

# Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen

Schlussbericht  
6. Dezember 2013



**Projektteam**

Tillmann Schulze

Lilian Blaser

Bruno Basler

Hans Merz

Ernst Basler + Partner AG

Zollikerstrasse 65

8702 Zollikon

Telefon +41 44 395 11 11

info@ebp.ch

www.ebp.ch

© Fotos Titelseite: Vollzugsstelle für den Zivildienst (6); Schweizer Armee (1), Gabriel Goh (1)

# Vorwort

In der Interpellation 12.3933 vom 28. September 2012 erkundigt sich Nationalrätin Evi Allemann beim Bundesrat nach dem Stand der im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 geforderten Bedarfsprüfung bezüglich des Einsatzes von Zivildienstleistenden zur Entlastung anderer Akteure des Sicherheitsverbundes Schweiz in der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Der Bundesrat hat die Interpellation am 14.11.2012 beantwortet, Teil der Antwort ist ein Verweis auf einen Expertenbericht, der die Frage des Bedarfs systematisch prüfen soll.

Der geforderte Expertenbericht liegt mit diesem Dokument vor. Den Bericht erstellte Ernst

Basler + Partner im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst. Die Analysen stützen sich auf verschiedene Fachgrundlagen, vor allem aber auf insgesamt 16 Interviews mit Fachpersonen aus den Bereichen Bevölkerungsschutz und Sicherheitspolitik. Ein Begleitausschuss überprüfte aus verschiedenen Blickwinkeln die Arbeiten fachlich und methodisch. Der Ausschuss zeigte sich mit den Ergebnissen dieses Berichts einverstanden.

Im Zentrum der Analysen steht die Frage nach dem heutigen Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen. Zudem zeigt der Bericht auf, in welche Richtung sich der Zivildienst im Kontext von Katastrophen und Notlagen künftig entwickeln könnte.

Wir danken allen Beteiligten für ihre konstruktive Mitarbeit an diesem Konsens zum Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen.

Ernst Basler + Partner  
Zollikon, im Dezember 2013



---

## Zusammenfassung

### Ausgangslage, Ziel und Vorgehen

In der Interpellation 12.3933 „Der Zivildienst als Instrument der Sicherheitspolitik“ vom 28. September 2012 erkundigt sich Nationalrätin Evi Allemann beim Bundesrat nach dem Stand der im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 geforderten Bedarfsprüfung bezüglich des Einsatzes von Zivildienstleistenden zur Entlastung anderer Akteure des Sicherheitsverbundes Schweiz in der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

Der Bundesrat antwortete am 14. November 2012, er sei bereit, „die Zeit bis zur Arbeitsaufnahme der Studiengruppe ‚Dienstpflicht‘ zu nutzen und das EVD zu beauftragen, in Absprache mit den zuständigen Stellen des VBS einen Expertenbericht erstellen zu lassen“.

Der vorliegende Expertenbericht gibt einerseits die Antwort des Bundesrats auf das Postulat von Nationalrätin Allemann. Zudem soll die künftige „Studiengruppe Dienstpflichtsystem“ den Bericht für ihre Arbeiten nutzen können. Und schliesslich soll die Vollzugsstelle für den Zivildienst Hinweise für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Zivildienstes erhalten.

Grundlage für diese Abklärungen sind verschiedene Fachgrundlagen, vor allem aber insgesamt 16 Interviews mit Fachpersonen aus den Bereichen des Bevölkerungsschutzes, der Bundesverwaltung und der Armee. Die Zwischenergebnisse wie auch der vorliegende Bericht waren Gegenstand der Diskussion in einem Begleitausschuss.

### Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz

In der Schweiz kann es zu ganz unterschiedlichen Katastrophen und Notlagen kommen: Das Spektrum reicht von Naturgefahren über technisch bedingte bis hin zu gesellschaftlich bedingten Gefährdungen. Anhand von vier stellvertretenden Ereignissen (Hochwasser, Erdbeben, Pandemie, Flüchtlingswelle) wurde der allgemeine Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen, zusätzlich zu den bereits vorhandenen und eingesetzten Mitteln, analysiert. Überprüft wurde der Bedarf für die drei Phasen des integralen Risikomanagements: Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration.

Die Studie kommt zum Schluss, dass im Fall verschiedener Katastrophen und Notlagen ein Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen besteht. Insbesondere in den Phasen der Bewältigung und der Regeneration braucht es bei grossen Ereignissen zusätzliche personelle Mittel. In der Phase der Vorbeugung könnte weiteres Personal zusätzliche Arbeiten übernehmen, wirklich erforderlich sind weitere personelle Ressourcen in dieser Phase jedoch nicht. (→ Kapitel 2.2).

### **Angebote des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen**

Im Oktober 2013 lag der Bestand an Zivildienstleistenden bei über 32'000. Sie verfügen über Einsatzerfahrung, viele davon auch über eine einsatzspezifische Ausbildung. Die Durchhaltetätigkeit des Zivildienstes beträgt mehrere Monate.

Zivildienstleistende haben in der Vergangenheit verschiedene Einsätze im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen geleistet. Diese wurden jedoch nicht immer klar dem Tätigkeitsbereich „Katastrophen und Notlagen“ zugeordnet, sodass eine differenzierte Auswertung der bisherigen Einsätze schwierig ist. Auch aktuell leisten Zivildienstleistende Einsätze in Tätigkeitsbereichen wie „Forstwesen“ oder „Umwelt- und Naturschutz“, die auch der Vorbeugung von Katastrophen und Notlagen und damit dem entsprechenden Tätigkeitsbereich zugeordnet werden könnten.

Die heutige Organisationsform des Zivildienstes ist nicht optimal auf Einsätze bei Katastrophen und Notlagen ausgerichtet. Trotz bestehender gesetzlicher Grundlage für solche Einsätze wurde in Ermangelung einer Klärung des tatsächlichen Bedarfs die Organisationsform des Zivildienstes nicht gezielt auf Katastrophen und Notlagen ausgerichtet. So ist es beispielsweise heute nicht möglich, seitens der Vollzugsstelle für den Zivildienst oder der Einsatzbetriebe Informationen zu ausserhalb des Zivildienstes erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen von Zivildienstleistenden abzufragen. Auch ist ein Einsatz von Zivildienstleistenden bei kurzfristig eintretenden Ereignissen nicht möglich, da der Zivildienst über keine Pikett-Organisation verfügt. Die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau einer solchen Organisation wären indes gegeben. (→ Kapitel 3.4).

### **Beurteilung des Bedarfs an Zivildiensteinsätzen bei Katastrophen und Notlagen**

Ausgehend von den heutigen Angeboten des Zivildienstes könnten Zivildienstleistende einen Teil des erkannten Bedarfs an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen abdecken. Aus heutiger Sicht besteht ein Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei verschiedenen „grossen“ Katastrophen und Notlagen (→ Kapitel 4.1). Dazu folgende beispielhafte Ausführungen:

- Es ist davon auszugehen, dass der Zivildienst aufgrund der grossen Anzahl Zivildienstleistender über ausreichend viele spezialisierte Personen verfügt, um den Bedarf an personellen Ressourcen in der Vorbeugung von Katastrophen und Notlagen zu decken, z. B. für das Erstellen von Gefahrenkarten oder für das Ausarbeiten von Übungen. Der Einsatz von Fachkräften mit Spezialwissen ist auch bei der Bewältigung von Notlagen, beispielsweise als Dolmetscher in Flüchtlingszentren und allgemein während der Regenerationsphase, beispielsweise bei personellen Ausfällen nach einer Pandemie, möglich.
- Mit der im Rahmen ihres Einsatzes erworbenen Grundausbildung und ausreichend viel Einsatzerfahrung in den Bereichen Pflege und Betreuung sind viele Zivildienst-

---

leistende in der Lage, den teilweise hohen Bedarf infolge unterschiedlicher Katastrophen und Notlagen wie beispielsweise einer Pandemie zumindest teilweise zu decken.

- Besonders in der Regenerationsphase nach verschiedenen Katastrophen oder Notlagen besteht ein Bedarf an personellen Ressourcen für die Unterstützung bei einfachen Aufräum- und Instandstellungsarbeiten. Diesen Bedarf könnte der Zivildienst mit seinem grossen Personenpool und der Möglichkeit zu länger dauernden Einsätzen zumindest teilweise decken.

### **Optionen zur künftigen Entwicklung des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen**

Es gibt verschiedene Optionen für die Entwicklung des Zivildienstes im Bereich Katastrophen und Notlagen (*→ Kapitel 5*). Aus heutiger Sicht besteht kein Erfordernis für den Ausbau des Zivildienstes zu einer weiteren Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes oder für grundlegende Anpassungen wie beispielsweise den Aufbau einer Pikett-Organisation. Hingegen scheint es zweckmässig, das Angebot des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen bei den für den Bevölkerungsschutz verantwortlichen Stellen bekannter zu machen und den Zugriff auf Informationen zu den Qualifikationen und Erfahrungen der Zivildienstleistenden zu verbessern. Gesetzliche Anpassungen sind zur Umsetzung dieser Massnahmen nicht erforderlich.

Um abschliessend zu entscheiden, ob und in welche Richtung sich der Zivildienst im Bereich Katastrophen und Notlagen entwickeln soll, sind heute und künftig laufende Arbeiten wie die Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+, die Weiterentwicklung der Armee oder die Entwicklung des Sicherheitsverbundes Schweiz zu berücksichtigen. Auf Grundlage dieser und weiterer künftiger Prozesse wird es erforderlich sein, vor einer Entscheidung zur Zukunft der Beiträge des Zivildienstes im Kontext von Katastrophen und Notlagen zu prüfen, ob sich die Bedarfslage geändert hat.

Gemäss der Antwort des Bundesrates vom 14.11.2012 zur Interpellation 12.3933 soll der vorliegende Expertenbericht dazu beitragen, den im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 formulierten Auftrag zu erfüllen, nämlich zu prüfen, wie der Zivildienst „zur Entlastung anderer Akteure des Sicherheitsverbundes Schweiz eingesetzt werden kann sowie ob und allenfalls wofür seine Einsatzbereitschaft erhöht werden soll“. Die Studiengruppe Dienstpflichtsystem soll sich dieser Frage auf der Grundlage des vorliegenden Expertenberichts annehmen. Sofern die Analysen der Studiengruppe dies nahelegen, wird der Zivildienst künftig in den Organen des Sicherheitsverbundes Schweiz vertreten sein. Art und Umfang der Zusammenarbeit mit dessen Institutionen hat ebenfalls die Studiengruppe Dienstpflichtsystem zu klären.



# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Ausgangslage und Projektauftrag.....	1
1.2	Ziel.....	2
1.3	Vorgehen .....	4
2	Katastrophen und Notlagen in der Schweiz.....	7
2.1	Grundlagen.....	7
2.2	Allgemeiner Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen.....	10
3	Zivildienst in der Schweiz.....	19
3.1	Grundlagen.....	19
3.2	Einsatzformen des Zivildienstes .....	21
3.3	Bisherige Zivildiensteinsätze bei Katastrophen und Notlagen .....	24
3.4	Heutige Angebote des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen .....	27
3.5	Der Zivildienst im Kontext der Sicherheitspolitik.....	30
4	Synthese des allgemeinen Bedarfs an personellen Ressourcen und Angeboten des Zivildienstes .....	33
4.1	Allgemeines zur Synthese .....	33
4.2	Bedarf eines Einsatzes von Zivildienstleistenden bei Katastrophen.....	35
4.3	Bedarf eines Einsatzes von Zivildienstleistenden bei Notlagen .....	36
5	Optionen zur künftigen Entwicklung des Zivildienstes im Bereich Katastrophen und Notlagen .....	37
6	Fazit.....	41
6.1	Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen.....	41
6.2	Künftige Positionierung des Zivildienstes im Bereich Katastrophen und Notlagen.....	42

## Anhänge

- A1 Zusammensetzung des Begleitausschusses
- A2 Interviewpartner
- A3 Ausgewählte Grundlagen
- A4 Abkürzungsverzeichnis



# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Projektauftrag

Gemäss dem Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) vom 6. Oktober 1995 leistet der Zivildienst auch Beiträge im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation und kann auch im Bereich „Bewältigung von Katastrophen und Notlagen“ tätig sein.

Der Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Sipol B) vom 23. Juni 2010 hält in diesem Zusammenhang fest, der Zivildienst könne als Instrument der Sicherheitspolitik „Beiträge zur Bewältigung der Folgen von natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen erbringen“. Der Bericht empfiehlt zu prüfen, inwieweit der Zivildienst „zur Entlastung anderer Akteure des Sicherheitsverbundes Schweiz eingesetzt werden kann sowie ob und allenfalls wofür seine Einsatzbereitschaft erhöht werden soll.“

Der Bericht des Bundesrates zur Strategie des Bevölkerungsschutzes und Zivilschutzes 2015+ vom 9. Mai 2012 wiederum diskutiert Möglichkeiten und Grenzen von Beiträgen des Zivildienstes im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen. Der Bericht erwähnt zudem, dass in den vergangenen Jahren solche Einsätze – wenn auch in geringem Masse – schon erbracht worden sind.

In der Interpellation 12.3933<sup>1)</sup> „Der Zivildienst als Instrument der Sicherheitspolitik“ vom 28. September 2012 erkundigt sich Nationalrätin Evi Allemann beim Bundesrat nach dem Stand der im Sipol B 2010 geforderten Bedarfsprüfung bezüglich des Einsatzes von Zivildienstleistenden zur Entlastung anderer Akteure des Sicherheitsverbundes Schweiz in der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Zudem fragt Nationalrätin Evi Allemann, ob der Bundesrat sicherstellen könne, dass die Ergebnisse der Bedarfsabklärung vorliegen, wenn die „Studiengruppe Dienstpflichtsystem“ ihre Arbeit nach der Abstimmung über die Volksinitiative „Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht“ vom 22. September 2013 aufnehmen wird. Der Bundesrat antwortete am 14. November 2012, er sei bereit, „die Zeit bis zur Arbeitsaufnahme der Studiengruppe ‚Dienstpflicht‘ zu nutzen und das EVD zu beauftragen, in Absprache mit den zuständigen Stellen des VBS einen Expertenbericht erstellen zu lassen“.

---

1) Vgl. [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20123933](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123933).

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst (ZIVI) im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) formulierte daraufhin einen Projektauftrag zur Einsetzung eines interdepartementalen Begleitausschusses „Bedarfsanalyse Zivildienstleistungen im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen“, um einen solchen Expertenbericht bis Ende 2013 auszuarbeiten.<sup>2)</sup> Der entsprechende Expertenauftrag mit dem Titel „ Klären des Bedarfs an Zivildiensteinsätzen im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen“ wurde dem Begleitausschuss<sup>3)</sup> am 11. April 2013 vorgelegt und nach dessen Freigabe durch die Vollzugsstelle für den Zivildienst als Auftraggeber an die Firma Ernst Basler + Partner vergeben.

## 1.2 Ziel

Der Expertenbericht soll umfassend und systematisch klären, ob und in welchem Umfang und für welche Aufgaben ein Bedarf an Zivildiensteinsätzen bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz besteht. Folgende Fragen stehen im Zentrum der Analyse:

- Gibt es aus heutiger Sicht allgemein, also unabhängig von einem möglichen Einsatz von Zivildienstleistenden, bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz in den Phasen Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration einen Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen? Wenn ja: welchen?
- Welche Leistungen kann der Zivildienst in Form von ordentlichen oder ausserordentlichen Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen in den Phasen Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration heute anbieten?
- Falls allgemeiner Bedarf an personellen Ressourcen besteht: Welche Aufgaben könnten Zivildienstleistende heute und/oder in Zukunft übernehmen, sprich: Welchen Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden gibt es bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz?
- In welche Richtung könnte sich der Zivildienst in Bezug auf Katastrophen und Notlagen in Zukunft entwickeln?

Der Expertenbericht diskutiert diese Fragen ergebnisoffen und unvoreingenommen. Er erfüllt damit einerseits die Antwort des Bundesrats auf die Interpellation von Nationalrätin Evi Allemann. Zudem soll die künftige „Studiengruppe Dienstpflichtsystem“

---

2) Gemäss Projektauftrag klärt dieser Bericht den Bedarf des Einsatzes von Zivildienstleistenden in allen Phasen des im Bevölkerungsschutz etablierten Modells des integralen Risikomanagements: bei der Vorbeugung, der Bewältigung sowie der Regeneration bei Katastrophen und Notlagen.

3) Zur Zusammensetzung des Begleitausschusses vgl. Anhang A1.

den Bericht für ihre Arbeiten nutzen können. Und schliesslich soll die Vollzugsstelle für den Zivildienst Hinweise für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Zivildienstes erhalten.

Gemäss Expertenauftrag ist eine umfassende und systematische Bedarfsabklärung gefordert, dies für die heutige Situation sowie unter Berücksichtigung künftiger Entwicklungen. Der Forderung nach Systematik entspricht dieser Bericht durch ein nachvollziehbares Vorgehen, das mit dem Begleitausschuss abgestimmt wurde. In Bezug auf die umfassende Abklärung gilt folgende Einschränkung:

- Wäre unter „umfassend“ zu verstehen, dass der Bedarf des Einsatzes von Zivildienstleistenden für jegliche in der Schweiz denkbaren Katastrophen und Notlagen einzeln abgeklärt wird, so beurteilten die Studienverfasser ein solches Vorgehen weder vom zeitlichen und sachlichen Aufwand her als möglich noch als zielführend. Daher werden die nachfolgenden Abklärungen des Bedarfs an Einsätzen von Zivildienstleistenden anhand beispielhafter Katastrophen und Notlagen vorgenommen.
- Wäre unter „umfassend“ eine abschliessende Klärung des Bedarfs an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen unter Berücksichtigung künftiger Entwicklungen zu verstehen, so ist dies zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Dafür bestehen derzeit noch zu viele Unsicherheiten, da verschiedene grundsätzliche Fragestellungen noch offen sind, die alle auch für die künftige Entwicklung des Zivildienstes und damit auch seine Rolle bei Katastrophen und Notlagen von Bedeutung sind.<sup>4)</sup>

Trotz dieser Einschränkungen war es aufgrund des systematischen Vorgehens, des Einbezugs einer Vielzahl an Fachpersonen wie auch durch den Austausch mit dem Begleitausschuss möglich, eine differenzierte Einschätzung des heutigen Bedarfs an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz vorzunehmen und Optionen aufzuzeigen, wie sich der Zivildienst in Bezug auf Katastrophen und Notlagen künftig entwickeln könnte.

