

Freiwilliger Zivildienst - eine Zukunftsperspektive

Konzeptpapier

Inhalt

1	Ausgangspunkt: Allgemeine Wehrpflicht sistieren.....	1
2	Kein obligatorischer Gemeinschaftsdienst.....	2
3	Für einen freiwilligen Zivildienst	2
4	Konzept für einen freiwilligen Zivildienst.....	3
5	Zusammenfassende Thesen	5
Anhang 1	Erfahrungen aus Italien und Deutschland.....	6
Anhang 2	Postulat 06.3405 – Freiwilliger Zivildienst.....	7
Anhang 3	Postulat 06.3295 – Sistierung Wehrpflicht	9

1 Ausgangspunkt: Allgemeine Wehrpflicht sistieren

Im Dezember 2001 verabschiedete die SP-Delegiertenversammlung Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz. Der darin vertretene strategische Ansatz einer risikobasierten Sicherheitspolitik wurde im Sommer 2005 mit militärpolitischen Thesen konkretisiert.¹ Eine der zentralen Erkenntnisse dieser konzeptionellen Arbeiten ist, dass sich eine allgemeine Wehrpflicht in der Schweiz sachlich und moralisch nicht mehr rechtfertigen lässt. Die Wahrscheinlichkeit eines Landesverteidigungsfalls ist zu klein, als dass der Staat darauf basierend Menschen zwingend verpflichten kann, ihm für eine erhebliche Zeit persönliche Freiheiten, Rechte sowie – im Extremfall – das Leben zur Verfügung zu stellen und das Töten anderer Menschen einzuüben. Auch verletzt die Umsetzung der allgemeinen Wehrpflicht zunehmend das Prinzip der Wehrgerechtigkeit: Jedes Jahr werden über 32'000 Schweizer Bürger neu stellungspflichtig. Rund 40% der Stellungspflichtigen – in einzelnen Kantonen über 50% – werden gegenwärtig anlässlich der Rekrutierung oder kurz danach für militärdienstuntauglich befunden. Und auch so werden immer noch weit mehr ausgehoben, als sich sicherheitspolitisch vertreten lässt. Die SP Schweiz hält weitere Abbauschritte beim Sollbestand der Armee für unverzichtbar. Sie kommt deshalb gleichzeitig zum Schluss, dass die allgemeine Wehrpflicht nicht mehr begründbar ist und sistiert werden muss.

Wollte man eine allgemeine Dienstpflicht aufrechterhalten, bliebe als einziger Ausweg, neben dem Dienst in der Armee oder im Bevölkerungsschutz, neue Arten der Dienstleistung einzuführen. Eine allgemeine Dienstpflicht lehnt die SP aber ab. Die Überlegungen dazu werden nachstehend ausgeführt. Als Alternative dazu unterbreitet die SP Schweiz die Perspektive eines freiwilligen Zivildienstes.

Das Konzeptpapier diskutiert die Frage der Weiterentwicklung des Zivildienstes somit aus dem spezifischen Blickwinkel der Frage nach den Alternativen zur allgemeinen Wehrpflicht respektive zu einer allgemeinen Dienstpflicht. Das Papier unterbreitet hierzu schlüssige Antworten. Weiterführende Diskussionen werden die hier präsentierten Vorschläge in die breiter geführten Debatten zur Freiwilligenarbeit integrieren müssen.

Das vorliegende Konzeptpapier wurde von der Fachkommission für Friedens- und Sicherheitspolitik erarbeitet und von der Geschäftsleitung der SP Schweiz am 11. August 2006 verabschiedet. Damit beantwortet die SP Schweiz auch den entsprechenden Auftrag der Delegiertenversammlung aus dem Jahr 2001.

