



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF**

Erläuternder Bericht zur Änderung des Zivildienstgesetzes

vom 20. Juni 2018

Übersicht

Das Zivildienstgesetz wird geändert, um drei problematischen Phänomenen entgegenzuwirken, die zur Gefährdung der Armeebestände beitragen: Jenem der hohen und stetig zunehmenden Zahl der Zulassungen an sich, jenem der hohen Zahl von Armeeangehörigen, die nach bestandener Rekrutenschule aus Formationen der Armee zum Zivildienst abgehen, und jenem des Wechsels von Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie Kadern der Armee zum Zivildienst.

Ausgangslage

Aufgrund der Analyse der Alimentierungssituation der Armee und der Zunahme der Zulassungen beim Zivildienst kann eine Gefährdung des mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) vorgesehenen Sollbestandes von 100 000 mittelfristig nicht ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die demografische Entwicklung sind rechtzeitig Massnahmen zur nachhaltigen Sicherung der Alimentierung der Armee und damit zur Sicherstellung der sicherheitspolitisch geforderten Leistungen zu ergreifen. Im Zivildienstrecht geht es dabei um Massnahmen zur substantiellen Senkung der Anzahl Zulassungen zum Zivildienst, insbesondere der Zulassung zum Zivildienst nach der Rekrutenschule (RS) von bereits in die Armee eingeteilten Personen.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet die Umsetzung der folgenden sieben Massnahmen:

- *Massnahme 1: Mindestanzahl von 150 Diensttagen.*
- *Massnahme 2: Wartefrist von 12 Monaten.*
- *Massnahme 3: Faktor 1,5 auch für Unteroffiziere und Offiziere.*
- *Massnahme 4: Verbot für Mediziner, Zivildienst als Mediziner zu leisten.*
- *Massnahme 5: Keine Zulassung von Angehörigen der Armee mit 0 Restdiensttagen.*
- *Massnahme 6: Jährliche Einsatzpflicht ab Zulassung.*
- *Massnahme 7: Gesuchsteller aus der RS müssen den langen Einsatz spätestens im Kalenderjahr nach der rechtskräftigen Zulassung abschliessen.*

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Der Anlass zur Änderung: Gefährdung der Armeebestände

In den Jahren 2014–2016 lag die Zahl der vorzeitig ausgeschiedenen eingeteilten Armeeeingetragenen (infolge Dienstuntauglichkeit, Abgang in den Zivildienst, Wegzug ins Ausland, Tod etc.) jeweils deutlich über dem mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) vorgesehenen Planwert von 1,5 %.

2014/2015	2015/2016	2016/2017
2,7 %	2,87 %	2,82%

2014/2015 und 2015/2016 wurde zudem der Planwert WEA von 18 000 ausgebildeten Rekruten jährlich nicht erreicht. 2016/17 wurde der Planwert knapp erreicht.

2014/2015	2015/2016	2016/2017
17 561	17 499	18 195

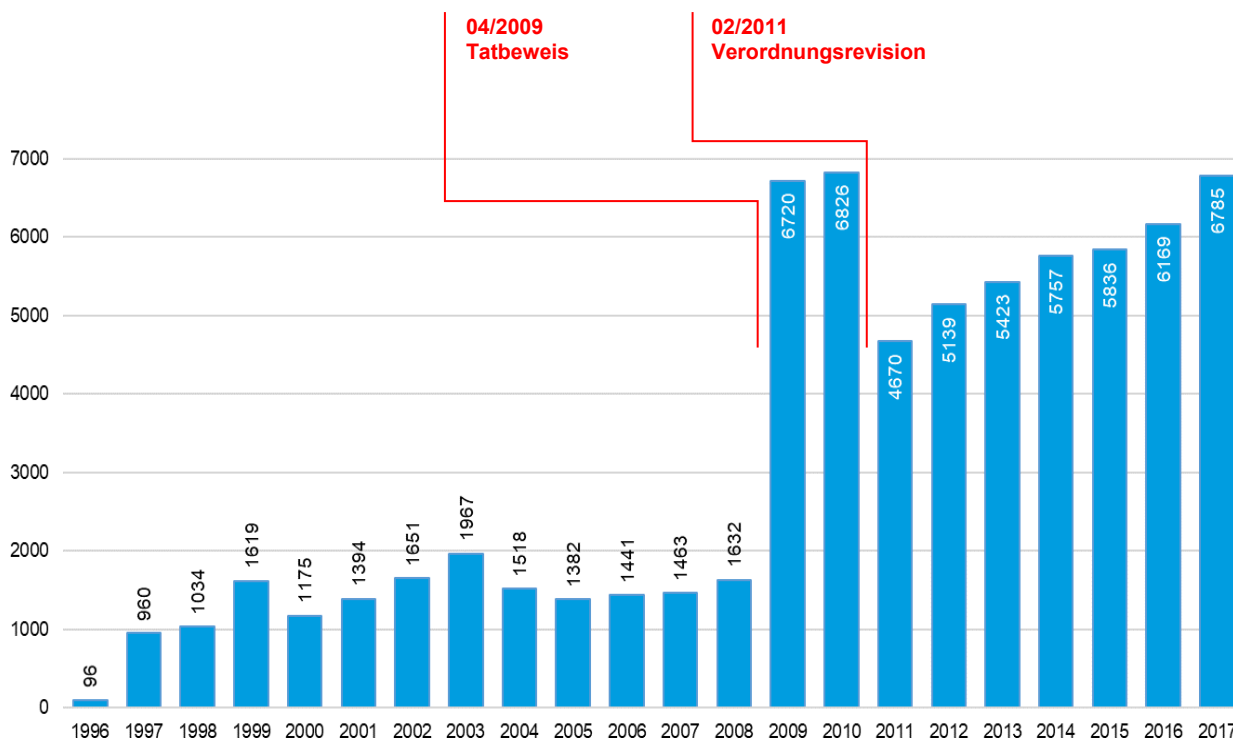
In seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2017 zur Interpellation Fricker vom 17. März 2017 (17.3238 «Gefährdung der Bestände der Armee durch den Zivildienst») schliesst der Bundesrat mittelfristig (Zeitraum von fünf Jahren nach Umsetzung WEA) eine Gefährdung des Sollbestandes der WEA von 100 000 nicht aus, sollte die tatsächliche jährliche Alimentierungssituation von den vorgenannten Planwerten wesentlich abweichen.

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) haben je in ihrem Kompetenzbereich bereits Verbesserungsmassnahmen ergriffen, indem sie einzelne Empfehlungen der Studiengruppe Dienstpflichtsystem umsetzen. In der Regel dauert es mehrere Jahre, bis sich Massnahmen auf den Personalkörper der Milizarmee auswirken. Vor diesem Hintergrund, mit Blick auf die demographische Entwicklung und wegen der starken Zunahme der Zulassungen zum Zivildienst (vgl. Ziff. 1.1.2) sollen weitere Massnahmen eingeleitet werden, um die Alimentierung der Armee nachhaltig zu sichern, damit die sicherheitspolitisch geforderten Leistungen erbracht werden können.

1.1.2 Ausgewiesener Handlungsbedarf zur Gesetzesänderung

Entwicklungen beim Zivildienst

Der Zivildienst ist 1996 eingeführt worden und seither gewachsen.



Nach Abschaffung der Gewissensprüfung stieg die Anzahl Zulassungen von 1632 (2008) auf 6720 (2009). In seiner Botschaft vom 27. Februar 2008¹ zur Änderung der Bundesgesetze über den zivilen Ersatzdienst und über die Wehrpflichtersatzabgabe ging der Bundesrat von maximal 2500 Zulassungen jährlich aus. Seit der per 1. Februar 2011 in Kraft getretenen Änderung vom 10. Dezember 2010² der Zivildienstverordnung vom 11. September 1996³ (ZDV) – in Reaktion auf die starke Zunahme der Zulassungszahlen nach Einführung der Tatbeweislösung im Jahr 2009 – haben sich die Zulassungszahlen wie folgt entwickelt:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4 670	5 139	5 423	5 757	5 836	6 169	6 785

In diesem Zeitraum stieg die Zahl zivildienstpflichtiger Personen von knapp unter 27 000 auf knapp über 44 000 und die Zahl der jährlich geleisteten Zivildienstage von knapp unter 1,1 Millionen auf knapp über 1,7 Millionen.

