



20. Januar 2015

Varianten zu Artikel 16 Absatz 2 ZDG und deren Bewertung

Bericht des WBF zuhanden der Sicherheitspoli-
tischen Kommission des Nationalrats

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Ausgangslage und Auftrag, Rahmen und Inhalt, bisherige politische Diskussionen	4
1.1 Ausgangslage und Auftrag	4
1.2 Rahmen und Inhalt	4
1.3 Bisherige politische Diskussionen	4
1.3.1 Argumente von Nationalräten für die Einschränkung des Zeitpunkts	4
1.3.2 Argumente von Nationalräten gegen die Einschränkung des Zeitpunkts	5
1.3.3 Argumente des Bundesrats gegen die Einschränkung des Zeitpunkts	5
2 Auswahl, Beschreibung und Bewertung der Varianten zur Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung	6
2.1 Zulassung zum Zivildienst ausschliesslich von Personen mit Gewissenskonflikt	10
2.2 Reduktion der Anzahl Zulassungen bzw. der Attraktivität des Zivildienstes	10
2.3 Sicherung der Armeebestände	10
2.4 Verhinderung des kurzfristigen Abbruchs einer Militärdienstleistung	11
2.5 Nebenwirkungen	11
2.6 Verfassungsmässigkeit, Völkerrechtskonformität und Wehrgerechtigkeit	12
3 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlung	13
Glossar	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht zu den Varianten	7
Tabelle 2: Übersicht mit Kurzbeschreibung und Auswirkungen der Varianten	8
Tabelle 3: Übersicht zur Bewertung der Varianten	9

Management Summary

Artikel 16 Absatz 2 Zivildienstgesetz (ZDG) lautet: «Militärdienstpflichtige können jederzeit ein Gesuch einreichen.» Dieser Artikel gilt, seit es den Zivildienst gibt.

Der **Bundesrat beantragt** in seiner Botschaft zur Änderung des ZDG, an der Regelung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG **nichts zu ändern**. Die **Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats (SiK-N)** hat an ihrer Sitzung vom 18. November 2014 diese Botschaft beraten und bezüglich Artikel 16 Absatz 2 ZDG mit Stichtscheid des Präsidenten entschieden, dass die **Möglichkeit, jederzeit ein Gesuch einzureichen, eingeschränkt werden solle**. Weil dieser Entscheid insbesondere Fragen der Verfassungsmässigkeit aufwirft, hat die SiK-N auch entschieden, an ihrer nächsten Sitzung vom 27. Januar 2015 auf Artikel 16 Absatz 2 ZDG zurückzukommen. Der **Departementschef WBF** hat angeboten, als Diskussionsgrundlage einen **Bericht mit Varianten** zu Artikel 16 Absatz 2 ZDG zu erarbeiten. Die SiK-N hat im Zusammenhang mit der Diskussion um diesen Artikel auch die **Behandlung der parlamentarischen Initiative Engelberger** auf die Sitzung von Ende Januar 2015 verschoben.

Der vorliegende Bericht

- fasst **Ausgangslage und Auftrag, Rahmen und Inhalt** sowie die **bisherige politische Diskussion** zusammen (Ziffer 1);
- **beschreibt sechs Varianten**, wie der Zeitpunkt zur Einreichung eines Gesuchs – das heisst, wie das «jederzeit» in Artikel 16 Absatz 2 ZDG – eingeschränkt werden könnte, und **analysiert** sie anhand von **acht Bewertungskriterien** (Ziffer 2);
- zieht daraus **Schlussfolgerungen** und leitet davon die **Empfehlung des WBF** zuhanden der SiK-N ab (Ziffer 3).

Einen **Überblick** geben die **drei Tabellen** auf den Seiten 7-9. Die **Zusammenfassung** der Bewertung (Ziffer 2) ergibt:

- Die Möglichkeit, *jederzeit* ein Zivildienstgesuch einzureichen, leitet sich von Artikel 59 Absatz 1 Bundesverfassung (BV) ab: «Ohne diese Möglichkeit würde der **Verfassungsauftrag** (Art. 59 Abs. 1 BV) nicht erfüllt.»¹ Die Einschränkung dieses Rechts verstiesse zudem gegen den Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** nach Artikel 5 Absatz 2 BV. Massnahmen, die gegen die Bundesverfassung verstossen, können auch **unvereinbar** sein mit der **Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK** (insbesondere mit dem Diskriminierungsverbot nach Art. 14 und mit der Religions- und Gewissensfreiheit nach Art. 9 EMRK). Die Einschränkung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG würde zudem die **Wehrgerechtigkeit schwächen**.
- Es gibt **keinen Anlass und keinen Bedarf**, an der Regelung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG etwas zu ändern: weder zur Senkung der Anzahl Zulassungen zum Zivildienst, um damit die Armeebestände zu sichern, noch zur Verhinderung des kurzfristigen Abbruchs von Militärdienstleistungen.
- Die Tatbeweislösung wurde dafür kritisiert, dass auch Gesuchsteller zugelassen werden könnten, die keinen **Gewissenskonflikt** hätten. **Keine der Varianten würde an diesem Sachverhalt etwas ändern**, weil *alle* Angehörigen der Armee gleichermassen betroffen wären.
- Die Änderung der Regelung hätte zudem **ernstzunehmende negative Nebenwirkungen**, insbesondere für die Armee, aber auch für den Vollzug des Zivildienstes, die EO und die Wirtschaft.

