



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bericht

AUSWIRKUNGEN DER TATBEWEISLÖSUNG BEIM ZIVILDIENTST

Evaluation, Handlungsbedarf, Massnahmen

Vom Bundesrat am 23. Juni 2010 gutgeheissen.

Übersicht

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

Seither ist die Anzahl Gesuche unerwartet stark angestiegen. Das Parlament rief deshalb den Bundesrat zu dringlichem Handeln auf. Im Oktober erklärte sich der Bundesrat bereit, Massnahmen an die Hand zu nehmen, wenn eine vertiefte Analyse dies nahelege; er beauftragte das EVD, mit dem VBS bis Mitte 2010 einen Bericht vorzulegen. Im Januar überwiesen beide Räte gleichlautende Motionen der Sicherheitspolitischen Kommissionen, die vom Bundesrat zusammen mit dem Bericht eine Vorlage zur Änderung des Zivildienstgesetzes verlangen.

Der vorliegende Bericht wertet die Erfahrungen von zwölf Monaten „Tatbeweis“ aus, bestimmt den Handlungsbedarf und leitet davon Massnahmen und Empfehlungen ab.

Der Bericht klärt zunächst die Frage, ob der „Tatbeweis“ den verfassungsmässigen Auftrag der Militärdienstpflicht (allgemeinen Wehrpflicht) gefährde, und kommt gestützt auf ein Gutachten von Prof. Tschannen vom 28. März 2006 zum Schluss, dass die Bundesverfassung eine reine „Tatbeweislösung“ erlaubt: Diese verzichtet auf die Darlegung des Gewissenskonflikts und anerkennt die Bereitschaft, einen deutlich länger dauernden Zivildienst zu leisten, als „Beweis“ dafür, dass der Gesuchsteller den Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann.

Der Bericht analysiert die quantitativen Auswirkungen des „Tatbeweises“ und leitet davon den Handlungsbedarf ab. Armeeseitig besteht teils kein, teils geringer Handlungsbedarf: Der „Tatbeweis“ würde die Armeebestände gemäss Armee XXI, Entwicklungsschritt 08/11 erst mittelfristig, nach vier bis fünf Jahren gefährden. In Teilbereichen der Armee verstärkt der „Tatbeweis“ bereits bestehende Probleme. Seitens des Zivildienstes führt das rasche Wachstum zu grossem, dringlichem Handlungsbedarf, damit auch in Zukunft alle Zivildienst leistenden Personen rasch ihre Pflichten erfüllen.

Die qualitative Betrachtung zeigt auf, welche Pushfaktoren seitens der Armee und welche Pullfaktoren seitens des Zivildienstes wirken. Seitens des Zivildienstes ergibt sich der folgende Handlungsbedarf: bessere Betreuung der Zivildienst leistenden Personen, Verbesserung der Vollzugsregeln (zur Steigerung der Qualität und zur Senkung der Attraktivität), Anpassung des Zulassungsverfahrens (Bedenkfrist für alle Gesuchsteller), Verbesserung der Information. Den Handlungsbedarf seitens der Armee zeigt der Bericht grundsätzlich nicht auf – mit zwei Ausnahmen an der Schnittstelle zum Zulassungsverfahren des Zivildienstes: Auch Durchdiener, die gegen Ende ihrer Militärdienstpflicht zum Zivildienst zugelassen werden, sollen den „Tatbeweis“ der längeren Dauer erbringen müssen. Und die Armee soll vor der Zulassung zum Zivildienst klären, ob die Probleme der Gesuchsteller innerhalb der Armee gelöst werden können.

Die im Oktober 2009 durch das EVD und im März 2010 durch den Bundesrat ergriffenen Sofortmassnahmen zeigen Wirkung: Wer sein Gesuch aus einer Militärdienstleistung einreicht, muss nicht mehr innert Tagen entlassen werden. Im Frühling 2010 wurden deutlich weniger Gesuche aus Rekrutenschulen eingereicht, als im Sommer und Herbst 2009.

Vom festgestellten Handlungsbedarf leitet der Bericht Massnahmen und Empfehlungen ab. Kurzfristig sollen EVD und VBS eine Reihe von Massnahmen in eigener Kompetenz und Verantwortung umsetzen sowie dem Bundesrat Ordnungsrevisionen vorlegen. Bis 2012 soll das EVD in Zusammenarbeit mit dem VBS einen Folgebericht vorlegen, der die Auswirkungen des „Tatbeweises“ vertieft evaluiert. Aufgrund des festgestellten Handlungsbedarfs und koordiniert mit den Anpassungen des Rechts, die aufgrund des Armeeberichts zu erwarten sind, soll das Zivildienstgesetz 2013 revidiert werden.

Inhalt

Übersicht	2
Inhalt.....	3
Abkürzungen und Fachbegriffe	5
1 Ausgangslage und Auftrag, Rahmen, Inhalt und Ziele	7
1.1 Ausgangslage und Auftrag	7
1.2 Rahmen: Verfassungsmässigkeit.....	8
1.3 Inhalte und Ziele	8
2 Quantitative Analyse	10
2.1 Analyse der Daten.....	10
2.1.1 Gesuche und Zulassungen zum Zivildienst	10
2.1.1.1 Gesuche/Zulassungen pro Jahr und Sprache.....	10
2.1.1.2 Gesuche pro Monat.....	11
2.1.1.3 Zeitpunkte der Gesuchseinreichung (vor/während/nach RS)	11
2.1.1.4 Alter der Gesuchsteller	12
2.1.1.5 Gesuchsteller nach Anzahl bereits geleisteter Militärdiensttage.....	12
2.1.1.6 Gesuchsteller nach militärischem Grad.....	13
2.1.1.7 Durchdiener	13
2.1.1.8 Kaderempfehlungen und Vorschläge zur militärischen Weiterbildung.....	14
2.1.2 Militärdiensttauglichkeit – Entlassungen	15
2.1.2.1 Rekrutierungsergebnisse.....	15
2.1.2.2 Abgänge nach Rekrutierung und vor Beginn der Rekrutenschule.....	15
2.1.2.3 Abgänge aus den Rekrutenschulen	15
2.1.2.4 Abgänge von auserzerten Angehörigen der Armee	17
2.2 Auswirkungen auf die Armee	17
2.2.1 Bestände der Armee.....	17
2.2.2 Ressourcen: Finanzen	18
2.3 Auswirkungen auf den Zivildienst.....	18
2.3.1 Bestände	19
2.3.2 Vollzug.....	19
2.3.3 Ressourcen: Finanzen/Personal	19
2.4 Fazit I – Handlungsbedarf	21
3 Qualitative Betrachtung.....	24
3.1 Systematische Befragung von Gesuchstellern	24
3.2 Gewissenskonflikt.....	25
3.3 Push- und Pullfaktoren	25
3.3.1 Pushfaktoren	26

3.3.2	Pullfaktoren.....	26
3.3.3	Interpretation	27
3.3.4	Dienstleistungsbedingungen	28
3.3.5	Spezialfälle	29
3.4	Eignung und Neigung der ZDP	30
3.5	Fazit II: Handlungsbedarf	30
4	Vom EVD veranlasste Sofortmassnahmen.....	32
4.1	Gesuche aus Militärdienstleistungen.....	32
4.2	Information.....	33
5	Massnahmen und deren Bewertung	34
5.1	Einleitung.....	34
5.2	Beurteilung von Massnahmen.....	34
5.3	Kurzfristige Massnahmen.....	34
5.3.1	Massnahmen ohne Anpassung des Rechts.....	34
5.3.2	Massnahmen auf Verordnungsstufe	35
5.3.3	Massnahmen seitens VBS	36
5.4	Mittel- bis langfristige Massnahmen	36
5.5	Fazit.....	38
6	Empfehlungen	39
	Anhang	40

Abkürzungen und Fachbegriffe

Abt	Abteilung
AdA	Angehöriger der Armee
adm	Administrativ
AEX	Bestand aus Auserzierten
Art	Artillerie
Auserzierte	Angehörige der Armee, die die Rekrutenschule absolviert haben
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung (SR 101)
C VBS	Chef des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
CdA	Chef der Armee
CH	Schweiz (Confoederatio Helvetica)
DD	Durchdiener (Erfüllung der gesamten Ausbildungsdienstpflicht ohne Unterbrechung)
DVS	Dienstverschiebung
EKF	Elektronische Kriegsführung
ES 08/11	Entwicklungsschritt 2008/2011
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Fest	Festung
Fl	Flieger
Flab	Fliegerabwehr
FU	Führungsunterstützung
FULW	Führungsunterstützung Luftwaffe
G	Genie
GAD	Grundausbildungsdienst
Geb Spez	Gebirgsspezialisten
Gren	Grenadier
HQ	Hauptquartier
Ih	Instandhaltung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
Inf	Infanterie
Kdt	Kommandant
LBA	Logistikbasis der Armee
Log	Logistik
LVb FU	Lehrverband Führungsunterstützung
Lwf	Lenkwaffe(n)
med	medizinisch

MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (SR 510.10)
Mil Musik	Militärmusik
Mob	Mobile
N/A	Aufgrund fehlender Systemeinträge liegt kein Abfrageergebnis vor.
Ns/Rs	Nachschub/Rückschub
PISA	Personal-Informationssystem der Armee
PPD	Psychologisch-pädagogischer Dienst der Armee
Pz	Panzer
RDT	Restdiensttage (noch zu leistende Zivildiensttage)
Rekr	Rekrut
RS	Rekrutenschule
Rttg	Rettung
San	Sanität
San	Sanität
Spit	Spital
Sub Of	Subalternoffizier (Leutnant und Oberleutnant)
Trp	Truppe(n)
Uem	Übermittlung
Uof	Unteroffizier
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEMZ	Verordnung über den Einsatz militärischer Mittel für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten (SR 513.74)
Vet D und A Tiere	Veterinärdienst und Armeetiere
VOA	Verordnung über die Organisation der Armee (SR 513.11)
VT	Verkehr und Transport
WK	Wiederholungskurs der Armee
ZDG	Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (SR 824.0)
ZDP	Zivildienst leistende Person(en)
ZDV	Verordnung über den zivilen Ersatzdienst (SR 824.01)
Ziv D	Zivildienst

1 Ausgangslage und Auftrag, Rahmen, Inhalt und Ziele

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Die Motion „Zivildienst, Einführung des Tatbeweises“ von Studer Heiner vom 14. Dezember 2004 (04.3672) forderte ein kostengünstigeres, deutlich weniger aufwändiges Zulassungsverfahren, das transparenten Grundsätzen folgt, zu gerechten Ergebnissen führt und den „Tatbeweis“ berücksichtigt. Gestützt darauf wurde das Zivildienstgesetz (ZDG)¹ auf den 1. April 2009 revidiert: Militärdienstpflichtige² Personen müssen keine „Gewissensprüfung“³ mehr bestehen, um zum Zivildienst zugelassen zu werden, sondern der „Tatbeweis“⁴ – die Bereitschaft, Zivildienst zu leisten, der anderthalb Mal so lange dauert wie der Militärdienst – genügt. Zwar müssen die Gesuchsteller deklarieren, dass sie den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, doch den Inhalt der Gewissensgründe müssen sie nicht mehr darlegen. Seither ist die Zahl der Gesuche um Zulassung zum Zivildienst wesentlich stärker als erwartet gestiegen.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 14.10.2009 auf die Dringliche Anfrage Fehr Hans vom 16. September 2009, Stopp der Aushungerung der Armee durch den Zivildienst (09.1118), geschrieben, er sei „bereit, Massnahmen an die Hand zu nehmen, wenn eine vertiefte Analyse in Kenntnis aller relevanten Umstände Änderungen nahelegt. Das EVD wird mit dem VBS die erforderliche Analyse vornehmen. Es wird dem Bundesrat Mitte 2010 Bericht erstatten und die allenfalls erforderlichen Massnahmen vorschlagen.“

Eine Motion Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates vom 12. Januar 2010, Änderung des Zivildienstgesetzes (10.3003), hat folgenden Wortlaut:

„Aufgrund der Neuerungen im Zivildienst sind die Gesuche im Jahre 2009 auf über 7000 angestiegen. Diese Entwicklung gefährdet die Armeebestände sowie den verfassungsmässigen Auftrag der allgemeinen Wehrpflicht.“

Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit dem Bericht über die Entwicklung der Gesuche im April 2010 sämtliche eingereichten Vorstösse betreffend Zivildienst zu beantworten und dem Parlament umgehend eine Vorlage zur Änderung des Zivildienstgesetzes zu unterbreiten, welche die bestehenden Missstände beheben wird.“

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates hat am 26. Januar 2010 eine gleichlautende Motion (10.3006) verabschiedet.

