



Bern, 1. März 2024

Änderung des Zivildienstgesetzes

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Mit der Änderung des Zivildienstgesetzes (ZDG; SR 824.0) wird der verfassungsrechtlichen Vorgabe Nachachtung verschafft, dass keine Wahlfreiheit zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst (Zivildienst) besteht. Sechs Massnahmen sollen die Wahrung und Durchsetzung des ursprünglichen Zwecks des zivilen Ersatzdienstes als verfassungsbasierte Ausnahmelösung für Personen in einer Ausnahmesituation verstärken. Entsprechend bleibt der Zugang zum Ersatzdienst für Personen, die ihre Militärdienstplicht aus Gewissensgründen nicht erbringen können, im Grundsatz unangetastet. Mit der Gesetzesänderung wird Zulassungsgesuchen aus zweckfremden Motiven entgegengewirkt. Die seit 2009 geltende Tatbeweislösung ohne Beurteilung des Gewissenskonflikts wird nicht in Frage gestellt, vielmehr soll sie die ihr zugesprochene Funktion besser erfüllen. Dazu werden die Anforderungen an die Erbringung des Tatbeweises für Personen erhöht, die bereits einen beträchtlichen Teil ihres Militärdienstes geleistet haben. Damit wird dem Umstand entgegengewirkt, dass die Vorgabe eines länger dauernden zivilen Ersatzdienstes (Art. 1 ZDG) in Abhängigkeit der bereits geleisteten Ausbildungstage der Armee zunehmend relativiert wird. Bei der vorgeschlagenen Lösung wird der Grundsatz eingeführt, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich ab bestandener Rekrutenschule (RS), alle Gesuchsteller das gleiche Minimum an Zivildiensttagen leisten müssen, wobei die Verhältnismässigkeit der Gesamtdauer der Militär- und Zivildienstleistungen bestehen bleibt. Weiteren problematischen Realitäten beim zivilen Ersatzdienst wird mit geeigneten Massnahmen begegnet. Im Ergebnis soll die Zahl der Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst sinken, insbesondere von Armeeangehörigen nach bestandener RS und von Kadern sowie Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Armee. Die Änderung des Zivildienstgesetzes leistet so einen Beitrag zu einer nachhaltigen Alimentierung der Armee in quantitativer wie qualitativer Hinsicht und damit zur Sicherstellung ihrer sicherheitspolitisch geforderten Leistungen.

Ausgangslage

Die Botschaft des Bundesrates vom 20. Februar 2019 zur Änderung des Zivildienstgesetzes¹, die mit acht Massnahmen das gleiche Ziel wie die vorliegende Vorlage verfolgte, wurde in den Schlussabstimmungen vom 19. Juni 2020 vom Ständerat angenommen und vom Nationalrat abgelehnt. National- und Ständerat nahmen am 29. September 2022 bzw. 6. März 2023 die Motion 22.3055 der SVP Fraktion, Armeebestand mittels Massnahmen beim Zivildienst stärken, an, die sechs der bereits 2019 formulierten acht Massnahmen unverändert wiederaufnimmt. Die Räte folgten damit dem Antrag des Bundesrates vom 27. April 2022 auf Annahme der Motion.

Die Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst bleiben in absoluten Zahlen hoch (2022: 6635). Weiterhin hoch bleibt auch die Zahl an Armeeangehörigen, die ein Gesuch um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst stellen, nachdem sie bereits einen wesentlichen Teil ihrer Militärdienstplicht in der Armee geleistet haben. Ebenfalls unverändert hoch ist die Zahl der Kader und Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, die aus der Armee ausscheiden, um zivilen Ersatzdienst zu leisten. Diese Realitäten, die der Bundesrat bereits in früheren Jahren als problematisch erkannt hat, bestehen unverändert.

¹ BBl 2019 2459

Der Bericht des Bundesrates gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes vom 2. Juni 2023 zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee² legt dar, dass die Alimentierung der Bestände insbesondere bei der Miliz für die Armee weiterhin eine Herausforderung darstellt. Während der Umsetzung des Reorganisationsprojekts «Weiterentwicklung der Armee» (WEA) ergriff die Armee Massnahmen, um die Alimentierung zu verbessern. Diese umfassten unter anderen die verbesserte Vereinbarkeit von Militärdienst und Privatleben, die Flexibilisierung von Rekrutierung und Beginn des Militärdienstes oder eine verbesserte Kommunikation und Information. Abgänge aus der Armee – insbesondere in den Zivildienst – gesellschaftliche Veränderungen sowie Schwierigkeiten, ausreichend qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten zu rekrutieren, führen dazu, dass die Alimentierungsproblematik auch nach der WEA weiter bestehen bleibt.

Der Handlungsbedarf für Änderungen im Zivildienstgesetz zur Wahrung und Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass keine freie Wahl zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst besteht, ist – wie bei der Vorlage von 2019 – weiterhin gegeben. Dieser Zweck ist verschieden vom Zweck anderer laufender mittel- oder langfristiger Rechtsetzungsvorhaben im Bereich des Dienstpflichtsystems und daher eigenständig zu verfolgen.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet die Umsetzung der sechs in der Motion 22.3055 geforderten Massnahmen:

- Massnahme 1: Die Mindestanzahl von 150 Diensttagen im Zivildienst muss in jedem Fall gewährleistet sein.*
- Massnahme 2: Faktor 1.5 gilt auch für Unteroffiziere und Offiziere bei der Dienstgeberechnung für den Zivildienst.*
- Massnahme 3: Keine Einsätze im Zivildienst, die ein begonnenes oder abgeschlossenes Human-, Zahn- oder Veterinärstudium erfordern.*
- Massnahme 4: Keine Zulassung von Angehörigen der Armee mit 0 Restdiensttagen.*
- Massnahme 5: Jährliche Einsatzpflicht ab Zulassung.*
- Massnahme 6: Pflicht, den sog. "langen Einsatz" spätestens im Kalenderjahr nach der rechtskräftigen Zulassung abzuschliessen, wenn das Gesuch während der RS gestellt wird.*

² BBl 2023 1453

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Unverändertes Bestehen problematischer Realitäten beim zivilen Ersatzdienst

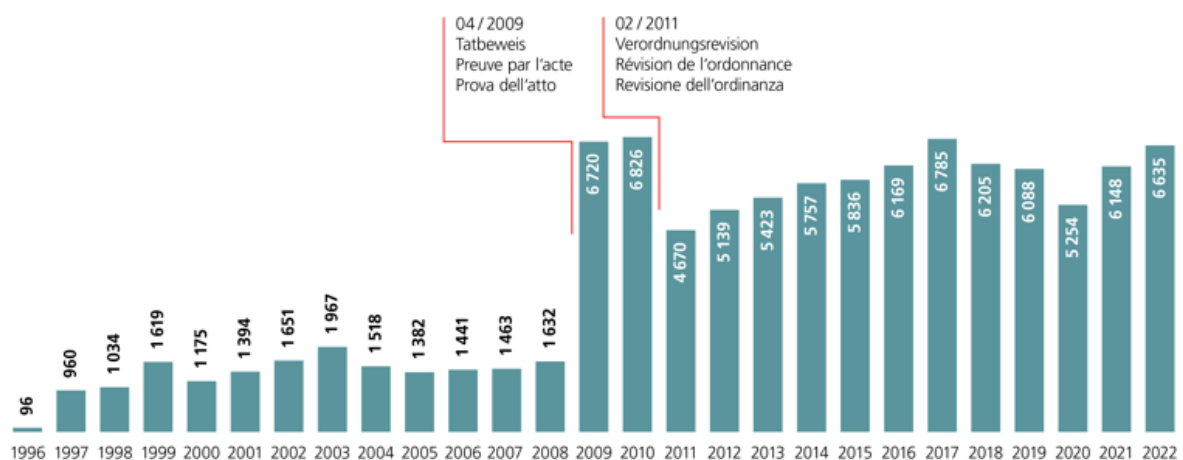
Drei bereits in der Botschaft des Bundesrates vom 20. Februar 2019³ zur Änderung des Zivildienstgesetzes als problematisch erkannte Realitäten beim zivilen Ersatzdienst bestehen unverändert. Diese sind:

- die hohe Zahl der Militärdiensttauglichen, die aus der Militärdienstpflcht entlassen werden, um zivilen Ersatzdienst zu leisten (siehe nachfolgend Ziff. 1.1.1);
- die hohe Zahl der Armeeangehörigen, die ein Gesuch um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst stellen, nachdem sie bereits einen wesentlichen Teil ihrer Militärdienstpflcht in der Armee geleistet haben (siehe nachfolgend Ziff. 1.1.2);
- die hohe Zahl der Armeeangehörigen, die ein Gesuch um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst stellen, nachdem sie während der Leistung von Militärdienst zeit- und kostenintensiv Kader- und/oder Fachausbildungen durchlaufen haben und dieses Führungs- und Fachwissen in den Zivildiensteinsätzen zu keiner praktischen Anwendung bringen können (siehe nachfolgend Ziff. 1.1.3).

Diese Realitäten haben im Weiteren – unverändert gegenüber der Ausgangslage zur Botschaft von 2019 - Auswirkungen auf die nachhaltige Alimentierung der Armee mit Militärdienstpflichtigen in genügender Zahl und mit den benötigten Kompetenzen und Erfahrungen und damit auf die Fähigkeit der Armee zur Auftrags Erfüllung.

1.1.1 Unverändert hohe Zahl der Militärdiensttauglichen, die zum zivilen Ersatzdienst zugelassen werden

Die Zahl der jährlichen Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst bleibt hoch, ohne wesentliche Veränderung gegenüber der Ausgangslage zur Botschaft vom 20. Februar 2019⁴.



³ BBI 2019 2459

⁴ BBI 2019 2459

Der Rückgang im Jahr 2020 ist mit der während der Covid-19-Pandemie zeitweisen Aussetzung der Rekrutierung in die Armee zu erklären. Die prozentuale Zunahme der Zulassungen von rund 10 % im Jahr 2022 gegenüber der Ausgangslage der Vorlage von 2019 ist vor dem Hintergrund der in der gleichen Grössenordnung gestiegenen Anzahl an anlässlich der Rekrutierung für militärdiensttauglich befundenen Stellungspflichtigen zu relativieren.⁵

In den ersten neun Monaten des Jahres 2023 erfolgten 5182 Neuzulassungen. Empirisch ist für 2023 mit einer Gesamtzahl von rund 6600 bis 6700 Zulassungen zu rechnen.

Die jährlichen Zulassungszahlen bleiben damit deutlich höher als die Annahme des Bundesrates in seiner Botschaft vom 27. Februar 2008 zur Änderung der Bundesgesetze über den zivilen Ersatzdienst und über die Wehrpflichtersatzabgabe, die von maximal 2500 Zulassungen jährlich ausging.⁶

Per 30. September 2023 waren 56 645 Personen zivildienstpflichtig (per Ende 2019: 52 983 Zivildienstpflichtige⁷). Davon hatten 26 378 Zivildienstpflichtige die Zahl verfügbarer ordentlicher Diensttage noch nicht geleistet.⁸ Von den total 56 645 Zivildienstpflichtigen waren 65 Frauen.