Daraus leitet der Bericht die **Schlussfolgerung** ab, dass **bei allen Varianten** zur Einschränkung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG die **Nachteile deutlich überwiegen**.

Das **WBF empfiehlt** deshalb der SiK-N, dem Antrag des Bundesrates zu folgen und **am bewährten Artikel 16 Absatz 2 ZDG nichts zu ändern**: Militärdienstpflichtige sollen wie bisher *jederzeit* ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen können.

¹ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, BBl **2001** 6127, S. 6181

1 Ausgangslage und Auftrag, Rahmen und Inhalt, bisherige politische Diskussionen

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats (SiK-N) hat an ihrer Sitzung vom 18. November 2014 die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst² (RevZDG) beraten.

Zu Artikel 16 RevZDG hat sie folgende Entscheide gefällt:

- Absatz 1: Die SiK-N ist dem Antrag des Bundesrates gefolgt, wonach *Stellungspflichtige* künftig kein Gesuch mehr einreichen können.
- Absatz 2: Der Bundesrat beantragt keine Änderung dieses Absatzes. Die SiK-N hat mit Stichtentscheid des Präsidenten entschieden, dass die Möglichkeit der *Militärdienstpflichtigen*, jederzeit ein Gesuch einzureichen, eingeschränkt werden solle. Weil dieser Entscheid insbesondere Fragen der Verfassungsmässigkeit aufwirft, hat die SiK-N entschieden, an ihrer nächsten Sitzung Ende Januar 2015 auf Artikel 16 Absatz 2 ZDG zurückzukommen. Der Departementschef des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF hat angeboten, als Diskussionsgrundlage einen Bericht mit Varianten zu Artikel 16 Absatz 2 ZDG zu erarbeiten. Die SiK-N hat im Zusammenhang mit der Diskussion um diesen Artikel auch die Behandlung der parlamentarischen Initiative Engelberger auf die Sitzung von Ende Januar 2015 verschoben.

1.2 Rahmen und Inhalt

Der vorliegende Bericht befasst sich nicht mit Artikel 16 Absatz 1 ZDG, weil die SiK-N dem Antrag des Bundesrates gefolgt ist: *Stellungspflichtige* (Zeitraum zwischen Orientierungstag und Rekrutierung) sollen künftig nicht mehr ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst stellen können.

Der vorliegende Bericht befasst sich ausschliesslich mit Artikel 16 Absatz 2 ZDG: Der Bundesrat beantragt, dass *Militärdienstpflichtige* (ab ihrer Rekrutierung, nachdem sie als militärdiensttauglich beurteilt wurden) **wie bisher jederzeit** ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen können. Der Bericht beschreibt Varianten zur Einschränkung von «jederzeit», stellt deren Begründungen zusammen und bewertet sie.

Die theoretischen Möglichkeiten, den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung einzuschränken, sind zahlreich. Der Bericht konzentriert sich auf sechs Varianten, die bisher in der politischen Diskussion (Parlamentarische Initiative Engelberger vom 16.12.2010, Stopp dem Jekami im Zivildienst (10.528); Sitzung der SiK-N vom 18. November 2014) vorgeschlagen wurden.

1.3 Bisherige politische Diskussionen

1.3.1 Argumente von Nationalräten für die Einschränkung des Zeitpunkts

Alt-Nationalrat Edi Engelberger begründete seine *parlamentarische Initiative* damit, dass viele Angehörige der Armee aufgrund von Gesuchen um Zulassung zum Zivildienst kurzfristig aus der RS bzw. aus einem Wiederholungskurs (WK) ausscheiden würden:

«Diese Abschaffung [der Gewissensprüfung] hat in den Rekrutenschulen dazu geführt, dass viele Rekruten während der Rekrutenschulen aus verschiedensten Gründen kurzfristig ein Gesuch um Leistung von Zivildienst stellen und aus der Militärdienstpflicht ausscheiden.

Auch in den WK beantragen unverhältnismässig viele Armeeangehörige während der Dauer des Dienstes ein Gesuch, fortan Zivildienst zu leisten.»

² BBI 2014 6741

In der *Sitzung der SiK-N vom 18. November 2014* haben die *Befürworter einer Einschränkung des Zeitpunkts* gleich argumentiert wie Alt-Nationalrat Edi Engelberger: Es solle das «Abschleichen» verhindert werden, wenn jemand beispielsweise keinen Wachdienst leisten wolle. Hinzu kam das grundsätzliche Argument, die «Wehrpflicht» umfasse lediglich den Militärdienst; deshalb solle nicht jederzeit ein Zulassungsgesuch zum Zivildienst gestellt werden können.