¹ SP Schweiz, Armee-Abbau und -Umbau statt blosse Anpassungen. Konzeptpapier, 27. Mai 2005, http://al.sp-ps.ch/data/DIV/Medienkonferenzen/050527_Armee/050527_Konzept_D.pdf

2 Kein obligatorischer Gemeinschaftsdienst

Eingehende Debatten und Abklärungen² führen zur Erkenntnis, dass die Idee eines von allen Mitgliedern der Gesellschaft geleisteten, obligatorischen Gemeinschaftsdienstes zwar wünschenswerte Elemente einer solidarischen Gesellschaft in sich trägt, dass sie aber nicht umsetzbar ist. Zum einen würde dieses Obligatorium das völkerrechtliche Zwangsarbeitsverbot verletzen. Mit Ausnahme der Wehrpflicht kommen staatliche Dienstverpflichtungen in rechtlicher Hinsicht nur für ausserordentliche, Existenz bedrohende Notlagen in Frage, zu deren Bewältigung ordentliche Mittel und der Markt nicht ausreichen. Davon ist die Schweiz weit entfernt. Zu diesem Befund gelangte im Jahr 2004 auch eine Abklärung der Direktion für Völkerrecht: Unter den aktuellen Umständen, so wurde festgehalten, wäre eine allgemeine Dienstpflicht völkerrechtswidrig und verstiesse gegen die Grund- und Menschenrechte im Allgemeinen und die Praxis der Strassburger Organe gemäss Art. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK im Besonderen (Verbot der Zwangsarbeit).³ Zum andern würde ein solches Obligatorium dem Arbeitsmarkt Zehntausende von Zwangsverpflichteten zuführen und damit zu einem unerwünschten Lohndumping führen.

3 Für einen freiwilligen Zivildienst

Der aktuell existierende Zivildienst als Alternative für militärdiensttaugliche junge Männer mit Gewissenskonflikten unterstützt gemeinnützige Betriebe und Pflegebedürftige und leistet Beiträge zum Umwelt- und Naturschutz, der Landschaftspflege und der Entwicklungszusammenarbeit. Doch nicht nur die LeistungsempfängerInnen profitieren von den strikt arbeitsmarktneutralen Einsätzen, sondern ebenso die Einsatzleistenden. Der Zivildienst ermöglicht jungen Menschen, sich soziale, fachliche und methodische Fertigkeiten anzueignen, die auch im Berufsleben von Nutzen sein können. Er bietet Gelegenheit, sich für andere und für die Gemeinschaft einzusetzen und Verantwortung zu übernehmen. Zudem können Einblicke in mögliche Berufsfelder vermittelt werden.

Der vom Bund heute angebotene Zivildienst ist jedoch als reiner Ersatzdienst für Wehrdienstpflichtige mit Gewissenskonflikten rechtlich an die allgemeine Wehrpflicht geknüpft. Fällt die allgemeine Wehrpflicht, so fällt auch der Zivildienst. Allerdings wäre es weder sinnvoll noch verantwortbar, auf die heute in der Schweiz von hoch motivierten Zivildienstleistenden erbrachten Leistungen zu verzichten.

² So fand am 21. Januar 2005 in Bern eine grosse, von verschiedenen politischen Parteien und Organisationen organisierte öffentliche Tagung zur Wehrpflicht und ihren Alternativen statt.

³ Näheres dazu: Schindler Roxanne D.: Die allgemeine Dienstpflicht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 1997; vgl. auch Antwort des Bundesrates auf CVP-Motion Allgemeine Dienstpflicht für Männer, Geschäftsnummer 04.3379.

Die SP Schweiz schlägt deshalb vor, den an die Wehrpflicht gekoppelten Zivildienst bereits heute für Freiwillige, zum Beispiel militärdienstuntaugliche Männer, zu öffnen und einen freiwilligen Zivildienst auch über die allfällige Sistierung der allgemeinen Wehrpflicht hinaus beizubehalten. Ein freiwilliger Zivildienst würde auch Frauen und Männer, die beispielsweise aus Altersgründen nicht (mehr) wehrpflichtig sind, ermöglichen, in einem staatlich anerkannten Rahmen Dienstleistungen für die Gesellschaft zu erbringen – Leistungen, auf die unsere Gesellschaft in zunehmendem Masse angewiesen sein wird.

