstage aus, der Nationalrat für sechs WK à 19 Dienstage. Daran orientierte sich die Studiengruppe. Die Verkürzung der RS war unbestritten.

²² Die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst wurde im Bundesblatt 2014, S. 6741-6782 publiziert. Damit wird das Zivildienstgesetz revidiert (ZDG; Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst; SR 824.0).

²³ Vgl. Bericht «Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+». Zum Verbundsystem Bevölkerungsschutz vgl. Anhang 6, Glossar.

Im *Projekt Zivilschutz* wurden das Leistungsprofil, die Bestände, die Organisation sowie das Dienstleistungs- und Ausbildungssystem des Zivilschutzes überprüft. Ferner sollen interkantonale Stützpunkte geschaffen, die Interoperabilität für gesamtschweizerische Zivilschutzeinsätze verbessert und auch eine Vorsorgeplanung für den Fall eines bewaffneten Konflikts erstellt werden.

Projektorganisation und Studiengruppe arbeiteten parallel. Dass beide Projektleiter auch Mitglied der Studiengruppe waren, erleichterte dies. Wie bei der Armee war damit auch für den Zivilschutz nicht der Zustand 2014 Ausgangspunkt der Überlegungen; vielmehr wurden Strategie und Umsetzungsplanung als Ausgangspunkt betrachtet. Mit dem Gegenstand der Studiengruppe hingen insbesondere die Arbeiten zu den Beständen des Zivilschutzes sowie die Arbeiten zum Dienstleistungs- und Ausbildungssystem zusammen. Im Projekt Zivilschutz wurde – zumindest für Teile der Schutzdienstpflichtigen – eine Angleichung der Dienstage an die Armee geprüft. Damit wurden die Grundlagen für die Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG)²⁴ geschaffen. An der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen wird festgehalten; gleiches gilt auch für die Polizei als Partnerorganisation des Verbundsystems Bevölkerungsschutz.²⁵

Wehrpflichtersatz und Erwerbsersatz

Die Arbeiten zur *Revision des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG)*²⁶ werden 2016 aufgenommen, sobald die eidgenössischen Räte die Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee verabschiedet haben. Ziel ist es, dass per 1. Januar 2019 ein revidiertes WPEG in Kraft gesetzt werden kann. So können die Ergebnisse der Studiengruppe berücksichtigt werden.

Eine Revision des Erwerbsersatzgesetzes (EOG)²⁷ ist nicht in Bearbeitung.

Darüber hinaus liefen im Sommer 2014 keine Reformprojekte in Organisationen ausserhalb des Dienstpflichtsystems, deren Wechselwirkung mit den Arbeiten der Studiengruppe hätte geklärt werden müssen.

²⁴ SR 520.1.

²⁵ Vgl. dazu den Bericht zum Postulat Malama «Innere Sicherheit».

²⁶ SR 661.

²⁷ SR 834.1

2 Gegenwärtiges Dienstpflichtsystem

2.1 Dienstpflichtsystem des Bundes

In diesem Kapitel wird erstmals der Ist-Zustand des gesamten Dienstpflichtsystems dargelegt: das Zuteilungssystem und die Personalflüsse. In je separaten Unterkapiteln werden dabei für die *Armee*, den *Zivildienst* und den *Zivilschutz* dieselben Elemente dargelegt: der Umfang der Dienstleistung des einzelnen Pflichtigen, die Zahl der in dieser Organisation in einem Jahr infolgedessen geleisteten Dienstage (Ausbildung und Einsatz) sowie der Bestand der Organisation. Beim Zivildienst wird zudem nachgezeichnet, mit welchen Massnahmen die Zulassungszahlen wieder gedämpft wurden, nachdem sie sich mit der Einführung des Tatbeweises im Jahr 2009 vervierfacht hatten (vgl. Abb. 4).

2.1.1 Verfassungsgrundlage und Zuteilungssystem

Aufgrund der *Militärdienstpflicht* gemäss Art. 59 BV²⁸ gilt gegenwärtig: Schweizer Männer, die militärdiensttauglich sind, leisten Dienst in der Armee. Können sie den Dienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren, leisten sie als Ersatz Dienst im Zivildienst. Sind sie militärdienstuntauglich, so haben sie die Wehrpflichtersatzabgabe zu leisten.²⁹ Sind sie «erheblich behindert»³⁰, so sind sie von der Ersatzabgabe befreit.

Aufgrund der *Schutzdienstpflicht* im Zivilschutz gemäss Art. 61 BV in Verbindung mit Art. 11 BZG³¹ sind Schweizer Männer schutzdienstpflichtig, wenn sie militärdienstuntauglich sind (und infolgedessen weder in Armee noch Zivildienst Dienst leisten). Sind sie auch schutzdienstuntauglich, erbringen sie keine persönliche Dienstleistung. Die Schutzdienstpflicht ist damit eine Pflicht, die der Militärdienstpflicht nachgelagert ist. Wer schutzdienstpflichtig ist, leistet persönlich Dienst und muss gleichzeitig die Wehrpflichtersatzabgabe leisten, weil er als Dienstuntauglicher die Militärdienstpflicht nicht persönlich ableisten kann. Der jährliche Betrag wird für jeden im entsprechenden Jahr im Zivilschutz geleisteten Dienstag um 4 % reduziert.

Im Zusammenhang mit dem Dienstpflichtsystem lohnt es sich, die *Pflicht* von der *organisatorischen Umsetzung* zu unterscheiden: Schutzdienst wird in Zivilschutzorganisationen geleistet, dies könnte aber auch anders organisiert werden, ohne dass deswegen die Schutzdienstpflicht verändert werden muss. Der Begriff Zivildienst meint landläufig sowohl Pflicht als auch umsetzende Organisation; auch dies könnte anders gestaltet werden, ohne den Zivildienst als Ersatzdienst zum Militärdienst zu verändern.

Die Zuweisung zu Armee oder Zivilschutz erfolgt aufgrund von medizinischen Kriterien sowie Sicherheitsüberlegungen.

²⁸ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

²⁹ Die Wehrpflichtersatzabgabe haben ferner diejenigen Dienstpflichtigen zu leisten, die diensttauglich sind, aus persönlichen Gründen einen vorgesehenen Dienst in Armee oder Zivildienst aber nicht leisten können.

³⁰ Begriff aus Art. 4 Abs. 1 WPEG (SR 661).

³¹ SR 520.1. Gemäss Art. 61 BV *kann* der Bund die Schutzdienstpflicht obligatorisch erklären. Er hat dies in Art. 11 BZG getan. Der Wortlaut dieser Bestimmungen findet sich auf S. 9.

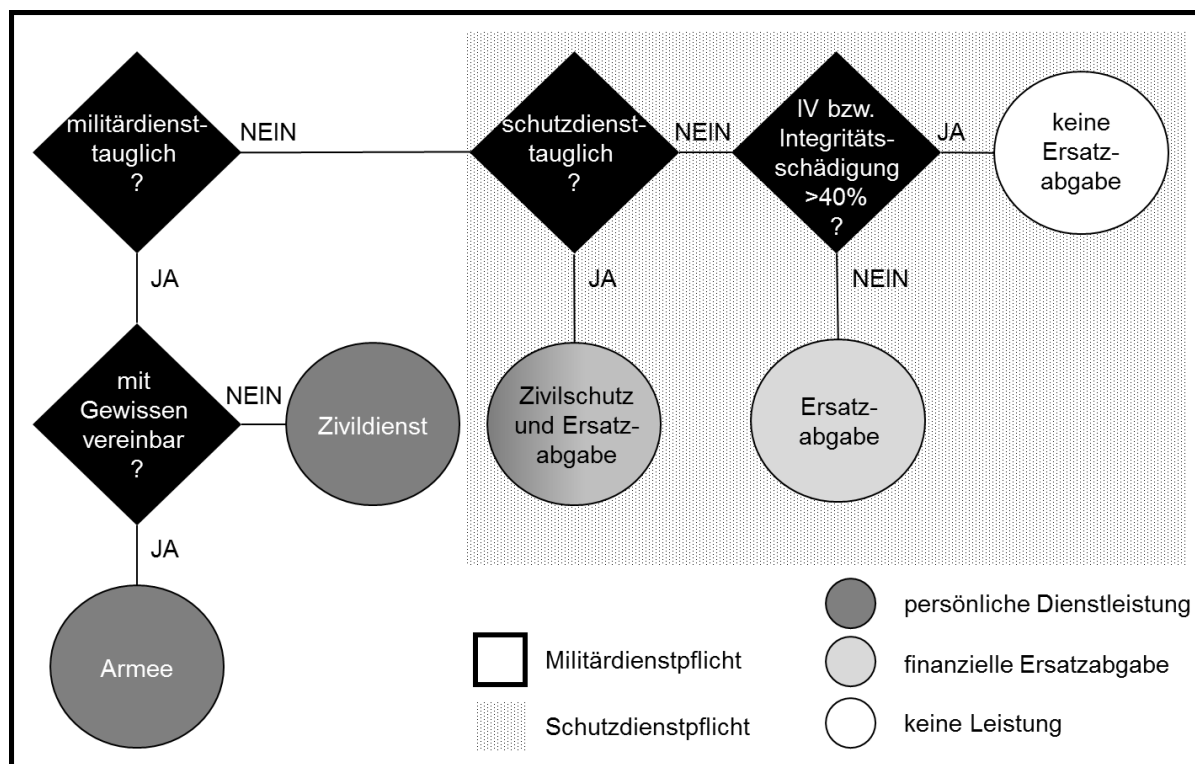


Abbildung 2: Zuteilungsschema gemäss gegenwärtigem Dienstpflichtsystem.

Die Kreise und Grautöne zeigen, wie sich Militärdienstpflicht und Schutzdienstpflicht teilweise überlagern: Schutzdienstpflichtig ist ein Teil der Militärdienstpflichtigen, nämlich diejenigen, die militärdienstuntauglich sind, aber in der Lage sind, Schutzdienst zu leisten. Daraus ergeben sich die folgenden Möglichkeiten:

- 1.) eine **persönliche Dienstleistung** erbringen militärdiensttaugliche junge Schweizer in Armee und Zivildienst sowie Schutzdiensttaugliche im Zivilschutz;
- 2.) eine **persönliche Dienstleistung** und eine **finanzielle Ersatzabgabe** haben nur Schutzdiensttaugliche im Zivilschutz zu erbringen (weil sie militärdienstuntauglich sind; pro geleisteten Dienstag wird die Ersatzabgabe reduziert; dabei ist allerdings die Zeitdauer der Schutzdienstpflicht länger als derjenige der Ersatzabgabepflicht, weil sich letztere an der Militärdienstpflicht orientiert);
- 3.) Ausschliesslich eine **Ersatzabgabe** haben Militärdienst- und Schutzdienstuntaugliche zu entrichten;
- 4.) **Keine Leistung**: Von jeder persönlichen oder finanziellen Leistung ist befreit, wer eine IV-Rente bezieht oder eine Integritätsschädigung von über 40 % aufweist (bzw. «erheblich behindert» ist)³² oder im Militär- oder Zivildienst eine Gesundheitsschädigung erlitten haben, die zur Untauglichkeit geführt hat.

Nicht dargestellt ist der Umstand, dass Pflichtige in Armee, Zivildienst und Zivilschutz für unentbehrliche Tätigkeiten z.B. in der Polizei oder in Rettungsdiensten vom Dienst befreit werden können. 2015 betraf dies rund 7700 Männer.³³ Ebenso nicht dargestellt ist, dass Militärdiensttaugliche die Wehrpflichtersatzabgabe zu entrichten haben, wenn sie einen vorgesehenen Dienst in Armee oder Zivildienst aus persönlichen Gründen verschieben. Dies wurde ausgeklammert, weil den Militärdiensttauglichen die Wehrpflichtersatzabgabe zurückerstattet wird, wenn sie ihre Dienstleistungspflicht vollständig erfüllt haben.

³² Bereits eine Viertel-Rente der Invalidenversicherung (IV) reicht zur Befreiung von der Wehrpflichtersatzabgabe. Die Wortwahl «erheblich behindert» stammt aus Art. 4 Abs. 1 WPEG (SR 661).

³³ Vgl. Art. 17 und 18 MG; SR 510.10. Es handelte sich um 4909 Armeeangehörige, 91 Zivildienstangehörige (Stand 2013) sowie rund 3'000 Angehörige des Zivilschutzes (Stand 2014; nicht gesicherte Zahl). Letztere werden teilweise vorzeitig aus dem Zivilschutz entlassen. Vgl. Art. 12a und 20 BZG (SR 520.1).

An der gemeinsamen *Rekrutierung* werden zwei Entscheide gefällt: Zum Ersten wird die *Tauglichkeit* beurteilt;³⁴ Dabei wird die physische, psychische und intellektuelle Leistungsfähigkeit beurteilt. Zum Zweiten erfolgt die *Zuteilung*; die Militärdiensttauglichen werden einer Funktion in der Armee zugeteilt, die Schutzdiensttauglichen im Zivilschutz; dabei wird die berufliche und sportliche Eignung für eine Funktion berücksichtigt.

Wer vorbestraft ist, wird weder zur Armee noch zum Zivildienst oder zum Zivilschutz zugelassen.³⁵ Seit 2011 wird zudem das Gewaltpotenzial abgeklärt.³⁶ Tauglichkeitsentscheide werden selten angefochten; 2014 haben 207 von 40'500 Stellungspflichtigen Beschwerde eingelegt. Die grosse Mehrzahl der Beschwerdeführer (2013: 86 %; 2014: 91 %) will dabei zur Armee zugelassen werden, die Minderzahl will untauglich werden.

Rekrutiert werden gegenwärtig die 19-jährigen Schweizer Männer.³⁷ Wenn möglich werden sie so aufgeboten, dass zwischen Rekrutierung und Rekrutenschule zwischen drei und zwölf Monaten liegen. Die Weiterentwicklung der Armee sieht vor, dies weiter zu flexibilisieren: Die Rekrutenschule soll zwischen dem 19. und 25. Altersjahr absolviert werden, die Rekrutierung kurz davor, also frühestens mit 19, spätestens mit 24 Jahren. Sie passt so besser in die Lebensverläufe der jungen Erwachsenen: Rekrutiert werden die Dienstpflichtigen, wenn sie ihre Ausbildung auf der Sekundarstufe II (Berufslehre oder Matura) tatsächlich abgeschlossen haben. Damit wird es auch noch besser möglich, tauglichen Dienstpflichtigen eine Funktion in Armee oder Zivilschutz zuzuweisen, die ihren Qualifikationen entspricht. Dies ist Thema des Kapitels 5.2.2.

2.1.2 Verteilung der Pflichtigen, Ausfallquote, Restdiensttage

Aufgrund der Entscheide an der Rekrutierung wird die Mehrheit eines Jahrgangs der Armee oder dem Zivilschutz zugeteilt.

In der jährlich publizierte Tauglichkeitsquote werden alle später Zivildienst Leistenden zu den Militärdiensttauglichen gezählt, selbst wenn sie nie Dienst in der Armee leisten werden; nur Militärdiensttaugliche können ein Zivildienstgesuch stellen. Die Tauglichkeitsquote bildet das Ergebnis der Rekrutierung ab. Die Entscheide sind auch nicht endgültig. Bei Bedarf wird die Tauglichkeit überprüft, auch nachdem jemand begonnen hat, Dienst in Armee oder Zivilschutz zu leisten; dies führt zu weiteren Abgängen. Beim Zivildienst sind die Hürden höher: Nur bei nachgewiesener Arbeitsunfähigkeit wird ein Pflichtiger entlassen. All dies führt zu einem vielfältigen Personalfluss, der nachstehend am Beispiel des Jahrganges

³⁴ Rechtsgrundlagen dafür sind die Verordnung über die Rekrutierung (VREK; SR 511.11), die Verordnung des VBS über die Rekrutierung (VREK-VBS; SR 511.110), die Verordnung über die medizinische Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit (VMBM; SR 511.12), die militärärztlichen Richtlinien der Armee (*Nosologia militaris*) sowie die Verordnung über die medizinische Beurteilung der Schutzdiensttauglichkeit und der Schutzdienstfähigkeit (VMBS; SR 51.15).

³⁵ Nicht rekrutiert bzw. aus der Armee ausgeschlossen wird, wer wegen eines Verbrechens oder Vergehens bzw. zu einer freiheitsentziehenden Massnahme verurteilt wurde und deswegen für die Armee untragbar geworden ist (Art. 21-22 MG; SR 510.10); gleiches gilt für den Zivildienst (Art. 12 Abs. 1 ZDG; SR 824.0). Schutzdienstpflichtige, die zu einer Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von mindestens 30 Tagessätzen verurteilt werden, können vom Schutzdienst ausgeschlossen werden (Art. 21 BZG; SR 520.1).

³⁶ Wie sich dies auf die Alimentierung der Armee auswirkt, wird im Kap. 5.2.2 dargelegt.

³⁷ Ist das Resultat aufgrund der Sachlage bereits vor der Rekrutierung klar, muss der Betreffende nicht persönlich erscheinen. 2014 war dies bei 4,8 % der Stellungspflichtigen der Fall, a.) weil sie offenkundig infolge physischer oder psychischer Beeinträchtigungen untauglich waren, b.) weil infolge von Strafurteilen oder ihres Gewaltpotenzials klar war, dass sie nicht zu Armee oder Zivilschutz zugelassen werden würden, c.) weil Strafverfahren liefen oder sie eine Strafe verbüssten, oder d.) weil sie aufgrund ungeordneter persönlicher Verhältnisse zurückgestellt wurden.

1986 aufgezeigt wird (zu den demografischen Fragen vgl. Kapitel 3.2). Dieser Jahrgang eignet sich deshalb besonders, weil die 1986 geborenen Schweizer Männer nach dem gegenwärtigen System rekrutiert wurden und nun seit rund zehn Jahren im Dienstpflichtsystem sind. Damit kann auch dargestellt werden, wie viele im Verlauf der Zeit von einer Organisation zur anderen gewechselt haben bzw. gänzlich untauglich wurden.

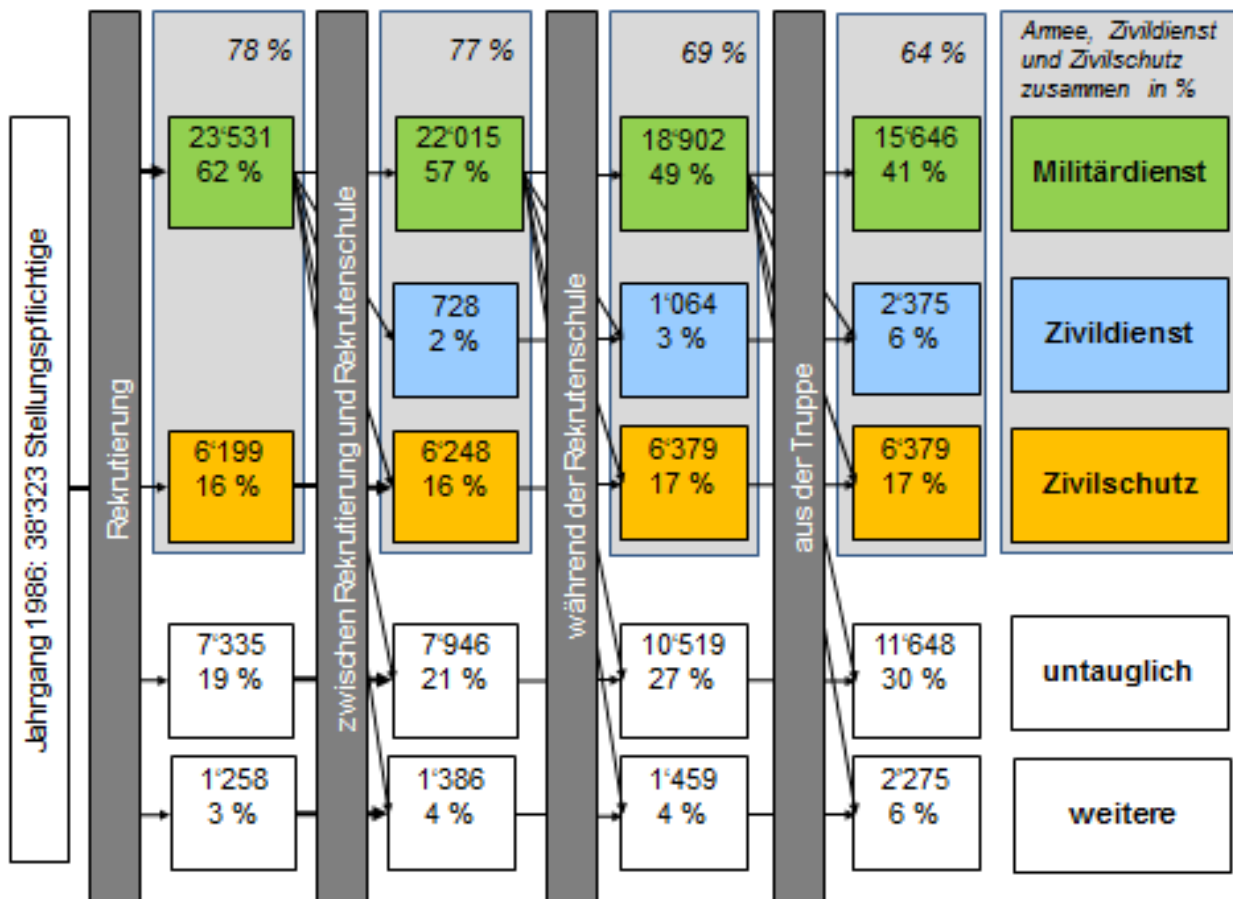


Abbildung 3: Verteilung der Pflichtigen im Dienstpflichtsystem am Beispiel des Jahrganges 1986, Stand am 1. Januar 2015.

Für das Dienstpflichtsystem ist nicht nur relevant, wie viele Pflichtige wo zugeteilt bzw. zugelassen werden, sondern auch, wie viele dort bleiben. Dazu greifen die Tauglichkeitszahlen an der Rekrutierung zu kurz; sie bilden den Personalfluss über die Zeit nicht ab. Deshalb wurden Geburtsjahrgänge ausgezählt, deren Schweizer Männer bereits mehrere Jahre im Dienstpflichtsystem sind (vgl. auch Kap. 5.2.1). Die Zahlen in dieser Abbildung zeigen den Personalfluss für alle Schweizer Männer auf, die 1986 geboren wurden. Das Gros von ihnen war 2005 rekrutiert worden; 2015 waren sie 29 Jahre alt (die Abbildung zeigt die Verteilung am 1. Januar 2015). Alle Prozentzahlen beziehen sich auf die Grundgesamtheit der ursprünglich 38'323 Stellungspflichtigen dieses Jahrgangs. Dieser Jahrgang eignet sich deshalb besonders für eine eingehende Analyse, weil er nach dem gegenwärtigen System rekrutiert wurde und nun eine Verweildauer von zehn Jahren im Dienstpflichtsystem aufweist, so dass eine Langzeitbetrachtung möglich ist. Allerdings wechselten für diesen Jahrgang im Alter von 23 Jahren die Zulassungsregelungen zum Zivildienst (2009 Abschaffung der Gewissensprüfung). Zu diesem Zeitpunkt hatte das Gros die RS bereits absolviert.

Es zeigt sich, dass die Zahl der Militärdienstleistenden über die Zeit kontinuierlich abnimmt. Die Zahl der gänzlich Untauglichen steigt über die Zeit an. Die Zahl der Schutzdienstleistenden bleibt beinahe gleich, weil gegenwärtig nicht mehr in den Zivilschutz eingeteilt wird, wer 50 Diensttage in der Armee oder eine beliebige Zahl Diensttage im Zivildienst geleistet hat und dann untauglich wird.

Unter «weitere» werden die Vorgänge zusammengefasst, die bei diensttauglichen jungen Männern ebenfalls dazu führen können, dass sie nicht zu einer persönlichen Dienstleistung zugelassen werden oder später ausscheiden: 1. sie werden infolge eines Strafurteils als untragbar eingestuft und deshalb nicht rekrutiert bzw. ausgeschlossen (Art. 21 und 22 MG); 2. sie verlegen ihren Wohnsitz auf Dauer ins Ausland; 3. sie werden vom Dienst befreit (Geistliche, Polizisten, Grenzwächter etc.; Art. 18 MG); 4. sie verschwinden spurlos (Vermisste); 5. sie sterben. All diese Gründe führen dazu, dass diese jungen Männer auch nicht im Zivildienst oder im Zivilschutz eingeteilt werden können.³⁸

Die Frage, wie viele Militärdiensttaugliche ihre Pflicht tatsächlich vollständig erfüllen, hat erst in jüngster Zeit Interesse geweckt. Dabei sind zwei Themen zu unterscheiden: *Ausfallquote* und *Restdiensttage*.

2.1.2.1 *Ausfallquote*

Unter *Ausfallquote* wird der Anteil derjenigen verstanden, die ursprünglich militärdiensttauglich waren, über die Zeit dann aber aus der Armee ausschieden. Die Ergebnisse der Abklärungen der Studiengruppe zu diesem Thema finden sich im Kapitel 5.2..Dabei gibt es drei Blickwinkel:

Erstens der Blick auf die Wehrgerechtigkeit: Dann sind die Wechsel von Armeeangehörigen in den Zivildienst nicht zu den Ausfällen zu zählen, weil dieser Weg aus der Armee in Verfassung und Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist und Zivildienstleistende ebenfalls persönlich Dienst leisten.³⁹ Aus Abbildung 3 ist ersichtlich, dass dies 15 % des Jahrgangs 1986 betraf:⁴⁰ Von 62 % ursprünglich Tauglichen leisteten im Alter von 29 Jahren noch 41 % Militärdienst und 6 % Zivildienst, total waren also noch 47 % des Jahrgangs 1986 militärdiensttauglich (oder hatten ihre Dienstpflicht bereits erfüllt, sei es in der Armee oder sei es im Zivildienst).

Zweitens der Blick auf die Leistungsfähigkeit der Armee: Dann sind auch die Wechsel in den Zivildienst zu berücksichtigen, weil sie die Zahl derjenigen verringern, die in der Armee mobilisiert werden können. Zivildienstpflichtige können zwar zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen auch aufgeboden werden, nicht aber zur Unterstützung der Armee.

Drittens der Blick auf den Ausbildungsbetrieb der Armee: Armeeangehörige bleiben eine gewisse Zeit eingeteilt, auch wenn sie alle vorgeschriebenen Diensttage geleistet haben; sie zählen so zum Armeebestand, haben im Ausbildungsbetrieb der Armee jedoch keine Wiederholungskurse (WK) mehr zu leisten. Mit der Weiterentwicklung der Armee sollen Instrumente geschaffen werden, um den Armeebestand besser steuern zu können. Nicht alle diese Instrumente wirken sich jedoch auf die Bestände im Ausbildungsbetrieb aus.

³⁸ Seit 2011 gilt, dass Dienstpflichtige mit einem erhöhten Gewaltpotenzial ebenfalls nicht rekrutiert bzw. aus der Armee ausgeschlossen werden. Vgl. dazu Kap. 5.2.2.

³⁹ Vgl. Kap. 4.3. Nur wer an der Rekrutierung diensttauglich erklärt worden ist, kann überhaupt zum Zivildienst zugelassen werden. Alle Zivildienstleistenden sind militärdiensttauglich.

⁴⁰ Dort wird auch dargelegt, warum die Studiengruppe diesen Jahrgang als repräsentativ für die gegenwärtige Situation betrachtet.

2.1.2.2 Restdienstage

Beim Thema *Restdienstage* geht es um die Frage, wie viele Armeeangehörige aus der Militärdienstpflicht entlassen wurden, obschon sie nicht alle Dienstage geleistet hatten. Es ist dabei zu prüfen, ob sich Armeeangehörige de facto vom Militärdienst loskaufen können, indem sie Wehrpflichtersatzabgabe entrichten, statt persönlich Dienst zu leisten, obschon sie dazu verpflichtet wären; diese Vermutung hat sich nicht bestätigt.

In den letzten zwanzig Jahren wurden die Rahmenbedingungen, wann wie viel Militärdienst zu leisten ist, mehrfach verändert und zwar mit der Armeereform 1995 und der Armee XXI ab 2004. Die Änderungen im Jahr 2004 betrafen einen Personalkörper von Militärdienstleistenden, der bis zu zehn Jahre früher rekrutiert worden war, also bis dahin unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen Militärdienst geleistet hatte. Das führte zu vorübergehenden Verzerrungen, die nach und nach verschwinden werden.

Konkret wurden 2013 insgesamt 3'418 Armeeangehörige des Jahrganges 1979 entlassen, die noch nicht alle Dienstage absolviert hatten. Gemessen an der Zahl der in die Armee eingeteilten Männer dieses Jahrgangs sind dies 15 %.⁴¹ Damit wird ein Zielkonflikt so gelöst, wie es das geltende Recht verlangt: Es wird entlassen, wer die Altersgrenze erreicht, auch wenn er nicht alle Dienstage absolviert hat. Wenn er Wehrpflichtersatzabgaben geleistet hatte, werden ihm diese nicht zurückerstattet.

Der Jahrgang 1979 war 1998 rekrutiert worden. Für diese Armeeangehörigen veränderten sich im Verlaufe ihrer Militärdienstzeit die Rahmenbedingungen mehrfach; und zwar so, dass es für diesen Jahrgang teilweise tatsächlich schwierig war, die Dienstage vollständig zu leisten. Nach einer fünfzehnwöchigen RS (heute 18 bis 21 Wochen) begannen sie im Ausbildungsmodell der Armee 95 WK zu leisten, in dem sie ihre Dienstage bis zum 42. Altersjahr hätten absolvieren sollen. Entsprechend hatten sie jährlich nur wenige Dienstage zu leisten – so wollte es das System: alle zwei Jahre ein dreiwöchiger WK oder jährlich ein zweiwöchiger. Mit Beginn der Armee XXI wurde ein Teil dieses Jahrgangs (im Alter von 25 Jahren) in Personalpools eingeteilt, weil so Überbestände aufgefangen werden mussten. In diesen Pools leisteten sie wiederum wenige Dienstage; sie sollten diese aber neu bis ins 34. Altersjahr absolvieren. Einige wurden gar nicht aufgeboten und zahlten keinen Wehrpflichtersatz – sie hatten ja nicht aktiv einen Dienst verschoben. Die Studiengruppe hält dies mit Blick auf die Wehrgerechtigkeit zunächst für problematisch (vgl. Kap. 4.3), letztlich aber mehrheitlich für sachgerecht. Die Frage der Rückerstattung von Wehrpflichtersatzabgaben stellte sich nur bei denjenigen Armeeangehörigen, die einen vorgesehenen Dienst aus persönlichen Gründen verschieben mussten. Eine Rückerstattung erfolgte nicht, weil sie die Dienstage nicht nachholen konnten. Auch dies hält die Studiengruppe für sachgerecht.

2008 wurde die Zeitspanne zur Ableistung der Dienstage nochmals um ein Jahr verkürzt, indem eingeführt wurde, dass Soldaten und Unteroffiziere im letzten Jahr der Militärdienstpflicht nicht mehr aufgeboten werden. Es ist nachvollziehbar, dass sich bei diesen Rahmenbedingungen die Verschiebung eines WK aus persönlichen Gründen (z.B. infolge einer Aus- oder Weiterbildung) rasch problemverschärfend auswirkte.⁴²

Entlassungen mit Restdiensttagen ergaben sich also im Wesentlichen aus den Übergangsregelungen zwischen der Armeereform 95 und der Armeereform XXI. Zu viele wurden aufgrund ihres Alters in die neue Armee übernommen, die – aus Sicht der Armee XXI – zu wenig Dienstage geleistet hatten; viele wurden in der Folge kaum aufgeboten. Ab 2018 stellt sich dieses Problem nicht mehr im bisherigen Ausmass: Dann wird der Jahrgang 1984 entlassen, der seinen Militärdienst als erster Jahrgang 2004 in der Armee XXI begonnen hat.

⁴¹ In die Armee eingeteilt wird, wer die Rekrutenschule bestanden hat (sog. «ausexerzierte Rekruten»).

⁴² Truppenkommandanten kritisieren die Bewilligung von WK-Verschiebungen durch die Verwaltung als zu liberal. Die Quote ist jedoch seit Jahrzehnten recht stabil bei 25 %.

Gestützt auf diese Erfahrungen hat die Studiengruppe im Modell «Status quo plus» Verbesserungsvorschläge gemacht für Armeeangehörige, die über längere Zeit dienstbefreit oder im Ausland wohnhaft waren (vgl. Kap. 6.1). Die Studiengruppe regt an, dass bei der Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee zweckmässige Übergangsbestimmungen festgelegt werden. Die Studiengruppe hält damit dafür, dass die Ableistung der Dienstage nicht in jedem Fall prioritär zu behandeln ist (vgl. dazu Kap. 7.1).

2.1.3 Dienst in der Armee⁴³

2.1.3.1 Dienstleistungen des Einzelnen in der Armee

Als dieser Bericht fertiggestellt wurde, hatte das Parlament die Weiterentwicklung der Armee noch nicht verabschiedet. Als Arbeitsgrundlage nahm die Studiengruppe an, dass die Soldaten künftig sechs Wiederholungskurse (WK) absolvieren sollen.⁴⁴ Das würde heissen, dass Soldaten ab 2018 245 Dienstage leisten würden (gegenwärtig 260): 2-3 Tage Rekrutierung, 124 Tage Rekrutenschule (RS), sechs Wiederholungskurse à 19 Tage plus 4-5 Tage für Fachkurse oder zur Unterstützung von Kadervorkursen.⁴⁵ Durchdiener sollen 280 Dienstage am Stück leisten, Kader die je nach Grad und Funktion erforderlichen Tage.

Unbestritten ist, dass die Soldaten nicht mehr mit einem bestimmten Alter aus der Armee entlassen werden sollen, sondern nach einer bestimmten Verweildauer in der Institution. Diese Verweildauer soll nach dem Jahr beginnen, in dem die Rekrutenschule absolviert wird, und neun Jahre umfassen (im Gesetz soll als Obergrenze zwölf Jahre festgelegt werden).⁴⁶ In dieser Zeit sind die WK zu absolvieren. Die RS soll zwischen dem 19. und 25. Altersjahr absolviert werden, so dass sie besser in die Lebensverläufe der Dienstpflichtigen eingepasst werden kann.

Wer weder für den Militärdienst noch für den Schutzdienst tauglich ist, kann zu einem besonderen Militärdienst zugelassen werden, statt die Wehrpflichtersatzabgabe zu entrichten. Dies wurde 2012 infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) eingeführt.⁴⁷ Für diese Möglichkeit interessiert haben sich bis 2015 490 Männer. Tatsächlich Dienst leisteten bisher knapp 100. Infolge ihrer beschränkten Leistungsfähigkeit leisten sie ihre Dienstage waffenlos in der Militärverwaltung oder in einem Armeelogistikcenter.

2.1.3.2 Zahl der jährlich in der Armee geleisteten Dienstage

Das Gros der künftig rund 5,5 Millionen Dienstage pro Jahr wird in der Armee weiterhin für die Ausbildung verwendet werden. So bereitet sich die Armee auf die Bewältigung weitreichender ausserordentlicher Lagen vor, die grosse Aufgebote gut ausgebildeter Truppenverbände erforderlich machen.

Für Einsätze wurden 2015 insgesamt 207'140 Dienstage (bzw. Manntage) aufgewendet; das entspricht 3,6 % aller 5'792'623 geleisteten Dienstage. Das Gros erfolgte im Friedensförderungsdienst und wurde durch Freiwillige geleistet (105'849 Tage bzw. 1,8 %). In subsidiären Sicherungseinsätzen waren es 76'478 Dienstage (1,3 %). Katastrophen konnten weitgehend durch die anderen Einsatzorganisationen

⁴³ Grundlagen: Art. 59 Abs. 1 BV (SR 101) sowie die Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee.

⁴⁴ Zu den verschiedenen Positionen hierzu s.o. Kap. 1.5.

⁴⁵ Der Bundesrat wird dies festlegen, nachdem das Parlament die Weiterentwicklung der Armee verabschiedet hat. Zu beachten ist ferner, dass im Militärgesetz (SR 510.10) üblicherweise nicht die tatsächlich zu leistende Anzahl Dienstage festgelegt wird (WEA ursprünglich 225 Dienstage), sondern eine Obergrenze, wie viele Dienstage maximal geleistet werden dürfen (WEA: 280 Dienstage, vgl. Art. 42 Abs. 2 E-MG).

⁴⁶ Vgl. Art. 13 Abs. 2 des Entwurfs für ein neues Militärgesetz (MG).

⁴⁷ EGMR-Urteil 13444/04 vom 30. April 2009. Die formal-gesetzliche Grundlage für solche Dienste wird nun mit der laufenden, im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Armee stehenden Revision des Militärgesetzes geschaffen (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. c E-MG). Vgl. dazu Kap. 5.2.2, Prüfauftrag C4.

bewältigt werden, so dass die Armee dafür nur 1'477 Dienstage geleistet hat (0,03 %). Für Unterstützungseinsätze zu Gunsten ziviler und ausserdienstlicher Tätigkeiten wurden total 23'336 Dienstage geleistet (0,4 %; auch z.B. zur Unterstützung des eidg. Schützenfestes in Raron).⁴⁸

Armeeeinsätze werden in der Regel von Truppen geleistet, die sich gerade im Dienst befinden (Durchdiener, Bereitschaftsverbände) oder deren Wiederholungskurs auf den Zeitpunkt eines vorhersehbaren Einsatzes gelegt wurde (z.B. für das WEF). Folgerichtig werden solche Einsätze an die Ausbildungsdienstpflicht angerechnet. Die erforderlichen Sicherungs- und Katastrophenhilfeeinsätze der letzten Jahrzehnte konnten durch das abgestufte Bereitschaftssystem der Armee aufgefangen werden. Dies sollte auch künftig möglich sein. Eigens aufgeboden wurden Truppen letztmals 1999 infolge der Hochwasser.

2.1.3.3 Bestand der Armee

Der Bestand der Armee muss sichergestellt werden, damit die Armee die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen kann.⁴⁹ Im vorliegenden Kapitel werden nur Soll- und Effektivbestand der Armee dargelegt. Der Personalfluss eines Jahrgangs ist in Abbildung 3 ersichtlich, eine ganzheitliche Beurteilung der Zu- und Abgänge der Armee erfolgt im Kapitel 5.2.

Der *Sollbestand* (also die angestrebte Gesamtzahl an gleichzeitig einsetzbaren Armeeangehörigen) soll künftig 100'000 betragen (2016: maximal 200'000).

Davon zu unterscheiden ist der *Effektivbestand*.⁵⁰ Der Bund kann auch diese Grösse beeinflussen; nicht in Bezug auf den demografisch gegebenen Umfang eines Jahrgangs, aber in Bezug auf die Anzahl Jahrgänge, die der Militärdienstpflicht unterworfen werden. Im gegenwärtigen System konnten bisher pro Jahr etwa 18'000 ausgebildete Rekruten neu in die Armee eingeteilt werden.⁵¹ Wären nur die 20-Jährigen militärdienstpflichtig, so hätte die Armee einen Effektivbestand von rund 18'000 Soldaten; wären die 20- bis 29-Jährigen (zehn Jahrgänge) militärdienstpflichtig, so läge der Effektivbestand bei rund 180'000 Soldaten (Kader kämen hinzu). Durchdiener scheiden früher aus und verringern so den Effektivbestand.

Mit der Weiterentwicklung der Armee wird ein Effektivbestand von 140'000 Armeeangehörigen angestrebt (am 1 März 2015: 170'369 Armeeangehörige). Diese Zahl ergibt sich mittelfristig, wenn jährlich 18'000 Dienstpflichtige ihre RS erfolgreich beenden, wenn die Durchdiener (max. 15 % eines Rekrutenjahrgangs) nach ihrer Dienstzeit direkt aus der Wehrpflicht und die übrigen Armeeangehörigen wie geplant neun Jahre nach der RS entlassen werden.⁵²

Offiziere leisten weiterhin bis zum 42. bzw. 50. Altersjahr Dienst, freiwillig bis zum 60. Altersjahr. Mit all diesen Regelungen soll gewährleistet werden, dass die Armee im schlimmsten Fall 100'000 Armeeangehörige gleichzeitig einsetzen kann und trotzdem Spielraum hat, um Armeeangehörige dispensieren zu können; Zielkonflikte zwischen den Bedürfnissen der Armee und derjenigen der Volkswirtschaft müssen auch im Einsatz geklärt werden. Soll- und Effektivbestand sollen Auskunft geben, welche Bestände die Armee einsetzen kann. Die Rekrutenschulen werden deshalb nicht dazu gezählt. Rekruten gehören gewiss zur Armee, sie sind jedoch nicht für alle Aufgaben einsetzbar, weil sie zuerst fertig ausgebildet werden müssen.

⁴⁸ Rechtsgrundlage dazu ist die Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln (VUM; SR 513.74).

⁴⁹ Vgl. Rahmenbedingung e, oben Kap. 1.2.

⁵⁰ Zur Verdeutlichung ein Beispiel aus dem Sport: Fussball wird mit 11 Spielern pro Mannschaft gespielt (Sollbestand), es trainieren jedoch mehr (Effektivbestand), damit für ein Spiel jederzeit 11 Spieler bereit sind.

⁵¹ Vgl. Abb. 6 im Kap. 5.2. Zu den demografischen Fragen vgl. Kap. 3.2.

⁵² Abgänge und die längere Verweildauer der Kader sind dabei eingerechnet. In der parlamentarischen Beratung brachte der Ständerat 2015 ein, dass die Durchdiener nach Ableisten aller Dienstage noch vier Jahre eingeteilt bleiben sollen; es handelt sich um rund 11'000 Armeeangehörige, die explizit nicht zum Effektivbestand gezählt werden sollen; auch der Sollbestand soll nicht angepasst werden

2.1.4 Zulassung zum Zivildienst und Dienst im Zivildienst

Militärdienstpflichtige, die erklären, den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren zu können, aber bereit sind die 1,5-fache Zahl an Diensttagen im Zivildienst zu leisten (sogenannter Tatbeweis), werden auf schriftliches Gesuch hin zum Zivildienst zugelassen.⁵³ Seit 2009 gilt das System mit Tatbeweis; damit wird nicht mehr überprüft, ob tatsächlich Gewissensgründe vorliegen.

Waren es zwischen 1997 und 2008 rund 1'000 bis 1'600 Zulassungen jährlich, betrug deren Zahl in den ersten zwölf Monaten nach der Abschaffung der Gewissensprüfung per 1. April 2009 insgesamt 8'536. Infolgedessen wurden Massnahmen ergriffen, um die Attraktivität des Zivildienstes zu reduzieren und um zu verhindern, dass sich Armeeangehörige mit einem Zivildienstgesuch spontan und unreflektiert ihren militärischen Pflichten entziehen. 2015 wurden 5'836 Männer zum Zivildienst zugelassen.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Gesuche											
	1657	1750	1741	1946	7223	7396	5800	6404	6561	7357	7519
Verteilung der Einreichung in Prozent											
vor der RS	(keine Angaben vorhanden)			39 %	*48 %	52 %	47 %	41 %	45 %	49 %	44 %
während der RS				20 %	*21 %	11 %	9 %	11 %	9 %	7 %	12 %
nach der RS				41 %	*27 %	37 %	44 %	48 %	46 %	44 %	44 %
Total Zulassungen											
	1382	1441	1463	1632	6720	6826	4670	5139	5423	5757	5836

Abbildung 4: Zulassungen zum Zivildienst in den letzten zehn Jahren.

Die Tatbeweis-Lösung trat am 1. April 2009 in Kraft. Per 1. Februar 2011 wurde das Zulassungsverfahren auf Verordnungsstufe verschärft. Betrachtet man die Zahl der Zulassungen in einem Jahr, so ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um Schweizer Männer mit unterschiedlichen Jahrgängen handelt: Militärdienstpflichtige können jederzeit ein Zivildienstgesuch stellen. Die Zahlen sind deshalb nicht mit denjenigen in Abbildung 3 vergleichbar; dort wird ein einzelner Jahrgang untersucht.

* Bei der Verteilung der Gesuche im Jahr 2009 liegen in 4 % der Fälle keine Angaben vor.

2.1.4.1 Verschärfung der Zulassung im Jahr 2011

Das Zulassungsverfahren auf Verordnungsstufe wurde verschärft, jedoch die Gewissensprüfung nicht wieder eingeführt. Seit 2011 gilt: Über ein Zivildienstgesuch wird frühestens nach vier Wochen entschieden und nur wenn der Gesuchsteller dann noch ausdrücklich am Gesuch festhält. Der Gesuchsteller wird infolgedessen auch nicht mehr innert Tagen aus dem Dienst entlassen. Rekruten, die ein Zivildienstgesuch stellen, werden zu einem Gespräch aufgeboten. Dabei handelt es sich nicht um eine Gewissensprüfung. Vielmehr soll die Armee die Gelegenheit erhalten, innerhalb der Armee eine Alternative anzubieten, wenn andere Beweggründe vorliegen. Ergänzend wurde die Information über Regeln und Pflichten im Zivildienst intensiviert. Auch die Rahmenbedingungen der Zivildiensteinsätze wurden verschärft (vgl. unten Kap. 2.1.4.4). Diese Massnahmen reduzierten die Zahl zunächst auf jährlich rund 4'700 Gesuche. Sie stieg seither jedoch wieder um 23 %.

⁵³ Grundlage: Art. 59 Abs. 1 BV (SR 101) und Zivildienstgesetz (ZDG; SR 824.0).

2.1.4.2 Untersuchung der Auswirkungen der Tatbeweislösung 2010-2014

Der Bundesrat hat in drei Berichten zwischen 2010 und 2014 die Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst aufgezeigt. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es wurde festgehalten, dass die Tatbeweislösung verfassungskonform ist, dass auch de facto keine freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst besteht und dass der Zivildienst die Armeebestände nicht gefährdet, hingegen zur Wehrgerechtigkeit beiträgt. Der Bundesrat verzichtete auf weitergehende Massnahmen.

Im Parlament wurden keine weiteren Vorstösse eingereicht und zwei Vorschläge sogar verworfen: Die Verlängerung des Zivildienstes⁵⁴ sowie die Einschränkung, dass Zivildienstgesuche nur noch bei der Rekrutierung eingereicht werden dürften.⁵⁵

Eine Umfrage im Auftrag der Vollzugstelle für den Zivildienst zeigte 2015, dass drei von fünf Befragten glaubten, dass ein gesunder Schweizer Dienstpflichtiger frei zwischen Militär- und Zivildienst wählen könne; Personen aus der Deutschschweiz und 15-49-Jährige sind signifikant häufiger gegenteiliger Meinung.⁵⁶

2.1.4.3 Revision des Zivildienstgesetzes im Jahr 2015

In der Herbstsession 2015 stimmte das Parlament der Revision des Zivildienstgesetzes zu (SR 824.0). Wesentliche Neuerungen sind: Gewährleistung eines schlanken und effizienten Vollzuges des Zivildienstes trotz höherer Zahl von Zivildienstpflichtigen, Verpflichtung der Gesuchsteller zur Teilnahme an einem Einführungstag als Bedingung für die Zulassung zum Zivildienst, dort Information der Gesuchsteller über die Konsequenzen einer Zulassung, bessere Ausbildung der Zivildienstpflichtigen für ihre Einsätze (insbesondere in der Pflege und der Betreuung von Menschen) sowie erweiterte Einsätze von Zivildienstpflichtigen im Schulwesen. Der Departementsvorsteher WBF, Bundesrat Schneider-Amman verwies dabei am 9. September 2015 im Ständerat auf den dritten Bericht des Bundesrates zur Tatbeweislösung, wonach der Zivildienst den Armeebestand nicht gefährde.

2.1.4.4 Dienstleistungen des Einzelnen im Zivildienst

Die Anzahl der Dienstage im Zivildienst ist nicht für alle Zivildienstleistenden gleich, sondern beträgt das 1,5-fache der Zahl der Dienstage, die ein Gesuchsteller in der Armee noch hätte leisten müssen (für ehemalige Armeekader wird der Faktor 1,1 verwendet).⁵⁷ Maximal sind es gegenwärtig 390 Dienstage (wer mit dem Status Armeedurchdiener zum Zivildienst zugelassen wird, hat sogar maximal 450 Dienstage zu leisten). Wenn Armeeangehörige künftig 245 bzw. 280 (Durchdiener) Dienstage leisten, so beträgt die maximale Zahl der Dienstage im Zivildienst dann 368 bzw. 420. Analog zur Armee soll das fixe Entlassungsalter durch eine Anzahl Dienstjahre ersetzt werden.

Die Verteilung der Dienstage im Zivildienst gestaltet sich gleich wie in der Armee: Zunächst ein langer Dienst, dann kürzere. Wer vor oder während der RS ein Gesuch stellt, muss innert drei Jahren nach der Zulassung zum Zivildienst in einem Schwerpunktprogramm des Zivildienstes (vgl. Kap. 2.1.4.5) einen langen Einsatz von mindestens 180 Tagen leisten (allenfalls aufgeteilt in zwei Tranchen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren und am selben Ort). Ferner muss der Zivildienstleistende mindestens siebzig weitere Tage in dem Schwerpunktprogramm leisten, in dem er seinen langen Einsatz absolviert hat. Wer

⁵⁴ Motion 09.3861 Eichenberger «Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten», vgl. Kap. 1.4.

⁵⁵ Parlamentarische Initiative 10.528 Engelberger «Stopp dem Jekami im Zivildienst», vgl. Kap. 1.4.

⁵⁶ Repräsentative Umfrage bei der Schweizer Bevölkerung; durchgeführt im Februar 2015 im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst. Vgl. www.zivi.admin.ch > Dokumentation > Umfragen

⁵⁷ Zur Frage der Dauer des Zivildienstes vgl. Kap. 5.3.1, Prüfauftrag C3.

erst nach der RS zum Zivildienst wechselt, hat einen Ersteinsatz von mindestens 54 Tagen zu leisten (und zwar spätestens im Kalenderjahr nach der Zulassung). Diese Rahmenbedingungen wurden teilweise 2011 gesetzt, um den Zivildienst weniger attraktiv zu gestalten. Die restlichen Dienstage kann er weitgehend frei disponieren, muss sie jedoch in Blöcken von mindestens vier Wochen leisten und darf sie nicht beliebig hinausschieben. Die Detailregelungen hierzu greifen so, dass über 95 % der Zivildienstleistenden bei ihrer ordentlichen Entlassung alle Dienstage geleistet hatten.

2.1.4.5 *Zahl der jährlich im Zivildienst geleisteten Dienstage*

2015 wurden im Zivildienst insgesamt rund 1,62 Millionen Dienstage geleistet, die überwiegende Mehrheit als Einsätze in verschiedenen Tätigkeitsfeldern: 59 % der Dienstage im Sozialwesen, 19 % im Gesundheitswesen, 12 % im Umwelt- und Naturschutz, die restlichen 10 % in den übrigen Tätigkeitsbereichen.⁵⁸ 90 % der Dienstage werden also in den zwei Schwerpunktprogrammen des Zivildienstes geleistet: Pflege und Betreuung sowie Umwelt- und Naturschutz. Künftig sollen Zivildienstleistende vermehrt in Schulen eingesetzt werden, jedoch ohne Verantwortung für den Unterricht. 2015 wurde das Postulat Hassler angenommen (15.3637), das den Einsatz von Zivildienstleistenden in der Landwirtschaft erleichtern will.

Seit einigen Jahren werden Zivildienstleistende in Ausbildungskursen auf ihre Einsätze vorbereitet. Dazu wurden 2014 rund 27'000 Dienstage verwendet, was weniger als 2 % aller Dienstage entspricht.

Aus Gründen der Wehrgerechtigkeit (vgl. Kap. 4.3) können Zivildienstpflichtige auch zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aufgeboden werden; dies war bislang noch nie nötig.⁵⁹

2.1.4.6 *Anzahl Zivildienstpflichtige*

Die Gesamtzahl der Zivildienstpflichtigen betrug Ende 2015 knapp 41'000. Mittelfristig wird die Zahl weiter wachsen, da pro Jahr weniger Zivildienstleistende entlassen werden als neu dazukommen.⁶⁰

2.1.5 *Dienst im Zivilschutz*

Die Schutzdienstpflicht ist anders geregelt als die Militärdienstpflicht: Das Bundesgesetz gibt einen Rahmen vor, der von den Kantonen mit den kantonalen und kommunalen Zivilschutzorganisationen entsprechend ihren Bedürfnissen ausgeschöpft wird.⁶¹ Bis 2004 hatten alle Dienstauglichen nach ihrer Militärzeit noch Dienst im Zivilschutz zu leisten. Seither wird Schutzdienst nicht mehr obligatorisch nach dem Militärdienst geleistet, sondern stattdessen.⁶² Anders verhält es sich, wenn jemand erst nach der Rekrutierung militärdienstuntauglich wird: Hat er weniger als 50 Dienstage in der Armee geleistet und ist er medizinisch in der Lage, Schutzdienst zu leisten, so wird er dem Zivilschutz zugeteilt.

⁵⁸ Namentlich Entwicklungszusammenarbeit und Kultur (Museen, Archive, Bibliotheken, Denkmalpflege, Archäologie). Vgl. Jahresberichte Zivildienst.

⁵⁹ Im ordentlichen Einsatz oder im ausserordentlichen Einsatz in Form von Assistenz- oder Aktivdienst; vgl. Art. 7a und 14 ZDG (SR 824.0).

⁶⁰ Zivildienstpflichtige werden wie Militärdienstleistende nicht entlassen, sobald sie den letzten Dienstag geleistet haben, sondern erst wenn sie das Alter erreicht haben, in dem sie aus der Armee entlassen würden. Wer vor der RS oder als Soldat oder Unteroffizier Zivildienst geleistet hat, wird frühestens mit dreissig Jahren entlassen, wer Offizier war entsprechend später.

⁶¹ Grundlagen: Art. 61 BV (SR 101), Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG; SR 510.1), die Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ sowie deren Umsetzungsplanungen.

⁶² Schutzdienstleistende sind militärdienstuntauglich; sie schulden die Wehrpflichtersatzabgabe. Vgl. Kap. 2.1.1.

2.1.5.1 Dienstleistungen des Einzelnen im Zivilschutz

Die Anzahl der Ausbildungstage ist gegenwärtig deutlich geringer als in der Armee: 10 bis maximal 19 Tage dauert die Grundausbildung; dazu können Dienstage kommen, wenn Spezialistenaus- und weiterbildungen absolviert werden (5 plus max. 12 Tage, verteilt auf vier Jahre). Wer im Zivilschutz eingeteilt ist, hat keine fixe Zahl an Diensttagen zu absolvieren. Gesetzlich sind jedoch Höchstgrenzen festgelegt: Für Spezialistenaufgaben dürfen maximal 19 Tage, für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft (z.B. grosse Sportanlässe) maximal 21 Tage pro Jahr geleistet werden. Einschliesslich des Wiederholungskurses (2 bis 7 Tage) dürfen nicht mehr als 40 Dienstage pro Jahr geleistet werden.

Ausgeklammert werden die Einsätze infolge Katastrophen oder Notlagen – hier wird nach Bedarf Dienst geleistet. Grundsätzlich muss ein Schutzdienstpflichtiger eher als ein Armeeangehöriger damit rechnen, kurzfristig für solche Einsätze aufgeboten zu werden.

Schutzdienstpflichtige leisten unterschiedlich viele Dienstage; 2014 leisteten nur rund 40 % der Schutzdienstpflichtigen Dienst (vgl. Abb. 6), im Schnitt waren es sechs Tage. Teils werden sie nach der Grundausbildung oder sogar direkt nach der Rekrutierung in die Reserve umgeteilt; einige leisten also keinen einzigen Tag Schutzdienst. Dies hängt von der Bestandessituation im entsprechenden Kanton ab. Ländliche Kantone wie der Kanton Thurgau haben Mühe, den Soll-Bestand zu erreichen, während beispielsweise der Kanton Zürich aufgrund von Überbeständen über eine grosse ungenutzte und unausgebildete Personalreserve verfügt. Gemeinsam ist allen Schutzdienstpflichtigen, dass sie im Alter von vierzig Jahren entlassen werden. Insgesamt rund 3'000 Schutzdienstpflichtige wurden allerdings vorzeitig entlassen; dies wurde bisher nicht systematisch erfasst, so dass die Zahl auch höher sein könnte.

Die Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» strebt an, dass ein Schutzdienstpflichtiger neu bis zu 245 Dienstage leisten kann (analog dem Grundmodell für den Armeeangehörigen) und maximal zwölf Jahre eingeteilt bleiben soll. Schutzdienst kann nicht mehr nur im Wohnkanton geleistet, sondern neu auch dort, wo Bedarf besteht. So sollen Über- bzw. Unterbestände zwischen den Kantonen ausgeglichen werden.

2.1.5.2 Zahl der jährlich im Zivilschutz geleisteten Dienstage

2014 wurden insgesamt 391'233 Dienstage geleistet.⁶³ Davon wurden 305'222 für die Ausbildung verwendet (220'195 in WK) und 86'011 für Einsätze, wobei die überwiegende Mehrzahl davon Einsätze zugunsten der Gemeinschaft betraf (kantonal/regional oder national; 79 %). Es ereigneten sich 2014 keine grösseren Katastrophen oder Notlagen, sodass nur 21 % der Einsatztage dafür verbucht werden (einschliesslich Instandstellungsarbeiten nach Katastrophen und Notlagen).

Mit der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» wird die Gesamtzahl der Dienstage insbesondere aufgrund der längeren Kaderausbildung und der längeren WK-Dauer voraussichtlich steigen. Grobe Schätzungen gehen von rund 550'000 Diensttagen aus, was zusätzliche Leistungen der Erwerbsersatzordnung von rund 24 Mio. Fr. bedingen würde.

2.1.5.3 Bestand des Zivilschutzes

2014 waren rund 134'000 Personen schutzdienstpflichtig, davon wurden rund 73'000 in den Zivilschutzorganisationen benötigt und rund 61'000 in der Reserve eingeteilt. Dienstage leisteten 2014 jedoch nur 56'790 Schutzdienstpflichtige (vgl. Abb. 6). Die Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» sieht einen Sollbestand von 70'000 bis 80'000 Schutzdienstpflichtigen vor. Die Reserve soll abgeschafft werden.

⁶³ Die Zahlen 2015 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

2.1.6 Dienstpflichtsystem und sicherheitspolitisches Instrumentarium

Die Dienstpflichtigen leisten Dienst in Milizorganisationen, die zu den sicherheitspolitischen Instrumenten gehören. Im Instrumentarium finden sich jedoch neben Miliz- auch Berufs- und Freiwilligenorganisationen. Mit diesem Gesamtsystem werden Aufgaben erfüllt, die in die Kompetenz des Bundes, der Kantone und der Gemeinden fallen (vgl. Abb. 5).

Dienstpflichtsystem	Sicherheitspolitische Instrumente		
	<i>Milizorganisation mit Pflichtigen</i>	<i>Berufsorganisation</i>	<i>Freiwilligenorganisation</i>
		Aussenpolitik (b)	
Armee	Armee (b)		
	Verbundsystem Bevölkerungsschutz (b, k, g)		
		<i>Polizei (k)</i>	
	<i>Feuerwehr (k, g)</i>		
		<i>Gesundheitswesen (k, teils privat)</i>	
		<i>Technische Betriebe (g)</i>	
Zivilschutz	<i>Zivilschutz (k)</i>		
		Nachrichtendienste (b)	
		Polizei (k, g)	
		Wirtschaftspolitik (b)	
		Zollverwaltung (b)	
Zivildienst	Zivildienst (b)		

Abbildung 5: Dienstpflichtsystem und sicherheitspolitisches Instrumentarium.

Die Aufzählung folgt dem Entwurf für den sicherheitspolitischen Bericht 2016. Die Aufgaben sind zwischen Bund (b), Kantonen (k) und Gemeinden (g) geteilt.

Der Zivilschutz nimmt eine Sonderstellung ein: Die Schutzdienstpflicht wurde auf Bundesebene festgelegt, der Zivilschutz ist jedoch weitgehend ein Mittel in der Hand der Kantone, die diesen unterschiedlich ausgestalten und mit Mitteln ausstatten.

Die Polizei wird einerseits direkt als sicherheitspolitisches Instrument bezeichnet (mit Blick auf ihre zentrale Rolle in der inneren Sicherheit), andererseits ist sie auch Teil des Verbundsystems Bevölkerungsschutz (mit Blick auf ihre Beiträge zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, der Kernaufgabe des Bevölkerungsschutzes).⁶⁴

⁶⁴ Zu den Feuerwehren vgl. Kap. 2.2; zum Gesundheitswesen Kap. 3.4. und Kap. 5.1.4

2.1.7 Finanzielle Regelungen: Wehrpflichtersatz⁶⁵

Wer seine Wehrpflicht nicht persönlich erfüllen kann (in der Armee oder im Zivildienst), leistet als Ersatz dafür die Wehrpflichtersatzabgabe.⁶⁶ Dies betrifft Militärdienstuntaugliche ebenso wie -taugliche, die z.B. einen Wiederholungskurs aus persönlichen Gründen verschieben. Erstere leisten gegenwärtig die Abgabe zwischen dem 20. und 30. Altersjahr (also während elf Jahren), zweitere unterstehen der Regelung bis zum 34. Altersjahr; sie erhalten geleistete Abgaben zurück, wenn sie ihre Dienstpflicht vollständig erfüllt haben.⁶⁷ Keine Ersatzabgabe zahlen Militärdiensttaugliche für Dienstage, die sie zwar leisten müssten, zu denen sie aber nicht aufgeboten werden.⁶⁸ Grundlage dafür ist das Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG)⁶⁹, das sich auf Art. 59 Abs. 3 BV stützt.⁷⁰

Schutzdienstpflichtige haben grundsätzlich ebenfalls die Wehrpflichtersatzabgabe zu leisten, weil sie militärdienstuntauglich sind. Pro geleisteten Dienstag wird die geschuldete Ersatzabgabe um 4 % reduziert, wobei jährlich abgerechnet wird. Allerdings gilt diese Regelung nicht bis zum Ende der Schutzdienstpflicht im 40. Altersjahr, sondern nur bis zum Ende des 30. Altersjahres, weil dann die Militärdienstpflicht endet.⁷¹

Die Weiterentwicklung der Armee führt dazu, dass die Militärdienstpflicht spätestens im 36. Altersjahr endet. Dieselbe Altersgrenze wird auch in der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» angestrebt. Die Regelungen für den Wehrpflichtersatz werden anzupassen sein.

Von der Abgabe sind diejenigen Militärdienstuntauglichen befreit, die eine IV-Rente beziehen oder eine Integritätsschädigung von über 40 % aufweisen bzw. «erheblich behindert» sind oder die im Militär- oder Zivildienst eine Gesundheitsschädigung erlitten haben, die zu Untauglichkeit geführt hat.⁷²

Zu zahlen hat der Pflichtige 3 % seines steuerbaren Einkommens (auf der Basis der Veranlagung für die Direkte Bundessteuer), mindestens jedoch Fr. 400.-.⁷³ Die Abgabe wird reduziert, wenn jemand Dienstage geleistet hatte, bevor er militärdienstuntauglich wurde: Pro 50 Tage Militärdienst oder 75 Tage Zivildienst, die jemand geleistet hat, reduziert sich die Ersatzabgabe um zehn Prozent.⁷⁴

Die Wehrpflichtersatzabgabe wird von den Kantonen im Auftrag des Bundes erhoben.⁷⁵ Die Kantone werden mit 20 % der entrichteten Abgaben entschädigt, um ihren Verwaltungsaufwand zu decken.

2015 zahlten 256'000 ersatzpflichtige Personen 173 Millionen Franken, 18 Millionen Franken wurden zurückerstattet (rund 214'000 Personen waren militärdienstuntauglich, 42'000 Personen Dienstverschieber).

⁶⁵ Ob die gegenwärtigen Regelungen dem Anspruch der Wehrgerechtigkeit genügen, wird in Kap. 4.3.2.4 geklärt.

⁶⁶ Vgl. Art. 1 des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG; SR 661). Ersatzpflichtig sind die Wehrpflichtigen, die im Ersatzjahr während mehr als sechs Monaten nicht in einer Formation der Armee eingeteilt sind und nicht der Schutzdienstpflicht im Zivilschutz unterstehen sowie Dienstpflichtige, die ihren Militär- oder Zivildienst nicht leisten (vgl. Art. 2 Abs. 1 WPEG).

⁶⁷ Vgl. Art. 3 Abs. 2 WPEG.

⁶⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 WPEG. Die Studiengruppe hat dies im Zusammenhang mit der Problematik der Restdienstage zunächst als problematisch, letztlich aber mehrheitlich für sachgerecht beurteilt. Vgl. Kap. 2.1.2.2.

⁶⁹ SR 661.

⁷⁰ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

⁷¹ Vgl. oben Kap. 1.4 zur Motion Müller (14.3590) «Anspruch auf Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe für Angehörige des Zivilschutzes für die gesamte Dienstleistungszeit».

⁷² Vgl. Art. 4 Abs. 1 WPEG. Dort sind weitere Ausnahmen geregelt. Eine Viertelrente der Invalidenversicherung reicht bereits, um von der Wehrpflichtersatzabgabe befreit zu werden.

⁷³ Vgl. Art. 13 WPEG in Verbindung mit Art. 11 WPEG.

⁷⁴ Vgl. Art. 15 WPEG.

⁷⁵ Vgl. Art. 22 WPEG.

2.1.8 Finanzielle Regelungen: Erwerbsersatz

Für jeden Dienstag, der in der Armee, im Zivildienst oder im Zivilschutz geleistet wird, erhält der Dienstpflichtige eine Entschädigung aus der Erwerbsersatzordnung (EO). Grundlage dafür sind die Art. 59 Abs. 4 und 61 Abs. 4 BV⁷⁶ sowie das Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG)⁷⁷. Die Höhe dieser Leistungen richtet sich nicht nach der im Dienst ausgeübten Funktion, sondern nach dem zivilen Einkommen. Ziel ist es, die Dienstleistenden sozial abzusichern, indem grundsätzlich mindestens 80 % ihres Einkommens abgedeckt werden.⁷⁸ Es werden allerdings nicht beliebig hohe Gehälter entschädigt: Dienstleistende erhalten maximal Fr. 196.- pro Tag (zuzüglich allfälliger Kinder-, Betreuungskosten- und Betriebszulagen). Umgekehrt ist allen (auch Erwerbslosen) der Mindestansatz von Fr. 62.- pro Tag garantiert. Da Dienstpflichtige während der RS die Fixkosten reduzieren können, erhalten sie nur den Mindestansatz. Aus Gründen der Gleichbehandlung gilt dies auch für die ersten 145 Dienstage im Zivildienst und für die Grundausbildung im Zivilschutz. Auch Teilnehmer an den Kaderkursen von «Jugend und Sport» und den Jungschützenleiterkursen erhalten eine Entschädigung aus der EO.

Die Erwerbsersatzordnung ist eine Sozialversicherung, deren Gelder in einem Fonds ausserhalb des Bundesbudgets verwaltet werden. Sie erfasst als Volksversicherung die gesamte Bevölkerung: Beiträge haben Arbeitnehmende und Arbeitgebende, Selbständigerwerbende und auch Nichterwerbstätige zu entrichten, unabhängig davon, ob sie Schweizer Staatsangehörige sind oder nicht.

	Betrag	Anzahl Bezüger/-innen	in % ¹⁾
Armee	573,622 Millionen Franken	127'920	72 %
Zivildienst	141,867 Millionen Franken	18'060	52 %
Zivilschutz	48,837 Millionen Franken	56'790	40 %
Rekrutierung	3,137 Millionen Franken	24'740	¹⁾ gemessen am Gesamtbestand der Organisation gemäss Abb. 10
J+S Kaderbildung	10,791 Millionen Franken	23'090	
Jungschützenleiterkurse	73'000 Franken	200	
Mutterschaft	748,771 Millionen Franken	77'630	
Total	1,527098 Milliarden Franken	328'430	

Abbildung 6: Erwerbsersatzordnung: Bezüger/-innen und Höhe der Leistungen im Jahr 2014.

Die grösste Gruppe der Leistungsbezüger waren die Armeeangehörigen, der kostenintensivste Bereich waren die Leistungen für Mutterschaftsurlaube. Die Zahlen für das Jahr 2015 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

2014 haben 24'740 Rekrutierte Erwerbsersatz beansprucht, es wurden aber 38'898 an der Rekrutierung beurteilt. Bei der Überprüfung dieser Zahlen hat die Studiengruppe festgestellt, dass jährlich mehr als 10'000 Rekrutierte ihren Anspruch auf Erwerbsersatz nicht geltend machen, obwohl sie an der Rekrutierung darüber informiert werden. Nur ein kleiner Teil meldet sich später (der Anspruch auf Erwerbsersatz erlischt nach fünf Jahren).

⁷⁶ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 und Art. 61 BV findet sich auf S. 9.

⁷⁷ SR 834.1

⁷⁸ Gemäss BSV fehlen Erhebungen, wie viele Arbeitgeber den vollen Lohn auszahlen und also 20% übernehmen. Das Gros der Auszahlungen betrifft Leistungen auf der Basis von Tagessätzen unterhalb des Maximums.

Es leisten auch Personen Beiträge, die nie in die Lage kommen werden, eine Mutterschaftsentschädigung oder eine Erwerbsersatzentschädigung für ihren Dienst in der Armee, im Zivildienst oder im Zivilschutz zu erhalten. Die Erwerbsersatzordnung wird ähnlich wie die AHV im Umlageverfahren finanziert: Alle zahlen für einige. Die EO-Beiträge werden je zur Hälfte von den Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden bezahlt und zusammen mit den AHV- und IV-Beiträgen abgerechnet.

Bei der Einführung der Mutterschaftsversicherung (bezahlter Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Mütter; gestützt auf Art. 116 BV⁷⁹) wurde beschlossen, dass dafür ebenfalls Gelder des EO-Fonds verwendet werden sollen. Dies wurde 2005 so umgesetzt. Gleichzeitig wurden die Leistungsansätze für die Dienstleistenden erhöht. In der Folge sank das Kapital des EO-Fonds kontinuierlich. Der Bundesrat hob deshalb die Beiträge für die Jahre 2011-2015 auf 0,5 Prozent des Erwerbseinkommens an. Der EO-Fonds erholte sich soweit, dass der Bundesrat die Beiträge für die Jahre 2016-2020 auf 0,45 Prozent senken konnte. Dies führt zu jährlichen Mindereinnahmen des EO-Fonds in der Höhe von 190 Millionen Franken. Verschiedentlich wurde gefordert, dass EO-Gelder für weitere sozialpolitische Anliegen verwendet werden sollten: Für Vaterschafts-, Eltern-⁸⁰ und Adoptionsurlaub⁸¹ sowie zur Unterstützung von Personen, die Familienangehörige betreuen und pflegen.⁸² Auch wenn dazu gegenwärtig nichts beschlussreif ist, kann festgehalten werden: Ohne Erhöhung der EO-Beiträge ist dies kaum zu bewerkstelligen.

Für das Dienstpflichtsystem bedeutet dies, dass der EO-Fonds mit dem aktuellen Finanzierungsmodell über keinen Spielraum verfügt, um eine höhere Zahl von Dienstpflichtigen bzw. Diensttagen zu entschädigen. Auch dazu müssten die EO-Beiträge erhöht werden.

⁷⁹ SR 101.

⁸⁰ Hierzu sind einige parlamentarische Vorstösse hängig, z.B. die Motion «Elternurlaub statt Mutterschaftsentschädigung» der Grünliberalen Fraktion (14.3068).

⁸¹ 2015 hat das Parlament der Parlamentarischen Initiative Romano «Einführung einer Adoptionsentschädigung» (13.478) Folge gegeben.

⁸² Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation Piller Carrard (15.3776 «Unterstützung für Eltern eines schwerkranken Kindes») angekündigt, im Sommer 2016 zu entscheiden, ob er dem Parlament einen bezahlten Betreuungsurlaub vorschlagen wolle.

2.2 Weitere Pflichten auf kantonaler Ebene, namentlich Feuerwehrdienstpflicht

Das gegenwärtige Dienstpflichtsystem beruht auf Bundesrecht, auch wenn der Zivilschutz als Teil davon kantonal organisiert ist und auch wenn die Kantone die Wehrpflichtersatzabgabe im Auftrag des Bundes erheben. Daneben bestehen in verschiedenen Kantonen Pflichten, die sich auf die jeweilige Kantonsverfassung stützen. Beispielsweise verpflichten einige Kantone die Bürgerinnen und Bürger, eine Wahl in ein politisches Amt anzunehmen (Amtszwang). Auch bestehen in einigen Kantonen Regelungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, mit denen die Behörden bei Katastrophen und Notlagen ausserordentliche Leistungen verlangen können.⁸³ Dies betrifft teilweise die gesamte Bevölkerung («Jedermannspflichten») oder nur Spezialisten (z.B. das Personal des Gesundheitswesens). Für die Bevölkerung ist im Alltag nur die Feuerwehrdienstpflicht relevant, die zu den «Jedermannspflichten» zählt. Die übrigen Pflichten bleiben im Normalfall weitgehend folgenlos oder können im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ausgeklammert werden.

In den letzten fünfzehn Jahren nahm der Gesamtbestand der Feuerwehren um rund einen Drittel ab. 1999 waren es insgesamt rund 160'000 Männer und Frauen, 2014 noch rund 90'000. Davon sind gegenwärtig rund 89'500 Männer und Frauen in einer Milizfeuerwehr engagiert, die 14 Berufsfeuerwehren umfassen rund 1'300 Berufsfeuerwehrleute. Die Konzeption «Feuerwehr 2015» aus dem Jahr 2009 legte keinen Bestand fest, der zu erreichen sei. Vor Ort sei festzulegen, wie viele es brauche.