1.3.2 Argumente von Nationalräten gegen die Einschränkung des Zeitpunkts

Die *Gegner einer Einschränkung des Zeitpunkts* haben in der Sitzung der SiK-N vom 18. November 2014 damit argumentiert, die Türe zum zivilen Ersatzdienst müsse jederzeit offen sein; das sei zweckmässig und diene letztlich auch den Beständen der Armee. Man sei nicht derselbe Mensch mit 18 oder 25 Jahren. Es sei problematisch, von jungen Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verlangen, dass sie sich für oder gegen die Armee entscheiden. Denn Überzeugungen und Gewissen könnten sich ändern.

1.3.3 Argumente des Bundesrats gegen die Einschränkung des Zeitpunkts

Der Bundesrat hat seine Argumente in *drei Berichten zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst* dargelegt, die er am 23. Juni 2010 (nachfolgend: Erster Bericht³), am 27. Juni 2012 (nachfolgend: Zweiter Bericht⁴) bzw. am 25. Juni 2014 (nachfolgend: Dritter Bericht⁵) gutgeheissen hat.

Die im Zusammenhang mit der Thematik des vorliegenden Berichts relevanten Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Seit März 2010 ist der kurzfristige Abbruch von Militärdienstleistungen aufgrund einer Zulassung zum Zivildienst nicht mehr möglich (vgl. den Ersten Bericht, Ziffer 4, S. 32).
- Die Zivis erfüllen wie die Angehörigen der Armee ihre Pflicht nach Artikel 59 Bundesverfassung (BV) mit einer persönlichen Dienstleistung. Die Tatbeweislösung ist verfassungskonform und bietet keine «freie Wahl» (vgl. den Zweiten Bericht, Ziffer 1.2, S. 8 f.).
- Bei unveränderten Rahmenbedingungen gefährden die Zulassungen zum Zivildienst die Armeebestände der Armee XXI und die geplanten Bestände gemäss Weiterentwicklung der Armee WEA nicht (vgl. den Dritten Bericht, Ziffer 3, S. 12 ff.).
- Der Zivildienst leistet einen Beitrag zur «Wehrgerechtigkeit» unter dem Aspekt der Erfüllung der Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung in Armee oder Zivildienst. Die Angehörigen der Armee haben bei der ordentlichen Entlassung durchschnittlich je 208 Militärdiensttage geleistet (80 % der zu leistenden 260 Militärdiensttage); die Zivis haben bei der ordentlichen Entlassung durchschnittlich je 382 Zivildiensttage geleistet (98 % der verfügbaren Zivildiensttage) (vgl. den Dritten Bericht, Ziffer 4, S. 16 ff.).
- Es besteht kein Handlungsbedarf. Es sind keine zusätzlichen Massnahmen zu ergreifen, weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsebene, um die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst bzw. die Attraktivität des Zivildienstes weiter zu senken. Der Bundesrat hat eine Studiengruppe eingesetzt, die das Dienstpflichtsystem ganzheitlich untersuchen soll (vgl. den Dritten Bericht, Ziffern 7 und 8, S. 44 f.).

³ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19587.pdf>

In der qualitativen Betrachtung (Ziffer 3) analysierte er Push- und Pullfaktoren, leitete davon Massnahmen seitens EVD (heute: WBF) und VBS ab und bewertete sie (Ziffer 5). Er kam insgesamt zum Schluss, dass die Tatbeweislösung die Militärdienstpflicht nicht in Frage stellt und die Bestände der Armee mittelfristig nicht gefährdet.

⁴ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27335.pdf>

⁵ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35359.pdf>

Die SiK-N hat in ihrer Sitzung vom 25. August 2014 diesen Bericht diskutiert. Die SiK-S hat am 14. August 2014 aufgrund der Diskussion dieses Berichts einstimmig beschlossen, der parlamentarischen Initiative Engelberger nicht Folge zu geben.

Im Zweiten Bericht hat der Bundesrat unter der Ziffer 3 «Alternative Vorgehensweisen» (S. 30-39) ausführlich denkbare Massnahmen zur weiteren Senkung der Anzahl Zulassungen geprüft, darunter auch die parlamentarische Initiative Engelberger gemäss der Eingabe von Alt-Nationalrat Edi Engelberger vom 5. Juli 2011. Die Bewertung der Varianten zur Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung unter Ziffer 2 des vorliegenden Berichts stützt sich massgeblich auf diese Analyse.

2 Auswahl, Beschreibung und Bewertung der Varianten zur Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung

Tabelle 1 zeigt gestützt auf die bisherigen politischen Diskussionen sechs Varianten (a bis f) auf, den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung einzuschränken.

Tabelle 2 beschreibt die Merkmale dieser Varianten.

Tabelle 3 gibt einen Überblick zur Bewertung der Varianten, die sich an den Begründungen und Argumenten der politischen Diskussion in den letzten Jahren orientiert.

Die **Ziffern 2.1 bis 2.6** erläutern die Bewertungen der Tabelle 3 näher.