1.1.2 Unverändert hohe Zahl der Armeeangehörigen, die ein Zulassungsgesuch zum zivilen Ersatzdienst stellen, nachdem sie bereits einen wesentlichen Teil ihrer Militärdienstpflicht in der Armee geleistet haben

Die Zahl der Armeeangehörigen, die ein Zivildienstgesuch stellen und bestätigen⁹, *nachdem* sie bereits einen wesentlichen Teil ihrer Militärdienstpflicht geleistet haben, bleibt – wie schon in der Ausgangslage zur Botschaft vom 20. Februar 2019 – hoch. 2022 erfolgten 31.7 % (2102 Personen) der Zulassungen zum Zivildienst nach bestandener RS und erfolgter Einteilung in Formationen der Armee (2021: 31.8 %, 1953 Personen; 2020: 30.4 %, 1596 Personen; 2019: 33.1 %, 2018 Personen).¹⁰

Berücksichtigt man bei den 2102 Armeeangehörigen, die 2022 ihr Zulassungsgesuch nach bestandener RS eingereicht hatten, nur die Grade Soldat und Gefreiter sowie die aktuellen WK-Modelle (124 Diensttage bzw. 145 Diensttage in der RS mit 7 bzw. 6 WK

⁵ Zur Entwicklung der Anzahl Militärdiensttaugliche, siehe die Armeeauszählung 2022. Zum Zusammenhang der Anzahl Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst und der Anzahl endgültig beurteilter Stellungspflichtiger in einem Kalenderjahr: Die Zulassungszahlen zum zivilen Ersatzdienst werden in den grösseren Zusammenhang mit der Zahl endgültig als militärdiensttauglich beurteilter Stellungspflichtiger gestellt. Die Militärdiensttauglichkeit ist eine Voraussetzung, um zum zivilen Ersatzdienst zugelassen werden zu können. Wenn bei der Rekrutierung in einem Kalenderjahr mehr Stellungspflichtige militärdiensttauglich beurteilt werden, kann sich dies bei den Zulassungszahlen zum zivilen Ersatzdienst auf die Kategorie von Personen auswirken, die ihr Gesuch um Zulassung vor der Rekrutenschule eingereicht haben. Zu dieser Kategorie «Zulassung mit Gesuch vor Beginn RS» werden jedoch auch jene Personen gezählt, die in einem früheren Jahr als militärdiensttauglich rekrutiert wurden, die Rekrutenschule aber verschoben haben und vor ihrem RS-Beginn ein Zivildienstgesuch einreichten. Die Anzahl Zulassungen vor Beginn RS kann somit nicht in einen direkten Zusammenhang mit den als militärdiensttauglich beurteilten Stellungspflichtiger desselben Kalenderjahres gestellt werden (siehe die Medienmitteilung des Bundesamtes ZIVI vom 16.02.2023, https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html).

⁶ BBl 2008 2707, hier 2754

⁷ Jahresbericht Bundesamt ZIVI 2019

⁸ Per 30. September 2023 hatten 30 347 Zivildienstpflichtige alle verfügbaren ordentlichen Diensttage geleistet; mit Blick auf mögliche Aufgebote zu ausserordentlichen Zivildienstleistungen (Art. 14 ZDG) bleiben sie bis zur ordentlichen Entlassung zivildienstpflichtig, ohne weitere ordentliche Diensttage zu generieren. In Zeitpunkt der ordentlichen Entlassung aus der Zivildienstpflicht haben konstant 96-98 % aller Zivildienstpflichtigen sämtliche verfügbaren ordentlichen Zivildiensttage tatsächlich geleistet.

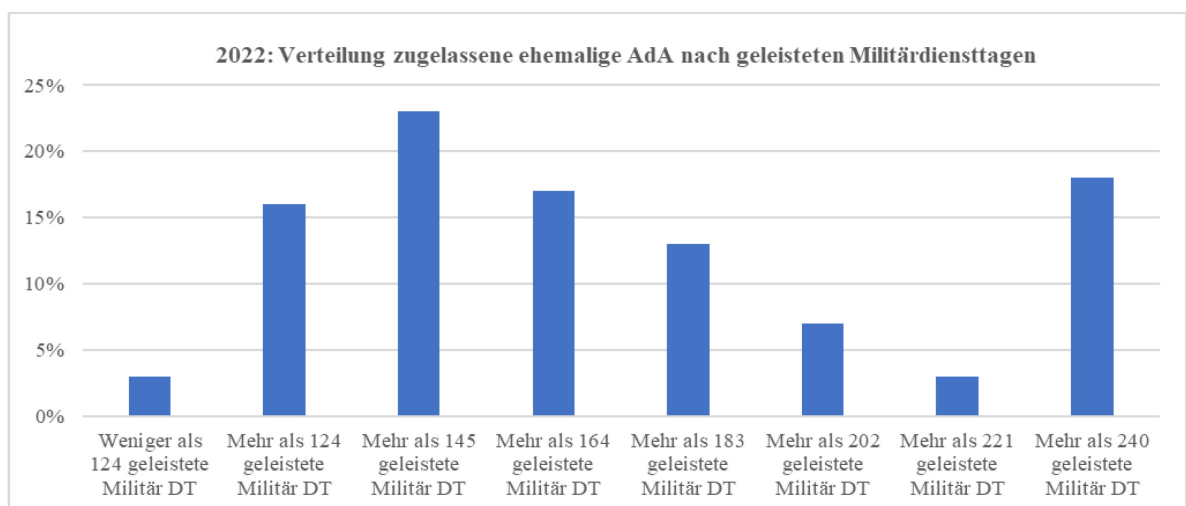
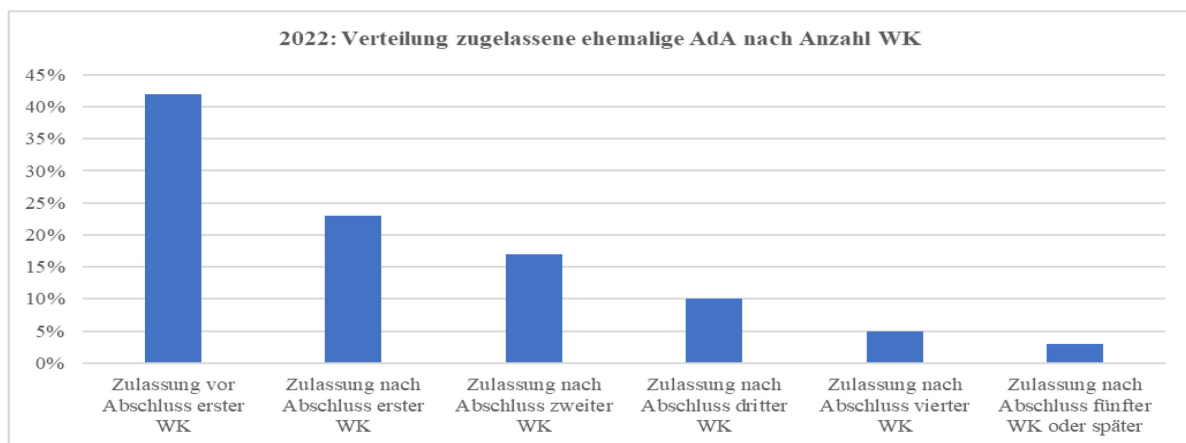
⁹ Zum Zivildienst zugelassen wird, wer den Einführungstag vollständig besucht und sein Gesuch danach bestätigt hat (Art. 16. Abs. 1 ZDG). Siehe auch die Medienmitteilung des ZIVI vom 16.02.2023: Unabhängig vom Zeitpunkt der Gesuchstellung durchlaufen alle Gesuchsteller einen rund dreimonatigen Zulassungsprozess. In dessen Verlauf besuchen sie einen obligatorischen Einführungstag, an welchem sie über die Pflichten im Zivildienst informiert werden. Bei rund einem Viertel der Gesuchsteller mündet der Gesuchsprozess nicht in einer Zulassung zum Zivildienst. Diese Personen bleiben militärdienstpflichtig (https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html).

¹⁰ In den Jahren 2012 (d.h. im ersten Kalenderjahr nach Inkrafttreten der Änderung der Zivildienstverordnung vom 10.12.2010, AS 2011 151) bis 2018 betrug der Prozentsatz der Zulassung nach bestandener RS zwischen 36.5 % und 45.8 %.

à 19 Tagen; exklusive Durchdiener), ergibt sich folgendes Bild: Circa 42 % der Armeeangehörigen wurden vor Abschluss des ersten WK zugelassen, ca. 23 % nach dem ersten WK, ca. 17 % nach dem zweiten WK, ca. 10 % nach dem dritten, ca. 5 % nach dem vierten, ca. 3 % nach fünf und mehr WK. Die Mehrheit dieser Armeeangehörigen wurde also vor respektive nach dem ersten WK zugelassen.

Geht man anstelle der absolvierten WK von der Anzahl geleisteter Ausbildungstage der Armee aus (unter Berücksichtigung aller militärischen Grade und Dienstmodelle), dann zeigt sich folgendes Bild: Zum Zeitpunkt der Zulassung hatten im Jahr 2022 ca. 3 % der Armeeangehörigen weniger als 124 Ausbildungstage der Armee geleistet, ca. 16 % mehr als 124 Diensttage, ca. 23 % mehr als 145 Diensttage, ca. 17 % mehr als 164 Diensttage, ca. 13 % mehr als 183 Diensttage, ca. 7 % mehr als 202 Diensttage, ca. 3 % mehr als 221 Diensttage und ca. 18 % mehr als 240 Diensttage.

Bei 1719 in den ersten neun Monaten des Jahres 2023 verfügten Zulassungen zum Zivildienst wurde das Zulassungsgesuch nach bestandener RS gestellt (davon von 6 Frauen). Davon hatten 15 ihre Ausbildungsdienstpflcht in der Armee vollständig erfüllt.

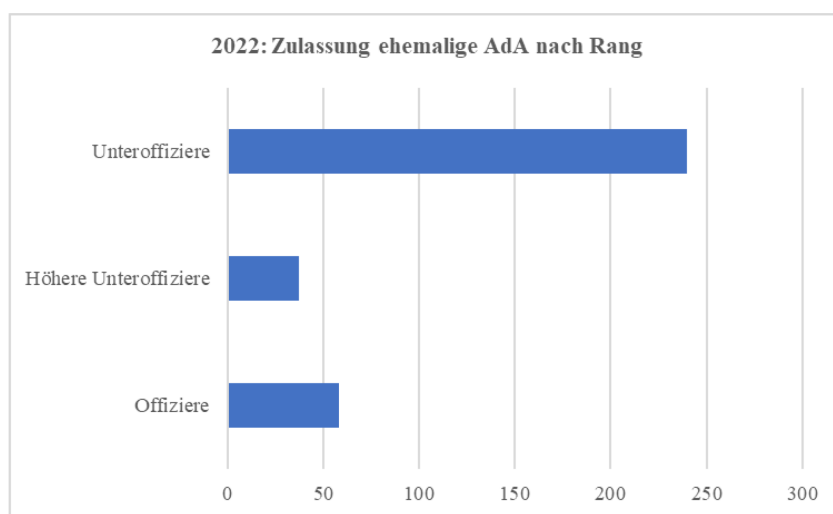


1.1.3 Unverändert hohe Zahl der Armeeangehörigen mit militärischer Kader- und/oder Fachausbildung, die ein Gesuch um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst stellen

Es besteht eine unverändert hohe Zahl an Armeeangehörigen, die ein Gesuch um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst stellen, nachdem sie während der Leistung von Militärdienst zeit- und kostenintensiv Kader- und/oder Fachausbildungen durchlaufen haben und dieses militärische Führungs- und Fachwissen in den Zivildiensteinsätzen zu keiner praktischen Anwendung bringen können.