Von den 2016 total 6169 zum Zivildienst Zugelassenen hatten 46,6 % ihr Zulassungsgesuch vor der Rekrutenschule (RS) eingereicht, 15 %, nachdem sie die RS begonnen hatten, und 38,4 %, nachdem sie die RS bestanden hatten und damit in die Armee eingeteilt worden waren.

Berücksichtigt man von den 38,4 % (2371) der Armeeangehörigen, welche ihr Zulassungsgesuch nach bestandener RS eingereicht hatten, nur die Grade Soldat und Gefreiter sowie die aktuellen WK-Modelle (124 Dienstage bzw. 145 Dienstage in der RS mit 7 bzw. 6 WK à 19 Tagen; exklusive Durchdiener), ergibt sich folgendes Bild: Circa 42 % der Armeeangehörigen wurden vor Abschluss des ersten WK zugelassen, ca. 23 % nach dem ersten WK, ca. 17 % nach dem zweiten WK, ca. 10 % nach dem dritten, ca. 5 % nach dem vierten, ca. 3 % nach fünf und mehr WK. Die Mehrheit dieser Armeeangehörigen wurde also vor respektive nach dem ersten WK zugelassen.

Geht man anstelle der absolvierten WK von der Anzahl Militärdienstage aus (unter Berücksichtigung aller militärischen Grade und Dienstmodelle), dann zeigt sich folgendes Bild: Zum Zeitpunkt der Zulassung hatten im Jahr 2016 ca. 3 % der Armeeangehörigen weniger als 124 Militärdienstage geleistet, ca. 16 % mehr als 124 Dienstage, ca. 23 % mehr als 145 Dienstage, ca. 17 % mehr als 164 Dienstage, ca. 13 % mehr als 183 Dienstage, ca. 7 % mehr als 202 Dienstage, ca. 3 % mehr als 221 Dienstage und ca. 18 % mehr als 240 Dienstage.

Im Jahr 2017 wurden 6 785 Personen zum Zivildienst zugelassen (+ 10 % im Vergleich zu 2016).

Problematische Phänomene

Zu den in der Übersicht (vgl. S. 2) genannten drei problematischen Phänomenen ist festzuhalten was folgt:

Zwar ist das oben (vgl. Ziff. 1.1.2, Entwicklungen beim Zivildienst) genannte Verhältnis der Verteilung der Zulassungen zum Zivildienst nach Zeitpunkt der Gesuchseinreichung seit Jahren relativ stabil. In absoluten Zahlen ist die Zunahme jedoch deutlich.

	vor RS	während RS	nach RS
2013	2 488	874	2 061
2014	2 789	808	2 160
2015	2 669	903	2 264
2016	2 872	926	2 371
2017	3 098	949	2 738

Diese Entwicklung, insbesondere die Zulassungen nach bestandener RS und erfolgter Einteilung in die Armee, beeinflusst den geordneten Ausbildungsbetrieb der Armee. Die Beeinflussung kann sich akzentuieren, zumal mit der WEA grosse Veränderungen in Struktur und Ausbildung der Armee einhergehen.

Grundsätzlich problematisch ist, dass aufgrund solcher Wechsel den Armeeformationen zeit- und kostenintensiv vermitteltes Führungs- oder Fachwissen und -können verloren geht. Solches kann im Zivildiensteinsatz bestenfalls indirekt und insgesamt wohl nur ausnahmsweise einen Mehrwert für die Gesellschaft generieren, weil Zivildienstpflichtige in ihren Einsätzen nur ausnahmsweise Führungsaufgaben wahrnehmen bzw. militärisch erworbenes Fachwissen anwenden. Gemäss Angaben des Oberfeldarztes fehlten der Armee 2017 über 270 Ärzte in der Truppe, in den Stäben und den Rekrutierungszentren.

Bei den Kadern der Armee spitzt sich die Alimentierungssituation weiter zu. Die Sollbestände der Offiziere werden gesamthaft noch zu 100 % erreicht, diejenigen der Unteroffiziere zu 102 %. Bei den Offizieren fehlen jedoch Hauptleute und Stabsoffiziere; ihre Alimentierung beträgt nur noch 84 %.⁴

Zu erwägende neue Unsicherheiten und daraus resultierender Handlungsbedarf

Mit Blick auf die Entwicklung der Alimentierungssituation der Armee seit 2014 (Gutheissung durch den Bundesrat des dritten Berichts zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung⁵) und die Unsicherheit, in welche Richtung sich der Trend bezüglich Erreichung der Planwerte WEA bewegen wird, schliesst heute der Bundesrat mittelfristig eine Gefährdung des Sollbestandes der WEA nicht aus. Dass die sicherheitspolitisch geforderte Leistungsfähigkeit der Armee durch rechtzeitige und zweckmässige Massnahmen nachhaltig sichergestellt wird, liegt im öffentlichen Interesse.

Der Zivildienst ist *einer* der Faktoren, die Auswirkungen auf den Armeebestand (und damit auf die sicherheitspolitisch geforderten Leistungen) haben. Vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zur Alimentierungssituation der Armee sind daher auch die seit 2014 erfolgten und die erwarteten weiteren Entwicklungen beim Zivildienst in neuem Lichte zu betrachten und dem vorerwähnten öffent-

¹ BBl 2008 2707, hier 2754

² AS 2011 151

³ SR 824.01

⁴ Armeeauszählung 2016 – Kurzfassung, August 2016, Personelles der Armee, FST A, S. 7; abrufbar unter: www.vtg.admin.ch > Media > Publikationen > Kurzfassung der Armeeauszählung 2016.

⁵ Der Bericht ist abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 25.06.2014 («Zivildienst: Keine Gefährdung der Armeebestände»).

lichen Interesse dienende zweckmässige Massnahmen beim Zivildienst zu treffen. Der Handlungsbedarf an einer Änderung des Zivildienstgesetzes vom 6. Oktober 1995⁶ (ZDG) ist gegeben.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die Vorlage beinhaltet die mit Bundesratsbeschluss vom 15. November 2017 angeordnete Umsetzung der sieben Massnahmen wie folgt:

- Massnahme 1: Alle zum Zivildienst zugelassenen Personen, die gemäss Faktor 1,5 weniger als 150 Zivildiensttage leisten müssten und ihre Ausbildungsdienstplicht in der Armee nicht vollständig erfüllt haben, leisten 150 Tage.
- Massnahme 2: Für eingeteilte Angehörige der Armee (RS bestanden) gilt eine Wartefrist von 12 Monaten zwischen Gesuchseinreichung und Zulassung mit Pflicht, weiter Militärdienst zu leisten.
- Massnahme 3: Der Faktor von 1,5 gilt auch für zivildienstpflichtige Personen, die in der Armee höhere Unteroffiziere oder Offiziere (aktuell Faktor 1,1) waren, und für Spezialfälle (insb. frühere Fachoffiziere und Kader die den praktischen Dienst noch nicht geleistet haben; aktuell Faktor 1,1 bis 1,5).
- Massnahme 4: Mediziner dürfen ihre Zivildiensttage nicht mehr auf Pflichtenheften für Mediziner leisten.
- Massnahme 5: Angehörige der Armee, die bereits alle Ausbildungsdiensttage geleistet haben, werden nicht zum Zivildienst zugelassen. Damit wird verhindert, dass sie sich einen raschen Vorteil verschaffen können, indem sie sich der Schiesspflicht entziehen, die im Hinblick auf Assistenz- und Aktivdienstesätze bis zum Ende des Jahres vor der Entlassung aus der Militärdienstplicht gilt.
- Massnahme 6: Zum Zivildienst zugelassene Personen müssen ab dem Kalenderjahr nach Zulassung jährlich einen Einsatz leisten.
- Massnahme 7: Wer sein Gesuch aus der RS gestellt hat, schliesst den langen Einsatz von sechs Monaten (180 Tage) spätestens im Kalenderjahr, das der rechtskräftigen Zulassung folgt, ab (heute: drei Jahre).

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Die Massnahmen 1 und 2

Diese beiden Massnahmen sind geeignet, die Abgänge ausgebildeter Angehöriger der Armee aus den Formationen substantiell zu reduzieren.