National- und Ständerat haben diese Motionen angenommen, der Nationalrat am 1. März mit 98 zu 70 Stimmen, der Ständerat am 16. März 2010 mit 21 zu 19 Stimmen⁵.

¹ SR 824.0

² Der Begriff der „(allgemeinen) Wehrpflicht“ kommt in der Bundesverfassung nicht mehr vor. Der vorliegende Bericht ersetzt deshalb „allgemeine Wehrpflicht“ bzw. „wehrpflichtige Person“ durch „Militärdienstpflicht“ bzw. „militärdienstpflichtige Person“. Gemeint ist damit nach Artikel 59 der Bundesverfassung die Pflicht jedes Schweizer, Militärdienst bzw. den zivilen Ersatzdienst zu leisten.

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

⁴ Der Begriff „Tatbeweis“ meint nicht einen Beweis im eigentlichen Sinne, sondern die Bereitschaft des Gesuchstellers, Zivildienst zu leisten, obwohl er wesentlich länger dauert als der nicht geleistete Militärdienst. In der reinen Tatbeweislösung genügt diese Bereitschaft als „Beweis“ dafür, dass der Gesuchsteller aus Gewissensgründen (nicht aus opportunistischen oder egoistischen Motiven) Zivildienst statt Militärdienst leisten will. Die geltende Tatbeweislösung verlangt zusätzlich die Deklaration eines Gewissenskonflikts (vgl. Ziffer 1.2).

⁵ Die Wortprotokolle dazu finden sich hier:

http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4813/318447/d_n_4813_318447_318610.htm (Nationalrat);
http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4813/323195/d_s_4813_323195_323213.htm (Ständerat).

Die parlamentarische Initiative Hurter vom 14.09.2009, Gewissensprüfung bei der Rekrutierung für den Zivildienst (09.478), sowie die Motion Eichenberger-Walther vom 24.09.2009, Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten (09.3861) werden im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt, weil sie im Plenum noch nicht behandelt wurden.

Von dieser Ausgangs- und Auftragslage sind Rahmen, Inhalt und Zielsetzung des vorliegenden Berichts abgeleitet.

1.2 Rahmen: Verfassungsmässigkeit

Der vorliegende Bericht geht von der bisherigen Auslegung von Artikel 59 der Bundesverfassung⁶ aus, die sich auf das Gutachten von Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen vom 28. März 2006⁷ abstützt und bereits der Revision des Zivildienstgesetzes zugrunde lag. Aufgrund der grammatikalischen, historischen, teleologischen, systematischen und geltungszeitlichen Auslegung von Artikel 59 der Bundesverfassung kommt dieses Gutachten zu folgenden Schlüssen (vgl. Gutachten, S. 19):

- Der Militärdienst ist die Regel, der Zivildienst die Ausnahme; eine freie (d. h. voraussetzungslos mögliche) Wahl zwischen Militär- und Zivildienst ist ausgeschlossen.
- Der Zivildienst soll als Ersatzdienst dem Militärdienst gleichwertig sein, was die Belastung der Pflichtigen betrifft.
- Der Zivildienst wurde für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen geschaffen.
- Die Verfassung macht keine Vorschriften zum Zulassungsverfahren; sie lässt sowohl die „Gewissensprüfung“, den reinen „Tatbeweis“ wie auch eine Kombination von „Gewissensprüfung“ und „Tatbeweis“ zu.

Der „Tatbeweis“ und die „freie Wahl zwischen Militär- und Ersatzdienst“ meinen nicht dasselbe (S. 11): Die freie Wahl verzichtet auf jegliches Beweiserfordernis. „Im Unterschied zur freien Wahl (und gleich wie die Gewissensprüfung) geht der Tatbeweis aber von der Notwendigkeit eines Beweisverfahrens aus, wobei er schon die blossе Tat als Vermutung eines erbrachten Beweises genügen lässt.“

Beim „reinen Tatbeweis“ rechtfertigt der Gesuchsteller seinen Anspruch auf Zulassung zum Zivildienst also „durch die Bereitschaft, einen deutlich länger dauernden Zivildienst zu erbringen“ (S. 11). Die heute geltende Tatbeweislösung fordert darüber hinaus vom Gesuchsteller die Deklaration eines Gewissenskonflikts; gemäss Gutachten Tschannen würde die Verfassung jedoch erlauben, auf diese Zulassungsbedingung zu verzichten.

Auf der Grundlage dieser Auslegung der Bundesverfassung beschloss das Parlament, auf den 1. April 2009 den „Tatbeweis“ einzuführen.

Daraus folgt zusammenfassend, dass der „Tatbeweis“ den verfassungsmässigen Auftrag der Militärdienstplicht nicht gefährden kann.

1.3 Inhalte und Ziele

Der Bericht befasst sich mit den Auswirkungen des neuen Zulassungsverfahrens, die ihren Brennpunkt in der unerwarteten Zunahme an Gesuchen haben, und äussert sich zu den folgenden Themen:

- Analyse der quantitativen Auswirkungen des „Tatbeweises“ sowohl auf Seiten des Zivildienstes wie auf Seiten der Armee und Beurteilung des Handlungsbedarfs (Kapitel 2);
- Betrachtung der qualitativen Auswirkungen des „Tatbeweises“ und Beurteilung des Handlungsbedarfs seitens des Zivildienstes (Kapitel 3);
- Darstellung der bisher ergriffenen Massnahmen und Beurteilung von deren Wirksamkeit (Kapitel 4);

⁶ SR 101

⁷ Pierre Tschannen / Beatrice Herrmann: Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst, Bern, 28. März 2006, Institut für öffentliches Recht der Universität Bern; veröffentlicht in VPB 2007.4, S. 122-149.

- Darstellung von Massnahmen seitens des Zivildienstes, die auf den festgestellten Handlungsbedarf antworten (Kapitel 5);
- Empfehlungen an den Bundesrat zum weiteren Vorgehen (Kapitel 6).

Der Bericht behandelt die folgenden Themen *nicht*:

- Verhältnis des Zivildienstes zur Militärdienstpflicht⁸: Wer Zivildienst leistet, erfüllt wie die Angehörigen der Armee die durch Artikel 59 der Bundesverfassung auferlegte Pflicht mit einer persönlichen Dienstleistung. Dies geht auch aus Artikel 2 des Militärgesetzes⁹ hervor.
- Vollzug des Zivildienstes: Der Zivildienst soll als Ersatzdienst insgesamt dem Militärdienst gleichwertig sein. Das Ziel ist, dass alle Personen, die ihre Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung erfüllen, durch diese in zeitlicher, physischer, psychischer und seelischer Hinsicht möglichst gleich belastet werden. Die Regeln des Zivildienstes lehnen sich deshalb – so weit dies in einem zivilen Dienst möglich und sinnvoll ist – eng an die Regeln des Militärdienstes an. Der „Tatbeweis“ hat an den Vollzugsregeln, insbesondere den Anforderungen des Zivildienstes, nichts geändert.
- Rolle des Zivildienstes als Instrument der Sicherheitspolitik: Der Bericht befasst sich nicht mit der Sicherheitspolitik und der Rolle, die der Zivildienst darin übernehmen kann. Zu diesem Thema sei auf die Artikel 3a und 4 des Zivildienstgesetzes und den Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (Entwurf vom 14. April 2010) des Bundesrates¹⁰ verwiesen.
- Ausland: Auf Vergleiche mit Zivildienstlösungen im Ausland (insbesondere in Deutschland und Österreich) wird verzichtet, weil Systeme und Rahmenbedingungen in diesen Ländern zu verschieden sind, als dass ihre Lösungen unbesehen auf die Schweiz übertragen werden könnten.

Der Bericht kann die Auswirkungen des „Tatbeweises“ aus den folgenden Hauptgründen nicht abschliessend evaluieren:

- Ein Jahr ist als Beobachtungszeitraum zu kurz.
- Es stehen für die quantitative Analyse nicht alle Zahlen zur Verfügung.
- Die qualitativen Betrachtungen stützen sich auf nicht repräsentative mündliche Auskünfte.
- Der Einfluss gesamtgesellschaftlicher Rahmenbedingungen auf die Bereitschaft, Militär- oder Zivildienst zu leisten, bleibt unberücksichtigt.

⁸ Vgl. Fussnote 2

⁹ SR 510.10

¹⁰ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/18805.pdf>

2 Quantitative Analyse

Dieses Kapitel analysiert die ersten zwölf Monate seit Einführung des „Tatbeweises“ quantitativ (Ziffer 2.1), beurteilt auf dieser Basis die Auswirkungen auf Armee (Ziffer 2.2) und Zivildienst (Ziffer 2.3) und leitet davon schliesslich den Handlungsbedarf ab (Ziffer 2.4).