Dieser staatlich anerkannte Rahmen mit seiner formalisierten Form der Selbstverpflichtung zum Zivildienst für eine verbindliche Dauer bietet die Gewähr für eine qualitativ hoch stehende Leistungserbringung, indem sowohl die AnwärterInnen als auch die potenziellen Einsatzbetriebe auf ihre Eignung überprüft, die Einsätze systematisch begleitet und evaluiert werden. Mit diesem Zulassungsverfahren unterscheidet sich der hier vorgeschlagene freiwillige Zivildienst auch von anderen Formen der Freiwilligenarbeit, die innerhäuslich oder ad hoc geleistet werden.

4 Konzept für einen freiwilligen Zivildienst

Das Konzept der SP Schweiz für einen freiwilligen Zivildienst lässt sich durch folgende Eckwerte konkretisieren:

Zielgruppen: Für den freiwilligen Zivildienst können sich Männer und Frauen melden, unabhängig davon, ob sie Militärdienst leisten. Sie sollen zwischen dem 18. und 60. Altersjahr ihren Freiwilligendienst leisten können, das Schwergewicht soll aber auf Einsatzleistung von Jüngeren liegen. Die Möglichkeiten des Zivildienstes als Ersatz zur Wehrpflicht bleiben unverändert, solange die Wehrpflicht besteht.

Einsatzbereiche: Neben den bereits im heutigen Zivildienst bestehenden Einsatzmöglichkeiten vorab in der Schweiz⁴ sollen neu auch Einsatzmöglichkeiten bei geeigneten Trägern im europäischen Ausland vorgesehen werden. Die heute geltenden Kriterien für Zivildiensteinsätze sollen überprüft und – wo sinnvoll – erweitert werden. Der/die Einsatzleistende soll Einsatzpräferenzen angeben können, die Entscheidung über die Zuteilung zu einem Einsatz liegt aber beim Einsatzbetrieb in Zusammenarbeit mit der Zivildienstleitung.

Dauer: Wer den freiwilligen Zivildienst leisten will, muss sich zu mindestens 6 Monaten Einsatz verpflichten; maximal soll der freiwillige Zivildienst 12 Monate dauern. Wo sinnvoll, sollen auch Teilzeiteinsätze möglich sein.

⁴ Gesundheits- und Sozialbereich, Umwelt- und Naturschutz, Wiederaufbau nach Katastrophen, Berglandwirtschaft, Kulturgütererhaltung, sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Ausland.

Entschädigungen: Der freiwillige Zivildienst soll, wie der heutige Zivildienst, an das System der Erwerbsersatzordnung (EO) gekoppelt werden. Einsatzleistenden soll aber lediglich der Minimalansatz⁵ bezahlt werden. Zudem sind sie wie Zivildienstleistende durch den Bund für Unfall und Krankheit versichert. Der Einsatzbetrieb hat ihnen ein Taschengeld und Spesen (für Unterkunft, Essen etc.) zu leisten. Zusätzlich zu finanziellen Entschädigungen soll der freiwillige Zivildienst durch Ausbildungsblöcke und gemeinsame Anlässen attraktiv gemacht werden. Die Einsatzbetriebe haben dem Bund grundsätzlich keine Abgaben für die Einsatzleistenden zu entrichten. Eine andere Regelung soll nur da gelten, wo gewinnorientierte Einsatzbetriebe Freiwillige einsetzen, die EO erhalten.

Organisation: Die Organisation des freiwilligen Zivildienstes sowie des als Ersatz zum Militärdienst zu leistenden Zivildienstes soll aus der Bundesverwaltung herausgelöst werden. Eine Stiftung aus Bund und Fachorganisationen kann die Trägerschaft übernehmen.