---

4) Eine Übersicht der derzeit wichtigsten Arbeiten im Kontext der Schweizer Sicherheitspolitik mit Bedeutung für den Zivildienst findet sich in Kapitel 3.5.

## 1.3 Vorgehen

Die Bedarfsanalyse fand gemäss den nachfolgend dargestellten sechs Schritten statt:

### 1) Grundlagen bereitstellen und sichten

Die Projektleitung der Vollzugsstelle für den Zivildienst und der Begleitausschuss stellten den Studienverfassern alle relevanten Informationen zur Verfügung, um die Basis für die weiteren inhaltlichen Arbeiten zu schaffen.

### 2) Allgemeinen Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz klären

In 16 strukturierten Interviews mit Fachpersonen des Bevölkerungsschutzes auf städtischer, kantonaler und Bundesebene sowie Vertretern weiterer Bundesstellen einschliesslich der Armee klärten die Studienverfasser einen möglichen allgemeinen Bedarf personeller Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen, unabhängig von der Möglichkeit des Einsatzes von Zivildienstleistenden.<sup>5)</sup>

### 3) Angebote des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen klären

In einem Workshop mit Vertretern des Zivildienstes diskutierten die Studienverfasser das heutige Leistungsprofil des Zivildienstes sowie Erfahrungen aus bisherigen Einsätzen des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen.

### 4) Synthese: Allgemeinen Bedarf und Angebote gegenüberstellen

Der Begleitausschuss erhielt in einem ersten Workshop Informationen über die Ergebnisse der oben genannten Interviews zum allgemeinen Bedarf an personellen Ressourcen sowie zu den Angeboten des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz. Nachdem Konsens zu Bedarf und Angebot bestand, entwickelten die Studienverfasser eine erste Synthese im Sinn eines Fazits zu Bedarf und Angebot und diskutierten dieses mit dem Begleitausschuss.

### 5) Optionen entwickeln

In einem zweiten Workshop verabschiedete der Begleitausschuss eine konsolidierte Fassung der Synthese und diskutierte Optionen, wie sich der Zivildienst im Bereich Katastrophen und Notlagen weiterentwickeln und positionieren könnte.

---

5) Eine Übersicht der Interviewpartner befindet sich in Anhang A2.

## 6) Expertenbericht verfassen

Die Studienverfasser dokumentierten die Bedarfsanalyse in Form des vorliegenden Expertenberichts. Diesen diskutierte der Begleitausschuss in seiner letzten Sitzung und gab ihn zuhanden der Vollzugsstelle für den Zivildienst als Auftraggeber frei.

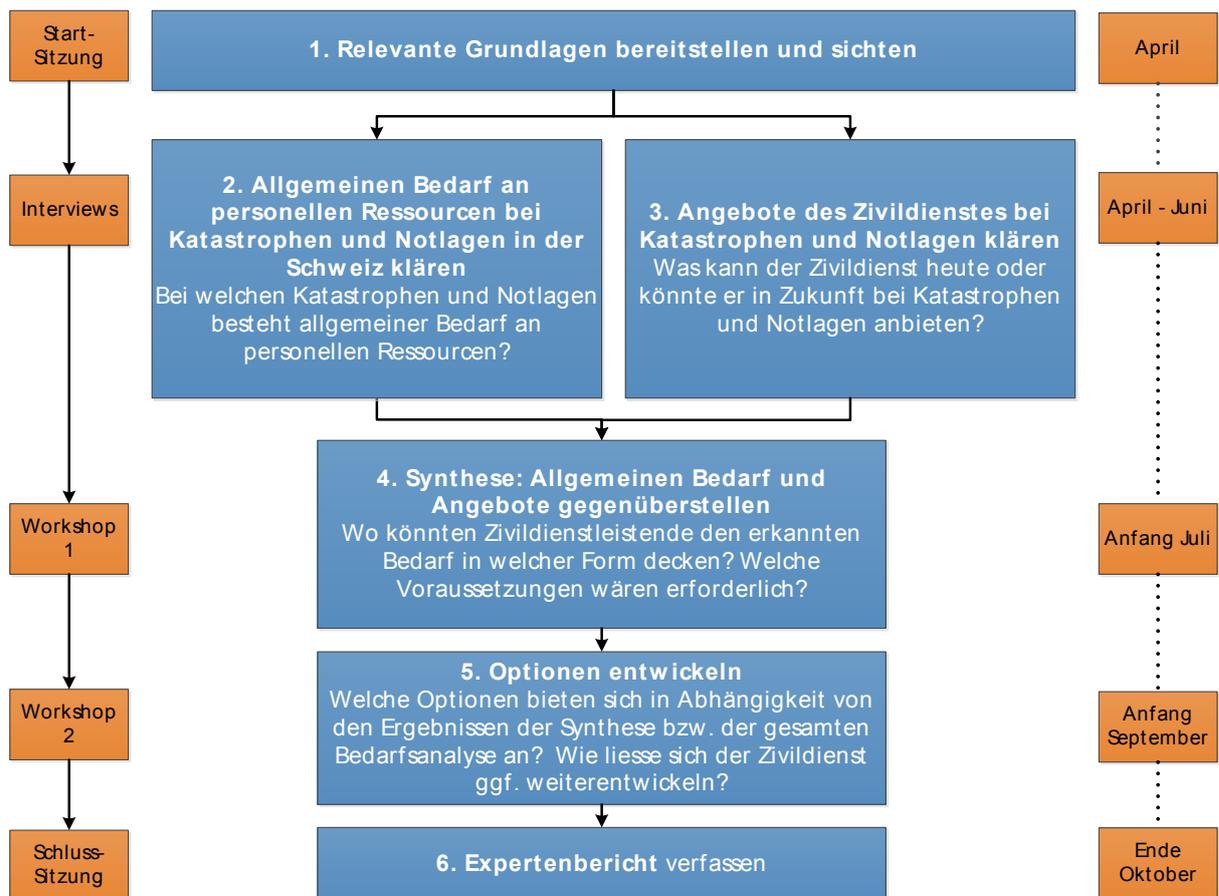


Abbildung 2: Vorgehen zur Erarbeitung des vorliegenden Berichts



---

## 2 Katastrophen und Notlagen in der Schweiz

### 2.1 Grundlagen

#### 2.1.1 Mögliche Katastrophen und Notlagen in der Schweiz

In der Schweiz kann es zu ganz unterschiedlichen Katastrophen und Notlagen kommen: Das Spektrum reicht von Naturgefahren über technisch bedingte bis zu gesellschaftlich bedingten Gefährdungen. Eine Übersicht möglicher Gefährdungen, die zu Katastrophen und Notlagen in der Schweiz führen können, findet sich beispielsweise im „Katalog möglicher Gefährdungen“<sup>6)</sup> und im „Risikobericht 2012“<sup>7)</sup>; beides Dokumente des Bundesamts für Bevölkerungsschutz, die im Frühjahr 2013 veröffentlicht wurden.

Für die vorliegende Bedarfsanalyse wurden beispielhaft Gefährdungen ausgewählt, anhand derer sowohl ein allgemeiner Bedarf an personellen Ressourcen wie auch mögliche Leistungen des Zivildienstes geprüft wurden.

Zentrales Auswahlkriterium für die stellvertretenden Gefährdungen war, dass ein Einsatz von Zivildienstleistenden bei einem entsprechenden Ereignis nicht per se auszuschliessen ist. Ein solcher Ausschluss ist beispielsweise bei einem Personenzugunfall der Fall, da die zuständigen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes ein solches sehr kurzfristig eintretendes, lokales und bezüglich der Schäden begrenztes Ereignis selbstständig bewältigen würden. Ausgeschlossen wäre der Einsatz von Zivildienstleistenden auch im Zusammenhang mit gefährlichen Stoffen wie beispielsweise einem Gefahrgutunfall. Hier sind so spezialisierte Kenntnisse sowie spezifisches Material und Schutzausrüstung erforderlich, dass ein Einsatz von Zivildienstleistenden nicht infrage kommt.

Als beispielhafte Katastrophen und Notlagen, bei denen ein Einsatz von Zivildienstleistenden grundsätzlich denkbar ist, wurden Gefährdungen ausgewählt, die ein möglichst breites Spektrum an Charakteristiken abdecken: lokal bis schweizweit, plötzlich auftretend bis schleichende Entwicklung, kurze Akutphase bis langanhaltende Notlage, Bedarf nach einfacher, körperlicher Arbeit bis hin zum Erfordernis von Spezialwissen/-material sowie einem komplexen Zusammenspiel ganz unterschiedlicher Akteure aus der gesamten Schweiz und gegebenenfalls auch aus dem Ausland. Die Wahl fiel auf folgende vier stellvertretende Gefährdungen:

---

6) BABS (2013) Katalog möglicher Gefährdungen. Grundlage für die Gefährdungsanalyse. Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), Bern.

7) BABS (2013) Katastrophen und Notlagen Schweiz, Risikobericht 2012, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), Bern.

### **Katastrophen**

- *Hochwasser*: schnell bis sehr schnell eintretendes, lokales bis regionales Ereignis mit vergleichsweise hoher Eintrittswahrscheinlichkeit und beträchtlichen Schäden
- *Erdbeben*: unerwartet eintretendes, flächenmässig grosses Ereignis; relativ geringe Eintrittswahrscheinlichkeit, aber potenziell gravierende Schäden in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen

### **Notlagen**

- *Pandemie*: Ereignis mit Vorlaufzeit, das die gesamte Schweiz betrifft; vergleichsweise hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und beträchtliche Auswirkungen; sehr hoher Betreuungsbedarf
- *Flüchtlingswelle*: potenziell langandauerndes Ereignis mit vermutlich längerer Vorlaufzeit, das die gesamte Schweiz betreffen und fordern würde

Ein Abgleich mit den anderen Gefährdungen aus dem „Katalog möglicher Gefährdungen“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz zeigt, dass der dort zu erwartende Bedarf an personellen Ressourcen in den drei Phasen gemäss dem integralen Risikomanagement nicht massgeblich von dem anhand der stellvertretend ausgewählten Katastrophen und Notlagen ermittelten Bedarf abweicht.

### **2.1.2 Integrales Risikomanagement bei Katastrophen und Notlagen**

Um bestmöglich auf Katastrophen und Notlagen vorbereitet zu sein, hat sich in den letzten Jahren im Schweizer Bevölkerungsschutz wie auch international das integrale Risikomanagement etabliert. Dieses umfasst weit mehr als nur die reine Bewältigung einer Katastrophe oder einer Notlage, die Kernaufgabe des Bevölkerungsschutzes. Neben der Ereignisbewältigung schliesst das integrale Risikomanagement auch die Phasen der Vorbeugung (Prävention und Vorsorge) und der Regeneration (Instandstellung, Ereignisauswertung und Wiederaufbau) mit ein.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den gesamten Kreislauf des integralen Risikomanagements in der aktuellen Darstellung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz.

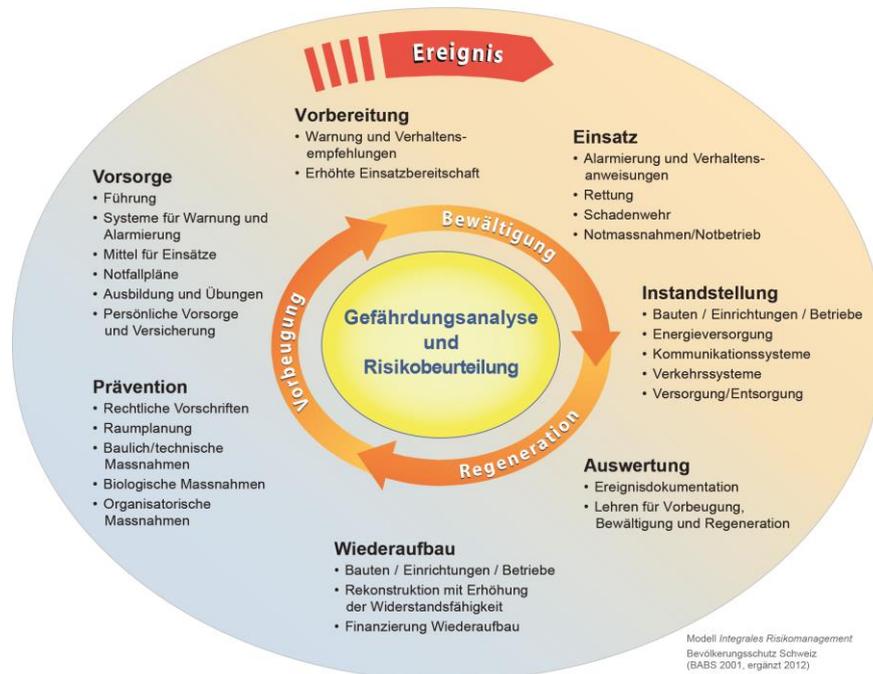


Abbildung 3: Integrales Risikomanagement gemäss Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Bei der Ereignisbewältigung beschränkt sich die Analyse zudem nicht nur auf den Schadenperimeter, sondern analysiert auch einen möglichen Bedarf an personellen Ressourcen ausserhalb des Schadensgebiets. Dies alles mit dem Ziel, den möglichen Bedarf des Einsatzes von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen ganzheitlich abzuklären.

### 2.1.3 Beteiligte Organisationen und Verantwortlichkeiten bei Katastrophen und Notlagen

Im Management von Katastrophen und Notlagen können zahlreiche Organisationen der öffentlichen Hand, der Privatwirtschaft sowie Organisationen aus weiteren Bereichen der Gesellschaft wie beispielsweise Non-Profit-Organisationen zum Einsatz kommen. Die zentrale Rolle spielen in der Schweiz allerdings die Kantone und der Bund.

Die Auseinandersetzung mit Katastrophen und Notlagen gehört ins Aufgabengebiet des Bevölkerungsschutzes und fällt damit primär in den Verantwortungsbereich der Kantone; für verschiedene Aufgaben ist der Bund zuständig.<sup>8)</sup> Der Bevölkerungsschutz ist in der Schweiz als Verbundsystem organisiert, dem die fünf Partnerorganisa-

8) Das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG) regelt die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und dem Bund.

tionen Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, Gesundheitswesen und technische Betriebe angehören. In der Vergangenheit konnte sich das schweizerische Bevölkerungsschutzsystem wiederholt bewähren, auch bei Ereignissen von grösserem Ausmass wie beispielsweise den Hochwassern in den Jahren 2005 und 2007.

Droht den zuständigen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes während eines Ereignisses (partielle) Überforderung, werden die Bevölkerungsschutzorganisationen anderer Kantone um Unterstützung angefragt. Des Weiteren können die kantonalen Behörden nach dem Prinzip der Subsidiarität die Unterstützung des Bundes, beispielsweise durch die Armee oder durch den Zivildienst, anfordern. Als Grundsatz gilt: Militärische Hilfe fordern die zivilen Behörden erst dann an, wenn die Ressourcen des Bevölkerungsschutzes im regionalen und kantonalen Verbund ausgeschöpft oder die erforderlichen Ressourcen nicht vorhanden sind; ausgenommen bleibt die Spontanhilfe.

Im Bereich der Vorbeugung und Regeneration vor und nach Katastrophen und Notlagen sind weitere öffentliche und private Institutionen und Organisationen tätig. So beispielsweise das Bundesamt für Umwelt mit verschiedenen Tätigkeiten im Bereich der Prävention oder Firmen der Baubranche, die stark im Wiederaufbau nach einer Katastrophe involviert sind.

## **2.2 Allgemeiner Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen**

### **2.2.1 Grundsätzliches zur Einschätzung des allgemeinen Bedarfs**

#### **Definition**

„Allgemeiner Bedarf an personellen Ressourcen“ umfasst alle fehlenden personellen Ressourcen, die erforderlich sind, um eine Aufgabe innerhalb des integralen Risikomanagements zu erfüllen. Das betroffene System oder eine verantwortliche Organisation, beispielsweise ein Kanton oder ein Amt, kann diese Ressourcen nicht selbst oder im Rahmen bestehender Abkommen, z. B. Nachbarschaftshilfe zwischen den Kantonen oder innerhalb von Konkordaten, zur Verfügung stellen. Es handelt sich damit um einen Bedarf zusätzlich zu den schon eingesetzten personellen Ressourcen.

Die nachfolgende Einschätzung des allgemeinen Bedarfs personeller Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen stützt sich primär auf die Aussagen der im Rahmen dieser Expertenstudie befragten Fachpersonen. Sie berücksichtigt zudem Erkenntnisse weiterer Arbeiten im Umfeld des Schweizer Bevölkerungsschutzes, so beispielsweise „Katastrophen und Notlagen Schweiz –Risikobericht 2012“, „Ressourcen-

Management Bund (ResMaB) – Basisprozess“, die Ergebnisse der Erdbeben-Übung „Seismo 12“ oder weitere Erkenntnisse von Ernst Basler + Partner, die im Verlauf verschiedener kantonaler und kommunaler Gefährdungsanalysen im Bereich Katastrophen und Notlagen gesammelt werden konnten, beispielsweise in den Kantonen Aargau und Thurgau oder in der Stadt Bern.

