

08.026

**Botschaft  
zur Änderung der Bundesgesetze  
über den zivilen Ersatzdienst und  
über die Wehrpflichtersatzabgabe**

vom 27. Februar 2008

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Entwürfe zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2006 M 04.3672 Zivildienst. Einführung des Tatbeweises  
(N 14.12.2005, Studer Heiner; S 20.06.2006, N 18.12.2006)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Februar 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Mit dieser Botschaft werden Entwürfe zur Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG, SR 824.0) und des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG, SR 661) vorgelegt. Die Änderungen sehen beim ZDG insbesondere die Einführung des «Tatbeweises» vor, indem auf die Darlegung des Gewissenskonflikts verzichtet wird. Beim WPEG geht es um die Erhöhung der Mindestabgabe auf 400 Franken, die Aufhebung einer bisherigen Vergünstigung und den Abbau von Doppelspurigkeiten.*

### Ausgangslage

*Die im Dezember 2006 überwiesene Motion Studer Heiner, Zivildienst. Einführung des Tatbeweises fordert einerseits, dass das bisherige Zulassungsverfahren zum Zivildienst durch eine Regelung ersetzt werde, die kostengünstiger und für alle Beteiligten deutlich weniger aufwendig ist, transparenten Grundsätzen folgt, zu gerechten Ergebnissen führt und auch den Tatbeweis berücksichtigt; andererseits verlangt sie, dass die Wehrpflichtersatzabgabe so erhöht werde, dass die durch sie bewirkte Belastung der abgabepflichtigen Personen besser als heute der Gesamtbelastung der Personen entspricht, die ihre Wehrpflicht durch persönliche Dienstleistungen erfüllen.*

### Eckwerte der Änderung des ZDG

*Das geänderte ZDG sieht insbesondere die Einführung des «Tatbeweises» vor: Auf ein Gesuch, in dem der Gewissenskonflikt dargelegt wird, sowie auf die Anhörung der gesuchstellenden Person soll verzichtet werden. Um zum Zivildienst zugelassen zu werden, genügt es demnach, dass die gesuchstellende Person erklärt:*

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

*Die folgenden Elemente bleiben unverändert:*

- *Wie bisher sollen nur Personen, die zur persönlichen Militärdienstleistung verpflichtet sind, zum Zivildienst zugelassen werden können.*
- *Der Faktor 1,5 zur Berechnung der Dauer des Zivildienstes wird beibehalten.*

---

## **Eckwerte der Änderung des WPEG**

*Das geänderte WPEG sieht die Erhöhung der Mindestabgabe auf 400 Franken vor.*

*Des Weiteren sind folgende Änderungen vorgesehen:*

- Abbau von Doppelspurigkeiten mit der direkten Bundessteuer;*
- Wegfall der 3- bzw. 5-Tage-Regel, wonach die halbe Ersatzabgabe bereits nach Leistung von 3 Militärdiensttagen bzw. 5 Zivildiensttagen zum Tragen kommt; sowie*
- die Rückerstattung einer bezahlten Ersatzabgabe erst nach Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht.*

*Auf die im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagene Streichung der Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe in Abhängigkeit von der Gesamtzahl der geleisteten Diensttage soll verzichtet werden.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2708</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>2712</b>
1.1 Ausgangslage	2712
1.1.1 Der Anlass zur Revision: Worum geht es?	2712
1.1.2 Zulassungsverfahren zum Zivildienst	2712
1.1.3 Motion Studer: ihre Absichten	2716
1.1.4 Gründe für die Überweisung der Motion Studer – Kritik am Zulassungsverfahren und am «blauen Weg»	2717
1.1.5 Wehrgerechtigkeit	2718
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	2718
1.2.1 Geprüfte Varianten	2718
1.2.1.1 ZDG	2719
1.2.1.2 WPEG	2720
1.2.2 Vernehmlassungsvorlage	2720
1.2.2.1 ZDG	2720
1.2.2.2 WPEG	2721
1.3 Die beantragte Neuregelung	2721
1.3.1 ZDG: Der «Tatbeweis»	2721
1.3.1.1 Tatbeweislösung	2722
1.3.1.2 Das Gesuch	2723
1.3.1.3 Rücksichtnahme auf die Entwicklung der Armeebestände	2723
1.3.1.4 Auswirkungen in der Militärgesetzgebung	2724
1.3.2 ZDG: Weitere Revisionsanliegen	2726
1.3.3 Wehrpflichtersatzabgabe	2727
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	2727
1.4.1 Kriterien der Motion	2727
1.4.1.1 ZDG	2729
1.4.1.2 WPEG	2730
1.4.2 Ergebnis der Vernehmlassung	2731
1.4.2.1 ZDG	2734
1.4.2.2 WPEG	2734
1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	2735
1.5.1 Deutschland	2736
1.5.2 Österreich	2737
1.6 Umsetzung	2737
1.6.1 ZDG	2738
1.6.2 WPEG	2738
1.6.3 Geplante Evaluation des Vollzugs	2738
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	2738
<b>2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>2738</b>
2.1 ZDG	2749
2.2 WPEG	2710

<b>3 Auswirkungen</b>	<b>2751</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	2751
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen der Revision	2751
3.1.1.1 ZDG	2751
3.1.1.2 WPEG	2753
3.1.2 Weitere Auswirkungen der Revision	2753
3.1.2.1 ZDG	2753
3.1.2.2 WPEG	2754
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	2754
3.2.1 ZDG	2754
3.2.2 WPEG	2754
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	2755
3.3.1 ZDG	2755
3.3.2 WPEG	2755
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>2755</b>
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>2756</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2756
5.1.1 ZDG	2756
5.1.2 WPEG	2757
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2757
5.2.1 ZDG	2757
5.2.2 WPEG	2758
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2758
5.3.1 Rechtsetzungsdelegation an das Parlament	2758
5.3.2 Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat	2758
<b>Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Entwurf)</b>	<b>2759</b>
<b>Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe (Entwurf)</b>	<b>2767</b>

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 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 ist von den eidgenössischen Räten mit folgendem Wortlaut angenommen worden:

*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.*

Es geht demnach um die Änderung zweier Bundesgesetze, die unabhängig voneinander bestehen – betrifft das WPEG doch nicht nur zivildienstleistende, sondern alle wehrpflichtigen Personen.

#### 1.1.2 Zulassungsverfahren zum Zivildienst

##### Erfahrungen

Das Verfahren nach geltendem Recht funktioniert grundsätzlich gut. Das ihm zugrundeliegende ethische Konzept hat sich bewährt. Die Zulassungskommission und die Angestellten der Vollzugsstelle leisten qualitativ hoch stehende Arbeit, die öffentlich nie in Frage gestellt und auch vom Parlament anerkannt wurde. Die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (REKO EVD, bis Ende 2006) und das Bundesverwaltungsgericht (seit Anfang 2007) haben in ihrer Rechtsprechung die Praxis der Zulassungskommission grundsätzlich bestätigt.

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.

Die gesuchstellenden Personen beurteilen die Behandlung ihrer Zulassungsgesuche generell als fair und effizient. Einzelne empfinden die Auseinandersetzung mit moralischen Fragen und mit ihrem eigenen Gewissen in Gesuch und Anhörung als wertvoll und bereichernd. 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 keine «Prüfung des Gewissens» und erhebt auch nicht diesen Anspruch: Es prüft lediglich, ob die gesuchstellende Person einen Gewissenskonflikt *glaubhaft machen* kann. In anderen Worten: Das Verfahren nimmt in Kauf, dass einerseits Personen mit einem Gewissenskonflikt abgewiesen werden, wenn es ihnen nicht gelingt, diesen glaubhaft darzulegen, und dass andererseits Personen zugelassen werden, die einen Gewissenskonflikt glaubhaft machen, obwohl sie gar keinen haben. Dieser «Mangel» liegt in der Natur der Sache.

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 ihr wird nämlich verlangt, dass sie schriftlich und mündlich höchst persönliche Gedanken und Empfindungen darlegt und in der Lage ist, eine erhebliche intellektuelle und kommunikative Leistung zu erbringen. Das Verfahren birgt in sich das Risiko der Überforderung aller Beteiligten.

Das heutige Verfahren generiert einen grossen Aufwand. Die Zusammenarbeit von Vollzugsstelle (Bundesangestellte) und Zulassungskommission (Miliz) ist anspruchsvoll und aufwendig. Insbesondere die Rekrutierung, Schulung und Weiterbildung der Mitglieder der Zulassungskommission zieht einen grossen Aufwand nach sich.

Gleichzeitig entfaltet das Verfahren nur eine beschränkte Selektionswirkung, die Zahl der Abweisungen ist im Verhältnis zum Aufwand gering. 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 wollen, und dass sie sich gut auf das Verfahren der 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, die wegen ihrer Militärdienstpflicht in einen Gewissenskonflikt geraten. 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 und ist gekennzeichnet durch das Fehlen der Möglichkeit, aus gesundheitlichen Gründen ausgemustert zu werden (ausgenommen im Falle voraussichtlich bleibender Arbeitsunfähigkeit), durch eine

strenge Praxis betreffend Dienstverschiebungen sowie durch den Zwang, wirklich alle Zivildiensttage bis zur Erreichung der Altersgrenze zu leisten.

## Zahlen

In den Jahren 1996–2007 führten rund zehn Prozent der eingereichten Gesuche aus formellen Gründen nicht zu einer Zulassung zum Zivildienst, weil die gesuchstellende Person das Gesuch zurückzog oder das Gesuch formelle Voraussetzungen nicht erfüllte, so dass auf das Gesuch nicht eingetreten werden konnte (weil beispielsweise der Lebenslauf fehlte oder das Dienstbüchlein nicht eingereicht wurde, die gesuchstellende Person nicht militärdiensttauglich war oder ihre 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. 2007 erreichte die Ablehnungsquote der materiellen Entscheide mit 4,9 Prozent einen Tiefststand: In diesem Jahr wurden 87 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 gegen 4 Prozent.

Jahr	Zulassungsgesuche	Entscheide total	Zulassungen	Ablehnungen	Ablehnungsquote <sup>1</sup>	Entscheide aus formellen Gründen <sup>2</sup>	Anteil der Entscheide aus formellen Gründen
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 %
2007	1 727	1 681	1 463	75	4,9 %	143	8,5 %
<b>Total 1996–2007<sup>3</sup></b>	<b>19 685</b>	<b>19 247</b>	<b>15 700<sup>4</sup></b>	<b>1 626</b>	<b>9,5 %<sup>5</sup></b>	<b>1 921</b>	<b>10,0 %<sup>5</sup></b>

<sup>1</sup> Anteil der negativen Entscheide an der Gesamtheit der Entscheide aus materiellen Gründen.

<sup>2</sup> Nichteintretensentscheide und Abschreibungen infolge Gesuchsrückzugs.

<sup>3</sup> Addition der Werte 1996–2007 oder Stand am 31.12.2007.

<sup>4</sup> Zu dieser Zahl können noch 1052 Personen hinzugerechnet 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 2007 insgesamt 16 752 Personen zum Zivildienst zugelassen wurden.

<sup>5</sup> Durchschnittswert der Jahre 1996–2007.

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 macht diese Gruppe 2,3 Prozent der in diesem Jahr endgültig beurteilten Stellungspflichtigen bzw. 3,6 Prozent der in diesem Jahr als militärdiensttauglich befundenen Personen aus. Von allen Personen, die Militärdienst oder Zivildienst leisten, machen die Zivildienstleistenden rund 5 Prozent aus.

Für das Zulassungsverfahren sind bei der Vollzugsstelle (Stand Januar 2008) 8,3 Vollzeitstellen und bei der Kontrollstelle im Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) zwei Stellen (davon eine Praktikumsstelle) erforderlich. Die Zulassungskommission umfasst 102 Mitglieder (Stand 1. Januar 2008). Beim Bundesverwaltungsgericht wird durch Beschwerden im Zusammenhang mit dem Zulassungsverfahren heute weniger als eine Vollzeitstelle beansprucht.

2007 leisteten 4415 zivildienstpflichtige Personen einen Einsatz von 26 Tagen bis 13 Monaten Dauer. Ihnen standen 5570 Einsatzplätze zur Verfügung. Die Einsatzplätze waren im Jahresdurchschnitt zu etwa 25 Prozent belegt.

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

Jahr	Produktgruppe Zulassung		Produktgruppe Einsätze		Ausgaben total <sup>1</sup>	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	4 400	5 886 791	3 247 687	11 161 705	3 252 087
2007	3 374 825 <sup>2</sup>	5 300	7 769 754 <sup>3</sup>	4 156 810	11 144 580	4 162 110

<sup>1</sup> Ausgaben total = Ausgaben Produktgruppe Zulassung + Ausgaben Produktgruppe Einsätze + Subventionen

<sup>2</sup> Vollkosten netto (inkl. Investitionen, nach Abzug der Einnahmen)  
2007: 3 893 048 Franken; die ausgerichteten Subventionen werden vollumfänglich der Produktgruppe Einsätze zugerechnet.

<sup>3</sup> Vollkosten brutto (inkl. Investitionen und Subventionen) 2007: 9 126 470 Franken; netto (nach Abzug der Erträge aus der Abgabepflicht der Einsatzbetriebe und aus Bussen): 4 969 660 Franken.

