



Thun, 25. Oktober 2023

Pilotprojekt «Ambulante Betreuung»: Einsatz von Zivildienstleistenden zur Entlastung betreuender Angehöriger

Bericht des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF an den Bundesrat



Übersicht

Ausgangslage

Betagte Menschen und Menschen mit Behinderungen leben vermehrt zu Hause. Oft ist das nur durch die Unterstützung ihrer Angehörigen möglich. Dies mit dem Familien- und Arbeitsalltag zu vereinbaren, kann für die Angehörigen eine grosse Herausforderung darstellen. Im Rahmen des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020» des Bundesamts für Gesundheit BAG realisierte Untersuchungen bestätigen, dass in diesem Bereich ein Unterstützungsbedarf durch zusätzliche Personalressourcen vorliegt.

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Zivildienstgesetzes (ZDG; SR 824.0) kommt der Zivildienst dort zum Einsatz, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen. Eine im Jahr 2019 von Careum Hochschule Gesundheit im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Forschung und Bildung WBF durchgeführte Studie zeigte unter anderem, dass betreuungsbedürftige Personen sowie deren Angehörige offen sind für den Einsatz von Zivildienstleistenden bei ihnen zu Hause.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 25. November 2020 das WBF beauftragt, Pilot-Einsätze von Zivildienstleistenden zur Unterstützung von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen zu konzipieren, durchzuführen sowie auszuwerten. Der Bundesrat hat das WBF ferner beauftragt, ihm bis Ende 2023 zu den Erkenntnissen aus den Pilot-Einsätzen und zu seiner Absicht betreffend das weitere Vorgehen Bericht zu erstatten.

Grundzüge des Pilotprojekts

Im Rahmen des Pilotprojekts erarbeitete das dem WBF angegliederte Bundesamt für Zivildienst ZIVI in enger Zusammenarbeit mit im ambulanten Betreuungsbereich tätigen Institutionen, interessierten Fachverbänden und dem Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK ein Pilot-Einsatzsystem, das auf die spezifischen Bedürfnisse der ambulanten Betreuung zugeschnitten war. Stets in die Arbeiten involviert war ferner eine Begleitgruppe bestehend aus Vertretungen des BAG, des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV sowie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB.

Das Pilot-Einsatzsystem wich punktuell vom bestehenden, ordentlichen Einsatzsystem ab. Zur Umsetzung der Pilot-Einsätze wurde daher die nötige Rechtsgrundlage anhand einer zeitlich begrenzten Spezialverordnung (Verordnung über Pilotversuche im Zivildienst [ZDPV; SR 824.02]) geschaffen. Der Bundesrat hat die ZDPV am 27. Oktober 2021 verabschiedet und ihre Geltungsdauer am 17. August 2022 um sechs Monate bis zum 30. Juni 2023 verlängert.

Auf dieser Basis wurden im Pilotprojekt diverse neue Einsatzmodalitäten getestet. Dazu gehören in erster Linie die zwei Einsatzmodelle «Varieta» (Einsätze mit fixem Arbeitspensum von 50-100 %) und «Orario» (stundenweise Einsätze je nach Bedarf des Einsatzbetriebes, ohne fixes Pensum). Unabhängig vom Einsatzmodell nahmen die Zivildienstleistenden in ihren Pilot-Einsätzen ausschliesslich unterstützende Betreuungsaufgaben wahr. Typische Tätigkeiten umfassten etwa Fahrdienste, Begleitung (z.B. auf Spaziergängen, zu Arztterminen oder bei Einkäufen), Unterstützung bei Hausarbeiten, Hilfe bei Administrativem oder Entlastung der Angehörigen durch Präsenz. Ausgeschlossen waren namentlich Tätigkeiten im Bereich der Pflege, für die eine entsprechende Ausbildung von Nöten ist. Die Teilnahme am Pilotprojekt war sowohl für die Zivildienstleistenden als auch die Einsatzbetriebe freiwillig.

Während der Laufzeit des Pilotprojekts vom 05. Dezember 2021 bis zum 30. Juni 2023 wurden insgesamt 133 Pilot-Einsätze in der gesamten Schweiz vereinbart. 93 der 133 Pilot-Einsätze fanden im Modell «Varieta» statt, davon 78 als Vollzeit und 15 als Teilzeit-Einsätze. Die restlichen 40 der 133 Pilot-Einsätze wurden im Modell «Orario» absolviert. Schweizweit nahmen 37 Einsatzbetriebe am Pilotprojekt teil und boten insgesamt 146 Pilot-Einsatzplätze an. In der Summe wurde somit das Projektziel von 100 Pilot-Einsätzen mit einer adäquaten Repräsentation der Sprachregionen sowie einer guten Durchmischung bzgl. Einsatzbetrieben und Einsatzmodellen erreicht.

Externe Evaluation und BSV-Evaluation der Pilot-Einsätze

In Erfüllung des Bundesratsauftrags vom 20. November 2020 wurden die 133 Pilot-Einsätze extern evaluiert. Insgesamt kommt das beauftragte Evaluationsbüro Interface Politikstudien Forschung Beratung AG dabei zum Schluss, dass die Pilot-Einsätze sich als geeignet erwiesen, die Bedürfnisse der Betreuten und ihrer Angehörigen sowie der Einsatzbetriebe nach zusätzlicher, nichtfachlicher Unterstützung zu erfüllen. Die Pilot-Einsätze schufen demnach einen spürbaren Nutzen. Laut Evaluationsteam kann der Zivildienst somit auf individueller Ebene einen wertvollen und arbeitsmarktneutralen Beitrag zur Entlastung betreuender Angehöriger leisten, auch wenn er aufgrund des kleinen Mengengerüsts die Betreuungsproblematik per se nicht lösen kann. Die Evaluation identifizierte dabei verschiedene Erfolgsfaktoren (z.B. Eignung und Motivation der Zivildienstleistenden, adäquate Begleitung oder Grad an Organisiert- und Informiertheit der Einsatzbetriebe) sowie Risiken und Herausforderungen (z.B. betreffend Auswahl geeigneter Zivildienstleistender, Aufwand für das ZIVI oder Erfüllung der Zivildienstpflicht). Darauf gestützt empfiehlt das Evaluationsteam zwar die Überführung der beiden getesteten Einsatzmodelle in den ordentlichen Betrieb. Gleichzeitig rät es zu diversen Anpassungen, etwa die Einschränkung der Flexibilität der Einsatzmodelle zwecks Qualitätssicherung und Gewährleistung der konsequenten Erfüllung der Zivildienstpflicht.

Zusätzlich evaluierte das BSV die Vereinbarkeit der Pilot-Einsätze mit der Erwerbsausfallentschädigung (EO). Untersucht wurde zum einen die Anrechnung von Wegzeiten als Dienstzeit und deren Auswirkungen auf die EO. Das BSV ist dabei der Ansicht, dass die Wegzeiten und die effektive Betreuungsdauer in einem Missverhältnis stehen. Zum anderen analysierte das BSV die Berechnung der EO für die getesteten Einsatzmodelle. Das BSV kommt zum Schluss, dass es bezüglich Berechnung der Dienstage bei «Varieta» sowie betreffend Entschädigung bei «Orario» Klärungsbedarf gibt.

Schlussfolgerungen & weiteres Vorgehen

Angesichts der insgesamt positiven Befunde der externen Evaluation sowie der erwarteten Verschärfung der Betreuungsproblematik ist das WBF grundsätzlich der Ansicht, dass sich eine Verstetigung der getesteten Einsatzmodelle unter Berücksichtigung der Empfehlungen des externen Evaluationsbüros anbietet. Zu diesem Zweck sind punktuelle Anpassungen des ZDG sowie der Zivildienstverordnung (ZDV; SR 824.01) notwendig.