Neben reinen Miliz- oder Berufsfeuerwehren bestehen auch Mischformen: Die städtischen Berufsfeuerwehren verfügen alle auch über eine ergänzende freiwillige Milizfeuerwehr, um Grossereignisse bewältigen zu können oder als Reserve, wenn zu viele Alltagsereignisse gleichzeitig auftreten; Milizfeuerwehren in grösseren Gemeinden verfügen zunehmend über einige vollamtliche Feuerwehrleute (z.B. Kommandanten, Ausbildungschefs oder Materialwarte).

2014 wurden schweizweit insgesamt 63'686 Alarmeinsätze geleistet. Diese dauern in der Regel einige Stunden, teilweise einige Tage.

auf kantonaler Feuerwehrdienstpflicht beruhend	ohne kantonale Feuerwehrdienstpflicht
Kantone BE, LU, SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BS/BL, SH, AR/AI, SG, GR, AG, TG, JU bzw. 57 % der Schweizer Bevölkerung	Kantone ZH, UR, TI, VD, VS, NE, GE bzw. 43 % der Schweizer Bevölkerung

Abbildung 7: Feuerwehrdienstpflicht in den Kantonen.

Feuerwehrdienstpflicht gilt in einigen, jedoch nicht in allen Kantonen:⁸⁴ 43 % der Bevölkerung lebt in Gebieten, die keine Feuerwehrdienstpflicht (mehr) kennen. Uri, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf haben auf Kantonsebene nie eine Feuerwehrdienstpflicht verfügt, Zürich hat diese 1991 abgeschafft, die Waadt 2012. Hier übernehmen Berufsfeuerwehren und freiwillige Feuerwehren die Aufgaben der Feuerwehr. Ob eine Feuerwehrdienstpflicht besteht oder nicht: Allen Kantonen gemeinsam ist, dass in der Praxis freiwillig Dienst in der Feuerwehr geleistet wird. Ferner ist festzuhalten, dass freiwillige Feuerwehren ebenso wie Feuerwehren, die sich auf eine kantonale Dienstpflicht stützen, Milizorganisationen sind.

⁸³ Vgl. für eine Übersicht das Gutachten über die Bürgerpflichten in den Kantonen.

⁸⁴ Zu diesen und allen weiteren Zahlen in diesem Abschnitt vgl. die Feuerwehrstatistik.

		freiwillige Milizfeuerwehren	
		auf kantonaler Feuerwehrdienstpflicht beruhend	ohne kantonale Feuerwehrdienstpflicht
Berufsfeuerwehren	nicht vorhanden	<i>nur freiwillige Milizfeuerwehren; mit Dienstpflicht zur Finanzierung</i> Kantone SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AR/AI, GR, AG, TG, JU bzw. 31 % der Schweizer Bevölkerung	<i>nur freiwillige Milizfeuerwehren</i> Kantone UR, VS bzw. 4 % der Schweizer Bevölkerung
	vorhanden	<i>freiwillige Milizfeuerwehren und Berufsfeuerwehren; mit Dienstpflicht zur Finanzierung</i> Kantone BE, LU, BS, SG bzw. 26 % der Schweizer Bevölkerung	<i>freiwillige Milizfeuerwehren und Berufsfeuerwehren</i> Kantone ZH, TI, VD, NE, GE bzw. 39 % der Schweizer Bevölkerung
		Total: Kantone BE, LU, SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BS/BL, SH, AR/AI, SG, GR, AG, TG, JU bzw. 57 % der Schweizer Bevölkerung (vgl. Abb. 7)	Total: Kantone ZH, UR, TI, VD, VS, NE, GE bzw. 43 % der Schweizer Bevölkerung (vgl. Abb. 7)

Abbildung 8: Vier Organisationsformen des Feuerwehrwesens in den Kantonen.

In allen Kantonen bestehen freiwillige Milizfeuerwehren. Einige Kantone ergänzen diese mit Berufsfeuerwehren, einige stützen sich dabei auf eine Feuerwehrdienstpflicht. Daraus ergeben sich vier Organisationsformen.

Die Feuerwehrdienstpflicht ist je nach Kanton unterschiedlich geregelt. In der Regel gilt sie für Männer und Frauen zwischen dem 18./20. und dem 48.-52. Altersjahr. Wer der Feuerwehr nicht beitrifft, hat eine Ersatzabgabe zu leisten. Die kantonale Gesetzgebung regelt ferner Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Feuerwehren. Die Grundausbildung dauert in der Regel fünf Tage, die Weiterbildung erfolgt in der Regel ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten, also an Abenden oder Samstagen.

Für die Kosten – einschliesslich der Besoldung der Feuerwehrleute – kommen primär die Gemeinden oder Gemeindeverbände auf. Feuerwehrsold ist teilweise steuerfrei.⁸⁵ Die Kantone unterstützen die Aufwendungen der Feuerwehren teilweise, sei es durch die öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen, sei es durch Beiträge aus einem Brandschutzfonds, der in den Kantonen ohne Gebäudeversicherung durch private Versicherungen geöffnet wird.

Die Feuerwehren sind mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert: Das Wohnortsprinzip führt in gewissen Regionen zu Unterbeständen, die Rekrutierung gestaltet sich teilweise schwierig, aus der Altersgruppe der 18-25-Jährigen sind in gewissen Feuerwehren so viele Ein- und Austritte zu verzeichnen (auch infolge Wohnortswechsels), dass der Know-how-Erhalt erschwert ist, und schliesslich kann die Zusammenlegung von Feuerwehren dazu führen, dass eine Feuerwehr bedeutend mehr Einsätze zu leisten hat als zuvor, was nebenberuflich nicht unbegrenzt geleistet werden kann. Feuerwehren werden oftmals aus Effizienzgründen verkleinert oder zusammengelegt. Die Studiengruppe hat jedoch keine schweizweit einheitlichen und gravierenden Probleme festgestellt, die unmittelbar Massnahmen erforderlich machen würden.

⁸⁵ Sold für Kernaufgaben der Feuerwehren ist steuerbefreit. Der maximale steuerbefreite Betrag wird durch die Kantone festgelegt; für die Bundessteuer beträgt er Fr. 5'000. Vgl. das Bundesgesetz über die Steuerbefreiung des Feuerwehrsoldes vom 17. Juni 2011.

2.3 Einbezug der Frauen

Das Dienstpflichtsystem hat Frauen keine Pflicht zur persönlichen Dienstleistung auferlegt. Schweizerinnen können jedoch freiwillig Militärdienst leisten. Meldet sich eine Frau und wird sie zum Militärdienst zugelassen, übernimmt sie dieselben Rechte und Pflichten wie die militärdienstleistenden Männer. Sie wird auch bei Schwangerschaft oder zur Betreuung von Kindern nicht automatisch aus der Armee entlassen, sie kann ihren Dienst jedoch verschieben. Frauen zahlen dabei keine Wehrpflichtersatzabgabe, weil sie nicht militärdienstpflichtig sind.

2015 waren 1'083 Frauen in der Armee eingeteilt (0,6 % des Armeebestandes), die Hälfte davon als Kader. Den Frauen stehen seit 2004 alle militärischen Funktionen offen. Sie leisten seither gleich lang Militärdienst wie die pflichtigen Männer desselben Grades und derselben Funktion.

Grundsätzlich haben Frauen keinen Zugang zum Zivildienst.⁸⁶ Der Dienst im Zivilschutz steht Frauen hingegen sogar unabhängig von ihrer Nationalität offen. 2012 haben allerdings nur gerade 418 Frauen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Beiträge an die Erwerbsersatzkasse haben auch Frauen zu entrichten (Schweizerinnen und Ausländerinnen). Leisten sie freiwillig Dienst in Armee oder Zivilschutz, erhalten sie Erwerbsersatz.

Wo eine kantonale Feuerwehrdienstpflicht gilt, erfasst sie auch Frauen. Teilweise gilt für Paare, dass nur ein Partner dienstpflichtig ist bzw. die Ersatzabgabe für den Partner entfällt.

⁸⁶ In der Praxis haben sich einige Frauen freiwillig für die Armee rekrutieren lassen, um dann geltend zu machen, dass sie den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten könnten. Sie wurden in der Folge zum Zivildienst zugelassen. Seit 1996 ist dies in 27 Fällen vorgekommen. Dies entspricht nicht Art. 59 Abs. 1 BV, der Zivildienst nur für Männer vorsieht, jedoch wurde das Recht, dass militärdienstleistende Frauen aus Gewissensgründen ein Zivildienstgesuch stellen dürfen, bereits in der Botschaft des Bundesrates zum Zivildienstgesetz vom 22. Juni 1994 erwähnt (publiziert im Bundesblatt 1994, Band III, S. 1609-1762, hier S. 1634).

2.4 Übersicht: Bestände, Pflicht und Freiwilligkeit im Dienstpflichtsystem

Dienst in	Schweizer Männer	Schweizer Frauen	Ausländerinnen	Ausländer
• Armee	obligatorisch	freiwillig	-	-
• Zivildienst	aus Gewissensgründen auf Gesuch hin (nur für militärdiensttaugliche; gleichwertiger Ersatzdienst für den Militärdienst) ⁸⁷	- ⁸⁸	-	-
• Zivilschutz	obligatorisch (nur für militärdienstuntaugliche) ⁸⁹	freiwillig	freiwillig	freiwillig
Wehrpflichtersatz				
• Pflicht zur Zahlung	Militärdienstuntaugliche und Dienstverschieber in Armee und Zivildienst	-	-	-
• Anspruch auf Rückerstattung	Dienstverschieber in Armee und Zivildienst, wenn die Dienstpflicht vollständig erfüllt wurde	-	-	-
• Anspruch auf Reduktion	Wer Dienstage in Armee oder Zivildienst geleistet hat oder im Zivilschutz im Alter zwischen 20 und 30 Jahren Dienstage leistet	-	-	-
Erwerbsersatz				
• Zahlung von EO-Beiträgen	X	X	X	X
• Bezug von Leistungen	X	wenn sie freiwillig Dienst im Zivilschutz leisten oder Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub haben oder J+S-Kaderkurse absolvieren	wenn sie freiwillig Dienst im Zivilschutz leisten oder J+S-Kaderkurse absolvieren	

Abbildung 9: Pflicht und Freiwilligkeit in Armee, Zivildienst und Zivilschutz sowie Abgabepflicht (Wehrpflichtersatz) und Bezugsberechtigung von Erwerbsersatz.

⁸⁷ Seit 2009 stützt sich die Zulassung nicht mehr auf eine Gewissensprüfung, sondern auf den zu erbringenden Tatbeweis, der von fast allen Zugelassenen erbracht wird. Vgl. Kap. 2.1.4.

⁸⁸ In der Praxis wurden in wenigen Fällen Frauen zum Zivildienst zugelassen. Vgl. Kap. 2.3.

⁸⁹ Wird auch freiwillig geleistet: Wer militärdienstuntauglich wird, aber noch schutzdiensttauglich ist, wird von der Schutzdienstpflicht befreit, wenn er mehr als 50 Dienstage in der Armee geleistet hat. Er kann jedoch freiwillig Dienst im Zivilschutz leisten und so die Wehrpflichtersatzabgabe reduzieren.

	Totalbestand		davon		
	2014/15	nach Umsetzung der laufenden Reformen	Schweizer Frauen	Ausländerinnen	Ausländer
Armee ⁹⁰	2016 Maximalbestand: 200'000 (120'000 aktive Armee, 80'000 Reserve)	angestrebter Sollbestand 100'000			
	Sollbestand per 1. März 2015: 182'338				
	Effektivbestand per 1. März 2015: 170'369	Effektivbestand: höchstens 140'000 ⁹¹	per 1. März 2015: 1'083	-	-
	(dazu kommen in jedem Jahr rund 20'000 neue Rekruten)	(dazu kommen in jedem Jahr rund 20'000 neue Rekruten)			
Zivildienst	2014: 34'487	mittelfristig ca. 40'000 - 50'000	-	-	-
Zivilschutz	2014: ca. 134'000 (73'000 aktiv; 61'000 Reserve)	angestrebter Effektivbestand: 76'000	keine aufgeschlüsselten Zahlen verfügbar 2012 leisteten 418 Schweizerinnen und Ausländerinnen sowie 2'410 Schweizer und Ausländer freiwillig Dienst im Zivilschutz		
Total	ca. 338'000	ca. 260'000	keine aufgeschlüsselten Zahlen verfügbar; 2014 rund 3'900		

Abbildung 10: Bestände im Dienstpflichtsystem.

Nicht alle 338'000 Männer des gegenwärtigen Dienstpflichtsystems haben noch Diensttage in Armee, Zivildienst oder Zivilschutz zu leisten. Der Effektivbestand der Armee ist in den letzten Jahren aus demografischen Gründen gesunken; der Sollbestand wird nicht mehr erreicht. Der Bestand des Zivildienstes ist gestiegen (vgl. Kap. 2.1.4), derjenige des Zivilschutzes gesunken. Mit den laufenden Reformen in Armee und Zivilschutz wird der Gesamtbestand des Dienstpflichtsystems um fast ein Viertel sinken. Zu den Beständen der Feuerwehren vgl. Kapitel 2.2.

⁹⁰ Zu den Begriffen Sollbestand und Effektivbestand vgl. Kap. 2.1.3.

⁹¹ Möglicherweise werden es rund 11'000 Armeeangehörige mehr sein: Der Ständerat hat zur WEA vorgeschlagen, Durchdiener, die ihre Diensttage absolviert haben, vier Jahre als inaktive Reserve eingeteilt zu lassen; diese Armeeangehörigen werden jedoch nicht zum Effektivbestand gezählt. Vgl. Kap. 2.1.3.3.

3 Umfeld

3.1 Bedrohungen und Gefahren, Trends⁹²

Verändern sich Bedrohungen und Gefahren, so hat dies Konsequenzen für die Aufgaben der sicherheitspolitischen Instrumente, die sich auf Dienstpflichtige abstützen (vgl. Abb. 5). Das kann dazu führen, dass eine andere Menge oder anders qualifizierte Dienstpflichtige benötigt werden. Da es um die langfristige Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems geht, sind auch Bedrohungen und Gefahren langfristig zu betrachten. Eine *Bedrohung* setzt dabei immer einen Willen voraus, die Schweiz oder ihre Interessen zu schädigen. Anders *Gefahren*: Sie ergeben sich aus dem Umfeld und können technische Ursachen haben (z.B. Stromausfall), gesellschaftsbedingte (z.B. Pandemie) oder natürliche (z.B. Erdbeben); Katastrophen oder Notlagen sind die Folge.

Die Schweiz ist geographisch ein Kleinstaat (Rang 133 von 193 Staaten bezüglich Fläche, Rang 96 bezüglich Bevölkerung), wirtschaftlich jedoch eine weltweit vernetzte Mittelmacht (Rang 21 bezüglich Bruttoinlandprodukt). In einer globalisierten Welt, in der Distanzen weniger Sicherheit verschaffen, als dies früher der Fall war, haben mehr Ereignisse in der Welt Auswirkungen auf die Schweiz.

Seit dem sicherheitspolitischen Bericht 2010 sind einige einschneidende Ereignisse eingetreten: der arabische Frühling, die nukleare Katastrophe in Fukushima, die Annexion der Halbinsel Krim durch Russland, die Kämpfe in der Ostukraine, der Aufstieg der Terrororganisation «Islamischer Staat», Migrationsbewegungen mit Ziel Europa und Cyber-Angriffe, um nur die wichtigsten zu nennen. Gleichwohl ist nicht alles anders als vor fünf Jahren. Weiterhin ist die Schweiz mit einer *breiten Palette von Bedrohungen und Gefahren* konfrontiert; dies wird sich langfristig nicht ändern, auch wenn einzelne Ereignisse kaum vorhersehbar sind.

3.1.1 Bedrohungen

In Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten vermischen sich Umbruch, Instabilität und Krisen und begünstigen Terror, organisierte Kriminalität, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie Korruption. Dies ist sowohl Ursache wie auch Folge von fragilen Staaten und Konflikten. Das hat sicherheitspolitische Auswirkungen auf die Schweiz, auch im Sinne von Kollateralschäden. Demgegenüber ist die Bedrohung, dass die Schweiz von einem Grosskrieg in Europa erfasst wird, nach wie vor wenig wahrscheinlich. Die weiteren relevanten Bedrohungen lassen sich mit den Stichworten illegale Beschaffung und Manipulation von Informationen (auch im Cyber-Raum, auch gegen den Forschungs-, Finanz- und Dienstleistungsplatz Schweiz), Terrorismus und Gewaltextremismus sowie Kriminalität beschreiben. Im Vordergrund steht dabei der dschihadistisch motivierte Terrorismus, für den die Schweiz als Teil des Westens zum Feindbild gehört.

Insgesamt ist die Schweiz vielfältig mit ihrem Umfeld vernetzt, das unübersichtlicher wird: Die Welt globalisiert sich weiter, sie urbanisiert sich, Wohlstand und Technologie schaffen in den Schwellenländern einen neuen Mittelstand, die Vormachtstellung des Westens wird zunehmend durch Mächte wie China, Indien, Brasilien oder die Türkei herausgefordert. Die technologische Entwicklung ist geprägt von Miniaturisierung, Automatisierung, Vernetzung und einer verstärkten Nutzung des Weltraums. Die Folgen all dieser Trends sind nicht nur positiv, aber auch nicht nur negativ. Europa erweist sich dabei als wirtschaftlich, finanziell, sozial und politisch weniger robust als bisher angenommen.

⁹² Grundlage: Entwurf zum sicherheitspolitischen Bericht. Zum Stand der Arbeiten daran vgl. Kap. 1.5.

3.1.2 Gefahren

Als die beiden grössten Risiken im Bereich der Gefahren durch Katastrophen und Notlagen werden grossflächige, mehrwöchige Strommangellagen und Pandemien beurteilt.⁹³ Weiter ist mit Hitzewellen zu rechnen, Erdbeben (aufgrund des enormen Schadenpotenzials besonders zu beachten), regionalen Stromausfällen, Stürmen, Ausfällen der Informations- und Kommunikationstechnologie, Flüchtlingswellen, Abstürzen von Flugobjekten und Tierseuchen.

Neben diesen Grossereignissen sind auch jährlich wiederkehrende Ereignisse zu beachten; sie binden Einsatzorganisationen regelmässig und könnten mit präventiven Massnahmen gedämpft werden (vgl. Kap. 5.1.5). Aufgrund des Klimawandels ist zu erwarten, dass noch verstärkt Extremereignisse auftreten werden wie Stürme und Starkniederschläge in Form von Regen oder Schnee. In deren Folge kommt es zu Überschwemmungen, Murgängen oder Lawinen, Gletscherseen brechen aus oder Hänge werden instabil. Aber auch mit langen Trockenperioden ist zu rechnen. Weiter lässt sich in den Berggebieten eine problematische Entwicklung feststellen: Der Permafrost löst sich auf. Die Folgen dieser Ereignisse und Entwicklungen treffen in der dicht besiedelten Schweiz immer mehr Menschen und verursachen Schäden an den immer dichteren Infrastrukturen.⁹⁴

⁹³ Katastrophen und Notlagen Schweiz, 2015.

⁹⁴ Allerdings weisen die Unwetterschadensdatenbank der eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL (für 1972-2014) und die Elementarschadenstatistik der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen (für 1995-2014) keine steigenden Schadenssummen aus, sondern stark schwankende; dies weil Grossereignisse unregelmässig eintreffen.

3.2 Demografische Perspektiven

3.2.1 Allgemeine Entwicklung der Bevölkerung, Altersverteilung

Die Schweizer Wohnbevölkerung wächst: 1990 betrug sie rund 6,75 Millionen Menschen, bis 2014 wuchs sie auf 8,24 Millionen und das Bundesamt für Statistik geht in seinem Referenzszenario davon aus, dass sie im Jahr 2035 rund 9,86 Millionen Menschen zählen wird. Je weiter in die Zukunft geschaut wird, desto weiter gehen die Szenarien allerdings auseinander. Es könnte mit anderen Worten im Jahr 2035 auch eine halbe Million mehr oder weniger sein. Ab Mitte der 2020-er Jahre wird die Generation 60plus dabei die grösste Bevölkerungsgruppe ausmachen. Dies ist nicht nur in der Schweiz, sondern in vielen europäischen Ländern zu erwarten. Es stellt namentlich das Gesundheitswesen vor Herausforderungen: Eine steigende Zahl Hochbetagter benötigt Betreuung und Pflege, die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter hält damit jedoch nicht Schritt. Die Erwerbsquote soll deshalb gesteigert werden: Mehr Frauen, Ältere, Jugendliche und Beeinträchtigte sollen in den Arbeitsmarkt integriert werden (Stichwort: Fachkräfte-Initiative).

Das Bundesamt für Statistik geht davon aus, dass die Geburten stabil bleiben während die Todesfälle zwischen 2020 und 2035 rasch steigen werden. Kaum vorhersehbar ist die Zuwanderung, weil sie kurzfristiger auf internationale und nationale politische und wirtschaftliche Entwicklungen reagiert.

3.2.2 Potenzial für das Dienstpflichtsystem

Das Dienstpflichtsystem betrifft gegenwärtig im Wesentlichen junge Schweizer Männer im Alter zwischen 19 und 30 Jahren. Sollen Veränderungen des Systems diskutiert werden, ist deshalb zu klären, ob für diese Altersgruppe nachhaltige demografische Veränderungen absehbar sind (im Vergleich zu den Zahlen, die oben in Abb. 3 aufgeführt sind).

	1985	2000	2014	2035
	(Jahrgang 1966)	(Jahrgang 1981)	(Jahrgang 1995)	(Jahrgang 2016)
19-Jährige Schweizer Männer	44'859	34'189	36'973	36-38'000
19-Jährige Schweizer Frauen	42'695	32'355	35'691	35-37'000

Abbildung 11: Demografisches Potenzial für das Dienstpflichtsystem, 1985-2035.

Oben wurde der gegenwärtige Zustand am Beispiel des Jahrgangs 1986 detailliert gezeigt (vgl. Abb. 3; dort wird auch dargelegt, warum die Studiengruppe diesen Jahrgang als repräsentativ für die gegenwärtige Situation betrachtet). Hier zeigt sich, dass sich die Zahl der stellungspflichtigen 19-jährigen Männer über die Zeit verändert hat; sie dürfte aber langfristig recht stabil bleiben. Diese Zahlen bilden die Grundlage zur Berechnung, mit wie vielen Dienstpflichtigen in einem Modell langfristig gerechnet wird (vgl. die Übersicht in Abb. 21 sowie die Kap. 6.1.2.3, 6.2.2.2, 6.3.2.3 und 6.4.2.2). (Zahlen: Bundesamt für Statistik.)

Die Gesamtzahl der 19- bis 30-jährigen Schweizer Männer sank in den letzten zwanzig Jahren von 483'000 im Jahr 1993 auf 401'000 im Jahr 2002, um sich bis 2014 wieder auf 453'000 zu erholen. Für die Zukunft geht das Bundesamt für Statistik nicht von sprunghaften Veränderungen aus. Im Jahr 2035 könnten es 435'000 Schweizer Männer sein. Bis 2035 kann mit einer stabilen Zahl von jährlich 33'000 –

37'000 Schweizer Männern gerechnet werden, die stellungspflichtig sind. Die Zahlen der Schweizer Frauen derselben Altersgruppe sind beinahe identisch.

3.2.3 Ausländische Wohnbevölkerung

Je mehr Menschen ohne Schweizer Pass auf Dauer in der Schweiz wohnen, desto mehr stellt sich die Frage, welche Rechte und Pflichten sie mit der Schweizer Bevölkerung teilen sollen. Dies kann über Einbürgerungen oder über Spezialregelungen gelöst werden (z.B. Verpflichtung im Dienstpflichtsystem oder Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer).

Die für das Dienstpflichtsystem relevante Altersgruppe der 19- bis 30-Jährigen zählte 2014 in der Schweiz 183'000 Männer und 172'000 Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

Die *Einbürgerungen* sind kaum vorhersagbar, fallen aber für das Dienstpflichtsystem auch nur bei nachhaltigen Trendänderungen ins Gewicht; sie bewegten sich in den letzten Jahren für die gesamte Gruppe der 0- bis 30-Jährigen im vier- bis maximal fünfstelligen Bereich jährlich (11'877 Einbürgerungen im Jahr 2006; 6'640 im Jahr 2014). Einbürgerungen können damit zu Schwankungen der Bestände in den Rekrutenschulen bzw. den Grundausbildungen im Zivilschutz führen, sie werden jedoch die Gesamtbestände der Organisationen des Dienstpflichtsystems nicht nachhaltig beeinflussen.

	1985	2000	2014	2035
Ausländerinnen und Ausländer	960 700	1 424 400	1 998 500	2 976 400
in % der ständigen Wohnbevölkerung	15 %	20 %	24 %	30 %

Abbildung 12: Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz, 1985-2035.

Die Zahl der niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer schwankte im Verlauf des 20. Jahrhunderts. In den letzten Jahrzehnten hat sie auf ein bislang nie erreichtes Niveau zugenommen. Das hängt zusammen mit der Zuwanderung, einer restriktiven Einbürgerungspolitik sowie dem Umstand, dass in der ausländischen Bevölkerung eine hohe Zahl von Geburten, aber eine vergleichsweise niedrige Zahl von Todesfällen gezählt wird. (Zahlen: Bundesamt für Statistik.)

In der Schweiz kam es zwischen 2000 und 2010 zu einer *Trendwende*, was die Herkunftsländer der ausländischen Wohnbevölkerung betrifft: Deutlich erhöht hat sich der Anteil der Menschen, die aus dem deutschen Sprachraum und aus dem nördlichen Teil der Europäischen Union stammen. Mit dieser Verlagerung haben sich die Bildungs- und Berufsprofile verändert: Während Zuwanderer über lange Zeit vor allem einfache Arbeitskräfte mit tiefem bis mittlerem Bildungsniveau waren, sind die Menschen aus den neuen Herkunftsländern mindestens zur Hälfte hoch qualifiziert. Man spricht deshalb davon, dass diese Zuwanderung neu «sozial überschichtend» sei.⁹⁵

⁹⁵ Vgl. Bericht über die Personenfreizügigkeit 2012 sowie die Observatoriumsberichte des seco zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt aus den Jahren 2005-2015.

3.3 Gesellschaftliche Entwicklungen

Wandeln sich soziale und wirtschaftliche Strukturen, so können sich für Dienstpflichtige die Rahmenbedingungen verändern, wie sie Dienst, Beruf, Aus- und Weiterbildung sowie Familie vereinbaren können. Auch kann sich die Bereitschaft verändern, Dienst zu leisten. Die Studiengruppe hat deshalb mit Blick auf die Veränderungen der letzten Jahre und der absehbaren Zukunft diskutiert, wie sich die kommende Generation junger Dienstpflichtiger von den bisherigen unterscheiden wird (Kap. 3.3.1). Da bei den Modellen teilweise auch eine Dienstpflicht für Frauen vorgesehen ist (vgl. Kap. 6), werden in diesem Kapitel statistische Befunde zur Situation der Frauen angeführt (Kap. 3.3.2). Die rechtlichen Erwägungen dazu finden sich in Kapitel 4.2.2, die Haltung der Studiengruppe in Kapitel 7.1. Schliesslich ist nach den Perspektiven hinsichtlich der Freiwilligenarbeit (Kap. 3.3.3) und nach der Akzeptanz von alternativen Wehrmodellen zu fragen (Kap. 3.3.4). Die Studiengruppe hat demgegenüber verzichtet, Szenarien für langfristige gesellschaftliche Veränderungen zu erstellen.

3.3.1 Die neue Generation Dienstpflichtiger

Zur Jugend liegen seit dreissig Jahren viele punktuelle wissenschaftliche Befunde vor, eine eigentliche Langzeiterhebung fehlt jedoch.⁹⁶ Vieles bleibt deshalb eine Frage der Einschätzung. Eine repräsentative Befragung zeigte 2014, dass für die 17-Jährigen Freiwilligenarbeit und politisches Engagement einen geringen Stellenwert haben.⁹⁷ Im Vordergrund stehen die Lebensbereiche Partnerschaft, Bildung und Erwerbsarbeit. Dies bestätigt eine Entwicklung der letzten Jahrzehnte, die schon andere Studien aus der Schweiz und dem nahen Ausland gezeigt hatten: weg von den idealistisch-abstrakten Bereichen, hin zu einem stärkeren Ich-Bezug. Dies bedeutet nicht, dass die junge Generation nicht mehr leistungsbereit wäre. So zeigte die erste Langzeitstudie 2006, dass die Schweizer Jugend einfühlsamer, verantwortungsbewusster und anstrengungsbereiter ist als erwartet.⁹⁸

Wer in etwa fünfzehn Jahren rekrutiert werden wird, wurde vor rund fünf Jahren geboren (in der Schweiz oder anderswo). Die seit der Jahrtausendwende Geborenen werden in der Soziologie grob zur «Generation Z» gezählt. Diese wird durch die «Generation Y» geführt werden (geboren zwischen 1981 und der Jahrtausendwende). Der Umfang dieser jungen Generationen lässt sich recht klar bemessen (vgl. Kap. 3.3), ihre Werte und ihr Verhalten bestenfalls ansatzweise. Offen ist, ob «neue Performer» (technikfreundlich, karriereorientiert, auf der Suche nach Selbstverwirklichung), «Experimentalisten» (spontan, unkonventionell, offen für neue kulturelle Einflüsse) oder «Eskapisten» (spassorientiert, unangepasst, sich der Leistungsgesellschaft verweigernd) die Mehrheit bilden werden. Wie in jeder Generation werden sich verschiedene Grundorientierungen parallel ausprägen (traditionelle Werte, Modernisierung, Neuorientierung), die sich je nach sozialen und wirtschaftlichen Möglichkeiten anders ausprägen.⁹⁹ Zu beachten sind ferner Unterschiede nach Sprachregion und Geschlecht. Die junge Generation ist insgesamt heterogener. Steigende Wertevielfalt ist das Kennzeichen der Individualisierung und der Pluralisierung der Lebensstile in der modernen Gesellschaft.

⁹⁶ Vgl. SHELL-Studie in Deutschland (www.shell.de > Über Shell > Gesellschaftliches Engagement > Die Shell Jugendstudie 2015). In der Schweiz arbeiten die ch-X-Erhebungen (die ehem. Rekrutenprüfungen) nach Auskunft ihres wiss. Leiters, Prof. Dr. Karl W. Haltiner, am Aufbau eines Langzeitmonitorings junger Erwachsener.

⁹⁷ Vgl. «Ich und meine Schweiz», Kap. 5.2.

⁹⁸ Nationales Forschungsprogramm 52, Kinder- und Jugendsurvey COCON. www.nfp52.ch.

⁹⁹ Das kann auch zu neuen Lebensentwürfen führen. Eine Studie aus dem Jahr 2008 gliederte die Zwanzigjährigen des Jahres 1994 in «Leistungsorientierte», «Realisten», «Privatisten», «Prosoziale» und «Hedonisten»; für die Zwanzigjährigen des Jahres 2003 wurde statt «Leistungsorientierte» der Begriff «flexible Macher» verwendet. Vgl. Werte und Lebenschancen.

3.3.1.1 Bildung

Die Aus- und Weiterbildung beschäftigt die junge Generation nach einem Lehrabschluss oder einer Matura weit mehr als früher.¹⁰⁰ Diese sogenannte tertiäre Bildungsstufe hat in den letzten zwanzig Jahren an Bedeutung gewonnen. Zwischen 1995 und 2012 hat sich der Anteil derjenigen, die einen Lehrgang an einer Universität oder einer Fachhochschule abschliessen (tertiär A), von 9 % auf 31 % mehr als verdreifacht. Dazu kamen 2012 weitere 14 %, die eine höhere Berufsbildung (tertiär B) absolvierten; ihr Anteil liegt bei Männern deutlich höher als bei Frauen. Das Bundesamt für Statistik geht für die nächsten Jahre davon aus, dass diese Quoten weiter steigen werden.

3.3.1.2 Arbeitswelt

Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz ist solide ausgebildet und gut in den Arbeitsmarkt integriert. Dienstpflichtige sind Berufstätige; deshalb muss das Dienstpflichtsystem auch in Zukunft wirtschaftsverträglich sein. Die Schweizer Arbeitswelt befindet sich in einem Strukturwandel: Routinetätigkeiten werden ins Ausland verlagert, spezialisierte Dienstleistungen rücken ins Zentrum; dies erfordert vor allem qualifizierte Berufstätige.¹⁰¹ Auch Schweizer Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sind qualifiziert berufstätig; damit hat der Anteil der dienstpflichtigen Schweizer Männer in vielen Branchen und Berufsfeldern abgenommen. Je weniger Schweizer Männer und je mehr Frauen und Ausländer beispielsweise Medizin studieren bzw. als Ärztin oder Arzt tätig sind, desto kleiner wird das Rekrutierungsreservoir für Militärärzte.¹⁰² Solche Entwicklungen sind nicht nur bei hoch qualifizierten Berufen zu beobachten. Engpässe sind etwa auch bei Köchen, Chauffeuren und Baumaschinenführern feststellbar. Bei den Ärzten verschärft sich das Problem: Wer Militärdienst leistet, hat Nachteile in seinem Zivilberuf in Kauf zu nehmen. Aufgrund der militärbedingten Abwesenheiten wird er insbesondere gegenüber Ausländern und Frauen benachteiligt, wenn es um Kaderfunktionen geht. Dies alles führt bereits jetzt dazu, dass für gewisse spezialisierte Tätigkeiten in Armee und Zivilschutz zu wenig Dienstpflichtige zu finden sind, die über die entsprechenden beruflichen Qualifikationen verfügen.

3.3.1.3 Soziale Verpflichtungen, Familie, Gesundheit¹⁰³

Es lässt sich kaum empirisch messen, wie stark sich die junge Generation sozial verpflichtet fühlt. Wenn junge Menschen in einer Partnerschaft leben statt zu heiraten, ändert sich letztlich wenig. Falls Männer mehr Hausarbeit übernehmen,¹⁰⁴ sind sie familiär stärker eingebunden. Falls sie zu Gunsten der Kinderer-

¹⁰⁰ Bildungsabschlüsse, Ausgabe 2014. Bundesamt für Statistik.

¹⁰¹ Zwischen 1995 und 2015 hat sich die Zahl der Erwerbstätigen in verschiedenen Berufsgruppen deutlich verändert: Es gibt weniger Bürokräfte und HandwerkerInnen, mehr Dienstleistungsberufe, mehr TechnikerInnen, sehr viel mehr akademische Berufe und sehr viel mehr Führungskräfte. Bei den beiden letztgenannten Gruppen ist der Anteil der AusländerInnen im gleichen Zeitraum deutlich gestiegen. (vgl. Statistik der Berufshauptgruppen der Erwerbstätigen, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE, Bundesamt für Statistik). Darin spiegeln sich Veränderungen in der Bildungslandschaft, technologische Innovationen und das Bevölkerungswachstum.

¹⁰² Vgl. zum Ärztemangel Kap. 3.4.3. Im Jahr 2007 schlossen erstmals mehr Frauen als Männer das Medizinstudium ab (335 Frauen, 289 Männer). Seither ist die Zahl der Frauen deutlicher gestiegen als diejenige der Männer. 2013 lag die Frauenquote bei den Eidgenössischen Prüfungen bei 62 % (518 Frauen und 318 Männer; Zahlen: Bundesamt für Statistik). Die Anzahl studierender zukünftiger Schweizer Ärzte ist limitiert durch die Anzahl Studienplätze; allerdings spielt mit dem Wandel des Berufsbild auch der Rückgang des Interesses der männlichen Matura-Abgänger eine Rolle.

¹⁰³ Vgl. die Erhebung zu Familien und Generationen 2013, erste Ergebnisse, Bundesamt für Statistik 2015.

¹⁰⁴ Nur in drei von zehn Haushalten (29%) kümmern sich gegenwärtig die beiden Partner gemeinsam um den Haushalt. Nur in 5 % der Haushalte erledigt hauptsächlich der Mann Hausarbeiten.

ziehung ihr Berufspensum reduzieren, ändert sich an der zeitlichen Gesamtbelastung wenig.¹⁰⁵ Für Zielkonflikte mit Dienstpflichten kann es sich mildernd auswirken, wenn die Familiengründung zeitlich hinaus geschoben wird, beispielsweise infolge Weiterbildung (in der Soziologie bezeichnet man solche Menschen als «Postponers»).106 Lebensentwürfe mit einer starken Beteiligung an Kinderbetreuung und Haushalt sind bei Männern gegenwärtig in der Minderzahl, sie dürften jedoch zunehmen.

Im Dienstpflichtsystem fassbar sind bereits jetzt psychische und soziale *Anpassungsstörungen* aus. Sie beeinflussen die Tauglichkeit und namentlich die Ausfallquote in der Armee (vgl. Kap. 5.2). Die steigende Individualisierung und Pluralisierung hat zur Folge, dass es vielen jungen Erwachsenen heute schwerer fällt als früher, sich in einer stark hierarchischen Organisation und in einen disziplinierenden Dienstbetrieb einzufügen. Einige haben bereits Mühe, in der Rekrutenschule mit anderen im selben Zimmer zu übernachten. Die junge Generation treibt viel Sport, verfügt aber nicht notwendigerweise über eine für den Militärdienst erforderliche Grundkondition. Diese Phänomene wirken sich in Zivildienst und Zivilschutz kaum aus. Die Armee ist hingegen mit der Situation konfrontiert, dass die Unterschiede zwischen militärisch-hierarchischem Dienstbetrieb und zivilen Verhältnissen und Erfahrungen grösser werden.

3.3.2 Gleichberechtigung von Mann und Frau

Gleiche Pflichten gehen in der Regel mit gleichen Rechten einher. *Politisch* ist dies theoretisch der Fall, Frauen sind jedoch in allen politischen Gremien untervertreten.¹⁰⁷ Bezüglich ihres *Ausbildungsstandes* bestehen nach wie vor Unterschiede, sie haben aber im Vergleich zu früher deutlich abgenommen. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen. Bereits jetzt verfügen mehr 25- bis 34-jährige Frauen über einen Hochschulabschluss als Männer desselben Alters. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie *beruflich* erfolgreicher wären. Die Erwerbsquote der Frauen ist zwar in den letzten zwanzig Jahren gestiegen, liegt jedoch 2014 mit 79 % immer noch unter derjenigen der Männer (89 %).¹⁰⁸ Im Vergleich zu 1991 arbeiten zwar mehr Männer und mehr Frauen Teilzeit, die Unterschiede sind gegenwärtig jedoch sehr gross: Es sind sechs von zehn erwerbstätigen Frauen, aber nur 1,6 von zehn Männern. Das liegt daran, dass Frauen mehr unbezahlte Freiwilligenarbeit und den grössten Teil der Hausarbeit und der Kinder- und Angehörigenbetreuung übernehmen (vgl. Kap. 3.3.1 und 3.3.3). Frauen verdienen auch bei gleichen Anforderungen immer noch weniger, vor allem wenn es sich um hoch qualifizierte Tätigkeiten handelt. Dabei sind die Unterschiede nur zum Teil erklärbar.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Kinderbetreuung ist gegenwärtig immer noch weitgehend Frauensache. Die Aufteilung der Kinderbetreuung zwischen Mann und Frau ist nur dann egalitärer, wenn beide Partner Vollzeit oder beide Partner Teilzeit arbeiten. Die Kinderbetreuung liegt dann nur noch in rund der Hälfte der Fälle hauptsächlich in den Händen der Mütter (52% falls beide Vollzeit erwerbstätig; 46% falls beide Teilzeit erwerbstätig). Kinder sind nach wie vor ein wichtiges Thema: Nur 7 % der 20-29-jährigen Männer und Frauen gaben an, dass sie kinderlos bleiben möchten.

¹⁰⁶ Drei von zehn Frauen mit einem Bildungsabschluss auf tertiärer Stufe bleiben kinderlos. Bei Männern besteht kein Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Kinderzahl.

¹⁰⁷ Politik / Politische Partizipation, Factsheet der Eidg. Kommission für Frauenfragen. 2015 lag der Frauenanteil im Nationalrat bei 32 %, im Ständerat bei 15 %; 2013 lag der Frauenanteil in den kantonalen Regierungen bei 23 %, in den kantonalen Parlamenten bei 25 %, 2012 in den Legislativen der Schweizer Städte bei 29,5 %.

¹⁰⁸ 1991 waren 68 % der 15-64-jährigen Frauen erwerbstätig oder auf Stellensuche, jedoch 91 % der Männer.

¹⁰⁹ Vgl. www.bfs.admin.ch > Themen > 03 – Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen > Indikatoren.

3.3.3 Gemeinnützige Freiwilligenarbeit

Unter Freiwilligenarbeit wird in der Statistik jede unbezahlte Tätigkeit ausserhalb der Haus- und Familienarbeit verstanden, auch wenn sie mit einer Aufwandentschädigung verbunden ist. Sie umfasst institutionelles Engagement in Vereinen, Parteien und Organisationen, aber auch informelles Engagement zu Gunsten von Nachbarn, Verwandten etc..¹¹⁰ Freiwilliges Engagement ist damit mehr als nur gemeinnütziges Engagement und auch nicht genau dasselbe wie Milizengagement, das teilweise auch freiwillig geleistet wird, zu dem das Dienstpflichtsystem jedoch Schweizer Männer verpflichtet.

Gemäss Bundesamt für Statistik engagierte sich 1997 fast die Hälfte der Wohnbevölkerung in der Schweiz in der Freiwilligenarbeit (47 %), 2013 betrug der Anteil noch 33 %. Gemäss dem «Freiwilligen-Monitor Schweiz» waren es auch 2009 noch 47 %.¹¹¹ 2013 wurden insgesamt 665 Millionen Stunden Freiwilligenarbeit geleistet. Das Bundesamt für Statistik rechnet, dass 41 Milliarden Franken nötig wären, um diese Leistungen mit bezahlten Arbeitskräften zu erbringen. Es ist damit eine Minderheit, die viel Zusätzliches leistet. Werden es weniger, hat dies wirtschaftliche, gesellschaftliche und staatspolitische Folgen, es stellt jedoch das Funktionieren von Gesellschaft und Staat nicht existenziell in Frage. Dies spiegelt auch der Umstand, dass Tätigkeiten immer mehr entschädigt oder ganz professionalisiert werden – ohne dass sie in jedem Fall den gesamten Bedarf zu decken vermögen.¹¹²

Ähnliches gilt für Milizämter in der kommunalen Politik.¹¹³ Die Hälfte der Gemeinden kämpft mit Schwierigkeiten, alle Ämter zu besetzen. Schweizweit sind es 120'000 bis 130'000 Ämter, die gegenwärtig von rund 100'000 Personen wahrgenommen werden. Kleine Gemeinden – und damit gerade Milizämter – sind am stärksten betroffen. Dies dürfte sich weiter verstärken. Eine Studie aus dem Jahr 2014 zeigt für den Kanton Aargau,¹¹⁴ dass bei kommunalen Wahlen immer öfter nur gerade so viele Kandidaten vorhanden sind, wie Sitze zu vergeben sind. Dies gilt allerdings nicht in den Zentrumsgemeinden. Amtsdauer und Fluktuationsraten sind demgegenüber langfristig stabil geblieben. Diesen Problemen könnte mit einer Ausweitung der Dienstpflicht begegnet werden, so wie dies Avenir Suisse vorgeschlagen hat,¹¹⁵ aber auch mit flexibleren Entschädigungs- und Anstellungsmodellen. Auch das Potenzial der Frauen ist nicht ausgeschöpft.

3.3.4 Gesellschaftliche Unterstützung von Wehr- und Dienstmodellen

Das Dienstpflichtsystem muss von der Gesellschaft getragen werden. Die ETH Zürich hat in ihrer jährlichen repräsentativen Befragung der Schweizer Bevölkerung 2015 auch Fragen zu alternativen Dienstmodellen aufgenommen, die sie früher bereits gestellt hatte.¹¹⁶ So sind Meinungsveränderungen erkennbar.

¹¹⁰ Der grösste Anteil des *institutionellen Engagements* wird nach wie vor in Sportvereinen erbracht. Freiwilligenarbeit wird auch in kulturellen, sozial-karitativen, kirchlichen und politischen Organisationen geleistet. Dabei bestehen seit jeher Unterschiede: Männer und allgemein Menschen ohne Migrationshintergrund, auf dem Land und in der Deutschschweiz engagieren sich auf diese Art mehr als Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, in der Stadt und in den anderen Landesteilen. Diese Unterschiede dürften sich weiter verstärken.

In der *informellen Freiwilligenarbeit* sind die Geschlechterverhältnisse umgekehrt: 26 % der Frauen sind hier aktiv (die Zahl der Engagierten steigt bis zur Altersgruppe der 65-74-Jährigen), aber nur 15 % der Männer.

¹¹¹ Vgl. sgg-ssup.ch > Freiwilligkeit > Freiwilligenmonitor.

¹¹² Zur Situation im Gesundheitswesen vgl. Kap. 3.4.

¹¹³ Vgl. Gemeindemonitoring. Zu beachten ist, dass die Ämter der kommunalen Stufe teils vollberuflich, teils nebenberuflich und teils auf der Basis von Entschädigungen ausgeübt werden; nicht alle sind also Milizämter.

¹¹⁴ Vgl. Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau.

¹¹⁵ Bürgerstaat und Staatsbürger, vgl. Kap. 1.4 und Kap. 6.4.3 Variante: Der Bürgerdienst.

¹¹⁶ Vgl. Sicherheit 2015.

Die grösste Zustimmung erhält das Modell einer allgemeinen Dienstpflicht nur für Männer: 60 % der Befragten sprachen sich dafür aus.¹¹⁷ Dies sind allerdings 10 % weniger als in den Jahren 2011 und 2013. Experten erklären diese sinkenden Werte so: Die Zustimmung zu diesem Modell sinkt, je konkreter sich zeigt, was dies für den Einzelnen bedeuten könnte. Die zweitgrösste Zustimmung erhält die Beibehaltung der Wehrpflicht ohne Umwandlung in eine Dienstpflicht: 57 % sprachen sich dafür aus.¹¹⁸ Dies sind 9 % mehr als 2013 bzw. 8 % mehr als 2005. Die Diskussion über die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» scheint die Tragfähigkeit der Wehrpflicht verbessert zu haben.

Nur eine knappe Mehrheit erhält das Modell einer allgemeinen Dienstpflicht für Mann und Frau: 53 % sprachen sich dafür aus. Wiederum ist die Zustimmung gegenüber 2013 zurückgegangen (-6 %); allerdings hatten sich auch 2011 nur 52 % für dieses Modell ausgesprochen. Klar nicht mehrheitsfähig ist die Ausdehnung der Wehrpflicht auf Frauen: Nur 30 % der Befragten können sich das vorstellen.¹¹⁹

Bei diesen Zahlen fällt auf, dass sich Mehrheiten für Modelle ergeben haben, die sich widersprechen: Je eine Mehrheit ist für und gegen die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht. Der Studienleiter, Dr. Tibor Szvircsev Tresch, erklärt dies mit dem unterschiedlichen Informationsstand in der Bevölkerung. Auch bei der betroffenen jungen Generation haben viele noch keine Meinung. Die Befragung der 17-Jährigen ergab keine grundsätzlich anderen Ergebnisse.¹²⁰ In der Einstellung gegenüber Wehr- und Dienstmodellen besteht also kein Generationengraben, insgesamt interessieren sich jedoch wenige für diese Fragen.

¹¹⁷ Die Frage lautete: «Die heutige Wehrpflicht in eine obligatorische Dienstpflicht nur für Männer umwandeln, wobei Männer frei wählen könnten, ob sie Militärdienst oder Zivildienst oder Sozialdienst leisten.»

¹¹⁸ Die Frage lautete: «Die heutige Wehrpflicht für Männer beibehalten und sie auf keinen Fall in eine obligatorische Dienstpflicht umwandeln.»

¹¹⁹ Vgl. zur rechtlichen Beurteilung des Einbezugs der Frauen in das Dienstpflichtsystem Kap. 4.2.2, zur Haltung der Studiengruppe hierzu Kap. 7.1.

¹²⁰ Vgl. Studie «Ich und meine Schweiz», Kap. 6.3.

3.4 Entwicklungen im Gesundheitswesen

Das Gesundheitswesen als solches gehört nicht zur Sicherheitspolitik, ist aber in zweierlei Hinsicht für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems relevant: Im Allgemeinen muss geklärt werden, ob Entwicklungen im Gesundheitswesen den vermehrten Einsatz von Dienstpflichtigen erfordern (in Kapitel 4.1. werden dazu Rahmenbedingungen formuliert). Im Speziellen muss geklärt werden, ob in den zwei Bereichen des Gesundheitswesens Handlungsbedarf besteht, die mit dem Dienstpflichtsystem verknüpft sind: Die Sanitätstruppen der Armee und das sanitätsdienstliche Rettungswesen als Teil des Bevölkerungsschutzes. Im vorliegenden Kapitel werden die vor diesem Hintergrund relevanten Entwicklungen im Gesundheitswesen dargelegt. Die Konsequenzen für das Dienstpflichtsystem werden im Kapitel 5.1. gezogen.

3.4.1 Bahnt sich ein Pflegenotstand an?

Herausforderungen im Pflegebereich waren bereits in den 1990er Jahren Thema. Die Studienkommission allgemeine Dienstpflicht (SKAD) sah aber noch keine Veranlassung, konkrete Massnahmen zu empfehlen.¹²¹ Seither hat sich die Situation nicht entspannt. Klar ist, dass die demografische Entwicklung (vgl. Kap. 3.2) langfristig zu einem deutlich steigenden Bedarf nach Pflege- und Betreuungsleistungen führen wird. Zu diesem Schluss kam der Nationale Versorgungsbericht von 2009.

Auf Anfrage wies die Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) darauf hin, dass nach Bereich und Qualifikationsstufe unterschieden werden muss: Im *Spitalbereich* macht das *Hilfspersonal* (ungelerntes Personal wie z.B. Pflegehelfer SRK, also Personal ohne formalen Abschluss auf Sekundarstufe II, das in der BFS-Statistik als «sonstiges Pflegepersonal» gezählt wird) gegenwärtig weniger als zehn Prozent aus. Hier fehlt vor allem *diplomierte Pflege- und Betreuungspersonal* (mit formalem Abschluss der tertiären Bildungsstufe), also diplomierte Pflegefachpersonen mit einem Abschluss einer Höheren Fachschule (HF) oder einer Fachhochschule (FH) und besonders Fachpersonal mit Spezialisierung in der Notfall-, Intensiv- und Anästhesiepflege oder im Operationsbereich. Das Hilfspersonal nimmt jedoch zu, da die benötigten Fachkräfte nicht vollumfänglich rekrutiert werden können. Interne Zusatzausbildungen werden wichtiger, die Pflgeteams werden heterogener (Skill-mix).

Auch in der *Langzeitpflege* (Alters- und Pflegeheime) fehlt gegenwärtig vor allem *diplomierte Pflege- und Betreuungspersonal*. 90 % der Alters- und Pflegeheime kämpfen infolgedessen mit Rekrutierungsschwierigkeiten.¹²² *Ungelerntes Personal* wird in diesem Bereich dabei deutlich mehr eingesetzt: Es macht im Durchschnitt knapp einen Drittel aller Beschäftigten aus. Nachwuchsprobleme sind auf diesem Qualifikationsniveau geringer; allerdings bestehen regionale Unterschiede.

Der in der Schweiz ausgebildete Nachwuchs an Pflegenden kann den Bedarf bei weitem nicht abdecken.¹²³ Dabei wird mehr Personal auf Sekundarstufe II ausgebildet (FaGe, Fachfrau/-mann Gesundheit EFZ, und Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA) als diplomiertes Pflege- und Betreuungspersonal, obwohl dort ein höherer Bedarf und akutere Engpässe bestehen. Die Lücke kann nur dank ausländischem Personal geschlossen werden. Dieses wird von grossen Institutionen zum Teil aktiv rekrutiert. Zwei Drittel des ausländischen Pflegepersonals stammen aus Deutschland und Frankreich, ein Drittel hauptsächlich aus anderen europäischen Ländern. Zum Teil wird bereits weltweit rekrutiert. Das hat mindestens teilweise Verständigungs- und Qualitätsprobleme zur Folge. Mit Sprachkursen sowie Ergänzungs- und Förderkursen wird deshalb das ausländische Personal mit dem hiesigen Gesundheitssystem vertraut gemacht.

¹²¹ Vgl. SKAD-Bericht.

¹²² Studie Swiss Nursing Homes Human Resources Project, Stand 2013.

¹²³ Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe, 2009.

Das nationale Gesundheitsobservatorium (Obsan)¹²⁴ prognostiziert für 2020 einen *zusätzlichen* Bedarf an Therapie- und Pflegekräften zwischen 25'000 und 48'000 Personen in der Schweiz (dies bedeutet gegenüber 2009 eine Zunahme von 13 – 25 %).¹²⁵ Eine neuere Berner Studie geht für die Zeit bis zum Jahr 2030 konkret für Pflegeassistenz, Fachperson Gesundheit sowie im Bereich Akutpflege von einem Zusatzbedarf zwischen 26 und 50 % aus, für die Langzeitpflege von einem Zusatzbedarf von über 50 %.¹²⁶ Ob langfristig der Gesamtbedarf im Pflege- und Betreuungsbereich im Inland gedeckt werden kann (Stichwort: Fachkräfte-Initiative¹²⁷) oder durch Zuzug aus dem Ausland (Stichworte: Personenfreizügigkeit bzw. Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative), lässt sich nicht vorhersagen. Auch die GDK hält dies für schwierig.

Zu berücksichtigen sind dabei ferner, welche Leistungen Angehörige erbringen können und wie ambulante Dienstleistungen (Spitex), Tages-, Nachtstrukturen und technische Hilfsmittel alle Beteiligten entlasten können. Mit einer guten Gesundheitsversorgung bedeutet eine höhere Lebenserwartung auch, dass Menschen länger autonom und gesund bleiben.¹²⁸ Auch die Strategie Gesundheit 2020 des Bundesrates will entsprechend nicht nur beim Gesundheitspersonal ansetzen.¹²⁹ Gegenwärtig bestehen also personelle Engpässe, ein Notstand liegt jedoch nicht vor. Zur Frage, ob sich ein solcher langfristig entwickelt, gehen die Meinungen auseinander.

Klar ist für die Studiengruppe, dass ein Qualitätsabbau im Pflege- und Betreuungsbereich verhindert werden soll. Anzeichen für dieses Problem liegen vor: Weil zu wenig qualifiziertes Betreuungs- und Pflegepersonal vorhanden ist, werden unter anderem einfache Handreichungen und Sozialkontakte von Zivildienstleistenden übernommen. In Pflegeeinrichtungen werden die Nachtschichten teilweise vor Ort von Personal geleitet, dessen Ausbildungsniveau demjenigen eines/r Pflegehelfers/in SRK entspricht.¹³⁰ Die Ausbildung zum/r Pflegehelfer/in SRK (120 Stunden Theorie und mindestens 12 Tage Praktikum) wird durch das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) durchgeführt und mit Mitteln aus dem AHV-Fonds unterstützt. Dieses Niveau erreichen auch Sanitäts- oder Spitalsoldaten der Armee in der Rekrutenschule.

¹²⁴ www.obsan.ch

¹²⁵ Vgl. Bericht «Gesundheitspersonal in der Schweiz» bzw. das Factsheet dazu (www.obsan.admin.ch > Publikationen > Filtern nach: Gesundheitsfachkräfte).

¹²⁶ Vgl. Panorama Gesundheitsberufe 2030, Kap.10.2, S. 114.

¹²⁷ Gemäss dem Nationalen Versorgungsbericht 2009 werden in der Schweiz jährlich knapp 5'000 Pflegepersonen zu wenig für die Bereiche Spital, Alters- und Pflegeheime sowie Spitex ausgebildet. Unter dem Titel «Fachkräfteinitiative» werden verschiedene Ansatzpunkte verfolgt, um das inländische Potenzial an Fachkräften in Mangelberufen besser auszuschöpfen – dazu gehört auch der Pflegebereich. Vgl. die Bestandsaufnahme zum Bericht «Fachkräfteinitiative – Situationsanalyse und Massnahmenbericht».

In den Pflegeberufen hat sich die Zahl der jährlichen Abschlüsse auf der Ebene der beruflichen Grundbildung seit 2007 verdoppelt; auf der tertiären Stufe stieg die Zahl ebenfalls. Vgl. Schlussbericht Masterplan Bildung Pflegeberufe. Der Bericht kommt zum Schluss, dass Erhalt und Schaffung von Ausbildungs- und Praktikumsplätzen weiterhin hohe Priorität haben sollen.

¹²⁸ Vgl. dazu z.B. die Studie Demographischer und gesellschaftlicher Wandel des Alters und Folgen für die Pflege im Alter von François Hoepflinger.

Gemäss Obsan greift die Strategie «ambulant vor stationär»: Zwischen 2006 und 2013 ist der Anteil der über 65-Jährigen gesunken, die in ein Alters- oder Pflegeheim eingetreten sind; gleichzeitig nehmen diese mehr Spitex-Leistungen in Anspruch. Vgl. Bericht Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse.

¹²⁹ Die Strategie formuliert dazu vier Handlungsfelder: Lebensqualität sichern, Chancengleichheit und Selbstverantwortung stärken, Versorgungsqualität sichern und erhöhen sowie Transparenz schaffen, besser steuern und koordinieren.

¹³⁰ Die Vorgaben der Kantone sind unterschiedlich. Sie sind zu erfüllen, um eine Betriebsbewilligung zu erhalten.

3.4.2 Entlastung von Familien mit Pflegebedürftigen

Einfluss auf den Pflegebedarf in stationären Einrichtungen (Spitäler, Alters- und Pflegeheime) hat auch, wie lange pflegebedürftige Menschen mit Hilfe von Familienangehörigen und professionellen Organisationen (Spitex¹³¹) in ihrem privaten Umfeld bleiben können. Gegenwärtig sind rund 700'000 Menschen in der Schweiz auf Hilfe angewiesen, zusätzlich erkranken jährlich rund 1'000 Kinder schwer. Rund 330'000 Personen im Erwerbsalter leisten regelmässig Pflege- und Betreuungsaufgaben. Gemäss Spitex Verband Schweiz wurden 2013 rund 64 Millionen Pflege- und Betreuungsstunden durch Angehörige geleistet. Müsste diese Gratisarbeit bezahlt werden, würde das 3,5 Milliarden Franken kosten (der Gesamtaufwand aller Spitex-Organisationen lag 2013 bei 1,9 Milliarden Franken).

Der Bundesrat hat im Dezember 2014 beschlossen, die Rahmenbedingungen für betreuende und pflegende Angehörige so zu verbessern, dass diese sich langfristig engagieren können, ohne sich zu überfordern. Gestützt auf den «Aktionsplan zur Unterstützung und Entlastung von pflegenden Angehörigen» soll folgendes verbessert werden: Informationsangebote, Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege¹³² sowie Entlastungsangebote. Bei letzteren geht es um zwei Stossrichtungen: Einerseits die Unterstützung der Familien durch Freiwillige, andererseits mehr Ferienbetten in Alters- und Pflegeheimen. Daraus ergeben sich folgende Berührungspunkte mit dem Dienstpflichtsystem: Dienstpflichtige könnten betroffene Familien entlasten und umgekehrt sollten betroffene Dienstpflichtige entlastet werden.

3.4.3 Ärztemangel

Die medizinische Grundversorgung ist kein Element des Dienstpflichtsystems, hat aber Berührungspunkte: Wenn Engpässe erkennbar sind, stellt sich die Frage, ob mit Verpflichtungen das Problem gelöst werden kann; wenn die Zahl der dienstpflichtigen Schweizer Ärzte sinkt, wirkt sich das auf die Armeesantität und damit auf die Leistungsfähigkeit der Einsatzorganisationen des Dienstpflichtsystems aus.

Handlungsbedarf besteht vor allem in zwei Bereichen: Zum einen finden in ländlichen Gebieten immer weniger Hausärztinnen und -ärzte, die pensioniert werden, eine Nachfolge für ihre Grundversorgungspraxis. In den nächsten zehn Jahren wird rund die Hälfte der knapp 6'000 Grundversorger altershalber ausscheiden.¹³³ Der in der Schweiz ausgebildete Nachwuchs an Hausärzten kann diese Abgänge nicht vollständig ersetzen. Werden mehrere Hausarztpraxen durch ein Gesundheitszentrum abgelöst, braucht es gleichwohl Ärztinnen und Ärzte.¹³⁴ Die Kantone haben die Zahl der Ausbildungsplätze für das Medizinstudium zwischen 2009 und 2013 um 40 % erhöht.¹³⁵ Offen ist, wann die 2015 angekündigten zusätzlichen Finanzmittel und Studienplätze im Bereich der ärztlichen Grundversorgung greifen werden.

Zum anderen treten 50 % der ausgebildeten Ärztinnen nach der Eidgenössischen Prüfung überhaupt nie eine klinische Tätigkeit an;¹³⁶ auch jede(r) siebte Assistenzarzt/-ärztin gibt diese auf und insgesamt jede

¹³¹ Spitalexterne Leistungen werden durch gemeinnützige und durch gewinnorientierte Organisationen erbracht. 2014 wurden 79 % aller Leistungen durch die gemeinnützigen Spitex-Organisationen erbracht, die im Spitex-Verband Schweiz zusammengeschlossen sind.

¹³² Geprüft wird dabei auch, ob Gelder aus dem Erwerbsersatzfonds eingesetzt werden sollen. Vgl. Kap. 2.1.8.

¹³³ Vgl. das Obsan-Bulletin «Médecins de premier recours».

¹³⁴ Vgl. das Versorgungsmodell der Berner Studie «Panorama Gesundheitsberufe 2030».

¹³⁵ Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die Frage Friedl «Anzahl der Studienplätze 2015 in der Medizin» (15.5015).

¹³⁶ Dies wurde so bereits an der Diplomfeier der medizinischen Fakultät der Universität Bern im Jahr 2011 dargestellt, eine Studie dazu läuft gegenwärtig.

fünfte Person übt ihren Arztberuf zumindest vorübergehend nicht aus.¹³⁷ Hinzu kommt, dass der Anteil der Frauen im Medizinstudium steigt (gegenwärtig sind rund 62 % der Medizinstudierenden Frauen). Die Ausbildung bis zur Eidgenössischen Prüfung kostet pro Studierenden zwischen 500'000 und 700'000 Franken.¹³⁸ Im Gesundheitswesen werden so grosse Summen für die Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten investiert, ohne dass sich dies massgeblich auf die Versorgungssituation auswirkt. Der Zufluss von qualifizierten ausländischen Ärztinnen und Ärzten stockt, nachdem sich die Arbeitsbedingungen in den umgebenden Ländern in den letzten Jahren wesentlich verbessert haben.¹³⁹

¹³⁷ Prof. Peter Meier-Abt, Präsident der Akademien der medizinischen Wissenschaften (SAMW) in einem Artikel der NZZ am Sonntag vom 13. September 2015 mit dem Titel «Jeder fünfte Arzt wechselt den Beruf».

¹³⁸ Kosten des Medizinstudiums 1999, Studie des Bundesamts für Statistik aus dem Jahr 2003.

¹³⁹ Gemäss der Ärztevereinigung FMH liegt der Ausländeranteil bei den Ärztinnen und Ärzten bei 30 % (in der Bevölkerung sind es 24 %).

3.5 Fazit

Die Konsequenzen für das Dienstpflichtsystem sind nicht eindeutig, teilweise sogar gegenläufig. *Bedrohungen und Gefahren* sind vielfältig: Was sich konkret in welchem Ausmass ereignen wird, lässt sich nicht vorhersagen. Die sicherheitspolitischen Instrumente (vgl. Abb. 5) müssen also flexibel einsetzbar sein. Dies wird durch das Dienstpflichtsystem unterstützt: Es verschafft dem sicherheitspolitischen Instrumentarium die nötigen Personalreserven. Ob diese ausreichen oder ob ein Zusatzbedarf nach Dienstpflichtigen erkennbar ist, wird im Kapitel 5.1.2 geprüft. Mit einem grösseren Personalbedarf ist überall dort zu rechnen, wo es um Kontakte von Mensch zu Mensch geht (z.B. bei Betreuungseinsätzen in Notlagen); dies ergibt sich aus dem *Bevölkerungswachstum*. Aus der Gesamtpalette der Bedrohungen und Gefahren lässt sich jedoch nicht direkt ein erforderlicher *Gesamtbedarf* von Dienstpflichtigen berechnen.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Bestände notfalls auch rasch erhöht werden können. Im gegenwärtigen Dienstpflichtsystem ist dies der Fall: Bei Bedarf können zusätzlich ältere Jahrgänge verpflichtet werden, die eine Grundausbildung absolviert haben (ein Jahrgang entspricht dabei rund 15'000 – 20'000 Männern). Sie können allerdings nur wirkungsvoll eingesetzt werden, wenn sie noch über den erforderlichen Ausbildungsstand verfügen und auch ausgerüstet werden können.

Mittelfristig sinken die Bestände in Armee, Zivilschutz und Feuerwehren jedoch; nur die Gesamtzahl der Zivildienstleistenden wird noch während einiger Jahre ansteigen, bis sich Zulassungen und Entlassungen die Waage halten (vgl. Kap. 2.1). Das hat auch zur Folge, dass viele in ihrem persönlichen Umfeld keine Dienstleistenden mehr antreffen und fälschlicherweise daraus ableiten, dass die Wehrgerechtigkeit nicht mehr gegeben sei (vgl. Kap. 4.3). Der hohe Ausländeranteil in der Bevölkerung verstärkt dies (vgl. Kap. 3.2).

Weiterhin muss das sicherheitspolitische Instrumentarium in jedem Fall koordiniert reagieren können, denn die Bedrohungen und Gefahren sind oft verkettet und können deshalb nicht durch ein Instrument allein bewältigt werden. Für das Dienstpflichtsystem bedeutet dies unter anderem, dass personelle Überlappungen klarer als bisher erfasst werden müssen, weil Feuerwehren, Zivilschutz und Armee in Grossereignissen gemeinsam eingesetzt werden.

Die *Menge* der zur Verfügung stehenden Dienstpflichtigen ist langfristig stabil. Die demografische Entwicklung der dienstpflichtigen Altersgruppe löst also in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren keinen Handlungsbedarf aus, um die angestrebten Bestände im gegenwärtigen Dienstpflichtsystem zu gewährleisten. Zu beachten ist allerdings nicht nur, ob genügend Dienstpflichtige vorhanden sein werden. Es muss auch geprüft werden, wie viele der Pflichtigen dann tatsächlich in welchen Organisationen Dienst leisten werden (vgl. Kap. 5.2).

Ferner werden sich langfristig auch die *Anforderungen* an Dienstpflichtige verändern. Armee und Zivilschutz werden im Zuge der *technologischen Entwicklung* weiter von Maschinen und Waffensystemen profitieren, die leistungsfähiger werden und weniger Bedienungsmannschaft benötigen; es werden jedoch immer mehr *Spezialisten* benötigt werden. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch solche Professionalisierungen weniger Aufgaben milizmässig erfüllt werden können. Grundsätzlich werden aus der Bildungslandschaft Schweiz genügend Spezialisten hervorgehen. Für das gegenwärtige Dienstpflichtsystem stellen sich jedoch drei Probleme:

Erstens müssen Spezialisten oft Ausbildungen der tertiären Stufe absolviert haben. Es gibt mit anderen Worten keine 19-jährigen Ärzte oder Ingenieure, die rekrutiert und eingesetzt werden können. Armee, Zivilschutz und auch Zivildienst müssen damit weiterhin das ihrige zur Ausbildung beitragen, die Bildungsgänge von Pflichtigen verfolgen und Pflichtige flexibel neuen Funktionen zuführen können, wenn sie relevantes Know-how erworben haben.

Zweitens wird die Schnittmenge zwischen Qualifizierten und Dienstpflichtigen wie dargelegt kleiner. Frauen¹⁴⁰ und Ausländer¹⁴¹ erwerben sich in Bildung und Beruf relevantes Know-how. Das gegenwärtige Dienstpflichtsystem hat jedoch keinen Zugriff darauf. Sollen Frauen verpflichtet werden, ist zu berücksichtigen, dass die Gleichstellung von Mann und Frau noch nicht in allen Bereichen erreicht wurde; auch die Frage der Vereinbarkeit von Dienstpflicht und Kinderbetreuung stellt sich bei Frauen gegenwärtig deutlicher als bei Männern.

Drittens wird der Spezialistenmangel auch innerhalb des Dienstpflichtsystems Druck erzeugen: Zum einen, dass Dienstpflichtige weitergehend als bisher eine Funktion übernehmen, die ihrem beruflichen Hintergrund entspricht. Damit wird der Freiraum kleiner, z.B. in der Armee etwas völlig anderes zu tun als im Berufsalltag. Zum anderen, dass qualifizierte Zivildienstpflichtige für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen herangezogen werden und dazu im Zivilschutz Dienst leisten sollten (vgl. Kap. 5.4.2; in der Armee dürfen Zivildienstpflichtige nicht eingesetzt werden).

Mit Blick auf das Dienstpflichtsystem stellt sich ferner die Frage, ob gesellschaftlich zentrale Bereiche der gemeinnützigen Arbeit infolge schwindenden Engagements bedroht sind und infolgedessen dort ein erhöhter Bedarf nach Pflichtleistungen entsteht, der mit Dienstpflichtigen gedeckt werden sollte. Dies wird im Kapitel 5.1.6 mit Fokus auf den Tätigkeiten des Schweizerischen Roten Kreuzes und seiner Organisationen geklärt.

Schliesslich ist noch das Spannungsfeld zwischen Dienst, Beruf, Familie, Aus- und Weiterbildung zu beleuchten, in dem sich die Dienstpflichtigen bewegen. Es wird sich weiter verschärfen. Nicht nur die längeren Dienstperioden (Rekrutenschule bzw. Ersteinsätze im Zivildienst) müssen mit Verpflichtungen in Beruf und Bildung koordiniert werden. Wer im starren Korsett des Bologna-Systems studiert oder wer nebenberuflich eine teure Weiterbildung absolviert, verfügt auch für kürzere Dienstperioden über weniger Freiraum als früher (WK bzw. mindestens vierwöchige Einsätze im Zivildienst). Militärdienst leistende Ärzte sind insbesondere bei Kaderfunktionen bereits jetzt benachteiligt. Auch wer einen fixen Vattertag pro Arbeitswoche hat, hat für jede Dienstperiode zusätzlichen Koordinationsaufwand, möglicherweise mit finanziellen Folgen. An der seit Jahrzehnten stabilen Quote, dass ein Viertel der Armeeangehörigen den WK verschiebt, wird sich ohne Flexibilisierung damit kaum etwas ändern lassen. Insgesamt lässt sich jedoch nicht ableiten, ob die junge Generation eine bestimmte Form von Dienstpflicht bevorzugen würde oder sich gar vermehrt der Dienstpflicht entziehen möchte. Dazu bräuchte es eingehendere Untersuchungen. Feststellbar ist, dass die junge Generation heterogener ist; verschiedene Grundorientierungen stehen nebeneinander. Daraus lässt sich ableiten, dass Instrumente wichtiger werden, die dem nationalen Zusammenhalt dienen (vgl. Kap. 4.1).

Besondere Aufmerksamkeit verlangen die Entwicklungen im *Gesundheitswesen*. Langfristig kann ein Notstand nicht ausgeschlossen werden. Deshalb werden im Kapitel 5.1.4 mögliche Beiträge des Dienstpflichtsystems diskutiert.

¹⁴⁰ Zum gegenwärtigen Einbezug der Frauen vgl. Kap. 2.3 und 2.4. Die rechtlichen Erwägungen zur Dienstpflicht für Frauen finden sich in Kap. 4.2.2, die Haltung der Studiengruppe wird in Kap. 7.1 dargelegt. Im «norwegischen Modell» (Kap. 6.3) und im Modell «allgemeine Dienstpflicht» (Kap. 6.4) ist Dienst auch für Frauen obligatorisch.

¹⁴¹ Die Frage wird unter dem Gesichtspunkt der Wehrgerechtigkeit im Kap. 4.3.3 erörtert. Im Modell «allgemeine Dienstpflicht» (Kap. 6.4) sind Ausländerinnen und Ausländer dienstpflichtig. Zum ihrem gegenwärtigen Einbezug vgl. Kap. 2.3 und 2.4.

4 Grundfragen des Dienstpflichtsystems

4.1 Zweck

Im vorliegenden Kapitel wird dargelegt, welchen Zwecken das Dienstpflichtsystem dienen soll. Diese dienen in der Folge als Leitlinien für die Empfehlungen (Kap. 5) und Modelle (Kap. 6). Die Studiengruppe betrachtet dabei die gegenwärtige Grundlage des Dienstpflichtsystems in der Bundesverfassung nicht als Schranke, sondern ist der Auffassung, dass Art. 59 BV revidiert werden soll, wenn die Situation es erfordert.¹⁴²

4.1.1 Fokus: Einsatzorganisationen

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass das Dienstpflichtsystem auf die sicherheitspolitischen Bedürfnisse ausgerichtet sein muss und in jedem Fall die künftig geforderte Leistungsfähigkeit der Einsatzorganisationen Armee und Zivilschutz personell zu gewährleisten hat.