Massnahme 1: Mindestanzahl von 150 Diensttagen

Die mit Massnahme 1 vorgesehene Belastung durch die insgesamt zu leistenden Diensttage (in Armee und anschliessend im Zivildienst) steigt in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Wechsels zum Zivildienst an. Der einzelne Dienstpflichtige wird mit fortschreitender Leistung der Militärdienstplicht seine Beweggründe und seinen Entscheid zum Wechsel umso sorgfältiger erwägen, auch vor dem Hintergrund von dessen Auswirkungen auf sein privates und berufliches Umfeld. Die Mindestanzahl von 150 Zivildiensttagen ist erforderlich, damit eine Wirkung bereits ab dem ersten WK eintritt. Der Faktor 1,5 (Dauer des Zivildienstes im Vergleich zum Militärdienst) steigt in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Wechsels zum Zivildienst auf maximal Faktor 37,5 an.

Massnahme 2: Wartefrist von 12 Monaten

Die mit Massnahme 2 vorgesehene Wartefrist von 12 Monaten ist erforderlich, um armeeseitig individuelle Massnahmen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen, die es dem betroffenen Armeeeingehörigen ermöglichen sollen, weiterhin Militärdienst zu leisten.

1.3.2 Die Massnahmen 3 und 4

Bei diesen beiden Massnahmen steht der Zweck, Abgänge von Qualifizierten zu reduzieren, im Vordergrund. Diese Massnahmen sollen die Abgänge von Kadern sowie von Fachspezialistinnen und Fachspezialisten aus der Armee zum Zivildienst reduzieren.

Massnahme 3: Faktor 1,5 auch für Unteroffiziere und Offiziere

Mit Massnahme 3 tritt an die Stelle des bisherigen, auf das Individuum gerichteten Fokus, wonach bei Offizieren und Unteroffizieren die höhere Zahl bereits geleisteter und noch zu leistender Militärdiensttage berücksichtigt wird, eine Neuregelung zugunsten des Bedarfs der Armee (nämlich aus dem erbrachten Ausbildungsaufwand einen tatsächlichen Mehrwert im Ausbildungsbetrieb und gegebenenfalls im Einsatz zu erzielen). Die geltende Differenzierung des Faktors zugunsten der Kader hat sich vor dem Hintergrund des Verlusts der Armee an Dienstleistenden in Funktionen mit erhöhten Anforderungen nicht bewährt und kann nur durch ein entsprechend gewichtigeres Eingriffsmittel korrigiert werden.

Massnahme 4: Verbot für Mediziner, Zivildienst als Mediziner zu leisten

Schon nach bisherigem ZDG sind Einsätze, die primär privaten Zwecken der zivildienstpflichtigen Person, insbesondere der Aus- oder Weiterbildung, dienen, nicht erlaubt (Art. 4a Bst. d ZDG). Die Möglichkeit für Mediziner, selbst bei Anwendung dieser Bestimmung durch Zivildienstleistung in ihrem angestammten Berufsfeld de facto ihre Weiterbildung und Erfahrung positiv zu beeinflussen, kann nur dadurch unterbunden werden, dass sie Zivildienst auf anderen Pflichtenheften leisten. Darauf zielt Massnahme 4 ab.

1.3.3 Die Massnahmen 5, 6 und 7

Diese drei Massnahmen bezwecken die verstärkte Beachtung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit von Militärdienst und Zivildienst. Sie sind geeignet, die Attraktivität des Zivildienstes gezielt zu senken und der Gleichwertigkeit der Dienstleistung in Armee und Zivildienst besser Nachachtung zu verschaffen.

Massnahme 5: Keine Zulassung von Angehörigen der Armee mit 0 Restdiensttagen

Angehörige der Armee, die nach bisherigem Recht mit 0 Restdiensttagen in der Armee zum Zivildienst zugelassen werden, stehen der Armee für Assistenz- und Aktivdienst nicht mehr zur Verfügung, erbringen jedoch im Zivildienst in der ordentlichen Lage de facto keinen Tatbeweis. Im Vergleich zu anderen Armeeangehörigen mit 0 Restausbildungsdiensttagen, die zu Assistenz- und Aktivdienst aufgeboten werden können, erzielen sie einen nicht wünschbaren raschen und konkreten Vorteil dadurch, dass sie nicht mehr schiesspflichtig sind. Ein Ausschluss der Zulassung ist mit den aktuellen Zulassungsvoraussetzungen des Zivildienstes (insbesondere Deklaration eines Gewissenskonflikts *und* Bereitschaft, den Zivildienst nach Gesetz *zu leisten*) vereinbar und zur Verhinderung einer unerwünschten Besserstellung gegenüber anderen Militärdienstpflichtigen mit Schiesspflicht erforderlich. Im Falle von Assistenz- oder Aktivdienst der Armee muss das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten, jedoch unangetastet bleiben, was mit einer Präzisierung des Grundsatzartikels (Art. 1 ZDG) sichergestellt wird.

Massnahme 6: Jährliche Einsatzpflicht ab Zulassung

Mit der jährlichen Einsatzpflicht ab dem Kalenderjahr nach der Zulassung erfolgt eine Angleichung an den Dienstleistungsrhythmus der Militärdienstpflichtigen in der Armee und damit eine Reduktion der Attraktivität des Zivildienstes. Die Gleichwertigkeit der Dienstleistungen wird dadurch gestärkt, dass diese grundsätzlich in der gleichen Lebensphase erbracht werden (der Hauptteil der Dienstleistung wird in der Regel im Alter zwischen 20 und 25 Jahren erbracht).

Massnahme 7: Gesuchsteller aus der RS müssen den langen Einsatz spätestens im Kalenderjahr nach der rechtskräftigen Zulassung abschliessen

Eine Angleichung zwischen Dienstleistung in der Armee und im Zivildienst erfolgt auch dahingehend, dass berücksichtigt werden soll, dass Rekruten, die aus der RS vorzeitig entlassen werden, in der Regel in die nächstfolgende RS, jedenfalls aber in eine RS in naher Zukunft, aufgeboten werden. Die bisherige Regelung beim Zivildienst, wonach eine zugelassene Person ohne bestandene RS den langen Dienst innerhalb von drei Jahren nach Zulassung leisten muss, verschafft dieser im Vergleich zum Rekruten eine unerwünschte Besserstellung. Erforderlich ist eine Massnahme, die im Sinne der Regelung der Leistung der RS korrigierend eingreift.

1.3.4 Verworfenne Massnahmen

In der Diskussion zur Entwicklung der Zulassungen zum Zivildienst, inklusive im Verhältnis zur Alimentierungssituation der Armee, wurden in der Vergangenheit – teilweise wiederholt – auch andere Massnahmen zur Reduktion der Attraktivität des Zivildienstes politisch gefordert und diskutiert. Im zweiten Bericht zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung⁷ hat der Bundesrat vier alternative Vorgehensweisen geprüft und – teilweise auch mit Blick auf das Erfordernis einer genügenden Anzahl Einsatzbetriebe und Einsatzplätze – als untauglich verworfen: Erschwernisse im Vollzug, um die Attraktivität des Zivildienstes weiter zu senken (beispielsweise: Verbot des Übernachtens zuhause; Verlängerung der Arbeitszeit pro Tag; zusätzliche Verlängerung der minimalen Einsatzdauer; Streichen der Pflicht der Zivildienstpflichtigen, selbst Einsatzplätze vorzuschlagen; Verbot von Auslandseinsätzen; Verpflichtung zu harter körperlicher Arbeit); generelle Erhöhung des Faktors zur Berechnung der Dauer des Zivildienstes; vollständige oder teilweise Umsetzung der parlamentarischen Initiative 10.528; Wiedereinführung der «Gewissensprüfung». In seinem Bericht zuhanden der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. Januar 2015⁸ zu Varianten zu Artikel 16 Absatz 2 ZDG und deren Bewertung kam das WBF zum Schluss, dass bei allen Varianten der Einschränkung des Rechts von Militärdienstpflichtigen, jederzeit ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen zu können, die Nachteile einer Einschränkung deutlich überwiegen.

