



Zweiter Bericht

Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst

Analyse, Handlungsbedarf, Massnahmen

Vom Bundesrat am 27. Juni 2012 gutgeheissen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5
1 Ausgangslage und Auftrag, Rahmen, Inhalt, bereits ergriffene Massnahmen	7
1.1 Ausgangslage und Auftrag	7
1.2 Rahmen: Verfassungsmässigkeit	8
1.3 Inhalt	9
1.4 Seit der Einführung des „Tatbeweises“ ergriffene Massnahmen	10
1.4.1 Gespräch Zivildienstgesuch (GZG)	11
1.4.2 Motivevaluation Zivildienstgesuch (MZG)	11
2 Analyse der Daten	13
2.1 Zulassungen zum Zivildienst und Abgänge aus der Armee	13
2.1.1 Zulassungen zum Zivildienst	13
2.1.2 Abgänge aus der Armee	14
2.1.3 Zusammenfassung	15
2.2 Auswirkungen auf die Armee	16
2.2.1 Bestände der Armee	16
2.2.2 „Wehrgerechtigkeit“ im Vollzug von Artikel 59 der Bundesverfassung	17
2.2.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Armee	18
2.2.4 Zusammenfassung	19
2.3 Auswirkungen auf den Zivildienst	20
2.3.1 Vollzug bis Ende 2011	20
2.3.2 Personal und Finanzen	25
2.3.3 Vollzugsschwerpunkte 2012 bis 2015	27
2.3.4 Zusammenfassung	28
2.4 Fazit: Entwicklung der Zahlen, Auswirkungen der bisher ergriffenen Massnahmen, Handlungsbedarf	28
3 Alternative Vorgehensweisen	30
3.1 Eignung und Wirkung, Nebenwirkungen und besondere Merkmale	30
3.1.1 Erschwernisse im Vollzug	30
3.1.2 Erhöhung des Faktors zur Berechnung der Dauer des Zivildienstes	32
3.1.3 Vollständige oder teilweise Umsetzung der parlamentarischen Initiative Engelberger	33
3.1.4 Wiedereinführung der Gewissensprüfung	33
3.1.5 Allgemeine Nebenwirkungen	34
3.2 Rechtliche und wehrpolitische Kriterien	35
3.2.1 Verfassungsmässigkeit	35
3.2.2 Völkerrechtskonformität	37
3.2.3 Wehrgerechtigkeit	38

3.3	Zusammenfassung und Gesamtwürdigung.....	39
4	Beratung des Berichtsentwurfs in den Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte	40
4.1	Vorgehensweise	40
4.2	Ergebnisse der Kommissionsberatungen.....	40
4.3	Schlussfolgerungen	41
5	Empfehlungen.....	42
6	Anhang	43
6.1	Details zur quantitativen Analyse (Kapitel 2).....	43
6.1.1	Zulassungsverfahren des Zivildienstes	43
6.1.2	Zeitpunkt der Gesuchseinreichung.....	45
6.1.3	Rekrutierungsergebnisse der Armee.....	45
6.1.4	Abgänge der Armee nach Rekrutierung und vor Beginn der Rekrutenschulen.....	46
6.1.5	Abgänge aus den Rekrutenschulen	46
6.1.6	Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee	47
	Glossar	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zulassungen pro Monat seit Januar 2008.....	13
Abbildung 2:	Zulassungen pro Phase, Phase 3 hochgerechnet auf 12 Monate	14
Abbildung 3:	Abgänge aus der Armee (Zulassungen zum Zivildienst und Ausmusterungen wegen Militärdienstuntauglichkeit)	15
Abbildung 4:	Bestände der aktiven Armee	16
Abbildung 5:	„Wehrgerechtigkeit“ von der Rekrutierung bis zum Ende der RS (in Promille).....	18
Abbildung 6:	Das neue Zulassungsverfahren	20
Abbildung 7:	Zivi-Bestand.....	21
Abbildung 8:	Geleistete Zivildiensttage (2011: Datenstand vom 10. März 2012)	22
Abbildung 9:	Verteilung der Zivildiensttage auf die Tätigkeitsbereiche 2011.....	22
Abbildung 10:	Anzahl Einsatzbetriebe und Einsatzplätze	23
Abbildung 11:	Anzahl Inspektionen von Einsatzbetrieben	24
Abbildung 12:	Aufgebote und Disziplinarverfahren total	24
Abbildung 13:	Aufgebote zum Einführungskurs und Disziplinarverfahren wegen Nichterscheinens..	25
Abbildung 14:	Personal der Vollzugsstelle in FTE (inkl. Lernende)	26
Abbildung 15:	Zulassungen pro Jahr.....	43
Abbildung 16:	Zulassungsverfahren vom Formular über das Gesuch zum Entscheid	44
Abbildung 17:	Entscheid-Arten des Zulassungsverfahrens	44
Abbildung 18:	Zeitpunkt der Gesuchseinreichung.....	45
Abbildung 19:	Abgänge nach Rekrutierung und vor Beginn der Rekrutenschulen.....	46
Abbildung 20:	Abgänge aus den Rekrutenschulen (2011: provisorischer Stand).....	47
Abbildung 21:	Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee, absolut	48
Abbildung 22:	Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee 2008, relativ	48
Abbildung 23:	Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee 2010, relativ	49
Abbildung 24:	Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee 2011, relativ	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Finanzstatistik und Stückkosten der Vollzugsstelle für den Zivildienst.....	26
Tabelle 2: Militärdiensttauglichkeit an der Rekrutierung.....	46

Übersicht

Seit dem 1. April 2009 gilt im Zulassungsverfahren des Zivildienstes die „Tatbeweislösung“: Wer Zivildienst leisten will, muss keine „Gewissensprüfung“ mehr bestehen; es genügt, dass er erklärt, aus Gewissensgründen keinen Militärdienst leisten zu wollen, und bereit ist, den deutlich länger dauernden Zivildienst zu leisten.

Als Folge davon ist die Anzahl Gesuche unerwartet stark angestiegen. Das Parlament rief deshalb den Bundesrat zu dringlichem Handeln auf. Der Bundesrat reagierte mit mehreren Massnahmen und hiess am 23. Juni 2010 den ersten Bericht „Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Evaluation, Handlungsbedarf, Massnahmen“ gut. Die darin erteilten Aufträge haben EVD und VBS seither fristgerecht umgesetzt. Der Bundesrat hat zudem das EVD beauftragt, bis Ende 2011 einen zweiten Bericht zu erarbeiten.

Der vorliegende zweite Bericht analysiert die Auswirkungen der Tatbeweislösung, die Wirkungen der bisher ergriffenen Massnahmen, die allfällige Gefährdung der künftigen Armeebestände, Handlungsbedarf und Massnahmen sowie die Notwendigkeit einer Revision des Zivildienstgesetzes.

Die Analyse kommt zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

- Wer Zivildienst leistet, erfüllt wie die Angehörigen der Armee die durch Artikel 59 der Bundesverfassung auferlegte Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung.
- Der „Tatbeweis“ ist verfassungskonform. Er bietet keine „freie Wahl“ zwischen Militär- und Zivildienst.
- Die Zulassungen zum Zivildienst sind im Vergleich zum ersten Jahr nach Einführung des „Tatbeweises“ um 48% gesunken.
- Die Zunahme bei den Zulassungen zum Zivildienst wurde zu zwei Dritteln kompensiert durch einen Rückgang bei den Abgängen der Armee wegen Militärdienstuntauglichkeit. Im Vergleich zur Zeit vor Einführung des „Tatbeweises“ haben die Abgänge 2011 insgesamt um nur 1'150 pro Jahr zugenommen.

Die „Tatbeweislösung“ hat aufgrund dieser Analyse die folgenden Auswirkungen:

- Der „Tatbeweis“ gefährdet die Bestände der aktiven Armee langfristig nicht.
- Der Zivildienst leistet einen Beitrag zur „Wehrgerechtigkeit“, weil dank ihm der Anteil der Militärdienstpflichtigen, die ihre verfassungsmässige Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllen, seit 2010 grösser ist als vor Einführung des „Tatbeweises“.
- Die Einsparungen auf Seiten der Armee sind wesentlich grösser als die Mehrkosten beim Zivildienst.
- Der Vollzug des Zivildienstes ist gewährleistet.

2008 war prognostiziert worden, dass nach Einführung der Tatbeweislösung nicht mehr als 2'500 Personen ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen würden. Obwohl die Zahlen heute wesentlich höher sind, kommt der Bericht zum Schluss, dass vorderhand kein Handlungsbedarf besteht, weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsebene.

Der Bericht prüft denkbare weitergehende Massnahmen, die durch die verschiedenen hängigen politischen Vorstösse zur Diskussion gestellt wurden oder in der aktuellen Diskussion um die Zukunft der Tatbeweislösung zu hören sind. Er kommt zum Schluss, dass bei allen diesen Massnahmen die Nachteile überwiegen: Die Massnahmen sind mit Mehrkosten und Nachteilen für die Wirtschaft, die Armee und die Wehrgerechtigkeit verbunden; sie stehen im Widerspruch zu Verfassungs- und Völkerrecht. Eine Prognose zum Umfang ihrer Wirkung auf die Zulassungszahlen ist nicht möglich.

Die beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen haben im April den Entwurf dieses Berichts diskutiert. Sie haben sich der Analyse und den Schlussfolgerungen des Berichts angeschlossen und den folgenden, gleich lautenden Antrag gutgeheissen:

„Das EVD wird beauftragt:

- a. dem Bundesrat vorläufig keine Massnahmen zur weiteren Senkung der Zahl der Zulassungen zum Zivildienst vorzuschlagen;
- b. die Auswirkungen der Tatbeweislösung gemeinsam mit dem VBS weiterhin zu analysieren und Mitte 2014 einen neuen Bericht vorzulegen; dieser soll insbesondere zur Frage Stellung nehmen, ob die Tatbeweislösung mit den Eckwerten der weiterentwickelten Armee vereinbar ist.“

Dieser Beschluss der beiden SiK deckt sich mit dem Fazit der Lagebeurteilung, wonach kein Handlungsbedarf besteht. Von diesem Konsens wurden die Empfehlungen an den Bundesrat abgeleitet.

1 Ausgangslage und Auftrag, Rahmen, Inhalt, bereits ergriffene Massnahmen

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Auf den 1. April 2009 wurde das Zivildienstgesetz (ZDG)¹ revidiert: Militärdienstpflichtige² Personen müssen seither keine „Gewissensprüfung“³ mehr bestehen, um zum Zivildienst zugelassen zu werden, sondern der „Tatbeweis“⁴ – die Bereitschaft, Zivildienst zu leisten, der anderthalb Mal so lange dauert wie der Militärdienst – genügt. Zwar müssen die Gesuchsteller deklarieren, dass sie den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, doch den Inhalt der Gewissensgründe müssen sie nicht mehr darlegen. In der Folge stieg die Zahl der Gesuche um Zulassung zum Zivildienst wesentlich stärker als erwartet.

Das Parlament hat zwei Motionen überwiesen: die Motion Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates vom 12. Januar 2010, Änderung des Zivildienstgesetzes (10.3003), und die gleichlautende Motion Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates vom 26. Januar 2010 (10.3006).⁵

In Erfüllung dieser Motionen hat der Bundesrat am 23. Juni 2010 den ersten Bericht „Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Evaluation, Handlungsbedarf, Massnahmen“⁶ gutgeheissen. Er stellt darin fest (S. 8f.):

„Wer Zivildienst leistet, erfüllt wie die Angehörigen der Armee die durch Artikel 59 der Bundesverfassung auferlegte Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung. Dies geht auch aus Artikel 2 des Militärgesetzes⁷ hervor.“ Der Zivildienst kann deshalb „den verfassungsmässigen Auftrag der Militärdienstpflicht nicht gefährden“.

Und er kam aufgrund der Analyse zum Schluss: 8'500 Zulassungen pro Jahr würden „die Armeebestände gemäss Armee XXI, Entwicklungsschritt 08/11 erst mittelfristig, nach vier bis fünf Jahren gefährden“.

¹ SR 824.0

² Der Begriff der „(allgemeinen) Wehrpflicht“ kommt in der Bundesverfassung nicht mehr vor. Der vorliegende Bericht ersetzt deshalb in Anlehnung an Artikel 59 der Bundesverfassung „allgemeine Wehrpflicht“ bzw. „wehrpflichtige Person“ durch „Militärdienstpflicht“ bzw. „militärdienstpflichtige Person“.

³ Der Begriff „Gewissensprüfung“ meint die Prüfung der glaubhaften Darlegung eines Gewissenskonflikts als Voraussetzung der Zulassung zum Zivildienst. Bis am 31. März 2009 mussten die Gesuchsteller dazu ihre Motive schriftlich im Gesuch und anschliessend mündlich in einer Anhörung vor drei Mitgliedern der Zulassungskommission und einer/einem wissenschaftlichen Sachbearbeitenden darlegen. Es wurde weder das Gewissen geprüft noch geklärt, ob ein Gewissenskonflikt vorliegt, sondern lediglich, ob der Gesuchsteller einen Gewissenskonflikt glaubhaft dargelegt hatte.

⁴ Der Begriff „Tatbeweis“ meint nicht einen Beweis im eigentlichen Sinne, sondern die Bereitschaft des Gesuchstellers, Zivildienst zu leisten, obwohl er wesentlich länger dauert als der nicht geleistete Militärdienst. In der reinen Tatbeweislösung genügt diese Bereitschaft als „Beweis“ dafür, dass der Gesuchsteller aus Gewissensgründen (nicht aus opportunistischen oder egoistischen Motiven) Zivildienst statt Militärdienst leisten will. Die geltende Tatbeweislösung verlangt zusätzlich die Deklaration eines Gewissenskonflikts.

⁵ Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 2011, vom 15. Februar 2012, Band 1, S. 103.

⁶ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19587.pdf>

⁷ SR 510.10. Seit dem 1. Januar 2011 gilt eine Neufassung dieses Artikels, die den im ersten Bericht angesprochenen Sachverhalt nicht mehr anspricht. Rechtlich und sachlich hat sich jedoch nichts geändert.

Vom festgestellten Handlungsbedarf hat der Bundesrat Massnahmen und Empfehlungen abgeleitet und EVD und VBS entsprechende Aufträge erteilt. EVD und VBS haben diese Aufträge fristgerecht ausgeführt.

Zudem hat der Bundesrat das EVD beauftragt, bis Ende 2011 „einen vertieften Bericht zu erarbeiten. Dieser soll Aufschluss geben über die Auswirkungen der Tatbeweislösung, die Wirkungen der bisher ergriffenen Massnahmen, die allfällige Gefährdung der künftigen Armeebestände, Handlungsbedarf und Massnahmen sowie die Notwendigkeit einer Revision des Zivildienstgesetzes. Der Bericht soll auch die finanziellen Auswirkungen und die Finanzierung der allfälligen neuen Massnahmen seitens EVD und VBS aufzeigen.“ Der vorliegende Bericht erfüllt diesen Auftrag. Er dient wiederum der Erfüllung der beiden durch das Parlament überwiesenen Motionen 10.3003 und 10.3006.

Die Motion Eichenberger-Walther vom 24.09.2009, Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten (09.3861), beauftragt den Bundesrat, „gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, wonach das Parlament bei der Dauer der ordentlichen Zivildienstleistungen den heutigen Faktor 1,5 um maximal 0,3 auf 1,8 erhöhen kann.“ Der Nationalrat hat diese Motion am 14.04.2011 angenommen. Die parlamentarische Initiative Engelberger vom 16.12.2010, Stopp dem Jekami im Zivildienst (10.528), beauftragt das Parlament, „das Zivildienstgesetz in Artikel 16 abzuändern und Absatz 2 zu streichen.“ Die Sicherheitspolitische Kommission (SiK) des Nationalrates hat dieser parlamentarischen Initiative am 05.04.2011 Folge gegeben. Die SiK des Ständerates hat die Behandlung beider Vorstösse am 5. Juli 2011 in Erwartung des vorliegenden Berichts sistiert und am 30. April 2012 nochmals bis 2013 ausgesetzt.

Von dieser Ausgangs- und Auftragslage ist der Inhalt des vorliegenden Berichts abgeleitet.

1.2 Rahmen: Verfassungsmässigkeit

Die Bundesverfassung⁸ sieht in Artikel 59 einen zivilen Ersatzdienst zur Erfüllung der Militärdienstpflicht ausserhalb der Armee vor. Der vorliegende Bericht geht von der bisherigen Auslegung dieses Artikels aus und stützt sich auf ein Gutachten von Prof. Pierre Tschannen⁹, Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, das 2008 der Revision des Zivildienstgesetzes zugrunde lag: Der Zivildienst als „Ersatzdienst“ stelle den Ausnahmefall dar. Die Bundesverfassung schliesse somit die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst aus. „Nicht durch die Verfassung geregelt sei allerdings, wie das Vorhandensein der Ausnahmesituation zu belegen sei. Dies könne in Form einer Prüfung der Gewissensgründe oder eines Tatbeweises erfolgen. Der Tatbeweis sei nämlich nicht dasselbe wie die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst. Die freie Wahl zeichne sich durch den Verzicht auf jegliches Beweiserfordernis aus. Demgegenüber werde beim Tatbeweis der Zulassungsentscheid zwar nicht von der materiellen Beurteilung durch eine staatliche Behörde abhängig gemacht, sondern das Beweisverfahren bestehe darin, dass es eine bestimmte Tat als Vermutung eines erbrachten Beweises genügen lasse. [...] Aus verfassungsmässiger Sicht seien daher als Zulassungsverfahren die Prüfung der Gewissensgründe oder der Tatbeweis oder eine Kombination aus beiden zulässig. Alle drei denkbaren Modelle seien geeignet, den Gewissenskonflikt darzulegen, und keines der drei sei vor Missbräuchen gefeit.“¹⁰

Zusammenfassend sei festgehalten¹¹:

⁸ SR 101

⁹ Pierre Tschannen / Beatrice Herrmann: Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst, Bern, 28. März 2006, Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, veröffentlicht in VPB 2007.4, S. 122-149.

¹⁰ Botschaft zur Änderung der Bundesgesetze über den zivilen Ersatzdienst und über die Wehrpflichtersatzabgabe: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/2707.pdf>, S. 2756

¹¹ Vgl. dazu auch den ersten des Bundesrates vom 23. Juni 2010, Seiten 8 und 9.

- „Wer Zivildienst leistet, erfüllt wie die Angehörigen der Armee die durch Artikel 59 der Bundesverfassung auferlegte Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung.“¹²
- Der „Tatbeweis“ ist verfassungskonform. Der Gesetzgeber hat mit ihm den Spielraum genutzt, den der kurze Verfassungstext ihm gewährt (und dessen Kürze Voraussetzung dafür war, dass die Verfassungsrevision vor über zwanzig Jahren in den Eidgenössischen Räten überhaupt eine Mehrheit fand).
- Der „Tatbeweis“ bietet keine „freie Wahl“ zwischen Militär- und Zivildienst. Denn wer Zivildienst leistet, muss einen Mehrpreis von 50 Prozent zusätzlichen Diensttagen leisten.
- Der „Tatbeweis“ löst sich nicht vom Grundgedanken des Verfassungstextes, dass nur Zivildienst leisten soll, wer den Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann. An die Stelle eines „Beweises“ des Gewissenskonflikts tritt jedoch die Vermutung, es liege ein Gewissenskonflikt vor. Diese Vermutung wird aus der Bereitschaft abgeleitet, den deutlich längeren Zivildienst zu leisten.
- Weil die Vermutung, es liege ein Gewissenskonflikt vor, in jedem Fall greift, wenn ein Gesuchsteller bereit ist, den längeren Zivildienst zu leisten, bleibt kein Raum für den Vorwurf, mit der Tatbeweislösung werde Missbrauch getrieben und es würden Personen ohne Gewissensgründe zum Zivildienst zugelassen. Wer diesen Vorwurf erhebt, lehnt das Funktionsprinzip der Tatbeweislösung an sich ab.
- Kein Zulassungsverfahren zum Zivildienst kann vollumfänglich sicherstellen, dass nur Personen mit einem Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden. Auch die „Gewissensprüfung“ konnte dies nicht, so wenig wie sie das Gegenteil verhinderte – die Abweisung eines Gesuchstellers trotz Gewissenskonflikt. Denn im Rahmen der „Gewissensprüfung“ wurden nicht die Gewissensgründe selbst geprüft, sondern lediglich deren *glaubhafte Darlegung*.
- Die Verfassung lässt auch den „reinen Tatbeweis“ zu, der im Gegensatz zur heutigen Regelung auf die Deklaration von Gewissensgründen verzichtet.
- Es ist deshalb möglich, dass heute ein Teil der Gesuchsteller keine Gewissensgründe im engeren Sinne hat oder die frühere „Gewissensprüfung“ nicht bestanden hätte. Überprüfen und quantifizieren lässt sich dies allerdings nicht, da hierfür keine Rechtsgrundlage mehr besteht. Die Eidgenössischen Räte haben im Wissen darum der „Tatbeweislösung“ zugestimmt.
- „Das Ziel ist, dass alle Personen, die ihre Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllen, durch diese in zeitlicher, physischer, psychischer und seelischer Hinsicht möglichst gleich belastet werden. Die Regeln des Zivildienstes lehnen sich deshalb – soweit dies in einem zivilen Dienst möglich und sinnvoll ist – eng an die Regeln des Militärdienstes an. Der „Tatbeweis“ hat an den Vollzugsregeln, insbesondere den Anforderungen des Zivildienstes, nichts geändert.“¹³

1.3 Inhalt

Der Bericht befasst sich mit den Auswirkungen des „Tatbeweises“, die ihren Brennpunkt in der Zunahme der Zulassungszahlen haben. Er zeigt die Entwicklung auf, seit aufgrund des ersten Berichts Massnahmen ergriffen wurden, insbesondere die Entwicklung zwischen dem 1. Februar 2011 und dem 31. Januar 2012.