Der unbestrittene Zweck des Dienstpflichtsystems ist es, die Leistungsfähigkeit der Einsatzorganisationen Armee und Zivilschutz personell sicherzustellen, so dass diese in der Lage sind, Beiträge zum Schutz des Landes und seiner Bevölkerung zu leisten. Ergänzend dazu ermöglicht der Zivildienst einen Ersatzdienst für diejenigen Tauglichen, die den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können.

Der Armee fehlen bereits jetzt in einigen Bereichen Spezialisten. Dieser Mangel wird sich trotz Weiterentwicklung der Armee akzentuieren. Das führt zur Frage, ob der Kreis der Pflichtigen erweitert werden muss, wenn die nötige Zahl an qualifizierten Dienstpflichtigen nicht mehr zur Verfügung steht und Armee und Zivilschutz infolgedessen ihre Aufgaben nicht mehr vollumfänglich erfüllen könnten. Das Dienstpflichtsystem soll so weiterentwickelt werden, dass diese Probleme nachhaltig gelöst werden können.¹⁴³

Die künftig geforderte Leistungsfähigkeit von Armee und Zivilschutz benötigt weniger Dienstpflichtige als im gegenwärtigen System.¹⁴⁴ Dies hängt auch damit zusammen, dass moderne technische Systeme für die gleiche Leistung weniger, aber qualifizierteres Personal benötigen. Dabei ist die Wehrgerechtigkeit zu berücksichtigen (vgl. Kap. 4.3).

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass das Dienstpflichtsystem auch zur Lösung existenzwichtiger Probleme beitragen soll.¹⁴⁵

¹⁴² Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

¹⁴³ Dabei gibt es drei verschiedene Ansatzpunkte: Erstens die Differenzierung der Anforderungsprofile im gegenwärtigen System (vgl. Kap. 5.2.2), zweitens die Erweiterung des Dienstpflichtsystems auf Schweizer Frauen (vgl. Kap. 4.2.2; Kap. 6.3 «norwegisches Modell» und Kap. 6.4 Modell «allgemeine Dienstpflicht») und auf Ausländerinnen und Ausländer (vgl. Kap. 4.3.4 und Kap. 6.4 Modell «allgemeine Dienstpflicht»), drittens neue Rekrutierungsverfahren (vgl. Kap. 6.2 Modell «Sicherheitsdienstpflicht»).

¹⁴⁴ Dabei darf aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht die Zahl der Pflichtigen pro Jahrgang verringert werden; die Verweildauer wird verkürzt. Vgl. Kap. 2.1.3 und 5.2.

¹⁴⁵ Das Bundesamt für Justiz hält eine offene Auslegung des Begriffs „existenzwichtiges Problem“ für nicht vereinbar mit dem Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit; vgl. Kap. 4.2.1.

Unter bestimmten Voraussetzungen soll das Dienstpflichtsystem auch Beiträge zur Lösung von Problemen leisten, die nicht sicherheitspolitischer Natur sind, die aber die Fähigkeit der staatlichen Organe beeinflussen, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Handlungsbedarf besteht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, wenn Nichtstun direkt oder indirekt Sicherheitsprobleme auslösen würde. Die Studiengruppe hat für den Einsatz von Dienstpflichtigen Voraussetzungen formuliert (vgl. Kap. 4.2.1).

In Kapitel 3 wurde die Entwicklung des Umfeldes aufgezeigt. Welche Aufgaben aus Sicht der Studiengruppe mit Pflichten erfüllt werden sollen, wird im Kapitel 5.1 dargelegt.

4.1.2 Nationaler Zusammenhalt als wichtiger Aspekt, aber nicht als Selbstzweck

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass das Dienstpflichtsystem weiterhin zum nationalen Zusammenhalt beitragen soll.

Das Dienstpflichtsystem erfüllt einen weiteren Zweck und soll diesen künftig weiterhin erfüllen: Der Dienst in Armee, Zivildienst und Zivilschutz kann die Verankerung des Einzelnen in der Gesellschaft fördern. Der Pflichtige kann seinen Dienst als sinnvoll und als relevanten Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt erleben. Er arbeitet mit Menschen zusammen, die verschiedene soziale und wirtschaftliche Hintergründe haben und aus anderen Sprachregionen kommen. Dieser Zweck steht im Einklang mit dem Auftrag der Bundesverfassung, der nationale Zusammenhalt sei zu fördern.¹⁴⁶ Er wurde wiederholt auch in parlamentarischen Vorstössen unterstrichen.¹⁴⁷ Gleichwohl hat der Bundesrat zur Interpellation Berberat (14.4020) festgehalten, dass er Sondermassnahmen zur Sprachförderung in der Armee als nicht erforderlich erachte.

Das Dienstpflichtsystem kann dem Einzelnen die Möglichkeit verschaffen, während des Dienstes etwas Konkretes für die Gesellschaft zu tun. Darüber hinaus kann es beim Einzelnen das Verständnis fördern, dass es sinnstiftend und nötig ist, sich für die Gemeinschaft zu engagieren, zum Beispiel in Politik und Vereinen. Die Aus- und Weiterbildung in Armee, Zivildienst und Zivilschutz kann zudem von volkswirtschaftlichem Nutzen sein, besonders wenn Fähigkeiten, die während der Dienstzeit erworben werden, auch auf dem zivilen Arbeitsmarkt anerkannt und gesucht werden.¹⁴⁸ Diese Zusammenhänge sind aus Sicht der Studiengruppe relevant, auch wenn sich solche Beiträge nicht beziffern lassen.

Gemeinschaftserlebnisse sind nur dann sinnstiftend, wenn die Betroffenen sie positiv wahrnehmen. Ausgangspunkt dazu ist die Lebenswelt der jungen Generation (vgl. Kap. 3). Auf sie müssen die Anreize im Dienstpflichtsystem ausgerichtet sein. Die Studiengruppe ist sich bewusst, dass all dies stark von individuellen Einstellungen und vom Umfeld abhängt, in dem jemand Dienst leistet. Dabei spielt auch eine Rolle, wieviel Wertschätzung die Gesellschaft den Dienstleistenden entgegenbringt. Die Studiengruppe ist sich ferner bewusst, dass das gegenwärtige System die Mehrheit der Gesellschaft nicht erfasst: die überwiegende Mehrheit der Frauen und alle Ausländer.

Nationaler Zusammenhalt ist nicht Selbstzweck des Dienstpflichtsystems. Gleichwohl liefert es Beiträge dazu. Seine Weiterentwicklung soll dies verstärken.

¹⁴⁶ Art. 2 Zweck, Abs. 2 BV (SR 101): «Sie [Die Schweizerische Eidgenossenschaft] fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.»

¹⁴⁷ Wörtlich im Postulat Reynard (13.4312) «Für eine neue Dienstpflicht. Der Bürgerdienst». Der Einsatz von Pflichten zu Gunsten der Gemeinschaft ist auch Thema im Postulat Hiltbold (13.4263) «Neudefinition der Dienstpflicht?», in der Motion und im Postulat von Graffenried (13.3905 / 13.3906) «allgemeine Dienstpflicht statt Wehrpflicht», in der Motion der Grünliberalen Partei (12.4114) «Weiterentwicklung der Dienstpflicht», um nur die Beispiele seit 2010 zu nennen. Vgl. Kap. 1.4.

¹⁴⁸ Vgl. die volkswirtschaftliche Analyse von Kosten und Nutzen im Bericht über die Bedeutung der Armee.

4.1.3 Tragfähigkeit des Dienstpflichtsystems in der Gesellschaft

Um die bisher aufgeführten Zwecke erfüllen zu können, muss das Dienstpflichtsystem auch impliziten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüchen genügen. Wenn das Dienstpflichtsystem tragfähig sein soll, so müssen die Pflichten durch die jungen Pflichtigen leistbar sein. Das betrifft Fragen der Tauglichkeitsanforderungen ebenso wie Fragen des Dienstleistungsmodells. Die Wechselwirkungen zwischen Armee, Zivildienst und Zivilschutz einerseits sowie Gesellschaft und Wirtschaft andererseits sind vielfältig; sie führen auch zu Zielkonflikten. Den neuen Belastungen der Pflichtigen in Berufs- und Bildungswelt hat das Dienstpflichtsystem ebenso Rechnung zu tragen wie den gestiegenen Anforderungen in deren sozialem Umfeld (vgl. Kap. 3.3). Beispielsweise dürfte die Menge der Pflichtigen abnehmen, die Beruf und Weiterbildung jederzeit den geforderten Dienstleistungen unterordnen und dann Dienst leisten können, wenn es die Armee anordnet. Die Überalterung der Gesellschaft wird dazu führen, dass auch Dienstpflichtige vermehrt Familienangehörige betreuen und pflegen werden.¹⁴⁹ Würde die Dienstpflicht auf Frauen ausgedehnt, würde sich dies verschärfen.¹⁵⁰ Dann wäre zu überprüfen, ob beide Partner einer Ehe oder Partnerschaft mit Kinder- oder Angehörigenbetreuungsaufgaben Dienst leisten können.

Die Wirtschaft profitiert von der Standortsicherheit, zu der Armee, Zivildienst und Zivilschutz beitragen, und erwartet zusätzlich, dass die dienstbedingten Abwesenheiten verkraftbar sind. Idealerweise soll der Dienst den Einzelnen wirtschaftlich nutzbar weiterqualifizieren. Was dies heisst, verändert sich in einer Arbeitswelt laufend, in der 30-Jährige weit weniger häufig in dem Berufsfeld arbeiten, in dem sie eine Ausbildung abgeschlossen haben, als dies noch vor dreissig Jahren der Fall war. Umgekehrt erwerben sich Dienstpflichtige so neue Qualifikationen, über die sie zum Zeitpunkt der Rekrutierung noch nicht verfügten.¹⁵¹

Die Gesellschaft erwartet, dass Pflichtige als mündige Staatsbürger behandelt werden. Das Dienstpflichtsystem sollen den freien Arbeitsmarkt und die Freiwilligenarbeit nicht konkurrenzieren (vgl. Kap. 4.2.3), weil diese für das Funktionieren der Gesellschaft essenziell ist. Aktuelle gesellschaftliche Fragen sind weiter die Gleichberechtigung der Geschlechter (vgl. Kap. 4.2.2 und 7.1) und die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (vgl. Kap. 4.3.4). Dies ist jedoch weder Ziel noch Zweck des Dienstpflichtsystems.

Militärdienstpflicht und Schutzdienstpflicht wurden nicht geschaffen, um vom konkreten Bedarf losgelöste gesellschaftspolitische Vorstellungen umzusetzen. Die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems soll in erster Linie bedarfsorientiert erfolgen (vgl. Kap. 7.1).

Massnahmen sollen in erster Linie die Leistungsfähigkeit der Einsatzorganisationen Armee und Zivilschutz verbessern, gleichwohl aber im Einklang mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorstellungen stehen und wenn möglich die Situation verbessern, wo das Dienstpflichtsystem gegenwärtig davon abweicht (vgl. zu den Massnahmen Kap. 5).

¹⁴⁹ Sie sollen unterstützt werden. Vgl. Empfehlung 3 im Kap. 5.1.4.2.

¹⁵⁰ Vgl. dazu Kap. 4.2.2 und 7.1. In zwei von vier Modellen («norwegisches Modell» und Modell «Allgemeine Dienstpflicht») sind Mann und Frau dienstpflichtig; vgl. Kap. 6.3 bzw. 6.4.

¹⁵¹ Vgl. Empfehlung 10 im Kap. 5.4.1.5.

4.2 Rechtliche Schranken für die Weiterentwicklung

Will der Staat die grösstmögliche Freiheit gewähren, so belastet er seine Bürgerinnen und Bürger möglichst wenig mit Pflichten. Erweiterungen des gegenwärtigen Dienstpflichtsystems sollen deshalb nur aus gewichtigen Gründen erfolgen. Die Dienstpflicht steht im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit. Beides sind Ziele der Schweiz: Sie will die Sicherheit und Freiheit des Landes bewahren und der Bevölkerung die grösstmöglichen Freiheiten gewähren. Die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist in diesem Spannungsfeld zu beurteilen. Der schweizerischen Rechtsordnung ist dabei Rechnung zu tragen. Schranken, die sich aus der gegenwärtigen verfassungsmässigen Militärdienst- und Schutzdienstpflicht (gemäss Art. 59 bzw. 61 BV¹⁵²) ergeben, gelten für den Vollzug des gegenwärtigen Systems, nicht aber für andere Modelle. Deshalb wird für alle Modelle dargelegt, ob für ihre Umsetzung eine Revision von Verfassungsartikeln erforderlich ist oder nicht (vgl. Kap. 6.1.4, 6.2.4, 6.3.4 und 6.4.5).

4.2.1 Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit im Allgemeinen und mit Blick auf das Gesundheitswesen

4.2.1.1 *Unbestritten erlaubt: Dienstpflicht für Armee und Zivilschutz sowie Zivildienst als Ersatzdienst; Leistungen aller in Gefahrensituationen*

Der Staat darf seine Bürgerinnen und Bürger nicht zu beliebigen Aufgaben verpflichten, weil solche Zwangs- oder Pflichtarbeit die individuelle Freiheit beschneidet. Erweiterungen des Dienstpflichtsystems müssen vereinbar sein mit den Freiheitsrechten der Bundesverfassung (z.B. Art. 10 BV¹⁵³) und den Regelungen zur Zwangs- und Pflichtarbeit: mit Art. 4 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Menschenrechtskonvention, EMRK)¹⁵⁴, mit Art. 8 Ziff. 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte¹⁵⁵ sowie mit dem Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Zwangs- oder Pflichtarbeit.¹⁵⁶ Das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gehört zum zwingenden Völkerrecht: Es kann nicht durch einzelne Staaten oder durch Absprachen einzelner Staaten aufgehoben oder abgeändert werden, da es Ausdruck des Gemeinschaftsinteresses ist.¹⁵⁷ In der Bundesverfassung ist verankert, dass zwingende Bestimmungen des Völkerrechts beachtet werden müssen, wenn die Verfassung revidiert wird.¹⁵⁸

Militärdienst, Zivildienst und Schutzdienst im Zivilschutz gelten in den erwähnten Abkommen ausdrücklich nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit. Damit sind Erweiterungen rechtlich möglich (z.B. Wehrpflicht für Mann und Frau). Gemäss einhelliger juristischer Lehre sind dabei allerdings nicht die Institutionen zu betrachten, sondern deren Zweck: Es ist zulässig, das Dienstpflichtsystem zu erweitern, um so die Aufgaben der Armee oder des Zivilschutzes besser erfüllen zu können; nicht zulässig wäre hingegen beispielsweise eine Erweiterung der Militärdienstpflicht, damit die Schweizer Armee mit Dienstpflichtigen kommerziell tätig werden könnte.

¹⁵² SR 101; der Wortlaut von Art. 59 und Art. 61 BV findet sich auf S. 9.

¹⁵³ Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit (SR 101).

¹⁵⁴ Abgeschlossen am 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (SR 0.101).

¹⁵⁵ SR 0.103.2.

¹⁵⁶ Angenommen in Genf am 28. Juni 1930, in Kraft getreten für die Schweiz am 23. Mai 1941 (SR 0.822.713.9).

¹⁵⁷ Vgl. Art. 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111).

¹⁵⁸ Dies gilt für Volksinitiativen gemäss Art. 139 Abs. 3 BV, für die Totalrevision der Bundesverfassung gemäss Art. 193 Abs. 4 BV und für Teilrevisionen gemäss Art. 194 Abs. 2 BV (SR 101).

Juristisch unbestritten ist auch das Recht des Staates, in ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahrensituationen seine Bürgerinnen und Bürger vorübergehend zu besonderen Leistungen zu verpflichten.¹⁵⁹

4.2.1.2 Kontrovers: «übliche Bürgerpflichten» und «Existenzsicherung»

Darüber hinaus gibt es zwei Felder, in denen Erweiterungen des Dienstpflichtsystems unter Umständen ebenfalls möglich sind: *Erstens*, wenn sie als «übliche Bürgerpflichten» gelten können, und *zweitens* zur Existenzsicherung von Staat und Gesellschaft. Zu beiden Feldern gehen die Meinungen in der juristischen Lehre allerdings auseinander.¹⁶⁰ Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) liegen nur zu den «üblichen Bürgerpflichten» vor.¹⁶¹ Diese könnten beispielsweise die Grundlage bilden, um eine Feuerwehrdienstpflicht (wieder-) einzuführen; dazu besteht jedoch kaum Veranlassung. Der Rahmen, was auch noch als «übliche Bürgerpflicht» gelten könnte, sollte aus Sicht der Studiengruppe eng abgesteckt werden.

Ähnliches gilt für die Existenzsicherung von Staat und Gesellschaft. Dabei ist nicht die Abwehr einer Kriegs- oder Terrorgefahr, einer Katastrophe oder einer Notlage gemeint, denn der Dienst in Armee oder Zivilschutz dient zwar gewiss der Existenzsicherung, gilt aber ohnehin nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit. Vielmehr müssen Staat und Gesellschaft einem anderen existenziellen Problem gegenüberstehen. Da weder in der juristischen Lehre noch in der politischen Diskussion Konsens besteht, wie weit dieser Spielraum gefasst werden kann oder soll, schlägt die Studiengruppe vor, die Hürden hoch anzusetzen und den Einsatz von Pflichtigen zur Existenzsicherung an folgende drei Voraussetzungen zu koppeln:

1. Das Problem ist hinreichend belegt;
2. Der Arbeitsmarkt ist nachweislich nicht in der Lage, das Problem zu lösen;
3. Der Einsatz von Pflichtigen (während einer kürzeren oder längeren Zeit) leistet einen relevanten Beitrag zur Lösung des Problems. Vor diesem Hintergrund können für das Gebot der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität andere Massstäbe angewandt werdend (vgl. Kap. 4.2.3).

Das Bundesamt für Justiz hat darauf hingewiesen, dass «dauerhafte, strukturbedingte bedrohliche Zustände» den Einsatz von Dienstpflichtigen nicht rechtfertigen.¹⁶² Die Studiengruppe hat mit Blick auf das Gesundheitswesen (vgl. Kap. 4.2.1.3) darauf verzichtet, dieses Kriterium aufzunehmen.

Der Spielraum zur Erweiterung des Dienstpflichtsystems unter Beachtung des Verbots der Zwangs- und Pflichtarbeit lässt sich letztlich nur beurteilen, wenn die konkrete Umsetzung eines Modells vorliegt (vgl. unten Kap. 6.4.5, wobei die Frage auch für das Modell «Allgemeine Dienstpflicht» ungeklärt bleibt). Dabei steht nicht im Vordergrund, wer allenfalls zusätzlich verpflichtet werden soll und wie dies organisiert werden könnte, sondern zu welchem Zweck dies erfolgen soll. Da der Zivildienst (als Ersatzdienst für diejenigen, die aus Gewissensgründen keinen Militärdienst leisten können) ebenfalls nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit gilt, können die Aufgabengebiete der Zivildienstleistenden erweitert werden. Zu beachten sind allerdings die Gebote der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität (vgl. unten Kap. 4.2.3).

¹⁵⁹ Gemäss Art. 79 Abs. 2 MG (SR 510.10) kann der Bundesrat in einer schwer wiegenden Notlage als letztes Mittel alle Schweizer verpflichten, zur Verteidigung des Landes beizutragen. Ähnliche Regelungen kennen einige Kantone mit Blick auf Katastrophen und Notlagen. Vgl. Schweizer, Bürgerpflichten.

¹⁶⁰ Vgl. St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Vorbemerkung zur Sicherheitsverfassung.

¹⁶¹ Vgl. Urteil vom 18. Juli 1994 im Fall Karlheinz Schmidt gegen Deutschland (Feuerwehrdienstpflicht); Urteil vom 20. September 2006 im Fall Zarb Adami gegen Malta (Einsatz als Geschworener); Urteil vom 14. September 2010 im Fall Steindel gegen Deutschland (Teilnahme am ärztlichen Notfalldienst).

¹⁶² Zu dieser Frage siehe auch Birk, Internationaler Kommentar zur EMRK, Art. 4, Randziffer 63.

4.2.1.3 Dienstpflichtsystem und Gesundheitswesen

Die Gesundheit der Bevölkerung ist ein hohes Gut. Die Studiengruppe hält es grundsätzlich für geboten, dass der Staat Dienstpflichtige im Gesundheitswesen einsetzt, wenn die medizinische Versorgung der Bevölkerung infolge eines Marktversagens nicht mehr gewährleistet wäre. Falls mit den üblichen Abläufen das Gesundheitswesen nicht mehr aufrechterhalten werden könnte, dann wäre die Diskussion müssig, ob es sich nun um ein strukturelles oder akutes Problem handle. Dienstpflichtige sollten jedoch auch in einem solchen Fall nur so lange eingesetzt werden, bis der Arbeitsmarkt wieder in der Lage wäre, die medizinische Versorgung zu gewährleisten.

Die Studiengruppe ist nicht zur Auffassung gelangt, dass es der gegenwärtige Zustand des Gesundheitswesens (vgl. Kap. 3.4.) erforderlich machen würde, das Dienstpflichtsystem so umzugestalten, dass viele Dienstpflichtige dort eingesetzt werden müssten. Langfristig muss jedoch mit Handlungsbedarf gerechnet werden. Die Studiengruppe schlägt in Kapitel 5 deshalb bloss Massnahmen vor, um Voraussetzungen zu schaffen, dass das Dienstpflichtsystem relevante Beiträge leisten könnte, falls dies erforderlich werden sollte (vgl. Kap. 5.1.4). Ferner ist sie der Auffassung, dass Dienstpflichtige im Gesundheitswesen Know-how erwerben können, das in Kriegen, Krisen, Katastrophen und Notlagen benötigt wird. Deshalb schlägt die Studiengruppe vor, dass es Dienstpflichtigen weitergehend als bisher ermöglicht werden soll, im Gesundheitswesen Erfahrungen zu sammeln (vgl. Kap. 5.4). Sie müssen sich dazu jedoch freiwillig melden; niemand soll gezwungen werden, Menschen zu pflegen oder zu betreuen.

Die Studiengruppe will keinen Pflicht-Sozialdienst einführen; sie spricht sich auch gegen das Modell «Allgemeine Dienstpflicht» aus. Sie hält bloss fest, dass in diesem Modell die Dienstpflicht auch in Gemeinschaftsdiensten erfüllt würde, die sich am gegenwärtigen Zivildienst orientieren (vgl. Kap. 6.3). Ob und wie dieses Modell mit dem Zwangsarbeitsverbot vereinbar ist, lässt die Studiengruppe bei aller Skepsis offen (vgl. Kap. 6.4.5).

4.2.2 Gebot der Gleichbehandlung: Einbezug der Frauen

Der Umstand, dass nur Schweizer Männer, nicht aber Schweizer Frauen Militärdienst leisten müssen, lässt sich juristisch und historisch begründen. Militärdienst stellte lange Zeit an eine Mehrheit der Armeeangehörigen hohe körperliche Anforderungen, die die Männer in der Regel besser erfüllten. Es entsprach zugleich geschlechtsspezifischen Rollenbildern, dass nur Männer Militärdienst leisteten.

Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Militärdienstpflicht für Männer gemäss Art. 59 BV¹⁶³ als Spezialregelung der Bundesverfassung dem allgemeinen Verfassungsauftrag der Gleichbehandlung der Geschlechter gemäss Art. 8 BV vorgeht.¹⁶⁴ Die Regelung ist formell also verfassungskonform, tatsächlich ist die Ungleichbehandlung der Geschlechter jedoch offensichtlich;¹⁶⁵ zumal auch in der Armee heute eine grosse Zahl von Spezialistenfunktionen keine aussergewöhnlichen körperlichen Anforderungen mehr stellen. Frauen können in allen Funktionen der Armee freiwillig Dienst leisten; zu keiner Funktion besteht also die Vorstellung, dass nur Männer sie ausüben könnten. Im Gesundheitswesen stellt sich zudem das Problem, dass der Armee Militärärzte fehlen, während die Mehrzahl der Studierenden an den medizinischen Fakultäten inzwischen Frauen sind, die nicht dienstpflichtig sind (vgl. Kap. 3.4).

Wie soll dieses Problem gelöst werden? Die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» hätte die Gleichbehandlung der Geschlechter eingeführt (indem Mann und Frau in der freiwilligen Miliz hätten

¹⁶³ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

¹⁶⁴ Bundesgerichtsentscheid (BGE) 8C_232/2014 vom 21. April 2015 (dort Punkt 5.2.3) und Bundesgerichtsentscheid 2C_221/2009 vom 21. Januar 2010 (dort Punkt 2.1).

¹⁶⁵ Vgl. St. Galler Kommentar und Basler Kommentar zu Art. 59 BV und Bondolfi, Wehrpflicht, S.139ff.

Dienst leisten können); die Initiative wurde jedoch 2013 mit 73,2 % Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Auch die anderen Alternativen (Militärdienstpflicht auch für Frauen, Berufsarmee) wurden bisher als nicht zweckdienlich erachtet. Aufgrund des Verbots der Zwangs- und Pflichtarbeit kann die Dienstpflicht nur dann auf Frauen ausgedehnt werden, wenn dies militärisch erforderlich ist.

Dass nur Männer zum Schutzdienst im Zivilschutz verpflichtet werden, lässt sich noch schlechter begründen, zumal es sich um einen unbewaffneten Dienst handelt und heute Feuerwehrdienstpflicht für Männer und Frauen gleichermassen gilt.¹⁶⁶ Das Bundesgericht hat dazu 1992 eine Klage abgewiesen;¹⁶⁷ wiederum waren die Alternativen bislang nicht mehrheitsfähig.¹⁶⁸ Anzuführen ist, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine Ersatzabgabe für den Feuerwehrdienst nur für Männer als diskriminierend beurteilt hat.¹⁶⁹

Für Erweiterungen des gegenwärtigen Dienstpflichtsystems gilt damit die rechtliche Schranke, dass sie das Gebot der Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger zu respektieren haben. Nur in gut begründeten Ausnahmen wäre es zulässig, das Dienstpflichtsystem substanziell zu erweitern, ohne den Kreis der Pflichtigen auf die Schweizer Frauen auszuweiten. Dies ist auch eine Frage der Wehrgerechtigkeit, wenn man diese ganzheitlich betrachtet (vgl. Kap. 4.3.4). Die Haltung der Studiengruppe zu dieser Frage wird in Kapitel 7.1 dargelegt.

4.2.3 Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität

Auch aus dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ergeben sich Schranken für das Dienstpflichtsystem: Der Bund soll nicht mit der Arbeitsleistung von Pflichtigen den Arbeitsmarkt beeinflussen oder den Wettbewerb verfälschen.¹⁷⁰ Die Problemstellung ist für Armee, Zivildienst und Zivilschutz unterschiedlich: Armee und Zivilschutz sind auf Kriege, Krisen, Katastrophen und Notlagen ausgerichtet. In der normalen Lage steht deshalb die Ausbildung im Zentrum. Gleichwohl ist zu regeln, unter welchen Umständen Angehörige von Armee und Zivilschutz Leistungen für Dritte erbringen dürfen. Anders beim Zivildienst: Er kann zwar in Katastrophen und Notlagen herangezogen werden, im Zentrum steht jedoch die normale Lage, in der Zivildienstpflichtige ihre Dienstage mit Arbeitseinsätzen ableisten. Gerade hier bedarf es besonderer Regelungen, um Arbeitsmarkt und Wettbewerb so wenig wie möglich zu stören.

4.2.3.1 Armee

Wenn Armeeangehörige Gebäude abbrechen, Stege bauen, Anlässe wie zum Beispiel Skirennen und Schwingfeste unterstützen,¹⁷¹ dann werden solche und ähnliche Tätigkeiten in der Öffentlichkeit wahrgenommen und sie können Arbeitsmarkt und Wettbewerb beeinflussen. Deshalb sind sie an Voraussetzungen geknüpft:¹⁷² In jedem Fall muss ein Ausbildungsnutzen für die Armee vorhanden sein; weiter muss ein öffentliches Interesse bestehen und ein Anlass muss nationale oder internationale Bedeutung haben.

¹⁶⁶ Vgl. Kap. 2.2, zu Rechtsgrundlagen des Zivilschutzes Kap. 2.1.5 und den St. Galler Kommentar zu Art. 61 BV.

¹⁶⁷ Bundesgerichtsentscheid (BGE) 118 IA 341 vom 9. November 1992.

¹⁶⁸ 1957 (also vor Einführung des Frauenstimmrechts) lehnte das Schweizer Volk den Zivilschutzartikel im ersten Anlauf nicht zuletzt deshalb ab, weil er die Möglichkeit vorsah, eine Frauendienstpflicht einzuführen.

¹⁶⁹ Verstoss gegen Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK. Urteil des EGMR vom 18. Juli 1994, Karlheinz Schmidt gegen Deutschland; A/291-B. Das Gericht liess es dabei offen, ob es rechtfertigende Gründe gibt, Männer und Frauen hinsichtlich der Dienstpflicht bei der Feuerwehr unterschiedlich zu behandeln.

¹⁷⁰ Dazu bräuchte es eine Verfassungsbestimmung, die dies explizit erlaubt. Vgl. Art. 94 Abs. 4 BV (SR 101).

¹⁷¹ 2014 hat die Armee 26'192 Dienstage dafür verwendet. Vgl. Kap. 2.1.3.

¹⁷² Vgl. Art. 2 der Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln (VUM; SR 513.74).

Hinzu kommt, dass die eingesetzte Truppe für die Tätigkeiten geeignet sein muss und diese weder die Einsatzfähigkeit noch die Ausbildungsprogramme der Armee wesentlich beeinträchtigen dürfen. Ausgeschlossen sind sicherheitspolizeiliche Aufgaben; hierzu sind die Hürden deutlich höher (es bedarf eines Armeeeinsatzes im Assistenz- oder Aktivdienst). Schliesslich soll die Armee erst dann zum Zug kommen, wenn andere Mittel nicht ausreichen (Hilfe von zivilen oder militärischen Vereinen, des Zivildienstes oder des Zivilschutzes). Erzielt ein Anlass Gewinn, so ist ein Teil davon an den Erwerbsersatzfonds zu überweisen, aus dem der Erwerbsausfall der Armeeangehörigen finanziert wird.

4.2.3.2 Zivildienst

Zivildienstpflichtige leisten ihre Dienstage in Einsatzbetrieben, also Organisationen, die Teil des ersten oder zweiten Arbeitsmarktes sind.¹⁷³ Der Zivildienst lässt sich nicht vom Arbeitsmarkt entkoppeln; eine absolute Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität ist nicht möglich. Sie wird gleichwohl angestrebt, indem der Vollzug des Zivildienstes auf die folgenden drei Ziele ausgerichtet ist:¹⁷⁴ Zivildienstleistende sollen keine Arbeitsplätze gefährden, Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht verschlechtern und die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälschen, indem sie einzelnen Organisationen Vorteile verschaffen würden. Klagen wegen Verstössen sind aufgrund der konsequenten Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben selten; zudem werden die Einsatzbetriebe durch ihre Konkurrenten beobachtet.

Umgesetzt werden diese drei Ziele im Wesentlichen mit drei Elementen: *Zum Ersten* besteht für jeden Einsatz ein *Pflichtenheft*. Gemeinnützige Arbeit steht im Zentrum der Zivildiensteinsätze, wobei maximal zur Hälfte auch qualifizierte handwerkliche Tätigkeiten zulässig sind.¹⁷⁵ *Zum Zweiten* schuldet der Einsatzbetrieb eine *Einsatzabgabe* dafür, dass er von der Arbeitskraft von Zivildienstleistenden profitiert. Die Höhe wird ausgehend vom üblichen Lohnniveau festgelegt und beträgt minimal Fr. 8.40, maximal Fr. 70.- pro Tag. Hinzu kommt, dass der Einsatzbetrieb für Unterkunft, Verpflegung, Arbeitskleider und Schuhe besorgt sein oder die Zivildienstleistenden dafür entschädigen muss. Ferner hat er jedem Zivildienstleistenden ein Taschengeld zu zahlen (Armeeangehörige erhalten Sold). *Zum Dritten* ist die Zahl beschränkt, *wie viele Zivildienstleistende gleichzeitig* in einem Betrieb tätig sein dürfen. Ausgangspunkt dafür ist die Zahl der Vollzeitstellen des Betriebes. Beispielsweise kann ein Betrieb mit 100 Stellen gleichzeitig maximal 7 Zivildienstpflichtige einsetzen.¹⁷⁶ Damit soll namentlich verhindert werden, dass ganze Organisationen oder gar Bereiche vom Zivildienst abhängig werden, so wie dies in Teilen des Gesundheitswesens in Deutschland der Fall war.

Auf Verordnungsstufe sind diese drei Elemente detailliert geregelt. Die Einsatzabgaben sollen gleichzeitig verhindern, dass Freiwilligenarbeit mit Zivildienstpflichtigen konkurrenziert würde, die über die Erwerbsersatzordnung finanziert werden. Zur Durchsetzung der drei erwähnten Elemente verfügt die Vollzugsstelle für den Zivildienst über Anerkennungsverfahren für Einsatzbetriebe, Inspektionsbefugnisse und Strafkompetenzen. Explizit nicht zulässig ist, dass Zivildienstpflichtige an ihrem Arbeitsplatz Zivildienst leisten oder dort, wo sie kurz zuvor eine Aus- oder Weiterbildung absolviert haben, wo sie sich ehrenamtlich engagieren oder wo ihre eigene Familie (oder ihnen sonst nahestehende Personen) vom Einsatz profitieren würde.

¹⁷³ Der «zweite Arbeitsmarkt» umfasst die Gesamtheit aller staatlich subventionierten Arbeitsverhältnisse.

¹⁷⁴ Art. 6 ZDG (SR 824.0).

¹⁷⁵ Nationalrat Malama wollte dies 2011 mit einer Motion (11.3733) ändern, drang damit jedoch nicht durch.

¹⁷⁶ Art. 9 der Zivildienstverordnung (ZDV; SR 824.01) regelt die Ausnahmen.

4.2.3.3 Zivilschutz

Zivilschutzorganisationen können eine beschränkte Anzahl von Diensttagen pro Jahr für «Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft» verwenden (vgl. Kap. 2.1.5).¹⁷⁷ Unter «Gemeinschaft» werden dabei Behörden, Organisationen und Vereine verstanden. Ähnlich wie bei der Armee sollen solche Einsätze einen Ausbildungsnutzen erbringen und dürfen nur geleistet werden, wenn die Aufgaben nicht anderweitig bewältigt werden können. Punkto Konkurrenz und Gewinn sind die Regelungen offener als bei der Armee: Einsätze sollen Private «nicht übermässig» konkurrenzieren und «nicht überwiegend» der Geldbeschaffung dienen.

¹⁷⁷ Vgl. die Verordnung über Einsätze des Zivilschutzes zugunsten der Gemeinschaft (VEZG; SR 520.14).

4.3 Wehrgerechtigkeit

In der politischen Diskussion wird verschiedentlich argumentiert, dass die Wehrgerechtigkeit nicht mehr gegeben sei, ohne dass jeweils dargelegt wird, was unter Wehrgerechtigkeit verstanden werden soll.¹⁷⁸ Dabei werden unterschiedliche Facetten des Dienstpflichtsystems problematisiert: Einmal dass zu wenig Männer Dienst leisteten,¹⁷⁹ einmal dass zu viele Armeeangehörige mit Restdiensttagen entlassen würden¹⁸⁰ und einmal dass der Zivildienst zu viel Zulauf habe und der Zugang dazu zu niederschwellig sei.¹⁸¹ Als Verstoss gegen die Wehrgerechtigkeit wird also bezeichnet, was als ungerechter Vollzug verfassungsmässiger Pflichten empfunden wird. Im Vordergrund steht dabei die Militärdienstpflicht (also Art. 59 BV¹⁸²); die Schutzdienstpflicht tritt nur bei der Frage hinzu, wie viele Pflichtige persönlich Dienst leisten.

Wenn Dienstpflichtige jegliche Dienstleistung verweigern, verstösst dies ebenfalls gegen die Wehrgerechtigkeit. Aufgrund der geringen Zahlen ist die Thematik Dienstverweigerer jedoch nicht relevant.¹⁸³

4.3.1 Drei Kriterien des Bundesrates

Der Bundesrat hat in der Beantwortung des Postulats Wicki Kriterien für den gerechten Vollzug der Militärdienstpflicht formuliert und diese in der Botschaft zur Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» wie folgt wiederholt:¹⁸⁴

«*Erstens* muss aufgrund objektiver Kriterien entschieden werden, wer Militärdienst, wer Zivildienst, wer Schutzdienst im Zivilschutz und wer keinen Dienst leistet.

Zweitens muss ein möglichst grosser Teil der Pflichtigen seine Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung in Armee, Zivildienst oder Zivilschutz erfüllen.

Drittens muss gewährleistet sein, dass alle dienstleistenden Personen nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit insgesamt denselben Belastungen ausgesetzt sind. Zeitliche, physische und psychische Belastungen müssen dabei integral betrachtet werden. »

Andere Definitionen der Wehrgerechtigkeit liegen nicht vor. Die drei Kriterien leiten sich aus dem Inhalt von Art. 59 BV ab. Bereits im Bericht zum Postulat Wicki wies der Bundesrat des Weiteren darauf hin, dass gesellschaftlicher Wandel dazu führen kann, dass die Wehrgerechtigkeit neu beurteilt wird, und stets können sie Einzelne anders empfinden. Damit öffnen sich Beurteilungsspielräume, zumal die drei Kriterien unterschiedlich trennscharf sind. Es ginge jedoch nicht an, sich damit zu begnügen, dass Wehrgerechtigkeit eine subjektive Sache sei. Da es um Verfassungsbestimmungen geht, müssen diese gerecht umgesetzt werden und was das konkret bedeutet, ist in der politischen Diskussion zu klären; dabei muss ein möglichst tragfähiger Konsens hergestellt werden.

¹⁷⁸ Der SKAD-Bericht verwendete den Begriff «Dienstgerechtigkeit» (vgl. dort Kap. 9.1); er meint dasselbe wie «Wehrgerechtigkeit», der seit den 1980er Jahren in parlamentarischen Vorstössen verwendet wurde.

¹⁷⁹ So NR von Graffenried in der Begründung seiner Vorstösse für eine allgemeine Dienstpflicht. Vgl. Kap. 1.4.

¹⁸⁰ So z.B. die Sonntags-Zeitung am 23. Februar 2013. Vgl. dazu Kap. 2.1.3.

¹⁸¹ So z.B. NR Hans Fehr in der Fragestunde vom 2. Juni 2009 (Frage 09.5191) oder der Chef der Armee in einem Interview mit der Aargauer Zeitung am 5. Oktober 2015.

¹⁸² SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

¹⁸³ Es sind jährlich 2-7 Armeeangehörige, noch weniger beim Zivildienst. Beim Zivilschutz sind die Zahlen unklar, da in der Praxis möglicherweise renitente Pflichtige in die Reserve versetzt oder vorzeitig entlassen werden.

¹⁸⁴ Bericht Wehrgerechtigkeit zum Postulat Wicki (05.3526); Botschaft Wehrpflicht, Kap. 4.1.4.

4.3.2 Beurteilung des gegenwärtigen Vollzugs

4.3.2.1 Objektive Kriterien bei der Zuteilung

In den Kapiteln 2.1.1 und 2.1.2 wurde dargelegt, dass aufgrund von medizinischen Kriterien sowie aufgrund von Sicherheitsüberlegungen entschieden wird, wer tauglich ist und wer infolgedessen einer Funktion in Armee oder Zivilschutz zugeteilt wird; Willkür wurde keine festgestellt. Der Frage, ob sich Pflichtige allzu leicht militärdienstuntauglich erklären lassen können, wird in Kapitel 5.2.1 nachgegangen. Dazu vorweg: Auch wenn es im Einzelfall subjektiv anders beurteilt werden kann, hat die Studiengruppe keinen systematischen Missbrauch festgestellt. Wenn heute weniger Pflichtige tauglich werden als früher (vgl. Abb. 14 und 15), so weil sich die Funktion von Rekrutierung und Rekrutenschule verändert haben; dies ist legitim.

Allerdings bestehen schweizweit Unterschiede, die das Rekrutierungssystem nicht auszugleichen vermag. Fassbar ist dies gegenwärtig nur über die unterschiedlichen Tauglichkeitsquoten der Kantone: 2015 waren in Appenzell-Innerrhoden 76,4 % tauglich, im Jura 46,9 %. Dabei ist zu beachten, dass sehr unterschiedliche grosse Teilmengen betrachtet werden, wenn die Gesamtzahl der Tauglichen auf die Kantone aufgeteilt wird. 2015 wurden im bevölkerungsreichsten Kanton (Zürich) 6'039 Männer rekrutiert, im kleinsten (Appenzell-Innerrhoden) nur 123; zehn Taugliche mehr oder weniger wirken sich damit anders auf die Tauglichkeitsquote aus.

Drei sich überlagernde Phänomene sind gleichwohl wissenschaftlich bereits bestätigt: *Erstens* ist eher tauglich, wer aus einem ländlichen Milieu stammt; urbane Regionen weisen eine tiefere Tauglichkeitsquote auf, weil sie auch Ballungsraum sozialer und wirtschaftlicher Probleme sind. *Zweitens* bestehen kulturelle Unterschiede. *Drittens* sind Bildungsniveau und Tauglichkeit verknüpft; eher tauglich ist, wer eine Berufslehre oder eine Matura absolviert hat; wer keinen Abschluss erreicht hat, hat oftmals auch mit sozialen und gesundheitlichen Problemen zu kämpfen. Der Oberfeldarzt hat zu diesen Fragen eine wissenschaftliche Untersuchung veranlasst, deren Ergebnisse erst im Verlaufe des Jahres 2016 vorliegen werden.

Ausgeschlossen werden können Unterschiede im Rekrutierungsprozess der sechs Rekrutierungszentren. Ein einzelnes Zentrum ist für mehrere Kantone mit sehr unterschiedlichen Tauglichkeitsraten zuständig. Unterschiede in der Tauglichkeit ergeben sich demnach aus dem Kollektiv der Stellungspflichtigen und nicht wegen unterschiedlicher Beurteilungskriterien der Ärzte in den verschiedenen Rekrutierungszentren.

Bei der Zulassung zum *Zivildienst* werden keine Motivationen von Dienstpflichtigen (Gewissensgründe) mehr beurteilt, seit 2009 das System des Tatbeweises gilt (vgl. Kap. 2.1.4). Dies ist einfacher umzusetzen als Gewissensprüfungen, die Beurteilungsspielräume öffnen. Das gegenwärtige Zulassungssystem erfüllt damit das Kriterium der objektiven Zuteilungsvorgänge im Zivildienst besser als das frühere (separat davon zu beurteilen sind die anderen Kriterien der Wehrgerechtigkeit, namentlich die Frage der Belassung, vgl. Kap. 4.3.3.3).

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass das gegenwärtige Zuteilungssystem nachvollziehbar und transparent ist und so das erste Kriterium der Wehrgerechtigkeit (objektive Kriterien) nach wie vor erfüllt.

Wenn aus sozial und wirtschaftlich benachteiligten Milieus weniger Diensttaugliche hervorgehen, so ist dies bedauerlich. Für staatspolitisch bedenklich erachtet die Studiengruppe, dass sich kulturelle Unterschiede auch bei der Tauglichkeit niederschlagen. Beide Problemkreise können jedoch nicht durch die Rekrutierung und so nicht durch das Dienstpflichtsystem gelöst werden; es sind Fragen der Sozial- und Bildungspolitik sowie des nationalen Zusammenhaltes.

4.3.2.2 Möglichst hohe Zahl an Dienstleistenden

Aus den am Anfang von Kapitel 4.3 aufgeführten Beispielen zeigt sich bereits, dass es politisch nicht tragfähig wäre, wenn die Militärdienstpflicht so vollzogen würde, dass jeder Dienstpflichtige zwar einer der drei Möglichkeiten zuzuordnen wäre, die Artikel 59 BV eröffnet, der Bund sich jedoch nicht darum kümmern würde, wer warum Militärdienst oder Zivildienst leistet und wer die Wehrpflichtersatzabgabe entrichtet. Die Zahl der tatsächlich Dienst Leistenden spielt eine Rolle, weil sich aus Artikel 59 BV ergibt, dass grundsätzlich jeder Schweizer Militärdienst *leisten* soll; die anderen Möglichkeiten sind Ausnahmen von dieser Regel. Der *Zivildienst* ist gleichwertiger Ersatzdienst, also zählen Militär- und Zivildienstleistende gleich.¹⁸⁵ *Schutzdienstpflichtige* erfüllen ihre Militärdienstpflicht *de iure* zwar, indem sie die Wehrpflichtersatzabgabe entrichten. Da sie in der Regel aber auch persönlich Dienst im Zivilschutz leisten (was die Ersatzabgabe reduziert), wäre es unstatthaft, sie nicht dazu zu zählen.

Wehrgerechtigkeit und Tauglichkeitsquote

Aus der bundesrätlichen Definition lässt sich nicht ableiten, ob der gegenwärtige Stand der Tauglichkeit ausreichend ist oder nicht (rund 63 % Militärdiensttaugliche plus 17 % Schutzdiensttaugliche; vgl. Abb. 14). Es bleibt letztlich der politischen Würdigung überlassen, ob sich hierin die gegenwärtigen gesellschaftlichen und sozialen Realitäten spiegeln oder ob ein Versagen des Systems vorliegt. Dabei wird oftmals nur eine Seite betrachtet: der Vollzug durch staatliche Stellen. Diese werden teilweise unter Generalverdacht gestellt, zu lasch zu handeln oder sich von gewitzten Drückebergern übertölpeln zu lassen. Es liegen der Studiengruppe jedoch keine Befunde vor, die das Funktionieren des Systems und damit die Wehrgerechtigkeit grundsätzlich in Frage stellen würden (vgl. Kap. 2.1.1). Ausgeblendet wird die andere Seite: Ein Jahrgang Stellungspflichtiger setzt sich aus Individuen zusammen, die physisch, psychisch und intellektuell unterschiedlich leistungsfähig sind. 100 % Diensttauglichkeit sind eine Illusion, die Tauglichkeitsquote von 91 % im Jahr 1985 war in Bezug auf die Wehrgerechtigkeit eine Art Selbstbetrug, weil damals niemand danach fragte, wie viele Taugliche tatsächlich in der Lage waren, alle Dienste zu bestehen (vgl. Kap. 5.2.1, Prüfauftrag B1). Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass die Tauglichkeitsquoten bei der Rekrutierung beschränkten Nutzen haben, um Wehrgerechtigkeit festzustellen. Wehrgerechtigkeit erfordert zwar Tauglichkeitserklärung, aber auch Dienstleistung. Die Studiengruppe nimmt deshalb in Kauf, dass die Tauglichkeitsquoten tiefer sind als früher, da dafür die Zahl der späteren Abgänge aus dem Dienstpflichtsystem reduziert werden konnte.

Nicht zulässig wäre aufgrund von Art. 59 BV des übrigen ein bewusstes Senken der Tauglichkeit, um so die Bestände zu steuern; solches ist nicht feststellbar. Bedarf und Bestand werden in Übereinstimmung gebracht, indem die Altersgrenzen angepasst werden (Verweildauer; vgl. Kap. 2.1.3).

Wehrgerechtigkeit und Leistung der Dienstage

Zur *Armee* wurden hierzu zwei Problemkreise identifiziert: Ausfallquote (vgl. Kap. 5.2., Prüfauftrag B1) und Entlassung trotz Restdiensttagen (vgl. Kap. 2.1.2). Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass die Zahl der Ausfälle weiter gesenkt werden kann.

Im *Zivildienst* leisten über 95 % der Pflichtigen alle vorgeschriebenen Dienstage (vgl. Kap. 2.1.4); sie erbringen somit den vom Gesetz geforderten Tatbeweis. In Bezug auf diesen Aspekt bestehen also keine Vollzugsprobleme.

¹⁸⁵ Deshalb sind Wechsel vom Militär- in den Zivildienst für die Ausfallquote im gesamten Dienstpflichtsystem unerheblich. Vgl. Kap. 5.2.

Anders gestaltet sich die Situation im *Zivilschutz*. Es ist keine fixe Zahl von zu leistenden Diensttagen festgelegt, so dass die Schutzdienstpflicht in den Kantonen sehr unterschiedlich vollzogen wird (vgl. Kap. 2.1.5). Ein Ausgleich wird durch die Wehrpflichtersatzabgabe hergestellt: Wer weniger oder keinen Dienst leistet, zahlt mehr Wehrpflichtersatz. Gleichwohl kommt es vor, dass Pflichtige teils keinen einzigen Dienstag in einer Zivilschutzorganisation leisten. Gewisse werden direkt nach der Rekrutierung oder nach der Grundausbildung in die Reserve umgeteilt und nie mehr aufgeboten. Andere werden vorzeitig zugunsten einer Partnerorganisation im Bevölkerungsschutz entlassen. Zahlen werden im Kapitel 5.2.1.5 dargelegt, ein Überblick zu diesen Vorgängen ist jedoch nicht zu gewinnen. Festzuhalten ist, dass die Zivilschutzorganisationen ihren Bestand so auf den Bedarf ausrichten, was positiv zu bewerten ist. Die Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» will die Wehrgerechtigkeit stärken: Das Problem der kantonalen Unter- und Überbestände wird entschärft, indem Schutzdienstpflichtige nicht nur in ihrem Wohnkanton eingeteilt werden können, sondern auch anderswo, wenn dort Bedarf besteht.

Aus Sicht der Studiengruppe ist damit das zweite Kriterium der Wehrgerechtigkeit gegenwärtig nicht vollumfänglich erfüllt.

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass es im gegenwärtigen Dienstpflichtsystem möglich und in Bezug auf die Wehrgerechtigkeit angezeigt ist, dass das Potenzial der Dienstpflichtigen besser ausgenutzt wird, dass die Zahl der Ausfälle aus dem Militärdienst gesenkt wird und dass im Zivilschutz eine höhere Mindestzahl an Diensttagen vorgeschrieben wird (vgl. Kap. 5.2, Prüfauftrag B1).

4.3.2.3 Gleiche Belastung (zeitlich, physisch, psychisch)

Insgesamt gleich belastet sollten nur Armeeangehörige und Zivildienstleistende sein. Der Zivilschutz kann ausgeklammert werden, weil militärdienstuntaugliche Schutzdienstpflichtige a priori nicht denselben Belastungen ausgesetzt werden können wie Militärdiensttaugliche.

Der Zivildienst dauert dabei aus zwei Gründen *länger* als der Militärdienst: Erstens um die zeitliche Mehrbelastung der Armeeangehörigen zu kompensieren (längere Arbeitstage, durch die Kasernierung beschränkte Freizeit), zweitens seit 2009 auch als Tatbeweis (vgl. Kap. 2.1.4). Der Faktor 1,5 wurde damals nicht verändert.¹⁸⁶

Physisch ist Militärdienst im Schnitt anspruchsvoller als Zivildienst. Darauf weisen die Ausfälle aus den Rekrutenschulen hin (vgl. dazu Kap. 5.2.1, Prüfauftrag B1); bei den langen Ersteinsätzen im Zivildienst kommt solches nicht vor. Gleichwohl bestehen grosse Ähnlichkeiten: Auch in der Armee gibt es Funktionen, in denen Bürodienst geleistet wird und umgekehrt gibt es auch im Zivildienst Einsätze im Umwelt- und Naturschutz, in der Landschaftspflege, im Forstwesen und in der Landwirtschaft, bei denen Pflichtige bei Wind und Wetter körperlich hart arbeiten. Ferner wird das Ausbildungsprogramm im Militärdienst auf tiefer hierarchischer Ebene ausgestaltet – das führt in der vergleichsweise grossen Armee zu Unterschieden, wie physisch belastend ein WK letztlich ist und wie er erlebt wird. Umgekehrt sind dem Zivildienst in Bezug auf physische Belastungen Grenzen gesetzt, weil er im zivilen Arbeitsumfeld von Einsatzbetrieben geleistet wird.

Die *psychische* Belastung ist gegenwärtig nicht für das gesamte Dienstpflichtsystem objektivierbar.¹⁸⁷ Die Ausfälle aus den Rekrutenschulen sind etwa zur Hälfte auf psychische Probleme zurückzuführen. Es fragt sich dabei, ob tatsächlich alle Belastungssituationen, die zu diesen Problemen führen, aufgrund der Auf-

¹⁸⁶ Zur Dauer des Zivildienstes vgl. Kap. 5.3.1, Prüfauftrag C3.

¹⁸⁷ Es liegen einzig Untersuchungen zum Stress im Militärdienst vor. Vgl. Progress-Studie des Bundesamts für Sport und der Militärakademie an der ETH Zürich, 2013.

gaben der Armee einsatzrelevant sind (vgl. Kap. 5.2.1, Prüfauftrag B1). In Militär- und Zivildienst stehen sich ferner nicht vergleichbare abstrakte und konkrete psychische Belastungen gegenüber. Da die Schweiz über Jahrzehnte von Krieg und Krisen verschont geblieben ist, bleibt die psychische Belastung im Einsatz eine hypothetische und abstrakte Grösse ohne Einfluss auf die Belastung im RS- oder WK-Alltag. Umgekehrt sind Zivildienstleistende, die Einsätze im Gesundheitswesen leisten, im Umgang mit Kranken konkreten psychischen Belastungssituationen ausgesetzt. Solches kann nicht gegeneinander aufgerechnet werden.

Die Belastungen sind gegenwärtig also nicht objektivierbar. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Dienstpflichtigen unterschiedlich leistungsfähig sind, also auch unterschiedlich belastbar.

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass gleiche Belastung auf der individuellen Ebene nicht erreicht werden kann. Das dritte Kriterium der Wehrgerechtigkeit gilt auf einer systemischen Ebene. Die Studiengruppe erkennt auf dieser Ebene keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Aus einer Gesamtsicht sind zudem nicht nur Belastungsunterschiede, sondern auch Nutzenunterschiede zu berücksichtigen: Militärdienst kann für Bereiche des Arbeitsmarkts qualifizierend sein; Zivildienst soll dies von Gesetzes wegen nicht sein.

Schliesslich ist noch die Wahrnehmung in der Bevölkerung zu erwähnen. Gemäss einer Umfrage aus dem Jahr 2015 stimmten 42 % der Befragten der Auffassung nicht zu, dass die Belastung von Armeeangehörigen und Zivildienstleistenden gleich gross sei.¹⁸⁸

4.3.2.4 Weitere Elemente: Wehrpflichtersatz

Wehrgerechtigkeit muss auch danach fragen, ob Dienstleistende und Untaugliche im Vergleich gerecht belastet werden. Dazu müssen zwei sehr unterschiedliche Elemente verglichen werden: Zeit und Geld. Die Beurteilung hat sich dabei verschoben: Verfügbare freie Zeit wird heute höher bewertet als Geld.

Folgerichtig ist in jedem Fall, dass die Ersatzabgabe einkommensabhängig ist und ein Mindestbetrag definiert ist (vgl. Kap. 2.1.8). Zuletzt wurde die Wehrpflichtersatzabgabe 2010 erhöht. Mit Blick auf die Wehrgerechtigkeit hält es die Studiengruppe jedoch für stossend, dass 21 Wochen Rekrutenschule bzw. ein langer Einsatz von 180 Tagen im Zivildienst Fr. 400.- entsprechend sollen (Mindestabgabe).

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass die Mindestabgabe für Dienstuntaugliche auf Fr. 1'000.- erhöht werden sollte.

Den 260 Diensttagen eines Armeeangehörigen bzw. 390 Diensttagen eines Zivildienstleistenden stünden so mindestens Fr. 11'000.- gegenüber (heute: 4400.-).

Zu prüfen bleibt, wie es sich auf die Einkommenssituation auswirkt, ob jemand Dienst leistet oder nicht. Dienstuntaugliche können Aus- und Weiterbildungen (vollzeitlich oder nebenberuflich) unterbruchsfrei und rascher absolvieren. Die Vermutung liegt nahe, dass sie früher mehr verdienen würden. Eine Studie aus dem Jahr 2003 zeigte das Gegenteil.¹⁸⁹ Aus Sicht der Studiengruppe sind keine weiteren Massnahmen erforderlich.

¹⁸⁸ Repräsentative Umfrage bei der Schweizer Bevölkerung; durchgeführt im Februar 2015 im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst. Vgl. www.zivi.admin.ch > Dokumentation > Umfragen.

¹⁸⁹ Militärdienst wirkt sich gemäss dieser Studie statistisch signifikant positiv auf den Anstieg des Lohnniveaus aus. Vgl. Studie Old-Boy Network.

4.3.3 Erweiterung der Dienstpflicht auf Schweizer Frauen, Ausländerinnen und Ausländer?

Für die Studiengruppe gehört zur Wehrgerechtigkeit auch die Grundsatzfrage, wem überhaupt Dienstpflichten auferlegt werden. Gegenwärtig sind nur Schweizer Männer dienstpflichtig. Geht es um eine mögliche Erweiterung der Dienstpflicht, so stehen zwei Personengruppen im Vordergrund: Zum einen Schweizer Frauen, zum anderen niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer.

Im Kapitel 4.2.2 wurde dargelegt, dass es juristische Gründe gibt, die für eine Ausweitung der Dienstpflicht auf *Schweizer Frauen* sprechen. Dies wäre auch mit Blick auf die gleichen Rechte folgerichtig, die Mann und Frau geniessen; die Wehrgerechtigkeit würde gestärkt. Die Haltung der Studiengruppe zu dieser Frage wird in Kapitel 7.1 dargelegt.

Anders gestaltet sich die Frage, ob *niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer* obligatorisch Dienst leisten sollen.¹⁹⁰ Aus juristischer Sicht besteht hierzu keine Veranlassung: Sie geniessen nicht dieselben Bürgerrechte, also müssen sie auch nicht dieselben Bürgerpflichten erfüllen. Konsens besteht, dass Militärdienst in jedem Fall auf Schweizer Bürger beschränkt bleiben sollte. Die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems *kann* damit die Dienstpflicht auf Ausländerinnen und Ausländer erweitern, sie muss dies aber nicht. Was dies bringen würde, wird im Modell «Allgemeine Dienstpflicht» erörtert (vgl. Kap. 6.4.2.1). Die Frage bleibt indes offen, welche Tätigkeiten die so zusätzlich Dienstpflichtigen denn ausführen sollen.

¹⁹⁰ Freiwillig können sie sich ja bereits im Zivilschutz und in den Feuerwehren engagieren (vgl. Kap. 2.4). Unten in Kap. 5.3.2 (Prüfauftrag B2) wird dargelegt, warum kein freiwilliger Zivildienst für Schweizer Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Untaugliche geschaffen werden soll.

4.4 Fazit

Die Studiengruppe hat ihre Auffassung zu den *Zwecken* des Dienstpflichtsystems formuliert: Es soll die Leistungsfähigkeit von Einsatzorganisationen gewährleisten und zur Lösung existenzwichtiger Probleme des Landes beitragen. Nationaler Zusammenhalt ist nicht Selbstzweck, aber eine Begleiterscheinung des Dienstpflichtsystems. Modelle zu dessen Weiterentwicklung sollen auch dies berücksichtigen.

Die rechtlichen Schranken wurden geklärt; sie stellen Leitlinien für die Ausarbeitung von Modellen dar. Das *Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit* verhindert eine Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems nicht, muss jedoch beachtet werden. Die Studiengruppe spricht sich dabei für hohe Hürden aus, wenn Pflichtige zur Lösung existenzwichtiger Probleme eingesetzt werden sollen. Ferner stellt die *Gleichbehandlung von Mann und Frau* gemäss Bundesverfassung eine Vorgabe dar: Eine weiterentwickelte Dienstpflicht nur für Männer ist nur in gut begründeten Ausnahmen zulässig. Eine Verpflichtung der Frauen im Dienstpflichtsystem würde die Wehrgerechtigkeit verbessern, wenn man diese ganzheitlich versteht; jedoch sind auch die Befunde aus Kapitel 3 zu berücksichtigen.

Auch die Regelungen zur *Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität* setzen der Erweiterung des Dienstpflichtsystems Schranken. Namentlich bei den Aufgabengebieten ist dies zu beachten (vgl. Kap. 5). Dabei kann es sein, dass mehrere Organisationen in einem Bereich Dienstpflichtige einsetzen: Beispielsweise kann ein Spitalbataillon der Armee ein Spital betreiben, aber eben nur während eines WK und insofern ein Ausbildungszweck vorhanden ist, während Zivildienstleistende im selben Spital auf Dauer tätig sein können, aber nur gemeinnützige Arbeiten verrichten dürfen, wo die Ressourcen für die Erfüllung der Aufgaben fehlen oder nicht ausreichen. Die Tätigkeiten überschneiden sich höchstens teilweise, weil unterschiedliche Rahmenbedingungen gelten.

Wehrgerechtigkeit lässt sich nicht mathematisch ableiten, sie muss stets neu beurteilt werden. Dabei geht es um die systemische Ebene, nicht um individuelle Erlebnisse. Die bundesrätliche Definition der Wehrgerechtigkeit ist immer noch tragfähig. Die Kriterien mögen zwar schwierig zu beurteilen sein, sie bleiben aber relevant. Nützlich wäre, wenn regelmässig nicht nur die Tauglichkeitsquoten, sondern auch die Zahl der tatsächlich Dienst Leistenden veröffentlicht wird, beispielsweise wie in Abbildung 6 auf der Basis der Leistungen der Erwerbsersatzordnung. In Diskussionen lohnt es sich jeweils zu klären, welche Erwartungen an das Dienstpflichtsystem gestellt werden. Die Auffassung der Studiengruppe zu den einzelnen Kriterien wurde oben dargelegt; die Wehrgerechtigkeit ist insgesamt zwar noch gegeben, das Dienstpflichtsystem hat gleichwohl Optimierungsbedarf.

Es hat sich gezeigt, dass die Armee strenger beurteilt wird als der Zivilschutz. Militärdienst wird sehr stark aus einer staatspolitischen Optik beurteilt. Daraus wird abgeleitet, dass möglichst alle Militärdienst leisten sollen – ungeachtet davon, wie viele wirklich tauglich sind, wie viele wirklich Dienst leisten können und ob für so viele tatsächlich ein Bedarf besteht oder nicht. Gewiss: Der Bedarf darf nicht zu Manipulationen der Tauglichkeit führen; Bestände sind über die Dauer zu steuern, wie lange Pflichtige Dienst leisten müssen. Anders im Zivilschutz: Hier besteht unausgesprochener Konsens, dass der Bedarf im Zentrum steht und es deshalb unerheblich ist, ob Schutzdienstpflichtige gleich viele Dienstage leisten oder nicht. Sogar der Umstand, dass Pflichtige teilweise überhaupt keinen Dienst persönlich leisten, löst keine Diskussionen aus. Ausgeglichen wird dieses bedarfsorientierte System durch die Ersatzabgabe: Wer mehr Dienst leistet, zahlt weniger. Auf dieses Spannungsfeld zwischen Bedarfsorientierung und Gleichbehandlung zur Herstellung von Wehrgerechtigkeit ist in Kapitel 7.1. zurückzukommen.

5 Prüfaufträge

Der Bundesrat hat in seinem Auftrag an die Studiengruppe insgesamt zehn Prüfaufträge formuliert (vgl. Kap. 1.2). Sie beleuchten verschiedene Aspekte des Dienstpflichtsystems (vgl. Abb. 13). Es hat sich im Verlaufe der Arbeiten der Studiengruppe gezeigt, dass es nicht zweckmässig wäre, diese in der Reihenfolge darzustellen, wie sie im Auftrag aufgelistet wurden; sie wurden in vier Themenbereichen gebündelt:

1. der *Mehrbedarf nach Dienstpflichtigen* überhaupt (Prüfaufträge A1 und A2; Kap. 5.1); dazu wurden die möglichen Aufgabengebiete für Dienstpflichtige geprüft;
2. die *Zahl der persönlich Dienst Leistenden* bzw. die Abgänge an der Rekrutierung und aus der Armee, dem Zivildienst und dem Zivilschutz sowie die Tragfähigkeit der Tauglichkeitskategorien (Prüfaufträge B1 und C4; Kap. 5.2); dabei wird das gesamte Dienstpflichtsystem betrachtet; der Fokus dieser beiden Prüfaufträge hat sich im Laufe der Arbeiten verändert: Ursprünglich ging es um Massnahmen, um die Bestände zu erhöhen; als sich zeigte, dass kein Zusatzbedarf dies erforderlich macht, rückten Vollzugsfragen ins Zentrum, namentlich die Frage, ob die Armeebestände sichergestellt sind;
3. die *Optimierung des Zivildienstes* (Kap. 5.3), wobei die korrekte Dauer des Zivildienstes und die Notwendigkeit der Ergänzung mit einem freiwilligen Zivildienst diskutiert werden (Prüfaufträge C3 und B2);
4. die *Optimierung des Bevölkerungsschutzes* (Kap. 5.4), wobei einerseits nach dem Nutzen der Heranziehung von einzelnen oder allen Zivildienstpflichtigen gefragt wird (Prüfaufträge C2 und D1) und andererseits die Durchlässigkeit zu anderen Organisationen überprüft wird (Prüfaufträge C1 und E1).

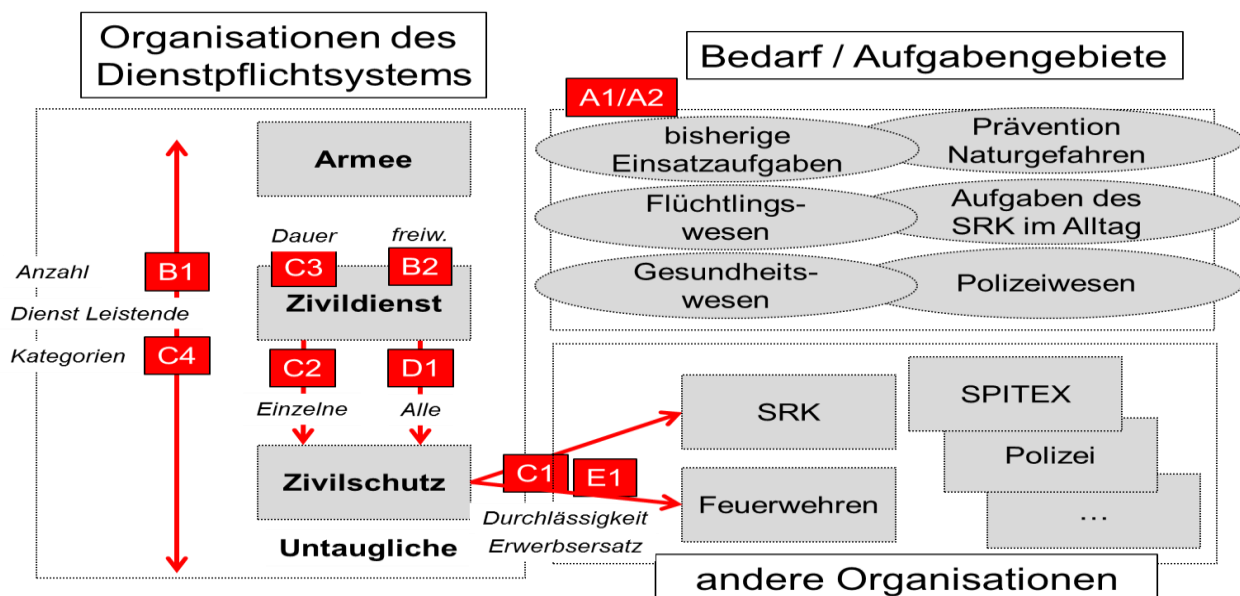


Abbildung 13: Prüfaufträge zum Dienstpflichtsystem.

Wie in Kapitel 2 dargelegt hat die Studiengruppe die Weiterentwicklung der Armee und die Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» berücksichtigt; beides zählt zur Ausgangslage.

5.1 Bedarf nach zusätzlichen Dienstpflichtigen (Prüfauftrag A1, Prüfauftrag A2)

5.1.1 Ausgangslage

Prüfauftrag A1: ob und in welchen Aufgabengebieten zusätzlicher Bedarf für den Einsatz von Dienstpflichtigen in ausserordentlichen Lagen besteht.

Prüfauftrag A2: ob und in welchen Aufgabengebieten zusätzlicher Bedarf für den Einsatz von Dienstpflichtigen in der normalen und in der besonderen Lage besteht, ohne dass dies die Leistungsfähigkeit der sicherheitspolitischen Instrumente in ausserordentlichen Lagen gefährdet.

Wann genau eine *besondere* und wann eine *ausserordentliche* Lage vorliegt, ist im Voraus schwierig zu definieren;¹⁹¹ die Studiengruppe kann und muss dies nicht klären. Gleichwohl ist es für den Einsatz von Dienstpflichtigen relevant: Nur zur Bewältigung von *ausserordentlichen* Lagen darf der Staat seine Bürgerinnen und Bürger verpflichten (vgl. Kap. 4.2.1 Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit).

Für Tätigkeiten in der *normalen* Lage ist der Spielraum noch enger: Angehörige der Armee und des Zivilschutzes dürfen nicht für beliebige Aufgaben der öffentlichen Hand eingesetzt werden, sondern nur dort, wo ihre Tätigkeit den Charakter eines Ausbildungspraktikums hat, also einen Ausbildungsnutzen für Armee oder Zivilschutz bringt (damit diese Organisationen in der *ausserordentlichen* Lage ihre Aufgaben besser erfüllen können). Anders verhält es sich mit dem Zivildienst: Im Zentrum steht, dass Zivildienstleistende ihren Ersatzdienst in der normalen Lage ableisten. Sie können auch unterstützend zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eingesetzt werden, bei Bedarf im Assistenz- oder Aktivdienst. Sie dürfen in der normalen Lage jedoch nur gemeinnützige Arbeit verrichten, wo Ressourcen für die Erfüllung der Aufgaben fehlen oder nicht ausreichen (vgl. Kap. 4.2.3 Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität). Es ist kein Zusammenhang dieser Tätigkeiten mit der Leistungsfähigkeit zur Bewältigung von *ausserordentlichen* Lagen erforderlich.

Für den Prüfauftrag A1 steht damit die Frage im Zentrum, ob zur Bewältigung der *Einsatzaufgaben* von Armee und Zivilschutz deren Bestände reichen (Kap. 5.1.2). Auch die Feuerwehren wurden in die Betrachtung einbezogen. Bei ihnen ist die Definition der Lage ebenfalls wenig nutzbringend. Sie haben als Mittel der ersten Stunde ihre Einsatzaufgaben unabhängig von der Lage zu erfüllen.

Über die gegenwärtigen Aufgabenprofile der Einsatzorganisationen hinaus hat sich die Studiengruppe gefragt, ob sich in *existenzwichtigen Bereichen* Probleme abzeichnen. Zweck des Dienstpflichtsystems ist es auch, Beiträge zu deren Lösung zu leisten, auch wenn die Probleme nicht zur Sicherheitspolitik im engeren Sinn gehören (vgl. Kap. 4.1). Die Studiengruppe hat dazu Bedingungen formuliert (vgl. Kap. 4.2.1). Aus Sicht der Studiengruppe ist langfristig im *Gesundheitswesen* (Kap. 5.1.4) mit Handlungsbedarf zu rechnen.

Klar vom Fokus auf Einsatzaufgaben und existenzwichtige Probleme zu trennen sind zwei Bereiche. *Ersstens* die *Prävention* (Kap. 5.1.5): Wo können durch den präventiven Einsatz von Pflichtigen Schäden verhindert oder gemindert werden? *Zweitens* die *gemeinnützige Arbeit* (Kap. 5.1.6 mit Fokus auf das Schweizerische Rote Kreuz und seine Organisationen): Gibt es Tätigkeitsbereiche, in denen Pflichtige vermehrt gesellschaftlich nützliche Leistungen erbringen sollen? Dafür kommen in erster Linie Zivildienstleistende in Frage. Abschliessend wird ein Bereich beleuchtet, in dem aus Sicht der Studiengruppe keine Dienstpflichtigen eingesetzt werden sollen: Im *Polizeiwesen* (Kap. 5.1.7).

¹⁹¹ Für die Definitionen vgl. Anhang 5.

5.1.2 Befunde und Massnahmen: Bedarf zur Erfüllung der Einsatzaufgaben von Armee, Zivilschutz und Feuerwehren

In den Aufgabengebieten, die der Armee, dem Zivilschutz und der Feuerwehren zugewiesen sind, hat die Studiengruppe keinen Zusatzbedarf an Pflichtigen festgestellt. Die Bestände dieser Einsatzorganisationen sinken sogar (vgl. Kap. 2.4 und Kap. 3.5). Dem Problem der kantonalen Unter- bzw. Überbestände der Zivilschutzorganisationen wird bei der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» begegnet (vgl. Kap. 2.1.5). Die Studiengruppe ist zuversichtlich, dass sich die punktuellen Rekrutierungsprobleme bei den Feuerwehren mit Optimierungsmassnahmen innerhalb des bestehenden Dienstpflichtsystems lösen lassen.¹⁹²

Offen bleibt für die Studiengruppe, ob langfristig eine Terrorbedrohung zu einem Mehrbedarf an Dienstpflichtigen führt. Die Studiengruppe kann nicht beurteilen, wie sich diese Bedrohung in der Schweiz langfristig entwickelt. Es kann dabei namentlich nicht ausgeschlossen werden, dass daraus ein erhöhter Bedarf entsteht, um kritische Infrastrukturen zu schützen. Ob das Dienstpflichtsystem dazu ausreichen wird, kann erst beurteilt werden, wenn die nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen aus dem Jahr 2012 integral umgesetzt ist; Schutz durch Polizei und Armee ist nur eine Facette dieses Konzepts.¹⁹³ Die Studiengruppe schliesst nicht aus, dass sich daraus langfristig auch neue Aufgaben für den Zivilschutz ergeben könnten.