Den heutigen wie vor allem auch den künftigen allgemeinen Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen präzise einzuschätzen, ist nicht möglich. Aus Sicht der Studienverfasser sind dafür vor allem die folgenden Gründe entscheidend:

- Ein möglicher Bedarf an personellen Ressourcen ist nicht nur abhängig von der betrachteten Gefährdung, sondern sehr stark auch von der Intensität, also dem Schadensausmass eines Ereignisses. Der Risikobericht 2012 „Katastrophen und Notlagen Schweiz (KNS)“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz beschreibt deshalb pro Gefährdung jeweils drei Szenarien unterschiedlicher Intensität, um die Charakteristik einer Gefährdung aufzuzeigen. Auf welche Szenarien der Schweizer Bevölkerungsschutz ausgerichtet sein soll, ist eine gesellschaftspolitische Frage, die nicht geklärt ist. Die zuständigen Stellen auf Stufe Bund und in den Kantonen legen diese Frage unterschiedlich aus.
- Der Schweizer Bevölkerungsschutz verändert sich. Beispiele dafür sind derzeit laufende Regionalisierungen bei Polizei, Feuerwehr und Zivilschutz oder Überlegungen im ABC-Schutz, künftig erforderliches Material in regionalen, kantonsübergreifenden Standorten bereitzustellen. Hinzu kommen möglichen Veränderungen für den Schweizer Bevölkerungsschutz, die aus grundlegenden laufenden oder anstehenden Arbeiten wie der Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ resultieren können.<sup>9)</sup>

Die Studienverfasser gehen davon aus, dass die Szenarien "extrem" gemäss KNS den Schweizer Bevölkerungsschutz überfordern. Ein solches Szenario eignet sich vor allem für Überlegungen zur Frage "Wie schlimm könnte es uns treffen?". Ziel der meisten aktuellen Planungen ist es hingegen, die Szenarien "gross" gemäss KNS bestmöglich bewältigen zu können. Ein Szenario "gross" entspricht in der Regel den Szenarien, welche die Kantone im Rahmen ihrer Gefährdungsanalysen für nachfolgende Planungen nutzen. Grundlage der Arbeiten zu diesem Bericht sind daher ebenfalls "grosse" Ereignisse. Tabelle 1 fasst einige zentrale Kenngrössen der „grossen“ Szenarien der vier in der Bedarfsanalyse analysierten Gefährdungen zusammen. Der online verfüg-

---

9) Vgl. dazu auch Kapitel 3.5.

bare Risikobericht 2012<sup>10)</sup> enthält für jede der vier Gefährdungen ein Dossier mit einer ausführlichen Beschreibung des Ereignisablaufs sowie der Auswirkungen.

<b>Hochwasser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wassermenge in mehreren Bächen und Flüssen: 300-jährliches Hochwasser (HQ300)</li> <li>• regnerische Vorperiode</li> <li>• heftige Niederschläge über 2 bis 4 Tage</li> <li>• Alpennordflanke (v. a. Voralpen und Zentralschweiz), Teile der östlichen Zentralalpen und Mittelland</li> <li>• 25 Todesopfer, 35'000 Personen für durchschnittlich zwei Wochen in Notunterkünften</li> </ul>
<b>Erdbeben</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximale Intensität des Bebens im Bereich des Epizentrums nach Europäischer Makroseismischer Skala IX (zerstörend)</li> <li>• Nachbeben finden statt</li> <li>• Schadensradius 80 km, Radius Hauptschadensraum 25 km</li> <li>• hohe Infrastrukturdichte</li> <li>• Zeitpunkt: Spätfrühling, Werktags am Morgen</li> <li>• 3'500 Todesopfer, 500'000 unterstützungsbedürftige Personen in den ersten Tagen, bzw. Wochen, 150'000 Personen auch nach Monaten bis Jahren in provisorischen Unterkünften</li> </ul>
<b>Pandemie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorwarnzeit ca. 1 Monat</li> <li>• leichte Übertragbarkeit (Tröpfcheninfektion)</li> <li>• 25 % der schweizerischen Bevölkerung werden infiziert, 2 % davon werden hospitalisiert. 12,5 % der Hospitalisierten werden auf Intensivstationen betreut. 0,4 % der Infizierten überleben die Krankheit nicht, d.h. rund 8'000 Todesopfer</li> <li>• antivirale Medikamente (z. B. Ossetamivir) helfen bei der Mildereung der Symptome und der Vorbeugung gefährlicher Folgekomplikationen.</li> <li>• Impfstoffverfügbarkeit nach 4 bis 6 Monaten</li> </ul>
<b>Flüchtlingswelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorphase: 1 Monat</li> <li>• eine Flüchtlingswelle, Dauer der Welle: 4 Monate</li> <li>• Regeneration: Ab fünftem Monat, bis mindestens 1 Jahr</li> <li>• Totale Anzahl aufgenommene Flüchtlinge: 75'000</li> <li>• tägliche Belastung: 1'000 Neueintreffende/Tag am Anfang, im Verlauf abnehmend</li> <li>• Verfassung: erschöpft und schlechter gesundheitlicher Zustand von ca. 50 %</li> <li>• Zeitpunkt: Sommer</li> </ul>

Tabelle 1: Zusammenstellung zentraler Kenngrößen der Szenarien „gross“ der ausgewählten Gefährdungen.

10) [http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/gefahrdungen-risiken/nat\\_\\_gefahrdungsanlayse.html](http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/gefahrdungen-risiken/nat__gefahrdungsanlayse.html)

## 2.2.2 Einschätzung des allgemeinen Bedarfs

Der allgemeine Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz wurde unabhängig von den (potenziellen) Leistungen des Zivildienstes ermittelt. In der folgenden Analyse wurde versucht, diesen Bedarf grob zu quantifizieren und die benötigten Qualifikationen kurz zu beschreiben. Es findet eine Unterscheidung statt zwischen:

 Bedarf an einzelnen Personen

 Bedarf an einer Vielzahl Personen<sup>11)</sup>

 Bedarf an ausgebildeten Formationen: ausgerüstet, eigenständig geführt und (logistisch) möglichst autonom<sup>12)</sup>

Neben den Angaben zur Anzahl von Personen (in Form der Icons) und zu den gewünschten oder erforderlichen Anforderungen an die Personen (in der nachfolgenden Tabelle 2 als Beschreibung) wurde der Umfang des Bedarfs in vier Klassen grob quantifiziert:

	Grosser Bedarf vorhanden
	Bedarf vorhanden
	Zusätzliche Ressourcen von Vorteil
	Kein Bedarf vorhanden

Tabelle 2 fasst für jede der vier stellvertretend ausgewählten Gefährdungen zusammen, wo welche personellen Ressourcen wofür und in welchem Umfang erforderlich sind. Dies jeweils für das „grosse Szenario“ gemäss KNS in den drei Phasen Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration. Für ein leichteres Verständnis von

11) Die Notwendigkeit für „viele“ Personen kann entweder eine Vielzahl individueller Einsätze umfassen oder auch einen gleichzeitigen Einsatz von vielen Personen am selben Ort und unter der Führung der gleichen Organisation meinen. Die Führung läge in einem solchen Fall ausschliesslich bei der Einsatzorganisation.

12) Oft wird die Führung einer Gruppe von Personen vorausgesetzt, vor allem bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Aus diesem Grund wird zusätzlich zum Bedarf nach einzelnen und nach einer Vielzahl an Personen auch der Bedarf an Formationen ausgewiesen.

Tabelle 1 ist der allgemeine Bedarf an personellen Ressourcen nachfolgend exemplarisch für die Gefährdung Hochwasser ausformuliert:

#### **Lesebeispiel „Hochwasser“**

Zur **Vorbeugung** einer Hochwasserkatastrophe wären einzelne Spezialisten von Vorteil, beispielsweise um Gefahrenkarten und Notfallpläne zu erstellen oder zu aktualisieren oder auch um Übungen vorzubereiten. Kantonale Ämter für den Bevölkerungsschutz und Fachstellen des Bundes können diese Aufgaben grundsätzlich auch mit den aktuell vorhandenen personellen Ressourcen angehen. Zusätzliche personelle Ressourcen wären jedoch hilfreich. Bei der Vorbeugung spielt es keine Rolle, auf welches Szenario (erheblich, gross oder extrem) man sich vorbereitet.

Bei der **Bewältigung** eines „grossen“ Hochwasserereignisses benötigen die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes vor allem Formationen, die schnell vor Ort sind und autonom arbeiten können. Solche Formationen sind für die genannten Aufgaben wie beispielsweise die Evakuierung, den Aufbau mobiler Hochwassersperrungen oder für Sicherungsaufgaben ausgebildet und bringen das erforderliche Material mit. Sie sorgen selbst für ihre Unterkunft, Mobilität und Verpflegung.

Zusätzlich besteht Bedarf an einzelnen Spezialisten, beispielsweise Ingenieuren, die Dämme überprüfen. Der Bedarf steigt bei der Bewältigung eines Hochwassers mit der Zunahme des Ausmasses. Während der kantonale Bevölkerungsschutz ein Hochwasser wie beispielsweise im Jahr 2005, das einem „erheblichen“ Ereignis gemäss KNS entspricht, gut allein oder mit Unterstützung der Partnerorganisationen benachbarter Kantone bewältigen kann, ist bei einem „grossen“ oder gar „extremen“ Hochwasser mit einem Bedarf an personellen Ressourcen zu rechnen.

Bei der **Regeneration** schliesslich besteht ein Bedarf an einer Vielzahl helfender Hände für Aufräum- und Reinigungsarbeiten. Die erforderlichen Personen benötigen dazu keine spezifische Ausbildung, die Gemeinden und Einsatzbetriebe verfügen in dieser Phase dann auch wieder über ausreichende Kapazitäten, um den „helfenden Händen“ Anweisungen und Ausrüstung zu geben sowie um für deren Unterkunft und Verpflegung zu sorgen.

		Prävention/Vorsorge/Vorbereitung			Vorbereitung/Einsatz/Instandstellung			Instandstellung/Auswertung/Wiederaufbau		
Szenario:		erheblich	gross	extrem	erheblich	gross	extrem	erheblich	gross	extrem
Katastrophen	Hochwasser	wer...								
		...braucht wen...	Kantonale Ämter für Bevölkerungsschutz; Fachstellen auf Stufe Bund	Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes	Gemeinden, Einsatzbetriebe des Zivildienstes, landwirtschaftliche Betriebe					
		...wofür	Einzelne Spezialisten	Formationen (schnell, mit Ausrüstung und Ausbildung) sowie einzelne Spezialisten	"Viele Hände"					
	Erdbeben	wer...								
		...braucht wen...	Kantonale Ämter für Bevölkerungsschutz; Fachstellen auf Stufe Bund	Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, Hilfsorganisationen	Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, Gemeinden, Einsatzbetriebe					
		...wofür	Einzelne Spezialisten	Formationen (schnell, autonom, geführt), z. B. für Bergung aus Trümmerlagen; dazu einzelne Spezialisten wie Statiker etc.	"Viele Hände"					
Notlagen	Pandemie	wer...								
		...braucht wen...	Kantonale Ämter für Bevölkerungsschutz	Gesundheitswesen (KSD), Verwaltung	Alle gesellschaftlichen Bereiche					
		...wofür	Einzelne Spezialisten	Vielzahl von Fachkräften (vor allem mit medizinischer/Pflege-Ausbildung)	Mehrheitlich Spezialisten, aber grosse Anzahl, da viele Ausfälle					
	Flüchtlingswelle	wer...								
		...braucht wen...	Kantonale Ämter für Bevölkerungsschutz	Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, kantonale Sozialdienste, Migrationsämter, Hilfsorganisationen	Kantonale Ämter für Bevölkerungsschutz und Migrationsämter					
		...wofür	Einzelne Spezialisten	Formationen für logistische Arbeiten, viele Personen für Betrieb von Zentren zudem Spezialisten wie z.B. Übersetzer/Dolmetscher	Einzelne Spezialisten					
...wofür	Konzeption, Planung, Umsetzung Flüchtlingslager; Notfallpläne	Aufbau und v. a. Betrieb Notunterkünfte/Lager, Betreuung	Unterstützung zur Rückkehr, Auswertung Flüchtlingswelle, lessons learned							

Tabelle 2: Heutiger allgemeiner Bedarf an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen in der Schweiz

### 2.2.3 Beurteilung des allgemeinen Bedarfs

Nachfolgend sind die zentralen Ergebnisse der Analyse des allgemeinen Bedarfs für die vier stellvertretenden Gefährdungen zusammengefasst:

#### Phase Vorbeugung

- Für alle vier stellvertretend analysierten Gefährdungen ist im Bereich der Vorbeugung kein ausgeprägter Bedarf an personellen Ressourcen festzustellen. Einzelne Spezialisten können jedoch kantonale, für den Bevölkerungsschutz zuständige Ämter sowie Fachstellen auf Stufe Bund beim Erstellen und/oder Aktualisieren von Notfallplänen, Gefahrenkarten etc. unterstützen.

#### Phase Bewältigung

- Der grösste Bedarf an personellen Ressourcen ist bei der Bewältigung der Ereignisse Erdbeben, Pandemie und Flüchtlingswelle zu erwarten.
  - Bei einem Erdbeben werden innerhalb kürzester Zeit möglichst autonome Formationen benötigt, beispielsweise für die Suche nach Verschütteten oder die Rettung aus schweren Trümmerlagen. Des Weiteren sind auch verschiedenste Spezialisten erforderlich: vom Statiker, der beschädigte Häuser beurteilt, bis zur Dolmetscherin, die internationale Hilfsteams begleitet.
  - Die Pflege und Betreuung der Erkrankten bei einer Pandemie führt in der Bewältigungsphase zu einer grossen Nachfrage nach Personen mit medizinischer und Pflegeausbildung. Da zudem mit vielen Todesfällen zu rechnen ist, besteht auch nach der Bewältigungsphase grosser Bedarf an personellen Ressourcen, um die vielen Ausfälle in den verschiedensten gesellschaftlichen Tätigkeitsbereichen zu ersetzen.
  - Während bei einem schweren Erdbeben mit grosser internationaler Unterstützung gerechnet werden kann, ist dies bei einer Pandemie nicht der Fall. Dort ist davon auszugehen, dass die umliegenden Länder und ggf. sogar ein grosser Teil der Staaten weltweit betroffen sind, mit Hilfe aus dem Ausland ist daher kaum zu rechnen. Entsprechend stehen ausschliesslich personelle Ressourcen aus der Schweiz zur Verfügung.
  - Bei einer grossen Flüchtlingswelle, in der innerhalb kurzer Zeit eine sehr grosse Anzahl Personen Zuflucht in der Schweiz sucht, wird es erforderlich sein, diese Personen in entsprechenden Zentren unterzubringen. Für den Betrieb dieser Zentren sind entsprechende personelle Ressourcen erforderlich.
- Ebenfalls ist ein Bedarf an personellen Ressourcen, wenn auch in geringerem Ausmass, bei der Bewältigung eines Hochwassers zu erwarten. Neben einzelnen

Fachkräften sind bei beiden Ereignissen vor allem möglichst autonome Formationen erforderlich.

### **Phase Regeneration**

- In der Regenerationsphase sind bei den Ereignissen Hochwasser und Erdbeben vor allem „viele Hände“ erforderlich, also Personen, welche die betroffenen Behörden oder Einsatzbetriebe bei einfachen Aufräum- und Säuberungsarbeiten unterstützen.
- Bei einer Pandemie besteht ein grosser Bedarf an personellen Ressourcen, da aufgrund der hohen Anzahl an schweren Erkrankungen und Todesfällen eine Vielzahl gesellschaftlich relevanter Funktionen nicht mehr ausgefüllt werden kann.

### **2.2.4 Fazit zum allgemeinen Bedarf**

Die Analyse für den allgemeinen Bedarf an personellen Ressourcen anhand der stellvertretend ausgewählten Katastrophen und Notlagen zeigt, dass bei einem „grossen“ Ereignis vor allem in den Phasen der Bewältigung und der Regeneration ein Bedarf vorhanden ist. In der Phase der Vorbeugung könnte weiteres Personal zusätzliche Arbeiten übernehmen, ein wirkliches Erfordernis für weitere personelle Ressourcen besteht jedoch nicht.



## 3 Zivildienst in der Schweiz

### 3.1 Grundlagen

Seit 1992 sieht die Verfassung (SR 101) einen zivilen Ersatzdienst anstelle der Militärdienstleistung vor.

#### Art. 59 Militär- und Ersatzdienst

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

Seit 1996 ist das Zivildienstgesetz (ZDG, SR 824.0) in Kraft. Artikel 3a ZDG listet die Ziele des Zivildienstes auf:

#### Art. 3a Ziele

<sup>1</sup> Der Zivildienst leistet Beiträge, um:

- a. den sozialen Zusammenhalt zu stärken, insbesondere die Situation Betreuungs-, Hilfe- und Pflegebedürftiger zu verbessern;
- b. friedensfähige Strukturen aufzubauen und Gewaltpotenziale zu reduzieren;
- c. die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu erhalten sowie die nachhaltige Entwicklung zu fördern;
- d. das kulturelle Erbe zu erhalten.

<sup>2</sup> Er leistet Beiträge im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation.

