



## Strategie 2023+ des Bundesamtes für Zivildienst ZIVI

Die Strategie ZIVI 2023+<sup>1</sup> geht von den gesetzlichen Aufgaben des Bundesamtes für Zivildienst ZIVI und vom *Grundauftrag* aus, den der Zivildienst im öffentlichen Interesse erfüllt (Ziffer 1).

Aus den Erkenntnissen einer 2017 erfolgten umfangreichen Umfeldanalyse und insbesondere aus den Kernfragen, die sich dem Bund stellen, sind die *Herausforderungen* abgeleitet (Ziffer 2).

Auf diese Herausforderungen sind die *strategischen Wirkungsziele* ausgerichtet (Ziffer 3).

Die *Umsetzung und Überprüfung* der Strategie ZIVI 2023+ wird in Ziffer 4 erläutert.

### 1 Ausgangslage

Das ZIVI als Amt der Bundesverwaltung ist gemäss Art. 10a der Organisationsverordnung für das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF das Kompetenzzentrum des Bundes für den Zivildienst. Es sorgt für eine rasche Behandlung der Gesuche um Zulassung zum Zivildienst, die effiziente Organisation der Einsätze der zivildienstpflichtigen Personen und die Sicherstellung des volkswirtschaftlichen Nutzens des Zivildienstes. Das ZIVI nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr: a) es entscheidet über die Zulassung von Personen zum Zivildienst; b) es bewirtschaftet Einsatzbetriebe; c) es setzt die zivildienstpflichtigen Personen ein.<sup>2</sup>

Der Zivildienst als eine in der Verfassung verankerte Dienstpflichtform erfüllt den *folgenden Grundauftrag* des Bundes im öffentlichen Interesse der Schweiz:

**Der Zivildienst löst das Problem der *Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen* und leistet im Rahmen des Milizsystems einen Beitrag zur Wehrgerechtigkeit.**

Dieser Grundauftrag folgt aus Artikel 59 Absatz 1 Bundesverfassung (Militärdienstpflicht) und Artikel 1 Zivildienstgesetz (ZDG)<sup>3</sup>: Wer Zivildienst leistet, erfüllt wie die Angehörigen der Armee die verfassungsmässige Pflicht zur Dienstleistung mit einer persönlichen Dienstleistung.

Aus diesem Grundauftrag leiten sich zwei gesetzliche Aufträge des Zivildienstes ab:

**a) Der Zivildienst erbringt *zivile Dienstleistungen im öffentlichen Interesse*.**

Gemäss Artikel 2 ZDG hat der Zivildienst zum *Zweck*, ausserhalb der Armee – unter Beachtung der Arbeitsmarktneutralität – zivile Dienstleistungen zu erbringen, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen. Artikel 3a ZDG definiert die *Ziele*, die diesem Zweck dienen. Artikel 4 ZDG

<sup>1</sup> Die Strategie wird jährlich überprüft und solange durch Anpassung der Jahreszahl fortgeschrieben, bis ein erneuter umfassender Strategieentwicklungsprozess initiiert wird.

<sup>2</sup> OV-WBF, SR 172.216.1. Die Organisation und die genauen Aufgaben des ZIVI werden durch das Zivildienstgesetz vom 6. Oktober 1995 und die dazugehörigen Verordnungen geregelt.

<sup>3</sup> Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz; ZDG; SR 824.0)

leitet von diesen Zielen die *Tätigkeitsbereiche* ab. Die Dienstleistungen des Zivildienstes werden, analog zu denjenigen der Armee, mit öffentlichen Geldern (insbesondere EO) finanziert. Der Zivildienst ist das grösste – und nebst dem Grenzwachtkorps das einzige – zivile Mittel des Bundes. Die Dienstleistungen des Zivildienstes kommen hauptsächlich der Betreuung von Menschen (insbesondere von alten Menschen, behinderten Menschen, Kindern und Jugendlichen) sowie dem Umwelt- und Naturschutz zugute.

**b) Der Zivildienst erbringt zivile Dienstleistungen im Rahmen der Sicherheitspolitik.**

Es handelt sich dabei um einen Teil der Dienstleistungen gemäss Buchstabe a). Der Zivildienst ist ein *ziviles Instrument der Sicherheitspolitik*.<sup>4</sup> Er erbringt Dienstleistungen in zwei von vier Sicherheitsbereichen:<sup>5</sup> «Wahrung der Interessen der Schweiz im Ausland und Beiträge zum internationalen Krisenmanagement» sowie «Vorbeugung, Vorsorge und Bewältigung von natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen».<sup>6</sup>

Die vorgenannten Aufträge können teilweise in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

## 2 Das Umfeld – Herausforderungen

### 2.1 Erkenntnisse aus der Umfeldanalyse

Aus einer umfangreichen Umfeldanalyse (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt) sind die folgenden **Erkenntnisse** abgeleitet:

a) Die Nachfrage

- nach Dienstleistungen in der Betreuung von Menschen (insbesondere von alten, kranken, behinderten Menschen, von Flüchtlingen und Migrantinnen/Migranten, von Kindern und Jugendlichen);
- nach Dienstleistungen in Umwelt- und Naturschutz<sup>7</sup>;
- nach komplementären Dienstleistungen in Katastrophen und Notlagen;
- nach flexiblen Einsatzformen und individualisierten Angeboten (Beispiel: neue Modelle in der Betreuung von Menschen).

steigt.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Einsätzen des Zivildienstes steigen wird.