Mit Blick auf ausserordentliche Lagen sind auch die Erkenntnisse der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14) relevant. Sie hat gezeigt, dass das System Schweiz in der Lage ist, zwei sich überlagernde Notlagen zu bewältigen (Pandemie und Strommangellage).¹⁹⁴ Klar ist, dass bei grossflächigen Katastrophen (z.B. schweres Erdbeben) oder schweren Notlagen (z.B. Pandemie mit vielen Toten) und ihren Auswirkungen auf viele Bereiche des Lebens mehr Helfer benötigt werden, als die genannten Einsatzorganisationen zur Verfügung stellen können.¹⁹⁵ Jedoch lassen sich die Aufgaben und der daraus resultierende Bedarf zu wenig konkret fassen, um gestützt darauf zusätzliche Pflichtige zu rekrutieren und auszubilden. Zudem bestehen bereits Vorkehrungen für den Fall, wenn bei Katastrophen und in Notlagen die Mittel der Einsatzorganisationen nicht mehr ausreichen: Der Bund kann zunächst auf die Angehörigen des Zivildienstes zurückgreifen; die dazu nötigen gesetzlichen Grundlagen bestehen. Eine Analyse aus dem Jahr 2013 ergab einen möglichen Bedarf für den Einsatz von Zivildienstleistenden als zusätzliche Helfer zur Bewältigung von Notlagen.¹⁹⁶ Helfende Hände sind auch beim Wiederaufbau nach einer Katastrophe nötig. Der Bundesrat sah gestützt auf diese Analyse keine Veranlassung, den Zivildienst zu einer weiteren Einsatzorganisation des Bevölkerungsschutzes auszubauen. Reichen sogar die Zivildienstleistenden nicht, können Bundesrat und Kantonsregierungen ihre besonderen Befugnisse ausschöpfen, um die Bevölkerung oder Teile davon zur Bewältigung von Ereignissen zu verpflichten (vgl. oben Fussnote 163 im Kap. 4.2.1). Einer Kriegsgefahr kann so nicht begegnet werden. Das Dienstpflichtsystem muss daher auch vorsorglich die Bestände von Armee und Zivilschutz erhöhen können (vgl. Kap. 3.5 und Kap. 5.2.2.2).

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass mit Blick auf ausserordentliche Lagen keine Veranlassung besteht, die Zahl der Pflichtigen dauerhaft zu erhöhen.

¹⁹² Vgl. dazu unten im Kap. 5.4.3 die Befunde zum Prüfauftrag C1 «ob und wie Schutzdienst statt im Zivilschutz auch in anderen Organisationen (z.B. der Feuerwehr) geleistet werden könnte».

¹⁹³ Die Strategie will die Resilienz (Widerstandsfähigkeit) der Schweiz im Zusammenhang mit kritischen Infrastrukturen in umfassender Weise verstärken. Dazu soll der Selbstschutz der kritischen Infrastrukturen ebenso verbessert werden wie die Zusammenarbeit der Akteure (Behörden, Betreiber).

¹⁹⁴ Vgl. Schlussbericht der Sicherheitsverbandsübung 2014.

¹⁹⁵ In solchen Situationen wirkt sich problematisch aus, wenn Personen z.B. gleichzeitig in der Armee und in der Feuerwehr eingeteilt sind. Vgl. dazu Kap. 5.4.3.

¹⁹⁶ Vgl. Bericht «Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen».

Sie begrüsst, dass der Zivildienst Qualifikationen und Erfahrungen der Zivildienstleistenden erfassen will, damit diese im Nachgang zu Katastrophen und in Notlagen gezielt unterstützend eingesetzt werden können.

5.1.3 Befunde und Massnahmen: Flüchtlingswesen

Bei Redaktionsschluss des Berichts stellte sich die Situation wie folgt dar: Der Zustrom von Flüchtlingen verstärkte sich und liess erwarten, dass 2016 die Zahl der Asylgesuche 40'000 übersteigen wird. Dieses Höchstniveau wurde in den letzten dreissig Jahren nur in den Jahren 1991, 1998 und 1999 aufgrund der Jugoslawien-Kriege erreicht. Damit war davon auszugehen, dass eine besondere Lage eintreten werde. Dies meint nicht die Überforderung des Dienstpflichtsystems, sondern die Voraussetzung dafür, dass Dienstpflichtige eingesetzt werden dürfen.¹⁹⁷ So sollen das Grenzwachtkorps unterstützt und Belastungsspitzen gebrochen werden, bis Lösungen greifen, um Flüchtlinge durch Personal der öffentlichen Hand oder privaten Firmen zu betreuen.

Es gab bei Redaktionsschluss keinen Grund zur Annahme, dass das Dienstpflichtsystem mit dieser Situation überfordert sein wird. Dabei ist eine integrale Betrachtung nötig: Die Leistungsfähigkeit der Einsatzorganisationen des Dienstpflichtsystems hängt von der Zahl der zu betreuenden Menschen ab, die auch durch den Vollzug der Asylverfahren im zuständigen Staatssekretariat für Migration (SEM) beeinflusst wird.

Aufnahme und Betreuung von schutzsuchenden Personen gehören zu den Kernaufgaben des Zivilschutzes. Rund ein Viertel der 73'000 aktiven Angehörigen des Zivilschutzes sind in der Betreuung ausgebildet; hinzu kommen Spezialisten insbesondere im Bereich Logistik. Zivildienstpflichtige leisten in der normalen Lage Einsätze in der Unterbringung, Betreuung und Beschäftigung von Asylsuchenden und Flüchtlingen, bei Bedarf in besonderen und ausserordentlichen Lage verstärkt. Die Armee verfügt demgegenüber nicht mehr über Formationen, die auf die Betreuung von Menschen ausgerichtet sind (die letzten Betreuungsformationen wurden 2003 aufgelöst), kann aber bei Bedarf subsidiär unterstützen.

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass mit Blick auf das Flüchtlingswesen kein Mehrbedarf an Dienstpflichtigen und kein Anpassungsbedarf im Dienstpflichtsystem erkennbar sind.

5.1.4 Befunde und Massnahmen: Gesundheitswesen

Im folgenden Abschnitt ist zu klären, ob das Dienstpflichtsystem im Gesundheitswesen relevante Beiträge zur Linderung eines *Pflegenotstandes* (bzw. möglicher Engpässe in den Bereichen Pflege und Betreuung), zur *Entlastung von Familien mit Pflegebedürftigen* sowie zur Verringerung des *Ärztemanngels* erbringen kann (vgl. Kap. 3.4). Grundsätzlich hat die Studiengruppe festgehalten, dass ein Zweck des Dienstpflichtsystems darin besteht, Beiträge zu leisten, um existenzwichtige Probleme zu lösen (vgl. Kap. 4.1). Damit ist die Frage zu klären, ob im Gesundheitswesen solche Probleme bestehen, die die spezifische Verpflichtung von Bürgerinnen und Bürgern rechtfertigen würden (vgl. die in Kap. 4.2.1.2 definierten Kriterien). Ist dies nicht der Fall, stellt sich die Frage, ob es die Rahmenbedingungen des Dienstpflichtsystems erlauben, in der normalen Lage Beiträge zur Lösung des Problems zu leisten (Stichworte Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit sowie Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität; vgl. Kap. 4). So oder so muss der Einsatz von Pflichtigen einen relevanten Beitrag erbringen können.

¹⁹⁷ Vgl. Art. 27 BZG (SR 520.1).

5.1.4.1 Pflegenotstand ?

Ist das Problem hinreichend belegt? Ist der Arbeitsmarkt nachweislich nicht in der Lage, das Problem zu lösen?

Wie oben im Kapitel 3.4 dargelegt, bestehen zwar bereits jetzt sektorielle und regionale Engpässe im Pflege- und Betreuungsbereich, sie sind aber gegenwärtig nicht schweizweit existenziell. Ob Bildungslandschaft und Arbeitsmarkt mittel- und langfristig in der Lage sind, die Engpässe zu schliessen, kann auch die Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) nicht vorhersagen; sie wurde dazu von der Studiengruppe angefragt. Die Studiengruppe stimmt der GDK zu, dass die Situation vertieft abgeklärt werden muss. Es besteht also gegenwärtig und mittelfristig kein existenzwichtiges Problem, dass es rechtfertigen würde, eine grosse Zahl von Dienstpflichtigen im Gesundheitswesen einzusetzen; langfristig kann dies erforderlich werden.

Leistet der Einsatz von Pflichtigen einen relevanten Beitrag zur Lösung des Problems?

Für den Einsatz von Pflichtigen im Gesundheitswesen sind vorab ethische Aspekte zu beachten: *Erstens* sollen pflegebedürftige Menschen nicht in die Obhut von Dienstpflichtigen gegeben werden, die zu ihrem Einsatz gezwungen wurden. Pflichtige müssen also Pflege- und Betreuungsarbeiten übernehmen wollen. *Zweitens* sollen pflegebedürftige Menschen möglichst lange durch dieselben Ansprechpersonen begleitet werden. Einsätze sollten deshalb mindestens sechs Monate dauern. Die Studiengruppe beurteilt dies als machbar.

Weiter stellt sich die Frage, ob Pflichtige für Einsätze ausreichend qualifiziert werden können. Wie oben in Kapitel 3.4.1 erwähnt erreichen die Sanitäts- oder Spitalsoldaten der Armee in der heutigen Rekrutenschule (18 Wochen) ein zertifiziertes Ausbildungsniveau, das demjenigen des/r Pflegehelfers/in SRK entspricht, zusätzlich aber auch erweiterte Kompetenzen in der Akutpflege vermittelt, wie zum Beispiel Injektions- und Infusionstechnik und einfache Verbandwechsel. Fällt die militärische Ausbildung weg, so lassen sich Dienstpflichtige in ca. zehn Wochen auf das erforderliche Niveau bringen.

Schliesslich ist zu beurteilen, ob die Menge der Pflichtigen ausreicht, um relevante Beiträge zu leisten. Zu beachten ist, dass 2013 nur schon in Alters- und Pflegeheimen das Personal für Pflege und Alltagsgestaltung total 58'289 Vollzeitstellen entsprach.¹⁹⁸ Würden sich aus dem gegenwärtigen Dienstpflichtsystem (vgl. Abb. 10) 25 % der Pflichtigen freiwillig für einen Pflegeeinsatz melden, so wären dies rund 80'000 Männer. Sie könnten allerdings nicht auf unbegrenzte Dauer eingesetzt werden. Würden sie alle je einen Monat Dienst leisten, so würde dies rund 6'600 Vollstellen entsprechen; bei längeren Einsätzen entsprechen mehr. Würden sich jährlich 25 % der neu rekrutierten Dienstauglichen melden, kämen jedes Jahr rund 7'000 dazu. Aus Sicht der Studiengruppe liessen sich damit relevante Beiträge leisten. Wäre es im Sinne einer Notfallmassnahme zur Bewältigung einer existenziellen Notsituation erforderlich, die Dienstpflicht auf Frauen auszudehnen, wäre der Beitrag noch grösser (vgl. die Modelle in Kap. 6.3 und 6.4).

Massnahmen

Empfehlung 1: Die Studiengruppe empfiehlt, die Entwicklungen im Pflege- und Betreuungsbereich vertieft abzuklären.

¹⁹⁸ Vgl. Statistik der sozialmedizinischen Institutionen 2013 des Bundesamts für Statistik.

Der Beauftragte des Bundesrates für den Koordinierten Sanitätsdienst soll diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), den Gesundheitsbehörden, den Leistungserbringern und den Organisationen des Dienstpflichtsystems übernehmen und dem Bundesrat in fünf Jahren einen Bericht vorlegen. Dabei ist aufzuzeigen, wie sich die Situation quantitativ und qualitativ entwickelt hat, wie sie sich weiter entwickeln wird und ob Dienstpflichtige vermehrt eingesetzt werden sollen.

Aus der Situation im Gesundheitswesen lässt sich kein Bedarf quantifizieren. Gleichwohl muss das Dienstpflichtsystem flexibel reagieren können, wenn sich die Situation zuspitzt. Dabei geht es nicht nur um den Ausbildungsstand der Dienstpflichtigen. Das System muss dann auch in der Lage sein, die Einsätze der Dienstpflichtigen zu steuern.

Empfehlung 2: Die Studiengruppe empfiehlt als vorsorgliche Massnahmen, dass vermehrt Dienstpflichtige den Ausbildungsgang zum Pflegehelfer SRK absolvieren.¹⁹⁹

Zur Festlegung der Menge soll das VBS den nationalen Bedarf nach Pflegehelfern SRK im Katastrophendispositiv der Kantone erheben.

Gestützt auf diese Bedarfserhebung sollen WBF und VBS die entsprechende Anzahl Zivildienstpflichtige und Schutzdienstpflichtige ausbilden und als Pflegehelfer SRK im Gesundheitswesen Dienst leisten lassen.

Bei Bedarf sollen sie veranlassen, dass das SRK zusammen mit der Armee spezifische Lehrgänge für Dienstpflichtige durchführt.

Voraussetzungen dazu sind, dass sich die Teilnehmenden freiwillig melden und gleichzeitig verpflichten, nach der Ausbildung einen Einsatz von sechs Monaten im Gesundheitswesen zu leisten. Da es sich nicht um Notfalleinsätze handelt, haben die Einsatzbetriebe eine Abgabe zu leisten. Damit wären die Ausbildungskosten refinanzierbar, die der Bund zu tragen hat.²⁰⁰ Kein Handlungsbedarf besteht bei der Armee: Sanitäts- und Spitalsoldaten werden bereits als Pflegehelfer SRK zertifiziert.

Die Studiengruppe hält diese Schritte aus drei Gründen für erforderlich:

Erstens benötigt der Aufbau von Kapazitäten Zeit. Verschärft sich langfristig die Situation, kann das Dienstpflichtsystem nur dann reagieren, wenn die Voraussetzungen dafür geschaffen wurden: Strukturen und Abläufe sollen deshalb geklärt werden. So können dann im Bedarfsfall flexibel mehr Pflichtige ausgebildet und/oder längere Einsätze angeordnet werden.

Zweitens sind eine höhere Anzahl Dienstpflichtiger mit minimalen Pflegekenntnissen eine wertvolle Reserve für besondere und ausserordentliche Lagen, wenn es um die Bewältigung von Kriegen, Katastrophen und Notlage geht. Deshalb soll das Mengengerüst zunächst nicht auf das Gesundheitswesen, sondern auf die Katastrophendispositive der Kantone ausgerichtet sein.

Drittens stellen zusätzliche Pflegehelfer SRK auch einen Beitrag zur Linderung der Engpässe im Pflege- und Betreuungsbereich dar. Zwar bestehen Engpässe wie erwähnt vor allem beim diplomierten Pflege- und Betreuungspersonal (vgl. Kap. 3.4); mehr ausgebildete Pflegehelfer SRK bedeuten aber in jedem Fall Entlastung für das Gesamtsystem und auch einen grösseren Rekrutierungspool für weiterführende Ausbildungsgänge im Gesundheitswesen. Das durchlässige schweizerische Bildungssystem unterstützt dies. Jeder Pflichtige, der nach seiner Dienstzeit beruflich als Pflegehelfer SRK in der Langzeit- wie auch in

¹⁹⁹ Vgl. unten Kap. 5.4.3.2, wo der vermehrte Einsatz in sozialen Institutionen empfohlen wird, damit Schutzdienstleistende Erfahrungen in Betreuung und Pflege sammeln können.

²⁰⁰ Die gegenwärtigen Ausbildungskurse zum/r Pflegehelfer/in SRK werden durch Mittel aus dem AHV-Fonds mit Fr. 765.- je Kurs unterstützt (total jährlich rund 3,2 Mio.Fr.; Rechtsgrundlage ist Art. 101bis des AHV-Gesetzes; SR 831.10).

der Akutpflege tätig wird und dann eine weiterqualifizierende Ausbildung absolviert (je nach bereits absolvierter Ausbildung zur Fachperson Gesundheit (FaGe) oder Betreuung (FaBe) oder direkt zur dipl. Pflegefachperson) trägt dazu bei, dass sich die Situation nicht verschärft.

5.1.4.2 Entlastung von Familien mit Pflegebedürftigen

Oben wurde dargelegt, dass der Bund gegenwärtig Massnahmen prüft, um betreuende und pflegende Angehörige zu entlasten. Es handelt sich dabei um einen relevanten Beitrag zum Gesundheitswesen (vgl. Kap. 3.4.2). Die Studiengruppe ist deshalb der Auffassung, dass die Dienstpflicht so ausgestaltet werden sollte, dass sie in diesem Bereich unterstützend und nicht behindernd wirkt. Dienstpflichtige kann dies auf zwei Arten betreffen: als Unterstützende oder als Betroffene.

Empfehlung 3: Die Studiengruppe empfiehlt zu prüfen, ob vermehrt Zivildienstpflichtige zur Unterstützung von Familien eingesetzt werden sollen, in denen Angehörige gepflegt und betreut werden.

Die Spitex-Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag sollen zur Unterstützung der betroffenen Familien vermehrt Einsatzplätze für Zivildienstpflichtige schaffen. Dabei sind auch tageweise Einsätze denkbar.²⁰¹

5.1.4.3 Ärztemangel

Angesichts der oben in Kapitel 3.4.3 beschriebenen Situation stellt sich die Frage, ob nicht zu einer Minimalleistung im klinischen Bereich verpflichtet werden sollte, wer die Eidgenössische Prüfung zum Arzt / zur Ärztin bestanden hat. Damit würde sichergestellt, dass eine Grundleistung auch von denjenigen erbracht wird, die sich nicht in diesem Arbeitsfeld betätigen wollen. So hätte die öffentliche Hand einen minimalen Nutzen aus dem Ausbildungsaufwand. Eine Verpflichtung könnte mit Ausbildungsvereinbarungen erfolgen oder nach dem Beispiel des Community Service Year für Ärztinnen und Ärzte in Südafrika. Eine Pflicht-Dienstleistung könnte gleich lang wie die Ausbildungsdienstpflicht in der Armee sein und könnte in zu bezeichnenden zivilen Institutionen ebenso absolviert werden wie in der Armee. Militärdiensttaugliche Medizinstudentinnen und Medizinstudenten könnten sich dabei ihre Ausbildung zur Militärärztin bzw. zum Militärarzt anrechnen lassen. Solche Mechanismen könnten auch in einem auf Frauen ausgedehnten Dienstpflichtsystem integriert werden.

Empfehlung 4: Die Studiengruppe empfiehlt, die Entwicklung des Ärztemangels weiter zu verfolgen und je nach Verlauf die Verpflichtung von neu ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten zu prüfen.

Der Beauftragte des Bundesrates für den Koordinierten Sanitätsdienst soll diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), den Gesundheitsbehörden der Kantone und den Leistungserbringern übernehmen.

Die Studiengruppe unterstützt in jedem Fall die Bemühungen der Armee, die Ausbildung der Militärärzte attraktiv zu gestalten (Abstimmung mit ziviler Ausbildung, zivil anerkannte Zertifizierungen von Zusatzausbildungen in Notfall-, Rettungs- und Katastrophenmedizin).

²⁰¹ Aus Gründen der Wehrgerechtigkeit sollen Zivildienstleistende ihre Dienstpflicht nicht vollständig in Einzeltagen ableisten; vgl. Kap. 4.3.

5.1.5 Befunde und Massnahmen: Prävention von Naturgefahren

Angesichts der zunehmenden Gefahr von Naturkatastrophen (vgl. Kap. 3.1) lohnt sich der präventive Einsatz von Dienstpflichtigen immer mehr. Werden beispielsweise Bach- oder Flussläufe regelmässig gesäubert oder nachhaltig renaturiert, lassen sich das Überschwemmungsrisiko und damit das Schadensausmass senken. Weitere präventive Massnahmen sind Aufforstungen, die Pflege von Bannwäldern, die Entfernung von Fallholz aus Bach- und Flussläufen und in deren Einzugsgebiet, die Entbuschung von Alpweiden oder die Überwachung von Rutschgebieten.

Es handelt sich um Massnahmen, die ohne den Einsatz von Pflichtigen kaum ergriffen werden, so dass der Arbeitsmarkt nicht spielt und nicht berücksichtigt werden muss. Wie viele Dienstpflichtige hier eingesetzt werden sollen, ist schwierig zu quantifizieren und regional sehr unterschiedlich.

Empfehlung 5: Die Studiengruppe empfiehlt zu prüfen, ob vermehrt Dienstpflichtige für die Prävention vor Naturgefahren eingesetzt werden sollen .

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz soll die Rechtsgrundlagen so anpassen, dass die Prävention von Naturgefahren in normalen Dienstleistungen des Zivilschutzes möglich ist.

Kantone und Gemeinden sollen zusammen mit der Vollzugsstelle für den Zivildienst in diesem Bereich mehr Einsatzplätze für Zivildienstpflichtige schaffen. Die Zahl der Pflichtigen muss dazu nicht erhöht werden.

5.1.6 Befunde und Massnahmen: Bedarf des Schweizerischen Roten Kreuzes und seiner Organisationen im Alltag

Das Schweizerische Rote Kreuz SRK ist die Dachorganisation von 24 Rotkreuz-Kantonalverbänden, der Blutspende SRK Schweiz und der folgenden Rettungsorganisationen: Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such-und Rettungshunde REDOG sowie Schweiz. Rettungsflugwacht Rega. Eine nationale Geschäftsstelle unterstützt die gemeinsamen Tätigkeiten der SRK-Organisationen und führt national übergreifende und internationale Programme in rund dreissig Ländern. Das SRK ist keine staatliche und keine private Organisation, sondern eine Auxiliarorganisation (*«Auxiliaire des pouvoirs publics»*), zu der ein Bundesbeschluss vorliegt.²⁰² Im SRK engagieren sich in der Schweiz über 70'000 Freiwillige und rund 4'500 festangestellte Mitarbeiter.²⁰³ In diesem Abschnitt geht es nicht um die Beiträge des SRK und seiner Organisationen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen,²⁰⁴ sondern um die Leistungen im Alltag.

Die humanitären Tätigkeiten des SRK könnten in zwei Bereichen mit entsprechend qualifizierten Pflichtigen unterstützt werden: *Zum Ersten* geht es darum, Freiwilligenarbeit zu ergänzen. Die Palette möglicher Aufgaben ist breit: Fahrdienst für Betagte und Kranke, Unterstützung bei der Organisation von Blutspendeaktionen, Betreuung von Betagten und sozial schwach integrierten Menschen zuhause, Begleitung von Betagten und Kranken bei der Installation von Notrufergeräten und anderen technischen Hilfsmitteln, Betreuung von Kinder und Jugendlichen in Lagern sowie Einsätze an Samariterposten bei Grossanlässen.

²⁰² Bundesbeschluss betreffend das Schweizerische Rote Kreuz vom 13. Juni 1951 (SR 513.51).

²⁰³ Zum Status des SRK als Auxiliarorganisation (*«Auxiliaire des pouvoirs publics»*) vgl. Kap. 5.4.

²⁰⁴ Vgl. dazu Kap. 5.4.3, Prüfauftrag C1: «ob und wie Schutzdienst statt im Zivilschutz auch in anderen Organisationen (z.B. der Feuerwehr) geleistet werden könnte». Dort geht es mit Blick auf Katastrophen und Notlagen um die Durchlässigkeit zwischen Dienstpflichtsystem und Leistungen des SRK.

Zum Zweiten geht es um die Ausbildungstätigkeit des SRK im Kurswesen namentlich des SSB und des SMSV, in Ausbildungslagern des SMSV und zur Vorbereitung der SRK-Organisationen auf Einsätze in Katastrophen und Notlagen. 2014 wurden rund 165'000 Kursteilnehmende ausgebildet, mehrheitlich in Nothelfer-Kursen, Erste-Hilfe-Kursen und Reanimations-Kursen, aber z.B. auch in den Lehrgängen Pflegehelfer/in SRK, Langzeitpflege, Palliative Care oder Babysitting.²⁰⁵ In Ausbildungstätigkeiten können allerdings nicht beliebige Pflichtige eingesetzt werden: Sie müssen über die erforderlichen fachlichen und didaktischen Fähigkeiten verfügen und solche Einsätze auch leisten wollen. Einsätze können tageweise, teils auch abends und an Wochenenden geleistet werden.

Beide Bereiche bewegen sich in einem Spannungsfeld: Es geht darum, weder die Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität zu verletzen, noch die Freiwilligenarbeit zu gefährden. Deshalb ist es stimmig, wenn auch das SRK und seine Organisationen für den Einsatz von Zivildienstleistenden Einsatzabgaben entrichten müssen. Zudem ist das Zwangsarbeitsverbot zu beachten: Es beschränkt den Einsatz von Angehörigen der Armee und des Zivilschutzes auf die Fälle, aus denen sich ein Ausbildungsnutzen ergibt. Diese Einschränkung gilt nicht für Zivildienstleistende.

Der Bedarf ist schlecht quantifizierbar, aber nicht akut. Es geht in jedem Fall nur um ergänzende Einsätze. 2014 haben Zivildienstpflichtige bereits in 21 Einsätzen 3'714 Dienstage zugunsten des SRK und seiner Organisationen geleistet. Die Zahl der vorhandenen Zivildienstleistenden reicht damit aus, um auch mehr zu leisten. Aus Gründen der Wehrgerechtigkeit sollen Zivildienstleistende ihre Dienstpflicht jedoch nicht vollständig in Einzeltagen leisten (vgl. Kap. 4.3).

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass die Aufgabengebiete, in denen das Schweizerische Rote Kreuz und seine Organisationen täglich tätig sind, unterstützungswürdig sind, weil wertvolle Dienste zu Gunsten der Gesellschaft erbracht werden und Pflichtige Know-how erwerben, das in Katastrophen und Notlagen einsetzbar ist.

Empfehlung 6: Die Studiengruppe empfiehlt, dass Zivildienstleistende vermehrt in Unterstützungs- und Betreuungsangeboten des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK und seiner Organisationen eingesetzt werden.

Dazu sollen sich mehr Organisationen des SRK als Einsatzbetriebe des Zivildienstes anerkennen lassen. Im Vordergrund stehen dabei die Rotkreuz-Kantonalverbände, die Blutspende SRK Schweiz und die Zentralorganisationen des Schweiz. Samariterbundes SSB und der Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG.²⁰⁶

²⁰⁵ Alle Kurse werden freiwillig absolviert. Zur Übersicht: www.redcross.ch.

²⁰⁶ Der Einsatz von Dienstpflichtigen ist nicht nur im Alltag relevant, sondern auch mit Blick auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Deshalb empfiehlt die Studiengruppe in Kap. 5.4.3 (Prüfauftrag C1), Engagements von Schutzdienstpflichtigen in Organisationen des SRK an die Dienstpflicht anzurechnen.

5.1.7 Befunde und Massnahmen: Polizeiwesen

Die Polizeikorps der Kantone und Gemeinden sind Berufsorganisationen²⁰⁷; sie weisen teilweise Unterbestände auf.²⁰⁸ Diese sind teils Folge von knappen Budgets, teils Folge davon, dass für bewilligte Stellen keine qualifizierten Bewerber/innen zu finden sind. Beide Probleme kann das Dienstpflichtsystem nicht lösen. Ausbildungsgänge der Armee können Dienstpflichtige der Armee bloss ermuntern, Polizist/in zu werden. Namentlich die Ausbildung der Militärpolizisten (Miliz) wurde bei einigen Verfahren auf die Polizei abgestimmt. Die Studiengruppe erkennt keinen weitergehenden Handlungsbedarf.

Zu klären ist ferner, ob Dienstpflichtige eingesetzt werden sollen, um die Polizei zu entlasten oder zu ergänzen. Grundsätzlich verbietet die Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität, dass in der normalen Lage fehlende Stellen der Verwaltung mit Dienstpflichtigen kompensiert werden (vgl. Kap. 4.2.3). Das schliesst nicht aus, dass Nebenaufgaben durch Zivilschutz oder Feuerwehren übernommen werden (z.B. Verkehrsdienst für Feste). Einzelne Gemeinden setzen ihren Zivilschutz ein, um mittels uniformierter Präsenz von unbewaffneten Patrouillen in Wohnquartieren Einbrüchen vorzubeugen. Die Studiengruppe anerkennt, dass dies in der Kompetenz der Gemeinden liegt, beurteilt es jedoch als problematisch. Polizisten, die zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit eingesetzt werden, haben Anforderungen zu erfüllen, die Dienstpflichtige nur übernehmen sollten, wenn es aufgrund der Lage unumgänglich ist. Der Einsatz von schlecht ausgebildeten Dienstpflichtigen in der normalen Lage birgt Risiken: Unbescholtene Bürgerinnen und Bürger können ungerechtfertigt bedrängt werden; die Dienstpflichtigen verfügen nicht über die Befugnis zum hoheitlichen Handeln und können sich zudem selber gefährden, wenn sie bei überraschenden Konfrontationen mit gewaltbereiten Kriminellen falsch reagieren.

Für den Fall, dass sich die Sicherheitslage verschlechtern würde, sind Vorkehrungen getroffen: Dann können die Armee oder ausländische Polizeikräfte die Polizei subsidiär unterstützen (vgl. Kap. 5.1.2). Die Arbeitsteilung zwischen Polizei und Armee ist eingespielt (z.B. während der WEF-Jahrestreffen in Davos) und das System Innere Sicherheit wurde grundlegend überprüft.²⁰⁹ Der Bedarf kann sich langfristig verändern, es lässt sich jedoch kein Bedarf konkretisieren, aufgrund dessen zusätzliche Pflichtige rekrutiert und ausgebildet werden müssten (vgl. Kap. 5.1.2).

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass in der normalen Lage mit Pflichtigen kein relevanter Beitrag zur Verbesserung des Polizeiwesens erbracht werden kann; Dienstpflichtige sollen namentlich nicht als Hilfspolizisten eingesetzt werden. An den Mechanismen, wie die Armee die Polizei subsidiär unterstützen kann, soll nichts geändert werden.

²⁰⁷ Vgl. Abb. 5 zum Dienstpflichtsystem und dem sicherheitspolitischen Instrumentarium.

²⁰⁸ Die Polizeikorps weisen einen Gesamtbestand von 17 700 Polizisten auf. Verschiedentlich wurde die Aufstockung um mehrere Tausend Stellen gefordert.

²⁰⁹ Vgl. dazu den Bericht zum Postulat Malama «Innere Sicherheit».

5.2 Zahl der persönlich Dienst Leistenden

Gemäss den Befunden aus Kapitel 5.1 besteht keine Veranlassung, die Zahl der Dienstpflichtigen nachhaltig zu erhöhen: Die Studiengruppe hat in keinem Aufgabengebiet einen quantifizierbaren Zusatzbedarf feststellen können. Damit geht es bei den nachfolgenden Prüfaufträgen nicht darum, die Bestände um jeden Preis zu erhöhen; das würde bloss Überkapazitäten schaffen. Vielmehr stehen Vollzugsfragen im Zentrum: Wie viele Dienstpflichtige erfüllen ihre Pflicht tatsächlich, indem sie alle vorgeschriebenen Dienstage persönlich leisten? Im Fokus steht damit die Ausfallquote im Dienstpflichtsystem. Oben im Kapitel 2.1.2.1 wurde dargelegt, dass es dazu drei Betrachtungsweisen gibt:

Erstens mit Blick auf die Wehrgerechtigkeit; dann sind die Wechsel zwischen Armee und Zivildienst unerheblich (weil Zivildienstpflichtige ebenfalls persönlich Dienst leisten); es ist jedoch für alle Organisationen des Dienstpflichtsystems zu fragen, ob zu viele Pflichtige verloren gehen (vgl. Kap. 5.2.1);

zweitens mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Armee; sollen die Armeebestände sichergestellt sein, dann sind auch die Wechsel in den Zivildienst erheblich; sie sind jedoch im Zusammenhang mit allen Zu- und Abgängen zu untersuchen (vgl. Kap. 5.2.2);

drittens mit Blick auf den Ausbildungsbetrieb der Armee, weil die Gesamtzahl der Dienstpflichtigen höher ist als die Zahl derjenigen Dienstpflichtigen, die noch Dienstage zu leisten haben (vgl. ebenfalls Kap. 5.2.2).

Abschliessend wird untersucht, ob mit anderen Tauglichkeitskategorien das Potenzial der Dienstpflichtigen besser genutzt werden könnte (Kap. 5.2.3).

5.2.1 Zahl der tatsächlich Dienst leistenden Männer (Prüfauftrag B1; Tauglichkeitsquote, Ausfallquote)

Prüfauftrag B1: Ob und wie der Anteil der in Armee, Zivildienst und Zivilschutz tatsächlich Dienst leistenden Männer erhöht werden kann, namentlich durch geeignete Massnahmen zur Reduktion von Abgängen nach der Rekrutierung.

Der Anteil der tatsächlich in Armee, Zivildienst und Zivilschutz Dienst leistenden Männer (gemessen an der Gesamtzahl der Pflichtigen eines Jahrgangs) hängt davon ab, wie viele diensttauglich erklärt werden (*Tauglichkeitsquote*) und wie viele später untauglich werden (*Ausfallquote*, verstanden als Anteil derjenigen, die ursprünglich militärdienst- oder schutzdiensttauglich waren, über die Zeit dann aber aufgrund körperlicher und/oder psychischer Probleme dienstuntauglich wurden; gemessen an der Gesamtzahl eines Jahrgangs).

Mit Verweis auf die Wehrgerechtigkeit wird gefordert, dass möglichst viele Pflichtige persönlich Dienst leisten (vgl. Kap. 4.3). Die Zahlen wurden verschiedentlich als zu tief kritisiert. Die Gesamtsicht über den Personalfluss im Dienstpflichtsystem wurde oben am Beispiel des Jahrgangs 1986 dargelegt (vgl. Abb. 3; dort wird auch dargelegt, warum die Studiengruppe diesen Jahrgang als repräsentativ für die gegenwärtige Situation betrachtet), nun werden die fünf Elemente kritisch geprüft:

1. Tauglichkeitsquote, Gründe für Untauglichkeit und Tauglichkeitsunterschiede zwischen den Kantonen (vgl. Kap. 5.2.1.1)
2. Ausfälle aus den Rekrutenschulen (vgl. Kap. 5.2.1.2)
3. Ausfallquote aus der Armee insgesamt (ohne Zivildienst; vgl. Kap. 5.2.1.3)
4. Ausfallquote aus dem Zivildienst insgesamt (vgl. Kap. 5.2.1.4)
5. Zugänge im Zivilschutz und Ausfallquote aus dem Zivilschutz insgesamt (vgl. Kap. 5.2.1.5)

5.2.1.1 Befunde: Tauglichkeit, Gründe für Untauglichkeit und Tauglichkeitsunterschiede zwischen den Kantonen

Tauglichkeit

Die Tauglichkeitsquote war über Jahre hinweg sehr hoch, hat sich in den letzten zehn Jahren zwischen 61 und 66 % eingependelt (vgl. Abb. 14). 2015 betrug sie 63,7 %. Neue Erkenntnisse in der Medizin führten zu strengeren Kriterien: Männer werden auch untauglich erklärt, um mögliche spätere gesundheitliche Beeinträchtigungen zu vermeiden. Ferner wird seit 2011 auch das Gewaltpotenzial der Dienstpflichtigen überprüft.²¹⁰ Zur gesunkenen Tauglichkeitsquote trägt letztlich also das veränderte Bedürfnis der Gesellschaft nach Sicherheit bei: Heute stehen der Schutz der Gesellschaft vor Waffengewalt Einzelner und der Schutz des Einzelnen vor gesundheitlichen Schäden im Vordergrund, nicht mehr nur der Schutz der Gesellschaft vor Krieg und Katastrophen.

	1985	1990	1995	2000	Neue Rekrutierung ab 2004	2005	2006	2010	2014	2015
Militärdiensttauglich	90,7 %	87,7 %	87,1 %	83,8 %		61 %	64,6 %	66,1 %	61,6 %	63,7 %
Schutzdiensttauglich	(wurde nicht erhoben; nicht rekonstruierbar)					16,7 %	22,2 %	15,9 %	11,9 %	11,7 %
Total						77,7 %	86,7 %	82 %	73,5 %	75,4 %

Abbildung 14: Tauglichkeitsquote 1985 - 2015.

In einem Jahr werden Dienstpflichtige verschiedener Geburtsjahrgänge rekrutiert. Deshalb stimmen die Zahlen nicht exakt mit Abbildung 15 überein, in der die Tauglichkeit verschiedener Geburtsjahrgänge dargestellt wird. Die Zahlen sind gesunken, haben sich dabei aber nicht linear entwickelt.

Seit 2004 wird nach einem differenzierteren System rekrutiert. Nicht rekonstruierbar sind die Zahlen, wie viele Männer vor 2004 schutzdienstpflichtig wurden. Die Rekrutierung für den Zivildienst erfolgte bis 2003 nicht zentral durch die Armee, sondern dezentral durch die Kantone.

Wer militärdiensttauglich ist, leistet Dienst in der Armee oder wechselt in den Zivildienst, wenn er den Dienst in der Armee nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann.

Die gesunkene Tauglichkeitsquote ist ferner im Zusammenhang mit der gesunkenen Ausfallquote aus der Armee zu lesen: Wurden weniger an der Rekrutierung tauglich erklärt, wurden später auch weniger aus der Rekrutenschule entlassen; sie überstanden die RS besser. Darin zeigt sich ein verändertes Verständnis der RS: Noch in der Armee 95 wurde sie als Bewährungsprobe verstanden. Die Tauglichkeit an der Aushebung war hoch (77-87 % eines Jahrgangs), die Ausfallquote aus den RS aber auch: Jeder fünfte Rekrut brach die RS ab. Aus medizinischen, aber auch aus ökonomischen Gründen wurde das System mit der Armee XXI geändert und die Rekrutierung professioneller und intensiver gestaltet mit dem Ziel unnötige, d.h. voraussehbare Entlassungen aus den RS zu vermeiden und auch der Gesunderhaltung der Armeeghörigen mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Beide Ziele wurden erreicht. Beispielsweise ging so die Zahl der Selbstmordversuche, der Herzprobleme und der Hirnhautentzündungen in den RS zurück. Mit diesem neuen Verständnis pendelte sich die Tauglichkeitsquote ab 2005 bei 61 – 66 % ein, nur noch jeder achte Rekrut brach die RS ab.

²¹⁰ Vgl. Kap. 5.2.2.

Untauglichkeit

Die Gründe für die Untauglichkeit sind vielfältig. Relativ konstant ist die Verteilung auf psychische und somatische Ursachen: Im Schnitt liegen bei 40 % der Untauglichen rein körperliche Gründe vor, bei weiteren 40 % psychische und bei den verbleibenden 20 % sind es Mischformen. Häufig liegt nicht nur *ein* Leiden vor, sondern mehrere gesundheitliche Einschränkungen zusammen sind für die Untauglichkeit verantwortlich zusammen (z.B. Rückenschmerzen und Asthma). Militärdienstuntaugliche sind nicht grundsätzlich alle krank; bei den meisten handelt es sich um Männer mit gesundheitlichen Einschränkungen, die es ihnen verunmöglichen Militärdienst zu leisten. Im zivilen Leben müssen sie deswegen nicht offensichtlich beeinträchtigt sein. Insbesondere handelt es sich bei den psychischen Gründen, die zu Untauglichkeit führen, in der grossen Mehrzahl nicht um eigentliche psychiatrische Krankheiten, sondern um Persönlichkeitsprofile und -störungen, welche für den Militärdienst ungeeignet sind (z.B. schwere ADHS²¹¹). Es gibt Anzeichen dafür, dass die jungen Männer von heute in einzelnen Bereichen (z.B. bei psychischen Beschwerden) eingeschränkter sind, als noch vor zwanzig Jahren. Zudem bringen sie in soziologischer (z.B. zunehmender Hedonismus und Individualismus) und körperlicher Hinsicht (z.B. zunehmendes Körpergewicht, zunehmende allergische Beschwerden) andere Voraussetzungen mit. Im Dienstpflichtsystem spiegeln sich die gesellschaftlichen Entwicklungen (vgl. Kap. 3.3).

Bei der Untauglichkeit bestehen Unterschiede zwischen Berufsgruppen: Die höchste Rate an Untauglichen (rund 20 %) weisen diejenigen Stellungspflichtigen auf, die weder eine Lehre noch eine Matura absolviert haben, gefolgt von den Maturanden / Studenten (rund 14 %). Die tiefste Rate weisen die Absolventen von Berufsausbildungen auf (rund 9 %).

Oftmals wird in die Diskussion eingebracht, dass sich Dienstpflichtige mit medizinischen Gefälligkeitsgutachten oder dem Vorspiegeln falscher Tatsachen der Dienstpflicht entzögen. Man spricht vom «blauen Weg» aus der Armee (hellblau ist die Béret-Farbe der Sanitätstruppen der Armee). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies vorkommt. In gewissen Fällen besteht allerdings auch Ermessensspielraum, der von den Militärärzten genutzt werden soll, um die Gesamtsituation eines Pflichtigen zu würdigen.

Zu beachten sind drei Dinge: *Erstens* unterstehen die Militärärzte der ärztlichen Schweigepflicht. Jeder Dienstuntaugliche kann damit diejenigen Gründe verbreiten, wieso er dienstuntauglich geworden sei, die ihm persönlich angenehm sind; unabhängig davon, ob sie zutreffen oder nicht. Er kann bewusst von den tatsächlichen medizinisch-psychologischen Problemen ablenken und behaupten, das System übertölpelt zu haben. Die Verwaltung hat keine Handhabe, dies richtigzustellen. Darin spiegelt sich auch, dass in Teilen der Gesellschaft kein Druck auf die Stellungspflichtigen besteht, dass sie sich für eine Untauglichkeit rechtfertigen müssten. *Zweitens* gibt es keine Veranlassung, grundsätzlich am fachlichen Urteilsvermögen der Militärärzte zu zweifeln. *Drittens* lassen sich Simulanten mit den entsprechenden fachärztlichen Abklärungen rasch identifizieren; schwieriger sind für die Militärärzte und -psychologen die Dissimulanten, also diejenigen, die gesundheitliche Beeinträchtigungen bewusst verschweigen, um militärdiensttauglich zu werden. Sie gefährden sich selber und möglicherweise auch Dritte.

Tauglichkeitsunterschiede zwischen den Kantonen

Dieser Aspekt wurde im Zusammenhang mit der Wehrgerechtigkeit untersucht (vgl. Kap. 4.3). Dabei hat sich gezeigt, dass sich mit Massnahmen innerhalb des Dienstpflichtsystems die Problemstellungen nicht gelöst werden können.

²¹¹ Die Zahl der medikamentös behandelten Männer mit Aufmerksamkeits-Defizit- und Hyperaktivitäts-Störung (ADHS) hat zugenommen.

5.2.1.2 Befunde: Ausfälle aus den Rekrutenschulen

Mit der sorgfältigeren Rekrutierung verliert die Armee zwar jetzt weniger, aber noch immer zu viele Dienstpflichtige während den Rekrutenschulen. Zu beachten ist, dass die Zielgrösse nicht eine Null sein kann. Besondere Umstände werden immer administrative Entlassungen erforderlich machen und da Krankheiten und Unfälle nie vollumfänglich vorhersehbar sind, wird es immer auch medizinische Entlassungen aus den RS geben. Die Rekrutierung kann lediglich die medizinischen Voraussetzungen beurteilen und in beschränktem Rahmen präventive Massnahmen zur Verhinderung von Krankheiten und Unfällen vorschlagen. Gleichwohl sollten die Ausfälle aus den RS um einige Prozentpunkte weiter reduziert werden können. Die Armee unternimmt dazu seit einigen Jahren Anstrengungen mit folgenden Hauptstossrichtungen:

1. Verbesserung der sukzessiven körperlichen Belastungen in der RS (Aufbautraining).
2. Vermindern der Anpassungsstörungen der Rekruten zu Beginn der RS durch Optimierung des Umgangs mit den Rekruten, Überprüfung was tatsächlich einsatzrelevant ist, Anpassen der Anforderungen, sowie dem Angebot von Rückzugsmöglichkeiten für die Rekruten.
3. Anpassung der militärischen Anforderungsprofile; die Anforderungen müssen mit dem vorhandenen Potenzial an Stellungspflichtigen in Übereinstimmung gebracht werden (vgl. dazu Kap. 5.2.3).

Diese Massnahmen werden künftig in allen RS angewendet. Es geht nicht nur darum, den Betroffenen unnötige unangenehme Situationen zu ersparen, die sie überfordern. Die Massnahmen steigern auch die Attraktivität des Militärdienstes. Zudem ist es für die Armee ineffizient und damit teuer, Pflichtige auszubilden, die noch während der RS ausfallen.

5.2.1.3 Befunde: Ausfallquote bei den Militärdiensttauglichen (Armee und Zivildienst)

Im Kapitel 2.1.2 wurde gezeigt, dass von ursprünglich 62 % Diensttauglichen des Jahrgangs 1986 im Alter von 29 Jahren noch 41 % in der Armee und 6 % im Zivildienst tatsächlich Dienst leisteten; 15 % dieses Jahrgangs war militärdienstuntauglich geworden.²¹² Stichproben haben ergeben, dass diese Ausfallquote bei früheren Jahrgängen deutlich höher war.²¹³ Beispielsweise lag beim Jahrgang 1976 die Tauglichkeitsquote zwar noch bei 87 %, zehn Jahre später waren bloss noch 46 % des Jahrganges militärdiensttauglich; daraus ergibt sich eine Ausfallquote von 41 % (!). Beim Jahrgang 1966 lag die Tauglichkeitsquote bei 91 %, zehn Jahre später waren noch 56 % militärdiensttauglich, woraus sich eine Ausfallquote von 35 % ergibt. Beim Vergleich dieser Zahlen ist zu beachten, dass es in der hier betrachteten Zeitspanne noch keinen Zivildienst gab (vgl. Abb. 15).

Von der grossen Zahl derjenigen, die als militärdiensttauglich erklärt wurden, wurde also in früheren Zeiten ein beträchtlicher Teil im Verlaufe der Jahre untauglich. Ihre Zahl hat sich bis heute verringert, das heisst wie oben dargelegt auch, dass sich die Tragfähigkeit der Tauglichkeitsentscheide erhöht hat. Hier wirkt sich positiv aus, dass die Stellungspflichtigen seit 2004 bei der Rekrutierung gründlicher medizinisch untersucht werden. Die Quote der tatsächlich zehn Jahre lang Militärdienst Leistenden scheint also seit Jahrzehnten bei rund 50 % zu liegen (seit der Einführung des Zivildienstes im Jahr 1996 dürfte sie unter 50 % betragen), dies wurde jedoch nicht wahrgenommen. Als Referenzgrösse wird bis heute für die Diskussion des Dienstpflichtsystems nur die Tauglichkeitsquote zum Zeitpunkt der Rekrutierung verwendet.

²¹² Vgl. Abb. 3; dort wird auch dargelegt, warum die Studiengruppe diesen Jahrgang als repräsentativ für die gegenwärtige Situation betrachtet.

²¹³ Für die Jahrgänge 1966 und 1976 wurde versucht, die Zahlen aus den vorhandenen Unterlagen zu rekonstruieren (Berichte zur Aushebung, Armeeauszählungen). Eine detaillierte Auszählung war nicht möglich. Für beide Jahrgänge galt, dass sie im Alter von 19 Jahren ausgehoben wurden (1985 bzw. 1995). Nicht überprüft wurde, wie viele Männer mit diesem Jahrgang die Aushebung auf ein anderes Kalenderjahr verschoben haben. Daraus ergibt sich eine Unschärfe, die als geringfügig beurteilt wird.

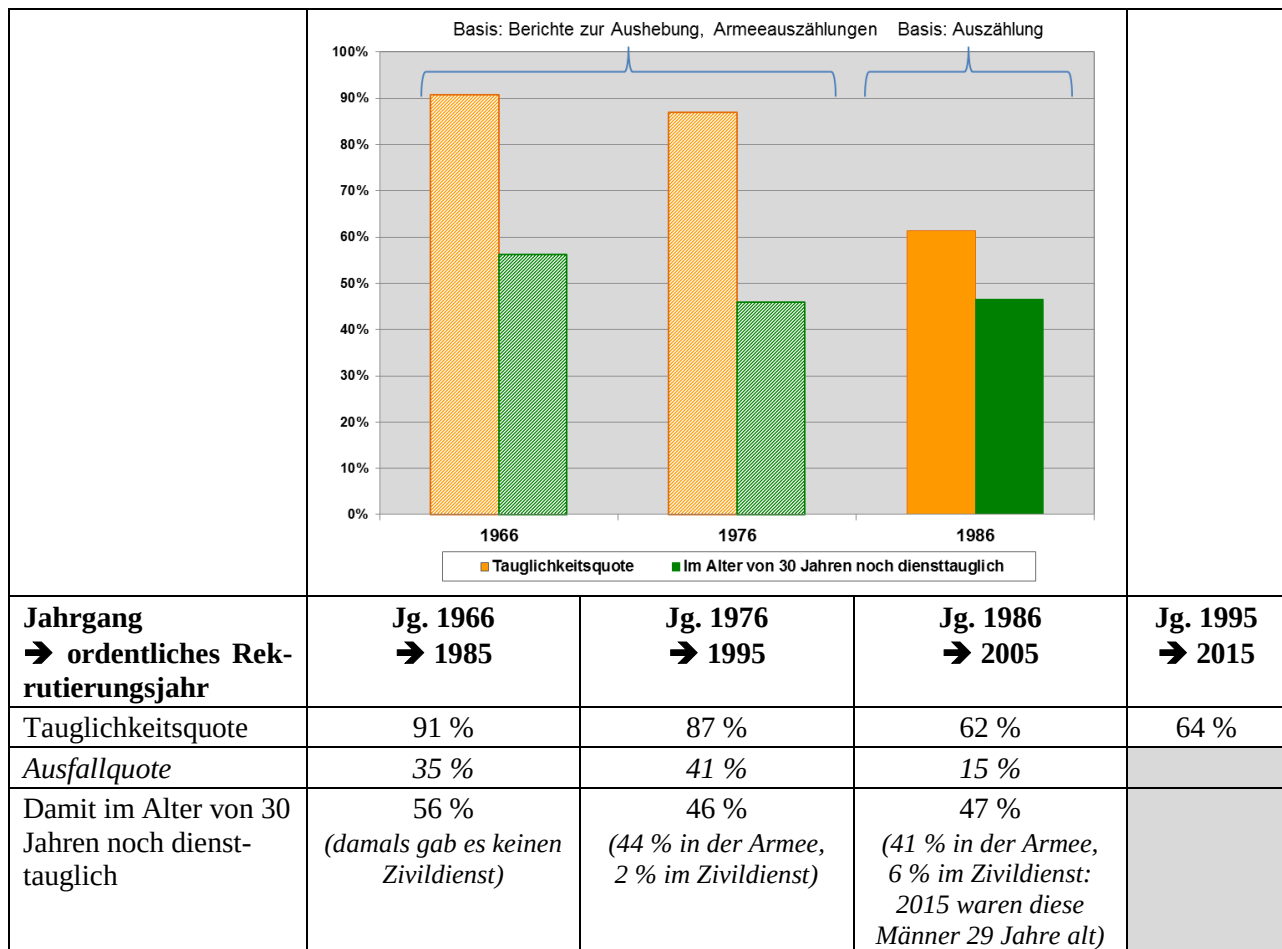


Abbildung 15: Tauglichkeitsquote und Ausfallquote im langjährigen Vergleich (alle Prozentwerte beziehen sich auf die Gesamtzahl der Dienstpflichtigen des entsprechenden Jahrgangs).

Zwar wurden früher an der Aushebung höhere Tauglichkeitsraten erzielt, von diesen Tauglichen wurden jedoch im Verlaufe der Jahre mehr untauglich als heute. Betrachtet man die Zahl der im Alter von 29 bzw. 30 Jahren noch diensttauglichen Männer eines Geburtsjahrgangs, so sind die Zahlen langfristig stabiler als die Tauglichkeitsquoten. (Die Detailzahlen zum Jahrgang 1986 finden sich in Abb. 3; dort wird auch dargelegt, warum die Studiengruppe diesen Jahrgang als repräsentativ für die gegenwärtige Situation betrachtet. Zur Quellenbasis für die Jahrgänge 1966 und 1976 vgl. Fussnote 211.)

Nicht rekonstruierbar sind die Zahlen, wie viele Männer mit Jahrgang 1966 oder 1976 Schutzdienst im Zivildienst geleistet haben. Vor 2004 war dies Sache der Kantone und Gemeinden; konsolidierte verlässliche Zahlen fehlen. Zu den Gründen für die unterschiedlichen Tauglichkeitsquoten vgl. Kapitel 5.2.1.1.

Die Ausfallquote setzt sich aus verschiedenen Abgängen zusammen. Die Gründe für diese Abgänge aus der Armee sind dieselben, wie sie bereits für den Jahrgang 1986 aufgezeigt wurden.²¹⁴ Den grössten Anteil machten in den letzten fünf Jahren diejenigen Militärdienstpflichtigen aus, die untauglich wurden (vgl. Abb. 16). Ihre Zahl ist rückläufig. Für alle anderen Kategorien sind die Zahlen auf tiefem Niveau recht stabil. Die Studiengruppe erkennt deshalb keinen Handlungsbedarf.

²¹⁴ Vgl. Abb. 3; dort wird auch dargelegt, warum die Studiengruppe diesen Jahrgang als repräsentativ für die gegenwärtige Situation betrachtet.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
militärdienstuntauglich erklärt	2486	1993	1969	1934	1779	1572
infolge eines Strafurteils aus der Armee ausgeschlossen worden	85	136	88	241	142	160
Wohnsitz ins Ausland verlegt	209	267	378	276	298	302
vom Dienst befreit worden aufgrund unentbehrlicher Tätigkeit	835	624	721	594	822	739
vermisst / verstorben	83	63	72	63	63	42
<i>Total Armeeangehörige</i>	<i>4301</i>	<i>3976</i>	<i>2952</i>	<i>2795</i>	<i>3346</i>	<i>3396</i>

Abbildung 16: Abgänge aus den Formationen der Armee, 2010-2015 (ohne Zugänge aus den Rekrutenschulen und Entlassungen nach absolvierter Militärdienstpflicht).

Bei allen Kategorien ausser der letzten (vermisst/verstorben) sind jeweils auch Zugänge möglich. Dienstpflichtige können vom Zivildienst wieder zur Armee zugelassen werden, wieder militärdiensttauglich werden, aus dem Ausland zurückkehren etc. Die Zahlen zeigen die Bilanz der Zu- und Abgänge jeder Kategorie. Die Armee verliert also jährlich rund 1-2 % Prozent ihres Effektivbestandes (per 1. März 2015 betrug dieser total 170'369 Armeeangehörige; vgl. Abb. 10).

Jedes Jahr werden Militärdienstpflichtige ordentlich aus den Rekrutenschulen in die Formationen eingeteilt, wenn sie ihre Grundausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, und entlassen, wenn sie ihre Militärdienstpflicht erfüllt haben: Darauf muss nicht eingegangen werden, denn es gehört zum Milizsystem, dass jedes Jahr Junge dazu kommen und Alte entlassen werden. Damit zeigt die Tabelle auch die Entlassungen vor und aus den Rekrutenschulen nicht auf (vgl. Abb. 18).

5.2.1.4 Befunde: Ausfallquote aus dem Zivildienst

Die Abgänge in den Zivildienst wurden in Kapitel 2.1.4 dargelegt. Sie sind wie eingangs erwähnt für den Blick auf die Wehrgerechtigkeit nicht relevant, weil Zivildienstleistende die Gesamtzahl der persönlich Dienst leistenden Pflichtigen nicht verringern; sie leisten ihren Dienst bloss im Zivildienst statt in der Armee. Der Zivildienst bietet damit auch eine Alternative: So können medizinische Entlassungen aus der Armee verhindert werden, die sich aus der Überforderung von Dienstpflichtigen ergäben..

Die Abgänge aus dem Zivildienst sind vernachlässigbar. Die überwiegende Zahl derjenigen Militärdiensttauglichen, die aus Gewissengründen in den Zivildienst wechseln, leistet ihre Pflicht dort ab. In den letzten Jahren wurden jeweils zwischen 20 und 60 Zivildienstleistende vorzeitig entlassen, sei es aufgrund medizinischer Neubeurteilung, Straffälligkeit, Tod oder weil sie in die Armee zurückwechselten.²¹⁵ Dies macht höchstens rund ein Prozent der Neuzugänge eines Jahres aus. Bei der Ableistung des Zivildienstes bestehen damit aus Sicht der Studiengruppe keine Vollzugsprobleme.

5.2.1.5 Befunde für den Zivilschutz

In den letzten Jahren waren jeweils rund 17 % der Stellungspflichtigen schutzdiensttauglich (vgl. Abb. 14). Zu betrachten sind in diesem Abschnitt die Zugänge (aus der Armee; infolge Militärdienstuntauglichkeit), die Abgänge im Zivilschutz sowie die Tauglichkeitsunterschiede zwischen den Kantonen.

²¹⁵ Die vorzeitige Entlassung ist seit der Einführung des Zivildienstes im Jahr 1996 in den Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 ZDG (SR 824.0) und in Art. 16, 18 und 19 ZDV (SR 824.01) geregelt.

Zugänge

Wird jemand militärdienstuntauglich, leistet er weiterhin persönlich Dienst, wenn er schutzdiensttauglich ist; dies ist abhängig von einer ärztlichen Beurteilung. Je mehr Pflichtige noch schutzdiensttauglich sind, desto stabiler die Zahl der persönlich Dienst Leistenden. Die medizinischen Ursachen für Dienstuntauglichkeit lassen sich nicht verändern und es wäre unzweckmässig, die Grundanforderungen für die Schutzdiensttauglichkeit grundlegend zu verändern. Ein Element lässt sich jedoch beeinflussen: Hat jemand bereits 50 Tage Militärdienst geleistet, wenn er dienstuntauglich wird, so muss er keinen Schutzdienst mehr leisten.²¹⁶ Wird diese Schwelle angehoben, so bleiben mehr Pflichtige als Dienstleistende im System.

Abgänge

Aus dem Zivilschutz können Schutzdienstpflichtige bei Bedarf zugunsten von Partnerorganisationen vorzeitig entlassen werden. Gegenwärtig ist mit rund 3'000 solcher Fälle zu rechnen.²¹⁷ Mehrheitlich geht es darum, Pflichtige so zugunsten unentbehrlicher Tätigkeiten zu entlasten. Damit besteht kein Handlungsbedarf, hier etwas zu ändern. Mit Blick auf das gesamte Dienstpflichtsystem ist etwas anderes zu beachten: In den Reserven der Zivilschutzorganisationen waren Ende 2014 rund 61'000 Schutzdienstpflichtige eingeteilt, die nicht (mehr) persönlich Dienst leisten; sie sind nur noch auf dem Papier Angehörige des Zivilschutzes. Rund 7 % der schweizweit neu rekrutierten Schutzdienstpflichtigen (2014 total 4'637 Männer) wurden in den letzten Jahren nach der Rekrutierung direkt der Reserve zugeteilt und leisteten nie einen Dienstag im Zivilschutz. Wann Schutzdienstpflichtige in die Reserve umgeteilt werden, hängt vom Personalbedarf des entsprechenden Kantons ab. Teilweise werden alle Männer im Alter von dreissig Jahren umgeteilt.

Bis Ende 2016 sollte das Personalinformationssystem der Armee auch zur Verwaltung der Schutzdienstpflichtigen verwendet werden können. Dann wird sich die Übersicht hierzu verbessern. Ohnehin ist geplant, mit der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» die Reserve abzuschaufen. Die Studiengruppe begrüsst dies.

Tauglichkeitsunterschiede zwischen den Kantonen

Auch die Quote der Schutzdiensttauglichkeit weist grosse Unterschiede zwischen den Kantonen auf: 2015 waren im Kanton Waadt 7,8 % schutzdiensttauglich, im Kanton Uri 17 %. Hier wirkt sich zunächst aus, wie es im entsprechenden Kanton um Tauglichkeit und Untauglichkeit steht: Begünstigen regionale, kulturelle und bildungsmässige Faktoren die Militärdiensttauglichkeit, so wirkt sich das auch bei der Schutzdiensttauglichkeit aus (vgl. Kap. 4.3.2.1). Genauer liess sich nur mit einer wissenschaftlichen Untersuchung klären, die die Studiengruppe nicht durchführen konnte.

5.2.1.6 Massnahmen

Die Studiengruppe erkennt, dass die Zahl der tatsächlich Dienst leistenden Männer nur beschränkt erhöht werden kann. Der gesundheitliche Zustand der Gesellschaft setzt hier Grenzen. Es hat sich ferner gezeigt, dass Tauglichkeits- und Ausfallquote zusammen betrachtet werden müssen.

²¹⁶ Gemäss Art. 12, Abs. 2 BZG (SR 520.1).

²¹⁷ Die Zahlen werden nicht systematisch erhoben und sind deshalb nicht gesichert. Vgl. Kap. 2.1.5.

Die einzelnen Organisationen verlieren unterschiedlich viele Dienstpflichtige. Im *Zivilschutz* verfliessen die Grenzen gegenwärtig: Teils sind Schutzdienstpflichtige zwar noch in der Reserve eingeteilt, leisten aber ebensowenig Dienst wie Schutzdienstpflichtige, die zugunsten einer Partnerorganisation entlassen wurden. Dies soll mit der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» behoben werden. Im *Zivildienst* sind die Abgänge aus dem Zivildienst vernachlässigbar; wer zugelassen wurde, leistet die geforderten Dienstage.

In der *Armee* sind die Ausfälle geringer als früher, nach Auffassung der Studiengruppe letztlich aber doch noch zu hoch. Sie ist zuversichtlich, dass sich die Situation mit den Empfehlungen in diesem Kapitel und im Kapitel 5.2.3.3 verbessern lässt.

Empfehlung 7: Die Studiengruppe empfiehlt, Anreize für Militärdienstleistende zu schaffen.

Das VBS soll ganzheitlich prüfen, mit welchen Anreizen der Militärdienst attraktiver gestaltet werden kann (z.B. Steuererleichterungen, Zertifizierung von Tätigkeiten in der Armee, Solderhöhung etc.)²¹⁸.

Die Studiengruppe unterstützt ferner die Bestrebungen der Armee, die gegenwärtig immer noch hohen Ausfälle aus den Rekrutenschulen weiter zu verringern. Sie erwartet, dass die eingeleiteten Massnahmen rasch durchgesetzt werden.

Die Gesamtsicht auf das Dienstpflichtsystem hat gleichwohl ein verbesserungsbedürftiges Element ergeben: Dem Zivilschutz geht Potenzial verloren, weil Dienstpflichtige, die militärdienstuntauglich werden, keinen Dienst im Zivilschutz leisten müssen (auch wenn sie dazu imstande wären), wenn sie bereits 50 Dienstage in der Armee absolviert haben.

Empfehlung 8: Die Studiengruppe empfiehlt aus Gründen der Wehrgerechtigkeit folgendes:

Wer militärdienstuntauglich wird, soll Dienst im Zivilschutz leisten, sofern er dazu in der Lage ist (schutzdiensttauglich) und noch nicht eine ganze Rekrutenschule in der Armee absolviert hat.

Das VBS soll die Rechtsgrundlagen entsprechend anpassen (Art. 12 Abs. 2 des BZG; SR 520.1).

Die Schwelle so anzusetzen, scheint auf den ersten Blick willkürlich. Es handelt sich jedoch um eine Lösung, die erstens praktikabel ist und zweitens gewährleistet, dass der Zivilschutz nur Pflichtige erhält, die noch über eine vernünftige Verweildauer im Zivilschutz verfügen, was den Initialaufwand (Ausrüstung, Ausbildung) verantwortbar macht.

²¹⁸ Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat Vorbehalte gegen Steuererleichterungen; die Wehrpflichtersatzverwaltung im EFD und der schweiz. Zivildienstverband CIVIVA haben Vorbehalte gegen Steuererleichterungen und Solderhöhungen

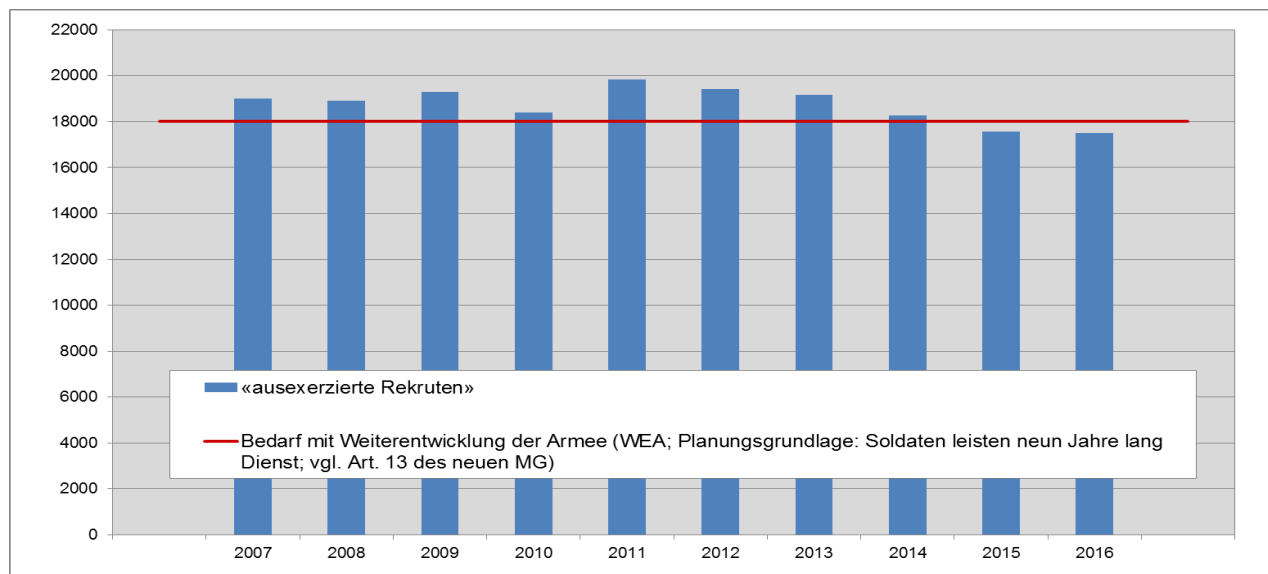
5.2.2 Sicherstellung der Armeebestände

Die Leistungsfähigkeit der Armee hängt davon ab, dass genügend ausgebildete Rekruten in die Formationen der Armee eingeteilt werden können und so die Armeebestände gesichert werden können. Seit Ende 2015 wurde namentlich kontrovers diskutiert, ob die Abgänge in den *Zivildienst* die Bestände der Armee gefährden oder nicht. Anders als im Kapitel 5.2.1, wo es um die Wehrgerechtigkeit ging, sind die Wechsel aus der Armee in den Zivildienst im vorliegenden Kapitel zu betrachten, weil sie neben anderen Elementen die Bestände der Armee beeinflussen. In einem ersten Unterkapitel werden deshalb für die Rekrutenschulen alle Zu- und Abgänge aufgezeigt (Kap. 5.2.2.1). Dann werden die Steuerungsmöglichkeiten diskutiert (Kap. 5.2.2.2). Dabei ist auch auf den Unterschied zwischen Gesamtbestand der Armee und Beständen in den WK einzugehen. Schliesslich werden Massnahmen vorgeschlagen (Kap. 5.2.2.3).

Die Abgänge in den Zivildienst wurden zusammen mit den Massnahmen, die infolgedessen getroffen worden sind, bereits oben im Kap. 2.1.4 dargestellt und müssen hier nicht wiederholt werden.

5.2.2.1 Befunde: Zu- und Abgänge

Die Armee verwendet als Steuergrösse für ihren Bestand die Zahl der jährlich fertig ausgebildeten Rekruten, die in die Formationen der Armee eingeteilt werden können (sogenannte «ausexerzierte Rekruten»). Diese Steuergrösse ist so festgelegt, dass der Sollbestand der Armee sichergestellt ist, auch wenn später weitere Armeeangehörige aus der Armee ausscheiden. Dabei sind auch die Abgänge in den Zivildienst eingerechnet. Beim Jahrgang 1986 waren Abgänge im Umfang von 8 % des Jahrgangs zu verzeichnen;²¹⁹ die Studiengruppe hat zu diesen Ausfallquoten im Kapitel 5.2.1.3 Befunde dargelegt.



Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
«ausexerzierte Rekruten»	19005	18895	19305	18386	19824	19431	19159	18272	17561	17499

Abbildung 17: Zugänge zur Armee aus den Rekrutenschulen, 2006-2015 (Zahl der sogenannten «ausexerzierten Rekruten», die in die Formationen der Armee eingeteilt werden konnten). Stichtag ist jeweils der 1. März des entsprechenden Jahres.

²¹⁹ Nach der Rekrutenschule leisteten noch 49 % der Schweizer Männer mit Jahrgang 1986 Dienst in der Armee (zu diesem Zeitpunkt hatten insgesamt 3 % in den Zivildienst gewechselt), zehn Jahre später noch 41 % (zu diesem Zeitpunkt hatten insgesamt 6 % dieses Jahrgangs in den Zivildienst gewechselt); vgl. Abb. 3.

Für die künftigen Armeebestände gemäss der Weiterentwicklung der Armee (WEA) sind jährlich 18'000 ausgebildete Rekruten erforderlich (vgl. Kap. 2.1.3.3). 2014/15 wurde dieser Wert erstmals unterschritten (vgl. Abb. 17). Ob dies eine Trendwende darstellt oder nicht, kann noch nicht schlüssig beantwortet werden, zumal sich die Zahlen in den letzten Jahren nur geringfügig verändert haben. Einfluss auf die Zahl der ausgebildeten Rekruten haben zahlreiche Elemente; sie werden in Abbildung 18 dargestellt.

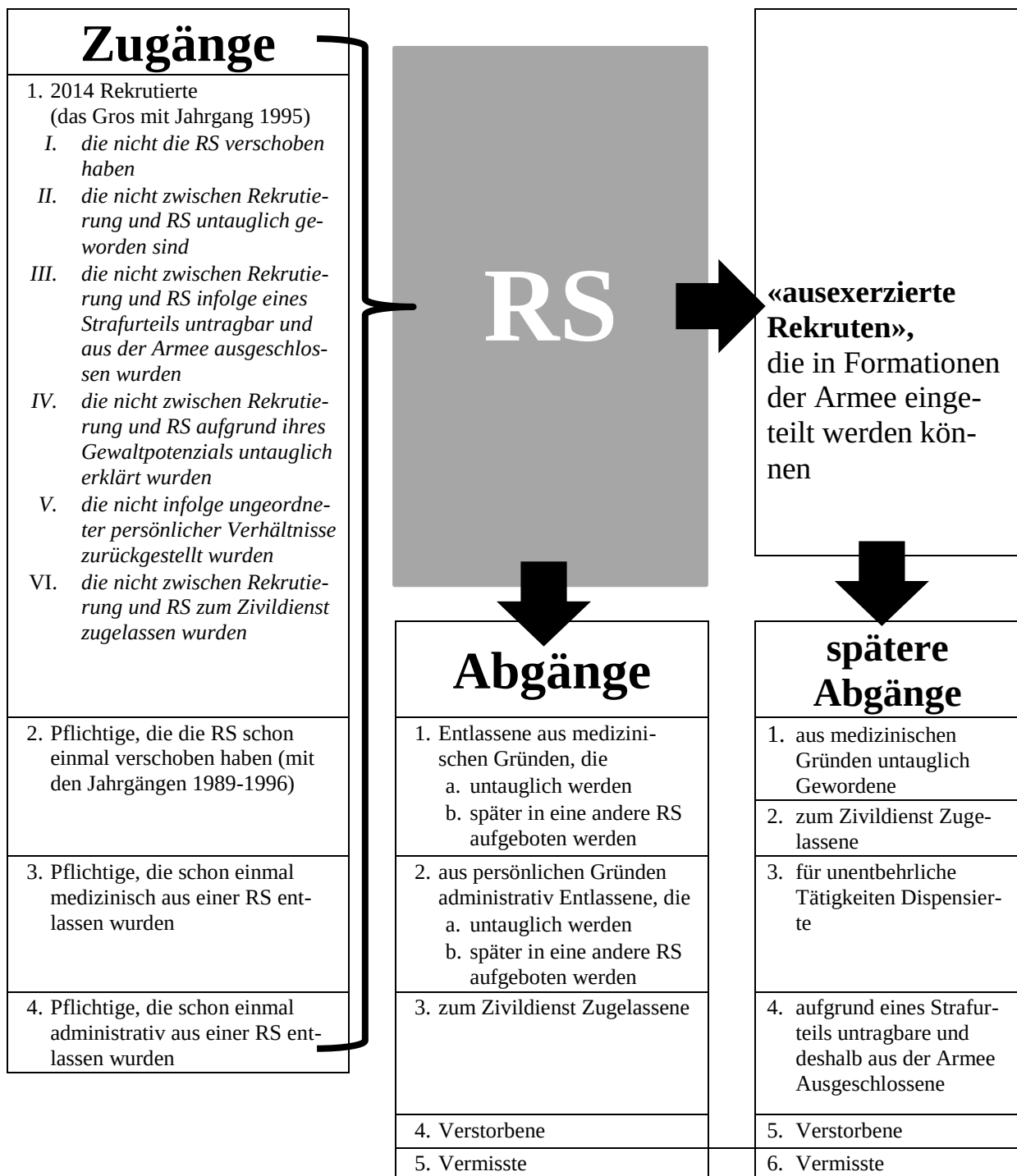


Abbildung 18: Rekrutenschulen 2015: Zu- und Abgänge als Grundlage für die Sicherstellung des Armeebestandes.