Die externe Evaluation sowie die Evaluation des BSV bestätigen indes, dass die getesteten Einsätze auch mit Herausforderungen verbunden sind und offene Fragen verbleiben. Diese gilt es mit der gebotenen Sorgfalt zu bearbeiten. Wie bis anhin soll dies unter Einbezug der relevanten Akteure und Wissensträger geschehen. Als ideales Gefäss bietet sich das Programm «Wohnen» im Rahmen der Behindertenpolitik 2023-2026 an: Im zuständigen Programmausschuss des EBGB sind nebst Fachverbänden auch das BSV, das Bundesamt für Wohnungswesen BWO und die SODK als ständige Mitglieder sowie punktuell das BAG vertreten. Damit sind auch die für das Pilotprojekt relevanten Stellen involviert. Dieses Synergiepotenzial gilt es zu nutzen. Daher wird das WBF (ZIVI) in Zusammenarbeit mit dem EDI (unter Federführung des EBGB) im Rahmen des Programms «Wohnen» vertieft prüfen, wie mögliche Einsätze von Zivildienstpflichtigen zur Unterstützung von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen verstetigt werden sollen; dies unter Beizug des Programmausschusses «Wohnen». Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass allfällige neue Einsatzmöglichkeiten nicht zu einer Attraktivitätssteigerung des Zivildienstes führen dürfen. Ein allfälliges ZDG-Änderungsvorhaben sowie allenfalls auch eine Änderung des EOG können in diesem Kontext bis spätestens Ende 2026 lanciert werden, sollten die getesteten Einsatzformen verstetigt und entsprechend eine Anpassung des rechtlichen Rahmens nötig werden.

1 Ausgangslage

Betagte Menschen und Menschen mit Behinderungen leben vermehrt zu Hause. Damit dies möglich ist, sind sie oft auf Unterstützung angewiesen. In vielen Fällen nehmen dabei ihre Angehörigen die nötigen Betreuungsaufgaben wahr. Dies mit dem Familien- und Arbeitsalltag zu vereinbaren, kann für diese betreuenden Angehörigen eine grosse Herausforderung darstellen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in den letzten Jahren Massnahmen veranlasst, um die Situation von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen zu verbessern. Betreuende Angehörige wurden beispielsweise im Aktionsplan zur Unterstützung von betreuenden Angehörigen vom 05. Dezember 2014 sowie im Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020» des Bundesamts für Gesundheit BAG¹ berücksichtigt. Im Rahmen des Förderprogramms wurden aktuelle Daten zur Anzahl betreuender Angehöriger, zu deren Profil, zu Art und Umfang der Unterstützungsleistungen sowie Bedarf an bzw. Bedürfnissen zu Entlastungsangeboten erhoben. Dabei zeigte sich, dass die Nachfrage für Entlastung und das Angebot nicht passgenau sind: Etwa die Hälfte der betreuenden Angehörigen finden kein geeignetes Angebot. Es liegt insofern nachweislich ein Bedarf an Unterstützung in Form von zusätzlichen Personalressourcen vor.

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Zivildienstgesetzes (ZDG; SR 824.0) kommt der Zivildienst dort zum Einsatz, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen. Eine im Jahr 2019 von *Careum Hochschule Gesundheit* im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Forschung und Bildung WBF realisierte Studie² bestätigte, dass ein Bedarf an Entlastungseinsätzen durch Zivildienstleistende im ambulanten Betreuungsbereich besteht. Die betreuungsbedürftigen Personen sowie deren Angehörige zeigten sich offen für den Einsatz von Zivildienstleistenden bei ihnen zu Hause. Die Studie legte ferner dar, dass Flexibilität für einen gezielten und gewinnbringenden Einsatz von Zivildienstleistenden im ambulanten Betreuungsbereich zentral ist.

Gestützt auf diese Erkenntnisse sowie in Kenntnisnahme eines entsprechenden Aussprachepapiers des WBF hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 25. November 2020 das WBF beauftragt (EXE-Nr. 2020.2769), Pilot-Einsätze von Zivildienstleistenden zur Unterstützung von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen zu konzipieren, durchzuführen sowie auszuwerten. Der Bundesrat hat das WBF ferner beauftragt, ihm bis Ende 2023 zu den Erkenntnissen aus den Pilot-Einsätzen und zu seiner Absicht betreffend das weitere Vorgehen Bericht zu erstatten.³

Mit vorliegendem Bericht kommt das WBF diesem Auftrag nach. Dazu werden zunächst in Kapitel 2 die Grundzüge des Zivildienstsystems kurz dargelegt, die zum Verständnis der Besonderheiten der Pilot-Einsätze relevant sind. In Kapitel 3 werden die organisatorischen und inhaltlichen Kernelemente des Pilotprojekts geschildert. Anschliessend werden die zentralen Erkenntnisse der externen Evaluation (Kapitel 4) sowie der Evaluation des BSV (Kapitel 5) wiedergegeben, die mit Blick auf den oben genannten Bundesratsauftrag durchgeführt wurden. In Kapitel 6 werden schliesslich die Schlussfolgerungen des WBF sowie der Vorschlag für das weitere Vorgehen beschrieben.

2 Grundzüge des ordentlichen Zivildienst-Einsatzsystems

In der Schweiz besteht gemäss Artikel 59 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) für jeden Schweizer die Pflicht, Militärdienst zu leisten. Militärdienstpflichtige, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können, haben auf Gesuch hin den Zivildienst zu leisten (Art. 1 ZDG).

Der Zivildienst dauert grundsätzlich 1,5-mal so lange wie der Militärdienst (Art. 8 Abs. 1 ZDG). Somit müssen beispielsweise bei einer Zulassung vor Beginn der Rekrutenschule insgesamt 368 Zivildienstage geleistet werden. Zivildienstpflichtige müssen dabei ihre Einsätze so planen und leisten, dass sie

¹ Vgl. [Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020» \(admin.ch\)](#)

² [Careum \(2019\): Befragung «Zivildienstleistende zur Unterstützung von Angehörigen unterstützungsbedürftiger Personen zu Hause»](#)

³ Vgl. Medienmitteilung vom 25. November 2022: [Zivildienst: Piloteinsätze zur Unterstützung von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen \(admin.ch\)](#)

die Gesamtheit ihrer verfügbaren Diensttage vor der Entlassung aus der Zivildienstpflicht erbracht haben (Art. 35 Abs. 1 Zivildienstverordnung, ZDV; SR 824.01). Die Einsätze müssen in Vollzeit geleistet werden (Art. 35 Abs. 4 ZDV) und die Mindestdauer eines Einsatzes beträgt grundsätzlich 26 Tage (Art. 38 Abs. 1 ZDV). Das Bundesamt für Zivildienst ZIVI sorgt als zuständige Behörde dafür, dass die Zivildienstpflicht entsprechend erfüllt wird. Dazu stehen auch Disziplinar massnahmen (Art. 68 ZDG) oder Aufgebote von Amtes wegen (Art. 31a Abs. 4 ZDV) als Instrumente zur Verfügung. In den letzten Jahren lag der Anteil an Zivildienstpflichtigen, die zum Zeitpunkt ihrer ordentlichen Entlassung keine Diensttage mehr zu leisten hatten, bei über 97 %.