Der Bericht enthält

¹² A.a.O. S. 9. Dem Faktor 1,5, um den der Zivildienst länger als der nicht geleistete Militärdienst ist, kommt deshalb seit 2009 eine doppelte Bedeutung zu: Einerseits stellt er sicher, dass die Belastung im Zivildienst insgesamt derjenigen im Militärdienst entspricht. Andererseits gewährleistet er die Abgrenzung von der freien Wahl: Er bildet die Basis für die Vermutung, dass Personen, die Zivildienst leisten wollen, dies infolge eines Gewissenskonflikts tun. Anträge, zugleich mit dem Übergang auf die Tatbeweislösung den Faktor zu erhöhen, um seiner neuen doppelten Bedeutung gerecht zu werden, wurden 2008 durch die Eidgenössischen Räte abgelehnt.

¹³ A.a.O. S. 9

- eine Analyse der quantitativen Auswirkungen des „Tatbeweises“ sowohl auf Seiten des Zivildienstes wie auf Seiten der Armee sowie eine Beurteilung des Handlungsbedarfs, der sich aus der Analyse ergibt (Kapitel 2);
- einen Katalog von weitergehenden Massnahmen und deren Bewertung (Kapitel 3);
- eine Zusammenfassung der Beratung des Berichtsentwurfs in den beiden SiK im April 2012 (Kapitel 4);
- Empfehlungen an den Bundesrat (Kapitel 5).

Der Bericht behandelt die folgenden Themen *nicht*:

- Er verzichtet wie der erste Bericht auf Vergleiche mit dem Ausland (insbesondere Österreich), weil Systeme und Rahmenbedingungen in anderen Ländern zu verschieden sind, als dass ihre Lösungen unbesehen auf die Schweiz übertragen werden könnten.
- Er analysiert nicht qualitativ die Motive der Gesuchsteller, seien es Pushfaktoren (weg vom Militärdienst) oder Pullfaktoren (hin zum Zivildienst).
- Er behandelt nicht die Fragen rund um das Dienstpflichtsystem.¹⁴
- Er beschränkt sich bei der Darstellung alternativer Vorgehensweisen (Kapitel 3) hauptsächlich auf Massnahmen auf Gesetzesebene.

1.4 Seit der Einführung des „Tatbeweises“ ergriffene Massnahmen

Im ersten Jahr nach Einführung des „Tatbeweises“ am 1. April 2009 wurden zwei Massnahmen ergriffen, die bereits im ersten Bericht vom 23. Juni 2010 dargestellt wurden:

- *Erste Massnahme*: Seit Oktober 2009 werden Gesuche, die aus einem Militärdienst, der weniger als vier Wochen dauert (hauptsächlich Wiederholungskurse), heraus gestellt wurden, erst nach Beendigung des Militärdienstes entschieden. Mit dieser Massnahme wurde der kurzfristige Abbruch solcher Militärdienstleistungen reduziert.
- *Zweite Massnahme*: Ein knappes Jahr nach Einführung des „Tatbeweises“, auf den 15. März 2010 – rechtzeitig vor dem RS-Start 1/2010 – trat eine Revision des Artikels 26 der Zivildienstverordnung (ZDV)¹⁵ in Kraft, wonach sämtliche Gesuche, die aus dem Militärdienst heraus gestellt werden, frühestens nach vier Wochen entschieden werden. Damit konnte auch in den Rekrutenschulen die Zahl der kurzfristigen Abbrüche des Militärdienstes reduziert werden.

Aufgrund des Berichtes vom 23. Juni 2010 wurden insbesondere die folgenden Massnahmen umgesetzt:

- *Dritte Massnahme*: Auf den 1. Februar 2011 trat eine Revision der ZDV¹⁶ in Kraft, die eine ganze Reihe von neuen Regeln einführte, um die Attraktivität des Zivildienstes zu reduzieren, insbesondere:
 - neues, komplizierteres und länger dauerndes Zulassungsverfahren mit 4-wöchiger Bedenkfrist;
 - Einschränkung der Tätigkeitsbereiche: Ein Zivi darf seine Zivildiensttage nur noch in maximal zwei Tätigkeitsbereichen leisten;
 - Pflicht, den langen Einsatz innerhalb von drei Jahren zu leisten;

¹⁴ Der Bericht des Bundesrates zur Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ (<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/bevoelkerung.parsys.20109.downloadList.70972.DownloadFile.tmp/20111109berichtbevs2015d.pdf>) schlägt vor, dass eine Studiengruppe das heutige Dienstpflichtsystem überprüfe. Diese Arbeit hat einen anderen Fokus und einen anderen Zeithorizont als der vorliegende Bericht.

¹⁵ SR 824.01; AS 2010 839

¹⁶ AS 2011 151

- nach einem langen Einsatz müssen zusätzlich 70 Tage im gleichen Schwerpunktprogramm geleistet werden;
- Halbierung der Spesenansätze (maximal CHF 30.00 pro Dienstag);
- beschleunigte Aufgebote von Amtes wegen;
- ehemalige Durchdiener der Armee müssen auch den Zivildienst am Stück leisten (neu berechnet auf der Basis von 300 Tagen, also max. 450 Zivildienstage);
- Ausernerzierte (RS bestanden): Leistung eines Ersteinsatzes von mindestens acht Wochen im Jahr nach der Zulassung zum Zivildienst.
- „Gespräch Zivildienstgesuch GZG“ (vgl. Ziffer 1.4.1): Seit dem RS-Start 1/2011 im März führt der psychologische Dienst Rekrutierung mit im Dienst stehenden Rekruten, die ein Zivildienstgesuch eingereicht haben, das Gespräch Zivildienstgesuch (GZG).
- „Motivevaluation Zivildienstgesuch MZG“ (vgl. Ziffer 1.4.2): Seit Juni 2011 werden anlässlich des Einführungskurses des Zivildienstes Zivis, die vor oder nach der RS ihr Gesuch eingereicht haben, schriftlich befragt.

1.4.1 Gespräch Zivildienstgesuch (GZG)

Seit 2011 führt der psychologische Dienst Rekrutierung mit im Dienst stehenden Rekruten, die ein Zivildienstgesuch eingereicht haben, das Gespräch Zivildienstgesuch (GZG). Das GZG findet während der 4-wöchigen Bedenkfrist statt und der Rekrut kann danach sein Zivildienstgesuch zurückziehen oder bestätigen.

Das GZG hat zum Ziel, die Motive für das Einreichen des Gesuchs in Erfahrung zu bringen und die Integrationsfähigkeit der Rekruten in die Armee zu überprüfen. Es wird jedoch keine Gewissensprüfung durchgeführt. Das GZG ermöglicht einerseits, mit integrationsfähigen bzw. -willigen Rekruten Lösungsmöglichkeiten für deren Verbleib in der Armee zu erarbeiten. Andererseits können aufgrund der systematischen Analyse der Gesuchsmotive Optimierungsmassnahmen zuhanden der Armee formuliert werden.

Aus den Rekrutenschulen mit Start im Jahre 2011 wurden insgesamt 758 Zivildienstgesuche eingereicht, was 3,3% des Gesamtbestandes der Rekrutenschulen entspricht. Die Gesuchsquote in den einzelnen Lehrverbänden bewegte sich zwischen 2,2% (Infanterie) und 5,3% (Flieger).

57,4% der Gesuchsteller haben das Gesuch bestätigt und befinden sich bereits im Zivildienst, 31% der Gesuchsteller sind im Dienst verblieben bzw. haben die RS beendet. Die übrigen wurden aus medizinischen Gründen (6,3%) oder durch den Kommandanten (5,3%) aus dem Dienst entlassen.

Der Psychologische Dienst Rekrutierung hat mit 452 der 758 Gesuchsteller (59,6%) ein GZG durchgeführt. Die Evaluation der Motive für die Gesuchseinreichung ergab folgende vorläufige Ergebnisse:

Das am häufigsten genannte Motiv für die Gesuchseinreichung ist der militärische Kontext (z. Bsp. militärischer Alltag, Umgangsformen, Qualität der Ausbildung, Nutzen der Militärerfahrung für das Zivilleben, Vorgesetzte). Am zweithäufigsten wurden Motivationsprobleme genannt. Fast die Hälfte der Befragten nannte die Verpflichtung zur Kaderlaufbahn als Grund für die Gesuchseinreichung. Weniger häufig wurden zivile Faktoren, Einstellung zur Armee und psychische/physische Probleme erwähnt.

Nur in sehr wenigen Fällen konnte der Rekrutierungsoffizier eine Integrationsmassnahme für den Verbleib des Rekruten in der Armee durchführen. Bei rund einem Fünftel der Fälle empfahlen die Psychologischen Mitarbeitenden eine Konsultation beim Truppenarzt.

1.4.2 Motivevaluation Zivildienstgesuch (MZG)

Zivildienstleistende, die ihr Gesuch *vor* oder *nach* der RS einreichten, füllen seit Juni 2011 am Einführungskurs des Zivildienstes den MZG-Fragebogen aus. Erste Ergebnisse zeigen, dass die Zivildienstleistenden, die ihr Gesuch *nach* der RS einreichten, am häufigsten militärkontextuelle Faktoren und Motivationsprobleme als Grund für die Gesuchseinreichung nannten. Die Zivildienstleistenden, die ihr

Gesuch vor der RS einreichen, nannten am häufigsten zivile Faktoren und eine negative Einstellung gegenüber der Armee. Zudem nannte diese Gruppe relativ häufig (antizipierte) psychische und physische Probleme.

Die Motive der Zivildienstleistenden *mit* Militärerfahrung sind tendenziell durch situative und erlebnisorientierte Erfahrung im Militärdienst geprägt. Im Gegensatz dazu scheinen die Antwortmuster von Zivildienstleistenden ohne Militärerfahrung durch individuelle, „armeekritische“ Wertsysteme beeinflusst zu sein.

Die Vollzugstelle ZIVI unterstützt das Projekt GZG und MZG finanziell. Der Psychologische Dienst der Rekrutierung unter der fachlichen Leitung des Chefspsychologen wertet die Daten aus. Das VBS wird zu den Ergebnissen des GZG und des MZG Ende 2013 dem Bundesrat einen Evaluationsbericht vorlegen.

2 Analyse der Daten

2.1 Zulassungen zum Zivildienst und Abgänge aus der Armee

2.1.1 Zulassungen zum Zivildienst

Dieses Kapitel analysiert Zahlen und zeigt deren Entwicklung im Zusammenhang mit den bisher ergriffenen Massnahmen auf. Deshalb werden nicht Kalenderjahre verglichen, sondern die folgenden Phasen:

1. 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008: das Kalenderjahr vor Einführung des „Tatbeweises“
2. 1. April 2009 bis 31. März 2010: erste zwölf Monate „Tatbeweis“
3. 1. April 2010 bis 31. Januar 2011: zehn Monate vor Revision der ZDV
4. 1. Februar 2011 bis 31. Januar 2012: zwölf Monate nach Revision der ZDV

Massgeblich ist dabei nicht die Anzahl Zivildienstgesuche, sondern die Anzahl *Zulassungen* zum Zivildienst: Denn erst eine Zulassung zum Zivildienst führt zu einem Abgang bei der Armee.¹⁷ Die Entwicklung der Zulassungen zeigt folgendes Bild:

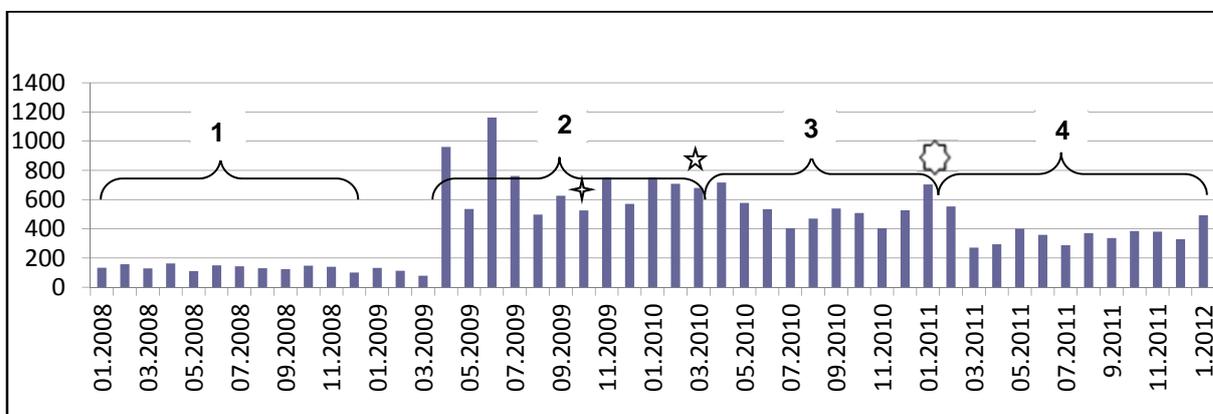


Abbildung 1: Zulassungen pro Monat seit Januar 2008

- **Phase 1:**

Im Kalenderjahr vor Einführung des „Tatbeweises“ (2008) wurden 1'626 Gesuchsteller zugelassen.

- **Phase 2:**

Die Einführung des „Tatbeweises“ am 1. April 2009 führte zu einer massiven Zunahme der Zulassungen um mehr als das Fünffache. In den ersten zwölf Monaten wurden 8'533 Gesuchsteller zugelassen.



Erste Massnahme (vgl. Ziffer 1.4):

keine Zulassung zum Zivildienst während Wiederholungskursen

- **Phase 3:**



Zweite Massnahme (vgl. Ziffer 1.4):

Wartefrist von mindestens vier Wochen bei Gesuchen aus dem Militärdienst

Gut ein Jahr nach Einführung des „Tatbeweises“ gingen die Zulassungen deutlich zurück. Hochgerechnet auf zwölf Monate waren es in dieser Phase noch 6'462 Zulassungen, noch fast das Vierfache von Phase 1, aber 24% weniger als in Phase 2.

¹⁷ Nach Einführung des „Tatbeweises“ führten fast alle Gesuche zu einer Zulassung; seit der Verordnungsrevision ist der Anteil Gesuche, der zu einer Zulassung führt, auf unter 80% gesunken.

- **Phase 4:**

☆ *Dritte Massnahme* (vgl. Ziffer 1.4):

Revision der ZDV zur Reduktion der Attraktivität des Zivildienstes

Ab Februar 2011 gingen die Zulassungen massiv zurück. In den zwölf Monaten waren es in dieser Phase noch 4'459 Zulassungen, zwar 174% mehr als in Phase 1, aber 31% weniger als in Phase 3 und gar 48% weniger als in Phase 2.

Die Hochrechnung der Phase 3 auf zwölf Monate erlaubt auf einen Blick den Vergleich der Zulassungen pro Phase:

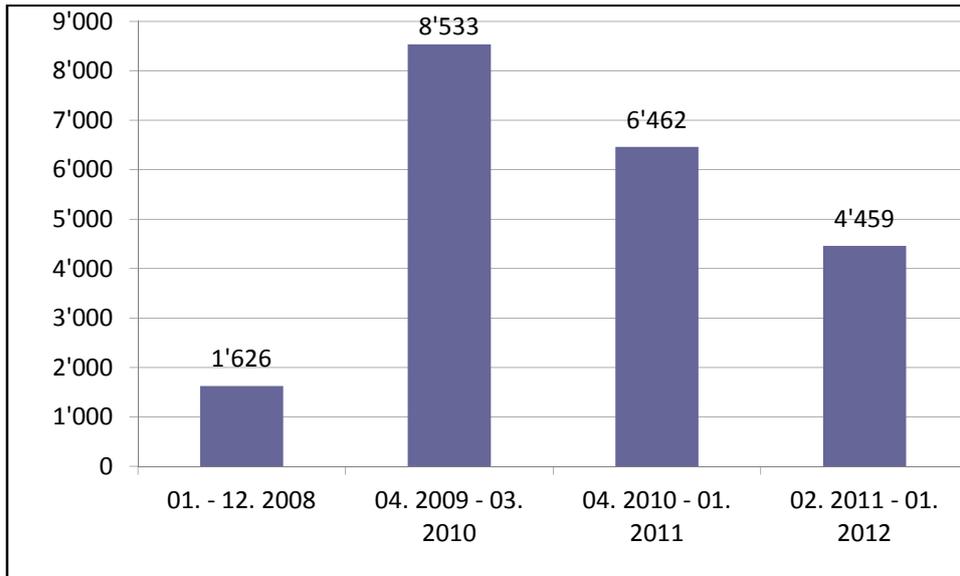


Abbildung 2: Zulassungen pro Phase, Phase 3 hochgerechnet auf 12 Monate

Fazit:

→ Die Zulassungen zum Zivildienst sind zwar noch **174% höher als vor Einführung des „Tatbeweises“**, im Vergleich zum ersten Jahr nach Einführung des „Tatbeweises“ jedoch **um 48% Prozent zurückgegangen**.

2.1.2 Abgänge aus der Armee

Die zwei bedeutenden Kategorien von Abgängen aus der Armee nach der Rekrutierung sind Ausmusterungen wegen Militärdienstuntauglichkeit und Zulassungen zum Zivildienst.¹⁸

¹⁸ Die übrigen Kategorien (Umteilungen in die Personalgefässe nach Art. 3 VOA, Befreiungen von der Militärdienstpflicht, Nichteingeteilte und Doppelbürger, Ausschlüsse aufgrund von MG und MStG, Vermisste und Verstorbene) sind seit 2008 in absoluten Zahlen keinen grossen Schwankungen unterworfen und machen zwischen 10% und 15% der Abgänge aus.

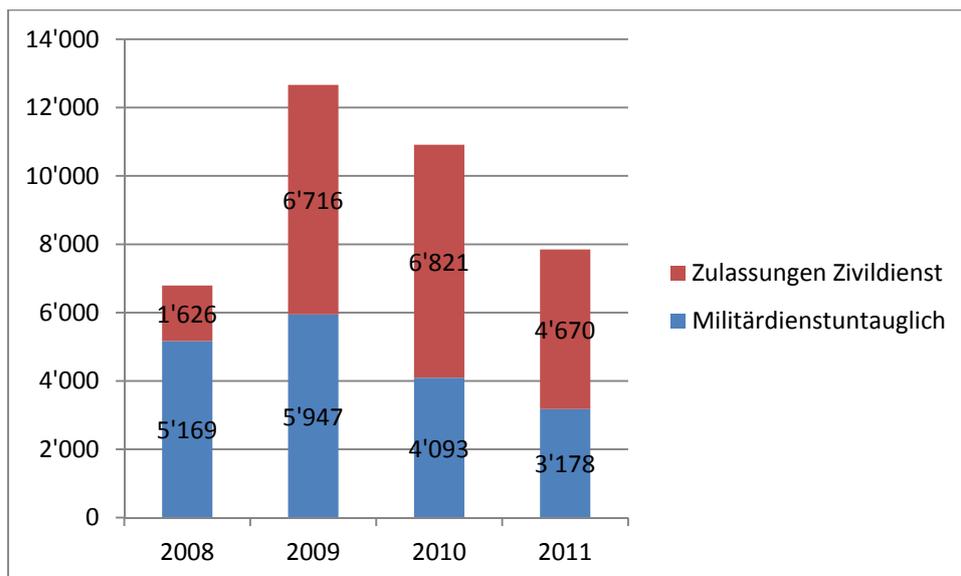


Abbildung 3: Abgänge aus der Armee (Zulassungen zum Zivildienst und Ausmusterungen wegen Militärdienstuntauglichkeit)

2011: Die Zulassungen im Kalenderjahr 2011 liegen höher als in Phase 4 (Februar 2011 bis Januar 2012) wegen der zahlreichen Zulassungen im Januar 2011, vor dem Inkrafttreten der Revision der ZDV.

Die Analyse der absoluten Zahlen¹⁹ ergibt folgendes Bild:

- Im Jahr der Einführung des „Tatbeweises“ 2009 haben sowohl die Abgänge wegen Militärdienstuntauglichkeit wie diejenigen wegen Zulassung zum Zivildienst zugenommen.
- Im Jahr 2010 haben die Abgänge wegen Militärdienstuntauglichkeit um knapp 2'000 abgenommen, während die Zulassungen zum Zivildienst in etwa gleich geblieben sind.
- Im Jahr 2011 sind die Abgänge sowohl wegen Zulassung zum Zivildienst wie wegen Militärdienstuntauglichkeit zurück gegangen.
- Vergleich der Jahre 2008 und 2011: Die Zulassungen zum Zivildienst nehmen um gut 3'000 zu, die Abgänge wegen Militärdienstuntauglichkeit nehmen um rund 2'000 ab.²⁰ Die Summe der Zulassungen zum Zivildienst und der Abgänge wegen Militärdienstuntauglichkeit steigt um 1'150. Der Anteil der Militärdienstpflichtigen, die ihre verfassungsmässige Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllen, ist seit 2010 grösser als vor Einführung des „Tatbeweises“, weil es weniger Militärdienstuntaugliche gibt.

Fazit:

→ Die Zunahme der Abgänge aus der Armee wegen Zulassungen zum Zivildienst wurde 2011 im Vergleich zu 2008 zu zwei Dritteln kompensiert durch den Rückgang der Abgänge wegen Militärdienstuntauglichkeit. Die **Summe der Abgänge** wegen Zulassung zum Zivildienst und Militärdienstuntauglichkeit lag deshalb **2011 um nur 1'150 höher als 2008**. Der Anteil der Militärdienstpflichtigen, die ihre verfassungsmässige Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllen, ist seit 2010 grösser als vor Einführung des „Tatbeweises“.