Nicht zu allen Zu- und Abgängen sind die Hintergründe bekannt; es fallen auch nicht alle ins Gewicht. Die Gründe für die Wechsel aus der Armee in den Zivildienst wurden dem Bundesrat in drei Berichten aufgezeigt. Die Studiengruppe kann keine neuen Befunde vorlegen. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass auch bereits zwischen Rekrutierung und Rekrutenschule Abgänge aus verschiedenen Gründen zu verzeichnen sind; im Wesentlichen werden Pflichtige aus medizinischen Gründen untauglich (Zahlen recht stabil) oder sie wechseln in den Zivildienst (Zahlen schwankend; vgl. Abb. 19).

In Bezug auf die Abgänge aus den Rekrutenschulen fallen drei Kategorien ins Gewicht (vgl. Abb. 18, Abgänge aus den RS, Ziffern 1-3): Es werden Pflichtige aus medizinischen Gründen untauglich (Zahlen leicht sinkend), sie werden administrativ entlassen (Zahlen steigend) oder sie wechseln in den Zivildienst (Zahlen sinkend; vgl. Abb. 19).

		2010	2011	2012	2013	2014
Zwischen Rekrutierung und Rekrutenschule	untauglich gewordene	693	782	893	795	772
	zum Zivildienst zugelassene	2514	2066	2456	2488	2778
Aus den Rekrutenschulen (vgl. Abb. 18)	1. medizinisch Entlassene	3296	3525	3427	3055	2936
	2. administrativ Entlassene	337	307	529	639	745
	3. zum Zivildienst Zugelassene	778	429	560	504	375

Abbildung 19: Wesentliche Abgänge vor und aus den Rekrutenschulen, 2010-2014.

Von den medizinisch Entlassenen beendet rund 15 % später eine Rekrutenschule erfolgreich; bei den administrativ Entlassenen schwankt dieser Anteil zwischen 50 und 90 %.

Abgänge aus dem Dienstpflichtsystem sind bei der Armee auch aus *Sicherheitsgründen* zu verzeichnen: Aufgrund von *Vorstrafen* und aufgrund des *Gewaltpotenzials* von einzelnen Dienstpflichtigen.²²⁰ Nicht vom Dienstpflichtsystem abhängig ist die Zahl der jungen Männer mit zivilen Vorstrafen. Die Studiengruppe beurteilt es als nicht zielführend, die Hürden für die Zulassung zur Armee in diesem Bereich zu senken. Wenn Dienstpflichtige aufgrund ihres Gewaltpotenzials nicht zur Armee zugelassen bzw. aus der Armee ausgeschlossen werden,²²¹ so zeigt sich darin ein verändertes Verständnis der Armee: Die Gesellschaft will nicht mehr, dass potenziell Gefährlichen eine Waffe ausgehändigt wird (Selbst- und Fremdgefährdung). Demgegenüber tritt die traditionelle Vorstellung in den Hintergrund, dass junge Männer mit schwierigen Biografien in der RS Tritt fassen könnten.

Seit 2011 werden alle Dienstpflichtigen an der Rekrutierung nicht nur allfälliger Vorstrafen, sondern auch hinsichtlich ihres *Gewaltpotenzials* überprüft (Risikoprüfung). 2012 wurden 989 Männer deshalb nicht zur Armee zugelassen; sie wurden in der Statistik zu den Militär- und Schutzdienstuntauglichen gezählt; 2013 betraf dies 1038 Männer. Seit 2013 wird jedoch anders verfahren: Als untauglich gezählt wird nur, wer auch noch physische oder psychische Probleme hat; wer ausschliesslich aufgrund seines Gewaltpotenzials nicht zugelassen wird, erscheint in der Statistik gar nicht mehr. Diese Fälle werden von der Gesamtzahl der Dienstpflichtigen abgezogen, bevor die Quoten der Tauglichen bzw. Untauglichen berechnet werden. 2014 betraf dies 640 Männer, 2015 noch 333. Die Studiengruppe unterstützt die Regelung, dass Dienstpflichtige mit Gewaltpotenzial nicht zur Armee zugelassen werden. Sie regt jedoch an, die statistische Erfassung zu überprüfen, um grösstmögliche Transparenz herzustellen. Wenn die Verfassung alle Schweizer Männer dienstpflichtig erklärt, so sollten auch alle in der Statistik geführt werden; zumal auch diese Abgänge erklärbar sind.

²²⁰ Vgl. dazu oben Kap. 2.1.1.

²²¹ Grundlage ist Art. 113 MG (SR 510.10).

Insgesamt ergibt sich für all diese Abgänge, dass sich in keiner der Kategorien die Zahlen auf null bringen lassen; Abgänge wird es immer geben. Massnahmen sind deshalb in allen Bereichen auch daran zu messen, ob sie verhältnismässig sind, d.h. ob die angestrebte Wirkung erreicht und der Aufwand gerechtfertigt werden kann. Einmal angenommen, dass alle Abgänge vor und während der Rekrutenschulen theoretisch um einen Drittel gesenkt werden könnten, würde es sich um rund 2500 zusätzliche Armeeangehörige pro Jahr handeln. Wie Abbildung 17 zeigt, ist der Handlungsbedarf gegenwärtig geringer: 2015 wurde die Steuerungsgrösse von 18'000 fertig ausgebildeten Rekruten bloss um 439 unterschritten. Die Zahlen in Abbildung 19 zeigen auch, dass sich die Abgänge auf mehrere Wege verteilen und sich vergleichsweise kleine Zahlen aufsummieren. Die Gesamtzahl dieser Abgänge ist gleichwohl deutlich kleiner als die Zahl derjenigen, die bereits an der Rekrutierung untauglich erklärt werden (2015: 9'413 dienstuntaugliche Männer). Dazu schlägt die Studiengruppe in Kapitel 5.2.3 Massnahmen vor.

5.2.2.2 Befunde: Steuerungsmöglichkeiten

Wie im Kapitel 2.1.3.3 dargelegt strebt die Weiterentwicklung der Armee einen Effektivbestand von maximal 140'000 Armeeangehörigen an,²²² um im Einsatz sicher über 100'000 Armeeangehörige zu verfügen (was dem Sollbestand entspricht). Es ist davon auszugehen, dass auch im Einsatzfall Einrückungspflichtige dispensiert werden müssen. Gleichzeitig soll es dieser Effektivbestand erlauben, dass die Formationen im Wiederholungskurs doktrinkonform trainieren können, weil sie über einen WK-Bestand verfügen, der nahe beim Sollbestand liegt (im langjährigen Schnitt verschiebt rund ein Viertel der Einrückungspflichtigen den WK). Bei den Berechnungen sowohl des Effektivbestandes von 140'000 als auch des jährlich benötigten 18'000 «ausexerzierten Rekruten» wurden die Abgänge (Ausfallquote) einschliesslich der Wechsel in den Zivildienst berücksichtigt. Basis waren die demografischen Perspektiven (vgl. Kap. 3.2).

Die Weiterentwicklung der Armee sieht neue Steuerungsmöglichkeiten vor: Bei Bedarf können bis zu drei Jahrgänge (total rund 45'000 Armeeangehörige) später entlassen werden,²²³ für Assistenz- oder Aktivdienstesätze maximal fünf zusätzliche Jahrgänge aufgeboten werden.²²⁴ Diese Steuerungsmassnahmen ermöglichen es, im Einsatz über einen ausreichenden Effektivbestand zu verfügen. Wer später entlassen wird, hat allerdings keine zusätzlichen Ausbildungsdienstage zu leisten. Damit wirken sich diese Steuerungsmassnahmen nicht auf die Bestände in den Wiederholungskursen aus; sie sinken also, wenn frühere Abgänge durch längere Einteilungen kompensiert werden müssten. Um auch die Bestände in den Wiederholungskursen ebenfals sicherzustellen, müsste der Bundesrat auch den Handlungsspielraum ausschöpfen, den ihm das Militärgesetz in Bezug auf die Anzahl zu leistender Dienstage gibt; er müsste anordnen, dass ein Jahrgang länger eingeteilt bleibt und z.B. statt der vorgesehenen sechs neu sieben WK zu leisten hätte.²²⁵

Die Möglichkeit, das Potenzial der Pflichtigen noch besser zu nutzen, indem die Anforderungsprofile für Funktionen in der Armee weiter differenziert werden, wird im Kapitel 5.2.3 geprüft.

²²² Im Ständerat wurde vorgeschlagen, dass Durchdiener nach Ableisten der Dienstage noch vier Jahre eingeteilt bleiben sollen. Es handelt sich jeweils um rund 11'000 Armeeangehörige. Die Massnahme war bei Redaktionsschluss noch nicht beschlossen, schien jedoch unbestritten. Umgesetzt werden sollte dies allerdings so, dass diese Durchdiener nicht zum Effektivbestand der Armee gezählt werden sollen.

²²³ Im Gesetz ist eine Verweildauer von zwölf Jahren vorgesehen, die der Bundesrat um maximal fünf Jahre verkürzen kann. In der Praxis vorgesehen ist eine Verweildauer von neun Jahren. Von diesem Ausgangspunkt kann der Bundesrat also die Verweildauer um zwei Jahre verkürzen oder um drei Jahre verlängern. Vgl. Art. 13 Abs. 2 des Entwurfes für ein neues Militärgesetz. Diese Bestimmung gab im Parlament nicht zu reden.

²²⁴ Vgl. Art. 13 Abs. 2 des Entwurfes für ein neues Militärgesetz.

²²⁵ Vgl. Art. 42 und 51 des Entwurfes für ein neues Militärgesetz sowie die Erläuterungen zur politischen Diskussion des WK-Rhythmus in Kap. 1.5.

5.2.2.3 Massnahmen

Die Zahl der ausgebildeten Rekruten war in den letzten Jahren recht stabil und lag 2015 erstmals 2,4 % und 2016 um 2,8 % unter dem Sollwert von 18'000 fertig ausgebildeten Rekruten (vgl. Abb. 17), die in der weiterentwickelten Armee zur personellen Alimentierung der Formationen der Armee erforderlich sind. Planungsgrundlage für diesen Wert war dabei, dass Soldaten neun Jahre eingeteilt bleiben, nicht die maximal im neuen Militärgesetz vorgesehenen zwölf Jahre. Vor diesem Hintergrund wäre eine Verschärfung des Systems nicht gerechtfertigt; zumal die Weiterentwicklung der Armee neue Instrumente zur Bestandessteuerung vorsieht.

Die Armeebestände müssen jedoch langfristig gesichert sein – darauf beruht das Dienstpflichtsystem und folgerichtig wurde dies als Rahmenbedingung für die Arbeiten der Studiengruppe gesetzt.²²⁶

Empfehlung 9: Die Studiengruppe empfiehlt, dass alle erforderlichen Massnahmen integral geprüft werden, wenn die Zahl der ausgebildeten Rekruten in den nächsten Jahren wiederholt unter 18'000 fallen sollte.

Die Verantwortung dafür liegt beim VBS und beim WBF. Sie berücksichtigen dabei alle Zu- und Abgänge zur Armee, auch die Abgänge in den Zivildienst.

²²⁶ Vgl. Rahmenbedingung f, oben Kap. 1.2.

5.2.3 Anpassung der Tauglichkeitskategorien (Prüfauftrag C4)

5.2.3.1 Ausgangslage

Prüfauftrag C4: ob die aktuellen Tauglichkeitskategorien (militärdiensttauglich / militärdienstuntauglich aber schutzdiensttauglich / militärdienstuntauglich) vor diesem Hintergrund noch zweckmässig sind.

Es geht darum darzulegen, ob mit anderen Tauglichkeitskategorien das Potenzial der Pflichtigen besser ausgenutzt werden und so die Zahl der persönlich Dienst leistenden Pflichtigen erhöht werden könnte.

5.2.3.2 Befunde

Die drei Tauglichkeitskategorien (1 - militärdiensttauglich; 2 - militärdienstuntauglich aber schutzdiensttauglich; 3 - militärdienstuntauglich und schutzdienstuntauglich; vgl. Kap. 2.1.1) sind gegenwärtig eher grobe Steuerungsinstrumente, aber nicht die Einzigen, wenn es darum geht, das Potenzial der Pflichtigen optimal auszunutzen. *Tauglichkeit* (grobe Kategorisierung) und *Zuteilung* zu einer Funktion (über detaillierte Anforderungsprofile) sind integral zu betrachten.

*Tauglichkeit*²²⁷

Nicht alle Pflichtigen verfügen über dieselbe körperliche und geistige Leistungsfähigkeit. Aktuell bestehen unterschiedliche Richtlinien für die Tauglichkeit für den Militärdienst bzw. den Schutzdienst im Zivilschutz; beide enthalten zwingende und empfohlene medizinische Ausschlusskriterien. Mit diesen Richtlinien werden gesundheitliche Minimalanforderungen festgelegt. Die Militärdiensttauglichkeit kann dabei insofern differenziert werden, dass jemand auch als «tauglich mit Einschränkungen» erklärt wird. Nicht zielführend ist es jedoch, die zwingenden Minimalanforderungen stark zu senken, um so sehr viel mehr Pflichtige persönlich Dienst leisten zu lassen.²²⁸ Es würde viele Betroffene physisch und / oder psychisch überfordern; ohne Nutzen für die Einsatzorganisationen Armee und Zivilschutz. Hinzu kommt, dass dies das Risiko birgt, dass Pflichtige gesundheitliche Schäden erleiden. Dies ist für Betroffene schlimm und führt zu vermeidbaren Folgekosten im Gesundheits- und Sozialwesen.

Zuteilung

Für jede Funktion in Armee und Zivilschutz ist ein Anforderungsprofil definiert. Damit wird die Zuteilung der Pflichtigen zu den einzelnen Funktionen gesteuert. Gegenwärtig umfasst die Armee 242 verschiedene Funktionen, der Zivilschutz 6. Mit den geplanten Reformen sind keine grundlegenden Änderungen vorgesehen. Die Anforderungsprofile enthalten mehr oder weniger hohe Anforderungen bezüglich körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit (neben weiteren Zuteilungskriterien wie Eignung, Beruf oder Persönlichkeit). In der Armee 95 wurden teilweise eingeschränkt Taugliche derselben Funktion zuteilt wie uneingeschränkt Taugliche. Im Ausbildungsbetrieb der Armee hat sich das als kaum praktikabel erwiesen; dieses System wurde deshalb 2004 aufgegeben und sollte nicht wieder eingeführt werden.

Potenzial erkennt die Studiengruppe jedoch in der weiteren Differenzierung der Anforderungsprofile. In der Armee können spezialisierte Aufgaben (z.B. im IT-Bereich) durch Personen mit den entsprechenden fachlichen Fähigkeiten erfüllt werden, auch wenn sie medizinisch eingeschränkt sind (z.B. stark kurzsi-

²²⁷ Vgl. zu den aktuellen Zahlen und Rechtsgrundlagen Kap. 2.1.1 und 2.1.2 sowie Kap. 5.2.1.

²²⁸ Anders gestaltet sich die Situation, wenn Untaugliche freiwillig Militärdienst leisten wollen. Vgl. Kap. 2.1.3.

tig). Erste Erfahrungen hierzu konnten gesammelt werden, seit rund hundert Militärdienstuntaugliche freiwillig Dienst als «Ausbildungssoldaten Support» geleistet haben.²²⁹ Die Motivation dieser Freiwilligen ist hoch und sie leisten vorwiegend im Büro angepasst Dienst, oftmals im Durchdienenstatus. Die Bilanz der Armee ist positiv. In der Armee sollen deshalb nach Möglichkeit Funktionen geschaffen werden, die weniger restriktive medizinischen Vorgaben erlauben. Die Zahl der Militärdienstleistenden steigt mit einer weiter differenzierten Zuteilung um einige Prozentpunkte. Mehr Militärdienstleistende bedeuten allerdings weniger Schutzdienstleistende; insgesamt verändert sich die Gesamtzahl der Tauglichen also nicht (vgl. Kap. 6.1).

Überlappung von Anforderungsprofilen in Armee und Zivilschutz: Je weiter die Zuteilung in der Armee differenziert wird, desto grösser wird die Zahl der Funktionen in Armee und Zivilschutz, die dieselben körperlichen und geistigen Anforderungen verlangen. Dies ist bereits jetzt der Fall: In der Funktion Pionier im Zivilschutz wird ein Pflichtiger körperlich ebenso stark gefordert wie in vielen Funktionen der Armee. Ob es vor diesem Hintergrund angezeigt ist, dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zuzuteilen, wird im folgenden Kapitel geprüft (Prüfauftrag C2, vgl. Kap. 5.4.2). Eine vollständige Verschmelzung der Tauglichkeitskategorien für Armee und Zivilschutz, verbunden mit dem Übergang zu einem abgestuften Zuteilungssystem, ist jedoch ohne Änderung der Verfassungsgrundlage nicht möglich, da Art. 59 BV²³⁰ verlangt, dass jeder Schweizer verpflichtet ist, Militärdienst zu leisten.

5.2.3.3 Massnahmen

Empfehlung 10: Die Studiengruppe empfiehlt, die Tauglichkeitskategorien im gegenwärtigen System beizubehalten, das Potenzial der Pflichtigen jedoch noch besser zu nutzen.

Das VBS soll die Anforderungsprofile für Funktionen in der Armee und im Zivilschutz weiter differenzieren.

Alternative Dienstpflichtmodelle können die Tauglichkeitskategorien verschmelzen und die medizinischen Grundanforderungen anders abstufen, beispielsweise in Tauglichkeitsstufen, die verschiedene Funktionen bündeln. Im Modell «Sicherheitsdienstpflicht» wird dieser Ansatz vorgestellt (vgl. Kap. 6.2).

²²⁹ Dies wurde gestützt auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eingeführt, vgl. Kap. 2.1.3.

²³⁰ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

5.3 Optimierung des Zivildienstes

5.3.1 Gleiche Dauer der Dienstleistung in Armee und Zivildienst (Prüfauftrag C3)

5.3.1.1 Ausgangslage

Prüfauftrag C3: ob die Dauer der ordentlichen Zivildienstleistung an die Dauer des Militärdienstes angeglichen werden soll.

Seit der Zivildienst am 6. Oktober 1995 eingeführt wurde, hatten Zivildienstleistende stets 1,5 Mal so viele Dienstage zu leisten wie Armeeangehörige. Die Auswirkungen der Abschaffung der Gewissensprüfung im Jahr 2009 und die Verschärfung der Zulassungsbedingungen im Jahr 2011 wurden oben im Kapitel 2.1.4 behandelt. Die Studiengruppe sieht dazu keinen weitergehenden Handlungsbedarf. Zu prüfen ist noch die Frage der Dauer des Zivildienstes. Dies wurde auch in jüngster Zeit politisch wieder diskutiert (vgl. Kap. 1.4).

5.3.1.2 Befunde

Seit jeher wurde die Dauer des Zivildienstes kontrovers diskutiert, weil ihr je nach Menschenbild eine unterschiedliche Bedeutung zugemessen wurde: Wer Missbrauch fürchtet, verlangt einen Tatbeweis und damit einen längeren Zivildienst, wer Gewissensnot ins Zentrum stellt, weist auf den strafenden Charakter eines zu langen Zivildienstes hin. Der Faktor 1,5 ist damit ein politischer Kompromiss. Zuletzt wurde er in der parlamentarischen Beratung 2008 bei der Abschaffung der Gewissensprüfung und 2015 bei der Revision des Zivildienstgesetzes bestätigt: Von keiner Seite wurde eine Verkürzung oder Verlängerung des Zivildienstes beantragt. Ferner wurde die Frage im zweiten Bericht zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung eingehend geprüft.²³¹ In der Herbstsession 2014 schliesslich lehnte der Ständerat die Motion Eichenberger ab, die dem Parlament die Kompetenz erteilen wollte, den Faktor 1,5 bei Bedarf auf 1,8 zu erhöhen.²³²

Die Studiengruppe hat zur Dauer des Zivildienstes keine neuen Argumente gefunden. Der Spielraum zur Verlängerung oder Verkürzung des Zivildienstes lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Zunächst ist die Idee des Tatbeweises zu beachten (vgl. Kap. 2.1.4). Seit die Gewissensprüfung 2009 abgeschafft wurde, müssen Betroffene ihre Gewissensnot unter Beweis stellen können, indem sie eben *länger* Dienst leisten, als sie in der Armee müssten.

Einer *Verlängerung* sind Grenzen gesetzt: Auch Massnahmen im Zivildienst müssen dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen (Art. 5 Abs. 2 BV²³³). Der Zivildienst ist keine Strafe, sondern ein verfassungsmässiges Recht. Die UNO-Menschenrechtskommission beurteilte 2003 kritisch, dass Russlands einen Zivildienst mit Faktor 1,7 einführt, und empfahl, die Dauer des Zivildienstes auf diejenige des Militärdienstes zu reduzieren.²³⁴ Ein Faktor, der sich dem Wert 2 annähert, habe strafenden Charakter und verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Artikel 26 des Paktes über

²³¹ Zweiter Bericht, vom Bundesrat am 27. Juni 2012 gutgeheissen.

²³² Motion 09.3861 Eichenberger «Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten».

²³³ SR 101.

²³⁴ Concluding observations of the Human Rights Committee on the fifth report of the Russian Federation, CCPR/CO/79/RUS, 6. November 2003.

bürgerliche und politische Rechte.²³⁵ Hinzu kommt, dass eine Verlängerung die Wirtschaft belasten würde (personell durch den Entzug von Arbeitskräften und finanziell durch die über Lohnprozente finanzierten Erwerbsersatzzahlungen) und Armeeangehörige verleiten könnten, eine Ausmusterung aus medizinischen Gründen anzustreben statt Zivildienst zu leisten.

Auch darf der Zivildienst nicht beliebig *verkürzt* werden. Da der Militärdienst auf kurze Dienstperioden mit langen Arbeitszeiten aufbaut, muss der Zivildienst länger sein, wenn die zeitliche Belastung von Zivildienstleistenden derjenigen von Armeeangehörigen entsprechen soll. Ein Faktor 1,0 ist deshalb (und wegen des Tatbeweises) ausgeschlossen.²³⁶ Die Grüne Fraktion hatte dies 2013 in einer Motion verlangt, um die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst einzuführen.²³⁷ Dazu ist anzufügen, dass die gegenwärtige Verfassungsbestimmung dem Militärdienst gegenüber dem Zivildienst Priorität zuweist (Art. 59 BV²³⁸). Die Einführung einer freien Wahl zwischen Armee und Zivildienst ist damit ohne Verfassungsänderung unzulässig. Das Gutachten Tschannen beurteilte 2006 einen Faktor zwischen 1,3 und 2,0 als angemessen.

Damit bewegt sich der konkrete Spielraum für die Dauer des Zivildienstes zwischen den Faktoren 1,3 und 1,7 – also 0,2 mehr oder weniger als bisher.²³⁹ Die Studiengruppe bezweifelt, dass eine so geringfügige Veränderung die Zahl derjenigen nachhaltig beeinflusst, die ein Zivildienstgesuch stellen.

5.3.1.3 Massnahmen

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass die Dauer der ordentlichen Zivildienstleistung nicht an die Dauer des Militärdienstes angeglichen werden soll. Der Faktor 1,5 soll beibehalten werden.²⁴⁰

²³⁵ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2).

²³⁶ Zu diesem Schluss kam auch das Gutachten Tschannen, Tatbeweis.

²³⁷ Motion 13.3864 der Grünen Fraktion «Angleichung der Zivildienstdauer an die Dauer des Militärdienstes». Gleiches forderte die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) sowie die Jugendsession 2013 mit ihrer Petition 13.2064 «Gleichstellung von Militär- und Zivildienst». Vgl. Kap. 1.4.

²³⁸ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 findet sich S. 9.

²³⁹ Werden in der Armee 245 Dienstage geleistet, so wären es bei einem Faktor 1,3 im Zivildienst maximal 319 Dienstage; bei einem Faktor 1,7 wären es 417 – es ginge also um 49 Dienstage weniger oder mehr als wenn der Faktor 1,5 beträgt. Bei den Durchdienern sind die Zahlen leicht höher, sie hätten 56 Dienstage weniger oder mehr zu leisten.

²⁴⁰ Aus Sicht des Zivildienstverbandes CIVIVA sollte der Faktor auf 1,3 gesenkt werden, weil der Faktor 1,5 einen strafenden Charakter habe.

5.3.2 Freiwilliger Zivildienst (Prüfauftrag B2)

5.3.2.1 Ausgangslage

Prüfauftrag B2: ob ein freiwilliger Zivildienst für Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Militärdienstuntaugliche eingeführt werden soll.

Dass der Zivildienst auf freiwilliger Basis erweitert werden soll, ist ein altes Anliegen. Neben pazifistischen und Frauenorganisationen haben sich auch der Zivildienstverband CIVIVA und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) dafür stark gemacht. Die eidgenössischen Räte haben es bislang stets abgelehnt.²⁴¹ 2013 wurde die Idee von drei verschiedenen Seiten neu lanciert: Zum Ersten vom Kanton Waadt, der dazu eine Standesinitiative eingereicht hat, die im Grossen Rat des Kantons Waadt von grüner Seite lanciert worden war; zum Zweiten von der Jugendsession, die in einer Petition die Gleichstellung von Militär- und Zivildienst forderte, und zum Dritten von der Grünen Fraktion mit der Motion «Einführung eines freiwilligen Zivildienstes für Frauen, Ausländerinnen und Ausländer und Untaugliche».²⁴² Letztere wurde im September 2015 vom Nationalrat abgeschrieben, zu den anderen zwei Vorstössen hat das Parlament noch nicht Stellung genommen.

5.3.2.2 Befunde

Ein freiwilliger Zivildienst ist ein Widerspruch in sich selber, da Zivildienst gemäss Verfassung und Gesetz nicht freiwillig ist, sondern eine Sonderregelung für Verpflichtete, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können.²⁴³ Die Verfechter eines freiwilligen Zivildienstes blenden dies aus und setzen beim gesellschaftlichen Nutzen des Zivildienstes an; dabei argumentieren sie oftmals staatspolitisch. Die Diskussion dreht sich damit nicht um die Rolle des Zivildienstes als sicherheitspolitisches Instrument, sondern um die Nützlichkeit der Beiträge des Zivildienstes für die Allgemeinheit und für das Individuum: Freiwillig Zivildienst Leistende könnten Erfahrungen sammeln, Sprachkenntnisse verbessern und ein Netzwerk knüpfen. Zu beachten ist dabei jedoch, dass der Zivildienst nicht beliebige Beiträge erbringen darf: Der Staat hat die Grundsätze der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität zu beachten; dies gilt auch für einen freiwilligen Zivildienst. Dieser darf deshalb nur gemeinnützige Arbeit leisten.

Die Möglichkeit, sich freiwillig im Zivildienst zu engagieren, hat aus Sicht der Studiengruppe im Wesentlichen vier Vorteile: *Erstens* erweitert es den Personalkörper des Zivildienstes und verbessert so dessen Fähigkeit, die richtige Person für die richtige gemeinnützige Arbeit einzusetzen; *zweitens* ist es ein Schritt in Richtung Gleichberechtigung (wirklich erreicht würde dies allerdings erst, wenn Mann und Frau zugleich dienstpflichtig wären oder freiwillig Dienst leisten würden); *drittens* ist es eine konsequente Umsetzung der staatspolitischen Idee des persönlichen Engagements für das Gemeinwesen, wenn sich auch Dienstuntaugliche – statt die Ersatzabgabe zu bezahlen – persönlich im Zivildienst engagieren könnten; *viertens* eröffnet es Integrationspotenziale für Ausländerinnen und Ausländer.

²⁴¹ Im Nationalrat wurden den parlamentarischen Initiativen Gross (99.452) und Roth-Bernasconi (08.460) keine Folge gegeben: Nationalrat Gross hatte 1999 den Zivildienst weiterentwickeln wollen, Nationalrätin Roth-Bernasconi 2008 die Gleichstellung der Geschlechter verwirklichen, indem Militär- und Zivildienst freiwillig werden sollten. Ähnlich wie Gross argumentierte 2006 Nationalrätin Haering in einem Postulat, das 2009 abgeschrieben wurde.

²⁴² Genaue Angaben zu diesen Vorstössen siehe oben Kap. 1.4.

²⁴³ Vgl. oben Kap. 2.1.4.

Der Bedarf ist allerdings ungeklärt. Gewiss ist davon auszugehen, dass das Volumen der Freiwilligenarbeit langfristig sinkt (vgl. Kap.3.3.3), doch lässt sich nicht fassen, wie viel davon professionalisiert wird und wie viel gemeinnützige Arbeit beispielsweise durch einen freiwilligen Zivildienst übernommen werden sollte. Die Studiengruppe ist besorgt, dass ein freiwilliger Zivildienst dabei die gemeinnützige Arbeit negativ beeinflussen könnte, namentlich wenn ein grösserer Teil der Freiwilligenarbeit staatlich organisiert und doppelt finanziert werden muss: Durch Abgaben der Einsatzbetriebe und durch Entschädigungen für den Erwerbsausfall für die Dienstleistenden (aus dem Erwerbsersatzfonds). Ferner ist es mit den gegenwärtigen Rahmenbedingungen (namentlich Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität) bereits jetzt schwierig, ausreichend geeignete Einsatzplätze für Zivildienstleistende zu finden.

Wie ein freiwilliger Zivildienst gestaltet werden soll, wird aus den zahlreichen Vorstössen nicht klar.²⁴⁴ Weil Zivildienst und Erwerbsersatz auf Verfassungsstufe geregelt sind, muss in jedem Fall die Bundesverfassung ergänzt werden (Art. 59 BV²⁴⁵), um einen freiwilligen Zivildienst einführen zu können. Die Studiengruppe hat zur Ausgestaltung des freiwilligen Zivildienstes folgende *Annahmen* getroffen, wobei sie sich von den Rahmenbedingungen für den Zivildienst der Männer und für den freiwilligen Militärdienst der Frauen hat leiten lassen:

1. Schweizer Frauen und niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer können sich freiwillig melden. Sie werden dann zu einer Rekrutierung aufgeboten, damit abgeklärt werden kann, ob die interessierte Person physisch und psychisch in der Lage ist, Zivildienst zu leisten. Dabei kann beim Tauglichkeitsniveau für den Zivildienst angesetzt werden, wobei weitergehende Ausnahmen denkbar sind, sofern eine reibungslose Leistung des freiwilligen Zivildienstes möglich ist.
2. Auch militär- und schutzdienstuntaugliche Schweizer Männer²⁴⁶ sollen freiwillig Zivildienst leisten können, der Zugang gestaltet sich aufgrund der Militärdienstpflicht jedoch anders als für die oben genannten anderen Personen. Alle Schweizer Männer werden ohnehin an die Rekrutierung aufgeboten. Werden sie dort militärdienst- und schutzdienstuntauglich erklärt, werden sie ersatzabgabepflichtig. Diese Pflicht entfällt, wenn sie freiwillig Zivildienst leisten.
3. Nur militär- und schutzdienstuntaugliche Schweizer Männer dürfen freiwillig Zivildienst leisten. Angehörige des Zivilschutzes (die ja militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich sind) können auf Gesuch hin zum Zivildienst wechseln, wenn es der Bestand der entsprechenden Zivilschutzorganisation erlaubt.
4. Wer zum freiwilligen Zivildienst zugelassen wird, übernimmt alle Rechte und Pflichten eines Zivildienstangehörigen: Die Person verpflichtet sich damit, die erforderliche Ausbildung zu absolvieren und Einsätze zu leisten.
5. Freiwillig Zivildienst Leistenden wird der Erwerbsausfall aus dem Erwerbsersatzfonds entschädigt.
6. In welchem Rhythmus die Person Dienst leistet, ist offen. Sollen alle Zivildienstleistenden gleich behandelt werden, so wäre zunächst ein langer Einsatz von mindestens 180 Tagen in einem Schwerpunktprogramm zu leisten, allenfalls aufgeteilt in zwei Tranchen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren; dann folgten mindestens 70 weitere Tage im selben Schwerpunktprogramm. Soll der freiwillige Zivildienst anders ausgestaltet werden, so könnten massgeschneiderte Lösungen vereinbart werden. Die Flexibilisierung stösst jedoch an Grenzen: Kurze Dienstzeiten erschweren es der zivildienstleistenden Person, sich im Einsatzbetrieb einzugewöhnen. Sie verringern ferner den Nutzen, den die zivildienstleistende Person erbringt, und erhöhen gleichzeitig den Verwaltungsaufwand. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass Zivildienst auch tage- oder stundenweise geleistet würde. Die Abklärungen bei den Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes haben gezeigt, dass hierfür ein gewisser Bedarf besteht.²⁴⁷ Dies würde auch die Vereinbarkeit mit Familienarbeit oder Ausbildung ermöglichen.

²⁴⁴ Einzig CIVIVA, der schweizerische Friedensrat und Service Civil International (Schweiz) SCI haben 2014 ihre Vorstellung dazu gemeinsam verschriftlicht.

²⁴⁵ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 findet sich S. 9.

²⁴⁶ Da der Zivildienst als Ersatzdienst für den Militärdienst gestaltet ist, können gegenwärtig nur Militärdiensttaugliche Zivildienst leisten. Siehe oben Kap. 2.1.

²⁴⁷ Vgl. Kap. 5.1.6.

7. Gleiches gilt für die Zahl der zu leistenden Dienstage: Sollen alle Zivildienstleistenden gleich behandelt werden, wären 368 Dienstage (1,5 x 245) zu leisten. Soll der freiwillige Zivildienst anders ausgestaltet werden, so könnten es auch nur 180 Tage bzw. sechs Monate sein. Darunter rechnet sich der Ausbildungs- und Einarbeitungsaufwand kaum. Nicht ausgeschlossen wäre, dass Interessierte länger Dienst leisten. Mit Blick auf die Belastung des Erwerbsersatzfonds sollte eine Obergrenze definiert werden, beispielsweise bei zwei Jahren.²⁴⁸
8. Die Zulassung zum freiwilligen Zivildienst bedeutet nicht automatisch die Zulassung zu einem bestimmten Einsatzbetrieb. Diese kann von weiteren Faktoren abhängig sein: Einsatzdauer- und -rhythmus, Erfahrungen, zu absolvierende Ausbildungskurse etc.
9. Freiwillig Zivildienst Leistende können Dienstleistungen erleichtert verschieben, sich aber nicht selber aus dem freiwilligen Zivildienst entlassen. Mögliche Gründe, um eine Person aus dem freiwilligen Zivildienst zu entlassen, sind: Wegzug ins Ausland, Übernahme unentbehrlicher Tätigkeiten, medizinische Gründe. Ob Sonderregelungen für Betreuungsaufgaben (z.B. Kinder und pflegebedürftige Eltern) eingeführt werden sollten, ist offen.
10. Offen ist ferner, ob freiwillig Zivildienst Leistende eine Ersatzabgabe zu entrichten haben, wenn sie einen Dienst verschieben (freiwillig Militärdienst leistende Frauen zahlen keine Ersatzabgabe, weil Art. 59 der Verfassung²⁴⁹ dies nicht vorsieht).

Die Studiengruppe fragt sich, wie freiwilliger Zivildienst in individuelle Biographien eingefügt werden könnte. Bereits jetzt sehen sich Männer und Frauen steigenden Anforderungen in Beruf, Weiterbildung, nebenberuflichem Milizengagement und familiären Verpflichtungen gegenüber (vgl. Kap. 3.3). Damit dürfte nicht nur die Nachfrage nach einem freiwilligen Zivildienst gering bleiben, auch die Erfahrungs- und Qualifikationsprofile der daran Interessierten dürften vergleichsweise bescheiden sein.

Die Vermischung von freiwillig und unfreiwillig Zivildienst Leistenden führt zudem in ein Spannungsfeld: Um möglichst Freiwillige anzuziehen, sollte er attraktiv ausgestaltet werden, beispielsweise indem er Weiterbildungseffekte für die einzelne zivildienstleistende Person hat. Genau dies ist dem Zivildienst für dienstpflichtige Männer jedoch verwehrt, weil es für Armeeangehörige gerade nicht attraktiv sein soll, ein Zivildienstgesuch zu stellen: Das Gewissen und nicht die Attraktivität des Zivildienstes soll ein Gesuch auslösen. Sollte der freiwillige Zivildienst jedoch solcherart auf gemeinnützige Arbeit beschränkt sein, so würde er kaum Freiwillige anziehen. Ein solcher Zivildienst liesse mit grossem Verwaltungsaufwand viele (eigentlich qualifizierte) Zivildienstleistende ihre Einsätze in Aufgabenfeldern leisten, für die sie keine spezifischen Qualifikationen haben *dürften*. Es drohte noch mehr Ineffizienz, als sich bereits aus dem Umstand ergibt, dass freiwillig Zivildienst Leistende ihr Aufgabengebiet frei wählen dürften: Gehen sie dabei ihren Neigungen nach (und nicht ihren Eignungen), wird ineffizient Arbeit geleistet. Schliesslich sorgt sich die Studiengruppe, dass ein weiterer Ausbau des Zivildienstes gerade gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer konkurrenzieren könnte.

In der gegebenen Bearbeitungszeit war es der Studiengruppe nicht möglich, Potenzialerhebungen durchzuführen; weder zur Bedarfsfrage noch zur Frage, wie viele Interessierte sich voraussichtlich jährlich melden würde. Nachfragen bei den Initianten des Anliegens konnten diese Fragen auch nicht klären. Die Studiengruppe kann deshalb nicht aufzuzeigen, wie sich die Einführung eines freiwilligen Zivildienstes auswirken würde. Finanziell wären folgende Elemente zu beachten: Je mehr Personen sich freiwillig melden würden, desto höher wären die nötigen Zahlungen aus dem Erwerbsersatzfonds und der Verwaltungsaufwand; je mehr Dienstuntaugliche sich melden würden, desto höher wären zudem die Einnahmefälle beim Wehrpflichtersatz (wenn sich 10 % der Untauglichen melden würden, wären dies rund 20'000 zusätzliche Zivildienstleistende). Der Verwaltungsaufwand könnte zu einem rechten Teil durch die Abgaben der Einsatzbetriebe gedeckt werden; diese wären auch für den Einsatz von freiwillig Zivildienst Leistenden zu zahlen.

²⁴⁸ Mindestens 6 und höchstens 24 Monate dauert auch der Deutsche Bundesfreiwilligendienst.

²⁴⁹ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

Weitergehende Abklärungen zu Potenzialen und Auswirkungen rechtfertigen sich nur, wenn ein politischer Wille dazu vorhanden ist; ein solcher war für die Studiengruppe jedoch nicht erkennbar. Dabei müssten Experten aus den Bereichen Freiwilligenarbeit, Gesundheits- und Sozialwesen beigezogen werden.

5.3.2.3 *Massnahmen*

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass die Einführung eines freiwilligen Zivildienstes als Element des Dienstpflichtsystems nicht weiter verfolgt werden soll.

5.4 Optimierung des Bevölkerungsschutzes

Der Bevölkerungsschutz²⁵⁰ stützt sich auf *Dienstpflichtige* (Zivilschutzorganisationen, gewisse Feuerwehren), aber auch auf *Berufsorganisationen* (Polizei, sanitätsdienstliche Rettungsorganisationen, Berufsfeuerwehren, technische Betriebe; vgl. Abb. 5) sowie auf *Freiwillige* (freiwillige Feuerwehren). Teilweise in das Katastrophenschutzdispositiv der Kantone integriert sind Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK), die sich mehrheitlich auf Freiwillige stützen und einen Sonderstatus haben: Das SRK ist keine staatliche und keine private Organisation, sondern eine Auxiliarorganisation («*Auxiliaire des pouvoirs publics*»), zu der ein Bundesbeschluss vorliegt.²⁵¹

Angesichts der komplexen Struktur des Bevölkerungsschutzes stellt sich die Frage, ob die Leistungsfähigkeit des Systems verbessert werden kann, indem die Verteilung der Dienstpflichtigen verändert wird. Als nicht zielführend wurde bereits die Zuführung von Dienstpflichtigen zur Polizei festgehalten (vgl. Kap. 5.1.7). Deshalb stehen nun Durchlässigkeit und Schnittstellen zwischen Armee, Zivildienst, Zivilschutz, Feuerwehren und SRK im Zentrum. Bei den ersten beiden Prüfaufträgen (Kap. 5.4.1 und 5.4.2) geht es um das Verhältnis von Zivilschutz, Zivildienst und Armee, die alle zur Palette der sicherheitspolitischen Instrumente gehören (vgl. Abb. 5). Der *Zivilschutz* als Einsatzorganisation des Bevölkerungsschutzes ist in regionale Formationen gegliedert, die über Material und oft auch über Fahrzeuge verfügen. Der *Zivildienst*²⁵² gehört nicht zu den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Er kann gleichwohl als Personalreserve für Einsätze aufgeboten werden; die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bestehen.²⁵³ Die Zivildienstpflichtigen sind dafür allerdings nur rudimentär ausgerüstet und ausgebildet. Ferner ist der Zivildienst nicht in Formationen strukturiert und soll auch nicht zu einer Einsatzorganisation ausgebaut werden (vgl. Kap. 5.1.2). Die *Armee* unterstützt die Kantone bei Bedarf zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen subsidiär.

5.4.1 Einteilung von Militärdiensttauglichen im Zivilschutz (Prüfauftrag C2)

5.4.1.1 Ausgangslage

*Prüfauftrag C2: ob und wie das Dienstpflichtsystem durchlässiger gemacht werden könnte, so dass beispielsweise dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zugeteilt werden könnten,*²⁵⁴

Das gegenwärtige Dienstpflichtsystem teilt die Leistungsfähigsten der Armee zu und die weniger Leistungsfähigen dem Zivilschutz (vgl. Kap. 2.1.1 und 2.1.2). Es wurde bereits dargelegt, dass die Anforderungsprofile in Armee und Zivilschutz teilweise dieselben körperlichen Voraussetzungen verlangen. Im Kapitel 5.2.2 wurde dazu geklärt, dass an den Tauglichkeitskategorien vorerst nichts verändert werden soll, dass jedoch weiter differenzierte Anforderungsprofile oder alternative Dienstplichtformen (vgl.

²⁵⁰ Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem (vgl. Anhang 5, Glossar).

²⁵¹ Bundesbeschluss betreffend das Schweizerische Rote Kreuz vom 13. Juni 1951 (SR 513.51). Das Schweizerische Rote Kreuz umfasst neben der nationalen Geschäftsstelle SRK und der Rettungsflugwacht Rega folgende Freiwilligen-Organisationen: Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such- und Rettungshunde REDOG, Rotkreuz-Kantonalverbände, Blutspende SRK Schweiz. Vgl. auch Kap. 5.1.6.

²⁵² Zur Zulassung von Dienstpflichtigen und Dienst im Zivildienst siehe oben Kap. 2.1.4.

²⁵³ Namentlich Art. 7a und Art. 14 ZDG «ausserordentliche Zivildienstleistungen» (SR 824.0).

²⁵⁴ Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

Kap. 6) das Potenzial der Tauglichen besser ausschöpfen könnten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob im gegenwärtigen System weiteres Verbesserungspotenzial besteht. Deshalb wird geprüft, ob eine grössere Durchlässigkeit zwischen *Armee* und *Zivildienst* einerseits (*Militärdiensttaugliche*) und *Zivilschutz* andererseits (*Militärdienstuntaugliche, aber Schutzdiensttaugliche*) die Leistungsfähigkeit des Dienstpflichtsystems insgesamt erhöhen würde.

Im gegenwärtigen System können militärdiensttaugliche Pflichtige nicht *von Anfang an* dem Zivilschutz zugeteilt werden. Die Bundesverfassung verbietet das, weil gemäss Art. 59 jeder Schweizer verpflichtet ist, Militärdienst zu *leisten*.²⁵⁵ Ein anderer Ansatz wird unten im Modell «Sicherheitsdienstpflicht» gewählt (vgl. Kap. 6.2) und deshalb hier nicht weiter ausgeführt. Es geht damit im vorliegenden Kapitel nur darum, wie Militärdiensttaugliche später dem Zivilschutz zugeteilt werden können.

5.4.1.2 Befunde: Bedarf im Zivilschutz

Der Bedarf der Zivilschutzorganisationen nach Militärdiensttauglichen besteht nur punktuell und lässt sich nur teilweise quantifizieren. Zudem wird die Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» Linderung verschaffen, wenn Schutzdienstpflichtige nicht nur in ihrem Wohnkanton eingeteilt werden können, sondern bei Bedarf auch anderswo.

Für die künftig schweizweit noch vierzig geschützten Sanitätsstellen des Zivilschutzes besteht ein Bedarf an total rund 2000 Dienstpflichtigen für Leitungsaufgaben, Pflege und Logistik.²⁵⁶ Es ist unklar, inwieweit er intern gedeckt werden kann, beispielsweise indem aus der 61'000-köpfigen Reserve jüngere Schutzdienstpflichtige wiedereingeteilt würden. Weiter entlasten können Rotkreuz-Kantonalverbände und Sektionen des Schweizerischen Samariterbundes. Qualifizierte Militärdiensttaugliche wären eine wertvolle Ergänzung.

Punktuell fehlen dem Zivilschutz ferner qualifizierte Spezialisten wie Köche sowie Psychologen oder Seelsorger für Care Teams. Letztere sind schwierig zu rekrutieren, weil sie ihre berufliche Qualifikation erst Jahre nach der Rekrutierung erlangen. Bei den Pionieren, die mit schwerem Gerät in Katastrophenlagen eingesetzt werden können und die idealerweise zivilberuflich ausgebildete Baumaschinenführer sind, lassen sich allenfalls regionale Unterbestände ausmachen. In den Echteinsätzen der letzten Jahre waren die Zivilschutzorganisationen stets in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen.²⁵⁷ Fehlende Baumaschinenführer konnten durch zivile Fachkräfte oder durch die Armee kompensiert werden. Quantitativ ist der Bedarf also nicht akut. Auch stellte sich nie das Problem, dass die vorhandenen Zivilschutz-Pioniere körperlich zu wenig leistungsfähig gewesen wären. Damit besteht auch kein qualitativer Bedarf, der mit Militärdiensttauglichen besser gedeckt werden könnte. Geht es darum, die Frage der Durchlässigkeit grundsätzlich zu prüfen, sollten allerdings nicht nur die lokalen oder regionalen Schadenlagen betrachtet werden, die jedes Jahr zu bewältigen sind (saisonale Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinnenniedergänge), sondern auch grössere Katastrophen und Notlagen – darauf soll der Zivilschutz letztlich ausgerichtet sein.

²⁵⁵ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 BV findet sich auf S. 9.

²⁵⁶ Der Zivilschutz verfügt über Infrastruktur wie Geschützte Sanitätsstellen und Geschützte Operationsstellen, jedoch nicht mehr über das erforderliche Betriebspersonal; die Sanitätsformationen des Zivilschutzes wurden 2003 aufgelöst.

²⁵⁷ Vgl. zu den Zahlen oben Kap. 2.1.5.

5.4.1.3 Befunde: Durchlässigkeit zwischen Armee und Zivilschutz

Die Durchlässigkeit zwischen Armee und Zivilschutz ist im gegenwärtigen System gegeben: Besteht ein ausgewiesener Bedarf, so können Armeeangehörige dispensiert und einer Zivilschutzorganisation zur Verfügung gestellt werden.²⁵⁸ Die zivilberuflichen Qualifikationen werden allerdings im Personalinformationssystem der Armee (PISA) nur unzureichend erfasst, so dass kein Überblick besteht, wo entsprechend zivil Qualifizierte in der Armee Dienst leisten. Zu beachten ist, dass dieselben Spezialisten oft auch der Armee fehlen und deshalb nicht unbegrenzt dem Zivilschutz zur Verfügung gestellt werden können.

5.4.1.4 Befunde: Durchlässigkeit zwischen Zivildienst und Zivilschutz

Im Zivildienst finden sich auch qualifizierte Spezialisten. Nur Ärzte dürfen ihren Dienst in ihrem angestammten Berufsfeld leisten, allen anderen ist dies verwehrt. Ungenutztes Potenzial ist also vorhanden. Gegenwärtig besteht keine Möglichkeit, um Zivildienstpflichtige freizustellen, damit sie in einer Zivilschutzorganisation Dienst leisten. Zwar gilt analog zur Armee, dass auch Zivildienstpflichtige für unentbehrliche Tätigkeiten dispensiert werden können, der Zivilschutz gehört jedoch nicht zu diesen Tätigkeiten.²⁵⁹ Aus Sicht der Wehrgerechtigkeit (vgl. Kap. 4.3) wäre eine Erweiterung auf den Zivilschutz allerdings problematisch: Im Extremfall könnte sich ein Militärdiensttauglicher zum Zivildienst melden (wo er gegenwärtig bis zu 450 Diensttagen leisten soll; vgl. Kap. 2.14 und 2.1.5), um sich dann für eine Zivilschutzorganisation dispensieren zu lassen, in der er dann nur einen Bruchteil der Dienstage leistet.

Die Durchlässigkeit wäre damit zu erhöhen, indem Zivildienstpflichtige einer Zivilschutzorganisation zugeteilt würden, um dort ihren Zivildienst zu leisten. Damit alle gleich behandelt werden, würde dies eine Abkehr von der bisherigen Vollzugspraxis beim Zivildienst erfordern, wonach der Zivildienstpflichtige die Termine seiner Einsätze selbständig festlegt. Zudem stellt sich das Problem, dass sie ihre Dienstage kaum ableisten könnten: Leisten sie jährlich den ordentlichen Zivilschutz-WK von max. 7 Diensttagen, müssten sie rund vierzig Jahre lang eingeteilt bleiben. Dies widerspricht auch dem Grundsatz, dass der Zivildienst als Ersatzdienst möglichst gleich wie der Militärdienst geleistet werden soll. Zivildienstpflichtige müssten damit zusätzlich beschäftigt werden. Allerdings würden es auch die jährlich üblicherweise erforderlichen Einsätze zur Bewältigung von regionalen Naturereignissen einem Zivildienstpflichtigen nicht ermöglichen, seine Dienstage vollumfänglich zu leisten. Tätigkeiten als Schutzraumkontrollere oder Materialwarte sind nicht vereinbar mit dem Gebot der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität, dem der Zivildienst unterliegt.²⁶⁰ Um dieses Problem zu lösen, müsste die Ausbildung verlängert, vertieft und auf weitere Aufgabengebiete ausgedehnt werden. Ein Bedarf dafür besteht nicht, es hätte zudem Kostenfolgen, würde jedoch wohl die Fähigkeit des Zivilschutzes verbessern, auf grosse Katastrophen und Notlagen reagieren zu können.

Ferner sind zwei weitere Gegebenheiten des Zivildienstes zu beachten: Erstens besteht ein Zielkonflikt zwischen gemeinnütziger Arbeit und Katastrophenschutz: Werden viele Zivildienstpflichtige dem Zivilschutz zugeteilt, wo sie hauptsächlich Ausbildungstage leisten, so ist in Kauf zu nehmen, dass sich die Menge der gemeinnützigen Arbeit verringert, die gegenwärtig durch den Zivildienst verrichtet wird.²⁶¹ Zweitens wählen Zivildienstpflichtige Zeitpunkt und Ort ihrer Einsätze selber. Im Zivilschutz wäre dies nicht möglich. Es wäre mit Verschiebungsgesuchen zu rechnen, was die Ableistung der Dienstage zusätzlich erschwert.

²⁵⁸ Gemäss Art. 61 MG (SR 510.10).

²⁵⁹ Grundlage sind Art. 17 und 18 MG (SR 510.10); auf sie wird in Art. 13 ZDG (SR 824.0) verwiesen.

²⁶⁰ Vgl. Rahmenbedingung b sowie Kap. 4.2.3.

²⁶¹ Ein Ansatz zur Lösung dieses Problems wäre die Schaffung eines freiwilligen Zivildienstes, die im Kap. 5.3 (Prüfauftrag B2) verworfen wird.

Denkbar wäre eine Mischlösung: Qualifizierte Zivildienstpflichtige leisten einen Teil ihrer Dienstpflicht in Einsatzbetrieben des Zivildienstes und einen Teil in einer bestimmten Zivilschutzorganisation. Damit liessen sich die Probleme der Ableistung der Dienstage lösen. Aus einer Gesamtsicht des Dienstpflichtsystems ist diese Lösung allerdings nicht zielführend: Es bindet das Potenzial der Zivildienstpflichtigen lokal und verhindert so, dass es für Katastrophen und Notlagen national zur Schwergewichtsbildung eingesetzt werden kann.

In jedem Fall besteht bereits jetzt die Möglichkeit, qualifizierte Spezialisten im Fall einer Katastrophe oder einer Notlage ausserordentlich aufzubieten und in einer Zivilschutzorganisation einzusetzen. Darauf wird im Kapitel 5.4.2 näher eingegangen.

5.4.1.5 Massnahmen

Die Studiengruppe anerkennt die Notwendigkeit, dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zuführen zu können (Armeeangehörige und Zivildienstpflichtige).

Mit Blick auf die Armeeangehörigen, die in einer Zivilschutzorganisation eingesetzt werden könnten, sind die Möglichkeiten innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen noch nicht ausgeschöpft, so dass auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe kein Handlungsbedarf besteht. Die Studiengruppe ist deshalb zur Auffassung gelangt, dass zwar Vollzugsprobleme bestehen, diese aber durch Armee und Zivilschutzorganisationen gelöst werden können.

Mit Blick auf die Zivildienstpflichtigen ist die Möglichkeit nicht gegeben, sie in einer Zivilschutzorganisation einzuteilen. Die Studiengruppe ist jedoch zur Auffassung gelangt, dass es unzweckmässig wäre, dies zu ändern. Aus einer Gesamtsicht ist es zweckmässiger, das Potenzial qualifizierter Zivildienstpflichtiger national zu disponieren.

Empfehlung 11: Die Studiengruppe empfiehlt, die Übersicht über das Potenzial der Dienstpflichtigen in Armee, Zivildienst und Zivilschutz zu verbessern.

VBS und WBF sollen dazu prüfen, ob ein gemeinsames Personalmanagementsystem entwickelt werden soll, das die Qualifikationsprofile der Dienstpflichtigen laufend erfasst.

Eine Dienstpflicht für Frauen würde gänzlich neue Möglichkeiten schaffen, dem Zivilschutz Militärdiensttaugliche zuzuführen (vgl. «norwegisches Modell» im Kap. 6.3).

5.4.2 Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz (Prüfauftrag D1)

5.4.2.1 Ausgangslage

*Prüfauftrag D1: ob und wie der Zivildienst in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz zu erweiternde Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht innerhalb des Bevölkerungsschutzes integriert werden könnte.*²⁶²

Die Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» hat nicht geklärt, wie Zivilschutz und Zivildienst zur Prävention und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie zur Regeneration nach solchen Ereignissen stimmig zusammenwirken könnten und stattdessen den vorliegenden Prüfauftrag formuliert. Im Zentrum steht die Frage, ob Katastrophen und Notlagen besser bewältigt werden könnten, wenn auch die Zivildienstpflichtigen systematisch dafür herangezogen würden. Dies ist auf zweierlei Weise möglich: Entweder durch eine *Verschmelzung* der beiden Organisationen Zivildienst und Zivilschutz oder durch eine verstärkte *Zusammenarbeit* von Zivildienstpflichtigen und Schutzdienstpflichtigen.

5.4.2.2 Befunde: Verschmelzung von Zivildienst und Zivilschutz

Der Zivilschutz ist unbewaffnet und nicht Teil der Armee. Insofern könnte der Zivildienst auch in den Zivilschutzorganisationen vollzogen werden. Die gegenwärtigen verfassungsmässigen Rechte und Pflichten würden nicht verändert: Das Recht, den Militärdienst aus Gewissensgründen zu verweigern (Zivildienst als Ersatzdienst) bliebe ebenso bestehen wie die Schutzdienstpflicht für Militärdienstuntaugliche. Allerdings wurde bereits festgestellt, dass kein Bedarf nach mehr Schutzdienstpflichtigen besteht (vgl. Kap. 5.1), ja 60 % der Zivilschutzpflichtigen gegenwärtig gar keine Dienstage leisten (vgl. Kap. 2.1.5).

Würde der Zivildienst in den Zivilschutz integriert, so würde dies in jedem Fall die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen verändern. Dabei wäre denkbar, dass der Zivildienst seine Ausrichtung auf gemeinnützige Tätigkeiten behalten würde, dies jedoch durch die Kantone vollzogen würde. Kantonale Ämter dürften die gemeinnützigen Arbeitsmöglichkeiten vor Ort gut kennen. Fraglich ist allerdings, ob die einem Kanton zugeteilten Zivildienstleistenden punkto Menge und Qualität dieser Situation entsprechen. Koordination und Ausgleich zwischen den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen wären nötig. Eine Kantonalisierung des Zivildienstes würde also zahlreiche neue Schnittstellen schaffen. Dies würde die Effizienz des Dienstpflichtsystems vermindern. Ferner wäre damit zu rechnen, dass der Zivildienst von Kanton zu Kanton verschieden vollzogen würde. Rechtsungleicher Vollzug einer nationalen Dienstpflicht wäre die Folge.

5.4.2.3 Befunde: Verstärkte Zusammenarbeit von Zivildienstpflichtigen und Schutzdienstpflichtigen

Im Kapitel 5.4.1.4 wurde bereits dargelegt, dass Zivildienstpflichtige ihre Dienstage in einer Zivilschutzorganisation kaum geregelt ableisten könnten. Aus dem vorangehenden Abschnitt ergibt sich, dass es unzweckmässig wäre, den Kantonen die Steuerung der Zivildiensteinsätze in der gemeinnützigen Arbeit zu übertragen. Mit Blick auf die *normale Lage* ist eine verstärkte Zusammenarbeit von Zivildienstpflicht-

²⁶² Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

tigen und Schutzdienstpflichtigen deshalb nicht angezeigt; zu unterschiedlich sind die gegenwärtigen Rahmenbedingungen. Dabei hat der Zivildienst kaum Spielraum, dies zu ändern weil er verpflichtet ist, sich für die Ableistung der Dienstage am System der Armee zu orientieren.

Der Ruf nach verstärkter Zusammenarbeit ertönt auch deshalb, weil in der Praxis sind Zivildienstleistende und Schutzdienstleistende teilweise tatsächlich in denselben Aufgabengebieten tätig sind, namentlich:

- in der Prävention von Naturgefahren;
- in der Betreuung von Betagten;
- im Flüchtlingswesen;
- in Fahrdiensten (z.B. für Behinderte);

Eine Gesamtübersicht fehlt. Zu beachten ist, dass sich die Zuständigkeiten der Organisationen nicht überlappen und infolgedessen die Rahmenbedingungen unterschiedlich sind: Zivildienstleistende können Aufgaben über längere Zeit übernehmen; der Einsatzbetrieb zahlt dem Bund für die Arbeitsleistung der Zivildienstleistenden eine Abgabe. Für eine Zivilschutzorganisation hat die Betätigung in solchen Aufgabenfeldern den Charakter eines Ausbildungspraktikums: Schutzdienstpflichtige sollen Erfahrungen sammeln, die sie im Echteininsatz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen brauchen. Die Zivilschutzorganisation kann zwar eine Aufgabe über längere Zeit übernehmen, die einzelnen Schutzdienstpflichtigen jedoch nur punktuell einsetzen. Organisationen werden unterstützt, ohne dass sie dafür eine Abgabe entrichten müssen. Dies führt in eine Grauzone: Zivilschutzeinsätze lassen Ausbildungsnutzen und versteckte Subventionierung von Organisationen verschwimmen. Letztlich handeln Zivildienst und Zivilschutz in den erwähnten Aufgabenfeldern komplementär; Korrekturbedarf besteht beim Zivilschutz. Dort kann Eigeninitiative von Zivilschutzorganisationen zu Doppelspurigkeiten führen, die bereinigt werden sollten. Beispielsweise ist die Bekämpfung von Neophyten Sache des Zivildienstes und gemäss Angabe des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz keine Aufgabe des Zivilschutzes.

Die Studiengruppe hat indessen einen Bereich identifiziert, in dem sie Potenzial für eine verstärkte Zusammenarbeit von Zivildienstpflichtigen und Schutzdienstpflichtigen sieht: Die *Bewältigung von Katastrophen und Notlagen*. Hierbei hat der Zivildienst den Charakter einer Personalreserve. 2013 wurde der Bedarf an Einsätzen von Zivildienstpflichtigen bei Katastrophen und Notlagen geklärt.²⁶³ In Notlagen wie Pandemien oder zur Bewältigung von grossen Flüchtlingsbewegungen können Zivildienstpflichtige mit Erfahrung in den Bereichen Pflege und Betreuung Unterstützung leisten. In der meist langandauernden Regenerationsphase nach Katastrophen und Notlagen kann der Zivildienst aufgrund seiner hohen Durchhaltefähigkeit (grosse Anzahl von Zivildienstpflichtigen, die lange Einsätze leisten können) nachhaltig bei der Wiederherstellung der normalen Lage unterstützen. Angesichts der ungleichen Grösse der Zivilschutzorganisationen erscheint es zweckmässig, wenn die Ressourcen auf nationaler Ebene koordiniert werden. Dazu sind Mechanismen zu definieren und die Qualifikationsprofile der Zivildienstpflichtigen zu erfassen.

5.4.2.4 Massnahmen

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass im gegenwärtigen System eine Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz weder erforderlich noch zweckmässig ist.

Für die Studiengruppe ist die gegenwärtige Aufgabenteilung stimmig, sie sieht deshalb keinen Handlungsbedarf: Der Zivilschutz als Mittel der Kantone zur Bewältigung besonderer und ausserordentlicher

²⁶³ Bericht «Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden», der bereits oben in Kap. 5.1.2 erwähnt wurde.

Lagen folgt dem Ansatz, dass Katastrophen und Notlagen durch Organe bewältigt werden sollen, die mit den Verhältnissen vor Ort bestens vertraut sind (Subsidiaritätsprinzip). Der Zivildienst als Mittel des Bundes ermöglicht es, Personal gezielt dort zuzuführen, wo es zur Unterstützung benötigt wird und komplementär wirken kann. Dazu sind die Erkenntnisse der Bedarfsabklärung umzusetzen.²⁶⁴

Im Rahmen einer Neufassung der Dienstpflicht kann hingegen bei Bedarf eine Zusammenführung von Zivildienst und Zivilschutz geprüft werden (vgl. das Modell «Sicherheitsdienstpflicht» im Kap. 6.2), ebenso bei künftigen Veränderungen der Aufgaben der Organisationen.

²⁶⁴ Gemäss dem Bericht «Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen».

5.4.3 Leistung der Schutzdienstpflicht in anderen Organisationen (Prüfauftrag C1)

5.4.3.1 Ausgangslage

Prüfauftrag C1: ob und wie Schutzdienst statt im Zivilschutz auch in anderen Organisationen (z.B. der Feuerwehr) geleistet werden könnte;²⁶⁵

Auch dieser Prüfauftrag wurde in der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» formuliert. Es geht um die Möglichkeit, dass Schutzdienstpflichtige ihre Dienstage nicht nur im Zivilschutz absolvieren können, sondern zum einen auch in weiteren Organisationen des Bevölkerungsschutzes, zum anderen in sozialen Institutionen.²⁶⁶ Ausgangspunkt ist kein konkreter Bedarf, der den Einsatz von Schutzdienstpflichtigen erforderlich machen würde. Vielmehr soll das Verbundsystem Bevölkerungsschutz gestärkt werden, indem es durchlässiger gestaltet und enger verknüpft wird. Ziel ist es ferner, das Qualifikationsniveau von Schutzdienstpflichtigen zu erhöhen: Zum einen, indem sie ihr Know-how einbringen (z.B. als Rettungshundeführer), zum anderen, indem sie Erfahrungen sammeln (z.B. während eines Dienstes in einem Altersheim), die sie im Einsatz gebrauchen können (z.B. in Notlagen zur Betreuung von Menschen).

Im Zentrum stehen damit nicht die Zivilschutzorganisationen, sondern die Schutzdienstpflichtigen. Zu klären sind die Wechselwirkungen zwischen den Organisationen des Bevölkerungsschutzes untereinander und zwischen dem Zivilschutz und sozialen Institutionen. Das Spektrum der zu betrachtenden Organisationen ist breit: Teils bestehen sie aus Freiwilligen, teils aus Berufsleuten; gewisse Feuerwehren setzen sich aus kantonalen Dienstpflichtigen zusammen (vgl. Kap. 2.2). In sozialen Institutionen werden zudem Zivildienstleistende eingesetzt. Unterschiedlich sind auch die Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten in diesen Organisationen: Teils erfolgt das Engagement gegen Lohn, teils gegen eine Entschädigung, teils ohne. Im Zivilschutz spielt ferner die Wehrpflichtersatzabgabe hinein: Schutzdienstpflichtige haben diese zu entrichten, weil sie militärdienstuntauglich sind. Leisten sie Dienst, wird der zu entrichtende Betrag reduziert (vgl. Kap. 2.1.7). Folglich haben Schutzdienstpflichtige im gegenwärtigen System Interesse, anrechenbare Dienstage zu leisten.

Der Prüfauftrag C1 unterscheidet sich von Prüfauftrag C2 (vgl. Kap. 5.4.2). Dort ging es nicht um die Wechselwirkungen von Zivilschutz und weiteren Organisationen, sondern um die personelle Verstärkung des Zivilschutzes selber durch weitere Pflichtige – nämlich durch Militärdiensttaugliche.

5.4.3.2 Befunde und Massnahmen

Zunächst ist zu klären, ob es zielführend ist, dass Schutzdienstpflichtige in mehreren Organisationen tätig sind. Es kann zu Situationen führen, dass im gemeinsamen Einsatz hier oder dort Personal fehlt. Dann sind die Rahmenbedingungen zu definieren, wie Schutzdienstpflichtige ihre Dienstpflicht in *sozialen Institutionen* bzw. im *Gesundheitswesen*, im *sanitätsdienstlichen Rettungswesen*, in Organisationen des

²⁶⁵ Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

²⁶⁶ Zum Verbundsystem Bevölkerungsschutz vgl. Anhang 6, Glossar. Die Organisationen des SRK sind nur teilweise in die kantonalen Bevölkerungsschutz-Dispositionen integriert (das Schweizerische Rote Kreuz umfasst neben der nationalen Geschäftsstelle SRK und der Rettungsflugwacht Rega folgende Freiwilligen-Organisationen: Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such-und Rettungshunde REDOG, Rotkreuz-Kantonalverbände, Blutspende SRK Schweiz).

Schweizerischen Roten Kreuzes sowie in den *Feuerwehren* leisten könnten. Ausgeklammert wurde das *Polizeiwesen*, weil Pflichtige dort keine relevanten Beiträge erbringen können (vgl. Kap. 5.1.7). Gleiches gilt für den Bereich der technischen Betriebe, der sich aus Berufsleuten zusammensetzt.

Allgemeines

Die gegenwärtige Gesetzgebung ist der Idee verpflichtet, dass Schutzdienstpflichtige nicht gleichzeitig noch in weiteren Partnerorganisationen tätig sein sollen. Wer dort benötigt wird, kann vorzeitig aus der Schutzdienstpflicht entlassen werden (Art. 20 BZG, SR 520.1). Die Studiengruppe hat festgestellt, dass hierzu gegenwärtig kein Überblick zu gewinnen ist. Eine gemeinsame Kontrollführung fehlt, so dass nur geschätzt werden kann, wie viele Schutzdienstpflichtige sich in einer weiteren Organisation des Bevölkerungsschutzes engagieren. Auch die Zivilschutz-Statistik erfasst dies nicht systematisch, so dass die Zahlen nicht verlässlich sind (es werden dort rund 3'000 Schutzdienstpflichtige gezählt, die so vorzeitig entlassen worden waren; vgl. Kap. 2.1.5.1). Die Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) geht davon aus, dass schweizweit weniger als 5'000 Feuerwehrangehörige (rund 5 %) zugleich Schutzdienst leisten, der schweizerische Feuerwehrverband geht davon aus, dass es doppelt so viele sein könnten.

Das gegenwärtige System führt aufgrund der Wehrpflichtersatzabgabe zu einem Fehlanreiz: Wer aus dem Zivilschutz entlassen wird, beraubt sich der Möglichkeit, durch sein Engagement im Bevölkerungsschutz seine Wehrpflichtersatzabgabe zu reduzieren. Dieses Element ist bei der Neugestaltung des Dienstpflichtsystems zu beachten (vgl. Kap. 6 Modelle).

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass Mehrfachengagements das Verbundsystem Bevölkerungsschutz stärken können und deshalb gefördert werden sollen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der Überblick über die zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen tatsächlich verfügbaren Bestände der einzelnen Organisationen. Die Anbindung der Zivilschutzorganisationen an das Personalinformationssystem der Armee verbessert dies; sie soll bis Ende 2016 abgeschlossen sein. Probleme kann es allerdings verursachen, wenn Schutzdienstpflichtige als Kader oder Spezialisten in mehreren Organisationen tätig sind; dies sollte vermieden werden.

Die Modelle zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems schlagen Regelungen vor, die über die Empfehlungen dieses Kapitels hinausgehen (vgl. Kap. 6).

Soziale Institutionen / Gesundheitswesen

Im Kapitel 5.1.4 wurde der Bedarf des Gesundheitswesens dargelegt. Sollen Schutzdienstpflichtige wie Zivildienstpflichtige in sozialen Institutionen eingesetzt werden, so gelten dieselben Vorbedingungen: Wer Menschen betreut oder pflegt, soll dies freiwillig und während einer angemessenen Zeitdauer tun (Einsätze von sechs Monaten Dauer). Dabei gilt der Grundsatz der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität. Schutzdienstpflichtige dürfen – wie Zivildienstpflichtige – nur gemeinnützige Arbeit verrichten, wo Ressourcen zur Erfüllung wichtiger Aufgaben fehlen oder nicht ausreichen. Solche Einsätze dienen der Weiterqualifizierung von Schutzdienstpflichtigen und sollen deshalb auf Aufgaben ausgerichtet sein, die im Einsatz relevant sind (namentlich Betreuungsaufgaben).

Empfehlung 12: Die Studiengruppe empfiehlt, dass Schutzdienstpflichtige auf freiwilliger Basis Dienstage in sozialen Institutionen leisten können, wenn sie eine Ausbildung zum Pflegehelfer SRK absolvieren und einen Einsatz von sechs Monaten Dauer leisten.²⁶⁷

Das VBS soll dazu die rechtlichen Grundlagen schaffen. Die Schutzdienstpflichtigen sollen gegenüber heute eine höhere Zahl von Diensttagen pro Jahr leisten dürfen.²⁶⁸

Die Kantone sollen solche Einsätze koordinieren.

Die Studiengruppe hält dies für sinnvoll, auch wenn sie nicht davon ausgeht, dass sich sehr viele Schutzdienstpflichtige für solche Einsätze melden werden. Sie müssen dabei weiterhin in eine Zivilschutzorganisation eingebunden sein, damit ihre Erfahrungen dem Zivilschutz auch tatsächlich zugutekommen. Ihren zusätzlichen Dienst sollen sie wenn möglich in sozialen Institutionen im Gebiet ihrer Zivilschutzorganisation leisten.

Sanitätsdienstliches Rettungswesen

Betrachtet man mögliche Einsätze von Schutzdienstpflichtigen im sanitätsdienstliche Rettungswesen, so stösst man rasch an Grenzen: Dieser Bereich stützt sich auf eingespielte Teams hoch qualifizierter Berufsleute. Zwar bestehen seit längerem Personalengpässe – der Interverband für Rettungswesen (IVR) spricht von 1000 fehlenden Rettungssanitätern – diese lassen sich jedoch nicht mit Schutzdienstpflichtigen füllen: Sie dürften wiederum nur gemeinnützige Arbeit verrichten, was das Berufspersonal (Transportsanitäter mit eidg. Fachausweis oder diplomierte Rettungssanitäter mit einer höheren Fachschulausbildung) nicht entlastet.

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass Schutzdienstpflichtige im sanitätsdienstlichen Rettungswesen keine relevanten Beiträge erbringen können.

Anders sähe es aus, wenn sich die Engpässe zu einer eigentlichen Notlage entwickeln würden: Dann wäre zu prüfen, wie geeignete freiwillige Dienstpflichtige auf ein Niveau gebracht werden könnten, das einem Transportsanitäter entspricht. Für eine solche Entwicklung liegen der Studiengruppe jedoch keine Anzeichen vor.

Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK)

Im Kapitel 5.1.6 wurde der Bedarf nach qualifizierten Dienstpflichtigen in der alltäglichen Arbeit des SRK und seiner Organisationen dargelegt. Auch zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen erbringen die Organisationen des SRK relevante Beiträge. Es lassen sich dabei zwei Bereiche unterscheiden. Zum einen können einzelne Engagierte spezialisiertes Know-how einbringen, das dem Zivilschutz gänzlich fehlt, nämlich als Sanitäter, Rettungshundeführer oder als Rettungsschwimmer. Zum anderen sind verschiedene Organisationen des SRK in der Lage, die Engpässe des Zivilschutzes im Sanitätswesen abzufedern. Es ist sinnvoll, diese mit entsprechend ausgebildeten Schutzdienstpflichtigen zu ergänzen.²⁶⁹

²⁶⁷ Die Vollzugsstelle für den Zivildienst des WBF sowie das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV im EDI lehnen diese Empfehlung ab.

