

Expertise

Die bewegte Geschichte und Entwicklung des Zivildienstes in der Schweiz

Volksabstimmung vor 30 Jahren



STEVEN SOHN,
Bundesamt für Zivildienst ZIVI

Abstract

Le 17 mai 1992, la modification constitutionnelle visant à créer un service civil pour les personnes astreintes au service militaire ayant un conflit de conscience a été adoptée. Au cours des trente années suivantes, le service civil a connu une histoire mouvementée, marquée par des changements significatifs comme la suppression de l'examen de conscience, l'atteinte d'un pic du nombre d'admissions en 2017 ainsi que des défis liés à la pandémie Covid-19. En même temps, ces trente dernières années étaient caractérisées par de fortes continuités. Celles-ci concernent notamment la conception fondamentale ainsi que la mission principale du service civil, mais aussi son existence dans un champ de tension entre la solution

longtemps recherchée pour la problématique des objecteurs de conscience, d'une part, et la garantie des effectifs de l'armée de l'autre part.

Dans les années à venir, ce n'est pas seulement le service civil qui devrait se transformer, mais l'ensemble du système de l'obligation de servir. Au vu des défis anticipés (évolution démographique, changement climatique et question de l'alimentation de l'armée et de la protection civile), il est essentiel d'adopter une perspective globale et de prendre les besoins de la société comme point de départ. Les expériences faites avec le système de service civil, qui – malgré les défis soulevés – est efficace et efficient, pourraient servir de référence.

Schlüsselbegriffe Zivildienst, Geschichte, Dienstpflichtsystem, Militärdienst, Volksabstimmung 1992



STEVEN SOHN, MA Public Management and Policy,
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesamt für Zivildienst.
E-Mail: steven.sohn@zivi.admin.ch

Einleitung

Am 17. Mai 1992 wurde die Verfassungsänderung zur Schaffung eines zivilen Ersatzdienstes für Militärdienstpflichtige mit Gewissenskonflikt angenommen. 82.5% der Stimmbevölkerung sowie sämtliche Stände stimmten dem Paradigmenwechsel zu. Dies war die Geburtsstunde des schweizerischen Zivildienstes, wie wir ihn heute kennen. In den 30 darauffolgenden Jahren haben tausende von jungen Männern ihre Dienstpflicht in Spitälern, in Alters- und Pflegeeinrichtungen, in Schulen, auf Alpbauernhöfen oder in der freien Natur geleistet – für viele eine prägende Erfahrung.

Der vorliegende Artikel gibt anlässlich des dreissigjährigen Jubiläums der Abstimmung einen Überblick über die bewegte Geschichte des Schweizer Zivildienstes



Abbildung 1: «Ende der Eiszeit - Ja zum Zivildienst» – Skizze im Stil einer Höhlenmalerei eines Büffels mit einem Speer in der Flanke, zur Abstimmung vom 17.05.1992 über den Bundesbeschluss über die Einführung eines Zivildienstes für Dienstverweigerer. (Quelle: Schweizerisches Sozialarchiv F Pc-0127)

und wirft dabei ein Schlaglicht auf drei bezeichnende Kontinuitäten und Wendungen. Abschliessend soll ein Blick in die Zukunft gewagt werden.

Die Entstehung des Zivildienstes in der Schweiz

Im Zusammenhang mit politik- und verwaltungswissenschaftlichen Abhandlungen zu Charakteristiken des Schweizer Politsystems stösst man typischerweise mindestens einmal auf die Begrifflichkeit «Sonderfall Schweiz». Ohne diesen Terminus überstrapazieren zu wollen, lässt er sich auch mit Blick auf die Militärdienstpflicht anwenden. Denn bis weit ins 20. Jahrhundert hinein war die Schweiz eines der wenigen Länder Europas, das kein Recht auf Militärdienstverweigerung kannte. Wer hierzulande den Dienst in der Armee nicht mit seinem Gewissen vereinbaren konnte und ihn deswegen verweigerte, wurde vor ein Militärgericht zitiert und mit Freiheitsentzug sowie einem Eintrag ins Zentralstrafregister bestraft. Damit einher ging oftmals ein persistentes soziales Stigma.