2.1 Analyse der Daten

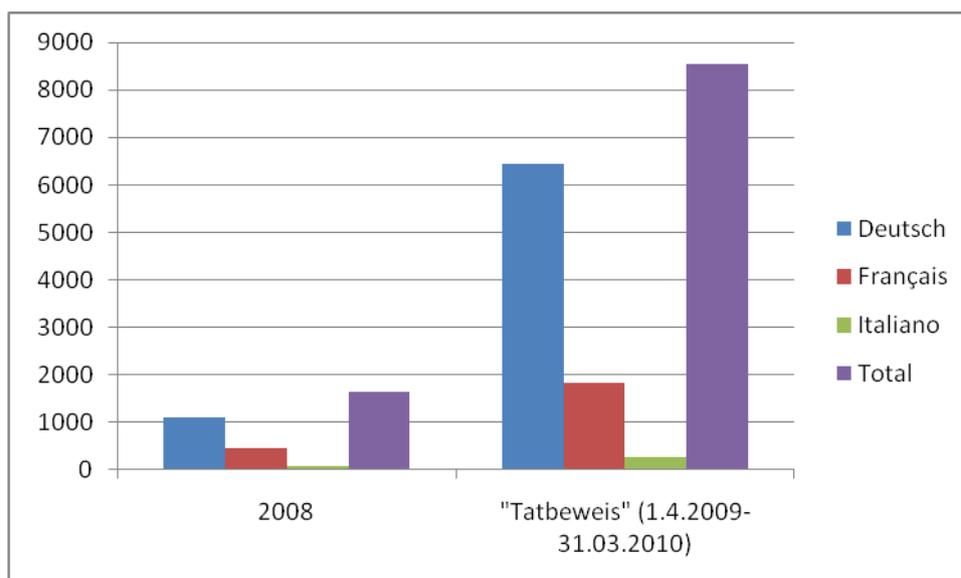
Die folgenden Analysen basieren auf der Auswertung von Daten bis Ende März 2010. Sie erfassen also ein Jahr seit der Einführung des „Tatbeweises“. Der vorliegende Text vergleicht insbesondere die zwölf Monate seit Einführung des „Tatbeweises“ (1. April 2009 bis 31. März 2010) mit dem Kalenderjahr 2008.

2.1.1 Gesuche und Zulassungen zum Zivildienst

2.1.1.1 Gesuche/Zulassungen pro Jahr und Sprache

Bis 2007 gingen jährlich zwischen 1650 und 1800 Gesuche ein. Im Jahr 2008 war eine Zunahme auf 1946 zu verzeichnen. Mit Einführung des „Tatbeweises“ nahm die Gesuchszahl unerwartet stark zu: Im Jahr 2009 waren es insgesamt 7222; in den 12 Monaten seit dem 1. April 2009 wurden 8589 Gesuche eingereicht. Der Gesuchseingang hat sich also mehr als vervierfacht. In der Botschaft zur Revision des Zivildienstgesetzes war mit einer massvollen Zunahme auf ca. 2500 Gesuche pro Jahr gerechnet worden, weil man fälschlicherweise davon ausging, dass weniger die „Gewissensprüfung“ als die längere Dauer des Zivildienstes davon abschrecken würde, ein Gesuch einzureichen.

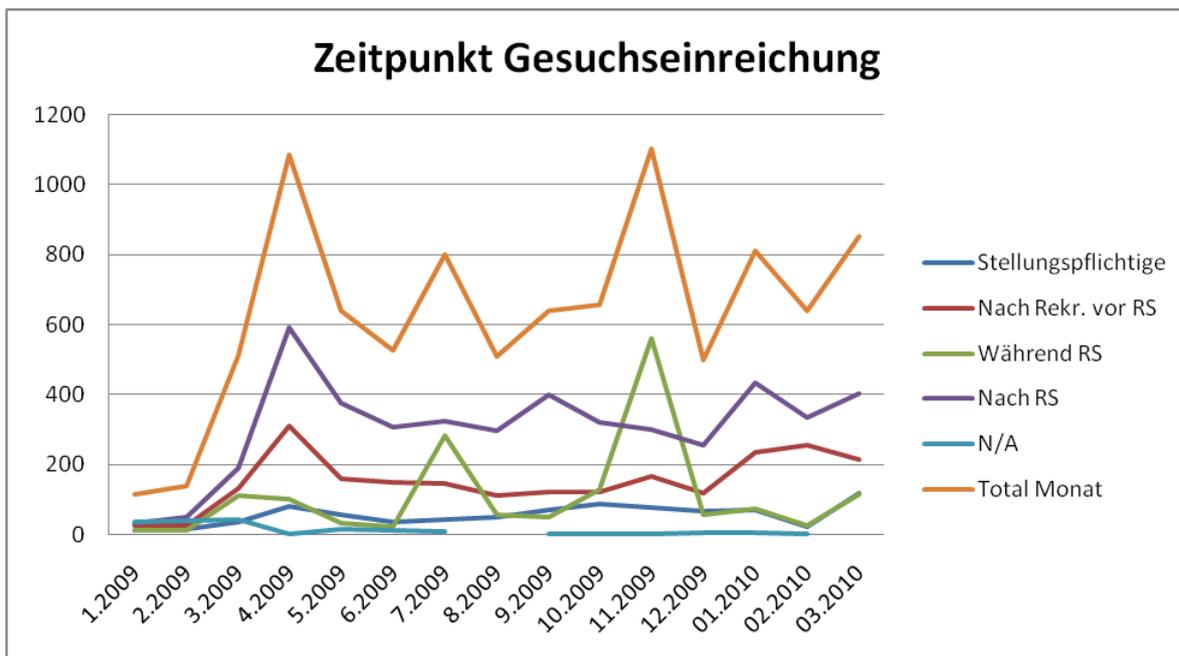
Die Zunahme an *Gesuchen* verteilt sich ungleich auf die Sprachregionen: Vergleicht man die zwölf Monate seit der Einführung des „Tatbeweises“ mit dem Jahr 2008, ergibt sich für die deutsche Schweiz eine Zunahme um den Faktor 5,2, für die französische Schweiz um den Faktor 3,2, für die italienische Schweiz um den Faktor 3,0. Auf eine Analyse der Ursachen dieser Entwicklung wird verzichtet, weil die Anzahl Gesuche nicht nach Sprachgruppen gesteuert werden soll. Prozentual verteilen sich in den 12 Monaten seit Einführung des „Tatbeweises“ die Gesuche wie folgt auf die Sprachgruppen: 76% deutsch, 21% französisch, 3% italienisch. Die Verteilung in der Armee gemäss Armeeauszählung 2010 ergibt: 79% deutsch, 17% französisch, 4% italienisch.



Noch etwas grösser fällt die Zunahme bei den *Zulassungen* aus, da seit der Einführung des „Tatbeweises“ 98% der Gesuche zu einer Zulassung führen. 2008 wurden 1631 Gesuchsteller zugelassen, 2009 6717, in den zwölf Monaten seit Einführung des „Tatbeweises“ 8538. Vergleichen wir wiederum die 12 Monate seit Einführung des „Tatbeweises“ mit dem Jahr 2008, ergibt sich der Faktor 5,4.

2.1.1.2 Gesuche pro Monat

Der Gesuchseingang pro Monat seit Einführung des „Tatbeweises“ zeigt fünf Spitzen:



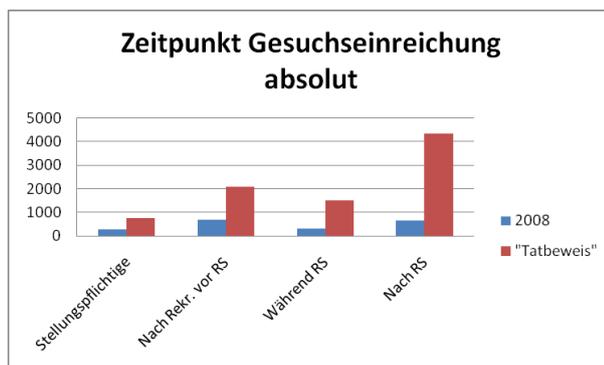
- Die erste, grosse Spitze mit mehr als tausend Gesuchen im April ist mit der Einführung des „Tatbeweises“ zu erklären; sie wird verursacht durch Gesuchsteller, die ihr Gesuch entweder vor oder nach der RS eingereicht haben.
- Die beiden Spitzen im Juli und im November sind die Folge der grossen Zahl an Gesuchen zu Beginn der Rekrutenschulen.
- Die Spitzen im September und im Januar fallen mit der Präsenz des Themas in den Medien zusammen; diese Spitzen sind von Gesuchstellern verursacht, die ihr Gesuch nach der RS eingereicht haben.

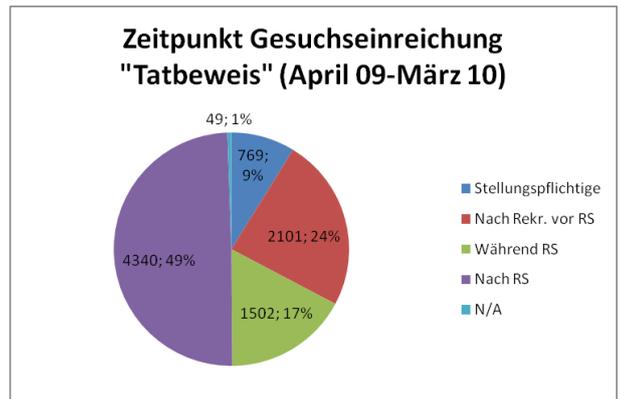
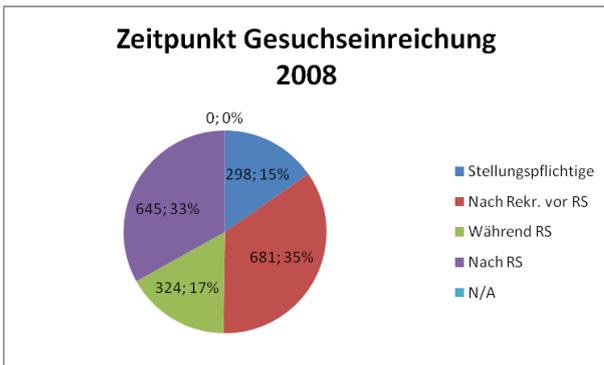
Im März 2010 wurden vergleichsweise wenig Gesuche aus Rekrutenschulen eingereicht (vgl. Ziffer 4.1).

Abgesehen von den Spitzen ist die Zahl der Gesuche in den zwölf Monaten seit Einführung des „Tatbeweises“ auf hohem Niveau relativ stabil geblieben (durchschnittlich 730 Gesuche pro Monat).

2.1.1.3 Zeitpunkte der Gesuchseinreichung (vor/während/nach RS)

Der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung hat sich seit der Einführung des „Tatbeweises“ deutlich verschoben:





Reichte früher die Hälfte ihr Gesuch vor und ein Drittel nach der RS ein, so ist es neu umgekehrt: Die Hälfte reicht das Gesuch nach der RS ein, ein Drittel vor der RS. Der Anteil Gesuche aus der RS ist nur minim von 16,6% im Jahre 2008 auf 17,2% in den zwölf Monaten seit Einführung des „Tatbeweises“ gestiegen.