²⁶⁸ Vgl. oben Kap. 5.1.4.1, wo die Studiengruppe empfiehlt, auch für Schutzdienstpflichtige einen Ausbildungsgang zum Pflegehelfer SRK zu schaffen.

²⁶⁹ Die Zahl der Schutzdienstpflichtigen, die in Organisationen des SRK engagiert sind, ist nicht bekannt. Es handelt sich um einen Teil aus folgenden Personenkreisen: 27'663 Mitglieder des Schweiz. Samariterbundes SSB,

Empfehlung 13: Die Studiengruppe empfiehlt, dass Engagements in Organisationen des SRK an die Schutzdienstpflicht angerechnet werden können, wenn solches das Katastrophendispositiv eines Kantons verstärkt.

Das VBS soll dazu die rechtlichen Grundlagen schaffen. Dabei geht es sowohl um Training wie auch um Einsätze. Wer ohnehin schutzdienstpflichtig ist, kann seinen Schutzdienst so qualifizierter absolvieren, indem er einbringt, was er zusätzlich gelernt hat.

So soll ein Anreiz geschaffen werden, dass solches Know-how vermehrt dem Bevölkerungsschutz zur Verfügung steht. Voraussetzung dazu ist, dass die entsprechende Organisation des SRK (bzw. eine Sektion davon) in ein kantonales Katastrophenschutz-Dispositiv integriert ist.

Für die Qualitätssicherung bleibt das SRK zuständig: Es definiert, wozu z.B. ein Rettungshundeführer in der Lage sein muss und welche Einsätze er zu leisten hat. Weiter ist zu regeln, wie stundenweises Engagement in Diensttagen angerechnet wird. Dabei sind auch Kombinationen denkbar, also dass ein Schutzdienstpflichtiger regulär in einer Zivilschutzorganisation Dienst leistet und nach Bedarf zusätzlich z.B. als Rettungsschwimmer. Zu beachten sind die Auswirkungen auf die Freiwilligenarbeit; sie soll nicht konkurrenziert werden. Deshalb sollen nur Leistungen entschädigt werden, die zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen dienen. Diese Durchlässigkeit soll zwischen einzelnen Organisationen des SRK und dem Zivilschutz sowie dem Zivildienst²⁷⁰ gelten. Ausgeklammert bleibt die Armee, die über Sanitätsformationen verfügt, in denen die qualifizierten Pflichtigen Dienst leisten sollen. Durchlässigkeit würde hier das Gesamtsystem schwächen.

Feuerwehren

Die Feuerwehren werden von den Kantonen und Gemeinden organisiert und finanziert; teilweise beruhen sie auf einer kantonalen Dienstpflicht (vgl. Kap. 2.2). Stets sind die Feuerwehren Einsatzorganisationen der ersten Stunde. Personelle Überlappungen zwischen Feuerwehr und Zivilschutz können dies erschweren und so das Verbundsystem Bevölkerungsschutz letztlich schwächen. Gewichtiger jedoch ist, dass die Anrechnung von kantonalem Feuerwehrdienst an die Schutzdienstpflicht auf Bundesebene in die Aufgabenteilung im föderalen Bundesstaat eingreift.²⁷¹

Die Studiengruppe ist deshalb zur Auffassung gelangt, dass Feuerwehrdienst nicht an die Schutzdienstpflicht angerechnet werden soll.

Unklare Auswirkungen auf den Erwerbsersatz-Fonds

Wenn Dienstage statt in einer Zivilschutzorganisation z.B. in einem Samariterverein geleistet werden, beeinflusst das die Leistungen aus dem EO-Fonds nicht. Kostenrelevant ist es, wenn Schutzdienstpflichtige infolge dieser Regelungen mehr Dienstage leisten als bisher.

25'500 Mitglieder der Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, 700 Mitglieder des Schweiz. Vereins für Such- und Rettungshunde REDOG und 1096 Mitgliedern des Schweiz. Militär-Sanitäts-Verbandes SMSV.

²⁷⁰ Vgl. oben Kap. 5.1.6, wo die Studiengruppe den vermehrten Betreuungseinsatz von Zivildienstleistenden in Organisationen des SRK empfiehlt.

²⁷¹ Vgl. zu den staats- und finanzpolitischen Aspekten dieser Frage auch den Prüfauftrag E1 im Kap. 5.4.4 Ausdehnung der Entschädigungen gemäss Erwerbsersatzgesetz.

5.4.4 Ausdehnung der Entschädigungen gemäss Erwerbsersatzgesetz (Prüfauftrag E1)

5.4.4.1 Ausgangslage

*Prüfauftrag E1: ob und wie die Entschädigung gemäss Erwerbsersatzgesetz auch auf Milizangehörige und Freiwillige des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sowie weiterer Organisationen ausgedehnt werden könnte.*²⁷²

Hinter Prüfauftrag E1 steht die Vorstellung, dass alle Leistungen zur Bewältigung von Ereignissen, Katastrophen und Notlagen wertvoll sind und infolgedessen auch gleich entschädigt werden sollen, nämlich aus dem Erwerbsersatz-Fonds. In der Tat leisten neben dem Zivilschutz (der sich auf Dienstpflichtige stützt) auch die Feuerwehren (teilweise aus kantonrechtlichen Dienstpflichtigen zusammengesetzt) sowie die Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes (Freiwillige) relevante Beiträge. Ihr Zusammenwirken wurde in Kapitel 5.4.3 dargelegt.

Geht es um die Ausdehnung von Leistungen aus dem Erwerbsersatz-Fonds, so sind die Finanzlage des Fonds und die sozialpolitischen Überlegungen zu beachten, wozu EO-Gelder im Weiteren verwendet werden sollen (Stichworte: Vaterschafts- und Adoptionsurlaub sowie Unterstützung von Personen, die Familienangehörige betreuen und pflegen; vgl. Kap. 2.1.8).

5.4.4.2 Befunde

Die Abklärungen der Studiengruppe haben ergeben, dass weder die Feuerwehren noch die Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes erwarten, dass ihre *gesamten Tätigkeiten* durch einen bundesrechtlichen Erwerbsersatz entschädigt werden. Im Weiteren wurde geprüft, ob *einzelne besonders förderungswürdige Tätigkeitsfelder* dieser Organisationen entschädigt werden sollen; auch dies wurde verworfen.

Bei den Feuerwehren wurde namentlich geprüft, ob für alle Ausbildungskurse für Kader und Spezialisten, die an Arbeitstagen durchgeführt werden, bundesrechtlicher Erwerbsersatz ausgerichtet werden soll. Gegenwärtig beschränken Art. 59 Abs. 4 und Art. 61 Abs. 4 BV²⁷³ den Erwerbsersatz-Anspruch auf Armeeangehörige, Zivildienstleistende und Schutzdienstleistende (Zivilschutz). Verfassungsgrundlage für die Zahlungen bei Mutterschaft ist Art. 41 Abs. 2 BV. Wollte man die Entschädigungen ausweiten, müsste dazu eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Dies wurde so 2011/12 in der Beratung der Standesinitiative des Kantons Jura festgehalten, die eine Ausweitung der Erwerbsentschädigung auf alle Milizangehörigen der Feuerwehren verlangt hatte.²⁷⁴

Aus Sicht der Studiengruppe sprechen zwei Gründe gegen eine Ausweitung des Erwerbsersatzes auf Teile des Feuerwehrwesens:

1. *Staatspolitisch falsch:* Das Feuerwehrwesen ist seit jeher eine kantonale Aufgabe. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (Neuer Finanzausgleich; NFA) wurden – dem Grundsatz der einheitlichen Zuständigkeit für eine Staatsaufgabe folgend – die Zuständigkeiten im Feuerwehrwesen nicht verändert. Wenn nun Entschädigungen jedoch durch eine bundesgesetzliche Regelung ausgerichtet würden, die Zuständigkeit für das Feuerwehrwesen aber bei den Kantonen bliebe, dann würde dies der Idee des Neuen Finanzausgleichs zuwiderlaufen.

²⁷² Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

²⁷³ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 und Art. 61 BV findet sich auf S. 9.

²⁷⁴ Die Standesinitiative 10.305 «Für die Gleichbehandlung der Feuerwehrleute im EOG» hatte folgendes verlangt: «Die Bundesversammlung wird aufgefordert, das Erwerbsersatzgesetz (EOG) so zu ändern, dass auch Milizfeuerwehrleute im Rahmen ihrer Tätigkeiten Anspruch auf die Leistungen nach diesem Gesetz haben.»

2. *Beschränkte wirtschaftliche Notwendigkeit:* Oftmals profitieren Firmen auch vom Feuerwehr-Knowhow ihrer Mitarbeitenden. Die Wirtschaft ist so nach wie vor weitgehend bereit, abwesenden Angehörigen der Feuerwehren ihren Lohn während Kursen (Dauer 2-5 Tage) weiter zu zahlen. In der Realität nimmt allerdings eine bedeutende Zahl von Kaderangehörigen der Feuerwehren Ferien, um die entsprechenden Kurse zu leisten. Zudem richten die Gemeinden den Angehörigen der Feuerwehren für den Besuch von Kursen Sold und teilweise weitergehende Entschädigungen direkt aus. Langfristig können Veränderungen nicht ausgeschlossen werden, unmittelbar ist jedoch kein Handlungsbedarf festzustellen.

Es obliegt den kantonalen Feuerwehrinstanzen, weiter zu prüfen, ob und wie auf kantonaler Ebene für die Teilnahme an Kursen eine Erwerbsersatzlösung geschaffen oder erweitert werden soll.

5.4.4.3 Massnahmen

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass kein unmittelbarer Bedarf besteht, die Entschädigung gemäss Erwerbsersatzgesetz auf Kreise ausserhalb des Dienstpflichtsystems auszudehnen.

Da die Finanzlage des EO-Fonds angespannt ist (vgl. Kap. 2.1.8), wird unten in den Modellen vorgeschlagen, dass der EO-Fonds neu auch durch die Einnahmen aus den Wehrpflichtersatzabgaben und den Einsatzabgaben aus dem Zivildienst gespeist werden soll (vgl. Kap. 6.1, 6.2 und 6.3).

Die Ideen zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems werden in vier Modellen gebündelt. Dabei werden Empfehlungen aus der Bearbeitung der Prüfaufträge aufgenommen (Kap. 5), die Modelle gehen aber darüber hinaus, ohne die durch den Bundesrat formulierten Rahmenbedingungen zu verletzen (vgl. Kap. 1.2). Die Modelle sind keine Umsetzungsplanungen, sie können nur die Grundzüge eines neuen Dienstpflichtsystems aufzeigen. Namentlich die finanziellen Auswirkungen können nur grob beziffert werden, weil diese von der konkreten Ausgestaltung eines Modells abhängig sind. So muss auch die Verteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen offen bleiben. Allen Modellen gemeinsam ist, dass sie keine grundlegenden Änderungen der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden anstreben (Ausnahme: im Modell «Sicherheitsdienstpflicht» werden Zivildienst und Zivilschutz verschmolzen). Die Modelle sind damit eine Diskussions-, aber keine Entscheidungsgrundlage.

Die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems muss beim gegenwärtigen Schweizer System ansetzen, so wie es in Kapitel 2 beschrieben wurde. Da das Schweizer Dienstpflichtsystem nicht vergleichbar ist mit den Systemen anderer Staaten, hat die Studiengruppe darauf verzichtet, Modelle anderer Staaten zu beschreiben. Einzelne Elemente sind gleichwohl eingeflossen. Die Studiengruppe hat sich namentlich mit Norwegen beschäftigt, wo die Wehrpflicht für Frauen eingeführt wurde und wo bedarfsorientiert rekrutiert wird. Wie diese Grundideen in der Schweiz umgesetzt werden könnten, zeigt das «norwegische Modell» (vgl. Kap. 6.3).

Die Haltung der Studiengruppe zu den Modellen findet sich im Kapitel 7 (vgl. Kap. 7.3 Bewertung der Modelle und Kap. 7.4 Empfehlungen zu den Modellen).

	Modell 1 «Status quo plus»	Modell 2 «Sicherheitsdienstpflicht»	Modell 3 «norwegisches Modell»	Modell 4 «Allgemeine Dienstpflicht»
Kreis der Pflichten	Schweizer Männer	Schweizer Männer	Schweizer Männer und Frauen	Männer und Frauen (inkl. niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer)
Pflichten	Unverändert: Militärdienstpflicht und Schutzdienstpflicht	Neu: Sicherheitsdienstpflicht	Neu: bedarfsorientiert Militärdienstpflicht und Schutzdienstpflicht für Mann und Frau	Neu: allgemeine Dienstpflicht
Wahlfreiheit	Keine	Keine Pflichtige im Katastrophenschutz wählen, wo sie Restdiensttage leisten	Keine	Weitgehend Vorbehalte: Tauglichkeit, Eignung, Sicherung des Armeebestandes
Tauglichkeit	Aufgrund medizinischer Beurteilung: Taugliche leisten Militärdienst, eingeschränkt taugliche leisten Schutzdienst im Zivilschutz	Aufgrund medizinischer Beurteilung: Taugliche werden einer Tauglichkeitsstufen zugeordnet	wie bisher (vgl. Modell 1), Taugliche leisten nur bei Bedarf Dienst	Aufgrund medizinischer Beurteilung
Zuteilung	Einer Funktion in der Armee werden die Militärdiensttauglichen zugeteilt, einer Funktion im Zivilschutz die Schutzdiensttauglichen. Beides erfolgt aufgrund von überarbeiteten Anforderungsprofilen differenzierter als bisher	Sicherheitsdiensttaugliche werden einer Funktion in Armee oder Katastrophenschutz zugeteilt; aufgrund von überarbeiteten Anforderungsprofilen differenzierter als bisher. Bei Eignung für Funktionen in Armee und Katastrophenschutz hat die Armee Priorität.	Bedarfsorientiert (nicht alle Tauglichen leisten Dienst)	Keine Zuteilung, weitgehend freie Wahl
Zivildienst	Wie bisher, verstärkter Fokus auf das Gesundheitswesen	Wird mit Zivilschutz im Katastrophenschutz integriert	Wie bisher, neu für Mann und Frau	Entfällt bzw. wird integriert (Gemeinschaftsdienste)

	Modell 1 «Status quo plus»	Modell 2 «Sicherheitsdienstpflicht»	Modell 3 «norwegisches Modell»	Modell 4 «Allgemeine Dienstpflicht»
Integration kantonaler Pflichten	Teilweise Max. die Hälfte der Dienstage in Armee oder Zivilschutz kann in anderen Rettungsorganisationen geleistet werden	Teilweise Max. die Hälfte der Dienstage im Katastrophenschutz kann in anderen Rettungsorganisationen geleistet werden	Indirekt Auch Taugliche stehen anderen Rettungsorganisation zur Verfügung, wenn sie nicht in Armee oder Zivilschutz Dienst leisten	Ja
Wehrpflicht-ersatzabgabe	Untaugliche zahlen wie bisher, jedoch weitergehende Anrechnung des Schutzdienstes	Untaugliche zahlen wie bisher; wer Dienst in Armee oder Katastrophenschutz leistet, zahlt nicht; Restdienstage im Katastrophenschutz können so abgegolten werden	Wer jährlich drei Wochen Dienst leistet, zahlt keine Abgabe, Dienstage in Armee und Zivilschutz sind gleichwertig. Wer keinen Dienst leistet, zahlt die Abgabe.	Entfällt; Untaugliche zahlen nicht
	In allen Modellen zahlt die Wehrpflichtersatzabgabe, wer als Diensttauglicher einen geplanten Dienst aus persönlichen Gründen verschiebt. Wo Untaugliche eine Ersatzabgabe entrichten müssen, gilt dies wie bisher nicht für Personen, die eine IV-Rente beziehen oder eine Integritätsschädigung von über 40 % aufweisen (bzw. «erheblich behindert» sind) ²⁷⁵ oder im Militär- oder Zivildienst eine Gesundheitsschädigung erlitten haben, die zur Untauglichkeit geführt hat.			
Erwerbsersatz	Wie bisher	Wie bisher	Wie bisher	Ausweitung
Verfassungsänderung nötig	Nein	Ja	Ja	Ja

Abbildung 20: Die Modelle im Überblick.

²⁷⁵ Bereits eine Viertel-Rente der Invalidenversicherung (IV) reicht zur Befreiung von der Wehrpflichtersatzabgabe. Die Wortwahl «erheblich behindert» stammt aus Art. 4 Abs. 1 WPEG (SR 661).

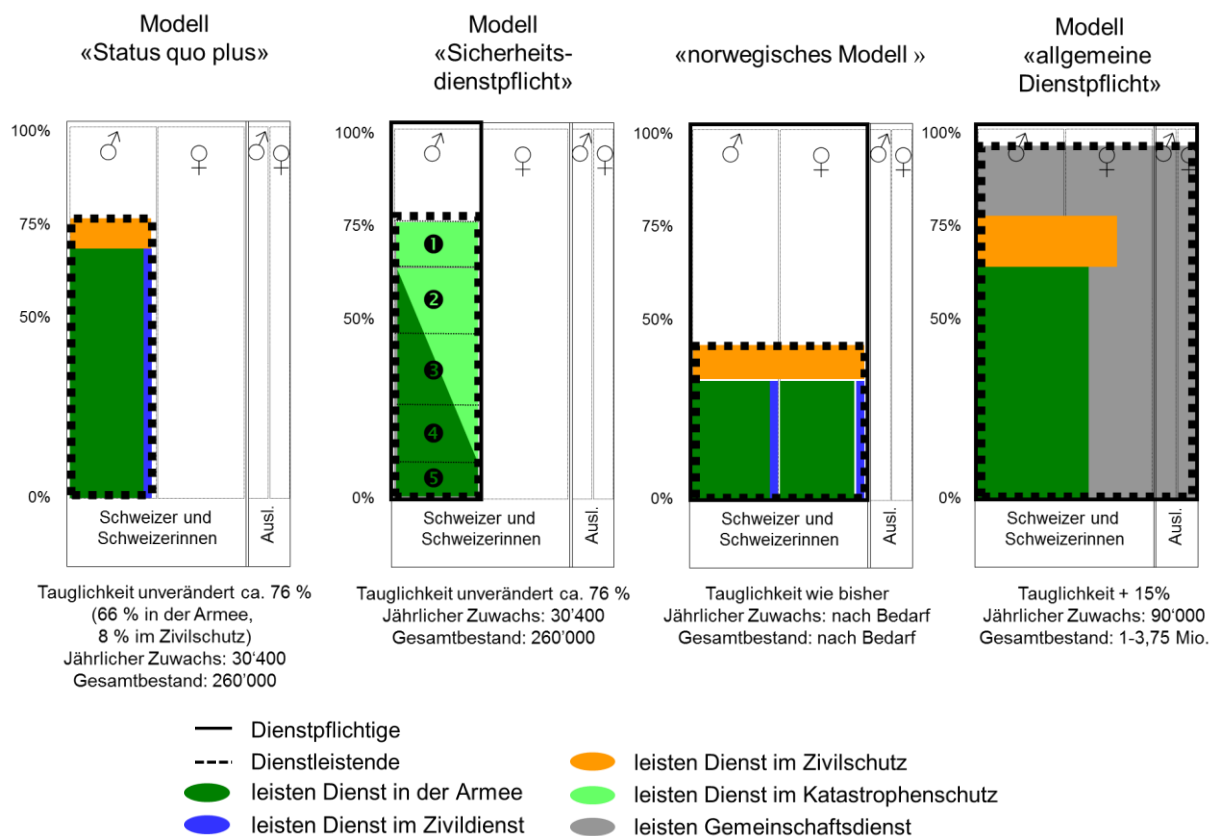


Abbildung 21: Pflichtige und Tauglichkeitsquoten der Modelle.

Die Prozentzahlen beziehen sich auf einen Jahrgang, nicht auf die Gesamtzahl der Pflichtigen. Die farbigen Flächen zeigen an, wie viele Prozent in Armee, Zivildienst, Zivilschutz, neuem Katastrophenschutz und neuem Gemeinschaftsdienst Dienst leisten.

Im **Modell «Status quo plus»** sind weiterhin nur Schweizer Männer pflichtig (dunkelgrün = Armeeangehörige, blau = Zivildienstangehörige, orange = Zivilschutzangehörige).

Im **Modell «Sicherheitsdienstpflicht»** sind weiterhin nur Schweizer Männer pflichtig. Die Zuteilung erfolgt nach Tauglichkeitsstufen. Stufe 1 leistet Dienst im neuen Katastrophenschutz (hellgrün), Stufen 2-4 je nach Bedarf entweder in der Armee (grün) oder im Katastrophenschutz, Stufe 5 in der Armee.

Im **«norwegischen Modell»** sind Schweizer Männer und Frauen dienstpflichtig. Sie leisten jedoch nur Dienst, wenn in Armee oder Zivilschutz ein Bedarf besteht. Die Zuteilung erfolgt wie bisher prioritär zur Armee.

Im **Modell «Allgemeine Dienstpflicht»** sind Männer und Frauen pflichtig, auch Ausländerinnen und Ausländern, die allerdings nur Dienst im Bevölkerungsschutz (orange) oder Gemeinschaftsdienst (grau) leisten dürfen. Der Zugang zur Armee (dunkelgrün) ist ihnen verwehrt. In der Armee und im Bevölkerungsschutz sollen mehr Frauen Dienst leisten als im gegenwärtigen System; dadurch braucht es in diesen Einsatzorganisationen weniger Männer. Diese leisten wiederum Gemeinschaftsdienst.

6.1 Modell 1: «Status quo plus»

6.1.1 Grundidee

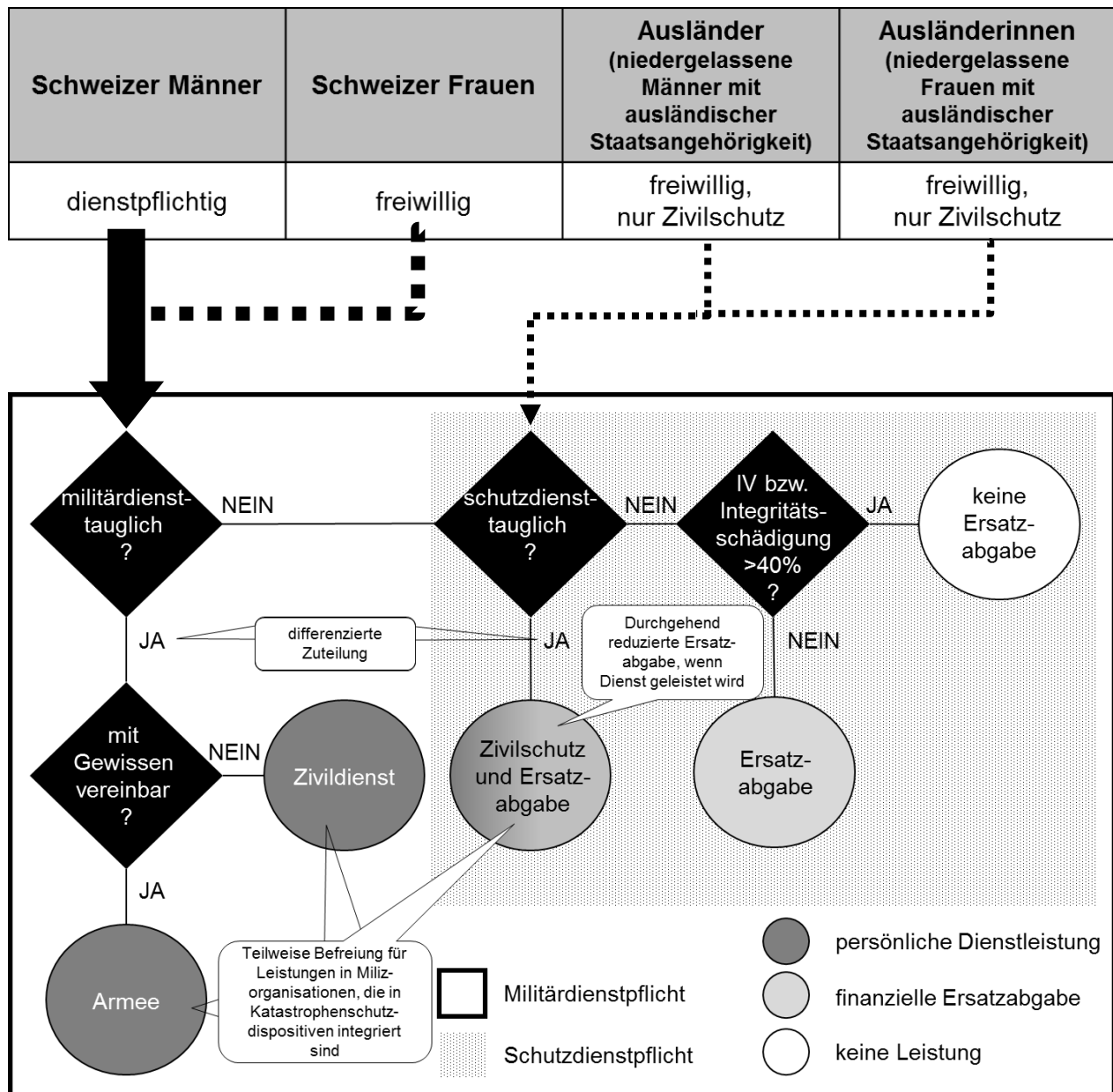


Abbildung 22: Modell «Status quo plus».

In diesem Modell ist mit rund 30'400 Dienstleistenden pro Jahr zu rechnen. Die Gesamtzahl der Dienstleistenden (neun Jahrgänge) könnte sich so langfristig auf rund 260'000 belaufen (ohne freiwillig Dienst Leistende).

Das Modell «Status quo plus» schlägt Verbesserungen vor, ohne das Dienstpflichtsystem grundlegend umzugestalten. Wie in Kapitel 2 dargelegt, versteht die Studiengruppe unter dem Status quo das Dienstpflichtsystem einschliesslich der Neuerungen aufgrund der Weiterentwicklung der Armee und der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+». «Status quo plus» geht darüber hinaus: Kernanliegen des Modells sind es, die Wehrgerechtigkeit zu verbessern (ohne Überbestände zu verursa-

chen), die Durchlässigkeit zwischen den Einsatzorganisationen zu erhöhen, Ungleichbehandlungen zu beseitigen, die die Studiengruppe identifiziert hat, Beiträge zur Behebung von Engpässen im Gesundheitswesen leisten und die Finanzlage des EO-Fonds zu verbessern. Die ganzheitliche Betrachtung des Dienstpflichtsystems hat die Studiengruppe zu diesen Verbesserungsvorschlägen geführt. Weiterhin soll die Armee Vorrang haben, wenn es um die Zuteilung von Dienstpflichtigen geht. Deshalb wird keine Wahlmöglichkeit zwischen Militär und Zivilschutz eingeräumt. Alle Empfehlungen aus Kapitel 5 werden im Modell «Status quo plus» übernommen.

Was ist neu?

Die nachstehend aufgelisteten Elemente werden in den folgenden Unterkapitel weiter ausgeführt.

Das Modell will die Wehrgerechtigkeit verbessern (vgl. Kap. 4.3):

- **Ausdehnung der differenzierten Zuteilung:** Die Zuteilung zu Armee und Zivilschutz erfolgt noch vermehrt differenziert, d.h. die Tauglichkeitskriterien sind je nach Funktion innerhalb der Armee wie auch des Zivilschutz unterschiedlich. Damit soll das Potenzial der Dienstpflichtigen noch besser ausgeschöpft und der Anteil der tatsächlich dienstleistenden Personen erhöht werden. Die Weiterentwicklung der Armee zielt bereits in diese Richtung. (Vgl. Empfehlung 9, Kap. 5.2.3.)
- **Einteilung militärdienstuntauglicher Männer im Zivilschutz:** Wer nach der Zuteilung zur Armee militärdienstuntauglich wird, wird schutzdienstpflichtig, sofern er die Rekrutenschule nicht vollständig absolviert hat. Damit soll ebenfalls der Anteil der tatsächlich dienstleistenden Personen erhöht werden. (Vgl. Kap. 5.2.1.)
- **Keine Bevorzugung der Doppelbürger:** Doppelbürger sollen angemessen Dienst leisten.
- **Erhöhung der Mindestabgabe beim Wehrpflichtersatz auf Fr. 1'000.- pro Jahr.** (Vgl. Kap. 4.3.3.2.)
- **Berücksichtigung von Dienstbefreiungen und Auslandsaufenthalten bei der Zählung der Dienstage:** Bei Dienstpflichtigen, die während längerer Zeit dienstbefreit oder im Ausland wohnhaft waren, soll die Zahl der Dienstage angemessen reduziert werden. (Vgl. Kap. 2.1.2.2.)
- **Für den Militärdienst sollen neue Anreize geschaffen werden** (z.B. Steuererleichterungen, Zertifizierung von Tätigkeiten in der Armee, Solderhöhung etc.; vgl. Empfehlung 7 im Kap. 5.2.1.6).

Das Modell will die Durchlässigkeit erhöhen:

- **Weitergehende Befreiung zu Gunsten von anderen Einsatzorganisationen:** Dienstpflichtige, die sich in einer Feuerwehr oder in einer Organisation des Schweizerischen Roten Kreuzes²⁷⁶ engagieren, können bis zur Hälfte von der Dienstpflicht befreit werden. (Das Modell geht einen Schritt weiter als die Empfehlung 12 in Kap. 5.4.3.)

Das Modell will Ungleichbehandlungen beseitigen:

- **Kein Wehrpflichtersatz bei bestimmten Tätigkeiten:** Dienstuntaugliche, die aufgrund unentbehrlicher Tätigkeiten von der Dienstpflicht in Armee, Zivildienst und Zivilschutz befreit wären, bezahlen keinen Wehrpflichtersatz.

²⁷⁶ Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such-und Rettungshunde REDOG, Rotkreuz-Kantonalverbände, Blutspende SRK Schweiz, Geschäftsstelle SRK.

Das Modell will Beiträge leisten, um Engpässe im Gesundheitswesen zu beheben:

- **Verstärkter Fokus des Zivildienstes auf das Gesundheitswesen:** Bedarfsorientiert werden Zivildienstleistende zu Pflegehelfern SRK ausgebildet und leisten ihre Dienstpflicht am Stück in den Bereichen Betreuung und Pflege. Sie entlasten so qualifizierteres Personal. Für diesen Dienst müssen sich Zivildienstleistende freiwillig melden. Anreize stellen sicher, dass dieser Weg attraktiv ist. Wer dies nicht will, leistet seine Pflicht in anderen Bereichen des Zivildienstes. (Vgl. Empfehlung 2, Kap. 5.1.4.)
- **Beitrag des Zivilschutzes zum Gesundheitswesen:** So weit für das Katastrophenschutzdispositiv erforderlich, sollen auch Schutzdienstpflichtige zum Pflegehelfer SRK ausgebildet werden. Die Bedingungen sind dieselben wie für Zivildienstpflichtige, die diesen Weg beschreiten. (Vgl. Empfehlung 2, Kap. 5.1.4.). Ferner sollen Schutzdienstpflichtige vermehrt Dienst in sozialen Institutionen leisten dürfen (Vgl. Empfehlung 12, Kap. 5.4.3.).
- **Anreize, dass Frauen vermehrt freiwillig Dienst in der Armeesantität oder im Rotkreuzdienst leisten:** Im Gesundheitswesen wird eine zunehmende Zahl von Frauen ausgebildet, die dann nicht in ihrem angestammten Beruf tätig sind (vgl. Kap. 3.4.3). Mit Anreizen, die bei den guten Ausbildungsmodellen für Militärärzte anknüpfen, soll dieser Entwicklung begegnet werden. Über das Dienstpflichtsystem könnten diese Frauen so auch bei Katastrophen und in Notlagen helfen.

Das Modell will die Finanzlage des EO-Fonds verbessern

- **Die Einnahmen aus der Wehrpflichtersatzabgabe sowie aus den Einsatzabgaben der Einsatzbetriebe des Zivildienstes werden dem EO-Fonds zugeführt,** nicht mehr der allgemeinen Bundeskasse. Damit finanziert sich das Dienstpflichtsystem teilweise selber.²⁷⁷

6.1.2 Ausgestaltung

6.1.2.1 Kreis der Dienstpflichtigen

Der Kreis der Dienstpflichtigen wird gegenüber dem gegenwärtigen Dienstpflichtsystem nicht verändert (vgl. Kap. 2.4): Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst oder Zivildienst zu leisten; jeder Schweizer leistet Dienst im Zivilschutz, wenn er militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich ist; Schweizerinnen können freiwillig Dienst in Armee oder Zivilschutz leisten; Ausländerinnen und Ausländer nur im Zivilschutz.

6.1.2.2 Tauglichkeit und Zuteilung

Unverändert gilt, dass medizinische Kriterien sowie die Ergebnisse der Gewaltpotenzialprüfung für die Beurteilung der Diensttauglichkeit massgebend sind. An der Rekrutierung werden die Militärdiensttauglichen in die Armee eingeteilt. Wer den Militärdienst mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann, absolviert wie bisher auf Gesuch hin Zivildienst. Wer militärdiensttauglich ist, muss seine Dienstpflicht grundsätzlich in der Armee (oder im Zivildienst) erfüllen und kann nicht Zivilschutz leisten. Eine Wahlmöglichkeit zwischen Armee und Zivilschutz besteht weiterhin nicht.

²⁷⁷ Es lassen sich damit rund 10 % der ausbezahlten Leistungen decken: Im Jahr 2014 wurden 1'527 Mio.Fr. Erwerbsersatzzahlungen geleistet, während die Wehrpflichtersatzabgaben 2015 nach Abzug der Verwaltungsaufwandentschädigungen der Kantone 140 Mio. Fr. und die Einsatzabgaben 24,4 Mio.Fr. einbrachten; vgl. Kap. 2.1.7 und 2.1.8.

Neu erfolgt die Zuteilung der Dienstpflichtigen zu Armee oder Zivilschutz noch differenzierter als heute (sowohl bei der Rekrutierung als auch bei einer späteren Neubeurteilung der Tauglichkeit). Unbestritten umfasst die Armee Funktionen, die im Einsatz höchste physische und psychische Leistungen erbringen müssen. Die Studiengruppe ist jedoch überzeugt, dass daneben auch weitere Tätigkeiten in der Armee durch Dienstpflichtige erfüllt werden können, die beispielsweise körperlich eingeschränkt sind, dafür aber über spezifisches Fachwissen verfügen. Neu soll deshalb beispielsweise ein Informatikfachmann in einer Spezialfunktion diensttauglich sein, auch wenn ihn sein eingeschränktes Sehvermögen von vielen anderen militärischen Funktionen ausschliesst. Die Anforderungsprofile für Funktionen in Armee und Zivilschutz werden dazu entsprechend überarbeitet. Dies ermöglicht mehr Pflichtigen als bisher, persönlich Dienst zu leisten (vgl. Kap. 5.2.3). Auch die Zahl derjenigen soll verringert werden, die zwar ursprünglich tauglich waren, dann aber als Untaugliche keine persönliche Dienstleistung mehr erbringen. Gemäss heutiger Gesetzgebung ist nicht mehr schutzdienstpflichtig, wer nach der Zuteilung zur Armee militärdienstuntauglich wird, sofern er mindestens fünfzig Tage Militärdienst geleistet hat (vgl. Kap. 2.1.5). Neu werden militärdienstuntaugliche Männer erst dann von der Schutzdienstpflicht befreit, wenn sie die Rekrutenschule vollständig absolviert haben (vgl. Kap. 5.2.1).

6.1.2.3 Bestände

Eine differenzierte Zuteilung soll dazu führen, dass die Quote der Militärdiensttauglichen um bis zu fünf Prozent steigt (vgl. Kap. 5.2.3). Mehr Militärdiensttaugliche bedeutet jedoch weniger Schutzdiensttaugliche; die Tauglichkeitsquote bleibt damit bei rund 76 %. Das ergibt rund 30'400 Dienstleistende pro Jahr. Die Gesamtzahl der Dienstleistenden (neun Jahrgänge²⁷⁸) könnte sich so langfristig auf rund 260'000 belaufen (je nach Übergangsregelungen). Nicht eingerechnet sind die freiwillig Dienst Leistenden.²⁷⁹

6.1.2.4 Leisten der Dienstpflicht

Die *Militärdienstpflichtigen* auf Stufe Mannschaft leisten 245 Dienstage, wie dies mit der Weiterentwicklung der Armee vorgesehen ist (vgl. Kap. 2.1.3.1). Die Dienstdauer für *Zivildienstpflichtige* beträgt unverändert das Eineinhalbfache, also 368 Tage. Wie bisher in der Armee soll es neu auch im Zivilschutz möglich sein, den Dienst an einem Stück zu absolvieren (*Durchdiener*).

Im *Zivilschutz* gilt neu wie in der Armee, dass die Dienstpflicht nach der Rekrutierung innerhalb von maximal zwölf Jahren absolviert werden muss. So ist es in der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vorgesehen (vgl. Kap. 2.1.5). Die Dienstpflichtigen werden spätestens im 24. Altersjahr rekrutiert, d.h. spätestens im 36. Altersjahr entlassen (Zivilschutz heute: im 40. Altersjahr). Schutzdienstpflichtige leisten pro Jahr maximal 40 Dienstage (Ausbildung und Wiederholungskurse, ohne Katastropheneinsätze). So können Aufgebote bedarfsorientiert erfolgen. Schutzdienstpflichtige können neu nicht nur in ihrem Wohnkanton eingeteilt werden, sondern bei Bedarf auch anderswo.

²⁷⁸ Es soll auf eine fixe Altersgrenze verzichtet werden. Analog dem Vorschlag der Weiterentwicklung der Armee sollen Dienstpflichtige ab dem Zeitpunkt der Rekrutierung zwölf Jahre lang dienstpflichtig sein. Bereits jetzt haben nicht alle Pflichtigen genau im Alter von zwanzig Jahren ihre Lehre abgeschlossen bzw. ihre Matura erworben. Einige sind früher fertig, viele später, weil sie später eingeschult wurden, Klassen wiederholen mussten, ein erstes Lehrverhältnis abgebrochen haben etc..

²⁷⁹ *Berechnungsbasis* (Zahlen zu Armee und Zivilschutz aus der Armeeauszählung 2014): *Pflichtige pro Jahr*: 2013 betrug die Zahl der Stellungspflichtigen knapp 40'000; persönlich Dienst zu leisten begannen total rund 30'400 (in Rekrutenschulen rund 22'700, rund 2500 gingen in den Zivildienst und knapp 5'200 in den Zivilschutz). *Gesamtzahl*: 9 Jahrgänge x 32'400, abzüglich 5 % Ausfälle = 260'000 (in der Armee sind die Ausfälle höher als im Zivildienst oder im Zivilschutz, die Gesamtzahl dürfte damit leicht höher liegen). *Freiwillig* leisten gegenwärtig total rund 3'500 Personen Dienst. (Vgl. Kap. 2.1.5.)

Unverändert bleiben die Regelungen zur *Dienstbefreiung* in Armee²⁸⁰ und Zivildienst bzw. zur vorzeitigen Entlassung aus dem Zivilschutz für unentbehrliche Tätigkeiten (vgl. Kap. 5.4.1).

Doppelbürger sollen so viel leisten, wie sie in der Schweiz müssten. Die Aussetzung der Wehrpflicht in einigen europäischen Ländern hat die bilateralen Abkommen über die Militärdienstpflicht der Doppelbürger in Schieflage gebracht. Der Grundsatz, dass die Leistungen gegenseitig anerkannt werden, führt beispielsweise bei französisch-schweizerischen Doppelbürgern dazu, dass sie sich der schweizerischen Pflicht entziehen können, indem sie auf der Botschaft oder auf einem Konsulat die «Journée Défense et Citoyenneté» absolviert haben. So leisten sie einen Tag statt der gegenwärtig vorgesehenen 260 Tage Militärdienst. Die Studiengruppe hält dies für eine ungerechtfertigte Bevorteilung von Doppelbürgern.

6.1.2.5 Durchlässigkeit und Schnittstellen

Zur Unterstützung des Gesundheitswesens soll es neu möglich sein, dass Zivildienst- und vermehrt Schutzdienstpflichtige in sozialen Institutionen, Ferienlagern für Betreuungs- und Pflegebedürftige sowie in Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK²⁸¹ Dienst leisten können. Sie können eine Ausbildung zum Pflegehelfer SRK absolvieren (vgl. Kap. 5.1.4 und Kap. 5.4.3). So absolvierte Dienstage werden angerechnet, besoldet und der Erwerbsausfall wird entschädigt. Dies versetzt das Dienstpflichtsystem in die Lage, besser auf schwerwiegende Katastrophen und Notlagen (z.B. Pandemie oder Notstand im Flüchtlingswesen) reagieren zu können. In solchen Fällen können dann auch ausgebildete Zivildienstleistende den Zivilschutz im Betreuungsbereich unterstützen und dessen Durchhaltefähigkeit stärken.

Darüber hinaus sollen Dienstpflichtige neu auch teilweise von der Dienstpflicht in Armee und Zivilschutz befreit werden, um Dienst in einer Feuerwehr oder einer Organisation des SRK zu leisten (das Modell geht einen Schritt weiter als Empfehlung 12 in Kap. 5.4.3). Mindestens die Hälfte der Dienstage muss jedoch in Armee oder Zivilschutz geleistet werden. Voraussetzung ist, dass die betreffende Organisation in einem kantonalen Katastrophenschutzdispositiv integriert ist. Für solche Dienstleistungen in der Feuerwehr und den Rettungsorganisationen wird kein Erwerbsersatz ausgerichtet. Dieser wird weiterhin nur für Dienstleistungen in Armee, Zivildienst und Zivilschutz ausgerichtet. Umgekehrt wird aber für Armeeangehörige auch keine Wehrpflichtersatzabgabe fällig und Schutzdienstpflichtigen werden die so geleisteten Tage bei der Festlegung des Wehrpflichtersatzes angerechnet.

6.1.2.6 Nicht Dienst Leistende

Dienstpflichtige, die weder Militär- noch Zivildienst leisten, schulden weiterhin eine Abgabe. Der Abgabesatz beträgt heute 3 Prozent des taxpflichtigen Einkommens, mindestens aber 400 Franken (vgl. Kap. 2.1.7 und Kap. 4.3.2.4). Der Mindestsatz soll auf Fr. 1'000.- erhöht werden. Die Studiengruppe erachtet dies ebenfalls als Beitrag zur Verbesserung der Wehrgerechtigkeit.

Demgegenüber soll neu keinen Wehrpflichtersatz mehr bezahlen, wer untauglich ist für Militär- und Schutzdienst und aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit von der Dienstpflicht in Armee, Zivildienst und Zivilschutz befreit wäre. Beispielsweise ist ein militärdiensttauglicher Polizist von der Leistung befreit, die er im Dienstpflichtsystem zu erbringen hätte (nämlich Dienst in Armee oder Zivildienst zu leisten), ein militärdienstuntauglicher Polizist jedoch nicht (er hat die Wehrpflichtersatzabgabe zu entrichten). Für

²⁸⁰ Ausgehend von Art. 18 und 61 MG (SR 510.10).

²⁸¹ Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such- und Rettungshunde REDOG, Rotkreuz-Kantonalverbände, Blutspende SRK Schweiz, Geschäftsstelle SRK.

alle soll gelten, dass das Dienstpflichtsystem unentbehrliche Tätigkeiten respektiert. Mit einer entsprechenden Änderung des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe soll diese Ungleichbehandlung beseitigt werden. Sie hat sich dadurch ergeben, dass heute auch Dienstuntaugliche unentbehrliche Tätigkeiten ausüben (früher war Diensttauglichkeit in diesen Berufsfeldern oftmals ein Zulassungskriterium).

Für militär- und schutzdienstuntaugliche Personen besteht weiterhin die Möglichkeit, anstelle der Bezahlung von Wehrpflichtersatz in ausgewählten Bereichen Militärdienst zu leisten (vgl. Kap. 2.1.3).

Wer sich jeglicher Dienstpflicht entziehen will, wird bestraft.

6.1.3 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten des Modells lassen sich nicht beziffern. Nur einzelne Elemente lassen sich berechnen. Da im Modell «Status quo plus» die Zahl der Militärdienstpflichtigen moderat steigen soll (um die Wehrgerechtigkeit zu verbessern), dürften die Kosten in etwa gleich bleiben.

6.1.3.1 Teilweise bezifferbar: Vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Rekrutierung: Alle rund 40'000 Pflichtigen müssen administrativ erfasst und medizinisch geprüft werden; unabhängig davon, ob sie tauglich erklärt werden oder nicht. Das Modell strebt 5 % mehr Militärdiensttaugliche an; dies bedeutet für die Armee rund 1600 Zuteilungsentscheide mehr pro Jahr (ein kleiner Teil davon wird möglicherweise zum Zivildienst wechseln). Die gegenwärtigen Rekrutierungszentren können dies nicht auffangen. Es erfordert zusätzliche Stellen und möglicherweise zusätzliche Infrastruktur (je nach örtlicher und organisatorischer Umsetzung).

Der Zusatzbestand von rund 18'000 Dienstleistenden macht wenige zusätzliche Stellen in der zentralen *Personalverwaltung* erforderlich.²⁸² Im Zivildienst werden diese Kosten durch Abgaben der Einsatzbetriebe kompensiert. Verteilt auf die Kantone dürfte der Mehraufwand für einen einzelnen Kanton gering sein. Dies gilt auch für die *Entlassung* der zusätzlichen Angehörigen in Armee und Zivilschutz, die durch die Kantone vollzogen wird.

Wenn der *EO-Fonds* durch die Einsatzabgaben aus dem Zivildienst und den Wehrpflichtersatzabgaben gespeist wird, so entgehen der allgemeinen Bundeskasse Einnahmen in der Höhe von rund 140 Mio.Fr. Beim *Wehrpflichtersatz* führt das Modell dabei einerseits zu Mindereinnahmen von 2,4 Mio.Fr..²⁸³ Diese werden durch die um 5 % höhere Zahl Militärdiensttauglicher verursacht, die keine Ersatzabgabe entrichten müssen.²⁸⁴ Wird andererseits der Ansatz erhöht, vergrössern sich die Erträge aus der Ersatzabgabe rasch: Bei einer Erhöhung von 3 auf 4 % kann mit Mehreinnahmen von rund 57 Mio. Fr. jährlich gerechnet werden.

²⁸² Kennzahl: Für das gegenwärtige Ausbildungssystem der Armee wird pro 5000 Armeeangehörige eine Stelle in der Verwaltung benötigt.

²⁸³ Der Wehrpflichtersatz ist ein Lastenausgleich zwischen Dienstleistenden und nicht Dienst Leistenden und keine Steuer. Fiskalische Überlegungen dürfen damit nicht massgeblich sein. Die Studiengruppe weist aus Transparenzgründen gleichwohl aus, wie sich die Einnahmen aus der Wehrpflichtersatzabgabe in den Modellen entwickeln dürften.

²⁸⁴ Nicht berücksichtigt werden die Abgaben, die fällig sind, wenn ein Pflichtiger aus persönlichen Gründen einen Dienst verschiebt; diese Abgaben werden zurückerstattet, wenn der Dienst nachgeholt wird. Erfolgt dies nicht, so verfällt der Rückerstattungsanspruch, was jährlich mit 0,8 Mio.Fr. zu Buche schlagen kann.

6.1.3.2 Nicht bezifferbar: Nur teilweise vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Das Ausbildungsmodell steuert die Anzahl der Dienstage, die jährlich geleistet werden. Diese ist nicht nur von der Anzahl Dienstleistender abhängig, sondern auch z.B. von der Länge der RS. Daraus ergibt sich der *Ausbildungsaufwand* ebenso wie die Aufwendungen durch *Erwerbsersatzentschädigungen*. Wenn jährlich 5 % mehr Militärdiensttaugliche dazu kommen, dauert es einige Jahre, bis alle Jahrgänge entlassen sind, bei denen dies noch nicht der Fall war. Bei einer Dienstpflicht von maximal zwölf Jahren ist letztlich mit Mehrleistungen von rund 250 Mio.Fr. zu rechnen.²⁸⁵ Die Leistungen aus dem EO-Fonds für Dienstpflichtige in Armee, Zivildienst und Zivilschutz würden sich auf total rund 960 Mio.Fr. belaufen (bzw. 190 Mio. Fr. mehr als heute; vgl. oben Kap. 2.1.8).

Für die Ausbildung von Zivildienst- und Schutzdienstpflichtigen zum Pflegehelfer SRK ist für den Bund mit Kosten von Fr. 2300.- pro Auszubildenden zu rechnen, wenn dieser dieselbe Fachausbildung absolviert wie die Spitalsoldaten der Armee.²⁸⁶

Die *Ausrüstungskosten* hängen nicht nur von der Anzahl Dienstpflichtiger ab, sondern von der Menge und dem Technologieniveau des Materials. 1600 zusätzliche Militärdiensttaugliche haben Zusatzkosten von 10 Mio.Fr. für deren *persönliche Ausrüstung* zur Folge.

Die *Militärversicherungskosten* hängen nicht nur von der Anzahl Dienstpflichtiger ab, sondern auch von der Anzahl der Dienstage, die diese jährlich leisten, und von den Tätigkeiten, die sie während dieser Zeit ausüben.

6.1.3.3 Ohne relevante Kostenfolge

Folgende Elemente des Modells «Status quo plus» werden geringe Kosten zur Folge haben: Absolvierung der Schutzdienstpflicht auch in anderen Kantonen (da das dazu erforderliche Personalinformationssystem ohnehin eingeführt wird); Verwendung militärdiensttauglicher Männer im Zivilschutz (aufgrund der geringen Zahl); verkürzte Dienstpflicht im Zivilschutz (weil die Dienstage, nicht die Dauer der Dienstpflicht kostenrelevant sind); Dienstleistungen von Doppelbürgern (aufgrund der geringen Zahl); weitergehende Befreiung zu Gunsten anderer Einsatzorganisationen (aufgrund der geringen Zahl); kein Wehrpflichtersatz, wenn unentbehrliche Tätigkeiten ausgeübt werden (aufgrund der geringen Zahl).

6.1.4 Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze

Eine Änderung der Bundesverfassung ist nicht notwendig. Anzupassen sind Bundesgesetze (namentlich MG, ZDG, BZG, WPEG und EOG) und die nachgelagerten Rechtsgrundlagen.

²⁸⁵ Annahmen für diese Berechnung: Die Pflichtigen leisten 245 Dienstage in einem Ausbildungssystem, das in den Grundzügen dem gegenwärtigen entspricht (gleiche Aufteilung von langen und kurzen Dienstperioden (RS und WK); gleiches Volumen an Dienstagen für Kaderlehrgänge; 15 % Durchdiener nicht nur in der Armee, sondern auch im Zivildienst und im Zivilschutz). Nicht berücksichtigt sind Einsätze, die ausserordentliche Aufgebote erforderlich machen.

²⁸⁶ Ausbildungskurse zum/r Pflegehelfer/in SRK werden aus dem AHV-Fonds subventioniert; dies ist für Dienstpflichtige nicht möglich.

6.2 Modell 2: «Sicherheitsdienstpflicht»

6.2.1 Grundidee

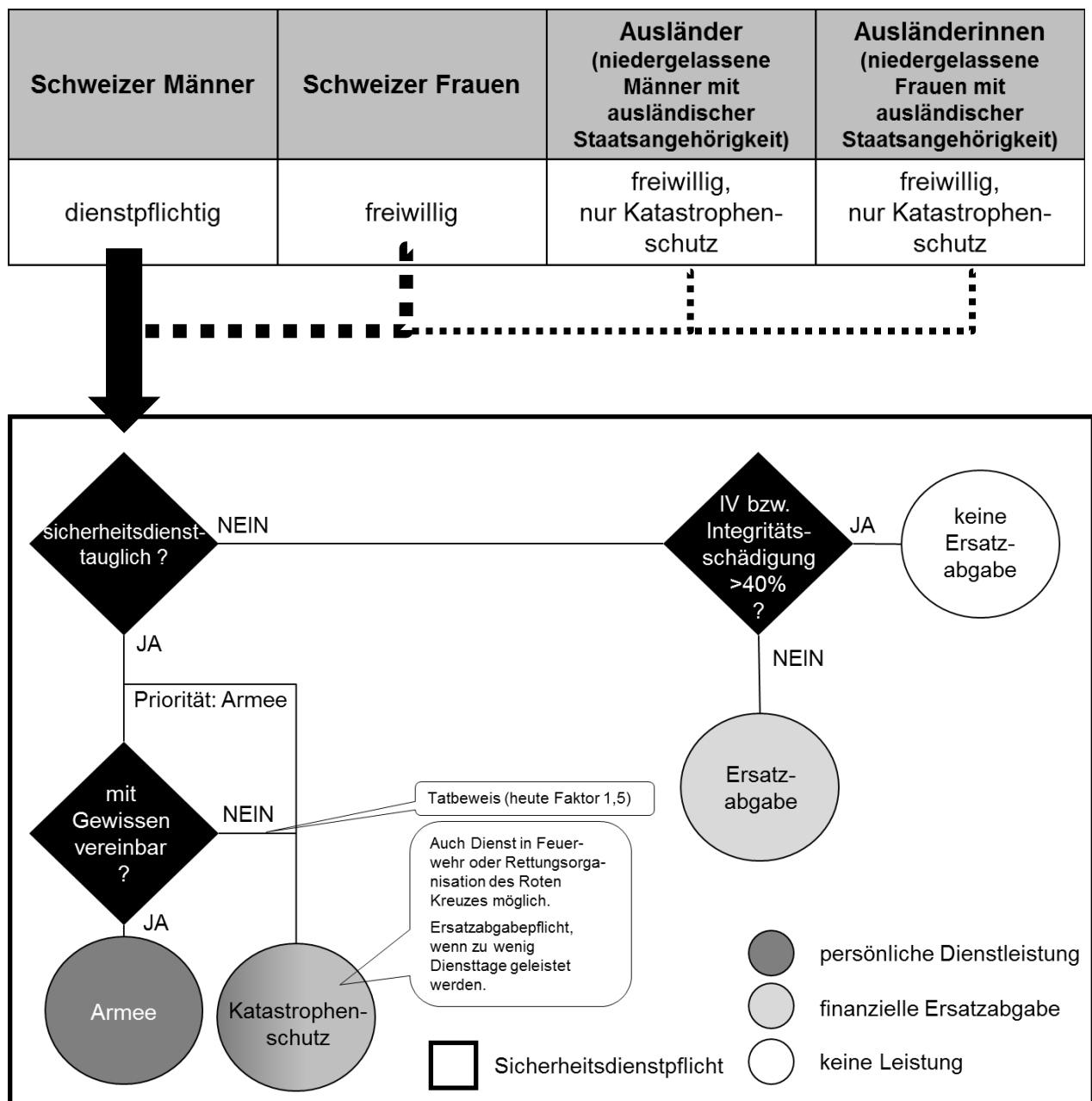


Abbildung 23: Modell «Sicherheitsdienstpflicht».

Es ist mit 30'400 Dienstleistenden jährlich zu rechnen. Daraus ergibt sich eine Gesamtzahl von rund 260'000 Dienstleistenden.

Im Modell «Sicherheitsdienstpflicht» sind militärischer und ziviler Bereich gleichwertig. Die Dienstpflicht wird entweder in der Armee oder im Katastrophenschutz erfüllt, der die bisherigen Aufgaben des Zivilschutzes und teilweise auch diejenigen des Zivildienstes übernimmt. Pflichtige sollen ihren Dienst zugunsten der Sicherheit leisten: In der Armee (militärische Sicherheit) oder im Katastrophenschutz (Prä-

vention und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, aber auch weitere existenzwichtige Bereiche wie z.B. das Gesundheitswesen). Sicherheit wird damit breit verstanden, klammert jedoch die polizeiliche Gefahrenabwehr im Alltag aus. Mit diesem breiten Sicherheitsbegriff ist das Modell entwicklungsfähig; weitere Bereiche können bei Bedarf integriert werden.

Das Modell will namentlich den zivilen Bereich aufwerten, die Durchlässigkeit zwischen militärischem und zivilem Bereich erhöhen und allen Einsatzorganisationen die Möglichkeit geben, ihre Bestände bedarfsorientiert zu steuern. Die Wahlfreiheit ist beschränkt, damit die Armee ihre benötigten Bestände sichern kann.

Was ist neu?

Die nachstehend aufgelisteten Elemente werden in den folgenden Unterkapitel weiter ausgeführt.

- Aufgenommen werden alle Neuerungen des Modells «Status quo plus», um die *Wehrgerechtigkeit* zu verbessern, die *Durchlässigkeit* zu erhöhen, *Ungleichbehandlungen* zu beseitigen, Beiträge zur Behebung von *Engpässen im Gesundheitswesen* zu leisten und um die *Finanzlage des EO-Fonds* zu verbessern (vgl. Kap. 6.1.1).

Das Modell will die Dienstpflicht auf Bundesebene vereinfachen und den zivilen Bereich aufwerten

- Ablösung der bisherigen Militärdienstpflicht und der Schutzdienstpflicht im Zivilschutz durch eine **Sicherheitsdienstpflicht**. Die Zuteilung der Pflichtigen wird damit grundlegend geändert. Gleichwohl werden prioritär die Personalbedürfnisse der Armee befriedigt.
- **Zusammenführung von Zivildienst und Zivilschutz im Katastrophenschutz:**²⁸⁷ Diese neue Organisation übernimmt die Aufgaben des bisherigen Zivilschutzes (Führungsunterstützung, Betreuung, Kulturgüterschutz, Pionierleistungen, Logistik) und Tätigkeitsfelder des bisherigen Zivildienstes²⁸⁸ soweit sie Pflichtige für Aufgaben in den Bereichen Katastrophen und Notlagen qualifizieren. Wie diese Aufgaben zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden, ist noch offen. Wer der Armee zugewiesen wird, aber den Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann, wird dem Katastrophenschutz zugewiesen, wo er einen Tatbeweis zu erbringen hat, also länger Dienst leistet als diejenigen, die direkt dem Katastrophenschutz zugewiesen wurden.

Das Modell will sich auf den tatsächlichen Bedarf ausrichten

- **Nicht alle Pflichtigen leisten dieselbe Anzahl Dienstage:** Wer aus Bedarfsgründen im Katastrophenschutz nicht für alle Dienstage aufgeboten wird, erfüllt seine Sicherheitsdienstpflicht, indem er gemeinnützige Einsätze (heute: Zivildienst) oder – wenn kein Bedarf nach persönlicher Dienstleistung besteht – eine Ersatzabgabe leistet.
- **Neues Verständnis der Wehrgerechtigkeit:** Leisten von Diensttagen und Leisten der Ersatzabgabe sind gleichwertige Mittel, wie Dienstleistende ihre Pflicht erfüllen können.

²⁸⁷ Gemeint sind die beiden Organisationen Zivildienst und Zivilschutz, nicht der Zivildienst als verfassungsmässiges Recht, den Militärdienst aus Gewissengründen verweigern zu dürfen. Dieses Recht bleibt unangetastet.

²⁸⁸ Gemäss Art. 4 ZDG (SR 824.0): Gesundheits- und Sozialwesen, Beiträge zur Prävention und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft und Forstwesen.

6.2.2 Ausgestaltung

6.2.2.1 Kreis der Dienstpflichtigen

Jeder Schweizer ist verpflichtet, die Sicherheitsdienstpflicht entweder in der Armee oder im Katastrophenschutz zu erfüllen. Schweizerinnen sind wie bisher nicht pflichtig, können aber weiterhin freiwillig Dienst leisten. Damit wird die gegenwärtig geltende Sonderregelung weitergeführt, dass im Dienstpflichtsystem das Gebot der Gleichbehandlung von Mann und Frau gemäss Art. 8 BV²⁸⁹ keine Anwendung findet. Würden Frauen sicherheitsdienstpflichtig, würde dies zu unnötigen Überbeständen führen. Theoretisch wäre es zwar denkbar, die angestrebten Bestände mit Männern und Frauen zu erreichen, indem die Dienstdauer verkürzt würde. Die Effizienz setzt hier jedoch Grenzen: Verweilen Dienstpflichtige nur kurz im Dienstpflichtsystem, so lassen sie sich nur kurz ausbilden bzw. einsetzen. Alternativ müsste vom Grundsatz abgewichen werden, dass alle Tauglichen Dienst leisten müssen. Dieser Ansatz wird im «norwegischen Modell» vertieft (vgl. Kap. 6.3).

Ausländerinnen und Ausländer können freiwillig Dienst im Katastrophenschutz leisten, so wie dies gegenwärtig im Zivildienst möglich ist (vgl. Kap. 2.4). Damit erfüllt dieses Modell materiell das Anliegen, einen freiwilligen Zivildienst für alle diejenigen einzuführen, die gegenwärtig davon ausgeschlossen sind (Schweizerinnen²⁹⁰, Dienstuntaugliche sowie Ausländerinnen und Ausländer; vgl. Kap. 5.3.2). Auch die gegenwärtige Regelung entfällt, dass Schutzdienstpflichtige im Zivildienst Wehrpflichtersatz zahlen müssen (vgl. Kap. 2.1.7). Wer Dienst im Katastrophenschutz leistet, zahlt keinen Wehrpflichtersatz.

6.2.2.2 Bestände

Wie im Modell «Status quo plus» ist mit rund 40'000 Dienstpflichtigen jährlich zu rechnen, wovon rund 30'400 sicherheitsdiensttauglich sind (76 %) und neun Jahre Dienst leisten, nachdem sie rekrutiert wurden (bei einer maximalen Dienstpflichtdauer von zwölf Jahren). Daraus ergibt sich bei neun Jahrgängen eine Gesamtzahl rund 260'000 Dienstleistenden.²⁹¹ Für die Armee könnte die Steigerung der Tauglichkeit einen neuen Effektivbestand von rund 165'000 Pflichtigen bedeuten (vgl. Kap. 5.2.3). Damit stehen dem Katastrophenschutz rund 95'000 Sicherheitsdiensttaugliche zur Verfügung. Das sind mehr als die rund 70'000 Pflichtigen, die mit der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivildienst 2015+» angestrebt werden. Es würden also rund 25'000 Pflichtige für gemeinnützige Einsätze (heute: Zivildienst) zur Verfügung stehen. Das Bundesamt für Justiz und der Rechtsdienst des VBS beurteilt dies als Verstoß gegen das Zwangsarbeitsverbot (vgl. Kap. 4.2.1), weil offenbar kein Bedarf für die alle Pflichtigen bestehe. Aus Sicht der Studiengruppe sollen jedoch alle Dienstpflichtigen eingeteilt werden, damit der Katastrophenschutz bei weitreichenden Katastrophen oder Notlagen auf ausreichend ausgebildete Pflichtige zurückgreifen kann.

6.2.2.3 Tauglichkeit und Zuteilung

An der Rekrutierung wird zunächst medizinisch festgestellt, ob eine Person sicherheitsdiensttauglich ist (d.h. tauglich für den Dienst in Armee und Katastrophenschutz). Dabei wird sie in einer der neu zu definierenden Tauglichkeitsstufen eingereiht. Diese bündelt verschiedene Funktionen in Armee und Katastrophenschutz nach Massgabe der dafür benötigten Fähigkeiten. Dieses System erlaubt eine neue Art der differenzierten Zuteilung und geht so über das Modell «Status quo plus» hinaus. Pflichtige mit denselben

²⁸⁹ SR 101.

²⁹⁰ Einzelne Schweizerinnen leisten bereits jetzt Zivildienst. Vgl. Fussnote 90 im Kap. 2.3.

²⁹¹ Berechnungsbasis analog Modell «Status quo plus», vgl. Fussnote 283 im Kap. 6.1.2.3. Es soll auch in diesem Modell auf eine fixe Altersgrenze verzichtet werden. Vgl. Kap. 6.1.2.3.

geistigen, körperlichen und gesundheitlichen Voraussetzungen können der Armee oder dem Katastrophenschutz zugeteilt werden. Es werden so viele der Armee zugeteilt, wie zur Erreichung der Bestände benötigt werden. Dies lässt sich wie heute mit Rekrutierungsquoten steuern. Das Potenzial an Spezialisten soll so weit wie möglich und nötig nutzbar gemacht werden – auch dann, wenn diese Spezialisten z.B. als stark Kurzsichtige körperlich eingeschränkt sind (vgl. Kap. 5.2.3). Wie bisher werden die Eignung sowie die Wünsche der Pflichtigen berücksichtigt. Bei allen Pflichtigen wird wie im gegenwärtigen System das Gewaltpotenzial abgeklärt: Ist es zu hoch, wird der Pflichtige untauglich (vgl. Kap. 2.1.1). Für alle Funktionen werden neue Anforderungsprofile festgelegt, die es ermöglichen, möglichst viele Pflichtige Dienst leisten zu lassen (vgl. Kap. 5.2.3).

6.2.2.4 *Leisten der Dienstpflicht*

Die Dienstpflicht in Armee und Katastrophenschutz dauert grundsätzlich 245 Tage (vgl. Kap. 2.1.3). Sicherheitsdienstpflichtige, die aufgrund ihrer Tauglichkeitsstufe und des Bedarfs Militärdienst leisten sollten, dies aus Gewissensgründen jedoch nicht können, werden dem Katastrophenschutz zugeteilt, wo sie den Tatbeweis erbringen müssen (heute: Faktor 1,5). Sowohl in der Armee als neu auch im Katastrophenschutz besteht für einen Teil der Pflichtigen die Möglichkeit des Durchdienens.

Wie im Modell «Status quo plus» gilt, dass die Dienstpflicht im Katastrophenschutz bedarfsorientiert auch ausserhalb des eigenen Wohnkantons geleistet werden kann. Damit können Über- bzw. Unterbestände zwischen den Katastrophenschutzorganisationen ausgeglichen werden. Diesen Organisationen steht es frei, Dienstpflichtige nur begrenzt aufzubieten, damit sie ihre Bestände steuern können. Neu ist in diesem Modell, dass die Pflichtigen so nicht verwendete Dienstage bedarfsorientiert auch in Einsatzbetrieben ableisten (z.B. Gesundheits- und Sozialwesen, Altersbetreuung, Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft und Forstwesen oder Katastrophenprävention)²⁹² oder finanziell abgelten können, wenn nirgends Bedarf besteht.

Analog dem Modell «Status quo plus» gilt, dass dem Katastrophenschutz diejenigen Armeeangehörigen zugeteilt werden, die vor Beendigung der Rekrutenschule aus medizinischen Gründen aus der Armee entlassen werden (vgl. Kap. 2.1.5 und Kap. 5.2.1).

6.2.2.5 *Durchlässigkeit und Schnittstellen*

Bestimmte Dienstleistungen in der Feuerwehr und den Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes²⁹³ können an die Dienstpflicht im Katastrophenschutz angerechnet werden. Das Modell «Sicherheitsdienstpflicht» geht in diesem Bereich noch einen Schritt weiter als Empfehlung 12 im Kapitel 5.4.3 und als das Modell «Status quo plus». Voraussetzung ist, dass die betreffende Organisation in ein Katastrophenschutzdispositiv eines Kantons integriert ist. Dabei muss jedoch mindestens die Hälfte der Dienstage im Katastrophenschutz geleistet werden. Für Dienstleistungen in der Feuerwehr und den Rettungsorganisationen werden weiterhin keine Entschädigungen nach dem Erwerbsersatzgesetz (EOG) ausgerichtet.

²⁹² Das Bundesamt für Justiz und der Rechtsdienst VBS beurteilen dies als nicht vereinbar mit dem Zwangsarbeitsverbot. Vgl. Kap. 4.2.1.

²⁹³ Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such- und Rettungshunde REDOG, Rotkreuz-Kantonalverbände, Blutspende SRK Schweiz, Geschäftsstelle SRK.

6.2.2.6 Nicht Dienst Leistende

Wie bisher gilt: Personen, die nicht tauglich sind, schulden eine Ersatzabgabe; ausgenommen sind wie heute Personen, die eine IV-Rente beziehen oder eine Integritätsschädigung von über 40 % aufweisen (bzw. «erheblich behindert» sind)²⁹⁴ oder im Militär- oder Zivildienst eine Gesundheitsschädigung erlitten haben, die zur Untauglichkeit geführt hat (vgl. Kap. 2.1.7). Die Ersatzabgabe soll gegenüber der heutigen Wehrpflichtersatzabgabe erhöht werden. Wer sich jeglicher Dienstpflicht entzieht, wird bestraft.

Analog zum Modell «Status quo plus» gilt: Wer sicherheitsdienstuntauglich ist und in Armee und Katastrophenschutz aufgrund einer unentbehrlichen Tätigkeit vom Dienst befreit wäre, bezahlt keine Ersatzabgabe (vgl. Kap. 6.1.2.6).

6.2.3 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten des Modells lassen sich nicht beziffern. Nur einzelne Elemente lassen sich berechnen. Namentlich der Katastrophenschutz kann sehr verschieden ausgestaltet werden, so dass sehr unterschiedliche Kostenfolgen für Bund, Kantone und Gemeinden möglich sind. Da im Modell «Sicherheitsdienstpflicht» die Zahl der Dienstleistenden moderat steigen soll (um die Wehrgerechtigkeit zu verbessern), ist grundsätzlich von moderat steigenden Kosten auszugehen. Nachstehend werden die Verbesserungsvorschläge des Modells «Status quo plus» rekapituliert, weil sie auch Teil des Modells «Sicherheitsdienstpflicht» sind.²⁹⁵

6.2.3.1 Teilweise bezifferbar: Vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Rekrutierung: Das Modell erfordert zusätzliche Stellen, möglicherweise zusätzliche Infrastruktur (je nach örtlicher und organisatorischer Umsetzung) sowie wenige zusätzliche Stellen in der zentralen *Personalverwaltung*. Für einen einzelnen Kanton dürfte der Mehraufwand für die Personalverwaltung und die *Entlassung* der zusätzlichen Angehörigen von Armee und Zivilschutz gering sein.

Wenn der *EO-Fonds* durch die Einsatzabgaben aus dem Zivildienst und den Wehrpflichtersatzabgaben gespeist wird, so entgehen der allgemeinen Bundeskasse Einnahmen in der Höhe von rund 140 Mio.Fr. Beim *Wehrpflichtersatz* hat das Modell «Sicherheitsdienstpflicht» dabei dieselben Folgen wie das Modell «Status quo plus»: Mindereinnahmen von 2,4 Mio.Fr., Mehreinnahmen von 57 Mio.Fr. wenn die Ersatzabgabe von 3 auf 4 % erhöht wird (vgl. Kap. 6.1.3).²⁹⁶ Ferner sollen Pflichtige im Katastrophenschutz nicht absolvierte Dienstage mit Wehrpflichtersatzabgaben abgelten; wie viele Dienstage dies wären, lässt sich nicht quantifizieren.

Offen muss bleiben, ob das Modell «Sicherheitsdienstpflicht» mehr Personen motivieren würde, freiwillig Dienst zu leisten. Es würde in denselben Bereichen zu Buche schlagen wie die Erhöhung der Tauglichkeit um 5 %.

²⁹⁴ Bereits eine Viertel-Rente der Invalidenversicherung (IV) reicht zur Befreiung von der Wehrpflichtersatzabgabe. Die Wortwahl «erheblich behindert» stammt aus Art. 4 Abs. 1 WPEG (SR 661).

²⁹⁵ Die Herleitungen zu den einzelnen Elementen finden sich im Kap. 6.1.3.

²⁹⁶ Der Wehrpflichtersatz ist ein Lastenausgleich zwischen Dienstleistenden und nicht Dienst Leistenden und keine Steuer. Fiskalische Überlegungen dürfen damit nicht massgeblich sein. Die Studiengruppe weist aus Transparenzgründen gleichwohl aus, wie sich die Einnahmen aus der Wehrpflichtersatzabgabe in den Modellen entwickeln dürften

6.2.3.2 Nicht bezifferbar: Nur teilweise vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Relevante, jedoch unbekannte Grössen sind die Kosten für die Einführung des neuen Rekrutierungssystems und für die Schaffung des Katastrophenschutzes. Beides hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Offen bleiben muss damit auch, wie sich diese Kosten auf Bund und Kantone verteilen.

Das Ausbildungsmodell steuert die Anzahl der Dienstage, die jährlich geleistet werden; diese ist nicht nur von der Anzahl Dienstleistender abhängig, sondern auch z.B. von der Länge der RS. Daraus ergibt sich der *Ausbildungsaufwand* ebenso wie die Aufwendungen für *Erwerbsersatzentschädigungen*. Wie im Modell «Status quo plus» belaufen sich die Leistungen aus dem EO-Fonds für Dienstpflichtige in Armee, Zivildienst und Zivilschutz im Modell «Sicherheitsdienstpflicht» auf rund 1 Mia.Fr. (bzw. 260 Mio. Fr. mehr).²⁹⁷

Bei den *Ausbildungskosten* kann nur eine Kennzahl genannt werden: Pro Dienstpflichtigen, der zum Pflegehelfer SRK ausgebildet wird, ist für den Bund mit Kosten von Fr. 2300.- zu rechnen.²⁹⁸

Die *Ausrüstungskosten* hängen nicht nur von der Anzahl Dienstpflichtiger ab, sondern von der Menge und dem Technologieniveau des Materials. Für die persönliche Ausrüstung der zusätzlichen Tauglichen sind einige Millionen Franken zu veranschlagen.

Auch die *Militärversicherungskosten* hängen nicht nur von der Anzahl Dienstpflichtiger ab, sondern ebenso von der Anzahl der Dienstage, die diese jährlich leisten, und von den Tätigkeiten, die sie während dieser Zeit ausüben.