- b) Die Positionierung des Zivildienstes im Gesamtsystem der Dienstleistungen des Bundes erfordert weitere Klärung und bessere Verankerung. Die Leistungen und die Organisation des Zivildienstes müssen regelmässig auf ihre Zukunftstauglichkeit hin überprüft und bedarfsgerecht angepasst werden.

---

<sup>4</sup> Vgl. Sicherheitspolitischer Bericht 2010 (BBI 2010 5133), Ziffer 5.8

<sup>5</sup> Vgl. Sicherheitspolitischer Bericht 2010, Ziffer 4.2

<sup>6</sup> Die Sicherheitspolitischen Bericht 2016 (BBI 2016 7763) und 2021 (BBI 2021 2895) führen den Zivildienst unverändert als eines der sicherheitspolitischen Instrumente.

<sup>7</sup> Im Zusammenhang mit den vielfältigen Folgen des Klimawandels werden die Herausforderungen von Staat, Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Technik grösser und bedürfen vermehrter Dienstleistungen in der Prävention, der Bewältigung und der Regeneration. Welche Auswirkungen dies für das ZIVI und für den Zivildienst hat, soll im nächsten umfassenden Strategieentwicklungsprozess thematisiert werden.

- c) Der Finanzdruck des Bundes sowie die Polarisierung in Gesellschaft und Politik nehmen zu.

## 2.2 Der Bund – zwei Kernfragen

Im Spannungsfeld zwischen steigender Nachfrage nach Dienstleistungen des Bundes einerseits sowie steigendem Finanzdruck und zunehmender Polarisierung in Gesellschaft und Politik andererseits stellen sich dem Bund **zwei Kernfragen**.

### 2.2.1 Dienstleistungen des Bundes

Die *erste Kernfrage* lautet:

**Welche Dienstleistungen wird der Bund in welchem Ausmass mit welchen Mitteln in Zukunft abdecken und wie wird er diese finanzieren?**

Mit *Dienstleistungen* sind die für den Zivildienst relevanten Dienstleistungen gemeint: Sozial- und Gesundheitswesen, Schulwesen, Umwelt, zivile Sicherheit (Katastrophen und Notlagen, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe).

Mit *Mitteln* sind insbesondere gemeint: der Zivildienst und weitere Anbieter auf dem zweiten Arbeitsmarkt (Arbeitslose, Integrationsprogramme, Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, Praktikantinnen und Praktikanten).<sup>8</sup>

In der Frage nach der *Finanzierung* ist auch die finanzielle Unterstützung gemeinnütziger Organisationen und von Freiwilligenarbeit mitzudenken.

Die folgende *Antwort* ist, gestützt auf die geltende Verfassung, in den nächsten fünf bis zehn Jahren wahrscheinlich:

**Die Nachfrage nach Leistungen des Bundes und des Zivildienstes steigt; die Anzahl verfügbarer Zivildienstage stagniert.<sup>9</sup> Der Bund gewährleistet die heutigen Dienstleistungen des Zivildienstes auch künftig in vergleichbarer Art und Weise (Status quo) oder passt sie im Rahmen des Gesetzes an.**

Daraus ergibt sich die folgende *Schlussfolgerung*:

**→ Die Nachfrage nach Zivildiensteinsätzen entwickelt sich deutlich höher als das Angebot.**

---

<sup>8</sup> Der Zivildienst ist hier nicht genannt, weil er in der normalen Lage ein Mittel der Kantone ist. Der Bundesrat kann jedoch Schutzdienstleistende selber aufbieten (Art. 46 Abs. 1 Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivildienst [BZG: SR 520.1]) und dafür situativ Einsatzkriterien vorgeben. In diesem Fall stellen die so aufgebotenen AdZS ein Mittel des Bundes dar, auch wenn die operative Einsatzführung an die Kantone delegiert wird.

<sup>9</sup>Die Zulassungen zum Zivildienst erreichten 2017 einen Höchststand und sind nach einem pandemiebedingten Rückgang 2022 wieder fast auf dieses Niveau angestiegen (über 6600 Zulassungen/Jahr). Die angestossenen Gesetzesrevisionen (Unterstützung ZD für ZSO mit Unterbestand, Wiederaufnahme RevZDG zur Reduktion der Zulassungen nach RS) können bzw. sollen die Zahl der Zulassungen und werden in der Folge auch die pro Jahr total zu leistenden Dienstage sinken lassen.

