



Zürich, 11.3.2015
lic

**Anhörung der Studiengruppe Dienstpflichtsystem vom 16. März 2015, 15.00 –
16.30 Uhr, Bern
Barbara Günthard-Maier, Stadträtin Winterthur und Vorstandsmitglied Konferenz der
Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD)**

Sehr geehrter Herr Präsident,
(sehr geehrter Herr Regierungsrat)
sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Einladung zur heutigen Anhörung.

Die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und –direktoren (KSSD) ist eine Sektion des Städteverbandes. Wir sind ein Zusammenschluss von Mitgliedern von Stadtregierungen, die für die Bereiche Polizei und Sicherheit zuständig sind. Dazu gehören also auch städtische Feuerwehr- und Rettungsorganisationen sowie der Bevölkerungsschutz.

Fast drei Viertel der Schweizer Bevölkerung lebt in Städten und städtischen Gemeinden. Das ist eine Realität. Die allgemeine Wehrpflicht gilt in der Schweiz zwar nach wie vor – sie ist aber keine gelebte Realität. Und das gilt besonders für die urbane Schweiz. Noch knapp 50% (!) der 20-jährigen Schweizer Männer gelten als militärdienst- oder zivilschutztauglich. Wenn wir die Tendenz gerade in den Städten anschauen, dann müssen wir davon ausgehen: Die sogenannte Wehrgerechtigkeit wird auch nicht von alleine zurückkehren.

Wir begrüßen es deshalb, dass Sie in dieser Studiengruppe das Dienstpflichtsystem im Auftrag des Bundesrates ganzheitlich überprüfen.

Ich präsentiere Ihnen gerne unsere Überlegungen dazu:



Was sind die Faktoren für ein Dienstpflichtsystem der Zukunft?

1. **Gesellschaftlicher Nutzen**

Die Dienstpflicht muss in ihrer Ausgestaltung auch Sinn machen. Vielerorts und gerade in den Städten gibt es mehr Dienstpflichtige im Zivilschutz als sinnvolle Aufgaben, wo diese eingesetzt werden können.

Die Aufgaben müssen den aktuellen Herausforderungen entsprechen. Wenn die Armee angesichts der veränderten Bedrohungslage verkleinert wird, heisst das nicht, dass es keine anderen sinnvollen Aufgaben gibt. Die Frage ist, welche. Es gibt für die urbane Schweiz durchaus ungelöste Herausforderungen. Ich komme darauf zurück.

2. **Milizgedanke:**

Ein Dienst für die Allgemeinheit macht Sinn – gerade auch in den Städten. Es wäre auch für die urbane Schweiz wichtig, diese Tradition zu erhalten – oder vielleicht neu zu beleben. Ein Dienst für die Allgemeinheit hat das Potenzial zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts über Merkmale wie soziale und geographische Herkunft hinweg und zur Stärkung der Verbundenheit von BürgerInnen und Staat. Damit kann er sogar verhindern, dass der Staat immer mehr Aufgaben übernehmen muss – und diese immer weniger in der Gesellschaft verankert sind.

Wenn das Milizprinzip aber zur reinen Floskel wird, weil allgemeine Wehrpflicht und Realität immer weiter auseinanderfallen, dann ist nicht auszuschliessen, dass das Stimmvolk eines Tages tatsächlich Nein zur Dienstpflicht sagen wird.

3. **Wehrgerechtigkeit:**

Die verschiedenen Arten, die Dienstpflicht zu erfüllen, müssen aufeinander abgestimmt und grundsätzlich gleichwertig konzipiert werden. Das heutige System ist historisch gewachsen und anpassungsbedürftig.

Die Wehrpflicht gilt heute nur für die Männer. Seit langem sind die Frauen in Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft, Kultur und Politik auf dem Vormarsch. Ein Dienstpflichtsystem der Zukunft muss dem Grundsatz Rechnung tragen, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind.



Diese Punkte zeigen: Aus Sicht der KSSD lohnt es sich, das Dienstpflichtsystem einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen. Dabei sollte auch eine allgemeine Dienstpflicht geprüft werden.

Die Schweizer Städte stehen vor grossen Herausforderungen.

Was sind die Herausforderungen heute und morgen?