Tabelle 1: Übersicht zu den Varianten

Zeitachse	Rekrutierung		RS		WK		WK	
Aktuelle Verteilung der Zulassungen zum Zivildienst	45 %		10 %			45 %		
Antrag BR: Die Einreichung eines Gesuchs ist <i>jederzeit</i> möglich.								
Variante a: Gesuchseinreichung ausschliesslich an der Rekrutierung (parlamentarische Initiative Engelberger)								
Variante b: Gesuchseinreichung von der Rekrutierung bis vor Beginn der RS								
Variante c: Gesuchseinreichung von der Rekrutierung bis Ende RS (Antrag NR Walter Müller)								
Variante d: Gesuchseinreichung erst, nachdem ein Teil der RS absolviert wurde (NR Hans Fehr)								
Variante e: Gesuchseinreichung an der Rekrutierung und nach der RS (modifizierter Antrag Alt-NR Edi Engelberger)								
Variante f: Keine Gesuchseinreichung während Militärdienstleistungen (RS und WK) (modifizierter Antrag Alt-NR Edi Engelberger)								

Bemerkungen zu den Varianten:

Variante a: Die *parlamentarische Initiative Engelberger* will gemäss dem ursprünglichen Antrag vom 16.12.2010 Artikel 16 Absatz 2 ZDG streichen. Beabsichtigt war damit, dass «der Militärdienstpflichtige nur noch bei der Rekrutierung ein Gesuch um Leistung von Zivildienst stellen kann gemäss Artikel 16 Absatz 1 des Zivildienstgesetzes».

Varianten e und f: Ein *modifizierter Antrag von Nationalrat Edi Engelberger* vom 5. Juli 2011⁶ will je nach Zeitpunkt die Einreichung eines Gesuchs verbieten, eine Gewissensprüfung verlangen, die Dauer des Faktors auf 1,8 erhöhen sowie die Entlassung aus einer Militärdienstleistung aufgrund der Zulassung zum Zivildienst ausschliessen:

- Neuer Artikel 16 Absatz 2: «Militärdienstpflichtige können an den Rekrutierungstagen oder nach der Rekrutenschule, spätestens jedoch drei Monate vor der nächsten Militärdienstleistung, ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen.» (Vgl. Varianten e und f!)
- Dauer des Zivildienstes (Art. 8 Abs. 1 ZDG) und Inhalt des Gesuchs (Art. 16b ZDG):
 - Für Zivildienstpflichtige, die noch keine RS absolviert haben: Faktor 1,8 und Tatbeweislösung.
 - Für Zivildienstpflichtige, die eine RS absolviert haben: Faktor 1,5 und ausführliche schriftliche Darlegung der Gewissensgründe; Möglichkeit der Anordnung einer Anhörung.
 - Für Zivildienstpflichtige, die in der Armee höhere Unteroffiziere oder Offiziere waren: Faktor 1,3.
- Keine Entlassung aus einer Militärdienstleistung nach Zulassung zum Zivildienst (Art. 18b ZDG). (Vgl. Variante f!)

Variante c: In der Sitzung der SiK-N vom 18. November 2014 hat *Nationalrat Walter Müller* vorgeschlagen: «Militärdienstpflichtige können nach der Rekrutierung bis spätestens nach Abschluss der Rekrutenschule ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen.»

Variante d: Ebenfalls in der Sitzung der SiK-N vom 18.11.2014 hat NR Hans Fehr vorgeschlagen: «Für mich wäre eine Variante A gemäss Antrag Walter Müller oder eine Variante B richtig, dass er in die Rekrutenschule einrücken und einen Teil der Rekrutenschule leisten muss, dass er dann, en connaissance des causes, entscheiden kann.»

⁶ Schriftliche Eingabe an die SiK des Ständerates vom 5. Juli 2011 (ausformulierter Vorschlag einer Revision des ZDG).