2.1.3 Zusammenfassung

Die Zulassungen zum Zivildienst sind im Vergleich zum ersten Jahr nach Einführung des „Tatbeweises“ um 48% auf ca. 4'500 zurückgegangen. Die Zunahme bei den Zulassungen zum Zivildienst wur-

¹⁹ Die Zulassungszahlen zum Zivildienst stammen vom EVD, die übrigen Zahlen vom VBS.

²⁰ Ein kausaler Zusammenhang kann nicht nachgewiesen werden.

de zu zwei Dritteln kompensiert durch einen Rückgang der Abgänge wegen Militärdienstuntauglichkeit. Die Summe dieser Abgänge lag 2011 lediglich um 1'150 höher als vor Einführung des „Tatbeweises“. Der Anteil der Militärdienstpflichtigen, die ihre verfassungsmässige Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllen, ist seit 2010 grösser als vor Einführung des „Tatbeweises“.

Weitere Zahlen und Analysen finden sich im Anhang unter Ziffer 6.1.

2.2 Auswirkungen auf die Armee

2.2.1 Bestände der Armee

Gemäss Artikel 5 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeorganisation, AO)²¹ verfügt

- die Armee über einen Bestand von höchstens 220'000 Militärdienstpflichtigen;
- die aktive Armee über einen Bestand von höchstens 140'000 Militärdienstpflichtigen²²;
- die Armee über eine Reserve von höchstens 80'000 Personen.

Die Zulassungen zum Zivildienst gehen – von wenigen Ausnahmen abgesehen²³ – der aktiven Armee verloren.²⁴ Zur Beantwortung der Frage, ob der Zivildienst die Armeebestände gefährdet, ist deshalb die aktive Armee massgeblich.

Die Entwicklung der Bestände der aktiven Armee seit 2008 zeigt folgendes Bild:

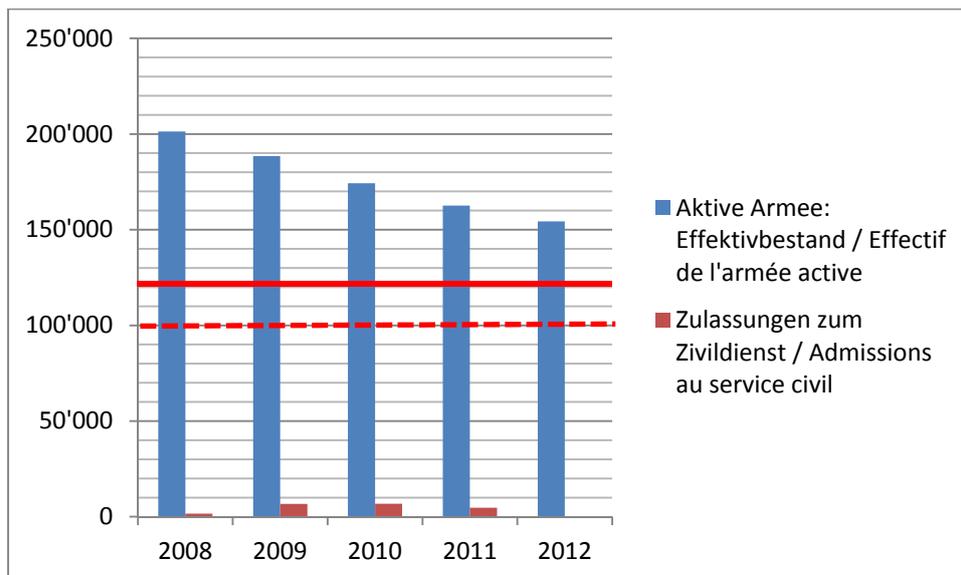


Abbildung 4: Bestände der aktiven Armee

- Maximaler Bestand der aktiven Armee (ohne Rekrutierungsjahrgang), Armee XXI
- Sollbestand der Armee gemäss Parlamentsbeschluss vom 29. September 2011²⁵

²¹ SR 513.1

²² inkl. Rekrutenjahrgang von 20'000

²³ 2010 wurden 47, 2011 51 Angehörige der Armee ohne Restdiensttage zum Zivildienst zugelassen.

²⁴ Sekundär wird auch die Reserve beeinflusst, da ein Teil der Zugelassenen nach erfüllter Ausbildungsdienstpflicht (WK) in diese umgeteilt würde.

²⁵ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/7621.pdf>

Das aktuelle Szenario des Bundesamtes für Statistik, auf das sich die Armeeplanung abstützt, rechnet mit einer stabilen Zahl von rund 35'000 20-jährigen Männern pro Jahr bis 2025²⁶. Nach Berücksichtigung der Abgänge (insbesondere Militärdienstuntauglichkeit und Zulassungen zum Zivildienst) und einer Sicherheitsmarge rechnet die Armeeplanung langfristig (2020 bzw. 2025) mit 22'000 Eingerückten bzw. 18'000 Auserzehrten pro Jahr.

In seinem ersten Bericht vom 23. Juni 2010 hat der Bundesrat festgestellt, dass 8'500 Zulassungen zum Zivildienst pro Jahr die Armeebestände gemäss Armee XXI, Entwicklungsschritt 08/11, erst mittelfristig, in vier bis fünf Jahren gefährden würden.

Künftig ist bei unveränderten Rahmenbedingungen mit wesentlich weniger als 8'500 Zulassungen zum Zivildienst pro Jahr zu rechnen. Die Summe der Verluste wegen Zulassung zum Zivildienst und Militärdienstuntauglichkeit lag 2011 zudem lediglich um 1'150 höher als 2008. Der Zivildienst gefährdet deshalb die Armeebestände gemäss Armee XXI langfristig nicht.

Das Parlament hat die Abschaffung der Reserve und die Verkleinerung der Armee auf 100'000 Angehörige der Armee (ohne Rekrutenjahrgang) beschlossen.²⁷ Diese Verkleinerung ist zwangsläufig mit einer Anpassung der Dauer der Militärdienstpflicht verbunden. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee muss diese Thematik zwar erst noch behandelt werden. Trotzdem zeichnet sich heute schon ab, dass der Zivildienst auch die künftige Armee langfristig nicht gefährdet.

Fazit:

→ Die Zulassungen zum Zivildienst gefährden die Bestände der aktiven Armee langfristig nicht.

2.2.2 „Wehrgerechtigkeit“ im Vollzug von Artikel 59 der Bundesverfassung

Artikel 59 der Bundesverfassung besagt, dass es einen zivilen Ersatzdienst gibt, in dem die verfassungsmässige Pflicht ausserhalb der Armee erfüllt werden kann. Die „Wehrgerechtigkeit“ erfordert, dass ein möglichst grosser Anteil der Militärdienstpflichtigen ihre Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllt, sei dies in der Armee oder im zivilen Ersatzdienst.²⁸ Der Anteil der Militärdienstpflichtigen, die weder Militär- noch Zivildienst leisten, ist dagegen möglichst klein zu halten.

Bezogen auf den Zeitpunkt Ende RS zeigen die Erfahrungswerte der letzten Jahre das folgende Bild²⁹:

²⁶ Bis 2019 rechnet das Bundesamt für Statistik mit mehr, ab 2020 mit etwas weniger als 35'000.

²⁷ Das VBS geht dabei von einem Sollbestand, respektive von einer erwarteten Leistung aus. Die Höhe der Alimentierung (Effektivbestand) ist offen. Sie dürfte deutlich höher sein.

²⁸ Die Wehrgerechtigkeit erfordert zudem, dass Militär und Zivildienst leistende Personen in zeitlicher, physischer, psychischer und seelischer Hinsicht möglichst gleich belastet werden.

²⁹ Gestützt auf diese Erfahrungswerte sowie auf die Szenarien des Bundesamtes für Statistik 2010 bis 2060 plant das VBS die Alimentierung der Armee.

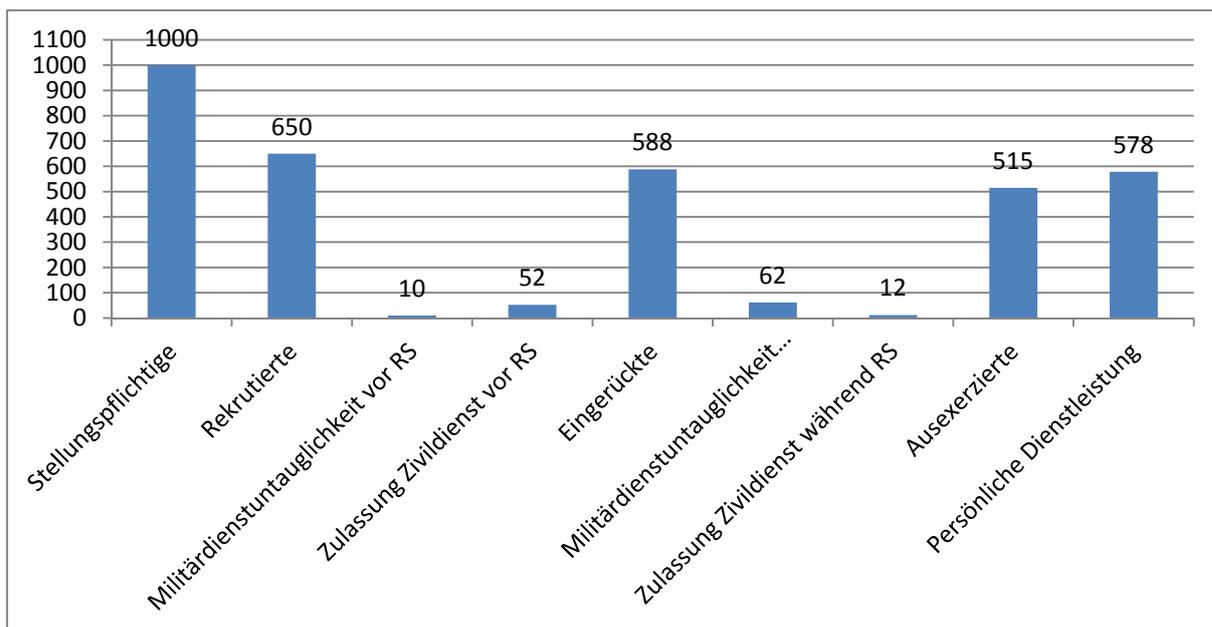


Abbildung 5: „Wehrgerechtigkeit“ von der Rekrutierung bis zum Ende der RS (in Promille)

Status Ende RS:

- Von 1'000 beurteilten Stellungspflichtigen werden an der Rekrutierung 650 (65%) militärdiensttauglich erklärt.
- Von diesen werden bis zur Rekrutenschule 1,5% militärdienstuntauglich erklärt und 8% zum Zivildienst zugelassen, 90.5% rücken in die Rekrutenschule ein.
- 15% der Eingerückten werden medizinisch oder administrativ entlassen und von diesen später 70% militärdienstuntauglich erklärt; ca. 2% werden zum Zivildienst zugelassen.
- Die übrigen 87.5% der Eingerückten, bzw. 51.5% der beurteilten Stellungspflichtigen, bestehen als ausexerzierte Angehörige der Armee die Rekrutenschule.
- 58% der Militärdienstpflichtigen erfüllen ihre Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung: 51.5% in der Armee und 6.4% im Zivildienst.

Fazit:

➔ 51,5% der Militärdienstpflichtigen bestehen als ausexerzierte Soldaten die Rekrutenschule. Zusammen mit dem Zivildienst erfüllen 58% ihre Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung. Der Zivildienst leistet damit einen Beitrag zur „Wehrgerechtigkeit“.

2.2.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Armee

Wenn Angehörige der Armee zum Zivildienst zugelassen werden, spart die Armee variable Kosten bei der Ausrüstung (CHF 5'700 pro Angehörigen der Armee) und bei den nicht geleisteten Militärdiensttagen (CHF 33.90 pro Militärdiensttag). Bei der Zulassung zum Zivildienst waren im Jahre 2011 durchschnittlich 148 Militärdiensttage zu leisten³⁰, was einem Einsparungspotenzial von CHF 5'017 pro Zivi entspricht. Insgesamt ergeben sich damit bei den variablen Kosten pro Zivi Einsparungen von CHF 10'717. Rechnet man diesen Wert auf 4'500 Zulassungen pro Jahr hoch, ist mit einem jährlichen Einsparungspotenzial von CHF 48'226'500 (25'650'000 für Ausrüstung + 22'576'500 für Militärdiensttage)

³⁰ Die Berechnungen beziehen sich auf den Datenstand per Ende Oktober 2011. Von April 2010 bis Oktober 2011 traten Angehörige der Armee mit total 1'608'871 noch nicht geleisteten Militärdiensttagen zum Zivildienst über. Daraus lässt sich bei der Armee ein Einsparungspotenzial von CHF 54'540'727 Mio. Franken allein für die genannten 19 Monate errechnen. Für die Zeit von Januar bis Oktober 2011 ergibt sich ein Einsparungspotenzial von CHF 19'888'316.

zu rechnen. Berücksichtigt man, dass ca. die Hälfte der Zivis (2'250) bereits ausgerüstet wurde und ein Teil von deren Ausrüstung im Wert von ca. 1'680 Franken nicht wiederverwertet werden kann, reduziert sich das Einsparungspotenzial um CHF 3'780'000 auf rund 44,4 Millionen CHF. Nicht berücksichtigt sind Einsparungen bei Verbrauchsgütern (Munition, Treibstoffe), bei Beschaffung, Betrieb und Unterhalt von Waffen- und Ausbildungssystemen, bei der gesamten militärischen Infrastruktur sowie bei den Militärverwaltungen von Bund und Kantonen.

Das genannte Einsparungspotenzial wirkt sich erst langfristig aus: Angehörige der Armee, die nach Beginn der RS zum Zivildienst zugelassen wurden, mussten zuvor bereits ausgerüstet werden, und Ausrüstungsgegenstände werden in grossen Beschaffungslosen eingekauft, weshalb Einsparungen sich erst anlässlich kommender Beschaffungen erzielen lassen. Und die nicht geleisteten Militärdiensttage verteilen sich je nach Zulassungs- und Entlassungsalter über einen Zeitraum von bis zu 14 Jahren.

Durchführung und Evaluation von GZG und MZG kosten rund CHF 100'000 pro Jahr. Die Vollzugsstelle für den Zivildienst trägt die Hälfte dieser Kosten.

Fazit:

→ Das Einsparungspotenzial der Armee bei den variablen Kosten beträgt durchschnittlich CHF 10'717 pro Zivi bzw. jährlich bei 4'500 Zulassungen rund CHF 44,4 Mio.

2.2.4 Zusammenfassung

Die Zulassungen zum Zivildienst gefährden die Bestände der aktiven Armee langfristig nicht. 51,5% der Militärdienstpflichtigen bestehen als ausexerzierte Soldaten die Rekrutenschule. Zusammen mit dem Zivildienst erfüllen 58% ihre Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung. Der Anteil der Militärdienstpflichtigen, die ihre verfassungsmässige Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllen, ist seit 2010 sogar grösser als vor Einführung des „Tatbeweises“ (vgl. Ziffer 2.1.2). Der Zivildienst leistet damit einen Beitrag zur „Wehrgerechtigkeit“.

Das Einsparungspotenzial der Armee bei den variablen Kosten beträgt durchschnittlich CHF 10'717 pro Zivi bzw. jährlich bei 4'500 Zulassungen rund CHF 44,4 Mio.

Weitere Zahlen und Analysen finden sich im Anhang unter Ziffer 6.1.

2.3 Auswirkungen auf den Zivildienst

2.3.1 Vollzug bis Ende 2011

Zulassung: Im Jahr 2010 konnte die hohe Zahl der Gesuche dank der Anpassung der internen Prozesse effizient bearbeitet werden: Die Gesuche wurden in der Regel innerhalb von wenigen Tagen entschieden. Seit der Revision der Verordnung per 1. Februar 2011 dauert das Zulassungsverfahren mindestens fünf Wochen.

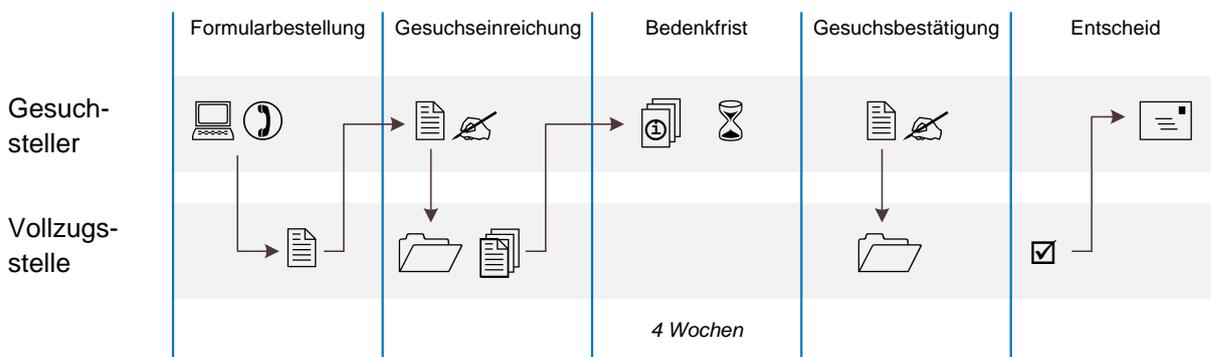


Abbildung 6: Das neue Zulassungsverfahren

- Das *Gesuchsformular* kann nicht mehr vom Internet heruntergeladen werden, sondern muss bestellt werden und wird dann in personalisierter Form dem Besteller zugestellt.
- Nach Eingang eines *Gesuchs* wird der Gesuchsteller aufgefordert, sich während einer vierwöchigen Bedenkfrist mit dem Zivildienst zu befassen. Er wird zu diesem Zweck dokumentiert.
- Erst wenn der Gesuchsteller danach sein *Gesuch bestätigt* hat, wird er *zugelassen*.

Dieses Verfahren führte zu einem deutlichen Rückgang der Zulassungen, aber auch zu einem höheren Aufwand. Vor dem 1. Februar 2011 dauerte die Bearbeitung eines Gesuches im Durchschnitt ca. 30 Minuten, heute dauert sie rund eine Stunde. Hinzu kommt der gestiegene Beratungsaufwand: Sowohl Gesuchsteller wie auch Kommandanten der Rekrutenschulen stellen vermehrt Fragen zum Verfahren.

Einführung und Ausbildung: Engpässe, die es 2009 bei den eintägigen Einführungskursen in den Regionalzentren noch gegeben hatte, wurden durch die Anpassung der Prozesse überwunden. Seit Mitte 2011 werden alle Ausbildungskurse im Ausbildungszentrum des Zivildienstes in Schwarzenburg durchgeführt. Die grossen Kursmengen können so bei reduziertem administrativem Aufwand problemlos durchgeführt werden. Auf der Kostenseite sind Synergieeffekte möglich.

Betreuung und Einsätze Zivis: Durch den Anstieg der Zulassungen ab April 2009 ist die Zahl der Zivildienstpflichtigen stark gestiegen (Ende 2009: rund 18'000; Ende 2011: rund 26'000).

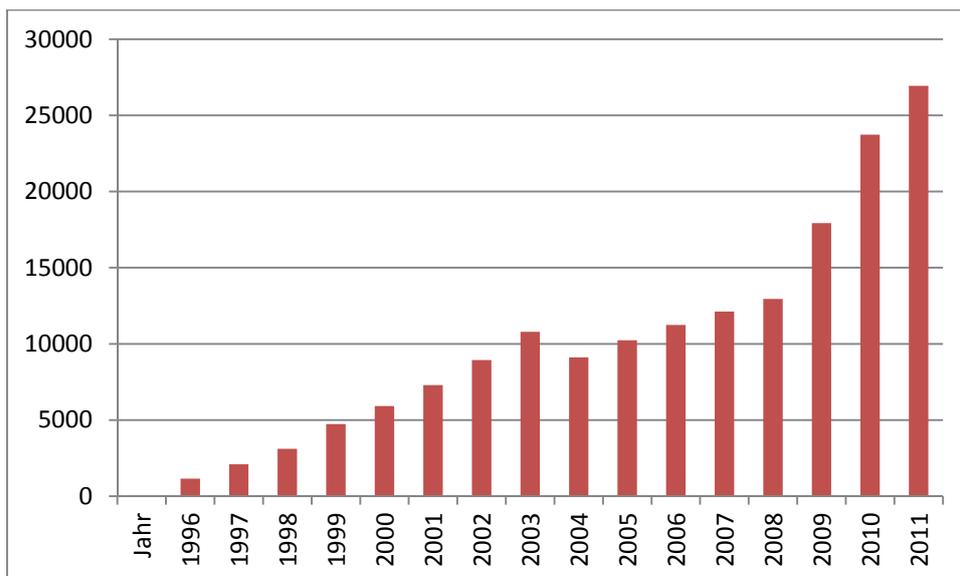


Abbildung 7: Zivi-Bestand

Trotz des starken Rückgangs der Zulassungen seit der Revision der Verordnung per 1. Februar 2011 wird die Zahl der Zivildienstpflichtigen weiter steigen, bis pro Jahr die Zahl der Entlassungen aus der Zivildienstpflicht tiefer liegt als die Zahl der Zulassungen. Um trotz der hohen Zahl die Betreuung und die Einhaltung der Zivildienstpflicht gewährleisten zu können, wurden (nebst der Anstellung von Personal, vgl. Ziffer 2.3.2) die Regionalzentren und der Bereich Vollzugsunterstützung der Vollzugsstelle für den Zivildienst reorganisiert (Spezialisierung der Funktionen, neue Hierarchieebene).