Gemäss Artikel 4 ZDG wird der Zivildienst in acht Tätigkeitsbereichen geleistet:

#### Art. 4 Tätigkeitsbereiche

<sup>1</sup> Der Zivildienst setzt seine Ziele in folgenden Tätigkeitsbereichen um:

- a. Gesundheitswesen;
- b. Sozialwesen;
- c. Kulturgütererhaltung;
- d. Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege;
- e. Forstwesen;
- f. Landwirtschaft;
- g. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe;
- h. Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

Tabelle 2 zeigt die aktuelle Anzahl von Einsatzbetrieben und der zur Verfügung stehenden Einsatzplätze in den acht Tätigkeitsbereichen. Die drei Tätigkeitsbereiche Gesundheits- und Sozialwesen sowie Umweltschutz stellen 84 % der Einsatzplätze.

Tätigkeitsbereich	Einsatzbetriebe	Einsatzplätze
Sozialwesen	1'944	7'494
Gesundheitswesen	256	2'182
Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege	335	1'389
Kulturgütererhaltung	247	652
Forstwesen	24	49
Landwirtschaft	869	900
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	142	449
Bewältigung von Katastrophen und Notlagen	4	18
<b>Total</b>	<b>3'821</b>	<b>13'133</b>

Tabelle 3: Anzahl verfügbarer Einsatzbetriebe und Einsatzplätze nach Tätigkeitsbereich per 30. September 2013<sup>13)</sup>

Die Zuweisung der Einsatzbetriebe zu den Tätigkeitsbereichen ist selten eindeutig. Viele der Arbeiten, die in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Umweltschutz ausgeführt werden, könnten zu Präventionsarbeiten des Bereichs „Katastrophen und Notlagen“ gezählt werden. Während einer Katastrophe oder Notlage würden viele Zivildiensteinsätze in anderen Tätigkeitsbereichen geleistet, vermutlich ohne dass die betroffenen Einsatzbetriebe zum Tätigkeitsbereich „Bewältigung von Katastrophen und Notlagen“ gezählt würden.

In den letzten Jahren ist die Zahl der Zivildiensttage stark angestiegen. Sie betrug 2012 rund 1.2 Millionen Tage. Täglich sind derzeit zwischen 3'800 und 4'500 Zivildienstleistende im Einsatz. Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt die Verteilung der geleisteten Dienstage auf die acht Tätigkeitsbereiche im Jahr 2012 in absoluten Zahlen.

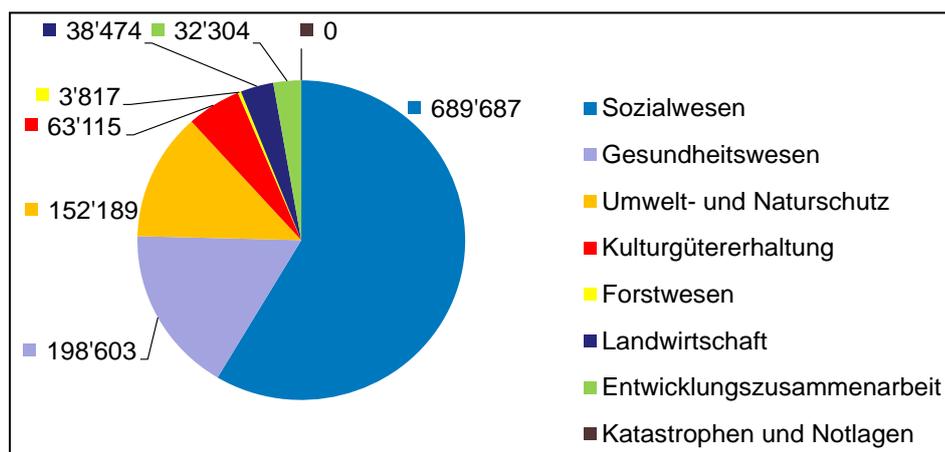


Abbildung 4: Geleistete Zivildiensttage 2012 nach Tätigkeitsbereichen<sup>14)</sup>

13) Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI, 15.10.2013.

14) Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI, 18.01.2013. Eine unterjährige Aktualisierung dieser Verteilung ist aufgrund saisonaler Schwankungen nicht sinnvoll. Es sind 2013 keine wesentlichen Verschiebungen zu erwarten.

---

## 3.2 Einsatzformen des Zivildienstes

Es ist zwischen ordentlichen (vgl. Kapitel 3.2.1) und ausserordentlichen (vgl. Kapitel 3.2.2) Einsätzen zu unterscheiden.

### 3.2.1 Ordentliche Einsätze

Der Zivildienst dauert grundsätzlich 1.5-mal so lange wie der Militärdienst.<sup>15)</sup> Die Mindestdauer eines Einsatzes beträgt in der Regel vier Wochen (26 Tage). Wer die Rekrutenschule nicht bestanden hat, muss einen langen Einsatz von sechs Monaten leisten (180 Tage). Wer sie erfolgreich abgeschlossen hat, dessen Einsatz beträgt acht Wochen (54 Tage). Zivildienstleistende dürfen ihre Einsätze in maximal zwei Tätigkeitsbereichen leisten. Sie planen ihre Einsätze (Zeitpunkt, Ort, Dauer) im Rahmen der Vollzugsregeln selbstständig, suchen sich einen Einsatzbetrieb und bewerben sich für einen Einsatz. Einsatzbetrieb und ein Zivildienstleistender, die sich auf einen Einsatz geeinigt haben, reichen der Vollzugsstelle für den Zivildienst eine gemeinsam unterschriebene Einsatzvereinbarung ein. Die Vollzugsstelle bietet den Zivildienstleistenden zum Einsatz auf, nachdem sie die Einsatzvereinbarung geprüft hat, betreut Zivildienstleistende sowie Einsatzbetriebe und führt Inspektionen durch. Sie mahnt Zivildienstleistende, die ihre Einsätze nicht rechtzeitig und regelkonform planen, und bietet sie bei Bedarf von Amtes wegen zu Einsätzen auf.

### Einführung und Ausbildung

Die Vollzugsstelle führt die neu zugelassenen Zivildienstleistenden in einem eintägigen Einführungskurs in ihre Rechte und Pflichten ein und organisiert die folgenden fünftägigen einsatzspezifischen Ausbildungskurse:

- Gewaltfreier Umgang mit Konflikten (für Zivildienstleistende, die im Einsatz Menschen pflegen bzw. während mindestens 50 Tagen betreuen)
- Gesundheits- und Krankenpflege (obligatorisch, falls gemäss Pflichtenheft mindestens 30 % des Einsatzes in der Pflege von Menschen geleistet werden)
- Betreuung alter Menschen (ab einem Einsatz von mindestens 50 Tagen)
- Betreuung behinderter Menschen (ab einem Einsatz von mindestens 50 Tagen)
- Betreuung von Kindern und Jugendlichen (ab einem Einsatz von mindestens 50 Tagen)
- Umwelt- und Naturschutz (ab einem Einsatz von mindestens 50 Tagen)

---

15) Wer beispielsweise noch keinen Militärdienst geleistet hat, muss anstelle von 260 Militärdiensttagen 390 Zivildiensttage leisten.

Zivildienstleistende, die Menschen pflegen bzw. während mindestens 50 Tagen betreuen, besuchen demnach zwei einwöchige Ausbildungskurse: den Kurs im gewaltfreien Umgang mit Konflikten und den einsatzspezifischen Kurs in Pflege bzw. Betreuung.

Des Weiteren sind für bestimmte Einsätze Kurse in der Handhabung der Motorsäge sowie ein Sicherheitskurs für Auslandseinsätze obligatorisch.

Zivildienstleistende, die bereits entsprechende Qualifikationen mitbringen, sind vom Kursbesuch dispensiert.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Kursteilnehmenden. Diese Zahl wird gemäss Einschätzungen der Vollzugsstelle für den Zivildienst in den kommenden Jahren weiter wachsen, einerseits absolut aufgrund der steigenden Anzahl Zivildienstleistender, andererseits auch relativ, da die Ausbildung der Zivildienstleistenden, die Menschen pflegen oder betreuen, aufgrund der Umsetzung der Motion 11.3362, Walter Müller, vom 13. April 2011 „Zivildienst. Mehr Nutzen durch bessere Ausbildung“, intensiviert werden soll.

Anzahl Kursteilnehmende	2011	2012	2013 (per 24.09.)
<b>Gewaltfreie Konfliktlösung</b>	<b>1'441</b>	<b>2'306</b>	<b>2'588</b>
<b>Total Betreuung/Pflege</b>	<b>584</b>	<b>1'227</b>	<b>1'841</b>
Gesundheits- und Krankenpflege	113	201	247
Betreuung alter Menschen	151	332	415
Betreuung von Menschen mit Behinderung	320	584	655
Betreuung von Kindern und Jugendlichen (ab 07/2012)	-	110	524
<b>Umwelt- und Naturschutz</b>	<b>166</b>	<b>462</b>	<b>490</b>

Tabelle 4: Entwicklung Teilnehmende in den Kursen „Gewaltfreie Konfliktlösung“ sowie in den Bereichen Betreuung/Pflege und Umwelt- und Naturschutz

Aktuell (Stand Oktober 2013) gibt es mehr als 32'000 Zivildienstpflichtige. Davon sind ca. 4'000 in der Pflege oder in der Betreuung von Menschen ausgebildet. Ca. 1'000 Zivildienstleistende sind im Umweltschutz ausgebildet.

### Einsatzarten

Zivildienstleistende leisten ihre Dienstpflicht in der Regel in *individuellen Einsätzen*. Für gewisse Einsätze, derzeit vor allem im Umwelt- und Naturschutz sowie in der Landschaftspflege, finden auch *Gruppeneinsätze* statt. Alle ordentlichen Zivildienstleistungen werden durch die jeweils verantwortlichen Einsatzbetriebe geführt.

---

Wer die Rekrutenschule nicht bestanden hat, muss seinen langen, mindestens sechsmonatigen Einsatz in einem *Schwerpunktprogramm* leisten. Schwerpunktprogramme haben den Zweck, die Wirkung der Zivildienstleistungen während mehrerer Jahre dort zu konzentrieren, wo Ressourcenmangel besteht. Aktuell gibt es folgende Schwerpunktprogramme: Pflege, Betreuung sowie Umwelt- und Naturschutz.

Zu den ordentlichen Einsätzen gehören auch *Spezialeinsätze*, in denen ein zeitlich begrenztes, grosses personelles Engagement des Zivildienstes erforderlich ist. Dies kann beispielsweise die Unterstützung von Anlässen sein, die für den Bund von Bedeutung sind (z. B. Expo 02) oder Wiederherstellungs- und Aufräumarbeiten nach grossen Schadensereignissen.

Für *ordentliche Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen* gelten gemäss ZDG und Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (ZDV, SR 824.01) besondere Regeln (vgl. Anhang A3). Zu diesen Regeln gehören insbesondere:

- Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen können auch bei Institutionen geleistet werden, die nicht öffentlich oder gemeinnützig sind.
- Die Vollzugsstelle kann selbst die Rechte und Pflichten eines Einsatzbetriebs übernehmen. Sie koordiniert die Einsätze mit den betroffenen Führungsorganen und den zuständigen Fachinstanzen. Sie kann im Rahmen der bewilligten Kredite die ungedeckten Kosten übernehmen.
- Die Rechte der Zivildienstleistenden sind eingeschränkt: Die Vollzugsstelle kann die Pflicht der Zivildienstleistenden zur Suche nach Einsatzmöglichkeiten einschränken, zu Einsätzen anbieten und dabei Zeit, Ort und Dauer bestimmen. Sie kann Zivildienstleistende, die bereits zu anderen Einsätzen aufgebote sind, umteilen und laufende Einsätze abbrechen. Die Aufgebotsfrist kann bis auf 14 Tage verkürzt werden. Beschwerden gegen Aufgebote haben keine aufschiebende Wirkung.
- Ein Zivildienstleistender kann einem militärischen Kommando unterstellt und in den militärischen Dienstbetrieb eingegliedert werden, aber nur, wenn er dazu seine Einwilligung gibt. Ein Einsatzbetrieb kann jedoch ausnahmsweise und zeitlich, örtlich und sachlich beschränkt seine Weisungsbefugnis an ein militärisches Kommando abtreten.

Die Anwendung dieser Ausnahmeregelungen ist auf sechs Monate ab Eintritt der Katastrophe oder Notlage beschränkt.

### **3.2.2 Ausserordentliche Einsätze**

Zivildienstleistende können auch zu ausserordentlichen Dienstleistungen aufgeboten werden – analog zum Assistenz- oder Aktivdienst von Soldaten.<sup>16)</sup> Ausserordentliche Einsätze ordnet der Bundesrat zur Bewältigung der Folgen besonderer oder ausserordentlicher Lagen an. Unterstützungsbedürftige Kantone können dem Bund entsprechende Anträge stellen. Der Bundesrat regelt die finanziellen Folgen ausserordentlicher Zivildiensteinsätze.

Zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit und Einsatzbereitschaft des Zivildienstes enthalten ZDG und ZDV besondere Bestimmungen, die über die Ausnahmeregelungen für ordentliche Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen hinausgehen (vgl. Anhang A3). Dazu gehören insbesondere die folgenden:

- Die Zahl der zu leistenden Zivildiensttage ist nicht begrenzt und das Entlassungsalter kann erhöht werden.
- Beschwerden gegen ein Aufgebot oder gegen eine Umteilung haben keine aufschiebende Wirkung und die Strafen infolge von Dienstpflichtverletzungen sind deutlich höher.
- Pikettdienst kann angeordnet und der Besuch von Ausbildungskursen vorgeschrieben werden.
- Die Vollzugsstelle kann Institutionen nach einem stark vereinfachten Verfahren vorläufig als Einsatzbetrieb anerkennen und selbst die Rolle des Einsatzbetriebs übernehmen.
- Verschiedene Auflagen, Einschränkungen und Anforderungen an ordentliche Einsätze sind ausser Kraft gesetzt.

## **3.3 Bisherige Zivildiensteinsätze bei Katastrophen und Notlagen**

### **3.3.1 Ordentliche Einsätze**

Im Rahmen ordentlicher Einsätze im Tätigkeitsbereich „Katastrophen und Notlagen“ wurden seit Inkrafttreten des ZDG 1996 gemäss Erhebungen der Vollzugsstelle für den Zivildienst rund 7'500 Diensttage geleistet. Allerdings liegt die Zahl effektiv höher, da nicht alle Einsätze eindeutig einem spezifischen Tätigkeitsbereich zugewiesen werden können. 2005 unterstützten nach dem Hochwasser Zivildienstleistende beispielsweise

---

16) ZDG, Art. 14 Ausserordentliche Zivildienstleistungen.

---

Landwirte bei Aufräum- und Instandstellungsarbeiten. Die rund 720 geleisteten Dienstage wurden jedoch dem Tätigkeitsbereich „Landwirtschaft“ zugewiesen.<sup>17)</sup>

Zivildienstage, die auch der Prävention von Katastrophen und Notlagen dienen, werden zumeist anderen Tätigkeitsbereichen zugerechnet. Im Tätigkeitsbereich „Forstwesen“ finden beispielsweise Arbeiten zur Stabilisierung von Schutzwäldern, im Tätigkeitsbereich „Umwelt- und Naturschutz“ Einsätze zum Unterbinden der Massenverbreitung invasiver Pflanzenarten statt. Auch Einsätze im Tätigkeitsbereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe dienen teilweise der Prävention von Katastrophen und Notlagen. Vergleichbare Einsätze listet das Einsatzinformationssystem des Zivildienstes (EIS), über das Zivildienstleistende ihre Einsätze selbstständig aussuchen, auch aktuell auf, wenn dort Suchbegriffe wie „Katastrophe“ oder „Gefahr“ eingegeben werden. Zugeordnet sind diese dann jedoch nicht dem Tätigkeitsbereich „Katastrophen und Notlagen“, sondern den anderen oben genannten.

Von den bislang dem Tätigkeitsbereich „Katastrophen und Notlagen“ zugewiesenen rund 7'500 Diensttagen entfielen etwa 57 % auf Arbeiten im Rahmen der Bewältigung von Ereignissen (Lawinenwinter und Sturm Lothar 1999/2000, Hochwasser 2002, Hochwasser 2005) und etwa 43 % auf Arbeiten im Rahmen der Prävention und Vorsorge (Kanton Solothurn, BABS), dort vor allem für Grundlagenarbeiten zu Risikoanalysen und Übungen.

Spezialeinsätze im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen gab es bisher zur Behebung von Unwetterschäden in den Jahren 2005 und 2006 sowie im Zusammenhang mit dem Kosovokrieg 1999. Dort wurden Zivildienstleistende in der Bewältigung von Flüchtlingswellen mehrmals in Schweizer Flüchtlingszentren eingesetzt.<sup>18)</sup> Die Einsatzregeln wurden damals gelockert, um längere Einsätze zu ermöglichen. Später wurde generell die Möglichkeit geschaffen, lange Einsätze auch im Asylwesen zu leisten. Zahlreiche Institutionen der Flüchtlingsbetreuung sind bereits als Einsatzbetriebe des Zivildienstes anerkannt und haben Erfahrung in der Arbeit mit Zivildienstleistenden. Spezifische Auswertungen zu den Einsätzen in den Flüchtlingszentren liegen nicht vor.

---

17) Zu den Einsätzen bei und im Nachgang zu den schweren Hochwassern äussern sich der Geschäftsbericht 2005 sowie ein spezieller „Bericht zu den Unwettereinsätzen als Folge des Hochwassers vom August 2005 mit Anleitungen für zukünftige Katastrophen/Notlagen-Einsätze“ der Vollzugsstelle für den Zivildienst.

18) Zusätzlich könnten auch Einsätze von Zivildienstleistenden im Ausland im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe zur Präventionsarbeit gezählt werden, namentlich um Flüchtlingswellen zu verhindern.

