

Zürich, Datum 7 Juni 2024

Stellungnahme des Schweizerischen Zivildienstverbandes CIVIVA zur Änderung des Zivildienstgesetzes

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,
sehr geehrter Herr Richterich,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie uns eingeladen, am Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Zivildienstgesetzes teilzunehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit und nehmen diese gerne mit der folgenden Stellungnahme wahr:

Einleitung und grundsätzliche Beurteilung

Der Schweizerische Zivildienstverband CIVIVA vertritt die Interessen der Zivildienstleistenden und Einsatzbetriebe. CIVIVA ist überzeugt, dass der Zivildienst in seiner heutigen Form sehr gut funktioniert und einen grossen Nutzen für die Gesellschaft und die Umwelt stiftet. Der Zivildienst ist wirkungsvoll, effizient organisiert und ist sowohl als Ganzes sinnvoll wie auch für die einzelnen Zivildienstleistende sinnstiftend. Daher lehnt CIVIVA die Revision des Zivildienstgesetzes vollumfänglich ab. Auch, da es sich um dieselben Massnahmen handelt, welche 2018 schon in die Vernehmlassung gegangen sind und 2020 vom Parlament in der Schlussabstimmung abgelehnt wurden.

Die Dienstleistungen des Zivildienstes im öffentlichen Interesse würden durch die vorgeschlagenen Massnahmen massiv sinken, während der Bedarf steigt, wie auch das Bundesamt für Zivildienst in seiner Strategie 2024+ schreibt (S.2). Der Bundesrat prognostiziert einen Rückgang der Zulassungen zum Zivildienst um 40 % (vergleiche S.22 des erläuternden Berichts). Dadurch ist auch bei der Zahl der geleisteten Zivildienstage mit einem massiven Rückgang zu rechnen. Das würde insbesondere auf Kosten der grossen Tätigkeitsbereiche gehen, für die Kantone und Gemeinden zuständig sind: Sozialwesen, Schulwesen, Gesundheitswesen, Umwelt- und Naturschutz - alles Tätigkeitsbereiche, in denen der Fachkräftemangel bereits heute ausgeprägt ist und in Zukunft noch zunehmen wird. Zivildiensteinsätze in diesen Tätigkeitsbereichen sind ein Gewinn für das Funktionieren der Gesellschaft und des gesellschaftlichen Zusammenhaltes. Dies hätte auch Einbussen bei der Betreuungsqualität zur Folge.

Eine Änderung des Zivildienstgesetzes soll sich mit dem Zivildienst auseinandersetzen und nicht den Versuch unternehmen, unklar definierte Probleme der Armee zu lösen. Es ist politisch fragwürdig, ein gut funktionierendes System zugunsten eines anderen zu verschlechtern. Probleme sind dort zu lösen, wo sie bestehen. Der Zivildienst soll den Bedürfnissen der Gesellschaft angepasst werden, nicht denen der Armee.

Kein Handlungsbedarf

Der Bundesrat begründet den vermeintlichen Handlungsbedarf mit zwei Hauptargumenten. Vorweggenommen kann gesagt werden, dass beide Argumente des Bundesrates einer ausführlichen Analyse



nicht standhalten. Die Tatbeweislösung ist verfassungskonform und bietet keine freie Wahl. Und die Alimentierung der Armee ist gewährleistet. Es besteht deshalb kein Handlungsbedarf. Folglich verstösst die Vorlage gegen die Verfassung namentlich gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Die Tatbeweislösung ist verfassungskonform und bietet keine freie Wahl