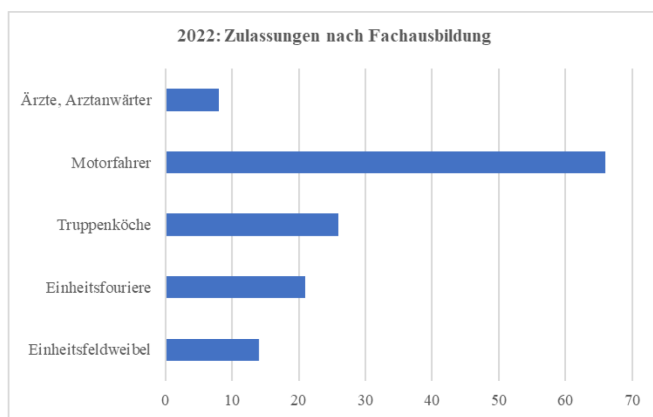
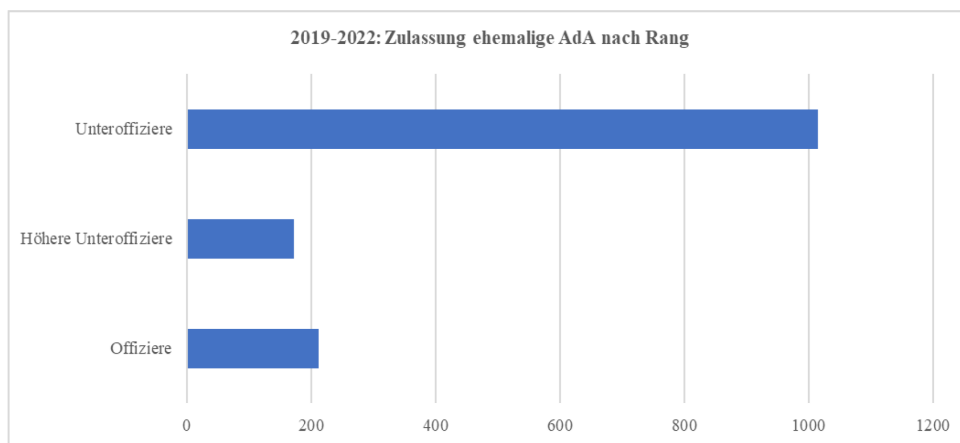
Im Vergleich zur Ausgangslage der Botschaft vom 20. Februar 2019¹¹ gingen 2022 zwar weniger Offiziere, höhere Unteroffiziere und Unteroffiziere aus der Armee in den Zivildienst ab, doch bleibt die jährliche Zahl an wechselnden Kader in absoluten Ziffern hoch (2022: 58 Offiziere, 37 höhere Unteroffiziere und 240 Unteroffiziere; Total im Zeitraum 2019 bis und mit 2022: 212 Offiziere, 172 höhere Unteroffiziere und 1014 Unteroffiziere).

Unverändert zahlreich sind Abgänge zum zivilen Ersatzdienst von Armeeangehörigen, die eine funktionsspezifische Fachausbildung in der Armee durchlaufen haben. 2022 schieden beispielsweise 14 Einheitsfeldweibel (12 Hauptfeldweibel, 2 Feldweibel), 21 Einheitsfouriere, 26 Truppenköche und 66 Motorfahrer aus der Armee aus, um Zivildienst zu leisten. Weiterhin verlassen auch Ärzte und Militärarzt-Anwärter die Armee zum Zivildienst¹²; 2022 erfolgten beispielsweise 8 Übertritte.



¹¹ BBl 2019 2459

¹² In den Jahren 2020 bis 2022 setzten 68 Pflichtenhefte in insgesamt 50 Einsatzbetrieben ein Medizinstudium voraus. In diesem Zeitraum wurden auf 63 dieser Pflichtenheften total 18 809 Zivildiensttage geleistet (auf fünf Pflichtenheften erfolgten keine Einsätze).



1.2 Beurteilung der Auswirkungen der drei vorgenannten Realitäten aus Sicht der verfassungsrechtlichen Vorgaben zum zivilen Ersatzdienst

Zur Abstimmung vom 17. Mai 1992 zum Bundesbeschluss über die Einführung eines Zivildienstes hielt der Bundesrat in seinen Erläuterungen fest, dass an der allgemeinen Wehrpflicht festgehalten wird und der Militärdienst die Regel bleibt. Der zivile Ersatzdienst wird – an klar definierte Voraussetzungen gebunden – als *Ausnahme* zugelassen. Diese Konzeption schliesst eine freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst aus. Das Zulassungsverfahren soll so ausgestaltet sein, dass es sowohl dem Gesuchsteller gerecht wird als auch Missbräuche verhindert.¹³

Die Botschaft vom 22. Juni 1994 zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst¹⁴ präzisiert diese Eckwerte des Zivildienstes. Sie hält fest, dass Zivildienst nur leisten können soll, wer den Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann; persönliche Neigungen oder Bequemlichkeit allein können nicht ausreichen, um vom Militärdienst befreit zu werden. Zur *Dauer* der ordentlichen Zivildienstleistungen stellt die Botschaft fest, dass diesem Eckwert ganz unterschiedliche Bedeutungen und Funktionen zugeordnet werden; die Prävention missbräuchlicher Befreiung vom Militärdienst ist *eine* der diskutierten Funktionen und misst einer langen Dauer des zivilen Ersatzdienstes die Rolle eines Tatbeweiselementes zu.¹⁵ Diese Diskussion wiederholte sich bei der Einführung der Tatbeweislösung per 1. April 2009, die ein Zulassungsverfahren

¹³ Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 17. Mai 1992, Seite 61, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-19920517.html>

¹⁴ BBl 1994 III 1609; hier 1636

¹⁵ Zu den in der Botschaft vom 22. Juni 1994 diskutierten Funktionen der Dauer der ordentlichen Zivildienstleistung siehe BBl 1994 III 1609; hier 1639–1641.

ohne Anhörung durch eine Zulassungskommission mit sich brachte.¹⁶ Mit dieser Änderung wurde zwar auf die Erhebung und Prüfung der Gründe für ein Gesuch um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst verzichtet, jedoch wurde mit der Einforderung der *Deklaration* des Vorliegens eines Gewissenskonflikts der Grundsatz des Nichtbestehens einer freien Wahl zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst nochmals hervorgehoben.¹⁷

Der Bundesrat stellt die Tatbeweislösung nicht in Frage.¹⁸ Dies auch im Wissen darum, dass *kein* Zulassungsverfahren zum zivilen Ersatzdienst vollumfänglich sicherstellen kann, dass nur Personen mit einem Gewissenskonflikt zugelassen werden. Auch die «Gewissensprüfung» konnte dies nicht, so wenig wie sie das Gegenteil verhinderte – die Abweisung eines Gesuchstellers trotz Gewissenskonflikt. Denn im Rahmen der «Gewissensprüfung» wurde nicht das Gewissen selbst geprüft – denn dieses ist einer externen Beurteilung nicht zugänglich –, sondern lediglich die glaubhafte Darlegung der geltend gemachten *Gewissensgründe*. Es ist deshalb möglich, dass heute bei einem Teil der Gesuchsteller bei der Deklaration des Gewissenskonflikts gar keine Gewissensgründe im Spiel sind, wie es auch möglich ist, dass jemand mit Gewissenskonflikt die frühere «Gewissensprüfung» nicht bestanden hätte. Die Eidgenössischen Räte haben im Wissen darum der Tatbeweislösung zugestimmt.¹⁹

Andererseits stellt der Bundesrat – ausgehend von der Ausgangslage seiner Botschaft vom 20. Februar 2019²⁰ – fest, dass die Zahl der Zivildienstpflichtigen weiter steigt und heute mehr als der Hälfte des Sollbestandes der Armee entspricht. Die Zahl der Zulassungen von Militärdiensttauglichen zum zivilen Ersatzdienst ist konstant hoch, sie entspricht Jahr für Jahr in etwa dem durchschnittlichen Bestand einer Brigade des Heeres der Schweizer Armee.

- Der Bundesrat erachtet es als problematisch, dass der zivile Ersatzdienst in der Realität nicht mehr eine Ausnahme von der Regel der Militärdienstpflicht ist, sondern ein Massenphänomen mit entsprechendem Vollzugsaufwand und – wegen der längeren Dauer des zivilen Ersatzdienstes – entsprechenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

Der Bundesrat stellt im Weiteren fest, dass weiterhin rund ein Drittel der Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst Personen betreffen, die einen wesentlichen Teil der Dauer ihrer Militärdienstpflicht in der Armee bereits geleistet haben. Auch bei ihnen wird zur Berechnung der Dauer des zivilen Ersatzdienstes auf einen vom Zulassungszeitpunkt unabhängigen einheitlichen Faktor 1,5 für nicht geleistete Ausbildungsdienste nach der Militärgesetzgebung abgestellt. Dadurch wird hier der Grundsatz eines länger dauern- den zivilen Ersatzdienstes (Art. 1 ZDG) gegenüber vor der RS zum zivilen Ersatzdienst Zugelassenen in Abhängigkeit der bereits geleisteten Ausbildungstage der Armee faktisch relativiert. Die Gesamtdauer der für diese Personen berechneten Dienstpflicht

¹⁶ BBl 2008 2707

¹⁷ Vgl. BBl 2008 2707; hier 2721. Auch Pierre Tschannen und Beatrice Hermann halten in ihrem Gutachten vom 28. März 2006 fest, dass die Verfassung eine freie Wahl zwischen Militär- und Ersatzdienst nicht zulässt und Bundesrat und Parlament eine solche unbestrittenermassen auch nicht wollten (Tschannen, P. & Hermann, B. [2006]. Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst. VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007[4], 122-149, 146).

¹⁸ Er hat den Ansatz der Wiedereinführung einer Zulassungskommission zur Prüfung der Glaubhaftigkeit eines Gewissenskonflikts jüngst in seinem Bericht vom 4. März 2022 zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz (Teil 2: Möglichkeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems; BBl 2022 665, 47/66) verworfen. Siehe im Weiteren auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2022 zur Interpellation 22.3171 *Auswirkungen einer Wiedereinführung der Gewissensprüfung nach der Rekrutenschule* (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223171>)

¹⁹ Vgl. in diesem Sinn auch: Zweiter Bericht des Eidgenössischen Wirtschaftsdepartements EVD zu den Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst, vom Bundesrat am 27. Juni 2012 gutgeheissen, S. 9 (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/27335.pdf>).

²⁰ BBl 2019 2459

(Dauer Militärdienstpflicht plus Dauer Zivildienstpflicht) fällt für sie umso weniger ins Gewicht, je mehr Ausbildungstage der Armee sie im Zeitpunkt der Zulassung bereits geleistet haben.²¹ Mit Blick auf die Opportunitätskosten des zivilen Ersatzdienstes, die von dessen Dauer beeinflusst werden,²² könnte dieser Relativierungseffekt zwar positiv gewürdigt werden. Im Spannungsfeld der Wehrgerechtigkeit und der Interessen der Volkswirtschaft gewichtet der Bundesrat hinsichtlich dieses faktischen Relativierungseffekts die Wehrgerechtigkeit jedoch höher.

- Der Bundesrat beurteilt es als problematisch, dass in der Realität ein unabhängig vom Zulassungszeitpunkt einheitlich greifender Faktor 1,5 die Vorgabe der längeren Dauer des zivilen Ersatzdienstes relativiert und damit die Anforderungen an die Erbringung des Tatbeweises für diejenigen, die nach Leistung von Militärdienst zum zivilen Ersatzdienst zugelassen werden, deutlich geringer sind als für vor der RS Zugelassene.

Schliesslich stellt der Bundesrat fest, dass Personen, die nach bestandener RS in den zivilen Ersatzdienst abgehen, die in der Armee absolvierte militärische Fach- und/oder Führungsausbildung in ihren Zivildiensteinsätzen zu keiner praktischen Anwendung bringen können, d. h. aus dem Aufwand in Form getätigter Ausbildungskosten keine entsprechende Wirkung zugunsten der Gesellschaft mehr entsteht. Hingegen müssen diese Personen für ihre Zivildiensteinsätze noch einmal mit Kostenfolge ausgebildet werden²³ und leisten während dieser Ausbildungskurse zunächst Diensttage ohne unmittelbare Wirkung zugunsten der Gesellschaft. Zudem leisten Personen, die gemäss Zulassungsverfügung weniger als 54 Zivildiensttage zu leisten haben und für die der Besuch eines vorbereitenden Ausbildungskurses unverhältnismässig wäre, Zivildiensteinsätze mit entsprechend verminderter Wirkung.

- Der Bundesrat beurteilt es als problematisch, dass zulasten Steuerzahlende und Volkswirtschaft getätigte Investitionen in die Aus- und Weiterbildung von Dienstpflichtigen zu keiner entsprechenden gesellschaftlichen Wirkung führen, und dass die Wirkung der Zivildiensteinsätze von Zugelassenen, die keine vorbereitenden Ausbildungskurse besuchen müssen, vermindert ist.