Die Zivildienst-Einsätze können ausschliesslich in vom ZIVI offiziell anerkannten Einsatzbetrieben durchgeführt werden. Eine Anerkennung als Einsatzbetrieb des Zivildienstes ist grundsätzlich nur für öffentliche oder gemeinnützige private Institutionen möglich (Art. 3 ZDV), sofern diverse Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Art. 41-42 ZDG sowie Art. 3 und 87 ff. ZDV). Die Zivildienstleistenden erbringen ihre Einsätze in einem der in Art. 4 Abs. 1 Bst. a-h ZDG definierten Tätigkeitsbereiche.⁴ An die Einsatzbetriebe und die Einsätze werden dabei diverse Anforderungen gestellt. So müssen die Einsätze etwa arbeitsmarktneutral sein: Durch den Einsatz von Zivildienstleistenden dürfen keine bestehenden Arbeitsplätze gefährdet, die Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einsatzbetrieb nicht verschlechtert und die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälscht werden (Art. 6 Abs. 1 ZDG). Zu diesem Zweck müssen die Einsatzbetriebe eine Abgabe für den Einsatz von Zivildienstleistenden entrichten (Art. 46 ZDG), die maximale Anzahl einsetzbarer Zivildienstleistender pro Einsatzbetrieb ist begrenzt (Art. 9 Abs. 1 ZDV) und die Zivildienstleistenden dürfen ausschliesslich jene Aufgaben wahrnehmen, die in den vom ZIVI verfügbaren Pflichtenheften festgelegt werden (vgl. Art. 40 Abs. 1 und Art. 89 Abs. 1 Bst. a ZDV). Das ZIVI stellt sicher, dass die Einsatzbetriebe sich an alle Auflagen halten, namentlich durch Inspektionen (Art. 44 ZDG und Art. 93 Abs. 1 ZDV).

Zivildienstleistende werden Einsatzbetrieben nicht zugeteilt. Sie müssen als Teil ihrer Zivildienstpflicht ihre Einsätze selbst organisieren. Dazu werden auf dem Dienstleistungsportal E-ZIVI sämtliche verfügbaren Einsatzmöglichkeiten aufgeschaltet. Die Zivildienstleistenden bewerben sich direkt bei den Einsatzbetrieben für einen Einsatz. Die Einsatzbetriebe wählen aus den eingegangenen Bewerbungen die für sie passenden Zivildienstleistenden aus. Sie haben aber keinen Anspruch auf Besetzung eines angebotenen Einsatzplatzes (Art. 6 Abs. 2 ZDG). Kommt zwischen Zivildienstleistendem und Einsatzbetrieb eine vorgabenkonforme Einsatzvereinbarung zustande, erstellt das ZIVI ein verbindliches Aufgebot (vgl. Art. 22 ZDG und Art. 40 ZDV).

3 Grundzüge des Projekts

3.1 Konzeption des Pilotprojekts

In der Konzeptionsphase wurde zunächst geprüft, wie das Einsatzsystem angepasst werden müsste, um den spezifischen Bedürfnissen der ambulanten Betreuung zu entsprechen. Diese Frage wurde in enger Zusammenarbeit mit im ambulanten Betreuungsbereich tätigen Institutionen, darunter auch anerkannte Einsatzbetriebe des Zivildienstes, sowie mit interessierten Fachverbänden⁵ bearbeitet. Darüber hinaus wurden das Bundesamt für Gesundheit BAG, das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV sowie das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB in Form einer Begleitgruppe in die Arbeiten involviert.

Diese Bedarfsanalyse bestätigte und konkretisierte die Erkenntnisse der Careum-Studie von 2019 (vgl. Kapitel 1). Dabei hat sich insbesondere gezeigt, dass die bestehenden Regelungen (z.B. Erfordernis des Vollzeitpensums, fixe Mindestdauer der Einsätze) als zu starr wahrgenommen werden und es einer grösseren Flexibilität bedarf.

⁴ Die Tätigkeitsbereiche sind: Gesundheitswesen, Sozialwesen, Schulwesen, Kulturgütererhaltung, Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege und Wald, Landwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie Regeneration nach solchen Ereignissen. In der Praxis leisten die Zivildienstleistenden ihre Einsätze ausschliesslich in diesen Tätigkeitsbereichen.

⁵ ARTISET, insieme, Interessengemeinschaft Angehörigenbetreuung IGAB, Pro Aidants, Pro Infirmis, Pro Senectute, Schweizerisches Rotes Kreuz, Spitex Schweiz.

Auf dieser Basis entwickelte das ZIVI ein *Pilot*-Einsatzsystem, welches punktuell vom in Kapitel 2 geschilderten *ordentlichen* Einsatzsystem divergiert. Das Pilot-Einsatzsystem mit den spezifischen Einsatzmodalitäten wurde wiederum von den involvierten Einsatzbetrieben und der Begleitgruppe abgenommen. Konsultiert wurden ferner das Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, die Militärversicherung sowie interessierte Fachverbände. Das Pilotprojekt ist somit sowohl verwaltungsintern als auch -extern in den interessierten Kreisen bekannt und abgestützt.

Da das Pilot-Einsatzsystem punktuelle Abweichungen vom ordentlichen Einsatzsystem aufwies, wurde zur Umsetzung des Pilotprojekts die nötige rechtliche Grundlage anhand einer zeitlich begrenzten Spezialverordnung (Verordnung über Pilotversuche im Zivildienst [ZDPV; SR 824.02]) geschaffen. Der Bundesrat hat die ZDPV am 27. Oktober 2021 verabschiedet, sie trat per 01. Dezember 2021 in Kraft (EXE-Nr. 2021.2396). Nachfolgend werden die Besonderheiten des Pilot-Einsatzsystems kurz erläutert; es sind denn auch diese Neuerungen, die Hauptgegenstand der beiden Evaluationen darstellten (vgl. Kapitel 4 bzw. 5).

3.2 Kernelemente des Pilot-Einsatzsystems

Die Teilnahme am Pilotprojekt war sowohl für die Einsatzbetriebe als auch für die Zivildienstleistenden (Art. 6 ZDPV) freiwillig. Interessierte Zivildienstleistende wurden vom ZIVI sowie vom entsprechenden Einsatzbetrieb vor Einsatzbeginn auf ihre Eignung geprüft. Da die ambulanten Einsätze zu Hause bei vulnerablen Personen stattfanden, walteten die jeweiligen Stellen bei der Eignungsprüfung mit besonderer Vorsicht. Für die Einführung und Einarbeitung der Zivildienstleistenden zeichneten sich die jeweiligen Einsatzbetriebe verantwortlich. Sie legten die konkreten Voraussetzungen fest, die für Pilot-Einsätze in ihrem Betrieb erforderlich waren. Dabei konnten sie auch verlangen, dass der Zivildienstleistende zunächst einen Probeeinsatz (Art. 12 Abs. 1 ZDPV) oder einen vom ZIVI angebotene Kurse besuchte (Art. 12 Abs. 2 ZDPV). Aufgrund des durch den Pilotbetrieb insgesamt generierten Mehraufwands wurden die teilnehmenden Einsatzbetriebe für die Pilot-Einsätze von der Abgabepflicht befreit (Art. 4 Abs. 2 ZDPV).

Im Pilotprojekt wurden zwei neue Einsatzmodelle getestet: «Varieta» (Art. 8 ZDPV) und «Orario» (Art. 9 ZDPV). Diese Einsatzmodelle standen ausschliesslich für Pilot-Einsätze in der ambulanten Betreuung zur Verfügung. Sowohl «Varieta» als auch «Orario» stellten eine Abweichung vom Erfordernis der Vollzeit-Einsätze dar, unterschieden sich jedoch bei der Gestaltung des Arbeitspensums. In beiden Einsatzmodellen waren zudem Pilot-Einsätze von weniger als 26 Dienstage möglich (Art. 11 Abs. 2 ZDPV).