Der Tatbeweis bleibt bestehen, ganz unabhängig von der Anzahl Zulassungen. Der Verfassungsartikel wurde ausdrücklich so knapp und offen formuliert, um unter anderem auch die Tatbeweislösung zu ermöglichen. Auch das Gutachten von Pierre Tschannen¹, auf das sich der Bundesrat paradoxerweise beruft, um die Verfassungsmässigkeit anzuzweifeln, hält fest, dass der Tatbeweis keine freie Wahl ermöglicht und verfassungskonform ist. Auf dieser Grundlage hat dazumal das Parlament die Tatbeweislösung eingeführt. Die Unterstellung des Bundesrates, es gebe Gesuchsteller «mit zweckfremden Motiven» (ohne Gewissenskonflikt), ist nicht zulässig: Gemäss Gesetz (Tatbeweis) gilt bei jeder Zulassung zum Zivildienst die Vermutung, dass ein Gewissenskonflikt vorliegt. Der Anspruch des Bundesrates mit der Gesetzesänderung werde «Zulassungsgesuchen aus zweckfremden Motiven entgegengewirkt» kann nicht erfüllt werden. Denn die vorgeschlagenen Massnahmen unterscheiden nicht zwischen Gesuchstellern mit und ohne Gewissenskonflikt. Den Anspruch, nur diejenigen ohne Gewissenskonflikt abzuschrecken, können sie nicht erfüllen. Sie treffen alle ohne Unterschied; und sie bestrafen alle, die sich nicht vom Zivildienst abschrecken lassen (statt zum Beispiel den «blauen Weg» zu wählen). Damit verstösst die Revision gegen die Verfassung und gegen internationales Recht.

Die Alimentierung der Armee ist gewährleistet.

Die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst ist seit 2016 stabil zwischen 6100 und 6800 (abgesehen vom coronabedingten Einbruch 2020). Der Anteil der Zulassungen nach bestandener RS ist von über 40 % im Jahr 2017 auf knapp 32 % im Jahr 2022 gesunken. Die Armee ist grösser als erlaubt (Überschreitung des Effektivbestands von höchstens 140 000) und wächst jährlich um 3000 bis 4000 Personen. Alle Parameter legen nahe, dass sich daran auch in Zukunft nichts ändern wird. Gemäss Armeeauszählung 2022 sowie gemäss dem Schlussbericht zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee des Bundesrates vom 2. Juni 2023) ist keine einzige Gradgruppe unteralimentiert. Der Bundesrat hat nie nachvollziehbar aufgezeigt, worin die behauptete «Alimentierungsproblematik» bestehen soll. Weder das VBS noch der Bundesrat hat – auch angesichts der aktuellen Bedrohungslage – eine Erhöhung des aktuellen Sollbestands von 100 000 gefordert. Dieses Ziel ist mehr als gewährleistet, tragen doch nebst dem überhöhten Effektivbestand weitere Zehntausende zur Erreichung dieses Sollbestands bei (insbesondere die Durchdiener und die Angehörigen der Armee im letzten Jahr der Militärdienstpflicht). Das blosses Selbstzitat des Bundesrates, wonach die Alimentierung der Armeebestände weiterhin eine «Herausforderung» darstelle, ist weder substantiiert noch nachvollziehbar. CIVIA und seine Verbündete haben schon mehrmals von Bundesrat verlangt diese Prognosen, welche die angeblichen Alimentierungsprobleme der Armee beweisen öffentlich zu machen, bisher ist der Bundesrat dem nicht nachgekommen. Daher muss davon ausgegangen werden, dass solche Aussagen über Alimentierungsprobleme nicht auf Fakten beruhen.

Schwächung der Wehrgerechtigkeit und der Gesellschaft

Die Vorlage hält ihr Versprechen nicht. Denn die Abnahme der Zulassungen zum Zivildienst führt nicht im gleichen Mass zu mehr Angehörigen der Armee. Weil viele, die vom Zivildienst abgeschreckt werden, stattdessen den «Blauen Weg» einschlagen würden. Die Vorlage würde folglich die Wehrgerechtigkeit schwächen, weil insgesamt weniger Dienstpflichtige einen persönlichen Dienst (in Armee oder Zivildienst) leisten würden. Weiter würde die Vorlage der Gesellschaft schaden: Die Dienstleistungen des Zivildienstes im öffentlichen Interesse würden massiv sinken, während der Bedarf steigt. Das träfe die Kantone und Gemeinden, die zuständig sind für die grossen Tätigkeitsbereiche: Sozialwesen,

¹ Tschannen, P. & Hermann, B. [2006]. Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst. VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007[4], 122-149.