### **Herausforderungen für den Einsatz von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen am Beispiel des Hochwassers von 2005**

Die Hochwasser-Situation von 2005 zeigt exemplarisch die Schwierigkeiten des Einsatzes von Zivildienstleistenden in einer Katastrophenlage: Analog zu Hilfsangeboten von Zivilschutzorganisationen bot die Vollzugstelle für den Zivildienst über eine Internetplattform des Bundesamts für Bevölkerungsschutz den betroffenen Kantonen personelle Unterstützung an.

Obwohl sich rund hundert Zivildienstleistende spontan für einen sofortigen Einsatz meldeten, dauerte es einige Wochen, bis die Arbeiten aufgenommen werden konnten. In der Akutphase war kein Bedarf nach Zivildienstleistenden vorhanden. Viele meldeten keinen Bedarf, da die dringend notwendigen Arbeiten mit Hilfe von Zivilschutz, Armee, Freiwilligen aus den betroffenen Gebieten oder privaten Firmen bereits erledigt waren. Zudem mangelte es bei den Entscheidungsträgern in den zuständigen kantonalen Führungsstäben häufig an Kenntnissen über die Leistungen des Zivildienstes. Fehlende Führung, fehlendes Material, Infrastruktur und Ausbildung der Zivildienstleistenden waren weitere Gründe, warum ein Einsatz im Schadensgebiet gar nicht erfolgte bzw. kaum möglich war und dann nicht immer zur vollen Zufriedenheit aller Beteiligten ablief.

Einsätze von Zivildienstleistenden kamen in der Regenerationsphase zustande. Insgesamt leisteten Zivildienstleistende im Herbst 2005 und im darauffolgenden Frühling/Sommer 2006 in Gruppeneinsätzen 1'563 Dienstage. Die Initiative dieser Einsätze ging meist von einzelnen Leitenden regionaler Zivildienstzentren aus, die mit grossem persönlichem Engagement eine Gruppe zusammenstellten, den Kontakt zu den Partnerorganisationen und Gemeinden suchten und den Einsatz bei Bedarf mit diesen planten. Führung, Transport, Unterkunft, Kleidung und Verpflegung waren spontan zu organisieren. In den meisten Fällen gelang dies dank des Einsatzes der Leitenden der Regionalzentren und/oder der zu unterstützenden Gemeinde.

#### **3.3.2 Ausserordentliche Einsätze**

In den letzten 20 Jahren ist es in der Schweiz zu keiner Katastrophe oder Notlage gekommen, die das Verbundsystem Bevölkerungsschutz überfordert hätte. Die Unwetter und Überschwemmungen in den Jahren 2005 und 2007, als wohl grösste Katastrophen seit Bestehen des Zivildienstes, konnten die kantonalen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes mit Unterstützung aus nicht betroffenen Kantonen sowie dem gezielten Beizug der Armee und von Privaten bewältigen.<sup>19)</sup> Deshalb hat der Bundesrat noch nie Zivildienstleistende für einen ausserordentlichen Einsatz bei Katastrophen und Notlagen aufbieten müssen.

19) Vgl. Ereignisanalyse Hochwasser 2005, Teil 2: Analyse von Prozessen, Massnahmen und Gefahregrundlagen, Bundesamt für Umwelt (BAFU), 2008, Bern.

---

### 3.4 Heutige Angebote des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen

Eine der Hauptstärken des Zivildienstes ist die hohe Anzahl kontinuierlich geleisteter Dienstage: über 1 Million Dienstage pro Jahr, Tendenz steigend. Täglich sind durchschnittlich rund 4'000 Zivildienstleistende im Einsatz. Sie sind grösstenteils sehr motiviert<sup>20)</sup> und bringen aus ihren Zivildiensteinsätzen und ihrem Leben ausserhalb des Zivildienstes viel Know-how und Erfahrung aus unterschiedlichsten Bereichen mit. Insbesondere in den Bereichen Pflege und Betreuung können viele Zivildienstleistende eine Grundausbildung und Praxiserfahrungen vorweisen. Die Kombination der grossen Anzahl Zivildienstleistender mit der Möglichkeit langer Einsätze macht den Zivildienst zu einer Organisation mit hoher Durchhaltefähigkeit.

Die Schwächen des Zivildienstes in seiner heutigen Organisationsform liegen für Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen in der relativ langen Vorbereitungs- und Aufgebotszeit, den fehlenden Führungsstrukturen im Einsatz vor Ort, fehlender Infrastruktur, Ausrüstung und auf Katastrophen und Notlagen spezifizierter Ausbildung. Des Weiteren ist der Zivildienst derzeit noch wenig mit den Vertretern des Bevölkerungsschutzes, der Armee sowie anderen Entscheidungsträgern oder Einsatzorganisationen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen vernetzt. Das Wissen um die Fähigkeiten und das Potenzial des Zivildienstes ist dort im Allgemeinen sehr gering und teilweise mit Vorurteilen behaftet.

Tabelle 5 fasst das heutige (mögliche) Angebot des Zivildienstes für die vier stellvertretend ausgewählten Katastrophen und Notlagen zusammen.

---

20) Gemäss der laufend ausgewerteten Befragung im Jahr 2013 sind 56 % der Einsatzbetriebe mit den Zivildienstleistenden sehr zufrieden und 36 % zufrieden.

		Vorbeugung Prävention/Vorsorge/Vorbereitung	Bewältigung Vorbereitung/Einsatz/Instandstellung	Regeneration Instandstellung/Auswertung/ Wiederaufbau
Katastrophen	Hochwasser	<p>Derzeit Einsatz Zivildienstleistender in kleinem Rahmen, bsp. BARU; Einsatz einer grösseren Anzahl Zivis möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Zivis müssen über die in Tabelle 2 genannten erforderlichen Spezialkenntnisse verfügen, diese lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 	<p>Einsatz Zivildienstleistender mit heutigen Strukturen <i>nicht möglich</i> --&gt; nicht schnell genug einsatzbereit, fehlende Ausrüstung, Ausbildung, keine Führung</p> <p>Spezialkenntnisse gemäss Tabelle 2 lassen sich zudem derzeit nicht abfragen</p>	<p>Verschiedene Einsätze nach Unwettern 2005; Einsatz auch grosser Anzahl Zivildienstleistender wäre möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Erfahrungen aus zurückliegenden Einsätze für künftige Einsätze berücksichtigen; Einsatz primär für einfache Arbeiten</p> 
	Erdbeben	<p>Bislang kein Einsatz Zivildienstleistender für erforderliche Aufgaben, Einsatz aber möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Zivis müssen über die in Tabelle 2 genannten erforderlichen Spezialkenntnisse verfügen, diese lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 	<p>Einsatz Zivildienstleistender mit heutigen Strukturen <i>nicht möglich</i> --&gt; nicht schnell genug einsatzbereit, fehlende Ausrüstung, Ausbildung, keine Führung</p> <p>Spezialkenntnisse gemäss Tabelle 2 lassen sich zudem derzeit nicht abfragen</p>	<p>Bislang kein Erdbebenereignis, somit auch kein Einsatz Zivildienstleistender, Einsatz grosser Anzahl Zivildienstleistender wäre möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Einsatz primär für einfache Arbeiten</p> 
Notlagen	Pandemie	<p>Bislang kein Einsatz Zivildienstleistender für erforderliche Aufgaben, Einsatz aber möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Zivis müssen über die in Tabelle 2 genannten erforderlichen Spezialkenntnisse verfügen, diese lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 	<p>Bislang kein Pandemieereignis, somit auch kein Einsatz Zivildienstleistender für erforderliche Aufgaben; Unterstützung im Rahmen der täglichen Arbeit in Einsatzbetrieben möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Besonders gefragt sind Personen mit Vorkenntnissen im Bereich Pflege und Betreuung. Diese Kenntnisse lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 	<p>Bislang kein Pandemieereignis, somit auch kein Einsatz Zivildienstleistender für erforderliche Aufgaben; temporärer Ersatz ausgefallener Fachkräfte durch Zivildienstleistende möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Zivis müssen über die erforderlichen Spezialkenntnisse gemäss Tabelle 2 verfügen, diese lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 
	Flüchtlingsswelle	<p>Bislang kein Einsatz Zivildienstleistender für erforderliche Aufgaben, Einsatz aber möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Zivis müssen über die in Tabelle 2 genannten erforderlichen Spezialkenntnisse verfügen, diese lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 	<p>Es haben bereits Einsätze Zivildienstleistender in Flüchtlingszentren stattgefunden. Einsatz grösserer Anzahl Zivildienstleistender im Bereich Betreuung und Betrieb von Zentren möglich, auch Einsatz für Spezialaufgaben, z. B. Dolmetschen.</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Zivildienstleistende müssen z. T. über die in Tabelle 2 genannten erforderlichen Spezialkenntnisse verfügen, diese lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 	<p>Bislang kein Einsatz Zivildienstleistender für erforderliche Aufgaben, Einsatz aber für Planungsaufgaben möglich</p> <p><b>Anforderung/Einschränkung:</b> Zivildienstleistende müssen über die erforderlichen Spezialkenntnisse gemäss Tabelle 2 verfügen, diese lassen sich derzeit nicht abfragen</p> 

Tabelle 5: Heutiges Angebot des Zivildienstes im Bereich Katastrophen und Notlagen<sup>21)</sup>

21) Spezialkenntnisse, die Zivildienstleistende im Rahmen ihrer Tätigkeit für den Zivildienst erworben haben, lassen sich abfragen. Nicht abfragen lassen sich solche, die Zivildienstleistende privat oder in ihrer Ausbildung bzw. in ihrem Beruf erworben haben.

---

## **Fazit zu den Angeboten des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen**

Mit dem heutigen Angebot des Zivildienstes ist es grundsätzlich möglich, Zivildienstleistende im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen einzusetzen. Die gesetzlichen Grundlagen für solche Einsätze bestehen. Der Zivildienst verfügt einerseits über eine Vielzahl geeigneter und fähiger Personen, andererseits über eine hohe Durchhaltefähigkeit.

Das Angebot von Leistungen des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen ist jedoch aus folgenden Gründen eingeschränkt:

- Ein Einsatz von Zivildienstleistenden in der Akutphase von sich sehr schnell beziehungsweise plötzlich ereignenden Katastrophen (Phase Bewältigung) ist derzeit kaum möglich. Die erforderlichen Strukturen für ein kurzfristiges Aufgebot, beispielsweise in Form einer Pikett-Organisation, sind nicht vorhanden. Zudem sind die Zivildienstleistenden für solche Aufgaben weder ausgerüstet noch spezifisch ausgebildet.
- Viele Katastrophen und Notlagen erfordern Personen mit Spezialkenntnissen. Zwar ist es aufgrund der grossen Anzahl wahrscheinlich, dass genügend Zivildienstleistende über das benötigte Know-how und die erforderlichen Erfahrungen verfügen. Derzeit kann die Vollzugsstelle für den Zivildienst jedoch lediglich die im Zivildienst, nicht jedoch die privat erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen abfragen.
- Zivildienstleistende arbeiten in der heutigen Organisationsform als Einzelpersonen in den jeweiligen Einsatzbetrieben. Gruppeneinsätze werden selten durchgeführt, die Führung dieser Gruppen obliegt immer dem Einsatzbetrieb. Der Zivildienst verfügt über keine eigenen geführten, autonom agierenden Formationen.

Einsatzerfahrungen machte der Zivildienst bislang primär im Bereich Naturgefahren in den Phasen Vorbeugung und Regeneration (vgl. Kapitel 3.3). Im Rahmen weiterer Gefährdungen, die exemplarisch im Fokus dieser Bedarfsanalyse stehen, fanden bislang keine Einsätze statt, da es in der Schweiz zu keinen solchen Katastrophen oder Notlagen kam.

Rund drei Viertel der Einsätze absolvieren Zivildienstleistende im Bereich Gesundheitswesen und Sozialwesen. Der Grossteil dieser Einsätze besteht aus mindestens 30 % Pflege und Betreuung. Viele Zivildienstleistende verfügen in Bereichen, in denen bei Katastrophen und Notlagen grosser Bedarf an personellen Ressourcen ausgewiesen wurde, über eine entsprechende Grundausbildung und Praxiserfahrung.

### **3.5 Der Zivildienst im Kontext der Sicherheitspolitik**

Der Zivildienst hat sich seit seiner Gründung 1996 verändert. Auch aktuell finden verschiedene Arbeiten statt, die eine zentrale Bedeutung für die künftige Entwicklung des Zivildienstes haben, nicht zuletzt für die Rolle des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen. Nachfolgend aufgeführt sind die aus Sicht der Studienverfasser derzeit wichtigsten Arbeiten sowie deren Bedeutung für die künftige Entwicklung des Zivildienstes.

#### **Studiengruppe Dienstpflichtsystem**

Die Studiengruppe Dienstpflichtsystem, deren Einsetzung bereits in der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ vorgesehen und die durch Bundesratsbeschluss zu Auftrag, Leitung und Zusammensetzung noch zu konkretisieren ist, wird vermutlich bald ihre Aufgabe aufnehmen. Die Zukunft der Dienstpflicht in der Schweiz wird massgebliche Auswirkungen auf die Zukunft des Zivildienstes haben.

#### **Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+**

Aus der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ resultieren verschiedene Anliegen, die der Studiengruppe Dienstpflichtsystem zur Prüfung zugewiesen werden. Unter anderem soll diese prüfen, „ob und in welcher Form der Zivildienst (als Organisation oder durch Zusammenarbeit) nicht in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz erweiterte Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht integriert werden könnte“. Ein solcher Prüfauftrag kann die Rechtsform und/oder die Unterstellung der Vollzugsstelle für den Zivildienst und den gesetzlichen Auftrag des Zivildienstes betreffen.

Im Rahmen des Projekts zur Umsetzung der Strategie werden sowohl die Zusammenarbeit der Partnerorganisationen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz untereinander als auch deren Kooperation und Koordination mit weiteren Akteuren, inklusive dem Zivildienst, im Hinblick auf Weiterentwicklungsmöglichkeiten überprüft. Es können sich daraus Änderungen der Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzgebung ergeben, die auch den Zivildienst beeinflussen.

#### **Weiterentwicklung der Armee**

Die Weiterentwicklung der Armee (WEA) ist noch nicht abgeschlossen. Auch hier sind Implikationen für den Zivildienst als zivilen Ersatzdienst zum Militärdienst möglich, z. B. ändert die Dauer der Militärdienstpflicht automatisch auch die Dienstpflichtdauer des Zivildienstes.

#### **Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrats**

Für 2015 ist ein neuer Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrats geplant. Dieser kann Aussagen des Sipol B 2010 zur Sicherheitspolitik der Schweiz und zu den ver-

schiedenen sicherheitspolitischen Instrumenten überprüfen und – soweit gewünscht und als erforderlich erachtet – weiterentwickeln. Dies kann auch im Fall der im Sipol B 2010 bezüglich des Zivildienstes formulierten Prüfaufträge eintreffen. Die mit der Erstellung des Sipol B 2015 betraute Arbeitsgruppe wird vermutlich von den Ergebnissen dieser Prüfungsaufträge Kenntnis nehmen und gestützt darauf prüfen, ob und gegebenenfalls wie sich der neue Bericht zur künftigen Rolle des Zivildienstes im Kontext der Schweizer Sicherheitspolitik äussern soll.

### **Sicherheitsverbund Schweiz**

Der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) befindet sich noch bis 2015 in einer Probephase. Sein künftiges Aufgabenfeld wie auch seine Ausgestaltung sind danach festzulegen. Der Bundesrat hält in seiner Antwort vom 14.11.2012 zur genannten Interpellation 12.3933 fest, „sofern die Bedarfsanalyse dies nahelegt, wird der Zivildienst künftig in den Organen des Sicherheitsverbundes Schweiz vertreten sein. Art und Umfang der Zusammenarbeit mit dessen Institutionen sind im Rahmen der Studiengruppe Dienstpflicht zu klären“.



## 4 Synthese des allgemeinen Bedarfs an personellen Ressourcen und Angeboten des Zivildienstes

### 4.1 Allgemeines zur Synthese

Nachfolgend finden sich die Ergebnisse des Abgleichs des identifizierten allgemeinen Bedarfs an personellen Ressourcen (Kapitel 2.2) mit den Angeboten des Zivildienstes (Kapitel 3.4). Die Synthese stützt sich primär auf die Interviews mit den Fachpersonen sowie auf Diskussionen im Begleitausschuss.

Pro betrachteter Gefährdung wurde geprüft, inwieweit die Angebote des Zivildienstes den erkannten allgemeinen Bedarf an personellen Ressourcen decken können; sei dies bereits mit der heutigen Organisationsform des Zivildienstes oder – soweit zweckmässig – mit möglichen künftigen Anpassungen. Tabelle 6 fasst den Abgleich des allgemeinen Bedarfs personeller Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen und der Angebote des Zivildienstes in seiner heutigen Organisationsform zusammen. Die aus den Kapiteln 2.2 (Bedarf) und 3.4 (Angebot) bekannten Icons sind entweder grün oder rot eingefärbt.

- **Grün** bedeutet: Ein allgemeiner Bedarf ist vorhanden und lässt sich mit dem derzeitigen Angebot des Zivildienstes (teilweise) decken. Damit besteht grundsätzlich ein Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden für die beschriebene Aufgabe.
- **Rot** bedeutet: Entweder ist kein Bedarf vorhanden oder die erforderlichen personellen Ressourcen kann der Zivildienst aufgrund der heutigen Voraussetzungen nicht zur Verfügung stellen.