Tabelle 2: Übersicht mit **Kurzbeschreibung** und **Auswirkungen** der Varianten

Variante	a	b	c	d	e	f
Gesuchseinreichung möglich zu folgenden Zeitpunkten:	<i>Rekrutierung</i>	<i>Rekrutierung bis vor RS</i>	<i>Rekrutierung bis Ende RS</i>	<i>Nachdem ein Teil der RS absolviert wurde</i>	<i>An Rekrutierung und nach RS</i>	<i>Immer, ausser während Militärdienstleistungen</i>
Kurzbeschreibung	<p>Diese Varianten lassen die Gesuchseinreichung <i>zu Beginn</i> der Militärdienstpflicht zu.</p> <p>a) Grösste Einschränkung. b) Nur Militärdienstpflichtige ohne militärische Erfahrung können ein Gesuch stellen und zum Zivildienst zugelassen werden. c) Auch während der RS, nicht jedoch danach sind Gesuche möglich.</p>			<p>Diese Varianten lassen die Gesuchseinreichung erst zu, <i>nachdem Erfahrungen im Militärdienst gesammelt</i> wurden:</p> <p>d) Ab einem näher zu bestimmenden Zeitpunkt während der RS. e) Nach Ende RS. Lässt zusätzliche Gesuchseinreichung an der Rekrutierung zu.</p>		<p>Diese Variante lässt <i>drei Monate vor sowie während Militärdienstleistungen keine Gesuchseinreichung</i> zu.</p>
Auswirkungen	<p>Diese Varianten gehen davon aus, dass <i>ab einem gewissen Zeitpunkt kein Gewissenskonflikt</i> mehr auftreten kann. Varianten a) und b) gehen davon aus, dass der Gewissenskonflikt auftreten <i>muss</i>, bevor Erfahrungen im Militärdienst gemacht wurden.</p> <p>Gemäss durchschnittlicher Verteilung der Gesuche/Zulassungen wären betroffen:</p> <p>a) ca. 90 % (7 % werden vor der Rekrutierung eingereicht) b) ca. 55 % c) ca. 45 %</p>			<p>Diese Varianten gehen davon aus, dass ein <i>Gewissenskonflikt erst</i> auftreten kann, <i>nachdem Erfahrungen im Militärdienst gemacht</i> wurden.</p> <p>Variante d) lässt allerdings zusätzlich auch die Gesuchseinreichung an der Rekrutierung zu.</p> <p>Gemäss aktueller durchschnittlicher Verteilung der Gesuche/Zulassungen wären betroffen:</p> <p>a) ca. 50 % b) ca. 40 %</p>		<p>Bei dieser Variante geht es weniger darum, die Gesuchseinreichung einzuschränken, als die <i>Zulassung während Militärdienstleistungen und damit deren Abbruch zu verhindern</i>.</p>

Tabelle 3: Übersicht zur **Bewertung** der Varianten

Antrag BR / Varianten	Antrag BR	a	b	c	d	e	f
Gesuchseinreichung durch Militärdienstpflichtige möglich zu folgenden Zeitpunkten:	«Jederzeit»	Rekrutierung	Rekrutierung bis vor RS	Rekrutierung bis Ende RS	Nachdem ein Teil der RS absolviert wurde	An Rekrutierung und nach RS	Immer, ausser während Militärdienstleistungen
Bewertungskriterien							
1. Zulassung ausschliesslich von Personen mit Gewissenskonflikt (Ziffer 2.1)	∅	--	--	--	--	--	--
2. Reduktion der Anzahl Zulassungen (Ziffer 2.2)	∅	++	++	+	+	+	∅
3. Sicherung der Armeebestände (Ziffer 2.3)	∅	∅	∅	∅	∅	∅	∅
4. Verhinderung des kurzfristigen Abbruchs einer Militärdienstleistung (2.4)	∅	∅	∅	∅	∅	∅	∅
5. Nebenwirkungen / besondere Merkmale (Ziffer 2.5)	∅	--	--	--	--	--	-
6. Verfassungsmässigkeit (Ziffer 2.6)	+	--	--	--	--	--	--
7. Völkerrechtskonformität (Ziffer 2.6)	+	-	-	-	-	-	-
8. Wehrgerechtigkeit (Ziffer 2.6)	+	--	--	--	--	--	-

Zeichenerklärung: ∅ keine Wirkung bzw. kein Bedarf

+ / ++ positiv / sehr positiv
- / -- negativ / sehr negativ

Die folgenden Ziffern 2.1 bis 2.6 erläutern die Bewertungen von Tabelle 3:

2.1 Zulassung zum Zivildienst ausschliesslich von Personen mit Gewissenskonflikt

In der politischen Diskussion wurde gefordert, die Tatbeweislösung müsse so geändert werden, dass ausschliesslich Personen mit Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden.

Die Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung erfüllt diese Forderung nicht: Sie trifft alle Gesuchsteller ohne Unterschied und unabhängig von ihren Motiven. Darin liegt eine Hauptursache für die fehlende Verfassungsmässigkeit (vgl. Ziffer 2.6).

Dieser Mangel ist grundsätzlicher Art und betrifft alle Varianten. Allerdings: Je stärker der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung eingeschränkt wird, desto mehr Angehörige der Armee sind betroffen.

2.2 Reduktion der Anzahl Zulassungen bzw. der Attraktivität des Zivildienstes

Je stärker der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung eingeschränkt wird, desto stärker ist die zu erwartende Reduktion der Anzahl Gesuche und damit auch der Zulassungen zum Zivildienst. Insbesondere die Varianten a und b, vielleicht auch c, würden vermutlich die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst stark reduzieren.

Allerdings würde nur ein Teil davon weiter Militärdienst leisten, ein anderer Teil würde die medizinische Ausmusterung anstreben oder sogar den Militärdienst verweigern (vgl. Ziffer 2.5).

Es bleibt ungewiss, in welchem Mass Angehörige der Armee als Folge der Einschränkungen ein Zulassungsgesuch einreichen würden, solange es noch möglich ist, obwohl sie noch nicht sicher sind, dass sie keinen Militärdienst leisten können oder wollen. Am Beispiel der Variante c: Wie viele Angehörige der Armee würden vor Ende RS ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen, die heute das Gesuch erst später oder gar nicht einreichen?