Dieser Zustand führte in der Schweiz immer wieder zu Debatten in Gesellschaft und Politik. Der erste «offizielle» Vorstoss zur Schaffung eines zivilen Ersatzdienstes ging dabei auf eine Petition aus dem Jahre 1903 zurück. Damals forderte Pfarrer Paul Pettavel den Bundesrat auf, einen Zivildienst zu schaffen – allerdings ohne Erfolg. In den darauffolgenden Jahrzehnten sollte es diverse weitere Vorstösse in Form von Petitionen und Volksinitiativen geben, die allesamt ebenfalls keine Mehrheiten fanden.¹

Dennoch war es dem Parlament ein Anliegen, die Problematik der Militärdienstverweigerer zu entschärfen. Vor diesem Hintergrund verabschiedeten die eidgenössischen Räte 1984 die Motion Segmüller, welche den Bundesrat mit der Revision des Militärstrafgesetzes im Rahmen der geltenden Verfassungsgrundlage beauftragte. Damit sollten «echte Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen im Strafmass und Vollzug nicht mehr Straffälligen» gleichgestellt werden (Bundesrat, 1987, 1313). Der Bundesrat setzte daraufhin eine von Brigadier Raphaël Barras präsierte Studienkommission ein, die Möglichkeiten zur Entkriminalisierung prüfen und vorschlagen sollte. Daraus resultierte die sogenannte «Barras-Reform» des Militärstrafgesetzes, die in einer Referendumsabstimmung am 2. Juni 1991 mit 56% angenommen wurde – trotz scharf geführter

Gegenkampagnen sowohl von Links als auch Rechts (vgl. Menzi, 2010, 480 ff.).

Mit Annahme der Barras-Reform wurde ein erster Schritt in Richtung Zivildienst unternommen. Denn die Reform hatte nicht nur die Abschaffung der Freiheitsstrafe für Militärdienstverweigerer zur Folge, sondern führte darüber hinaus die Pflicht zur Erfüllung eines zivilen Ersatzdienstes, die sogenannte «Arbeitsleistung», ein. Diese dauerte anderthalbmal länger als der Militärdienst und hatte im öffentlichen Interesse zu liegen. Explizit als Übergangslösung und Versuchsbetrieb konzipiert, konnten durch die Arbeitsleistung wichtige erste Erfahrungen für die Ausgestaltung und den Vollzug des späteren Zivildienstes gesammelt werden.

Dieser wurde am 1. Oktober 1996 eingeführt, nachdem am 17. Mai 1992 der entsprechenden Verfassungsänderung mit 82.5 % deutlich zugestimmt wurde. Die Mehrheitsverhältnisse waren dabei so klar, dass es nicht einmal einen eigentlichen Abstimmungskampf gab. Zu gross war der Druck, die alte Problematik endlich einer Lösung zuzuführen (Menzi 2010, 490 ff.). Vermutlich nicht zuletzt auch unter dem Eindruck des damaligen Zeitgeschehens – namentlich dem Fall der Mauer 1989 sowie dem Ende des Kalten Kriegs – und dank der positiven Erfahrungen mit der Arbeitsleistung wurde somit nach den vielen gescheiterten Versuchen ein Zivildienst in der Schweiz eingeführt.

In den 30 Jahren seit der Volksabstimmung hat sich vieles verändert – doch so manches ist auch gleichgeblieben. Nachfolgend sollen jeweils drei gewichtige Kontinuitäten und Wendungen in der Geschichte des Zivildienstes skizziert und eingeordnet werden.

Kontinuität I: Beständige Grundpfeiler des Zivildienstsystems

Mit der Abstimmung vom 17. Mai 1992 wurde die Grundsatzfrage geklärt, ob ein Zivildienst eingeführt werden solle oder nicht. Dessen konkrete Ausgestaltung wurde anschliessend im Rahmen der Erarbeitung des Zivildienstgesetzes sowie der Zivildienstverordnung definiert. Das Zivildienstgesetz trat am 1. Oktober 1996 in Kraft.

Mit Blick auf die Eckpfeiler des Zivildienstsystems lässt sich klar eine Beständigkeit erkennen. So galt 1996 wie

heute: Militärdienstpflichtige, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können, müssen einen anderthalbmal längeren zivilen Ersatzdienst leisten. Die in diesem Rahmen erbrachten Dienstleistungen haben im öffentlichen Interesse zu liegen und erfolgen in vorgegebenen Tätigkeitsbereichen. Bereits bei der 1992 durch die Barras-Reform geschaffenen Arbeitsleistung waren Einsätze insbesondere in den Bereichen des Gesundheits- und Sozialwesens sowie im Umwelt- und Naturschutz möglich. Diese wurden 1996 im Zivildienstgesetz übernommen und ergänzt (z. B. mit der Kulturgütererhaltung), haben sich aber seither nicht grundlegend verändert. Als Ausnahme ist die Schaffung des Tätigkeitsbereichs «Schulwesen» im Jahre 2016 zu nennen.

