



Bern, [Datum]

An den Bundesrat

Änderung des Zivildienstgesetzes; Verabschiedung der Botschaft und des Entwurfs der Vorlage, Kenntnisnahme vom Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Ausgangslage

Die Revision des Zivildienstgesetzes (ZDG; SR 824.0) soll drei problematischen Phänomenen beim Zivildienst entgegenwirken, die zur Gefährdung der Armeebestände beitragen: Jenem der hohen Zahl der Zulassungen zum Zivildienst 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.

Aufgrund der Entwicklung der Zulassungszahlen beim Zivildienst und der Alimentierungssituation der Armee 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 nach der Rekrutenschule (RS) von bereits in die Armee eingeteilten Personen. Die vorliegende Revision soll per 1. Mai 2020 in Kraft treten.

2. Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 20. Juni bis zum 11. Oktober 2018.

Handlungsbedarf beim Zivildienst wird nebst den Kantonen auch von vier Parteien (FDP, CVP, SVP, EDU), der Regierungskonferenz Militär, Bevölkerungsschutz und Feuerwehr (RK MZF) sowie von einzelnen Verbänden (u. a. Gewerbeverband, Schweizerische Offiziersgesellschaft [SOG], Landeskonferenz der militärischen Dachverbände) klar bejaht. Alle in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen sieben Massnahmen werden unterstützt durch FDP, CVP, SVP, EDU sowie 19 Kantone. Allerdings gehen die vorgeschlagenen Massnahmen vielen der erwähnten Vernehmlassungsteilnehmenden, die einen Handlungsbedarf bestätigt haben, nicht genügend weit (so FDP, CVP, SVP, 18 Kantone, RK MZF, SOG). Teilweise wird von ihnen auch die Wirksamkeit der Massnahmen in Frage gestellt.



SPS, GPS, BDP, glp, EVP, drei Kantone (GR, ZG, NW) sowie verschiedene Verbände (inkl. Städteverband, Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände, H+ Dachverband Spitäler, Evangelischer Kirchenbund, Insieme) und die Mehrheit der sich in der Vernehmlassung geäusserten Einsatzbetriebe des Zivildienstes lehnen die Vorlage ab. Ausser diesen drei Kantonen sehen sie – aus unterschiedlichen Gründen – keinen Handlungsbedarf beim Zivildienst. Im Wesentlichen wird wie folgt argumentiert: Völkerrechts- und Verfassungswidrigkeit, fehlendes öffentliches Interesse und Widerspruch zu Berichten des Bundesrats, keine Gefährdung der Alimentierung der Armee, Handlungsbedarf einzig bei der Armee, fehlende Gesamtsicht auf das Dienstpflichtsystem, «blauer Weg» solle nicht gefördert werden, gesellschaftlicher Bedarf an Zivildienstleistungen, finanzieller Mehraufwand bei Kantonen und Gemeinden bei weniger Zivildienstpflichtigen.

Gegen die Massnahme 1 (Mindestanzahl von 150 Diensttagen) wird im Wesentlichen der mit ihr zum Tragen kommende hohe Faktor geltend gemacht – nach Ansicht der SPS habe sie Strafcharakter. Die vorgebrachte Kritik setzt sich allerdings in keiner Weise damit auseinander, dass Militärdienstpflichtige, die einen Gewissenskonflikt geltend machen, *nachdem* sie einen wesentlichen Teil der Militärdienstpflicht bereits geleistet haben, inskünftig höhere Anforderungen an die Erbringungen des Tatbeweises akzeptieren sollen.

Auch was die Kritik an Massnahme 2 (Wartefrist von 12 Monaten) anbelangt, fehlen einlässliche Darlegungen zum Phänomen, dem die Massnahme entgegenwirken soll: Der Abgang von bereits in die Armee Eingeteilten trifft den Steuerzahler und den Ausbildungsbetrieb der Armee besonders empfindlich.

Die kritisierte Ungleichbehandlung nach Zeitpunkt der Zulassung zum Zivildienst ist bei den erwähnten Massnahmen gewollt und erscheint gerade gemessen am Verhältnismässigkeitsprinzip (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, inklusive Verbot, den Zivildienst als Bestrafung auszugestalten) als vertretbar. An den Massnahmen 1 und 2 soll festgehalten werden, auch aufgrund der Stellungnahmen der diese Massnahmen befürwortenden Vernehmlassungsteilnehmenden (u. a. überwiegende Mehrheit der Kantone, RK MZF, CVP, FDP, SVP, EDU).