Aus diesen Gründen kann das Ausmass der zu erwartenden Reduktion der Anzahl Zulassungen nicht beziffert werden.

2.3 Sicherung der Armeebestände

Die Zulassungen zum Zivildienst gefährden die *Bestände* der Armee XXI und auch die geplanten Bestände gemäss Weiterentwicklung der Armee (WEA) nicht. Die geplante Alimentierung der auf 140 000 Angehörige verkleinerten Armee («Effektivbestand») berücksichtigt bereits die Abgänge an den Zivildienst (vgl. den Dritten Bericht zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung, sowie Ziffer 1.3.3).

Auch die *Armeekader* gefährdet der Zivildienst nicht: «Die Weiterentwicklung der Armee hängt davon ab, dass genügend qualifizierte Milizkader gewonnen werden können. Bei den Unteroffizieren bestehen diesbezüglich keine Probleme. Das Kaderpotenzial für Zugführer liegt erfahrungsgemäss bei ca. 3,8 Prozent einer Jahrgangsstärke. Pro Jahr werden so rund 800 Zugführer ausgebildet. Damit sollte der Nachwuchsbedarf langfristig gedeckt werden können.»⁷

Schliesslich gefährden die Zulassungen zum Zivildienst auch nicht den Bestand an *Durchdienern*: «Bei der Personalkategorie ADD [aktiv, Durchdiener] liegt die Alimentierung auf einem sehr hohen Niveau, da seit gut 2 Jahren die DD zwischen RS und VBA DD konsequent auf OTF-Positionen eingeteilt werden. Die Werte liegen bei allen drei Gradgruppen deutlich über 100% (im 2010 nur 22%!). Der Sollbestand bei den Offizieren und Unteroffizieren ist stark überalimentiert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass für diese Gradgruppen nur wenige Sollbestandesplätze ausgewiesen werden.»⁸

⁷ Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, BBI 2014 6955, S. 6978

⁸ Führungsstab der Armee, Personelles des Armee: Armeeauszählung 2014, S. 30

In welchem Mass die Bestände der Armee aufgrund der Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung in den einzelnen Varianten steigen würden, kann aufgrund der Erläuterungen unter Ziffer 2.2 nicht prognostiziert werden.

2.4 Verhinderung des kurzfristigen Abbruchs einer Militärdienstleistung

Sowohl die parlamentarische Initiative Engelberger wie die Befürworter in der SiK-Sitzung vom 18. November 2014 begründen die geforderte Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung mit dem Argument, es müsse verhindert werden, dass Angehörige der Armee den Militärdienst – insbesondere die Rekrutenschule – kurzfristig verlassen könnten, nachdem sie zum Zivildienst zugelassen worden seien (vgl. Ziffer 1.3.1).

Eine solche Möglichkeit bestand nach Einführung der Tatbeweislösung am 1. April 2009 tatsächlich, weil das Zulassungsverfahren nur wenige Tage dauerte.

Das EVD (seit 2013: WBF) reagierte darauf sehr rasch mit zwei Sofortmassnahmen:

- Ab Oktober 2009 wurden Gesuche, die aus einem Militärdienst, der weniger als vier Wochen dauert, gestellt wurden, erst nach Beendigung des Militärdienstes entschieden. Damit wurde der kurzfristige Abbruch von *Wiederholungskursen* aufgrund einer Zulassung zum Zivildienst verunmöglicht.
- Auf den 15. März 2010 – rechtzeitig vor dem RS-Start 1/2010 – trat eine Revision des Artikels 26 ZDV in Kraft, wonach sämtliche Gesuche, die aus einem Militärdienst heraus gestellt werden, frühestens nach vier Wochen entschieden wurden. Damit wurde auch der kurzfristige Abbruch von *Rekrutenschulen* aufgrund einer Zulassung zum Zivildienst verunmöglicht.

Bereits der erste Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung vom 23. Juni 2010 kam deshalb zum folgenden Schluss (S. 32):

«Diese beiden Massnahmen – verbunden mit der verbesserten Information (vgl. Ziffer 4.2) – gewährleisten, dass kein Angehöriger der Armee spontan und unreflektiert bzw. aus persönlichen Interessen kurzfristig seinen militärischen Pflichten ausweichen kann.»

Auf den ersten Februar 2011 trat mit der Revision der ZDV das neue Zulassungsverfahren in Kraft, das seither in jedem Fall mindestens fünf Wochen dauert.

Das neue Zulassungsverfahren gemäss Botschaft RevZDG bringt für die Gesuchsteller eine wesentliche neue Hürde: den Besuch des Einführungstages *vor* der Zulassung. Auch dieses Verfahren wird den kurzfristigen Abbruch einer Militärdienstleistung verunmöglichen.

Fazit: Bereits seit März 2010 ist der kurzfristige Abbruch einer Militärdienstleistung aufgrund einer Zulassung zum Zivildienst nicht mehr möglich. Daran ändert auch die Revision des ZDG gemäss Botschaft des Bundesrates nichts.