Rechtliche Grundlagen: Verfassungsgrundlage kann Art. 67 BV bilden, der eine subsidiäre Kompetenz des Bundes in der Jugend- und Erwachsenenbildung vorsieht. Mit einer Änderung des Zivildienstgesetzes (ZDG), wonach Freiwillige (ohne Gewissensprüfung) zum Zivildienst zuzulassen sind, könnte ohne grösseren gesetzgeberischen Aufwand ein solcher Freiwilligendienst geschaffen werden. Weitere kleinere Anpassungen wären unter anderem im Gesetz über die Erwerbsersatzordnung vorzunehmen.

Kosten: Gemäss den Erfahrungen in Deutschland kann in der Schweiz mittelfristig mit etwa 1000 freiwilligen Zivildienstleistenden pro Jahr gerechnet werden. Der organisatorische Aufwand hält sich in Grenzen, da auf den bestehenden Apparat des Zivildienstes zurückgegriffen werden kann und ein Teil der organisatorischen Zusatzarbeit durch interessierte Freiwillige selbst erledigt wird. Substantielle Auswirkungen dürfte die Schaffung eines Freiwilligendienstes auf die EO-Versicherung haben. Diese würde pro Jahr mit rund 19 Mio. Franken zusätzlich belastet. Die Einsparungen, die bei der EO aufgrund abnehmender Zahlen bei den Militärdienstpflichtigen anfallen, werden diesen Betrag aber mehr als wettmachen. Ähnliches gilt für die Militärversicherung, bei der die Freiwilligen wegen Krankheit und Unfall zu versichern wären.

Dieses Konzept für einen freiwilligen Zivildienst kann unabhängig davon, ob die Wehrpflicht in der Schweiz sistiert oder formell abgeschafft wird oder nicht, umgesetzt werden. Vorzuziehen wäre eine Umsetzung, bereits bevor die Wehrpflicht ausser Kraft gesetzt wird. Damit könnte der freiwillige Zivildienst auf den Strukturen und Erfahrungen des aktuellen Zivildienstes aufbauen.

⁵ Heute 54 Franken/Tag.

5 Zusammenfassende Thesen

Die allgemeine Wehrpflicht wird sistiert.

Ein obligatorischer Gemeinschaftsdienst ist keine Alternative zur Wehrpflicht.

Die SP Schweiz fordert demgegenüber die Ergänzung und Weiterentwicklung des Zivildienstes hin zum einem freiwilligen Zivildienst für Männer und Frauen.

Dieser freiwillige Zivildienst ist unabhängig von der Beibehaltung oder Sistierung der Wehrpflicht durch den Bund einzurichten.

Der freiwillige Zivildienst soll insbesondere jungen Menschen als Lernfeld offen stehen, aber auch generationsübergreifend wirksam werden.

Der freiwillige Zivildienst soll weitgehend auf den bestehenden Strukturen des heutigen Zivildienstes aufbauen.

Die SP Schweiz wird die allgemeinen Fragen der Freiwilligenarbeit, die mit diesem klar fokussierten Konzeptpapier nicht thematisiert werden, in einem breiteren, sozialpolitischen Rahmen weiterdiskutieren.

Anhang 1 Erfahrungen aus Italien und Deutschland

Insbesondere aus Italien und Deutschland liegen konkrete Erfahrungen mit einem freiwilligen Zivildienst vor. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

Italien: Im Jahr 2000 beschloss Italien, die Wehrpflicht abzuschaffen. Im folgenden Jahr billigte das Parlament ein Gesetz, das einen freiwilligen «Nationalen Zivildienst» schuf. Dieser nationale Zivildienst öffnete den bestehenden Zivildienst für Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen für Frauen und für Wehrdienstuntaugliche. Diese Freiwilligen verpflichten sich zu einem Sozialdienst von einem Jahr Dauer und erhalten dafür monatlich etwa 430 €. Insgesamt stehen für den freiwilligen Zivildienst im Budget 2005 rund 230 Mio. € zur Verfügung. Dies ermöglicht rund 40'000 Jugendlichen, einen Einsatz zu leisten. Nicht alle, die dies wünschen, können einen Einsatz leisten.