Werden die Vollkosten auf die einzelnen Zulassungsentscheide umgerechnet, so ergeben sich für das Jahr 2007 folgende Werte:

- Ein einzelner Zulassungsentscheid verursachte Nettokosten (auf Vollkostenbasis) von 2316 Franken und Nettoausgaben von 2004 Franken (Investitionen in beiden Beträgen eingerechnet). In diesen Beträgen nicht inbegriffen ist der Aufwand, der bei der Kontrollstelle im Generalsekretariat des EVD 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 (74 im Jahr 2007). Daraus ergibt sich ein Betrag von 51 907 Franken pro Ablehnung.

### 1.1.3 **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 sei. In zweiter Linie geht es um die Frage der Erhöhung der Wehrpflichtersatzabgabe zur Verbesserung 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, obwohl der Verfassungstext es erlauben würde, diesen Bezug aufzuheben. Auch die Motion Studer stellt den Bezug zum Gewissen 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.

### 1.1.4 **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 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 hätten. 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 festgestellt, dass deren heutige Ausgestaltung eine zu attraktive Lösung sei, die dem Grundsatz der Gleichwertigkeit, welcher dem Postulat 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.

### **1.1.5 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 persönliche Dienstleistungen erbringen, durch diese Dienstleistungen 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:

#### **06.3743, Motion Schlüer, Differenzierte Armeetauglichkeit**

Im Zusammenhang mit der Beantwortung der Motion Schlüer hat der Bundesrat festgestellt, dass ein Mittel zur Herstellung der Wehrgerechtigkeit die Möglichkeit darstellt, Militärdienstpflichtige gemäss ihren jeweiligen psychischen und physischen Fähigkeiten unterschiedlichen Aufgaben zuzuweisen. Zwar ist die so genannte «differenzierte Tauglichkeit» mit der Revision der Verordnung vom 24. November 2004<sup>1</sup> über die medizinische Beurteilung der Diensttauglichkeit und Dienstfähigkeit (VMBDD) 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 möglichst viele diensttaugliche Stellungspflichtige zu rekrutieren. Dabei machen die Ärzte, die an der Rekrutierung mitwirken, 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.

#### **05.3526, Postulat Wicki, Bericht zur Wehrgerechtigkeit**

Der Bericht vom 28. März 2007<sup>2</sup>, 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.

<sup>1</sup> SR 511.12

<sup>2</sup> <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7892.pdf>  
(Stand 29. Januar 2008)

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

Die von der Verfassung angestrebte Gleichwertigkeit der Leistungen muss über die Länge der Dienstdauer, den Zivildienstersatzfaktor und die Höhe der Ersatzabgabe so hergestellt werden, dass objektiv grösstmögliche Gerechtigkeit herrscht. Die Bewältigung dieser Aufgabe fällt der Politik zu. Beeinflusst wird die Diskussion um die Wehrgerechtigkeit durch einen Wertewandel in der Gesellschaft. Wurde früher eine militärische Untauglicherklärung als Makel empfunden mit Auswirkungen auf das zivile Leben, wird heute die Last der persönlichen Dienstleistung immer drückender oder gar als Konkurrenznachteil auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wahrgenommen. Auch wenn es dem Gesetzgeber gelingt, die Wehrgerechtigkeit möglichst objektiv herzustellen, wird 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 ist, 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 Prozent und einem Anteil von rund 15 Prozent Schutzdienstleistenden nach wie vor rund 75 Prozent 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.

## **1.2                    Untersuchte Lösungsmöglichkeiten**

### **1.2.1                 Geprüfte Varianten**

#### **1.2.1.1             ZDG**

Betreffend die *Revision des Zulassungsverfahrens* zum Zivildienst wurden drei Varianten geprüft:

- Zwei Varianten beruhen auf dem Prinzip des Tatbeweises (eine mit dem Faktor 1,5, die andere mit dem Faktor 1,8). 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 der Leistung von Militärdienst vorliegt. Die Gewissensgründe sind weder

schriftlich noch mündlich darzulegen; es genügt vielmehr die nicht weiter zu begründende Deklaration, die Gesuchseinreichung sei Ausdruck eines Gewissenskonflikts mit dem Militärdienst. Der Faktor 1,5 bzw. 1,8 bestimmt die Dauer der Zivildienstleistungen im Verhältnis zum nicht geleisteten Militärdienst. Der Faktor 1,8 war Ausdruck der Sorge, der Zivildienst könnte zu untragbaren Bestandesverlusten der Armee führen.

- Eine dritte Variante mit dem Titel «Verfahrensvereinfachung» verlangte von der gesuchstellenden Person weiterhin eine schriftliche Darlegung der Gewissensgründe, sah aber von einer persönlichen Anhörung ab, falls die Erläuterung des Gewissenskonflikts aufgrund der schriftlichen Eingabe nachvollziehbar war.

Weitere Varianten wurden nicht vertieft geprüft: Der Status quo nicht, weil die Motion eine Änderung verlangt; eine Tatbeweislösung mit Faktor 1,3 nicht, weil die Motion den Faktor nicht in Frage stellte.

### 1.2.1.2 WPEG

Mit der Annäherung an die Gleichwertigkeit zwischen Militärdienst und Wehrpflichtersatzabgabe sollen insbesondere Anreize, den «blauen Weg» zu versuchen, beseitigt werden. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat als Aufsichtsbehörde für die Belange der Wehrpflichtersatzabgabe ihre Ökonomengruppe mit der Abklärung beauftragt, wie diese Gleichwertigkeit besser hergestellt werden könnte. In einem Bericht ist diese Gruppe den Fragen nachgegangen, inwiefern Anreize bestehen, militärdienstuntauglich erklärt zu werden, wie die geltende Regelung der Ersatzabgabe bezüglich Gleichwertigkeit einzuschätzen und welche Anhebung des Ansatzes geboten ist. Sie kam dabei zum Schluss, dass insbesondere aus der Perspektive angehender Studenten die Gleichwertigkeit 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.

Erwerbstätige Absolventen einer Berufslehre haben durch ihre Dienstleistung durchgängig weniger Lohneinbussen zu tragen 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» für Studenten reduziert werden kann, wenn die Mindestabgabe gemäss WPEG markant (d. h. um ein Vielfaches) erhöht oder wenn die Dienstleistung durch Anhebung des Mindestansatzes der Erwerbsausfallentschädigung (EO) profitabler gemacht wird. 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.

Eine markante Erhöhung der Mindestabgabe hätte zur Folge, dass nicht nur diejenigen Dienstuntauglichen, die bewusst den «blauen Weg» suchen, stärker belastet werden, sondern auch solche, die Militärdienst oder Zivildienst leisten möchten,

einen solchen Dienst aber aus objektiven medizinischen Gründen nicht leisten können.

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 Lehre<sup>3</sup> 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 mehr belasten darf. Aufgrund dieser Tatsachen erscheint eine Erhöhung der Mindestabgabe auf 400 Franken noch als angemessen; auf eine weiter gehende Erhöhung soll verzichtet werden. Im Übrigen ist festzuhalten, dass sich die Attraktivität des «blauen Weges» bei tiefer Mindestabgabe vorab mit der Verkürzung 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 endet sie bereits mit dem zurückgelegten 30. Altersjahr.

Ein weiterer Grund für eine massvolle Erhöhung der Mindestabgabe ist das Inkasso. Für das Inkasso sind die Kantone verantwortlich. Bereits heute zeigt sich auch bei der Wehrpflichtersatzabgabe, dass mehr junge Leute bereit sind, Schulden zu machen. Dies führt zu massiv höheren Inkassoaufwendungen bei den Kantonen als noch vor ein paar Jahren. Eine markante Erhöhung der Mindestabgabe würde diesen Effekt noch verstärken.

## **1.2.2 Vernehmlassungsvorlage**

### **1.2.2.1 ZDG**

Der Bundesrat legte die drei Varianten zur Vernehmlassung vor, die in Ziffer 1.2.1.1 dargestellt sind:

- die Tatbeweislösung mit Faktor 1,5;
- die Tatbeweislösung mit Faktor 1,8;
- die «Verfahrensvereinfachung».

Er trug damit dem Umstand Rechnung, dass der Ständerat dem ursprünglichen Motionstext, der ausschliesslich den Tatbeweis forderte, seine Zustimmung versagt und einen Motionstext vorgelegt hatte, der Raum für verschiedene Lösungen bot.

### **1.2.2.2 WPEG**

Die in die Vernehmlassung gegebene Vorlage basierte auf vier Pfeilern:

- Beim ersten Pfeiler ging es um die Erhöhung der Mindestabgabe von 200 auf 400 Franken unter Beibehaltung des heutigen Ansatzes von 3 Prozent.

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

- Der zweite Pfeiler hatte die Aufhebung von bisherigen Vergünstigungen zum Inhalt. Dabei sollte einerseits die bisherige 3-Tage-Regel beim Militärdienst bzw. die 5-Tage-Regel beim Zivildienst, wonach die halbe Ersatzabgabe bereits nach Leistung von 3 Militärdienst- bzw. 5 Zivildiensttagen zum Tragen kommt, durch die Bestimmung ersetzt werden, dass für die halbe Ersatzabgabe mehr als die Hälfte des im Jahr obliegenden Militärdienstes und beim Zivildienst mindestens 14 Tage geleistet werden müssen. Ebenso sollte die Reduktion der Ersatzabgabe einerseits nach Diensttagen sowie die Reduktion im Umfang von 4 Prozent je im Ersatzjahr geleisteter Schutzdiensttag aufgegeben werden (Art. 19 WPEG und Art. 24 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002<sup>4</sup> über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG).
- Mit dem dritten Pfeiler sollten Doppelspurigkeiten abgebaut werden: Einerseits ging es um die Aufhebung des Verheiratetenabzuges im WPEG, da ab 2008 auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>5</sup> über die direkte Bundessteuer (DBG) ein solcher gewährt wird. Andererseits sollte der Abzug für invaliditätsbedingte Kosten aufgehoben werden, weil das DBG einen solchen Abzug seit 2005 kennt.
- Der vierte Pfeiler brachte weitere Massnahmen wie die Vereinfachung des Bezugsverfahrens durch Verzicht auf die zweite Mahnung und die damit zusammenhängende Mahngebühr sowie die Neuregelung der Rückerstattung bei den Militärdienstleistenden (Rückerstattung erst nach erfüllter Gesamtdienstleistungspflicht).

## 1.3 Die beantragte Neuregelung

### 1.3.1 ZDG: Der «Tatbeweis»

Der Bundesrat beantragt die Einführung der Variante «Tatbeweis mit Faktor 1,5», weil sie die Absichten der Motion am besten erfüllt und in der Vernehmlassung die grösste Zustimmung gefunden hat.

#### 1.3.1.1 Tatbeweislösung

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 der Leistung von Militärdienst vorliegt. Gemäss einem Gutachten von Professor Tschannen (siehe Ziff. 5.1.1) kann dabei auf jegliche zusätzliche Zulassungsbedingung, insbesondere auf die Prüfung von Gewissensgründen, verzichtet werden. Die vorgeschlagene Variante verzichtet zwar auf die *Erhebung und Prüfung* der Gründe, nicht aber auf die Einforderung einer *Deklaration*, dass es um Gewissensgründe gehe. Dadurch wird zwecks Abgrenzung von der freien Wahl der Charakter des Zivildienstes als Ersatzdienst zum Militärdienst nochmals hervorgehoben.

<sup>4</sup> SR 520.1

<sup>5</sup> SR 642.11

Indem die staatlich verordnete Arbeitspflicht militärdienstpflichtigen Personen vorbehalten ist, die den Militärdienst explizit mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, unterscheidet sie sich von staatlich angeordneter Zwangsarbeit, die durch internationale Konventionen verboten ist (siehe Ziff. 5.2.1).

### 1.3.1.2 Das Gesuch

Bisher musste das Gesuch – nebst dem Dienstbüchlein – eine Darlegung des geltend gemachten Gewissenskonfliktes und einen Lebenslauf enthalten, der aufzeigte, wie der Gewissenskonflikt entstanden war und sich bisher geäussert hatte.

Gemäss Tatbeweislösung muss das Zulassungsgesuch explizit nur noch 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, d.h., die damit verbundenen Pflichten auf sich zu nehmen.

Die Erklärungspflicht gemäss dem zweiten Punkt schliesst an die historische Auslegung des Verfassungstextes an, wonach der Zivildienst stets als Lösung für Militärdienstverweigerer mit Gewissensgründen gedacht war. Der Wahrheitsgehalt dieser Deklaration wird jedoch nicht überprüft.

Bei der dritten Erklärung geht es um ein ausdrückliches Commitment zum 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 genannte Deklaration hinaus wird von der gesuchstellenden Person keine schriftliche Begründung verlangt. Es geht nicht um eine Darlegung der Gewissensregungen der gesuchstellenden Person. Solche weitergehenden Darlegungen stünden im Widerspruch zum Kern der Tatbeweislösung.

Wenn die formellen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, wird ein Nichteintretensentscheid gefällt. Dies ergibt sich aus der Anwendung der allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrenrechts.

Ergeben sich im Zusammenhang mit der Gesuchseinreichung Zweifel, ob die gesuchstellende Person tatsächlich militärdiensttauglich ist, so soll – wie dies bereits heute der Fall ist – die Militärdiensttauglichkeit der gesuchstellenden Person (erneut) überprüft werden.