Bei «Varieta» wurden die Einsätze in einem Pensum geleistet, welches vor Einsatzbeginn vom Einsatzbetrieb mit dem Zivildienstleistenden verpflichtend definiert wurde. Das Pensum musste dabei mindestens bei 50 % liegen, wobei auch ein Vollzeit-Pensum möglich war. Bei einem Teilzeit-Pensum (50-90 %) wurden die anrechenbaren Dienstage entsprechend der Höhe des Pensums angerechnet.⁶ «Varieta»-Einsätze konnten in Einsatzbetrieben angeboten werden, die hauptsächlich ambulant tätig sind (z.B. Spitex oder Entlastungsdienste). Möglich waren auch Einsätze in «stationären» Einsatzbetrieben (z.B. Alters- und Pflegeheime), von denen aus jeweils ambulante Einsätze geleistet wurden.

Bei «Orario» wurde kein fixes Pensum vereinbart. Stattdessen setzte der Einsatzbetrieb den Zivildienstleistenden gezielt dann ein, wenn er Unterstützung benötigte. Der Zivildienstleistende kam somit variabel zum Einsatz, gestützt auf den Bedarf seitens Einsatzbetrieb. Dem Zivildienstleistenden wurden dabei ausschliesslich die tatsächlich geleisteten Stunden an seine Dienstpflicht angerechnet.⁷ «Orario»-Einsätze waren nur bei hauptsächlich ambulant tätigen Einsatzbetrieben möglich.

⁶ Berechnungsbeispiel: Für einen 50 %-Einsatz von 100 Tagen wurden einem Zivildienstleistenden 50 Dienstage an seine Dienstpflicht angerechnet. Bei einem 80 %-Einsatz waren es entsprechend 80 Dienstage, bei einem Vollzeit-Einsatz – analog zum ordentlichen Einsatzsystem – 100 Dienstage.

⁷ Ein Dienstag ergab sich aus jeweils acht anrechenbaren Stunden. Blieben am Ende des Einsatzes noch mehr als fünf Stunden übrig, so wurden diese als zusätzlicher Dienstag angerechnet. Berechnungsbeispiel: Hatte ein Zivildienstleistender insgesamt 69 Stunden geleistet, so wurden ihm neun Dienstage angerechnet (8 Dienstage aus 64 Stunden plus 1 Dienstag aus den fünf übriggebliebenen Stunden).

Unabhängig vom Einsatzmodell nahmen die Zivildienstleistenden in ihren Pilot-Einsätzen ausschliesslich unterstützende Betreuungsaufgaben wahr. Typische Tätigkeiten umfassten beispielsweise Fahrdienste, Begleitung (etwa auf Spaziergängen, zu Arztterminen oder bei Einkäufen), Unterstützung bei Hausarbeiten, Hilfe bei Administrativem oder Entlastung der Angehörigen durch Präsenz. Ausgeschlossen waren namentlich Tätigkeiten im Bereich der Pflege, für die eine entsprechende Ausbildung von Nöten ist.

Weitere Besonderheiten des Pilot-Einsatzsystems und somit Abweichungen vom ordentlichen Einsatzsystem betrafen etwa die Überschreitung der maximalen Anzahl an Zivildienstleistenden pro Einsatzbetrieb (Art. 5 ZDPV), die Regelungen für Pikett (Art. 10 ZDPV), gewisse Bestimmungen zu den Spesen (Art. 13 ZDPV) sowie die (in der Praxis nicht genutzte) Möglichkeit zur Anerkennung gewinnorientierter Institutionen (Art. 4 Abs. 1 ZDPV).

3.3 Umsetzung und Verlängerung des Pilotprojekts um sechs Monate

Die ersten Pilot-Einsätze begannen nach Inkrafttreten der ZDPV am 05. Dezember 2021. Das ZIVI hatte bereits nach Verabschiedung der ZDPV ab Herbst 2021 Kommunikationsmassnahmen ergriffen, um interessierte und geeignete Zivildienstleistende für Pilot-Einsätze zu gewinnen (bspw. durch Informationen auf der Website und an Einführungstagen sowie durch direkte Kontaktaufnahme im Rahmen der ordentlichen Einsatzpflichtkontrolle). Diese Anstrengungen traten jedoch in Konkurrenz zu den damals parallel laufenden Aufrufen zwecks Gewinnung von Zivildienstleistenden für Einsätze zur Pandemiebewältigung im Herbst/Winter 2021. Im Frühjahr 2022 wurden zudem infolge des Ukraine-Krieges aktiv Zivildienstleistende für Einsätze zur Entlastung des Staatssekretariats für Migration SEM und der Kantone bei der Aufnahme von ukrainischen Geflüchteten gesucht.

Vor diesem Hintergrund zeichnete sich im Sommer 2022 ab, dass das Minimalziel von 100 Pilot-Einsätzen bis zum Auslaufen der ZDPV per 31. Dezember 2022 voraussichtlich nicht erreicht werden konnte. Der Bundesrat verlängerte deswegen am 17. August 2022 die Geltungsdauer der ZDPV bis zum 30. Juni 2023.

Dank dieser Massnahme konnten bis zum Projektende insgesamt 133 Pilot-Einsätze in der gesamten Schweiz vereinbart werden. Davon wurden 128 erfolgreich abgeschlossen, 5 mussten aufgrund von Krankheit oder Unfällen abgebrochen werden. Mehr als zwei Drittel der Pilot-Einsätze fand im Modell «Varieta» statt, und dies vornehmlich in einem Vollzeitpensum. Mit einem Anteil von 30 % stiess jedoch auch das komplett neue Modell «Orario» auf Interesse.

| Sprachregion | «Varieta» (Vollzeit) | «Varieta» (Teilzeit) | «Orario» | gesamt |
|------------------------------|----------------------|----------------------|----------|--------|
| Deutschsprachige Schweiz | 34 | 2 | 35 | 71 |
| Französischsprachige Schweiz | 17 | 9 | 4 | 30 |
| Italienischsprachige Schweiz | 27 | 4 | 1 | 32 |
| gesamt | 93 | | 40 | 133 |

Insgesamt nahmen 37 Einsatzbetriebe teil, wovon etwa die Hälfte zuvor keine anerkannten Einsatzbetriebe des Zivildienstes waren. Insgesamt konnten damit 146 Einsatzplätze in der ganzen Schweiz angeboten werden.

Damit wurde das Projektziel von 100 Pilot-Einsätzen mit einer adäquaten Repräsentation der Sprachregionen sowie einer guten Durchmischung bzgl. Einsatzbetrieben und Einsatzmodellen erreicht.

4 Externe Evaluation des Pilotprojekts «Ambulante Betreuung»

Das Pilotprojekt wurde begleitend durch das Luzerner Evaluationsbüro *Interface Politikstudien Forschung Beratung AG* evaluiert. Der Evaluationszeitraum erstreckte sich vom 05. Dezember 2021 bis zum 30. Juni 2023 und deckte somit die gesamte Projektdauer sowie sämtliche Pilot-Einsätze ab.

4.1 Fragestellungen und Methodik

Die Evaluation untersuchte insgesamt fünf Fragenkomplexe. Erstens analysierte sie den **erlebten Nutzen** der Pilot-Einsätze für die betreuungsbedürftigen Personen, ihre Angehörigen und die Einsatzbetriebe. Zweitens identifizierte das Evaluationsteam die allfälligen **Erfolgs- und Risikofaktoren** der Pilot-Einsätze. Drittens wurde der **Zusatzaufwand** der Pilot-Einsätze im Vergleich zu ordentlichen Einsätzen für das ZIVI, für die Einsatzbetriebe sowie für die Betreuten bzw. ihre Angehörigen erhoben. Viertens untersuchte die Evaluation die potentiellen Auswirkungen der Pilot-Einsätze auf die **konsequente Erfüllung der Zivildienstpflicht** sowie, fünftens, auf ihre **Arbeitsmarktneutralität**.