- 1. Die moderne Stadt ist verwundbar:** Die Komplexität unserer modernen Gesellschaft macht uns auch verwundbar. Denken wir nur mal an Szenarien wie diejenigen der Sicherheitsverbandsübung 2014: Stromausfall und Pandemie! Sie hat einmal mehr gezeigt, wie wichtig die Bündelung aller Kräfte im Ernstfall ist. Aber auch im Alltag sind wir gefordert.
- 2. Feuerwehr:** Aus Sicht der KSSD steht die Feuerwehr vor grossen Herausforderungen: Hier bestehen von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Regelungen, teilweise besteht eine Pflicht. Gerade die freiwillige Feuerwehr hat langfristig einen schweren Stand in der Gesellschaft der Ich-Unternehmer. Die Feuerwehr ist in unseren Städten aber unabdingbar für die Abwehr von realen Gefahren. Auch in Zürich werden die Milizkompanien regelmässig für Einsätze aufgeboden: Es sind unplanbare, lokale Aufgaben, die nicht alleine von Berufsfeuerwehren bewältigt werden können. Die KSSD beantragt Ihnen deshalb, den Einsatz von Dienstpflichtigen im Feuerwehrwesen ins Auge zu fassen. Wir halten es für sinnvoll, wenn die Dienstpflicht auch bei der Feuerwehr absolviert werden kann. Dies könnte langfristig Engpässe bei der freiwilligen Feuerwehr verhindern. Zudem werden Doppelmandate verhindert, die in der Krise nicht taugen: Eine Person soll grundsätzlich nur in einer Organisation Dienst leisten.



- 3. Unsere Bevölkerung wird älter:** 2030 wird jede vierte Person in der Schweiz über 65 Jahre alt sein. Eine Studie zur Alterspolitik im Auftrag des Städteverbandes¹ zeigt, dass die demografischen Veränderungen die Schweizer Städte vor grosse Herausforderungen stellen – finanziell und personell. Es macht deshalb Sinn, über einen Einsatz von Dienstpflichtigen im Betreuungs- und Pflegebereich nachzudenken. Auch für sie wird gelten: Eine geeignete Ausbildung und eine persönliche Eignung sind grundlegend. Solche Einsätze könnten nicht zuletzt auch die Verbindung zwischen den Generationen stärken.
- 4. Die Engpässe im Gesundheitswesen** können ohne zusätzliche Massnahmen aus heutiger Sicht nicht bewältigt werden. Einsätze von Dienstpflichtigen in diesem Bereich sind daher ebenfalls weiter zu verfolgen.
- 5. Freiwillige fehlen:** Die Staatsbürgerin und der Staatsbürger mit Gemeinsinn sind auch für die Schweiz von morgen wichtig. Eine Revision des Dienstpflichtsystems kann die Verbundenheit von Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern stärken. Und vielleicht ist der Kreis in Zukunft auch weiter zu fassen: Frauen und Männer, aber auch die Wohnbevölkerung ohne Schweizer Pass sind in die Überlegungen für die Zukunft einzubeziehen.

¹ Ecoplan: [Alterspolitik in Schweizer Städten](#), Schlussbericht zuhanden Städteverband, 14. Juli 2014.



FAZIT:

Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht ist aus Sicht der KSSD prüfenswert. Ein neues Modell sollte offen sein für die Erfüllung der Dienstpflicht in der Armee, im Zivilschutz, dem Zivildienst, Feuerwehr und im Gesundheitswesen. Sie könnte auch weitere Bereiche einbeziehen. Dies würde eine Neukonzipierung des heutigen Systems bedeuten. Mit Einzelmassnahmen werden die erwähnten Probleme von tiefgreifender staatspolitischer, gesellschaftlicher Natur sind, nicht nachhaltig gelöst.

Auch unabhängig von der Frage der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht empfiehlt die KSSD konkret:

1. Die bereits heute bestehenden Dienstpflichten sollen einander angeglichen und vor allem besser auf einander abgestimmt werden. Das gilt auch für die Dauer der Dienste. Sie könnte z.B. über ein Dienstpflichttage-Konto geregelt werden.
2. Der Einsatz von Dienstpflichtigen im Feuerwehrwesen ist mit besonderer Priorität zu prüfen.