### **1.3.1.3                    Rücksichtnahme auf die Entwicklung                                   der Armeebestände**

Aufgrund der bisherigen Zulassungspraxis, gemäss welcher in den letzten Jahren lediglich rund 6 Prozent der gesuchstellenden Personen einen negativen Zulassungsentscheid erhielten, ist nicht zu erwarten, dass eine Vereinfachung des Zulassungsverfahrens bei gleichbleibender Zivildienstdauer zu einer grossen Zunahme der Anzahl der Zivildienstgesuche führen wird, die zudem einen markanten Einfluss auf die Bestände der Armee hätte (detailliertere Darlegungen dazu finden sich in Ziff. 3.1.2.1).

Diese Erwartung wird bestärkt durch die Erfahrungen Österreichs mit der Umstellung auf den Tatbeweis: Zwar stieg in Österreich nach dem Verzicht auf die Prüfung der Gewissensgründe die Quote der Zivildienstleistenden merklich. Gleichzeitig blieb die Quote der Militärdienstuntauglichen im Vergleich zu Deutschland und auch der Schweiz aber verhältnismässig gering. Das Total der Untauglichen und der Zivildienstleistenden ist in Österreich prozentual ziemlich genau gleich gross wie in der Schweiz, nämlich rund 40 Prozent (siehe Ziff. 1.5.2). Das österreichische Bundesheer vermag dennoch seine Bestände nach wie vor zu decken. Die vorerst provisorisch eingeführte Tatbeweislösung konnte daher in ein Definitivum übergeführt werden.

### **1.3.1.4                    Auswirkungen in der Militärgesetzgebung**

#### *Waffenloser Militärdienst*

Die Motion Studer betrifft (nebst dem WPEG) nur den Zivildienst. Allerdings ist eine Prüfung der Gewissensgründe auch im Rahmen des waffenlosen Militärdienstes vorgesehen, der beim Vorliegen eines Gewissenskonfliktes beantragt werden kann. Obschon die heutige Formulierung von Artikel 16 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995<sup>6</sup> über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) erst seit der Einführung des ZDG gilt, ist sie so zu belassen. Die Einführung eines Tatbeweises ist im Zusammenhang mit dem waffenlosen Militärdienst 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 lag zwischen 1994 und 2004 ziemlich konstant bei 142–165 Armeeeingehörenden pro Jahr. Im Jahr 2005 ist sie auf 135, im Jahr 2006 auf 65 und im Jahr 2007 auf 56 Armeeeingehörende zurückgegangen. Da die Bewilligungsinstanz sich aus Mitarbeitenden des VBS bzw. der kantonalen Militärverwaltungen zusammensetzt, fallen die Kosten dieses Verfahrens kaum ins Gewicht.

#### *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 geregelt ist

6    SR 510.10

(Art. 17 Abs. 1<sup>bis</sup> ZDG). Somit besteht kein Anlass, für die Rekrutierung dieser Stellungspflichtigen im MG besondere Bestimmungen beizubehalten.

### **1.3.2 ZDG: Weitere Revisionsanliegen**

#### **Leistungen zugunsten der zivildienstleistenden Person bei Zahlungsunfähigkeit des Einsatzbetriebes (Art. 29 Abs. 4 ZDG)**

Wer seinen Zivildienst Einsatz 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.

#### **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.

#### **Beschwerderecht der Vollzugsstelle gegen Verfügungen der Vollzugsbeauftragten (Art. 63 Abs. 3 ZDG)**

Mit der Aufhebung von Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung vom 22. Mai 1996<sup>7</sup> betreffend die Übertragung von Vollzugsaufgaben des Zivildienstes auf Dritte (ZDUeV) 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 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968<sup>8</sup> über das Verwaltungsverfahren 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).

#### **Neue AHV-Versichertennummer (Art. 80 Abs. 1<sup>ter</sup> ZDG)**

Am 23. Juni 2006 hat das Parlament die Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (neue AHV-Versichertennummer) beschlos-

<sup>7</sup> SR 824.091

<sup>8</sup> SR 172.021

sen<sup>9</sup>. Das revidierte AHVG macht in Artikel 50e Absatz 1 die systematische Verwendung der Versichertennummer ausserhalb der AHV vom Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage abhängig. Das ZDG enthält keine solche gesetzliche Grundlage, die den Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt.

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

- zwecks Bekanntgabe von Personendaten an die zuständigen kantonalen Behörden zur Veranlagung und zur Rückerstattung der Wehrpflichtersatzabgabe (Grundlagen dafür sind heute Art. 80 Abs. 2 Bst. e ZDG und Art. 7 Bst. s der Verordnung vom 30. Juni 2004<sup>10</sup> über das Informationssystem des Zivildienstes);
- im Zusammenhang mit der 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.

Um die Weiterverwendung der AHV-Versichertennummer unter der Neukonzeption im bisherigen Rahmen sicherzustellen, ist ein neuer Artikel 80 Absatz 1<sup>ter</sup> 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<sup>11</sup> über den Erwerbssatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssatzgesetz, EOG). 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.

### **Verwendung von Daten des Strafregisters durch die Vollzugsstelle für den Zivildienst (Art. 12 Abs. 2 und 3, 19 Abs. 2–5, 80 Abs. 1<sup>quater</sup> ZDG, Art. 365 und 367 StGB)**

Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe j des Strafgesetzbuchs (StGB)<sup>12</sup> sieht zwar den Zugriff der Vollzugsstelle auf Daten des Strafregisters vor. Eine nähere Umschreibung des Zugriffszwecks auf Gesetzesebene fehlte jedoch bisher. Deshalb soll im StGB der Katalog der Aufgaben, für deren Erfüllung Daten des Strafregisters unentbehrlich sind, durch die Nennung der entsprechenden Aufgaben betreffend den Vollzug des ZDG ergänzt werden:

- Prüfung des Ausschlusses zivildienstpflichtiger Personen von der Zivildienstleistung (Art. 365 Abs. 2 Bst. l StGB);
- Abklärung der Eignung einer zivildienstpflichtigen Person für bestimmte Einsätze in sensiblen Bereichen (Art. 365 Abs. 2 Bst. m StGB).

<sup>9</sup> BBl 2006 5777; SR 831.10

<sup>10</sup> SR 824.095

<sup>11</sup> SR 834.1

<sup>12</sup> SR 311.0

Ausschliesslich zum Zweck der Eignungsabklärung wird zudem der Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren vorgesehen. Entsprechend wird Artikel 367 StGB um einen neuen Absatz 4<sup>bis</sup> ergänzt, in dem vorgesehen wird, dass die Vollzugsstelle mit Zustimmung des Betroffenen auf schriftliches Gesuch hin Einsicht in Daten über hängige Strafverfahren nehmen kann.

Im Konzept des Tatbeweises wird im Rahmen der Gesuchsprüfung nicht mehr auf Strafregisterdaten abgestellt (siehe Ziff. 2.1, Erläuterung zu Art. 16c), weshalb weder im StGB noch im ZDG ein Zugriffsrecht zu diesem Zweck verankert wird.

Weiter ist im ZDG klar zu regeln, inwiefern Strafdaten als besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden dürfen. Zu diesem Zweck wird Artikel 12 (Ausschluss von der Zivildienstleistung) angepasst und in Artikel 19 werden die neuen Absätze 2–5 (Beurteilung der Eignung für Einsätze in sensiblen Bereichen, bei denen ein guter Leumund erforderlich ist) eingefügt. Zudem wird in Artikel 80 ein neuer Absatz 1<sup>quater</sup> eingefügt, welcher die Speicherungsmöglichkeit von Strafregisterdaten im Informationssystem der Vollzugsstelle für den Zivildienst für Fälle vorsieht, in denen anhand dieser Daten konkrete Entscheide gefällt werden.

### **Weitere datenschutzrelevante Bestimmungen (insb. Art. 80b ZDG)**

Die bisherigen Regeln betreffend die «Weitergabe» (Art. 80 Abs. 3) und «Bekanntgabe» (Art. 80a Abs. 4) von Daten an Dritte entsprechen nicht mehr den datenschutzrechtlichen Anforderungen. Sie sollen deshalb präzisiert und durch einen neuen Artikel 80b ersetzt werden, der festhält, an welche Stellen die Vollzugsstelle für den Zivildienst besonders schützenswerte Personendaten zu welchen Zwecken bekanntgeben darf.

### **1.3.3 Wehrpflichtersatzabgabe**

Die vorgeschlagene Revision soll eine Vergünstigung aufheben, Doppelspurigkeiten abbauen und die Mindestabgabe um 200 Franken erhöhen; damit soll einerseits der Motion nachgelebt werden, andererseits sollen spürbare Vereinfachungen für die kantonalen Behörden bei der Erhebung der Wehrpflichtersatzabgabe erzielt werden.

Unter Aufhebung der Vergünstigung ist die Aufhebung der 3- bzw. 5-Tage-Regel (Art. 15 WPEG) zu verstehen, wonach die halbe Ersatzabgabe bereits nach dem Leisten von 3 Militärdiensttagen bzw. 5 Zivildiensttagen zum Tragen kommt. Diese Vergünstigung hat unter dem Aspekt der Wehrgerechtigkeit keine Berechtigung mehr. Des Weiteren geht es um die Überarbeitung der Regelung betreffend die Rückerstattung der Abgabe (Art. 39 WPEG). Neu sollen die für Dienstverschiebungen entrichteten Abgaben erst rückerstattet werden, wenn der Ersatzpflichtige die Gesamtdienstleistungspflicht erfüllt hat.

Mit der Aufhebung des Verheiratetenabzuges und des Abzuges für behinderungsbedingte Kosten können Doppelspurigkeiten abgebaut werden, denn beide Abzüge sind im DBG verankert. So können nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe h<sup>bis</sup> DBG seit dem 1. Januar 2005 die behinderungsbedingten Kosten im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>13</sup> abgezogen werden.

<sup>13</sup> SR 151.3

Im Bereich der Ehepaarbesteuerung 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 insbesondere Studenten sich zu billig «loskaufen» können.

Die geschilderten Massnahmen wirken sich als Erhöhung der Ersatzabgabe im Sinne des Motionsziels aus. Gleichzeitig wird das Veranlagungsverfahren für die kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe massgeblich vereinfacht, da sie sich bei der Veranlagung im Wesentlichen auf diejenige betreffend die direkte Bundessteuer stützen können.

## **1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

### **1.4.1 Kriterien der Motion**

#### **1.4.1.1 ZDG**

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

Diese Kriterien können wie folgt definiert werden:

- Kostengünstiger: Die Kosten des revidierten Verfahrens, welche der Bund zu tragen hat, liegen deutlich unter denjenigen des heutigen Verfahrens.
- Deutlich weniger aufwendig: Unter Aufwand sind alle Ressourcen zusammenzufassen, die erforderlich sind (insbesondere Zeit und Arbeit und Anzahl beteiligter Personen); es sind dabei sowohl der Aufwand für die gesuchstellende Person wie auch derjenige der Verwaltung zu beachten.
- Transparenten Grundsätzen folgend: Das Verfahren und die Zulassungskriterien sind für (junge) Bürger leicht verständlich und können nachvollziehbar kommuniziert werden.
- Zu gerechten Ergebnissen führend: Die Zulassungskriterien sind beurteilbar und alle gesuchstellenden Personen werden rechtsgleich behandelt.
- Den Tatbeweis berücksichtigend: Ein Verfahren wird eingerichtet, das die Bereitschaft, einen längeren Dienst zu leisten, als «Beweis» dafür genügen lässt, dass ein Gewissenskonflikt mit der Leistung 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.

Die folgende Darstellung zeigt, dass die «Tatbeweislösung» diese Kriterien erfüllt:

Kriterien der Motion	Lösungsansatz «Tatbeweis 1,5»
Kostengünstiger	Beim Personalbestand der Zivildienst-Verwaltung sind Einsparungen möglich. Ausgehend von 2500 Gesuchen pro Jahr genügen ca. 80 Stellenprozent. Die Lohnkosten sind niedrig, denn nur zu einem kleinen Teil ist wissenschaftliche Sachbearbeitung erforderlich. Die Kosten im Zusammenhang mit der Zulassungskommission entfallen ganz (direkte Kosten der Zulassungskommission 2007: 1 120 000 Franken; zu den heutigen Kosten des Zulassungsverfahrens insgesamt siehe Ziff. 1.1.2, zum Sparpotenzial Ziff. 3.1.1.1).
deutlich weniger aufwendig	<p>für die Verwaltung Der Aufwand sinkt auf ein Minimum, weil die Gesuche nur noch formell geprüft werden. Das erstinstanzliche Verfahren dauert nur Tage.</p> <p>für die gesuchstellende Person Der Aufwand ist minim: Ein vollständig ausgefülltes Gesuchformular genügt. Wer das Gesuch auf Anhieb vollständig einreicht, wird innert weniger Tage zugelassen.</p>
folgt transparenten Grundsätzen	Die Transparenz ist uneingeschränkt gewährleistet: Die Zulassungskriterien sind einfach und klar.
führt zu gerechten Ergebnissen	Gerechte Ergebnisse sind vollumfänglich gewährleistet: Die rein formellen Zulassungskriterien stellen die Gleichbehandlung sicher. Der Gewissenskonflikt muss nicht mehr glaubhaft dargelegt werden; deshalb entfällt das Risiko, dass der Gesuchsteller unwahre Aussagen macht, und die urteilende Behörde ist nicht mehr verpflichtet, etwas rechtlich schwer Fassbares abschliessend zu beurteilen.
berücksichtigt den Tatbeweis	Ja.