1.3 Die Alimentierung der Armee bleibt auch nach der abgeschlossenen Umsetzung der WEA eine Herausforderung

Das Weiterbestehen der seit der Botschaft des Bundesrates vom 20. Februar 2019²⁴ im vorhergehenden Kapitel genannten Realitäten beim zivilen Ersatzdienst bleibt nicht nur aus Sicht der diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Vorgaben problematisch. Es beeinträchtigt auch nach wie vor die nachhaltige Alimentierung der Armee mit der erforderlichen Zahl an Militärdienstpflichtigen im Allgemeinen und mit Armeeangehörigen

²¹ Vor der RS Zugelassene leisten 368 Zivildiensttage (245 Ausbildungstage der Armee x 1,5). Wer nach einer RS von 120 Tagen (Annäherungswert) zugelassen wird, leistet total 308 Diensttage (120 Ausbildungstage der Armee plus 188 Zivildiensttage [1,5-mal 125 nicht geleistete Ausbildungstage der Armee]). Wer bspw. nach 180 geleisteten Ausbildungstagen der Armee (Annäherungswert RS plus drei Wiederholungskurse) zugelassen wird, leistet total 278 Diensttage (180 Ausbildungstage der Armee plus 98 Zivildiensttage [1,5-mal 65 nicht geleistete Ausbildungstage der Armee]). Wer – was heute vorkommt – alle 245 Ausbildungstage in der Armee geleistet hat, dann zum zivilen Ersatzdienst wechselt und sich durch die damit einhergehende Entlassung aus der Militärdienstpflicht den ansonsten bis zur ordentlichen Entlassung weiterbestehenden Pflichten zur jährlichen Schiesspraxis und zur allfälligen Leistung von Aktivdienst entzieht, leistet total 245 Diensttage (245 Ausbildungstage der Armee plus 0 Zivildiensttage [1,5-mal 0]).

²² Dieser Einfluss wird bereits in der Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 1994 zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst thematisiert (BBl 1994 III 1609, 1640).

²³ Die Ausbildungspflicht besteht aktuell für Zivildiensteinsätze ab 54 Tagen. Eine Person, die nach bestandener RS zum zivilen Ersatzdienst zugelassen wird, leistet einen Ersteinsatz von mindestens 54 Tagen Dauer.

²⁴ BBl 2019 2459

mit den zur Auftragserfüllung notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen im Speziellen.

Der Zivildienst ist zwar nur *einer* der Faktoren, die Auswirkungen haben auf die Alimentierung der Armee und damit auf deren Fähigkeit, die geforderten sicherheitspolitischen Leistungen zu erbringen. Unverändert gegenüber der Ausgangslage der Vorlage von 2019 trägt die Realität beim zivilen Ersatzdienst jedoch wesentlich dazu bei, dass die jährlichen Gesamtzahlen der Abgänge von ausgebildeten Armeeangehörigen aus Formationen der Armee deutlich höher liegen als der mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) vorgesehene Planwert von 1,5 Prozent.

Der Wechsel zum zivilen Ersatzdienst von Armeeangehörigen nach bestandener RS, von Kader und Fachspezialisten beeinträchtigt den geordneten, effektiven und effizienten Ausbildungsbetrieb und damit die Fähigkeit der Armee zur Auftragserfüllung. Die finanziellen Auswirkungen dieser Abgänge sind erheblich, insbesondere unter Berücksichtigung der von der Armee getätigten und von den Steuerzahlenden finanzierten zeit- und kostenintensiv vermittelten Ausbildungsinvestitionen in Führungs- oder Fachwissen und -können.²⁵

Der Abgang von Ärzten und Militärarzt-Anwärtern der Armee zum zivilen Ersatzdienst verschärft das Problem der ungenügenden Verfügbarkeit von Medizinalpersonen in der Armee, insbesondere in der Truppe und in den Rekrutierungszentren.²⁶

Der Bericht des Bundesrates gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes vom 2. Juni 2023 zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee²⁷ legt dar, dass die Alimentierung der Bestände insbesondere bei der Miliz für die Armee weiterhin eine Herausforderung darstellt. Während der Umsetzung der WEA ergriff die Armee Massnahmen, um die Alimentierung zu verbessern. Diese umfassten unter anderen die verbesserte Vereinbarkeit von Militärdienst und Privatleben, die Flexibilisierung von Rekrutierung und Beginn des Militärdienstes oder eine verbesserte Kommunikation und Information. Abgänge aus der Armee – insbesondere in den zivilen Ersatzdienst –, gesellschaftliche Veränderungen sowie Schwierigkeiten, ausreichend qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten zu rekrutieren, führen dazu, dass die Alimentierungsproblematik auch nach der WEA weiter bestehen bleibt.

1.4 Abgrenzung zu laufenden Rechtsetzungsvorhaben

Der Handlungsbedarf für Änderungen im Zivildienstgesetz zur Wahrung und Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass keine freie Wahl zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst besteht, ist – wie bei der Vorlage von 2019 – weiterhin gegeben. Dieser Zweck ist verschieden vom Zweck laufender mittel- oder langfristiger Rechtsetzungsvorhaben und daher eigenständig zu verfolgen.

²⁵ Siehe für das Jahr 2021 die Berechnungen in der Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2022 zur Interpellation 22.3171; die der Armee entstandenen geschätzten Kosten für die 1978 Armeeangehörigen, die nach der RS von der Armee in den Zivildienst abgingen, beliefen sich auf 69 Millionen Schweizer Franken. Im Jahr 2022 wechselten 2102 Armeeangehörige nach der RS in den Zivildienst. Die geschätzten Kosten beliefen sich auf 74 Millionen Schweizer Franken.

²⁶ Gemäss Angaben des Oberfeldarztes der Armee von Ende Juni 2023 war der Alimentierungsgrad von Medizinalpersonen in der Armee wie folgt:

- Truppen Ärzte: Manko von 109 Ärzten (Subaltern), was einem Alimentierungsgrad von ca. 42% entspricht;
- Bataillons Ärzte: Manko von 35 Ärzten (Grad Hauptmann), was einem Alimentierungsgrad von ca. 66% entspricht;
- Chef Sanitätsdienst grosse Verbände: Hier ist das Manko sehr gering, Alimentierungsgrad beinahe 100%;
- Rekrutierungsärzte: Manko von 121 Ärzten, was einem Alimentierungsgrad von ca. 20% entspricht.

²⁷ BBl 2023 1453

Bereits fortgeschritten ist das Vorhaben zur Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019²⁸ (BZG), das Änderungen des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995²⁹ (MG) und des ZDG zur Umsetzung der bundesrätlichen Aufträge aus dem Bericht zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz, erster Teil³⁰ mitumfasst. Mit diesem Vorhaben sollen – neben anderen Änderungen – Zivildienstpflichtige verpflichtet werden können, einen Teil ihrer Zivildienstpflicht in Zivilschutzorganisationen von Kantonen mit personellem Unterbestand zu leisten. Dies dient einerseits der Entschärfung des Bestandesproblems des Zivilschutzes und erhöht gleichzeitig die Wirksamkeit und Effizienz der Einsätze des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen. Das federführende Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) plant dem Bundesrat Anfang 2024 die entsprechende Botschaft unterbreiten. Die Gesetzesänderungen sollen per 1. Januar 2026 in Kraft treten.

Zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems soll der Bundesrat Ende 2024 weitere Beschlüsse fassen (Umsetzung der bundesrätlichen Aufträge aus dem Bericht zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz, zweiter Teil³¹). Die zu prüfenden Anpassungen setzen eine Änderung der Bundesverfassung voraus.

1.5 Fazit zur Ausgangslage

Angesichts unverändert bestehender problematischer Realitäten beim zivilen Ersatzdienst und in Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Personalalimentierung der Armee ist der Bundesrat – nach wie vor – der Ansicht, dass Handlungsbedarf an einer Änderung des ZDG gegeben ist und hat entsprechend dem Parlament die Annahme der Motion 22.3055 empfohlen.

Dieser Handlungsbedarf besteht komplementär zur Stossrichtung anderer laufender Massnahmen (s. auch Schlussbericht WEA) und Rechtsetzungsvorhaben. Er unterscheidet sich von jenen auch in Bezug auf inhaltliche Ansatzpunkte und zeitliche Verhältnisse des geplanten Inkrafttretens.

2 Die beantragte Neuregelung

Die Vorlage beinhaltet die Umsetzung der in der Motion 22.3055 verlangten sechs Massnahmen. Diese werden nachfolgend wie folgt betitelt:

- Massnahme 1: Mindestanzahl von 150 Diensttagen
- Massnahme 2: Faktor 1,5 auch für Unteroffiziere und Offiziere
- Massnahme 3: keine Einsätze, die ein Human-, Zahn- oder Veterinärmedizinstudium erfordern
- Massnahme 4: keine Zulassung von Angehörigen der Armee mit 0 Restdiensttagen
- Massnahme 5: jährliche Einsatzpflicht ab Zulassung

²⁸ SR 520.1

²⁹ SR 510.10

³⁰ BBl 2021 1555

³¹ BBl 2022 665

- Massnahme 6: Pflicht, den langen Einsatz spätestens im Kalenderjahr nach der rechtskräftigen Zulassung abzuschliessen, wenn das Gesuch während der RS gestellt wird.

2.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

2.1.1 Die Massnahme 1

Mindestanzahl von 150 Diensttagen

Diese Massnahme liegt im ausgewiesenen öffentlichen Interesse, die Abgänge ausgebildeter Angehöriger der Armee aus den Formationen substanziell zu reduzieren. Die mit ihr vorgesehene Belastung durch die insgesamt zu leistenden Dienstage (in Armee und anschliessend im Zivildienst) steigt in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Wechsels zum zivilen Ersatzdienst an. Der einzelne Dienstpflichtige wird mit fortschreitender Leistung der Militärdienstplicht seine Beweggründe und seine Entscheidung zum Wechsel umso sorgfältiger erwägen, auch vor dem Hintergrund von dessen Auswirkungen auf sein privates und berufliches Umfeld. Die Mindestanzahl von 150 Zivildiensttagen ist erforderlich, damit eine Wirkung bereits ab dem ersten WK eintritt, und sie ist für Personen, die sich in einem besonderen Rechtsverhältnis befinden, zumutbar. Dies gilt insbesondere für Angehörige der Armee, die die Zahl der insgesamt zu leistenden Tage Ausbildungsdienst nach der Militärgesetzgebung als Durchdienende erreicht haben und nach geltendem Recht durch den Wechsel in den Zivildienst keinen einzigen Zivildienstag leisten müssen. Die Massnahme 1 wirkt diesem Phänomen entgegen. Mit Blick auf das angestrebte Ziel (substanzielle Reduktion der Abgänge von ausgebildeten Angehörigen der Armee) erweist sie sich als geeignet, erforderlich und zumutbar. Sie ist somit verhältnismässig.

2.1.2 Die Massnahme 2

Faktor 1,5 auch für Unteroffiziere und Offiziere

Kernziel der Massnahme ist die Reduktion der Abgänge von Dienstleistenden in Funktionen mit erhöhten Anforderungen, was im ausgewiesenen öffentlichen Interesse liegt. Im Fokus der Massnahme stehen frühere höhere Unteroffiziere oder Offiziere, deren Privilegierung in Form des tieferen Faktors 1,1 (Art. 8 Abs. 1 zweiter Satz ZDG) angesichts des Verlusts der Armee an Qualifizierten nicht mehr hinzunehmen ist. Von der Massnahme werden zudem Spezialfälle (insb. frühere Fachoffiziere nach Art. 104 MG und Kader, die den praktischen Dienst noch nicht geleistet haben) erfasst, für die nach geltendem Recht (Art. 8 Abs. 1 letzter Satz ZDG) der Bundesrat den Faktor festlegen kann. Die höhere Zahl bereits geleisteter und noch zu leistender Ausbildungstage der Armee wird in diesen Fällen nicht mehr berücksichtigt, indem bei der Zulassung generell der Faktor 1,5 angewendet wird. Damit stellt die Massnahme einen Schritt in Richtung des Kernziels dar, womit die Eignung der Massnahme gegeben ist. Eine mildere und gleich geeignete Alternative ist nicht ersichtlich. Die Massnahme ist somit erforderlich, damit die Armee aus dem erbrachten Ausbildungsaufwand einen tatsächlichen Mehrwert im Ausbildungsbetrieb und gegebenenfalls im Einsatz erzielen kann. Mit Blick auf das angestrebte Ziel (Reduktion der Abgänge von Dienstleistenden in Funktionen mit erhöhten Anforderungen) erweist sich die Massnahme als geeignet, erforderlich und zumutbar. Sie ist somit verhältnismässig.