Die Summe aller Massnahmen hat trotzdem möglich gemacht, dass 2011 alle Zivildienstpflichtigen fristgerecht zu den Einsätzen aufgeboden wurden und weiterhin jährlich zwischen 95% und 100% aller Zivis ihre Einsatzpflicht erfüllen.³¹ Anzumerken ist aber, dass die Anzahl der Aufgebote von Amtes wegen stark angestiegen ist. Wurden 2009 nur 135 Aufgebote von Amtes wegen erlassen (1,2% von 11'031 Aufgeboden), so waren es im Jahr 2011 bereits 607 (3,1% von 19'893 Aufgeboden).³²

Die Zahl der geleisteten Zivildiensttage ist seit 2009 rasch gestiegen und hat 2011 die Schwelle von einer Million überschritten.

³¹ 2011 hatten 93,6% der Zivis, die aus der Zivildienstpflicht entlassen wurden, sämtliche Zivildiensttage geleistet. Rund 5% hatten nicht alle Zivildiensttage geleistet aus Gründen, die von der Vollzugsstelle für den Zivildienst nicht beeinflusst werden können: Auslandurlaub, ärztliche Dispensation, Dienstbefreiung oder vorzeitige Entlassung (inkl. Wiedereinteilung in die Armee).

³² Von Amtes wegen aufgeboden werden Zivis, die nicht selber fristgerecht eine Einsatzvereinbarung eingereicht haben. Die Vollzugsstelle für den Zivildienst legt Einsatzort und -zeitpunkt fest und erhebt eine Bearbeitungsgebühr.

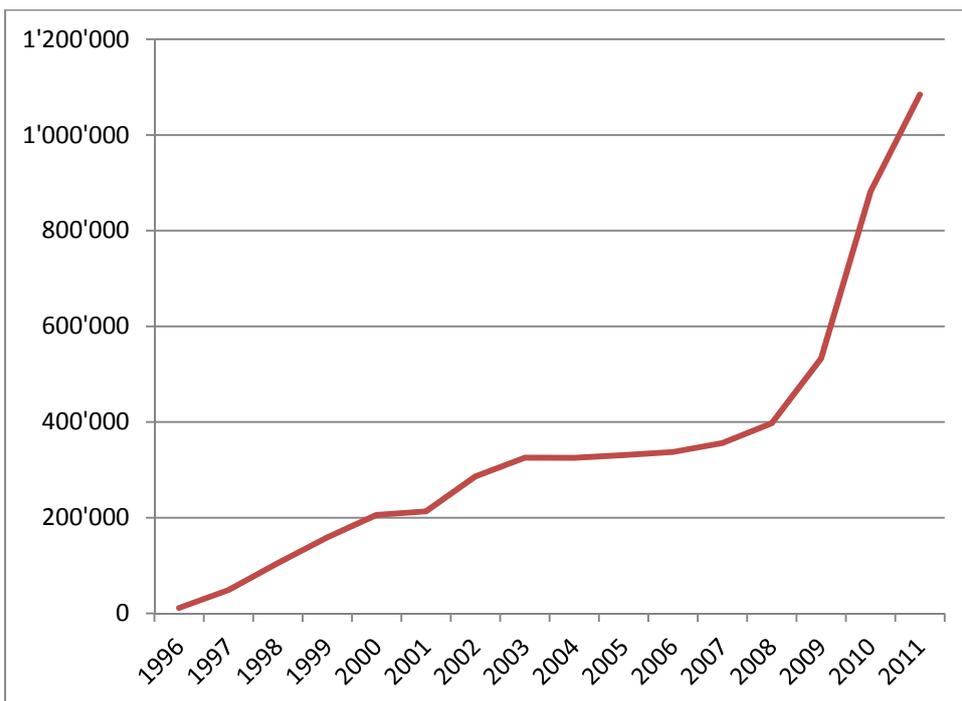


Abbildung 8: Geleistete Zivildiensttage (2011: Datenstand vom 10. März 2012)

Die Verschärfung der Einsatzregeln nach der Revision der ZDV (vgl. Ziffer 1.4) hat zu einem erheblichen Mehraufwand in der Sachbearbeitung und beim Controlling der Einsatzpflicht geführt. Die neuen Regeln sind zudem für die Zivis nicht leicht zu verstehen, was zu einem deutlichen Mehraufwand in der Beratung führt. Hingegen hat die Kürzung der Geldleistungen an die Zivis um rund die Hälfte bisher keinen feststellbaren Einfluss auf die Zahl der Sozialfälle gehabt.

Die geleisteten Zivildiensttage verteilen sich 2011 wie folgt auf die verschiedenen Tätigkeitsbereiche:

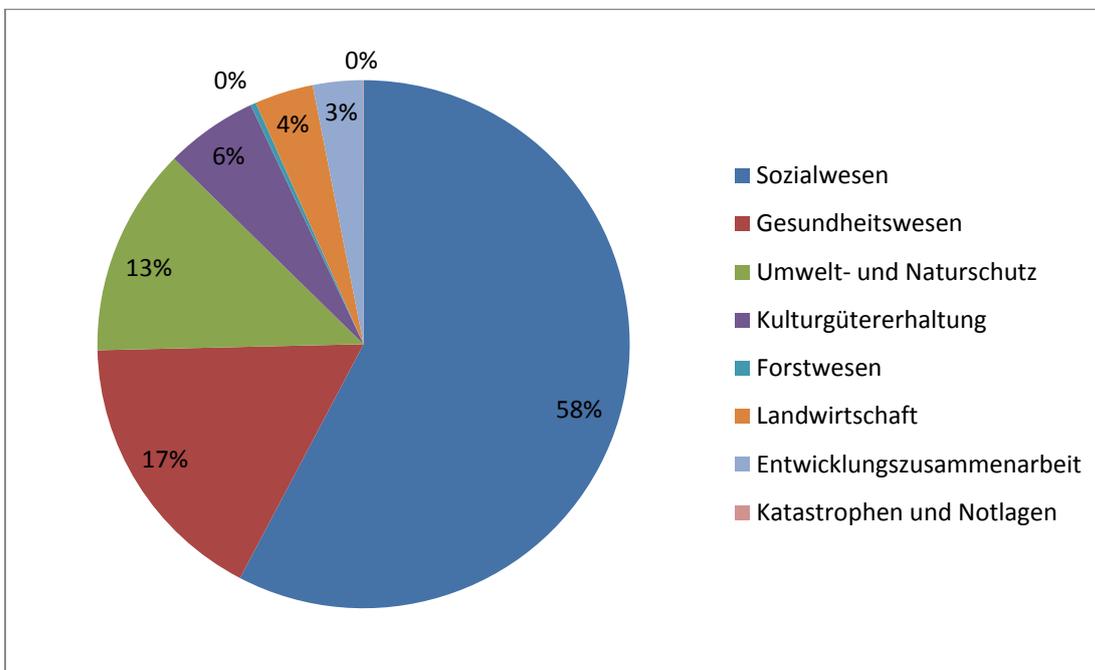


Abbildung 9: Verteilung der Zivildiensttage auf die Tätigkeitsbereiche 2011

In Sozial- und Gesundheitswesen werden 75% der Zivildiensttage, in den Bereichen Sozialwesen, Gesundheitswesen sowie Umwelt- und Naturschutz 87% der Zivildiensttage geleistet. Die langen,

sechsmonatigen Zivildiensteinsätze und die darauf folgenden 70 Dienstage müssen in Schwerpunktprogrammen in diesen drei grossen Tätigkeitsbereichen oder in der Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden. Die Verschärfung nach der Revision der ZDV, wonach alle Zivildiensttage in höchstens zwei Tätigkeitsbereichen geleistet werden müssen, führt nicht nur zu einem erheblichen Mehraufwand sondern auch zu einer Umverteilung. Insbesondere Landwirte bekunden seit einigen Monaten Mühe, Zivis zu finden.

Anerkennung und Inspektion von Einsatzbetrieben: Dank der aktiven Akquisition von neuen Einsatzbetrieben konnten in den Jahren 2010 und 2011 1'200 neue Einsatzbetriebe mit 4'235 Einsatzplätzen anerkannt werden. Dies machte es möglich, dass 2011 alle einsatzpflichtigen Zivildienstleistenden einen Einsatzplatz finden konnten. Die Zivis müssen allerdings eine höhere Flexibilität bezüglich Einsatzbereich, Zeitpunkt, Dauer und Ort aufbringen.

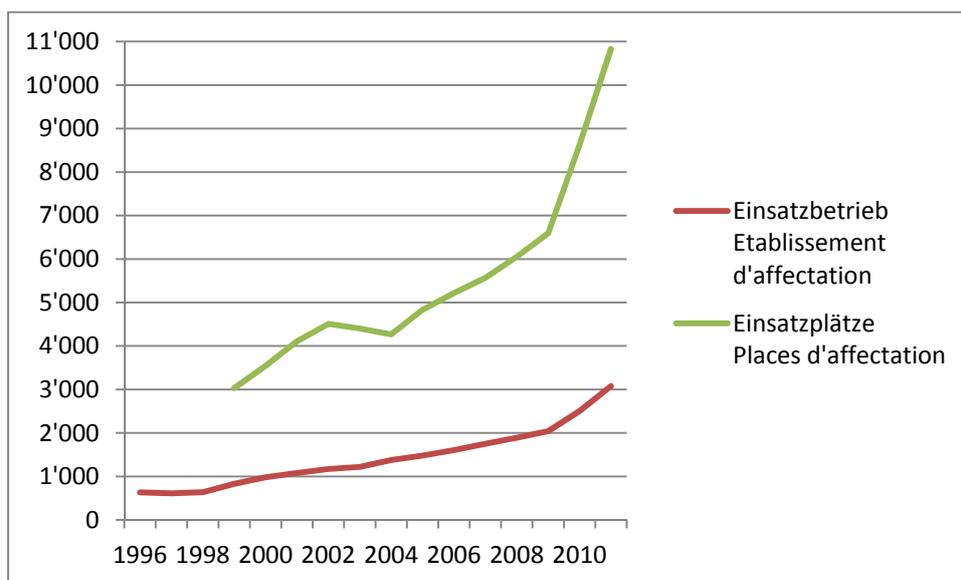


Abbildung 10: Anzahl Einsatzbetriebe und Einsatzplätze

Eine besondere Herausforderung sind auch für den Anerkennungsbereich die neuen Einsatzregeln nach der Revision der ZDV. Durch die Verlängerung der Einsatzpflicht im Schwerpunktprogramm und die Verlängerung des Ersteinsatzes auf acht Wochen für alle Zivis, die die RS bestanden haben, müssen vermehrt entsprechende Einsatzplätze anerkannt werden.

Um die Qualität der Einsätze sicherstellen zu können, wurde die Zahl der Inspektionen gesteigert:

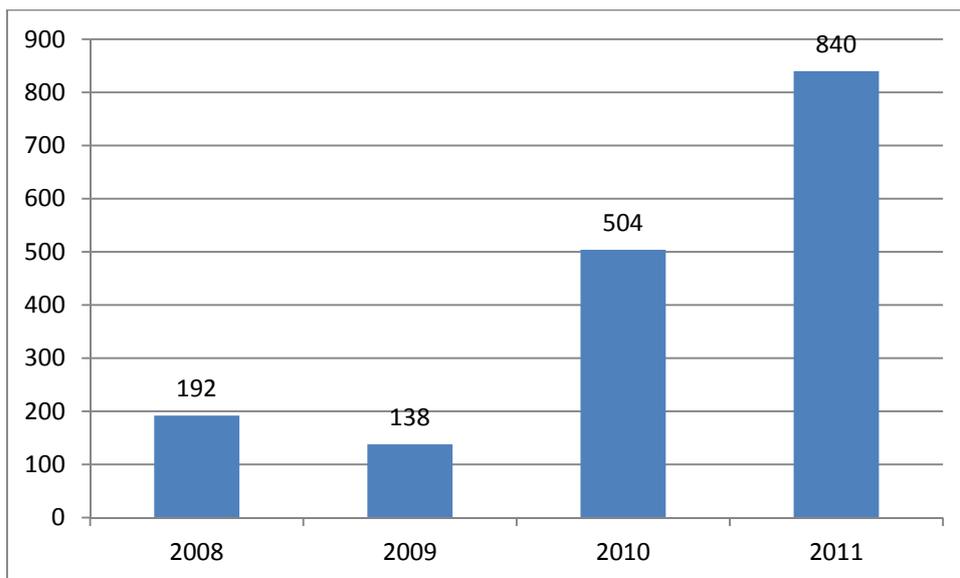


Abbildung 11: Anzahl Inspektionen von Einsatzbetrieben

Es stellt sich die Frage, ob das Wachstum beim Zivildienst die Arbeitsmarktneutralität gefährde. Die Erfahrungen zeigen, dass die bisherigen Instrumente sich bewähren. Der bisher einzige Fall, in dem Sozialpartner einen Verstoß meldeten, erwies sich als unbegründet.

Rechtsdienst. Die hohe Zahl der Aufgebote und die steigende Zahl der Aufgebote von Amtes wegen führten zu einer entsprechend hohen Zahl von Disziplinarverfahren. Gemessen am Total der Aufgebote ist der Anteil Disziplinarverfahren von 1,9% im Jahr 2008 auf 2,7% im Jahr 2011 gestiegen.

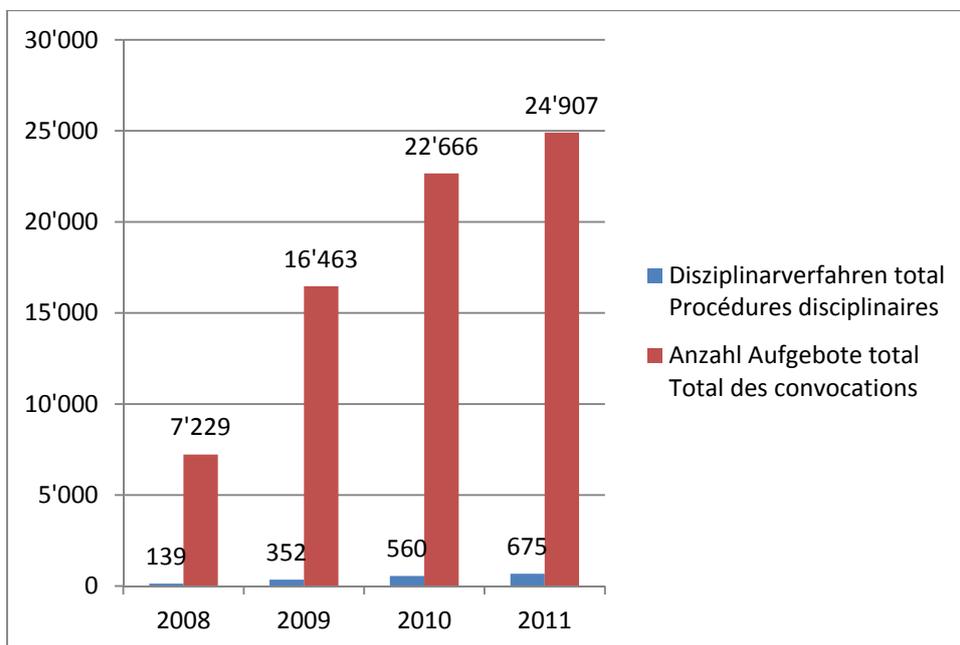


Abbildung 12: Aufgebote und Disziplinarverfahren total

Die Einführung in den Zivildienst erfolgte zur Zeit der „Gewissensprüfung“ noch im Rahmen des Anhörungstages. Wer nicht zur Anhörung erschien – und somit die Einführung verpasste – wurde nicht disziplinarisch bestraft. Die Vollzugsstelle konnte dem Gesuchsteller allerdings die Kosten der ausgefallenen Anhörung in Rechnung stellen. Seit der Einführung des „Tatbeweises“ werden die Zivis erst nach der Zulassung zum eintägigen Einführungskurs aufgeboten. Eine beträchtliche Zahl von Zivis erscheint pflichtwidrig nicht zum Einführungskurs, obwohl jeweils in den Kursaufgeboten auf die disziplinar- und strafrechtlichen Konsequenzen eines unentschuldigten Fernbleibens hingewiesen wird.

Gemessen am Total der Aufgebote zu Einführungskursen ist der Anteil Disziplinarverfahren von 3,9% im Jahr 2009 auf 5,9% im Jahr 2010 gestiegen, im Jahr 2011 aber wieder auf 4,1% gesunken. In den meisten Fällen geben die Betroffenen an, den Termin vergessen zu haben. In der Regel erscheinen die mit einer Busse Bestraften in der Folge zum nächsten Kurstermin.

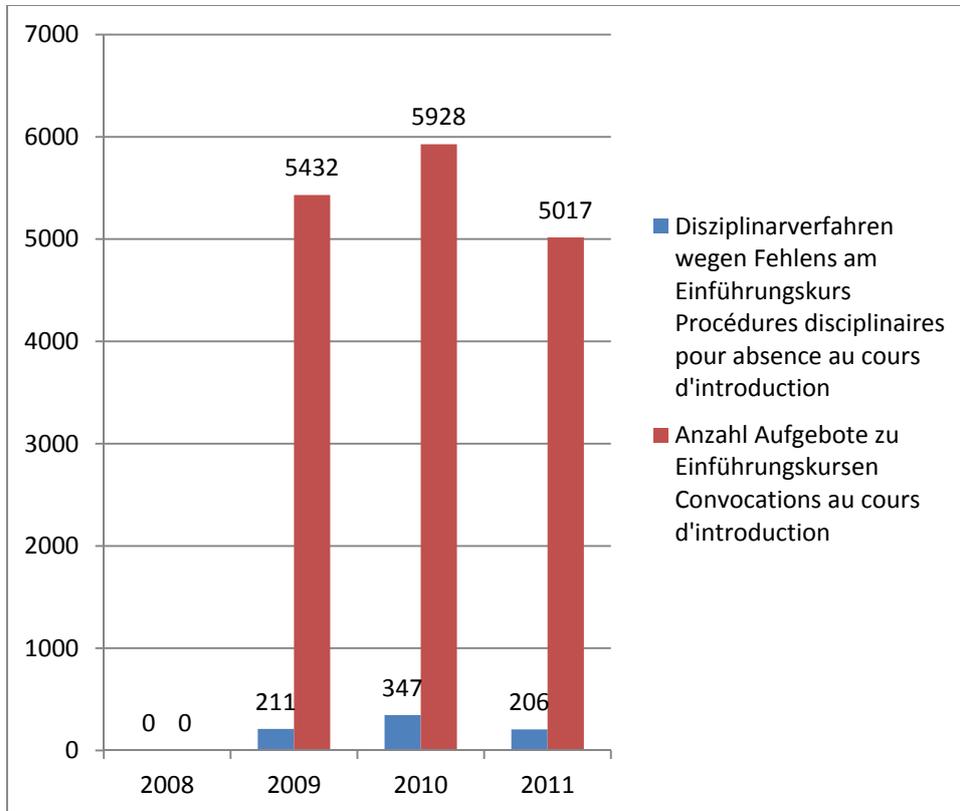


Abbildung 13: Aufgebote zum Einführungskurs und Disziplinarverfahren wegen Nichterscheidens

2.3.2 Personal und Finanzen

Zur Bewältigung des Wachstums musste – ab 2009 in den Regionalzentren, ab 2011 auch in der Zentralstelle – zusätzliches Personal angestellt werden.

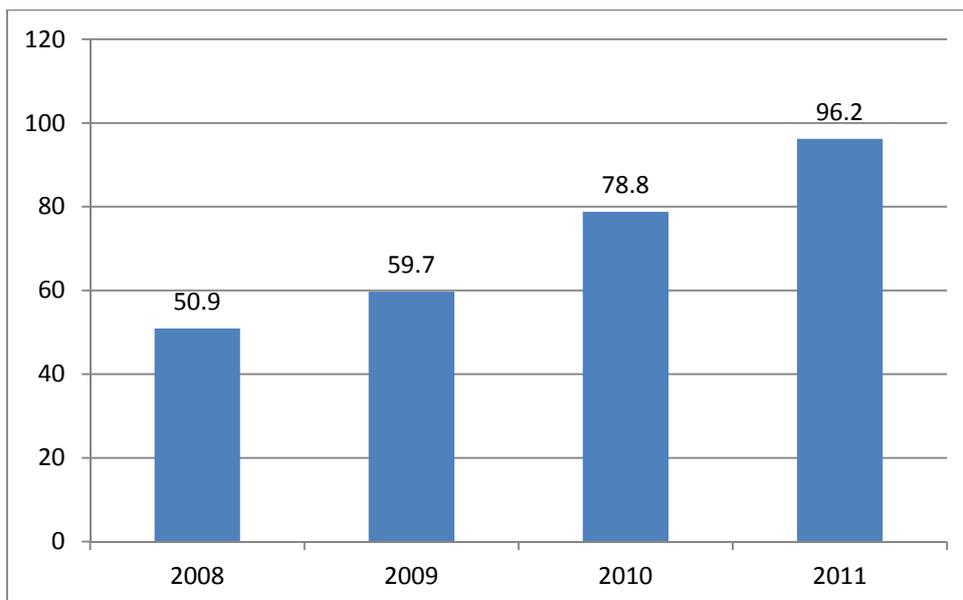


Abbildung 14: Personal der Vollzugsstelle in FTE (inkl. Lernende)

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst wird seit 1999 mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Seither werden die Kosten pro Produktgruppe ausgewiesen.