Die Kritik an den übrigen Massnahmen und die Einschätzung, dass kein Revisionsbedarf bestehe, lässt ausser acht, dass die vorgeschlagenen Massnahmen sich am seit je im ZDG verankerten Grundsatz orientieren, wonach es *keine* Wahlfreiheit zwischen Militär- und Zivildienst gibt. Dem Argument, dass ein allfälliger Rückgang der Zivildienstpflichtigen im Missverhältnis zum gesellschaftlichen Bedarf an Zivildienstleistungen stehe, kann nicht gefolgt werden. Es verkennt, dass der Zivildienst – im Unterschied zu Armee und Zivilschutz – gerade keinen definierten Bestand hat. Auch die vorgebrachte Kritik einer fehlenden Gesamtsicht auf das Dienstpflichtsystem, ist nicht stichhaltig angesichts der mit Bundesratsbeschluss vom 28. Juni 2017 (EXE-Nr. 2017.1178) angeordneten Analyse zur Alimentierungssituation von Armee und Zivilschutz und zur mittel- und langfristigen Sicherstellung des Rekrutierungsbedarfs bis Ende 2020, dem Umsetzungsprozess WEA und der laufenden Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG; SR 520.1).



Angesichts der Bejahung des Handlungsbedarfs seitens der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere der Kantone, soll trotz der erwähnten Kritik an den in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Massnahmen festgehalten werden. Aufgrund der Forderungen nach weiteren Massnahmen soll mit dem von der SVP, acht Kantonen (BE, SZ, NW, GL, FR, AI, GR, TI), der RK MZF, dem Schweizerischen Unteroffiziersverband, der Gruppe GIARDINO und der Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee verlangten Verbot der Auslandseinsätze eine *achte* Massnahme aufgenommen werden. Im Übrigen gilt es jedoch Augenmass zu bewahren, auch zur Vermeidung von Abgängen auf dem «blauen Weg».

3. Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet die Umsetzung von acht Massnahmen zu folgenden Zwecken: Substantielle Senkung der Abgänge ausgebildeter Angehöriger der Armee (Massnahmen 1 und 2); Reduktion der Abgänge von Qualifizierten (Massnahmen 3 und 4); verstärkte Beachtung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit von Militärdienst und Zivildienst (Massnahmen 5, 6, 7 und 8):

- 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.
- Massnahme 8: Einsätze von Zivildienstpflichtigen im Ausland sind nicht mehr möglich.

4. Mengenmässige, finanzielle und personelle Auswirkungen

a. Mengenmässige Auswirkungen

Die Auswirkungen der Änderung des ZDG auf die Anzahl an Zulassungen zum Zivildienst sowie auf den Armeebestand sind nicht exakt prognostizierbar. Aufgrund der Stossrichtung der Massnahmen 1 und 2 kann erwartet werden, dass eine deutlich spürbare Reduktion bei den Wechseln von ausgebildeten Soldaten zum Zivildienst eintritt.¹

¹ 40,4 % der 2017 erfolgten Wechsel erfolgten durch ausgebildete Soldaten.



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

b. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Nach Inkrafttreten der ZDG-Revision geht das WBF von deutlich reduzierten Zulassungen aus. Im Jahr 2030 rechnet es deshalb noch mit jährlich rund 1,3 Millionen geleisteten Zivildiensttagen (2017: knapp 1,8 Mio.). Gegenüber 2017 werden folglich die Erträge aber auch die Ausgaben tiefer ausfallen. Da aufgrund sinkender Skaleneffekte die Erträge voraussichtlich stärker zurückgehen als die Ausgaben, werden die Kosten pro Dienstag leicht steigen. Sofern die Erwartungen des WBF zur Reduktion der Zulassungszahlen bestätigt werden, sollen beim ZIVI verhältnismässig zum Rückgang der geleisteten Dienstage Stellen abgebaut werden. Im Vorfeld des Inkrafttretens kann es vorübergehend zu einem Anstieg an Zulassungen kommen mit finanziellen Auswirkungen, die insgesamt haushaltsneutral sind.

5. Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016² zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Eine mittelbar nicht auszuschliessende Gefährdung der Alimentierung der Armee auch aufgrund der anhaltenden Abgänge von Angehörigen der Armee in den Zivildienst führt jedoch zu dringendem Handlungsbedarf.

6. Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten (Art. 59 Abs. 1 der Bundesverfassung⁴ [BV]), bleibt im Grundsatz bei allen Massnahmen unangetastet.