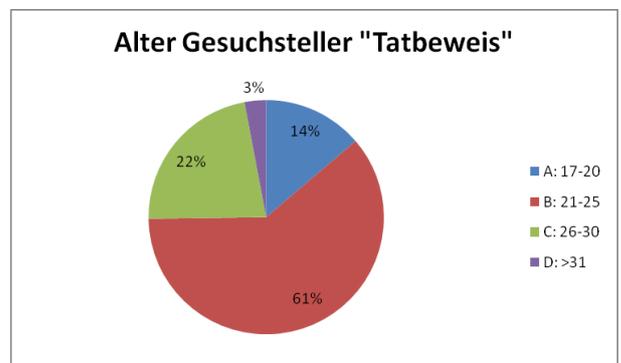
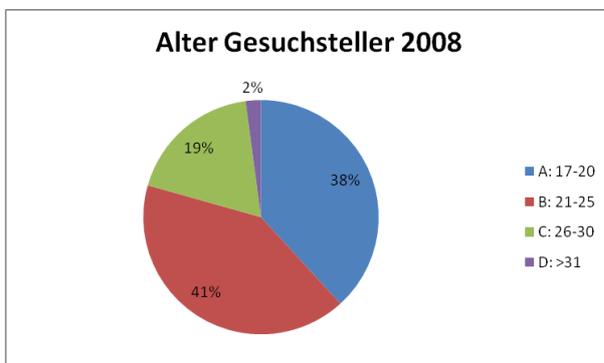
Der Anteil Gesuche von Stellungspflichtigen (d. h. von Gesuchen, die vor der Rekrutierung eingereicht wurden) ist von 15% auf 9% gesunken. Diese Gesuche verursachen einen grossen Mehraufwand, weil sie erst entschieden werden können, nachdem an der Rekrutierung die Militärdiensttauglichkeit überprüft wurde:

- Es muss eine Eingangsbestätigung versandt werden.
- Es muss mindestens monatlich überprüft werden, ob das Rekrutierungsdatum festgelegt wurde, was bis zu zwei Jahre dauern kann.
- Nach der Rekrutierung muss wiederum, oft mehrmals, nachgeschaut werden, ob im PISA die Tauglichkeit und die Anzahl zu leistender Militärdiensttage eingetragen wurde, bis der Entscheid verfügt werden kann.

Nach Einführung des „Tatbeweises“ wurden 2009 sehr viele Gesuche zu Beginn der Rekrutenschulen eingereicht (RS-Starts 2 und 3). In den ersten Monaten des Jahres 2010 lag die Anzahl Gesuche aus Rekrutenschulen wieder auf dem Niveau des Vorjahres vor Einführung des „Tatbeweises“ und die Spitze zu Beginn des RS-Starts 1 im März blieb aus (vgl. Diagramm unter Ziffer 2.1.1.2).

2.1.1.4 Alter der Gesuchsteller

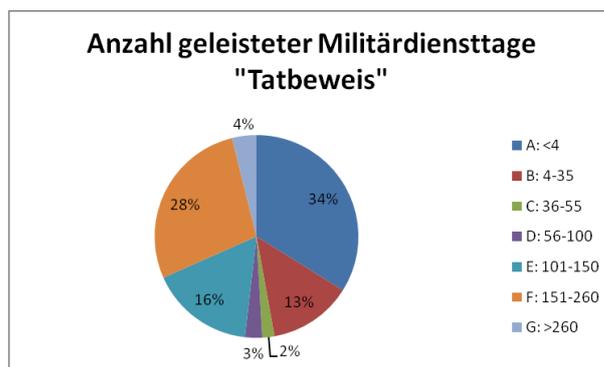
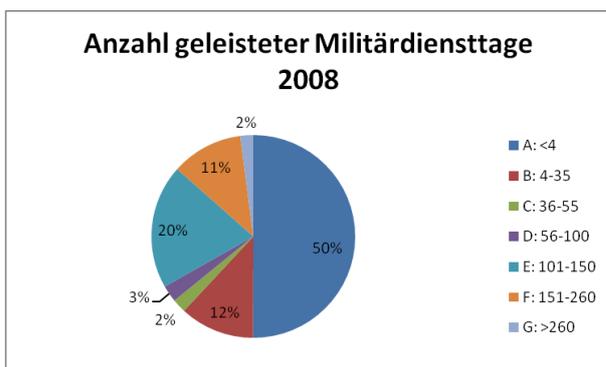
Damit sind die Gesuchsteller älter geworden: Der Anteil der 17- bis 20-Jährigen ist massiv (um fast zwei Drittel) von 38% im Jahre 2008 auf 14% gesunken. Der Anteil der 21- bis 25-Jährigen ist massiv (um 50%) von 41% auf 61% gestiegen, der Anteil der älteren Gesuchsteller ist leicht gestiegen.



2.1.1.5 Gesuchsteller nach Anzahl bereits geleisteter Militärdiensttage

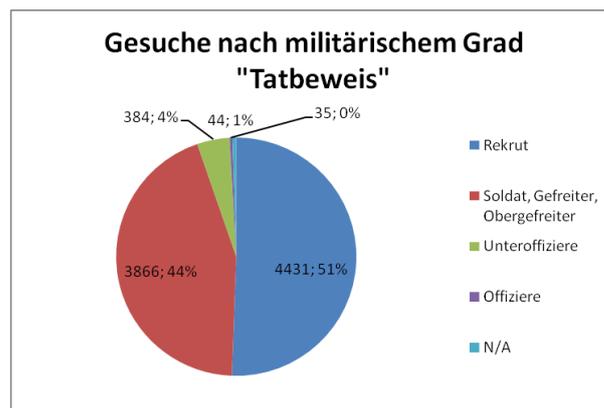
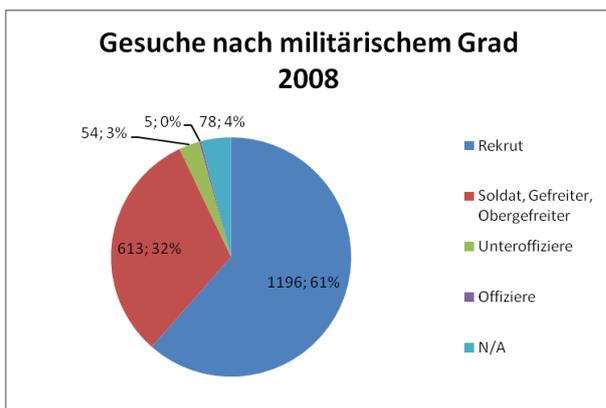
Den Verschiebungen zugunsten von älteren Gesuchstellern, die bereits die RS absolviert haben, entspricht die Anzahl bereits geleisteter Militärdiensttage.

Während beim Entscheid 2008 die Hälfte aller Gesuchsteller weniger als vier Tage und lediglich ein Drittel mehr als hundert Tage Militärdienst geleistet hatte, war es in den zwölf Monaten mit „Tatbeweis“ umgekehrt.



2.1.1.6 Gesuchsteller nach militärischem Grad

Die älteren Gesuchsteller sind in der Regel Soldaten: Der Anteil Rekruten hat um 10% ab-, der Anteil Soldaten um 12% zugenommen. Der Anteil Gesuche von Unteroffizieren und Offizieren ist gleich geblieben.

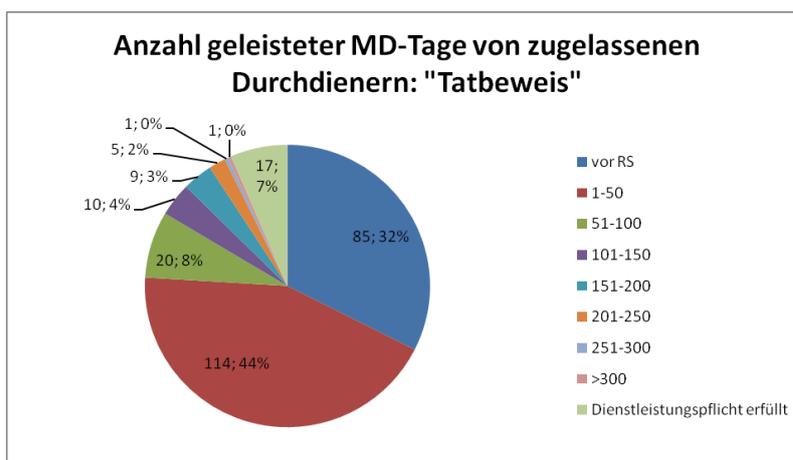


2.1.1.7 Durchdiener

Durchdiener leisten ihre gesamte Ausbildungsdienstpflicht (300 Tage) am Stück. Sie werden danach der Reserve zugeteilt und müssen die ausserdienstlichen Pflichten erfüllen, bis sie das 30. Altersjahr erreicht haben.

In den zwölf Monaten seit Einführung des „Tatbeweises“ wurden insgesamt 2'986 Stellungspflichtige als Durchdiener rekrutiert. Im selben Zeitraum wurden 252 Durchdiener zum Zivildienst zugelassen. Die grosse Mehrheit (79%) davon reichte das Gesuch vor oder zu Beginn der Rekrutenschule ein.

Lediglich neun Durchdiener (3,6%) reichten das Gesuch ein, nachdem sie mehr als 250 Dienstage geleistet hatten. 3 der zugelassenen Durchdiener waren für eine militärische Weiterbildung vorgeschlagen worden.



Auf den prozentualen Anteil Gesuche von Durchdienern an der Gesamtmenge der Gesuche hatte der „Tatbeweis“ keine bedeutenden Auswirkungen. Die Zunahme in absoluten Zahlen trägt zwar dazu bei, dass die im Militärgesetz auf 15% des Bestandes eines Rekrutenjahrgangs festgelegte obere Grenze sowie die Vorgabe des Zahlenbuches¹¹ von 3'200 Durchdienern nicht erreicht wird, und sie schränkt die Einsatzbereitschaft der Durchdienerverbände leicht ein. Die Schwierigkeiten, genügend Durchdiener zu rekrutieren, haben jedoch hauptsächlich andere Ursachen als den „Tatbeweis“.

2.1.1.8 Kaderempfehlungen und Vorschläge zur militärischen Weiterbildung

Der Kadernachwuchs ist seit vielen Jahren im Minus. Die Zahl der neuen Leutnants deckt die ordentlichen Bedürfnisse nicht. Im Durchschnitt kommen jährlich weniger als 1'000 ausgebildete Leutnants dazu, obschon 1'200 benötigt würden. Dieses Defizit hat derzeit nur deshalb noch keine konkreten Auswirkungen, weil die von der Armee 95 in die aktiven Verbände überführten Zugführer die Lücken noch ausfüllen. Für das Jahr 2009 ergibt sich das folgende Bild:

Funktion	Soll	Effektiv	Erfüllungsgrad [%]
Total Uof	3'635	3'228	88,8
Total Sub Of	1'200	899	74,9
Höhere Uof	400	378	94,5

Die Zahl der Zugführer, die zu einer Beförderung in eine Kommando- oder Stabsfunktion bereit sind, liegt im Durchschnitt bei 300 anstelle der benötigten 450. Dieses Defizit ist in der Alimentierung der Bataillonsstäbe spürbar.

Die Schwierigkeit, Offiziere für eine Beförderung zu gewinnen, hat drei Hauptgründe:

- Die abnehmende Anzahl der Rekruten schränkt die Anzahl der potenziellen Kader entsprechend ein.
- Der Druck im zivilen und beruflichen Leben erschwert es, zusätzliche Militärdienstperioden zu akzeptieren; mögliche Kandidaten stehen vor schwierigen Karriereentscheiden.
- Es wird immer schwieriger, die militärische Grundausbildung mit der zivilen Aus- und Weiterbildung zu vereinbaren.

Seit Einführung des „Tatbeweises“ erhielten an der Rekrutierung 15'518 Stellungspflichtige eine Kaderempfehlung. In dieser Zeitspanne wurden 3'878 Rekruten sowie 3'623 Soldaten, Gefreite und

¹¹ Zahlenbuch: jährlich für die Rekrutierung festgelegte Kontingente pro Truppengattung/Rekrutierungsfunktion/Sprache

Obergreifende zum Zivildienst zugelassen. Davon hatten 2'345 (1'399 Rekruten und 946 Soldaten) an der Rekrutierung eine Kaderempfehlung erhalten.