Auch zum jetzigen Zeitpunkt erweisen sich die oben genannten alternativen Massnahmen weiterhin nicht als zielführend, so dass der Bundesrat bewusst darauf verzichtet, sie in diese Vorlage aufzunehmen. Dies gilt namentlich für die Wiedereinführung der Gewissensprüfung, die Zuweisung der Zivildienstpflichtigen zu bezeichneten Einsatzplätzen durch die Verwaltung und die Einschränkung des jederzeitigen Rechts zur Einreichung eines Gesuchs um Zulassung zum Zivildienst.

1.3.5 Erwartete Effekte der sieben Massnahmen

Eine verbindliche quantitative Aussage zum Umfang der Senkung der Anzahl Zulassungen zum Zivildienst ist nicht möglich. Aufgrund der Stossrichtung der Massnahmen 1 und 2 kann erwartet werden, dass eine deutlich spürbare dämpfende Wirkung bei den Wechseln von ausgebildeten Soldaten nach bestandener RS und erfolgter Einteilung in die Armee eintritt. Eine teilweise Verlagerung zu Zulassungen von nicht ausgebildeten Rekruten vor oder während der RS kann nicht ausgeschlossen werden. Zu beachten bleibt zudem, dass der Zivildienst *einer* der Faktoren ist, die Auswirkungen auf den Armeebestand haben. Es kann daher nicht erwartet werden, dass die Abgänge aus der Armee linear zur Senkung der Anzahl der Zulassungen zum Zivildienst abnehmen. Gleichzeitig kann jedoch festgestellt werden, dass bei einer Abnahme der Abgänge in den Zivildienst von Angehörigen der Armee (also nach RS) um jährlich rund 20 % (durchschnittlich 440 Personen) in den Jahren 2014 bis 2016, der Planwert der WEA rechnerisch erreicht worden wäre.

⁷ Der Bericht ist abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 27.06.2012 («Zulassungen zum Zivildienst: Vorläufig keine zusätzlichen Massnahmen»).

⁸ Der Bericht ist abrufbar unter: www.zivi.admin.ch > Infothek > Publikationen > Studien und Berichte («Bericht über mögliche Zeitpunkte der Gesuchseinreichung»).

1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Von den grösseren Nachbarn der Schweiz kennt einzig Österreich noch die Wehrpflicht und verfügt über einen Zivildienst, der als Vergleich herbeigezogen werden kann. Deutschland, Frankreich und Italien haben die allgemeine Wehrpflicht in den 2000er Jahren ausgesetzt oder abgeschafft.

In Österreich kann nur Zivildienst leisten, wer für den Militärdienst tauglich befunden wurde. Voraussetzung für die Zulassung zum Zivildienst ist zudem eine Erklärung, in der in allgemeiner Form Gewissensgründe gegen das Leisten von Militärdienst geltend gemacht werden. Diesbezüglich ist das System in Österreich demjenigen in der Schweiz ähnlich. Der Zivildienst dauert in Österreich 9 Monate und ist an einem Stück zu leisten (zum Vergleich: Der Militärdienst dauert 6 Monate, der daraus resultierende Faktor 1,5 im Verhältnis zur Militärdienstdauer entspricht demjenigen in der Schweiz). Unterschiede zwischen den beiden Ländern bestehen insbesondere beim Vollzug des Zivildienstes. Die Tätigkeitsbereiche für Zivildienstleistende in Österreich sind mit denjenigen in der Schweiz vergleichbar. Eine Ausnahme stellt das Rettungswesen (Begleitung von Ambulanzen etc.) dar, das in der Schweiz kein eigener Tätigkeitsbereich für Zivildienstleistende ist. In Österreich wurden im Jahr 2016 im Rettungswesen gut 40 % aller Einsätze geleistet. Es ist damit der grösste Tätigkeitsbereich des österreichischen Zivildienstes. Unterschiede zwischen den beiden Ländern gibt es auch bei der Anzahl Zulassungen zum Zivildienst. Im Jahr 2016 gab es rund 15 000 «Feststellungen der Zivildienstpflicht» in Österreich (entspricht den Zulassungen zum Zivildienst), in der Schweiz waren es im selben Jahr 6169.

Anders als in der Schweiz werden in Österreich sinkende Zahlen bei den Zulassungen von Zivildienstleistenden beklagt. Begründet werden die niedrigeren Zahlen mit geburtenschwachen Jahrgängen.

Die Bedingungen und Regelungen in den umliegenden europäischen Ländern zum Zivildienst unterscheiden sich damit stark von denjenigen in der Schweiz. Insbesondere gibt es keine Regelungen, die auf die Senkung der Attraktivität eines Zivildienstes abzielen würden, wie sie in dieser Vorlage vorgeschlagen werden. Deshalb können aus den besprochenen Beispielen keine Schlussfolgerungen für die Schweiz gezogen werden.

1.5 Umsetzung

Die Umsetzung der geplanten Gesetzesänderung ist ab Juli 2020 vorgesehen. Die Phase bis zum Inkrafttreten soll so kurz wie möglich gehalten werden, ist doch im Vorfeld der Umsetzung mit einer markanten Zunahme der Anzahl Zulassungen zu rechnen.

Verantwortlich für die Umsetzung bleibt der Bund mit der Vollzugsstelle für den Zivildienst im WBF.

Das ZDG ist als Rahmengesetz konzipiert, in dem Grundsätze und Delegationsnormen stehen. Ausführungsbestimmungen werden in der ZDV geregelt. Angedachte Anpassungen der ZDV zur Umsetzung der neuen Normen im ZDG sind in den Erläuterungen zu einzelnen Artikeln unter Ziffer 2 sowie in Ziffer 5.4 aufgeführt.

Die Umsetzung der Gesetzesänderung wird laufend im Rahmen des Controllings und des Qualitätsmanagements sowie im Austausch mit dem VBS evaluiert.

1.6 Nicht aufgenommene Revisionsanliegen

Der Bundesrat hat geprüft, ob neu Zivildienstpflichtige bei Sport- und Kulturanlässen eingesetzt werden sollen und ob eine Erweiterung des bestehenden Tätigkeitsbereichs Sozialwesen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b ZDG) für den Einsatz von Zivildienstpflichtigen zur Unterstützung von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen in die Vernehmlassungsvorlage zu einer Änderung des ZDG aufzunehmen ist.

1.6.1 Sport- und Kulturanlässe

Zur Frage, ob neu der Einsatz von Zivildienstpflichtigen bei Sport- und Kulturanlässen vorgesehen werden soll, wurden die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF), die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ) sowie die Sportdachverbände Swiss Olympic und SwissTopSport konsultiert. Im Ergebnis konnte kein nennenswerter Bedarf an Einsätzen von Zivildienstpflichtigen bei Sportanlässen ermittelt werden und es hat sich gezeigt, dass der Einsatz von Zivildienstpflichtigen bei Kulturanlässen mit den Rahmenbedingungen des Zivildienstes nur schwer vereinbar ist. Der Bundesrat hat daher beschlossen, den Einsatz von Zivildienstpflichtigen bei Sport- und Kulturanlässen nicht in die Vernehmlassungsvorlage aufzunehmen.

Bereits unter geltendem Recht (Art. 8b Zivildienstverordnung) möglich ist der Einsatz von Zivildienstpflichtigen zugunsten von Grossanlässen, die für den Bund von Bedeutung sind. Ein Spezialeinsatz des Zivildienstes erfolgte beispielsweise zugunsten der Expo02. Soweit der Bundesrat die Durchführung von Landesausstellungen, Olympischen Spielen oder vergleichbaren Grossanlässen als für den Bund bedeutend erklärt und den Einsatz von Zivildienstpflichtigen als im öffentlichen Interesse liegend beurteilt, ist auch inskünftig eine Unterstützung durch den Zivildienst möglich.