Schulwesen, Gesundheitswesen, Umwelt- und Naturschutz. Quantität und Qualität der Dienstleistungen in den Einsatzbetrieben nähmen Schaden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Revision des Zivildienstgesetzes ist nicht nötig. Der Handlungsbedarf, den der Bundesrat geltend macht, ist nicht gegeben. Sie schadet dem Zivildienst, ohne der Armee zu nützen. Die Vorlage würde zu einem Rückgang an Zivildiensttagen führen. Zivildiensteinsätze, welche so wegfallen werden eine Lücke in den Tätigkeitsbereichen des Zivildienstes – welche den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern – hinterlassen. Weiter ist die Vorlage illiberal (unnötige Einschränkung der Freiheit), sie verstösst gegen die Verfassung (Verhältnismässigkeit, Rechtsgleichheit, Recht auf zivilen Ersatzdienst, Glaubens- und Gewissensfreiheit) und gegen internationales Recht (Diskriminierung, Strafcharakter). Für CIVIVA ist daher klar, dass diese Vorlage vollständig abgelehnt gehört.

Kritik der einzelnen Massnahmen

Massnahme 1: Mindestanzahl von 150 Zivildiensttagen

CIVIVA lehnt die Massnahme 1 vollumfänglich ab. Wenn alle Zivildienstleistenden mindestens 150 Diensttage leisten müssten, heisst dies auch: Wer nur noch einen Tag Militärdienst leisten muss, müsste neu gleich viel Zivildienst leisten wie einer, der noch 100 Tage Militärdienst leisten muss. Der Faktor stiege bis auf 150 im Falle eines Angehörigen der Armee mit 1 Restdiensttag (nicht «bloss» auf 37,5, wie der Bundesrat behauptet). Der Bundesrat verstösst sowohl im Vergleich von Angehörigen der Armee und Zivildienstleistenden als auch im Vergleich von Zivildienstleistenden mit Zivildienstleistenden gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Da einige Zivildienst mit dem Faktor 1,5 leisten müssten, während anderen mit einem höheren Faktor bis hin zum Faktor 150 Zivildienst leisten müssen. In Umkehrung der Tatsachen argumentiert der Bundesrat, nicht diese Massnahme, sondern die aktuell gültige Anwendung des Faktors 1,5 unabhängig von der Anzahl noch zu leistender Militärdiensttage verstosse gegen die Rechtsgleichheit. Es ist jedoch nicht nur national, sondern auch international anerkannt, dass die Zahl der Zivildiensttage mit einem Faktor in Abhängigkeit, der noch zu leistenden Militärdiensttage berechnet wird, wobei die UNO-Menschenrechtskommission bereits eine russische Regelung als kritisch beurteilte, bei der es um den Faktor 1,7 ging. Sie machte geltend, ein Faktor, der sich dem Wert 2 annähere, verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 26 des UNO-Paktes. Es ist zwar die einzige Massnahme, die wirksam die Anzahl Zulassungen senken könnte – aber ein grosser Teil derjenigen, die sich vom Zivildienst abschrecken liessen, würde den «blauen Weg» wählen. Unter dem Strich würden deshalb weniger Pflichtige einen persönlichen Dienst (in Armee oder Zivildienst) leisten. So würde die Wehrgerechtigkeit geschwächt und der Zivildienst beschädigt, ohne dass der Armee, die ohnehin zu gross ist, mehr Angehörige erhalten blieben. Der Bundesrat argumentiert, der einzelne Dienstpflichtige werde mit fortschreitender Leistung von Militärdienst seine Beweggründe und seinen Entscheid zum Wechsel umso sorgfältiger erwägen. Wenn dieses Argument zuträfe, würden genau diejenigen mit den «besten Beweggründen» bestraft, während diejenigen, die sich abschrecken lassen und den «blauen Weg» wählen, belohnt würden.

Fazit: Die Massnahme hat ganz offensichtlich Strafcharakter und stellt das Recht in Frage, jederzeit ein Zivildienstgesuch einzureichen. Sie verstösst gegen Grundrechte, sowohl gegen die Bundesverfassung wie gegen internationales Recht – was sogar der Bundesrat einräumt.

Massnahme 2: Faktor 1.5 auch für Unteroffiziere und Offiziere

CIVIVA lehnt die Massnahme 2 ab. Der Bundesrat räumt ein, dass im Vergleich zu 2019 im Jahr 2022 weniger Offiziere, höhere Unteroffiziere und Unteroffiziere zum Zivildienst zugelassen worden sind. Er schreibt aber, die Zahlen blieben «in absoluten Ziffern» hoch – allerdings ohne diese Wertung zu begründen: Er weist nur die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst aus, macht jedoch keine Angaben zur Zahl von Unteroffizieren, Höheren Unteroffizieren und Offizieren, die der Armee fehle. In Tat und



Wahrheit hat die Armee genügend bzw. zu viele Unteroffiziere, Höhere Unteroffiziere und Offiziere. Die Armeeauszählung 2022 (Ziffer 2.5; 2023 wurde keine Armeeauszählung publiziert) weist bei den Unteroffizieren und Höheren Unteroffizieren «starke Überbestände», bei den Offizieren eine «gute Alimentierung» aus. In allen Gradkategorien Offiziere (von Lieutenant bis zu Major und Oberst) sind die Effektivbestände gewachsen, die Sollbestände der Kommandantenfunktionen sind erfüllt. Der Schlussbericht zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee des Bundesrates vom 2. Juni 2023 (Ziffer 3.2.4) bestätigt diesen Befund: «Während der Umsetzungsphase der WEA ist es der Armee gelungen, die Kaderfunktionen mehrheitlich im geforderten Umfang zu alimentieren.» Lediglich bei den Funktionen auf Stufe Grosser Verband (Brigade und Division) habe der erforderliche Nachwuchsbedarf nicht gedeckt werden können. – Auf Stufe Grosser Verband weist der Bundesrat jedoch gar keine Abgänge zum Zivildienst aus. Die Behauptung des Bundesrates, der Verlust der Armee an qualifizierten Angehörigen mache diese Massnahme nötig, ist also faktenfrei. Es besteht daher aus unserer Sicht überhaupt kein Handlungsbedarf. Die geltende Regelung hingegen ist nach wie vor angemessen und hat sich bewährt: «Die in der Regel im Vergleich zum Soldaten sehr viel grössere Zahl bereits geleisteter und zusätzlicher Diensttage rechtfertigt einen tieferen Faktor.» (Botschaft zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst vom 22. Juni 1994, 1662). Aufgrund der tiefen Zahlen hätte die Massnahme höchstens eine sehr geringe Wirkung auf die Anzahl Zulassungen zum Zivildienst.

Fazit: Die Massnahme ist nicht verhältnismässig, hat Strafcharakter und schränkt das Recht ein, jederzeit ein Zivildienstgesuch einzureichen. Sie verstösst somit gegen die Verfassung.

Massnahme 3: Verbot für Mediziner, Zivildienst als Mediziner zu leisten

CIVIVA lehnt die Massnahme 3 vollumfänglich ab. Der Bundesrat weist aus, dass 2022 bloss 8 «Ärzte, Arzthanwärter» zum Zivildienst zugelassen wurden. Trotzdem argumentiert der Bundesrat, die Massnahme sei nötig, um das Problem der ungenügenden Verfügbarkeit von Medizinalpersonen in der Armee zu entschärfen. Allerdings weist weder die Armeeauszählung 2022 noch der Schlussbericht zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee des Bundesrates vom 2. Juni 2023 einen Mangel an Ärzten aus. Die Ursache eines allfälligen Mangels liegt am allgemeinen, landesweiten Mangel an Ärzt*innen. Die vorgeschlagene Massnahme würde aus den folgenden zwei Gründen nichts ändern: Erstens ist die Anzahl Zulassungen von «Ärzten und Arzthanwärt*ern» vernachlässigbar gering. Zweitens hätte die Massnahme gar keine Wirkung auf die Anzahl Zulassungen. Denn es würde sich kein «Arzt, Arzthanwärter» vom Zivildienst abschrecken lassen, bloss weil er danach keinen Zivildiensteinsatz leisten könnte, der ein Human-, Zahn- oder Veterinärmedizinstudium erfordert. Schliesslich verstösst die Massnahme gegen das schweizerische Milizprinzip. Gemäss diesem Prinzip ist es im öffentlichen Interesse, Pflichtige grundsätzlich gemäss ihren Qualifikationen einzusetzen, weil sie so den grössten Nutzen stiften.