## 2.2.2 Dienstpflichtsystem des Bundes

Mit *Dienstpflichtsystem* ist das Gesamtsystem gemeint, wobei der Fokus auf dem Status des Zivildienstes im Gesamtsystem liegt. Aktuell gilt verkürzt das folgende *Dienstpflichtsystem*: Militärdienstpflicht für alle Schweizer (Militärdienst und ziviler Ersatzdienst), Wehrpflichtersatz für nicht geleistete Militär- bzw. Zivildiensttage, Schutzdienstpflicht (im Zivilschutz).

Die *zweite Kernfrage* lautet:

### **Für welches Dienstpflichtsystem wird sich die Schweiz entscheiden?**

Es ist festzustellen:

**Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems wird auch in den kommenden Jahren intensiv weitergeführt, unabhängig davon, ob es beibehalten, angepasst oder aufgehoben wird<sup>10</sup>.**

Eine systemische Änderung des aktuellen Dienstpflichtsystems, die in jedem Fall eine Verfassungsrevision erfordert, ist mittelfristig möglich. Die Diskussion rund um dessen Weiterentwicklung ist für den Zivildienst und dessen Kernaufgaben von strategischer Bedeutung.

Daraus ergibt sich die folgende *Schlussfolgerung*:

**→ Die Diskussion der Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems stellt den Zivildienst in der heutigen Ausgestaltung in verschiedener Hinsicht in Frage.**

*Dabei gilt:*

- Die Herausforderungen im Rahmen von Modellen mit Dienstpflicht sind nicht dieselben wie in Modellen ohne Pflicht.
- In Modellen *ohne Pflicht* fällt das Problem der Militärdienstverweigerung und damit der Grundauftrag a) weg. Als Folge davon hat das ZIVI als Organisation keinen Existenzgrund und keine Legitimation mehr, denn es besteht kein Bedarf an dessen Kernkompetenz («Erfahrung im Matching von zivilem gesellschaftlichem Bedarf mit Dienstpflichtigen»).
- Auch in Modellen *mit Pflicht* kann das ZIVI als Organisation in Frage gestellt werden. Zwar braucht es weiterhin einen zivilen Ersatzdienst zur Lösung des Problems der Militärdienstverweigerung und als Beitrag zur Wehrgerechtigkeit; dazu müssen die Zivis Dienstleistungen im öffentlichen Interesse erbringen können. Je nach Modell und Zuständigkeitsregelung im föderalen System wird der Bedarf an der Kernkompetenz des ZIVI kleiner oder grösser sein und bestimmen, ob es eine nationale Vollzugsstruktur braucht.

---

<sup>10</sup> Politik und Medien dominieren angesichts der geopolitischen Lage den Diskurs.

## 2.3 Herausforderungen

Aus der Analyse des Umfelds und der beiden Kernfragen, die sich dem Bund stellen, ergeben sich die folgenden **Herausforderungen**.

Die folgende bisherige Herausforderung *besteht* mit gleicher Bedeutung *weiter*:

- Der Zivildienst wird gemäss seinen Eckpfeilern – Tatbeweislösung, Zweck und Ziele – so wie gemäss seinem Grundauftrag konsequent vollzogen.

Die folgenden bisherigen Herausforderungen *nehmen an Bedeutung zu*:

- Die Frage, wo die Zivildienstleistungen inskünftig die grösstmögliche Wirkung entfalten sollen und der Begründungsanspruch an das ZIVI zu seiner Legitimation und Kompetenz zu entsprechenden Steuerungsmassnahmen nehmen in der politischen Debatte zunehmend an Relevanz und Brisanz zu.
- Die Dienstleistungen des Zivildienstes, insbesondere in der Pflege und Betreuung von Menschen sowie in Umwelt- und Naturschutz sind vermehrt so zu steuern, dass sie die grösstmögliche Wirkung für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft erzielen.
- Der gesellschaftliche Bedarf nach Diversifizierung der Einsatzbereiche und -formen (insbesondere der Bedarf nach Teilzeiteinsätzen) ist in Klärung, obwohl sie zur Gewährleistung des Vollzugs nicht notwendig sind. Ein allfälliges Angebot als Antwort auf eine Nachfrage muss dem Grundsatz der Gleichwertigkeit nach Art. 5 ZDG entsprechen. Die Bereitschaft (Organisation, Struktur, Ausbildung, Daten über Zivildienstpflichtige) für Einsätze im Rahmen der Sicherheitspolitik ist bedarfsgerecht zu erhöhen.
- Die Erfüllung des Grundauftrags des Zivildienstes erfordert den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit mit Partnern, insbesondere auch in der Sicherheitspolitik.
- Die Frage, welche komplementären, oftmals über mehrere Monate benötigte Dienstleistungen der Zivildienst in Katastrophen und Notlagen übernehmen soll, stellt sich grundsätzlich wie auch anlässlich konkreter Bedarfslagen (Pandemie, Asyl, Energiemangel etc.) öfters.
- In Zeiten des Arbeitskräftemangels werden Notlagen-Einsätze häufiger gefordert, gleichzeitig akzentuiert sich die Frage nach Subsidiarität und Arbeitsmarktneutralität.