6.2.3.3 Ohne relevante Kostenfolge

Folgende Elemente werden geringe Kosten zur Folge haben: Absolvierung der Schutzdienstpflicht auch in anderen Kantonen (da das dazu erforderliche Personalinformationssystem ohnehin eingeführt wird); Einteilung militärdienstuntauglicher Männer im Zivilschutz (aufgrund der geringen Zahl); verkürzte Dienstpflicht im Zivilschutz (weil die Dienstage, nicht die Dauer der Dienstpflicht kostenrelevant sind); Dienstleistungen von Doppelbürgern (aufgrund der geringen Zahl); weitergehende Befreiung zu Gunsten anderer Einsatzorganisationen (aufgrund der geringen Zahl); kein Wehrpflichtersatz, wenn unentbehrliche Tätigkeiten ausgeübt werden (aufgrund der geringen Zahl).

6.2.4 Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze

Für die Einführung einer Sicherheitsdienstpflicht ist eine Revision der Artikel 59 und 61 der Bundesverfassung erforderlich.²⁹⁹ Ferner sind Bundesgesetze und nachgelagerte Rechtsgrundlagen anzupassen; in jedem Fall MG, WPEG und EOG. ZDG und BZG sind für den Katastrophenschutz zu verschmelzen. Bei der Zusammenführung von Zivilschutz und Zivildienst im Katastrophenschutz ist sorgfältig darauf zu achten, dass die Lösung mit dem Zwangsarbeitsverbot vereinbar ist (vgl. Kap. 4.2.1).

Wie die Aufgaben der neuen Organisation Katastrophenschutz zwischen Bund und Kantonen verteilt werden, ist noch offen. Es können sich gegenüber heute Veränderungen ergeben, ohne dass vom Grundsatz der föderalen Ausgestaltung abgewichen werden muss.

²⁹⁷ Vgl. Kap. 6.1.3., dort auch die Annahmen für diese Berechnungen. Zum Erwerbsersatz vgl. Kap. 2.1.8.

²⁹⁸ Ausbildungskurse zum/r Pflegehelfer/in SRK werden aus dem AHV-Fonds subventioniert; dies ist für Dienstpflichtige nicht möglich.

²⁹⁹ SR 101. Der Wortlaut von Art. 59 und Art. 61 BV findet sich auf S. 9.

6.3 Modell 3: «norwegisches Modell»

6.3.1 Ausgangslage: Entwicklungen in Norwegen

Kein europäisches Land verfügt über ein Dienstpflichtsystem, das mit demjenigen der Schweiz vergleichbar ist. Die Studiengruppe ist jedoch der Auffassung, dass das jüngst angepasste norwegische System Denkanstösse vermitteln kann. Zwei Dinge sind aus schweizerischer Perspektive dabei bemerkenswert; sie dienen als Ausgangspunkt für das dritte Modell, das diese Ideen dann auf schweizerische Verhältnisse überträgt.

Erstens gilt seit 2015 in Norwegen die Wehrpflicht für Mann und Frau.

Die Einführung der Wehrpflicht für Frauen erfolgte nicht, weil die Männerarmee zu klein geworden wäre: Von jährlich rund 60'000 Wehrpflichtigen Männern und Frauen werden nur rund 8'000 als Rekruten benötigt. Vielmehr ging es darum, das Potenzial der Frauen einzubeziehen, weil immer mehr spezialisierte Funktionen besetzt werden müssen, für die spezifische Kompetenzen erforderlich sind. Auch in Norwegen zeichneten sich Engpässe ab, beispielsweise in den Sanitätstruppen. Gerade hier ist die Erweiterung des Rekrutierungsreservoirs willkommen. Ärztinnen könnten sogar verpflichtet werden, Militärdienst zu leisten. Experten zweifeln jedoch, ob die Streitkräfte tatsächlich zu dieser Massnahme greifen werden.

Wehrpflicht für Mann und Frau setzt ferner auch in den Streitkräften Gleichberechtigung und Chancengleichheit um. Das Geschlechterverhältnis in den Streitkräften entspricht allerdings nicht demjenigen in der Bevölkerung. Ziel ist es, den gegenwärtigen Anteil von 10% Frauen in den Streitkräften bis ins Jahr 2020 auf 20 bis 25% zu steigern. Die ersten wehrpflichtigen Frauen werden im Sommer 2016 ihren Militärdienst beginnen, bisher war der Dienst für Frauen freiwillig.

Zweitens wird mit Wehrpflicht nicht der Gedanke verknüpft, dass alle Pflichtigen eine persönliche Leistung erbringen müssen; die Wehrpflicht ermöglicht es den Streitkräften, aus einem Reservoir die Qualifiziertesten und Motiviertesten auszuwählen.

Damit wird der Bedarf der Streitkräfte höher gewertet als eine Wehrgerechtigkeit nach gegenwärtigem schweizerischem Verständnis. Das Reservoir wurde mit der Einführung der Wehrpflicht für Frauen noch vergrössert. Wer nicht zu den Streitkräften zugelassen wird, zahlt keinen Wehrpflichtersatz; ein Zivildienst ist ebenso unnötig, weil wenige zum Militärdienst gezwungen werden.

Bereits vor der Einführung der Wehrpflicht für Frauen war die Zahl der Pflichtigen, die Dienst leisten wollten, wesentlich grösser als der Bedarf der Streitkräfte. Hier wirken sich nach Meinung von Experten mehrere Elemente aus: Der Stellenwert der Streitkräfte in der Gesellschaft ist hoch, wer Militärdienst geleistet hat, wird eher eine Stelle in Verwaltung, Polizei oder Küstenwache erhalten, die Ausbildungsmöglichkeiten für Junge sind je nach Region eingeschränkt.

Die Rekrutierung erfolgt zunächst virtuell: Alle Wehrpflichtigen füllen online einen Fragebogen aus. In ein Rekrutierungszentrum wird dann nur etwa ein Drittel aufgeboten. Der Militärdienst dauert zwölf Monate, danach werden die Wehrpflichtigen entweder in die «Heimwehr» oder in die Reserve eingeteilt. Eine wichtige Perspektive für Wehrpflichtige ist es, nach dem obligatorischen Dienst eine feste Stelle in den Streitkräften zu erhalten.

6.3.2 Ausgestaltung als Modell in der Schweiz

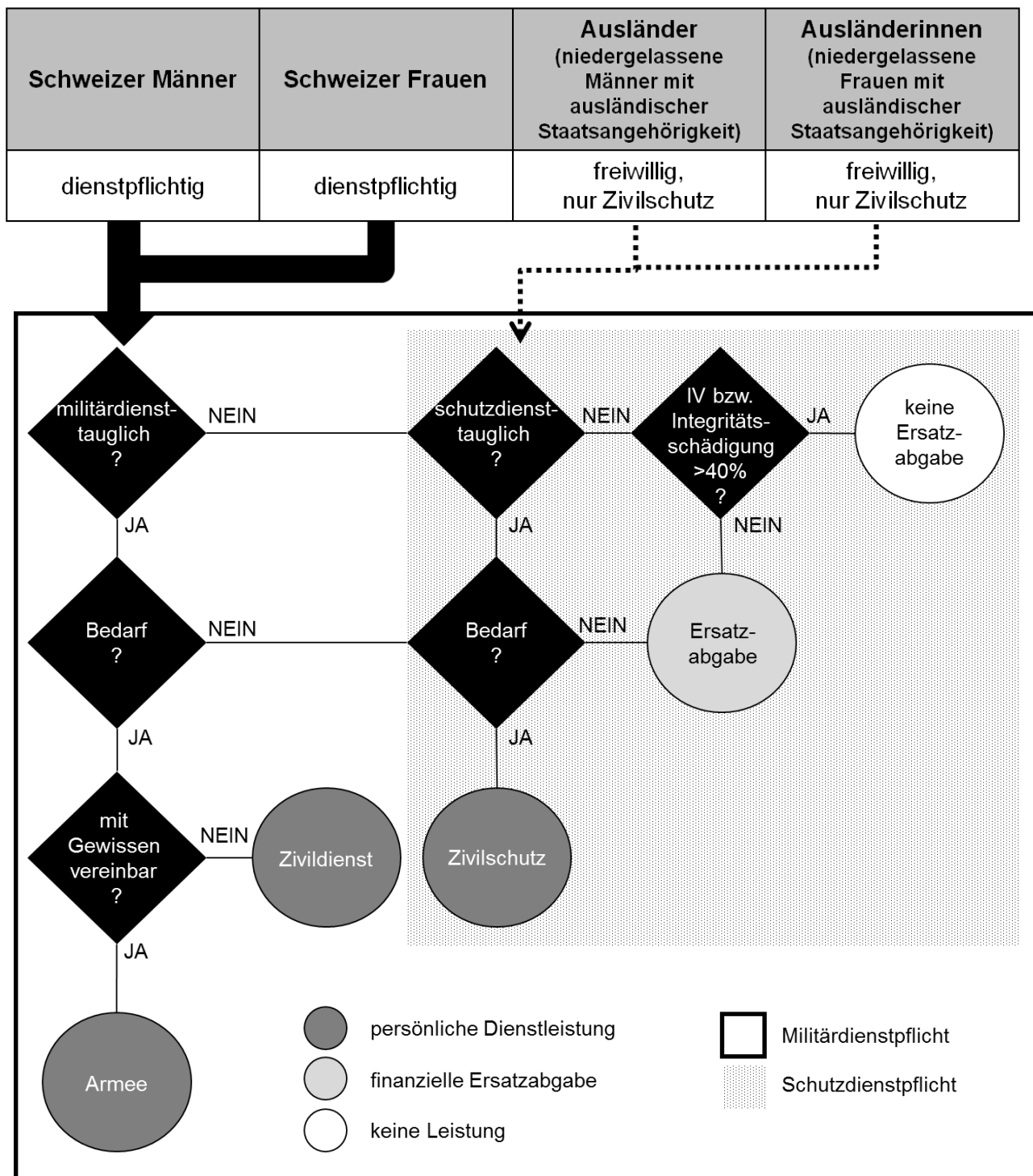


Abbildung 24: «norwegisches Modell».

6.3.2.1 Kreis der Dienstpflichtigen

Schweizer Männer und Frauen sind militär- und schutzdienstpflichtig. Damit verdoppelt sich die Zahl der Pflichtigen (vgl. Kap. 2.4).

6.3.2.2 *Tauglichkeit und Zuteilung*

Wie bisher und im Modell «Status quo plus» gilt, dass alle Dienstpflichtigen medizinisch beurteilt werden (vgl. Kap. 6.1.2.2). Militärdiensttauglichkeit und Schutzdiensttauglichkeit werden weiterhin abgestuft beurteilt. Es werden jedoch nur so viele dienstpflichtigen Männer und Frauen in Armee und Zivilschutz eingeteilt, wie dort benötigt werden. Der Pool, aus dem dazu rekrutiert werden kann, ist gegenüber heute doppelt so gross (vgl. Abb. 21). Damit wird es deutlich einfacher, die zunehmende Zahl von Spezialisten zu finden, die in Armee und Zivilschutz gebraucht werden (vgl. Kap. 3.5, Kap. 5.1.4 und Kap. 5.4.1).

Aus der Menge der militärdiensttauglichen Männer und Frauen werden also so viele einer Funktion in der Armee zugeteilt, dass die angestrebten Armeebestände gesichert werden. Aus der übrigbleibenden Menge der militärdiensttauglichen und der Zahl der militärdienstuntauglichen, aber schutzdiensttauglichen Männer und Frauen wird für den Zivilschutz rekrutiert. So können dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zugeteilt werden (hier wird damit eine andere Lösung vorgeschlagen als im Kapitel 5.4.1). Eine freie Wahl zwischen Armee und Zivilschutz soll nicht eingeführt werden.

Offen ist, ob Dienstpflichtige mit Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen gesondert behandelt werden sollten – beide Partner sind im Modell ja dienstpflichtig.

6.3.2.3 *Bestände*

Es kann jährlich mit rund 60'000 Tauglichen gerechnet werden. Als Gesamtbestand wird dem Modell der Gesamtbestand des Dienstpflichtsystems nach Umsetzung der laufenden Reformen zugrunde gelegt (vgl. Kap. 2.4), nämlich rund 260'000. Diese Zahl – oder bei Bedarf auch eine höhere – lässt sich aus dem Gesamtvolumen von 720'000 pflichtigen Männern und Frauen ohne weiteres rekrutieren. Damit ist es nicht erforderlich, die Dienstpflicht auch auf niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer auszudehnen. Dies wäre nur dann angezeigt, wenn sich bei Spezialistenfunktionen Rekrutierungsengpässe nicht lösen liessen.

6.3.2.4 *Leisten der Dienstpflicht*

Für *Militär- und Zivildienst* gilt dasselbe wie im Modell «Status quo plus» bzw. wie mit der Weiterentwicklung der Armee vorgesehen (vgl. Kap. 6.1.2.3): Auf Stufe Mannschaft sind 245 Tage Ausbildungsdienst zu leisten, im Zivildienst das Anderthalbfache davon (vgl. Kap. 2.1). Die Zahl der *Zivildienstpflichtigen* dürfte sich durch den Systemwechsel deutlich reduzieren: Gegenwärtig sind alle tauglichen Männer verpflichtet, Militärdienst zu leisten; können sie dies mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren, so können sie auf Gesuch hin zum Zivildienst zugelassen werden (vgl. Kap. 2.1.4). Neu stellt sich die Frage nur bei den Männern und Frauen, die zum Dienst in der Armee tatsächlich herangezogen werden. Damit wird das Volumen der Dienstage sinken, das Zivildienstpflichtige für gemeinnützige Arbeit gegenwärtig leisten. Um dies teilweise aufzufangen, wäre die Einführung eines freiwilligen Zivildienstes denkbar; die im Kapitel 5.3.2 geschilderten Probleme werden allerdings durch das «norwegische Modell» nicht gelöst.

Auch im *Zivilschutz* gilt, was für das Modell «Status quo plus» bzw. die Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» festgehalten wurde (vgl. Kap. 6.1.2.3). Wenn an der Trennung zwischen Militär- und Schutzdienstpflicht festgehalten wird, setzt das Modell die Priorität bei der Armee³⁰⁰ und ermöglicht gleichzeitig Armee und Zivilschutz, ihre Bestände und ihre Pflichten unabhängig voneinander bedarfsorientiert anzupassen. Es müssen nicht alle Dienst leisten, nicht alle gleich viel Dienst leisten und auch nicht gleich viel in Armee und in Zivilschutz Dienst leisten.

³⁰⁰ Vgl. Rahmenbedingung f, Kap. 1.2.

Dienstleistende sollen belohnt werden. Für die Studiengruppe stehen folgende Anreize im Vordergrund: attraktiver Sold, Abzüge bei der Bundessteuer sowie die Zertifizierung von Tätigkeiten. Zu prüfen wäre auch, ob bestimmte Stellen bei der öffentlichen Hand wie in Norwegen prioritär mit Bewerbern besetzt werden sollen, die persönlich Dienst leisten bzw. geleistet haben.

6.3.2.5 *Durchlässigkeit und Schnittstellen*

Das Modell lindert das Dilemma, wie die einsatzfähigen Männer zwischen Armee, Zivilschutz und Rettungsorganisationen verteilt werden sollen: Allen Organisationen werden auch Frauen zugeteilt. Damit kann an den gegenwärtigen Regelungen festgehalten werden, wie Armeeangehörige zugunsten anderer Organisationen freigestellt werden können. Mit den Empfehlungen aus dem Kapitel 5.4 kann der Bevölkerungsschutz weiter optimiert werden.

6.3.2.6 *Nicht Dienst Leistende*

Dem Modell liegt ein neues Verständnis von Wehrgerechtigkeit zu Grunde: Mann und Frau sind gleichberechtigt (vgl. Kap. 3.3, Kap. 4.2.2 und Kap. 4.3.3), sie leisten jedoch nicht alle Dienst. Wer nicht persönlich Dienst leistet, entrichtet die Wehrpflichtersatzabgabe (vgl. Kap. 2.1.7). Neu soll der Dienst in Armee und Zivilschutz dabei gleichgestellt sein. Die Ersatzabgabe haben damit drei Kategorien Dienstpflichtige zu entrichten: Zum Ersten Männer und Frauen, die militärdiensttauglich sind, aber keinen Dienst zu leisten haben, weil sie aus Bestandesgründen weder der Armee noch dem Zivilschutz zugeteilt wurden; zum Zweiten wie bisher alle Militärdienst- und Schutzdienstuntauglichen (sofern sie keine IV-Rente beziehen oder eine Integritätsschädigung von über 40 % aufweisen bzw. «erheblich behindert» sind oder im Militär- oder Zivildienst eine Gesundheitsschädigung erlitten haben, die zur Untauglichkeit geführt hat);³⁰¹ zum Dritten wer eine Dienstleistung aus persönlichen Gründen verschiebt (ebenfalls wie bisher). Damit stellt sich noch deutlicher als bisher die Frage, ob die Ersatzabgabe eine persönliche Dienstleistung aufwiegt. Eine Erhöhung des Berechnungssatzes auf 4 oder 5 % und der Mindestabgabe auf Fr. 1'000.- scheint der Studiengruppe vor diesem Hintergrund angemessen (heute: 3 % des steuerbaren Einkommens auf der Basis der Veranlagung für die Bundessteuer; Mindestabgabe Fr. 400.-; vgl. Kap. 2.1.7 und Kap. 4.3.2.4). Wer jährlich drei Wochen Dienst leistet, ist gänzlich von der Ersatzabgabe befreit; ist es weniger, ist der entsprechende Anteil finanziell abzugelten. Die Einnahmen aus der Wehrpflichtersatzabgabe sollen wie in den Modellen «Status quo plus» und «Sicherheitsdienstpflicht» in den EO-Fonds fliessen.

6.3.3 *Finanzielle Auswirkungen*

Die Kosten des Modells lassen sich nicht beziffern. Nur einzelne Elemente lassen sich berechnen. Die Umstellung auf ein weitgehend geschlechtergemischtes Ausbildungssystem kann beträchtliche bauliche Anpassungen erfordern. Langfristig führt die Verpflichtung der Frauen aber zu beträchtlichen Mehreinnahmen beim Wehrpflichtersatz. Dies entlastet den EO-Fonds nachhaltig.

³⁰¹ Bereits eine Viertel-Rente der Invalidenversicherung (IV) reicht zur Befreiung von der Wehrpflichtersatzabgabe. Die Wortwahl «erheblich behindert» stammt aus Art. 4 Abs. 1 WPEG (SR 661).

6.3.3.1 Teilweise bezifferbar: Vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Rekrutierung: Alle rund 80'000 Pflichtigen müssen administrativ erfasst und medizinisch geprüft werden. Die Anzahl der Tauglichkeitsentscheide verdoppelt sich, die Anzahl der Zuteilungsentscheide bleibt in etwa gleich, jedoch müssen aus der Menge der Pflichtigen die geeigneten Benötigten ausgelesen werden. Es ist für die Rekrutierung damit mit deutlich mehr Stellen zu rechnen; wie in Norwegen könnte allerdings auch ein System eingeführt werden, dass nicht alle die Rekrutierung persönlich zu absolvieren haben.

Im *Zivildienst* könnten aufgrund der tieferen Zahl an Zivildienstgesuchen Stellen gespart werden. Auch die Gesamtsumme der Ersatzabgaben der Einsatzbetriebe dürfte zurückgehen; sie sollen neu in den EO-Fonds fliessen.

Demgegenüber sind Anpassungen an den *Unterkünften* erforderlich, wenn in Armee und Zivilschutz sehr viel mehr Frauen ausgebildet werden. Die Kostenfolgen hängen von der einzelnen Infrastruktur ab und lassen sich nicht beziffern.

Beim *Wehrpflichtersatz* führt die Verpflichtung der Frauen letztlich zur Verdoppelung der Einnahmen.³⁰² Es kann neu mit gegen 350 Mio.Fr. gerechnet werden (2015: 173 Mio.Fr.), wenn der Berechnungssatz auf 5 % erhöht würde sogar mit 575 Mio.Fr. jährlich. Die Einnahmen kommen jedoch nicht mehr der allgemeinen Bundeskasse, sondern dem EO-Fonds zugute. Die Lohnprozente könnten gesenkt werden.

6.3.3.2 Nicht bezifferbar: Nur teilweise vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Auch in diesem Modell ist die Anzahl der Dienstage, die jährlich geleistet werden, nicht nur von der Gesamtzahl der Dienstleistenden abhängig, sondern auch vom Ausbildungsmodell (Für die Armee: Länge der RS, Anzahl und Dauer der WK, Kaderausbildungsmodelle etc.). Daraus ergibt sich der *Ausbildungsaufwand* ebenso wie die Aufwendungen für *Erwerbsersatzentschädigungen*. Diese könnten sich auf rund 990 Mio.Fr. belaufen.³⁰³

Für die Ausbildung von Zivildienst- und Schutzdienstpflichtigen zum *Pflegehelfer SRK* (vgl. Kap. 5.1.4) ist für den Bund mit Kosten von Fr. 2300.- pro Auszubildenden zu rechnen,³⁰⁴ wenn dieser dieselbe Fachausbildung absolviert wie die Spitalsoldaten der Armee.

6.3.3.3 Ohne relevante Kostenfolge

Die *Ausrüstungskosten* steigen aufgrund des Modells nicht und auch für die *Personalverwaltung* und *Entlassung* aus der Dienstpflicht sind keine zusätzlichen Stellen erforderlich, da das Modell die Bestände ja nicht erhöhen will. Damit dürften auch die *Erwerbsersatzentschädigungen* und die Kosten der *Militärversicherung* in etwa gleich bleiben (vgl. Kap. 2.1.8).

³⁰² Der Wehrpflichtersatz ist ein Lastenausgleich zwischen Dienstleistenden und nicht Dienst Leistenden und keine Steuer. Fiskalische Überlegungen dürfen damit nicht massgeblich sein. Die Studiengruppe weist aus Transparenzgründen gleichwohl aus, wie sich die Einnahmen aus der Wehrpflichtersatzabgabe in den Modellen entwickeln dürften.

³⁰³ Vgl. Kap. 6.1.3., dort auch die Annahmen für diese Berechnungen. Zum Erwerbsersatz vgl. Kap. 2.1.8. Für dieses Modell wurde davon ausgegangen, dass die Zahl der Zivildienstleistenden rückläufig sein dürfte. Ferner wurden die Lohndifferenzen zwischen Mann und Frau berücksichtigt.

³⁰⁴ Ausbildungskurse zum/r Pflegehelfer/in SRK werden aus dem AHV-Fonds subventioniert; dies ist für Dienstpflichtige nicht möglich.

6.3.4 Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze

Die Verpflichtung der Frauen, der Systemwechsel, dass nicht alle Pflichtigen Dienst leisten müssen, und die Neuregelung des Wehrpflichtersatzes erfordern eine Revision der Artikel 59 und 61 Bundesverfassung.³⁰⁵ Weiter anzupassen sind die Bundesgesetze (namentlich MG, BZG und WPEG) und die nachgelagerten Rechtsgrundlagen.

³⁰⁵ SR 101. Der gegenwärtige Wortlaut von Art. 59 und 61 BV findet sich auf S. 9.

6.4 Modell 4: «Allgemeine Dienstpflicht»

6.4.1 Grundidee

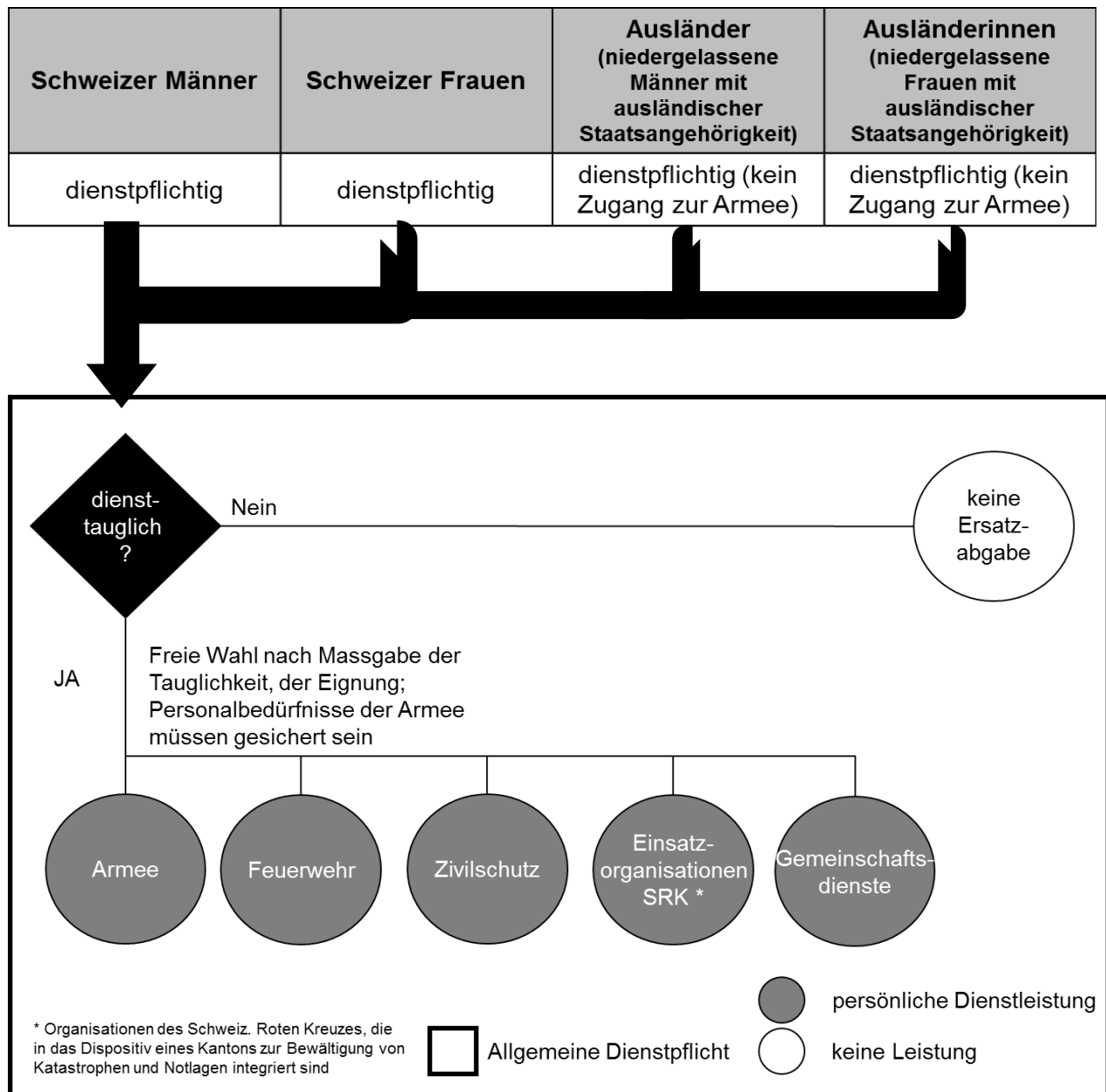


Abbildung 25: Modell «Allgemeine Dienstpflicht».

Im Modell «Allgemeine Dienstpflicht» ist mit rund 90'000 neuen Pflichtigen pro Jahr zu rechnen bzw. einer Gesamtzahl von rund 1'000'000 Dienstpflichtiger. Die Variante Bürgerdienst führt zu einer Gesamtzahl von rund 3'750'000 Dienstpflichtigen.

Das Modell der Allgemeinen Dienstpflicht ist in der politischen Diskussion von verschiedener Seite³⁰⁶ vorgeschlagen worden und wird im Bericht als viertes Modell dargestellt. Es ist damit keine Neuschöpfung der Studiengruppe, ihr liegt jedoch daran, die Idee zu konkretisieren.

³⁰⁶ Vgl. Anhang 3.

Was ist neu?

- Breite Palette von Aufgabengebieten für Dienstpflichtige,
- möglichst freie Wahl,
- Dienstpflicht für Mann und Frau (auch niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer),
- für alle Aufgabengebieten gilt: Die Dienstage sind innerhalb von zwölf Jahren zu leisten.

Die allgemeine Dienstpflicht stellt den Dienst an der Allgemeinheit ins Zentrum. Die Bedürfnisse der Einsatzorganisationen (Armee, Zivilschutz) stehen nicht an erster Stelle. Pflichtige können nicht nur in allen sicherheitspolitischen Aufgabengebieten Dienst leisten (z.B. neu auch in Feuerwehren), sondern auch in weiteren (Gesundheitswesen, Umweltschutz etc.). Die Dienste sind gleichwertig, aber nicht gleich lang (vgl. unten Kap. 6.4.2.2 und 6.4.5). Die breite Palette von Tätigkeiten ermöglicht es, dass mehr Pflichtige als bisher persönlich Dienst leisten können.

Im Grundsatz können die Pflichtigen in diesem Modell frei wählen, wo sie ihren Dienst absolvieren wollen. Dies ist jedoch unter drei Gesichtspunkten zu relativieren: Tauglichkeit der Pflichtigen, Eignung der Pflichtigen sowie Sicherung der Personalbedürfnisse der Armee (siehe unten).

Die pflichtigen Männer und Frauen sollen ihren Dienst möglichst sinnstiftend erleben. Einige Vertreter der allgemeinen Dienstpflicht gehen davon aus, dass dies Junge ermuntert, sich nach Ableisten der Dienstpflicht vermehrt freiwillig zu engagieren. Das Dienstpflichtsystem soll auch Beiträge zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern leisten. Mit diesen Vorstellungen legt das Modell der allgemeinen Dienstpflicht in Bezug auf den Zweck (vgl. Kap. 4.1) andere Schwergewichte als die übrigen Modelle; es unterscheidet sich auch grundlegend vom gegenwärtigen Dienstpflichtsystem.

6.4.2 Ausgestaltung

6.4.2.1 Kreis der Dienstpflichtigen

Dienstpflichtige erfüllen in diesem Modell mehrheitlich nicht-militärische Aufgaben; damit besteht keine Veranlassung, nur Männer pflichtig zu erklären. Im Modell «Allgemeine Dienstpflicht» sind Schweizer Männer und Frauen dienstpflichtig. Damit wird der Gleichberechtigung Rechnung getragen (Art. 8 BV; SR 101). Darüber hinaus sollen auch niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer Dienst leisten, wie dies von verschiedener Seite angeregt worden wurde. Nicht zugelassen werden Ausländerinnen und Ausländer jedoch zum Dienst in der Armee. Werden Ausländerinnen und Ausländer in das Dienstpflichtsystem einbezogen, so kann dies einen Beitrag zu deren Integration leisten – wenn das nötig ist. Dieser positive Effekt der allgemeinen Dienstpflicht wirkt sich bei neu niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern gewiss stärker aus als bei der zweiten oder dritten Einwanderer-Generation. Die Studiengruppe ist dabei der Auffassung, dass auch geprüft werden sollte, ob Ausländerinnen und Ausländern mehr Rechte gewährt werden sollten, wenn ihnen mehr Pflichten auferlegt werden.

Da die junge Generation im Spannungsfeld zwischen Beruf, Weiterbildung bzw. Studium und Familie steht (vgl. Kap. 3.3), braucht sie ausreichend Zeit, um die Dienstpflicht erfüllen zu können. Die Studiengruppe schlägt zwölf Jahre vor. Eine kürzere Zeitspanne würde das Funktionieren der Milizarmee mit jährlichen Wiederholungskursen gefährden. Grundsätzlich werden die Dienstpflichtigen erst dann entlassen, wenn alle Leistungen erbracht sind. Das wird zur Folge haben, dass Pflichtige bei der Entlassung älter als dreissig sind. Damit wird der Idee Rechnung getragen, dass bei der allgemeinen Dienstpflicht die persönliche Dienstleistung im Zentrum steht; eine frühere Entlassung mit Restdiensttagen würde dieser Idee zuwiderlaufen.

6.4.2.2 Bestände

Es ist mit rund 90'000 neuen Pflichtigen pro Jahr zu rechnen bzw. bei einer Dienstpflicht von zwölf Jahren mit einer Gesamtzahl von rund 1'000'000 Dienstpflichtigen,³⁰⁷ in der Variante Bürgerdienst bei einer Dienstpflicht zwischen 20 und 65 Jahren mit einer Gesamtzahl von 3'750'000 Dienstpflichtigen (vgl. Kap. 6.4.3).

6.4.2.3 Tauglichkeit, freie Wahl und Zuteilung

Tauglichkeit als erste Einschränkung der freien Wahl: Nicht jeder Mann oder jede Frau ist physisch, psychisch und intellektuell in der Lage, das gleiche zu leisten und die Aufgaben zu erfüllen, die er oder sie vielleicht gerne würde. Die Tauglichkeit der Pflichtigen muss also auch im Modell der allgemeinen Dienstpflicht medizinisch abgeklärt werden – auch um später feststellen zu können, ob allfällige körperliche Einschränkungen durch Unfall oder Krankheit während des Dienstes eingetreten sind oder nicht. Der bzw. die einzelne Taugliche erhält gestützt darauf an der Rekrutierung eine Liste der Funktionen, für die er bzw. sie geeignet ist. Für alle Aufgabengebiete müssen dazu Funktionen definiert und Anforderungsprofile formuliert werden. Wie im gegenwärtigen System wird das Gewaltpotenzial aller Pflichtigen überprüft; ist es zu hoch, darf die Person keinen Dienst leisten (vgl. Kap. 2.1.1).

Ein fähigkeitsorientierter Ansatz mit einer breiten Palette von Funktionen ermöglicht es, dass fast alle Pflichtigen einen persönlichen Beitrag an die Gemeinschaft leisten können; auch solche, die gegenwärtig dienstuntauglich sind. Spezialisierte Aufgaben können auch durch Personen mit erheblichen medizinischen Einschränkungen, aber mit entsprechender Qualifikationen erledigt werden (z.B. Querschnittgelähmte mit IT-Ausbildung). Untauglich sind im Modell der allgemeinen Dienstpflicht damit nur diejenigen, für die – wegen ihrer medizinischen Probleme – keine entsprechende sinnvolle Einsatzfunktion gefunden wird, die sie ohne gesundheitliches Risiko ausüben können.

Die pflichtige Person wählt aus der Liste der ihr offen stehenden Funktionen aus, wo sie ihren Dienst leisten möchte. Wie viele sich dabei für die Tätigkeit entscheiden, bei der sie ihre Qualifikationen am besten einbringen können, muss offen bleiben. Ebenso wenig vorhersagen lässt sich, ob sich Pflichtige für die Tätigkeit entscheiden, die ihnen am sinnvollsten erscheint, oder für den Weg des geringsten Aufwandes. Erfahrungswerte dazu fehlen ebenso wie Untersuchungen. Es ist letztlich eine Frage des Menschenbildes. Ob und welche Sanktionsmassnahmen gegenüber den Pflichtigen nötig sind (z.B. bei Verweigerung oder Ausnützen möglicher Schlupflöcher), muss damit offenbleiben.

Eignung als zweite Einschränkung der freien Wahl: Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass jede pflichtige Person auch tatsächlich für ihre Wunschfunktion bzw. für die damit verbundene Organisation geeignet ist (Armee, Ortsfeuerwehr, Einsatzbetrieb für Gemeinschaftsdienst etc.). Dabei spielen auch weiche Faktoren eine Rolle. Ob dies mit einem Vetorecht der entsprechenden Organisation gelöst werden soll oder mit anderen Ansätzen, bleibt offen. Wie viele Pflichtige infolgedessen nicht in ihrem Wunsch entsprechend Dienst leisten können, kann nicht quantifiziert werden.

Sicherung der Personalbedürfnisse der Armee als dritte Einschränkung der freien Wahl: Die Studiengruppe Dienstpflichtsystem hatte den Auftrag, Modelle vorzulegen, die es der Armee erlauben, ihre personellen Bedürfnisse zu decken.³⁰⁸ Das schliesst eine völlig freie Wahl aus. Zur Lösung dieses Problems sind drei verschiedene Ansätze denkbar:

³⁰⁷ Berechnungsbasis: *Pflichtige pro Jahr:* mittlere ständigen Wohnbevölkerung gemäss Zahlen des Bundesamtes für Statistik, Basis: 96% sind tauglich.

Gesamtzahl: 12 Jahrgänge x 90'000, abzüglich 5% Ausfälle = 1'026'000.

³⁰⁸ Vgl. Rahmenbedingung f, Kap. 1.2.

- a. *Rahmenbedingungen:* Wird der Dienst in der Armee attraktiver ausgestaltet als die übrigen Tätigkeiten, so entscheiden sich genügend Pflichtige für diesen Dienst. Militärdienst soll deshalb um einen Drittel kürzer sein als die übrigen Dienste. Weitere Anreize sind denkbar: attraktiver Sold oder Abzüge bei der Bundessteuer; dass Tätigkeiten in der Armee zertifiziert werden oder auch dass bestimmte Stellen bei der öffentlichen Hand prioritär mit Bewerbern besetzt werden, die Militärdienst **leisten bzw.** geleistet haben. Die Studiengruppe ist allerdings nicht in der Lage, abschliessend zu beurteilen, welche Rahmenbedingungen in fünfzehn bis zwanzig Jahren dazu führen würden, dass sich genügend qualifizierte Pflichtige für den Dienst in der Armee entscheiden würden.
- b. *Auslosung:* Jedes Jahr wird aus der Menge derjenigen Stellungspflichtigen, die medizinisch die Anforderungen für den Militärdienst erfüllen, ausgelost, wer tatsächlich Dienst in der Armee leisten muss. Damit lassen sich die Armeebestände unabhängig von der Grösse eines Jahrganges sichern. Freie Wahl gilt nur für die Minderheit derjenigen Pflichtigen, die zwar diensttauglich sind, aber für keine Funktion in der Armee geeignet sind.
- c. *Trennung zwischen Pflicht- und Wahlanteil:* Alle Pflichtigen, die für mindestens eine Funktion in der Armee geeignet sind, müssen einen ersten Teil ihrer Dienstpflicht in der Armee leisten und können dann für einen zweiten Teil frei entscheiden, wo sie diese absolvieren möchten. Militärdienstuntaugliche können ab Beginn frei wählen. Zur Bestandessteuerung ist es denkbar, dass die Armee nicht benötigte Militärdiensttaugliche einvernehmlich freistellt; diese könnten dann ebenfalls ab Beginn der Pflicht unter den verbleibenden Aufgabengebieten frei wählen.

Die Ansätze b und c verschaffen der Armee mehr Planungssicherheit als der Ansatz a. Sie erfordern allerdings gleichwohl, dass Pflichtige Rekurs einlegen können, wenn sie den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können.

6.4.2.4 Aufgabengebiete und Einsatzorganisationen

Im Modell «Allgemeine Dienstpflicht» kann Dienst sehr verschieden geleistet werden: In den gegenwärtigen Aufgabengebieten der Armee, des Zivilschutzes und neu auch in Feuerwehren, durch Erfüllung von Rettungsaufgaben, die durch die Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes³⁰⁹ wahrgenommen werden, sowie in weiteren Gemeinschaftsdiensten.³¹⁰

Damit Pflichtige in einem Aufgabengebiet eingesetzt werden können, müssen zwischen dem Bund und den entsprechenden Organisationen Funktionen und Anforderungsprofile vereinbart sein. Das hat zur Folge, dass nicht an jedem Wohnort dieselben Einsatzmöglichkeiten bestehen. Weiterhin ist es den Kantonen überlassen, ob sie eine Feuerwehrdienstpflicht verfügen oder nicht (vgl. Kap. 2.2). Umgekehrt steht es allen Milizorganisationen, in denen Pflichtige ihren Dienst leisten, selbstverständlich weiterhin frei, Freiwillige aufzunehmen.

Militärdiensttauglichen, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können, stehen alternative Aufgabengebiete offen. Damit entschärft sich das Problem, dass der Staat nicht zweifelsfrei feststellen kann, ob Pflichtige tatsächlich in Gewissensnot sind oder nicht.³¹¹

³⁰⁹ Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such- und Rettungshunde REDOG, Rotkreuz-Kantonalverbände, Blutspende SRK Schweiz, Geschäftsstelle SRK.

³¹⁰ Das Bundesamt für Justiz beurteilt Gemeinschaftsdienst als nicht vereinbar mit dem Zwangsarbeitsverbot. Vgl. Kap. 4.2.1 und Kap. 6.4.5.

³¹¹ Je nachdem, wie die Armeebestände gesichert werden, kann sich das Problem allerdings auch in der Allgemeinen Dienstpflicht stellen. Vgl. oben Kap. 6.3.2.2.

	Dienst in der Armee	Dienst im Bevölkerungsschutz		Gemeinschaftsdienste, gemeinnützig
		in Aufgaben der staatlichen Milizorganisationen und zivilen Führungsstäben	in Aufgaben des Schweiz. Roten Kreuzes	
Aufgabengebiete	erweiterte Palette von Funktionen in der Armee (Verteidigung, Unterstützung der zivilen Behörden, Friedensförderung)	• Brandbekämpfung • Elementarereignisse • Strassenrettung • technische Hilfeleistung in Notsituationen, auch bei Bahnanlagen • Öl-, Chemie- und Strahlenwehr • Katastrophen • Notlagen • Unterstützung von Grossanlässen • Administration einer Milizorganisation	• Rettung • ambulante Betreuung • Hilfeleistung im medizinischen und sozialen Bereich	• Beiträge zu Pflege und Betreuung (ambulant und stationär; auch für Flüchtlinge) • Straf- und Massnahmenvollzug • Unterstützung von Grossanlässen • Entwicklungszusammenarbeit • Prävention von Naturgefahren • Landwirtschaft und Forstwesen • Erfassung von Kulturgütern • Unterstützung im Schulwesen <i>(gegenwärtige Einsatzbereiche des Zivildienstes)</i>
Organisationen, in denen der Dienst absolviert wird	⇒ Armee (inkl. Rotkreuzdienst)	⇒ Zivilschutz (bedarforientiert auch in anderen Kantonen) ⇒ Feuerwehren (am Wohn- oder am Arbeitsort) ⇒ Zivile Führungsstäbe	⇒ Schweiz. Rotes Kreuz und seine Organisationen ³¹² ⇒ Rotkreuzdienst der Armee	⇒ anerkannte Private und staatliche Einsatzbetriebe (diese werden durch die gegenwärtige Vollzugstelle für den Zivildienst anerkannt und inspiziert)
		Voraussetzung: die entsprechende lokale Organisation ist in ein kantonales Einsatzdispositiv für Katastrophen und Notlagen integriert		

Abbildung 26: Aufgabengebiete für Dienstpflichtige im Modell «Allgemeine Dienstpflicht».

Da es den Pflichtigen im Grundsatz frei steht, wo sie ihren Dienst leisten, wird das Gros nicht dort tätig sein, wo es qualifizierte Arbeiten ausführen könnte. Kurze Ausbildungsphasen können dies mildern, aber nicht beheben. Damit wird das Gros nur unqualifiziert eingesetzt werden können. Für die Armee ist es bereits jetzt Standard, dass Pflichtige ausgebildet werden. Dies soll auch für Gemeinschaftsdiensteinsätze gelten. Im Gesundheitsbereich und im sozialen Bereich ist dazu eine Zusammenarbeit von Armee und

³¹² Schweiz. Samariterbund SSB, Schweiz. Militär-Sanitäts-Verband SMSV, Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG, Schweiz. Verein für Such- und Rettungshunde REDOG, Rotkreuz-Kantonalverbände, Blutspende SRK Schweiz, Geschäftsstelle SRK.

Schweizerischem Roten Kreuz denkbar. Sollten sich zu wenige Pflichtige für einen Bereich (z.B. Gesundheitswesen) interessieren, könnten mit höheren Entschädigungen zusätzliche angezogen werden.

Im *Gesundheitswesen* sollen aus ethischen Gründen grundsätzlich nur Pflichtige eingesetzt werden, die sich dafür freiwillig gemeldet haben (vgl. Kap. 5.1.4). Einsätze sollen möglichst am Stück geleistet werden, damit Pflege- und Betreuungsbedürftigen möglichst wenige Wechsel der Bezugspersonen zugemutet werden.

Ferner ist nicht ausgeschlossen, dass Dienstpflichtige wie bisher auch mit administrativen Aufgaben im Dienstpflichtsystem betraut würden und ihre Pflicht so absolvieren (z.B. als Rechnungsführer in einer Feuerwehr oder in der Personalverwaltung der Pflichtigen in Samariternvereinen). So könnte der Verwaltungsaufwand der allgemeinen Dienstpflicht gemindert werden.

Gemeinschaftsdienst (gemeinnützig): Hierbei ist vieles denkbar; aus Sicht der Studiengruppe sollen Dienstpflichtige – weil ihr Einsatz durch die Öffentlichkeit über die Erwerbsersatzordnung finanziert wird – jedoch nur dort eingesetzt werden, wo ein Bedarf nach gemeinnütziger Arbeit gegenwärtig durch Zivildienstleistende gedeckt wird oder durch die Studiengruppe identifiziert wurde (vgl. Kap. 5.1), wo die Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität³¹³ respektiert wird und wofür Dienstpflichtige geeignet sind. Eine Missachtung dieser Grundsätze würde ebenso über das Ziel hinausschiessen wie eine generelle Anrechnung von Freiwilligenarbeit. Die Liste der aus Sicht der Studiengruppe denkbaren Aufgabengebiete in Gemeinschaftsdiensten findet sich in Abbildung 26. Folgende weiteren Aufgabengebiete wurden von verschiedener Seite vorgeschlagen, nämlich: Grenzsicherung / Unterstützung des Grenzwachtkorps; sanitätsdienstliche Rettung; Tourismus; Energiewende. Auch in diesen Bereichen mag der Einsatz für die Pflichtigen sinnstiftend sein, die Studiengruppe hält dies aus den erwähnten Gründen für nicht zielführend. Bei allen Gemeinschaftsdiensten stellt sich schliesslich die Frage, ob sie mit dem Zwangsarbeitsverbot vereinbar sind (vgl. Kap. 4.2.1). In Kapitel 6.4.5 wird dargelegt, warum in diesem Teil der allgemeinen Dienstpflicht länger Dienst geleistet werden muss.

6.4.2.5 Umfang der Dienstpflicht, Durchlässigkeit

Als Basis wurde angenommen, dass die Pflichtigen in der Armee so viel leisten, wie mit der Weiterentwicklung vorgesehen, also 245 Dienstage (vgl. Kap. 2.1.3). Das ergibt auch bei den Gemeinschaftsdiensten nach einer Ausbildung von einigen Wochen noch ausreichend Dienstage für Einsätze, erst recht, wenn der in Kapitel 6.4.2.2 geschilderte Ansatz a verfolgt würde und diese Dienste länger wären. Selbstverständlich können zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen alle Dienstpflichtigen aufgeboten werden, unabhängig davon, wie viele Dienstage sie bereits geleistet haben.³¹⁴

Leisten 1'000'000 Dienstpflichtige jährlich im Schnitt zwanzig Dienstage (245 : 12), so ergeben sich daraus bereits 20 Millionen Dienstage pro Jahr. Je nach Organisation werden unterschiedlich viele davon für die Ausbildung benötigt. Für die Kostenberechnung ist zu berücksichtigen, dass alle zusätzlichen Dienstage der Kader in Armee, Zivilschutz und gegebenenfalls auch Feuerwehren ebenfalls entschädigt werden müssen. Teilweise wurde in der politischen Diskussion vorgeschlagen, die Dienstpflicht massiv zu verkürzen, z.B. auf sechs bis zwölf Wochen.³¹⁵ Daraus ergäben sich weniger Dienstage und so tiefere Kosten. Eine Milizarmee und eine Miliz-Zivilschutzorganisation wie bisher (längere Grundausbildung, mehrere kurze Wiederholungskurse in Einsatzformationen) wären so jedoch nicht mehr möglich. Zur Führung von Dienstpflichtigen mit so kurzen Verweildauern wären Berufskader erforderlich; Milizkarrie-

³¹³ Vgl. Rahmenbedingung b, Kap. 1.2.

³¹⁴ Dabei gilt weiterhin die gegenwärtige Kompetenzverteilung: Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist Sache der Kantone, der Bund unterstützt mit Mitteln der Armee bei Bedarf subsidiär.

³¹⁵ So in der Motion und im Postulat «allgemeine Dienstpflicht statt Wehrpflicht» (von Graffenried), s.o. Kap. 1.4.

ren liesse dies nicht zu. Da das Milizprinzip eine der vom Bundesrat formulierten Rahmenbedingungen ist (vgl. Kap. 1.2), hat die Studiengruppe den Ansatz nicht weiter verfolgt.

Offen sind die Möglichkeiten für den Wechsel von einem Aufgabengebiet zum anderen. Je höher der Ausbildungsbedarf für ein Aufgabengebiet, desto mehr müssen sich die Pflichtigen verpflichten, ihre gesamte Dienstzeit dort zu absolvieren. Zu berücksichtigen ist, dass es nicht in allen Aufgabengebieten gleich einfach ist, die erforderliche Zahl von Dienstage zu absolvieren. Hier bietet sich an, dass sich Pflichtige in mehreren Aufgabengebieten engagieren (nacheinander oder parallel).

Verweigerung des Dienstes soll auch im Modell «Allgemeine Dienstpflicht» bestraft werden.

6.4.2.6 Nicht Dienst Leistende, Dienstuntaugliche

Die bisherige Kategorie der Untauglichen, die eine Ersatzabgabe zahlen müssen, entfällt im Modell der allgemeinen Dienstpflicht. Nur wer erheblich beeinträchtigt ist, wird von der Dienstpflicht befreit; er entrichtet auch im gegenwärtigen System keine Ersatzabgabe.

6.4.3 Variante: Der Bürgerdienst³¹⁶

Die Variante Bürgerdienst unterscheidet sich in drei Punkten vom Grundmodell der allgemeinen Dienstpflicht:

1. Die Dienstpflicht kann während einer längeren Periode abgeleistet werden, nämlich zwischen 20 und 65 Jahren.
2. Die Palette der Aufgabengebiete ist noch breiter: Sie umfasst auch politische Mandate der kommunalen Stufe.
3. Ein Bonus-/Malus-System ersetzt eine fixe Zahl zu leistender Dienstage.

Die längere Dauer der Dienstpflicht trägt dem Umstand Rechnung, dass die 60- und 65-Jährigen bereits heute gesünder sind als früher. Ältere bringen auch grosse Sozialkompetenz ein und können damit wertvolle Beiträge für die Gemeinschaft erbringen; nicht von ungefähr leisten sie oftmals Freiwilligenarbeit. Die Armee ist allerdings weiterhin darauf angewiesen, dass Junge Dienst leisten. Damit führt auch das Modell des Bürgerdienstes nur teilweise zu einer Entlastung der jungen Generation, die sich beruflich etablieren und eine Familie gründen will (vgl. Kap. 3.3).

In Bezug auf die Aufgabengebiete schlägt die Studiengruppe vor, alle Miliztätigkeiten der kommunalen Stufe einzubeziehen. Damit soll den Schwierigkeiten begegnet werden, genügend Personen zu finden, die sich auf kommunaler Stufe für Ämter zur Verfügung stellen (vgl. Kap. 3.3.3). Für die Tätigkeiten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sind nach wie vor ausreichenden Bewerber vorhanden. Über das Dienstpflichtsystem werden nicht alle Amtsträger, sondern nur diejenigen Mitglieder eines Gemeinderates, einer Schulpflege oder eines anderen kommunalen Gremiums sowie diejenigen Feuerwehrleute finanziert, die so ihre Dienstpflicht absolvieren wollen. Eine vollständige Finanzierung aller kommunalen Mandatsträger über das Dienstpflichtsystem kann sich die Studiengruppe nicht vorstellen. Gleichwohl führt dieses Modell zu einem tiefgreifenden Systemwechsel, indem der Bund Ausgaben der Gemeinden übernimmt. Der Bund muss dabei festlegen, wie viel Aufwand z.B. eines Gemeinderates maximal in Form von Dienstage angerechnet wird. Ferner ist es vorstellbar, dass in der eigenen Familie geleistete Betreuungsarbeit bis zur Länge von hundert Dienstage angerechnet würde (vgl. Kap. 3.4.2).

³¹⁶ Vgl. den Life-Cycle-Ansatz der Stiftung Liber'all und die Vorschläge von Avenir Suisse im Kap. 1.4.

Auch der Bürgerdienst dauert 245 Dienstage. Diese müssen jedoch nicht punktgenau abgearbeitet werden. Jährlich sind sechs Dienstage vorgesehen; wer mit den Diensttagen in Verzug ist, zahlt eine Ersatzabgabe. Sie wird zurückerstattet, wenn die Dienstage nachgeholt wurden. Erst im Alter von 65 Jahren erfolgt die Schlussabrechnung: Maximal 100 zusätzlich geleistete Dienstage werden mit einer höheren AHV-Rente bzw. Zulagen belohnt, fehlende Dienstage werden finanziell nochmals belastet (Zuschläge bei der direkten Bundessteuer). Gleichwohl kann man sich in dieser Variante der persönlichen Dienstleistung entziehen und die Dienstpflicht finanziell abgelden. Offen ist, wie verfahren werden soll, wenn jemand keine Dienstage geleistet hat und finanziell nicht in der Lage ist, die zusätzlichen Steuern zu bezahlen bzw. infolge der finanziellen Belastungen Sozialhilfe benötigt.

Der Bürgerdienst führt zu einer Gesamtzahl von rund 3'750'000 Dienstpflichtigen und im Schnitt mindestens 22'000'000 Diensttagen jährlich.

6.4.4 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten des Modells lassen sich nicht beziffern. Nur einzelne Elemente lassen sich berechnen. Das Modell «Allgemeine Dienstpflicht» führt zu einer gegenüber heute sehr viel grösseren Zahl an Dienstleistenden; einerseits weil mehr Pflichtige den neuen Gemeinschaftsdienst leisten können, andererseits durch die Ausweitung der Dienstpflicht auf Schweizer Frauen sowie niedergelassene Ausländer und Ausländerinnen. Jährlich kommen so drei Mal mehr Pflichtige hinzu als heute, der Gesamtbestand wird schliesslich rund 1 Million betragen. Damit einher gehen beträchtliche Kostenfolgen. In welchen Bereichen wie viel anfallen würde und wie sich diese Kosten auf Bund und Kantone verteilen, kann auf der Basis des Modells allein nicht erfasst werden; es ergibt sich erst aus der Umsetzungsplanung.

6.4.4.1 Teilweise bezifferbar: Vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Auch wenn die medizinischen Abklärungen abgestuft werden können, weil die Anforderungen für den Dienst in Armee, Zivildienst und für Gemeinschaftsdienst unterschiedlich sind, führt das Modell gleichwohl zu einer Verdreifachung der Dienstpflichtigen, die einer *Rekrutierung* zu unterziehen sind. Dafür bedarf es deutlich mehr Infrastruktur und Stellen. Als Grössenordnung mag damit dienen, dass es die Kapazität von rund 15 Rekrutierungszentren heutigen Zuschnitts braucht (gegenwärtig werden sechs Rekrutierungszentren betrieben mit einem Personalkörper, der 135 Vollzeitstellen entspricht).

Für die *Personalverwaltung* von 1 Million Dienstpflichtigen sind rund 150 zusätzliche Stellen erforderlich,³¹⁷ weitere braucht es für die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Ausrüstung, auch wenn diese je nach Organisation unterschiedlich ausfällt. Für die Anerkennung und Überprüfung von Einsatzbetrieben für den Gemeinschaftsdienst ist – zumindest in einer Einführungsphase – ebenfalls mit einem Stellenmehrbedarf zu rechnen.

Beim *Verwaltungsaufwand* ist ferner zu berücksichtigen, dass die freie Wahl des Einsatzplatzes auch dazu führt, dass sich Pflichtige für Einsätze interessieren, für die sie nicht geeignet sind. Müssen sie mehrfach abgeklärt und aufgeboten werden, erhöht dies den Verwaltungsaufwand.

Der *Wehrpflichtersatz* entfällt; daraus ergeben sich Mindereinnahmen von rund 150 Mio.Fr. jährlich.³¹⁸

³¹⁷ Kennzahl: Für das gegenwärtige Ausbildungssystem der Armee wird pro 5000 Armeeangehörigen eine Stelle in der Verwaltung benötigt.

³¹⁸ Der Wehrpflichtersatz ist ein Lastenausgleich zwischen Dienstleistenden und nicht Dienst Leistenden und keine Steuer. Fiskalische Überlegungen dürfen damit nicht massgeblich sein. Die Studiengruppe weist aus Transpa-

Im *Bürgerdienst* (als Variante des Modells «Allgemeine Dienstpflicht») ist mit Ausgaben zu rechnen für höhere Renten und Zulagen für zusätzlich geleistete Dienstage.

6.4.4.2 Nicht bezifferbar: Nur teilweise vom Dienstpflichtsystem abhängige Kosten

Der *Ausbildungsaufwand* lässt sich für das Modell «Allgemeine Dienstpflicht» noch schlechter erfassen als für die übrigen Modelle, weil die Ausbildungsbedürfnisse für den Gemeinschaftsdienst offen bleiben muss. Dieser Aufwand kann durch Abgaben der Einsatzbetriebe teilweise kompensiert werden.

Für die *Erwerbsersatzentschädigungen* ist letztlich mit einer Summe von rund 3,8 Mia.Fr. zu rechnen (gegenüber rund 768 Mio. im Jahr 2014). Zur Berechnung wurde angenommen, dass die Dienstleistenden 245 Dienstage zu absolvieren haben, in einer Verteilung, die dem gegenwärtigen System ähnelt.

6.4.5 Anpassungsbedarf: Verfassung, Gesetze

Für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht ist eine Revision der Artikel 59 und 61 der Bundesverfassung erforderlich.³¹⁹ Zusätzlich sind Bundesgesetze (MG, ZDG, BZG, WPEG, EOG) und nachgelagerte Rechtsgrundlagen anzupassen bzw. soweit möglich zu verschmelzen.

Ob eine allgemeine Dienstpflicht mit dem Zwangsarbeitsverbot vereinbar ist (vgl. Kap. 4.2.1), wird politisch und juristisch kontrovers diskutiert. Auch das vorliegende Modell ist noch zu wenig konkretisiert, um diese Frage klären zu können. Es kann damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass das Modell EMRK³²⁰-kompatibel ausgestaltet werden könnte. In jedem Fall ist diese Frage bei einer Umsetzung der allgemeinen Dienstpflicht sorgfältig zu prüfen. Einige der Tätigkeiten, die gemäss den Vorstellungen verschiedener Kreise durch Pflichtige ausgeführt werden sollen, wären rechtlich als Zwangsarbeit zu beurteilen, wenn Bürgerinnen und Bürger dazu *gezwungen* würden. In jedem Fall zulässig sind der Dienst in Armee, Zivilschutz, Feuerwehr und weiteren Organisationen, die der Prävention und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen dienen. Umstritten sind die übrigen, oben in Abbildung 25 als «Gemeinschaftsdienste» zusammengefassten Tätigkeiten. Die Befürworter einer allgemeinen Dienstpflicht verweisen darauf, dass auch der Zivildienst als Ersatzdienst zum Militärdienst nicht gegen das Zwangsarbeitsverbot verstösst. Daraus leiten sie ab, dass die Gemeinschaftsdienste als Zivildienst ausgestaltet werden könnten: Pflichtige *müssen* Dienst in der Armee oder einer Katastrophenhilfeorganisation leisten, sie *können* aus Gewissensgründen auch Gemeinschaftsdienst leisten. Dieser Mechanismus erfordert jedoch, dass der Gemeinschaftsdienst länger dauert als der Militärdienst.³²¹ Das Bundesamt für Justiz und der Rechtsdienst des VBS beurteilen den Gemeinschaftsdienst als nicht vereinbar mit dem Zwangsarbeitsverbot.

renzgründen gleichwohl aus, wie sich die Einnahmen aus der Wehrpflichtersatzabgabe in den Modellen entwickeln dürften.

³¹⁹ SR 101. Der gegenwärtige Wortlaut von Art. 59 und Art. 61 BV findet sich auf S. 9.

³²⁰ Europäische Menschenrechtskonvention, abgeschlossen am 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (SR 0.101).

³²¹ Zur Frage der Länge eines Ersatzdienstes vgl. oben Kap. 5.3.1. Ein längerer Gemeinschaftsdienst kann auch zur Bestandessicherung der Armee erforderlich sein; vgl. Kap. 6.3.2.2.

7 Empfehlungen

Dieses Kapitel legt dar, was die Studiengruppe aufgrund der ganzheitlichen Untersuchung des Dienstpflichtsystems empfiehlt. Mit welchen Einzelmassnahmen soll das Dienstpflichtsystem verbessert werden (Kap. 7.2) ? Für welches Modell spricht sich die Studiengruppe aus (Kap. 7.3) ? Dazu sind zunächst Zielkonflikte zu entscheiden (Kap. 7.1). Die Modelle werden in diesem Kapitel nicht nochmals zusammengefasst. Für einen raschen Überblick zu den Unterschieden dient die Einleitung von Kapitel 6.

7.1 Zielkonflikte

Die Studiengruppe hat herausgearbeitet, dass zwei grundlegende Zielkonflikte die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems hemmen.

7.1.1 Dienstpflicht für Frauen

Der Gleichstellungsartikel der Verfassung (Art. 8 BV; SR 101) wäre im Dienstpflichtsystem vollständig umgesetzt, wenn Männer und Frauen dienstpflichtig wären. Die Militärdienstpflicht und die Schutzdienstpflicht gelten gemäss Art. 59 und 61 BV in Verbindung mit Art. 11 BZG (SR 520.1) jedoch nur für Schweizer Männer (vgl. Kap. 4.2.2).

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass eine Dienstpflicht für Frauen nicht aus prinzipiellen verfassungsrechtlichen Überlegungen eingeführt werden soll, sondern wenn, dann aus Bedarfsgründen.

Die Gleichstellung von Mann und Frau ist auch in anderen Bereichen noch nicht erreicht (vgl. Kap. 3.3.2). Vor diesem Hintergrund wäre es falsch, den Frauen zunächst weitere Pflichten aufzuerlegen. Handlungsbedarf ergibt sich wiederum, wenn die Einsatzorganisationen nicht mehr alle benötigten Spezialisten rekrutieren können, diese jedoch in der Schweiz ausserhalb des Kreises der pflichtigen Schweizer Männer vorhanden sind (vgl. Kap. 3.3). Auch hat sich gezeigt, dass namentlich die Entwicklungen im Gesundheitswesen langfristig nicht überblickbar sind (vgl. Kap. 3.4); daraus kann sich ein Zusatzbedarf an Dienstpflichtigen ergeben.

Verstärken sich diese Entwicklungen, ist eine berufsspezifische oder gänzliche Dienstpflicht für Frauen einzuführen. Die Studiengruppe ist dabei überzeugt, dass Frauen ebenso gut wie Männer Militärdienst und Schutzdienst leisten können.

Für eine so erweiterte Dienstpflicht wäre die Verfassung zu revidieren. Die Freiwilligenarbeit darf dabei nicht negativ beeinflusst werden. Für Paare mit betreuungsbedürftigen Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen ist vorzusehen, dass nur ein Partner Dienst leisten muss, so wie dies in den Feuerwehren generell üblich ist.

7.1.2 Wehrgerechtigkeit und Bedarf

Unbestreitbar ist, dass die Verfassungsbestimmungen zum Dienstpflichtsystem³²² gerecht zu vollziehen sind. In der Umsetzung ergibt sich folgender Zielkonflikt: *Einerseits* gelten die Militärdienstpflicht und die Schutzdienstpflicht für alle Schweizer Männer, woraus sich ableitet, dass Armee und Zivilschutz möglichst viele erfassen sollen (vgl. Kap. 4.3). Staatspolitische Überlegungen unterstützen dies: Es ist gut, wenn möglichst viele persönlich möglichst viel Dienst leisten für die Sicherheit der Bevölkerung und zum Erhalt existenzwichtiger Funktionen des Landes (vgl. Kap. 4.1). Dies leistet auch einen Beitrag zum nationalen Zusammenhalt. *Andererseits* soll das Dienstpflichtsystem den Bedarf decken, der sich im Bereich der Sicherheitspolitik in den Einsatzorganisationen Armee und Zivilschutz zur Bewältigung von Kriegen, Krisen, Katastrophen und Notlagen ergibt: Es ist gut, wenn das Dienstpflichtsystem nur diejenigen verpflichtet, die benötigt werden. Grundrechtliche Überlegungen unterstützen dies: Die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger soll nur so weit wie nötig beschnitten werden.

Gegenwärtig werden alle Schweizer Männer rekrutiert. Wer medizinisch tauglich ist, hat Dienst zu leisten. In den verschiedenen Organisationen wird jedoch unterschiedlich mit dem Zielkonflikt umgegangen: In der *Armee* (Militärdienstpflicht) richtet sich die Länge der Dienstpflicht nach dem Bedarf. So wird versucht, das funktional Geforderte mit dem politisch Mehrheitsfähigen in Einklang zu bringen. Alle festgelegten Dienstage sind zu leisten. Auch wenn besondere Umstände wie Armee Reformen dazu führen, dass vielen Pflichtigen Restdienstage erlassen werden, wird dies politisch problematisiert. Im *Zivildienst* (Militärdienstpflicht) stellt sich die Frage nach dem Bedarf gar nicht: Es werden für alle, die zugelassen wurden, Einsatzplätze bereitgestellt. Im *Zivilschutz* (Schutzdienstpflicht) entscheiden die Kantone mit Blick auf den Bedarf über die Art des Vollzugs; dies hat auch finanzielle Gründe. Die *Wehrpflichtersatzabgabe* (eigentlich Teil der Militärdienstpflicht) gleicht so die Unterschiede in einem Teil des Dienstpflichtsystems aus, für den die Abgabe ursprünglich nicht geschaffen worden ist. Die *Feuerwehren* (kantonale Feuerwehrdienstpflicht, nicht flächendeckend) verfolgen einen anderen Ansatz: Wo eine Dienstpflicht gilt, dient sie eigentlich zur Finanzierung der Feuerwehren. Tatsächlich Dienst leistet nur die Minderheit derjenigen Männer und Frauen, die benötigt werden.

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass eine Rückbesinnung auf den Kerngehalt der Dienstpflicht nötig ist: Wenn sich die Einsatzorganisationen Armee und Zivilschutz auf Dienstpflichtige abstützen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, dann muss das Dienstpflichtsystem so ausgestaltet werden, dass die Einsatzorganisationen ausreichend alimentiert werden, quantitativ und qualitativ.

Für die Studiengruppe steht damit der Bedarf der Einsatzorganisationen im Zentrum. Es geht nicht primär darum, dass möglichst viele Dienst leisten: Reine «Bürgerbeschäftigung» wäre unsinnig.

Beschäftigung ohne Bedarf droht ferner das Zwangsarbeitsverbot zu verletzen (vgl. Kap. 4.2.1).

Handlungsbedarf ergibt sich aus folgenden Entwicklungen: Wenn die Einsatzorganisationen nicht mehr alle benötigten Spezialisten rekrutieren können, diese jedoch in der Schweiz ausserhalb des Kreises der Rekrutierbaren vorhanden sind, so ist der Kreis auf Frauen sowie Ausländer zu erweitern. Je mehr Ausländer dauerhaft in der Schweiz leben, desto mehr stellt sich die Frage, ob es gerecht ist, dass nur Schweizer Männer Dienst leisten sollen. Verstärken sich diese Entwicklungen, ist das Dienstpflichtsystem mit einer Anpassung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen zu revidieren.

³²² Art. 59 und Art. 61 BV (SR 101). Der gegenwärtige Wortlaut dieser Bestimmungen findet sich S. 9.

7.2 Einzelempfehlungen aus den Prüfaufträgen

In diesem Kapitel werden zur Übersicht alle Prüfaufträge und alle dazu vorgeschlagenen Massnahmen aus dem Kapitel 5 wortwörtlich wiederholt. Die Überlegungen dazu sowie Verweise auf weitere Teile des Berichts finden sich dort.

Ein „X“ in den grau hinterlegten Zeilen bedeutet, dass der nachstehenden Text für ein Element des Dienstpflichtsystems (Armee, Zivildienst, Zivilschutz, Wehrpflichtersatz, Erwerbsersatz) bzw. die Feuerwehren relevant ist; ein „(X)“ bedeutet, dass die Erwägungen oder Empfehlungen indirekte Auswirkungen auf ein Element hat.

7.2.1 Zum Bedarf nach zusätzlichen Pflichtigen (Prüfauftrag A1, Prüfauftrag A2; s.o. Kap. 5.1)

Prüfauftrag A1: ob und in welchen Aufgabengebieten zusätzlicher Bedarf für den Einsatz von Dienstpflichtigen in ausserordentlichen Lagen besteht.

Prüfauftrag A2: ob und in welchen Aufgabengebieten zusätzlicher Bedarf für den Einsatz von Dienstpflichtigen in der normalen und in der besonderen Lage besteht, ohne dass dies die Leistungsfähigkeit der sicherheitspolitischen Instrumente in ausserordentlichen Lagen gefährdet.

7.2.1.1 Einsatzaufgaben von Armee, Zivilschutz und Feuerwehren (s.o. Kap. 5.1.2)

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuerwehren
X	X	X	(X)	(X)		X

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass mit Blick auf ausserordentliche Lagen keine Veranlassung besteht, die Zahl der Pflichtigen dauerhaft zu erhöhen.

Sie begrüsst, dass der Zivildienst Qualifikationen und Erfahrungen der Zivildienstleistenden erfassen will, damit diese im Nachgang zu Katastrophen und in Notlagen gezielt unterstützend eingesetzt werden können.

7.2.1.2 Flüchtlingswesen (s.o. Kap. 5.1.3)

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuerwehren
X	X	X	(X)	(X)		-

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass mit Blick auf das Flüchtlingswesen kein Mehrbedarf an Dienstpflichtigen und kein Anpassungsbedarf im Dienstpflichtsystem erkennbar sind.

7.2.1.3 Gesundheitswesen (s.o. Kap. 5.1.4)

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer- wehren
X	X	X	(X)	(X)	-

Empfehlung 1: Die Studiengruppe empfiehlt, die Entwicklungen im Pflege- und Betreuungsbereich vertieft abzuklären.

Der Beauftragte des Bundesrates für den Koordinierten Sanitätsdienst soll diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Gesundheitsbehörden, den Leistungserbringern und den Organisationen des Dienstpflichtsystems übernehmen und dem Bundesrat in fünf Jahren einen Bericht vorlegen. Dabei ist aufzuzeigen, wie sich die Situation quantitativ und qualitativ entwickelt hat, wie sie sich weiter entwickeln wird und ob Dienstpflichtige vermehrt eingesetzt werden sollen.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer- wehren
-	X	X	(X)	(X)	-

Empfehlung 2: Die Studiengruppe empfiehlt als vorsorgliche Massnahmen, dass vermehrt Dienstpflichtige den Ausbildungsgang zum Pflegehelfer SRK absolvieren.³²³

Zur Festlegung der Menge soll das VBS den nationalen Bedarf nach Pflegehelfern SRK im Katastrophendispositiv der Kantone erheben.

Gestützt auf diese Bedarfserhebung sollen WBF und VBS die entsprechende Anzahl Zivildienstpflichtige und Schutzdienstpflichtige ausbilden und als Pflegehelfer SRK im Gesundheitswesen Dienst leisten lassen.

Bei Bedarf sollen sie veranlassen, dass das SRK zusammen mit der Armee spezifische Lehrgänge für Dienstpflichtige anbietet.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer- wehren
-	X	-	(X)	(X)	-

Empfehlung 3: Die Studiengruppe empfiehlt zu prüfen, ob vermehrt Zivildienstpflichtige zur Unterstützung von Familien eingesetzt werden sollen, in denen Angehörige gepflegt und betreut werden.

Die Spitex-Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag sollen zur Unterstützung der betroffenen Familien vermehrt Einsatzplätze für Zivildienstpflichtige schaffen. Dabei sind auch tageweise Einsätze denkbar.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer- wehren
(X)	(X)	(X)	(X)	(X)	-

Empfehlung 4: Die Studiengruppe empfiehlt, die Entwicklung des Ärztemangels weiter zu verfolgen und je nach Verlauf die Verpflichtung von neu ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten zu prüfen.

Der Beauftragte des Bundesrates für den Koordinierten Sanitätsdienst soll diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), den Gesundheitsbehörden der Kantone und den Leistungserbringern übernehmen.

³²³ Vgl. Kap. 5.4.3.2, wo der vermehrte Einsatz in sozialen Institutionen empfohlen wird, damit Schutzdienstleistende Erfahrungen in Betreuung und Pflege sammeln können.

7.2.1.4 Prävention von Naturgefahren (s.o. Kap. 5.1.5)

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer- wehren
-	X	X	(X)	(X)	-

Empfehlung 5: Die Studiengruppe empfiehlt zu prüfen, ob vermehrt Dienstpflichtige für die Prävention vor Naturgefahren eingesetzt werden sollen.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz soll die Rechtsgrundlagen so anpassen, dass die Prävention von Naturgefahren in normalen Dienstleistungen des Zivilschutzes möglich ist.

Kantone und Gemeinden sollen zusammen mit der Vollzugsstelle für den Zivildienst in diesem Bereich mehr Einsatzplätze für Zivildienstpflichtige schaffen. Die Zahl der Pflichtigen muss dazu nicht erhöht werden.

7.2.1.5 Bedarf des Schweizerischen Roten Kreuzes im Alltag (s.o. Kap. 5.1.6)

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer- wehren
-	X	-	(X)	(X)	-

Empfehlung 6: Die Studiengruppe empfiehlt, dass Zivildienstleistende vermehrt in Unterstützungs- und Betreuungsangeboten des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK und seiner Organisationen eingesetzt werden.