		Vorbeugung Prävention/Vorsorge/Vorbereitung	Bewältigung Vorbereitung/Einsatz/Instandstellung	Regeneration Instandstellung/Auswertung/ Wiederaufbau
Katastrophen	Hochwasser	<p>Bedarf an einzelnen Spezialisten vorhanden, deren Aufgabe Zivis übernehmen können.</p> <p>Kein Bedarf an Einsätzen einer grösseren Anzahl Zivildienstleistender oder Formationen.</p> 	<p>Bedarf an Formationen und Spezialisten vorhanden; Voraussetzungen für den Einsatz Zivildienstleistender aber nicht gegeben.</p> 	<p>Bedarf an einfachen Unterstützungsarbeiten vorhanden, grössere Anzahl Zivildienstleistender kann z. B. Landwirte oder Werkhöfe unterstützen.</p> <p>Kein Bedarf an Formationen.</p> 
	Erdbeben	<p>Bedarf an einzelnen Spezialisten vorhanden, deren Aufgabe Zivis übernehmen können.</p> <p>Kein Bedarf an Einsätzen einer grösseren Anzahl Zivildienstleistender oder Formationen.</p> 	<p>Bedarf an Formationen und Spezialisten vorhanden; Voraussetzungen für den Einsatz Zivildienstleistender aber nicht gegeben.</p> 	<p>Bedarf an einfachen Unterstützungsarbeiten vorhanden, grössere Anzahl Zivildienstleistender kann z. B. bei Aufräumarbeiten unterstützen.</p> <p>Kein Bedarf an Formationen.</p> 
Notlagen	Pandemie	<p>Bedarf an einzelnen Spezialisten vorhanden, deren Aufgabe Zivildienstleistende übernehmen können.</p> <p>Kein Bedarf an Einsätzen einer grösseren Anzahl Zivildienstleistender oder Formationen.</p> 	<p>Bedarf an Einsatz einer Vielzahl von Personen vorhanden, grosse Anzahl Zivildienstleistender ausreichend ausgebildet, um erforderliche Aufgaben zu übernehmen. Ausserordentliche Einsätze des Zivildienstes denkbar.</p> <p>Kein Bedarf an Formationen.</p> 	<p>Bedarf für Einsatz einer grossen Anzahl Zivildienstleistender vorhanden, Übernahme bestimmter Aufgaben in Einsatzbetrieben für einen begrenzten Zeitraum.</p> <p>Kein Bedarf an Formationen.</p> 
	Flüchtlingswelle	<p>Bedarf an einzelnen Spezialisten vorhanden, deren Aufgabe Zivildienstleistende übernehmen können.</p> <p>Kein Bedarf an Einsätzen einer grösseren Anzahl Zivis oder Formationen.</p> 	<p>Bedarf an einzelnen Spezialisten und grösserer Anzahl Personen ohne Spezialwissen vorhanden, deren Aufgabe Zivildienstleistende übernehmen können.</p> <p>Ausserordentliche Einsätze des Zivildienstes denkbar.</p> <p>Voraussetzungen für Einsätze von Formationen Zivildienstleistender nicht gegeben.</p> 	<p>Bedarf an einzelnen Spezialisten vorhanden, deren Aufgabe Zivildienstleistende übernehmen können.</p> <p>Kein Bedarf an Einsätzen einer grösseren Anzahl Zivildienstleistender oder von Formationen.</p> 

Tabelle 6: Synthese von Bedarf und Angebot heute

## **4.2 Bedarf eines Einsatzes von Zivildienstleistenden bei Katastrophen**

### **Phase Vorbeugung**

Zur Vorbeugung von Katastrophen werden auf Stufe Kanton und Bund Notfallpläne und Gefahrenkarten erstellt und aktualisiert, Übungen geplant und zusammen mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes durchgeführt. Zivildienstleistende unterstützen bereits heute einzelne zuständige Stellen, wenn auch in sehr geringer Anzahl. Nicht zuletzt aufgrund der dort gemachten positiven Erfahrungen mit Zivildienstleistenden lässt sich festhalten: Den vorhandenen Bedarf an personellen Ressourcen zur Vorbeugung von Katastrophen könnten Zivildienstleistende vollständig decken. Das Angebot des Zivildienstes übersteigt vermutlich sogar die für eine solche Aufgabe notwendigen personellen Ressourcen.<sup>22)</sup>

### **Phase Bewältigung**

Bei der Bewältigung von Katastrophen besteht ein Bedarf an personellen Ressourcen. Dieser Bedarf steigt mit zunehmendem Schweregrad einer Katastrophe. Der Zivildienst in seiner heutigen Organisationsform ist nicht in der Lage, die erforderliche schnelle und möglichst autonom agierende Hilfe zu gewährleisten. Aufgrund der heutigen gesetzlichen Grundlagen könnte sich der Zivildienst auf solche Einsätze jedoch vorbereiten und die erforderlichen Strukturen aufbauen.

### **Phase Regeneration**

Eine gute Übereinstimmung von Bedarf und Angebot zeigt sich in der Phase der Regeneration. Auf der einen Seite sind nach Katastrophen oft „viele Hände“ für Aufräum- und Reinigungsarbeiten erforderlich, auf der anderen Seite verfügt der Zivildienst über ausreichend viele Arbeitskräfte, um einen solchen Bedarf zu decken. Dank der grossen Anzahl zur Verfügung stehender Zivildienstleistender und der möglichen langen Einsatzdauer, verfügt der Zivildienst über eine hohe Durchhaltefähigkeit und kann in solch meist langandauernden Regenerationsphasen konstante Unterstützung bieten. Eigene Führung und Selbstversorgung sind in der Regenerationsphase keine zwingend erforderlichen Eigenschaften; die Einsatzbetriebe verfügen wieder über ausreichend Zeit und Ressourcen, um Einsätze von Zivildienstleistenden zu organisieren und diese anzuleiten.

---

22) Gegenwärtig gibt es in der Schweiz einen „Pool“ von rund 32'000 Zivildienstleistenden, die für Einsätze im Kontext von Katastrophen und Notlagen eingesetzt werden könnten. Die Studienverfasser gehen davon aus, dass sich innerhalb dieser sehr grossen Personengruppe ausreichend viele Zivildienstleistende befinden, die über die geforderten Fähigkeiten verfügen.

## **4.3 Bedarf eines Einsatzes von Zivildienstleistenden bei Notlagen**

### **Phase Vorbeugung**

Das Fazit für die Vorbeugungsphase ist für Notlagen und Katastrophen identisch. Den (geringen) Bedarf an einzelnen spezialisierten Personen könnte der Zivildienst decken. Insgesamt sind mehr Zivildienstleistende verfügbar als erforderlich.

### **Phase Bewältigung**

Durch die längere Vorlaufzeit ist bei Notlagen der Einsatz von Zivildienstleistenden auch in der Bewältigungsphase möglich. Abhängig vom Schweregrad der Notlage könnten Zivildienstleistende zumindest teilweise den Bedarf an Unterstützung decken, vor allem in den Bereichen Pflege und Betreuung. Bereits heute ist eine Vielzahl von Zivildienstleistenden für solche Aufgaben ausgebildet und verfügt über Erfahrung im Bereich Pflege und Betreuung. Dieses Angebot liesse sich für künftige Einsätze noch optimieren.

Es ist denkbar, dass während der Bewältigungsphasen der zwei analysierten Notlagen Pandemie und Flüchtlingswelle Zivildienstleistungen in Form von ausserordentlichen Einsätzen durchgeführt werden.

### **Phase Regeneration**

In der Regenerationsphase nach Notlagen könnten Zivildienstleistende den Bedarf an personellen Ressourcen gänzlich oder zumindest teilweise decken. Einzelne Zivildienstleistende könnten nach einer Flüchtlingswelle Ämter des Bevölkerungsschutzes oder verantwortliche Stellen im Bereich der Migration unterstützen. Insgesamt stünden vermutlich mehr Zivildienstleistende als benötigt zur Verfügung. Im Fall einer Pandemie ist mit einem grossen Bedarf vor allem an Fachkräften in ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen zu rechnen. Die vielen Ausfälle, die eine schwerwiegende Pandemie fordern wird, können Zivildienstleistende längst nicht vollständig decken, doch ein grossflächiger Einsatz wäre möglich.

---

## 5 Optionen zur künftigen Entwicklung des Zivildienstes im Bereich Katastrophen und Notlagen

Der vorliegende Bericht zeigt einen teilweise grossen allgemeinen Bedarf an personellen Ressourcen bei verschiedenen Katastrophen und Notlagen in der Schweiz. Abhängig vom Ereignis besteht zudem Potenzial für Einsätze von Zivildienstleistenden, um diese Nachfrage zu decken. Von diesen Einsatzmöglichkeiten leiten die Studienverfasser daher in verschiedenen Bereichen einen Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen ab.

Die Studienverfasser empfehlen deshalb, den Tätigkeitsbereich „Bewältigung von Katastrophen und Notlagen“ im ZDG, Art. 4, Abs. 1, lit. h sowie die Regelung zu ausserordentlichen Einsätzen von Zivildienstleistenden gemäss Art.14 ZDG weiterhin zu belassen und Optionen für Entwicklungsmöglichkeiten des Zivildienstes für Einsätze bei Katastrophen und Notlagen zu prüfen.<sup>23)</sup>

Sämtliche befragten Fachpersonen wie auch die Mitglieder des Begleitausschusses waren sich einig, dass in der Schweiz keine weitere Partnerorganisation im Bevölkerungsschutz erforderlich ist. Der Aufbau einer Pikett-Organisation beim Zivildienst oder durch die Vollzugsstelle für den Zivildienst koordinierte und geführte Einsätze sind zwar heute eine gesetzlich mögliche Option, für diese besteht aktuell jedoch kein Erfordernis für eine Umsetzung. Die Studienverfasser teilen diese Einschätzung uneingeschränkt.

Die nachfolgend aufgeführten Optionen liessen sich alle aufgrund der heute gültigen rechtlichen Grundlagen umsetzen. Sie sind nicht als abschliessend zu betrachten, sondern sollen Hinweise darauf geben, in welche Richtung eine mögliche Weiterentwicklung des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen führen könnte. Zudem ist dargestellt, welche Optionen die Studienverfasser aus ihrer Sicht zur Umsetzung empfehlen.

Die politischen, finanziellen und personellen Konsequenzen der verschiedenen Optionen sind nicht weiter analysiert. Sie sind bei einer möglichen Entscheidung für eine Weiterentwicklung des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen zu einem späteren Zeitpunkt durch die Vollzugsstelle für den Zivildienst zu klären. Ein solcher Schritt

---

23) In der laufenden Revision des ZDG wird der Wortlaut dem Integralen Risikomanagement gemäss BABS angepasst: Art. 4 Abs.1 Bst. h rev ZDG lautet wie folgt: „Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie Regeneration nach solchen Ereignissen“.

findet im Idealfall dann statt, wenn Ergebnisse der in Kapitel 3.5 dargestellten Arbeiten wie die Umsetzung der Strategie Bevölkerungs- und Zivildienst 2015+ oder die Entscheidung zur Zukunft des Sicherheitsverbunds Schweiz vorliegen.

#### **Option 1 – «status quo»**

Der Zivildienst arbeitet weiter wie bisher. Es werden keine speziellen Anstrengungen unternommen, um im Tätigkeitsbereich Katastrophen und Notlagen in Zukunft mehr und/oder bessere Leistungen erbringen zu können.

→ Diese Option wird nicht zur Umsetzung empfohlen, da ein Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen festgestellt werden konnte und Optimierungsbedarf deutlich wurde, um die Einsatzfähigkeit der Zivildienstleistenden zu verbessern.

#### **Option 2 – «Informieren und Sensibilisieren»**

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst informiert aktiv über mögliche Leistungen des Zivildienstes im Fall von Katastrophen oder Notlagen in der Schweiz. Als Adressaten stehen im Fokus:

- bestehende Einsatzbetriebe
- potenziell neue Einsatzbetriebe
- Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes
- Führungsstäbe und Entscheidungsträger auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst baut neue Kontakte auf und pflegt bestehende. Insbesondere die (potenziellen) Einsatzbetriebe werden darauf aufmerksam gemacht, dass anerkannte Einsatzbetriebe im Katastrophen- oder Notlagenfall relativ schnell und möglichst unbürokratisch durch Zivildienstleistende unterstützt werden können. Dies gilt für ordentliche wie auch für ausserordentliche Einsätze.

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst geht gezielt auf spezifische Fachorganisationen wie beispielsweise den koordinierten Sanitätsdienst zu, um eine optimale Unterstützung im Katastrophen- oder Notlagenfall zu planen.

→ Es wird der Vollzugsstelle für den Zivildienst empfohlen, die Umsetzung dieser Massnahme zu prüfen, da die geführten Interviews immer wieder eine grosse Unkenntnis über die Einsatzmöglichkeiten des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen zeigten. Der Aufwand, um diese Option umzusetzen, erscheint verhältnismässig.

**Option 3 – «Ressourcenpool für Einsatzbetriebe eröffnen»**

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst ermöglicht den Einsatzbetrieben das gezielte Suchen nach Zivildienstleistenden mit geeigneten Fähigkeiten, Ausbildungen und Erfahrungen. Ihr Wissen, ihre Erfahrungen sowie ihr Können, die sie ausserhalb des Zivildienstes erwerben, erfassen und aktualisieren die Zivildienstleistenden regelmässig selbst.

Das Öffnen des Ressourcenpools für Einsatzbetriebe schafft nicht nur für ordentliche Einsätze bessere Voraussetzungen, sondern erhöht insbesondere auch bei ausserordentlichen Einsätzen die Effizienz von Zivildiensteinsätzen.

→ Es wird der Vollzugsstelle für den Zivildienst empfohlen, die Umsetzung dieser Massnahme zu prüfen, um Bedarf und Angebot an Einsatzmöglichkeiten künftig besser zu koordinieren. Der Aufwand, um diese Option umzusetzen, erscheint verhältnismässig.

**Option 4 – «Pikett-Dienst»**

Um die Reaktions- und damit die Einsatzfähigkeit des Zivildienstes bei kurzfristig eintretenden Ereignissen zu erhöhen, wird ein Pikett-Dienst aufgebaut.

→ Diese Option wird nicht zur Umsetzung empfohlen, da für kurzfristige Einsätze bei den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zumeist ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen. Der Aufwand, um diese Option umzusetzen, erscheint zudem nicht verhältnismässig.

**Option 5 – «Einsatzorganisation Zivildienst»**

Der Zivildienst entwickelt sich in seiner Funktion als sicherheitspolitischer Akteur zu einer weiteren Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Dazu wird die erforderliche Führungsstruktur aufgebaut, Ausbildungen werden auf Katastrophen und Notlagen ausgerichtet, Ausrüstung und Infrastruktur angeschafft.

→ Diese Option wird nicht zur Umsetzung empfohlen, da sich das Verbundsystem des Bevölkerungsschutzes in seiner heutigen Form bewährt hat. Interviewte Fachpersonen wie auch der Begleitausschuss sehen kein Erfordernis für eine zusätzliche Organisation. Der Aufwand, um diese Option umzusetzen, erscheint zudem nicht verhältnismässig.



## 6 Fazit

### 6.1 Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen

#### **Allgemeiner Bedarf an personellen Ressourcen**

Kommt es in der Schweiz zu Katastrophen und Notlagen, so entsteht im Fall verschiedener Ereignisse in den Phasen Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration ein allgemeiner Bedarf an verschiedenen personellen Ressourcen, zusätzlich zu den vorhandenen und schon eingesetzten. Der Umfang des Bedarfs ist unter anderem abhängig von der Art der Gefährdung, deren Ausmass oder der Ereignisdauer.

#### **Angebote des Zivildienstes**

Der Zivildienst in seiner heutigen Form ist in der Lage, bei Katastrophen und Notlagen für ordentliche wie auch für ausserordentliche Einsätze eine grosse Anzahl Zivildienstleistende zur Verfügung zu stellen. Aktuell gibt es mehr als 32'000 Zivildienstpflichtige.

Die heutige Organisationsform des Zivildienstes ist nicht optimal auf Einsätze bei Katastrophen und Notlagen ausgerichtet. Trotz vorhandener gesetzlicher Grundlage für Einsätze bei Katastrophen und Notlagen wurde in Ermangelung einer Klärung des tatsächlichen Bedarfs die Organisationsform des Zivildienstes nicht auf solche Einsätze ausgerichtet. So ist es der Vollzugsstelle für den Zivildienst wie auch den Einsatzbetrieben beispielsweise heute nicht möglich, den Personenpool des Zivildienstes gezielt nach geeigneten Zivildienstleistenden zu durchsuchen, da deren ausserhalb des Zivildienstes erworbene Kenntnisse und Erfahrungen nicht standardisiert erhoben und ständig aktualisiert werden. Auch gibt es keine Pikett-Organisation, um Zivildienstleistende kurzfristig anzubieten.

#### **Synthese des allgemeinen Bedarfs an personellen Ressourcen und der Angebote des Zivildienstes**

Der Zivildienst kann heute einen Teil des Bedarfs an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen abdecken:

- Es wird davon ausgegangen, dass es, in Abhängigkeit vom Ereignis, ausreichend viele Zivildienstleistende gibt, um den Bedarf an personellen Ressourcen mit spezialisiertem Fachwissen in den Phasen Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration zu decken.

- Aktuell rund 4'000 Zivildienstleistende verfügen über eine Ausbildung und teilweise auch über viel Einsatzerfahrung in den Bereichen Pflege und Betreuung, um den teilweise hohen Bedarf entsprechender personeller Ressourcen, beispielsweise bei einer Pandemie, zumindest teilweise zu decken.
- Besonders in der Regenerationsphase nach verschiedenen Katastrophen oder Notlagen besteht ein Bedarf an personellen Ressourcen für die Unterstützung bei einfachen Aufräum- und Instandstellungsarbeiten. Diesen Bedarf kann der Zivildienst mit seinem grossen Personenpool und der Möglichkeit zu länger dauernden Einsätzen zumindest teilweise decken.