### **Einsparung von Personalkosten (zu den heutigen Kosten siehe auch Ziff. 1.1.2)**

Die Einführung der «Tatbeweislösung» zieht die Aufhebung der Zulassungskommission und der Kontrollstelle im Generalsekretariat des EVD nach sich. Betroffen sind 102 Kommissionsmitglieder und zwei Stellen (davon eine Praktikumsstelle). Die Zahl der Rekurse an das Bundesverwaltungsgericht wird abnehmen. Der Umfang dieser Abnahme und deren Einfluss auf die Arbeitslast beim Bundesverwaltungsgericht sind gering, da die Zahl der Rekurse heute schon tief ist.

Die personellen Auswirkungen bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst sind in der nachstehenden Tabelle aufgezeigt:

Funktion	Stand Januar 2008	Tatbeweis 1,5
Prozessverantwortung Zulassungsverfahren	116 %	0 %
Wissenschaftliche Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter	709 %	20 %
Rechtsdienst	5 %	4 %
Administration	0 %	54 %
<b>Total Stellenprozente</b>	<b>830 %</b>	<b>78 %</b>

Somit sind bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst voraussichtlich 7,5 Stellen abzubauen. Steigt der Vollzugsaufwand im Bereich Einsätze, weil mehr zivildienstpflichtige Personen zum Zivildienst zugelassen werden, so ist er soweit möglich durch Massnahmen zur Steigerung der Effizienz aufzufangen. Genügen diese nicht, so ist längerfristig ein Ausbau des Stellenbestands im Bereich Einsätze nicht auszuschliessen.

Pro 100 zusätzlich eingehende Gesuche braucht es 3 Stellenprozente mehr für die Administration des Zulassungsverfahrens.

Mit dem Wegfall der persönlichen Anhörungen ist die Einführung der zum Zivildienst zugelassenen Personen in die Belange des Zivildienstes neu zu konzipieren (diese findet heute am Anhörungstag statt). Es ist noch nicht absehbar, wie sich dies auf den Stellenbestand der Vollzugsstelle für den Zivildienst auswirken wird (zu den finanziellen Auswirkungen siehe Ziff. 3.1.1.1).

### **Schlussfolgerung:**

Die Tatbeweislösung erfüllt die Kriterien der Motion in hohem Masse: Sie reduziert den Aufwand aller Beteiligten und die Verfahrenskosten stark und führt zu transparenten und gerechten Ergebnissen.

## **1.4.1.2 WPEG**

Die Motion Studer fordert, dass falsche Anreize, den «blauen Weg» zu beschreiten, eliminiert werden.

Daraus können folgende Kriterien definiert werden:

- Eliminierung falscher Anreize: Die Absolvierung einer Dienstleistung soll gegenüber dem «blauen Weg» wieder attraktiver werden.
- Vollständige Leistung jedes einzelnen Dienstes: Anreize, Dienstleistungen nach wenigen Tagen Dienst abzubrechen, sind zu eliminieren.
- Vollständige Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht: Anreize, die Gesamtdienstleistungspflicht nicht vollständig zu erfüllen, sind zu eliminieren.

Die folgende Darstellung zeigt auf, mit welchen Kriterien das Motionsziel am besten erreicht werden könnte:

Kriterien der Motion	Lösungsansatz
Eliminierung falscher Anreize	Mit der Erhöhung der Mindestabgabe auf 400 Franken werden falsche Anreize der Zielgruppe Studenten eliminiert. Dies sollte dazu führen, dass Studenten wieder vermehrt die Dienstleistung wählen.
Vollständige Leistung des einzelnen Dienstes	Mit dem heutigen Gesetz muss ein Militärdienstpflichtiger nur die halbe Ersatzabgabe bezahlen, wenn er mindestens 3 Tage Dienst geleistet hat. Beim Zivildienstpflichtigen kommt diese Regel ab 5 geleisteten Diensttagen zum Zuge. Neu muss er mehr als die Hälfte des Dienstes absolvieren, um diese Reduktion beanspruchen zu können. Dies fördert die Wehrgerechtigkeit. Des Weiteren ist heute festgelegt, dass ein Ersatzpflichtiger keine Ersatzabgabe bezahlen muss, wenn er mindestens die Hälfte der geforderten Dienstleistung erbringt. Das Wegfallen dieser Regelung erhöht die Wehrgerechtigkeit.
Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht	Mit der Rückerstattung einer bezahlten Ersatzabgabe erst nach Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht kann die Wehrgerechtigkeit besser gewährleistet werden.

### **Schlussfolgerung:**

Die Revisionsvorschläge erfüllen die Anforderungen der Motion. Insgesamt wirken sich die Neuerungen als Erhöhung der Ersatzabgabe aus. Im Übrigen bringen alle Massnahmen den Kantonen Vereinfachungen im Veranlagungs- und Bezugsverfahren.

## **1.4.2 Ergebnis der Vernehmlassung**

Das Vernehmlassungsverfahren wurde durch den Bundesrat am 27. Juni 2007 eröffnet. Es dauerte bis zum 15. Oktober 2007.

Es gingen 67 Stellungnahmen ein:

- 26 von den Kantonen,
- 8 von politischen Parteien (CVP, FDP, SPS, SVP, CSP, EDU, EVP und Grüne),
- 28 von Organisationen der Wirtschaft und der Sozialpartner, von der Zulassungskommission des Zivildienstes sowie von an der Militär- oder Friedenspolitik interessierten Institutionen sowie
- 5 von anderen nicht angeschriebenen Organisationen und einer Einzelperson.

Fünf Organisationen, die an der Vernehmlassung teilnahmen, verzichteten auf eine materielle Stellungnahme (CSP, Gemeindeverband, Städteverband, KV Schweiz und das Bundesverwaltungsgericht).

## 1.4.2.1 ZDG

### Variantenwahl

Drei Varianten wurden zur Diskussion gestellt:

- Die Variante «Tatbeweis 1,5» (siehe Ziff. 1.3.1) obsiegte klar: Sie wurde unterstützt durch 48 Stellungnahmen (78 Prozent): 19 Kantone, 5 Parteien, Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAGV), Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und 22 weitere Institutionen und Personen.
- Die Variante «Tatbeweis 1,8» unterschied sich von der Variante «Tatbeweis 1,5» durch die Dauer (Faktor 1,8) sowie durch den Verzicht auf die Kompetenz der eidgenössischen Räte zur Erhöhung des Faktors bei Gefährdung der Armeebestände. Sie wurde nur durch 4 Stellungnahmen unterstützt (7 Prozent): einen Kanton, Schweizerischen Unteroffiziersverband (SUOV), Pro Militia und eine Privatperson.
- Die Variante «Verfahrensvereinfachung» hielt am bisherigen Konzept des Zulassungsverfahrens fest; allerdings hätte in der Regel die schriftliche Darlegung des Gewissenskonflikts für eine Zulassung genügen und die persönliche Anhörung zur Ausnahme werden sollen. Diese Variante erhielt 9 Stimmen (15 Prozent): von 6 Kantonen, EDU, Schweizerischem Gewerbeverband (SGV) und Centre Patronal. 40 Vernehmlassungen sprachen der Verfahrensvereinfachung die Praxistauglichkeit ab, darunter 17 Kantone, CVP, FDP, SPS, Grüne und SAGV.

Gegen die *Variante «Tatbeweis 1,8»* sind im Vernehmlassungsverfahren hauptsächlich die folgenden Gründe geltend gemacht worden:

- Die Erhöhung des Faktors 1,5 liesse sich weder mit Blick auf die bisherigen Gesuchszahlen noch mit Blick auf die Entwicklung der strategischen Lage rechtfertigen.
- Wer Zivildienst leistet, erbringt schon heute einen beachtlichen zeitlichen Einsatz. Dieser belastet die Wirtschaft in einem Umfang, den das Ausland kaum kennt, was besonders in Zeiten der Personenfreizügigkeit zu beachten ist. Mit der Erhöhung der Dauer des Zivildienstes wären negative wirtschaftliche Auswirkungen verbunden und die zivildienstleistenden Personen erlitten im Berufsleben Nachteile. Längere Abwesenheiten brächten Probleme am Arbeitsplatz. Eine Verlängerung des Zivildienstes träfe nicht nur die Zivildienstleistenden, sondern ebenso Arbeitgeber und Arbeitskolleginnen und -kollegen, welche eine längere Abwesenheit überbrücken müssten.
- Der Faktor 1,8 könnte als Strafe aufgefasst werden und stünde möglicherweise in Widerspruch zum Völkerrecht. Denn die UNO-Menschenrechtskommission hat sich bereits beim Faktor 1,7, als es um die Beurteilung der russischen Regelung ging, kritisch geäußert; zudem machte sie geltend, die Annäherung an den Faktor 2 verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 26 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte. Der Faktor 1,8 könnte so das Ansehen der Schweiz im Ausland beeinträchtigen und widerspräche auch internationalen Entwicklungen.

- Die Variante «Tatbeweis 1,8» würde in der Praxis wohl dazu führen, dass einerseits weniger Militärdienstleistende ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst stellen würden und andererseits vermehrt versucht würde, aus gesundheitlichen Gründen ausgemustert zu werden. Die Zahl der militärdienstuntauglich Erklärten nähme zu statt ab und am Zivildienst interessierte Stellungspflichtige würden ermutigt, eine Ausmusterung anzustreben, statt sich für die Gesellschaft und das Gemeinwohl zu engagieren. Das Ziel, die Armeebestände zu sichern, könnte so nicht erreicht werden. Eine solche «Bestrafung» der Zivildienstleistenden würde der Armee nicht nützen und auch nicht den Einsatzwillen des Bürgers stärken.

*Variante «Tatbeweis»: Pflicht des Gesuchstellers zu erklären, er könne aus Gewissensgründen den Militärdienst nicht leisten (Art. 1 und 16b VE revZDG)*

Diese Pflicht des Gesuchstellers fand mehrheitlich Zustimmung: 34 Stellungnahmen (62 Prozent) sprachen sich dafür aus (darunter 17 Kantone, FDP), 21 (38 Prozent) dagegen (darunter 5 Kantone, CVP, SPS, Grüne).

*Variante «Verfahrensvereinfachung»: Pflicht des Gesuchstellers, die Gründe seines Gewissenskonfliktes schriftlich zu erläutern (Art. 16b und 16c VE revZDG)*

Diese Pflicht wurde – wie die Variante «Verfahrensvereinfachung» insgesamt – mehrheitlich abgelehnt: 37 Stellungnahmen (67 Prozent) sprachen sich dagegen aus (darunter 17 Kantone, CVP, SPS, Grüne und SAGV), 18 (33 Prozent) dafür (darunter 8 Kantone, EDU und SGV).

Gegen die *Variante «Verfahrensvereinfachung»* sind im Vernehmlassungsverfahren hauptsächlich folgende Gründe geltend gemacht worden:

- Diese Variante würde sich nur unwesentlich vom bisherigen Zulassungsverfahren unterscheiden: Insbesondere würde sie die kritischen Aspekte des bisherigen Verfahrens nicht beseitigen, sondern im Gegenteil neue Mängel und Ungerechtigkeiten schaffen. Belohnt würde, wer bei der Gesuchseinreichung bewährte Vorlagen benützt, denn die Echtheit der Gesuche liesse sich kaum feststellen.
- Würde die Begründungspflicht ernsthaft umgesetzt, so wären nur beschränkte Einsparungen möglich, denn die kostspielige Anhörung bliebe notwendig.
- Daher wäre mit dieser Variante die Erfüllung der Kriterien der Motion in Frage gestellt, wonach das neue Zulassungsverfahren kostengünstig, transparent und gerecht sein solle.

### **Kompetenz der eidgenössischen Räte, die Dauer des Zivildienstes in Abhängigkeit von den Personalbeständen der Armee zu verlängern oder zu verkürzen (Art. 8a VE revZDG)**

Diese Kompetenz wurde mehrheitlich begrüsst: 37 Stellungnahmen (65 Prozent) sprachen sich dafür aus (darunter 21 Kantone, CVP, FDP, SPS), 20 (35 Prozent) dagegen (darunter 5 Kantone, EDU, Grüne). In einzelnen Stellungnahmen wurde die Kompetenzübertragung an die eidgenössischen Räte nur zwecks Verlängerung der Zivildienstdauer befürwortet, die Verkürzungsoption aber verworfen (u.a. von der FDP).

Gegen den Artikel 8a ZDG wurden verschiedene Sachargumente geltend gemacht: Die Steuerung der Dauer des Zivildienstes in Abhängigkeit von den Personalbeständen der Armee tangiere den Kernbereich des Gewissensentscheids und sei mit dessen Achtung nicht vereinbar; Artikel 8a ZDG sei mit dem Diskriminierungsverbot der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht vereinbar und der Faktor 1,8 verstosse möglicherweise gegen Völkerrecht.

### **Andere Ansätze zur Revision des Zulassungsverfahrens**

In einzelnen Stellungnahmen wurden weitergehende Vorschläge zur Revision des Zulassungsverfahrens zum Zivildienst vermisst. Meist nur implizit, zum Teil auch ausdrücklich wurde im Rahmen der Stellungnahmen eine Revision der Artikel 1 oder 8 ZDG verlangt, die weiter geht als die in den Vernehmlassungsentwürfen enthaltenen Vorschläge: So wurde zum Beispiel gefordert, den Bezug zum Gewissenskonflikt fallen zu lassen oder die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst einzuführen; weiter wurde verlangt, der Zivildienst sei weiteren Personengruppen zu öffnen: militärdienstuntauglichen Männern, Frauen, Freiwilligen, Jugendlichen, allen in der Schweiz wohnhaften Personen; schliesslich wurden die Faktoren 1,3, 1,2 und sogar 1,0 vorgeschlagen.