2.5 Nebenwirkungen

Die Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung hätte die folgenden Nebenwirkungen zur Folge (vgl. den Zweiten Bericht zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung, S. 33 ff.):

- Die Einschränkung der Gesuchseinreichung (insbesondere gemäss den Varianten a, b, c und e) sowie die Pflicht, begonnene Militärdienstleistungen fertig zu absolvieren (Variante f) wären Anreize, Gesuche vorzeitig und «auf Vorrat» einzureichen: Wer daran zweifelt, ob er Militärdienst leisten kann, würde den Versuch gar nicht mehr wagen, weil er davon bis Ende RS oder Kadernschule nicht mehr wegstäme.
- Wer während einer «Sperrzeit» (alle Varianten) in einen Gewissenskonflikt käme, müsste den Militärdienst verweigern oder den Weg der Ausmusterung aus medizinischen Gründen versuchen; der Gewissenskonflikt würde damit zu einer (psychischen) Krankheit gemacht (vgl. Ziffer 2.1).
- Es wäre ineffizient, Angehörige der Armee, die ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst stellen möchten, aber nicht dürfen (oder die bereits zum Zivildienst zugelassen wurden), bis zum

Schluss in der RS oder in einer Kaderausbildung zu behalten (alle Varianten): Die Armee würde gezwungen, in die falschen Personen zu investieren, der Dienstbetrieb würde beeinträchtigt.

Der Zweite Bericht zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung weist zudem auf die folgende allgemeine Nebenwirkung hin (S. 34):

- Bis die Einschränkungen in Kraft treten, hätten sie kontraproduktive Wirkung: Der Zivildienst wäre vermehrt im Fokus der Medien und des öffentlichen Interesses; die Zulassungen würden vermutlich steigen, mit entsprechenden negativen Folgen und/oder Mehrkosten für die Armee, für die Zivildienstverwaltung und die Erwerbsersatzordnung (EO) sowie für die Wirtschaft.

2.6 Verfassungsmässigkeit, Völkerrechtskonformität und Wehrgerechtigkeit

Der Zweite Bericht zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung hat die Eignung der Massnahmen auch unter rechtlichen (in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz) und unter wehrpolitischen Kriterien geprüft.

Bezogen auf die Einschränkung des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung (Varianten a bis e) und auf die Pflicht, eine begonnene Militärdienstleistung fertig zu absolvieren (Variante f), kommt der Bericht zu den folgenden Schlüssen.

Verfassungsmässigkeit:

- Diese Massnahmen verstossen gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), insbesondere, weil sie die Kriterien der Eignung und der Erforderlichkeit nicht erfüllen.
- Sie verstossen ebenfalls gegen den Artikel 59 Absatz 1 BV⁹ zu Militär- und Ersatzdienst. Satz 2 dieses Absatzes hat zum Ziel, dass Militärdienstpflichtige, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können, nicht mehr Militärdienst leisten müssen. Das Gewissen soll respektiert werden; der Übertritt in den Zivildienst soll rasch möglich sein, damit die Persönlichkeit des Betroffenen während seiner Militärdienstleistung nicht Schaden nimmt.¹⁰

Völkerrechtskonformität: Alle Massnahmen, die gegen die Verfassung der Schweiz verstossen, können mit der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK (Diskriminierungsverbot nach Art. 14) unvereinbar sein. Besonders kritisch sind Massnahmen, die von einer Gesuchseinreichung abschrecken sollen. Bei Einschränkungen des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung (während längerer Zeiträume) stellt sich zudem die Frage der Vereinbarkeit mit der Religions- und Gewissensfreiheit (Art. 9 EMRK).

Wehrgerechtigkeit: Massnahmen, die den Zugang zum Zivildienst erschweren, werden dazu führen, dass Angehörige der Armee stattdessen die Ausmusterung aus medizinischen Gründen anstreben. Darunter leidet die Wehrgerechtigkeit in zweierlei Hinsicht: Die Zahl der Schweizer, die eine persönliche Dienstleistung erbringen, nimmt ab; die Zahl derjenigen, die mit ihren Wehrpflichtersatzzahlungen keinen gleichwertigen Beitrag leisten, nimmt zu.

Diese Schlüsse sind grundsätzlicher Art und betreffen alle Varianten. Allerdings: Je stärker der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung eingeschränkt wird, desto mehr Angehörige der Armee sind betroffen.

⁹ «Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.»

¹⁰ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, BBl 2001 6127, S. 6180 f.: «Gewissen und Moral jedes Menschen sind Wandlungen unterworfen und können sich in eine Richtung entwickeln, die eine weitere Militärdienstleistung nicht mehr erlaubt. Manche unter den bisherigen gesuchstellenden Personen kam auf Grund eines persönlichen Entwicklungsprozesses erst nach einer oder mehreren Militärdienstleistungen zum Schluss, dass sie den Militärdienst nicht mehr mit ihrem Gewissen vereinbaren kann. Militärdienstpflichtige Personen müssen daher weiterhin jederzeit ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen können. Ohne diese Möglichkeit würde der Verfassungsauftrag (Art. 59 Abs. 1 BV) nicht erfüllt.»