Tabelle 1: Finanzstatistik und Stückkosten der Vollzugsstelle für den Zivildienst

Jahr	Funktionsaufwand				Transfer- aufwand CHF Mio	Investitions- ausgaben CHF Mio	Total Aufwand Brutto CHF Mio
	Ausgaben	Einnahmen	Netto	EFG			
	CHF Mio	CHF Mio	CHF Mio				
2008	-12.3	4.2	-8.1	34.2%	-1.5	0	-13.8
2009	-15.1	5.5	-9.6	36.4%	-2.0	0	-17.1
2010	-15.9	9.6	-6.3	60.4%	-2.4	-351'542	-18.3
2011	-20.4	13.8	-6.6	67.7%	-2.8	-1'290'748	-23.2

Jahr	Produktgruppen			
	Produkt Zulassung: Entscheide		Produkt Einsätze: Geleistete Zivildiensttage	
	Stk.	CHF	Stk.	CHF
2008	1'871	2'173.95	398'002	10.10
2009	6'946	193.00	532'956	15.50
2010	7'201	40.50	880'969	6.90
2011	5'698	67.03	1'078'771 ³³	6.28

Die Produktgruppe Zulassung beinhaltetete von 1996 bis am 31. März 2009 die Kosten für die bis zu 150 Mitglieder zählende Zulassungskommission. Mit der Einführung des „Tatbeweises“ und dem Wegfall der Anhörungen sanken die Kosten pro Entscheid von CHF 2'174 im Jahre 2008 auf nur noch CHF 40 im Jahre 2010. Durch die Verwaltungsänderung per 01.02.2011 (vgl. Ziffer 1.4) wurde der Prozess der Zulassung wieder aufwendiger, was sich in Produktkosten von rund CHF 70 niederschlägt.

Die Steigerung der Effizienz seit 2010 und zusätzlich die Erhöhung der Abgaben der Einsatzbetriebe seit 2011 führten zu einer massiven Reduktion der Netto-Kosten (gesamte Kosten ohne Investitions-

³³ Stand vom 21. Januar 2012. Die Abrechnungen der Zivildiensttage folgen jeweils mit bis zu zwei Monaten Verspätung.

und Transferaufwand) pro Zivildiensttag: Sie sanken von über CHF 10 im Jahr 2008 auf weniger als CHF 7 seit 2010. Die Verordnungsänderung per 01.02.2011, die erst ab 2012 ihre volle Wirkung entfaltet, dürfte jedoch zu einem Anstieg der Kosten pro Zivildiensttag führen.

Der Eigenfinanzierungsgrad konnte von 34% im Jahre 2008 auf 68% im Jahre 2011 gesteigert werden. Der Netto-Funktionsaufwand ist trotz der höheren Ausgaben gesunken und liegt seit 2010 wesentlich tiefer als vor Einführung des „Tatbeweises“.

Künftig ist gemäss Finanzplanung bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen ein Aufwandüberschuss (Funktionsaufwand - Funktionserträge + Transferaufwand) von jährlich ca. 18 Millionen zu erwarten. Nebst anderen Faktoren könnte auch die Intensivierung der Ausbildung der Zivis zu einem höheren Funktionsaufwand führen.³⁴

2.3.3 Vollzugsschwerpunkte 2012 bis 2015

Die Umstellung auf die Tatbeweislösung 2009 und danach die umfassende Verordnungsrevision 2011 haben die Vollzugsstelle für den Zivildienst vor grosse Herausforderungen gestellt. Als FLAG-Verwaltungseinheit hat sie diese Herausforderungen im Rahmen des Wirkungs- und Leistungsberichts 2009 – 2010 sowie bei der Erarbeitung des neuen Leistungsauftrags 2012 – 2015 analysiert und sechs Kernherausforderungen identifiziert.

Von diesen Kernherausforderungen ist die Strategie abgeleitet, die der Bundesrat der Vollzugsstelle für die Leistungsauftragsperiode 2012 – 2015 erteilt hat:

- a) Die Vollzugsstelle bewältigt das Wachstum, das sich aus der hohen Zahl neu zugelassener Zivis ergibt. Insbesondere erschliesst sie neue Einsatzbereiche.
 - a1) Das Angebot an Einsatzplätzen und die Nachfrage der Zivis stimmen überein.
 - a2) Die Vollzugsstelle erschliesst drei neue Einsatzbereiche: Alpwirtschaft / Infrastruktur im Berggebiet, Spitex, Schule.
- b) Die Vollzugsstelle steigert die Qualität des Vollzugs, der Führung und der internen Dienstleistungen sowie der durch Zivis erbrachten Leistungen.
 - b1) Die Einsatzbetriebe sind Vollzugspartner der Vollzugsstelle.
 - b2) Prozesse, Strukturen, Instrumente und Vollzugsregeln der Vollzugsstelle sind auf grosse Mengen ausgerichtet und gewährleisten gesteigerte Effizienz und Qualität.
 - b3) Vollzugswissen und Führungskompetenzen zur Umsetzung der Strategie sind intern aufgebaut und werden genutzt.
- c) Die Vollzugsstelle stärkt die Position des Zivildienstes innerhalb der Bundesverwaltung und in der öffentlichen Wahrnehmung.
 - c1) Die Vollzugsstelle tritt als diejenige Institution des Bundes auf, die in ordentlichen Lagen gemeinnützige Arbeiten dort leistet, wo die Ressourcen fehlen.
 - c2) Die Vollzugsstelle ist in den Sicherheitsverbund Schweiz integriert.

In der Umsetzung der Strategie stehen momentan die folgenden Schlüsselmassnahmen im Vordergrund:

- Akquisition neuer Einsatzbetriebe und Einsatzplätze, Verbessern der Betreuung der Einsatzbetriebe, um die Qualität im Vollzug zu steigern;
- Standardisierungen und Vereinfachungen im Anerkennungsverfahren;
- die Erschliessung der neuen Tätigkeitsbereiche: Vorabklärungen mit beteiligten Behörden, Organisationen und Institutionen, parallel in allen drei Ausbaubereichen;
- weitere Spezialisierung, Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, um das Tagesgeschäft noch rationeller und sachkundiger abzuwickeln;

³⁴ Dies fordert die Motion Müller Walter vom 13. April 2011, Zivildienst. Mehr Nutzen durch bessere Ausbildung (11.3362), die am 30. September 2011 vom Nationalrat angenommen wurde.

- die rigorose Durchsetzung der Einsatzpflicht: noch bessere Einführung der Zivis, damit sie ihre Pflichten kennen und erfüllen; Aufbau eines Zivi-Case-Managements, das den Umgang mit „schwierigen“ Zivis verbessern soll; Ausbauen der Einsatzplätze für Aufgebote von Amtes wegen und Optimieren der damit verbundenen Prozesse; Stärken des Rechtsdienstes, damit Disziplinarverfahren noch rascher durchgeführt werden können; quantitativer und qualitativer Ausbau der Inspektionen in den Einsatzbetrieben;
- der quantitative und qualitative Ausbau der Ausbildungskurse und der Aufbau eines Qualitätsmanagements im Kurswesen mit Fragebögen, Audits und Interviews;
- die Einführung eines systematischen Wissensmanagements zur weiteren Verbesserung der Qualität im Vollzug;
- die Klärung mit den Institutionen der Sicherheitspolitik, insbesondere mit Bevölkerungsschutz und Zivilschutz, ob der Zivildienst in besonderen und ausserordentlichen Lagen zum Einsatz kommen soll.

2.3.4 Zusammenfassung

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst hat auf allen Ebenen mit geeigneten Massnahmen rechtzeitig auf das Wachstum der Zulassungszahlen reagiert. Der Vollzug des Zivildienstes war und ist deshalb gewährleistet.

Die Kosten des Zulassungsverfahrens pro Entscheid sind von CHF 2'174 auf CHF 40 gesunken und seit der Verordnungsrevision wieder auf CHF 70 gestiegen. Die Netto-Kosten pro Zivildiensttag sind von CHF 10 auf CHF 6.30 gesunken, wobei die Revision der ZDV 2011 zu Mehrkosten führen wird, die noch nicht genau beziffert werden können. Der Eigenfinanzierungsgrad ist von 34% vor Einführung des „Tatbeweises“ auf 68% gestiegen. Der Netto-Funktionsaufwand ist deshalb gesunken.

Künftig ist ein Aufwandüberschuss von jährlich ca. 18 Millionen zu erwarten.

Der Zivi-Bestand wird trotz des Rückgangs der Zulassungen noch während Jahren wachsen, bis pro Jahr mehr Zivis entlassen als zugelassen werden. Der konsequente Vollzug des Zivildienstes wird dank der eingeleiteten und geplanten Massnahmen weiterhin gewährleistet bleiben.

2.4 Fazit: Entwicklung der Zahlen, Auswirkungen der bisher ergriffenen Massnahmen, Handlungsbedarf

Die bisher ergriffenen Massnahmen haben dazu beigetragen, dass die Zahl der *Zulassungen zum Zivildienst* im Vergleich zum ersten Jahr nach Einführung der „Tatbeweises“ um 48% gesunken ist (2011 gab es noch 174% mehr Zulassungen als vor Einführung des „Tatbeweises“).

Verglichen mit der Zeit vor Einführung des „Tatbeweises“ sind die *Abgänge der Armee* nur um 1'150 pro Jahr gestiegen, weil 2011 zwei Drittel der Zunahme der Abgänge an den Zivildienst durch einen Rückgang bei den Abgängen wegen Militärdienstuntauglichkeit kompensiert wurden.

Diese Entwicklung hat hauptsächlich die folgenden *Auswirkungen*:

- Die Zulassungen zum Zivildienst gefährden die aktuellen Bestände der aktiven Armee langfristig nicht. Der Einfluss des „Tatbeweises“ auf eine künftige Armee lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilen.
- Der Zivildienst leistet einen Beitrag zur „Wehrgerechtigkeit“.
- Aufgrund der aufwändigen Ausrüstung und der kostenintensiven Ausbildung liegt es in der Natur der Sache, dass die Einsparungen auf Seiten der Armee wesentlich grösser sind als die Mehrkosten beim Zivildienst.
- Der Zivi-Bestand wird noch während Jahren wachsen. Der Vollzug des Zivildienstes ist dennoch in jeder Hinsicht gewährleistet.

Aufgrund dieser Analyse-Ergebnisse besteht zum jetzigen Zeitpunkt kein Handlungsbedarf, weder auf Verordnungs- noch auf Gesetzesebene.

2011 wurde neu die Frage aufgeworfen, ob Artikel 81 des Militärstrafgesetzes (MStG)³⁵ revidiert werden müsse. Dank der Massnahme, wonach Gesuche, die aus dem Militärdienst heraus gestellt werden, erst nach frühestens fünf Wochen entschieden werden (vgl. Ziffer 2.3.1), konnte die Zahl der kurzfristigen Abbrüche des Militärdienstes reduziert werden. Gemäss Artikel 81 MStG werden Militärdienstverweigerer aber nicht bestraft, wenn sie zum Zivildienst zugelassen wurden. Es ist deshalb grundsätzlich nach wie vor möglich, straflos nicht einzurücken, den Militärdienst ohne Erlaubnis zu verlassen oder auf andere Weise den Militärdienst zu verweigern, falls man danach zum Zivildienst zugelassen wird. Zur Zeit ist nicht bekannt, ob und in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird und ob sich für die Armee deswegen effektiv Probleme ergeben. Mangels erhärteter Fakten muss deshalb vorderhand ein Handlungsbedarf auch betreffend Artikel 81 MStG verneint werden.

Auch Angehörige der Armee, die ihre Ausbildungsdienstplicht vollständig erfüllt haben, können zum Zivildienst zugelassen werden. Insbesondere Durchdiener werden so während mehrerer Jahre von der Schiesspflicht ausser Dienst entbunden. Die Anzahl Zulassungen von Angehörigen der Armee, die bereits alle Militärdiensttage geleistet haben, war bisher allerdings gering: 47 im Jahr 2010 (davon 30 Durchdiener), 51 im Jahr 2011 (davon 40 Durchdiener). Deshalb besteht auch diesbezüglich zur Zeit kein Handlungsbedarf.

³⁵ SR 321.0

3 Alternative Vorgehensweisen

Mehrere parlamentarische Vorstösse verlangen eine Revision des Zivildienstgesetzes und eine vollständige oder teilweise Abkehr von der heutigen Regelung. 2008 war prognostiziert worden, dass nach Einführung der Tatbeweislösung nicht mehr als 2'500 Zulassungsgesuche eingereicht würden. Die Frage stellt sich, ob das Parlament trotz der vorliegenden Analyse, die zur Erkenntnis führt, dass zurzeit kein Handlungsbedarf besteht, dennoch Massnahmen will, die zu einer weiteren Senkung der Anzahl Zulassungen führen, bzw. wieder eine „Gewissensprüfung“ einführen will. Dieses Kapitel prüft deshalb denkbare alternative Vorgehensweisen.

Dieses Kapitel beschränkt sich weitgehend auf Massnahmen, die eine Revision des ZDG erfordern. Massnahmen auf Verordnungsebene werden nur vereinzelt dargestellt, weil der Spielraum dafür mit der Revision der ZDV, die am 1. Februar 2011 in Kraft trat, praktisch vollständig ausgeschöpft wurde. Auch Massnahmen auf Ebene des Vollzugs (zum Beispiel zur Beeinflussung der Attraktivität des Zivildienstes), die keine Änderung von Normen erfordern, werden nur vereinzelt dargestellt. Denn solche Massnahmen liegen in der alleinigen Kompetenz der Vollzugsstelle für den Zivildienst.

Dargestellt und geprüft werden die folgenden vier alternativen Vorgehensweisen:

- a) Erschwernisse im Vollzug, um die Attraktivität des Zivildienstes weiter zu senken;
- b) Erhöhung des Faktors zur Berechnung der Dauer des Zivildienstes;
- c) vollständige oder teilweise Umsetzung der parlamentarischen Initiative 10.528, Engelberger, Stopp dem JeKaMi im Zivildienst;
- d) Wiedereinführung der „Gewissensprüfung“.

Der Tatbeweislösung wird vorgeworfen, sie führe zu sehr hohen Zulassungszahlen und sie erlaube Personen ohne Gewissenskonflikt den Zugang zum Zivildienst. Die vier Massnahmen werden deshalb in erster Linie daraufhin untersucht, ob sie geeignet sind, diesen Umständen entgegenzuwirken. Die vier Massnahmen werden anhand der folgenden Kriterien geprüft:

- Eignung und Wirkung zur Erreichung des ersten Ziels: Es werden nur noch Personen mit einem Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen (Ziffer 3.1).
- Eignung und Wirkung zur Erreichung des zweiten Ziels: Die Zulassungen sinken wesentlich unter die Anzahl im Jahr 2011 (Ziffer 3.1).
- Nebenwirkungen und besondere Merkmale (Ziffer 3.1)
- Rechtliche und wehrpolitische Kriterien: Verfassungsmässigkeit und Völkerrechtskonformität sowie Wehrgerechtigkeit (Ziffer 3.2)

3.1 Eignung und Wirkung, Nebenwirkungen und besondere Merkmale

3.1.1 Erschwernisse im Vollzug

Die Ordnungsrevision, die auf den 1. Februar 2011 in Kraft trat, hat den Vollzug des Zivildienstes erschwert und seine Attraktivität gesenkt (vgl. Ziffer 1.4). Weitere denkbare Erschwernisse zur Senkung der Attraktivität können sein: Verbot des Übernachtens zu Hause, Verlängerung der Arbeitszeiten pro Tag, zusätzliche Kontrollen in den Einsatzbetrieben, zusätzliche Verlängerung der minimalen Einsatzdauer, Streichen der Pflicht der Zivis, selbst Einsatzplätze vorzuschlagen, Verbot von Auslandseinsätzen, Verpflichtung zu harter körperlicher Arbeit. Die Mehrheit dieser Massnahmen erfordert eine Revision des ZDG. Lediglich zwei Massnahmen – die Verlängerung der minimalen Einsatzdauer und die Streichung der Pflicht der Zivis, selbst Einsatzplätze vorzuschlagen – könnten auf Verordnungsebene umgesetzt werden. Eine Massnahme – zusätzliche Kontrollen in den Einsatzbetrieben – erfordert keine Änderung von Normen und liegt in der Kompetenz der Vollzugsstelle für den Zivildienst.

Eignung und Wirkung darauf, dass nur noch Personen mit Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden.

Diese Massnahmen sind zur Erreichung dieses Ziels nicht geeignet. Sie wirken zwar abschreckend, treffen aber alle unabhängig davon, ob sie sich auf einen Gewissenskonflikt berufen könnten oder nicht.

Eignung und Wirkung zur Senkung der Zulassungszahlen

Diese Massnahmen hätten vermutlich einen Einfluss auf die Zahl der Gesuche und Zulassungen. Die Zahlen dürften sinken.

Nebenwirkungen und besondere Merkmale

- Verbot des Übernachtens zu Hause, zusätzliche Kontrollen in den Einsatzbetrieben, Verlängerung der Arbeitszeiten pro Tag: Diese Massnahmen würden die Attraktivität des Zivildienstes nicht nur für die Zivis, sondern auch für die Einsatzbetriebe reduzieren. Die Massnahmen würden an Einsatzbetriebe Anforderungen stellen, die nicht erfüllbar sind. Die Verlängerung der Arbeitszeiten pro Tag, z. Bsp., hätte zur Folge, dass die Betreuung der Zivis in vielen Fällen nicht mehr sichergestellt werden könnte. Viele Einsatzbetriebe würden sich zurückziehen, was den Vollzug des Zivildienstes insgesamt gefährden würde.
- Verlängerung der Arbeitszeiten pro Tag: Zivildiensteinsätze finden in zivilen Institutionen in einem zivilen Umfeld statt. Die Arbeitsbedingungen, die dort gelten, sind zu beachten. Die Gleichbehandlung mit den zivilen Angestellten des Einsatzbetriebes ist ein Eckpfeiler im Vollzug des Zivildienstes. Längere Arbeitszeiten pro Tag führen zu Fehlern und Unfällen und verstossen gegen die Arbeitnehmerschutznormen.
- Mehr Kontrollen in den Einsätzen: Die Zusammenarbeit mit den Einsatzbetrieben beruht auf Vertrauen, denn die Einsatzbetriebe wirken freiwillig mit. Der Zivildienst führt zwar zahlreiche Inspektionen durch. Einem Ausbau der Kontrollen sind aber Grenzen gesetzt, sonst droht ein Verlust von Einsatzbetrieben.
- Verlängerung der minimalen Einsatzdauer: Eine Verlängerung träge die zivilen Arbeitgeber der Zivis und würde Einsatzbetriebe benachteiligen, die kurze Einsätze anbieten. Das berufliche Fortkommen der Zivis würde weiter erschwert.
- Wenn die Zivis ihre Einsatzplätze nicht mehr selbst suchen müssten, nähmen Aufwand und Kosten der Verwaltung massiv zu; der Bund müsste Qualität und Eignung der Zivis garantieren und für deren Fehlleistungen haften. Auch diese Massnahme dürfte dazu führen, dass sich viele Einsatzbetriebe zurückziehen, wenn sie Zivis nicht mehr selbst selektionieren können, was den Vollzug des Zivildienstes insgesamt gefährden würde.
- Auslandeinsätze sind selten und müssen hohen Anforderungen genügen; sie zu verbieten, widerspräche den Interessen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und wäre für die Zielstaaten nachteilig, für die solche Einsätze sehr hilfreich sind.
- Verpflichtung zu harter körperlicher Arbeit: Die meisten Zivildiensteinsätze stellen bereits heute sehr hohe physische und/oder psychische Anforderungen. Eine Einschränkung auf (wie auch immer definierte) „harte“ Einsätze würde einerseits zur Überforderung eines Teils der Zivis, andererseits zum Verlust eines Teils der Einsatzplätze führen. Beides würde den Vollzug des Zivildienstes insgesamt massiv erschweren.

Würdigung: Weitere Erschwernisse des Vollzugs wären vermutlich beschränkt wirksam. Sie würden dem Vollzug mehr schaden als nützen. In der letzten Ordnungsrevision wurden bereits alle verkräftbaren und verfassungsrechtlich noch zulässigen Erschwernisse umgesetzt.

3.1.2 Erhöhung des Faktors zur Berechnung der Dauer des Zivildienstes

Heute gilt der Faktor 1,5: Zivis müssen im Zivildienst das Anderthalbfache der noch zu leistenden Militärdiensttage leisten. Heute dauert der Militärdienst für Soldaten 260 Tage, der Zivildienst 390 Tage. Dieser Faktor könnte auf 1,6, 1,7 oder 1,8 erhöht werden. Der Faktor 1,6 ergäbe 416 Tage, der Faktor 1,7 443 Tage, der Faktor 1,8 468 Tage. Die Änderung des Faktors um 0,1 bedeutet 26 Zivildiensttage, d.h. 4 Arbeitswochen.

Die Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des ZDG 2007 enthielten eine Variante „Tatbeweis mit Faktor 1,8“. Nur vier Vernehmlassungsteilnehmer unterstützten sie. 48 gaben der Variante „Tatbeweis mit Faktor 1,5“ den Vorzug. Gegen den Faktor 1,8 wurde geltend gemacht, er sei mit Blick auf die sicherheitspolitische Lage unnötig, belaste die Wirtschaft und die Zivis über Gebühr, könne als Strafe aufgefasst werden und setze Anreize zur Ausmusterung aus medizinischen Gründen. Die Vernehmlassungsunterlagen enthielten auch eine Bestimmung, die den Eidgenössischen Räten die Kompetenz gab, die Dauer des Zivildienstes in Abhängigkeit von den Personalbeständen der Armee zu verlängern oder zu verkürzen. Gegen die Verlängerungsoption wurde geltend gemacht, die Abhängigkeit der Dauer des Zivildienstes von den Armeebeständen verletze den Verfassungsauftrag in Artikel 59 Absatz 1 der Bundesverfassung sowie völkerrechtliche Normen. Der Bundesrat entschied sich daher für die Variante „Tatbeweis mit Faktor 1,5“ und gegen die Verlängerungs- und Verkürzungsoptionen. In der Beratung der Revisionsvorlage 2008 in den Eidgenössischen Räten wurden alle Anträge abgelehnt, die ein Rückkommen auf die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Varianten oder eine noch weitergehende Verlängerung der Zivildienstdauer (Faktor 2,0) beantragten.

Dem Faktor 1,5 kommt seit 2009 eine doppelte Bedeutung zu: Einerseits stellt er sicher, dass die Belastung im Zivildienst insgesamt derjenigen im Militärdienst entspricht. Andererseits gewährleistet er die Abgrenzung von der freien Wahl: Er bildet die Basis für die Vermutung, dass Personen, die Zivildienst leisten wollen, dies infolge eines Gewissenskonflikts wollen.

Eignung und Wirkung darauf, dass nur noch Personen mit Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden.

Die Erhöhung des Faktors ist zur Erreichung dieses Ziels nicht geeignet: An der heutigen Tatbeweislösung würde nichts geändert. Die Massnahme wirkt zwar abschreckend, trifft aber alle unabhängig davon, ob sie aufgrund eines Gewissenskonflikts handeln oder nicht.

Eignung und Wirkung zur Senkung der Zulassungszahlen

Es ist zu erwarten, dass die Zahl der Zulassungen sinken würde: je höher der Faktor, desto tiefer die Zulassungszahlen. Prognosen zum Ausmass sind jedoch nicht möglich.

Nebenwirkungen und besondere Merkmale

Die Erhöhung des Faktors würde die Wirtschaft belasten: Die noch längere Abwesenheit der Zivis von ihrem Arbeitsplatz würde Arbeitgeber und Arbeitskolleginnen und -kollegen belasten, wobei KMU besonders betroffen wären. Die Zivis müssten am Anfang ihres Berufslebens weitere Nachteile in ihrem beruflichen Fortkommen in Kauf nehmen. Die Kosten für den Erwerbsersatz pro Zivi würden steigen.

Würdigung: Die Erhöhung des Faktors kann wirksam die Zulassungszahl senken, verursacht aber negative Auswirkungen für die Wirtschaft.

3.1.3 Vollständige oder teilweise Umsetzung der parlamentarischen Initiative Engelberger

Die parlamentarische Initiative 10.528, Engelberger, Stopp dem JeKaMi im Zivildienst, fordert gemäss schriftlicher Eingabe des Initianten an die SiK des Ständerates vom 5. Juli 2011 (ausformulierter Vorschlag einer Revision des ZDG):

- für Gesuche vor der RS Faktor 1,8 und Tatbeweislösung;
- für Gesuche nach der RS Faktor 1,5 und schriftliche Darlegung der Gewissensgründe; Möglichkeit der Durchführung von Anhörungen;
- keine Gesuchseinreichung zwischen Ende Rekrutierung und Ende RS und während dem Militärdienst; ein begonnener Militärdienst muss trotz Zulassung zum Zivildienst fertig absolviert werden.

Eignung und Wirkung darauf, dass nur noch Personen mit Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden.

Es könnten auch weiterhin – wie bereits bei der früheren „Gewissensprüfung“ – Personen ohne Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden. Wegen der Begründungspflicht bei Gesuchen nach der RS und allfälligen Anhörungen wären es wohl weniger als in der Tatbeweislösung.

Eignung und Wirkung zur Senkung der Zulassungszahlen

Die Zulassungszahlen würden je nach Art und Umfang der Umsetzung mehr oder weniger sinken. Bei vollständiger Umsetzung dürften die Zulassungszahlen stark sinken. Prognosen zum Ausmass sind nicht möglich.

Die Zusammensetzung der Gesuchsteller würde sich ändern: Der Anteil Gesuche von Stellungspflichtigen würde steigen, der Anteil Gesuche von Ausererzierten sinken.

Nebenwirkungen und besondere Merkmale

Das Verbot der Gesuchseinreichung zwischen Rekrutierung und Ende RS sowie während einer Militärdienstleistung und die Pflicht, eine begonnene Militärdienstleistung fertig zu absolvieren, wären Anreize, Gesuche vorzeitig und „auf Vorrat“ einzureichen: Wer daran zweifelt, ob er Militärdienst leisten kann, würde den Versuch der Militärdienstleistung nicht mehr wagen, weil er davon bis Ende RS oder Kadernschule nicht mehr wegstünde. – Wer während der „Sperrzeit“ in einen Gewissenskonflikt geriete, müsste den Weg der Ausmusterung aus medizinischen Gründen versuchen; der Gewissenskonflikt würde damit zu einer (psychischen) Krankheit gemacht.

Die Bearbeitung der Gesuche nach der RS würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand und bedeutende Mehrkosten verursachen. Der Faktor 1,8 für vor der RS Zugelassene würde die Arbeitgeber der Zivis zusätzlich belasten (vgl. Ziffer 3.1.2).

Soldaten, die zum Zivildienst zugelassen wurden, bis zum Schluss in der RS oder in einer Kadernausbildung zu behalten, wäre ineffizient: Die Armee würde in die falschen Personen investieren und der Dienstbetrieb würde beeinträchtigt.

Würdigung: Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Engelberger würde wirksam die Zulassungszahlen senken, allerdings mit negativen Auswirkungen für Armee, Verwaltung und Wirtschaft und unter phasenweiser Inkaufnahme der Missachtung des Gewissenskonflikts.

3.1.4 Wiedereinführung der Gewissensprüfung

Wer zum Zivildienst zugelassen werden will, muss ein begründetes schriftliches Gesuch einreichen und mündlich glaubhaft seine Gewissensmotive erläutern.

Eignung und Wirkung darauf, dass nur noch Personen mit Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden.	Es würden weniger Personen ohne Gewissenskonflikt zugelassen. Doch auch die Prüfung der glaubhaften Darlegung der Gewissensgründe kann nicht verhindern, dass Personen ohne Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden. Umgekehrt kann es auch vorkommen, dass Gesuchsteller mit Gewissenskonflikt abgewiesen werden. Zudem würden erfahrungsgemäss Personen mit Gewissenskonflikt, die sich das Verfahren nicht zutrauen, davon abgeschreckt, ein Gesuch einzureichen.
Eignung und Wirkung zur Senkung der Zulassungszahlen	Die Zulassungszahlen würden stark sinken, wegen des grösseren Bekanntheitsgrades des Zivildienstes allerdings vermutlich nicht mehr auf das Niveau vor der Tatbeweislösung.
Nebenwirkungen und besondere Merkmale	<p>Alle Nachteile des früheren Zulassungsverfahrens (1996 – 2009) würden wieder aufleben:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die „Gewissensprüfung“ bevorteilte intellektuelle, redegewandte Gesuchsteller und Personen mit gutem schriftlichen Ausdruck. – Die Auseinandersetzung mit den Themen Moral und Ethik und die Aufgabe zu beurteilen, ob ein Gesuchsteller einen Gewissenskonflikt glaubhaft darlegen konnte, stellte sehr hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Die Themen waren kaum justiziabel und die Begründungen mancher Entscheide nur schwer nachvollziehbar. Entsprechend gross war auch der Aufwand für Aus- und Weiterbildung aller Beteiligten. – Das Verfahren schreckte Gesuchsteller mit Gewissensgründen ab, die sich nicht zutrauten, es zu bestehen. Viele zogen die einfacher erreichbare medizinische Ausmusterung vor (vgl. dazu auch Ziffer 3.1.5). – Das Verfahren selektionierte nicht, weil fast jeder angehörte Gesuchsteller zugelassen wurde. – Die Kosten waren sehr hoch. <p>Wer zu einem ihm nicht geläufigen Thema Stellung nehmen muss, nimmt Unterstützung durch Dritte in Anspruch: Es wäre mit kopierten Gesuchen und angelernten Begründungen zu rechnen. Die Begründungspflicht würde Anreize zur Unehrlichkeit setzen.</p>

Würdigung: Die „Gewissensprüfung“ wäre wirksam, allerdings um den hohen Preis vieler unerwünschter Nebenwirkungen. Zudem hat das Parlament mit guten Gründen, insbesondere auch um Kosten zu sparen, 2008 die „Gewissensprüfung“ abgeschafft.

3.1.5 Allgemeine Nebenwirkungen

Alle in den Ziffern 3.1.1 bis 3.1.4 dargestellten möglichen Massnahmen haben zusätzlich die folgenden Nebenwirkungen:

- Jede Massnahme, die zu einem Rückgang der Anzahl Zulassungen zum Zivildienst führt, bewirkt voraussichtlich zugleich eine Zunahme der Ausmusterungen aus der Armee aus medizinischen Gründen. Unter dem Strich bedeutet dies, dass die Armee kaum profitieren würde und dass insgesamt weniger militärdienstpflichtige Personen ihre verfassungsmässige Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung im öffentlichen Interesse erfüllen würden: Die Wehrgechtigkeit wäre geschwächt.
- Besonders Massnahmen auf Gesetzebene wie die Erhöhung des Faktors, die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Engelberger und die Wiedereinführung der Gewissensprüfung brauchen Zeit. Bis eine solche Gesetzesrevision in Kraft tritt, hätte sie eine kontraproduktive Wirkung: Die Zulassungen zum Zivildienst würden vermutlich während eines längeren Zeitraums massiv steigen. Für die Bestände der Armee wären die Auswirkungen möglicherweise gravierend; insbesondere für die Zivildienstverwaltung und für die EO, aber auch für die Wirt-

schaft hätte dies während vielen Jahren Mehrkosten zur Folge. Je einschneidender die geplanten Massnahmen sind, mit desto gravierenderen Nachteilen muss gerechnet werden.

3.2 Rechtliche und wehrpolitische Kriterien

3.2.1 Verfassungsmässigkeit

a) Artikel 5 Absatz 2 Bundesverfassung, Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt von staatlichen Massnahmen, dass sie zur Erreichung des anvisierten Ziels geeignet sind, dass sie für die Erreichung des Ziels erforderlich sind und dass eine staatliche Massnahme nicht in einem Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen steht (Angemessenheit und Zumutbarkeit).

Die Frage, ob die hier untersuchten vier alternativen Vorgehensweisen (und die damit verbundenen Massnahmen) verhältnismässig sind, stellt sich nur, wenn an den mit ihnen verfolgten Zielen überhaupt ein zulässiges öffentliches Interesse besteht.

Öffentliches Interesse: Die anvisierten Ziele der hier untersuchten alternativen Vorgehensweisen entsprechen einem zulässigen öffentlichen Interesse, wenn sie mit Artikel 59 Absatz 1 Satz 2 Bundesverfassung vereinbar sind. Aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 59 Absatz 1 Satz 2 Bundesverfassung ergibt sich, dass es keine freie Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst geben soll und dass Voraussetzung für eine Zulassung zum Zivildienst ein Gewissenskonflikt ist (worauf auch Artikel 1 ZDG erinnert). Die Ziele der geprüften alternativen Vorgehensweisen bestehen darin, dass erstens nur Personen zum Zivildienst zugelassen werden, die effektiv den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, und zweitens die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst abnehme. Das zweite Ziel, die Senkung der Anzahl Zulassungen, ist so lange legitim, als gewährleistet ist, dass Personen mit einem Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden. Und das Ziel, nur Personen mit einem Gewissenskonflikt zum Zivildienst zuzulassen, deckt sich mit der Zweckbestimmung von Artikel 59 Absatz 1 Satz 2 Bundesverfassung.

Wenn nun die Massnahmen, die mit den vier alternativen Vorgehensweisen verbunden sind, daraufhin geprüft werden, ob sie verhältnismässig sind, geht es stets um die Frage der Zweck-Mittel-Relation. Es geht um die Frage, ob auch diese Massnahmen zur Erreichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Eignung heisst: Die Massnahmen sollen den angestrebten Zweck erfüllen oder zumindest einen wesentlichen Beitrag zu dessen Verwirklichung leisten. Sie dürfen das Ziel nicht völlig verfehlen und dürfen nicht unnütz sein.

Das Verbot der Gesuchseinreichung zwischen Abschluss der Rekrutierung und Ende der RS und die Verpflichtung, trotz Zulassung zum Zivildienst eine begonnene Militärdienstleistung zu beenden, sind nicht geeignet, das Ziel von Artikel 59 Absatz 1 Satz 2 Bundesverfassung zu verwirklichen. Diesen Revisionsvorschlägen der parlamentarischen Initiative Engelberger liegt die Überlegung zugrunde, ein Gewissenskonflikt sei schon vor Abschluss der Rekrutierung erkennbar. Da aber das Gewissen jedes Menschen sich entwickelt und wandelt, kann es sich auch zu einem späteren Zeitpunkt in eine Richtung entwickeln, die eine (weitere) Militärdienstleistung nicht erlaubt (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, BBl 2001 6127, S. 6180). Die vorgeschlagenen Massnahmen verwehren einigen Personen mit einem Gewissenskonflikt die Möglichkeit, ihre Dienstpflicht im Zivildienst zu absolvieren, während sie nichts daran ändern, dass auch andere Personen zum Zivildienst zugelassen werden, sofern sie vor Abschluss der Rekrutierung ein Gesuch stellen. Die Massnahmen sind deshalb nicht geeignet, den damit angestrebten Zweck zu erreichen, nur Personen mit einem Gewissenskonflikt zum Zivildienst zuzulassen.

Erforderlichkeit heisst: Die Massnahmen sollen grundsätzlich notwendig sein und dürfen nicht weiter und nicht weniger weit gehen, als nötig ist, um das damit verfolgte öffentliche Interesse zu verwirklichen. Vorrang haben die mildesten Massnahmen, mit denen der beabsichtigte Zweck gerade noch erreicht werden kann. Falls mehrere geeignete Alternativen zur Verwirklichung des da-

mit verfolgten öffentlichen Interesses zur Verfügung stehen, ist die am wenigsten einschneidende Massnahme zu wählen. Die gewählten Massnahmen dürfen in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht übermässige Wirkung entfalten, das heisst in keiner der vier Dimensionen über den Zielbereich hinausschiessen. Sie dürfen insbesondere nicht die Falschen treffen.

Die geprüften neuen, zusätzlichen Hürden (vor allem das Verbot der Gesuchseinreichung zu bestimmten Zeiten, aber auch die Erhöhung des Faktors und die geprüften Erschwernisse im Vollzug) treffen unterschiedslos alle am Zivildienst interessierten Personen und differenzieren nicht nach ihren Beweggründen. Die Massnahmen gehen also in persönlicher Hinsicht weiter als nötig, um den Zweck, nur Personen mit einem Gewissenskonflikt zum Zivildienst zuzulassen, zu erreichen, und sind deshalb unverhältnismässig.

Diejenigen Massnahmen, die Erschwernisse im Vollzug des Zivildienstes vorsehen sowie den Faktor erhöhen, gehen auch in sachlicher Hinsicht weiter als nötig. Indem der Zivildienst unattraktiver gestaltet wird, werden wohl einige Personen ohne Gewissenskonflikt davon absehen, ein Zulassungsgesuch zu stellen. Gleichzeitig treffen diese Massnahmen aber vor allem Personen mit einem Gewissenskonflikt, die dennoch zur Zivildienstleistung bereit sind. Ihre Dienstleistung wird ohne sachliche Gründe erschwert. Aus diesem Grund sind auch diese Massnahmen unverhältnismässig.

Die „Gewissensprüfung“ greift stärker in die Privatsphäre der Gesuchsteller ein als der „Tatbeweis“. Der „Tatbeweis“ verfolgt dasselbe öffentliche Interesse: nur Zulassung von Personen mit Gewissenskonflikt zum Zivildienst. Das Vorliegen des Gewissenskonflikts wird zwar nicht geprüft; der Bezug zum Gewissenskonflikt ist dem „Tatbeweis“ aber inhärent infolge der für ihn konstitutiven Vermutung, wer zur zeitlichen Mehrleistung bereit sei, habe einen Gewissenskonflikt. Als Lösung, die weniger stark in die Privatsphäre eingreift als die Gewissensprüfung, ist der „Tatbeweis“ zu bevorzugen, denn er ist die mildere Massnahme.

Angemessenheit und Zumutbarkeit heisst: Eine staatliche Massnahme muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden. Eingriffszweck und Eingriffswirkung müssen ausgewogen sein und in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Das Verbot des Missverhältnisses verlangt eine Interessenabwägung. Diese erfolgt zwischen dem öffentlichen Interesse an der Wahrung oder Wiederherstellung eines bestimmten Zustandes und den betroffenen Interessen von Privaten. Legitime Ziele dürfen nicht um jeden Preis durchgesetzt werden und der Zweck heiligt nicht jedes Mittel.

Je höher der Faktor angesetzt wird, desto weniger ist er angemessen, denn der Umfang der mit dem erhöhten Faktor verbundenen Mehrleistung lässt sich nicht mehr durch die Gleichwertigkeit zwischen Militär- und Zivildienst insgesamt sowie das Tatbeweiselement rechtfertigen. Das Parlament hat 2008 für die Tatbeweislösung den Faktor 1,5 als angemessen erachtet. Besuche von Parlamentarier/innen in Einsatzbetrieben haben 2011 keine Hinweise ergeben, dass der Faktor unangemessen sei und deshalb erhöht werden müsse, sondern im Gegenteil zur Feststellung geführt, was im Zivildienst geleistet werde, sei ebenso anspruchsvoll wie eine Militärdienstleistung und oft noch herausfordernder. Daher lasse eine Erhöhung des Faktors sich keinesfalls rechtfertigen.³⁶ Die Erhöhung des Faktors hat Sanktionscharakter und benachteiligt Personen, die trotz der angestrebten Abschreckungswirkung von ihrer Bereitschaft nicht ablassen, eine Arbeitsleistung im öffentlichen Interesse zu erbringen. Daher ist sie nicht angemessen.

b) Artikel 8 Bundesverfassung, Rechtsgleichheit

Gleiches ist gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Verschiedenheit ungleich zu behandeln. Eine Ungleichbehandlung muss auf sachlich begründete Unterscheidungen abstellen kön-

³⁶ Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats: Informationsbesuche 2011. Bericht der Subkommissionen 1a, 2a und 2b über den Besuch von Einsatzbetrieben des Zivildienstes vom 3. Februar 2011. – Protokoll Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates, Dienstag, 5. Juli 2011.

nen. Für rechtliche Unterscheidungen muss ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich sein.

Mit diesen Grundsätzen nicht vereinbar sind die Differenzierungen der Revisionsvorschläge der parlamentarischen Initiative Engelberger: Ihr zufolge sollen für Gesuchsteller, die an der Rekrutierung ein Zulassungsgesuch einreichen, die Tatbeweislösung und der Faktor 1,8 gelten; für Gesuchsteller, die nach der RS das Gesuch einreichen, sollen die Pflicht, das Gesuch zu begründen, und der Faktor 1,5 gelten. Mit diesen Revisionsvorschlägen wird die Begründungspflicht gegen die Dauer des Dienstes aufgerechnet. Dafür gibt es keine sachliche Rechtfertigung. Als Begründung für die vorgeschlagene Differenzierung könnte allenfalls die Annahme erhalten, junge Gesuchsteller könnten vor der RS noch nicht beurteilen, ob und wie sie den Militärdienst ertragen, wogegen auserzehrte Soldaten den Militärdienst und seine Auswirkungen erfahren hätten. Diese Annahme wäre jedoch nicht gerechtfertigt, weil ein Gewissenskonflikt sehr wohl schon vor der RS bestehen kann. Im Übrigen geht der Unterscheidung mangels Trennschärfe die Tauglichkeit ab: Welche Regeln gelten, wenn ein Rekrut wegen Gewissensgründen vorzeitig entlassen wird und ein Gesuch einreicht, ohne die RS beendet zu haben?

c) Artikel 59 Absatz 1 Bundesverfassung, Militär- und Ersatzdienst

Satz 2 der genannten Bestimmung wurde geschaffen, damit nicht mehr Militärdienst leisten muss, wer ihn mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann. Das Gewissen als wesentlicher Teil einer Persönlichkeit soll respektiert werden und der Übertritt in den Zivildienst soll rasch möglich sein, damit die Persönlichkeit des Betroffenen während seiner Militärdienstleistung nicht Schaden nimmt.

Das Verbot der Gesuchseinreichung zwischen Abschluss der Rekrutierung und Ende der RS und die Verpflichtung, trotz Zulassung zum Zivildienst eine begonnene Militärdienstleistung zu beenden, verstossen gegen den Verfassungsauftrag in Artikel 59 Absatz 1 Bundesverfassung (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, BBl 2001 6127, S. 6181). Denn auch in klaren Fällen eines Gewissenskonfliktes hätten die Betroffenen je nachdem während Monaten keine Möglichkeit, in den Zivildienst zu wechseln. Sie müssten insbesondere die ganze RS absolvieren. Vom Militärdienst kämen sie nur auf dem Weg der medizinischen Ausmusterung weg. Der Gewissenskonflikt würde nicht mehr als solcher respektiert, sondern zum medizinischen oder psychischen Problem erklärt – mit der möglichen Folge der Ausmusterung aus medizinischen Gründen, welche eine spätere Zivildienstleistung nicht mehr zuliesse.

Auch in der Absicht, mittels eines erhöhten Faktors die Zahl der Zulassungen tief zu halten, kann ein Verstoß gegen die Respektierung des Gewissensentscheids und damit gegen den Verfassungsauftrag in Artikel 59 Absatz 1 Bundesverfassung erkannt werden.

3.2.2 Völkerrechtskonformität

Ungleichbehandlungen, die vor wenigen Jahren noch als zulässig erachtet wurden, werden von den massgeblichen internationalen Gremien immer kritischer beurteilt. Solchen Normen wird vorgeworfen, sie hätten Strafcharakter und würden somit den Anspruch auf rechtsgleiche Ausübung der massgeblichen Rechte nicht mehr einlösen. Tendenzen im Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, einen einheitlichen europäischen Rechtsraum zu schaffen, führen dazu, dass das Verständnis für schweizerische Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Wehrverfassung abnimmt (kennzeichnend dafür ist der Fall Glor, wo es um Fragen des Wehrpflichtersatzes für militärdienstuntaugliche Personen ging).

a) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Artikel 14 EMRK verbietet Diskriminierungen. Als Diskriminierung gilt eine unterschiedliche Behandlung ohne sachliche und vernünftige Rechtfertigung (was anhand des Zwecks der gerügten Massnahme sowie im Lichte gemeinsamer europäischer Anschauungen geprüft wird) oder die Unverhältnismässigkeit der angefochtenen Massnahme. Die Schwere der Benachteiligung infolge

der angefochtenen Massnahme muss in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen.

Alle Massnahmen, die im Landesrecht gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, den Grundsatz der Rechtsgleichheit oder den Verfassungsauftrag in Artikel 59 Bundesverfassung verstossen, können deshalb auch mit der EMRK unvereinbar sein. Dies betrifft alle alternativen Vorgehensweisen. Besonders kritisch sind Massnahmen, die von einer Gesuchseinreichung abschrecken sollen: Die Kontrollorgane der EMRK würden Abschreckung kaum als verhältnismässige Zielsetzung einstufen. Kritisch im Verhältnis zur EMRK sind weiter der Strafcharakter, der in der Erhöhung des Faktors gesehen werden kann, und das Verbot der Gesuchseinreichung während längerer Zeiträume gemäss parlamentarischer Initiative Engelberger, wo sich die Frage der Vereinbarkeit mit Artikel 9 EMRK (Religions- und Gewissensfreiheit) stellt.

Die Möglichkeit, in Strassburg Beschwerde zu führen, ist insofern von Bedeutung, als eine Gesetzesrevision in der Schweiz gerichtlich nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit hin beurteilt werden kann; in Strassburg aber kann sie auf ihre EMRK-Konformität hin beurteilt werden.

b) UNO-Pakt über die politischen und bürgerlichen Rechte

Die UNO-Menschenrechtskommission beurteilte eine russische Regelung als kritisch, bei der es um den Faktor 1,7 ging. Sie machte geltend, ein Faktor, der sich dem Wert 2 annähert, verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 26 des UNO-Paktes.

c) Übereinkommen Nr. 29 der internationalen Arbeitsorganisation ILO

Arbeitsbedingungen in privaten Einsatzbetrieben, die nicht weitestmöglich den privaten Arbeitsverhältnissen angenähert sind, können als Zwangsarbeit gewertet werden. Folglich sind der Absicht, die Vollzugsbedingungen zu erschweren, völkerrechtlich engste Grenzen gesetzt.

3.2.3 Wehrgerechtigkeit

Der Grundsatz der Wehrgerechtigkeit ist in zwei Ausprägungen relevant:

- Möglichst viele militärdienstpflichtige Schweizerbürger sollen die verfassungsrechtliche Militärdienstpflicht durch eine persönliche Dienstleistung erfüllen: primär in der Armee, sekundär im Zivildienst. Nur wer militärdienstuntauglich ist, soll anstelle der persönlichen Dienstleistung eine Geldleistung erbringen.
- Diejenigen Personen, welche im Rahmen der verfassungsrechtlichen Dienstpflicht eine persönliche Dienstleistung erbringen, sollen insgesamt durch diese Dienstleistungen in zeitlicher, physischer, psychischer und finanzieller Hinsicht möglichst gleich belastet werden.

Wird das Zulassungsverfahren zum Zivildienst erschwert oder wird der Zivildienst durch weitere Erschwernisse im Vollzug gezielt unattraktiv gemacht, so werden Personen, die nicht mehr Militärdienst leisten können, vermehrt die Ausmusterung aus medizinischen Gründen anstreben. Darunter leidet die Wehrgerechtigkeit in ihrer ersten Ausprägung: einerseits, weil die Zahl derer abnimmt, welche eine persönliche Dienstleistung erbringen, andererseits, weil Anreize zu „unredlichen“ Ausmusterungen gesetzt werden. Zugleich wird die Wehrgerechtigkeit in ihrer zweiten Ausprägung beeinträchtigt, weil die Ausgemusterten mit ihren Wehrpflichtersatzzahlungen keinen gleichwertigen Beitrag leisten.

In einem Bericht vom 28. März 2007 (veranlasst durch ein Postulat von Ständerat Wicki aus dem Jahr 2005) kam der Bundesrat zum Schluss, die heute geltende Regelung wahre die Wehrgerechtigkeit. Werden nun beim Zivildienst neue zusätzliche Hürden aufgebaut, insbesondere wenn die Dauer des Zivildienstes verlängert wird und seine Vollzugsmodalitäten erschwert werden, so wird die Wehrgerechtigkeit auch in ihrer zweiten Ausprägung gefährdet. Jede weitere Verringerung der Attraktivität des Zivildienstes widerspricht dem Grundsatz der Wehrgerechtigkeit.

3.3 Zusammenfassung und Gesamtwürdigung

Die Prüfung der vier alternativen Vorgehensweisen lässt sich tabellarisch so zusammenfassen:

Kriterium	a) Erschwer- nisse im Vollzug	b) Erhöhung des Faktors	c) Parlama- rische Initi- ative En- gelberger	d) Gewissens- prüfung
Ziel 1: nur Personen mit Gewissenskonflikt	∅	∅	+	++
Ziel 2: weniger Zulas- sungen	+	++	++	++
Nebenwirkungen und negative Auswirkungen	--	--	--	--
Verfassungsmässigkeit	-	--	--	--
Völkerrechtskonformität	--	--	-	-
Wehrgerechtigkeit	--	--	-	-

Zeichenerklärung: ∅ keine Wirkung - / -- negativ / sehr negativ

+ / ++ positiv / sehr positiv

Zusammenfassende Gesamtwürdigung

Keine der dargestellten Massnahmen vermag zu überzeugen. Eine Lösung, die garantieren würde, dass ausschliesslich Gesuchsteller mit Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden, gibt es nicht. Zwar sind alle Massnahmen geeignet, die Anzahl Zulassungen zu reduzieren. Doch: Je wirksamer eine Massnahme ist, desto grösser sind auch die Nebenwirkungen und negativen Auswirkungen. Unter den Aspekten der Verfassungsmässigkeit, der Völkerrechtskonformität und der Wehrgerechtigkeit sind zudem alle Massnahmen mehr oder weniger problematisch. Die seit Februar 2011 erreichten Fortschritte (bedeutender Rückgang der Zulassungen, Verschwinden des Zivildienstes aus den Schlagzeilen) würden zunichte gemacht. Der Zivildienst würde wieder zum kontrovers diskutierten Thema. Die Zulassungszahlen würden während Monaten stark steigen, bis die Massnahmen ihre Wirkung entfalten könnten (was zwei Jahre oder länger dauern kann). Die Armee würde kaum profitieren, weil die Senkung der Zulassungszahlen mindestens teilweise durch eine Zunahme der Ausmusterungen aus medizinischen Gründen wettgemacht würde. Der erneute Anstieg der Zulassungszahlen würde den Vollzug des Zivildienstes erschweren und ihn während vielen Jahren wesentlich verteuern (auch über das Datum des Inkrafttretens der neuen Massnahmen hinaus).

2008 wurde prognostiziert, dass nach Einführung der Tatbeweislösung nicht mehr als 2'500 Zulassungsgesuche eingereicht würden. Zwar liegen die Zahlen heute wesentlich höher. Die Analyse im zweiten Kapitel hat jedoch gezeigt, dass es zur Zeit trotzdem keinen Handlungsbedarf gibt, weder zur Senkung der Anzahl Zulassungen noch zur Erreichung des Ziels, dass ausschliesslich Personen mit einem Gewissenskonflikt zum Zivildienst zugelassen werden.

Vor diesem Hintergrund überwiegen bei allen im dritten Kapitel analysierten alternativen Vorgehensweisen und Massnahmen die Nachteile. Deshalb ist keine dieser Vorgehensweisen zu empfehlen.

4 Beratung des Berichtsentwurfs in den Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte

4.1 Vorgehensweise

National- und Ständerat hatten in den vergangenen zwei Jahren Beschlüsse gefasst und dem Bundesrat Aufträge erteilt, die mit den Analyseergebnissen von Kapitel 2 des Berichts nicht übereinstimmen³⁷. Es drängte sich deshalb auf, gemeinsam mit den SiK beider Räte eine politische Standortbestimmung vorzunehmen, bevor der Bericht fertig redigiert und dem Bundesrat zur Beschlussfassung unterbreitet wird. Die Standortbestimmung hatte zum Ziel, für die Beschlussfassung im Bundesrat und für das weitere Vorgehen in Sachen Zivildienst und Tatbeweislösung eine Basis zu schaffen, die nicht nur der jüngsten Entwicklung Rechnung trägt, sondern anschliessend auch im Parlament mehrheitsfähig ist und nicht zu weiteren politischen Kontroversen Anlass gibt. Der Berichtsentwurf wurde deshalb im März 2012 den beiden SiK zu einer ersten Diskussion unterbreitet. Für diese Diskussion wurde er mit dem Kapitel 3 ergänzt, das alternative Vorgehensweisen aufzeigt und würdigt. Diese Vorgehensweise hatte zugleich den Vorteil, dass der Beobachtungszeitraum ausgedehnt wurde und die Wirkungen der Ordnungsrevision, die seit dem 1. Februar 2011 gilt, nun über ein ganzes Jahr beurteilt werden können.

Die SiK beider Räte haben im April 2012 den Entwurf des Berichts diskutiert: die SiK des Nationalrates am 2. April 2012 und die SiK des Ständerates am 30. April 2012. Sie waren gebeten, insbesondere zur Frage Stellung zu nehmen, ob sie die Feststellungen zum Handlungsbedarf gemäss Kapitel 2.5, die aus der Analyse abgeleitet sind, gutheissen oder ob sie weitergehende Massnahmen befürworten.

4.2 Ergebnisse der Kommissionsberatungen

In der SiK des Nationalrates waren die Meinungen zur Lageanalyse des Berichtsentwurfs, zum Handlungsbedarf und zur Frage, ob es nun eine Gesetzesrevision brauche oder nicht, geteilt. Die Mehrheit der Kommission zeigte sich befriedigt über die Auswirkungen der bisher ergriffenen Massnahmen und kam zum Schluss, die Zahl der jährlichen Zulassungen bewege sich nun auf einem tragbaren Niveau und gefährde die Bestände der Armee nicht. Wer sich im Zivildienst engagiere, engagiere sich für die Gemeinschaft, ohne der Armee dadurch zu schaden. Der Zivildienst leiste einen Beitrag zur Wehrerechtigkeit: Dank der Tatbeweislösung erfüllten mehr junge Menschen ihre Dienstpflicht durch eine persönliche Dienstleistung als vor der Abschaffung der Gewissensprüfung. Die Tatbeweislösung sei hohen Zahlen an Ausgemusterten vorzuziehen. Nun sei für den Vollzug des Zivildienstes Verlässlichkeit gefordert, nicht noch mehr Verwirrung durch weitere Regelanpassungen. Daher sollten jetzt keine weiteren Massnahmen ergriffen werden, weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe. – Dem hielt eine Minderheit der Kommissionsmitglieder entgegen, die bisher ergriffenen Massnahmen genügten keineswegs. Die Tatbeweislösung mache es zu leicht, vom Militärdienst wegzukommen. Sie bringe faktisch die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst, was die Bundesverfassung und das Gesetz nicht zuliesse. Personen ohne Gewissenskonflikt dürften nicht zum Zivildienst zugelassen werden. Der Entscheid des Parlaments für die Tatbeweislösung sei ein Fehlentscheid gewesen, der korrigiert werden müsse. Der Zivildienst sei dem Militärdienst keineswegs gleichwertig und weiterhin zu attraktiv, vor allem für Personen, die im Militärdienst eine Kaderausbildung absolvieren müssen. Es müsse aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen die Zahl der Zulassungen auf 2'500 pro Jahr gedrückt werde. Auf tiefere Zahlen zu hoffen und mit weiteren Massnahmen zuzuwarten, sei fahrlässig. Prob-

³⁷ Vgl. dazu oben Kapitel 1.1: Beide Räte haben 2010 mit Blick auf die seit 2009 stark angestiegenen Gesuchszahlen zwei gleichlautende Motionen überwiesen, die eine sofortige Revision des ZDG verlangen. Der Nationalrat hat einen weiteren parlamentarischen Vorstoss gutgeheissen (Motion 09.3861, Eichenberger-Walther, Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten) und seine SiK hat einer parlamentarischen Initiative Folge gegeben (Parlamentarische Initiative 10.528, Engelberger, Stopp dem Jekami im Zivildienst), welche das Zulassungsverfahren vollständig umgestalten will. Die SiK Ständerat hat die Behandlung dieser beiden Vorstösse Mitte 2011 sistiert.

leme würden schöngeredet statt gelöst. Das Parlament dürfe nicht aufhören, Druck auf die Verwaltung auszuüben, sonst gebe es keine Verbesserungen. Das Zivildienstgesetz sei unverzüglich zu revidieren.

Die Mitglieder der SiK des Ständerates nahmen den Berichtsentwurf wohlwollend zur Kenntnis und äusserten sich zum Vollzug des Zivildienstes positiv. Seiner Situationsanalyse stimmten sie zu. Die bisherigen Massnahmen hätten Wirkung entfaltet und man sei auf dem richtigen Weg. Im Zivildienst werde gute Arbeit geleistet. Zivildienstesätze müssten in jedem Fall streng und fordernd sein und dies sei durch Kontrollen sicherzustellen. Wenn in der geltenden Ordnung Lücken erkennbar würden, die einen zu einfachen und grundlosen Wechsel zum Zivildienst zuliesse, so müssten Bundesrat und Verwaltung sofort oder spätestens 2014 geeignete Massnahmen ergreifen. Es sei jedoch nicht erforderlich, jetzt sofort zusätzliche Massnahmen zu ergreifen.

Beide SiK haben sich der Analyse, den Schlussfolgerungen und der Gesamtwürdigung der Ziffern 2 und 3 des Berichts angeschlossen und einen gleich lautenden Antrag von Nationalrätin Ursula Haller bzw. von Ständerat Hans Altherr mit folgendem Wortlaut gutgeheissen (die SiK des Nationalrates mit 14 zu 10 Stimmen, die SiK des Ständerates einstimmig):

„Das EVD wird beauftragt:

- a. dem Bundesrat vorläufig keine Massnahmen zur weiteren Senkung der Zahl der Zulassungen zum Zivildienst vorzuschlagen;
- b. die Auswirkungen der Tatbeweislösung gemeinsam mit dem VBS weiterhin zu analysieren und Mitte 2014 einen neuen Bericht vorzulegen; dieser soll insbesondere zur Frage Stellung nehmen, ob die Tatbeweislösung mit den Eckwerten der weiterentwickelten Armee vereinbar ist.“

4.3 Schlussfolgerungen

Die Resultate der Diskussionen in den SiK beider Räte und der in beiden Kommissionen gefasste Beschluss bestätigen das in Ziffer 2.4 aufgrund der Lagebeurteilung gezogene Fazit: Zum jetzigen Zeitpunkt besteht kein Handlungsbedarf, weder auf Verordnungs- noch auf Gesetzesebene.

Das weitere Vorgehen soll dem im Beschluss der beiden SiK aufgezeigten Weg entsprechen, der in jeder Hinsicht mit der Lagebeurteilung von Kapitel 2 im Einklang steht.

5 Empfehlungen

Aufgrund dieses Ergebnisses und der vorstehenden Darlegungen wird dem Bundesrat empfohlen:

1. vorläufig keine zusätzlichen Massnahmen zu ergreifen, um die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst weiter zu senken;
2. das EVD zu beauftragen, die Auswirkungen der Tatbeweislösung gemeinsam mit dem VBS weiterhin zu analysieren und Mitte 2014 einen dritten Bericht vorzulegen, der zum Verhältnis des Zivildienstes zur künftigen Armee Stellung nimmt.

6 Anhang

6.1 Details zur quantitativen Analyse (Kapitel 2)

6.1.1 Zulassungsverfahren des Zivildienstes

Seit der Einführung des Zivildienstes vor 15 Jahren bis Ende September 2011 wurden 34'539 Gesuchsteller zugelassen. Die Entwicklung der Anzahl Zulassungen zeigt das folgende Bild:

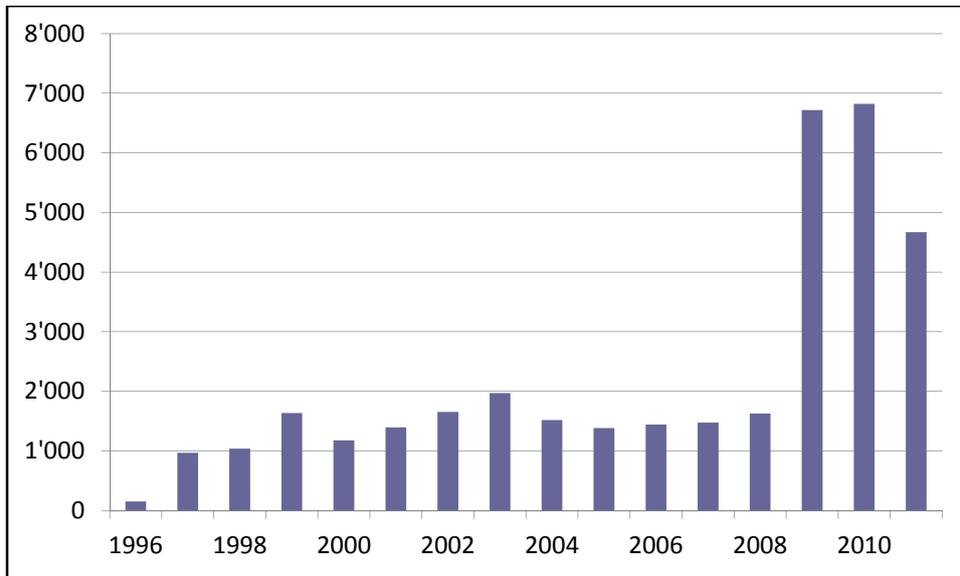


Abbildung 15: Zulassungen pro Jahr

Die Zulassungen im Kalenderjahr 2011 liegen höher als in Phase 4 wegen der zahlreichen Zulassungen im Januar, vor der Revision der ZDV.

Mit der Revision der ZDV auf den 1. Februar 2011 wurde das Zulassungsverfahren des Zivildienstes komplizierter gestaltet und von wenigen Tagen auf mindestens fünf Wochen verlängert (vgl. Ziffer 2.3.1).

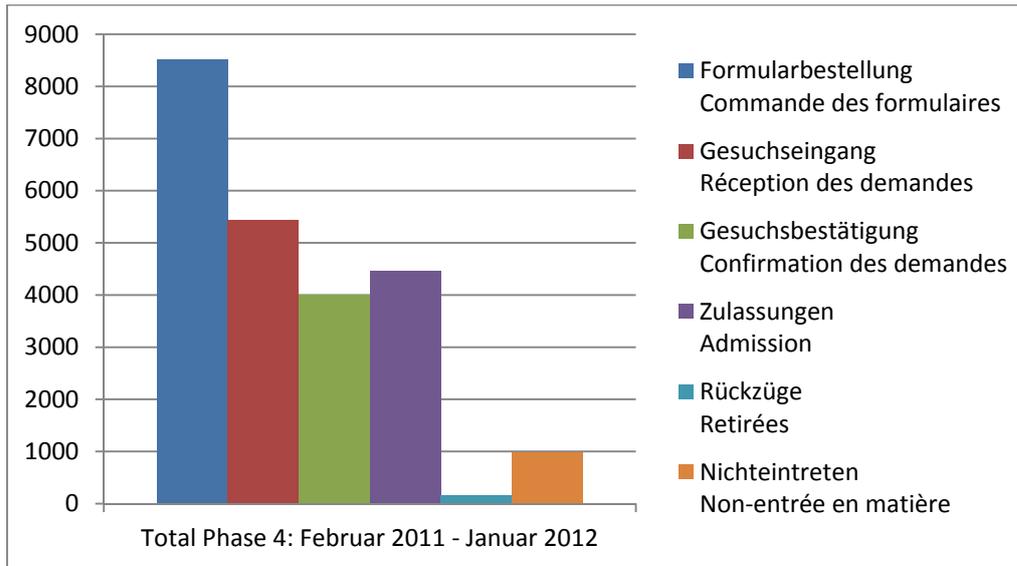


Abbildung 16: Zulassungsverfahren vom Formular über das Gesuch zum Entscheid³⁸

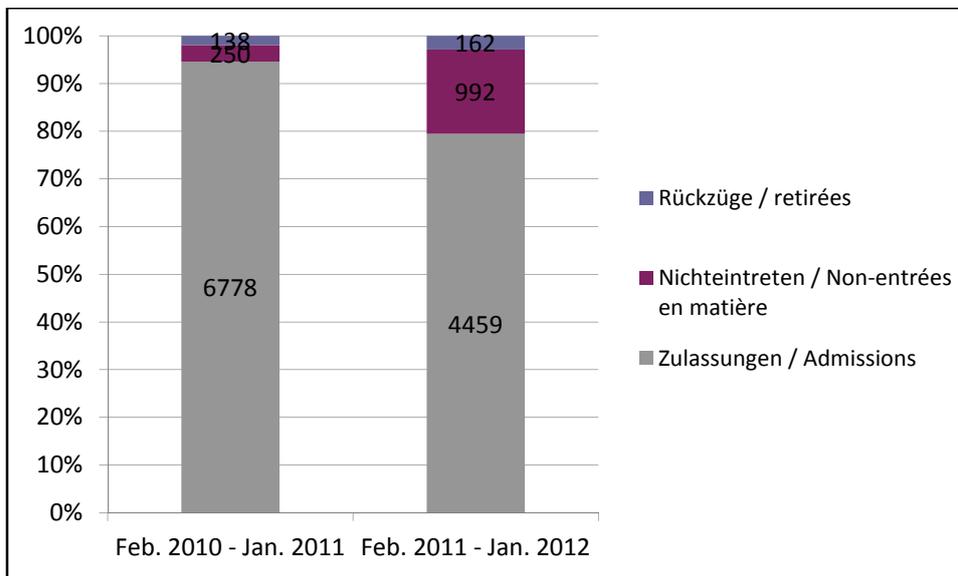


Abbildung 17: Entscheid-Arten des Zulassungsverfahrens

Das Zulassungsverfahren hat dazu geführt,

- dass nur 71% derjenigen, die bis Ende Dezember 2011 ein Formular bestellten, bis Ende Januar 2012 ein Gesuch eingereicht haben;
- dass der Anteil Abschreibungen/Rückzüge und Nichteintretensentscheide von 5% auf 21% gestiegen ist.

Fazit:

➔ Das Zulassungsverfahren wurde komplizierter und auf mindestens fünf Wochen verlängert. Der Anteil Gesuche, die zur Zulassung zum Zivildienst führen, ist von 95% auf 79% gesunken.

³⁸ Die Zahl der Zulassungen ist höher als diejenige der Gesuchsbestätigungen wegen des Abbaus von Pendenzen und wegen der vierwöchigen Bedenkfrist.

6.1.2 Zeitpunkt der Gesuchseinreichung

Nach Einführung des „Tatbeweises“ (Phase 2) hat der Anteil Gesuchsteller, die die RS bestanden hatten, sprunghaft zugenommen. Seither geht dieser Anteil wieder zurück.

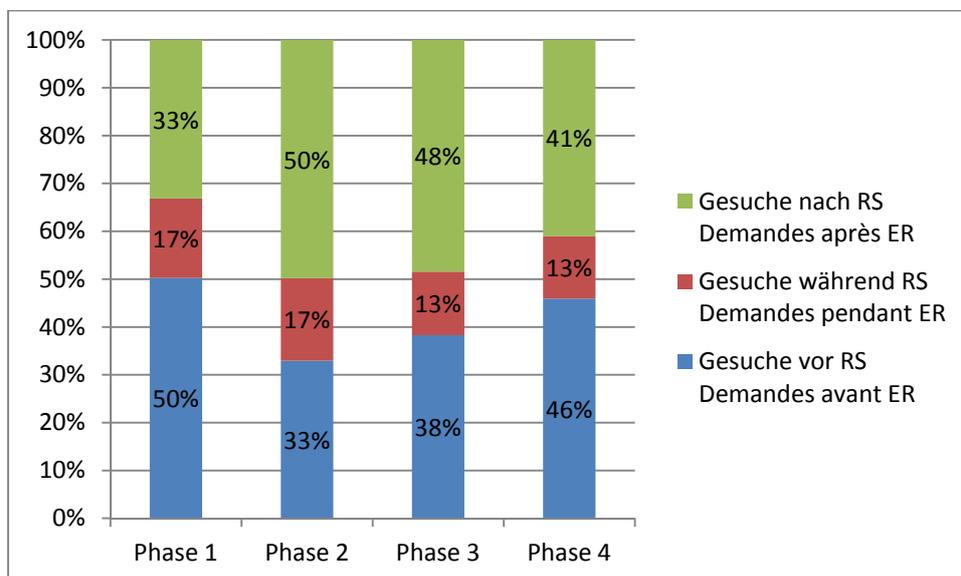


Abbildung 18: Zeitpunkt der Gesuchseinreichung

- Gesuche vor RS: Vor Einführung des „Tatbeweises“ wurden 50% der Gesuche vor Beginn der RS eingereicht. Nachdem dieser Wert auf 33% gesunken war, sind es heute wieder 46%.
- Gesuche während RS: Sowohl vor wie nach Einführung des „Tatbeweises“ wurden 17% der Gesuche während der RS eingereicht. Heute ist dieser Wert auf 13% gesunken.
- Gesuche nach RS: Vor Einführung des „Tatbeweises“ wurden 33% der Gesuche nach der RS eingereicht. Nachdem dieser Wert auf 50% gestiegen war, sind es heute noch 41%.

Fazit:

- ➔ Der Anteil Gesuchsteller, die das Gesuch vor der RS einreichen, ist mit Einführung des „Tatbeweises“ von 50% auf 33% gesunken; seither ist er aber wieder gestiegen und hat mit 46% praktisch das Niveau der Zeit vor Einführung des „Tatbeweises“ erreicht.
- ➔ Der Anteil Gesuchsteller, die das Gesuch während der RS einreichen, ist von 17% in den Phasen 1 und 2 auf 13% gesunken.
- ➔ Der Anteil Gesuchsteller, die das Gesuch nach der RS einreichen, ist mit Einführung des „Tatbeweises“ von 33% auf 50% gestiegen und seither wieder auf 41% gesunken.

6.1.3 Rekrutierungsergebnisse der Armee

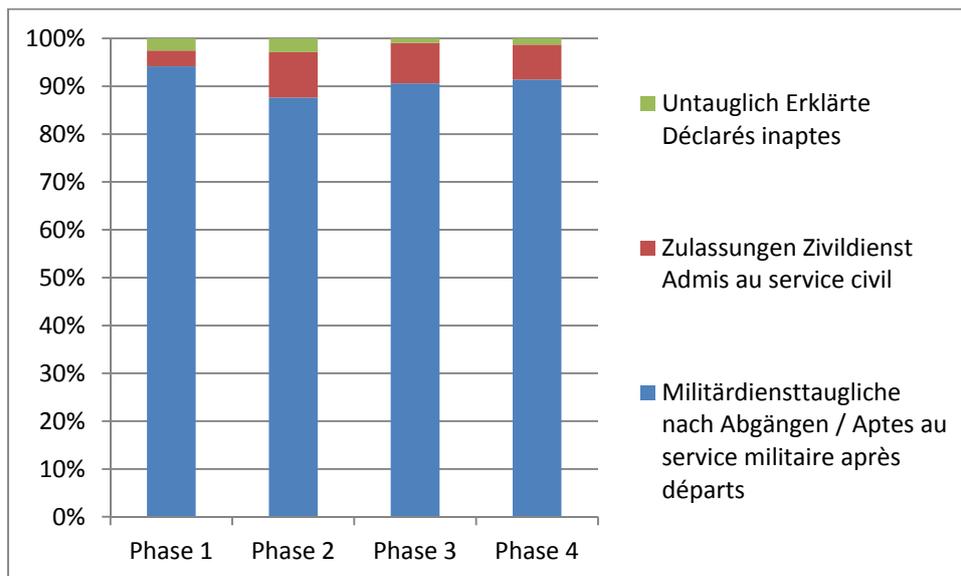
Durchschnittlich werden 65% der Stellungspflichtigen an der Rekrutierung militärdiensttauglich erklärt.

Tabelle 2: Militärdiensttauglichkeit an der Rekrutierung

Rekrutierung	Beurteilte Stellungspflichtige	davon Militärdiensttaugliche	Quote in %
2006	37'377	24'133	64.57%
2007	38'182	25'321	66.32%
2008	37'078	23'940	64.57%
2009	38'341	25'277	65.93%
2010	40'535	26'807	66.13%
2011	41'028	26'700	65.08%
TOTAL 2006-2011	232'541	152'178	65.44%

6.1.4 Abgänge der Armee nach Rekrutierung und vor Beginn der Rekrutenschulen

Im Jahr 2008 (Phase 1 vor Einführung des „Tatbeweises“) wurden von den Militärdienstpflichtigen 6% zum Zivildienst zugelassen oder untauglich erklärt. Im Jahr nach Einführung des „Tatbeweises“ (Phase 2) verdoppelte sich dieser Anteil auf gut 12%. Seit der Revision der ZDV am 1. Februar 2011 (Phase 4, provisorischer Stand September 2011) ist der Anteil auf 8% gesunken.

**Abbildung 19:** Abgänge nach Rekrutierung und vor Beginn der Rekrutenschulen**Fazit:**

→ Seit der Revision der ZDV am 1. Februar 2011 beginnen 91,4% der an der Rekrutierung militärdiensttauglich Erklärten die RS, annähernd so viele wie vor Einführung des „Tatbeweises“ (94%).

6.1.5 Abgänge aus den Rekrutenschulen

2005 bis 2008: Vor Einführung des „Tatbeweises“ wurden durchschnittlich 16.3% der Eingerückten entlassen. Davon wurden 1.05% zum Zivildienst zugelassen.

2009: Im Jahr der Einführung des „Tatbeweises“ wurden 3.7% zum Zivildienst zugelassen. Der Anteil der Entlassenen stieg jedoch lediglich auf 18.8% der Eingerückten, weil die Entlassungen aus medizinischen Gründen abnahmen.

2010: Mit 16.6% lag die Quote der entlassenen Rekruten praktisch wieder gleich hoch wie in den Jahren vor Einführung des „Tatbeweises“. Davon wurden 2% zum Zivildienst zugelassen.

2011: Gemäss den provisorischen Zahlen der RS-Starts I und II wurden 16.8% der Eingerückten entlassen. Davon wurden 1.1% zum Zivildienst zugelassen.

Die Entlassungen aus medizinischen Gründen sind von 12.1% im Jahr 2009 auf 14.4% im Jahr 2011 gestiegen, während die Zulassungen zum Zivildienst von 3.7% im Jahr 2009 auf 1.1% im Jahr 2011 gesunken sind.

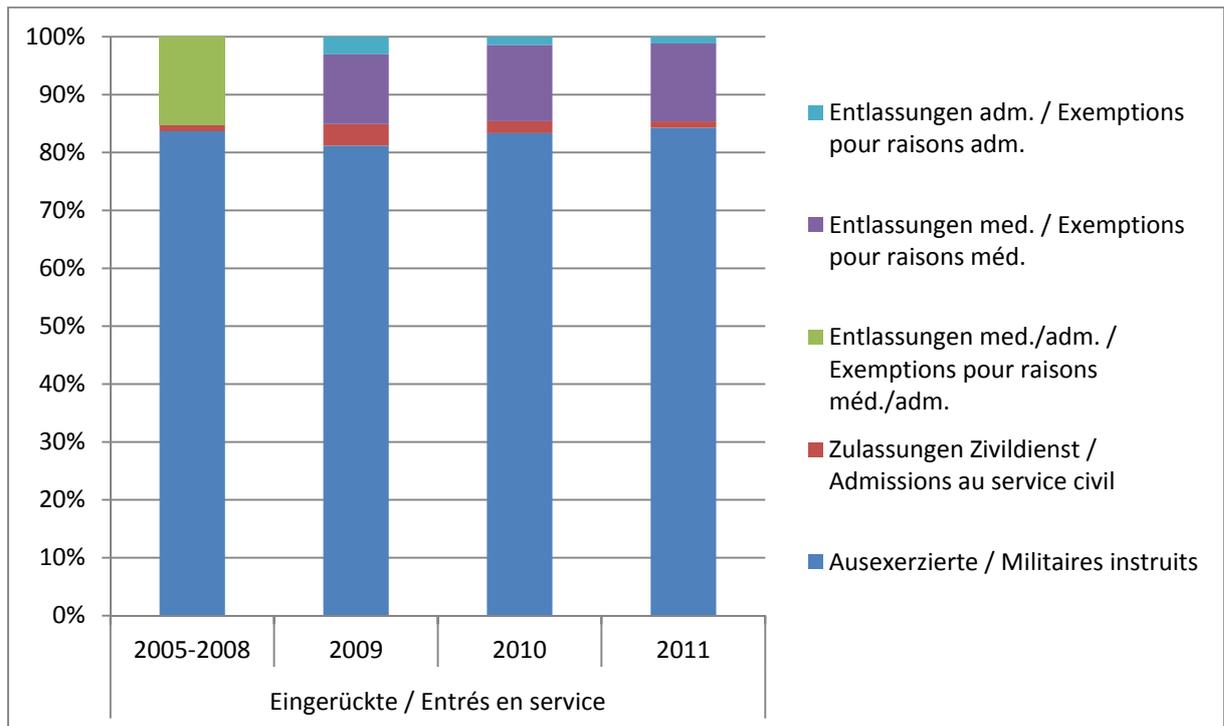


Abbildung 20: Abgänge aus den Rekrutenschulen (2011: provisorischer Stand)

Fazit:

➔ Zwei Jahre nach Einführung des „Tatbeweises“ sind die Abgänge aus den Rekrutenschulen wieder gleich hoch wie vor Einführung des „Tatbeweises“.

6.1.6 Abgänge von auserexerzierten Angehörigen der Armee

Die Abgänge an den Zivildienst sind nach Einführung des „Tatbeweises“ stark gestiegen und seit 2011 wieder gesunken.

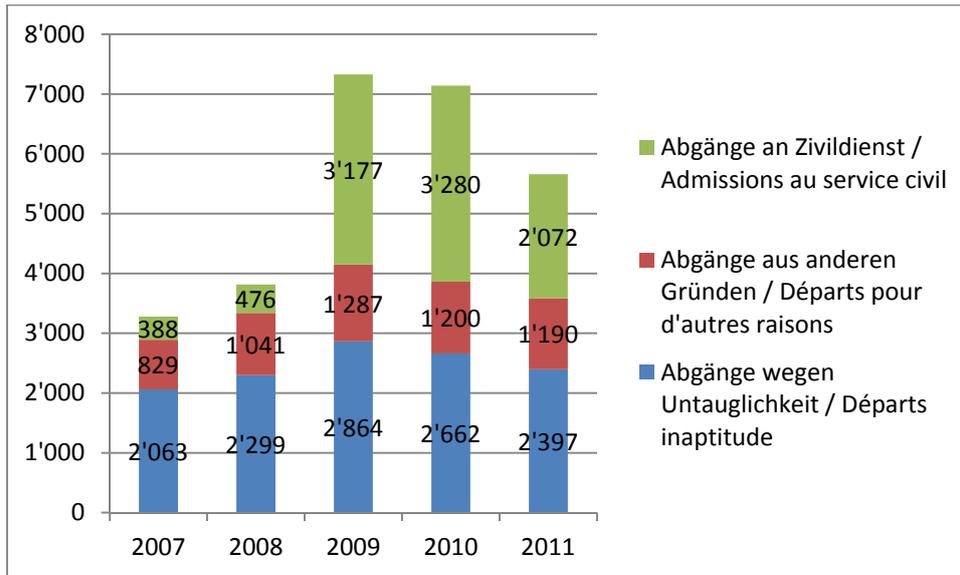


Abbildung 21: Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee, absolut

Der prozentuale Anteil der Abgänge an den Zivildienst vom Effektivbestand der Armee ist von 0,22% 2008 auf 1,63% 2010 gestiegen und nach der Revision der ZDV wiederum auf 1,07% im Jahr 2011 gesunken. Der Anteil der Abgänge insgesamt hat von 1,77% 2008 auf 3,55% 2010 zugenommen und auf 2011 wieder auf 2,92 abgenommen.

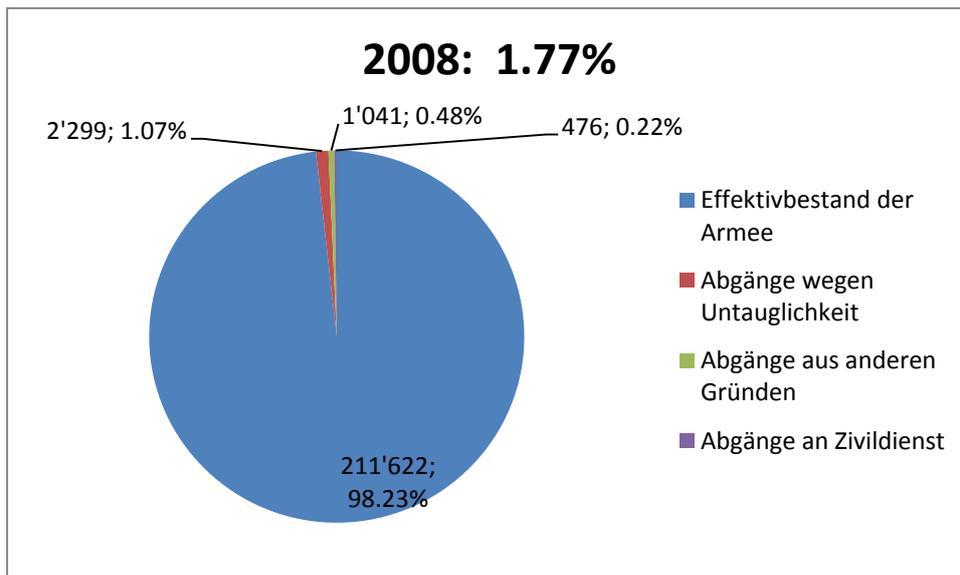


Abbildung 22: Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee 2008, relativ

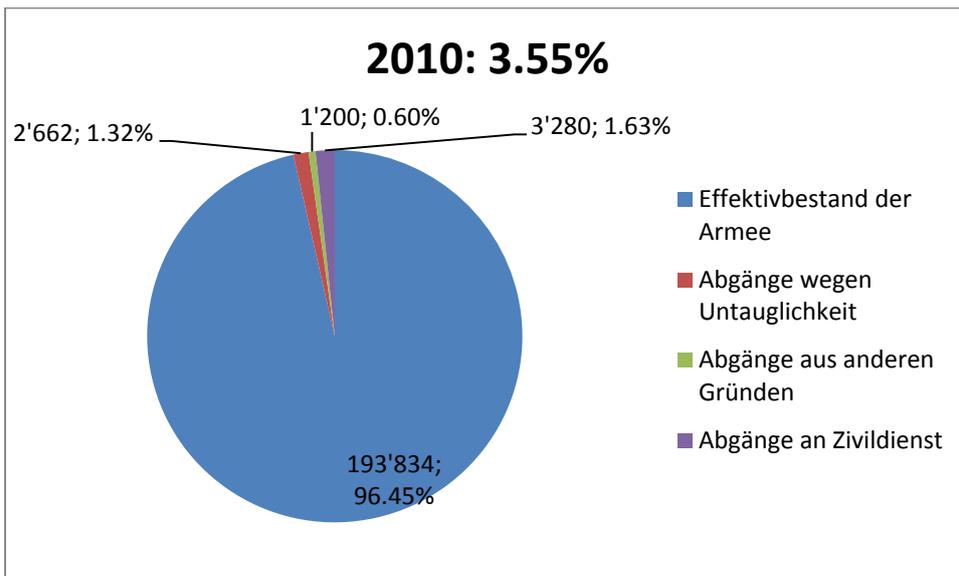


Abbildung 23: Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee 2010, relativ

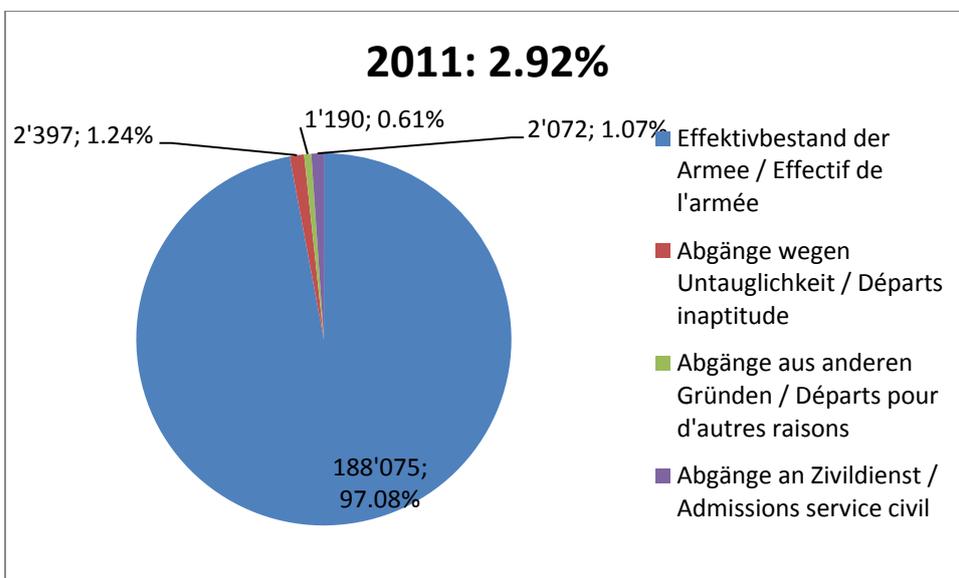


Abbildung 24: Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee 2011, relativ

Fazit:

→ Die Abgänge von Auserzierten an den Zivildienst sind nach Einführung des „Tatbeweises“ stark gestiegen, haben seit 2011 aber wieder abgenommen. Dasselbe gilt für die Abgänge von Auserzierten insgesamt.

Glossar

AO	Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee, Armeeargumentation (SR 513.1)
EFG	Eigenfinanzierungsgrad
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EO	Erwerbsersatzordnung
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft, Erwerbssatzgesetz (SR 834.1)
FTE	Full-time Equivalent, Vollzeitäquivalent
GZG	Gespräch Zivildienstgesuch (mit Gesuchstellern aus der RS, im Rekrutierungszentrum)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung, Militärgesetz (SR 510.10)
MStG	Militärstrafgesetz (SR 321.0)
MZG	Motivevaluation Zivildienstgesuch (schriftliche Befragung von Zivis, die ihr Gesuch vor oder nach der RS eingereicht hatten, anlässlich des Einführungskurses des Zivildienstes)
RS	Rekrutenschule
SiK	Sicherheitspolitische Kommission(en)
VOA	Verordnung über die Organisation der Armee (SR 513.11)
ZDG	Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst, Zivildienstgesetz (SR 824.0)
ZDV	Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (SR 824.01)
Zivi(s), der	Zivildienst leistende Person(en)