Auch der Vollzug des Zivildienstes funktioniert im Grundsatz noch wie 1996. Hervorzuheben ist namentlich die dezentrale Struktur des Vollzugs, welche auf dem Zusammenspiel eines Dreigespanns an Akteuren beruht: Dabei handelt es sich erstens um das Bundesamt für Zivildienst (kurz: Bundesamt ZIVI, bis 2018 «Vollzugsstelle für den Zivildienst») als sachzuständige Vollzugsbehörde, zweitens um den Zivildienstpflichtigen sowie drittens um den Einsatzbetrieb (vgl. Abbildung 2). Der Zivildienstpflichtige muss als integraler Bestandteil der Zivildienstpflicht seine Einsätze selbst planen und ist dafür verantwortlich, der jährlichen Einsatzpflicht nachzukommen. Die Einsatzbetriebe, bei denen es sich um öffentliche oder private gemeinnützige Institutionen handelt, können sich als Einsatzbetriebe des Zivildienstes anerkennen lassen und für Zivildienstpflichtige Einsatzplätze anbieten; sie haben indes kein Anrecht auf einen Zivildienstleistenden. Der Zivildienstleistende hat insofern ein hohes Mass an Eigenverantwortung, während der Einsatzbetrieb seinerseits über einen grossen Handlungsspielraum verfügt, wann er nach einem Zivildienstleistenden sucht und welchen er auswählt. Dabei müssen sich selbstredend beide an die gesetzlichen Grundlagen (z. B. hinsichtlich Arbeitsmarktneutralität) sowie an die vom Bundesamt ZIVI gesteckten Rahmenbedingungen halten. Letzteres überprüft die Einhaltung dieser Vorgaben unter anderem bei Inspektionen, durch Einsatzpflichtkontrollen sowie mittels Befragungen.

Die Beständigkeit dieses Systems hat gute Gründe. Zum einen erlaubt es die strikte Durchsetzung der Zivildienstpflicht. So hatten im Jahr 2020 98.7% al-

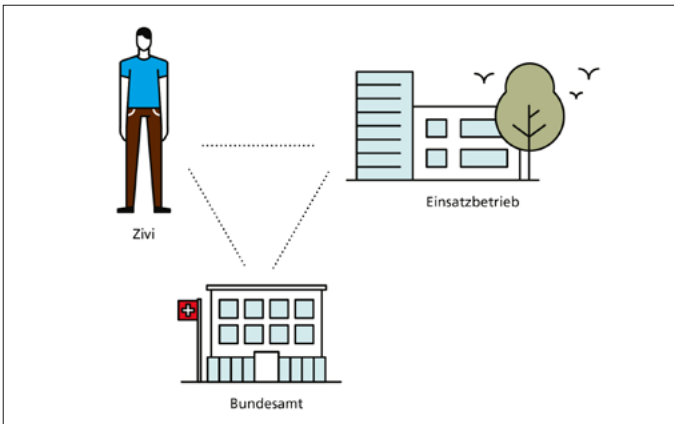


Abbildung 2: Das Vollzugsdreieck des Zivildienstes.
(Quelle: Bundesamt für Zivildienst ZIVI)

ler entlassener Zivildienstpflichtiger sämtliche ihrer Dienstage geleistet. Zum anderen weist der Zivildienst – insbesondere dank der Abgabepflicht der Einsatzbetriebe – einen Kostendeckungsgrad von 91 % (2020) auf.

Trotz dieser grundlegenden Kontinuitäten hinsichtlich Grundgerüst des Zivildienstsystems gab es aber auch immer wieder Anpassungen.

Wendung I: Abschaffung der Gewissensprüfung

Eine zentrale Anpassung erfolgte 2008 mit der Abschaffung der Gewissensprüfung. Ab diesem Zeitpunkt mussten sich Militärdienstpflichtige, die zum Zivildienst zugelassen werden wollten, nicht mehr vor einer zivilen Zulassungskommission erklären. Seither deklarieren sie ihren Gewissenskonflikt und erbringen einen Tatbeweis, indem sie sich bereit erklären, den anderthalbmal längeren Zivildienst zu leisten.

Die Gründe für die Abschaffung der Gewissensprüfung waren vielfältig. Ausschlaggebend war jedoch die bescheidene Selektionswirkung bei gleichzeitig hohem Aufwand, der mit diesem Prozedere einherging. Im Kern bestand die Problematik darin, dass die Zulassungskommission das Vorhandensein eines Gewissenskonflikts an sich gar nicht prüfen konnte – sie konnte den jungen Männern schliesslich nicht in den Kopf bzw. ins Herz sehen. Gesuchsteller mussten stattdessen glaubhaft darlegen können, dass sie einen Gewissenskonflikt hatten. Dadurch bestand systembedingt

das Risiko, dass besonders wortgewandte Personen die Kommission eher überzeugten, während weniger gut artikulierende Personen den Gang vor die Zulassungskommission eher scheuten. Die Aufgabe der Zulassungskommission war demzufolge äusserst anspruchsvoll und ging mit einem entsprechenden Aufwand einher – auch personell: Es mussten qualifizierte Kommissionsmitglieder rekrutiert sowie stetig weitergebildet werden. Trotz dieses Aufwands lag die Ablehnungsquote 2007 bei lediglich 4.9 %, da sich die Gesuchsteller intensiv auf die Prüfung vorbereiteten.