Deutschland: In Deutschland besteht seit 1964 für junge Erwachsene bis zum 26. Altersjahr die Möglichkeit, ein freiwilliges soziales Jahr, beziehungsweise ein freiwilliges ökologisches Jahr zu leisten.⁶ Das Interesse an diesen Einsätzen wächst: Waren es 1993 rund 7'100 Jugendliche, die sich für das Freiwilligenjahr entschieden, wird im Jahr 2005 mit 15'500 jungen Menschen gerechnet. Dazu kommen etwa 3'500 Personen, die das Freiwilligenjahr als anerkannte Kriegsdienstverweigerer leisten – anstelle des Zivildienstes. Das Freiwilligenjahr kann sowohl in Deutschland als auch bei anerkannten Einsatzträgern im europäischen Ausland geleistet werden. Teil des Freiwilligenjahrs ist eine pädagogische Begleitung sowie ein Weiterbildungsangebot. Die Freiwilligen erhalten Unterkunft, Verpflegung, Arbeitskleidung, Krankenversicherung und ein Taschengeld von rund 150 Euro monatlich.

⁶ 2002 weitete der deutsche Gesetzgeber das Freiwilligenjahr auch auf Einsätze im kulturellen Bereich und in Sportvereinen aus. Vergleiche die umfassende Broschüre: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Fuer-mich-und-fuer-andere-FSJ-FOEJ-GFD.property=pdf.pdf>.

Anhang 2 Postulat 06.3405 – Freiwilliger Zivildienst

Eingereicht von: Barbara Haering

Einreichungsdatum: 23.06.2006

Eingereicht: im Nationalrat

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, wie der bestehende Zivildienst zu einem freiwilligen Zivildienst weiterentwickelt werden kann. Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu diskutieren:

- Für den freiwilligen Zivildienst können sich Menschen melden, unabhängig von einer Militärdienstplicht. Die Möglichkeiten des Zivildienstes als Ersatz zur Wehrpflicht bleiben unverändert.
- Einen freiwilligen Zivildienst können Menschen zwischen 18. und 60. Altersjahr leisten.
- Die geltenden Kriterien für Zivildiensteinsätze sollen überprüft und, wo sinnvoll, erweitert werden.
- Der freiwillige Zivildienst soll minimal 4 Monate und maximal 12 Monate dauern.
- Der freiwillige Zivildienst soll an das bestehende System der Erwerb ersatzordnung (EO) gekoppelt werden. Einsatzleistende sollen den Minimalansatz erhalten und durch den Bund für Unfall und Krankheit versichert sein.
- Der Einsatzbetrieb hat den Einsatzleistenden Taschengeld und Spesen zu leisten.
- Die Organisation des Zivildienstes soll aus der Bundesverwaltung herausgelöst werden. Eine Stiftung soll die Trägerschaft übernehmen.

Begründung

Die Erkenntnis wächst, dass die Idee eines obligatorischen Gemeinschaftsdienstes zwar wünschenswerte Elemente in sich trägt, aber nicht umsetzbar ist. Zum einen würde dies das völkerrechtliche Zwangsarbeitsverbot verletzen. Zum anderen würde ein Obligatorium dem Arbeitsmarkt Zehntausende von Zwangsverpflichteten zuführen und zu unerwünschtem Lohndumping führen.

Der heutige Zivildienst unterstützt gemeinnützige Betriebe, Pflegebedürftige oder Bergbauern. Doch nicht nur die Leistungsempfängerinnen und -empfänger profitieren, sondern ebenso die Einsatzleistenden. Der Zivildienst ermöglicht jungen Menschen, sich soziale, fachliche und methodische Fertigkeiten anzueignen, die auch im Berufsleben von Nutzen sein können. Er bietet Gelegenheit, sich für andere und für die Gemeinschaft einzusetzen und Verantwortung zu übernehmen.