Die meisten Gesuchsteller wurden zum Zivildienst zugelassen, bevor sie effektiv für eine militärische Weiterausbildung vorgeschlagen worden wären: In den Jahren 2008 und 2009 wurden insgesamt 90 Angehörige der Armee zum Zivildienst zugelassen, nachdem sie einen effektiven Vorschlag für eine militärische Weiterausbildung erhalten hatten.

Die Schwierigkeiten beim Kadernachwuchs bestehen schon lange und haben andere Ursachen als den „Tatbeweis“. Die höheren Gesuchszahlen seit Einführung des „Tatbeweises“ verschärfen das Problem, das Ausmass ist jedoch nicht bezifferbar.

2.1.2 Militärdiensttauglichkeit – Entlassungen

2.1.2.1 Rekrutierungsergebnisse

Die Militärdiensttauglichkeit liegt seit 2004 zwischen 61% und 66%. Nach Kantonen ausgewertet variiert sie zwischen 40% (BS, 2004) und 84% (AI, 2009).

	Beurteilte Stellungspflichtige	davon Militärdiensttaugliche	Quote in %	Mittelwert (Median)
2005	33'036	20'155	61.01%	
2006	37'377	24'133	64.57%	64.57%
2007	38'182	25'321	66.32%	
2008	37'078	23'940	64.57%	
2009	38'341	25'277	65.93%	65.93%

2.1.2.2 Abgänge nach Rekrutierung und vor Beginn der Rekrutenschule

Die Abgänge an den Zivildienst sind von durchschnittlich 4% vor Einführung des „Tatbeweises“ auf 14% der im gleichen Jahr als militärdiensttauglich Erklärten gestiegen. Die Abgänge wegen Untauglichkeit sind von 4 auf 3% leicht gesunken.

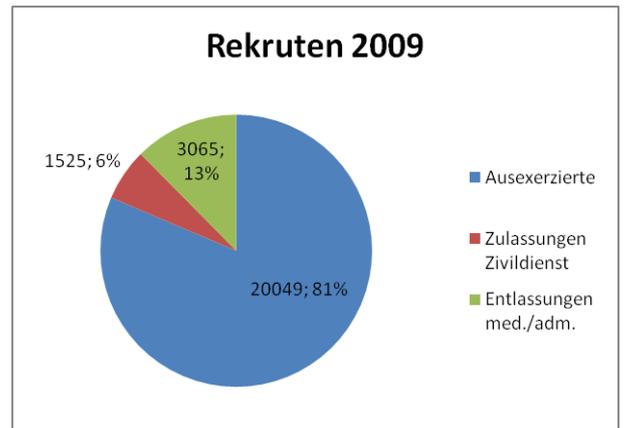
	Militärdienstpflichtige	Zulassung Zivildienst	Quote in %	Mittelwert (Median)	Verluste wegen Untauglichkeit	Quote in %	Mittelwert (Median)
2005	20'155	798	4%		1'003	5%	
2006	24'133	824	3%	4%	1'012	4%	4%
2007	25'321	919	4%		804	3%	
2008	23'940	1'029	4%		609	3%	
2009	25'277	3'423	14%	14%	734	3%	3%

Der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung (wie lange vor Beginn der RS) konnte nicht erhoben werden.

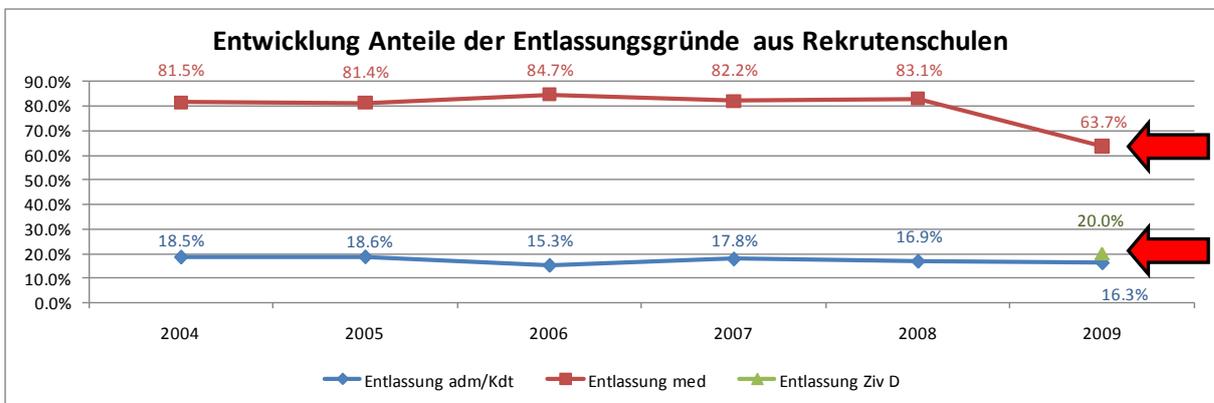
Die Schwierigkeiten bei der Steuerung der Auslastung der Infrastruktur von Rekrutenschulen haben auch andere Ursachen als den „Tatbeweis“ (z. Bsp. Dienstverschiebungen). Die Abgänge wegen Zulassung zum Zivildienst verschärfen diese Schwierigkeiten.

2.1.2.3 Abgänge aus den Rekrutenschulen

In den Jahren 2005 bis 2008 wurden durchschnittlich 16,3% der Eingerückten entlassen. 2009 waren es 18,6%.



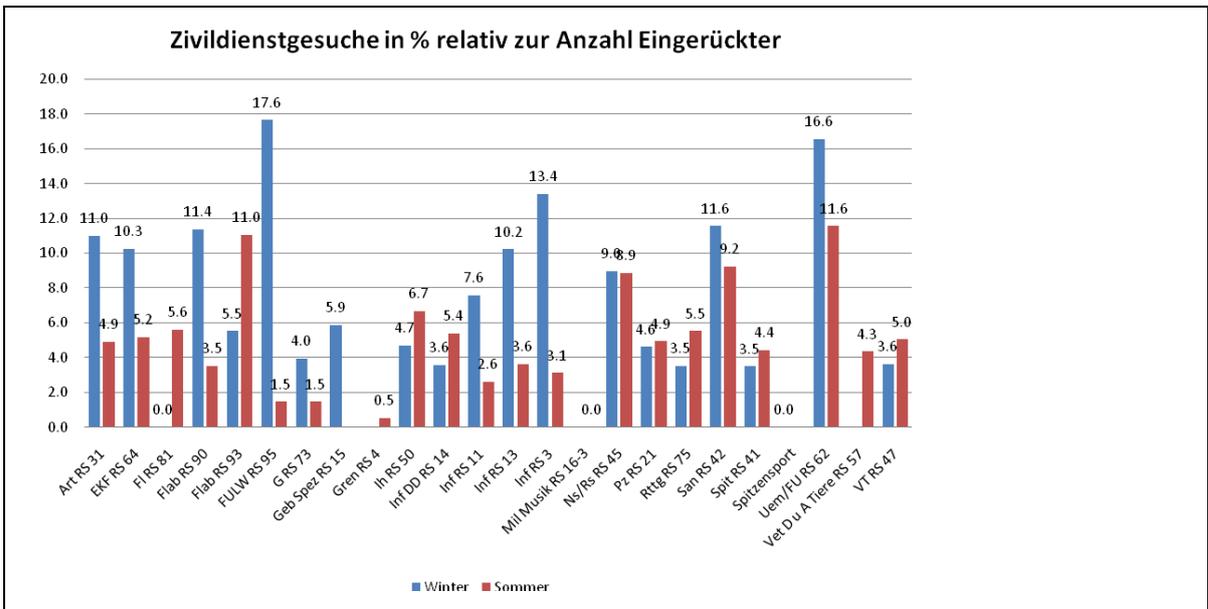
Obwohl die Zahl der Zulassungsgesuche zum Zivildienst nach Einführung des „Tatbeweises“ stark zunahm, stieg die Gesamtzahl der entlassenen Rekruten nur wenig, weil im Vergleich zum Vorjahr die Zahl der Entlassungen aus medizinischen Gründen zurückging.



Die meisten Gesuche werden in den ersten Wochen eingereicht, was das folgende Diagramm am Beispiel der RS-Starts 2 und 3 im Jahr 2009 zeigt.

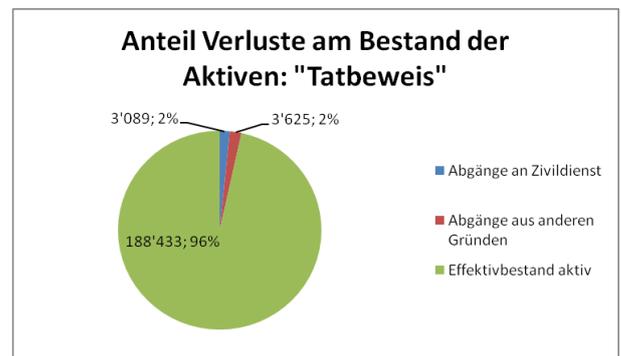
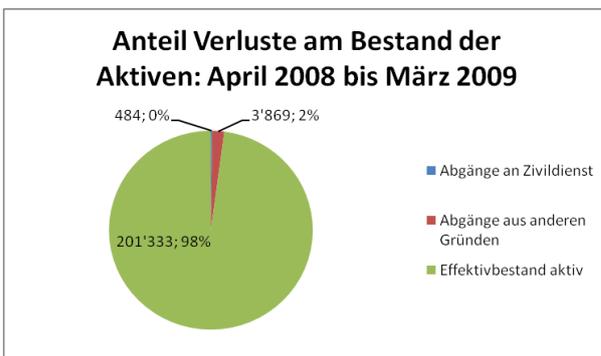
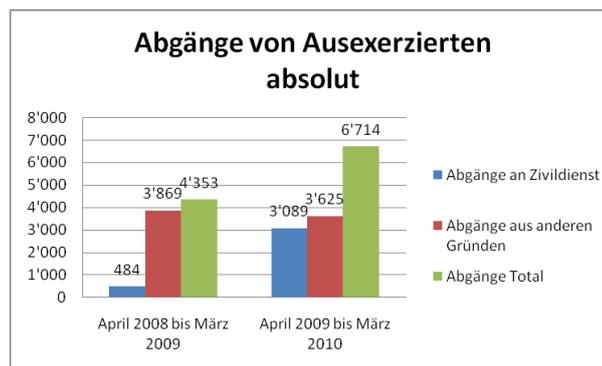


Die Gesuche verteilen sich sehr ungleich auf die verschiedenen Rekrutenschulen, was das folgende Diagramm am Beispiel der RS-Starts 2 und 3 im Jahr 2009 zeigt.



2.1.2.4 Abgänge von auserzierten Angehörigen der Armee

Die Abgänge an den Zivildienst sind stark gestiegen, die Abgänge aus anderen Gründen (hauptsächlich wegen Untauglichkeit) leicht gesunken. Insgesamt haben die Abgänge als Folge des „Tatbeweises“ absolut um 2361, relativ von 2,2% auf 3,6% des Effektivbestandes der Aktiven zugenommen.