## **6.2 Künftige Positionierung des Zivildienstes im Bereich Katastrophen und Notlagen**

Für die Entwicklung des Zivildienstes im Bereich Katastrophen und Notlagen bestehen verschiedene Optionen. Aus heutiger Sicht erscheint es zweckmässig, das Angebot des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen bei den für den Bevölkerungsschutz verantwortlichen Stellen bekannter zu machen und den Zugriff auf Informationen zu den ausserhalb des Zivildienstes erworbenen Fähigkeiten und Erfahrungen der Zivildienstleistenden zu verbessern. Gesetzliche Anpassungen sind zur Umsetzung dieser Massnahmen nicht erforderlich.

Um abschliessend zu entscheiden, ob und in welche Richtung sich der Zivildienst im Bereich Katastrophen und Notlagen entwickelt, sind heute und künftig laufende Arbeiten wie die Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+, die Weiterentwicklung der Armee oder die Entwicklung des Sicherheitsverbunds Schweiz zu berücksichtigen. Auf Grundlage dieser und weiterer künftiger Prozesse wird es erforderlich sein, vor einer Entscheidung zur Zukunft des Beitrags des Zivildienstes im Kontext von Katastrophen und Notlagen zu prüfen, ob sich die Bedarfslage geändert hat.

## A1 Zusammensetzung des Begleitausschusses

Grundlage für die Zusammensetzung und die Arbeit des Begleitausschusses ist der Projektauftrag mit dem Titel „Begleitausschuss ‚Bedarfsanalyse ZIVI‘; Klären des Bedarfs an Zivildienstesätzen im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen“; gutgeheissen vom Begleitausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2013.

Name	Organisation	Funktion
<b>Alig, Urs</b>	Amt für Bevölkerungsschutz und Armee Kanton Thurgau	Amtschef, Präsident der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivildienst (KVMBZ)
<b>Duvillard, André</b>	Sicherheitsverbund Schweiz	Delegierter des Bundes und der Kantone für den SVS
<b>Flury, Christoph</b>	Bundesamt für Bevölkerungsschutz	Stv Direktor
<b>Hartmann, Christoph</b>	Vollzugsstelle für den Zivildienst	Leiter Zivildienst (ab 01.08.2013)
<b>Stocker, Br Peter Candidus</b>	Führungsstab der Armee	Stabschef
<b>Stoffel, Lukas</b>	Vollzugsstelle für den Zivildienst	Stv Leiter Zivildienst
<b>Stulz, David</b>	Generalsekretariat WBF	Referent
<b>Werenfels, Dr. Samuel</b>	Vollzugsstelle für den Zivildienst	Leiter Zivildienst (bis 31.07.2013)
<b>Wicki, Dr. Dieter</b>	Generalsekretariat VBS, Bereich Sicherheitspolitik	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, sicherheitspolitischer Berater



## A2 Interviewpartner

Die nachfolgend aufgeführten Personen wurden mittels eines strukturierten Fragebogens befragt. Im Zentrum der Interviews standen folgende Fragen:

- Wo sehen die Befragten bei Katastrophen und Notlagen eine Nachfrage für zusätzlich erforderliche personelle Ressourcen in den Phasen Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration?
- Falls eine Notwendigkeit gesehen wird: Wie stellt sich diese in Hinblick auf Umfang und Anforderungen (Kenntnisse/Ausbildung, Führung, Infrastruktur, Autonomie usw.) dar?
- Gibt es einen Bedarf an zusätzlich erforderlichen Ressourcen, den ggf. Zivildienstleistende decken können?
- Gibt es Erfahrungen mit Zivildienstleistenden aus Einsätzen im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen?

Name	Organisation	Funktion
<b>Bachmann, Franz</b>	Berufsfeuerwehr Stadt Bern	Kommandant, Chef Regionales Führungsorgan Bern plus
<b>Beljean, Guido</b>	Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz Kanton Aargau	Leiter Sektion Koordination Zivilschutz
<b>Felley, Jérôme</b>	Département de la sécurité et de l'économie ; Canton de Genève	Directeur général de l'Office cantonal de la Protection de la Population et des Affaires Militaires
<b>Friedländer, Urs</b>	Amt für Militär und Bevölkerungsschutz Kanton Nidwalden	Amtsvorsteher
<b>Gasser, Hans</b>	Amt für Militär und Zivilschutz, Kanton Graubünden	Amtsvorsteher; Leiter Fachgruppe Stabschefs Kantone

---

Name	Organisation	Funktion
<b>Halter, Div Jean-Marc</b>	Führungsstab der Armee	Chef Führungsstab
<b>Hess, Dr. Josef</b>	Bundesamt für Umwelt	Leiter Abteilungen Gefahrenprävention und Wald
<b>Koch, Dr. Daniel</b>	Bundesamt für Gesundheit	Leiter Abteilung Übertragbare Krankheiten
<b>Krethlow, Dr. Alexander</b>	Bundesamt für Bevölkerungsschutz	Chef Strategie
<b>Landert, Oberst i Gst Jean Michel</b>	Ter Reg 1	Stv Kommandant
<b>Mathys, Dr. Patrick</b>	Bundesamt für Gesundheit	Leiter Sektion Krisenbewältigung und internationale Zusammenarbeit
<b>Moren, Nicolas</b>	Dienststelle für zivile Sicherheit und Militär Kanton Wallis	Dienstchef
<b>Müller, René</b>	Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz Kanton Aargau	Leiter Sektion Katastrophenvorsorge
<b>Roch, Claude-Alain</b>	Amt für Bevölkerungsschutz Kanton Wallis	Amtschef
<b>Roth, Dr. Martin</b>	Kantonspolizei Basel-Stadt	Leiter Kantonale Krisenorganisation, Stabschef Kantonalen Krisenstab
<b>Smit, Dr. Patrick</b>	Nationale Alarmzentrale	Projektleiter Ressourcenmanagement Bund
<b>Stettbacher, Dr. Andreas</b>	Koordinierter Sanitätsdienst	Beauftragter des Bundesrats für den Koordinierten Sanitätsdienst
<b>Stocker, Br</b>	Führungsstab der Armee	Stabschef Führungsstab

---

---

Name	Organisation	Funktion
<b>Peter Candidus</b>		
<b>Trachsel, Stefan</b>	Koordinierter Sanitätsdienst	Chef Geschäftsstelle
<b>Walenda, Claire</b>	Département de la sécurité et de l'économie ; Canton de Genève	Chef de service, protection de la population
<b>Walser, Div Hans-Peter</b>	Armeestab	Chef Armeestab
<b>Wyrsh, Ruedi</b>	Amt für Militär und Bevölkerungsschutz Kanton Nidwalden	Chef Abteilung Zivilschutz / Ausbildungschef
<b>Wyss, Dr. Peter</b>	Kantonsärztlicher Dienst Kanton Zürich	Stv Kantonsarzt



## A3 Ausgewählte Grundlagen

Folgende Grundlagen bieten Anhaltspunkte für die Einschätzung des Bedarfs an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen:

- Sicherheitspolitischer Bericht 2010 (Sipol B 2010) vom 23. Juni 2010 (BBl 2010 5133ff.);
- Armeebericht 2010 vom 1. Oktober 2010 (BBl 2010 8871ff.);
- Bericht des Bundesrates vom 9. Mai 2012, „Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+“ (BBl 2012 5503ff.);
- Botschaft zur Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 27. Februar 2013
- SR 824.0: Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) vom 6. Oktober 1995 (Stand: 1. Januar 2013)
- SR 824.01: Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstverordnung, ZDV) vom 11. September 1996 (Stand: 1. Januar 2013)

Nachfolgend finden sich relevante Auszüge aus diesen Dokumenten mit Aussagen zum Zivildienst in der Schweiz.

### 10.059: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010

#### 3.2.2 Indirekte Bedrohungen und Gefahren

...

*Migrationsprobleme:* Migration als solche ist nicht Thema der Sicherheitspolitik; es wäre falsch und unstatthaft, sie pauschal als Gefahr oder Bedrohung zu charakterisieren. Es gibt aber mehrere Bezüge zur Sicherheitspolitik: Ein Ansturm von Flüchtlingen kann die Empfangs- und Aufnahmestrukturen überfordern und den Einsatz von Armee, Zivilschutz und Zivildienst für die Bereitstellung von Aufnahmeplätzen und die Betreuung von Aufgenommenen nötig machen.

...

*Pandemien:* Pandemien gefährden unmittelbar die Gesundheit der Bevölkerung und sind eine wiederkehrende Realität (in den letzten Jahren SARS, Vogelgrippe, Schweinegrippe). Traditionell wird aber die Führung für die Bekämpfung von Pandemien nicht der Sicherheitspolitik, sondern der Gesundheitspolitik zugewiesen. Daran soll im Interesse von Wirksamkeit und Effizienz festgehalten werden. Pandemien können

aber das Funktionieren von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft temporär so stark beeinträchtigen, dass der Einsatz der Armee, des Zivilschutzes oder des Zivildienstes nötig werden könnte.

### **5.2.2.3 Dienstpflichtmodell**

...

Ferner ist zu prüfen, ob für die Unterstützung von Grossanlässen ergänzend zu den Einsätzen von Armeeingehörigen Zivildienstleistende eingesetzt werden können.

## **5.8 Zivildienst**

### **5.8.1 Aufgaben**

Wer Zivildienst leistet, erfüllt die verfassungsmässige Pflicht, indem er oder sie sich ausserhalb der Armee mit gemeinnütziger Arbeit für Staat und Gesellschaft einsetzt. Der Status der Zivildienstleistenden entspricht weitestgehend jenem der Angehörigen der Armee. Deshalb können die Zivildienstpflichtigen auch zu ausserordentlichen Zivildiensteinsätzen verpflichtet werden. Diese entsprechen der Verpflichtung der Angehörigen der Armee, Assistenz- und Aktivdienst zu leisten. Bisher sind allerdings noch nie ausserordentliche Zivildiensteinsätze angeordnet worden. Gemäss dem Zielkatalog, der im Zivildienstgesetz festgeschrieben ist, leistet der Zivildienst auch Beiträge im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation sowie Beiträge, um die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu erhalten. Damit ist der Zivildienst auch ein Instrument der Sicherheitspolitik, wobei über die Frage, welche konkreten sicherheitspolitischen Beiträge er leisten kann und soll, noch Unklarheit herrscht. 2005 und 2006 sind Gruppeneinsätze zur Behebung der Folgen von Naturkatastrophen durchgeführt worden. Sie haben aufgezeigt, dass der Zivildienst Beiträge zur Bewältigung der Folgen von natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen erbringen kann. Im Inland kann er zur Prävention von Naturkatastrophen und, wenn ein grösseres Schadenereignis eingetreten ist, zur Schadensbehebung, zur Unterstützung der Zivilbevölkerung und zur Sicherung und Wiederherstellung der Lebensgrundlagen eingesetzt werden. Die Rechtsgrundlagen dazu und die Führungsinstrumente sind vorhanden. Abgesehen von der Unterstützung von zivilen Behörden ist der Zivildienst jedoch für weitere sicherheitspolitische Aufgaben nicht geeignet, insbesondere nicht für Einsätze im Ausland ausserhalb des grenznahen Raums.

### **5.8.2 Besonderheiten**

Der Zivildienst ist ein ziviles Mittel in der Hand des Bundes. Für ausserordentliche Zivildiensteinsätze liegt die Aufgebotskompetenz beim Bundesrat, für Einsätze der Katastrophen- und Nothilfe liegt sie bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst. Die Entscheidungswege sind kurz, und die Zahl der Zivildienstpflichtigen, die aufgeboden werden können, wächst. Ende 2010 wird sie voraussichtlich bei rund 25 000 liegen. Mehrere Hundert von ihnen verfügen über eine Kaderausbildung. Einsätze von mehreren Monaten Dauer sind möglich. Die Einsatzbereitschaft des Zivildienstes ist derzeit tief: Gruppen von Zivildienstleistenden können heute nicht aus dem Stand alarmiert und eingesetzt werden. Sie sind weder speziell ausgebildet, noch haben sie, ausser wetterfesten Arbeitskleidern, eine eigene Ausrüstung. Der Zivildienst kann sich im Einsatz

nicht auf eine eigene Infrastruktur stützen. Die Vorbereitung für einen Gruppeneinsatz erfordert deshalb heute mehrere Wochen und umfassende Absprachen mit den Verantwortlichen am Einsatzort. Der Einsatz von Einzelpersonen ist dagegen sehr rasch möglich und hat sich bewährt. Daher eignet sich der Zivildienst nicht als Mittel der Sofort- und Nothilfe, und er tritt nicht in Konkurrenz zu Blaulichtorganisationen, Zivilschutz und Armee. Seine Stärke liegt vielmehr darin, Zivilschutz und Armee mittel- und längerfristig bei der Schadenbewältigung und der Instandstellung zu verstärken und abzulösen sowie die Arbeiten des Wiederaufbaus, die nicht an das lokale Gewerbe vergeben werden können, über längere Zeit fortzuführen. Zu prüfen ist, ob er darüber hinaus zur Entlastung anderer Akteure des Sicherheitsverbundes Schweiz eingesetzt werden kann sowie ob und allenfalls wofür seine Einsatzbereitschaft erhöht werden soll.

-----

## **10.089: Armeebericht 2010 vom 1. Oktober 2010**

### **6.5.11 Neuordnung der Unterstützungsleistungen für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten**

Die Armee nimmt heute vielfältige Aufgaben zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen von zivilen (Gross-) Anlässen wahr. Diese Aufgaben haben rein zivilen Charakter und müssen nicht zwingend durch bewaffnete Verbände erfüllt werden. Solche Aufgaben können grundsätzlich ebenso durch zivile Unternehmungen, durch Kräfte des Zivilschutzes oder durch den Zivildienst erfüllt werden. Es ist mit den Organen des Zivilschutzes und des Zivildienstes zu prüfen, welche Institutionen für welche Art von Aufgaben am besten geeignet sind und zu effizienten Ergebnissen führen. Auf damit verbundene Möglichkeiten zur Entlastung der Armee haben der Ständerat und seine Sicherheitspolitische Kommission im Zusammenhang mit der künftigen Ausgestaltung des Zivildienstes eindringlich hingewiesen.

-----

## **Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ Bericht des Bundesrates vom 9. Mai 2012**

### **2.1.4 Zusammenarbeit mit weiteren Partnern**

#### **Beiträge des Zivildienstes**

Der Zivildienst ist ein ziviles Mittel des Bundes. Zivildienstleistende erfüllen die Dienstpflicht ausserhalb der Armee mit gemeinnütziger Arbeit für Staat und Gesellschaft. Gemäss Zivildienstgesetz vom 6. Oktober 1995 leistet der Zivildienst auch Beiträge zur nationalen Sicherheitskooperation und zum Schutz und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Damit ist er auch ein Instrument der Sicherheitspolitik, wobei über

die Frage, welche konkreten sicherheitspolitischen Beiträge er leisten kann und soll, noch Unklarheit herrscht. Im Inland soll der Zivildienst gemäss Zivildienstgesetz zur Prävention von Naturkatastrophen und, wenn ein grösseres Schadenereignis eingetreten ist, zur längerfristigen Schadensbehebung und zur Unterstützung der Zivilbevölkerung eingesetzt werden. Weil der Status der Zivildienstleistenden weitestgehend jenem der Armeeangehörigen entspricht, können Zivildienstpflichtige auch zu ausserordentlichen Einsätzen verpflichtet werden. Für ausserordentliche Zivildiensteinsätze liegt die Aufgebotskompetenz beim Bundesrat, für Einsätze zur Katastrophen- und Nothilfe bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst. 2005 und 2006 sind Gruppeneinsätze zur Behebung der Folgen von Naturkatastrophen durchgeführt worden, vornehmlich für spätere, länger dauernde Instandstellungsarbeiten. Die Zahl der Zivildienstpflichtigen wächst: Ende 2010 lag sie bei 23 227, Ende 2011 bei 25 049 (Stand Dezember 2012, Entlassungen Ende Jahr berücksichtigt). Davon haben mehrere hundert eine Kaderausbildung der Armee absolviert. Systematisch ausgebildetes Kader oder Führungsstrukturen, die Einsätze im Verband zulassen, fehlen jedoch. Individuelle Einsätze von mehreren Monaten Dauer sind zwar möglich, die Einsatzbereitschaft des Zivildienstes als Organisation ist aber derzeit tief: Gruppen von Zivildienstleistenden können nicht aus dem Stand alarmiert und eingesetzt werden, sie sind nicht speziell ausgebildet und haben ausser wetterfester Arbeitskleider weder eine eigene Ausrüstung noch eine eigene Infrastruktur. Die Vorbereitung für einen Gruppeneinsatz erfordert deshalb mehrere Wochen. Der Zivildienst eignet sich deshalb nicht als Mittel der Sofort- und Nothilfe und tritt nicht in Konkurrenz zu Blaulichtorganisationen, Zivilschutz und Armee. Der Einsatz von Einzelpersonen ist rasch möglich. Einzelne Personen können in mehrmonatigen Einsätzen für Präventions- und Wiederaufbauarbeiten eingesetzt werden, dies aber nur zur individuellen Unterstützung von Einsatzbetrieben und nicht als eigenständiges Instrument im Rahmen des Bevölkerungsschutzes.