1.6.2 Unterstützung von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen

Zur Klärung des Bedarfs an erweiterten Unterstützungsleistungen durch Zivildienstpflichtige und der Art der benötigten Unterstützung wurden neben dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und dem Bundesamt für Sozialversicherungen auch acht Fachstellen (Schweizerisches Rotes Kreuz, Krebsliga Schweiz, pro infirmis, Parkinson Schweiz, pro senectute, Alzheimer Schweiz, Entlastungsdienst Schweiz, Zentrum für Gerontologie) konsultiert. Dabei zeigte sich, dass diese Bedarfsfrage bis zum Entscheid über die Eröffnung des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens noch nicht mit genügender Klarheit erstellt und abschliessend beurteilt werden konnte. Massgebend für diese Beurteilung sind die Resultate der vom BAG im Rahmen des Förderprogramms «Entlastungsangebote für pflegende Angehörige 2017–2020» in Auftrag gegebenen Studie zum Unterstützungsbedarf von pflegenden Angehörigen. Das BAG stellt diese Resultate für Sommer 2019 in Aussicht. Aufgrund dieser Resultate wird überhaupt erst geklärt werden können, nach welchen Unterstützungsleistungen durch Zivildienstpflichtige allenfalls ein Bedarf besteht und welche konkreten rechtlichen Normierungen dazu erforderlich wären.

Der Bundesrat hat mit seinem Beschluss vom 15. November 2017 die Senkung der Zulassungszahlen beim Zivildienst als Ziel der Änderung des ZDG bestimmt. Entsprechend war das WBF beauftragt, dem Bundesrat die Vernehmlassungsvorlage zu den sieben Massnahmen zu unterbreiten. Da die Umsetzung dieses sicherheitspolitisch dringenden Anliegens nicht gefährdet werden darf durch eine Überladung der Vernehmlassungsvorlage mit Inhalten, die noch nicht spruchreif sind, hat der Bundesrat beschlossen, den Einsatz von Zivildienstpflichtigen zur erweiterten Unterstützung von Angehörigen betreuungsbedürftiger Personen nicht in die Vernehmlassungsvorlage zu den sieben Massnahmen aufzunehmen. Gleichzeitig hat er das WBF beauftragt, dem Bundesrat bis spätestens Ende 2019 ein Aussprachepapier über das weitere Vorgehen zu einer Erweiterung des bestehenden Tätigkeitsbereichs Sozialwesen zu unterbreiten.

Das WBF wird die Bedarfsfrage in Konsultation mit allen beteiligten Stellen somit weiter prüfen. Dabei wird die enge Koordination mit dem BAG besonders wichtig sein. Sollte sich ein Bedarf an erweiterten Einsätzen von Zivildienstpflichtigen zugunsten von pflegenden Angehörigen zu einem späteren Zeitpunkt gesichert bestätigen, könnten in einer nächsten Änderung des ZDG die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen – wieder in Koordination mit dem BAG und weiteren involvierten Stellen – geschaffen werden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Grundsatz

Mit der Differenzierung des bisherigen Grundsatzes im *Absatz 1* sollen nur noch Militärdienstpflichtige zum Zivildienst zugelassen werden, welche im Zeitpunkt der Zulassung noch nicht die Gesamtdauer der Ausbildungsdienste nach der Militärgesetzgebung (vgl. Art. 41–61 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995⁹ [MG]) geleistet haben. Diese Differenzierung steht im Zusammenhang mit Massnahme 5 und erfordert im Übrigen auch Anpassungen bei den Regeln zur Zulassung zum Zivildienst im zweiten Kapitel (Zeitpunkt der Gesuchseinreichung, Art. 16 ZDG; Zulassung, Art. 18 ZDG).

Absatz 2 stellt sicher, dass Militärdienstpflichtige, die alle Militärdiensttage geleistet haben, im Falle eines Aufgebots zu einem Assistenz- oder Aktivdienst ihr verfassungsmässiges Recht, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten, wahrnehmen können.

Art. 4a Bst. e

Dieser neue Ausschlussgrund steht im Zusammenhang mit der Massnahme 4 und geht weiter als der bisherige Artikel 4a Buchstabe d ZDG, der lediglich Einsätze, die *primär* privaten Zwecken dienen, nicht erlaubt. Nur so kann sichergestellt werden, dass ein Zivildiensteinsatz angehender oder ausgebildeter Mediziner keinen übermässig positiven Einfluss auf deren Weiterbildung und Erfahrung hat, selbst wenn dieser nicht primär privaten Zwecken dient. Von diesem Ausschlussgrund betroffen sind sowohl Human- als auch Zahn- und Veterinärmediziner sowie Psychiater, die einen universitären Studiengang absolvieren oder absolviert haben. Das verfassungsmässige Recht, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten, bleibt im Kern unangetastet; es besteht jedoch kein Anspruch, den Zivildienst in einem bestimmten, bevorzugten Bereich leisten zu können.

Art. 8 Abs. 1

Diese Anpassung setzt die Massnahme 1 um und dient der substantiellen Reduktion der Abgänge von ausgebildeten Angehörigen der Armee. Nach geltendem Recht muss der Tatbeweis beim Übertritt von der Armee in den Zivildienst immer weniger stark erbracht werden, je länger ein Gesuchsteller in der Armee verblieben ist, da der Umrechnungsfaktor (in der Regel 1,5) immer weniger Wirkung zeigt, je weniger Armeediensttage verbleiben. Der Faktor 1,5 soll daher nur dann zur Anwendung kommen, wenn die gesuchstellende Person noch mindestens 100 Armeediensttage zu leisten hätte. Verbleiben ihr weniger Armeediensttage, so hat sie mindestens 150 Zivildiensttage zu leisten, unabhängig davon, wie viele Armeediensttage insgesamt noch zu leisten gewesen wären.

Die neue Bestimmung setzt zudem die Massnahme 3 um, die den Abgang von Kadern sowie von ausgebildeten Fachspezialistinnen und Fachspezialisten aus der Armee zum Zivildienst reduzieren soll: Der Faktor 1,5 gilt neu auch für militärische Kader, für die nach geltendem Recht je nach Grad und Anzahl geleisteter Militärdiensttage im Sinne einer Privilegierung ein tieferer Faktor (bis 1,1; vgl. die bisherigen Art. 8 Abs. 1 ZDG und Art. 27 Abs. 4 und 5 ZDV) vorgesehen ist.

Art. 11 Abs. 2^{ter}

Gemäss Artikel 21 beginnt die Einsatzzpflicht erst im Jahr nach Rechtskraft der Zulassung. Somit würden zivildienstpflichtige Personen, die erst im Jahr der ordentlichen Entlassung rechtskräftig zugelassen werden, gar nicht verpflichtet, ihre Einsatzzpflicht vor ihrer Entlassung aus der Zivildienstpflicht zu erfüllen. Mit der Erhöhung des Entlassungsalters wird sichergestellt, dass auch diese zivildienstpflichtigen Personen sämtliche verfügbaren Diensttage leisten müssen.

Art. 16 Zeitpunkt der Gesuchseinreichung

Absatz 1: Diese Änderung steht im Zusammenhang mit Massnahme 5 und ergänzt – wie auch Artikel 18 – den Grundsatz von Artikel 1. Wenn die Zulassungsvoraussetzungen bereits im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung nicht erfüllt sind, soll gar nicht erst ein Gesuch eingereicht werden können.

Die in *Absatz 2* vorgesehene Ausnahme von Absatz 1 für den Fall des Assistenz- oder Aktivdienstes stellt sicher, dass das verfassungsmässige Recht, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten, im Kern unangetastet bleibt. Aufgrund der Massnahme 1 (vgl. neuen Art. 8 Abs. 1) haben diese Personen zur Erbringung des Tatbeweises 150 Zivildiensttage zu leisten.

Art. 17 Wirkung der Gesuchseinreichung

Absatz 1 wird angepasst, weil die bisherige Regelung nur noch für gesuchstellende Personen, die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch nicht in die Armee eingeteilt sind, gilt.

Absatz 2 dient der Umsetzung von Massnahme 2. Dabei soll aber nicht auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung, sondern der Bestätigung des Gesuchs abgestellt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass sämtliche eingeteilten Angehörigen der Armee

⁹ SR 510.10

von Massnahme 2 erfasst werden. Gesuchsteller, die aus der RS und vor ihrer Einteilung in die Armee ein Gesuch stellen, die jedoch im Verlaufe des Zulassungsverfahrens noch eingeteilt werden, würden ansonsten lediglich von Massnahme 6 erfasst. Der Zeitpunkt der Bestätigung wurde als massgebliche Grösse festgelegt, weil er objektiv bestimmbar ist und in der Regel unmittelbar vor dem Zulassungsentscheid steht. Ein Abstellen direkt auf den Zeitpunkt der Zulassung ist nicht praktikabel, da der konkrete Zeitpunkt der Zulassung weder hinlänglich beeinfluss- noch voraussehbar ist. Die Wartefrist ist gerechtfertigt, solange die gesuchstellende Person nicht zu einem Assistenz- oder Aktivdienst aufgeboten ist.