Bei einzelnen Truppengattungen (z. Bsp. Uem Trp, Log Trp, San Trp) verschärfen die Abgänge zum Zivildienst die Alimentierungsprobleme.

2.2 Auswirkungen auf die Armee

2.2.1 Bestände der Armee

Zur Beurteilung der Armeebestände muss zwischen Soll- und Effektivbestand unterschieden werden. Der Vergleich ist die Grundlage zur Beurteilung der Armeebestände. Um ein umfassendes Bild zu

erhalten, muss zusätzlich die Differenzierung zwischen dem aktiven Teil der Armee und der Reserve erfolgen.

Bezogen auf die rechtlichen Vorgaben wird per 1.1.2012 erstmals seit 2004 der maximal zulässige Sollbestand der aktiven Armee von 120'000 (inkl. 5% Bereitschaftsreserve bei den Einsatzformationen¹²) eingehalten respektive leicht unterschritten werden.

Der „Verzug“ in der Erfüllung der Ausbildungsdienstpflicht durch die Angehörigen der Armee hat deutliche Auswirkungen auf die Bestände der Armee. Der Effektivbestand der aktiven Armee umfasst rund 174'300 Armeeingehörige, womit der Sollbestand um 30% überschritten wird. Demgegenüber beträgt die Alimentierung der Reserve bei einem Sollbestand von 53'248 und einem Effektivbestand von 19'535 Angehörigen der Armee nur gut 37%. Die Alimentierung der Armee insgesamt (Effektivbestände) hat im Zeitraum 2005 bis 2010 um 28% abgenommen und liegt 2010 bei 104% des Sollbestandes.

Eine ausführliche Darstellung findet sich im Anhang.

Bei gleicher Struktur (Armee XXI, Entwicklungsschritt 08/11), gleicher Dienstleistungsdauer und gleicher Dauer der Militärdienstpflicht gefährdet die hohe Zahl von Zulassungen zum Zivildienst die Armeebestände mittelfristig (in den nächsten vier bis fünf Jahren) nicht. Sollte danach die Zahl der Zulassungen zum Zivildienst von in Formationen der Armee eingeteilten Militärdienstpflichtigen gleich hoch bleiben, so wäre der Armeebestand gemäss Armee XXI auf Dauer nicht mehr sichergestellt und somit die Erfüllung des Auftrags und des Leistungsprofils gefährdet. Der Bestandesabbau würde durch die Abgänge zum Zivildienst verstärkt; die Armeebestände wären gefährdet, weil nicht mehr nur aufgrund der demografischen Entwicklung, sondern auch wegen der Abgänge zum Zivildienst Truppenkörper¹³ abgebaut werden müssten. Zudem wären die Ausbildungsbestände in den Formationen während der Fortbildungsdienste der Truppe (Wiederholungskurse) nicht mehr sichergestellt und Übungen im Verbund (z. Bsp. Artillerie) nicht mehr möglich.

Nach Verabschiedung des Sicherheitspolitischen Berichts und des Armeeberichts durch den Bundesrat ist eine Neubeurteilung erforderlich.

2.2.2 Ressourcen: Finanzen

Wenn Angehörige der Armee zum Zivildienst zugelassen werden, spart die Armee variable Kosten bei der Ausrüstung (7'500 Franken pro Angehörigen der Armee) und bei den nicht geleisteten Militärdiensttagen (34.90 Franken pro Militärdiensttag). Von April 2009 bis März 2010 traten 8'589 Angehörige der Armee mit total 1'340'240 noch nicht geleisteten Militärdiensttagen zum Zivildienst über. Daraus lässt sich bei der Armee ein Einsparungspotenzial von 111.2 Mio. Franken allein für die genannten zwölf Monate errechnen. Nicht berücksichtigt sind Einsparungen bei Verbrauchsgütern (Munition, Treibstoffe), bei Beschaffung, Betrieb und Unterhalt von Waffen- und Ausbildungssystemen, bei der gesamten militärischen Infrastruktur sowie bei den Militärverwaltungen von Bund und Kantonen.

Das genannte Einsparungspotenzial wirkt sich erst langfristig aus: Ausrüstungsgegenstände werden in grossen Beschaffungslosen eingekauft, weshalb Einsparungen sich erst anlässlich kommender Beschaffungen erzielen lassen. Und die nicht geleisteten Militärdiensttage verteilen sich je nach militärischem Grad der betroffenen Angehörigen der Armee über einen Zeitraum von bis zu 14 Jahren. Das Einsparungspotenzial trifft also nicht allein die Armee, sondern es kommt zu einem wesentlichen Teil dem Bund insgesamt zugute. Diesem Umstand ist bei der Finanzierung der Mehrkosten Rechnung zu tragen, die im Vollzug des Zivildienstes infolge der Tatbeweislösung entstehen.¹⁴

2.3 Auswirkungen auf den Zivildienst

Die unerwartet starke Zunahme der Anzahl Gesuche um Zulassung zum Zivildienst (vgl. Ziffer 2.1.1) hat Auswirkungen auf die Bestände, den Vollzug und die Ressourcen des Zivildienstes.

¹² Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung über die Organisation der Armee (VOA; SR 513.11)

¹³ Truppenkörper = Bataillon, Abteilung

¹⁴ Im Vollzug des Zivildienstes trägt der Bund nur die Kosten von Einführung, Ausbildung und Ausrüstung der Zivildienst leistenden Personen (ZDP) (letztere kostet durchschnittlich 300 Franken), die Einsatzkosten, wenn er selbst Einsatzbetrieb ist, sowie die Kosten der Zivildienstverwaltung. Alle andern Kosten tragen die Einsatzbetriebe. Die durch die längere Dauer des Zivildienstes bedingten Mehrkosten der Erwerbsersatzordnung tragen die Sozialpartner.

2.3.1 Bestände

Der Bestand an ZDP mit Restdiensttagen (RDT) wird in den kommenden Jahren stark wachsen, weil auf absehbare Zeit jährlich wesentlich mehr ZDP zugelassen als entlassen werden. Das genaue Ausmass zu prognostizieren ist allerdings schwierig, weil es von verschiedenen Variablen – insbesondere von der Anzahl Zulassungen und von der durchschnittlichen Dauer, bis alle Zivildiensttage geleistet sind – abhängt. Unter der Annahme von zunächst weiterhin hohen und spätestens ab 2012 sinkenden Zulassungszahlen¹⁵ sowie von durchschnittlich 6,8 Jahren, bis alle Diensttage geleistet sind, ist ab 2013 mit mehr als 30'000 ZDP mit RDT zu rechnen. Dabei ist allerdings der Einfluss von Massnahmen, die aufgrund dieses Berichts allenfalls ergriffen werden, nicht berücksichtigt.

2.3.2 Vollzug

Zulassung: Die unerwartet starke Zunahme an Gesuchen und die Anpassung der internen Prozesse an das revidierte Zivildienstgesetz führte im zweiten Quartal 2009 zu höheren Pendenzen bei der Gesuchsbehandlung, die aber bis im Sommer abgebaut werden konnten. Die Spitzen zu Beginn der Rekrutenschulen im Juli und im November führten wiederum zu hohen Belastungen, vor allem auch, weil Gesuche aus Rekrutenschulen noch vorrangig behandelt werden mussten. Insgesamt läuft die Gesuchsbehandlung, die für die ganze Schweiz zentral in Thun abgewickelt wird, nach Anfangsschwierigkeiten seit dem Sommer 2009 effizient und reibungslos. Vollständige Gesuche können in der Regel innerhalb von zwei Wochen entschieden werden.

Einführung und Ausbildung: Der eintägige Einführungskurs wird dezentral in den einzelnen Regionalzentren durchgeführt. Die grossen Mengen führten auch hier zu Engpässen, die teilweise mit Grossveranstaltungen überwunden werden mussten. Unterdessen sind die Einführungskurse in allen Regionalzentren eingespielt; die Rückmeldungen der ZDP sind gut. Die grosse Zahl an Zulassungen wirkt sich auch auf die (bisher dezentral durchgeführten) einsatzspezifischen Ausbildungskurse aus. Um den Mehraufwand bewältigen zu können, werden ab Mitte 2011 alle Kurse inkl. Verpflegung und Unterkunft in einem Ausbildungszentrum durchgeführt; so lassen sich Skaleneffekte erzielen.

Einsätze: Die grosse Zahl an neuen ZDP seit Anfang 2009 ist zusammengefallen mit dem Mehraufwand, den die Verschärfung der Einsatzregeln seit dem 1. Januar 2009 nach sich zog: Ab dem 27. Lebensjahr müssen ZDP, die durchschnittlich noch mehr als 26 Diensttage pro Jahr zu leisten haben, jährlich einen Einsatz leisten. Seither mussten und müssen sehr grosse Anstrengungen unternommen werden, um alle ZDP fristgerecht zu ihren Einsätzen anzubieten. Die Effizienz konnte diesbezüglich 2009 weiter gesteigert werden.

Anerkennung und Inspektion von Einsatzbetrieben: Die Zahl der Einsatzplätze kann nicht linear zur Zahl der ZDP wachsen. Deshalb ist es für die ZDP schwieriger geworden, einen Einsatzplatz zu finden; sie müssen längerfristig suchen und mehr Flexibilität bezüglich Einsatzbereich, Zeitpunkt, Dauer und Ort zeigen. Um zu verhindern, dass die Einsatzplätze in Zukunft nicht mehr ausreichen, wurden für das Jahr 2010 neue, massiv höhere Ziele definiert und dafür spezifische personelle Ressourcen gesprochen. Besondere Anstrengungen in der Anerkennung und Inspektion von Einsatzbetrieben werden auch in den folgenden Jahren notwendig sein.

Betreuung der ZDP: Weil die Suche von Einsatzplätzen schwieriger wird, steigt der Aufwand in der Betreuung der ZDP überproportional.

Rechtsdienst: Mit der Anzahl Aufgebote hat auch die Zahl der Disziplinarverfahren zugenommen. Mehrarbeit ergibt sich insbesondere auch als Folge unentschuldigter Nichterscheinens an Einführungskursen.

2.3.3 Ressourcen: Finanzen/Personal

Ende 2008 arbeiteten in der Vollzugsstelle für den Zivildienst 59 Personen auf 50,75 Vollzeitstellen. Im Zulassungsverfahren waren 8,3 Vollzeitstellen sowie rund 110 Mitglieder der Zulassungskommission

¹⁵ Für einen Rückgang der Gesuchszahlen in den nächsten Monaten und Jahren spricht unter anderem, dass die bisher hohe Zahl von ausexerzierten Gesuchstellern (rund die Hälfte aller Gesuchsteller seit Einführung des „Tatbeweises“) vermutlich sinken wird. Für einen zusätzlichen Rückgang ab 2012 spricht die Wirkung der zu ergreifenden Massnahmen.

tätig. Der Vollzug verursachte im Jahr 2008 einen Funktionsaufwand im Umfang von 12,3 Mio. Franken (darin inbegriffen der Funktionsaufwand für das Zulassungsverfahren im Umfang von 3,5 Mio. Franken) sowie einen Transferaufwand von 1,5 Mio. Franken für Zivildienstesätze im Umweltbereich. Der Funktionsertrag aus der Abgabepflicht der Einsatzbetriebe betrug 4,2 Mio. Franken. Daraus ergab sich ein Nettoaufwand von 9,6 Mio. Franken.

Die Botschaft zur Änderung des ZDG vom 27. Februar 2008¹⁶ ging von der Annahme aus, künftig würden jährlich maximal 2'500 Zulassungsgesuche eingereicht. Für das Zulassungsverfahren sollten im Rahmen der Tatbeweislösung 0,8 Vollzeitstellen genügen und der Funktionsaufwand sollte (unter Berücksichtigung der Gemeinkosten) auf 1,2 Mio. Franken zurückgehen. Auf der Basis des Voranschlags 2009 wurde das Sparpotenzial der Tatbeweislösung mit maximal 3,6 Mio. Franken beziffert. Der Botschaftstext wies allerdings darauf hin, dass im Bereich Einsätze Mehrausgaben anfallen würden, sollten mehr als 2'500 Personen pro Jahr zum Zivildienst zugelassen werden.

Die Voranschläge 2009 und 2010 und die Finanzplanung bis 2013 (basierend auf dem Voranschlag 2010) beruhten auf nachstehenden *Annahmen* (Basis: Krediteröffnungen per 1.1.2009 bzw. 1.1.2010; alle Kreditarten berücksichtigt):

	VA 2009	VA 2010	FP 2011	FP 2012	FP 2013
Zulassungen	2'250	2'250	2'250	2'250	2'250
Zivildiensttage	390'000	440'000	470'000	470'000	470'000
Vollzeitstellen Ende Jahr	48.8	41.1	41.1	41.1	41.1
Funktionsaufwand	16'995'000	16'683'000	16'578'000	17'463'800	17'627'500
Transferaufwand	2'154'500	2'198'300	2'414'300	2'488'300	2'518'200
Investitionen	800'000	-	366'000	-	-
Funktionserträge	3'518'000	25'500 ¹	4'520'000	4'700'000	4'700'000
Nettoaufwand	16'431'500	18'855'800¹	14'838'300	15'252'100	15'445'700

¹ Im Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Stabilisierungsmassnahmen des Bundes wurden im Jahr 2009 Massnahmen geplant, die den Vollzug des Zivildienstes erheblich hätten beeinträchtigen können. Daher war vorgesehen, die Einsatzbetriebe des Zivildienstes für die Geltungsdauer der Massnahmen von der Abgabepflicht zu befreien, was im Voranschlag 2010 zu einem starken Rückgang der Erträge und einer entsprechenden Zunahme des Nettoaufwandes führte. Weil die Arbeitslosenquote den vorgesehenen Grenzwert nicht erreichte, traten die entsprechenden Massnahmen jedoch 2010 nicht in Kraft und die Einsatzbetriebe blieben abgabepflichtig. Der Voranschlag 2010 wurde nicht entsprechend nachgeführt.

Der Gesuchseingang ab Inkrafttreten der Tatbeweislösung zeigte, dass auf der Basis der Erfahrungswerte 2009 eine *Nachkalkulation* unumgänglich war. Diese ergab die folgenden neuen Annahmen:

	(R 2009)	2010 neu	VA 2011	FP 2012	FP 2013	FP 2014
Zulassungen	(6'736)	8'500	8'500	7'500	6'500	6'500
Zivildiensttage	(533'101)	750'000	800'000	900'000	1'000'000	1'100'000
Vollzeitstellen Ende Jahr	(59.8)	87.4	108.2	124.4	124.4	124.4
Funktionsaufwand	(15'088'759)	21'599'400 ²	27'982'600	33'859'000	36'977'300	37'211'400
Transferaufwand	(2'006'351)	2'898'300 ³	3'003'800	3'691'800	4'270'000	4'573'200
Investitionen	(-)	800'000	1'429'000	-	-	-
Funktionserträge	(5'488'462)	6'900'000 ⁴	7'165'500	8'058'000	8'950'500	9'843'000
Nettoaufwand	(11'606'648)	18'397'700	25'248'900	29'492'800	32'296'800	31'941'600

² Inbegriffen Nachtragskredite im Umfang von 4'916'000 Franken.

³ Inbegriffen Nachtragskredit im Umfang von 700'000 Franken.

⁴ Abgabepflicht der Einsatzbetriebe, hier wieder eingefügt, nachdem klar war, dass die Stabilisierungsmassnahmen nicht vollständig umgesetzt würden.

¹⁶ BBI 2008 2707

Massnahmen, die zu einem Rückgang der Gesuchszahlen führen können, werden kaum vor 2012 in spürbarer Weise greifen. Der Personalaufwand ist ab Ende 2012 plafoniert, weil ab 2012 eine neue IKT-Applikation mit E-Government-Modulen in Betrieb sein wird, die zu einer effizienteren Geschäftsabwicklung führen wird.

Massgebliche Kostentreiber sind nicht nur die Gesuchszahlen, sondern noch viel stärker die Zahlen der ZDP mit Restdiensttagen. Deren Zahl sinkt erst, wenn die Zahl der altersbedingten jährlichen Entlassungen aus der Zivildienstpflicht die Zahl der Neuzulassungen im gleichen Jahr übersteigt. Auch wenn also die Zahl der Neuzulassungen rascher als angenommen sinkt, können Personal- und Finanzbedarf noch während mehrerer Jahre weiter ansteigen. Der Bedarf an zusätzlichen Stellen kann mit folgender Formel geschätzt werden: $(\text{Anzahl Zulassungen} - 2 \cdot 500) : 500 = \text{Anzahl neuer Stellen}$.

Der Mehraufwand 2010 ist mithilfe von Nachtragskrediten und der Ausschöpfung von freien Reserven gedeckt, die Ende 2009 aus Mehrerträgen gebildet werden konnten.

Der Grossteil des Aufwands wächst proportional zur Zahl der ZDP und zur Zahl der geleisteten Zivildiensttage. 60 Prozent des Aufwands ist Personalaufwand. Dieser wächst stark, weil der Aufwand für die Durchführung der Einführungskurse, für die Suche nach neuen Einsatzbetrieben, für Inspektionen, für die intensivere Betreuung der ZDP und für die Organisation von Einsätzen für wenig leistungsbe-reite ZDP stark zunimmt. Der Transferaufwand wächst, weil es weiterhin möglich sein soll, dass 10 Prozent der Zivildiensttage in Umweltprojekten geleistet werden, die von der Vollzugsstelle finanziell unterstützt werden. Denn nicht jede ZDP eignet sich für einen Einsatz im Gesundheits- oder Sozialwesen. Überproportional wächst der Aufwand für einsatzspezifische Ausbildungskurse: Hier bestehen Vollzugsrückstände, deren Aufholen nun mit den hohen Zahlen neuer ZDP zusammenfällt. Der Bereich Ressourcen wird nur geringfügig ausgebaut (Personalwesen, Finanzen, Kanzlei), ebenso die Prozessführung. Wie sehr die Führung infolge des Wachstums der Vollzugsstelle ausgebaut werden muss, steht noch nicht fest.

2.4 Fazit I – Handlungsbedarf

Der ausgewiesene Handlungsbedarf stützt sich auf die quantitative Analyse der Auswirkungen von zwölf Monaten „Tatbeweis“.

Aufgrund dieses Wissensstandes ergibt sich für die Armee lediglich ein geringer oder kein Handlungsbedarf: Die zahlreichen Zulassungen zum Zivildienst (teilweise kompensiert durch weniger medizinische Ausmusterungen) gefährden die Armeebestände mittelfristig nicht. Ursachen und Lösungen der Schwierigkeiten bei der Planung von Rekrutenschulen sowie bei der Rekrutierung von Durchdienern und Kaderanwärtern liegen nicht beim Zulassungsverfahren zum Zivildienst.

A	Handlungsbedarf Armee	Bemerkungen/Begründung
	1. Vor den Rekrutenschulen	
	Geringer Handlungsbedarf	Die Schwierigkeiten bei der Planung der Auslastung von Rekrutenschulen werden leicht verschärft.
	2. Während Rekrutenschulen	
	Kein Handlungsbedarf	Seit Einführung des „Tatbeweises“ ist insgesamt keine bedeutende Zunahme der Abgänge festzustellen.
	3. Durchdiener	
	Rekrutierung von genügend Durchdienern: geringer Handlungsbedarf	Der „Tatbeweis“ verstärkt leicht die Schwierigkeiten, genügend Durchdiener zu rekrutieren, und schränkt die Einsatzbereitschaft der Durchdienerverbände leicht ein.

4. Kaderanwärter

Rekrutierung von genügend Kaderanwärtern: geringer Handlungsbedarf

Der „Tatbeweis“ verstärkt leicht die Schwierigkeiten, genügend Kaderanwärter zu rekrutieren.

5. Nach Rekrutenschulen

Vermeidung von Alimentierungsproblemen in einzelnen Funktionen: geringer Handlungsbedarf

Bei einzelnen Truppengattungen (z. Bsp. Uem Trp, Log Trp, San Trp) verstärken die Abgänge zum Zivildienst die Alimentierungsprobleme.

6. Armeebestände

Erst mittelfristig Handlungsbedarf

Auf der Basis der Armee XXI, Entwicklungsschritt 08/11, gefährden die Abgänge zum Zivildienst die Armeebestände erst in vier bis fünf Jahren. Die Ausbildungsbestände in einzelnen Formationen während der Fortbildungsdienste der Truppe sind nicht mehr zu 100% sichergestellt.

7. Ressourcen

Kein Handlungsbedarf

Es gibt keine Mehrkosten, sondern Einsparungen.

Für die Vollzugsstelle für den Zivildienst bedeuten die quantitativen Auswirkungen des „Tatbeweises“ eine grosse Herausforderung; sie kann ihre Probleme jedoch lösen. Es genügt allerdings nicht, die finanziellen und personellen Ressourcen hochzufahren.

Z Handlungsbedarf Zivildienst

Bemerkungen/Begründung

1. Einsatzbetriebe

Dringlicher Handlungsbedarf

Es müssen mehr Einsatzplätze gefunden werden. Akquisition und Betreuung der Einsatzbetriebe müssen intensiviert werden.

2. ZDP

Grosser Handlungsbedarf

Es wird schwieriger, Einsatzplätze zu finden. Daher ist die Betreuung der ZDP zu intensivieren.

3. Vollzugsregeln quantitativ

Sehr grosser Handlungsbedarf

Die Prozesse Zulassung, Anerkennung, Einsätze und Rechtsdienst müssen vereinfacht werden.

Einsatzregeln und -kultur gewähren den ZDP Freiheiten und fordern Eigenverantwortung und Initiative ein. Diese Einsatzregeln wurden für relativ kleine Mengen geschaffen. Sie sind deshalb auf ihre Mengentauglichkeit zu prüfen und so anzupassen, dass der steigende Aufwand der Vollzugsstelle deutlich abnimmt.

Diese Anpassungen sollen die Attraktivität des Zivildienstes für potenzielle Gesuchsteller nicht erhöhen.

Der Vollzug muss streng und konsequent bleiben.