Das öffentliche Interesse an einer bedarfsgerechten Alimentierung der Armee zur nachhaltigen Sicherstellung der sicherheitspolitisch geforderten Leistungen ist höher zu gewichten als das Interesse von Militärdienstpflichtigen an einem möglichst attraktiven Wechsel in den Zivildienst. Auch wenn sich die Frage der Vereinbarkeit mit den Anforderungen des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte⁵ (Dis-

² BBl 2016 1105

³ BBl 2016 5183

⁴ SR 101

⁵ SR 0.103.2



kriminierungsverbot) stellt, erachtet es das WBF mit Blick auf das besondere Rechtsverhältnis, in dem sich militärdienstpflichtige Personen befinden, dennoch als vertretbar, dass mit Massnahme 1 nach Absolvierung der RS höhere Anforderungen an den Tatbeweis gestellt werden.

7. Ergebnis der Ämterkonsultation



In der Ämterkonsultation wurden folgende Stellen des Bundes begrüsst: Die Generalsekretariate aller Departemente; die BK; im EDA die PD und die DEZA; im EDI das BAG und das BSV; im EJPD das BJ; im VBS V/Kdo Ausb/Pers A, A Stab/C San/Ofaz und das BABS; im EFD die EFV, die ESTV und das EPA; im UVEK das BAFU; die SUVA.

Es bestehen Differenzen mit dem BJ. Das BJ erachtet die Massnahmen in den Artikeln 4a Buchstabe e und 8 als verfassungsrechtlich problematisch mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Massnahme in Artikel 8 bewirkt, dass der Faktor 1,5 (Dauer des Zivildienstes im Vergleich zum Militärdienst) in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Wechsels zum Zivildienst auf maximal 37,5 ansteigt. Diese Massnahme ist auch vor dem Hintergrund des im Zivildienstgesetz (Art. 5) verankerten Prinzips der Gleichwertigkeit kritisch zu betrachten. Das Prinzip der Gleichwertigkeit sieht vor, dass die Belastung einer Zivildienst leistenden Person durch die ordentlichen Zivildienstleistungen insgesamt der Belastung eines Soldaten in seinen Ausbildungsdiensten entsprechen muss. Der zivile Ersatzdienst darf nicht absichtlich beschwerlich oder unangenehm ausgestaltet werden, jedenfalls darf er keinen übermässig dissuasiven, pönalen oder rechtsungleichen Charakter erhalten.

Die erwähnten Massnahmen sind weder geeignet noch erforderlich, um die Armeebestände nachhaltig zu sichern und die Anzahl der Zulassungen zum Zivildienst substantiell zu senken. Dies umso weniger, als der Zivildienst nur *einer* der Faktoren ist, die Auswirkungen auf den Armeebestand haben (vgl. dazu auch Ziff. 4.2, Botschaftsentwurf) und die Massnahmen nur präventiv mit Blick auf eine *mögliche Gefährdung* des Sollbestandes vorgenommen werden, die mittelfristig *nicht ausgeschlossen* werden kann (vgl. dazu Ausgangslage, Botschaftsentwurf). Vor diesem Hintergrund sind die Massnahmen auch mit Blick auf ein genügendes öffentliches Interesse fraglich. Die Massnahme in Artikel 8 stuft das BJ zusätzlich – auch in Anlehnung an die Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses – als völkerrechtlich höchst bedenklich ein. Gemäss dem Botschaftsleitfaden (s. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, 2018, Ziff. 7.1) müssen gewichtige abweichende Einschätzungen und Meinungen bezüglich Vereinbarkeit von Erlassentwürfen mit dem übergeordneten Bundesrecht, die in der Ämterkonsultation geäussert wurden, in der Botschaft klar dargestellt und beurteilt werden.

Gemäss dem Botschaftsleitfaden (s.o., Ziff. 7.2) sind auch abweichende Standpunkte der Querschnittämter (BJ, DV, DEA) zur Frage der Vereinbarkeit der Regelung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen in der Botschaft auszuweisen.

Das BJ erachtet dieses Vorgehen auch aus Gründen der Transparenz gegenüber dem Parlament als wichtig.



Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

[Vorname] [Name]

Veröffentlichung im Bundesblatt

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (d, f, i)
- Entwurf Botschaft zur Änderung des ZDG (d, f, i)
- Entwurf ZDG (d, f, i)
- Medienmitteilung (d, f, i)

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK