



Revision des Zivildienstgesetzes¹ und des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe²

Erläuterungen

Datum:

27. Juni 2007

Referenz/Aktenzeichen: Erläuterungen_07_06_27_dt

A. Grundzüge der Vorlage

1 Ausgangslage

1.1 Der Anlass zur Revision: Worum geht es?

Am 14. Dezember 2004 hat Nationalrat Heiner Studer unter dem Titel: *Zivildienst, Einführung des Tatbeweises* eine Motion mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament eine Änderung des Zivildienstgesetzes zu unterbreiten.

Ziel der Teilrevision: Ersatz des geltenden kostspieligen Zulassungsverfahrens durch die Bestimmung, wonach Militärdienstpflichtige, die den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können und zum Beweis dessen bereit sind, einen länger als den Militärdienst dauernden Zivildienst zu leisten (Tatbeweis), dies tun können.

Diese Motion wurde von den eidgenössischen Räten mit folgendem Wortlaut angenommen:

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz) und des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe zu unterbreiten. Das heute geltende Zulassungsverfahren zum Zivildienst ist durch eine Regelung zu ersetzen, die kostengünstiger und für alle Beteiligten deutlich weniger aufwendig als die heute geltende Lösung ist, transparenten Grundsätzen folgt, zu gerechten Ergebnissen führt und auch den Tatbeweis berücksichtigt. Die Wehrpflichtersatzabgabe nach Artikel 59 Absatz 3 BV ist so zu erhöhen, dass die durch sie bewirkte Belastung der abgabepflichtigen Personen besser als heute der Gesamtbelastung der Personen entspricht, die ihre Wehrpflicht durch persönliche Dienstleistungen erfüllen.

Das Verfahren der Zulassung zum Zivildienst soll mithin folgende Anforderungen erfüllen: Es soll

- kostengünstiger sein. Diese Anforderung kann nur die Seite des Bundes betreffen, da das geltende Verfahren für die gesuchstellenden Personen bereits heute kostenfrei ist;
- deutlich weniger aufwendig für die Vollzugsstelle sein;
- deutlich weniger aufwendig für die gesuchstellenden Personen sein;

¹ SR 824.0

² SR 661

- _ transparenten Grundsätzen folgen;
- _ zu gerechten Ergebnissen führen;
- _ den Tatbeweis berücksichtigen.

1.2 Gründe für die Überweisung der Motion Studer - Kritik am Zulassungsverfahren und am „blauen Weg“

Die wesentlichen Gründe, welche die eidgenössischen Räte bewogen, die Motion Studer in einer abgeänderten Version anzunehmen, waren gemäss Motionsbegründung insbesondere die folgenden:

Das heutige Zulassungsverfahren sei personell, administrativ und finanziell mit sehr grossem Aufwand verbunden. Trotz dieses hohen Aufwandes und der grossen Seriosität, mit welcher die Zulassungskommission ihre Arbeit erledige, sei die Selektionswirkung nur sehr beschränkt; die Zahl der Abweisungen bleibe gering. Dies sei auf die Tatsache zurückzuführen, dass sich die Mehrzahl der gesuchstellenden Personen bereits bei der Einreichung des Gesuches seriös mit den Gründen und den Konsequenzen des Zivildienstes auseinandergesetzt haben. Wer den Faktor 1,5 akzeptiere, zeige ausreichend deutlich, dass er ernsthafte Gründe habe, warum er nicht Militärdienst leisten könne.

Gleichzeitig wurde aber festgehalten, dass es nicht zu einfach sein dürfe, vom Militärdienst wegzukommen. Aufgrund der Belastungen und Risiken, welchen der Militärdienstleistende ausgesetzt sei, müsse der Zivildienst deutlich länger dauern als der Militärdienst.

Mit dem Willen, die Wehrpflichtersatzabgabe zu erhöhen, sei die Absicht verbunden, Wehrpflichtige davon abzuhalten, aus opportunistischen Gründen den sogenannten „blauen Weg“, d.h. die Ausmusterung aus gesundheitlichen Gründen, zu suchen.

Hinsichtlich der Wehrpflichtersatzabgabe wurde unter anderem erwogen, dass deren heutige Ausgestaltung eine zu attraktive Lösung sei, die dem Grundsatz der Gleichwertigkeit, welcher der Umsetzung des Postulats der Wehrgerechtigkeit zugrunde liegt, nicht mehr in genügendem Mass nachkomme. Mit der Motion wird denn auch eine Erhöhung angestrebt, welche falsche Anreize zu eliminieren vermag.

1.3 Motion Studer: ihre Absichten

Die Motion Studer stellt primär das Verfahren der Zulassung zum Zivildienst zur Debatte. Dabei geht es u.a. um die Frage, ob eine Prüfung der Gewissensgründe möglich und unter unterschiedlichen Gesichtspunkten richtig ist. In zweiter Linie geht es um die Frage der Erhöhung der Wehrpflichtersatzabgabe zur Sicherung der Wehrgerechtigkeit.

Nicht zur Debatte steht aber die "Zielgruppe" des Zivildienstes. Es geht auch künftig um Militärdienstpflichtige, welche aus Gewissensgründen nicht in der Lage sind, den Militärdienst zu leisten. Dies entspricht auch der historischen Betrachtungsweise der Verfassungsgrundlage. Der Zivildienst war immer als Lösung für das Problem der Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen gedacht. Der Bezug zum Gewissen soll deshalb auch weiterhin beibehalten werden. Dies obwohl der Verfassungstext es erlauben würde, diesen Bezug aufzuheben. Den Bezug zum Gewissen stellt denn auch die Motion Studer her.

Bei der Wehrpflichtersatzabgabe sollen mit einer Erhöhung insbesondere falsche Anreize eliminiert werden. Daraus lässt sich ableiten, dass auch bisherige Vergünstigungen hinterfragt und aufgegeben werden sollen.

1.4 Verfassungsmässiger Spielraum für eine andere Lösung des Zulassungsverfahrens zum Zivildienst

Die Motion Studer verlangt eine Berücksichtigung des Tatbeweises. Zum Begriff des Tatbeweises vgl. nachfolgend Ziffer 3.2.2.1.

Vorweg stellt sich die Frage, ob eine Tatbeweislösung, welche auf die Prüfung der Gewissensgründe verzichtet, überhaupt mit der Verfassung in Einklang steht. Bezüglich dieser Frage wurde bei Prof. Pierre Tschannen, Institut für öffentliches Recht, Universität Bern ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten kann eingesehen werden in der Ausgabe der VPB, Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, vom 1. Juni 2007. Diesem Gutachten lassen sich die folgenden zentralen Aussagen entnehmen:

Die Charakterisierung des Zivildienstes als Ersatzdienst in der Bundesverfassung besage, dass der Militärdienst den Regelfall und der Zivildienst den Ausnahmefall darstelle. Wer für sich eine von der Norm abweichende Ausnahmesituation beanspruche, habe deren Vorhandensein zu belegen. Der Zivildienst verlange also nach besonderer Rechtfertigung und könne nicht voraussetzungslos geleistet werden. Eine freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst sei damit ausgeschlossen.

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.

Weder dem Verfassungstext noch der Diskussion im Parlament zur Verfassungsänderung lasse sich ein Hinweis entnehmen, dass eine Tatbeweislösung ausgeschlossen werden sollte. Vielmehr sei festgehalten worden, dass die Modalitäten des Zivildienstes, insbesondere das Zulassungsverfahren, durch das Gesetz zu regeln seien.

Aus verfassungsmässiger Sicht seien daher als Zulassungsverfahren die Prüfung der Gewissensgründe oder der reine Tatbeweis oder eine Kombination aus beiden zulässig. Alle drei denkbaren Modelle seien geeignet, den Gewissenskonflikt darzulegen, und keines der drei sei vor Missbräuchen gefeit.

Das Gesuchsverfahren einer reinen Tatbeweislösung habe sich an folgenden Rahmenbedingungen zu orientieren:

- Militärdienstverweigerer haben Anspruch auf eine Zulassung zum Zivildienst, wenn sie bereit sind, eine vergleichsweise längere Dienstdauer in Kauf zu nehmen.
- Diese Bereitschaft gilt als Beweis dafür, dass ein Gewissenskonflikt vorliegt.
- Die Bewilligung des Gesuchs darf nicht von weiteren Bedingungen (insbesondere dem Bestehen einer Gewissensprüfung) abhängig gemacht werden.
- Der zivile Ersatzdienst muss dem verweigerten Militärdienst gleichwertig sein.
- Die Dauer des Ersatzdienstes darf nicht so kurz sein, dass er faktisch einer freien Wahl entspricht, aber auch nicht so lange, dass er Strafcharakter aufweist. Ein Verhältnis zum verweigerten Militärdienst um den Faktor 1,3 bis 2,0 dürfte diesen Anforderungen genügen.

1.5 Evaluation der Lösungen und Erfahrungen in Deutschland und Österreich

Der Erarbeitung des vorliegenden Revisionsentwurfs ging eine intensive Evaluation der Zivildienstlösungen in Deutschland und Österreich voran. Daraus wurden die nachstehenden Erkenntnisse gewonnen:

1.5.1 Deutschland

In Deutschland dauert der Zivildienst gleich lange wie der Grundwehrdienst. Pro Jahr werden derzeit rund 100'000 – 120'000 Zulassungsgesuche eingereicht. Rund 85% davon führen zu einer Zulassung. Die allermeisten Ablehnungen erfolgen aus formellen Gründen (insbesondere wegen Untauglichkeit zum Wehrdienst, Befreiung von der Wehrpflicht oder wegen unvollständigem Gesuch). Nur ca. 1% werden wegen fehlender Schlüssigkeit abgewiesen, insbesondere weil die Gesuchsbegründung nicht von der gesuchstellenden Person stammt, sondern offensichtlich abgeschrieben ist.

Wer Zivildienst leisten will, hat einen schriftlichen Antrag einzureichen. In diesem muss sich die gesuchstellende Person auf das Grundrecht der Kriegsdienstverweigerung berufen. Beizufügen sind dem Gesuch ein vollständiger tabellarischer Lebenslauf sowie eine persönliche ausführliche Darlegung der Beweggründe für die Gewissensentscheidung.

Eine Zulassung zum Zivildienst erfolgt, wenn

- der Antrag vollständig ist,
- die dargelegten Beweggründe das Recht auf Kriegsdienstverweigerung zu begründen geeignet sind und

- das tatsächliche Gesamtvorbringen und die der Zulassungsbehörde bekannten sonstigen Tatsachen keinen Zweifel an der Wahrheit der Angaben begründen.

Ob eine Darlegung genügend ist, hängt u.a. von der Schulbildung ab, über welche die gesuchstellende Person verfügt. So wird von einem Gymnasiasten eine ausführlichere Begründung erwartet als von einem Absolventen der Realschule. Standardisierte Begründungen durch Übernahme von vorgefertigten Formulierungen oder Mustern sind keinesfalls genügend.

Sind die Angaben unvollständig oder bestehen Zweifel an der Schlüssigkeit der Angaben, so wird der gesuchstellenden Person Gelegenheit gegeben, sich innert eines Monats zu den Zweifeln ergänzend schriftlich zu äussern. Bestehen die Zweifel danach weiterhin, kann eine mündliche Anhörung erfolgen.

Nach Angaben des zuständigen Bundesamtes wurden seit 2003 bundesweit nur sieben Anhörungen angesetzt und vier davon durchgeführt, im Jahre 2006 keine einzige.

Die Zulassungsgesuche werden durch Sachbearbeitende des zuständigen Bundesamtes entschieden. Rund 20-25 Mitarbeitende fällen pro Tag je ca. 40 Entscheide. Für die Prüfung eines einzelnen Gesuchs werden damit rund 10 Minuten aufgewendet. Faktisch beschränkt sich die Prüfung des schriftlichen Gesuchs auf wenige primär formelle Kriterien.

Weil der Zivildienst gleich lange dauert wie der Militärdienst, die schriftlichen Gesuche kaum vertieft geprüft werden und auf Anhörungen faktisch verzichtet wird, beschränkt sich der „Tatbeweis“ auf die Einreichung eines begründeten schriftlichen Gesuchs. Deutschland kann sich den faktischen Verzicht auf eine Zulassungsprüfung deshalb leisten, weil sich die Frage der Sicherung der Armeebestände in der Praxis nicht stellt.

Wer zum Zivildienst zugelassen wird, muss seinen Dienst in jedem Fall auch tatsächlich leisten. Bei den Militärdienstpflichtigen ist dies nicht der Fall, weil die Bundeswehr nicht auf alle Wehrpflichtigen angewiesen ist. Viele Wehrpflichtige reichen deshalb kein Zivildienstgesuch ein, sondern spekulieren darauf, gar nicht zum Militärdienst aufgeboten zu werden. Pro Jahrgang gibt es rund 440'000 Stellungspflichtige. Etwa 1/3 eines Jahrgangs erweist sich als untauglich. Die Bundeswehr beruft von den Tauglichen lediglich rund 70'000 ein. Insgesamt 50% eines Jahrganges leisten deshalb weder Militär- noch Zivildienst.

In enger Absprache und Koordination mit der Bundeswehr verstehen die zuständigen Behörden den Zivildienst als Lerndienst. Die Dienstleistung soll der Persönlichkeitsentwicklung dienen: Wer Militär- oder Zivildienst leistet, soll seiner staatsbürgerlichen Verantwortung bewusst werden, seine Rolle in Staat und Gesellschaft erkennen und lebenslänglich bereit sein, eine aktive Rolle in Staat und Gesellschaft zu übernehmen. Daher besteht ein breites Angebot an Einführungskursen und Weiterbildungsmöglichkeiten, das stetig ausgebaut wird. Es fusst auf der Erkenntnis, dass speziell gefördert und belohnt werden soll, wer sich durch persönliche Dienstleistungen einsetzt, und dass dieses Engagement des Staates in seine jungen Bürger letztlich eine Investition in seine eigene Zukunft ist, weil die Geförderten sich wiederum für ihren Staat einsetzen werden.

1.5.2 Österreich

In Österreich dauert der Zivildienst 9 Monate im Vergleich zum Militärdienst von 6 Monaten Dauer (=Faktor 1,5). Jährlich gibt es rund 40'000 Militärdiensttaugliche. Davon leisten rund 10'000 einen Zivildienst.

Wer Zivildienst leisten will, hat eine schriftliche Erklärung abzugeben, dass er es – von Fällen der persönlichen Notwehr oder Nothilfe abgesehen – ablehnt, Waffengewalt gegen Menschen anzuwenden, dass er deswegen bei der Leistung des Militärdienstes in Gewissensnot geraten würde und daher Zivildienst leisten wolle. Die Erklärung darf nicht an Vorbehalte oder Bedingungen gebunden sein. Beizufügen ist der Erklärung ein Lebenslauf (Angaben zu Schul- und Berufsbildung sowie beruflichem Werdegang).

Keine Erklärung darf abgeben,

- wer wegen eines vorsätzlich begangenen Deliktes, bei welchem Waffengewalt gegen Menschen angewendet worden ist, verurteilt wurde,
- wer einem Wachkörper (insbesondere der Polizei) angehört und

- wer bestimmten Sperrfristen unterliegt: solche gibt es beispielsweise während eines Jahres, nachdem eine frühere Zivildiensterklärung „widerrufen“ (d.h. zurückgezogen) wurde, oder während der Dauer eines laufenden Präsenzdienstes (Militärdienstes).

Eine inhaltliche Prüfung der Erklärung findet nicht statt. Mit der mängelfreien Abgabe der Erklärung wird der Wehrpflichtige von der Militärdienstpflicht befreit und zivildienstpflichtig. Die Zivildienstpflicht wird durch eine Verfügung der zuständigen Behörde festgestellt. Eine negative Verfügung kann mithin nur aus formellen Gründen erfolgen.

Die ursprünglich bestehende Prüfung der Gewissensgründe wurde 1993 durch eine Gesetzesänderung aufgehoben. Der bis damals im Vergleich zum Militärdienst gleich lange Zivildienst wurde verlängert. Die Dauer des Zivildienstes wurde seither verschiedentlich angepasst, teilweise als Folge einer veränderten Dauer der Militärdienstpflicht. Der Verzicht auf eine Prüfung der Gewissensgründe ist in breiten Kreisen, insbesondere auch beim Bundesheer akzeptiert. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Prüfung der Gewissensgründe nicht gerecht war, weil der Eloquentere dabei im Vorteil war. Dies war auch für die Armee nicht akzeptabel. Die derzeitige Lösung ist daher weitgehend unbestritten.

Nach Angabe eines Vertreters des Bundesheeres werden die Armeebestände heute noch knapp gedeckt. Dieser Umstand veranlasste das Bundesheer den Militärdienst attraktiver zu machen, u.a. auch durch eine bessere Entlohnung. Als „Notbremse“ des Gesetzgebers war die Abschaffung der Prüfung der Gewissensgründe vorerst befristet. Zugleich wurde die Dauer des Zivildienstes - wie erwähnt - erhöht. Sollten sich künftig auf Grund des einfachen Zugangs zum Zivildienst Bestandesprobleme bei der Armee ergeben, so wären diese allenfalls durch restriktivere Fristen betreffend Einreichung der Zivildienst-Erklärung sowie durch Korrekturen im Dienstbetrieb (Dienstzeiten, Dienstorte, Freizeitangebote, Entlohnung) seitens der Armee zu lösen.

Die österreichische Gesellschaft ist heute relativ stark auf Zivildienstleistende angewiesen. Eine Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht, womit die Abschaffung des Zivildienstes verbunden wäre, steht aus diesem Grund derzeit nicht zur Debatte. Aus dem gleichen Grund wird auch vermieden, den Zivildienst für Wehrpflichtige unattraktiv zu machen.

Eine Besonderheit der österreichischen Konzeption besteht darin, dass sich der Gewissenskonflikt anders als in der Schweiz oder in Deutschland ausschliesslich auf den persönlichen Einsatz mit der Waffe zu beschränken hat. Diese Konzeption hat beispielsweise zur Folge, dass zwar eine Zivildiensterklärung abgeben darf, wer wegen eines Gewaltdeliktcs verurteilt wurde, nicht jedoch, wer dieses mit einer Waffe verübt hat. Auf das Zulassungsverfahren hat diese Konzeption jedoch insofern keinen Einfluss, als in Österreich eine reine Tatbeweislösung gilt, die ganz ohne Darlegung und Prüfung der Gewissensgründe auskommt.

Mit der Einführung des Tatbeweises ist die Zahl der Zivildienstgesuche merklich angestiegen. Heute leisten rund 24% der tauglichen Wehrpflichtigen einen Zivildienst. Gleichzeitig beträgt der Anteil der Untauglichen lediglich etwa 17%. Insgesamt erbringen also rund 60% der Wehrpflichtigen eine Militärdienstleistung, ungefähr gleich viele wie in der Schweiz.

2 Wehrgerechtigkeit

Die Motion Studer wirft die Frage der Wehrgerechtigkeit auf.

Der Begriff Wehrgerechtigkeit kann in zweierlei Hinsicht verstanden werden:

- In einem ersten Sinn geht es darum, dass möglichst viele militärdienstpflichtige Schweizerbürger eine persönliche Dienstleistung, primär in der Armee, subsidiär im Zivildienst erbringen. Lediglich wer nicht militärdiensttauglich ist, soll seine Wehrpflicht in Form einer Geldleistung, der Wehrpflichtersatzabgabe erbringen.
- In einem zweiten Sinn geht es darum, dass diejenigen Personen, welche eine persönliche Dienstleistung erbringen, durch diese Dienstleistung in zeitlicher, physischer, psychischer und seelischer Hinsicht möglichst gleich belastet werden.

Der Bundesrat hat sich in der jüngsten Vergangenheit im Rahmen von zwei parlamentarischen Vorstössen mit dem Thema auseinandergesetzt.

2.1 06.3743, Motion Schlüer, Differenzierte Armee-Tauglichkeit

Im Zusammenhang mit der Beantwortung der Motion Schlüer hat der Bundesrat festgestellt, dass ein Mittel zur Herstellung der Wehrgerechtigkeit die Möglichkeit darstelle, Militärdienstpflichtige gemäss ihren jeweiligen psychischen und physischen Fähigkeiten unterschiedlichen Aufgaben zuzuweisen. Zwar ist die so genannte "differenzierte Tauglichkeit" mit der Revision der Verordnung über die medizinische Beurteilung der Diensttauglichkeit und Dienstfähigkeit (VMBDD) vom 24. November 2004 abgeschafft worden. An ihrer Stelle ist mit der Einführung der neuen Rekrutierung ein Prozedere eingeführt worden, das es erlaubt, bei der Zuteilung der militärdiensttauglichen Stellungspflichtigen ihre jeweilige Belastbarkeit zu berücksichtigen und so ein Maximum von diensttauglichen Stellungspflichtigen zu rekrutieren. Dabei machen die Ärzte der Rekrutierung den für die Funktionszuteilung verantwortlichen Rekrutierungsoffizier vor der Zuteilung auf allfällige Einschränkungen aufmerksam, die den Stellungspflichtigen für gewisse Funktionen als nicht geeignet erscheinen lassen. Faktisch wurde das frühere System der differenzierten Tauglichkeit damit weiter verfeinert.

2.2 05.3526, Postulat Wicki, Bericht über die Umsetzung der allgemeinen Wehrpflicht

Der Bericht vom 23. März 2007, welchen der Bundesrat im Rahmen des Postulates Wicki veröffentlicht hat, kommt im Wesentlichen zu folgenden Aussagen:

Der Bundesrat versteht unter dem Begriff der Wehrgerechtigkeit, dass die Belastung der jungen Schweizer durch die Wehrpflicht und andere Dienstpflichten nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit möglichst gleich und gerecht verteilt ist.

Die Bundesverfassung Sorge für Wehrgerechtigkeit dadurch, dass jeder männliche Schweizer Bürger einen Beitrag zur Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung zu leisten habe, sei es in Form einer persönlichen Dienstleistung, sei es durch eine Ersatzabgabe in Geld.

Die von der Verfassung angestrebte Gleichwertigkeit der Leistungen müsse über die Länge der Dienstdauer, den Zivildienst-Ersatzfaktor und die Höhe der Ersatzabgabe so hergestellt werden, dass objektiv grösstmögliche Gerechtigkeit herrsche. Die Bewältigung dieser Aufgabe falle der Politik zu. Beeinflusst werde die Diskussion um die Wehrgerechtigkeit durch einen Wertewandel in der Gesellschaft. Sei früher eine militärische Untauglicherklärung als Makel empfunden worden mit Auswirkungen auf das zivile Leben, werde heute die Last der persönlichen Dienstleistung für das zivile / berufliche Leben immer drückender und werde gar als Konkurrenznachteil auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wahrgenommen. Auch wenn es dem Gesetzgeber gelinge, die Wehrgerechtigkeit möglichst objektiv herzustellen, werde sie trotzdem immer auch dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen bleiben und subjektiv unterschiedlich empfunden werden.

Mit Blick auf das heutige System der Wehrpflicht und das Verhältnis zwischen Personen, welche eine persönliche Dienstleistung erbringen, und solchen, welche einen Ersatz in Geld leisten, kommt der Bundesrat in seinem Bericht zusammenfassend zum Schluss, dass die Wehrgerechtigkeit gewahrt sei, weil

- der Vollzug der Wehrpflicht nach den Massstäben der Gleichbehandlung möglichst objektiv, transparent und gerecht erfolgt und
- bei einer relativ konstanten Tauglichkeitsrate nach der Rekrutenschule von rund 60% und einem Anteil von rund 15% Schutzdienstleistenden nach wie vor rund 75% der beurteilten Stellungspflichtigen ihre Dienstpflicht persönlich erfüllen.

Zur weiteren Stärkung der Wehrgerechtigkeit prüft der Bundesrat folgende Massnahmen:

- Erhöhung des Anteils der Militärdienstleistenden durch Optimierung des Zuteilungsprozesses;
- bessere Anerkennung der persönlichen Dienstleistung z.B. durch Anpassung der Soldansätze um 1 – 2 Franken.

3 Zulassungsverfahren zum Zivildienst

3.1 Das geltende Zulassungsverfahren (IST)

3.1.1 Erfahrungen

Das Verfahren nach geltendem Recht funktioniert grundsätzlich gut. Das ihm zugrundeliegende ethische Konzept hat sich bewährt. Die Angestellten der Vollzugsstelle und die Zulassungskommission

leisten qualitativ hoch stehende Arbeit, die öffentlich nie in Frage gestellt und auch vom Parlament anerkannt wurde. Die REKO EVD (bis Ende 2006) und das Bundesverwaltungsgericht (seit Anfang 2007) bestätigen die Praxis der Zulassungskommission. Das ursprüngliche politische Ziel, mit diesem Verfahren die Zahl der Zivildienstleistenden eher klein zu halten, wurde erreicht.

Betreffend das bisherige Zulassungsverfahren hat die Vollzugsstelle für den Zivildienst bei den gesuchstellenden Personen eine Befragung durchgeführt. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die gesuchstellenden Personen beurteilen die Behandlung ihrer Zulassungsgesuche generell als fair und effizient, insbesondere wenn sie das Zulassungsgesuch im Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung eingereicht haben. Viele gesuchstellende Personen erachten das Zulassungsverfahren und insbesondere die persönliche Anhörung aber als überflüssig und die an sie gestellten Anforderungen als zu hoch. Sie sprechen sich für eine Tatbeweislösung oder für die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst aus.

Das geltende Verfahren erlaubt nicht die „Prüfung des Gewissens“ und erhebt auch nicht diesen Anspruch: Es prüft lediglich, ob die gesuchstellende Person einen Gewissenskonflikt *glaubhaft machen* konnte. In anderen Worten: Das Verfahren nimmt in Kauf, dass gesuchstellende Personen mit einem Gewissenskonflikt abgewiesen werden, wenn es ihnen nicht gelingt, diesen glaubhaft darzulegen, und umgekehrt, dass gesuchstellende Personen zugelassen werden, die einen Gewissenskonflikt glaubhaft machten, obwohl sie gar keinen haben. Dieser „Mangel“ liegt in der Natur der Sache.

Das Verfahren generiert einen grossen Aufwand. Die Zusammenarbeit von Vollzugsstelle (Bundesangestellte) und Zulassungskommission (Miliz) ist anspruchsvoll und aufwendig. Gleichzeitig hat dieses Verfahren aber nur eine beschränkte Selektionswirkung.

Die tiefe Ablehnungsquote spiegelt die Tatsache, dass die allermeisten gesuchstellenden Personen „gute Gründe“ haben, d.h. nicht aus Egoismus oder Bequemlichkeit, sondern aus moralischer Überzeugung keinen Militärdienst leisten können, und dass sie sich gut auf die Zulassung zum Zivildienst vorbereiten. Die relativ tiefe Zahl an Gesuchen im Vergleich zur hohen Zahl militärdienstuntauglich erklärter Wehrpflichtiger lässt den Schluss zu, dass die Hürden der Zulassung zum Zivildienst eher zu hoch als zu niedrig sind. Der Zivildienst ist keine Notlösung (mehr), um einer militärgerichtlichen Bestrafung zu entgehen, sondern die bewusste Wahl engagierter und gut informierter Wehrpflichtiger. Im Vergleich mit Militärdienstleistung, Schutzdienstleistung und Ausmusterung ist der Zivildienst die am wenigsten attraktive Option: Er dauert 1,5 Mal so lang wie der Militärdienst, ist gekennzeichnet durch das Fehlen der Möglichkeit, sich aus gesundheitlichen Gründen ausmustern zu lassen, durch eine strenge Praxis betreffend Dienstverschiebungen sowie durch den Zwang, wirklich alle Zivildiensttage bis zur Erreichung der Altersgrenze zu leisten.

3.1.2 Vor- und Nachteile

Vorteile:

Die Tatsache, dass alle gesuchstellenden Personen ein schriftliches Gesuch einreichen müssen und angehört werden, gewährleistet weitgehend ein faires und gerechtes Verfahren, das im Rahmen des Möglichen die Glaubhaftigkeit des dargelegten Gewissenskonflikts und die Glaubwürdigkeit der gesuchstellenden Person klärt. Mit dem grossen Aufwand für das Verfahren wird der Komplexität und Sensibilität der Aufgabenstellung Rechnung getragen.

Nachteile:

Das Verfahren ist aufwendig und teuer. Insbesondere die Rekrutierung, Schulung und Weiterbildung der Zulassungskommission zieht einen sehr grossen Aufwand nach sich. Gleichzeitig entfaltet es nur eine beschränkte Selektionswirkung, die Zahl der Abweisungen ist im Verhältnis zum Aufwand sehr gering.

Das ethische Konzept und dessen Anwendung im Gespräch mit der gesuchstellenden Person sowie im Entscheidungsprozess sind ausserordentlich anspruchsvoll. Nicht immer kann es gelingen, der gesuchstellenden Person gerecht zu werden. Von der gesuchstellenden Person wird verlangt, dass sie schriftlich und mündlich höchst persönliche Gedanken und Empfindungen darlegt und mithin in der Lage ist, eine erhebliche intellektuelle und kommunikative Leistung zu erbringen. Das Verfahren birgt in sich das Risiko der Überforderung aller Beteiligten.

3.1.3 Zahlen (Mengen, Kosten)

In den Jahren 1996 bis 2006 führten rund zehn Prozent der eingereichten Gesuche aus formellen Gründen nicht zu einer Zulassung zum Zivildienst, weil die gesuchstellende Person das Gesuch zurückzog oder deren Gesuch formelle Voraussetzungen nicht erfüllte, so dass darauf nicht eingetreten werden konnte (weil beispielsweise der Lebenslauf fehlte oder das Dienstbüchlein nicht eingereicht wurde, die gesuchstellende Person nicht militärdiensttauglich war oder deren Gesuchsbegründung minimalen Anforderungen nicht genügte). Gegen neunzig Prozent der gesuchstellenden Personen wurden zu ihrem Gesuch persönlich angehört und die Gesuche von durchschnittlich zehn Prozent der angehörten Personen wurden in der Folge abgelehnt. Die Selektionswirkung der persönlichen Anhörung war in den letzten Jahren rückläufig. 2006 erreichte die Ablehnungsquote mit 6,5% einen Tiefststand: In diesem Jahr wurden 82,2 Prozent der Gesuchsteller zum Zivildienst zugelassen. Wird zudem in Rechnung gestellt, dass gegen rund die Hälfte der Ablehnungen Beschwerde geführt und ein Viertel der Beschwerden gutgeheissen wird, so sinkt die Ablehnungsquote und damit auch die Selektionswirkung der persönlichen Anhörungen unter 6%.

Jahr	Zulassungsgesuche	Entscheide total	Zulassungen	Ablehnungen	Ablehnungsquote ¹	Formelle Entscheide ²	Anteil der formellen Entscheide
2003	1'955	2'410	1'967	223	10,2%	220	9,1%
2004	1'805	1'811	1'518	114	7,3%	179	9,9%
2005	1'656	1'666	1'382	109	7,3%	175	10,5%
2006	1'752	1'752	1'441	94	6,5%	217	12,4%
Total³	17'958	17'566	14'237⁴	1'551	9,9%⁵	1'778	10,1%⁵

¹ Anteil der negativen Entscheide an der Gesamtheit der materiellen Entscheide.

² Nichteintretensentscheide und Abschreibungen infolge Gesuchsrückzugs.

³ Addition der Werte 1996-2006 oder Stand am 31.12.2006.

⁴ Dazu können noch 1'052 Personen hinzugezählt werden, die 1996, als das Zivildienstgesetz in Kraft trat, aus dem Vollzug der Arbeitsleistung für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen (Barras-Reform) übernommen wurden, womit bis Ende 2006 insgesamt 15'289 Personen zum Zivildienst zugelassen wurden.

⁵ Durchschnittswert der Jahre 1996 bis 2006.

Der Rückgang der Gesuchszahlen seit deren Höchststand im Jahr 2002 kann im Zusammenhang mit dem neuen Rekrutierungsverfahren der Armee stehen. Dieses wurde 2003 eingeführt und hatte zur Folge, dass weniger Stellungspflichtige als bisher militärdiensttauglich erklärt wurden. Damit nahm auch der Kreis der Personen ab, die ein Zulassungsgesuch zum Zivildienst stellen können. Der Rückgang der Zahl der Zulassungsgesuche entspricht in seiner Grössenordnung etwa dem Rückgang der Zahl der Militärdiensttauglichen.

Rund die Hälfte der gesuchstellenden Personen sind im Moment der Gesuchseinreichung Stellungspflichtige, frisch Rekrutierte oder Rekruten am Anfang ihrer Rekrutenschule. Auf der Basis der Zahlen des Jahres 2006 machen sie 2,3% der in diesem Jahr endgültig beurteilten Stellungspflichtigen bzw. 3,6% der in diesem Jahr als militärdiensttauglich befundenen Personen aus. Setzt man die Gesamtzahl der zivildienstpflichtigen Personen in Bezug zur Gesamtzahl der Personen, die ihre Wehrpflicht durch eine persönliche Dienstleistung in Armee oder Zivildienst erfüllen, so erreicht der Zivildienst einen Anteil von rund 5 Prozent.

Für das Zulassungsverfahren sind bei der Vollzugsstelle (Stand April 2007) 9,6 Vollzeitstellen und bei der Kontrollstelle im Generalsekretariat des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes 1,3 Stellen erforderlich. Die Zulassungskommission umfasst 110 Mitglieder. Beim Bundesverwaltungsgericht wird durch Beschwerden im Zusammenhang mit dem Zulassungsverfahren heute weniger als eine Vollzeitstelle beansprucht.

2006 leisteten 4'517 zivildienstpflichtige Personen einen Einsatz von 26 Tagen bis 13 Monaten Dauer. Ihnen standen 5'216 Einsatzplätze zur Verfügung. Die Einsatzplätze sind im Jahresdurchschnitt zu etwa 25% belegt. Mit dem vorhandenen Portfolio an Einsatzplätzen könnte also eine sehr viel grössere Zahl von Personen ihren Zivildienst leisten.

sere Zahl zivildienstpflichtiger Personen eingesetzt werden (wobei allerdings nicht alle Einsatzplätze ganzjährig zur Verfügung stehen und bei einzelnen Tätigkeitsbereichen und Landesteilen Angebot und Nachfrage nicht immer übereinstimmen).

Jahr	Anzahl Zivis	Anzahl Einsatzbetriebe ¹	Anzahl Einsatzplätze	Geleistete Zivildiensttage	Gesamtausgaben (Mio. SFR)	Abgaben Einsatzbetriebe
2003	10'795	1'221	4'401	325'181	12.1	1.3
2004	9'106 ²	1'377	4'266	325'057	12.3	2.2
2005	10'172	1'482	4'832	330'608	11.2	3.5
2006	11'211	1'606	5'216	337'392	11.6	3.2
Total³	11'211	1'606	5'216	2'348'047	88.4	13.5

¹ Aus der Arbeitsleistung für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen (Barras-Reform) übernahm der Zivildienst auf den 1.10.1996 633 Einsatzbetriebe.

² Starker Rückgang gegenüber dem Vorjahr infolge Senkung der Dienstaltersgrenze auf den 1.1.2004 (von 42 auf 30 Jahre); gegen 3000 Zivis wurden aus der Zivildienstpflicht entlassen.

³ Addition der Werte 1996-2006 oder Stand am 31.12.2006.

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst bearbeitet zwei Produktgruppen: die eine umfasst das gesamte Zulassungsverfahren, die andere die Einsätze:

Jahr	Produktgruppe Zulassung		Produktgruppe Einsätze		Ausgaben total ¹	Einnahmen total
	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen		
2003	6'371'334	277	4'972'666	1'268'032	12'071'848	1'268'309
2004	4'817'471	8'891	6'682'609	2'174'980	12'330'709	2'183'871
2005	4'483'878	4'400	5'829'058	3'546'393	11'227'673	3'550'793
2006	4'080'053 ²	4'400	5'886'791 ³	3'247'687	11'161'705	3'252'087

¹ Ausgaben total = Ausgaben Produktgruppe Zulassung + Ausgaben Produktgruppe Einsätze + Subventionen

² Vollkosten netto (inkl. Investitionen, nach Abzug der Einnahmen) 2006: CHF 5'559'705.-; die ausgerichteten Subventionen werden vollumfänglich der Produktgruppe Einsätze zugerechnet.

³ Vollkosten brutto (inkl. Investitionen und Subventionen) 2006: CHF 9'578'542.-; netto (nach Abzug der Erträge aus der Abgabepflicht der Einsatzbetriebe und aus Bussen): CHF 6'330'855.-

Werden die Vollkosten der beiden Produktgruppen auf die einzelnen Zulassungsentscheide und auf die geleisteten Zivildiensttage umgerechnet, so ergeben sich für das Jahr 2006 folgende Werte:

- Ein einzelner Zulassungsentscheid verursachte Nettokosten (auf Vollkostenbasis) von CHF 3'173.- und Nettoausgaben von CHF 2'326.- (Investitionen in beiden Beträgen eingerechnet). In diesen Beträgen nicht inbegriffen ist der Aufwand, der bei der Kontrollstelle im Generalsekretariat des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes und beim Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit dem Zulassungsverfahren anfällt.
- Will man die Effizienz des Zulassungsverfahrens als Funktion seiner Selektionswirkung ausdrücken, so kann man die gesamten Nettokosten der Produktgruppe Zulassung auf die Zahl der Ablehnungen umrechnen (94 im Jahr 2006). Daraus ergibt sich ein Betrag von CHF 59'146.- pro Ablehnung.
- Ein einzelner Zivildiensttag (als Hauptprodukt der Produktgruppe Einsätze) verursacht Kosten (auf Vollkostenbasis) von brutto CHF 28.38 und netto CHF 18.76 sowie Ausgaben von brutto CHF 20.98 und netto CHF 11.36 (Investitionen und Subventionen in beiden Beträgen eingerechnet).

3.2 Die Grundzüge der vorgeschlagenen Revision (SOLL)

3.2.1 Einleitende Bemerkungen

Auf der Basis der Motion Studer sowie aufgrund der Schlussfolgerungen des Gutachtens Tschannen (vgl. Ziffer 1.4 vorstehend) wird ein Vorgehen mit folgenden Eckwerten vorgeschlagen:

- An der Grundanforderung des bisherigen Artikels 1 des Zivildienstgesetzes (ZDG) soll auch künftig festgehalten werden: Nur militärdienstpflichtige Personen, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können, sollen die Möglichkeit erhalten, unter bestimmten Voraussetzungen Zivildienst zu leisten.
- Deshalb verlangen beide Varianten von der gesuchstellenden Person die Begründung, dass sie den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren kann. Die Tatbeweislösung begnügt sich jedoch mit dieser Deklaration und verzichtet auf deren Prüfung.
- Diskutiert werden soll, ob die Gesuchsbegründung inhaltlich in irgendeiner Form überprüft werden soll. Wo eine Überprüfung noch vorgesehen ist, soll diese aber deutlich einfacher ausfallen als nach heutigem Recht.
- Es soll eine Korrekturmöglichkeit für den Fall vorgesehen werden, dass die Bestände der Armee als Folge des vereinfachten Zulassungsverfahrens nicht mehr gedeckt werden können. Es werden diesbezüglich zwei Untervarianten vorgeschlagen: einerseits die Beibehaltung des Faktors 1,5 unter gleichzeitiger Einfügung eines neuen Artikels 8a und andererseits eine Erhöhung des Faktors auf 1,8.

Ausgehend von diesen Eckwerten werden nachfolgend zwei Varianten vorgeschlagen: eine Tatbeweislösung und eine Verfahrensvereinfachung. Bei einer reinen Tatbeweislösung soll – von der Erklärung, es lägen Gewissensgründe vor, abgesehen - vollständig auf die detaillierte Darlegung und die nachfolgende Prüfung der individuellen Beweggründe verzichtet werden. Bei der Verfahrensvereinfachung (als Variante zwischen der heutigen Prüfung der Gewissensgründe und dem vollständigen Verzicht auf eine Prüfung) wird einzig die Prüfungsintensität gelockert. Die Anforderungen an das Vorbringen eines Gewissenskonfliktes bleiben im Verhältnis zum heutigen Recht dagegen weitgehend unverändert.

Durch die Vorlage von Varianten soll im Vernehmlassungsverfahren ausgetestet werden, wie weit die Änderungsbereitschaft der begrüßten Kreise geht.

3.2.2 SOLL 1: Tatbeweislösung (Untervariante Faktor 1,5)

3.2.2.1 Begriff des Tatbeweises

Unter Tatbeweislösung wird ein Zulassungsverfahren verstanden, das die Bereitschaft, einen Zivildienst zu leisten, der deutlich länger dauert als der zu leistende Militärdienst, als ausreichenden „Beweis“ dafür gelten lässt, dass ein Gewissenskonflikt mit dem Leisten von Militärdienst vorliegt.

Eine solche Lösung verzichtet auf die Erhebung und Prüfung der Gründe, nicht aber auf die Einforderung einer Deklaration, dass es um Gewissensgründe gehe. Mit der Einforderung dieser Deklaration geht der vorliegende Vorschlag über das hinaus, was Professor Tschannen im Rahmen des bereits mehrfach erwähnten Gutachtens als Anforderung an eine reine Tatbeweislösung formuliert hat. Demgemäss könnte auf jegliche zusätzliche Zulassungsbedingung, insbesondere im Sinne einer Prüfung von Gewissensgründen, verzichtet werden, wenn die gesuchstellende Person erklärt, eine vergleichsweise längere Dienstdauer in Kauf nehmen zu wollen.

3.2.2.2 Konkrete Ausgestaltung (Überblick)

Der Bezug zum Gewissen soll in Artikel 1 beibehalten werden. Damit wird auch weiterhin im Gesetz zum Ausdruck gebracht, dass der Zivildienst eine Lösung für diejenigen Personen darstellt, welche den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können. Dadurch wird der Charakter des Zivildienstes als Ersatzdienst betont.

Das Zulassungsgesuch muss explizit folgende Elemente enthalten, welche nicht an Vorbehalte oder Bedingungen geknüpft werden dürfen (Art. 16b ZDG):

- die Erklärung der gesuchstellenden Person, dass sie Zivildienst zu leisten bereit ist;

- die Erklärung der gesuchstellenden Person, dass sie dies tun will, weil sie den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren kann;
- die Erklärung der gesuchstellenden Person, dass sie bereit ist, den Dienst nach den Vorschriften des Gesetzes zu leisten und die damit verbundenen Pflichten auf sich zu nehmen.

Der zweite Punkt ist wichtig, weil ohne diesen eine grosse Annäherung an die freie Wahl erfolgen würde. Die gesuchstellende Person deklariert mit ihrer Unterschrift, dass sie keinen Militärdienst leisten kann, weil sie durch die Militärdienstleistung in einen Gewissenskonflikt gerät. Der Wahrheitsgehalt dieser Deklaration wird bei einer Tatbeweislösung aber nicht überprüft. Eine so definierte Erklärungspflicht liegt auf der Linie einer historischen Auslegung des Verfassungstextes: Der Zivildienst war stets als Lösung für Militärdienstverweigerer mit Gewissensgründen gedacht.

Bei der dritten Erklärung geht es um ein ausdrückliches Commitment mit dem eingeschlagenen Weg. Die gesuchstellende Person soll sich bewusst werden, worum es geht, was sie auf sich nimmt, dass es sich nicht um Zivilschutz handelt und dass der Faktor 1,5 im Spiel ist.

Über die genannten Deklarationen hinaus wird von der gesuchstellenden Person keine schriftliche Begründung verlangt. Es geht nicht um eine tiefgründige Darlegung der Gewissensregungen der gesuchstellenden Person. Solche weitergehenden Darlegungen zu verlangen machte nur Sinn, wenn daran und vor allem an ein Ungenügen der Darlegungen Rechtsfolgen geknüpft wären. Sobald dies aber beabsichtigt wird, wäre wieder die Türe zu einer irgendwie gearteten Prüfung der Gewissensgründe geöffnet.

Wo die formellen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, soll ein Nichteintretensentscheid gefällt werden (Art. 18 Abs. 2 ZDG). Dies ist insbesondere in folgenden Fällen gegeben:

- wenn eine der erforderlichen Deklarationen fehlt (es müssen nicht alle fehlen, das Fehlen einer einzigen genügt);
- wenn diese Deklarationen mit Bedingungen und Vorbehalten versehen sind;
- wenn die Unterschrift unter dem Gesuch fehlt;
- wenn die erforderlichen Daten zur Person und zu ihrer Militärdienstpflicht nicht zur Verfügung gestellt werden;
- wenn die gesuchstellende Person militärdienstuntauglich ist;
- wenn allgemeine Voraussetzungen gemäss dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG) ¹ nicht erfüllt sind (wenn z.B. im Vertretungsfall eine unterschriebene Vollmacht fehlt).

Ergeben sich im Zusammenhang mit der Gesuchseinreichung Zweifel, ob die gesuchstellende Person tatsächlich militärdiensttauglich ist, so soll – wie dies bereits heute der Fall ist (Art. 11 Abs. 2 der Verordnung über das Verfahren der Zulassung zum Zivildienst ²) - die Militärdiensttauglichkeit der gesuchstellenden Person (erneut) überprüft werden.

Geprüft wurde, ob verlangt werden solle, dass eine gesuchstellende Person ihr Gesuch bei der zuständigen Stelle im Rahmen einer persönlichen Vorsprache einreichen müsse. Von ihr wäre damit gefordert gewesen, ihre Haltung allenfalls nochmals zu reflektieren und gegenüber einer Drittperson darzulegen. Diese Idee wurde allerdings verworfen, weil von ihr kein Mehrwert im Sinne einer Selektionswirkung erwartet werden kann. Vielmehr dürfte eine solche Anforderung als unnötige Schikane empfunden werden, wenn z.B. die gesuchstellende Person aus dem Bergell zur Abgabe einer „einfachen“ Erklärung extra zur Vollzugsstelle nach Mels oder diejenige aus dem Oberwallis nach Sumiswald reisen müsste. Die entscheidende Selektionswirkung ist durch den effektiven Tatbeweis, das Leisten eines anderthalb Mal längeren Zivildienstes, zu erwarten.

3.2.3 SOLL 2: Tatbeweislösung (Untervariante Faktor 1,8)

Die Ausführungen in der vorstehenden Ziffer 3.2.2 gelten grundsätzlich auch für die Untervariante mit dem Faktor 1,8. Bei dieser Untervariante werden an den Tatbeweis wesentlich erhöhte Anforderungen gestellt. Dafür wird auf den Ausgleich der weiteren Erhöhung des Faktors bei Gefährdung der Armeebestände verzichtet.

¹ SR 172.021

² SR 824.016

3.2.4 SOLL 3: Verfahrensvereinfachung

3.2.4.1 Begriff, Funktionsweise

Mit dem Modell „Verfahrensvereinfachung“ wird ein Zulassungsverfahren vorgeschlagen, das am bisherigen Gedanken des Zulassungsverfahrens grundsätzlich festhält, wonach die gesuchstellende Person ihre Gewissensgründe gegenüber der Zulassungsbehörde darlegen muss. Während gegenwärtig diese Darlegung in fast jedem Fall schriftlich *und* mündlich zu erfolgen hat (nur getaufte Zeugen Jehovas müssen heute in der Regel keine persönliche Anhörung bestehen), soll gemäss der Verfahrensvereinfachung jedoch die schriftliche Darlegung in der Regel genügen und die persönliche Anhörung die Ausnahme bleiben. Entsprechend soll die Schwelle der „Glaubhaftigkeit“ – die nur im persönlichen Gespräch beurteilt werden kann – gesenkt werden auf das Niveau der „Nachvollziehbarkeit“.

Beurteilt wird die Darlegung des Gewissenskonflikts nicht mehr durch eine Kommission, sondern durch eine Sachbearbeiterin oder einen Sachbearbeiter der Verwaltung. Ist die Nachvollziehbarkeit einer schriftlichen Begründung nicht gegeben und kann sie auch nicht im Rahmen einer schriftlichen Nachbesserung hergestellt werden, so soll die gesuchstellende Person persönlich angehört werden.

3.2.4.2 Konkrete Ausgestaltung (Überblick)

Die Anforderungen bezüglich der ersten beiden Bedingungen einer Zulassung bleiben im Prinzip unverändert: Die gesuchstellende Person muss sich auf eine moralische Forderung berufen und begründen, warum diese mit dem Leisten von Militärdienst aus ihrer Sicht unvereinbar ist.

Die dritte Bedingung – die *Glaubhaftigkeit* der Darlegung dieses Gewissenskonflikts – wird gemäss geltendem Gesetz von der Zulassungskommission nach der persönlichen Anhörung anhand von fünf Dimensionen beurteilt. Gemäss Art. 18b ZDG muss die gesuchstellende Person zu allen fünf Dimensionen befragt werden. Für eine Zulassung sind allerdings nicht zu jeder Dimension Aussagen notwendig, welche die Glaubhaftigkeit stützen, da die Zulassungskommission nach der Anhörung die Glaubhaftigkeit der Darlegung des Gewissenskonflikts *insgesamt* beurteilt.

Dieses Konzept ist in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Zivildienst vom 21. September 2001 ¹ dargestellt.

Die fünf Dimensionen, die erlauben, die Glaubhaftigkeit der Darlegung des Gewissenskonflikts zu beurteilen, sind folgende:

- eine eher intellektuelle oder rationale Dimension: Kann die gesuchstellende Person ihren Gewissenskonflikt und die ihre Einstellung und ihr Verhalten prägenden moralischen Forderungen benennen und erklären?
- eine biografische Dimension: Von wann an und unter welchen Umständen hat der Gewissenskonflikt begonnen und wie hat er sich entwickelt?
- eine auf die Lebensführung bezogene Dimension: Wie setzt die gesuchstellende Person die moralische Forderung in anderen vergleichbaren Zusammenhängen im Alltag um?
- eine Dimension, die auf die physische und psychische Befindlichkeit der gesuchstellenden Person bezogen ist: Inwiefern hat das Gewissen die gesuchstellende Person geplatzt («Gewissensbisse», Gewissensnot)?
- die Dimension der persönlichen Glaubwürdigkeit.

An diesem Verständnis des Gewissens und des Gewissenskonflikts sowie an der Konzeption, wie ein solcher mitgeteilt werden kann, wird bei der Variante Verfahrensvereinfachung grundsätzlich festgehalten. Da sich diese in der Regel mit einem schriftlichen Verfahren begnügt, können jedoch nicht zu allen Dimensionen schriftliche Darlegungen verlangt werden: für die *Nachvollziehbarkeit* des Gewissenskonflikts sollen deshalb schriftliche Darlegungen zu mindestens einer der vier erstgenannten Dimension genügen.

Um nachvollziehbar zu sein, muss die Erläuterung des Gewissenskonflikts (Art. 16c Abs. 1) verständlich, logisch, schlüssig und sachlich korrekt sein. Bsp. 1: Die Begründung, eigenhändig keine Waffe bedienen zu dürfen, im Übrigen aber die Armee gut zu heissen, ist als Verweigerung jeder Militärdienstleistung nicht nachvollziehbar, weil es die Möglichkeit des waffenlosen Militärdienstes gibt. Bsp. 2: Beruft sich eine gesuchstellende Person auf die moralische Forderung, mit ihrem Handeln immer

¹ BBl 2001 6165ff.

das Glück des Menschen fördern zu müssen, so wird sie auch erläutern müssen, dass sie nicht nur ihr eigenes Glück meint, und begründen müssen, inwiefern diese moralische Forderung mit dem Leisten von Militärdienst aus ihrer Sicht unvereinbar sei.

Diese Anforderungen von Artikel 16c Absatz 1 lassen sich in der Regel mit wenigen Sätzen erfüllen. Worthülsen allein sollen aber nicht genügen. Die gesuchstellende Person muss zudem zu einer von vier Dimensionen (sie entsprechen den Buchstaben a-d von Artikel 18b des geltenden Gesetzes) *persönlich* Stellung nehmen (Art. 16c Abs. 2):

- Warum hat die benannte moralische Forderung für die gesuchstellende Person Gültigkeit?
- Infolge welcher Einflüsse oder Ereignisse ist der Gewissenskonflikt entstanden und hat er sich entwickelt?
- Wie setzt die gesuchstellende Person die benannte moralische Forderung auch in andern Lebensbereichen um?
- Wie beeinflusst der geltend gemachte Gewissenskonflikt das Befinden und die Lebensführung der gesuchstellenden Person?

Diese Dimensionen fügen zum inhaltlichen Aspekt der „Nachvollziehbarkeit“ einen zweiten Aspekt der Authentizität hinzu: Es muss (vermutungsweise) spürbar werden, dass die Stellungnahme persönlich, eben authentisch ist. Bsp.: Eine Stellungnahme, die unverständlich ist bzw. nicht in Verbindung mit der moralischen Forderung gebracht werden kann (Inhalt) oder die offensichtlich aus einer Vorlage (z.B. aus dem Internet) abgeschrieben ist (Authentizität), ist nicht ausreichend.

Wie hoch die Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit im Einzelnen sein sollen, lässt sich nicht reglementieren. Die Formulierung in Artikel 18 und 18a, wonach die Erläuterung „in den wesentlichen Punkten“ nachvollziehbar sein muss, weist allerdings darauf hin, dass die Anforderungen nicht allzu hoch angesetzt werden sollen. Die Anforderungen an das Gesuch werden allerdings gegenüber heute erhöht, damit das Gesuch für eine Zulassung ohne Anhörung genügen kann.

Wird aufgrund der schriftlichen Eingabe der Gewissenskonflikt für die Vollzugsstelle nachvollziehbar und sind die erforderlichen formellen Voraussetzungen erfüllt, verfügt sie die Zulassung zum Zivildienst (Art. 18a).

Wenn die gemachten Darstellungen nicht geeignet erscheinen, einen Gewissenskonflikt nachvollziehbar zu machen, oder wenn Tatsachen oder Umstände bekannt sind, zu welchen die Ausführungen der gesuchstellenden Person in offensichtlichem Widerspruch stehen, wird die Vollzugsstelle das Gesuch einer weiteren Prüfung unterziehen. Zunächst soll die gesuchstellende Person aufgefordert werden, die offenen Fragen durch schriftliche Ergänzung zu beantworten (Art. 16d Abs. 3). Können die Zweifel in der Folge nicht beseitigt werden, wird die gesuchstellende Person zu einer Anhörung eingeladen (Art. 18 Abs. 1). Eine Anhörung findet zudem immer statt, wenn die gesuchstellende Person diese von sich aus verlangt und das Gesuch nicht ohne eine Anhörung gutgeheissen werden kann.

3.2.5 Messen der Varianten Tatbeweis und Verfahrensvereinfachung an den Kriterien gemäss Motion; Schlussfolgerung

Die Motion Studer fordert, dass das revidierte Zulassungsverfahren die folgenden fünf Kriterien erfülle: Es müsse kostengünstiger sein, für alle Beteiligten deutlich weniger aufwendig, transparenten Grundsätzen folgen, zu gerechten Ergebnissen führen und den Tatbeweis berücksichtigen.

Die Protokolle der Kommissionen und die Debatten in National- und Ständerat geben keine verlässlichen Hinweise, was genau mit diesen Kriterien gemeint ist. Wir definieren sie wie folgt:

- Kostengünstiger: Die Kosten des revidierten Verfahrens, welche der Bund zu tragen hat, liegen deutlich unter denjenigen des heutigen Verfahrens.
- Deutlich weniger aufwendig: Wir fassen unter Aufwand alle Ressourcen zusammen, die erforderlich sind (insbesondere Zeit und Arbeit und Anzahl beteiligter Personen), und unterscheiden dabei den Aufwand für die gesuchstellende Person von demjenigen der Verwaltung.
- Transparenten Grundsätzen folgend: Transparenz bedeutet für uns, dass das Verfahren und die Zulassungskriterien für (junge) Bürger leicht verständlich und nachvollziehbar kommuniziert werden können.
- Zu gerechten Ergebnissen führend: Das Verfahren führt zu gerechten Ergebnissen, wenn die Zulassungskriterien beurteilbar sind, wenn alle gesuchstellenden Personen rechtsgleich behandelt

werden und wenn Gewähr dafür besteht, dass das Gesuch und dessen Begründung die Ansichten und Überzeugungen der gesuchstellenden Person wiedergeben.

- Den Tatbeweis berücksichtigend: Falls mit Tatbeweis gemeint ist, dass der Zivildienst länger dauert als der nicht geleistete Militärdienst, berücksichtigen beide Varianten – wie auch das gegenwärtige Verfahren - den Tatbeweis. Wir verstehen unter „Berücksichtigung des Tatbeweises“ die Einrichtung eines Verfahrens, das die Bereitschaft, einen längeren Dienst zu leisten, als „Beweis“ dafür gelten und genügen lässt, dass ein Gewissenskonflikt mit dem Leisten von Militärdienst vorliegt. Eine solche Lösung verzichtet auf die *Erhebung und Prüfung* der Gründe, nicht jedoch unbedingt auf die Einforderung einer *Deklaration*, dass es um Gewissensgründe gehe.

Kriterien gem. Motion		Variante „Tatbeweis“ (Untervarianten 1,5 und 1,8)	Variante „Verfahrensvereinfachung“
Kostengünstiger		Grosse Einsparungen sind möglich. Ausgehend von 2500 Gesuchen pro Jahr genügen ca. 80 Stellenprozent. Die Lohnkosten sind relativ tief, denn nur zu einem kleinen Teil ist wissenschaftliche Sachbearbeitung erforderlich.	Es sind ebenfalls bedeutende Einsparungen möglich, da auch in dieser Variante die Zulassungskommission und die Kontrollstelle im Generalsekretariat des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements wegfallen. Je nachdem, wie viele gesuchstellende Personen angehört werden, sind die Kosten jedoch mehr als doppelt so hoch oder noch höher als in der Variante „Tatbeweis“. Obwohl mit weniger Gesuchen als beim Tatbeweis zu rechnen ist, werden die Kosten deutlich höher sein. Die Kosten pro Stelle sind höher, da es mehr wissenschaftliche Sachbearbeitung braucht.
deutlich weniger aufwendig	für die Verwaltung	Der Aufwand sinkt auf ein Minimum, weil die Gesuche nur noch formell geprüft werden. Das erstinstanzliche Verfahren dauert nur Tage.	Der Aufwand sinkt insgesamt deutlich, weil das ganze Verfahren von wenigen Angestellten abgewickelt wird. Die Prüfung des Gesuchs im Instruktionsverfahren wird aufwendiger als heute, weil es inhaltlich-materiell im Hinblick auf eine mögliche Zulassung geprüft wird und wohl sehr häufig zusätzliche Erklärungen angefordert werden müssen. Die Reduktion des Aufwands insgesamt hängt davon ab, welcher Anteil der gesuchstellenden Personen angehört wird. Davon hängt auch ab, ob das erstinstanzliche Verfahren Tage oder Monate dauert.
	für die gesuchstellende Person	Der Aufwand ist minim: Ein vollständig ausgefülltes Gesuchsformular genügt. Wer das Gesuch auf Anhieb vollständig einreicht, wird innert weniger Tage zugelassen.	Gesuch: Das Verfassen des Gesuchs wird aufwendiger als im heutigen Verfahren, wenn es für die Zulassung ohne Anhörung genügen soll. Anhörung: Der Aufwand bleibt sich im Vergleich mit dem heutigen Verfahren gleich für die gesuchstellenden Personen, die angehört werden. Insgesamt: Das Verfahren wird weniger aufwendig, falls die gesuchstellende Person ohne Anhörung zugelassen wird. Die gesuchstellende Person muss damit rechnen, dass sie ihr Gesuch vervollständigen und zur Anhörung erscheinen muss, was das Verfahren in die Länge zieht. Im Idealfall halten sich Mehraufwand für die Gesuchsformulierung und Minderaufwand infolge Wegfalls der persönlichen Anhörung die Waage.

folgt transparenten Grundsätzen	Die Transparenz ist uneingeschränkt gewährleistet: Die Zulassungskriterien sind einfach und klar.	Die Transparenz ist nur beschränkt gewährleistet; Vorverfahren und materieller Entscheid sind Ermessensentscheide; diese folgen Kriterien, welche dem Laien schwer erklärbar bzw. für diesen schwer verständlich sind.
führt zu gerechten Ergebnissen	Gerechte Ergebnisse sind vollumfänglich gewährleistet: Die rein formellen Zulassungskriterien stellen die Gleichbehandlung sicher; Schwindeln bei der Gesuchsredaktion ist nicht möglich.	Ergebnisse können ungerecht sein, weil die Beurteilung innerer Vorgänge im Zentrum steht und diese einer Beurteilung nur sehr schwer zugänglich sind. Der Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und das Fällen von Ermessensentscheiden bergen ein erhöhtes Risiko, dass nicht alle gesuchstellenden Personen gleich behandelt werden. Schwindeln, insbesondere Abschreiben bei der Gesuchsredaktion, kann nur schwer erkannt werden. Zudem können gesuchstellende Personen, die sich schriftlich besser ausdrücken und intellektuell-rational stark sind, mit kleinerem Aufwand, ohne Anhörung, zugelassen werden.
berücksichtigt den Tatbeweis	ja	Nur beschränkt, enthält durch den Faktor 1,5 aber - wie die heutige Lösung - ein Tatbeweiselement.

Schlussfolgerung:

Alle Varianten liegen auf der Linie der Anliegen der Motion Studer. Die Tatbeweislösung erfüllt jedoch die Kriterien der Motion sehr viel besser als die Verfahrensvereinfachung. Denn sie reduziert die Verfahrenskosten und den Aufwand aller Beteiligten deutlich stärker und führt zu transparenteren und gerechteren Ergebnissen. Die Verfahrensvereinfachung dagegen weist vier heikle Punkte auf: 1. Ohne persönliche Anhörung ist nicht erkennbar, ob eine Gesuchsbegründung effektiv durch die gesuchstellende Person verfasst wurde. 2. Durch die Beschränkung der Begründungspflicht auf eine schriftliche Eingabe nehmen die Anforderungen an die Abfassung eines Zulassungsgesuchs gegenüber heute deutlich zu: Was bisher im persönlichen Gespräch erhellt werden konnte, muss künftig im schriftlichen Gesuch angelegt sein. Dies benachteiligt im schriftlichen Ausdruck nicht geübte gesuchstellende Personen und widerspricht auch dem Kriterium der Aufwandreduktion. Schon heute sind viele Gesuche schwach begründet. 3. Die Entscheidung darüber, ob doch eine persönliche Anhörung der gesuchstellenden Person stattfinden solle, ist eine Ermessensentscheidung, die nicht an wirklich transparente Kriterien geknüpft werden kann. Und je höher schliesslich 4. die Anforderungen sind, denen die schriftlichen Erläuterungen des Zulassungsgesuchs genügen sollen, desto grösser wird die Anzahl der persönlichen Anhörungen sein und desto weniger lassen sich mit dieser Variante Kosten einsparen. Das heisst: Wird die Begründungspflicht ernst genommen, so lassen sich mit der Verfahrensvereinfachung nur beschränkt Einsparungen erzielen. Wird die Begründungspflicht nicht ernst genommen, so entfaltet sie kaum eine Selektionswirkung.

3.2.6 Rücksichtnahme auf die Entwicklung der Armeebestände

3.2.6.1 Tatbeweislösung Untervariante 1,5 und Verfahrensvereinfachung

Aufgrund der bisherigen Zulassungspraxis, gemäss welcher lediglich rund 6% der gesuchstellenden Personen einen negativen Zulassungsentscheid erhielten, ist nicht zu erwarten, dass eine Veränderung des Zulassungsverfahrens bei gleichbleibender Zivildienstdauer zu einer grossen Zunahme der Zivildienstgesuche führt, die damit einen markanten Einfluss auf die Bestände der Armee hätte (detailliertere Darlegungen dazu finden sich in Kapitel E Ziffer 7). Derzeit weist die Armee insbesondere aus Gründen der Umstellung auf Armee XXI noch Überbestände auf. So wurden in den Jahren seit 2004 jeweils 20'000 – 28'000 Angehörige der Armee, welche ihre Dienstpflicht noch nicht erfüllt haben, nicht zu einer Dienstleistung aufgeboten, weil für sie keine Verwendung bestand.

Zwar ist in Österreich nach dem Verzicht auf die Prüfung der Gewissensgründe die Quote der Zivildienstleistenden merklich gestiegen. Gleichzeitig ist die Quote der Militärdienstuntauglichen im Ver-

gleich zu Deutschland und auch der Schweiz aber verhältnismässig gering geblieben. Das Total der Untauglichen und der Zivildienstleistenden ist in Österreich prozentual ziemlich genau gleich gross wie in der Schweiz, nämlich rund 40%. Das österreichische Bundesheer vermag dennoch seine Bestände nach wie vor zu decken. Die vorerst provisorisch eingeführte Tatbeweislösung konnte daher in ein Definitivum übergeführt werden.

Da die künftige Entwicklung der Gesuchszahlen in der Schweiz nicht gänzlich voraussehbar ist, die Grösse der Geburtsjahrgänge aber abnimmt, soll vorab aus politischen Überlegungen ein Korrekturmechanismus eingeführt werden. Dieser Mechanismus soll es den zuständigen Behörden ermöglichen, die Armeebestände zu sichern, sofern sich über eine gewisse Periode hinweg eine Entwicklung abzeichnet, welche diese Bestände zu gefährden droht, soweit diese Entwicklung auf einen markanten Anstieg der Anzahl Zulassungen zum Zivildienst zurückzuführen ist. Bei andern Ursachen müssten andere Steuerungsmöglichkeiten geprüft werden. Gleichzeitig soll die Möglichkeit bestehen, wenn der Bedarf der Armee es erlaubt, die Anforderungen betreffend die Dauer des Zivildienstes und somit eine weitere Hürde der Zulassung zu senken.

Im Rahmen eines neuen Artikels 8a soll daher die Bundesversammlung die Möglichkeit erhalten, per Verordnung die Dauer des ordentlichen Zivildienstes maximal auf den Faktor 1,8 anzuheben, wenn der Bedarf der Armee nicht mehr gedeckt werden kann, weil eine entsprechend grosse Anzahl Militärdienstpflichtiger zusätzlich zum Zivildienst zugelassen wurde. Falls der Armeebedarf es erlaubt, soll die Bundesversammlung den Faktor im gleichen Umfang, d.h. bis auf den Faktor 1,2 senken können. Mit diesem Spielraum von +/- Faktor 0,3 zum heute geltenden Faktor 1,5 (und von +0,3 zum heute geltenden Faktor 1,1) wird eine flexible, sachgerechte Lösung vorgeschlagen, welche auch verfassungsmässig vertretbar ist. Sie bewegt sich im (unteren) Bereich der Bandbreite, welche Prof. Tschannen in seinem Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer reinen Tatbeweislösung erwähnt hat: Demnach erscheine ein Zivildienst „um den Faktor 1,3 bis 2,0“ im Lichte der Verfassung als plausibel.

3.2.6.2 Tatbeweislösung Untervariante 1,8

Bei dieser Untervariante wird auf die Möglichkeit der flexiblen Anpassung der Zivildienstdauer in Relation zur Entwicklung der Armeebestände verzichtet. Statt dessen soll aus Sorge um die Bestände der Armee der Faktor für Soldaten generell auf 1,8 erhöht werden.

4 Auswirkungen in der Militärgesetzgebung

4.1 Waffenloser Militärdienst

Die Motion Studer betrifft nur den Zivildienst. Allerdings ist eine Prüfung der Gewissensgründe auch im Rahmen des waffenlosen Militärdienstes vorgesehen, der beim Vorliegen eines Gewissenskonfliktes beantragt werden kann. Auch wenn die heutige Formulierung von Artikel 16 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG)¹ mit der Einführung des ZDG erfolgte, ist sie so zu belassen. Die Einführung eines Tatbeweises ist in diesem Zusammenhang nicht möglich. Die Ausgangslage unterscheidet sich auch insofern von jener des Zivildienstes, als es sich bei der Zulassung zum waffenlosen Militärdienst nur um eine Zuteilung zu anderen Funktionen innerhalb der Armee handelt.

Die Anzahl der zum waffenlosen Militärdienst zugelassenen Personen war zwischen 1994 und 2004 ziemlich konstant bei 142 – 165 Armeeangehörigen pro Jahr. Im Jahr 2005 ist sie auf 135 und im vergangenen Jahr auf 65 Armeeangehörige zurückgegangen. Da die Bewilligungsinstanz sich aus Personal des VBS bzw. der kantonalen Militärverwaltungen zusammensetzt, fallen die Kosten dieses Verfahrens kaum ins Gewicht.

4.2 Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit

Artikel 9 MG wird im Rahmen der Revision 09 des MG neu formuliert. Der heutige Absatz 2 soll gestrichen werden, weil die Rekrutierung der Stellungspflichtigen, welche die Zulassung zum Zivildienst beantragen, bereits im ZDG und in der Verordnung über die Zulassung zum Zivildienst geregelt ist.

¹ SR 510.10

Somit besteht kein Anlass, für die Rekrutierung der Stellungspflichtigen, welche die Zulassung zum Zivildienst beantragen, im MG besondere Bestimmungen aufzunehmen.

Die Tauglichkeitsrate für den Militärdienst anlässlich der Rekrutierung steigt wieder leicht an und hat im Jahr 2006 rund 64% erreicht. Sie soll mit geeigneten generellen Massnahmen weiterhin leicht erhöht werden können. Damit wird auch die Grundmenge der Militärdiensttauglichen im Hinblick auf die Zulassung zum Zivildienst grösser.

4.3 Wirkung der Gesuchseinreichung – Einrückungspflicht bezüglich der kommenden Militärdienstleistung

Die Motion Studer verlangt, dass das Zulassungsverfahren kostengünstiger und weniger aufwendig gestaltet wird. Eine Beschleunigung wird hingegen nicht ausdrücklich anvisiert. Es besteht somit vom Motionstext her kein Handlungsbedarf bezüglich Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und deren Auswirkungen auf den nächsten Militärdienst der gesuchstellenden Person.

Die Gesuchseinreichung soll aber nicht dazu missbraucht werden können, um eine nicht bewilligte Dienstverschiebung zu erreichen, indem ein Gesuch eingereicht und dieses nach Beginn der Militärdienstleistung wieder zurückgezogen wird. Bei der Tatbeweislösung dient der künftige Verzicht auf die Sistierung der Einrückungspflicht (Art. 17 ZDG) diesem Ziel: Das Zulassungsverfahren wird innert Tagen durch einen Entscheid abgeschlossen und der Rückzug des Gesuches nach der Eröffnung des Entscheides soll künftig ausgeschlossen werden (Art. 18a Abs. 2). Bei der Variante Verfahrensvereinfachung wird an der bisherigen Regelung grundsätzlich festgehalten. Nur wer sein Zulassungsgesuch drei Monate vor der nächsten Militärdienstleistung einreicht, ist von der Einrückungspflicht befreit. Diese Frist deckt sich weitgehend mit der Regelung für Gesuche um Dienstverschiebungen in der Armee: Angehörige der Armee werden mit einer Dienstanzeige 20 Wochen vor Beginn der nächsten Dienstleistung informiert. Die Dienstverschiebungsgesuche müssen dann bis 14 Wochen vor Dienstbeginn eingereicht werden, soweit der Grund der Verschiebung zu diesem Zeitpunkt schon bekannt ist.

Wer trotz gültigem Aufgebot nicht in einen Militärdienst einrückt, aber in der Folge zum Zivildienst zugelassen wird, kann nach geltendem Recht nicht wegen Militärdienstverweigerung oder Militärdienstversäumnis bestraft werden. Als Sanktionierung steht lediglich der Tatbestand der Missachtung eines Aufgebotes zur Verfügung. Bei diesem Tatbestand handelt es sich um eine blosser Übertretung. In der Praxis werden in solchen Fällen lediglich Disziplinarbussen von rund Fr. 100.-- ausgesprochen. Mit der Einführung einer Tatbeweislösung ist einem Militärdienstpflichtigen zuzumuten, ein allfälliges Zivildienstgesuch so rechtzeitig einzureichen, dass es vor der nächsten Militärdienstleistung entschieden ist. Tut er dies nicht oder reicht er ein Gesuch allenfalls gar erst nach Beginn der Dienstleistung ein, ohne eingerückt zu sein, so soll er merklich bestraft werden. Die zuständigen Stellen des VBS (Oberauditorat) prüfen daher, ob Artikel 84 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 (MStG) ¹ modifiziert und zu einem Vergehenstatbestand umgestaltet werden soll.

5 Wehrpflichtersatzabgabe

5.1 Ausgangslage

Die Motion verlangt, dass die Wehrpflichtersatzabgabe so zu erhöhen sei, dass die durch sie bewirkte Belastung der abgabepflichtigen Personen besser als heute der Gesamtbelastung der Personen entspreche, die ihre Wehrpflicht durch persönliche Dienstleistung erfüllen. In der Motion wird dazu insbesondere erwogen, dass die Wehrpflichtersatzabgabe in ihrer heutigen Ausgestaltung eine viel zu attraktive Lösung sei, die dem Grundsatz der Gleichwertigkeit, welcher der Umsetzung des Postulates der Wehrgerechtigkeit zugrunde liegt, nicht mehr genügend nachkomme. Mit der Erhöhung sollen falsche Anreize aufgehoben und soll dem Postulat der Wehrgerechtigkeit besser nachgelebt werden.

5.2 Bericht der Ökonomenkommission der Eidg. Steuerverwaltung zur Anpassung der Höhe der Wehrpflichtersatzabgabe

Mit der Annäherung an die Gleichwertigkeit zwischen Militärdienst und Wehrpflichtersatzabgabe sollen insbesondere Anreize, den „blauen Weg“ einzuschlagen, beseitigt werden. Die Eidgenössische Steu-

¹ SR 321.0

erverwaltung hat als Aufsichtsbehörde für die Belange der Wehrpflichtersatzabgabe ihre Ökonomen-Gruppe mit der Abklärung beauftragt, wie diese Gleichwertigkeit hergestellt werden könnte. In einem Bericht ist diese Gruppe den Fragen nachgegangen, inwiefern Anreize bestehen, sich militärdienstuntauglich erklären zu lassen, wie die geltende Regelung der Ersatzabgabe bezüglich Gleichwertigkeit einzuschätzen und welche Anhebung des Ansatzes geboten ist. Sie kommt dabei zum Schluss, dass insbesondere aus der Perspektive angehender Studenten die Gleichwertigkeitsforderung verletzt ist, weil die persönliche Dienstleistung hohe Opportunitätskosten nach sich zieht und sich heute als wesentlich kostspieliger erweist als die Bezahlung der Wehrpflichtersatzabgabe. Als Opportunitätskosten sind in diesem Zusammenhang entgangene Erträge zu verstehen, die der Student erwirtschaftet hätte, wenn er die Zeit, die er im Militärdienst verbringt, für andere Aktivitäten hätte einsetzen können.

Dieser Befund lässt sich damit erklären, dass durchgängig erwerbstätige Absolventen einer Berufslehre durch ihre Dienstleistung weniger Lohneinbussen zu tragen haben als Studenten, die durch den Militärdienst ein Arbeitsjahr verlieren, während dem sie die Rendite ihrer Ausbildung hätten abschöpfen können.

Die im Rahmen des Berichtes durchgeführten Berechnungen lassen den Schluss zu, dass die Attraktivität des „blauen Weges“ reduziert werden kann, wenn die Mindestabgabe gemäss WPEG markant (d. h. um ein Vielfaches) erhöht oder wenn die Dienstleistung profitabler gemacht wird durch Anhebung des Mindestansatzes der Erwerbsausfallentschädigung (EO). Eine Erhöhung der EO steht im Rahmen dieser Gesetzesrevision jedoch nicht zur Diskussion.

Dem Bericht ist aber auch zu entnehmen, dass der Ansatz von drei Prozent nach wie vor richtig ist. Im Übrigen gilt es auch festzuhalten, dass sich die Attraktivität des „blauen Weges“ bei tiefer Mindestabgabe vorab mit der Rücknahme der Wehrpflichtdauer – und damit auch der Ersatzpflichtdauer – akzentuiert hat. So dauerte die Ersatzpflicht in der Armee 61 noch vom 20. bis 50. Altersjahr, in der Armee 95 immerhin noch bis zum 42. Altersjahr, aber in der Armee XXI dauert sie lediglich noch bis zum 30. Altersjahr.

Eine markante Erhöhung der Mindestabgabe hätte zur Folge, dass diejenigen Dienstuntauglichen, die Militärdienst oder Zivildienst leisten möchten, einen solchen Dienst aber aus objektiven medizinischen Gründen nicht leisten können, zu stark belastet werden.

Auch ist eine markante Erhöhung der Mindestabgabe nicht mit dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbar. Die Mindestabgabe kann als Personaltaxe (Kopfsteuer) angesehen werden. Die Höhe dieser Abgabe wird folglich ohne Rücksicht auf die Steuerkraft des Pflichtigen festgelegt; nach der Lehre¹ ist dies problematisch, wenn der Pflichtige weder über Einkommen noch über Vermögen verfügt. Daraus lässt sich ableiten, dass die Mindestabgabe Pflichtige ohne Einkommen oder mit tiefem Einkommen nicht unverhältnismässig belasten darf. Aufgrund dieser Tatsachen erscheint eine Erhöhung der Mindestabgabe auf 400 Franken noch als angemessen; auf eine weitergehende Erhöhung wird aber verzichtet. Allerdings wird diese Erhöhung mit der Aufhebung von bisherigen Vergünstigungen verbunden. Damit kann gleichzeitig ein Beitrag geleistet werden, auch Dienstverschiebungen unattraktiver zu machen.

5.3 Zielsetzungen der Revision

Mit der vorgeschlagenen Revision sollen Vergünstigungen aufgehoben, Doppelspurigkeiten abgebaut, die Mindestabgabe um 200 Franken erhöht und damit einerseits der Motion nachgelebt und andererseits spürbare Vereinfachungen für die kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe erzielt werden.

Unter Eliminierung von Vergünstigungen sind die Aufhebung der 3- bzw. 5-Tage-Regel (Art. 15 WPEG), die Aufhebung der Reduktion der Ersatzabgabe aufgrund geleisteter Dienstage (Art. 19 WPEG) sowie die Aufhebung der Reduktion aufgrund von im Ersatzjahr geleisteten Schutzdiensttagen (Art. 24 BZG) zu verstehen. Diese Vergünstigungen haben unter dem Aspekt der Wehrgerechtigkeit keine Berechtigung mehr.

Mit der Aufhebung des Verheiratetenabzuges und des Abzuges für behinderungsbedingte Kosten können Doppelspurigkeiten abgebaut werden, denn beide Abzüge sind im Bundesgesetz über die

¹ E. Höhn / R. Waldburger, Steuerrecht, Band 1, Haupt, Bern, 2001, § 3, Ziff. 57. E. Höhn, Grundsätzliche Probleme des Militärpflichtersatzes, in ASA, Band 26 (1957/1958), S. 222, 223.

direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG) ¹ verankert. So können nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe h^{bis} DBG seit dem 1. Januar 2005 die behinderungsbedingten Kosten im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 ² abgezogen werden. Im Rahmen der Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung vom 6. Oktober 2006 ³ wird ab 2008 neben dem Doppeltarif auch ein Verheiratetenabzug gewährt.

Mit der Erhöhung der Mindestabgabe von 200 auf 400 Franken wird dem Vorwurf Rechnung getragen, dass der Student sich zu billig „loskaufen“ kann.

Die geschilderten Massnahmen wirken sich insgesamt als Erhöhung der Abgabe aus. Damit kann das Motionsziel, nämlich den "blauen Weg" unattraktiver zu machen, erreicht werden. Ebenso wird das Veranlagungsverfahren für die kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe massgeblich vereinfacht, haben sie doch Diensttagen nicht mehr Rechnung zu tragen und können sich im Wesentlichen auf die Veranlagungen für die direkte Bundessteuer stützen.

6 Weitere Revisionsanliegen

6.1 Leistungen zugunsten der zivildienstleistenden Person bei Zahlungsunfähigkeit des Einsatzbetriebes (Art. 29 ZDG)

Wer seinen Zivildiensteinsatz in einem Einsatzbetrieb leistet, welcher zahlungsunfähig wird, erhält die finanziellen Leistungen nach Artikel 29 ZDG allenfalls – wenn überhaupt – erst nach Abwicklung eines Konkurs- oder Pfändungsverfahrens. Die Vollzugsstelle soll künftig den betroffenen zivildienstleistenden Personen diese Leistungen bevorschussen können. Im Gegenzug gehen die Forderungen der zivildienstpflichtigen Person gegenüber dem Einsatzbetrieb auf den Bund über, so dass dieser sie gegenüber der Konkursmasse oder im Verfahren auf Pfandverwertung geltend machen kann. Die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage soll mit einem neuen Artikel 29 Absatz 4 geschaffen werden.

6.2 Kennzeichnung von zivildienstleistenden Personen (Art. 40a ZDG)

Im Einsatz, vor allem wenn es sich um Gruppeneinsätze handelt, wird der Zivildienst regelmässig mit dem Zivilschutz verwechselt. Dem soll durch die Möglichkeit entgegengewirkt werden, die zivildienstleistenden Personen im Einsatz als solche zu kennzeichnen. Für Einsätze zur Behebung von Umweltschäden sollen geeignete Überkleider abgegeben werden können. Eine Uniformierung des Zivildienstes ist jedoch nicht beabsichtigt, sondern es geht nur darum, die (Wieder-)Erkennung des Zivildienstes zu sichern, zivildienstleistende Personen für spezielle Einsätze adäquat auszurüsten und dem Zivildienst zu einem eigenständigen Profil zu verhelfen.

6.3 Beschwerderecht der Vollzugsstelle gegen Verfügungen der Vollzugsbeauftragten (Art. 63 ZDG)

Mit der Aufhebung des Artikels 7 Absatz 4 der Verordnung betreffend die Übertragung von Vollzugsaufgaben des Zivildienstes auf Dritte (ZDUeV; SR 824.091) im Rahmen der Anpassung von Bundesratsverordnungen an die Totalrevision der Bundesrechtspflege mit Wirkung seit 1. Januar 2007 fiel das darin verankerte Beschwerderecht der Vollzugsstelle gegen Verfügungen der Vollzugsbeauftragten weg. Gemäss Artikel 48 Absatz 2 VwVG genügt die Verankerung eines Beschwerderechts in einer Verordnung nicht mehr. Deshalb ist das Beschwerderecht der Vollzugsstelle in einem neuen Artikel 63 Absatz 3 zu regeln. (Art. 79 Abs. 2 ZDG erlaubt grundsätzlich der Vollzugsstelle für den Zivildienst die Übertragung von Vollzugsaufgaben auf Dritte).

6.4 Neue AHV-Versichertennummer (Art. 80 ZDG)

Am 23. Juni 2006 hat das Parlament die Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (neue AHV-Versichertennummer) beschlossen ⁴. Sie sollte spätestens per 1. Januar 2008 in Kraft treten. Das revidierte AHVG macht die systematische Verwendung der Versichertennummer

¹ SR 642.11

² SR 151.3

³ AS 2007 615

⁴ BBl 2006, 5777

ausserhalb der AHV vom Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage abhängig. So fordert Artikel 50e Absatz 1 AHVG: Die Versichertennummer kann ausserhalb der Sozialversicherung des Bundes nur dann systematisch verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sind.

In folgenden Bereichen verwendet die Vollzugsstelle für den Zivildienst die AHV-Versichertennummer systematisch:

- zwecks Bekanntgabe von Personendaten an die kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe zur Veranlagung und zur Rückerstattung der Wehrpflichtersatzabgabe gemäss Artikel 7 Buchstabe s der Verordnung über das Informationssystem des Zivildienstes (SR 824.095);
- im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Leistungen gemäss Erwerbsersatzordnung (die AHV-Versichertennummer ist zwingend auf der EO-Meldekarte anzugeben);
- in der Zusammenarbeit zwischen der Vollzugsstelle für den Zivildienst und militärischen Verwaltungs- und Kommandostellen.

Eine formellgesetzliche Grundlage, wie sie das revidierte AHVG verlangt, fehlt jedoch im ZDG. Um die Weiterverwendung der AHV-Versichertennummer unter der Neukonzeption im bisherigen Rahmen sicherzustellen, ist ein neuer Artikel 80 Absatz 1^{ter} ZDG einzufügen analog der Formulierung im Revisionsentwurf zum Militärgesetz (Art. 146 Abs. 2 MG).

Für die Durchführung der Erwerbsersatzordnung ergibt sich die Berechtigung zur systematischen Verwendung der AHV-Versichertennummer grundsätzlich aus Artikel 21 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG, SR 834.1). Dort ist ausdrücklich die analoge Anwendung des AHVG in Bezug auf die Versichertennummer vorgesehen. Indessen ist die Mitwirkung der Vollzugsstelle und der Einsatzbetriebe – mithin deren Stellung im Gesamtverfahren - nicht eindeutig geregelt. Um eine explizite gesetzliche Grundlage zu schaffen, ist im Anhang zur Revision des ZDG deshalb Artikel 21 Absatz 1 EOG entsprechend zu ergänzen.

6.5 Verwendung von Daten des Strafregisters durch die Vollzugsstelle für den Zivildienst (Art. 12, 22 Abs. 5, 80 Abs. 1^{quater} und 80a Abs. 3 bzw. 4 ZDG, Art. 365 und 367 StGB)

Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe j StGB sieht zwar den Zugriff der Vollzugsstelle auf Daten des Strafregisters vor. Eine Zweckbestimmung des Datenzugriffs ist jedoch nur auf Verordnungsstufe geregelt. Deshalb soll der Katalog der Aufgaben, die durch Daten des Strafregisters unterstützt werden, durch die Nennung der entsprechenden Aufgaben betreffend den Vollzug des ZDG ergänzt werden: Im Falle der Variante "Verfahrensvereinfachung" benötigt die Vollzugsstelle - wie bisher - Zugriff auf Strafregisterdaten im Zusammenhang mit der Zulassung von gesuchstellenden Personen zum Zivildienst (Art. 365 Abs. 2 Bst. I StGB). Im Konzept des Tatbeweises hingegen wird im Rahmen der Gesuchsprüfung nicht mehr auf Strafregisterdaten abgestellt. Das bisherige Zugriffsrecht zwecks Prüfung des Ausschlusses zivildienstpflichtiger Personen von der Zivildienstleistung soll in beiden Varianten bestehen bleiben (Tatbeweis: Art. 365 Abs. 2 Bst. I StGB; Verfahrensvereinfachung: Art. 365 Abs. 2 Bst. m StGB). Ebenfalls in beiden Varianten wird neu ein Einsichtsrecht der Vollzugsstelle in Strafregisterdaten geschaffen, soweit die Eignung einer zivildienstpflichtigen Person für bestimmte Einsätze in sensiblen Bereichen abgeklärt werden muss (Tatbeweis: Art. 365 Abs. 2 Bst. m StGB; Verfahrensvereinfachung: Art. 365 Abs. 2 Bst. n StGB). Ausschliesslich zu diesem Zweck wird zudem der Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren vorgesehen. Entsprechend wird Artikel 367 Absatz 4 StGB ergänzt. Gleichzeitig kann korrigiert werden, dass fälschlicherweise von "registrierten Gesuchen um Strafregistrauszug im Rahmen von hängigen Strafverfahren" die Rede ist, obschon generell "Daten über hängige Strafverfahren" im Register erfasst sind.

Weiter ist im ZDG klar zu regeln, inwiefern Strafdaten von Bedeutung sind. Entsprechend wird in beiden Varianten Artikel 12 (Ausschluss von der Zivildienstleistung) angepasst und ein neuer Artikel 22 Absatz 5 (Beurteilung der Eignung für bestimmte Einsätze) eingefügt. In der Variante "Verfahrensvereinfachung" wird in Artikel 16d Absatz 2 definiert, zu welchem Zweck die Vollzugsstelle im Rahmen der Gesuchsprüfung Urteilsdaten einsehen kann. In beiden Varianten wird zudem in Artikel 80 ein neuer Absatz 1^{quater} eingefügt, welcher die Speicherungsmöglichkeit (und nicht das Bearbeiten schlechthin) von Strafregisterdaten in ZIVI+ für Fälle vorsieht, in denen anhand dieser Daten konkrete Entscheide gefällt werden.

B. Revision ZDG, Variante Tatbeweislösung (Untervarianten 1,5 und 1,8): Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1

Absatz 1: Die Bereitschaft, einen längeren Zivildienst zu leisten, soll mit einem Gewissenskonflikt begründet werden. Die explizite Bezugnahme auf das eigene Gewissen und auf seinen Konflikt mit dem Militärdienst wird damit weiterhin verlangt. Aufgrund der erklärten Bereitschaft, einen längeren Ersatzdienst zu leisten, wird im Rahmen eines Tatbeweises eine inhaltliche Begründung der moralischen oder ethischen Grundhaltung der gesuchstellenden Person zwar obsolet. Im Sinne eines expliziten Bekenntnisses der gesuchstellenden Person zu ihren Beweggründen wird die entsprechende Erklärung jedoch verlangt.

Absätze 2 und 3 werden hinfällig, da eine detaillierte Darlegung und Prüfung der Gewissensgründe nicht mehr erforderlich ist.

Art. 4 Abs. 2^{bis}

Zivildiensteinsätze in der Landwirtschaft sind möglich im Rahmen von Projekten zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Anlage und Pflege von ökologischen Ausgleichsflächen und zwecks Waldpflege. Landwirtschaftsbetriebe, die gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 als Einsatzbetriebe anerkannt sind, erhalten in der Regel pro Jahr ein Kontingent an Einsatztagen von zivildienstpflichtigen Personen für die Erfüllung dieser Aufgaben zugesprochen.

Landwirtschaftsbetriebe sind besser als andere Einsatzbetriebe geeignet, beim Vollzug von Zwangsaufgeboten mitzuwirken. Zwangsaufgebote werden verfügt, wenn zivildienstpflichtige Personen nicht selbst im erforderlichen Ausmass bei der Suche von Einsätzen und bei den Absprachen mit Einsatzbetrieben mitwirken. Zwangsaufgebote zivildienstleistende Personen brauchen mehr Anleitung und Führung durch den Einsatzbetrieb, da sie weniger motiviert sind als bei selbst gewählten Einsätzen. Daher stehen der Vollzugsstelle für den Zivildienst für den Vollzug von Zwangsaufgeboten nur sehr wenige Einsatzbetriebe zur Verfügung.

Mit der Ergänzung von Artikel 4 durch einen neuen Absatz 2^{bis} sollen diese Mangelsituation entschärft und für Landwirte Anreize geschaffen werden, vermehrt beim Vollzug von Zwangsaufgeboten mitzuwirken. Als Anreiz dient die Erlaubnis, zwangsaufgebote zivildienstpflichtige Personen ausserhalb der in Absatz 2 genannten Projekte und ohne Anrechnung auf die Kontingente einzusetzen. Dies kommt nur bei Landwirten in Frage, deren Betrieb im Rahmen von Absatz 2 anerkannt ist und die der Vollzugsstelle gut bekannt sind. Indem die zwangsaufgebotenen zivildienstleistenden Personen in der landwirtschaftlichen Produktion eingesetzt werden dürfen (was sonst nur ausnahmsweise möglich ist), kann der Landwirtschaftsbetrieb einen Mehrwert erzielen, der den mit Zwangsaufgeboten verbundenen Mehraufwand ausgleicht. Der Landwirt wird so für seine Mitwirkung bei einer undankbaren Vollzugsaufgabe entschädigt. Wir rechnen mit 60 bis 70 zusätzlichen Zwangsaufgeboten in der Landwirtschaft pro Jahr.

Art. 8 (betrifft nur die Untervariante 1,8)

Der Faktor soll nur für Soldaten und Unteroffiziere, nicht aber für höhere Unteroffiziere und Offiziere erhöht werden, da die Gefährdung der Armeebestände durch die Einführung einer Tatbeweislösung nur bei diesen Chargen befürchtet wird. Die erwartete Auswirkung dieser Erhöhung ist derart, dass auf eine weitere Korrekturmöglichkeit analog Artikel 8a bei der Untervariante 1,5 verzichtet werden kann.

Art. 8a Anpassung der Dauer der ordentlichen Zivildienstleistungen (betrifft nur die Untervariante 1,5)

Absatz 1 Buchstabe a: Eine Erhöhung des Faktors soll nur erfolgen können, wenn die Unterdeckung des personellen Bedarfs der Armee auf die in der massgeblichen Periode von zwei Jahren erfolgten vermehrten Zulassungen zum Zivildienst zurückzuführen ist. Zwischen dem Umstand, dass der personelle Bedarf der Armee nicht gedeckt ist, und einer vermehrten Zulassung zum Zivildienst muss also stets ein direkter sachlicher und numerischer Zusammenhang bestehen. Elemente, welche ausserhalb der Zivildienstzulassungen zu finden sind (z.B. demographische Entwicklung, Praxis bei der

Beurteilung der Militärdienst-Tauglichkeit), sollen für sich allein dagegen nicht als Erhöhungsgrund dienen.

Zum Begriff „personeller Bedarf der Armee“: Die Armee setzt sich aus der aktiven Armee und der Reserve zusammen (Artikel 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 4. Oktober 2002 über die Organisation der Armee, AO¹). Der Bestand der aktiven Armee und der Reserve setzt sich jeweils zusammen aus dem Sollbestand und der Bereitschaftsreserve ihrer Truppenkörper und Formationen (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 26. November 2003 über die Organisation der Armee, VOA²). Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) erlässt die Sollbestandstabellen (Art. 2 Abs. 2 VOA). Artikel 5 AO definiert die maximale Anzahl Militärdienstpflichtiger der aktiven Armee sowie der Reserve. Dabei handelt es sich um eine Obergrenze. Der effektive Bestand der Armee, der von den vom VBS erlassenen Sollbestandstabellen (Art. 5 Abs. 3 AO) abhängt, kann unter dieser Obergrenze liegen.

Der Begriff des „personellen Bedarfs“ entspricht diesem effektiven Bestand der Armee, zuzüglich Militärdienstpflichtige, die in die Stäbe des Bundesrates oder nach Artikel 60 MG nicht in Formationen eingeteilt sind (Art. 5 Abs. 3 AO).

Der Begriff „Faktoren nach Artikel 8 Absatz 1“ meint, dass auch der Faktor 1,1, welcher für höhere Unteroffiziere und Offiziere gilt, erhöht werden kann. Sollte beispielsweise wegen einer vermehrten Zulassung von Offizieren zum Zivildienst der entsprechende Bedarf in der Armee nicht mehr gedeckt sein, wäre gegebenenfalls eine Erhöhung allein dieses Faktors denkbar.

Absatz 1 Buchstaben b und c: Eine Senkung des Faktors ist möglich, wenn der personelle Bedarf der Armee dies nahelegt. Dies unabhängig davon, ob und um wie viel der Faktor vorgängig in Anwendung von Buchstabe a erhöht worden ist. Ein Vorbehalt gilt dabei für ehemalige höhere Unteroffiziere oder Offiziere. In ihrem Fall kann eine Senkung unter den Faktor 1,1 nicht zur Debatte stehen, da in jedem Fall ein Tatbeweiselement erhalten bleiben muss.

In der Bandbreite zwischen 1,5 und 1,2 und speziell bei der Rückgängigmachung früherer Erhöhungen erhält die Bundesversammlung einen „freien“ Spielraum, in welchem sie je nach dem personellen Bedarf der Armee und der Anzahl Wehrpflichtiger durch die Festlegung des Faktors steuern kann.

Absatz 2: Eine allfällige Senkung des Faktors soll nur für diejenigen zivildienstpflichtigen Personen wirksam werden, welche nach dem Entscheid über die Senkung zum Zivildienst zugelassen wurden. Damit soll einerseits verhindert werden, dass diejenigen Zivildienstpflichtigen privilegiert werden, welche ihren Dienst über längere Zeit immer wieder verschoben haben und andererseits, dass die Disposition der Einsatzbetriebe in Frage gestellt wird.

Ebenso soll eine allfällige Erhöhung des Faktors keine Wirkung auf die bereits ergangenen Zulassungsentscheide haben. Es geht bei dieser Korrektur des Faktors um eine strategische, auf die Zukunft ausgerichtete Steuerung des Abflusses von Zivildienstwilligen aus der Armee. Aus diesem Grund kann diese Steuerung auf die bereits zum Zivildienst Zugelassenen keinen Einfluss haben. Diese Personen haben den Zivildienst gemäss der bisher verfügbaren Dauer zu leisten.

Art. 12

Der bisherige Artikel 12 wird neu zu dessen Absatz 1. Die zusätzliche Erwähnung der freiheitsentziehenden Massnahmen erscheint deshalb notwendig, um auch Fälle von Artikel 19 Absätze 1 und 3 Strafgesetzbuch³ erfassen zu können. Wer als schuldunfähig freigesprochen wurde, gegen den aber eine freiheitsentziehende Massnahme verhängt wurde, soll ebenfalls von der Zivildienstleistung ausgeschlossen werden können. Artikel 22 VE-MG enthält dieselbe Ergänzung. Die Verurteilung oder die angeordnete freiheitsentziehende Massnahme führen jedoch nur dann zum Ausschluss, wenn aufgrund der Umstände im Einzelfall die zivildienstpflichtige Person tatsächlich als für den Zivildienst untragbar erscheint.

Absätze 2 und 3: Die Möglichkeit der Wiederzulassung zur Dienstleistung wird neu explizit im Gesetz vorgesehen. Es sind die gleichen Gründe, welche zu einer Wiederaufnahme in die Armee führen kön-

¹ SR 513.1

² SR 513.11

³ SR 311.0

nen, mit der einzigen Ausnahme, dass der Zivildienst als Ersatzdienst die Wiederaufnahme nicht von seinem Personalbedarf zwecks Erfüllung seiner Aufgaben abhängig machen kann.

Für ihren Entscheid sollen der Vollzugsstelle die einschlägigen Straf- und Strafvollzugsakten zur Verfügung stehen. Das Einsichtsrecht betrifft nur Fälle, in denen eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt (kein Zugriff auf Strafakten betreffend hängige Verfahren).

Art. 16a Form des Gesuchs

Absatz 1: Der erste Satz der bisherigen Regelung bleibt, der zweite Satz betreffend elektronische Gesuchseinreichung wird in Absatz 2 integriert.

Absatz 2: Auf Verordnungsstufe wird festzulegen sein, ob ein Standardformular eingesetzt wird.

Art. 16b Inhalt des Gesuchs

Absatz 1: Das Gesuch enthält primär die Erklärung der gesuchstellenden Person, aus Gewissensgründen Zivildienst leisten zu wollen. Mit dem Begriff "Erklärung" ist nicht eine "Gesuchsbegründung" gemeint, sondern die Deklaration, dass der Grund für die Bereitschaft, Zivildienst zu leisten, in einem Gewissenskonflikt liegt. Der Gewissenskonflikt selbst muss hingegen nicht dargelegt und nicht begründet werden.

Absatz 2: Die erforderlichen Angaben zur Person und ihrer Militärdienstpflicht werden heute dem Dienstbüchlein und dem PISA entnommen. Wie das Dienstbüchlein künftig aussehen wird (eventuell gibt es einen elektronischen Ausweis), ist derzeit noch offen. Welcher Nachweis über die Identität der gesuchstellenden Person (Dienstbüchlein oder weitere Dokumente) verlangt werden sollte, ist durch den Bundesrat zu regeln. Falls die Verwendung eines Formulars vorgesehen werden sollte, könnten die nötigen Angaben zur Person allenfalls mit diesem erhoben werden. Mit Absatz 2 schlagen wir somit eine Formulierung vor, die Raum für künftige Entwicklungen belässt. Ändern die Rahmenbedingungen seitens der Militärverwaltung, so muss künftig das ZDG nicht sofort revidiert werden.

Ein Lebenslauf als separates Dokument wird nicht verlangt. Auf einem Gesuchsformular könnten die Daten zur Schul- und Berufsbildung erhoben werden, die in der Folge für die zielgerichtete Einsatzvermittlung benötigt werden.

Bei den Angaben betreffend die Militärdienstpflicht handelt es sich um solche betreffend die Militärdiensttauglichkeit sowie um Daten zur Berechnung der zu leistenden Zivildiensttage und zur Berechnung des Erwerbsersatzes. Diese Daten können sowohl bei der gesuchstellenden Person als auch bei anderen Amtsstellen erhoben werden (Art 16c Abs. 1 ZDG).

Art. 16c Behandlung des Gesuchs

Es liegt im Wesen des „Tatbeweises“, dass allfällige Verurteilungen, die im Widerspruch zu den geltend gemachten Gewissensgründen stehen könnten, bei der Behandlung des Gesuchs nicht berücksichtigt werden, weil der Gewissenskonflikt nicht mehr beurteilt wird. Deshalb wird im Gegensatz zum geltenden Recht (und zur Variante „Verfahrensvereinfachung“) auf die Erhebung von Strafregisterdaten verzichtet.

Art. 17 Wirkung der Gesuchstellung

Die vorsorgliche Wirkung der Gesuchseinreichung im Sinne der Sistierung der Einrückungspflicht wird aufgehoben. Es braucht sie nicht mehr, weil Gesuche sehr rasch entschieden werden. Vollständige Gesuche können innert einer Arbeitswoche entschieden werden. Die Verantwortung, rechtzeitig korrekt zu handeln, liegt damit bei der gesuchstellenden Person.

Im Unterschied zur Tatbeweislösung wird im Zusammenhang mit der Verfahrensvereinfachung an der aufschiebenden Wirkung der Gesuchseinreichung festgehalten, die eintritt, wenn das Gesuch spätestens drei Monate vor der nächsten Militärdienstleistung eingereicht ist. Innerhalb dieser drei Monate soll das Gesuch rechtskräftig entschieden sein, auch wenn ausnahmsweise eine persönliche Anhörung der gesuchstellenden Person durchgeführt werden muss.

Art. 18 Entscheid

Absatz 1: Die Zulassungskommission wird aufgehoben. Über die Zulassung entscheidet die Vollzugsstelle.

Absatz 2: Zugelassen wird, wer die formellen Zulassungskriterien erfüllt. Sind diese nicht erfüllt, erfolgt ein Nichteintretensentscheid. Buchstabe c ergänzt Artikel 16a Absatz 2: Die Erklärung ist bedingungs- und vorbehaltsfeindlich.

Es wurde bewusst darauf verzichtet, zu regeln, dass nicht zum Zivildienst zugelassen wird, wer ein schweres Vergehen oder Verbrechen verübt hat. Personen, welche sich eines entsprechenden Deliktes schuldig gemacht haben, werden nämlich aus der Armee ausgeschlossen (Art. 22 VE MG). Dadurch besteht die Militärdienstpflicht nicht mehr und diese Personen können somit auch kein Zivildienstgesuch einreichen. Sollte allenfalls der Zivildienst über Informationen verfügen, welche die Armee bisher nicht hatte, kann eine Rückmeldung an die Armee erfolgen, damit diese den Ausschluss prüfen kann.

Absatz 4: Das Zulassungsverfahren bleibt kostenlos. Ein Anspruch auf Parteientschädigung besteht im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren nicht.

Art. 18a Eröffnung des Entscheids

Absatz 1: Die Eröffnung des Entscheids gegenüber dem Departement entfällt, weil dessen Kontrollstelle aufgehoben wird. Die Eröffnung gegenüber der Vollzugsstelle wird obsolet, weil die Vollzugsstelle selbst anstelle der Zulassungskommission verfügt und somit den Entscheid bereits kennt.

Absatz 2: Die seinerzeitige REKO EVD hat den Rückzug des Gesuchs auch nach erfolgter Zulassung zum Zivildienst zugelassen, sofern der Zulassungsentscheid noch nicht rechtskräftig ist. Wir erachten solche Rückzüge als fragwürdig. Sie können rechtsmissbräuchlich sein. Sind sie zulässig, so kann eine gesuchstellende Person via Zulassungsgesuch zum Zivildienst beispielsweise zu einer Dienstverschiebung kommen, die ihr vorher durch die Militärverwaltung verweigert wurde, und nach Beginn der militärischen Dienstleistung ihr Gesuch zurückziehen. Mit Absatz 2 soll ein solches Seitenwechseln und Taktieren ausgeschlossen werden. Wer zum Zivildienst zugelassen ist, aber dennoch Militärdienst leisten will, soll gestützt auf Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe b ZDG die Wiedereingliederung in die Armee beantragen. Dieser Antrag wird bewilligt, wenn der erste Zivildiensteinsatz absolviert ist und die Armee noch an der Wiedereinteilung der betroffenen Person interessiert ist.

Art. 18b Zulassung während einer Militärdienstleistung

Der bisherige Artikel 12 der Verordnung über das Verfahren der Zulassung zum Zivildienst wird ins Gesetz übernommen. Die Entlassung kann unter Umständen aus organisatorischen Gründen nicht „am gleichen Tag“ erfolgen, z.B. wenn sich die Truppe an einem abgelegenen Ort aufhält oder wenn die Mitteilung betreffend die Zulassung zum Zivildienst erst spät am Abend eintrifft. In solchen Ausnahmefällen hat die Entlassung spätestens „am folgenden Tag“ zu erfolgen.

Art. 18c und 18d

Diese Artikel können aufgehoben werden: Der Inhalt von Artikel 18c wird zu Artikel 18a Absatz 1, der Inhalt von Artikel 18d Absatz 1 findet sich wieder in Artikel 18 Absatz 3. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 18d entfallen ersatzlos, weil sie Begleitumstände der persönlichen Anhörung regeln, die es im Rahmen der Tatbeweislösung nicht mehr gibt; Absatz 4 ist unnötig, weil er nur festhält, was ohnehin gilt.

Art. 22 Abs. 5

Die Einsichtnahme in Strafregisterdaten erfolgt aus Sicherheitsüberlegungen zum Schutze Dritter nur bei bestimmten Einsätzen in sensiblen Bereichen (z.B. Kinderbetreuung). Um das Gefährdungspotenzial im Einzelfall abklären zu können, bevor ein entsprechendes Aufgebot verfügt wird, muss die Vollzugsstelle nebst den Strafurteilen auch die Akten eines laufenden Strafverfahrens einsehen können. Bei entsprechender Beurteilung der eingesehenen Strafdaten kann die Vollzugsstelle von der Genehmigung einer eingereichten Einsatzvereinbarung im Hinblick auf ein bestimmtes Aufgebot absehen oder den Abbruch eines laufenden Einsatzes verfügen.

Art. 26 Abs. 4 und 5

Absätze 4 und 5 werden gestrichen, weil sie in den letzten Jahren keine Anwendung gefunden haben. Dies dürfte einerseits mit den erhöhten Leistungen der Erwerbsersatzordnung sowie andererseits mit der grösseren Flexibilität betreffend die Gestaltung der Einsätze zusammen hängen.

Art. 29 Abs. 4

Absatz 4: Die vorgeschlagene Regelung füllt eine Lücke im bestehenden Gesetz. Es geht nicht an, dass der Staat junge Bürger zur Zivildienstleistung verpflichtet und ihnen das volle Risiko des Erhaltens der ihnen geschuldeten Leistungen überträgt. Er muss, wenn der Schuldner ausfällt, die Verantwortung übernehmen. Dies ist ein Gebot der Fairness im Vollzug der allgemeinen Wehrpflicht. Bei juristischen Personen ergibt sich die Zahlungsunfähigkeit aus der Anmeldung des Konkurses, bei natürlichen Personen aus einer fruchtlosen Pfändung. In letzterem Fall ist es nicht erforderlich, dass die zivildienstleistende Person selber zu einem Pfändungsverlust gekommen ist.

Mit der Bezahlung der Leistungen durch die Vollzugsstelle gehen die Ansprüche der zivildienstpflichtigen Person gegenüber dem Einsatzbetrieb von Gesetzes wegen auf den Bund über (Legalzession). Solche Fälle sind selten und das Kostenrisiko für den Staat entsprechend gering. Wollte die Vollzugsstelle wirksame Vorkehren treffen, damit in Einsatzbetrieben, deren Zahlungsunfähigkeit droht, keine Zivildiensteinsätze mehr stattfinden, so müsste sie eine intensive Kontrolltätigkeit entfalten, deren Kosten weit höher lägen als die Kosten der hier vorgeschlagenen Lösung.

7. Abschnitt: Kennzeichnung von zivildienstleistenden Personen, Einsatzbetrieben und Gruppeneinsätzen

Art. 40a

Absatz 1: Vorgesehen ist nicht etwa eine flächendeckende Uniformierung der Zivildienstleistenden und auch keine flächendeckende Beschilderung aller Einsätze. Vielmehr geht es darum, die in der Öffentlichkeit wahrnehmbaren Zivildiensteinsätze als solche erkennbar zu machen und den Zivildienst damit insbesondere gegenüber dem Zivilschutz zu differenzieren. Die Details werden im Rahmen eines Ausrüstungskonzeptes erarbeitet werden. Dabei steht die Abgabe von einfachen, zweckmässigen und robusten Kleidungsstücken, z.B. T-Shirt, Mütze oder Gilet und speziell von Wetterschutzkleidern für bestimmte Einsätze im Vordergrund.

Art. 63 und 64

Die Bestimmungen der Artikel 63 und 64 werden in einer einzigen Norm zusammengefasst. Regeln des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts des Bundes werden im ZDG nicht mehr speziell erwähnt und wiederholt, weil ihre Geltung nicht davon abhängt. Daher kann auf den bisherigen Absatz 1 von Artikel 64 ersatzlos verzichtet werden. Absatz 1^{bis} des heute geltenden Artikels 64 wird hinfällig, weil es im Rahmen der Tatbeweislösung keine materielle Überprüfung der geltend gemachten Gewissensgründe und damit auch keine Kontroll- und Beschwerdebefugnis des Departements mehr gibt. Nachdem die Zulassungsentscheide neu durch die Vollzugsstelle und nicht mehr durch die Zulassungskommission gefällt werden, steht dem Departement ohnehin kein Beschwerderecht mehr zu. Denn einer übergeordneten Verwaltungseinheit ist es grundsätzlich verwehrt, gegen Entscheidungen ihrer untergeordneten Stellen Beschwerde zu führen. Ihr steht vielmehr das Mittel des Weisungsrechts oder der Evokation zur Verfügung ¹. Absatz 2 von Artikel 64 wird in Artikel 63 integriert. Der neue Absatz 3 von Artikel 63 übernimmt eine früher in der Verordnung über das Verfahren der Zulassung zum Zivildienst enthaltene Regelung, die in einem Gesetz im formellen Sinn verankert sein muss.

Art. 80

Absatz 1^{bis} Buchstabe a wird aufgehoben, weil die Gesuchsbegründung bei der Tatbeweislösung wegfällt.

¹ REKO EVD 5C/2004-141 und 5C/20004-148

Absatz 1^{ter}: Die systematische Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer erfordert eine gesetzliche Grundlage. Die Formulierung entspricht dem Revisionsentwurf von Artikel 146 Absatz 2 MG.

Absatz 1^{quater}: Es geht um die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für die Speicherung von Daten, die für den Ausschluss und die Wiederzulassung gemäss Artikel 12 bzw. die Abklärung der Eignung zu bestimmten Zivildiensteinsätzen gemäss Artikel 22 Absatz 5 notwendig sind.

Art. 80a

Weil die Zulassungskommission entfällt, werden Absatz 1 Buchstaben e und f, Absatz 1^{bis}, Absatz 2 Satz 2, Absatz 2^{bis} und der bisherige Absatz 3 hinfällig.

Der bisherige Absatz 5 kann aufgehoben werden. Denn die Pflicht, dem Bundesarchiv Vollzugsakten anzubieten, besteht bereits aufgrund von Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA, SR 152.1) und bedarf deshalb keiner zusätzlichen Regelung im ZDG. Vorausichtlich wird das Bundesarchiv künftig auf die Archivierung der „substanzlosen“ Erklärungen im Rahmen der Tatbeweislösung verzichten, da diese für die historische Forschung weitgehend uninteressant sind.

Übergangsbestimmungen:

Art. 83b

Hängige Gesuche werden nach neuem Recht entschieden. Benötigt wird dafür gegebenenfalls noch die Erklärung, Zivildienst „nach diesem Gesetz“ leisten zu wollen, d.h. die explizite Erklärung, sich den Spielregeln des Zivildienstgesetzes unterziehen zu wollen.

Wer bisher von der aufschiebenden Wirkung einer Gesuchseinreichung im Hinblick auf die Pflicht profitiert hat, in seine nächste Militärdienstleistung einzurücken, geniesst diesen Schutz weiter.

Änderung anderer Erlasse:

Art. 365 Abs. 2 Bst. l und m StGB

Bereits heute erlaubt Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe j StGB den Zugriff der Vollzugsstelle auf Daten des Strafregisters. Die Zweckbestimmung des Datenzugriffs war jedoch nur auf Verordnungsstufe geregelt. Der Katalog der Aufgaben, die durch Daten des Strafregisters unterstützt werden, soll durch die Nennung der entsprechenden Aufgaben betreffend den Vollzug des ZDG ergänzt werden. Die für die Vollzugsstelle relevanten Zugriffszwecke sollen neu in Artikel 365 Absatz 2 Buchstaben l und m geregelt werden: Die in Buchstabe l genannten Ausschlussvoraussetzungen beziehen sich auf Artikel 12 ZDG. Die in Buchstabe m erwähnte Einsichtnahme in Strafregisterdaten zur Überprüfung der Eignung von zivildienstpflichtigen Personen für bestimmte Einsätze in sensiblen Bereichen (z.B. Kinderbetreuung) ist in Artikel 22 Absatz 5 ZDG vorgesehen und erfolgt aus Sicherheitsüberlegungen zum Schutz Dritter.

Art. 367 Abs. 4 StGB

Die Vollzugsstelle muss die Möglichkeit haben, in die Daten eines laufenden Strafverfahrens Einsicht zu nehmen, um die Eignung einer zivildienstleistenden Person für gewisse Einsätze abklären zu können. Entsprechend soll der Katalog der berechtigten Behörden nach Artikel 367 Absatz 4 StGB erweitert werden, wobei der Zweck, zu welchem die Vollzugsstelle ein Einsichtsrecht hat, anzugeben ist (Hinweis auf Artikel 365 Buchstabe m StGB).

Art. 21 Abs. 1 letzter Satz EOG

Das EOG benennt in Artikel 21 die Organe, die für die Durchführung der Erwerbsersatzordnung zuständig sind (und in diesem Zusammenhang beispielsweise auch die neue AHV-Nummer systematisch verwenden können). Die Vollzugsorgane des Zivildienstes fehlen heute in dieser Aufzählung. Es geht darum, die Aufzählung entsprechend zu vervollständigen.

C. Revision ZDG, Variante Verfahrensvereinfachung: Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1

Absatz 1: Der Begriff „in nachvollziehbarer Weise erläutern“ tritt an die Stelle der bisher verlangten „glaubhaften Darlegung“ der Unvereinbarkeit des Gewissens mit dem Militärdienst. Im Unterschied zur Tatbeweislösung verlangt die Verfahrensvereinfachung nun mehr als eine blosser Deklaration, es seien Gewissensgründe im Spiel. Verlangt wird eine qualitative Begründung des Zulassungsgesuchs und der Gewissensgründe, welche mit der Militärdienstleistung unvereinbar sind, im Sinne von Artikel 16c. Weil der Bezug zum Gewissen seine zentrale Bedeutung behält, soll Absatz 2 unverändert belassen werden.

Absatz 3 hingegen kann aufgehoben werden. Diese Bestimmung richtete sich primär an die Mitglieder der Zulassungskommission und brachte zum Ausdruck, dass die moralische Forderung, auf welche die gesuchstellende Person sich beruft, im Einklang mit dem Moralverständnis der gesuchstellenden Person selbst und nicht etwa mit einem objektivierten gesellschaftlichen Moralverständnis oder gar dem subjektiven Moralverständnis der Mitglieder der Zulassungskommission in Einklang zu stehen hat. Mit der Aufhebung der Zulassungskommission entfällt der (externe) Normadressat. Im Verhältnis zu ihren Mitarbeitenden kann die Vollzugsstelle die allenfalls erforderlichen entsprechenden Weisungen erlassen.

Art. 4 Abs. 2

Art. 8a Veränderung der Dauer der ordentlichen Zivildienstleistungen

Art. 12

Art. 16a Form des Gesuchs

Vgl. die entsprechenden Ausführungen im Zusammenhang mit der Tatbeweislösung.

Art. 16b Inhalt des Gesuchs

Absatz 1: Am Erfordernis einer Erläuterung des geltend gemachten Gewissenskonfliktes wird grundsätzlich festgehalten. Auch in denjenigen Fällen, in denen eine gesuchstellende Person von sich aus eine Anhörung beantragt (Art. 18 Abs. 1 Bst. c), ist ein schriftliches Gesuch mit einem Mindestmass an substantieller Begründung erforderlich. Dies bedeutet, dass das Gesuch zumindest so weit begründet sein muss, dass darauf eingetreten werden kann. Bleibt das Gesuch trotz Aufforderung, es zu ergänzen, *unvollständig*, so tritt die Vollzugsstelle für den Zivildienst darauf nicht ein (Art. 18a Abs. 2 Bst. b). Absatz 2 entspricht der Tatbeweislösung. Es sei auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Art. 16c Erläuterung des Gewissenskonflikts

Gemäss geltendem Recht muss eine gesuchstellende Person drei Bedingungen erfüllen, um zum Zivildienst zugelassen zu werden: Sie muss sich (1.) auf eine moralische Forderung berufen, die (2.) mit dem Leisten von Militärdienst unvereinbar ist, und sie muss (3.) diesen Gewissenskonflikt glaubhaft darlegen. Das Konzept, das bisher zur Beurteilung dieser dritten Bedingung diente, beruht auf der Einsicht, dass persönliche, innerpsychische Vorgänge wie ein Gewissensentscheid über fünf verschiedene Beurteilungshorizonte oder Dimensionen mitgeteilt und nachvollzogen werden können: eine rationale, eine biographische, eine auf die Lebensführung bezogene, eine auf die persönliche Befindlichkeit bezogene sowie eine Dimension der persönlichen Glaubwürdigkeit. Diese Beurteilungshorizonte waren bisher in Artikel 18b ZDG niedergelegt und die Mitglieder der Zulassungskommission waren verpflichtet, im Rahmen der persönlichen Anhörung alle Beurteilungshorizonte anzusprechen und sie als Grundlage ihres Entscheids in der Folge zu würdigen. Die Beurteilungshorizonte behalten ihre Bedeutung auch dann, wenn keine persönliche Anhörung stattfindet. Denn auch eine schriftliche Darlegung eines Gewissenskonfliktes kann nur bei diesen fünf Dimensionen ansetzen. Dieses Konzept wird deshalb im Wesentlichen im Rahmen der Verfahrensvereinfachung beibehalten.

Gemäss Artikel 16c Absatz 1 muss die gesuchstellende Person zunächst erläutern, welche moralische Forderung im Spiel ist und warum diese sie in einen Konflikt mit ihrer Militärdienstpflicht bringt

(erste und zweite Bedingung). Darüber hinaus muss sie gemäss Absatz 2 zu mindestens einer der genannten Dimensionen persönlich Stellung nehmen (dritte Bedingung). Denn die ersten zwei Bedingungen können durch die Verwendung von Worthülsen und mittels Aussagen erfolgen, die nicht unbedingt von der gesuchstellenden Person selbst stammen. Aufgrund der persönlichen Stellungnahme soll „nachvollziehbar“ werden, dass es sich nicht um blossе Worthülsen handelt, sondern dass die gesuchstellende Person eine persönliche Grundhaltung schildert, die ihr nahe geht, die in ihrem Denken, Fühlen und Handeln verwurzelt ist und für sie von grosser persönlicher Bedeutung ist. Absatz 2 zeigt auf, in welchen Dimensionen die erforderliche Authentizität der persönlichen Erläuterungen sichtbar werden kann.

Gemäss geltendem Recht muss die Zulassungskommission während der Anhörung alle Dimensionen erfragen, um anschliessend die „Glaubhaftigkeit“ der Darlegung des Gewissenskonflikts beurteilen zu können; die gesuchstellende Person muss jedoch nicht zu allen Dimensionen Aussagen machen, die zur Glaubhaftigkeit beitragen, um zugelassen zu werden. Da im Rahmen der Verfahrensvereinfachung in der Regel das schriftliche Gesuch genügen soll, werden die Dimensionen konsequenterweise zu Optionen, welche einer gesuchstellenden Person ermöglichen, ihren Gewissenskonflikt „nachvollziehbar“ darzulegen.

Art. 16d Behandlung des Gesuchs

Die Absätze 1 und 3 entsprechen Artikel 16c der Tatbeweislösung (wobei Absatz 3 nun auch Mängel der Erläuterung anspricht).

Absatz 2: Die Vollzugsstelle für den Zivildienst soll Daten über Strafurteile zum genannten Zweck erheben können, da diese für die Gesuchsprüfung relevant sein und Aufschlüsse über die moralische Grundhaltung der gesuchstellenden Person geben können.

Art. 18 Persönliche Anhörung

Absatz 1: Die Zulassungskommission wird aufgehoben. Eine allfällige Anhörung, welche die Ausnahme bilden soll, wird durch die Vollzugsstelle durchgeführt.

Buchstabe a: Die Erläuterungen der gesuchstellenden Person sind *nachvollziehbar*, wenn sie den Anforderungen von Artikel 16c entsprechen, wenn sie in sich schlüssig und plausibel und frei von wesentlichen Widersprüchen sind, wenn keine Zweifel an ihrem Wahrheitsgehalt bestehen (das heisst wenn keine der Vollzugsstelle bekannten Tatsachen oder Umstände ihnen widersprechen; vgl. Artikel 18a Absatz 3 Buchstabe b) und wenn davon ausgegangen werden darf, dass sich in den Erläuterungen die gesuchstellende Person selbst äussert und ihre Erläuterungen dergestalt authentisch und nicht von Dritten übernommen worden sind. Die Praxis wird den Begriff der Nachvollziehbarkeit nötigenfalls mit weiteren Hilfskriterien handhabbar machen. Fehlt die *Nachvollziehbarkeit* der Erläuterungen in wesentlichen Punkten, so wird die gesuchstellende Person schriftlich aufgefordert, sie innert Frist zu ergänzen (Art. 16d Abs. 3). Macht sie dies nicht oder nicht genügend, so wird sie persönlich angehört.

Buchstabe b: Die bekannten Tatsachen oder Umstände müssen geeignet sein, die geltend gemachte Begründung als nicht mehr nachvollziehbar (verständlich, logisch, schlüssig, sachlich korrekt) erscheinen zu lassen. Zweifel an der Vereinbarkeit von Tatsachen oder Umständen mit der Erläuterung können sich dabei nicht nur gestützt auf allfällige Strafregisterdaten ergeben, sondern z.B. auch mangels Plausibilität der schriftlichen Begründung selbst.

Buchstabe c: Die gesuchstellende Person kann von sich aus eine persönliche Anhörung verlangen. Damit sollen Personen, welche sich nach eigener Einschätzung besser mündlich als schriftlich ausdrücken können, nicht durch das Verfahren benachteiligt werden. Eine Anhörung findet allerdings nur dann statt, wenn das Gesuch nicht ohnehin auf Grund der in jedem Fall erforderlichen schriftlichen Begründung gutgeheissen werden kann. Der Wunsch nach einer persönlichen Anhörung entbindet allerdings die gesuchstellende Person nicht von der Pflicht, ein minimal begründetes schriftliches Gesuch einzureichen. Die Aufforderung, das Gesuch zu vervollständigen, kann sie nicht mit dem Wunsch nach einer Anhörung ganz missachten.

Absätze 2 und 3: Diese Bestimmungen sind bedeutsam vor allem für den Fall, dass eine gesuchstellende Person abgelehnt wird und so der Anhörungstag nicht als anrechenbarer Zivildiensttag gezählt wird. Falls die Anhörung im Rahmen der Rekrutierung stattfindet, gilt der entsprechende Tag als Rek-

rutierungstag und wird an die Erfüllung der Militärdienstpflicht angerechnet. Absatz 2 übernimmt den Wortlaut des bisherigen Artikels 18d Absatz 2 und Absatz 4 entspricht dem bisherigen Artikel 18d Absatz 3.

Art. 18a Entscheid

Absatz 2: Das Zulassungsverfahren in Form der Verfahrensvereinfachung verlangt im Gegensatz zur Tatbeweissvariante keine vorbehalt- und bedingungslose Erklärung der gesuchstellenden Person, Zivildienst nach diesem Gesetz leisten zu wollen. Von dieser Erklärung, die auch nach geltendem Recht nicht erforderlich ist, kann abgesehen werden, weil die Anforderungen an die schriftlichen Erläuterungen nach Artikel 16b so hoch sind, dass vermutungsweise keine gesuchstellende Person das Zulassungsverfahren leichtfertig und ohne Wissen um die Bedeutung der Zulassung zum Zivildienst einleiten wird. *Unvollständig* ist ein Gesuch, wenn es gar nicht erläutert ist (wenn die Bezugnahme auf eine moralische Forderung fehlt, wenn der Konflikt mit dem Militärdienst nicht erklärt ist oder wenn keine der Dimensionen nach Artikel 16b Absatz 2 angesprochen wird) oder wenn beispielsweise die Unterschrift oder unentbehrliche Angaben fehlen, die nach Artikel 16a Absatz 3 zu machen sind. Ein Nichteintretensentscheid ergeht erst, wenn die gesuchstellende Person innert Frist eine schriftliche Aufforderung zur Ergänzung ihres Gesuchs nicht genutzt hat. Ein Nichteintretensentscheid ergeht auch im Fall, dass eine gesuchstellende Person ohne ausreichende Begründung nicht an der Anhörung teilgenommen hat. Sie verletzt damit ihre Mitwirkungspflicht.

Absatz 3: Zum Zivildienst zugelassen wird, wer in der Lage ist, gegenüber der Vollzugsstelle den von ihm behaupteten Gewissenskonflikt nachvollziehbar darzustellen. Sind die Erläuterungen der gesuchstellenden Person dagegen auch nach der persönlichen Anhörung weiterhin in den wesentlichen Punkten nicht nachvollziehbar, bestehen erhebliche Zweifel an ihrer Richtigkeit oder sind die Darstellungen überhaupt nicht geeignet, einen Gewissenskonflikt darzulegen (beispielsweise wenn unter dem Titel einer moralischen Forderung eine Norm angeführt wird, deren Funktionsweise nicht derjenigen einer moralischen Forderung gerecht wird oder die mit Moral gar nichts zu tun hat), so erfolgt eine Ablehnung des Gesuches.

Wie bei der Tatbeweisslösung wurde bewusst auf eine Regelung verzichtet, wonach nicht zum Zivildienst zugelassen wird, wer ein schweres Vergehen oder Verbrechen verübt hat (vgl. die Erläuterungen zu Artikel 18 Absatz 2 der Tatbeweisslösung). Eine Verurteilung beispielsweise wegen eines Gewaltdeliktens kann aber Zweifel an den von der gesuchstellenden Person vorgebrachten Gewissensgründen wecken.

Art. 18b Eröffnung des Entscheids

Art. 18c Zulassung während einer Militärdienstleistung

Art. 18d

Art. 22 Abs. 5

Art. 26 Abs. 4 und 5

Art. 29 Abs. 4

7. Abschnitt: Kennzeichnung von zivildienstleistenden Personen, Einsatzbetrieben und Gruppeneinsätzen, Art. 40a

Art. 63

Art. 64

Art. 80

Art. 80a

2a. Abschnitt: Übergangsbestimmungen, Art. 83b

Vgl. die entsprechenden Ausführungen im Zusammenhang mit der Tatbeweisslösung. Zu beachten ist jedoch, dass bei der Variante Verfahrensvereinfachung in Artikel 80 Absatz 1^{quater} auch die Speicherung von Personendaten vorgesehen ist, die durch den gestatteten Einblick in das Strafregister in

Erfahrung gebracht wurden, soweit gestützt darauf ein Entscheid betreffend die Zulassung zum Zivildienst gefällt wird.

Änderung anderer Erlasse: Strafgesetzbuch (StGB)

Art. 365 Abs. 2 Bst. l, m und n sowie 367 Abs. 4

Es gelten die Ausführungen zur Tatbeweislösung. Bei der Variante Verfahrensvereinfachung sind Strafregisterdaten allerdings auch bei der Prüfung der Gesuchsbegründung im Rahmen des Zulassungsverfahrens zum Zivildienst von Interesse. So kann eine im Strafregister eingetragene strafgerichtliche Verurteilung die Nachvollziehbarkeit der Erläuterungen der gesuchstellenden Person beeinträchtigen, wenn sie mit den geltend gemachten moralischen Forderungen unvereinbar scheint. Die für die Vollzugsstelle relevanten Zugriffszwecke sollen neu in Artikel 365 Absatz 2 Buchstaben l, m und n geregelt werden.

Erwerbsersatzgesetz (EOG), Art. 21 Abs. 1 letzter Satz

Vgl. die entsprechenden Ausführungen im Zusammenhang mit der Tatbeweislösung.

D. Revision WPEG: Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 8

Absatz 1^{bis}: Die Anpassung trägt dem Umstand Rechnung, dass im Zivildienst Kurzeinsätze 26 Tage betragen. Gleichzeitig wird der bisherige zweijährliche Dienstleistungsrhythmus durch einen Jahresrhythmus ersetzt, weil in der Armee XXI auch der Militärdienstpflichtige nach der Rekrutenschule jährlich seinen Wiederholungskurs bis zur Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht zu leisten hat.

Art. 12

Absatz 1 Buchstaben a und d: Nach Artikel 11 WPEG wird die Ersatzabgabe nach der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer auf dem gesamten Reineinkommen erhoben, das der Ersatzpflichtige im In- und Ausland erzielt.

Gemäss DBG werden ab 2008 für Ehepaare, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, 2'500 Franken vom Einkommen abgezogen. Im Sinne der Vereinfachung ist es angezeigt, den (zusätzlichen) Abzug gemäss WPEG aufzuheben. Die Sozialabzüge nach Artikel 213 DBG werden nicht angetastet.

Ebenso können gemäss Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe h^{bis} DBG seit dem 1. Januar 2005 die behinderungsbedingten Kosten des Steuerpflichtigen oder der von ihm unterhaltenen Personen mit Behinderungen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes abgezogen werden. Der Buchstabe d von Artikel 12 Absatz 1 WPEG hat deshalb seine Bedeutung verloren.

Art. 13

Absatz 1: Aufgrund der in Kapitel A Ziffer 5.2 dieses Berichtes erwähnten Wirkungsanalyse schlagen wir die Anhebung der Mindestabgabe von 200 auf 400 Franken vor.

Art. 15

Im Sinne der Wehrgerechtigkeit, aber auch im Sinne der Vereinfachung soll die Abstufung bei teilweiser Dienstleistung geändert werden; insbesondere soll die bisherige 3-Tages- bzw. 5-Tages-Regel aufgegeben werden. Neu soll nur noch derjenige Ersatzpflichtige von der hälftigen Abgabe profitieren können, der auch mehr als die Hälfte der ihm im Ersatzjahr obliegenden Dienstleistung (beim Zivildienst mindestens 14 Tage) erfüllt.

Art. 19

Will man alle Ersatzpflichtigen ohne Rücksicht auf den Umstand, ob sie bereits ab Rekrutierung oder später untauglich geworden sind oder einen ihnen obliegenden Dienst verschoben haben, in einem Ersatzjahr gleich behandeln, so ist es angezeigt, die Ermässigung nach geleisteten Diensttagen aufzuheben. Von Bedeutung ist damit lediglich die Tatsache, dass im Ersatzjahr kein Dienst geleistet worden ist. Eine Aufgabe der Ermässigung kann auch dazu führen, dass der Trend zu Dienstverschiebungen eingedämmt werden kann, denn der Dienstverschieber kann nicht mehr von einem Dienstage-Bonus profitieren.

Art. 24 Abs. 2 Bst. h und i

Absatz 2 Buchstaben h und i: Unter dem Titel Änderung bisherigen Rechts wird nachfolgend die Aufhebung von Artikel 24 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vorgeschlagen. Damit wird auch die Amtshilfepflicht der Zivilschutzstellen der Gemeinden hinfällig. Bereits seit 2004 haben Feuerwehrdienstleistungen keine Reduktion der Ersatzabgabe mehr zur Folge, deshalb kann auch die Amtshilfepflicht der kantonalen, regionalen und kommunalen Feuerwehreinheiten gestrichen werden.

Art. 33

Die Aufhebung der zweiten Mahnung erlaubt zum einen eine Verkürzung des Bezugsverfahrens und zum anderen eine Verminderung des Verwaltungsaufwandes der kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe. Die Kantone weisen auch auf den Umstand hin, dass im Rahmen des Betrei-

bungsverfahrens die Rechtsöffnung für die zweite Mahnung verweigert wird. Dabei machen die Betreibungsbehörden geltend, dass die zweite Mahnung verfügt und damit mit einem Rechtsmittel versehen werden muss. Die Möglichkeit wegen einer Mahngebühr Beschwerde beim Bundesgericht – aufgrund der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV – zu erheben, erschwert das Bezugsverfahren. Nach unserer Auffassung ist ein solcher Verwaltungsaufwand zu hoch, weshalb eine Aufhebung der zweiten Mahnung vorgeschlagen wird. Im Übrigen sieht auch Artikel 165 DBG lediglich eine Mahnung vor.

Art. 34

Absatz 1: Anpassung aufgrund der Änderung von Artikel 33 (Aufhebung der bisherigen zweiten Mahnung).

Art. 39

Absätze 1 und 2: Mit dieser Neuregelung wird statuiert, dass der Wehrpflichtige allenfalls für Dienstverschiebungen entrichtete Abgaben erst rückerstattet erhält, wenn er die Gesamtdienstleistungspflicht erfüllt hat. Mit diesem Vorgehen übernimmt man für den Militärdienst die gleiche Regelung, wie sie bisher schon für den Zivildienst zur Anwendung gelangt ist. Zudem führt diese Regelung ebenfalls zur Eindämmung von Dienstverschiebungsgesuchen. Ebenso wird Artikel 12 der Armeeorganisation, wonach die Angehörigen der Mannschaft sechs (bei langer Rekrutenschule) beziehungsweise sieben (bei kurzer Rekrutenschule) Wiederholungskurse zu leisten haben, und Artikel 13 des Militärgesetzes Nachachtung verschafft. Nach Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a des Militärgesetzes dauert die Militärdienstpflicht für Angehörige der Mannschaft grundsätzlich bis zum Ende des Jahres, in dem sie das 30. Altersjahr vollenden, oder, wenn sie ihre Ausbildungsdienstpflicht bis dahin nicht vollständig erfüllt haben, bis zum Ende des Jahres, in dem sie das 34. Altersjahr vollenden. Mit diesen zusätzlichen vier Jahren wird die Möglichkeit geschaffen, verschobene Wiederholungskurse nachzuholen. Die Armeeangehörigen, die diese Möglichkeit der Dienstnachholung nutzen, werden auch mit der vorgeschlagenen Neuregelung die vollständige Rückerstattung bezahlter Ersatzabgaben erreichen. Schliesslich bedeutet diese Regelung eine grosse Vereinfachung für die kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe, müssen sie doch damit lediglich prüfen, ob die Gesamtdienstleistungspflicht, die nach Militär- und Zivildienstrecht klar definiert ist, erfüllt ist.

Die Änderung von Artikel 39 WPEG könnte als Verletzung der Erhebungsgrundsätze für die Ersatzabgabe angesehen werden, soweit sie die Möglichkeit der Rückerstattung für entrichtete Ersatzabgaben bei teilweiser Nachholung ausschliesst. Der Änderungsvorschlag könnte als Abgabeerhebung ohne Grundlage empfunden werden und damit im Widerspruch zu Artikel 59 Absatz 3 BV stehen. Dies trifft aber vorliegend nicht zu. Mit der bisherigen Regelung wollte der Gesetzgeber die Gleichwertigkeit zwischen persönlicher Dienstleistung und Ersatzabgabe durchsetzen. Mit der Anhäufung der bestehenden Vergünstigungen wird aber offensichtlich, dass diese Gleichwertigkeit nicht mehr gewährleistet ist und die Ersatzabgabe nicht mehr dem persönlichen Opfer einer Dienstleistung entspricht. Die vorgeschlagene Revision erlaubt nun die bisherigen Vorteile zumindest zu reduzieren; damit werden einerseits Missbrauchsmöglichkeiten abgebaut und andererseits wird versucht, wiederum eine Gleichwertigkeit zur persönlichen Dienstleistung herzustellen. Mit der in der Verfassung verankerten Militärdienstpflicht wollten die Verfassungs- und Gesetzgeber auch eine vollständige Erfüllung der Dienstpflicht erreichen. Daraus lässt sich ableiten, dass es durchaus zulässig ist, den Rückerstattungsanspruch von der Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht abhängig zu machen. Eine solche Regelung bestand im Übrigen (wie bereits erwähnt) schon bisher für den Zivildienst.

Änderung bisherigen Rechts:

Art. 24 BZG (Aufhebung)

Mit der vorgeschlagenen Aufhebung der Ermässigung nach Militär- und Zivildiensttagen muss folgerichtig auch eine Aufhebung der Ermässigung von 4% für jeden im Ersatzjahr geleisteten Schutzdiensttag einhergehen, denn auch der Schutzdienstleistende erbringt im Ersatzjahr keine persönliche Dienstleistung im Sinne von Artikel 59 BV. Im Übrigen ist die Ermässigung systemwidrig, weil mit der Schutzdienstleistung die Wehrpflicht nicht erfüllt wird. Schliesslich werden mit der Aufhebung der Reduktion auch zwei Ungleichbehandlungen beseitigt: Einerseits werden Militärdienstpflichtige nach

Artikel 12 Absatz 2 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 4. Oktober 2002 ¹ (BZG), die aus der Militärdienstpflicht ausscheiden, nicht mehr schutzdienstpflichtig, sofern sie mindestens 50 Militärdiensttage geleistet haben, und können damit keine Ermässigung der weiterhin geschuldeten Wehrpflichtersatzabgabe erwirken. Andererseits haben diejenigen Schutzdienstpflichtigen, die gemäss Artikel 18 BZG der Personalreserve zugeteilt werden, keinen Anspruch auf Schutzdienstleistung und kommen ebenfalls nicht in den Genuss von Ermässigungen.

¹ SR 520.1

E. Auswirkungen

7 Auswirkungen der Revision des ZDG

Die Zahl der Gesuche um Zulassung zum Zivildienst hängt wesentlich davon ab, wie viele wehrpflichtige junge Männer militärdiensttauglich erklärt werden, wie die Voraussetzungen der Zulassung zum Zivildienst definiert sind und wie hoch die Hürden dieser Zulassung sind. Heute bestehen drei solche Hürden: Das Zulassungsgesuch muss schriftlich begründet werden. Es ist mündlich in einer persönlichen Anhörung zu erläutern. Und schliesslich muss, wer Zivildienst leisten will, dessen längere Dienstdauer mit dem Faktor 1.5 akzeptieren.

Es ist dieser Faktor 1.5, der heute die Attraktivität des Zivildienstes wesentlich beeinflusst. Daher gehen wir davon aus, dass trotz den vorgeschlagenen Vereinfachungen des Zulassungsverfahrens die Attraktivität des Zivildienstes nicht wesentlich zunehmen wird und auch die Gesuchszahlen nicht stark steigen werden. Die sehr geringe Anzahl militärstrafergerichtlicher Verurteilungen von Militärdienstverweigerern zeigt, dass heute eine Lösung findet, wer – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr Militärdienst leisten kann. Weder die Herabsetzung einer der drei Hürden (bei der Verfahrensvereinfachung) noch die Beseitigung von zwei Hürden (bei der Tatbeweislösung) legt daher die Vermutung nahe, dass nun plötzlich eine bedeutende Zahl zusätzlicher Angehöriger der Armee Probleme mit dem Militärdienst bekommen wird. Denn die eine wesentliche Anforderung bleibt bestehen: Wer Zivildienst leisten will, muss eine bedeutende zeitliche Mehrbelastung in Kauf nehmen.

Wir gehen deshalb davon aus, dass die Vereinfachung des Zulassungsverfahrens in erster Linie Personen ansprechen wird, die ein Gewissensproblem haben und deshalb nicht Militärdienst leisten können, die sich aber nicht zutrauen würden, alle drei Hürden des Zulassungsverfahrens zu nehmen (weil sie ihre Gewissensprobleme nicht strukturiert darlegen können oder Schwierigkeiten mit dem mündlichen oder schriftlichen Ausdruck haben). Es ist daher wahrscheinlich, dass eine allfällige Zunahme der Zahl der Zulassungsgesuche in der Folge der Gesetzesrevision sich aus der Gruppe derer alimentieren wird, die so oder so aus der Armee ausscheiden, nach heutigem Recht aber aus dem Militärdienst ausgemustert werden.

Mutmassliche Auswirkungen	der Tatbeweislösung (Untervariante 1,5)	der Verfahrensvereinfachung
auf die Zahl der gesuchstellenden Personen:	Leichte Zunahme. Ein Gesuch stellt allenfalls künftig auch, wer sich bisher das Bestehen des Zulassungsverfahrens nicht zutraute.	Keine. Die drei Hürden des Zulassungsverfahrens bleiben. Die Senkung der Hürde der persönlichen Anhörung (die zur Ausnahme wird) wird kompensiert durch die Erhöhung der Anforderungen an die schriftliche Gesuchsbe-gründung.
auf die Bestände der Armee:	Keine. Die Zahl derer, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht Militärdienst leisten, wird durch die Art des Zulassungsverfahrens zum Zivildienst nicht beeinflusst.	
auf die Zahl der zivildienstpflichtigen Personen:	Zunahme. Die Zahl der Gesuche nimmt leicht zu und es gibt weniger Ablehnungen als heute.	Eventuell leichte Zunahme. Es gibt tendenziell weniger Ablehnungen als heute.

Die Untervariante 1,8 der Tatbeweislösung kann zur Folge haben, dass die Zahlen der gesuchstellenden und der zivildienstpflichtigen Personen abnehmen werden. Auf die Bestände der Armee wird dies nur einen sehr geringen Einfluss haben.

Auf der Grundlage dieser Annahmen schätzen wir die zahlenmässigen Auswirkungen der Gesetzesrevision wie folgt ein:

	2006	Prognose 2009	Tatbeweis (Untervariante 1,5)	Verfahrensvereinfachung
Anzahl Zulassungsgesuche	1752	2000	2500	2000
Anzahl Zulassungen	1441 = 82,2%	1700 = 85%	2250 = 90%	1800 = 90%
Gesuche, die nicht zur Zulassung führen	311 = 17,8%	300 = 15%	250 = 10%	200 = 10%

Solche Zahlen würden die Bestände der Armee nicht gefährden. Die vorgeschlagene Lösung wird vielmehr, wenn in der Folge weniger Personen ausgemustert werden, einen kleinen Beitrag zur Stärkung der Wehrgerechtigkeit erbringen.

Die Annahme, 90% der gesuchstellenden Personen würden zum Zivildienst zugelassen, beruht auf Erfahrungswerten: Seit Jahren scheitern rund 10% der Gesuche aus formellen Gründen, weil sie nicht gesetzeskonform eingereicht und die beanstandeten Mängel nicht fristgerecht behoben werden. Es ist davon auszugehen, dass sich daran nicht viel ändern wird. Die Variante der Verfahrensvereinfachung wird zur Folge haben, dass zusätzlich einzelne Gesuche nach der persönlichen Anhörung der gesuchstellenden Person mit einem materiellen Entscheid abgewiesen werden. Diese Ablehnungen sind in der obigen Tabelle nicht in Rechnung gestellt, weil entsprechende Prognosen schwierig sind. 2006 wurden, wenn man auch die Rekursentscheide in Rechnung stellt, weniger als 6% der angehörten Personen abgewiesen. In Deutschland beträgt die Quote der mit einer materiellen Begründung abgelehnten Gesuche etwa 1%, weil die gesuchstellenden Personen die verschiedenen Gelegenheiten, ihr Gesuch materiell besser zu begründen, letztlich doch nutzen. Es ist nicht auszuschliessen, dass dieser Effekt sich auch im Rahmen der Verfahrensvereinfachung einstellen wird.

8 Auswirkungen der Revision des WPEG

In seinem Bericht vom 23. März 2007 zur Wehrgerechtigkeit in Erfüllung des Postulats 05.3526 von Ständerat Franz Wicki vom 29. September 2005 hat der Bundesrat u.a. festgehalten, dass Wehrgerechtigkeit das Streben nach einem möglichst gerechten Vollzug der Wehrpflicht bedeute. Dieser habe so zu erfolgen, dass die Belastung der jungen Schweizer durch die Wehrpflicht und andere Dienstpflichten nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit möglichst gleich und gerecht verteilt sei. Die Revision des WPEG bewegt sich auf dieser Linie. Sie beseitigt gezielt Anreize, den „blauen Weg“ einzuschlagen, trägt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der abgabepflichtigen Personen Rechnung und schlägt Lösungen vor, die auch für Personen tragbar sind, die aus objektiven medizinischen Gründen keine persönliche Dienstleistung in Armee oder Zivildienst erbringen können. Durch die Aufhebung von bisherigen Vergünstigungen wird zugleich ein Beitrag geleistet, auch Dienstverschiebungen unattraktiver zu machen. Die vorgeschlagenen Revisionspunkte leisten daher einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Wehrgerechtigkeit, vereinfachen den Vollzug der Wehrpflichtersatzabgabe und leisten ebenfalls einen Beitrag zur Vereinfachung des Vollzugs der Militär- wie auch der Zivildienstpflicht.

9 Personelle Auswirkungen

9.1 Auswirkungen der Revision des ZDG

Die Revision des ZDG zieht die Aufhebung der Zulassungskommission und der Kontrollstelle im Generalsekretariat des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes nach sich. Betroffen sind 110 Kommissionsmitglieder und 1.3 Stellen. Voraussichtlich wird die Zahl der Rekurse an das Bundesverwaltungsgericht abnehmen. Der Umfang dieser Abnahme und deren Einfluss auf die Arbeitslast beim Bundesverwaltungsgericht sind nicht bezifferbar.

Die personellen Auswirkungen bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst sind in der nachstehenden Tabelle aufgezeigt. Für die Berechnung des Personalaufwands im Zusammenhang mit der Verfah-

rensvereinfachung gehen wir davon aus, dass 15 Prozent der gesuchstellenden Personen persönlich angehört werden müssen. Ein höherer Anteil persönlicher Anhörungen würde wohl dem Anliegen der Motion Studer nicht mehr gerecht, den Aufwand für alle Beteiligten deutlich zu reduzieren.

Funktion	heute	Tatbeweis (beide Varianten)	Verfahrensvereinfachung
Prozessverantwortung Zulassungsverfahren	120%	0%	0%
Wissenschaftliche Sachbearbeitende	840%	20%	101,5%
Rechtsdienst	5%	4%	0%
Administration	0%	54%	83,5%
Total Stellenprozente	965%	78%	185%

Somit sind bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst voraussichtlich 8,9 Stellen abzubauen, wenn die Tatbeweislösung realisiert wird, beziehungsweise 7,8 Stellen, wenn die Verfahrensvereinfachung umgesetzt wird. Steigt der Vollzugaufwand im Bereich Einsätze, weil grössere Zahlen zivildienstpflichtiger Personen zum Zivildienst zugelassen werden, so ist er soweit möglich durch Effizienzsteigerungsmassnahmen aufzufangen. Genügen diese nicht, so ist längerfristig ein Ausbau des Stellenbestands im Bereich Einsätze nicht auszuschliessen.

Pro 100 zusätzlich eingehende Gesuche braucht es im Zusammenhang mit der Tatbeweislösung 3 Stellenprozente mehr für die Administration; im Zusammenhang mit der Verfahrensvereinfachung werden 10 zusätzliche Stellenprozente erforderlich (je etwa hälftig für Administration und wissenschaftliche Sachbearbeitung). Müssen im Zusammenhang mit der Verfahrensvereinfachung mehr gesuchstellende Personen persönlich angehört werden, so erhöht sich der Stellenbedarf pro 5 Prozent zusätzliche Anhörungen um rund 20 Stellenprozente (85 gesuchstellende Personen; Aufwand pro gesuchstellende Person: 4,5 Stunden).

Mit dem Dahinfallen der (meisten) persönlichen Anhörungen ist die Einführung der zum Zivildienst zugelassenen Personen in die Belange des Zivildienstes neu zu konzipieren (denn diese findet heute am Anhörungstag statt). Es ist noch nicht absehbar, wie sich dies auf den Stellenbestand der Vollzugsstelle für den Zivildienst auswirken wird. Die finanziellen Auswirkungen sollen im Rahmen des bestehenden Globalbudgets aufgefangen werden.

9.2 Auswirkungen der Revision des WPEG

Die vorgeschlagenen Änderungen des WPEG werden sich für den Bund als Aufsichtsbehörde kaum auswirken, weil die Aufgaben wie Inspektionen und Beratungen im gleichen Umfang auch weiterhin wahrgenommen werden müssen.

Für die Kantone lassen sich keine Aussagen machen, weil die kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe unterschiedliche Organisationsstrukturen für die Veranlagung und den Bezug der Ersatzabgabe aufweisen. Allerdings werden durch die vorgeschlagenen Änderungen die Arbeiten für die Veranlagung, den Bezug und die Rückerstattung erleichtert.

10 Finanzielle Auswirkungen

10.1 Auswirkungen der Revision des ZDG

Die Berechnung des Sparpotenzials, das mit der Revision des ZDG verbunden ist, knüpft beim Betrag von 5'527'640 Franken an, der im Finanzplan 2009 für die Produktgruppe Zulassung eingestellt ist. Mit dem Wegfall des Zulassungsverfahrens in seiner heutigen Form lässt sich dieser Betrag nicht vollständig einsparen. Zur Errechnung des effektiven Sparpotenzials sind von diesem Betrag die folgenden Positionen in Abzug zu bringen:

1. sämtliche Ausgaben für das verbleibende Zulassungsverfahren (die Tatbeweislösung bzw. die Verfahrensvereinfachung);

2. derjenige Anteil der auf die Produktgruppe umgelegten Gemeinkosten, der sich mit der Vereinfachung des Zulassungsverfahrens nicht wegsparen lässt (dazu zählen ein bedeutender Teil des Overheads sowie der Grossteil der Ausgaben für die IT);
3. die Mehrausgaben im Bereich Einsätze, die sich ergeben, weil eine grössere Anzahl Personen zum Zivildienst zugelassen wird (wobei zu berücksichtigen ist, dass mehr geleistete Dienstage auch höhere Abgaben der Einsatzbetriebe bewirken; bei der Berechnung dieser Mehrausgaben sind die Verwaltungs- und die Einführungskosten berücksichtigt, nicht jedoch der personelle Mehraufwand).

Die Summe der direkten und der indirekten Ausgaben des verbleibenden Zulassungsverfahrens (Ausgaben für Personal und Nebenkosten) sowie der Gemeinkosten, die nicht eingespart werden können, beträgt gestützt auf die Kapitel E Ziffer 7 getroffenen Annahmen im Zusammenhang mit der Tatbeweislösung (Untervariante 1,5) 1'200'600 Franken und im Zusammenhang mit der Verfahrensvereinfachung 1'359'700 Franken (die Verfahrensvereinfachung ist teurer, weil sie mehr Personalkapazitäten benötigt). Somit beträgt das Sparpotenzial der Tatbeweislösung (Untervariante 1,5) 4'327'040 Franken oder 78,3% der für das Jahr 2009 budgetierten Ausgaben und dasjenige der Verfahrensvereinfachung 4'167'940 Franken oder 75,4% der budgetierten Ausgaben. Die Vorgabe der Motion Studer, das künftige Zulassungsverfahren müsse kostengünstiger sein, ist somit klar erfüllt. Eine Abschätzung der Entwicklung der Vollzugskosten bei der Untervariante 1,8 gestaltet sich schwierig. Einerseits steigen die Kosten je einzelnen Zivildienstpflichtigen auf Grund des längeren Dienstes markant an. Andererseits wird der längere Faktor generell abschreckend wirken, wodurch die Gesamtzahl der Neuzugelassenen abnehmen dürfte.

Das Bild ändert sich allerdings etwas, wenn der Blick über das Zulassungsverfahren hinaus gerichtet wird: Da durch beide Varianten des Zulassungsverfahrens voraussichtlich mehr Personen zum Zivildienst zugelassen werden, nehmen die Ausgaben im Bereich Einsätze zu: im Zusammenhang mit der Tatbeweislösung um 716'300 Franken jährlich, im Zusammenhang mit der Verfahrensvereinfachung um 130'200 Franken jährlich. Bei der Tatbeweislösung ist die Zunahme der Ausgaben grösser, weil gemäss Annahme deutlich mehr Personen zusätzlich zum Zivildienst zugelassen werden als bei der Verfahrensvereinfachung. Entsprechend verringert sich das Sparpotenzial bei der Tatbeweislösung stärker als bei der Verfahrensvereinfachung: Es reduziert sich auf 3'610'740 Franken oder 65,3% der budgetierten Ausgaben (Tatbeweislösung) bzw. auf 4'037'740 Franken oder 73% (Verfahrensvereinfachung).

Gestützt auf die in Kapitel E Ziffer 7 getroffenen Annahmen ist folglich davon auszugehen, dass die Vollzugsstelle für den Zivildienst ab Inkrafttreten des revidierten ZDG pro Jahr Ausgaben im Umfang von 3,6 Millionen Franken (bei der Tatbeweislösung) beziehungsweise 4 Millionen Franken (bei der Umsetzung der Verfahrensvereinfachung) sparen kann. Dazu kommt ein Sparpotenzial von 150'000 Franken beim Generalsekretariat des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes infolge der Aufhebung der mit der Kontrolle der Zulassungsentscheide beauftragten Stellen.

Die Realisierung des aufgezeigten Sparpotenzials ist mit mehreren Unsicherheiten behaftet: Spareffekte sind erzielbar ab Inkrafttreten der Revision. Wann dies der Fall sein wird, steht heute noch nicht fest und hängt vom Fortgang der parlamentarischen Beratung der Vorlage ab. Erste Einsparungen sind rasch erzielbar, weil die Zulassungskommission sofort ihre Tätigkeit einstellen wird. Sie werden reduziert, falls im Zusammenhang mit dem erforderlichen Stellenabbau Ausgaben infolge der Anwendung eines Sozialplans anfallen. Im Gegenzug fallen die Mehrausgaben im Bereich Einsätze, die sich aus der grösseren Zahl der zum Zivildienst zugelassenen Personen ergeben, noch nicht sofort an, sondern in grösserem Umfang erst im Jahr nach der Inkraftsetzung des revidierten Rechts. Schliesslich können sich die Annahmen als unzutreffend erweisen, die der Berechnung der Ausgaben für das verbleibende Zulassungsverfahren zugrunde liegen: Es können mehr Zulassungsgesuche als erwartet eingehen und es müssen im Zusammenhang mit der Verfahrensvereinfachung unter Umständen mehr als 15 Prozent der gesuchstellenden Personen persönlich angehört werden. Entsprechend könnte das Sparpotenzial geringer ausfallen.

Die neu zu gestaltende Einführung der zivildienstpflichtigen Personen in den Zivildienst wird Mehrausgaben in noch unbekanntem Umfang verursachen. Diese sollen durch die Kredite gedeckt werden, die im Rahmen des Globalbudgets der Vollzugsstelle für den Zivildienst für die Durchführung von Ausbildungs- und Einführungskursen vorhanden sind. Nicht berücksichtigt sind schliesslich die finanziellen

Auswirkungen eines längerfristig allenfalls erforderlichen Ausbaus des Stellenbestandes im Bereich Einsätze.

Die Revision von Artikel 26 ZDG (Aufhebung der Pflicht des Bundes, den Kantonen Fürsorgeleistungen zurückzuerstatten, welche an zivildienstleistende Personen bezahlt wurden) entlastet den Bund minimal. Die Entlastung wird ausgeglichen durch den neuen Artikel 29 Absatz 4 ZDG (Übernahme der Geldleistungen durch den Bund, wenn ein Einsatzbetrieb zahlungsunfähig geworden ist). Per Saldo sind höchstens sehr geringfügige Mehrausgaben zulasten des Bundes zu erwarten, welche die Vollzugsstelle für den Zivildienst im Rahmen ihres Globalbudgets übernimmt.

Die vorgesehene Kennzeichnung der zivildienstleistenden Personen im Einsatz (Art. 40a ZDG) verursacht Mehrausgaben. Deren Umfang lässt sich über ein entsprechendes Zuteilungskonzept einfach steuern. Die Mehrausgaben werden durch die Vollzugsstelle für den Zivildienst im Rahmen ihres Globalbudgets kompensiert.

10.2 Auswirkungen der Revision des WPEG

Aufgrund grober Schätzungen ist ein Mehrertrag von rund 12 Millionen Franken zu erwarten. Davon entfallen 80% auf den Bund und 20% als Bezugsprovision auf die Kantone.

11 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Wer Zivildienst leistet, ist infolge des Faktors 1,5 (bzw. eventuell des Faktors 1,8) länger von seinem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz abwesend als der Soldat, der Militärdienst leistet, und belastet damit die Volkswirtschaft und auch den Fonds der Erwerbsersatzordnung zusätzlich. Diese Zusatzbelastung nimmt zu, wenn die Umgestaltung des Zugangs zum Zivildienst dazu führt, dass künftig mehr Personen Zivildienst leisten werden oder dass die einzelnen Zivildienstpflichtigen einen längeren Dienst leisten müssen. Im letzten Fall werden diese Zusatzbelastungen insbesondere den einzelnen Arbeitgebern der betroffenen zivildienstpflichtigen Personen aufgebürdet.

Die Erwerbsersatzordnung hat im Jahre 2006 für 314'323 geleistete Zivildiensttage rund 30 Mio. Franken aufgewendet. Die Tatbeweislösung hätte für die Erwerbsersatzordnung Mehrausgaben von 8 Mio. Franken, jene der Verfahrensvereinfachung solche von 1 Mio. Franken zur Folge.

Andererseits sind die Vollzugsregeln 2004 gelockert worden. Bei der Festlegung der einzelnen Zivildiensteinsätze kann auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber und der beruflichen Ausbildung der zivildienstpflichtigen Personen weitgehend Rücksicht genommen werden. So muss der erste Zivildiensteinsatz nicht mehr ein langer Einsatz sein und das Leisten des Zivildienstes an einem Stück ist nun generell möglich.

Wer Zivildienst leistet, hat zudem die Möglichkeit, andere Berufsfelder und neue gesellschaftliche Umgebungen kennen zu lernen. Auch der Zivildienst erlaubt es daher, persönliche und berufliche Kompetenzen zu erwerben, die beruflich und volkswirtschaftlich Mehrwert schaffen. Zivildienstpflichtige Personen bleiben dem Tätigkeitsbereich und dem Einsatzbetrieb nach ihrem Zivildiensteinsatz oft verbunden und wechseln ihren Beruf oder die Ausbildung. Der Zivildienst wird so zu einem Lernfeld und dient der Klärung beruflicher Interessen und Orientierungen. Er kann einen Beitrag zur Optimierung von Allokationsprozessen auf dem Arbeitsmarkt leisten und auch zu einem wertvollen Instrument der nachhaltigen beruflichen Integration junger Arbeitnehmender werden.

Diese Vorzüge gleichen – wenn man von den Mehrausgaben der Erwerbsersatzordnung absieht - die einleitend genannten Belastungen aus.

12 Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht und dem Europarecht

Das Zivildienstrecht basiert auf der allgemeinen Wehrpflicht. Ein Zivildienst, der Personen offen steht, die aus Gewissensgründen keinen Militärdienst leisten können, gilt im Sinn der hier relevanten internationalen Übereinkommen und ihrer einschlägigen Artikel (Art. 4 und 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention; Art. 18 des UNO-Paktes über die bürgerliche und politischen Rechte sowie die Übereinkommen Nr. 29 und 105 der Internationalen Arbeitsorganisation) nicht als Zwangsarbeit. Die vorgeschlagenen Revisionen von ZDG und WPEG ändern daran nichts. Sie bringen nur Korrekturen betreffend Vollzugsmodalitäten und stellen die Eckwerte der betroffenen Gesetze, die mit den relevanten Übereinkommen kompatibel sind, nicht in Frage. Die beantragten Änderungen liegen vielmehr in der Regelungskompetenz des einzelnen Staates und verstossen nicht gegen internationales Recht.

Die Feststellungen in der Botschaft vom 22. Juni 1994 zum Entwurf des ZDG (BBl 1994 III 1608) gelten weiterhin vollumfänglich.

Beilage: Revisionsentwürfe

Inhaltsverzeichnis

A. Grundzüge der Vorlage	1
1 Ausgangslage.....	1
1.1 Der Anlass zur Revision: Worum geht es?	1
1.2 Gründe für die Überweisung der Motion Studer - Kritik am Zulassungsverfahren und am „blauen Weg“.....	2
1.3 Motion Studer: ihre Absichten.....	2
1.4 Verfassungsmässiger Spielraum für eine andere Lösung des Zulassungsverfahrens zum Zivildienst	2
1.5 Evaluation der Lösungen und Erfahrungen in Deutschland und Österreich	3
1.5.1 Deutschland	3
1.5.2 Österreich.....	4
2 Wehrgerechtigkeit	5
2.1 06.3743, Motion Schluer, Differenzierte Armee-Tauglichkeit	6
2.2 05.3526, Postulat Wicki, Bericht über die Umsetzung der allgemeinen Wehrpflicht.....	6
3 Zulassungsverfahren zum Zivildienst.....	6
3.1 Das geltende Zulassungsverfahren (IST)	6
3.1.1 Erfahrungen	6
3.1.2 Vor- und Nachteile	7
3.1.3 Zahlen (Mengen, Kosten).....	8
3.2 Die Grundzüge der vorgeschlagenen Revision (SOLL)	10
3.2.1 Einleitende Bemerkungen	10
3.2.2 SOLL 1: Tatbeweislösung (Untervariante Faktor 1,5)	10
3.2.2.1 Begriff des Tatbeweises	10
3.2.2.2 Konkrete Ausgestaltung (Überblick).....	10
3.2.3 SOLL 2: Tatbeweislösung (Untervariante Faktor 1,8)	11
3.2.4 SOLL 3: Verfahrensvereinfachung	12
3.2.4.1 Begriff, Funktionsweise	12
3.2.4.2 Konkrete Ausgestaltung (Überblick).....	12
3.2.5 Messen der Varianten Tatbeweis und Verfahrensvereinfachung an den Kriterien gemäss Motion; Schlussfolgerung	13
3.2.6 Rücksichtnahme auf die Entwicklung der Armeebestände.....	15
3.2.6.1 Tatbeweislösung Untervariante 1,5 und Verfahrensvereinfachung	15
3.2.6.2 Tatbeweislösung Untervariante 1,8.....	16
4 Auswirkungen in der Militärgesetzgebung	16
4.1 Waffenloser Militärdienst.....	16
4.2 Beurteilung der Militärdiensttauglichkeit	16
4.3 Wirkung der Gesuchseinreichung – Einrückungspflicht bezüglich der kommenden Militärdienstleistung	17
5 Wehrpflichtersatzabgabe	17
5.1 Ausgangslage	17
5.2 Bericht der Ökonomengruppe der Eidg. Steuerverwaltung zur Anpassung der Höhe der Wehrpflichtersatzabgabe	17
5.3 Zielsetzungen der Revision.....	18
6 Weitere Revisionsanliegen.....	19
6.1 Leistungen zugunsten der zivildienstleistenden Person bei Zahlungsunfähigkeit des Einsatzbetriebes (Art. 29 ZDG).....	19
6.2 Kennzeichnung von zivildienstleistenden Personen (Art. 40a ZDG)	19

6.3	Beschwerderecht der Vollzugsstelle gegen Verfügungen der Vollzugsbeauftragten (Art. 63 ZDG)	19
6.4	Neue AHV-Versichertennummer (Art. 80 ZDG).....	19
6.5	Verwendung von Daten des Strafregisters durch die Vollzugsstelle für den Zivildienst (Art. 12, 22 Abs. 5, 80 Abs. 1 ^{quater} und 80a Abs. 3 bzw. 4 ZDG, Art. 365 und 367 StGB).....	20
B.	Revision ZDG, Variante Tatbeweislösung (Untervarianten 1,5 und 1,8): Erläuterungen zu einzelnen Artikeln.....	21
C.	Revision ZDG, Variante Verfahrensvereinfachung: Erläuterungen zu einzelnen Artikeln.....	27
D.	Revision WPEG: Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	31
E.	Auswirkungen.....	34
7	Auswirkungen der Revision des ZDG	34
8	Auswirkungen der Revision des WPEG.....	35
9	Personelle Auswirkungen.....	35
9.1	Auswirkungen der Revision des ZDG	35
9.2	Auswirkungen der Revision des WPEG	36
10	Finanzielle Auswirkungen	36
10.1	Auswirkungen der Revision des ZDG	36
10.2	Auswirkungen der Revision des WPEG	38
11	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	38
12	Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht und dem Europarecht	38