3 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlung

Die **aktuelle Regelung** gemäss Artikel 16 Absatz 2 ZDG besagt, dass **Militärdienstpflichtige jederzeit ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen** können.

Der vorliegende Bericht hat anhand von acht Bewertungskriterien sechs Varianten analysiert, wie der Zeitpunkt zur Einreichung eines Gesuchs – das heisst, wie das «jederzeit» in Artikel 16 Absatz 2 ZDG – eingeschränkt werden könnte. **Drei Tabellen** auf den Seiten 7 bis 9 geben dazu einen **Überblick**.

Die **Zusammenfassung** der Analyse (Ziffer 2) ergibt:

- Die Tatbeweislösung wurde dafür kritisiert, dass auch Gesuchsteller zugelassen werden könnten, die keinen **Gewissenskonflikt** hätten. **Keine der Varianten würde an diesem Sachverhalt etwas ändern**, weil *alle* Angehörigen der Armee, unabhängig von ihren Motiven, in gleichem Mass von den Einschränkungen betroffen wären (Ziffer 2.1).
- **Alle Varianten** sind mehr oder weniger dazu **geeignet**, die **Anzahl Zulassungen zum Zivildienst zu reduzieren**. Das Ausmass kann nicht prognostiziert werden. Wer kein Gesuch einreicht, würde weiterhin Militärdienst leisten, sich ausmustern lassen oder den Militärdienst verweigern (Ziffer 2.2).
- Die **Zulassungen zum Zivildienst gefährden die Armeebestände nicht**, weder insgesamt noch in einzelnen Teilen (Kader, Durchdiener). Es besteht deshalb **kein Bedarf**, die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst zu senken bzw. Artikel 16 Absatz 2 ZDG einzuschränken (Ziffer 2.3).
- Seit März 2010 ist **der kurzfristige Abbruch einer Militärdienstleistung nicht mehr möglich**. Die Senkung der Anzahl Zulassungen zum Zivildienst bzw. die Einschränkung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG hätte deshalb darauf **keinen Einfluss** (Ziffer (2.4)).
- Alle Varianten hätten **ernstzunehmende Nebenwirkungen**, insbesondere **für die Armee**: Die Einschränkung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG würde einerseits Anreize setzen, Gesuche auch im Zweifelsfall und «auf Vorrat» einzureichen; die Armee müsste andererseits in die falschen Personen investieren und ihr Dienstbetrieb würde beeinträchtigt; ein Teil derjenigen, die kein Gesuch einreichen dürfen, würde den Weg der medizinischen Ausmusterung versuchen. Alle Varianten hätten auch negative Auswirkungen **auf die Zivildienstverwaltung, die Erwerbersatzordnung und die Wirtschaft** (Ziffer 2.5).
- Die Möglichkeit, *jederzeit* ein Zivildienstgesuch einzureichen, leitet sich von Artikel 59 Absatz 1 Bundesverfassung (BV) ab: «Ohne diese Möglichkeit würde der **Verfassungsauftrag** (Art. 59 Abs. 1 BV) nicht erfüllt.»¹¹ Die Einschränkung dieses Rechts verstiesse zudem gegen den Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** nach Artikel 5 Absatz 2 BV. Massnahmen, die gegen die Bundesverfassung verstossen, können auch **unvereinbar** sein **mit der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK** (insbesondere mit dem Diskriminierungsverbot nach Art. 14 und mit der Religions- und Gewissensfreiheit nach Art. 9 EMRK). Die Einschränkung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG würde zudem die **Wehrgerechtigkeit schwächen** (Ziffer 2.6).

Daraus ist die **Schlussfolgerung** abzuleiten, dass **bei allen Varianten** zur Einschränkung von Artikel 16 Absatz 2 ZDG die **Nachteile deutlich überwiegen**. Jede Einschränkung würde gravierende Probleme verursachen.

Das **WBF empfiehlt** deshalb der SiK-N, dem Antrag des Bundesrates zu folgen und **am bewährten Artikel 16 Absatz 2 ZDG nichts zu ändern**: Militärdienstpflichtige sollen wie bisher *jederzeit* ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen können.

¹¹ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, BBl 2001 6127, S. 6181

Glossar

Abkürzung	Bedeutung
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung (SR 101)
EiB	Einsatzbetrieb des Zivildienstes
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EO	Erwerbsersatzordnung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (seit 2013 WBF)
NR	Nationalrat
RS	Rekrutenschule
SiK(s)	Sicherheitspolitische Kommission(en)
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats
SiK-S	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WK	Wiederholungskurs der Armee
ZDG	Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst, Zivildienstgesetz (SR 824.0)
ZDV	Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (SR 824.01)
ZIVI	Vollzugsstelle für den Zivildienst
Zivi(s), der	Zivildienst leistende Person(en)