Zur Beantwortung dieser Fragen führte das Evaluationsteam nebst Dokumentenanalysen insbesondere quantitative Befragungen sowie zusätzlich qualitative Interviews zur Erstellung von vertiefenden Fallporträts jeweils mit Betreuten und Angehörigen, Einsatzbetrieben und Zivildienstleistenden durch. Darüber hinaus wurden Aufwandserfassungen und Interviews in bzw. mit den relevanten Stellen des ZIVI realisiert. Die erhobenen Daten wurden zudem jeweils mit den bestehenden Daten zum ordentlichen System abgeglichen.

4.2 Die wichtigsten Erkenntnisse

Erlebter Nutzen für Betreute, Angehörige und Einsatzbetriebe

Die Befragung zeigte, dass die **Betreuten und ihre Angehörigen** mit den Zivildienstleistenden über alle Kriterien hinweg sehr zufrieden waren (vgl. Abb. 1). Den Nutzen aus den Pilot-Einsätzen zogen die Betreuten und Angehörigen insbesondere aus dem im Bereich der Care-Arbeit sonst seltenen Austausch mit jungen männlichen Personen sowie aus der Übernahme von Betreuungsleistungen, die professionelle Dienste zum Teil nicht oder weniger übernehmen (vgl. Abb. 2). 97 % der befragten Betreuten und Angehörigen gaben denn auch an, dass sie wieder Zivildienstleistende zur ambulanten Unterstützung einsetzen würden.

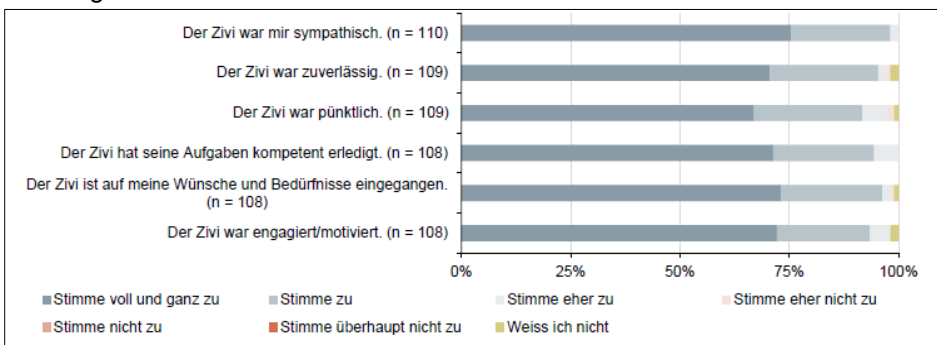


Abb. 1: Zufriedenheit der Betreuten/Angehörigen mit den Zivildienstleistenden (Quelle: Interface 2023)

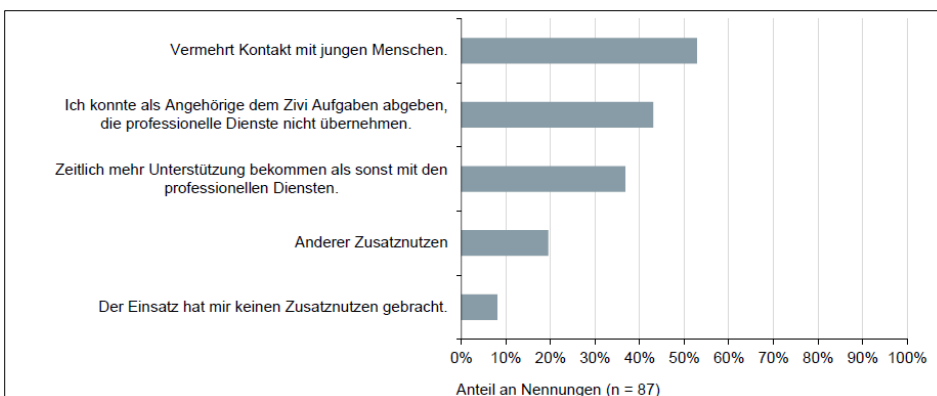


Abb. 2: Zusatznutzen der Zivi-Einsätze im Vergleich zu professionellen Diensten (Quelle: Interface 2023)

Auch die **Einsatzbetriebe** zeigten sich hinsichtlich aller abgefragten Kriterien sehr zufrieden mit den Pilot-Einsätzen (vgl. Abb. 3). Den Nutzen der Pilot-Einsätze zogen sie dabei hauptsächlich aus der Entlastung ihrer Mitarbeitenden zugunsten ihrer fachlichen Dienstleistungen, aus dem Einsatz von Männern im Team, aus der Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Zivildienstleistenden sowie aus der Möglichkeit zur Realisierung von Projekten und Dienstleistungen, für die ansonsten die Ressourcen fehlten (vgl. Abb. 4). In den Fallporträts wiesen die Einsatzbetriebe ferner mehrfach darauf hin, dass dank der Pilot-Einsätze das Betreuungsangebot in qualitativer Hinsicht ausgebaut werden konnte. Die Zivildienstleistenden konnten unterstützende Betreuungsaufgaben übernehmen, für welche die professionellen Betreuungspersonen keine Zeit hatten.

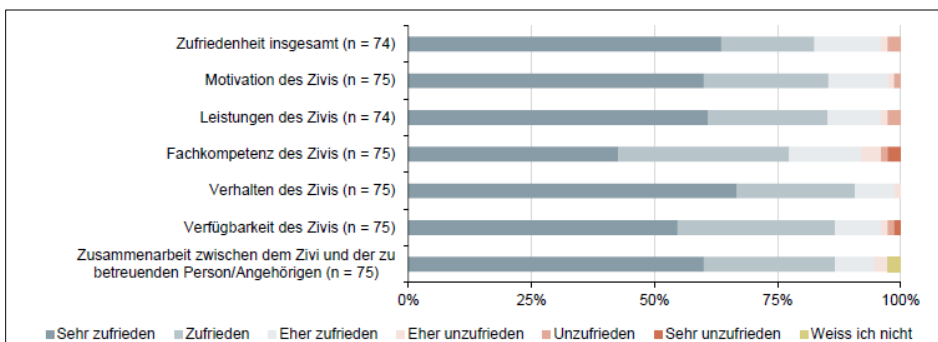


Abb. 3: Zufriedenheit der Einsatzbetriebe mit den Einsätzen (Quelle: Interface 2023)

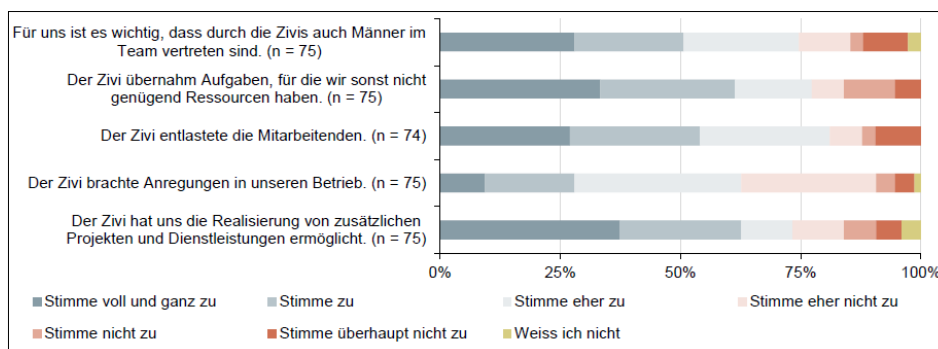


Abb. 4: Nutzen aus Sicht der Einsatzbetriebe (Quelle: Interface 2023)

Vor diesem Hintergrund kommt die Evaluation zum Schluss, dass sich die Pilot-Einsätze als geeignet erwiesen, um die Bedürfnisse der Betreuten und ihrer Angehörigen sowie der Einsatzbetriebe nach zusätzlicher, nichtfachlicher Unterstützung zu erfüllen. Sie schufen einen spürbaren Nutzen für die jeweilige Zielgruppe.