2.1.3 Die Massnahme 3

Keine Einsätze, die ein Human-, Zahn- oder Veterinärmedizinstudium erfordern

Es liegt im ausgewiesenen öffentlichen Interesse, das Problem der ungenügenden Verfügbarkeit von Medizinalpersonen in der Armee³² zu entschärfen. Entsprechend zielt die Massnahme 3 darauf ab, dass das Dienen in der Armee für die berufliche Karriere der Mediziner und Mediziner-Anwärter attraktiver ist als die Zivildienstleistung. Die Massnahme erscheint geeignet, die Abgänge derjenigen Mediziner aus der Armee zu reduzieren, die mit dem Wechsel zum Zivildienst Aus- und Weiterbildungsinteressen verfolgen. Nach geltender Regelung im ZDG sind Einsätze, die primär privaten Zwecken der zivildienstpflichtigen Person, insbesondere der Aus- oder Weiterbildung, dienen, nicht erlaubt (Art. 4a Bst. d ZDG). Auch bei Anwendung dieser Bestimmung besteht jedoch in der Realität für Mediziner die Möglichkeit, durch Zivildienstleistung in ihrem angestammten Berufsfeld de facto ihre Weiterbildung und Erfahrung positiv zu beeinflussen. Dies kann nur dadurch unterbunden werden, dass keine Einsätze (Pflichtenhefte) angeboten werden, die ein Medizinstudium voraussetzen. Mildere und gleich geeignete Alternativen bieten sich nicht an. Die Massnahme ist somit erforderlich. Der Zugang zum zivilen Ersatzdienst bleibt jedoch unangetastet. Zudem begründet das verfassungsmässige Recht, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten, keinen Anspruch des Zivildienstpflichtigen, seinen Einsatz in einem bestimmten, von ihm bevorzugten Bereich leisten zu können. Vor diesem Hintergrund ist die Massnahme für die Betroffenen ohne Weiteres zumutbar. Mit Blick auf das angestrebte Ziel, wonach das Dienen in der Armee für die berufliche Karriere der Mediziner und Mediziner-Anwärter attraktiver ist als die Zivildienstleistung, erweist sich die Massnahme als geeignet, erforderlich und zumutbar. Sie ist somit verhältnismässig.

2.1.4 Die Massnahmen 4, 5 und 6

Diese drei Massnahmen bezwecken die verstärkte Beachtung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit von Militärdienst und zivilem Ersatzdienst, was im ausgewiesenen öffentlichen Interesse liegt. Sie sind im Verbund geeignet, die Attraktivität des zivilen Ersatzdienstes gezielt zu senken und der Gleichwertigkeit der Dienstleistung in Armee und Zivildienst besser Nachachtung zu verschaffen.

Massnahme 4: Keine Zulassung von Angehörigen der Armee mit 0 Restdiensttagen

Angehörige der Armee, die nach bisherigem Recht mit 0 Restdiensttagen in der Armee zum zivilen Ersatzdienst zugelassen werden, stehen der Armee für Assistenz- und Aktivdienst nicht mehr zur Verfügung, erbringen jedoch im Zivildienst in der ordentlichen Lage de facto keinen Tatbeweis. Im Vergleich zu anderen Armeeangehörigen mit 0 Restausbildungsdiensttagen, die zu Assistenz- und Aktivdienst aufgeboten werden können, erzielen sie einen nicht wünschbaren raschen und konkreten Vorteil dadurch, dass sie nicht mehr schiesspflichtig sind. Die Massnahme ist geeignet, um dem Tatbeweisprinzip Nachachtung zu verschaffen. Die aktuellen Zulassungsvoraussetzungen des zivilen Ersatzdienstes sehen die Deklaration eines Gewissenskonflikts *und* die Bereitschaft, den zivilen Ersatzdienst nach Gesetz *zu leisten* vor. Die Massnahme 4 ist erforderlich, damit nicht Personen zugelassen werden, die überhaupt keine Zivildienstleistungen und somit auch gar keinen Tatbeweis erbringen müssen. Zudem ist sie erforderlich zur Verhinderung einer unerwünschten Besserstellung gegenüber anderen

³² Siehe oben 1.3.

Militärdienstpflichtigen mit Schiesspflicht. Eine mildere und gleich geeignete Alternative bietet sich nicht an.

Im Falle von Assistenz- oder Aktivdienst der Armee muss das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten (in Form ausserordentlicher Zivildienstleistungen nach Art. 14 ZDG – dem Pendant zum Assistenz- und Aktivdienst in der Armee), jedoch unangetastet bleiben, was mit einer Präzisierung des Grundsatzartikels (Art. 1 ZDG) sichergestellt wird. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Massnahme als für die Betroffenen zumutbar. Mit Blick auf das angestrebte Ziel (Stärkung der Tatbeweislösung und Verhinderung einer Besserstellung) erweist sich die Massnahme als geeignet, erforderlich und zumutbar. Sie ist somit verhältnismässig.

Massnahme 5: Jährliche Einsatzpflicht ab Zulassung

Mit der jährlichen Einsatzpflicht ab dem Kalenderjahr nach der Zulassung bezweckt die Massnahme eine Angleichung an den Dienstleistungsrhythmus der Militärdienstpflichtigen in der Armee und damit die Stärkung der Gleichwertigkeit der Dienstleistungen. Diese werden so grundsätzlich in der gleichen Lebensphase erbracht (der Hauptteil der Dienstleistungen wird in der Regel im Alter zwischen 20 und 25 Jahren erbracht). Die Massnahme ist damit geeignet, zur Reduktion der Attraktivität des zivilen Ersatzdienstes beizutragen. Sie ist erforderlich, da sich im Verbund mit den anderen Massnahmen keine mildere und gleich geeignete Alternative anbietet. Zudem spricht nichts gegen die Zumutbarkeit eines auch für Angehörige der Armee geltenden Dienstleistungsrhythmus. Die Massnahme ist somit verhältnismässig.

Massnahme 6: Pflicht, den langen Einsatz spätestens im Kalenderjahr nach der rechtskräftigen Zulassung abzuschliessen, wenn das Gesuch während der RS gestellt wird

Eine Angleichung zwischen Dienstleistung in der Armee und im zivilen Ersatzdienst erfolgt auch dahingehend, dass berücksichtigt werden soll, dass Rekruten, die aus der RS vorzeitig entlassen werden, in der Regel in die nächstfolgende RS, jedenfalls aber in eine RS in naher Zukunft, aufgeboten werden. Die bisherige Regelung beim zivilen Ersatzdienst, wonach eine zugelassene Person ohne bestandene RS den langen Dienst innerhalb von drei Jahren nach Zulassung leisten muss, verschafft dieser im Vergleich zum Rekruten eine unerwünschte Besserstellung. Die Massnahme ist geeignet diese Besserstellung zu unterbinden, was im ausgewiesenen öffentlichen Interesse liegt. Eine mildere und gleich geeignete Alternative zur vorgeschlagenen Massnahme, die im Sinne der Regelung der Leistung der RS korrigierend eingreift, bietet sich nicht an. Zudem spricht nichts gegen die Zumutbarkeit eines auch für Angehörige der Armee geltenden Dienstleistungsrhythmus. Die Massnahme ist somit verhältnismässig.

2.1.5 Erwartete Effekte der sechs Massnahmen

Eine verbindliche quantitative Aussage zum Umfang der Senkung der Anzahl Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst ist nicht möglich.³³ Aufgrund der Stossrichtung der Massnahme 1 kann erwartet werden, dass eine deutlich spürbare dämpfende Wirkung bei den Wechseln von ausgebildeten Soldaten nach bestandener RS und erfolgter Einteilung in die Armee eintritt. Eine teilweise Verlagerung zu Zulassungen von nicht ausgebildeten Rekruten vor oder während der RS kann nicht ausgeschlossen werden. Zu beachten bleibt zudem, dass der Zivildienst *einer* der Faktoren ist, die Auswirkungen auf den Armeebestand haben. Es kann daher nicht erwartet werden, dass die Abgänge

³³ Für die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung sind in der Logik des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) trotzdem Planungsgrössen einzusetzen; siehe unten 4.1.1.

aus der Armee linear zur Senkung der Anzahl der Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst abnehmen.

2.2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat in verschiedenen europäischen Ländern eine Debatte zur Wiedereinführung bzw. -einsetzung einer allgemeinen Wehrpflicht ausgelöst, nachdem diese in den 2000er Jahren ausgesetzt oder abgeschafft wurde – bisher ohne entsprechende Rechtsänderungen. Dies ist unter anderen für Deutschland, Frankreich und Italien der Fall.

Unter den angrenzenden Staaten der Schweiz besteht einzig in Österreich die allgemeine Wehrpflicht für alle männlichen österreichischen Staatsbürger vom 17. bis zum 50. Geburtstag (bzw. für Offiziere, Unteroffiziere und Spezialkräfte bis zum 65. Geburtstag). Der Zivildienst ist ein Wehersatzdienst aus Gewissensgründen. Voraussetzungen zur Leistung des Zivildienstes sind – neben der Staatsangehörigkeit und dem Mindestalter – die Tauglichkeit oder Teiltauglichkeit³⁴ bei der Stellung beim Bundesheer und die rechtzeitige Abgabe der «Zivildiensterklärung». Bei dieser handelt es sich um eine Erklärung, in der in allgemeiner Form Gewissensgründe gegen das Leisten von Militärdienst geltend gemacht werden. Eine «Zivildiensterklärung» ist nicht jederzeit, sondern nur innerhalb bestimmter Fristen zulässig³⁵ und aus bestimmten Gründen³⁶ ausgeschlossen. Der ordentliche Zivildienst dauert neun Monate und ist in einem Stück zu leisten. Das Zivildienstgesetz sieht je nach Zeitpunkt der Zulassung zum zivilen Ersatzdienst («Zuweisung») Abweichungen von der Regeldauer von neun Monaten vor.³⁷ Für die Abwicklung des Zivildienstes ist die Zivildienstserviceagentur zuständig, eine Bundesbehörde, die dem Bundeskanzleramt unterstellt ist.³⁸ In den letzten Jahren haben sich rund 45 Prozent der tauglichen Grundwehrpflichtigen dazu entschieden, d.h. jeweils rund 14 000 Personen. Die Zivildienstleistungen erfolgen in rund 1500 Zivildiensteinrichtungen. Das grösste Einsatzgebiet ist das Rettungswesen (rund 40 Prozent aller Einsätze), gefolgt von rund 30 Prozent in der Sozial- und Behindertenhilfe sowie jeweils rund 10 Prozent in der Altenbetreuung und in Krankenanstalten. Weitere Einsatzbereiche sind u.a. Kindergärten (Kinderbetreuung), die Katastrophenhilfe, Flüchtlingsbetreuung, landwirtschaftliche Betriebshilfe und die Öffentliche Sicherheit.³⁹ Wer ein Gesuch um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst stellt, kann in seiner «Zivildiensterklärung» angeben, in welchen Bereichen und in welcher Einrichtung er Zivildienst leisten möchte. Es besteht kein Anspruch, zum gewünschten Bereich, Termin

³⁴ Um den geburtenschwachen Jahrgängen bei den österreichischen Stellungspflichtigen entgegenzuwirken, wurde 2021 für Bundeswehr und Zivildienst die Teiltauglichkeit eingeführt. Dadurch können „teiltaugliche“ Wehrpflichtige mit leichten körperlichen Einschränkungen auch den Zivildienst absolvieren. Teiltaugliche Zivildienstpflichtige werden Einrichtungen zugewiesen, bei denen sie Tätigkeiten mit geringer körperlicher Belastung ausüben, wie etwa administrative Tätigkeiten. In den Jahren 2021 und 2022 wurde rund 500 als teiltauglich eingestuften Wehrpflichtige zum Zivildienst zugelassen (<https://www.zivildienst.gv.at/service/zivildienst-geschichte.html>).