Dazu sollen sich mehr Organisationen des SRK als Einsatzbetriebe des Zivildienstes anerkennen lassen. Im Vordergrund stehen dabei die Rotkreuz-Kantonalverbände, die Blutspende SRK Schweiz und die Zentralorganisationen des Schweiz. Samariterbundes SSB und der Schweiz. Lebensrettungs-Gesellschaft SLRG.³²⁴

7.2.1.6 Polizeiwesen (s.o. Kap. 5.1.7)

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer- wehren
X	X	X	(X)	(X)	-

Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass in der normalen Lage mit Pflichtigen kein relevanter Beitrag zur Verbesserung des Polizeiwesens erbracht werden kann; Dienstpflichtige sollen namentlich nicht als Hilfspolizisten eingesetzt werden. An den Mechanismen, wie die Armee die Polizei subsidiär unterstützen kann, soll nichts geändert werden.

³²⁴ Der Einsatz von Dienstpflichtigen ist nicht nur im Alltag relevant, sondern auch mit Blick auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Deshalb empfiehlt die Studiengruppe in Kap. 5.4.3 (Prüfauftrag C1), Engagements von Schutzdienstpflichtigen in Organisationen des SRK an die Dienstpflicht anzurechnen.

7.2.2 Zur Erhöhung der Zahl der Dienstleistenden (Prüfauftrag B1, Prüfauftrag C4; s.o. Kap. 5.2)

7.2.2.1 Zahl der tatsächlich Dienst leistenden Männer (Prüfauftrag B1; s.o. Kap. 5.2.1)

Prüfauftrag B1: Ob und wie der Anteil der in Armee, Zivildienst und Zivilschutz tatsächlich Dienst leistenden Männer erhöht werden kann, namentlich durch geeignete Massnahmen zur Reduktion von Abgängen nach der Rekrutierung.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer-wehren
X	-	-	(X)	(X)	-

Empfehlung 7: Die Studiengruppe empfiehlt, Anreize für Militärdienstleistende zu schaffen.

Das VBS soll ganzheitlich prüfen, mit welchen Anreizen der Militärdienst attraktiver gestaltet werden kann (z.B. Steuererleichterungen, Zertifizierung von Tätigkeiten in der Armee, Solderhöhung etc.)³²⁵.

Die Studiengruppe unterstützt ferner die Bestrebungen der Armee, die gegenwärtig immer noch hohen Ausfälle aus den Rekrutenschulen weiter zu verringern. Sie erwartet, dass die eingeleiteten Massnahmen rasch durchgesetzt werden.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz	Feuer-wehren
X	-	X	(X)	(X)	-

Empfehlung 8: Die Studiengruppe empfiehlt aus Gründen der Wehrgerechtigkeit folgendes: Wer militärdienstuntauglich wird, soll Dienst im Zivilschutz leisten, sofern er dazu in der Lage ist (schutzdiensttauglich) und noch nicht eine ganze Rekrutenschule in der Armee absolviert hat.

Das VBS soll die Rechtsgrundlagen entsprechend anpassen (Art. 12 Abs. 2 des BZG; SR 520.1).

7.2.2.2 Sicherstellung der Armeebestände (s.o. Kap. 5.2.2)

Die Zahl der ausgebildeten Rekruten war in den letzten Jahren recht stabil und lag 2015 erstmals 2,4 % und 2016 um 2,8 % unter dem Sollwert von 18'000 fertig ausgebildeten Rekruten (vgl. Abb. 17), die in der weiterentwickelten Armee zur personellen Alimentierung der Formationen der Armee erforderlich sind. Planungsgrundlage für diesen Wert war dabei, dass Soldaten neun Jahre eingeteilt bleiben, nicht die maximal im neuen Militärgesetz vorgesehenen zwölf Jahre. Vor diesem Hintergrund wäre eine Verschärfung des Systems nicht gerechtfertigt; zumal die Weiterentwicklung der Armee neue Instrumente zur Bestandessteuerung vorsieht.

³²⁵ Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat Vorbehalte gegen Steuererleichterungen; die Wehrpflichtersatzverwaltung im EFD und der schweiz. Zivildienstverband CIVIVA haben Vorbehalte gegen Steuererleichterungen und Solderhöhungen.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht- ersatz	Erwerbs- ersatz		Feuer- wehren
X	X	X	(X)	(X)		-

Empfehlung 9: Die Studiengruppe empfiehlt, dass alle erforderlichen Massnahmen integral geprüft werden, wenn die Zahl der ausgebildeten Rekruten in den nächsten Jahren wiederholt unter 18'000 fallen sollte.

Die Verantwortung dafür liegt beim VBS und beim WBF. Sie berücksichtigen dabei alle Zu- und Abgänge zur Armee, auch die Abgänge in den Zivildienst.

7.2.2.3 Anpassung der Tauglichkeitskategorien (Prüfauftrag C4; s.o. Kap. 5.2.3)

Prüfauftrag C4: ob die aktuellen Tauglichkeitskategorien (militärdiensttauglich / militärdienstuntauglich aber schutzdiensttauglich / militärdienstuntauglich) vor diesem Hintergrund noch zweckmässig sind.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht- ersatz	Erwerbs- ersatz		Feuer- wehren
X	-	X	(X)	(X)		-

Empfehlung 10: Die Studiengruppe empfiehlt, die Tauglichkeitskategorien im gegenwärtigen System beizubehalten, das Potenzial der Pflichtigen jedoch noch besser zu nutzen.

Das VBS soll die Anforderungsprofile für Funktionen in der Armee und im Zivilschutz weiter differenzieren.

7.2.3 Zur Optimierung des Zivildienstes (Prüfauftrag C3, Prüfauftrag B2; s.o. Kap. 5.3)

7.2.3.1 Gleiche Dauer der Dienstleistung in Armee und Zivildienst (Prüfauftrag C3; s.o. Kap. 5.3.1)

Prüfauftrag C3: ob die Dauer der ordentlichen Zivildienstleistung an die Dauer des Militärdienstes angeglichen werden soll.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht- ersatz	Erwerbs- ersatz		Feuer- wehren
-	X	-	(X)	(X)		-

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass die Dauer der ordentlichen Zivildienstleistung nicht an die Dauer des Militärdienstes angeglichen werden soll. Der Faktor 1,5 soll beibehalten werden.³²⁶

³²⁶ Aus Sicht des Zivildienstverbandes CIVIVA sollte der Faktor auf 1,3 gesenkt werden, weil der Faktor 1,5 einen strafenden Charakter habe.

7.2.3.2 Freiwilliger Zivildienst (Prüfauftrag B2; s.o. Kap. 5.3.2)

Prüfauftrag B2: ob ein freiwilliger Zivildienst für Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Militärdienstuntaugliche eingeführt werden soll.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer-wehren
-	X	-	(X)	(X)		-

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass die Einführung eines freiwilligen Zivildienstes als Element des Dienstpflichtsystems nicht weiter verfolgt werden soll.

7.2.4 Zur Optimierung des Bevölkerungsschutzes

(Prüfauftrag D1, Prüfauftrag C2, Prüfauftrag C1, Prüfauftrag E1; s.o. Kap. 5.4)

7.2.4.1 Einteilung von Militärdiensttauglichen im Zivilschutz (Prüfauftrag C2, s.o. Kap. 5.4.1)

Prüfauftrag C2: ob und wie das Dienstpflichtsystem durchlässiger gemacht werden könnte, so dass beispielsweise dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zugeteilt werden könnten;³²⁷

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer-wehren
X	X	X	(X)	(X)		-

Die Studiengruppe anerkennt die Notwendigkeit, dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zuführen zu können (Armeeangehörige und Zivildienstpflichtige).

Mit Blick auf die Armeeangehörigen, die in einer Zivilschutzorganisation eingesetzt werden könnten, sind die Möglichkeiten innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen noch nicht ausgeschöpft, so dass auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe kein Handlungsbedarf besteht. Die Studiengruppe ist deshalb zur Auffassung gelangt, dass zwar Vollzugsprobleme bestehen, diese aber durch Armee und Zivilschutzorganisationen gelöst werden können.

Mit Blick auf die Zivildienstpflichtigen ist die Möglichkeit nicht gegeben, sie in einer Zivilschutzorganisation einzuteilen. Die Studiengruppe ist jedoch zur Auffassung gelangt, dass es unzweckmässig wäre, dies zu ändern. Aus einer Gesamtsicht ist es zweckmässiger, das Potenzial qualifizierter Zivildienstpflichtiger national zu disponieren.

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer-wehren
X	X	X	(X)	(X)		-

Empfehlung 11: Die Studiengruppe empfiehlt, die Übersicht über das Potenzial der Dienstpflichtigen in Armee, Zivildienst und Zivilschutz zu verbessern.

VBS und WBF sollen dazu ein gemeinsames Personalmanagementsystem entwickeln, das die Qualifikationsprofile der Dienstpflichtigen laufend erfasst.

³²⁷ Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

7.2.4.2 Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz (Prüfauftrag D1, s.o. Kap. 5.4.2)

Prüfauftrag D1: ob und wie der Zivildienst in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz zu erweiternde Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht innerhalb des Bevölkerungsschutzes integriert werden könnte.³²⁸

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer-wehren
-	X	X	(X)	(X)		-

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass im gegenwärtigen System eine Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz weder erforderlich noch zweckmässig ist.

7.2.4.3 Leistung der Schutzdienstpflicht in anderen Organisationen (Prüfauftrag C1, s.o. Kap. 5.4.3)

Prüfauftrag C1: ob und wie Schutzdienst statt im Zivilschutz auch in anderen Organisationen (z.B. der Feuerwehr) geleistet werden könnte.³²⁹

Soziale Institutionen / Gesundheitswesen

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer-wehren
-	-	X	(X)	(X)		-

Empfehlung 12: Die Studiengruppe empfiehlt, dass Schutzdienstpflichtige auf freiwilliger Basis Dienstage in sozialen Institutionen leisten können, wenn sie eine Ausbildung zum Pflegehelfer SRK absolvieren und einen Einsatz von sechs Monaten Dauer leisten wollen.³³⁰

Das VBS soll dazu die rechtlichen Grundlagen schaffen. Die Schutzdienstpflichtigen sollen gegenüber heute eine höhere Zahl von Diensttagen pro Jahr leisten dürfen.³³¹

Die Kantone sollen solche Einsätze koordinieren.

Sanitätsdienstliches Rettungswesen

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer-wehren
-	-	X	(X)	(X)		-

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass Schutzdienstpflichtige im sanitätsdienstlichen Rettungswesen keine relevanten Beiträge erbringen können.

³²⁸ Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

³²⁹ Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

³³⁰ Die Vollzugsstelle für den Zivildienst des WBF sowie das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV im EDI lehnen diese Empfehlung ab.

³³¹ Vgl. oben Kap. 5.1.4.1, wo die Studiengruppe empfiehlt, auch für Schutzdienstpflichtige einen Ausbildungsgang zum Pflegehelfer SRK zu schaffen und Kap. 5.1.4.2, wo sie empfiehlt, dass im Zivilschutz vermehrt Dienstage zur Unterstützung von solchen Ferienlagern geleistet werden.

Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK)

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer- wehren
-	-	X	(X)	(X)		-

Empfehlung 13: Die Studiengruppe empfiehlt, dass Engagements in Organisationen des SRK an die Schutzdienstpflicht angerechnet werden können, wenn solches das Katastrophendispositiv eines Kantons verstärkt.

Das VBS soll dazu die rechtlichen Grundlagen schaffen. Dabei geht es sowohl um Training wie auch um Einsätze. Wer ohnehin schutzdienstpflichtig ist, kann seinen Schutzdienst so qualifizierter absolvieren, indem er einbringt, was er zusätzlich gelernt hat.

Feuerwehren

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer- wehren
-	-	X	(X)	(X)		X

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass Feuerwehrdienst nicht an die Schutzdienstpflicht angerechnet werden soll.

7.2.4.4 Ausdehnung der Entschädigungen gemäss Erwerbsersatzgesetz (Prüfauftrag E1; s.o. Kap. 5.4.4)³³²

Prüfauftrag E1: ob und wie die Entschädigung gemäss Erwerbsersatzgesetz auch auf Milizangehörige und Freiwillige des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sowie weiterer Organisationen ausgedehnt werden könnte.³³³

Armee	Zivildienst	Zivilschutz	Wehrpflicht-ersatz	Erwerbs-ersatz		Feuer- wehren
-	-	-	-	X		X

Die Studiengruppe ist zur Auffassung gelangt, dass kein unmittelbarer Bedarf besteht, die Entschädigung gemäss Erwerbsersatzgesetz auf Kreise ausserhalb des Dienstpflichtsystems auszudehnen.

³³² Zur Entlastung des EO-Fonds sollen diesem die Einsatzabgaben im Zivildienst und die Wehrpflichtersatzabgaben zugutekommen; vgl. Kap. 6.1., 6.2 und 6.3.

³³³ Der ursprüngliche Wortlaut dieses Prüfauftrages in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ findet sich in Anhang 2.

7.3 Bewertung der Modelle³³⁴

Jedes Modell wird nach drei Kriterien beurteilt: ob es *sicherheitspolitisch* sinnvoll ist (Stichworte sind Bedarf, Leistungsfähigkeit, Durchlässigkeit und Ressourcenzuteilung), ob es *staatspolitisch* sinnvoll ist (dabei steht die Wehrgerechtigkeit im Vordergrund; weitere Stichworte sind Stärkung des Milizprinzips, Gleichberechtigung der Geschlechter, Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie gesellschaftlicher Zusammenhalt) und ob es *wirtschaftlich* sinnvoll ist (Stichworte Effizienz, Einfachheit, Finanzierbarkeit).

7.3.1 Bewertung des Modells 1: «Status quo plus» (vgl. oben Kap. 6.1)

Das Modell «Status quo plus» optimiert das bestehende System, ohne das gegenwärtige Gefüge der Organisationen zu verändern, in denen Pflichtige Dienst leisten. Es verschiebt auch keine Aufgaben zwischen den Organisationen.³³⁵ Das Modell enthält ausgewogene Verbesserungen und ist dadurch zugleich sicherheitspolitisch angemessen, staatspolitisch abgestützt und wirtschaftlich verträglich. Es trägt den erkennbaren Herausforderungen pragmatisch Rechnung und bleibt dabei in den von der Bundesverfassung gegenwärtig gesetzten Leitplanken.

Sicherheitspolitisch hat das Modell einige Vorteile: Es orientiert sich am Bedarf nach Dienstpflichtigen und will auch im Gesundheitswesen nur so viele Pflichtige einsetzen, wie tatsächlich benötigt werden.³³⁶ Damit steigert es nicht nur die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens, sondern auch diejenige des Dienstpflichtsystems: Dieses verfügt so über mehr ausgebildete Dienstpflichtige, die in Katastrophen und Notlagen für Betreuung und Pflege eingesetzt werden können. Das Modell verbessert ferner die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Einsatzorganisationen insoweit Bedarf besteht. Dies könnte auch die Zahl der Zivildienstgesuche verringern. Das Modell stärkt die milizmässig aufgebauten Rettungsorganisationen und leistet so einen Beitrag zur Stärkung des Milizprinzips.³³⁷ Allerdings können andere Freiwilligenorganisationen dadurch unter Druck geraten. Schliesslich korrigiert das Modell Ungleichbehandlungen.

Staatspolitisch ist das Modell den bisherigen Auffassungen verpflichtet. Verschiedene Massnahmen führen dazu, dass mehr Pflichtige persönlich Dienst leisten, was die gegenwärtige Auffassung von Wehrgerechtigkeit stützt, ohne Überbestände zu schaffen. Das Modell verpflichtet nur Schweizer Männer und leistet so keinen Beitrag zur besseren Gleichberechtigung der Geschlechter. Es enthält keine Ansätze, die explizit auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt zielen oder die Erfüllung der Dienstpflicht erleichtern sollen. In diesen Bereichen ändert sich damit gegenüber dem gegenwärtigen System nichts.

Zu den *wirtschaftlichen* Aspekten: Das Modell ist finanzierbar und wirtschaftlich verträglich; es hat keine umfangreichen Mehrkosten zur Folge. Die noch differenziertere Zuteilung ermöglicht es, das Potenzial der Pflichtigen noch besser auszunützen. Regionale Über- und Unterbestände im Zivilschutz werden ausgeglichen. Der erhöhte Ausbildungsaufwand, damit Pflichtige im Gesundheitswesen qualifizierter eingesetzt werden können, rechnet sich sowohl im Alltag als auch mit Blick auf Extremereignisse.

³³⁴ Die Vollzugsstelle für den Zivildienst im WBF ist der Auffassung, dass die Grundlagen für eine Bewertung der Modelle nicht ausreichen.

³³⁵ Vgl. Rahmenbedingung d, oben im Kap. 1.2.

³³⁶ Gegenwärtig lässt sich der Bedarf noch nicht abschätzen; dazu bedarf es vertiefter Abklärungen. Vgl. Kap. 3.4 und Kap. 5.1.4.

³³⁷ Vgl. Rahmenbedingung e, oben Kap. 1.2.

7.3.2 Bewertung des Modells 2: «Sicherheitsdienstpflicht» (vgl. oben Kap. 6.2)

Das Modell ist innovativ und einfach. Es beruht auf einer einheitlichen Dienstpflicht und führt so zu einer Vereinfachung. Damit kann das Potenzial der Dienstpflichtigen besser genutzt werden. Das Modell schlägt staatspolitisch einen neuen Blick auf die Wehrgerechtigkeit vor und erhöht die sicherheitspolitische Flexibilität. Zur Umsetzung muss die Bundesverfassung revidiert werden.

Sicherheitspolitisch steigert das Modell die Leistungsfähigkeit des Dienstpflichtsystems, namentlich weil das neue Zuteilungssystem das Potenzial der Pflichtigen besser nutzt. Dies wirkt sich bei Katastrophen und in Notlagen positiv aus. Gleichzeitig bleibt gewahrt, dass die Armee ihre personellen Bedürfnisse prioritär decken kann.³³⁸ Das Modell verbessert ferner die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Einsatzorganisationen insoweit Bedarf besteht. Das Modell stärkt die milizmässig aufgebauten Rettungsorganisationen und leistet so einen Beitrag zur Stärkung des Milizprinzips.³³⁹ Allerdings können andere Freiwilligenorganisationen dadurch unter Druck geraten.

Kritisch ist die Bedarfsfrage zu beurteilen: Das Modell führt dazu, dass sich die Zahl der Pflichtigen im Katastrophenschutz gegenüber dem heutigen System mit Zivildienst und Zivilschutz deutlich erhöht. Die Studiengruppe hat jedoch unter den gegebenen Rahmenbedingungen keine neuen Aufgabengebiete gefunden, in denen die zusätzlichen Dienstpflichtigen benötigt würden. Es bestehen drei Ansätze, um dieses Missverhältnis zu lösen:

1. Es kann vom Grundsatz der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität abgewichen werden.³⁴⁰ Dienstpflichtige können so in weiteren Aufgabengebieten eingesetzt werden, die gegenwärtig dem privaten Markt vorbehalten sind.
2. Es können die Einsätze zugunsten der Gemeinschaft ausgebaut werden. Kulturelle und sportliche Ereignisse von nationaler Bedeutung würden weitergehend als bisher durch Dienstpflichtige unterstützt (d.h. durch EO-Gelder mitfinanziert).
3. Es kann vom Grundsatz abgerückt werden, dass jeder Pflichtige die gesamte Zahl an Diensttagen absolvieren muss. Nicht geleistete Dienstage könnten finanziell abgegolten werden.

Bei den ersten beiden Ansätzen würde letztlich vom Grundsatz der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität abgewichen, bloss um Dienstpflichtige zu beschäftigen; dies erscheint der Studiengruppe weder gerechtfertigt noch wirtschaftspolitisch vertretbar. Deshalb steht für die Studiengruppe der dritte Ansatz im Vordergrund. Dies bedeutet eine Abkehr von der vorherrschenden Auffassung von Wehrgerechtigkeit. Gegenwärtig hat die persönliche Ableistung aller Dienstage Vorrang vor dem Entrichten einer Ersatzabgabe. Mit der neuen Lösung soll ein Mittel geschaffen werden, um flexibel Überkapazitäten zu verhindern. Dienstleistende sollen ihre Restpflichten finanziell abgelden, statt das System mit unnötigen Diensttagen zu belasten. So kann auch sichergestellt werden, dass alle Dienstleistenden in Armee und Katastrophenschutz gleich behandelt werden. Ferner verschafft dieser Ansatz dem Modell Flexibilität, um auf künftige Veränderungen (z.B. im Gesundheits- oder Asylwesen) rasch reagieren zu können.

In der Umsetzung muss beachtet werden, dass diejenigen nicht benachteiligt werden, die den Militärdienst verweigern und so im Katastrophenschutz eingeteilt werden.

Aus *staatspolitischer* Sicht ist das Modell weitgehend gleich zu beurteilen wie das Modell «Status quo plus»: Verschiedene Massnahmen führen dazu, dass mehr Pflichtige persönlich Dienst leisten, was die gegenwärtige Auffassung von Wehrgerechtigkeit stützt, ohne Überbestände zu schaffen. Es schlägt aller-

³³⁸ Vgl. Rahmenbedingung f, oben Kap. 1.2.

³³⁹ Vgl. Rahmenbedingung e, oben Kap. 1.2.

³⁴⁰ Vgl. Rahmenbedingung b, oben Kap. 1.2.

dings eine neue Lesart von Wehrgerechtigkeit vor: Nicht alle Diensttage müssen persönlich geleistet werden, sie können auch finanziell abgegolten werden.

Das Modell verpflichtet nur Schweizer Männer und leistet so keinen Beitrag zur besseren Gleichberechtigung der Geschlechter oder zur besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Es enthält keine Ansätze, die explizit auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt zielen oder die Erfüllung der Dienstpflicht erleichtern sollen. In diesen Bereichen ändert sich damit gegenüber dem gegenwärtigen System nichts.

Zu den *wirtschaftlichen* Aspekten: Das Modell hat Mehrkosten zur Folge, die Studiengruppe beurteilt es aber als finanzierbar. Positiv ist die Einfachheit des Systems: Die Sicherheitsdienstpflicht tritt an die Stelle der komplexen Überlagerung von Militärdienst- und Schutzdienstpflicht. Die Eignung der Pflichtigen kann gestützt darauf durch die neue Zuteilung optimal ausgenützt werden. Der neue Katastrophenschutz ist ferner anpassungsfähig, wenn weitere Aufgaben übernommen werden müssen. Regionale Über- und Unterbestände im Zivilschutz werden behoben.

Der erhöhte Ausbildungsaufwand, damit Pflichtige im Gesundheitswesen qualifizierter eingesetzt werden können, rechnet sich sowohl im Alltag als auch mit Blick auf Extremereignisse.

7.3.3 Bewertung des Modells 3: «norwegisches Modell» (vgl. oben Kap. 6.3)

Das Modell weicht stark von den gegenwärtigen staatspolitischen Auffassungen ab, verbessert sicherheitspolitisch die Leistungsfähigkeit der Einsatzorganisationen und ist wirtschaftlich tragbar. Es schlägt einen grundlegend neuen Ansatz vor: Der Alimentierung der Einsatzorganisationen wird absolute Priorität eingeräumt. Die Dienstpflicht führt nicht mehr dazu, dass möglichst viele persönlich Dienst leisten (vgl. Kap. 4.3 Wehrgerechtigkeit), sondern dient als Grundlage für eine Auslese: Mann und Frau sind pflichtig; ob sie persönlich Dienst leisten oder die Wehrpflichtersatzabgabe entrichten, hängt vom Bedarf der Einsatzorganisationen ab. Dies behebt die Schwierigkeiten nachhaltig, die sich bei der Rekrutierung von Spezialisten immer deutlicher abzeichnen. Zur Umsetzung muss die Bundesverfassung revidiert werden.

Sicherheitspolitisch hat das Modell den Vorteil, dass es den Einsatzorganisationen Personen und Kompetenzen erschliesst, auf die das gegenwärtige Dienstpflichtsystem keinen Zugriff hat. Damit leistet das Modell einen Beitrag zur Lösung von konkreten Problemen, nicht zur Umsetzung von abstrakten Ideen. Die Verpflichtung der Schweizer Frauen verdoppelt das Reservoir, aus dem Armee und Zivilschutz die benötigten Bestände rekrutieren. Dies ermöglicht es, aus einer grossen Menge Pflichtiger eine qualifizierte Minderheit Dienst leisten zu lassen – statt alle. Das dürfte auch die Zahl der Zivildienstgesuche dämpfen. Verändern sich die Aufgaben der Organisationen oder ergeben sich neue Anforderungen (z.B. im Gesundheitswesen), lassen sich die benötigten Spezialkenntnisse flexibel rekrutieren. Das Modell ist damit anpassungsfähig. Wird es sicherheitspolitisch erforderlich, die Bestände zu erhöhen, braucht das Modell allerdings mehr Zeit: Es müssten Pflichtige nachrekrutiert und von Grund auf ausgebildet werden. Im gegenwärtigen System können bereits ausgebildete länger behalten werden.

Staatspolitisch realisiert das Modell die Gleichberechtigung von Mann und Frau, ohne alle zu einer persönlichen Dienstleistung zu verpflichten. Dies erfordert ein gänzlich neues Verständnis der Wehrgerechtigkeit: Das Gros der Pflichtigen leistet nicht persönlich Dienst, sondern entrichtet die Ersatzabgabe; anders als heute ist auch für Diensttaugliche beides gleichwertig, um die Dienstpflicht zu erfüllen. Bei der Umsetzung gilt es allerdings zu beachten, dass Dienstleistende wirtschaftlich nicht benachteiligt werden.

Das Modell stellt ferner Armee und Zivilschutz auf dieselbe Stufe: Dienstage sind gleichwertig. Wer Dienst im Zivilschutz leistet, schuldet nicht wie heute eine Ersatzabgabe, die gegenwärtigen komplexen Verflechtungen entfallen. Unverändert gilt das Milizprinzip: In Armee und Zivilschutz übernehmen Dienstpflichtige nebenberuflich Verantwortung. Es leistet demgegenüber keinen Beitrag zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

Wirtschaftlich verursacht das Modell Umstellungsaufwand, wenn Rekrutierung und Ausbildung konsequent für beide Geschlechter durchgeführt werden. Im laufenden Betrieb ist mit höheren Kosten für die Rekrutierung zu rechnen (verursacht durch die Verdoppelung der Pflichtigen), darüber hinaus aber nicht mit nennenswerten Mehrkosten. Der Wehrpflichtersatz wird beträchtliche Mehreinnahmen zur Folge haben; erst recht, wenn Berechnungssatz und Mindestabgabe erhöht werden. Das Modell führt zu mehr Effizienz, indem der Bedarf nach Spezialkenntnissen und -fertigkeiten im Dienstpflichtsystem optimal gedeckt werden kann. Die Gleichberechtigung von Armee und Zivilschutz vereinfacht zudem das System.

7.3.4 Bewertung des Modells 4: «Allgemeine Dienstpflicht» (vgl. Kap. 6.4)

Junge Menschen sollen sich für die Gemeinschaft engagieren müssen – darauf ist das Modell staatspolitisch ausgerichtet. Es verwirklicht die Gleichberechtigung von Mann und Frau und bietet Ausländerinnen und Ausländern Integrationsmöglichkeiten. Im Zentrum des Modells stehen so staatspolitische Ideen und nicht mehr wie im gegenwärtigen System der Bedarf bzw. die Sicherheitsleistungen der Organisationen, die sich auf Dienstpflichtige stützen. Umstritten ist, ob diese Idee mit dem Zwangsarbeitsverbot vereinbar ist. In der Umsetzung wird es kaum möglich sein, für 1 bis 3,75 Millionen Pflichtige effizient ausführbare Beschäftigungen zu finden, ohne von der gegenwärtige Auffassung zur Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität abzuweichen. Sicherheitspolitisch besteht dafür keine Notwendigkeit und wirtschaftlich ist das Modell letztlich ineffizient. Zur Umsetzung muss die Bundesverfassung revidiert werden.

Sicherheitspolitisch hat das Modell den Vorteil, dass es das Gesundheitswesen deutlich stärkt, was sich bei Katastrophen und in Notlagen positiv auswirkt. Die hohe Zahl an verfügbaren Pflichtigen wird allerdings nur bei Extremereignissen benötigt. Der entscheidende Nachteil des Modells ist es denn auch, dass kein Bedarf besteht nach den vielen Pflichtigen, die das Modell unvermeidlich zur Folge hat. Die Zahl liesse sich nur reduzieren, wenn entweder der Kreis der Pflichtigen eingeschränkt würde (Verzicht auf die Gleichberechtigung) oder die Verweildauer reduziert würde (was Abstriche bei der Effizienz und den Verzicht auf das Milizprinzip³⁴¹ zur Folge hat). Als Ausweg wäre es zwar möglich, die Gewerbebefreiheit einzuschränken, um alle Dienstpflichtigen beschäftigen zu können; dies müsste in der Verfassungsbestimmung für das Modell festgehalten werden. Die Studiengruppe hält diesen Ansatz jedoch für abwegig.

Das Modell ist nicht auf den bisherigen sicherheitspolitischen Rahmen ausgerichtet.³⁴² Der Dienst in der Armee tritt gegenüber dem Gemeinschaftsdienst in den Hintergrund, weil hier mehr Pflichtige Dienst leisten. Welche Anreize sich daraus ergeben, ist offen. Militärdienst müsste wohl kürzer sein als die übrigen Dienste und der Gemeinschaftsdienst länger; er wäre aufgrund des Zwangsarbeitsverbots nur als Ersatzdienst (wie der heutige Zivildienst) möglich. Ebenfalls schwierig zu beurteilen ist es, wie durchlässig das Modell ausgestaltet werden muss, d.h. wie Wechsel zwischen den einzelnen Organisationen geregelt

³⁴¹ Vgl. Rahmenbedingung e, oben Kap. 1.2.

³⁴² Vgl. Rahmenbedingung d, oben Kap. 1.2.

werden sollen. Dies hängt sowohl davon ab, ob sich für alle Organisationen genügend Pflichtige interessieren, als auch von den Veränderungen bei Fähigkeiten und Interessen der Pflichtigen.

Staatspolitisch hat das Modell den Vorteil, dass es die verfassungsmässige Gleichberechtigung von Mann und Frau umsetzt. Dadurch, dass fast alle persönlich etwas beitragen, wird der gegenwärtige Auffassung von Wehrgerechtigkeit sehr viel weitgehender Rechnung getragen als bisher.

Kritisch zu beurteilen ist der Beitrag der allgemeinen Dienstpflicht zum nationalen Zusammenhalt. Die freie Wahl des Aufgabengebietes soll es Dienstpflichtigen ermöglichen, etwas zu tun, was sie als sinnvoll beurteilen. Viele werden sich infolgedessen in Bereichen engagieren, die ihnen bereits vertraut sind. Dort treffen sie kaum Personen aus völlig anderen Teilen der Gesellschaft. Wenn die zusätzlichen Pflichtigen ferner einzeln oder in kleinen Gruppen in Einsatzbetrieben Dienste zu Gunsten der Gemeinschaft erbringen, so lernen sie weniger Pflichtige kennen, als wenn sie in Verbänden der Armee oder des Zivilschutzes Dienst leisten würden. Gleichwohl kann die staatspolitische Bindung an das Gemeinwesen und das Solidaritätsbewusstsein der Pflichtigen gestärkt werden. Zur Stärkung des nationalen Zusammenhaltes leistet die allgemeine Dienstpflicht so gewiss Beiträge, sie ist jedoch mit Blick auf den erforderlichen Verwaltungsaufwand insgesamt ein ineffizientes Instrument dazu. Anders sieht es für die ausländische Wohnbevölkerung aus: Für neu zugewanderte bietet das Modell wertvolle Integrationsmöglichkeiten; es könnte jedoch auch (qualifizierte) Personen von der Zuwanderung abhalten; mit entsprechenden wirtschaftlichen Folgen. Der Gemeinschaftsdienst wird vom Bundesamt für Justiz und vom Rechtsdienst VBS als Verstoß gegen das Zwangsarbeitsverbot beurteilt.

Schwierig zu beurteilen ist, wie sich das Modell auf das Milizprinzip auswirkt.³⁴³ Wenn viele Dienst in milizmässig aufgebauten Rettungsorganisationen leisten, stärkt dies das Milizprinzip. Wenn jedoch viele Pflichtige in professionellen Einsatzbetrieben Dienst leisten und nicht in Milizorganisationen, so ist fraglich, ob sie das ermuntert, Verantwortung in einer Milizorganisation zu übernehmen.

Zu den *wirtschaftlichen* Aspekten: Das Modell ist nicht finanzierbar und ineffizient: Die freie Wahl des Aufgabengebietes als zentrale Idee des Modells verleitet dazu, dass die Pflichtigen in erster Linie ihre Neigungen befriedigen und nicht ihre Eignung optimal ausgenutzt wird. Damit wird eine grosse Zahl von Dienstpflichtigen überqualifiziert eingesetzt – bei beträchtlichem Ausbildungs- und Verwaltungsaufwand.

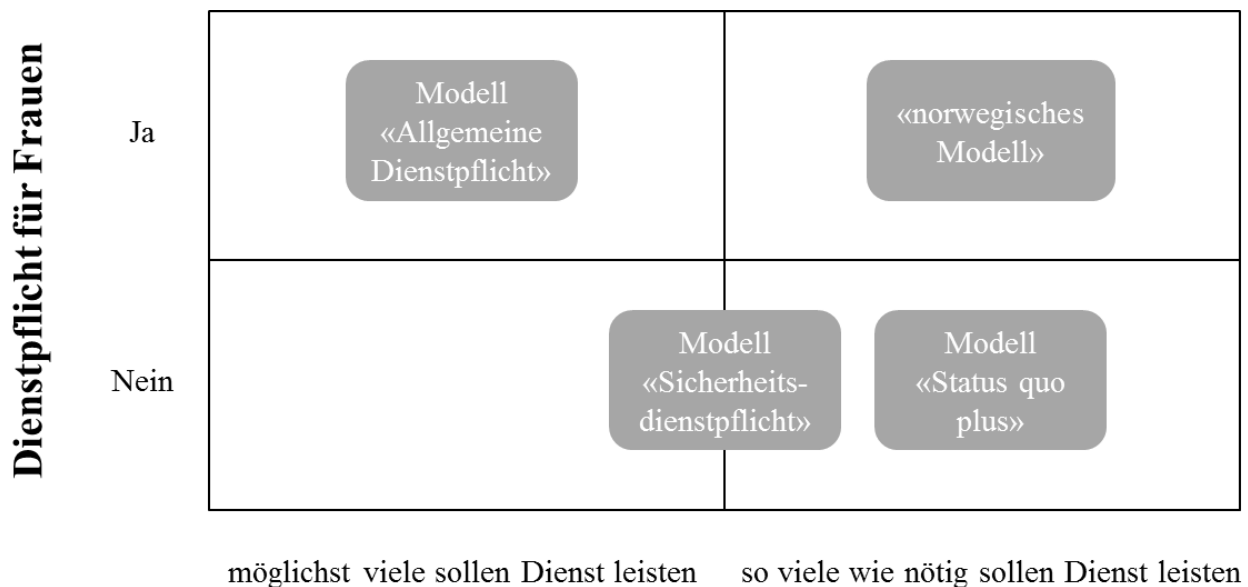
Das Modell ist gewiss einfach: Alle müssen Dienst leisten, sehr viele können tatsächlich Dienst leisten. Schwierig ist es, die verschiedenen Aufgabengebiete so auszugestalten, dass die Pflichtigen gleich belastet werden. Wie in den anderen Modellen werden regionale Über- und Unterbestände behoben. Offen ist, wie im Modell damit umgegangen werden soll, dass sich die Qualifikationsprofile der Pflichtigen aufgrund ihrer Ausbildungen und beruflichen Entwicklungen verändern. Sollen Pflichtige nicht gänzlich unqualifiziert eingesetzt werden, so sind der Umteilung von einem Aufgabengebiet ins andere aufgrund des Umschulungsaufwandes Grenzen gesetzt.

Die Variante Bürgerdienst hat komplexe Anrechnungs- und Abrechnungsverfahren zur Folge. Sie verschafft dem Pflichtigen zwar grosse Flexibilität, sie blendet jedoch die gesundheitlichen und ökonomischen Unberechenbarkeiten eines Lebens aus.

³⁴³ Vgl. Rahmenbedingung e, oben Kap. 1.2.

7.4 Empfehlung zu den Modellen³⁴⁴

Die in Kapitel 7.1 geschilderten zwei Zielkonflikte werden durch die Modelle unterschiedlich gelöst (vgl. Abb. 27).



Wehrgerechtigkeit und Bedarf

Abbildung 27: Wie lösen die Modelle die Zielkonflikte?

Das Modell «Status quo plus» ist bedarfsorientiert und verzichtet ebenso wie das Modell «Sicherheitsdienstplicht» auf eine Verpflichtung der Schweizer Frauen. Letzteres führt jedoch zu Überbeständen, für die kein Bedarf besteht. Klar positionieren lassen sich das «norwegische Modell» (bedarfsorientiert, Frauen leisten Dienst) und das Modell «Allgemeine Dienstplicht» (staatspolitisch ausgerichtet, Frauen leisten Dienst). Die Studiengruppe spricht sich für eine Bedarfsorientierung aus, hält aber eine Dienstplicht für Frauen gegenwärtig nicht für geboten.

Oftmals wird für eine Idee zur Weiterentwicklung des Dienstplichtsystems mit dem Argument geworben, dass sich junge Menschen sinnvoll engagieren und entwickeln könnten.

Für die Studiengruppe ist klar, dass das Dienstplichtsystem nicht den Pflichtigen dienen soll, sondern der personellen Alimentierung von Einsatzorganisationen. Sinnstiftung ist eine erwünschte Begleiterscheinung, aber nicht Selbstzweck des Dienstplichtsystems.

Die Dienstplicht verschafft der öffentlichen Hand eine Personalreserve: Alle geeigneten Pflichtigen werden erfasst und darauf vorbereitet, Beiträge zur Bewältigung von existenziellen Lagen zu leisten. Die Einsatzorganisationen können so Kriegen, Krisen, Katastrophen und Notlagen mit massgeschneiderten Aufgeboten begegnen; es werden nur so viele aufgeboden wie nötig. Diese Skalierbarkeit des personellen

³⁴⁴ Die Vollzugsstelle für den Zivildienst ist der Auffassung, dass eine Empfehlung von Modellen nicht möglich ist.

Umfangs der Einsatzorganisationen ist aus Sicht der Studiengruppe einer der zentralen Vorteile einer Dienstpflicht.

Überall dort, wo mit Notständen gerechnet werden muss, sollen die erforderlichen und gerechtfertigten Vorbereitungsmaßnahmen getroffen werden – ohne dass in jedem Fall das Dienstpflichtsystem grundlegend umgestaltet werden muss. Dies gilt namentlich mit Blick auf das Gesundheitswesen (vgl. Kap. 5.1.4), jedoch nur unter den festgelegten Voraussetzungen (vgl. Kap. 4.2.1).

Ob es grundsätzlich mehr Pflichtige braucht, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Gegenwärtig ist nur punktuell Zusatzbedarf nach Dienstpflichtigen auszumachen, es lässt sich jedoch nicht abschätzen, wie sich dies langfristig entwickeln wird. Das Dienstpflichtsystem muss deshalb so ausgestaltet werden, dass es rasch angepasst werden kann, um Beiträge leisten zu können, wenn sich existenzielle Probleme abzeichnen.

Aus Sicht der Studiengruppe muss das Dienstpflichtsystem in jedem Fall reaktions- und anpassungsfähig ausgestaltet sein.

Die Einsatzorganisationen können ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn sie auch genügend qualifizierte Dienstpflichtige rekrutieren können. Hier bestehen bereits jetzt Engpässe. Gegenwärtig reichen zu ihrer Behebung Einzelmassnahmen. Langfristig ist jedoch damit zu rechnen, dass sich dieses Problem verschärft.

Die Studiengruppe empfiehlt, die 13 Einzelempfehlungen umzusetzen;³⁴⁵

Die Studiengruppe empfiehlt zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems das «norwegische Modell».³⁴⁶

³⁴⁵ Zu den Minderheiten, die einzelne Empfehlungen ablehnen, vgl. Kap. 5 bzw. 7.2.

³⁴⁶ Die Vollzugstelle für den Zivildienst hat sich hierzu enthalten.

Anhang 1:

Zusammensetzung der Studiengruppe Dienstpflichtsystem

	Präsident	Arthur Loepfe
	Sekretär	Dieter Wicki
	Assistentin	Pia Dummermuth (bis 31. Juli 2015) Priska Hefti Lindenmeier (ab 1. Okt.2015)
Bund	VBS: Generalsekretariat, Sicherheitspolitik	Bruno Rösli
	VBS: Departementsbereich Verteidigung	Germaine Seewer
		Claude Sonnen (Stv. bis 31. Okt. 2015) Eduard Hirt (Stv. ab 1. Nov. 2015)
		Andreas Stettbacher
		Franz Frey (Stv.)
	VBS: BABS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz	Christoph Flury
		Alexander Krethlow (Stv. bis 31. Mai 2015) Niklaus Meier (Stv. ab 1. Juni 2015)
	WBF: Zivi, Vollzugsstelle für den Zivildienst	Christoph Hartmann
		Lukas Stoffel (Stv.)
	EFD: ESTV, Wehrpflichtersatz	Kurt Rieder
EDI: BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen	Jörg Reinmann	
Kantone	SVS, Sicherheitsverbund Schweiz	André Duvillard
	KdK, Konferenz der Kantonsregierungen	Thomas Minger
		Carmen Grand (Stv. bis 31. Dez. 2015)
	KKJPD, Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizei- direktorinnen und -direktoren	Pierre Maudet
		Cédric Alber (Stv.)
	RK MZF, Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr	Hansueli Müller (bis 31. Mai 2015) Alexander Krethlow (ab 1. Juni 2015)
	KVMBZ, Konferenz der kantonalen Verantwortli- chen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz	Hanspeter von Flüe
Urs Alig (Stv.)		
FKS, Feuerwehr Koordination Schweiz	Beat Müller	
Verbände / Organisationen	SOG, Schweizerische Offiziersgesellschaft	Denis Froidevaux
		Daniel Slongo (Stv.)
	CIVIVA, Zivildienstverband	Heiner Studer, Präsident
		Samuel Steiner (Stv. bis 31. August 2015) Nicola Göpfert (Stv. ab 1. September 2015)
	SFV, Schweizerischer Feuerwehrverband	Joe Habermacher
		Robert Schmidli (Stv.)
	SZSV, Schweizerischer Zivilschutzverband	Gunnar Henning (bis 31. Oktober 2015) Franco Giori (ab 1. November 2015)
SRK, Schweizerisches Rotes Kreuz	Markus Mader	

Der Rechtdienst des GS VBS sowie das Bundesamt für Justiz (BJ) nahmen punktuell Stellung zu juristischen Fragen; die Studiengruppe entschied aber frei über die Berücksichtigung der Stellungnahmen.

Anhang 2:

Prüfaufträge aus der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+»

Die nachstehenden Prüfaufträge stammen wörtlich aus der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vom 9. Mai 2012 (siehe dort, Kap. 4, S. 72f). Sie wurden in den Auftrag an die Studiengruppe Dienstpflichtsystem übernommen (vgl. oben Kap. 1.2).

- a. Die bisher allein im Zivilschutz geleistete Schutzdienstpflicht sollte auch in einer anderen Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes (z.B. Feuerwehr, Sanität) oder in Nichtregierungsorganisationen, die in den Kantonen anerkannte Partner des Bevölkerungsschutzes sind (z.B. Rotes Kreuz, Samariter, Redog), oder in einer sozialen Institution geleistet werden können.
- b. Der Zivilschutz (und die gemäss vorstehendem Absatz zusätzlichen Organisationen, die neu von der Schutzdienstpflicht profitieren könnten) sollte nicht allein aus militärdienstuntauglichen Leistungspflichtigen rekrutiert werden können, sondern (in beschränkter Zahl) auch aus militärdiensttauglichen. Die Armee muss aber bei der Rekrutierung weiterhin Priorität haben, und es soll keine Wahlfreiheit bestehen. Hingegen soll geprüft werden, ob und wie das Dienstpflichtsystem durchlässiger und flexibler gemacht werden könnte (z.B. mittels differenzierter Tauglichkeit). Die Studiengruppe soll dazu verschiedene Varianten ausarbeiten.
- c. Dabei soll in Zusammenarbeit mit dem EVD (heute: WBF) auch die Möglichkeit geprüft werden, ob und in welcher Form der Zivildienst (als Organisation oder durch Zusammenarbeit) in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz zu erweiternde Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht innerhalb des Bevölkerungsschutzes integriert werden könnte. Dabei wäre darauf zu achten, dass die Belastung mindestens jener des Militärdienstes entspricht. Eine ungleiche Belastung innerhalb der Schutzdienstpflicht – je nachdem, ob diese infolge einer Zuteilung oder des Vorbringen von Gewissensgründen gegen den Militärdienst erfolgt ist – wäre dabei nicht a priori auszuschliessen.
- d. Alle Milizangehörigen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sollen für ihren Einsatz angemessen entschädigt werden. In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob ein Anspruch nach dem Erwerbsersatzgesetz auch auf Milizangehörige und Freiwillige des Verbundsystems Bevölkerungsschutz ausgedehnt werden könnte und ob hierfür allenfalls von den föderalistisch organisierten Ausbildungsstrukturen abgerückt werden müsste. Die Kostenfolgen für die Erwerbsersatzordnung und die Wehrpflichtersatzabgabe müssten ausgewiesen werden. Insbesondere ist zu prüfen, in welchem Mass die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge wegen der Ausdehnung des Entschädigungsanspruchs angehoben werden müssten. Es sollen ausserdem Möglichkeiten erarbeitet werden, die den zivilen Dienst dem Militärdienst möglichst gleichwertig machen (z.B. Dienstage, Entschädigung, Anreizsystem).

Anhang 3:

Bisherige Vorschläge zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht

- 1976 – Prof.Dr. Walter Schaufelberger, Chefredaktor der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift ASMZ: «Dienstpflicht statt Wehrpflicht» (ASMZ 7/8, 1976, S.262)
- 1977 – Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung: Gesamtverteidigungsdienstpflicht für Mann und Frau. Bericht (Bern 1977, S. 86f.)
- 1985 – Eidg. Justiz- und Polizeidepartement: Gesamtverteidigungsdienstpflicht für Mann und Frau (Verfassungsentwurf, publiziert im Bundesblatt 1985 III 1ff.)
- 1989 – Laurent Rebeaud, Nationalrat (Grüne / GE): Postulat «Nationaler Dienst zugunsten der Öffentlichkeit, 89.706
- 1990 – Christoph Blocher, Nationalrat (SVP / ZH): Motion «Einführung einer Gesamtverteidigungsdienstpflicht», 90.429
- 1990 – Arbeitsgruppe NAPF: Allgemeine Dienstpflicht für Männer
- 1990 – Edwin Hofstetter, Oberst i GSt, Chefredaktor «Schweizer Soldat»: Vorschlag für eine Volksinitiative zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (Schweizer Soldat 6, 1990, S. 3)
- 1990 – Peter Hänggi, Nationalrat (CVP / SO): Motion «Gemeinschaftsdienst statt nur Zivilschutz», 90.526
- 1990 – Arbeitsgruppe Schoch / Armeereform: Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht
- 1990 – Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG): Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Mann und Frau (Sicherheit und Frieden, Beilage zur ASMZ 1, 1991, S. 2, 6, 10 und 13)
- 1991 – Service Civil International (SCI): Freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst (Modell eines Zivildienstes in der Schweiz, Bern 1991, S. 1, 2, 4 und 9)
- 1991 – René Rhinow, Ständerat (FDP / BL): Motion «Gemeinschaftsdienste», 91.3143
- 1991 – Dr. Hanspeter Rütli: Allgemeine Dienstpflicht (eine neue Dienstpflicht, aber wie?, Zeitschrift Zivilschutz 9, 1991, S.7)
- 1991 – S. Toni Wagner: Allgemeine Dienstpflicht mit vier Dienstleistungsmöglichkeiten (Schnittstelle verpasst? Zeitschrift Miliz, 4, 1991, S. 39)
- 1991 – Gruppe Zukunft Schweiz: Allgemeine Dienstpflicht als Basis einer umfassenden Existenzsicherungspolitik (Thesen zur Zukunft der Schweiz, Zeitschrift Chance Schweiz, 1991, S. 12)
- 1992 – Paul Fäh, Nationalrat (FDP / LU): Modellskizze eines Gemeinschaftsdienstes (Zeitschrift Diamant, Nr. 1, 1992, S.1)
- 1992 – Prof.Dr.med. Hansjürg Fahrländer: obligatorische Dienstverpflichtung von Mann und Frau zur Behebung des Pflegenotstandes (Das Schweizer Alterspflegeproblem in den kommenden Jahrzehnten, Basel 1992, S. 3, 14 und 49)
- 1992 – Arbeitsgruppe Winterthur: Allgemeine Dienstpflicht (Thesen zu einer Allgemeinen Dienstpflicht unter besonderer Berücksichtigung des Zivilschutzes, Winterthur 1992)
- 1993 – Arbeitsgruppe konzeptionelle Fragen: Gemeinschaftsdienst für Mann und Frau (Gemeinschaftsdienst aus der Sicht von Frauen, Bern 1993)
- 1994 – Peter Bircher, Nationalrat (CVP / AG): Postulat «Gemeinschaftsdienst für alle. Erarbeitung eines Grundlagenberichts», 94.3266

- 1995 – Alfred Kölz und Jörg Paul Müller: Allgemeine Dienstpflicht (Entwurf für eine neue Bundesverfassung, dritte Auflage vom 23. März 1995)
- 1995 – Niklaus Ramseyer: Gemeinschaftsdienst für Mann und Frau (Flexibles Milizheer nach Mass – Dienstpflicht für alle, Zusammenarbeit mit angrenzenden Nachbarn: So sieht die Schweizer Verteidigungspolitik im Jahr 2012 aus, Tages Anzeiger, 6. Juli 1995, S. 11)
- 1995 – Prof.Dr. Hans Ruh: obligatorischer Sozialdienst für Mann und Frau (Anders aber besser, Frauenfeld 1995)
- 1996 – Peter Füglistaler und Maurice Pedernana: soziale Leistungen im Dienst der Gemeinschaft, Schweizer, Schweizerinnen, niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer zwischen 15 und 65 (Vision einer sozialen Schweiz, Bern 1996)
- 2002 – Guido Zäch, Nationalrat (CVP / LU): parlamentarische Initiative «Einführung eines Sozialdienstes», 02.450
- 2004 – Stiftung Liber'all. Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht. Zürich 2004
- 2004 – Bruno Frick, Ständerat (CVP / SZ) sowie die CVP-Fraktion: Motionen «Allgemeine Dienstpflicht für Männer», 04.3369 bzw. 04.3379
- 2005 – Christophe Darbellay, Nationalrat (CVP / VS): parlamentarische Initiative «Allgemeine Dienstpflicht für Männer», 05.409
- 2005 – Jo Lang, Nationalrat (Grüne / ZG): Motion «Aufhebung der Militärdienstpflicht und Schaffung eines freiwilligen Sozial- und Friedensdienstes», 05.3252
- 2008 – Maria Roth-Bernasconi, Nationalrätin (SP / GE): parlamentarische Initiative «Freiwilliger Zivil- oder Militärdienst für Frauen und Männer», 08.460
- 2011 – Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ): Ein Dienst für das Gemeinwohl (le contrat citoyen), Bericht vom Oktober 2011
- 2013 – Avenir Suisse: Ideen für die Schweiz: 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen, Februar 2013
- 2013 – Grünliberale Fraktion: Motion «Weiterentwicklung der Dienstpflicht», 12.4114
- 2013 – Alec von Graffenried (Grüne / BE): Motion und Postulat «Allgemeine Dienstpflicht statt Wehrpflicht», 13.3905 und 13.3906
- 2013 – Mathias Reynard (SP / VS): Postulat «Für eine neue Dienstpflicht. Der Bürgerdienst», 13.4312
- 2015 – Grünliberale Fraktion: Postulat «Stärkung des Milizsystems durch einen allgemeinen Bürgerdienst», 15.3290
- 2015 – Avenir Suisse: Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne. Zürich 2015

Anhang 4:

Im Text erwähnte Grundlagendokumente

(die Links führen direkt zum erwähnten Dokument; für die französischen Titel der Dokumente vgl. die französische Übersetzung des Berichtes)

Berichte und Botschaften des Bundesrates

Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Evaluation, Handlungsbedarf, Massnahmen, Erster Bericht, gutgeheissen vom Bundesrat am 23. Juni 2010,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19587.pdf>

Zweiter Bericht, gutgeheissen vom Bundesrat am 27. Juni 2012,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27335.pdf>

Dritter Bericht, gutgeheissen vom Bundesrat am 25. Juni 2014,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35359.pdf>

Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst: Massnahmen seitens VBS, Bericht, gutgeheissen vom Bundesrat am 10. Dezember 2010,

www.vbs.admin.ch > Dokumentation > Grundlagenpapiere > Verteidigung.

Bericht des Bundesrates zur Wehrgerechtigkeit vom 28. März 2007 in Erfüllung des Postulates Wicki 05.3526.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Malama «Innere Sicherheit: Klärung der Kompetenzen» vom 2. März 2012, publiziert im Bundesblatt 2012, S. 4459-4600.

Bericht des Bundesrates «Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vom 9. Mai 2012, publiziert im Bundesblatt 2012, S. 5503-5577.

Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz (in Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod, 09.4311 Bischof und der Motion 10.3721 Brändli) vom 4. Juli 2012.

www.sem.admin.ch > Aktuell > News > Suche nach: Personenfreizügigkeit (von 01.07.2012 bis 31.07.2012)

Botschaft des Bundesrates zum Zivildienstgesetz vom 22. Juni 1994 erwähnt, publiziert im Bundesblatt 1994, Band III, S. 1609-1762.

Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» vom 14. September 2012, publiziert im Bundesblatt 2012, S. 8285-8316.

Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst vom 27. August 2014, publiziert im Bundesblatt 2014, S. 6741-6782.

Botschaft des Bundesrates zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, publiziert im Bundesblatt 2014, S. 6955-7118.

Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Vernehmlassungsentwurf vom 26. Oktober 2015.

www.vbs.admin.ch > www.vbs.admin.ch > Themen > Sicherheitspolitik > Sicherheitspolitische Berichte > 2016

Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen vom 27. Juni 2012.

www.bevoelkerungsschutz.admin.ch > Themen > Schutz Kritischer Infrastrukturen

Schlussbericht Masterplan Bildung Pflegeberufe. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Heim (10.3127 und 10.3128) und der Motion Fraktion CVP/EVP/glp (11.3889). Bern 2016.

www.sbf.admin.ch > Themen > Berufsbildung > Gesundheitsausbildungen > Masterplan Bildung Pflegeberufe

Strategie Gesundheit 2020. Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates, vom Bundesrat am 23. Januar 2013 verabschiedet.

Vorschläge zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems

- «Allgemeine Dienstpflicht – Leitbild oder Schnee von gestern?», Nummer 8 der Schriftenreihe der Militärakademie, veröffentlicht als Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift ASMZ, Nr. 7/8, Juli 2007.
- Avenir Suisse: Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne. Zürich 2015.
- Avenir Suisse: Ideen für die Schweiz: 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen, Februar 2013.
- CIVIVA, Schweiz. Friedensrat, Service Civil International (Schweiz) SCI: Freiwilliger Zivildienst: Visionen und Umsetzung. April 2014.
- Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ): Ein Dienst für das Gemeinwohl (le contrat citoyen), Bericht vom Oktober 2011.
- Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ): Ein Dienst für das Gemeinwohl (le contrat citoyen). Wo stehen wir zwei Jahre später? Bericht vom September 2013
- Freiwilliger Zivildienst: Visionen und Umsetzung. Grundlagendokument des Service Civil International (Schweiz) SCI, Schweizerischen Zivildienstverbands CIVIVA und des Schweizerischen Friedensrates SFR, April 2014.
- Schlussbericht der Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht (SKAD) vom 20. August 1996.
- Stiftung Liber'all. Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht. Zürich 2004.

Gutachten, Studien, Berichte, weitere Publikationen

- Basler Kommentar zur Bundesverfassung. Herausgegeben von Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney. Basel 2015.
- Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen. Bericht von Ernst Basler und Partner im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst vom 6. Dezember 2013.
- Bildung Pflegeberufe. Politischer Steuerungs- und Koordinationsbedarf zur Umsetzung der Bildungssystematik und zur Sicherstellung eines bedarfsorientierten Bildungsangebots bei den Pflegeberufen auf Ebene Bund und Kantone. Bericht des Bundesamts für Bildung und Technologie, März 2010.
- Birk, Rolf: Kommentar zu Artikel 4 EMRK. Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Herausgegeben von Wolfram Karl. Köln 2007.
- Die Bedeutung der Armee für die Schweiz. Eine ganzheitliche volkswirtschaftliche Analyse von Nutzen und Kosten. Milizkommission Chef VBS 2012.
- Bondolfi, Wehrpflicht Wehrpflicht und Geschlechterdiskriminierung. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Anforderungen an die Wehrpflicht im Vergleich zum Modell Israel. Zürich 2012.
- Bürgerpflichten. Rechtslage in den Kantonen. Gutachten im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz. Prof.Dr. Rainer J. Schweizer und Severin Bischof, MLaw, 21. Januar 2013 mit Nachführungen vom 15. Oktober 2013.
- Demographischer und gesellschaftlicher Wandel des Alters und Folgen für die Pflege im Alter. François Höpflinger 2013. www.hoepflinger.com
- Dienstpflicht und Verfassungsrecht. Exposé zuhanden der Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht (SKAD) über den verfassungsrechtlichen Rahmen, Prof. Walter Haller, 1994.
- «Fachkräfteinitiative – Situationsanalyse und Massnahmenbericht», Bestandesaufnahme des SECO und des Sekretariat der VDK zum Bericht, Mai 2013.
www.seco.admin.ch > Dokumentation > Publikationen und Formulare > Studien und Berichte > Arbeit.
- Feuerwehr 2015. Konzeption, von der Regierungskonferenz Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS). Am 5. Juni 2009 beschlossen.
- Feuerwehrstatistik der Feuerwehrkoordination Schweiz.
www.feukos.ch
- Freiwilligenmonitor der Schweiz. Gemeinnützigen Gesellschaft SGG.
sgg-ssup.ch > Freiwilligkeit > Freiwilligenmonitor.

- Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung. Andreas Ladner, Reto Steiner, Katia Horber-Papazian, Julien Fiechter, Caroline Jacot-Descombes, Claire Kaiser. Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, Nr. 48, 2013.
- Gesundheit in der Schweiz – Fokus chronische Erkrankungen Nationaler Gesundheitsbericht 2015. Herausgegeben vom Schweizerischen Gesundheitsobservatorium Obsan.
- Gesundheitspersonal in der Schweiz - Bestandesaufnahme und Perspektiven bis 2020. Arbeitsdokument 35 des Schweiz. Gesundheitsobservatoriums Obsan, 2009.
- Ich und meine Schweiz. Befragung von 17-jährigen Jugendlichen in der Schweiz. Forschungsbericht Nr. 13/15. Im Auftrag der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. Bern 2015.
- Katastrophen und Notlagen Schweiz 2015. Welche Risiken gefährden die Schweiz ? Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Mai 2015.
- Kosten des Medizinstudiums in der Schweiz. Finanzielle Aufwendungen für die vorklinische und klinische Ausbildung in der Humanmedizin bis zum Staatsexamen im Referenzjahr 1999. Herausgegeben vom Bundesamt für Statistik, 2003.
- Médecins de premier recours – Situation en Suisse, tendances récentes et comparaison internationale. Analyse des International Health Policy Survey 2015 des Commonwealth Fund im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG. Obsan-Bulletin Nr. 50, 2015.
- Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 4, Oktober 2014.
- Nationales Forschungsprogramm 52, Kinder- und Jugendsurvey COCON. www.bfp52.ch
- Observatoriumsberichte des seco zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 2005-2015.
www.seco.admin.ch > Dokumentation > Publikationen und Formulare > Studien und Berichte > Arbeit.
- Old-Boy Network. Militärdienst und ziviler Berufserfolg in der Schweiz. Jann, B., 2003.
- Panorama Gesundheitsberufe 2030. Projektbericht der Berner Fachhochschule, Fachbereich Gesundheit, im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Oktober 2013.
- Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. Zürich / St. Gallen 2014.
- Sicherheit. Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Jährlich hrsg. von Tibor Szvircsev Tresch und Andreas Wenger. Zürich.
- Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14), Schlussbericht vom 16. April 2015.
www.vbs.admin.ch > Dokumentation > Grundlagenpapiere > Sicherheitspolitik
- Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse. Evolutions 2006–2013. Obsan Bericht 67, 2015.
- Auszug aus der Stellungnahme der Direktion für Völkerrecht vom 22. November 2004. «Wehrpflicht bzw. deren Ersetzung durch eine allgemeine Dienstpflicht im Rahmen der EMRK», publiziert in VPB 2006, Nr. 64.
- Telebus Zivildienst 2015. Repräsentative Befragung der Schweizer Bevölkerung, durchgeführt von GfK Schweiz im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst, Februar 2015.
www.zivi.admin.ch > Dokumentation > Umfragen
- Exposé zur Vereinbarkeit einer allgemeinen Dienstpflicht mit dem Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gemäss Art. 4 Ziff. 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), verfasst von Prof. Walter Haller, 1993.
- Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst. Gutachten von Prof.Dr. Pierre Tschannen und lic.iur. Beatrice Herrmann vom 28. März 2006, publiziert in VPB 2007, S. 122-149.
www.bk.admin.ch > Dokumentation > Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB
- Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2009. Herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und der Nationalen Dachorganisation der Arbeitswelt Gesundheit (OdASanté). Bern, Dezember 2009.
www.gdk-cds.ch > Themen > Gesundheitsberufe > Nicht-universitäre Gesundheitsberufe

Werte und Lebenschancen im Wandel: Eine Trendstudie zu den lebens-, Bildungs-, Arbeits- und Politikorientierungen junger Erwachsener in der Schweiz. Luca Bertossa, Karl W. Haltiner, Ruth Meyer Schweizer. Band 19 der wissenschaftlichen Reihe der eidg. Jugendbefragungen, Chur 2008.

Zivildienst. Jahresberichte der Vollzugsstelle für den Zivildienst.

www.zivi.admin.ch > Dokumentation > Publikationen.

Anhang 5: Glossar

Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität (Kap. 4.2.3)	Grundsatz, dass mit Dienstpflichtigen keine Arbeitsplätze gefährdet, die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht verschlechtert und die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälscht werden sollen
ausserordentliche Lage	Situation, in der in zahlreichen Bereichen die ordentlichen Abläufe nicht genügen, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen, z.B. bei Katastrophen und Notlagen, die das ganze Land schwer in Mitleidenschaft ziehen, oder bei bewaffneten Konflikten. (gemäss Entwurf für den sicherheitspolitischen Bericht 2016; ↗ <u>besondere Lage</u>)
Bevölkerungsschutz	Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz umfasst Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen (mit dem sanitätsdienstlichen Rettungswesen), technische Betriebe und den <u>Zivilschutz</u> .
besondere Lage	Situation, in der gewisse Staatsaufgaben mit den normalen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können und die sektoriell betroffene Regierungstätigkeit in der Regel eine rasche Konzentration der Mittel und Straffung der Verfahren verlangt. (gemäss Entwurf für den sicherheitspolitischen Bericht 2016; ↗ <u>ausserordentliche Lage</u>)
Dienstpflichtsystem (Kap. 1.1)	Regelwerk, wie Dienstpflichtige Armee, <u>Zivildienst</u> und <u>Zivilschutz</u> zugeteilt werden und welche Leistungen sie dort zu erbringen haben; <u>Erwerbsersatz</u> und <u>Wehrpflichtersatzabgabe</u> kommen als finanzielle Regelungen dazu
Effektivbestand	Tatsächliche Zahl eingeteilter Dienstpflichtiger in Armee oder Zivilschutz.
Erwerbsersatz (Kap. 2.1.8)	Finanzielle Entschädigung für Dienstleistenden in Armee, Zivildienst und Zivilschutz für den entgangenen Erwerb. Wird pro Dienstag geleistet und aufgrund des zivilberuflichen Einkommens berechnet.
Katastrophe	Plötzliches Ereignis, das viele Schäden und Ausfälle verursacht, so dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind und Unterstützung benötigt wird (gemäss Entwurf für den sicherheitspolitischen Bericht 2016)
Militärdienstpflicht (Kap. 2.1.1)	Pflicht (oft auch Wehrpflicht genannt) gemäss Art. 59 BV, die mit einer persönlichen Dienstleistung in der Armee oder im <u>Zivildienst</u> oder durch Bezahlen der <u>Wehrpflichtersatzabgabe</u> erfüllt wird
Militärdiensttauglichkeit	«Wer aus medizinischer Sicht körperlich, intellektuell und psychisch den Anforderungen des Militärdienstes genügt und bei der Erfüllung dieser Anforderungen weder die eigene Gesundheit noch diejenige Dritter gefährdet, gilt als militärdiensttauglich» (gemäss Art. 2 der Verordnung über die medizinische Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit und der Militärdienstfähigkeit; VMBM; SR 511.12) (↗ <u>Schutzdiensttauglichkeit</u>)
Notlage	Länger anhaltende Situation, die aus einer Entwicklung oder einem Ereignis entsteht und mit den ordentlichen Abläufen nicht bewältigt werden kann, weil sie die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert
Prävention	Umfasst alle sicherheitspolitischen Massnahmen und Aktivitäten vor einem möglichen Ereignis (gemäss Entwurf für den sicherheitspolitischen Bericht 2016)
Schutzdienstpflicht (Kap. 2.1.1)	Pflicht gemäss Art. 61 BV in Verbindung mit Art. 11 BZG, Dienst im <u>Zivilschutz</u> zu leisten. Gilt für Schweizer Männer, die medizinisch militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich sind.
Schutzdiensttauglichkeit	«Wer aus medizinischer Sicht körperlich, intellektuell und psychisch den

	<i>Anforderungen des Schutzdienstes genügt, gilt als schutzdiensttauglich»</i> (gemäss Art. 1a Abs. 6 der Verordnung über die medizinische Beurteilung der Schutzdiensttauglichkeit und der Schutzdienstfähigkeit; VMBS; SR 520.15) (<u>↗ Militärdiensttauglichkeit</u>)
Sicherheitspolitik	Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung machtpolitisch oder kriminell motivierter Drohungen und Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, die Schweiz und ihre Bevölkerung in ihrer Selbstbestimmung einzuschränken oder ihnen Schaden zuzufügen. Dazu kommt die Vorbeugung und Bewältigung natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen und Notlagen (gemäss Entwurf für den sicherheitspolitischen Bericht 2016)
Sicherheitspolitische Instrumente (Abb. 5)	Aussenpolitik, Armee, Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienst, Polizei, Wirtschaftspolitik, Zollverwaltung, <u>Zivildienst</u> (gemäss Entwurf für den sicherheitspolitischen Bericht 2016)
Sollbestand	Richtwert, auf den sich die Bestandessteuerung ausrichtet. Beispiel aus dem Sport: Fussball wird mit 11 Spielern gespielt (Sollbestand), es trainieren jedoch mehr (<u>Effektivbestand</u>), damit für jedes Spiel 11 Spieler bereit sind.
Tatbeweislösung (Kap. 2.1.4)	Vollzug des <u>Zivildienstes</u> , indem bei der Zulassung auf eine Gewissensprüfung verzichtet wird. Der Gesuchsteller muss hingegen anderthalb Mal so viel Dienst leisten; gilt seit 2009
Wehrgerechtigkeit (Kap. 4.3)	Gerechter Vollzug der <u>Wehrpflicht</u>
Wehrpflicht	Darunter wird gemeinhin die <u>Militärdienstpflicht</u> gemäss Art. 59 BV verstanden
Wehrpflichtersatzabgabe (Kap. 2.1.7)	«Schweizer Bürger, die ihre Wehrpflicht nicht oder nur teilweise durch persönliche Dienstleistung (Militär- oder Zivildienst) erfüllen, haben einen Ersatz in Geld zu leisten» (Art. 1 WPEG) Finanzielle Leistung anstelle des nicht erbringbaren Militär- oder Zivildienstes. Wer militärdienstuntauglich ist und wer einen Dienst in Armee oder Zivildienst aus persönlichen Gründen verschieben will, hat die Wehrpflichtersatzabgabe zu entrichten; Ausgenommen sind Männer, die eine IV-Rente beziehen oder eine Integritätsschädigung von über 40 % aufweisen (bzw. «erheblich behindert» sind; vgl. Art. 4 Abs. 1 WPEG; SR 661) oder im Militär- oder Zivildienst eine Gesundheitsschädigung erlitten haben, die zur Untauglichkeit geführt hat. Bereits eine Viertel-Rente der Invalidenversicherung (IV) reicht zur Befreiung von der Wehrpflichtersatzabgabe. Schutzdienstpflichtige schulden die Ersatzabgabe, sie wird jedoch pro geleisteten Dienstag im Zivilschutz um 4 % reduziert. Die Wehrpflichtersatzabgabe ist keine Steuer. Sie hat den staatspolitischen Zweck der Durchsetzung des verfassungsmässigen Grundsatzes der Militärdienstpflicht. Die Kantone erheben die Wehrpflichtersatzabgabe im Auftrag des Bundes.
Zivildienst (Kap. 2.1.4)	<i>Erstens:</i> Ersatzdienst für Militärdienstpflichtige, die den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können <i>Zweitens:</i> Bereich, bestehend aus der Gesamtheit der Zivildienstpflichtigen, ihren Einsätzen und die Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI
Zivilschutz (Kap. 2.1.5)	Milizorganisation des <u>Bevölkerungsschutzes</u> , in der Schutzdienstpflichtige Dienst leisten. Der Bund erlässt die Gesetze und Verordnungen dazu, die Kantone vollziehen die <u>Schutzdienstpflicht</u>

Anhang 6:

Liste der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Während der Arbeiten der Studiengruppe hängige und eingereichte parlamentarische Vorstösse zum Dienstpflichtsystem.	28
Abbildung 2:	Zuteilungsschema gemäss gegenwärtigem Dienstpflichtsystem.	34
Abbildung 3:	Verteilung der Pflichtigen im Dienstpflichtsystem am Beispiel des Jahrganges 1986, Stand am 1. Januar 2015.	36
Abbildung 4:	Zulassungen zum Zivildienst in den letzten zehn Jahren.	41
Abbildung 5:	Dienstpflichtsystem und sicherheitspolitisches Instrumentarium.	45
Abbildung 6:	Erwerbsersatzordnung: Bezüger/-innen und Höhe der Leistungen im Jahr 2014.	47
Abbildung 7:	Feuerwehrdienstpflicht in den Kantonen.	49
Abbildung 8:	Vier Organisationsformen des Feuerwehrwesens in den Kantonen.	50
Abbildung 9:	Pflicht und Freiwilligkeit in Armee, Zivildienst und Zivilschutz sowie Abgabepflicht (Wehrpflichtersatz) und Bezugsberechtigung von Erwerbsersatz.	52
Abbildung 10:	Bestände im Dienstpflichtsystem.	53
Abbildung 11:	Demografisches Potenzial für das Dienstpflichtsystem, 1985-2035.	57
Abbildung 12:	Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz, 1985-2035.	58
Abbildung 13:	Prüfaufträge zum Dienstpflichtsystem.	87
Abbildung 14:	Tauglichkeitsquote 1985 - 2015.	98
Abbildung 15:	Tauglichkeitsquote und Ausfallquote im langjährigen Vergleich (alle Prozentwerte beziehen sich auf die Gesamtzahl der Dienstpflichtigen des Jahrgangs).	101
Abbildung 16:	Abgänge aus den Formationen der Armee, 2010-2015 (ohne Zugänge aus den Rekrutenschulen und Entlassungen nach absolvierter Militärdienstpflicht).	102
Abbildung 17:	Zugänge zur Armee aus den Rekrutenschulen, 2006-2015 (Zahl der sogenannten «aus-exerzierten Rekruten», die in die Formationen der Armee eingeteilt werden konnten).	105
Abbildung 18:	Rekrutenschulen 2015: Zu- und Abgänge als Grundlage für die Sicherstellung des Armeebestandes.	106
Abbildung 19:	Wesentliche Abgänge vor und aus den Rekrutenschulen, 2010-2014.	107
Abbildung 20:	Die Modelle im Überblick.	134
Abbildung 21:	Pflichtige und Tauglichkeitsquoten der Modelle.	135
Abbildung 22:	Modell «Status quo plus».	136
Abbildung 23:	Modell «Sicherheitsdienstpflicht».	143
Abbildung 24:	«norwegisches Modell».	150
Abbildung 25:	Modell «Allgemeine Dienstpflicht».	155
Abbildung 26:	Aufgabengebiete für Dienstpflichtige im Modell «Allgemeine Dienstpflicht».	159
Abbildung 27:	Wie lösen die Modelle die Zielkonflikte?	180

Liste der Anhänge

Anhang 1:	Zusammensetzung der Studiengruppe Dienstpflichtsystem
Anhang 2:	Prüfaufträge aus der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+»
Anhang 3:	Bisherige Vorschläge zur Einführung einer Allgemeinen Dienstpflicht
Anhang 4:	Im Text erwähnte Grundlegendokumente
Anhang 5:	Glossar
Anhang 6:	Liste der Abbildungen und Tabellen, Liste der Anhänge