Fazit: Es besteht kein Bedarf für diese Massnahme, sie würde nicht zu weniger Zulassungen zum Zivildienst führen und kein Problem der Armee lösen. Die Massnahme ist folglich unverhältnismässig. Auch der Bundesrat räumt ein, dass Zweifel an der Vereinbarkeit mit den Grundrechten bestehen. Zudem verstösst die Massnahme gegen das schweizerische Milizprinzip.

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

CIVIVA lehnt die Massnahme 4 vollumfänglich ab. Der Bundesrat argumentiert, diese Massnahme taste das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten, nicht an, weil im Falle eines Aufgebots zu Aktiv- oder Assistenzdienst ein Gesuch eingereicht werden könne. Diese Behauptung ist falsch: Gemäss Bundesrat dauert das Zulassungsverfahren zum Zivildienst rund drei Monate (Ziffer 1.1.2, Fussnote 9). Und gemäss Artikel 17 Abs. 1 ZDG muss ein Zivildienstgesuch spätestens drei Monate vor der Militärdienstleistung eingereicht werden, damit es von der Einrückungspflicht befreit. Aufgrund der möglichen Kurzfristigkeit eines Aufgebots zu Aktiv- oder Assistenzdienst, ist die rechtzeitige



Einreichung des Gesuchs also gar nicht möglich. Pflichtige würden also trotz Gewissenskonflikt gezwungen, Militärdienst zu leisten. Die Massnahme verletzt folglich fundamental Grundrechte (Art. 59 Abs. 1 BV, Glaubens- und Gewissensfreiheit). Der Bundesrat argumentiert weiter, wer mit 0 Restdiensttagen zum Zivildienst zugelassen werde, erbringe de facto keinen Tatbeweis. Das trifft nur sehr eingeschränkt insofern zu, als die Schiesspflicht wegfällt. In einer besonderen oder ausserordentlichen Lage hingegen erbringen die Zivildienstleistenden den Tatbeweis: Denn sie können – analog zum Aktiv- oder Assistenzdienst der Angehörigen der Armee – zu ausserordentlichen Zivildiensteinsätzen von unbeschränkter Dauer aufgeboten werden (Art. 8 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 5 ZDG). Grundsätzlich kann ein Gewissenskonflikt jederzeit auftreten. Mit 0 Restdiensttagen in der Armee ist ein Gewissenskonflikt im Zusammenhang mit der Schiesspflicht bzw. mit einem potenziellen Aktiv- oder Assistenzdienst möglich. Die Massnahme würde deshalb das Recht verletzen, jederzeit ein Zivildienstgesuch einzureichen. Die Massnahme hätte zudem bloss eine sehr geringe Wirkung auf die Anzahl Zulassungen. Der Bundesrat weist bemerkenswerterweise die Anzahl Zulassungen mit 0 Restdiensttagen in der Armee in der Statistik zum Jahr 2022 nicht aus (vgl. Ziffer 1.1.2). Er weist lediglich aus, in den ersten 9 Monaten des Jahres 2023 seien es 15 gewesen. Diese geringe Zahl ist vernachlässigbar und rechtfertigt in unseren Augen eindeutig keine gesetzgeberische Massnahme.