Die folgenden bisherigen Herausforderungen *fallen weg oder verlieren an Bedeutung*:

- Die Erschliessung neuer Tätigkeitsbereiche (sowie darauf ausgerichtete Pilotprojekte) ist nicht notwendig, weder zur Gewährleistung des Vollzugs noch aufgrund eines gesellschaftlichen Bedarfs.
- Das Konfliktpotenzial zwischen dem Vollzug des Zivildienstes und der Arbeitsmarktneutralität in der normalen Lage verringert sich, weil die Nachfrage nach Zivildienstleistungen das Angebot zunehmend übersteigen wird.

### 3 Strategische Wirkungsziele ZIVI 2021+

Aus den Aufgaben des ZIVI, dem Grundauftrag und den daraus abgeleiteten gesetzlichen Aufträgen des Zivildienstes sowie aus den Herausforderungen der Analyse sind die **strategischen Wirkungsziele** abgeleitet. Sie sind in zwei **Hauptstossrichtungen** gegliedert.

*A Das ZIVI trägt zur Erfüllung des Grundauftrags und den daraus abgeleiteten beiden Aufträgen des Zivildienstes bei.*

1. Institutionen, die – insbesondere in der Pflege und Betreuung von Menschen sowie im Umweltschutz – zugunsten der Gesellschaft wirken, setzen die Dienstleistungen des Zivildienstes verstärkt dort ein, wo deren Wirkung für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft am grössten ist.
2. Netzwerkpartner (Behörden, Interessenvertretungen, Dachorganisationen usw.) – insbesondere der grossen Tätigkeitsbereiche (Sozialwesen, Gesundheitswesen, Umwelt) – anerkennen die Sachkompetenz und Vollzugserfahrung des ZIVI und berücksichtigen die Dienstleistungen des Zivildienstes.
3. Die Partner in der Sicherheitspolitik – insbesondere der Sicherheitsverbund Schweiz und der Bundesstab Bevölkerungsschutz – anerkennen die Sachkompetenz und Vollzugserfahrung des ZIVI und berücksichtigen die Dienstleistungen des Zivildienstes (und seine Grenzen) insbesondere in Katastrophen und Notlagen.

*B Das ZIVI ist in der Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems das aktiv agierende Kompetenzzentrum zur Lösung des Problems der Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen und zur Frage, wie gemeinnützige Leistungen des Bundes ergänzend zu freiwilligen und gewinnorientierten Leistungen erbracht und weiterentwickelt werden können.*

4. Gremien, die sich mit der Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems befassen, anerkennen die Sachkompetenz und Vollzugserfahrung des ZIVI sowie die Aufgaben und Leistungen des Zivildienstes im geltenden Dienstpflichtsystem und berücksichtigen diese Elemente in ihrer Positionierung zu künftigen Dienstpflichtmodellen.
5. Solange eine Militärdienstpflicht besteht, ist der zivile Ersatzdienst ausserhalb des VBS organisiert.

Die folgenden strategischen Wirkungsziele gelten auch, wenn das heutige Dienstpflichtsystem von einem Modell ohne Pflicht abgelöst werden sollte; sie erfordern unter Umständen Verfassungs- und Gesetzesänderungen:

6. Der Bund gewährleistet auch künftig die zivilen gemeinnützigen Dienstleistungen, die heute der Zivildienst erbringt.
7. Der Bund verfügt auch künftig zur Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration von natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen über ein eigenes ziviles Mittel.

## **4 Umsetzung und Überprüfung**

Der Horizont der Strategie ZIVI 2023+ beträgt mehr als vier Jahre.

Die Strategie ZIVI 2023+ bildet die Grundlage der rollenden vierjährigen Zielsetzungen und Massnahmen in der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung IAFP gemäss dem Neuen Führungsmodell Bund NFB.

Im Rahmen dieses jährlichen Prozesses ist jeweils auch zu prüfen, ob die Strategie ZIVI 2023+ angepasst werden muss.

Die Mitarbeitenden des ZIVI werden regelmässig über die Fortschritte in der Umsetzung der Strategie ZIVI 2023+ informiert.

Die Strategie ZIVI 2023+ wird auf der Internetseite des ZIVI veröffentlicht.

Thun, 09.03.2023