Ein Dienstpflichtsystem, das den aktuellen Herausforderungen entspricht, leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass die Schweiz und ihre Städte auch in Zukunft sicher sind – mit und dank ihrer Bevölkerung. Im Namen der KSSD darf ich Ihnen deshalb unseren Dank für Ihre wertvolle Arbeit aussprechen.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit



Antworten auf die von der Studiengruppe zur Diskussion gestellten Fragen:

- 1. Die Studiengruppe hat die Themen „Notstand im Gesundheitswesen“, „Prävention von Katastrophen und Notlagen“ Polzeilücke sowie Versorgungssicherheit diskutiert und ist dabei zur Ansicht gekommen, dass höchstens in den beiden ersten Bereichen Dienstpflichtige eingesetzt werden können. Sie hat dabei die folgenden drei Kriterien kumulativ berücksichtigt:
 - i. Ein Problem ist hinreichend belegt;*
 - ii. Der Arbeitsmarkt ist nachweislich nicht in der Lage, das Problem zu lösen;*
 - iii. Der Einsatz von Pflichtigen (vorübergehend oder dauernd) leistet einen relevanten Beitrag zur Lösung des Problems.**
- 2. Teilen Sie diese Beurteilung? Gibt es andere Aufgabengebiete, in denen Sie langfristig einen erhöhten Bedarf für den Einsatz von Dienstpflichtigen sehen?*

Die KSSD ist ebenfalls der Ansicht, dass in den beiden Bereichen „Notstand im Gesundheitswesen“ und „Prävention von Katastrophen und Notlagen“ Einsätze in Frage kommen, nicht aber im Bereich Polzeilücke.

Hingegen sieht sie weitere Aufgabengebiete, namentlich die Feuerwehr. Zudem sind noch viele andere Aufgaben in der Gesellschaft denkbar, die durchaus von Pflichtigen erfüllt werden können: Unterhalt von Grünflächen, Littering, Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit...

Die drei Kriterien (i-iii) sind zwar stimmig, doch lassen sie viel Auslegungsspielraum. Sie können je nach Perspektive für all diese Bereiche bejaht werden.

Zum Bereich der Katastrophenvorsorge und des Katastrophenmanagements: Grundlage für einen diesbezüglichen Einsatz ist, dass die Dienstpflichtigen (Männer und allenfalls auch Frauen) eine längerdauernde Grundausbildung absolvieren und alsdann auf einem Niveau eingesetzt werden können, das dem professionellen Personal des Krisenmanagements nahekommt und damit eine echte Entlastung darzustellen vermag. Zudem muss der Einsatz der Dienstpflichtigen zwingend Diensttage umfassen, die bspw. das Minimalkontingent von Zivildienstleistenden bei weitem übertreffen um in der betroffenen Organisation Nutzen generieren zu können.

Eine Studie des Zivildienstes² hat im Jahr 2013 erste Prüfergebnisse zum Thema erarbeitet. Der diesbezügliche Bericht stellt einleitend fest, dass im Fall von Katastrophen (Hochwasser, Erdbeben) und Notlagen (Pandemien, Flüchtlingswellen) ein Bedarf an zusätzlichen (zu den bereits vorhandenen und eingesetzten) personellen

² [Ernst Basler + Partner: Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen Schlussbericht. 6. Dezember 2013.](#)



Ressourcen in den Gemeinden und Kantonen besteht. Insbesondere in den Phasen der Bewältigung und der Regeneration braucht es bei grossen Ereignissen zusätzliche personelle Mittel. In der Phase Vorbeugung kann weiteres Personal zusätzliche Arbeiten übernehmen.

Zu den heutigen Angeboten des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen würdigt der Bericht die bestehende gesetzliche Grundlage (welche auch den Aufbau einer reaktionsfähigen Pikettorganisation mit autonom geführten und ausgerüsteten Verbänden zulassen würde), den Bestand an Zivildienstleistenden, deren Einsatzerfahrung (in Tätigkeitsbereichen, die auch im Falle von Katastrophen und Notlagen relevant sind, z. Bsp. Gesundheits- und Sozialwesen, Umwelt- und Naturschutz, Forstwesen und Landwirtschaft), deren einsatzspezifische Ausbildung und die hohe Durchhaltefähigkeit.