³⁵ Eine «Zivildiensterklärung» ist nicht möglich a) innerhalb von sechs Monaten ab der ersten Tauglichkeitsfeststellung, b) vom 2. Tag vor Zustellung eines Einberufungsbefehls zum sechsmonatigen Präsenzdienst (auch Grundwehrdienst genannt) bis zur Entlassung aus diesem oder bis zur Behebung des Einberufungsbefehls, c) nach der vollständigen Leistung des Grundwehrdienstes für drei Jahre, gerechnet von dem Tag, für den der Wehrpflichtige einberufen war, und d) für die Dauer eines Jahres nach Einbringung einer Widerrufserklärung zu einer bestehenden Zivildienstpflicht oder nach deren Aufhebung (<https://www.zivildienst.gv.at/zivildienner/weg-zum-zivildienst.html>). Eine nicht fristgemässe Zivildiensterklärung löst keine Rechtsfolgen aus; ob die Person zum Präsenzdienst einberufen wird, ein Einberufungsbefehl aufgehoben oder ein im Dienst stehender Wehrpflichtiger aus dem laufenden Dienst entlassen wird und die Abgabe der Zivildiensterklärung dadurch erneut möglich wird, liegt in der Entscheidungskompetenz des Bundesministeriums für Landesverteidigung. Im Normalfall ist bei nicht fristgemässer Zivildiensterklärung davon auszugehen, dass die Pflicht zur Leistung von Wehrdienst durchgesetzt wird.

³⁶ Dazu gehören die Begehung bestimmter strafbarer Handlungen und die Angehörigkeit zu einem Wachkörper des Bundes oder der Gemeinde.

³⁷ Zeiten des geleisteten Präsenzdienstes sind in den ordentlichen Zivildienst einzurechnen. Von Zivildienstpflichtigen, die bereits Präsenzdienst geleistet haben, ist jedoch ein ordentlicher Zivildienst in der Dauer von mindestens vier Monaten zu leisten, von Zivildienstpflichtigen, die den Grundwehrdienst bereits vollständig geleistet haben, ist ein ordentlicher Zivildienst zu leisten, der zwei Monate länger dauert, als sie noch Truppen- oder Kaderübungen zu leisten hätten. Siehe Bundesgesetz über den Zivildienst (Zivildienstgesetz), § 7 (2); <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005603>

³⁸ <https://www.zivildienst.gv.at>

³⁹ <https://www.zivildienst.gv.at/service/zivildienst-statistiken.html>

oder zur gewünschten Einrichtung zugewiesen zu werden. Die Zivildienstserviceagentur führt die Zuweisung nach freien Plätzen, Eignung und Erfordernissen des Zivildienstes zu.⁴⁰ Insgesamt lässt sich feststellen, dass Konzeption und Vollzug des Zivildienstes in Österreich Ähnlichkeiten und Unterschiede mit dem System in der Schweiz aufweisen. Für die Regelungen, die in dieser Vorlage vorgeschlagen werden, ist von Relevanz und Interesse, dass für die Berechnung der Dauer der Zivildienstpflicht in Österreich differenziert berücksichtigt wird, ob und gegebenenfalls wie lange Wehrdienst geleistet wurde.

In den EU-Ländern nicht in unmittelbarer Nähe der Schweiz gilt in Estland, Lettland, Finnland, Schweden, Litauen, Griechenland und Zypern eine Wehrpflicht. Diese Länder bieten einen zivilen Ersatzdienst an, deren normative Konzeption und Vollzug sich jedoch teilweise stark vom System in der Schweiz unterscheiden. Dazu einige ausgewählte Aspekte.

- In Estland sind nur Männer der Wehrpflicht unterstellt und können bei einem Gewissenskonflikt einen zivilen Ersatzdienst leisten. Dessen Dauer wird von den Behörden entschieden und dauert – wie der Militärdienst – zwischen acht bis zwölf Monaten, je nach Spezialisierung. Um den zugewiesenen Einsatzort zu wechseln, muss der Zivildienstpflichtige ein Gesuch stellen.⁴¹
- In Lettland kann, wer einen Gewissenskonflikt hat, einen zivilen Ersatzdienst leisten. Dies allerdings nur in einer dem Verteidigungsministerium unterstellten Einrichtung. Der zivile Ersatzdienst dauert gleich lange wie der Militärdienst.⁴²
- Für finnische Staatsbürger ist der Militärdienst obligatorisch, für Frauen freiwillig. Sie können zwischen bewaffnetem Dienst (165 Tage), unbewaffnetem Dienst (255 Tage) oder bei Gewissenskonflikt den Zivildienst (347 Tage) wählen.⁴³ Wie in der Schweiz müssen die Zivildienstpflichtigen vor ihrem Einsatz Ausbildungskurse besuchen und sich einen Einsatzplatz in einem anerkannten Einsatzbetriebe selbst suchen.⁴⁴
- Schweden hat 2010 die Wehrpflicht und somit den zivilen Ersatzdienst abgeschafft und 2017 aufgrund von Unterbeständen der Armee neu für alle Geschlechter wieder eingeführt. Im Rahmen der «total defense» können alle Bewohner Schwedens zwischen 16 und 70 Jahren für verschiedene Arten von Dienst aufgeboden werden, insbesondere Militärdienst (ab 18 Jahren) oder «General compulsory national service», eine Art Zivilschutz, zu dem man nur bei Katastrophen und Notlagen aufgeboden wird. Die Möglichkeit des Zivildienstes ist seit 2010 immer noch ausgesetzt, es wird allerdings über seine Wiedereinführung diskutiert.⁴⁵

⁴⁰ <https://www.zivildienst.gv.at/dam/jcr:123bfbfb-02fb-4d15-b97f-6d2670247bc3/Zivildiensterklaerung-01-10-2022.pdf>. Gemäss Auskunft der Zivildienstserviceagentur vom 21. August 2023 können 80-85% der Zivildienstpflichtigen wunschgemäss zugewiesen werden.

⁴¹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519092014003/consolide>

⁴² <https://eng.lsm.lv/article/society/defense/05.04.2023-compulsory-military-service-to-be-re-introduced-in-latvia.a503763/#:~:text=Alternative%20service%20takes%20place%20at,Procurement%20Center%2C%20Latvian%20National%20Defense>

⁴³ <https://puolustusvoimat.fi/en/finnish-conscription-system#:~:text=According%20to%20the%20Constitution%20of,service%20on%20a%20voluntary%20basis>.

⁴⁴ <https://www.siviilpalveluskeskus.fi/en/looking-for-a-service-position-2/>

⁴⁵ <https://plikverket.se/om-myndigheten/in-english>

- Die Konzeption und der Vollzug des zivilen Ersatzdienstes in Litauen, Griechenland und Zypern werden teilweise hinsichtlich ihrer Konformität mit Grundrechten kritisiert⁴⁶, wobei vorliegend weder die Begründetheit noch die Relevanz dieser Kritik weiter dargestellt oder beurteilt werden soll. Diese nationalen Systeme werden nicht weiter auf Vergleichsmöglichkeit geprüft.

Für den Rechtsvergleich lässt sich festhalten, dass die normativen Regelungen und die Vollzugsbestimmungen zum zivilen Ersatzdienst in den erwähnten europäischen Ländern sich teilweise bis erheblich vom System in der Schweiz unterscheiden. Deshalb können aus den besprochenen Beispielen keine unmittelbar relevanten Erkenntnisse oder Schlussfolgerungen für die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Regelungen gezogen werden, mit Ausnahme der Feststellung, dass in Österreich ein differenzierter Faktor zur Berechnung der Dauer des zivilen Ersatzdienstes zur Anwendung gelangt.

2.3 Umsetzung

Verantwortlich für die Umsetzung der Änderung des ZDG ist der Bund mit dem Bundesamt für Zivildienst ZIVI.

Das ZDG ist als Rahmengesetz konzipiert, in dem Grundsätze und Delegationsnormen stehen. Ausführungsbestimmungen werden in der Zivildienstverordnung vom 11. September 1996⁴⁷ (ZDV) geregelt. Bereits vorgesehene Anpassungen der ZDV zur Umsetzung der neuen Normen im ZDG sind in den Erläuterungen zu einzelnen Artikeln unter Ziffer 3 erwähnt.

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

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Im Folgenden wird bei jedem Artikel, der eine Regel zur Umsetzung der sechs Massnahmen enthält, ein entsprechender Hinweis angebracht. Wo kein solcher besteht, handelt es sich um redaktionelle oder gesetzestechnisch erforderliche Änderungen.

Art. 1 Grundsatz

Mit der Differenzierung des bisherigen Grundsatzes im *Absatz 1* sollen nur noch Militärdienstpflichtige zum zivilen Ersatzdienst zugelassen werden, die im Zeitpunkt der Zulassung die Zahl der insgesamt zu leistenden Tage Ausbildungsdienst nach der Militärgesetzgebung (vgl. Art. 41–61 MG) noch nicht geleistet haben. Diese Differenzierung steht im Zusammenhang mit **Massnahme 4** und erfordert im Übrigen auch Anpassungen bei den Regeln zur Zulassung zum zivilen Ersatzdienst im zweiten Kapitel (Zeitpunkt der Gesuchseinreichung, Art. 16 ZDG; Zulassung, Art. 18 ZDG).

Absatz 2 stellt im Zusammenhang mit **Massnahme 4** sicher, dass Militärdienstpflichtige, die alle Ausbildungstage der Armee geleistet haben, im Falle eines Aufgebots zu einem Assistenz- oder Aktivdienst ihr verfassungsmässiges Recht wahrnehmen können, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten.

⁴⁶ Ohne länderspezifische Gegebenheiten darzustellen seien einige Kritikpunkte im Sinne von Beispielen erwähnt: Zuständig für den Zulassungsentscheid zum zivilen Ersatzdienst sind militärische, nicht zivile Stellen; der Vollzug des zivilen Ersatzdienstes ist als unbewaffneter Militärdienst zu leisten; religiös begründete Gewissenskonflikte werden eher berücksichtigt als anderweitig begründete Gewissenskonflikte; zum zivilen Ersatzdienst Zugelassene haben ihren Dienst ausserhalb ihrer Wohnregion zu leisten; Transportkosten vom Wohnort zum Einsatzort des zivilen Ersatzdienstes werden nicht vergütet.

⁴⁷ SR 824.01

Art. 4a Bst. e

Der Katalog verbotener Zivildiensteinsätze wird erweitert, indem das Leisten von Zivildienst als Mediziner nicht mehr erlaubt ist (**Massnahme 3**). Nur so kann sichergestellt werden, dass ein Zivildiensteinsatz von Personen mit einem begonnenen oder abgeschlossenen Medizinstudium keinen übermässig positiven Einfluss auf deren Weiterbildung und Erfahrung hat, selbst wenn dieser nicht primär privaten Zwecken dient (der aktuelle Artikel 4a Buchstabe d ZDG, der lediglich diejenigen Einsätze verbietet, die *primär* privaten Zwecken dienen, genügt nicht). Unter die neue Verbotsnorm fallen angehende oder ausgebildete Ärztinnen und Ärzte (zu denen auch Psychiaterinnen und Psychiater zählen), Zahnärztinnen und Zahnärzte sowie Tierärztinnen und Tierärzte gemeint und nicht etwa sämtliche universitären Medizinalberufe gemäss Artikel 2 des Medizinalberufegesetzes vom 23. Juni 2006⁴⁸. Das verfassungsmässige Recht, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten, bleibt im Kern unangetastet; es besteht jedoch für niemanden ein Anspruch, den zivilen Ersatzdienst in einem bestimmten, bevorzugten Bereich leisten zu können.