#### **2.2.4. Zusammenarbeit mit weiteren Partnern**

##### **Zivildienst**

Der Zivildienst kann gemäss Zivildienstgesetz für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eingesetzt werden. Er verfügt aber heute weder über Führungsstrukturen, noch über ausgebildetes Personal oder geeignetes Material. Wenn ein entsprechender Bedarf nachgewiesen würde, müsste der Bund die Führung und Ausbildung der Zivildienstleistenden sicherstellen. Ein stärkerer Einbezug des Zivildienstes in die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist deshalb zurzeit weder realistisch noch sinnvoll.<sup>54</sup> Die Studiengruppe, die eingesetzt werden soll, um das heutige Dienstpflichtsystem zu überprüfen, soll unter anderem auch die Frage klären, ob und in welcher Form der Zivildienst (als Organisation oder durch Zusammenarbeit) nicht in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz erweiterte Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht integriert werden könnte.

<sup>54</sup> In der Vernehmlassung hat eine Mehrheit der Kantone gefordert, dass der Zivildienst nicht länger als sicherheitspolitisches Instrument gelten und eine entsprechende Gesetzesrevision geprüft werden soll.

### 2.2.5 Dienstpflichtsystem

[...]

c. Dabei soll auch die Möglichkeit geprüft werden, ob und in welcher Form der Zivildienst (als Organisation oder durch Zusammenarbeit) in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz zu erweiternde Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht innerhalb des Bevölkerungsschutzes integriert werden könnte. Dabei wäre darauf zu achten, dass die Belastung mindestens jener des Militärdienstes entspricht. Eine ungleiche Belastung innerhalb der Schutzdienstpflicht – je nachdem, ob diese infolge einer Zuteilung oder des Vorbringens von Gewissensgründen gegen den Militärdienst erfolgt ist – wäre dabei nicht a priori auszuschliessen.

-----

## **Botschaft zur Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 27. Februar 2013**

*Art. 27* Aufgebot für Einsätze bei Katastrophen und in Notlagen, im Fall bewaffneter Konflikte sowie für Instandstellungsarbeiten

*Absatz 2bis:* Nach den geltenden bundesrechtlichen Bestimmungen besteht für die Leistung von Instandstellungsarbeiten keine zeitliche Obergrenze; die Schutzdienstpflichtigen können zu solchen Arbeiten also unlimitiert aufgeboten werden. Demgegenüber sind seit dem 1. Januar 2012 die Gemeinschaftseinsätze auf sämtlichen Ebenen (national, kantonal und kommunal) auf insgesamt 21 Tage pro schutzdienstpflichtige Person und Jahr beschränkt (*Art. 27a Abs. 2 BZG*). Die Leistung von Instandstellungsarbeiten soll nun ebenfalls zeitlich begrenzt werden, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen können Instandstellungsarbeiten nur noch innerhalb von drei Jahren seit Eintritt des Ereignisses, welches die Instandstellungsarbeiten nötig macht, erfolgen. Zum anderen wird eine personenbezogene Limitierung vorgesehen, indem eine schutzdienstpflichtige Person pro Jahr zu höchstens 21 Instandstellungstagen aufgeboten werden kann. *Artikel 25a BZG* limitiert die Gemeinschaftseinsätze aller drei Ebenen sowie sämtliche Ausbildungstage auf insgesamt 40 Tage pro schutzdienstpflichtige Person und Jahr. Die genannten 21 Tage fallen jedoch nicht unter *Artikel 25a BZG*. Instandstellungsarbeiten sind ihrer Art nach den Katastrophen- und Notlageneinsätzen sowie den Einsätzen bei einem bewaffneten Konflikt gleichzustellen. Sie dürfen deshalb von einer zeitlichen Limitierung, die für Schutzdienstleistungen zu Ausbildungszwecken gilt, nicht erfasst werden. Aufgrund der verschiedenen topografischen Gegebenheiten in den Kantonen oder der Ausmasse eines Ereignisses sind Fälle, in denen die notwendigen Instandstellungsarbeiten die neu statuierten zeitlichen Limiten (Frist von drei Jahren, Obergrenze von 21 Diensttagen) sprengen würden, nicht auszuschliessen. Für solche Ausnahmefälle soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe Kriterien zur Verlängerung der vorgesehenen Fristen festlegen. Gestützt auf *Artikel 47 Absatz 2* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>13</sup> (RVOG) kann der Bundesrat die Entscheidbefugnis an das BABS delegieren, sodass dieses in Anwendung der durch den Bundesrat festgelegten Kriterien im konkreten Fall über die Verlängerung der Fristen entscheiden kann.

#### Art. 27a Aufgebot für Einsätze zugunsten der Gemeinschaft

Absatz 4: In der VEZG regelt der Bundesrat insbesondere die materiellen Voraussetzungen für Gemeinschaftseinsätze aller drei Ebenen (national, kantonale und kommunale) und das Bewilligungsverfahren für Gemeinschaftseinsätze auf nationaler Ebene. Nach Artikel 8 Absatz 1 VEZG müssen die Kantone u. a. das Bewilligungsverfahren für Gemeinschaftseinsätze auf kantonaler und kommunaler Ebene regeln. Um mangelhafte Bewilligungen zu verhindern und um die Bewilligungspraxis zu vereinheitlichen, soll der Bundesrat neu das Bewilligungsverfahren auch für Gemeinschaftseinsätze auf kantonaler und kommunaler Ebene in seinen Grundzügen regeln. Insbesondere soll die VEZG mit Bestimmungen ergänzt werden, die festlegen, welche Punkte die Bewilligungen mindestens zu enthalten haben (vgl. hierzu auch die nachfolgenden Ausführungen zu Art. 28).

-----

## **SR 824.0: Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) vom 6. Oktober 1995 (Stand: 1. Januar 2013)**

### **Art. 3a Ziele**

<sup>1</sup> Der Zivildienst leistet Beiträge, um:

- a. den sozialen Zusammenhalt zu stärken, insbesondere die Situation Betreuungs-, Hilfe- und Pflegebedürftiger zu verbessern;
- b. friedensfähige Strukturen aufzubauen und Gewaltpotenziale zu reduzieren;
- c. die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu erhalten sowie die nachhaltige Entwicklung zu fördern;
- d. das kulturelle Erbe zu erhalten.

<sup>2</sup> Er leistet Beiträge im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation.

### **Art. 4 Tätigkeitsbereiche**

<sup>1</sup> Der Zivildienst setzt seine Ziele in folgenden Tätigkeitsbereichen um:

- a. Gesundheitswesen;
- b. Sozialwesen;
- c. Kulturgütererhaltung;
- d. Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege;
- e. Forstwesen;
- f. Landwirtschaft;
- g. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe;
- h. Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

<sup>2</sup> Sind die Voraussetzungen nach Artikel 3 nicht erfüllt, so sind Einsätze in der Land- und Forstwirtschaft erlaubt, wenn sie im Rahmen von Projekten zur Verbesserung der Lebens- oder Produktionsbedingungen in Landwirtschaftsbetrieben geleistet werden, die für diese Projekte auf kostengünstige Arbeitsleistungen Dritter angewiesen sind.

<sup>2bis</sup> Zivildienstpflichtige Personen, die zur Planung von Einsätzen und zur Suche nach Einsatzmöglichkeiten nicht ausreichend Hand geboten haben, können in Betrieben nach Absatz 2 auch in der land- und forstwirtschaftlichen Produktion eingesetzt werden. Der Bundesrat legt Art und Umfang dieser Arbeiten fest.

<sup>2ter</sup> Die Vorschriften zur Verhütung von Unfällen sind einzuhalten.

<sup>3</sup> Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sind auch dann erlaubt, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 3 nicht erfüllt sind.

<sup>4</sup> Der Zivildienst führt nach Bedarf bezüglich der Tätigkeitsbereiche Schwerpunktprogramme durch und überprüft deren Wirksamkeit regelmässig.

### **Art. 7 Einsätze im Ausland**

<sup>1</sup> Zivildienstpflichtige Personen, die auf Grund ihrer Persönlichkeit, ihrer beruflichen Fähigkeiten oder einschlägiger Erfahrungen dazu geeignet sind, können mit ihrer Einwilligung zu Einsätzen im Ausland aufgeboten werden.

<sup>2</sup> Für Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen im grenznahen Raum kann von der Einwilligung abgesehen werden.

<sup>3</sup> Der Bundesrat regelt Voraussetzungen und Durchführung von Auslandeinsätzen.

### **Art. 7a Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und im Rahmen von Schwerpunktprogrammen**

<sup>1</sup> Die Vollzugsstelle kann bei Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und im Rahmen von Schwerpunktprogrammen selbst die Rechte und Pflichten eines Einsatzbetriebes übernehmen.

<sup>2</sup> Sie koordiniert die Einsätze mit den betroffenen Führungsorganen und den zuständigen Fachinstanzen.

<sup>3</sup> Sie kann die zusätzlichen ungedeckten Kosten dieser Einsätze im Rahmen der bewilligten Kredite ganz oder teilweise übernehmen. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen der Kostenübernahme.

### **Art. 14 Ausserordentliche Zivildienstleistungen**

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann ausserordentliche Zivildienstleistungen zur Bewältigung der Folgen besonderer und ausserordentlicher Lagen anordnen. Unterstützungsbedürftige Kantone können bei der zuständigen Stelle des Bundes entsprechende Anträge einreichen.

<sup>2</sup> Für ausserordentliche Zivildienstleistungen sind die Artikel 4a Buchstaben a und b, 6 Absatz 1, 19 sowie 28 Absatz 2 nicht anwendbar.

<sup>3</sup> Für ausserordentliche Zivildienstleistungen gelten folgende Bestimmungen:

- a. Die Vollzugsstelle kann neu zum Zivildienst zugelassene Personen sofort aufbieten.
- b. Die Beschwerde gegen die Umteilung zu einer ausserordentlichen Zivildienstleistung hat keine aufschiebende Wirkung.

- c. Einsatzbetriebe erhalten von der Vollzugsstelle eine vorläufige Anerkennung. Die Artikel 41-43 sind nicht anwendbar.
- d. Die Haftungsbestimmungen der Militärgesetzgebung gelten sinngemäss.

<sup>4</sup> Der Bundesrat regelt die finanziellen Folgen ausserordentlicher Zivildienstleistungen. Er kann dabei von den Bestimmungen der Artikel 7a Absatz 3, 29, 37 Absatz 2, 46 Absätze 1 und 2 sowie 47 abweichen.

<sup>5</sup> Die Vollzugsstelle:

- a. legt die Dauer der ausserordentlichen Zivildienstleistungen der betroffenen Personen fest;
- b. kann Entlassungen aus der Zivildienstpflicht später verfügen als in Artikel 11 vorgesehen;
- c. kann Pikettendienst anordnen;
- d. kann den Besuch von Ausbildungskursen vorschreiben;
- e. kann selbst die Rechte und Pflichten eines Einsatzbetriebes übernehmen.

<sup>6</sup> Einsatzbetriebe können ihr Weisungsrecht nach Artikel 49 zeitlich befristet unterstützungsbedürftigen Dritten übertragen.

<sup>7</sup> Zivildienstleistenden Personen werden ausserordentliche Einsätze gleich angerechnet wie den Militärdienstleistenden.

### **Art. 65 Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht**

<sup>2</sup> Keine aufschiebende Wirkung haben Beschwerden gegen Verfügungen, mit denen

zivildienstpflichtige Personen zu Einsätzen zwecks Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aufgeboten oder umgeteilt werden (Art. 7a und 23).

-----

## **SR 824.01: Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstverordnung, ZDV) vom 11. September 1996 (Stand: 1. Januar 2013)**

### **Art. 8c Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen (Art. 7a ZDG)**

<sup>1</sup> Die Vollzugsstelle erlässt Aufgebote zu Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen im Einvernehmen mit den betroffenen Führungsorganen und den federführenden Bundesstellen.

<sup>2</sup> Sie wendet die Artikel 8d, 40a und 40b im Zusammenhang mit Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen während längstens sechs Monaten ab Eintritt der Katastrophe oder Notlage an.

<sup>3</sup> Sie kann die Pflicht zur Suche nach Einsatzmöglichkeiten (Art. 31a) einschränken und die zivildienstpflichtige Person zu Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aufbieten.

<sup>4</sup> Die Unterstellung einer zivildienstleistenden Person unter ein militärisches Kommando und ihre Eingliederung in den militärischen Dienstbetrieb sind ausgeschlossen, es sei denn, die zivildienstleistende Person gebe dazu ihre Einwilligung.

<sup>5</sup> Der Einsatzbetrieb kann jedoch ausnahmsweise seine Weisungsbefugnis bezüglich der zivildienstleistenden Person zeitlich, örtlich und sachlich beschränkt an ein militärisches Kommando abtreten.

#### **Art. 8d Die Vollzugsstelle als Einsatzbetrieb (Art. 7a, 49 und 50 ZDG)**

<sup>1</sup> Die Vollzugsstelle kann die Rechte und Pflichten eines Einsatzbetriebes übernehmen:

a. bei Spezialeinsätzen, wenn sie zeitlich dringlich sind oder keine Institution zur Verfügung steht, welche die Rolle des Einsatzbetriebes übernehmen kann;

b. bei Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, die längstens 33 Tage dauern und nicht in einem anerkannten Einsatzbetrieb geleistet werden.

#### **Art. 40a Aufgebot zu Spezialeinsätzen und zu Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen (Art. 7a, 21 und 22 Abs. 3 ZDG)**

<sup>1</sup> Die Vollzugsstelle kann die zivildienstpflichtige Person zu Spezialeinsätzen und zu Einsätzen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aufbieten, sobald der Entscheid betreffend die Zulassung zum Zivildienst rechtskräftig ist.

<sup>3</sup> Die Aufgebotsfrist beträgt:

a. für dringliche Spezialeinsätze von längstens 26 Tagen Dauer 30 Tage;

b. für Einsätze zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen von längstens 26 Tagen Dauer 14 Tage, für längere Einsätze 30 Tage.

<sup>4</sup> Aufgebote per Telefon, Fax oder E-Mail bestätigt die Vollzugsstelle unverzüglich brieflich.

#### **Art. 40b Umteilungsverfügung (Art. 7a, 21 und 22 Abs. 3 ZDG)**

<sup>1</sup> Die Vollzugsstelle kann ein Aufgebot, das sie im Zusammenhang mit einem anderen Zivildiensteinsatz ausstellte, vor Beginn des Einsatzes widerrufen sowie einen laufenden Einsatz vorzeitig abbrechen und die betroffene Person mit einer Umteilungsverfügung zu einem Spezialeinsatz und zu einem Einsatz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen aufbieten.

#### **Art. 43 (Art. 23 Abs. 1 ZDG)**

<sup>1</sup> Die Vollzugsstelle prüft den Abbruch eines Einsatzes von Amtes wegen oder auf schriftlichen Antrag einer zivildienstleistenden Person oder eines Einsatzbetriebes.

<sup>2</sup> Sie kann den Abbruch eines laufenden Einsatzes verfügen, um die zivildienstleistende Person in einen Einsatz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, einen Spezialeinsatz oder einen Piketteinsatz umzuteilen.

#### **Art. 80 Ausbildungskurse der Vollzugsstelle**

<sup>2</sup> Sie kann weitere Ausbildungskurse organisieren:

- a. wenn diese qualitativ besser oder kostengünstiger sind als die Einführung durch die Einsatzbetriebe;
- b. wenn eine grössere Anzahl zivildienstleistender Personen infolge beschränkter oder fehlender Möglichkeiten der Einsatzbetriebe durch diese nicht die erforderliche Einführung erhalten kann;
- c. zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

### **Art. 87 Gesuch**

<sup>4</sup> Wer zivildienstpflichtige Personen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen beiziehen will, legt seinem Gesuch eine Bestätigung der örtlichen Behörden oder des zuständigen Führungsorgans bei. Die Bestätigung enthält insbesondere Angaben zum eingetretenen Schaden und zur Koordination des Zivildiensteinsatzes mit anderen Mitteln der Schadenbehebung sowie eine Aufwandschätzung.

<sup>5</sup> Die gesuchstellende Institution legt dar:

- a. welche Einführung zivildienstleistende Personen brauchen und wie sie diesen Einführungsbedarf abdecken kann;
- b. welche Einsätze besondere Anforderungen an den Leumund der zivildienstpflichtigen Personen stellen;
- c. welche besonderen Anforderungen, die der Einsatz gemäss Pflichtenheft an die zivildienstleistende Person stellt, durch die Vollzugsstelle überprüft werden sollen.

<sup>6</sup> Sie erklärt ihren Willen, als Einsatzbetrieb die Pflichten und Rechte nach dem ZDG und dessen Vollziehungsverordnungen zu respektieren.

<sup>7</sup> Die Vollzugsstelle kann weitere Unterlagen und Auskünfte verlangen.

<sup>8</sup> Die zuständigen Personen der Vollzugsstelle können die Einsatzbetriebe besuchen.

## A4 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
<b>BABS</b>	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
<b>BAFU</b>	Bundesamt für Umwelt
<b>BZG</b>	Bevölkerungs- und Zivildienstgesetz
<b>EIS</b>	Einsatzinformationssystem des Zivildienstes
<b>KNS</b>	Katastrophen und Notlagen Schweiz
<b>KSD</b>	Koordinierter Sanitätsdienst
<b>ResMaB</b>	Ressourcenmanagement Bund
<b>Sipol B</b>	Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz
<b>SVS</b>	Sicherheitsverbund Schweiz
<b>WBF</b>	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
<b>WEA</b>	Weiterentwicklung der Armee
<b>ZIVI</b>	Vollzugsstelle für den Zivildienst
<b>ZDG</b>	Zivildienstgesetz
<b>ZDV</b>	Zivildienstverordnung