Erfolgsfaktoren und Risiken/Herausforderungen

Als zentrale Erfolgsfaktoren identifizierte das Evaluationsteam die Eignung und hohe Motivation der eingesetzten Zivildienstleistenden, den Grad an Organisiert- und Informiertheit der teilnehmenden Einsatzbetriebe sowie eine adäquate Begleitung der Zivildienstleistenden durch ebendiese Einsatzbetriebe zwecks Qualitätssicherung.

Mit Bezug auf die Risiken/Herausforderungen verweist die Evaluation insbesondere auf die Besonderheit der vorliegenden Einsätze: Die Zivildienstleistenden unterstützten betreuungsbedürftige und somit vulnerable Menschen zu Hause. In der Befragung gaben rund ein Drittel der Zivildienstleistenden an, dass sie sich psychisch zum Teil sehr beansprucht fühlten. Darüber hinaus unterstreicht die Evaluation, dass die ambulanten Einsätze ein hohes Mass an Eigenverantwortung der Zivildienstleistenden verlangten; die Einsatzbetriebe hätten weniger Kontrolle, wodurch auch ein im Vergleich zum Normalbetrieb erhöhtes Risiko eines Missbrauchs und/oder Einsatzabbruchs bestehe. Die Auswahl und Begleitung geeigneter Zivildienstleistender stelle aber eine zentrale Herausforderung dar.

Zusatzaufwand für das ZIVI, die Einsatzbetriebe sowie die Betreuten und Angehörigen

Die Evaluation legt dar, dass das ZIVI im Vergleich zu ordentlichen Einsätzen einen administrativen Mehraufwand von ca. 10-20 % zu verzeichnen hatte. Dieser war zu einem gewissen Teil projektbedingt, beispielsweise weil die nötige technische Infrastruktur im Pilotprojekt nicht vorhanden war und somit vieles händisch gemacht werden musste. Ferner sah sich das ZIVI angesichts der Neuerungen rund um die getesteten Einsatzmodelle einem erhöhten Beratungsbedarf gegenüber und übernahm darüber hinaus Aufgaben, die es im ordentlichen System nicht wahrnähme. Die Evaluation geht davon aus, dass sich ein Teil dieses projektbedingten Mehraufwands bei einer Überführung der getesteten Einsatzmodelle in den ordentlichen Betrieb reduzieren liesse.

Auch die Einsatzbetriebe hatten einen Mehraufwand zu verzeichnen. Sie schätzten dabei insbesondere den Aufwand für die Einführung und Begleitung der Zivildienstleistenden sowie für die Arbeitsorganisation als hoch ein. In der Befragung gab dennoch eine grosse Mehrheit der Einsatzbetriebe an, dass sie den Nutzen der Einsätze im Pilotprojekt im Vergleich zu deren Aufwand als (eher bis sehr) hoch einschätzten. Gemäss Evaluation dürfte auch hier ein Teil dieses Mehraufwands projektbedingt sein und bei einer Verstetigung reduziert werden. Ein gegenüber nicht-ambulanten Einsätzen erhöhter Aufwand für die Eignungsabklärung, Einführung und Begleitung der Zivildienstleistenden dürfte jedoch grundsätzlich bestehen bleiben.

Die Betreuten und Angehörigen bewerteten laut Evaluation ihren eigenen Aufwand im Vergleich zum Nutzen als angemessen. Es war nur vereinzelt von einem nennenswerten Mehraufwand oder einem Missverhältnis die Rede.

Auswirkungen auf die konsequente Erfüllung der Zivildienstpflicht

Die Evaluation zeigt, dass die Zivildienstleistenden in ihren Pilot-Einsätzen durchschnittlich 99 anrechenbare Dienstage geleistet haben. Bei «Varieta»-Einsätzen in Vollzeit leisteten sie im Durchschnitt 133 Dienstage, bei «Varieta»-Teilzeit 100 Dienstage und bei «Orario» 31 Dienstage.

Die Evaluation kann keine eindeutige Aussage darüber treffen, ob die am Pilotprojekt teilnehmenden Zivildienstleistenden am Ende ihrer Dienstpflicht noch Restdienstage haben oder im Gegenteil bereits früher sämtliche Dienstage geleistet haben werden als ausschliesslich im Normalbetrieb eingesetzte Zivildienstleistende. Einerseits ist laut Evaluation die durchschnittliche Anzahl der anrechenbaren Dienstage pro Pilot-Einsatz gemessen an der jährlichen Einsatzpflcht von mind. 26 Dienstagen als eher hoch einzustufen. Andererseits zeigt die Evaluation aber auch, dass bei rund einem Viertel der teilnehmenden Zivildienstleistenden die Anzahl jährlich geleisteter Dienstage unter den im Normalbetrieb geforderten 26 Dienstagen lag, insbesondere bei «Orario». Dies kann mit Blick auf die Erfüllung der Dienstpflicht problematisch sein, denn je mehr ein Zivildienstleistender beim Ableisten seiner Dienstage in Rückstand gerät, desto eher wird er am Ende noch Restdienstage haben. Entsprechend würde es schwieriger bzw. aufwendiger, sicherzustellen, dass er auch sämtliche Dienstage bei der Entlassung geleistet hat.

Auswirkungen auf die Arbeitsmarktneutralität

Die Evaluation geht davon aus, dass ambulante Einsätze von Zivildienstleistenden bei einer Überführung in den ordentlichen Betrieb mit dem Gebot der Arbeitsmarktneutralität vereinbar sind. Dabei verweist das Evaluationsteam darauf, dass die Zivildienstleistenden keine Fachkräfte sind und ausschliesslich Betreuungsaufgaben wahrnehmen, für die keine spezielle Ausbildung benötigt wird. Sie stellen daher keine Konkurrenz für das ausgebildeten Pflegepersonal dar. Ferner geht die Evaluation davon aus, dass auch künftig die Nachfrage seitens Zivildienstleistende für ambulante Einsätze eher gering bleiben dürfte. Dadurch ist das Mengengerüst an ambulanten Einsätzen insgesamt zu klein, als dass diese Einsätze eine Auswirkung auf den Arbeitsmarkt haben. Die Einsatzbetriebe können zudem nicht verbindlich mit der Besetzung der Einsatzplätze durch Zivildienstleistende rechnen. Hinzu kommt der demografische Wandel, der den Bedarf nach Betreuungsleistungen künftig weiter erhöhen werde.

4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Evaluationsbüros

Insgesamt betrachtet zieht die Evaluation eine positive Bilanz: Die ambulanten Einsätze erwiesen sich im Pilotprojekt als geeignet, die Bedürfnisse der Betreuten und ihrer Angehörigen sowie auch der Einsatzbetriebe nach zusätzlicher, nichtfachlicher Unterstützung zu erfüllen. Betreute, Angehörige und Einsatzbetriebe waren mit den Einsätzen – unabhängig vom gewählten Einsatzmodell – sehr zufrieden. Die Zivildienstleistenden übernahmen Aufgaben, für welche die ausgebildeten Fachkräfte in den Betrieben keine oder zu wenig Zeit hatten. Damit leisteten sie einen Mehrwert, ohne bestehende Arbeitsbedingungen negativ zu beeinflussen. Zwar gab es einen Zusatzaufwand für die Einsatzbetriebe und das ZIVI, dieser war aber zu einem bedeutenden Teil projektbedingt und kann reduziert werden.