Vor diesem Hintergrund beurteilten die eidgenössischen Räte die Gewissensprüfung als ineffektiv sowie als personell, finanziell und administrativ zu aufwendig. Es wurde ferner argumentiert, dass mit der Tatbeweislösung ein ausreichender «Beweis» dafür erbracht werde, dass ein Gewissenskonflikt vorliegt.

Die Abschaffung der Gewissensprüfung hatte spürbare Folgen. Entgegen den Erwartungen stiegen die Zulassungszahlen von 1632 im Jahr 2008 auf 6720 im Jahr 2009. Diese Entwicklungen hatten Auswirkungen sowohl auf den Zivildienst als auch auf die Armee: In den drei Berichten zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst analysierte der Bundesrat die Folgen der Tatbeweislösung (vgl. Bundesrat 2014, 2012, 2010) und setzte darauf basierend Massnahmen um, die die Zulassung zum Zivildienst erschweren sollten (z. B. vierwöchige Bedenkfrist nach Gesuchstellung um Zulassung, Pflicht zur Erfüllung des langen Einsatzes innert drei Jahren nach Zulassung, beschleunigte Aufgebote von Amtes wegen). Gleichzeitig wurden Schritte beschlossen, um den Vollzug sicherzustellen. So wurden grosse Anstrengungen unternommen, um in kurzer Zeit neue Einsatzbetriebe zu gewinnen und den Zivildienstpflichtigen Einsatzplätze anbieten zu können. Es folgte eine Phase des Wachstums und der Gegenmassnahmen, welche von hitzigen politischen Debatten begleitet wurde.

Kontinuität II: Zivildienstesätze zur «Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt»

Trotz dieses Anstiegs und unabhängig von der Anzahl an zugelassenen Zivildienstpflichtigen hat der Zivildienst seit seiner Schaffung 1996 von Gesetzes wegen dort zum Einsatz zu kommen, wo der gesellschaftliche Bedarf aufgrund mangelnder oder fehlender Ressourcen

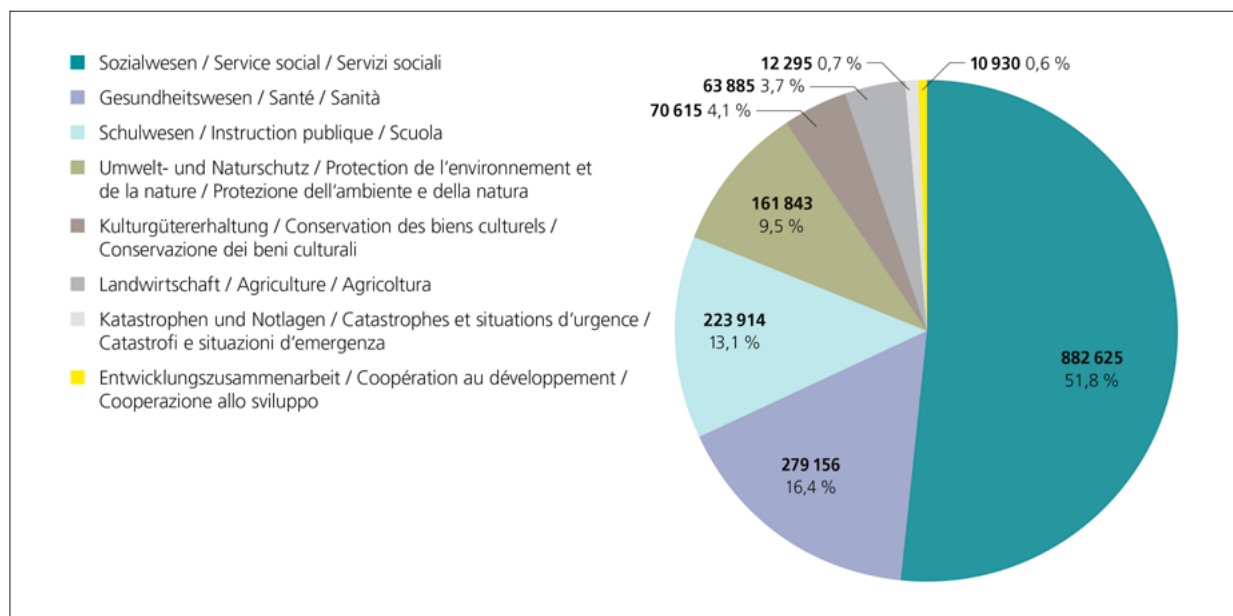


Abbildung 3: Verteilung der geleisteten Dienstage 2021 (Quelle: Bundesamt für Zivildienst ZIVI)

am grössten ist. Dadurch soll er zur Förderung «der gemeinsamen Wohlfahrt» beitragen, wie es in der Bundesratsbotschaft zum Zivildienstgesetz hiess.