Bei der Beurteilung des Bedarfs an Zivildiensteinsätzen bei Katastrophen und Notlagen stellt der Bericht, ausgehend von den heutigen Angeboten des Zivildienstes, fest, dass Zivildienstleistende einen Teil des erkannten Bedarfs an zusätzlichen personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen abdecken können. Es besteht ein Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei verschiedenen «grossen» Katastrophen und Notlagen. Der Bericht hält jedoch fest, dass aus heutiger Sicht kein Erfordernis besteht für den Ausbau des Zivildienstes zu einer weiteren Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes oder für grundlegende Anpassungen wie beispielsweise den Aufbau einer Pikett-Organisation.

Aus dem Sicherheitsbereich wird zurzeit kein weiterer Bedarf erkannt für den Einsatz von Dienstpflichtigen in den Städten.



3. Ist der Umstand, dass im Zivilschutz nur Militärdienstuntaugliche eingeteilt werden, aus Ihrer Erfahrung mit den Zivilschutzorganisationen ein Problem?

Diese Frage wird in der KSSD unterschiedlich beantwortet – sie hat offenbar verschiedene Facetten:

Quantität: Der Umstand, dass im Zivilschutz nur Militärdienstuntaugliche eingeteilt werden können, minimiert die Rekrutierungsmöglichkeiten von Zivilschutzangehörigen wesentlich. Dies zeigt sich auch darin, dass die geforderten Bestände anlässlich der Aushebungen in der Regel nur zu 75% alimentiert werden können.

Die Einteilung von „Untauglichen“ ist nicht grundsätzlich Problem der „Qualität“, sondern eher der Motivation: Diese wird äusserst unterschiedlich wahrgenommen. In Winterthur stellen wir fest: Die Zivilschutzpflichtigen sind äusserst engagiert und erledigen ihre Aufgaben ausgezeichnet.

Das genügende Rekrutieren von Zivilschutzangehörigen, die Kaderchargen übernehmen, ist eine kaum erbringbare Herausforderung.

Dann fehlt es an ausreichenden AUSBildungsmöglichkeiten: Ein WK mit nur 2 Tagen bedeutet, dass man im kommenden Jahr wieder bei „unter Null“ beginnt.

Zusammengefasst kann man sagen: Es ist nicht das Problem, dass die Zivilschutzleistenden „mangelhaft tauglich“ sind. Das System ist aber wenig tauglich, indem die Ausbildung nicht gewährleistet werden kann und die Motivation teilweise fehlt. Die Betitelung „untauglich“ ist veraltet und wirkt möglicherweise auch diskriminierend. Künftig sollte man von „Allgemeiner Dienstpflicht“ sprechen und diese zum Beispiel als Militärdienst (Armee), Schutzdienst (Zivilschutz) oder Zivildienst bezeichnen und beschreiben.



4. Halten Sie es für erforderlich, dass die Schutzdienstpflicht auch in der Feuerwehr, in Samariternvereinen oder z.B. bei REDOG absolviert werden kann.

Die KSSD hält die vertiefte Prüfung in all diesen Bereichen für prüfenswert und spricht sich ausdrücklich für die Möglichkeit einer Absolvierung der Dienstpflicht in der Feuerwehr aus.

Sie könnte in verschiedener Form geleistet werden, z.B. als Durchdiener. Denkbar sind angesichts der kleiner werdenden Bestände der freiwilligen Feuerwehren gezielte Aufstockungen von Berufsfeuerwehren.

Je nach Ausgestaltung birgt die Idee jedoch im Detail rechtliche und organisatorische Knacknüsse. Die Feuerwehr ist die einzige Blaulichtorganisation im Milizsystem. Bereits die Ausgangslage der Rekrutierung, wonach heute im Zivilschutz mit gesetzlicher Vorgabe zum Dienst verpflichtet und in der Feuerwehr zum Ausüben eines freiwilligen Ehrenamts aufgerufen wird, ist völlig different. Dabei bildet die vielfältige Motivlage für Schutz- und Rettung das zentrale Element für den Feuerwehrangehörigen im Gegensatz des Zivilschutzdienstleistenden, der eine obligatorischen Pflicht zu erfüllen hat.