Absatz 3: Zur Wahrung des Kerngehalts des verfassungsmässigen Rechts, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten, wird auf die Wartefrist im Falle eines Assistenz- oder Aktivdienstes verzichtet.

Absatz 4: Für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die zum Aktivdienst aufgeboten werden, für Personen, deren Gesuch um waffenlosen Militärdienst weniger als drei Monate vor der nächsten Militärdienstleistung rechtskräftig abgelehnt wurde sowie für Personen, die erst kurz vor der RS rekrutiert werden (vgl. Art. 24 Abs. 2 und 3 ZDV), wird weiterhin eine Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat vorgesehen. Hingegen wird der Bundesrat keine Ausnahmen hinsichtlich der Schiesspflicht mehr vorsehen, da in die Armee Eingeteilte bis zur Zulassung weiterhin Militärdienst leisten müssen und folglich auch nicht von der Schiesspflicht entbunden werden sollen (vgl. Art. 24 Abs. 1 ZDV).

Art. 17a Abs. 1 und 1^{bis}

Absätze 1 und 1^{bis}: Die bisherige Regel von Absatz 1 wird hinsichtlich des Zeitpunktes des Besuchs des Einführungstages präzisiert. Für gesuchstellende Personen, die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung nicht in die Armee eingeteilt oder die in die Armee eingeteilt und zu einem Assistenz- oder Aktivdienst aufgeboten sind, gilt die bisherige Frist (Abs. 1). Die Differenzierung nach einem Aufgebot zum Assistenz- oder Aktivdienst ist bei den nicht eingeteilten Personen nicht relevant, da die Rechtsfolge die gleiche ist. Für Personen, die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung in die Armee eingeteilt und nicht zu einem Assistenz- oder Aktivdienst aufgeboten sind – und für die die Wartefrist nach Artikel 17 Absatz 2 (Massnahme 2) gilt –, wird der Besuch des obligatorischen Einführungstages neu innerhalb von drei Monaten vor Ablauf der Wartefrist vorgesehen (Abs. 1^{bis}).

Art. 18 Zulassungsentscheid

Absätze 1 und 2: Diese Änderungen stehen im Zusammenhang mit Massnahme 5 und ergänzen – wie auch Artikel 16 – den Grundsatz von Artikel 1. Auch wenn eine gesuchstellende Person im Zeitpunkt ihrer Gesuchseinreichung die Gesamtdauer der Ausbildungsdienste noch nicht vollständig geleistet hatte und deshalb zur Gesuchseinreichung legitimiert war (vgl. Art. 16 Abs. 1), so sind doch Fälle denkbar, in denen die negative Zulassungsvoraussetzung nach Artikel 1 Absatz 1 erst im Zeitpunkt des Entscheids über das Gesuch erfüllt ist. Absatz 1 ist konsequenterweise um diese negative Zulassungsvoraussetzung zu ergänzen. Die in Absatz 2 vorgesehene Ausnahme im Fall von Assistenz- oder Aktivdienst dient der Wahrung des Kerngehalts des verfassungsmässigen Rechts, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten.

Absatz 3 enthält die bisher in Absatz 2 verankerte Regel und wird präzisiert, da im Zusammenhang mit Massnahme 2 neu zwei Fristen zum Besuch des Einführungstages vorgesehen sind (vgl. neuen Art. 17a Abs. 1 und 1^{bis}), deren Nichteinhaltung zum Abschreibungsentscheid führen.

Absatz 4 entspricht dem bisherigen Absatz 3.

Art. 20 zweiter Satz

Die bestehende Delegationsnorm hinsichtlich der Minstdauer und der zeitlichen Abfolge wird aufgehoben, da der Bundesrat bereits gestützt auf Artikel 79 Absatz 1 zum Erlass der Ausführungsbestimmungen ermächtigt ist (vgl. 6. Kapitel 3. Abschnitt der ZDV).

Art. 21 Beginn, Minstdauer und zeitliche Abfolge der Einsätze

Absatz 1: Bisher war der Ersteinsatz spätestens im Kalenderjahr nach der rechtskräftigen Zulassung zu *beginnen*, neu ist er innert dieser Frist zu *leisten* (Massnahme 6).

Absatz 2 dient der Umsetzung von Massnahme 6. Damit wird die Pflicht, nach Leistung des ersten Einsatzes jährliche Einsätze zu erbringen, neu im Gesetz verankert.

Absatz 3: Mit der Regel, wonach Zivildienstleistende, welche ihr Gesuch während der RS gestellt haben, ihren langen Einsatz bis zum Ende des Kalenderjahres abschliessen müssen, das der rechtskräftigen Zulassung folgt, wird eine weitere Angleichung zwischen der Dienstleistung in der Armee und dem Zivildienst erreicht. Eine unerwünschte Besserstellung der zivildienstpflichtigen Person im Vergleich zum Rekruten kann vermieden werden. Damit wird Massnahme 7 umgesetzt.

Absatz 4: Für die Ausnahmen von den Regeln betreffend die Abfolge der Einsätze zivildienstpflichtiger Personen, die aus dem Auslundurlaub zurückkehren (vgl. Art. 39a Abs. 3 ZDV), deren Dienstbefreiung endet (vgl. Art. 39a Abs. 3 ZDV), denen die Vollzugsstelle ein Gesuch um Dienstverschiebung bewilligt hat (vgl. Art. 39 Bst. b ZDV) oder die von der Vollzugsstelle nicht in einem geeigneten Einsatzbetrieb eingesetzt werden können (vgl. Art. 39 Bst. c ZDV), wird weiterhin eine Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat vorgesehen. Der Bundesrat wird unverändert die Möglichkeit vorsehen, dass ein jährlicher Einsatz um ein Jahr vor- oder nachgeholt werden kann (vgl. Art. 39a Abs. 4 ZDV).

Übergangsbestimmung:

Art. 83f: Die militärdienstpflichtige Person, die sich im Zusammenhang mit der Einreichung des Gesuchs um Zulassung zum Zivildienst über das Verfahren und die Einsatzplichten informiert, entsprechend geplant und gegebenenfalls Dispositionen getroffen hat, und ihr Gesuch sodann noch unter altem Recht eingereicht hat, soll auch nach diesem Recht zugelassen werden (Abs. 1). Die Massnahmen hinsichtlich des Beginns, der Minstdauer und der zeitlichen Abfolge der Einsätze erweisen sich für bereits zum Zivildienst zugelassene Zivildienstpflichtige je nach Phase als echte (unerlaubte) Rückwirkung, was den Grundsätzen des intertemporalen Rechts widerspricht. Ihre Einsatzplicht richtet sich daher weiterhin nach altem Recht. Einsatzvereinbarungen, die Artikel 4a Buchstabe e verletzen, werden hingegen ab Inkrafttreten des neuen Rechts nicht mehr bewilligt; hier liegt keine unerlaubte Rückwirkung vor (Abs. 2).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Wenn sich die Zulassungszahlen und somit auch die Anzahl geleisteter Dienstage gemäss Prognosen entwickeln (Anstieg der Zulassungszahlen bis zur Änderung des ZDG und anschliessender Rückgang), wird die Anzahl der Dienstage ab dem Jahr 2024 wieder den Stand von 2017 erreichen und dann mindestens bis ins Jahr 2030 weiter sinken. Für das Jahr 2030 können ca. 1,3 Millionen Dienstage prognostiziert werden (2017 waren noch rund 1,7 Millionen Dienstage zu verzeichnen). Damit ist mittel- bis längerfristig mit verminderten Einnahmen durch die Abgabe, die die Einsatzbetriebe an den Bund bezahlen müssen, zu rechnen. Es können 2030 nur noch rund 26,6 Millionen Franken an Einnahmen erwartet werden, was im Vergleich mit dem Jahr 2017 einen Rückgang um rund 7 Millionen Franken bedeutet.