In diesem Zusammenhang gilt es ein Missverständnis zu vermeiden: Der Grundauftrag des Zivildienstes war und ist es, eine Lösung für die Problematik der Militärdienstverweigerer mit Gewissenskonflikt zu bieten. Er wurde indes nicht geschaffen, um gesellschaftliche Bedürfnisse abzudecken. Der Zivildienst hat in diesem Sinne keinen Katalog an verbindlich zu erbringenden Dienstleistungen und daher auch keinen definierten Bestand. Jene Personen, die aufgrund eines Gewissens-

«In diesem Zusammenhang gilt es ein Missverständnis zu vermeiden: Der Grundauftrag des Zivildienstes war und ist es, eine Lösung für die Problematik der Militärdienstverweigerer mit Gewissenskonflikt zu bieten. Er wurde indes nicht geschaffen, um gesellschaftliche Bedürfnisse abzudecken.»

konflikts Zivildienst leisten, stellen jedoch eine Ressource dar, die bedarfsgerecht eingesetzt werden soll.

Im aktuellen gesetzlichen Rahmen stehen acht Tätigkeitsbereiche zur Verfügung, in denen Zivildienstleistungen bei anerkannten Einsatzbetrieben möglich sind. Abbildung 3 zeigt die Verteilung der geleisteten Dienstage auf die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche im Jahr 2021.

Der Grossteil der Dienstage wird im Gesundheits- und Sozialwesen erbracht. Dies war bereits bei der Arbeitsleistung der Fall: Zwischen 1992 und 1994 wurden 80 % aller Einsätze in den besagten Bereichen geleistet. Ein weiterer traditionell wichtiger Tätigkeitsbereich ist der Umwelt- und Naturschutz. Diese Verteilung ist dabei kein Zufall. Gemäss Einschätzung des Bundesrats und des Parlaments ist der Bedarf an Unterstützung in diesen Bereichen besonders gross. Zivildienstleistende müssen daher ihren «langen Einsatz» (180 Tage bei Zulassung vor Rekrutenschule bzw. 54 Tage bei Zulassung nach Rekrutenschule) in einem dieser Tätigkeitsbereiche erbringen, sodass eine Wirkungskonzentration in diesen speziell durch Ressourcenmangel gekennzeichneten Gebieten erzielt wird.

Wo der gesellschaftliche Bedarf an Unterstützung am grössten ist, ist dabei eine politische bzw. gesellschaftliche Frage und insofern wandelbar. In diesem Sinne wurden und werden aus Politik und Gesellschaft regelmässig Vorschläge hervorgebracht, wo der Zivildienst (verstärkt) einzusetzen ist.

Wendung II: Vom Aufbau zur Steuerung: Stagnation der Zulassungszahlen ab 2017

Diese Debatte, wo der Zivildienst prioritär einzusetzen ist, hat sich dabei ab 2017 akzentuiert. Dieses Jahr markiert eine weitere Wendung in der Geschichte des Zivildienstes, da sich seither die Zulassungszahlen auf hohem Niveau stabilisiert haben.

Damit ergab sich für den Zivildienst und das Bundesamt ZIVI eine neue Ausgangslage: Wie oben beschrieben, war es nach der Abschaffung der Gewissensprüfung eine grosse Herausforderung, in kurzer Zeit neue passende Einsatzbetriebe zu finden und Einsatzplätze für die Zivildienstleistenden zur Verfügung zu stellen. Als Folge der stabilisierten Zulassungszahlen und – damit einhergehend – der zu leistenden Dienstage, war ein weiterer Ausbau des Angebots an Einsatzplätzen nicht vonnöten und die Anzahl an Einsatzbetrieben konnte konsolidiert werden. Folglich rückte die Steuerungsfrage stärker in den Fokus: In welchen Tätigkeitsbereichen (und gegebenenfalls zulasten welcher anderer Bereiche) sollen die Zivildienstleistenden prioritär eingesetzt werden? Und wie kann dieser Steuerungsanspruch wahrgenommen werden?

Wie beschrieben, stellen die langen Einsätze ein zentrales Steuerungsinstrument dar, da sie in den Schwerpunktprogrammen «Pflege/Betreuung» sowie «Umwelt- und Naturschutz» zu leisten sind. Im Gegensatz zum österreichischen System werden die Zivildienstleistenden im Schweizer Zivildienst aber keinem Einsatzbetrieb oder Tätigkeitsbereich zugeteilt. Sie müssen ihre Einsätze selbstständig organisieren. Dieses System ermöglicht zwar schlanke Strukturen, schränkt jedoch bis zu einem gewissen Grad die behördliche Fähigkeit zur Steuerung ein. Diese wird daher nebst den

«Wo der gesellschaftliche Bedarf an Unterstützung am grössten ist, ist dabei eine politische bzw. gesellschaftliche Frage und insofern wandelbar.»

Schwerpunktprogrammen über «weichere» Mittel in der Vollzugspraxis wahrgenommen, etwa durch Kommunikationsmassnahmen (z. B. zur Gewinnung von freiwilligen Zivildienstleistenden für Einsätze zugunsten von ukrainischen Geflüchteten).