Das Pilotprojekt erzielte also positive Ergebnisse und konnte seine Ziele erreichen. Gleichzeitig gilt es die identifizierten Schwachstellen und Herausforderungen zu adressieren, indem gewisse Anpassungen vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund gibt das Evaluationsteam folgende Empfehlungen ab:

A. Pilotprojekt in den Normalbetrieb überführen

Das Evaluationsteam legt angesichts der positiven Befunde nahe, das Pilotprojekt in den ordentlichen Betrieb zu überführen. Zwar können die Zivildienst-Einsätze das Problem der fehlenden Unterstützung nicht lösen. Auf der individuellen Ebene können sie jedoch eine spürbare Entlastung und somit einen wichtigen Beitrag leisten.

B. Fokus auf die Zusammenarbeit von ZIVI und Einsatzbetrieben bei der Auswahl geeigneter Zivildienstleistenden und deren Begleitung legen

Die Evaluation hat gezeigt, dass motivierte und fähige Zivildienstleistende sowie gut informierte und organisierte Einsatzbetriebe zentrale Erfolgsfaktoren darstellen. Die Auswahl und die Begleitung der Zivildienstleistenden nehmen im Vergleich zu anderen Tätigkeitsbereichen einen noch höheren Stellenwert ein, da die Zivildienstleistenden ihren Einsatz bei vulnerablen Personen in deren Zuhause leisten. Deswegen sollte das ZIVI – zumindest in einer ersten Phase – eng mit den Einsatzbetrieben kooperieren und diese bei der Auswahl der Zivildienstleistenden beratend unterstützen.

C. Flexibilität der Einsatzmodelle einschränken, um Nutzen zu erhöhen

Aus der Untersuchung geht hervor, dass die flexiblen Einsatzmodelle im ambulanten Betreuungsbereich einem Bedürfnis der Einsatzbetriebe sowie der Betreuten und deren Angehörigen entsprechen. Die Evaluation empfiehlt daher, zwar sowohl «Varieta» als auch «Orario» für Einsätze im ambulanten Betreuungsbereich in den ordentlichen Betrieb zu überführen. Gleichzeitig sollten gewisse Einschränkungen vorgenommen werden, die zu einer hohen Betreuungsqualität und Kontinuität, zu einem angemessenen Aufwand sowie zur Gewährleistung der Erfüllung der Zivildienstpflicht beitragen. So soll beispielsweise bei «Varieta» in Vollzeit eine Mindestdauer von sechs Monaten festgelegt und bei einem Teilzeiteinsatz entsprechend verlängert werden. Für «Orario» sollte der Zugang eingeschränkt werden, indem gewisse zusätzliche Voraussetzungen definiert werden (z.B. geringe Anzahl an noch zu leistenden Diensttagen, Erfahrung mit Einsätzen im ambulanten Betreuungsbereich, abgeschlossener langer Einsatz oder Rekrutenschule). Zudem sollte die Mindestdauer der «Orario»-Einsätze auf 26 Dienstage fixiert werden.

D. Operative Prozesse optimieren

Um den Aufwand für das ZIVI sowie die Einsatzbetriebe zu reduzieren, empfiehlt das Evaluationsteam, die operativen Prozesse zu optimieren. Es sollen insbesondere Verbesserungen bei den administrativen Abläufen via technischer Anpassungen vorgenommen werden. Zudem soll die Einführung eines Kursmoduls «ambulante Betreuung» für Zivildienstleistende geprüft werden.

E. Interne Kommunikation und Erfahrungsaustausch über Sprachgrenzen hinweg sicherstellen

Um das Wissen zu bündeln sowie die Regionalzentren des ZIVI, die Einsatzbetriebe und die Zivildienstleistenden adäquat zu unterstützen, empfiehlt das Evaluationsteam den Aufbau eines internen Kompetenzbereichs «ambulante Betreuung».

5 Zentrale Erkenntnisse der BSV-Evaluation

In Erfüllung von Art. 14 Abs. 3 ZDPV evaluierte das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV die Vereinbarkeit der durchgeführten Pilotversuche mit der Erwerbsausfallentschädigung (EO). Konkret untersuchte das BSV erstens die Auswirkungen auf die EO im Zusammenhang mit der Anrechnung von Wegzeiten als Dienstzeit sowie, zweitens, die Berechnung der Erwerbsausfallentschädigung bei «Varieta» und «Orario». Zur Bearbeitung dieser beiden Themenkomplexe standen dem BSV die erfassten Zeitdaten der am Pilotprojekt teilnehmenden Zivildienstleistenden in anonymisierter Form zwecks Verknüpfung mit dem EO-Register zur Verfügung.⁸

Anrechnung von Wegzeiten als Dienstzeit und Auswirkungen auf die Erwerbsausfallentschädigung

Im Rahmen des Erwerbssersatzgesetzes (EOG; SR 834.1) haben Zivildienstleistende Anspruch auf eine Erwerbsausfallentschädigung für jeden anrechenbaren Dienstag nach dem Zivildienstgesetz (Art. 1a Abs. 2 EOG). Der Einrückungs- und Entlassungstag zählt auch zu den anrechenbaren Dienstagen. Darin eingeschlossen ist auch die Hin- und Rückreise von zu Hause zum Einrückungsort und umgekehrt. Im Pilotprojekt wurden den Zivildienstleistenden beim ambulanten Einsatz jeweils der Weg vom Einsatzbetrieb resp. vom Wohnort hin zum Ort, an welchem der ambulante Einsatz erbracht wurde, als Einsatzzeit (Arbeitszeit) angerechnet. Diese Zeit wird somit als geleisteter Dienst betrachtet, wodurch Anspruch auf Erwerbsausfallentschädigung besteht.

Die BSV-Evaluation hat gezeigt, dass bei rund 40 % der Teilnehmenden die Wegzeit weniger als 5 % der totalen Arbeitszeit ausmachte (vgl. Abb. 5). Davon entfällt die Hälfte auf Teilnehmende ohne ambulanten Einsatz. Bei mehr als 60 % der Teilnehmenden machte die Wegzeit über 5 % der gesamten Arbeitszeit aus. Bei einem Fünftel der Teilnehmenden war die Wegzeit mehr als 20 % der gesamten geleisteten Einsatzzeit. Das bedeutet, dass ein Fünftel der Zivildienstleistenden im Pilotprojekt umgerechnet einen Tag pro Woche mit dem Weg zum Einsatzort und zurück verbrachte, dafür einen Dienstag angerechnet bekommen hat und finanziell über die Erwerbssersatzordnung entschädigt wurde.

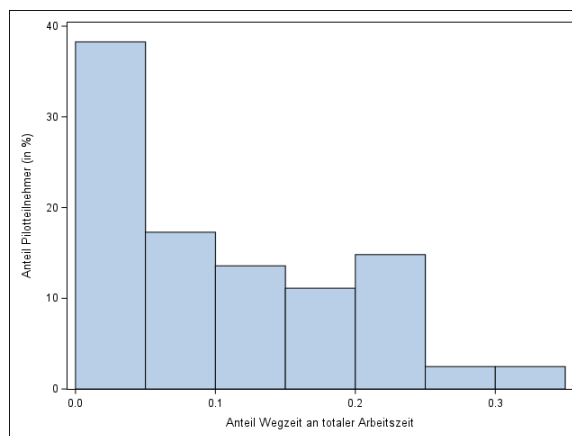


Abb. 5: Anteil Wegzeit an totaler Arbeitszeit (Quelle: BSV 2023)

Das BSV ist der Ansicht, dass die effektive Betreuungsdauer und Anrechnung des Arbeitsweges in einem Missverhältnis stehen. Ein möglicher Lösungsansatz könnte gemäss BSV bei einer Verstetigung der Einsatzmodelle der Verzicht auf die Anrechnung von Wegzeiten als Einsatzzeit (Arbeitszeit) sein.