Art. 8 Abs. 1 Dauer der ordentlichen Zivildienstleistungen

Die Anpassung von Absatz 1 setzt **Massnahme 1** um und dient der substanziellen Reduktion der Abgänge von ausgebildeten Angehörigen der Armee. Nach geltendem Recht nehmen die Anforderungen an die Erbringung des Tatbeweises ab, je länger ein Gesuchsteller in der Armee verblieben ist. Dies hängt damit zusammen, dass der Faktor zur Berechnung der Dauer des zivilen Ersatzdienstes (in der Regel 1,5) immer weniger Wirkung zeigt, je weniger Ausbildungsdienstage der Armee verbleiben. Der Faktor 1,5 kommt daher nur dann zum Tragen, wenn die gesuchstellende Person noch mindestens 100 Ausbildungstage der Armee zu leisten hätte. Verbleiben ihr weniger Ausbildungstage der Armee, so hat sie mindestens 150 Zivildienstage zu leisten, unabhängig davon, wie viele Tage Ausbildungsdienst in der Armee insgesamt noch zu leisten gewesen wären. Für den theoretischen Fall, dass jemand nach Absolvierung von Rekrutierung, RS und sechs WK – was 241 anrechenbaren Diensttagen entspricht – ein Zulassungsgesuch stellt, kommt ein maximaler Faktor von 37,5 zur Anwendung ($150 : 4 = 37.5$).

Ausgangspunkt für die Berechnung der in der Zulassungsverfügung festzulegenden Zivildienstage bilden wie nach bisherigem Recht die im Zeitpunkt der Zulassung insgesamt noch zu leistenden Tage Ausbildungsdienst nach der Militärgesetzgebung. Dies gilt im Sinne des Gleichbehandlungsgebots auch für Personen, die ihre Militärdienstpflicht als Durchdienende nach der Militärgesetzgebung (Art. 54a MG) geleistet haben, auch wenn es im Zivildienstrecht gar kein Pendant zum Durchdienermodell der Armee gibt.

Die neue Bestimmung setzt gleichzeitig **Massnahme 2** um, die Abgänge von Dienstleistenden in Funktionen mit erhöhten Anforderungen zum zivilen Ersatzdienst reduzieren soll (vgl. Ziff. 2.1.2): Der Faktor 1,5 gilt neu auch für Kader, für die das aktuelle Recht (Art. 8 Abs. 1 ZDG sowie Art. 27 Abs. 4 und 5 ZDV) in Bezug auf den Faktor eine Privilegierung bis Faktor 1,1 vorsieht. Dazu gehören die höheren Unteroffiziere und Offiziere inklusive Spezialfälle (frühere Fachoffiziere nach Art. 104 MG und frühere höhere Unteroffiziere oder Offiziere, die den praktischen Dienst noch nicht geleistet haben).

⁴⁸ SR 811.11

Schliesslich wird die Formulierung «die Gesamtdauer der noch nicht geleisteten Ausbildungsdienste» durch die im massgebenden Artikel 42 Absatz 1 MG verwendete Formulierung «Zahl der insgesamt zu leistenden Tage Ausbildungsdienst» ersetzt.

Art. 11 Abs. 2^{ter}

Gemäss Artikel 21 beginnt die Einsatzzpflicht erst in dem Jahr, das der rechtskräftigen Zulassung folgt. Somit würden Personen, die erst im Jahr der ordentlichen Entlassung rechtskräftig zugelassen werden, gar nicht verpflichtet, ihre Einsatzzpflicht vor ihrer Entlassung aus der Zivildienstpflicht zu erfüllen. Mit der Erhöhung des Entlassungsalters wird mit konsequenter Durchsetzung von **Massnahme 1** sichergestellt, dass auch diese zivildienstpflichtigen Personen sämtliche verfügbaren Dienstage tatsächlich leisten müssen.

Art. 13 Abs. 1

Die Bestimmung wird hinsichtlich des Verweises auf das MG **redaktionell** angepasst.

Art. 16 Zeitpunkt der Gesuchseinreichung

Absatz 1: Diese Änderung steht im Zusammenhang mit **Massnahme 4** und ergänzt – wie auch Artikel 18 – den Grundsatz von Artikel 1.

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

Art. 18 Zulassungsentscheid

Absätze 1 und 2: Diese Änderungen stehen im Zusammenhang mit **Massnahme 4** und ergänzen – wie auch Artikel 16 – den Grundsatz von Artikel 1. Auch wenn eine gesuchstellende Person im Zeitpunkt ihrer Gesuchseinreichung die insgesamt zu leistenden Tage Ausbildungsdienst noch nicht vollständig geleistet hatte und deshalb zur Gesuchseinreichung legitimiert war (vgl. Art. 16 Abs. 1), so sind doch Fälle denkbar, in denen die negative Zulassungsvoraussetzung nach Artikel 1 Absatz 1 erst im Zeitpunkt des Entscheids über das Gesuch erfüllt ist. Absatz 1 ist konsequenterweise um diese negative Zulassungsvoraussetzung zu ergänzen. Die in Absatz 2 vorgesehene Ausnahme im Fall von Assistenz- oder Aktivdienst dient der Wahrung des Kerngehalts des verfassungsmässigen Rechts, einen zivilen Ersatzdienst zu leisten.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Absatz 2.

Absatz 4 enthält die redaktionell bereinigte Regel des bisherigen Absatzes 3.

Art. 20 zweiter Satz

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

Art. 21 Beginn, zeitliche Abfolge und Mindestdauer der Einsätze

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

Absatz 2 dient der Umsetzung von **Massnahme 5**. Damit wird die Pflicht, nach Leistung des ersten Einsatzes jährliche Einsätze zu erbringen, neu im Gesetz verankert.

Absatz 3: Mit der Regel, wonach Zivildienstleistende, die ihr Gesuch während der RS gestellt haben, ihren langen Einsatz bis zum Ende des Kalenderjahres abschliessen müssen, das der rechtskräftigen Zulassung folgt, wird eine weitere Angleichung zwischen der Dienstleistung in der Armee und dem zivilen Ersatzdienst erreicht. Eine unerwünschte Besserstellung der zivildienstpflichtigen Person im Vergleich zum Rekruten kann vermieden werden. Damit wird **Massnahme 6** umgesetzt.

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

Art. 80b Abs. 1 Bst. d

Die Bestimmung wird hinsichtlich des Verweises auf das MG **redaktionell** angepasst.

Übergangsbestimmungen:

Art. 83f: Die militärdienstpflichtige Person, die sich im Zusammenhang mit der Einreichung des Gesuchs um Zulassung zum zivilen Ersatzdienst über das Verfahren und die Einsatzplichten informiert, entsprechend geplant und gegebenenfalls Dispositionen getroffen hat und ihr Gesuch sodann noch unter altem Recht eingereicht hat, soll auch nach diesem Recht zugelassen werden: Die **Massnahmen 2 und 4** sind auf sie nicht anwendbar, was in der Übergangsbestimmung von **Absatz 1** festgehalten wird.

Die Massnahmen hinsichtlich des Beginns und der zeitlichen Abfolge der Einsätze (**Massnahme 5**) sowie hinsichtlich der Mindestdauer der Einsätze (**Massnahmen 1 und 6**) erweisen sich für bereits zum zivilen Ersatzdienst zugelassene Zivildienstpflichtige je nach Phase als echte (unerlaubte) Rückwirkung, was den Grundsätzen des intertemporalen Rechts widerspricht und klar ergibt, dass sich deren Einsatzplicht weiterhin nach altem Recht richtet. Daher erübrigt sich eine Übergangsbestimmung.

Hingegen liegt keine unerlaubte Rückwirkung vor, wenn Einsatzvereinbarungen, die Artikel 4a Buchstabe e (**Massnahme 3**) verletzen, ab Inkrafttreten des neuen Rechts nicht mehr bewilligt werden (Übergangsbestimmung von **Absatz 2**).

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Im Budget 2024 und Finanzplanjahr 2025⁴⁹ wird mit 6500 Zulassungen pro Jahr gerechnet. Für die Finanzplanjahre ab 2026 wird das Inkrafttreten der Änderung des ZDG per 01.01.2026 und ein Rückgang der Zulassungen auf 4000 Personen pro Jahr angenommen, auch wenn eine zuverlässige Aussage über den tatsächlichen Effekt der vorliegenden Gesetzesänderung auf die Anzahl der Zulassungen nicht möglich ist.⁵⁰ Auf Grundlage dieser Annahme ist – ohne dass dazu Erfahrungswerte bestehen würden – mittelfristig ein Rückgang der geleisteten Zivildiensttage von circa 1,83 Millionen im Jahr 2026 auf circa 1,67 Millionen Diensttage im Jahr 2030 möglich. Dies würde einem Rückgang auf die Anzahl der im Jahr 2019 geleisteten Diensttage entsprechen (1,66 Mio.). Aufgrund dieser Plandaten ist mittelfristig mit verminderten Einnahmen des Bundes aus der Abgabe der Einsatzbetriebe zu rechnen. Für das Finanzplanjahr 2027 wird ein Ertrag in Höhe von rund 34 Millionen Franken erwartet, was im Vergleich mit dem Voranschlag 2024 einen Rückgang um rund 2 Millionen Franken bedeutet. In der Folge wird mit dem Rückgang der geleisteten Diensttage der jährliche Ertrag weiter sinken. Bei den Bruttokosten pro geleistetem Zivildiensttag wird mit einem Planwert von rund 24 Franken mittelfristig keine wesentliche Veränderung erwartet. Die tiefere Anzahl Zivildienstleistende führt indes auch bei konstanten Bruttokosten pro Zivildiensttag zu einem Rückgang des Funktionsaufwandes des ZIVI, insbesondere im Bereich des Personalaufwandes (siehe 4.1.2).

Im Ausbildungsbereich werden geringere Zulassungszahlen ab 2026 und in der Folge ab 2030 ein Rückgang der Anzahl an Zivildienstpflichtigen mittelfristig eine leichte Aufwandreduktion mit sich bringen. Für das Finanzplanjahr 2026 wird mit rund 63 000 Ausbildungstagen gerechnet und empirisch ein Rückgang auf rund 58 000 Ausbildungstage im Jahr 2030 erwartet.⁵¹

Ein Rückgang bei den geleisteten Zivildiensttagen wird mittelfristig auch zu einer Entlastung bei der Erwerbsersatzordnung EO und der Militärversicherung MV führen. Der Umfang ist allerdings nicht zu quantifizieren, insbesondere weil die Rückgänge beim Zivildienst zugunsten von Diensttagen in der Armee vorgesehen sind und da (wie in 2.1.5 und 4.1.3) dargestellt die Änderungen auf die Armeebestände nicht näher prognostizierbar sind und weil keine Annahme getroffen werden kann, wieviele Diensttage die Zivildienstleistenden künftig im Durchschnitt verfügt erhalten⁵².

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Ein Rückgang der Zulassungen zum zivilen Ersatzdienst reduziert mittelfristig den Aufwand in der Einführung und der Ausbildung der Zivildienstpflichtigen. Im Weiteren reduziert sich mittelfristig auch der Aufwand für die Betreuung der Zivildienstpflichtigen, weil die Anzahl der Personen und auch die Anzahl der insgesamt pro Jahr geleisteten Diensttagen geringer sein werden als heute. Da die zugelassenen Personen bis zur

⁴⁹ Siehe VA2024/IAFP2025-2027 des Bundesamtes ZIVI (VE 735), <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>

⁵⁰ Siehe 2.1.4

⁵¹ Auf eine frankenmässige Bezifferung wird verzichtet, da die Ausbildungskurse 2028/2029 beschaffungsrechtlich neu auszuschreiben und zu vergeben sind, mit zurzeit nicht bekannten Konditionen.