Die Frage der Steuerung bzw. deren beschränkten Möglichkeiten gewinnt dabei angesichts aktueller und bevorstehender Entwicklungen (z. B. Klimawandel, Alterung der Gesellschaft) zunehmend an Bedeutung. So wird beispielsweise aktuell untersucht, inwiefern Zivildienstleistende durch ambulante Einsätze einen Beitrag zur Minderung der Betreuungsproblematik von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen leisten können. Zudem ist derzeit eine Gesetzesrevision im Gange, die bezweckt, dass Zivildienstpflichtige zur Entschärfung der Alimentierungsproblematik beim Zivilschutz beitragen und der Zivildienst noch einsatzfähiger bei Katastrophen und Notlagen ist. Sollte beschlossen werden, dass Zivildienstleistende in diesen Bereichen vermehrt eingesetzt werden sollen, stellt sich indes gleichzeitig die Frage, wo ihre Unterstützung allenfalls entbehrt werden kann. Bei beiden Projekten ist nicht vor 2023 mit einem Entscheid des Bundesrates zu rechnen; der gegebenenfalls folgende Gesetzgebungsprozess dürfte mehrere Jahre in Anspruch nehmen und könnte ferner in Volksabstimmungen münden.

Kontinuität III: Im Spannungsfeld zwischen «Lösung Militärdienstverweigerungsproblematik» und «Sicherung Armeebestände»

Die politischen Diskussionen um den Zivildienst sind eine weitere Konstante, die ihn seit seiner Schaffung begleiten. Im Kern steht dabei die bereits 1996 in der Bundesratsbotschaft zum Zivildienstgesetz definierte Anforderung, dass der Zivildienst die Bestände der Armee nicht gefährden darf. In diesem Sinne gilt auch weiterhin das Primat der Militärdienstpflicht, eine freie Wahl der Dienstform ist explizit ausgeschlossen. In der Konsequenz darf die Zulassung zum Zivildienst nicht zu einfach möglich sein. Gleichzeitig muss er den Militärdienstpflichtigen mit Gewissenskonflikt aber zu-

«Die politischen Diskussionen um den Zivildienst sind eine weitere Konstante, die ihn seit seiner Schaffung begleiten. Im Kern steht dabei die bereits 1996 in der Bundesratsbotschaft zum Zivildienstgesetz definierte Anforderung, dass der Zivildienst die Bestände der Armee nicht gefährden darf.»

gänglich bleiben. Dadurch ergibt sich die Herausforderung, eine gut austarierte Lösung mit Blick auf die Zulassung und die Rahmenbedingung der Dienstleistung (z. B. Dauer) zu finden.

Dieses Spannungsfeld definiert den Zivildienst seit 1996, was sich durch diverse Anpassungen des Zivildienstrechts zeigt. So wurden im Laufe der Jahre diverse Massnahmen auf Verordnungsebene sowie in der Vollzugspraxis ergriffen, um eine Senkung der Zulassungszahlen zu erzielen. Dazu gehört beispielsweise die Schaffung eines obligatorischen Einführungstages, einer vierwöchigen Bedenkzeit vor der Zulassung oder einer jährlichen Einsatzpflicht. Weitere Verschärfungen mittels Revision des Zivildienstgesetzes wurden indes 2019 in der Schlussabstimmung im Nationalrat knapp abgelehnt.

Über die Jahre hat sich der Zivildienst also stets in diesem Spannungsfeld bewegt im Bestreben, ein Gleichgewicht zu finden zwischen Alimentierung der Armee und Sicherstellung einer Lösung der Militärdienstverweigerungsproblematik. Über diese Konstanz hinaus lässt sich eine gewisse Aufmerksamkeitskonjunktur erkennen, welche an die Entwicklung der Zulassungszahlen gekoppelt ist. So intensivierte sich die Debatte insbesondere im Zusammenhang mit der Abschaffung der Gewissensprüfung und gewinnt seit Ausbruch des Krieges gegen die Ukraine erneut an Bedeutung. Dies schlägt sich beispielsweise in Anzahl und Art der politischen Vorstösse zum Thema Zivildienst nieder: Noch vor Kriegsbeginn gab es politische Überlegungen mit Blick auf die Vereinbarkeit

«Über die Jahre hat sich der Zivildienst also stets in diesem Spannungsfeld bewegt im Bestreben, ein Gleichgewicht zu finden zwischen Alimentierung der Armee und Sicherstellung einer Lösung der Militärdienstverweigerungsproblematik.»

der Dienstpflicht mit Beruf und Ausbildung sowie der Möglichkeit zu Teilzeiteinsätzen. Im Frühling 2022 hingegen wurde erneut ein Vorstoss lanciert, um die Zulassungszahlen zum Zivildienst zu senken.