Berechnung der Erwerbsausfallentschädigung

Zivildienstleistende haben für jeden anrechenbaren Dienstag Anspruch auf die Erwerbsausfallentschädigung nach dem Bundesgesetz über den Erwerbssersatz (Art. 1a Abs. 2 EOG). Gemäss der BSV-Evaluation wurden den Pilotteilnehmenden im Modell «Varieta» von der Erwerbssersatzordnung pro fünf geleistete Einsatztage sieben Taggelder ausbezahlt. Zivildienstleistenden im Modell «Orario» wurden hingegen pro fünf geleistete Einsatztage fünf Taggelder ausbezahlt. Das BSV hält fest, dass die Entschädigung im Modell «Orario» den geltenden gesetzlichen Bestimmungen entspricht, weil der Anspruch bei Zivildienstleistenden nur für anrechenbare Dienstage besteht. Die genaue Methode zur Berechnung der Einsatztage muss im Modell «Varieta» aus Sicht des BSV überprüft werden und bei einer

⁸ Als Datengrundlage hat das BSV Pilot-Einsätze genommen, die zwischen dem 05. Dezember 2021 und dem 30. April 2023 absolviert wurden. Einsätze mit Einsatzende nach dem 30. April 2023 wurden für diese Analyse ausgeschlossen, da Daten zu den ausbezahlten Taggeldern durch die EO für diese Einsätze zum Zeitpunkt der Analyse grösstenteils noch nicht vorlagen. In betrachteten Zeitraum wurden 98 Einsätze von 87 Personen geleistet. Von den 87 Personen wurde für 81 in der gleichen Zeitperiode ein Einsatz im EO-Register gefunden. Für die übrigen 6 Personen wurden bis zum 31. Juli 2023 keine Auszahlungen dem Register gemeldet. Die mit anonymisierten Daten durchgeführten Analysen beschränken sich deshalb auf die 81 Teilnehmenden am Pilotprojekt mit Einsatzende vor Mai 2023 und für die ein EO-Taggeld ausbezahlt wurde. Von diesen 81 Teilnehmenden haben 19 Teilnehmende die Einsätze im Modell «Orario» und 62 Teilnehmende die Einsätze im Modell «Varieta» geleistet. Während von den Teilnehmenden im Modell «Orario» naturgemäss alle 19 Personen die Einsätze ambulant geleistet hatten, waren es im Modell «Varieta» 47 der 62 Personen; die restlichen waren primär «stationär» im Einsatzbetrieb tätig.

allfälligen Einführung der beiden Modelle eine entsprechende gesetzliche Grundlage im EOG geschaffen werden. Dies kann beispielsweise wie beim Vaterschaftsurlaub der Fall gelöst werden: Wenn der Urlaub nicht am Stück bezogen wird (Art. 16k Abs. 4 EOG), werden pro fünf entschädigte Urlaubstage zwei zusätzliche Taggelder ausgerichtet, damit eine Erwerbersatzquote von 80 % des durchschnittlichen Einkommens vor der Geburt erreicht wird. Die Zivildienstleistenden im Modell «Orario» haben nicht eine Erwerbersatzquote von 80% ihres durchschnittlichen vordienstlichen Einkommens erhalten.

6 Schlussfolgerungen des WBF und weiteres Vorgehen

Die externe Evaluation hat gezeigt, dass die Pilot-Einsätze von Zivildienstleistenden in der ambulanten Betreuung einen spürbaren Nutzen für die Betreuten, ihre Angehörigen sowie die Einsatzbetriebe schaffen. Zwar kann der Zivildienst die Problematik der fehlenden Betreuung nicht lösen, da das Mengengerüst insgesamt gering bleiben dürfte. Er kann aber auf der individuellen Ebene einen wertvollen Beitrag zur Entlastung der betroffenen Personen leisten. Angesichts der positiven Befunde sowie der erwarteten Verschärfung der Betreuungsproblematik ist das WBF grundsätzlich der Ansicht, dass sich eine Verstärkung der getesteten Einsatzmodelle im Sinne der Empfehlungen der externen Evaluation anbietet. Zu diesem Zweck sind punktuelle Anpassungen des ZDG sowie der ZDV notwendig.

Gleichzeitig haben sowohl die externe Evaluation als auch die Evaluation des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV bestätigt, dass die getesteten Einsätze auch mit Herausforderungen verbunden sind. Diese betreffen etwa die Anrechnung von Wegzeiten, die Berechnung von Diensttagen und den damit allenfalls einhergehenden Anpassungsbedarf seitens EOG, die Reduktion des administrativen Aufwands, die Auswahl geeigneter Zivildienstleistender sowie die Einschränkung der Flexibilität der Einsatzmodelle zur Sicherstellung der Einsatzqualität und der Dienstpflichtbefreiung.

Diese Fragen gilt es mit der gebotenen Sorgfalt zu bearbeiten, bevor eine Überführung der getesteten Einsatzmodalitäten in den ordentlichen Betrieb vollzogen werden kann. Wie bis anhin soll dies unter Einbezug der relevanten Akteure und Wissensträger geschehen. Als ideales Gefäss bietet sich das Programm «Wohnen» an: Der Bundesrat hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Inneren EDI beauftragt, im Rahmen der Behindertenpolitik 2023-2026 zu prüfen, wie selbstbestimmtes Wohnen verbessert werden kann. Dazu hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB den Programmausschuss «Wohnen» ins Leben gerufen, in dem neben Fachverbänden auch das BSV, das Bundesamt für Wohnungswesen BWO sowie die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK als ständige Mitglieder sowie punktuell das Bundesamt für Gesundheit BAG vertreten sind. Damit sind sämtliche auch für das Pilotprojekt relevanten Stellen involviert. Dieses Synergiepotenzial gilt es zu nutzen, um die offenen Fragen fundiert klären, die Erkenntnisse aus den Evaluationen einarbeiten und, darauf gestützt, den konkreten Anpassungsbedarf der einschlägigen Rechtsgrundlagen identifizieren zu können. Die Möglichkeit ambulanter Einsätze von Zivildienstleistenden soll daher als Teilprojekt des Programms «Wohnen» weiterverfolgt werden. In diesem Rahmen können eine allfällige ZDG-Änderung sowie allenfalls auch eine Änderung des EOG bis spätestens Ende 2026 lanciert werden. Zu berücksichtigen bleibt, dass allfällige Änderungen des ZDG nicht zu einer Attraktivitätssteigerung des Zivildienstes führen dürfen.

Dieses Vorgehen erlaubt nicht nur die Klärung der offenen Fragen in Zusammenarbeit mit den kompetenten Stellen, sondern ermöglicht auch die Berücksichtigung des Fortgangs der laufenden übergeordneten Arbeiten des Bundesrates zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems. In diesem Kontext sind mit den Umsetzungsarbeiten zum ersten Teil des Alimentierungsberichts⁹ (Annäherung Zivildienst und Zivilschutz¹⁰) sowie zur Motion 22.3055 «Armeebestand mittels Massnahmen beim Zivildienst stärken»¹¹ aktuell bereits zwei ZDG-Änderungsvorhaben aufgelegt. Deren konkrete Ausgestaltung ist indes noch offen, sodass die Lancierung eines dritten ZDG-Änderungsvorhabens zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht angezeigt ist.

⁹ Vgl. [Alimentierung von Armee und Zivilschutz Bericht des Bundesrates \(admin.ch\)](#)

¹⁰ Die Vernehmlassung zu diesem Vorhaben fand im Frühling 2023 statt, vgl.: [Verbesserung des Personalbestandes des Zivilschutzes: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens \(admin.ch\)](#)

¹¹ Vgl. [22.3055 | Armeebestand mittels Massnahmen beim Zivildienst stärken | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)