### **Schlussfolgerungen:**

Mit Blick auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens hat der Bundesrat mit Entscheid vom 21. Dezember 2007 für die Revision des ZDG folgende Vorgaben gemacht: Tatbeweis mit Faktor 1,5, Einfordern einer Erklärung des Gesuchstellers, er könne den Militärdienst mit seinem Gewissen nicht vereinbaren, keine Ausweitung des Kreises möglicher Gesuchsteller, Streichung von Artikel 8a des Vernehmlassungsentwurfs.

Diese Vorgaben sind wie folgt begründet: Im Vernehmlassungsverfahren sprach sich eine grosse Mehrheit der Stellungnahmen für den Tatbeweis mit Faktor 1,5 aus. Eine deutliche Mehrheit befürwortete auch die Pflicht der gesuchstellenden Person zu erklären, ihre Gesuchseinreichung beruhe auf einem Gewissenskonflikt. Die in einzelnen Stellungnahmen geforderten weitergehenden Vorschläge (Verzicht auf die Bezugnahme auf Gewissensgründe, Ausweitung des Kreises der Personen, die ein Zulassungsgesuch einreichen können) übersteigen den Motionsrahmen und gehen in einzelnen Punkten über das hinaus, was die Bundesverfassung erlaubt. Weiter gab der im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagene Artikel 8a, der den eidgenössischen Räten die Kompetenz geben sollte, die Dauer des Zivildienstes in Abhängigkeit von den Personalbeständen der Armee zu verlängern oder zu verkürzen, zu Kritiken Anlass und warf heikle Fragen auf, so dass er im Entwurf nicht beibehalten werden soll. Die Fixierung des Tatbeweiskoeffizienten auf 1,5 genügt vorläufig als Massnahme, um die Bestände der Armee sicherzustellen; sollten zusätzliche Massnahmen nötig sein, können Bundesrat und eidgenössische Räte sie jederzeit initialisieren.

Schliesslich blieben die Massnahmen, die den Vollzug des Zivildienstes optimieren sollen, weitestgehend unbestritten. Sie sollen deshalb weiterverfolgt werden.

### 1.4.2.2

## WPEG

Für die Erhöhung der Mindestabgabe von 200 auf 400 Franken sprachen sich 39 Stellungnahmen (70 Prozent) aus (23 Kantone, FDP, SPS, SVP und EVP). 17 (30 Prozent) lehnten sie ab (3 Kantone, EDU und die Grünen).

Fast einhellige Zustimmung fanden folgende Revisionsanliegen: der Übergang vom Zweijahres- auf den Jahresrhythmus bei der Veranlagung der zivildienstpflichtigen Personen; die Streichung von Abzügen, die bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens nach dem Recht der direkten Bundessteuer bereits berücksichtigt werden; die Reduktion der Ersatzabgabe auf die Hälfte nur noch dann, wenn auch mehr als die Hälfte des Dienstes geleistet worden ist; die Aufhebung der Pflicht zur zweiten Mahnung säumiger Zahler sowie die Rückerstattung der geleisteten Ersatzabgaben erst nach Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht.

Auf grossen Widerstand stiess die Streichung von Artikel 24 BZG, welcher die Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe entsprechend der Zahl der Schutzdiensttage erlaubt, die der Ersatzpflichtige bis zum Ende des jeweiligen Dienstjahres geleistet hat (35 ablehnende Stellungnahmen, 68 Prozent, darunter alle Kantone ausser Nidwalden). Dieser Widerstand wurde damit begründet, dass «die Aufhebung von Artikel 24 BZG für den Zivilschutz gravierende Folgen hätte, die sich vorab in der Motivation zur Schutzdienstleistung der 20- bis 30-jährigen Schutzdienstpflichtigen niederschlagen würden.» In 17 Stellungnahmen (32 Prozent) wurde die Streichung des genannten Artikels gutgeheissen (SPS, SVP und EVP).

Auch die Streichung von Artikel 19 WPEG, welcher die Reduktion der Wehrpflichtersatzabgabe entsprechend der Zahl der Militär- bzw. Zivildiensttage erlaubt, die der Ersatzpflichtige bis zum Ende des jeweiligen Dienstjahres geleistet hat, war umstritten: 28 Stellungnahmen (55 Prozent) waren für die Beibehaltung dieses Artikels (insbesondere 16 Kantone, EDU und die Grünen); für die Streichung dieses Artikels waren 10 Kantone, FDP, SPS, SVP, EVP und weitere (45 Prozent).

### **Schlussfolgerungen:**

Alle Revisionsanliegen, die mehrheitlich auf Zustimmung gestossen sind, sollen umgesetzt werden. Auf die Erhöhung des Ansatzes von 3 auf 4 Prozent wird verzichtet. Auf die Streichung der Artikel 19 WPEG und 24 BZG wird ebenfalls verzichtet, dies obwohl das Motionsziel mit der Umsetzung der Gesamtheit der untersuchten Lösungsmöglichkeiten am besten erreicht werden könnte. Die Beibehaltung von Artikel 24 BZG ohne gleichzeitige Beibehaltung von Artikel 19 WPEG würde für die Militär- und Zivildienstleistenden eine Verschlechterung gegenüber den Schutzdienstleistenden bedeuten, und dies soll verhindert werden.

## 1.5

### **Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht**

Der Erarbeitung des vorliegenden Revisionsentwurfs ging eine Analyse der Zivildienstlösungen in Deutschland und Österreich voraus. Sie führte zu den folgenden Erkenntnissen:

## 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 Prozent 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 Prozent wird wegen fehlender Schlüssigkeit abgewiesen, insbesondere wenn die Gesuchsbegründung nicht von der gesuchstellenden Person stammt, sondern offensichtlich abgeschrieben wurde.

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 Ausführungen geeignet sind, das Recht auf Kriegsdienstverweigerung zu begründen und
- die Eingabe sowie 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 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des zuständigen Bundesamtes entschieden. Rund 20–25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fällen pro Tag je ca. 40 Entscheide. Für die Prüfung eines einzelnen Gesuches 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 aufgeboden 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 Prozent 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 sich seiner staatsbürgerlichen Verantwortung bewusst werden, seine Rolle in Staat und Gesellschaft erkennen und lebenslanglich 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 für 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 Zivildienstklärung «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 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 für die 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 Gewaltdeliktos 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 Prozent der tauglichen Wehrpflichtigen einen Zivildienst. Gleichzeitig beträgt der Anteil der Untauglichen lediglich etwa 17 Prozent. Insgesamt erbringen also rund 60 Prozent der Wehrpflichtigen eine Militärdienstleistung, also ungefähr gleich viele wie in der Schweiz.

## **1.6 Umsetzung**

### **1.6.1 ZDG**

Die Aufhebung der Zulassungskommission ist gemäss Wahlverfügung mit dem Inkrafttreten der neuen Ordnung möglich.

Die Stellen im Prozess Zulassung werden mit der Inkraftsetzung der Revision aufgehoben. Da sich vorzeitige Weggänge nur schwer ersetzen liessen, sollte die Zeit bis zur Einführung der «Tatbeweislösung» möglichst kurz gehalten werden.

Auf den Gesuchseingang vor Einführung der Tatbeweislösung sind keine bedeutenden Auswirkungen zu erwarten: Wer durch die Pflicht, in den Militärdienst einzurücken, in einen Gewissenskonflikt gerät, will diesen vor Beginn des Militärdienstes lösen.

Mehrere Verordnungen sind an das revidierte ZDG anzupassen bzw. aufzuheben.

## **1.6.2 WPEG**

Die Umsetzung der geplanten Gesetzesänderung ist auf den Beginn eines Kalenderjahres vorgesehen. Eine Umsetzung im Laufe eines Jahres ist aus Gründen der Gleichbehandlung der Ersatzpflichtigen im selben Jahr und aus Praktikabilitätsgründen nicht möglich. Für die Umsetzung sind in erster Linie die Kantone verantwortlich. Sie sind für die Veranlagung der Ersatzpflichtigen zuständig. Auf der Stufe Bund sind die Verordnung vom 30. August 1995<sup>14</sup> über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEV) sowie einige Kreisschreiben und Wegleitungen anzupassen. Bei den Kantonen müssen die zwei gesamtschweizerisch eingesetzten EDV-Systeme sowie die kantonalen Vollzugsverordnungen angepasst werden.

## **1.6.3 Geplante Evaluation des Vollzugs**

Die Umsetzung der Revision soll sich in geringeren personellen, administrativen und finanziellen Aufwendungen bei der Vollzugsstelle für den Zivildienst und bei den kantonalen Behörden für die Wehrpflichtersatzabgabe auswirken. Die Vollzugsstelle für den Zivildienst wird die eingetretenen Entlastungswirkungen im Rahmen ihrer Jahresberichte aufzeigen. Die Aufsichtsbehörde des Bundes über den Vollzug des WPEG wird mittels eines einfachen Indikatorensystem die Auswirkungen auf die Ersatzpflichtigen jährlich auswerten und darstellen.

## **1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Mit der Änderung von ZDG und WPEG kann die Motion Studer als erledigt abgeschrieben werden.

## **2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### **2.1 ZDG**

#### *Art. 1 Grundsatz*

- Der Zivildienst steht wie bisher nur militärdienstpflichtigen Personen offen und die explizite Bezugnahme auf das eigene Gewissen und auf seinen Konflikt mit dem Militärdienst wird weiterhin verlangt. Aufgrund der erklärten Bereitschaft, einen längeren Ersatzdienst zu leisten, wird im Rahmen eines

<sup>14</sup> SR 661.1

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.

Um Redundanzen im Gesetzestext zu vermeiden, wird davon abgesehen, in Artikel 1 zusätzlich festzuhalten, dass die im Gesuch erklärte Bereitschaft, einen längeren Dienst zu leisten, als Ausdruck des Gewissenskonflikts genüge. Mit der Verwendung des Begriffs «Gesuch» in Artikel 1 wird jedoch der Bezug zu Artikel 16*b* hergestellt. Dieser gibt vor, welchen Inhalt das Zulassungsgesuch aufweisen muss, und schreibt die Wesensmerkmale der Tatbeweislösung fest.

- Die bisherigen Absätze 2 und 3 von Artikel 1 werden hinfällig, da eine detaillierte Darlegung und Prüfung der Gewissensgründe nicht mehr erforderlich ist.

#### *Art. 4 Abs. 2 und 2<sup>bis</sup>*

- *Absatz 2*: Der Grundgedanke dieser Bestimmung liegt darin, dass Zivildienstleistende Einsätze in Landwirtschaftsbetrieben nur im Rahmen von Projekten zur Verbesserung der Lebens- oder Produktionsbedingungen leisten dürfen. Die bisherige Formulierung könnte jedoch dahingehend verstanden werden, dass Einsätze in Landwirtschaftsbetrieben generell erlaubt wären, also auch solche in der landwirtschaftlichen Produktion, vorausgesetzt, sie würden in Betrieben geleistet, die die erwähnten Verbesserungsprojekte durchführen. Damit klar wird, dass Einsätze in Landwirtschaftsbetrieben nicht generell erlaubt sind, ist eine redaktionelle Anpassung erforderlich. Damit ist auch eine gut nachvollziehbare Verknüpfung von Absatz 2 mit dem neuen Absatz 2<sup>bis</sup> gewährleistet.

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

- *Absatz 2<sup>bis</sup>*: Landwirtschaftsbetriebe sind besser als andere Einsatzbetriebe geeignet, beim Vollzug von Aufgebots mitzuwirken, die von Amtes wegen ergehen, wenn die zivildienstpflichtige Person ihre Mitwirkungspflicht bei der Vorbereitung des Einsatzes verweigert hat (Art. 19 Abs. 1 und 22 Abs. 1 ZDG).

Von Amtes wegen aufgebotene zivildienstleistende Personen brauchen mehr Anleitung und Führung durch den Einsatzbetrieb, da sie weniger motiviert sind als bei selbst gewählten Einsätzen. Daher stehen für den Vollzug von solchen Aufgebots nur wenige Einsatzbetriebe zur Verfügung.

Mit der Ergänzung von Artikel 4 durch einen neuen Absatz 2<sup>bis</sup> sollen diese Mangelsituation entschärft und für Landwirte Anreize geschaffen werden, vermehrt beim Vollzug von Aufgebots von Amtes wegen mitzuwirken. Als Anreiz dient die Erlaubnis, von Amtes wegen aufgebotene zivildienstpflichtige

tige Personen ausserhalb der in Absatz 2 genannten Projekte und ohne Anrechnung auf die Kontingente einzusetzen. Allerdings kommen nur Landwirte in Frage, deren Betrieb im Rahmen von Absatz 2 anerkannt ist und die der Vollzugsstelle gut bekannt sind. Indem die von Amtes wegen aufgebotenen zivildienstleistenden Personen in der landwirtschaftlichen Produktion eingesetzt werden dürfen (was sonst nur ausnahmsweise möglich ist), kann der Landwirtschaftsbetrieb einen Mehrwert erzielen, der den mit solchen Aufgeboten verbundenen Mehraufwand ausgleicht. Der Landwirt wird so für seine Mitwirkung bei einer aufwändigen Vollzugsaufgabe entschädigt. Es ist mit 60 bis 70 zusätzlichen Aufgeboten von Amtes wegen in der Landwirtschaft pro Jahr zu rechnen.

#### *Art. 12*            Ausschluss von der Zivildienstleistung

- *Absatz 1:* Der bisherige einzige Absatz von Artikel 12 wird neu zu dessen Absatz 1. Die zusätzliche Erwähnung der freiheitsentziehenden Massnahmen ist notwendig, um klarzustellen, dass eine Person auch in den seltenen Fällen, in denen eine freiheitsentziehende Massnahme wegen einer blossen Übertretung verfügt wird (vgl. Art. 105 Abs. 3 StGB), vom Zivildienst ausgeschlossen werden kann. Soweit der Strafrichter eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet hat, können auch Personen von der Zivildienstleistung ausgeschlossen werden, die wegen Schuldunfähigkeit im Sinne von Artikel 19 Absätze 1 und 3 StGB freigesprochen worden sind. 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 Vollzugsstelle benötigt für ihren Entscheid unter Umständen noch weiterführende Informationen, da anhand der blossen Strafregisterdaten der genaue Sachverhalt und die Hintergründe der Tat oft nicht klar erkennbar sind. Die urteilende Behörde ist nur insofern zur Auskunft verpflichtet, als dies zur Entscheidungsfindung notwendig ist und keine Drittinteressen gefährdet werden. Das Auskunftsrecht bezieht sich nur auf Fälle, in denen eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt (kein Zugriff auf Strafakten hängiger 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 schlichte Deklaration, dass der Grund für die Bereitschaft, Zivildienst zu

leisten, in einem Gewissenskonflikt liegt. Der Gewissenskonflikt selbst muss hingegen weder dargelegt noch begründet werden.

- *Absatz 2:* Wer eine Erklärung mit Vorbehalten oder Bedingungen verknüpft, erklärt sich nicht eindeutig. Wer nur unter Vorbehalten bereit ist, ist in letzter Konsequenz (noch) nicht bereit. Ist die Erklärung der gesuchstellenden Person mit Vorbehalten oder Bedingungen versehen, so ist das Gesuch mangelhaft. Falls die gesuchstellende Person an den Vorbehalten oder Bedingungen festhält, tritt die Vollzugsstelle auf das Gesuch nicht ein. Sie bleibt aber in jedem Fall an das Verhältnismässigkeitsprinzip und an das Verbot des überspitzten Formalismus gebunden. Die Vollzugsstelle wird eine angemessene Nachfrist zur Behebung des Mangels ansetzen. Unbedeutende Mängel dürfen nicht zu einem Nichteintretensentscheid führen.
- *Absatz 3:* Die erforderlichen Angaben zur Person und ihrer Militärdienstpflicht werden heute dem Dienstbüchlein und dem Personal-Informationssystem der Armee (PISA) entnommen. Wie das Dienstbüchlein künftig aussehen wird, ist derzeit noch offen. Welcher Nachweis über die Identität der gesuchstellenden Person (Dienstbüchlein oder weitere Dokumente) verlangt werden soll, wird der Bundesrat regeln müssen. Falls die Verwendung eines Formulars vorgesehen wird, können die nötigen Angaben zur Person allenfalls mit diesem erhoben werden.

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

Bei den Angaben zur Militärdienstpflicht handelt es sich um solche über 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 ZDG).

#### *Art. 16c* Bekanntgabe von Personendaten

Es liegt im Wesen des «Tatbeweises», dass allfällige strafgerichtliche 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 auf die Erhebung von Strafregisterdaten verzichtet.

#### *Art. 17 Abs. 1 zweiter Satz*

An der bisherigen Regelung betreffend die Einrückungspflicht nach der Gesuchseinreichung wird grundsätzlich festgehalten. Nur wer sein Zulassungsgesuch drei Monate vor der nächsten Militärdienstleistung einreicht, ist von der Einrückungspflicht befreit. Diese Frist erleichtert auch der Armee die Planung, denn sie 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.

Aufgrund der Aufhebung der Zulassungskommission, welche den Entscheid betreffend die Zulassung der gesuchstellenden Person jeweils unmittelbar im Anschluss an die Anhörung mündlich eröffnete, wird im Falle verspätet oder während eines Militärdienstes eingereichter Gesuche neu die Zustellung des gutheissenden Entscheides als massgeblicher Zeitpunkt definiert, bis zu dem die Pflicht besteht, die Militärdienstleistung zu erbringen. Die für eine ordentliche Zustellung insbesondere während eines Militärdienstes erforderlichen Adressangaben hat die gesuchstellende Person selbst zu liefern.

Wer sein Gesuch nicht rechtzeitig einreicht und 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. Zur Sanktionierung steht der Tatbestand der Missachtung eines Aufgebotes zur Verfügung. Bei diesem Tatbestand handelt es sich um eine Übertretung. Einem Militärdienstpflichtigen ist zuzumuten, ein allfälliges Zivildienstgesuch rechtzeitig einzureichen, so 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 macht er sich weiterhin strafbar.

#### *Art. 18*      Entscheid

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

Gestützt auf die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrenrechts tritt die Vollzugsstelle auf ein Zulassungsgesuch nicht ein, wenn die gesuchstellende Person nicht zur persönlichen Militärdienstleistung verpflichtet ist, wenn sie ein unvollständiges Gesuch nicht innerhalb der gesetzten Frist ergänzt hat oder wenn sie die Erklärung nach Artikel 16b Absatz 1 mit Vorbehalten oder Bedingungen verbunden hat (vgl. Art. 16b Abs. 2).

- *Absatz 2:* Das Zulassungsverfahren bleibt kostenlos. Ein Anspruch auf Parateentschädigung besteht im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren nicht.

#### *Art. 18a*      Eröffnung des Entscheids

- *Absatz 1:* Die Eröffnung des Entscheids gegenüber dem EVD entfällt, weil dessen Kontrollstelle aufgehoben wird, diejenige gegenüber der Vollzugsstelle wird obsolet, weil die Vollzugsstelle selbst anstelle der Zulassungskommission verfügt.
- *Absatz 2:* Die seinerzeitige REKO EVD hat den Rückzug des Gesuchs auch nach erfolgter Zulassung zum Zivildienst zugelassen, solange der Zulassungsentscheid noch nicht rechtskräftig war. Solche Rückzüge können fragwürdig, ja rechtsmissbräuchlich sein. Lässt man sie zu, 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. Das Zulassungsverfahren wird künftig innert Tagen durch einen Entscheid abgeschlossen werden können. Wurde

das Zulassungsgesuch rechtzeitig eingereicht, wird also ein Entscheid der ersten Instanz vor Beginn der nächsten Militärdienstleistung vorliegen.

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.

#### *Art. 18b* Zulassung während einer Militärdienstleistung

Der bisherige Artikel 12 der Verordnung vom 5. Dezember 2003<sup>15</sup> über das Verfahren der Zulassung zum Zivildienst wird ins Gesetz übernommen. Als Folge von Artikel 17 Absatz 1 zweiter Satz ZDG wird die gesuchstellende Person erst entlassen, wenn sie selbst der zuständigen Kommandostelle den Entscheid vorgelegt hat. Die Entlassung kann unter Umständen aus organisatorischen Gründen nicht gleichentags erfolgen, z.B. wenn sich die Truppe an einem abgelegenen Ort aufhält oder wenn der Zulassungsentscheid erst spät am Abend vorgelegt wird. In solchen Ausnahmefällen hat die Entlassung spätestens am folgenden Tag zu erfolgen.

#### *Art. 18c und 18d*

Die Artikel 18c und 18d 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 2. 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. 19 Abs. 2–5*

Die Einsichtnahme in Strafregisterdaten erfolgt aus Sicherheitsüberlegungen zum Schutze Dritter nur bei bestimmten Einsätzen in sensiblen Bereichen (z.B. Kinderbetreuung), wo der Leumund der zivildienstpflichtigen Person von ausschlaggebender Bedeutung für deren Eignung ist. 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. Die vorgeschlagene Regelung stellt klar, dass begründete Zweifel an der Eignung für eine bestimmte Tätigkeit genügen, damit die Vollzugsstelle von der Genehmigung einer eingereichten Einsatzvereinbarung im Hinblick auf ein bestimmtes Aufgebot absehen kann. Da Daten über hängige Strafverfahren die Persönlichkeitsrechte einer Person in besonderem Masse tangieren (Gefahr einer Vorverurteilung), ist vorgesehen, dass der Betroffene für eine entsprechende Datenerhebung (im Strafregister oder bei den Strafverfolgungsbehörden) seine Zustimmung geben muss. Verweigert er seine Zustimmung, so kann dies zur Konsequenz haben, dass ein Einsatz in einem sensiblen Bereich nicht mehr möglich ist, da sich der Leumund und damit die Eignung anhand der unvollkommenen Datenlage letztlich nicht beurteilen lassen. Die Behörde erhält jedoch für den Entscheid über diese Frage einen gewissen Spielraum für den Fall, dass trotz Ablehnung keine Zweifel an der Eignung bestehen. Die Tatsache, dass die Vollzugsstelle gestützt auf die erhobenen Strafverfahrensdaten an der Eignung einer beschuldigten Person zweifelt, stellt

keinen Verstoß gegen die Unschuldsvermutung dar, solange sie damit nicht zum Ausdruck bringt, die betreffende Person hätte die ihr zur Last gelegten Taten begangen. Die Daten über hängige Strafverfahren können aber mittels schriftlichem Gesuch gestützt auf Artikel 367 Absatz 4<sup>bis</sup> StGB beim Zentralstrafregister bezogen werden. Auch in Bezug auf Daten über hängige Strafverfahren muss es möglich sein, dass die Vollzugsstelle nähere Auskünfte bei den Strafverfolgungsbehörden einholt, denn die Schwere der Beschuldigung geht aus dem Strafregistereintrag nicht klar hervor. Die Informationsvermittlung ist insofern zu begrenzen, als die Persönlichkeitsrechte Dritter oder der Untersuchungszweck nicht beeinträchtigt werden dürfen. Solche Zusatzauskünfte können auch im Interesse des Betroffenen liegen und zu einer positiven Eignungsbeurteilung führen.

Sind die in Absatz 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, so kann die Vollzugsstelle nicht nur einer Einsatzvereinbarung die Genehmigung versagen, sondern sie kann auch einen laufenden Einsatz abbrechen oder die zivildienstleistende Person in einen andern Einsatzbetrieb umplatzieren. Die Kompetenz dazu ergibt sich aus Artikel 23 ZDG. Der beeinträchtigte Leumund und dadurch bedingte Zweifel an der Eignung für einen bestimmten Einsatz können «wichtige Gründe» für einen Einsatzabbruch nach Artikel 23 ZDG sein.

#### *Art. 26 Abs. 4 und 5*

Diese Absätze 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 bei der Gestaltung der Einsätze zusammenhängen.

#### *Art. 29 Abs. 4*

Die vorgeschlagene Regelung füllt eine Lücke im bestehenden Gesetz. Heute verpflichtet der Staat junge Bürger zur Leistung von Zivildienst. Das Risiko aber, ob sie die Entschädigungen erhalten, welche die Einsatzbetriebe ihnen für die erbrachten Leistungen schulden, tragen die Dienstpflichtigen. Dies geht nicht an. Der Staat muss, wenn der Einsatzbetrieb als 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). Die Fälle sind selten und das Kostenrisiko für den Staat entsprechend gering. Wollte die Vollzugsstelle wirksame Vorkehrungen treffen, damit in Einsatzbetrieben, deren Zahlungsunfähigkeit droht, keine Zivildienstleistungen mehr stattfinden, so müsste sie eine intensive Kontrolltätigkeit entfalten, deren Kosten weit höher lägen als die Kosten der hier vorgeschlagenen Lösung.

#### Art. 40a

Vorgesehen sind weder eine Uniformierung aller Zivildienstleistenden noch eine flächendeckende Beschilderung aller Einsätze. Vielmehr geht es darum, die in der Öffentlichkeit wahrnehmbaren Zivildienstseinsätze als solche erkennbar zu machen und den Zivildienst damit insbesondere vom Zivilschutz zu unterscheiden. 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.

Das Tragen der Bekleidung wird freiwillig sein, denn einerseits ist wie gesagt keine Uniformierung angestrebt und andererseits gehen, wo es sie gibt, Kleidungs Vorschriften der Einsatzbetriebe vor (beispielsweise im Gesundheitswesen). Auch der Bezug der Bekleidung wird freiwillig sein, was die Kosten des Vollzugs dieses Artikels begrenzt.

#### Art. 46 Abs. 1bis

Als Institutionen des Bundes gelten die Verwaltungseinheiten gemäss Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung<sup>16</sup>. Sind sie als Einsatzbetriebe des Zivildienstes anerkannt, so erhebt die Vollzugsstelle von ihnen eine Abgabe als Ausgleich für die erhaltene Arbeitskraft. Betroffen waren 2006 acht Verwaltungseinheiten, die Abgaben im Umfang von 82 000 Franken pro Jahr bezahlten, und 2007 elf Verwaltungseinheiten mit Abgaben im Umfang von 133 000 Franken. Diese gelangen in die allgemeine Bundeskasse; sie stehen der Vollzugsstelle nicht zur Verfügung. Für Gebühren und Abgaben gibt es zwischen Bundesstellen in der Regel keine Leistungsverrechnung.