Diese durch das Weltgeschehen definierte Volatilität verdeutlicht die Fragilität des angestrebten Gleichgewichts und stellt Politik wie Verwaltung vor Herausforderungen. In den kommenden Jahren wird diese Frage angesichts der sich verschärfenden Alimentierungsproblematik bei Armee und Zivilschutz weiter an Bedeutung gewinnen.

Wendung III: Neue Erwartungen an den Zivildienst bei Katastrophen und Notlagen

Der Zivildienst hat seit seiner Schaffung als Teilauftrag, bei Katastrophen und Notlagen subsidiär und unterstützend zum Einsatz zu kommen. Dies war etwa im Rahmen der Aufnahme von Geflüchteten 2015 der Fall. Mit Ausbruch der Covid-19-Pandemie Anfang 2020 kamen allerdings erstmals Armee, Zivilschutz und Zivildienst in grossem Masse gleichzeitig und parallel zum Einsatz. Dabei hat sich gezeigt, wie wichtig die Koordination zwischen diesen drei Institutionen ist. Insbesondere im Rahmen der ersten Welle stellte dies eine grosse Herausforderung dar, wie kürzlich auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in ihrer Evaluation zum Einsatz von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes zur Bewältigung der Pandemie gezeigt hat (EFK 2022a).

In der Folge wurde in den drei Institutionen eine ganzheitlichere Perspektive auf das Dienstpflichtsystem eingenommen, indem seit Beginn der Pandemie die Zusammenarbeit zwischen Armee, Zivilschutz und Zivildienst sowohl auf operativer als auch auf strategisch-politischer Ebene intensiviert wurde. Zentral war dabei insbesondere der Mechanismus zur Beurteilung der Unterstützungsgesuche von Kantonen an Armee und Zivildienst im Rahmen des Ressourcenmanagement Bund (ResMaB). Dadurch

konnte die Koordination zwischen diesen beiden Dienstformen sowie mit weiteren relevanten Akteuren auf Bundes- und Kantonebene deutlich verbessert werden. Auch wenn weitere Optimierungen notwendig sind, konnten dadurch wertvolle Erfahrungen gesammelt werden.

Die Pandemie hat indes erneut auch die Grenzen des Zivildienstes im Zusammenhang mit der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aufgezeigt. Er ist im Gegensatz zu Armee und zum Zivilschutz namentlich nicht als Ersteinsatzorganisation mit Truppenverbänden konzipiert, sodass Zivildienstleistende nicht wie Angehörige der Armee oder des Zivilschutzes innert kürzester Zeit aufgeboten und beispielsweise in kantonale Krisenorganisation integriert werden können. Der Einsatz von Zivildienstleistenden bietet sich stattdessen vielmehr in einem zweiten Schritt an, um z. B. die Angehörigen der Armee und des Zivilschutzes abzulösen und längere Einsätze leisten zu können. Dies war während der Pandemie etwa beim Contact Tracing der Fall.

Gestützt auf diese Erfahrungen zeichnet sich ab, dass (zumindest im Bereich der Katastrophen- und Notlagenbewältigung) verstärkt eine gesamtheitliche – sprich alle drei Dienstformen umfassende – Perspektive eingenommen werden muss. In der Pandemie wurde klar, dass die drei Institutionen sowohl operativ wie strategisch enger zusammenarbeiten müssen, um zu Lösungen zu kommen. Diesbezüglich gilt es indes auch, die Stärken und Grenzen der einzelnen Dienstpflichtformen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund, und in Umsetzung der vierten Empfehlung des EFK-Berichts, wird aktuell unter Federführung des Delegierten des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) ein Bericht erarbeitet, der unter anderem Vorschläge zur Verbesserung bzgl. Zusammenarbeit und Koordination der drei Institutionen enthalten wird (vgl. EFK 2022b). Die im Zusammenhang mit der Pandemie erlangten Erkenntnisse dürften und sollten dabei insbesondere auch in die Diskussionen um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems einfließen.

Fazit und Ausblick

Die Geschichte des Zivildienstes in der Schweiz ist eine bewegte. Sie ist geprägt einerseits durch seine späte Einführung 1996, durch die Abschaffung der Gewissensprüfung im Jahre 2008,

das Erreichen eines Höhepunkts an Zulassungszahlen 2017 sowie Herausforderungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Trotz dieser signifikanten Wendungen ist indes auffällig, dass der Zivildienst in seiner Ausgestaltung (insbesondere mit Blick auf das Vollzugssystem) sowie hinsichtlich seines Auftrags im Grundsatz unverändert geblieben ist. Dies dürfte namentlich daran liegen, dass das System mit seinen schlanken Strukturen gleichermaßen effizient wie effektiv ist und eine strikte Durchsetzung der Zivildienstpflicht erlaubt. Andererseits konnte aber das Spannungsfeld zwischen der gesuchten Lösung für die Problematik der Militärdienstverweigerer und der Sicherstellung der Armeebestände nie aufgelöst werden.