⁵² Heute leisten die ZDP im Durchschnitt 285 Tage; dieser Wert wird steigen, wenn alle mindestens 150 Diensttage leisten werden.

vollständigen Erfüllung ihrer ordentlichen Zivildienstpflicht eine jährliche Einsatzpflcht haben, wird der Rückgang im Verwaltungsaufwand erst mehrere Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung spürbar sein. Die Personalausgaben des Bundesamtes für Zivildienst sind zu gegebener Zeit verhältnismässig zu reduzieren. Dieser Abbau über mehrere Jahre kann durch natürliche Fluktuation bzw. durch Befristung von Anstellungen vollzogen werden. Gemäss aktueller Schätzung des WBF/ZIVI ist voraussichtlich ab 2031 mit einem Abbau von jährlich je CHF 140 000 / 1 FTE in den Jahren 2031 bis 2034 auszugehen, was kumuliert in den vier Jahren 1,4 Mio. CHF ausmachen wird.

4.1.3 Auswirkungen auf die Bestände der Armee

Die Auswirkungen der Änderung des ZDG auf die Armeebestände sind weder in Bezug auf Zahlen noch auf verfügbare Profile im Sinne von Kompetenzen und Erfahrungen prognostizierbar. Die Gründe dafür sind in Ziffer 2.1.5 dargestellt.

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

Wenn weniger Personen zum zivilen Ersatzdienst zugelassen werden, wird die Anzahl der insgesamt pro Jahr geleisteten Zivildiensttage zurückgehen. Dies wird in einigen Tätigkeitsbereichen⁵³ mit einem Rückgang entsprechender Einsätze zugunsten von Kantonen und Gemeinden, urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebieten verbunden sein. Mit Blick auf den Zweck des zivilen Ersatzdienstes und die Erforderlichkeit der Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass keine Wahlfreiheit zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst besteht, ist dies jedoch hinzunehmen.

4.3 Auswirkungen auf Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

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

Abhängig von den tatsächlichen Auswirkungen der Änderung des ZDG auf die Anzahl der Zulassungen, die zu leistenden Dienstage und in der Folge der Anzahl der Zivildienstpflichtigen stehen längerfristig weniger Personen und weniger Dienstage zur Verfügung zur Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft, für welche schon heute Personalressourcen fehlen oder nicht ausreichen. Mit Blick auf den Zweck des zivilen Ersatzdienstes und die Erforderlichkeit der Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass keine Wahlfreiheit zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst besteht, ist dies jedoch hinzunehmen.

⁵³ Betroffene Tätigkeitsbereiche können insbesondere der der Umwelt- und Naturschutz, das Sozialwesen, das Schulwesen und die Landwirtschaft sein.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁵⁴ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁵⁵ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

6.1.1 Rechtsgrundlage

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 59 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)⁵⁶, der einen zivilen Ersatzdienst vorsieht. Die Zivildienstgesetzgebung ist Sache des Bundes. Der Bund kann daher in diesem Bereich die erforderlichen Bestimmungen erlassen.

6.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Die vorgeschlagenen Änderungen des ZDG betreffen Personen, die in einem besonderen Rechtsverhältnis⁵⁷ stehen. Die vorgesehenen Massnahmen liegen alle im öffentlichen Interesse und werden aus verfassungsrechtlicher Sicht insgesamt als zulässig beurteilt (vgl. auch die Ausführungen in der Übersicht und unter Ziff. 2.1.1–2.1.3). Bei den Massnahmen nach Artikel 4a Buchstabe e und Artikel 8 bestehen gewisse verfassungsrechtliche Bedenken (vgl. unten). Das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten, bleibt unangetastet, wobei zu berücksichtigen ist, dass keine Wahlfreiheit zwischen Militär- und Zivildienst besteht. Diesem Prinzip ist – auch unter der Tatbeweislösung – die nötige Nachachtung zu verschaffen.

Für die Massnahmen nach Artikel 4a Buchstabe e und Artikel 8 stellt sich die Frage der Verfassungsmässigkeit mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) und bezüglich des Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 BV). Die Massnahme nach Artikel 8 kann nämlich bewirken, dass der Faktor 1,5 (Dauer des Zivildienstes im Vergleich zum Militärdienst) in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Wechsels zum Zivildienst auf maximal 37,5 ansteigt (vgl. Ziff. 3, Kommentar zu Art. 8 Abs. 1). Im vorparlamentarischen Verfahren zur früheren Vorlage (Botschaft 2019) wurden daher teilweise Zweifel laut, ob die erwähnten Massnahmen geeignet und insbesondere erforderlich sind, um die Armeebestände nachhaltig zu sichern und die Anzahl der Zulassungen zum Zivildienst substanziell zu senken. Dies unter anderem deshalb, weil der Zivildienst nur *einer* der Faktoren ist, die Auswirkungen auf den Armeebestand haben (vgl. dazu oben, Ziff. 2.1.5) und die Massnahmen nur präventiv mit Blick auf eine *mögliche Gefährdung* des Sollbestandes umgesetzt werden, die mittelfristig *nicht ausgeschlossen* werden kann (vgl. dazu oben, Ausgangslage).

Eine rein mathematische Betrachtungsweise geht jedoch an der Sache vorbei. Nicht der Faktor als solcher darf ausschlaggebend sein, sondern einzig die *Zumutbarkeit der effektiv zu leistenden Dienstpflicht*. Gerade vor dem Hintergrund des Rechtsgleichheits-

⁵⁴ BBl 2020 1777

⁵⁵ BBl 2020 8385

⁵⁶ SR 101

⁵⁷ Vgl. zum besonderen Rechtsverhältnis eingehend Markus Müller, Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Bern 2003, hier S. 174.

gebotes (Art. 8 BV) ist nicht hinzunehmen, dass Personen, die bereits einen beträchtlichen Teil ihrer Militärdienstpflicht ohne Geltendmachung eines Gewissenskonflikts geleistet haben, aus zweckfremden Motiven zum zivilen Ersatzdienst wechseln können und dadurch einen gegenüber zu Beginn der Militärdienstpflicht Zugelassenen wesentlichen Vorteil erlangen. Wer nur noch wenige Ausbildungstage der Armee zu leisten hat, braucht nämlich im Zeitpunkt der Zulassung bei seinem Gewissensentscheid kaum noch mitzuerwägen, dass bei Berufung auf einen Gewissenskonflikt die Erbringung eines *ins Gewicht fallenden* Tatbeweises in Kauf zu nehmen ist. Die mit dem Faktor bezweckte Wirkung nimmt somit in Abhängigkeit der bereits geleisteten Ausbildungstage der Armee kontinuierlich ab, und das Leisten der verfügbaren Zivildiensttage kann immer weniger als Erbringung eines Tatbeweises betrachtet werden, ohne dass die glaubhafte Darlegung und Prüfung von Gewissensgründen erforderlich wären. Augenfällig wird dies im theoretischen Fall, dass jemand mit 0 Restdiensttagen zum zivilen Ersatzdienst zugelassen wird und somit von den immer noch bestehenden militärischen Pflichten komplett befreit wird, ohne nur einen einzigen Dienstag im Zivildienst leisten zu müssen ($0 \times 1.5 = 0$).

Bei der vorgeschlagenen Lösung muss der Fokus statt auf Zahlenspielerei auf den Grundsatz gelegt werden, dass erstens ab einem bestimmten Zeitpunkt (nämlich ab Absolvierung der RS) alle Gesuchsteller das gleiche Minimum an Zivildiensttagen leisten müssen und dass zweitens die Gesamtdauer der Militär- und Zivildienstleistungen höchstens 394 Diensttage umfasst. Betrachtet man diese Anzahl Diensttage, die unter dem Titel der allgemeinen Wehrpflicht von Personen, die zum zivilen Ersatzdienst zugelassen werden, maximal geleistet werden müssen, so ergibt sich gegenüber der maximalen Anzahl Diensttage, die Angehörigen der Armee (ohne Kader) geleistet werden müssen (245 Diensttage), ein Faktor 1,6. Dass dieser Faktor sich noch im zulässigen Rahmen bewegt, ist offensichtlich. Die Massnahme 1 ist somit durchaus zumutbar und erweist sich auch unter dem Aspekt des Rechtsgleichheitsgebotes als erforderlich und geeignet, dem Prinzip des Tatbeweises Nachachtung zu verschaffen. Sie ist daher verhältnismässig. Die gleichen Überlegungen gelten auch für die Massnahme 2; auch hier bleibt das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten, unangetastet, und es liegt im öffentlichen Interesse, an die Erbringung des Tatbeweises durch einen länger dauernden zivilen Ersatzdienst *erhöhte* Anforderungen zu stellen. Dies gilt umso mehr, als beim besonderen Rechtsverhältnis⁵⁸, in dem sich militär- und zivildienstpflichtige Personen befinden, der Aspekt der gesteigerten Inpflichtnahme der Betroffenen für einen konkreten öffentlichen bzw. staatlichen Zweck⁵⁹ hervorzuheben ist. Die in dieser Vorlage vorgesehenen sechs Massnahmen liefern seitens des Zivildienstrechts Instrumente zur Beeinflussung der Zugänge zum zivilen Ersatzdienst im Sinne einer konsequenteren Durchsetzung der Tatbeweislösung, der eine zentrale Funktion zur Wahrung der Verfassungsvorgabe zukommen, dass keine Wahlfreiheit zwischen Militärdienst und zivilem Ersatzdienst besteht.

In einer Situation von Unsicherheit zur weiteren Entwicklung bei zentralen Planwerten der WEA (vgl. Ziff. 1) sowie aufgrund des Ergebnisses des Schlussberichts zu WEA, wonach die Alimentierung der Armee eine Herausforderung bleibt, ist im Weiteren auch das öffentliche Interesse an rechtzeitigen Massnahmen *auch* im Zivildienstrecht zur bedarfsgerechten Alimentierung der Armee und damit zur nachhaltigen Sicherstellung der sicherheitspolitisch geforderten Leistungen gegeben.

⁵⁸ Markus Müller, a.a.O., S. 174.

⁵⁹ Markus Müller, a. a. O., S. 143 f.

6.1.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagene Massnahme 1 ermöglicht Zivildienstleistungen, die in Einzelfällen insgesamt weit mehr als doppelt so lange wie der Militärdienst dauern. Der UNO-Menschenrechtsausschuss hat wiederholt eine Verletzung der Artikel 18 und 26 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte⁶⁰ (Diskriminierungsverbot) festgestellt in Fällen, in denen der zivile Ersatzdienst das Doppelte des Militärdienstes betrug⁶¹. Insofern stellt sich die Frage der Vereinbarkeit von Massnahme 1 mit den Anforderungen des Paktes. Bis heute hat jedoch kein Gericht darüber befunden, ob im konkreten Beschwerdefall die Erhöhung auf einen Faktor von maximal 37,5 dem Diskriminierungsverbot standhalten würde. Der Bundesrat erachtet es daher als vertretbar, dass mit Massnahme 1 ab einem gewissen Zeitpunkt (nämlich nach Absolvierung der RS) *höhere* Anforderungen an den Tatbeweis gestellt werden.

6.2 Erlassform

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

6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es sind keine neuen Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vorgesehen. Die in Artikel 21 Absatz 4 vorgesehene Rechtsetzungsdelegation entspricht den bisherigen Rechtsetzungsbefugnissen (vgl. Art. 20, 21 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 1 ZDG).

⁶⁰ SR 0.103.2

⁶¹ Young-Kwan Kim et consorts c. République de Corée, communication n° 2179/2012, constatations du 15.10.2014, § 7.3; Vernier et Nicolas c. France, communication n° 690 et 691/1996, constatations du 11.07.2000, § 10.4, <http://juris.ohchr.org/>; weitere Beispiele bei Manfred Nowak, CCPR Commentary, 2nd ed. 2008, N 29 ad Art. 8 und N 29 ad Art. 26. Vgl. auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 7. Juli 2011 in Sachen *Bayatyan gegen Armenien* (Grosse Kammer), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105610>.