Auf diese – für den Bundeshaushalt letztlich haushaltneutrale – Verschiebung finanzieller Mittel innerhalb des Bundes soll verzichtet und die betroffenen Institutionen des Bundes sollen von der Abgabepflicht befreit werden. Die Tragweite dieser Abgabebefreiung ist beschränkt, denn als Einsatzbetriebe kommen nur Verwaltungseinheiten in Frage, die Aufgaben erfüllen oder Projekte durchführen, welche den Tätigkeitsbereichen nach Artikel 4 Absatz 1 ZDG zugeordnet werden können.

#### Art. 63                    Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht

Die Bestimmungen der Artikel 63 und 64 Absatz 2 werden in einem einzigen Artikel zusammengefasst:

- *Absatz 1* entspricht dem bisherigen Artikel 63.
- *Absatz 2* entspricht dem bisherigen Artikel 64 Absatz 2. Auch die Anpassung eines Anerkennungsentscheides ist ein Anerkennungsentscheid und muss im Gesetzestext nicht mehr separat erwähnt werden.
- *Absatz 3* übernimmt eine früher in der Verordnung vom 5. Dezember 2003<sup>17</sup> über das Verfahren der Zulassung zum Zivildienst enthaltene Regelung, die in einem Gesetz im formellen Sinn verankert sein muss.

<sup>16</sup> SR 172.010.1

<sup>17</sup> SR 824.016

## Art. 64

Die Aufhebung erfolgt aus folgenden Gründen:

- *Absatz 1* fällt weg, weil die Geltung der Regeln des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts des Bundes im ZDG nicht mehr speziell erwähnt werden muss.
- *Absatz 1<sup>bis</sup>* fällt weg, weil es im Rahmen der Tatbeweislösung keine materielle Überprüfung der geltend gemachten Gewissensgründe und damit auch keine Kontroll- und Beschwerdebefugnis des EVD mehr gibt. Nachdem die Zulassungsentscheide neu durch die Vollzugsstelle und nicht mehr durch die Zulassungskommission gefällt werden, steht dem EVD ohnehin kein Beschwerderecht mehr zu. Denn einer übergeordneten Verwaltungseinheit ist es grundsätzlich verwehrt, gegen Entscheidungen ihrer untergeordneten Stellen Beschwerde zu führen. Ihr stehen vielmehr die Mittel des Weisungsrechts oder der Evokation zur Verfügung.
- Der bisherige *Absatz 2* wird zum neuen Artikel 63 Absatz 2.

## Art. 80 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. a, 1<sup>ter</sup>, 1<sup>quater</sup> und 3

- *Absatz 1<sup>bis</sup> Buchstabe a* wird aufgehoben, weil die Gesuchsbegründung bei der Tatbeweislösung wegfällt.
- *Absatz 1<sup>ter</sup>*: Die systematische Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer erfordert eine gesetzliche Grundlage. Die Formulierung entspricht dem Artikel 146 Absatz 2 MG.
- *Absatz 1<sup>quater</sup>* schafft eine explizite Rechtsgrundlage für die Speicherung von Daten, die für den Entscheid über den Ausschluss gemäss Artikel 12 bzw. den Entscheid über die Eignung zu bestimmten Zivildienstesätzen gemäss Artikel 19 Absätze 2–5 notwendig sind.
- *Absatz 3*: Der bisherige Absatz 3 kann aufgehoben werden, da die darin (mit Verweis auf Absatz 2) genannten Stellen lediglich Datenempfänger sind. Sie sind somit nicht als sogenannte Beteiligte aufzufassen, die als Dritte Daten in die Datensammlungen des Zivildienstes eingeben und Änderungen an den Daten vornehmen dürfen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. g und 16 Abs. 1 Bst. g Verordnung vom 14. Juni 1993<sup>18</sup> zum Bundesgesetz über den Datenschutz, VDSG). Eine allfällige Weitergabe der gemeldeten Daten durch diese Empfängerstellen richtet sich nach den Rechtsgrundlagen, die deren eigene Informationssysteme betreffen. Eine Ausnahme betrifft die in Artikel 80 Absatz 2 Buchstabe f ZDG genannten Vollzugsbeauftragten, welche eine andere Rolle spielen und über dieselben Einsichtsrechte in das Informationssystem der Vollzugsstelle verfügen wie die Vollzugsstelle selber. Regeln betreffend die Bekanntgabe von Personendaten durch diese Vollzugsbeauftragten müssen weiterhin im ZDG enthalten sein und sollen in den neu zu schaffenden Artikel 80b Absatz 3 integriert werden.

<sup>18</sup> SR 235.11

#### Art. 80a Verwaltung von Akten

Weil die Zulassungskommission entfällt, werden Absatz 1 Buchstaben e und f, Absatz 1<sup>bis</sup>, Absatz 2 zweiter Satz, Absatz 2<sup>bis</sup> und der bisherige Absatz 3 hinfällig (letzterer, weil im Zulassungsverfahren keine besonders schützenswerten Aussagen über Gewissensgründe mehr gemacht werden).

Aus dem bisherigen *Absatz 4* geht nicht genügend klar hervor, ob es auch um die Bekanntgabe *besonders schützenswerter* Personendaten geht. Der darauf gestützte Artikel 7 der Verordnung vom 30. Juni 2004 über das Informationssystem des Zivildienstes enthält allerdings einen Katalog von Empfängern von Personendaten, worunter auch besonders schützenswerte Daten fallen. Die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten muss in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 17 Abs. 2 Bundesgesetz vom 19. Juni 1992<sup>19</sup> über den Datenschutz, DSGVO). Insofern genügt der bisherige Absatz 4 nicht als Rechtsgrundlage und soll aufgehoben werden. An seine Stelle tritt der neue Artikel 80b, der die Kategorien von Empfängern besonders schützenswerter Personendaten und den Zweck der Datenbekanntgabe nun auf Stufe Bundesgesetz regelt.

Der bisherige *Absatz 5* kann aufgehoben werden. Denn die Pflicht, dem Bundesarchiv Vollzugsakten anzubieten, besteht bereits aufgrund von Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 26. Juni 1998<sup>20</sup> über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) und bedarf deshalb keiner zusätzlichen Regelung im ZDG. Voraussichtlich wird das Bundesarchiv künftig auf die Archivierung der «substanzlosen» Erklärungen im Rahmen der Tatbeweislösung verzichten, da diese für die historische Forschung weitgehend uninteressant sind.

#### Art. 80b Bekanntgabe von Personendaten

Der neue Artikel bildet die bisher fehlende formellgesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe *besonders schützenswerter* Personendaten:

- *Absatz 1* lehnt sich an den Katalog in Artikel 7 der Verordnung vom 30. Juni 2004 über das Informationssystem des Zivildienstes an und nennt die einzelnen Empfänger-kategorien sowie den jeweiligen Zweck der Datenbekanntgabe.

Buchstabe c: Die Abklärung der Militärdiensttauglichkeit betrifft Personen, die ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst eingereicht haben (was sich aus Art. 10 und 11 ZDG ableiten lässt). Die Abklärung der Arbeitsfähigkeit betrifft Personen, die zum Zivildienst zugelassen worden sind (Art. 11 Abs. 3 Bst. a ZDG).

Buchstabe d erfasst insbesondere die Bekanntgabe von Daten zur Berechnung der Anzahl nicht geleisteter Militärdiensttage, zur Nachführung des Personal-Informationen-Systems der Armee, zur Zuteilung von Stellungs-pflichtigen, die nicht zum Zivildienst zugelassen worden sind, zur Behandlung von Gesuchen um Wiedereinteilung in die Armee, zur Kontrollführung über den Vollzug der Arbeitsleistungen und zur Koordination von Aufgeboten an arbeitspflichtige Personen, die nicht aus der Armee ausgeschlossen worden sind.

<sup>19</sup> SR 235.1

<sup>20</sup> SR 152.1

- *Absatz 2* übernimmt die Regel von Artikel 7 Buchstabe c der Verordnung vom 30. Juni 2004 über das Informationssystem des Zivildienstes. Da die Vollzugsbeauftragten dieselben Einsichtsrechte in das Informationssystem haben wie die Vollzugsstelle selber und eine grundsätzlich andere Rolle spielen als die übrigen Datenempfänger, rechtfertigt sich die Behandlung dieser Empfänger-kategorie in einem separaten Absatz.
- *Absatz 3* übernimmt die Regel des aufzuhebenden Artikel 80 Absatz 3 ZDG, die weiterhin Bedeutung hat: die Weitergabe von Personendaten an Dritte durch Vollzugsbeauftragte, umfangmässig beschränkt auf den Rahmen ihres Vollzugauftrags.

*Übergangsbestimmung:*

*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 Regeln des ZDG 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.

*Änderungen anderer Erlasse:*

**Strafgesetzbuch (StGB)**

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

Bereits heute erlaubt Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe j StGB den Zugriff der Vollzugsstelle auf Daten des Strafregisters. Eine Regelung des Zugriffszwecks auf Gesetzesesebene fehlte jedoch bisher. 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 Zugriffsgründe 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 gewisse heikle Einsätze in sensiblen Bereichen (z.B. Kinderbetreuung) ist in Artikel 19 Absatz 3 ZDG vorgesehen und erfolgt aus Sicherheitsüberlegungen zum Schutz Dritter.

Die Verwendung der Buchstaben l und m ist strittig: Sie ist im Rahmen der Schlussredaktion zu klären, da diese Buchstaben ev. im Rahmen des Erlasses eines Bundesgesetzes über militärische Informationssysteme mit einem anderen Text belegt werden.

*Art. 367 Abs. 4bis*

Die Vollzugsstelle muss die Möglichkeit haben, mit Zustimmung des Betroffenen in die Daten eines laufenden Strafverfahrens Einsicht zu nehmen, um die Eignung

einer zivildienstleistenden Person für gewisse Einsätze abklären zu können. Vgl. dazu die Ausführungen zu Artikel 19 Absätze 2–5 ZDG.

## **Erwerbsersatzgesetz (EOG)**

### *Art. 21 Abs. 1 letzter Satz*

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. Die Aufzählung ist entsprechend zu ergänzen.

## **2.2 WPEG**

### *Art. 8 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup>*

- *Absatz 1*: Die Anpassung erfolgt auf Grund der in Artikel 15 vorgenommenen Streichung der 3-Tage-Regel. Die Neuregelung legt fest, dass die Ersatzabgabe nur auf die Hälfte reduziert wird, wenn auch wirklich mehr als die Hälfte der Dienstleistung geleistet worden ist. Eine Dienstleistung von nur 3 Tagen bis zur Hälfte des Dienstes wird zu keiner Reduktion der Ersatzabgabe mehr führen.
- *Absatz 1<sup>bis</sup>*: Die Anpassung trägt dem Umstand Rechnung, dass im Zivildienst Kurzeinsätze 26 Tage dauern. Gleichzeitig wird der bisherige zweijährliche Dienstleistungsrhythmus durch einen Jahresrhythmus ersetzt, weil in der Armee XXI auch der Militärdienstpflichtige nach der Rekrutenschule bis zur Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht jährlich seinen Wiederholungskurs zu leisten hat.

### *Art. 12 Abs. 1 Bst. 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 für Ehepaare, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, 2500 Franken vom Einkommen abgezogen. Zur Vermeidung einer Doppelspurigkeit ist es angezeigt, den entsprechenden Abzug gemäss WPEG aufzuheben. Die Sozialabzüge nach Artikel 213 DBG werden nicht angetastet.

Ebenso können nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe h<sup>bis</sup> 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. Buchstabe d von Artikel 12 Absatz 1 WPEG ist somit obsolet.

### *Art. 13 Abs. 1*

Aufgrund der unter Ziffer 1.2.1.2 erwähnten Wirkungsanalyse (Ökonomenbericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung) wird die Anhebung der Mindestabgabe von 200 auf 400 Franken vorgeschlagen.

### *Art. 15*

Im Sinne der Wehrgerechtigkeit, aber auch im Sinne einer 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. Mit der Neuregelung sollen die Dienstverschiebungen wie auch die Dienstleistungen «à la carte» eingedämmt werden. Nach der Verordnung der Bundesversammlung vom 4. Oktober 2002<sup>21</sup> über die Organisation der Armee (Armeeeorganisation, AO) sind nach der Rekrutenschule bis zur Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht jährlich 19 Tage zu leisten. Es kann deshalb nicht Sinn machen, wenn der Armeeeingehörige bereits nach 3 im Jahr geleisteten Tagen durch eine 50 %-ige Reduktion der Ersatzabgabe «belohnt» wird (und ab der Hälfte der geleisteten Tage gar keine Abgabe mehr zahlt), obwohl seine Pflicht 19 Tage beträgt.

### *Art. 19*

Formale Anpassung der Sachüberschrift.

### *Art. 24 Abs. 2 Bst. i*

Bereits seit 2004 haben Feuerwehrdienstleistungen keine Reduktion der Ersatzabgabe mehr zur Folge, deshalb kann die Amtshilfepflicht der kantonalen, regionalen und kommunalen Feuerwehrinstanzen 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 Betreibungsverfahrens 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. Der Verwaltungsaufwand ist zu hoch, weshalb eine Aufhebung der zweiten Mahnung vorgeschlagen wird. Im Übrigen sieht auch Artikel 165 DBG lediglich eine Mahnung vor.