Die Alimientierungsfrage der Armee und des Zivilschutzes dürfte denn auch weiterhin prägend für den Zivildienst bleiben, insbesondere auch im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems als Ganzes. Ob Sicherheitsdienstpflicht, bedarfsbedarfsorientierte Dienstpflicht oder allgemeine Dienstpflicht à la Service citoyen: Wichtig ist, wie bei der Pandemie, eine ganzheitliche Perspektive einzunehmen und in erster Linie von den Bedürfnissen bzw. den zu erbringenden Leistungen des gesamten Systems her zu denken. Hierbei dürfte weiterhin auch die Frage im Zentrum stehen, wie Militärdienstpflichtigen mit Gewissenskonflikt zwar ein effektiver und effizienter Ersatzdienst zugänglich gemacht, gleichzeitig aber die Wehrgerechtigkeit sowie die Aufgabenerfüllung bzgl. Sicherheit und Bevölkerungsschutz sichergestellt werden kann. Dabei müssen namentlich auch die künftigen Herausforderungen wie der Klimawandel und die Alterung der Gesellschaft mitgedacht werden.

Bei diesen Überlegungen könnten die Erfahrungen mit dem Vollzug des Zivildienstes eine interessante Ausgangslage bieten, wie es in den 1990er Jahren die Arbeitsleistung für die Ausgestaltung des Zivildienstes

«Wichtig ist, wie bei der Pandemie, eine ganzheitliche Perspektive einzunehmen und in erster Linie von den Bedürfnissen bzw. den zu erbringenden Leistungen des gesamten Systems her zu denken.»

tes war. Denn, wenn die Geschichte des Zivildienstes etwas lehren mag, dann ist es die Fähigkeit auf Veränderungen ebenso offen wie flexibel zu reagieren, ohne dabei den Grundauftrag zu vergessen und stets um dessen effektive und effiziente Umsetzung bemüht zu sein. ◆

Endnoten

¹ Beispielhaft seien die Petition von Leonhard Ragaz und Pierre Cérésole von 1923, die Münchensteiner Initiative von 1977 sowie die Tatbeweislösungsinitiative von 1984 erwähnt; Vgl. auch Hans Rudolf Fuhrer: «Zivildienst», In Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 24.02.2021. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008691/2021-02-24/>, konsultiert am 17.03.2022.

Literaturverzeichnis

Der Bundesrat. 1987: *Botschaft über die Änderung des Militärstrafgesetzes und des Bundesgesetzes über die Militärorganisation*. Online: <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10050449>, konsultiert am 18.05.2022.

Der Bundesrat. 1994: *Botschaft zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG)*. Online: <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053171>, konsultiert am 18.05.2022.

Der Bundesrat. 2010: *Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Bericht*. Online: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/19587.pdf>, konsultiert am 12.05.2022.

Der Bundesrat. 2014: *Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Dritter Bericht*. Online: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/35359.pdf>, konsultiert am 12.05.2022.

Der Bundesrat. 2012: *Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Zweiter Bericht*. Online: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/19587.pdf>, konsultiert am 12.05.2022.

Der Bundesrat. 2021: *Alimentierung von Armee und Zivilschutz Teil 1: Analyse und kurz- und mittelfristige Massnahmen Bericht des Bundesrates*. Online: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/67495.pdf>, konsultiert am 12.05.2022.

Der Bundesrat. 2022: *Alimentierung von Armee und Zivilschutz Teil 2: Möglichkeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems*. Online: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/70488.pdf>, konsultiert am 12.05.2022.

Eidg. Finanzkontrolle. 2022a: *Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie*. Online: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/sicherheit_und_umwelt/verteidigung_und_armee/20542/20542BE-Endgueltige-Fassung-Vo4.pdf, konsultiert am 12.05.2022.

Eidg. Finanzkontrolle. 2022b: *Evaluation des Einsatzes der Dienstpflichtigen von Armee, Zivilschutz und Zivildienst im Rahmen der COVID-19-Krise (EFK-20542) – Empfehlung 4: Information zum Stand der Dinge*. Online: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/sicherheit_und_umwelt/verteidigung_und_armee/20542/Kurze%20Darstellung%20zum%20aktuellen%20Stand%20PA%2020542.pdf, konsultiert am 18.05.2022.

Fuhrer, Hans Rudolf: *Zivildienst*, In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 24.02.2021. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008691/2021-02-24/>, konsultiert am 17.03.2022.

Menzi, Brigitte. 2010: *Im dritten Anlauf ein Ja: Militärdienst verweigern wird entkriminalisiert*. In *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007*, hrsg. v. Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle, 480–481. Bern: Haupt.

Menzi, Brigitte. 2010: *Ein altes Anliegen schafft den Durchbruch: Überwältigende Mehrheit für den Zivildienst*. In *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007*, hrsg. v. Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle, 490–491. Bern: Haupt.