Fazit: Es besteht kein Handlungsbedarf. Es ist nicht zu verantworten, wegen jährlich zwei Dutzend Zulassungen zum Zivildienst von Angehörigen der Armee mit 0 Restdiensttagen eine Massnahme zu ergreifen, die das verfassungsmässige Recht, zivilen Ersatzdienst zu leisten, und damit das Grundrecht auf Glaubens- und Gewissensfreiheit verletzt.

Massnahme 5 Jährliche Einsatzpflicht ab Zulassung

CIVIVA lehnt die Massnahme 5 vollumfänglich ab. Der Bundesrat argumentiert, diese Verschärfung der Einsatzregeln bezwecke die Angleichung an den Dienstleistungsrhythmus der Angehörigen der Armee und damit die Stärkung der Gleichwertigkeit. Sie trage zur Senkung der Attraktivität des Zivildienstes bei. Der Zivildienst hat heute bereits in vielerlei Hinsicht strengere Vollzugsregeln als die Armee. Insbesondere stellt der Zivildienst höhere Anforderungen an die Bewilligung von Dienstverschiebungsgesuchen. Zudem müssen Zivildienstleistende in der gleichen Zeitspanne das Anderthalbfache an Diensttagen leisten. Bei der ordentlichen Entlassung haben konstant 96 bis 98 % der Zivildienstleistenden alle verfügbaren Zivildienstage geleistet. Sehr viele von ihnen leisten den Zivildienst in frühen Jahren, was sich im hohen Anteil der Zivildienstleistenden spiegelt, die bereits alle verfügbaren Zivildienstage geleistet haben, aber nach wie vor zivildienstpflichtig sind. Die Vollzugsregeln des Zivildienstes sind bereits heute streng und gewährleisten, dass alle verfügbaren Zivildienstage geleistet werden. Eine Verschärfung dieser Regeln träge nicht bloss die Zivildienstleistenden, sondern auch die Einsatzbetriebe: Die Flexibilität in der Planung und Vereinbarung der Einsätze würde weiter eingeschränkt, was negative Auswirkungen auf deren Qualität hätte. Die Massnahme würde kaum zu weniger Zulassungen führen.

Fazit: Es besteht kein Handlungsbedarf für diese Verschärfung der Vollzugsregeln. Sie wäre nicht verhältnismässig und illiberal.

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

CIVIVA lehnt die Massnahme 5 vollumfänglich ab. Der Bundesrat argumentiert, diese Verschärfung der Einsatzregeln bezwecke eine Angleichung an die Armee und damit die Unterbindung einer Besserstellung der Zivis gegenüber Angehörigen der Armee. Die Massnahme trage zur Senkung der Attraktivität des Zivildienstes bei. Die Massnahme hätte zur Folge, dass ein Zivildienstleistender, der im Dezember zugelassen wurde, innerhalb der nächsten 12 Monate einen 6-monatigen Zivildiensteinsatz leisten müsste. Diese Verschärfung träge nicht bloss die Zivildienstleistenden, sondern auch die



Einsatzbetriebe: Die Flexibilität in der Planung und Vereinbarung der Einsätze würde weiter eingeschränkt, was negative Auswirkungen auf deren Qualität hätte. Der Bundesrat gibt selbst zu, dass Rekruten, die vorzeitig aus der RS entlassen werden, nicht zwingend die nächstfolgende RS absolvieren müssen, sondern eine RS «in naher Zukunft». Die vorgesehene Verschärfung würde Zivis folglich nicht gleich-, sondern schlechterstellen, umso mehr, als der lange Zivildiensteinsatz anderthalbmal so lange wie die RS dauert. Die Vollzugsregeln des Zivildienstes sind bereits heute streng und gewährleisten, dass alle den langen Einsatz fristgerecht leisten. Die Massnahme würde kaum zu weniger Zulassungen führen.

Fazit: Es besteht kein Handlungsbedarf für diese Verschärfung der Vollzugsregeln. Sie wäre nicht verhältnismässig und illiberal.

Im Namen des Verbandsvorstandes



Priska Seiler Graf
Co-Präsidentin



Fabien Fivaz
Co-Präsident