Im Ausbildungsbereich werden die geringeren Zulassungszahlen und damit der verminderte Bestand an Zivildienstpflichtigen bereits mittelfristig einen leichten Einsparungseffekt mit sich bringen. Längerfristig (das heisst bis ins Jahr 2030) ist mit einer Kostenreduktion von ca. 2 Millionen Franken jährlich im Vergleich zum Jahr 2017 zu rechnen.

Es ist insgesamt davon auszugehen, dass die Kosten pro Dienstage steigen werden, da die Grundkosten (z. B. Informatikkosten), die unabhängig von der Anzahl Dienstage entstehen, auf weniger Dienstage verteilt werden können.

Die Reduktion der Anzahl an Diensttagen wird zu einer Entlastung der Erwerbsersatzordnung führen. Personen, die zukünftig in der Armee verbleiben, müssen nur die geforderte Anzahl an Militärdiensttagen leisten und nicht das 1,5-fache der noch zu leistenden Militärdienstage. Personen, die anstelle der Zulassung zum Zivildienst untauglich erklärt oder dem Zivilschutz zugeteilt werden leisten noch weniger Dienstage oder bezahlen eine Ersatzabgabe.

Im Weiteren ergeben sich aus der Umsetzung der sieben Massnahmen zur Senkung der Zulassungszahlen keine finanziellen Auswirkungen.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Durch die Senkung der Zulassungen wird wie in Ziffer 3.1.1 beschrieben die Anzahl an geleisteten Diensttagen und damit auch die Anzahl der zu betreuenden Zivildienstpflichtigen und der geleisteten Einsätze sinken. Bei der Vollzugsstelle sollen verhältnismässig zum Rückgang der geleisteten Dienstage Stellen abgebaut werden. Dieser Abbau über mehrere Jahre kann durch natürliche Fluktuation bzw. durch Befristung von Anstellungen aufgefangen werden.

3.1.3 Auswirkungen auf die Bestände der Armee

Die Auswirkungen der Änderung des ZDG auf die Armeebestände in quantitativer Hinsicht sind nicht genau prognostizierbar. Die Gründe dafür sind in Ziffer 1.3.5 dargestellt.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Falls weniger Personen zum Zivildienst zugelassen werden, werden längerfristig weniger Zivildienstage geleistet. Dies wird in spezifischen Tätigkeitsbereichen mit einem Rückgang entsprechender Einsätze zugunsten von Kantonen und Gemeinden, urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebieten verbunden sein.

3.3 Auswirkungen auf Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Wer Zivildienst leistet, ist infolge des Faktors 1,5 länger von seinem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz abwesend als der Soldat, der Militärdienst leistet, und belastet damit die Volkswirtschaft und auch die Erwerbsersatzordnung zusätzlich. Diese Mehrbelastung nimmt ab, wenn die Umsetzung der sieben Massnahmen dazu führt, dass künftig erheblich weniger Personen Zivildienst leisten. Dies führt zu einer Entlastung der Arbeitgeber. Soweit die Regeln zur Abfolge der Einsätze an den Dienstleistungsrhythmus der Armee angeglichen werden, kann auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber und die berufliche Ausbildung der Zivildienstpflichtigen künftig nicht mehr im selben Masse Rücksicht genommen werden. Dies ist jedoch im Sinne der Gleichwertigkeit von Militär- und Zivildienst zumutbar.

Soweit nach Inkrafttreten der Revision längerfristig weniger Zivildienstleistende zur Verfügung stehen werden, sind die Einsatzbetriebe insbesondere in jenen Tätigkeitsbereichen betroffen, wo Ressourcen für die Erfüllung von Aufgaben der Gesellschaft fehlen oder nicht ausreichen. Dies ist jedoch im Sinne des höher zu gewichtenden öffentlichen Interesses der Sicherung des Armeebestandes hinzunehmen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁰ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹¹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Eine mittelbar nicht auszuschliessende Gefährdung der Alimentierung der Armee nach den Planwerten der WEA auch aufgrund der anhaltenden Abgänge von Angehörigen der Armee in den Zivildienst führt jedoch zu dringendem Handlungsbedarf. Mit den vorge-

¹⁰ BBl 2016 1105

¹¹ BBl 2016 5183

schlagenen sieben Massnahmen wird seitens Zivildienst ein wesentlicher und unerlässlicher Beitrag zur nachhaltigen Sicherung des Armeebestandes geleistet.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

5.1.1 Rechtsgrundlage

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 59 Absatz 1 der Bundesverfassung¹² (BV), der einen zivilen Ersatzdienst vorsieht. Die Zivildienstgesetzgebung ist Sache des Bundes. Der Bund kann daher in diesem Bereich die erforderlichen Bestimmungen erlassen.

5.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Die vorgeschlagenen Änderungen des ZDG sind verfassungskonform. Das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten, bleibt im Grundsatz bei allen Massnahmen unangetastet, wobei zu berücksichtigen ist, dass keine Wahlfreiheit zwischen Militär- und Zivildienst besteht. Diesem Prinzip ist – auch unter der Tatbeweislösung – die nötige Nachachtung zu verschaffen.

Wer Militär- oder Zivildienst leistet, befindet sich in einem besonderen Rechtsverhältnis¹³. Dieses zeichnet sich durch eine dreifache Eingliederung aus (personale, räumliche und bürokratisch-hierarchische)¹⁴. In Bezug auf die personale Eingliederung ist der Aspekt der gesteigerten Inpflichtnahme der Betroffenen für einen konkreten öffentlichen bzw. staatlichen Zweck¹⁵ hervorzuheben. So führt die staatliche Gewaltausübung für eine betroffene Person sowohl in objektiver als auch in subjektiver Hinsicht zu einschneidender und nachhaltiger Veränderung ihrer Gesamtbefindlichkeit¹⁶. Eine solch gesteigerte Inpflichtnahme dürfte sich typischerweise im Militärdienst verwirklichen¹⁷. Auch der moderne Sozialstaat kommt nicht ohne staatlichen Zwang aus¹⁸. Dies gilt insbesondere für die Militärdienstpflicht. Erst der Einsatz von Zwangsmitteln ermöglicht dem Staat unter gewissen Umständen, öffentliche Konflikte beizulegen und staats- bzw. sozialschädlichen Tendenzen frühzeitig wirksam entgegenzutreten¹⁹. Das Verhalten des in ein besonderes Rechtsverhältnis eingegliederten modernen Menschen ist in erster Linie an eigenen Interessen orientiert. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der eingegliederte Mensch verantwortungsbewusst, (intrinsisch) eigenmotiviert und -verantwortlich handelt²⁰. Autoritative Instrumente zur Steuerung und Kontrolle sind umso unentbehrlicher, je weniger bei eingegliederten Personen eine konfliktfreie Übereinstimmung und Identifikation mit den Organisationszielen vorausgesetzt werden kann²¹. Dies gilt in besonderem Masse für Personen, die in den Militärdienst eingegliedert sind und aus anderen als Gewissensgründen in den Zivildienst wechseln wollen. Die in dieser Vorlage vorgesehenen sieben Massnahmen liefern seitens Zivildienst die unentbehrlichen Instrumente zur Beeinflussung der Zugänge zum Zivildienst im Sinne einer konsequenteren Durchsetzung der Tatbeweislösung. Damit leistet die Gesetzesänderung beim Zivildienst einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung der ausreichenden Alimentierung der Armee.

Durch den Eintritt in ein besonderes Rechtsverhältnis und damit in die Eingliederungslage verändert sich der grundrechtliche Status der betroffenen Person markant. Sie hat, bedingt durch erhöhte Duldungs- und Leistungspflichten, mehr oder weniger intensive Einschränkungen ihrer freien Grundrechtsausübung hinzunehmen, was insbesondere für das Leisten von Militärdienst gilt²². Für die Zulässigkeit von Grundrechtseinschränkungen gilt generell die in Artikel 36 BV explizit statuierte Schrankentrias (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit), wobei beim besonderen Rechtsverhältnis der Organisationszweck Anknüpfungspunkt bildet²³.