Der heutige Zivildienst ist als reiner Ersatzdienst für Wehrdienstpflichtige mit Gewissenskonflikten rechtlich an die allgemeine Wehrpflicht geknüpft. Fällt die allgemeine Wehrpflicht, so fällt auch der Zivildienst. Allerdings wäre es weder sinnvoll noch verantwortbar, auf die heute in der Schweiz von hoch motivierten Zivildienstleistenden erbrachten Leistungen zu verzichten. Zudem kommt es immer vor, dass nicht Wehrdiensttaugliche Zivildienst leisten möchten. Der staatlich anerkannte Rahmen mit formalisierter Form der Selbstverpflichtung für eine verbindliche Dauer bietet die Gewähr für eine qualitativ hoch stehende Leistungserbringung, indem Anwärterinnen und Anwärter und potenziellen Einsatzbetriebe auf ihre Eignung überprüft, die Einsätze systematisch begleitet und evaluiert werden.

Zuständig: Volkswirtschaftsdepartement (EVD)
Erstbehandelnder Rat: Nationalrat

Anhang 3 Postulat 06.3295 – Sistierung Wehrpflicht

Eingereicht von: Barbara Haering

Einreichungsdatum: 21.06.2006

Eingereicht: im Nationalrat

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, wie die allgemeine Wehrpflicht sistiert werden kann.

Begründung

Das Ausrichten der militärischen Bereitschaft auf tatsächliche Risiken wird nochmals eine markante Reduktion der Bestände ermöglichen. Solch niedrige Bestände können nicht mehr über die Wehrpflicht rekrutiert werden.

1. Das Hauptproblem liegt in der Demografie. Jedes Jahr werden über 32 000 männliche Schweizer Bürger neu stellungspflichtig. Gilt die Wehrpflicht für 20 bis 30 Jährige, d. h. für 10 Jahrgänge, so umfasst die Armee 320 000 Soldaten und ist massiv überdotiert. Und weder im Bevölkerungsschutz noch im Zivildienst besteht Bedarf für diese Wehrpflichtigen.
2. Militärpolitisch falsch: Das künstliche Aufrechterhalten der hohen Armeebestände verursacht hohe Ausbildungskosten. Dies ist weder effektiv noch effizient. Die Armee muss die beschränkten Ressourcen risikogerecht einsetzen.
3. Das Aufrechterhalten der Wehrpflicht verletzt die verfassungsmässige Rechtsgleichheit. Die Rechtsgleichheit wird bereits heute verletzt, indem viele Soldaten auf dem blauen Weg aus der Wehrpflicht entlassen werden. Bereits heute leisten nur noch gut 50 Prozent aller Stellungspflichtigen letztlich Militärdienst. Eine weitere Reduktion der Bestände wird dieses Problem zusätzlich verschärfen.
4. Die allgemeine Wehrpflicht ist volkswirtschaftlich teuer. Da die Wirtschaft kaum mehr an den spezifischen Fähigkeiten interessiert ist, die im Laufe einer militärischen Karriere erworben werden, wird auch diese nur mehr als Kostenfaktor und nicht mehr als Gewinn bilanziert.
5. Keine moralische Legitimation mehr: Die Wehrpflicht greift als staatlich angeordnete Zwangsleistung stark in die Freiheit der Bürger ein. Sie lässt sich nur rechtfertigen, wenn auf diesem Weg höchste Gefahr abgewendet werden kann. Dies ist heute nicht der Fall.

Fazit: Die Wehrpflicht führt zu überhöhten Beständen, die ohne Verletzung der Rechtsgleichheit nicht zu senken sind. Die Rechnung ist einfach: Entweder wird die Wehrgerechtigkeit verletzt, oder es werden stark überhöhte Bestände in Kauf genommen - und dies können wir uns finanz- und wirtschaftspolitisch nicht mehr leisten. Die Frage ist somit nicht, ob die Wehrpflicht abgeschafft oder sistiert wer-

den soll oder nicht, sondern nur noch, wann dies geschehen wird und welches Wehrdienstmodell an ihre Stelle treten wird.

Zuständig: Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Erstbehandelnder Rat: Nationalrat