Die Feuerwehrrekrutierung kann grundsätzlich nur auf lokaler Ebene erfolgen, weil der Dienst angesichts der geforderten Einsatzzeiten vor Ort geleistet werden muss. Im Gegensatz zu den anderen Partnerorganisationen ist für die Feuerwehr die Verfügbarkeit der Einsatzkräfte (24 Stunden/365 Tage) entscheidend, was den Einbezug eines neuen Zusatzkriteriums „Disponibilität“ bei der Zivilschutz-Rekrutierung erfordern würde. Im Weiteren müsste eine Gleichstellung in Sachen Erwerbssersatz erfolgen können.

Dienstpflicht in der Feuerwehr hätte auch im Rahmen einer allgemeinen Dienstpflicht Platz.



5. *Welche Strukturen im Dienstpflichtsystem sollten aus Ihrer Sicht vereinfacht werden?*
Gibt es aus Ihrer Sicht störende Überlappungen?

Grundsätzlich sollten die Dienste gleichwertig gestaltet werden. Die Dauer ist abzugleichen.

Das heutige Dienstpflichtsystem ist dazu grundsätzlich zu überprüfen. Es hätte grosse Vorteile, die Wehr- und Schutzdienstpflicht in eine allgemeine Dienstpflicht für die gesamte Bevölkerung zu überführen (Dienst an der Gemeinschaft). Dabei ist für alle an der Gemeinschaft Dienstleistenden eine finanzielle Gleichbehandlung anzustreben, beispielsweise mit einer äquivalenten Ersatz-erwerb ersatzordnung.

Das heutige System erfüllt seinen Zweck nicht. Die Durchlässigkeit ist zu verbessern: Im heutigen System wird zwischen tauglichen und untauglichen Dienstleistenden unterschieden ohne eine Drittverwendung zu prüfen. Untaugliche werden strikt dem Zivilschutz zugewiesen. Damit entsteht das Problem, dass ausgebildete Fachspezialisten, beispielsweise Ärzte in den Zivilschutz eingeteilt werden, wo für ihre Fachkenntnisse keine oder nur eine bedingte Einsatzmöglichkeit besteht. Gleichzeitig weist jedoch die Privatwirtschaft für eben diese Fachspezialisten eine Ressourcenknappheit auf. Bereits im IST- Zustand wäre es deshalb nötig, diesbezügliche Spezialisten direkt von der Zivilschutzdienstpflicht zu befreien, damit sie bedarfsgemäss der Privatwirtschaft zu Verfügung stehen würden.

Die Durchlässigkeit für den Einsatz von Spezialisten muss gewährleistet sein. Dies würde erlauben, dass Über- bzw. Unterbestände (zum Beispiel Köche) in den verschiedenen Organisationen vermehrt aufgefangen werden könnten. Letztendlich geht es darum, zur richtigen Zeit, die richtige Leistung mit entsprechendem Fachpersonal am richtigen Ort für den Nutzer bereitstellen zu können. Ob der Leistungserbringer in der Ausübung seiner fachspezifischen Rolle militärdiensttauglich ist oder nicht, hat keinen direkten Einfluss auf das Fachergebnis.

Überlappungen:

Störend ist die überlappende Einteilung. Im Extremfall ist ein Polizeioffizier gleichzeitig Offizier in einer Feuerwehr und Offizier in der Armee. Im Ereignisfall würde er aber nur einer Organisation zur Verfügung stehen. Doppelmandate taugen in der Krise nicht.



6. *Sind Sie der Auffassung, dass die personellen Engpässe im Gesundheitswesen trotz zunehmender Überalterung langfristig behoben werden können? Schliessen Sie damit die Notwendigkeit aus, dass langfristig Dienstpflichtige im Betreuungs- und Pflegebereich eingesetzt werden müssen?*

Die personellen Engpässe im Gesundheitswesen können ohne zusätzliche Massnahmen aus heutiger Sicht nicht bewältigt werden. Der Einsatz von Dienstpflichtigen drängt sich hier auf.

(Vgl. Einstiegs-Statement) :

2030 wird jede vierte Person in der Schweiz über 65 Jahre alt sein. Eine Studie zur Alterspolitik im Auftrag des Städteverbandes zeigt, dass die demografischen Veränderungen die Schweizer Städte vor grosse Herausforderungen stellen – finanziell und personell. Es macht deshalb Sinn, über einen Einsatz von Dienstpflichtigen im Betreuungs- und Pflegebereich nachzudenken.