Vorliegend geht es um eine Abwägung des öffentlichen Interesses an der Erfüllung der Leistungspflicht der Armee auf der einen und der individuellen Grundrechtsinteressen (Verhältnismässigkeit, Rechtsgleichheit, Konformität mit Grund- und Menschenrechten, Gewissensfreiheit) auf der anderen Seite. Mit Blick auf den in Artikel 58 Absatz 2 BV definierten Zweck der Armee ist das öffentliche Interesse an einer bedarfsgerechten Alimentierung der Armee zur nachhaltigen Sicherstellung der sicherheitspolitisch geforderten Leistungen als höher zu gewichten, als das Interesse von Militärdienstpflichtigen an möglichst attraktiven Modalitäten beim Wechsel vom Militär- in den Zivildienst. Das Interesse an einem störungsfrei funktionierenden Verwaltungsapparat akzentuiert sich in Bezug auf die Institution Armee je nach Zeitpunkt, in welchem um einen Wechsel von der Armee zum Zivildienst ersucht wird. So besteht bereits nach heutigem ZDG kein Anspruch auf sofortige Beendigung der Militärdienstpflicht. Je nach Zeitpunkt der Einreichung eines Zulassungsgesuchs bestehen schon heute gewisse Wartezeiten bis zur Zulassung, allerdings ohne genügenden Effekt. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird verhindert, dass das Funktionieren der Institution Armee empfindlich beeinträchtigt wird. Die Umsetzung der sieben Massnahmen liegt im hochgewichtigen öffentlichen Interesse und ist im Rahmen des besonderen Rechtsverhältnisses vom Organisationszweck der Armee abgedeckt.

Die Eingliederung in Armee und Zivildienst führt bei Umsetzung der sieben Massnahmen nicht zu einer Unterdrückung sämtlicher (Freiheits-)Bedürfnisse. Die mit der Eingliederung verbundene Beschränkung der individuellen grundrechtlich geschützten Freiheitssphäre geht nicht über das hinaus, was der konkrete Eingliederungszweck erfordert²⁴.

Mit Blick auf die Massnahmen 1 und 2 ist festzuhalten, dass an den Tatbeweis, einen länger dauernden Zivildienst zu leisten, umso höhere Anforderungen gestellt werden sollen, je mehr Dienst ein Militärdienstpflichtiger in der Armee geleistet hat. Eine Ungleichbehandlung nach Zeitpunkt der Zulassung zum Zivildienst ist gewollt und erscheint gemessen am Rechtsgleichheitsgebot, am Verhältnismässigkeitsprinzip (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, inklusive Verbot, den Zivildienst als Bestrafung auszugestalten) und am Grundsatz von Gleichwertigkeit von Militärdienst und Zivildienst vertretbar.

¹² SR 101

¹³ Vgl. zum besonderen Rechtsverhältnis eingehend Markus Müller, Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Bern 2003, hier S. 174.

¹⁴ Markus Müller, a. a. O., S. 134 ff.

¹⁵ Markus Müller, a. a. O., S. 143 f.

¹⁶ Markus Müller, a. a. O., S. 138.

¹⁷ Markus Müller, a. a. O., S. 138.

¹⁸ Markus Müller, a. a. O., S. 140.

¹⁹ Markus Müller, a. a. O., S. 140.

²⁰ Markus Müller, a. a. O., S. 191 f.

²¹ Markus Müller, a. a. O., S. 192.

²² Markus Müller, a. a. O., S. 239.

²³ Markus Müller, a. a. O., S. 261.

²⁴ Markus Müller, a. a. O., S. 242.

Das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten, bleibt auch bei den Massnahmen 3 und 4 unangetastet; an die Erbringung des Tatbeweises werden aber erhöhte Anforderungen gestellt, im einen Falle durch einen länger dauernden Zivildienst, im anderen Falle durch eine Beschränkung der Wahl des Pflichtenhefts für den Zivildiensteinsatz. Eine Ungleichbehandlung dieser Kategorien von zum Zivildienst Zugelassenen mit anderen Kategorien ist gewollt und erscheint gemessen am Rechtsgleichheitsgebot, am Verhältnismässigkeitsprinzip (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, inklusive Verbot, den Zivildienst als Bestrafung auszugestalten) und am Grundsatz von Gleichwertigkeit von Militärdienst und Zivildienst vertretbar. Es gibt kein Recht, dass Zivildienstpflichtige ihren Einsatz innerhalb ihrer beruflichen Qualifikation leisten können. Angesichts des Zwecks, den Abgang qualifizierter Angehöriger der Armee zu reduzieren, ist die Massnahme 4 weder diskriminierend noch strafend. Da jährlich lediglich rund 40 Zivildiensteinsätze auf Pflichtenheften für Mediziner stattfinden, ist das Ausmass der Massnahme im Sinne einer Verschärfung des Fachkräftemangels im Gesundheitswesen vernachlässigbar gering.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu allen sieben Massnahmen in Ziffer 2 verwiesen.

In einer Situation von Unsicherheit zur Entwicklung bei zentralen Planwerten der WEA (vgl. Ziff. 1) sowie der demographischen Entwicklung ist das Bestehen eines konkreten öffentlichen Interesses an rechtzeitigen Massnahmen zur bedarfsgerechten Alimentierung der Armee und damit zur nachhaltigen Sicherstellung der sicherheitspolitisch geforderten Leistungen klar erkennbar.

Massnahmen beim Zivildienst sind *ein* Mittel zur Verfolgung dieses öffentlichen Interesses. Trotz oder gerade als Folge der zahlreichen engen Abhängigkeiten zwischen Militär- und Zivildienstpflicht ist jedoch die Kausalität von Massnahmen bei Armee und Zivildienst und von deren Wirkungen in Armee und Zivildienst, inklusive durch Rückkoppelungen, nicht einfach zu bestimmen und darzulegen. Dies erschwert die – mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit entscheidende – Beurteilung, ob und welche Massnahmen beim Zivildienst zur Verfolgung des genannten öffentlichen Interesses gerechtfertigt sind.

Wegen dieser Erschwerung bei der Darlegung der Kausalitäten können bei der Begründung der Verhältnismässigkeit der Massnahmen nur reduzierte Anforderungen an die Argumentationstiefe und -dichte gestellt werden.

Der Bundesrat hat die rechtlichen Erwägungen zu den Massnahmen zur Reduktion der Zulassungen einer sicherheitspolitischen Abwägung des Risikos gegenübergestellt, das mit Blick auf den Armeebestand aus dem Nicht- oder nicht rechtzeitigen Handeln *auch* beim Zivildienst entsteht. Daher ist die Änderung des ZDG zeitlich und inhaltlich geboten.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagene Massnahme 1 ermöglicht Zivildienstleistungen, die insgesamt weit mehr als doppelt so lange wie der Militärdienst dauern. Der UNO-Menschenrechtsausschuss hat wiederholt eine Verletzung der Artikel 18 und 26 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte²⁵ (Diskriminierungsverbot) festgestellt in Fällen, in denen der zivile Ersatzdienst das Doppelte des Militärdienstes betrug²⁶. Insofern stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der Massnahme 1 mit den Anforderungen des Paktes. Der Bundesrat erachtet es indes als vertretbar, dass mit Massnahme 1 ab einem gewissen Zeitpunkt (nämlich nach Absolvierung der RS) höhere Anforderungen an den Tatbeweis gestellt werden.

5.3 Erlassform

Der Entwurf enthält wichtige rechtsetzende Normen im Sinne von Artikel 164 BV, die in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es sind keine neuen Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vorgesehen. Die in den Artikeln 17 Absatz 4 und 21 Absatz 4 vorgesehenen Rechtsetzungsdelegationen entsprechen den bisherigen Rechtsetzungsbefugnissen (vgl. Art. 17 Abs. 2, Art. 20, 21 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 1 ZDG).

²⁵ SR 0.103.2

²⁶ Young-Kwan Kim et consorts c. République de Corée, communication n° 2179/2012, constatations du 15.10.2014, § 7.3; Vernier et Nicolas c. France, communication n° 690 et 691/1996, constatations du 11.07.2000, § 10.4, <http://juris.ohchr.org/>; weitere Beispiele bei Manfred Nowak, CCPR Commentary, 2nd ed. 2008, N 29 ad Art. 8 und N 29 ad Art. 26.