### *Art. 34 Abs. 1*

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

### *Art. 39 Abs. 1 und 2*

Mit dieser Neuregelung wird statuiert, dass der Wehrpflichtige für Dienstverschiebungen entrichtete Abgaben erst zurückerstattet erhält, wenn er die Gesamtdienst-

<sup>21</sup> SR 513.1

leistungspflicht erfüllt hat. Mit diesem Vorgehen übernimmt die Gesetzgebung für den Militärdienst die gleiche Regelung, wie sie bisher schon für den Zivildienst zur Anwendung gelangt ist. Diese Regelung führt ebenfalls zur Eindämmung von Dienstverschiebungsgesuchen. Ebenso wird Artikel 12 AO, wonach die Angehörigen der Mannschaft sechs (bei langer Rekrutenschule) beziehungsweise sieben (bei kurzer Rekrutenschule) Wiederholungskurse zu leisten haben, und Artikel 13 MG Nachachtung verschafft. Nach Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a MG 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 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.

#### *Art. 40*

Formale Anpassung auf Grund der Neuerungen in der Strafgesetzgebung (Art. 333 Abs. 2 Bst. b StGB).

#### *Art. 41 Abs. 4*

Artikel 41 Absatz 4 stellt eine Neuregelung dar, obschon die aktuelle Gesetzesformulierung lediglich wiederholt wird. Dies ist aber deshalb nötig, um die unsachgemässen Folgen von Artikel 333 Absatz 6 Buchstabe b StGB abzuwenden, welcher eine Verdoppelung der 5-jährigen Verjährungsfrist vorschreibt. Damit wird bekräftigt, dass die alte 5-Jahresfrist ausreicht, zumal im Kernstrafrecht die Verjährungsfrist für Übertretungen lediglich 3 Jahre beträgt (vgl. Art. 109 StGB).

#### *Art. 47 Abs. 3*

Mit der Aufhebung von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a wird die Anpassung des Verheiratetenabzugs an die Teuerung (Indexklausel) hinfällig.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen der Revision**

##### **3.1.1.1 ZDG**

Die Berechnung des (Ausgaben-)Sparpotenzials, das mit der Revision des ZDG verbunden ist, knüpft beim Bruttobetrag von rund 5,5 Mio. Franken an, der im Finanzplan 2009 für die Produktgruppe Zulassung eingestellt ist. Zur Errechnung des effektiven Sparpotenzials sind von diesem Betrag die folgenden Positionen in Abzug zu bringen:

1. sämtliche Ausgaben für das verbleibende Zulassungsverfahren;
2. derjenige Anteil der auf die Produktgruppe umgelegten Gemeinkosten, der sich mit der Vereinfachung des Zulassungsverfahrens nicht wegsparen lässt (zu den Gemeinkosten zählen ein bedeutender Teil des Overheads sowie der Grossteil der Ausgaben für die Informations- und Kommunikationstechnologie);
3. die Mehrausgaben im Bereich Einsätze, die sich ergeben, falls 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 rund 1,2 Mio. Franken (Annahmen: 0,8 Stellen für das verbleibende Zulassungsverfahren und maximal 2500 Zulassungsgesuche pro Jahr). Somit beträgt das Sparpotenzial rund 4,3 Mio. Franken oder 78 Prozent der für das Jahr 2009 budgetierten Ausgaben. Die Vorgabe der Motion Studer, das künftige Zulassungsverfahren müsse kostengünstiger sein, ist somit klar erfüllt.

Das Bild ändert sich allerdings etwas, wenn der Blick über das Zulassungsverfahren hinaus gerichtet wird: Da voraussichtlich mehr Personen zum Zivildienst zugelassen werden, nehmen die Ausgaben im Bereich Einsätze um rund 700 000 Franken jährlich zu: Dadurch reduziert sich das Sparpotenzial der Vollzugsstelle für den Zivildienst auf rund 3,6 Mio. Franken oder 65 Prozent der budgetierten Ausgaben.

Dazu kommt ein einmaliges Sparpotenzial von ca. 85 000 Franken für das Jahr 2010 beim Generalsekretariat des EVD infolge der Aufhebung der mit der Kontrolle der Zulassungsentscheide beauftragten Stelle. Im Rahmen der Aufgabenverzichtsplannung hat das Generalsekretariat des EVD die vorhandenen Ressourcen reduziert bzw. nur noch befristet besetzt.

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 nach Inkrafttreten der neuen Regelung ihre Tätigkeit einstellen wird. Die Einsparungen fallen kleiner aus, falls im Zusammenhang mit dem erforderlichen Stellenabbau Ausgaben in Anwendung eines Sozialplans anfallen. Im Gegenzug steigen die Ausgaben im Bereich Einsätze als Folge der allenfalls grösseren Zahl der zum Zivildienst zugelassenen Personen noch nicht sofort, sondern in grösserem Umfang erst im Jahr nach der Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes.

Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Tatbeweislösung wird die Einführung der zivildienstpflichtigen Personen in den Zivildienst neu gestaltet werden müssen: Dies wird Mehrausgaben in noch unbekanntem Umfang verursachen, die so weit wie möglich durch die Kredite gedeckt werden sollen, die im Rahmen des Globalbudgets der Vollzugsstelle für den Zivildienst für die Durchführung von Ausbildungs- und Einführungskursen vorhanden sind. Nicht berücksichtigt sind schliess-

lich die finanziellen Auswirkungen, falls längerfristig im Bereich Einsätze zusätzliche Stellen geschaffen werden müssen.

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. Der Entlastungseffekt entfällt 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.

### **3.1.1.2 WPEG**

Mit der Revisionsvorlage kann mit Mehreinnahmen von ca. 2 Mio. Franken gerechnet werden. Von diesen kommen 80 Prozent dem Bund und 20 Prozent den Kantonen zugute.

## **3.1.2 Weitere Auswirkungen der Revision**

### **3.1.2.1 ZDG**

#### **Bestände der Armee**

Die Zahl der Gesuche um Zulassung zum Zivildienst hängt wesentlich davon ab, wie viele wehrpflichtige junge Männer militärdiensttauglich erklärt werden und wie hoch der Faktor der Zivildienstdauer ist.

Schon bisher war es der Faktor 1,5, der die Attraktivität des Zivildiensts wesentlich beeinflusste. Die sehr geringe Anzahl militärstrafgerichtlicher Verurteilungen von Militärdienstverweigerern zeigt, dass eine Lösung findet, wer – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr Militärdienst leisten kann.

Deshalb ist davon auszugehen,

- dass die Vereinfachung des Zulassungsverfahrens in erster Linie Personen zusätzlich ansprechen wird, die ein Gewissensproblem haben und deshalb nicht Militärdienst leisten können, die sich aber nicht zutrauen würden, ein Gesuch zu schreiben und in einer Anhörung ihren Gewissenskonflikt darzulegen (weil sie ihre Gewissensprobleme nicht strukturiert darlegen können oder Schwierigkeiten mit dem mündlichen oder schriftlichen Ausdruck haben) und
- dass eine allfällige Zunahme der Zahl der Zulassungsgesuche in der Folge der Gesetzesrevision sich wohl hauptsächlich aus der Gruppe derer alimentieren wird, die ohnehin aus der Armee ausscheiden und nach heutigem Recht militärdienstuntauglich erklärt werden.

Auf der Grundlage dieser Annahmen können die zahlenmässigen Auswirkungen der Gesetzesrevision wie folgt eingeschätzt werden:

	2007	Bisherige Prognose 2010	Tatbeweis 1,5
Anzahl Zulassungsgesuche	1727	2000	2500
Anzahl Entscheide	1681	2000	2500
Anzahl Zulassungen	1463 = 87 %	1700 = 85 %	2250 = 90 %
Gesuche, die nicht zur Zulassung führen	218 = 13 %	300 = 15 %	250 = 10 %

Solche Zahlen werden 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 Prozent der gesuchstellenden Personen würden zum Zivildienst zugelassen, beruht auf Erfahrungswerten: Seit Jahren scheitern rund 10 Prozent 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.

### **Bundespersonal**

Die Auswirkungen der Revision des ZDG auf den Personalbestand der Vollzugsstelle sind in Ziffer 1.4.1.1 dargestellt.

#### **3.1.2.2 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.

### **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

#### **3.2.1 ZDG**

Falls mehr Personen zum Zivildienst zugelassen werden, werden damit mehr Zivildiensttage geleistet, was Kantonen und Gemeinden einen grösseren Nutzen bringt.

#### **3.2.2 WPEG**

Für die Kantone lassen sich keine detaillierten 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 stark erleichtert.



## **5                                    Rechtliche Aspekte**

### **5.1                                Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

#### **5.1.1                            ZDG**

Es 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 der Universität Bern, ein Gutachten in Auftrag gegeben. Diesem Gutachten<sup>23</sup> 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 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 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 vom Bestehen einer Gewissensprüfung) abhängig gemacht werden.
- Der zivile Ersatzdienst muss dem verweigerten Militärdienst gleichwertig sein.

<sup>23</sup> VPB 2007.4

- 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. Faktoren in der Grössenordnung von 1,3–2,0 dürften diesen Anforderungen genügen.

Gemäss diesem Gutachten liegen also sowohl der Tatbeweis als solcher wie auch der Faktor 1,5 im Rahmen, den die Verfassung vorgibt. Damit die Gleichwertigkeit zwischen Militär- und Zivildienst gewahrt bleibt, verzichtet der Entwurf auf die Gewährung weiterer Erleichterungen im Vollzug des Zivildienstes.

## **5.1.2 WPEG**

Nach Artikel 59 BV schuldet jeder Schweizer, der weder Militär- noch Zivildienst leistet, eine Abgabe. Diese Vorschrift erlaubt es, die Gleichbehandlung von denjenigen Personen, die ihre persönliche Dienstpflicht erfüllen, und denjenigen, die dies nicht tun, sicherzustellen. Man kann sich in diesem Kontext allerdings fragen, ob die Änderung von Artikel 39 WPEG die Bedingungen zur Erhebung einer Ersatzabgabe von Artikel 59 Absatz 3 BV in dem Sinne einhält, als die Rückerstattung der Ersatzabgabe auf die Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht beschränkt wird, also die Möglichkeit der Rückerstattung für entrichtete Ersatzabgaben bei teilweiser Nachholung ausgeschlossen wird. Die nachfolgenden Überlegungen erlauben es, die Frage zu bejahen. Mit der bisherigen Regelung wollte der Gesetzgeber die Gleichwertigkeit zwischen persönlicher Dienstleistung und Ersatzabgabe durchsetzen. Durch die zahlreichen bestehenden Vergünstigungen wird aber offensichtlich, dass diese Gleichwertigkeit heute nicht gewährleistet ist und die Ersatzabgabe nicht mehr dem persönlichen Opfer einer Dienstleistung entspricht. Die vorgeschlagene Revision erlaubt es nun, die bisherigen Vorteile zumindest zu reduzieren; damit werden einerseits Missbrauchsmöglichkeiten abgebaut und andererseits wird versucht, wiederum eine Gleichwertigkeit zur persönlichen Dienstleistung herzustellen. Die in der Verfassung verankerte und in der Gesetzgebung konkretisierte Militärdienstpflicht verlangt von den Dienstpflichtigen, dass sie die Dienstpflicht vollständig erfüllen. Daraus lässt sich ableiten, dass es durchaus zulässig ist, den Rückerstattungsanspruch von der Erfüllung der Gesamtdienstleistungspflicht abhängig zu machen. Eine solche Regelung besteht im Übrigen (wie bereits erwähnt) schon für den Zivildienst.

## **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

### **5.2.1 ZDG**

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<sup>24</sup>; Art. 18 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte<sup>25</sup> sowie die Überein-

<sup>24</sup> SR 0.101

<sup>25</sup> SR 0.103.2

kommen Nr. 29<sup>26</sup> und 105<sup>27</sup> der Internationalen Arbeitsorganisation) nicht als Zwangsarbeit. Die vorgeschlagenen Revisionen von ZDG und WPEG ändern daran nichts. Sie bringen nur Korrekturen bei den Vollzugsmodalitäten und stellen die Eckwerte der betroffenen Gesetze, die mit den relevanten Übereinkommen kompatibel sind, nicht in Frage. Die beantragten Änderungen liegen 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.

Das Verhältnis der Dauer des Zivildienstes zu derjenigen des Militärdienstes wird von den massgeblichen internationalen Gremien zwar immer strenger beurteilt, in dem Sinn, dass bei Unterschieden, die vor einigen Jahren als zulässig erachtet wurden, nunmehr davon ausgegangen wird, dass sie Strafcharakter aufweisen und somit mit dem Anspruch auf rechtsgleiche Ausübung der massgeblichen Rechte nicht vereinbar sind. Der in der vorgeschlagenen Revision beibehaltene Faktor 1,5 wurde jedoch bis anhin nicht als unzulässig bezeichnet.

## **5.2.2 WPEG**

Auf die bestehenden und zukünftigen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und anderen Staaten über den Militärdienst der Doppelbürger hat die Revision des WPEG keine Auswirkungen.

## **5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

### **5.3.1 Rechtsetzungsdelegation an das Parlament**

Die Vorlage enthält keine Rechtsetzungsdelegation an das Parlament.

### **5.3.2 Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat**

In den Artikeln 16*b* Absatz 3 und 40*a* Absatz 2 erhält der Bundesrat die Ermächtigung zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen nach Artikel 182 Absatz 1 BV. Die in Artikel 16*a* Absatz 2 vorgesehene Vollzugsverordnungskompetenz nach Artikel 182 Absatz 2 BV entspricht der Ermächtigung im bisherigen Absatz 1.

<sup>26</sup> SR 0.822.713.9

<sup>27</sup> SR 0.822.720.5