4. Ressourcen

Sehr grosser Handlungsbedarf

Die zusätzlichen Mengen und Aufwände sind ohne starke Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen nicht zu bewältigen. Die Vereinfachung der Vollzugsregeln (3.) muss dazu führen, dass die Ressourcen trotz der zusätzlichen Aufwände (1. und 2.) nicht linear zum Bestand an ZDP wachsen.

3 Qualitative Betrachtung

Qualitative Aspekte des „Tatbeweises“ betreffen insbesondere die Motive der Gesuchsteller:

- Können oder wollen die Gesuchsteller wirklich aus Gewissensgründen keinen Militärdienst leisten?
- Welche Motive machen den Militärdienst „unattraktiv“ und stossen die Gesuchsteller vom Militärdienst weg (Pushfaktoren)? Welche Motive machen den Zivildienst „attraktiv“ und ziehen die Gesuchsteller zum Zivildienst (Pullfaktoren)?

Verschiedene Gründe machen es schwierig, diese Fragen schlüssig zu beantworten:

- Zum Wesen des „Tatbeweises“ gemäss ZDG gehört, dass die Gesuchsteller zwar Gewissensgründe deklarieren, ihre Motive aber weder mitteilen noch erläutern.
- Sollten wir die Gesuchsteller (ausserhalb des Zulassungsverfahrens) zu ihren Motiven befragen, bleibt ungewiss, ob wir zu verlässlichen Antworten gelangen: Die Erfahrungen mit der „Gewissensprüfung“ lehren, dass die Kommunikation über Motive und Gewissensgründe sehr aufwendig und anspruchsvoll ist.
Beispiel: Ein Gesuchsteller begründet sein Gesuch damit, die Armee sei *nutzlos*. Nur ein langes, kompetent geführtes Gespräch erlaubt im besten Fall abzuklären, ob er mit dem Nutzen den *Sinn* meint, und ob dieser Sinn für ihn die Qualität einer *moralischen Forderung* hat. Ein solches Gespräch zu führen, war bis Ende März 2009 Aufgabe der Zulassungskommission.
- Verschiedene Motive können sich überlagern oder sogar verstärken. Die Einreichung eines Gesuchs ist selten monokausal erklärbar. Pull- und Pushfaktoren schliessen einen Gewissenskonflikt nicht aus.
Beispiel: Ein Angehöriger der Armee reicht sein Gesuch ein, „weil“ sein Dienstverschiebungsgesuch nicht bewilligt wurde. Es kann sein, dass er mit der Dienstverschiebung seinem Gewissenskonflikt ausweichen wollte; nachdem das Dienstverschiebungsgesuch nicht bewilligt wurde, muss er ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einreichen, um seinen Gewissenskonflikt zu lösen.

Ziffer 3.1 erläutert, warum die Möglichkeit einer systematischen Erhebung zu den Motiven von Gesuchstellern verworfen wurde. Die Ziffern 3.2 und 3.3 geben, im beschränkten Rahmen des heutigen Wissensstandes, trotzdem einzelne Antworten: Die Ziffer 3.2 befasst sich mit Gewissensgründen, die Ziffer 3.3 mit Push- und Pullfaktoren.

Ein weiterer qualitativer Aspekt des „Tatbeweises“ – nebst den Motiven – betrifft die Eignungen und Neigungen der Gesuchsteller. Damit befasst sich die Ziffer 3.4.

Die qualitative Betrachtung dieses Kapitels befasst sich nicht mit dem gesamtgesellschaftlichen Kontext (dem sozialen Wandel, der Wahrnehmung der Bedrohungslage und der Rolle der Armee etc.) und mit dessen Einfluss auf die Bereitschaft, Militär- oder Zivildienst zu leisten.

3.1 Systematische Befragung von Gesuchstellern

Welche Motive bewegen militärdienstpflichtige Personen, ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einzureichen? Unter welchen Bedingungen lässt sich diese Frage zuverlässig beantworten?

Fachleute und Wissenschaftler sind sich einig, dass eine systematische Befragung, die wissenschaftlichen Anforderungen genügt, sehr anspruchsvoll und aufwendig wäre:

- Es wäre äusserst schwierig, die Motive der Gesuchsteller zuverlässig zu erheben.
- Nebst einem schriftlichen Teil müssten auch leitfadengestützte Interviews durchgeführt werden.
- Die Befragung müsste einer externen, unabhängigen Fachstelle in Auftrag gegeben werden und wäre entsprechend teuer.
- Sie würde ca. drei Jahre dauern.

Aus diesen Gründen konnten zum vorliegenden Bericht keine Erkenntnisse aus einer repräsentativen Erhebung beigegeben werden. Daraus folgt, dass die qualitative Betrachtung auf nicht repräsentativen Erhebungen und ungesicherten Erkenntnissen beruht.

3.2 Gewissenskonflikt

Die starke Zunahme der Anzahl Gesuche könnte vermuten lassen, viele Gesuchsteller hätten keine Gewissensgründe. Es ist jedoch auch möglich, dass früher, zur Zeit der „Gewissensprüfung“, viele Angehörige der Armee trotz eines Gewissenskonflikts auf ein Gesuch verzichteten und weiter Militärdienst leisteten bzw. die medizinische Ausmusterung anstrebten.

Grundsätzlich lassen sich die folgenden Gruppen von Motiven unterscheiden:

- a) Eindeutige, „reine“ Gewissensmotive, die leicht als solche zu erkennen sind: Ich darf nicht töten. Ich darf keine Gewalt gegen Menschen anwenden. Ich darf in meinem Leben nur Sinnvolles mit Blick auf die ganze Menschheit tun. Etc.
- b) Motive, die moralisch sind oder sein können, aber oft nicht auf Anhieb als solche erkannt werden: Ich will mich nützlich machen und Sinnvolles tun, was ich im Militärdienst nicht für möglich halte. Ich kann nicht akzeptieren und gutheissen, wie in der Armee mit Menschen umgegangen wird. Etc.
- c) Eindeutig nicht-moralische Motive, d.h. Motive, die persönlichen, opportunistischen oder egoistischen Interessen dienen: Ich kann den Zivildienst besser und flexibler mit meiner Ausbildung / meinem Beruf koordinieren als den Militärdienst. Weil ich arbeitslos bin, profitiere ich mehr vom Zivildienst als vom Militärdienst. Der Zivildienst ist bequemer und angenehmer als der Militärdienst. Etc.

Alle Gesuchsteller bestätigen mit ihrer Unterschrift, dass sie den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können.

Hinzu kommt das Konzept des „Tatbeweises“: Wer bereit ist, einen Dienst an der Allgemeinheit zu leisten, der anderthalbmal so lang dauert, hat vermutlich keine rein opportunistischen, egoistischen Gründe. Ein Beweis dafür kann allerdings nicht erbracht werden – genauso wenig wie im früheren Verfahren der „Gewissensprüfung“, das sich damit begnügte zu prüfen, ob ein Gewissenskonflikt *glaubhaft dargelegt* wurde.

Es liegt in der Natur des „Tatbeweises“, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Teil der Gesuchsteller keinen Gewissenskonflikt hat. Das Erfordernis, mit der Unterschrift einen Gewissenskonflikt zu deklarieren, hindert niemanden daran ein Gesuch einzureichen, wenn er – aus welchen Gründen auch immer – keinen Militärdienst leisten will, aber bereit ist, einen deutlich längeren zivilen Dienst im öffentlichen Interesse zu leisten.

Im Wissen um dieses Wesensmerkmal hat das Parlament den „Tatbeweis“ wegen der folgenden Hauptmängel der früheren „Gewissensprüfung“ eingeführt:

- Nicht das Gewissen wurde geprüft, sondern die *glaubhafte Darlegung* eines Gewissenskonflikts.
- Bei geringer Selektionswirkung verursachte die „Gewissensprüfung“ einen grossen Aufwand und hohe Verfahrenskosten.
- Das Verfahren bevorteilte gut ausgebildete Gesuchsteller.

3.3 Push- und Pullfaktoren

Eine Vielzahl verschiedener Kräfte und Motive kann – nebst reinen Gewissensgründen – potenzielle Gesuchsteller im Entscheid beeinflussen, ein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst einzureichen oder nicht:

- Pushfaktoren machen den Militärdienst unattraktiv und stossen den Gesuchsteller von der Armee weg.
- Pullfaktoren machen den Zivildienst attraktiv und ziehen den Gesuchsteller zum Zivildienst.

- Vorteile des Militärdienstes und Nachteile des Zivildienstes können die Push- und Pullfaktoren abschwächen bzw. verstärken.

Push- und Pullfaktoren können zum Teil zweifelsfrei festgestellt, zum Teil nur angenommen werden. Wie stark sie wirken, ist nicht bekannt und individuell verschieden. Die folgende Darstellung stützt sich auf nicht systematisch erhobene Erkenntnisse:

- das Wissen der Verwaltung um Vor- und Nachteile, Stärken und Schwächen von Militär- und Zivildienst;
- die (nicht repräsentative, mündliche) Befragung von Hunderten von ZDP an den Einführungskursen des Zivildienstes;
- Begründungen und Erklärungen, die Gesuchen um Zulassung zum Zivildienst freiwillig angefügt wurden;
- weitere Aussagen Betroffener, militärischer Kader etc.

Push- und Pullfaktoren schliessen moralische Motive nicht aus und stehen deshalb nicht notwendig im Widerspruch zu einem Gewissenskonflikt; sie können mit ihm vielmehr zusammenhängen oder ihn sogar verstärken:

- Das Gebot, sich sozial zu engagieren, ist eine mögliche Kehrseite des Gewalt- oder Tötungsverbots.
- Aus der Ablehnung militärischer Dienstleistungsbedingungen (z. Bsp. Befehl und Gehorsam) aus Gewissensgründen kann die Bevorzugung ziviler Dienstleistungsbedingungen folgen.

3.3.1 Pushfaktoren

Die ZDP nennen die folgenden Pushfaktoren¹⁷:

- Armee und Militärdienst machten keinen Sinn. Der Auftrag der Armee sei nicht nachvollziehbar. Der Militärdienst (besonders Wiederholungskurse) sei ein Leerlauf.
- Der Militärdienst sei ungenügend mit der persönlichen Lebensplanung vereinbar. Er nehme keine Rücksicht auf die persönliche Lebenssituation (Ausbildung, Familie, Beruf).
- Der Militärdienst habe physisch und/oder psychisch überfordert; doch man habe der medizinischen Ausmusterung den Zivildienst vorgezogen.
- Der Militärdienst schränke mit Gruppenzwang das Individuum ein.
- Man akzeptiere militärische Autorität und Hierarchie nicht. Die militärischen Vorgesetzten (insbesondere das mittlere Kader) seien unfähig.
- Die Armee zwingt zum Weitermachen.
- Der Militärdienst werde zu wenig anerkannt (sozialer Status).
- Man wolle keine Uniformen / keine Waffen tragen.
- Die ärztliche Betreuung im Militärdienst (v. a. in der RS) sei ungenügend gewesen. Logistik und Infrastruktur seien mangelhaft. Militärische Vorgesetzte hätten geraten, ein Zivildienstgesuch einzureichen.
- Als Durchdiener sei es möglich, gegen Ende des Militärdienstes ins WK-Modell umgeteilt zu werden und in der Folge im Zivildienst den „Tatbeweis“ der längeren Dauer nicht erbringen zu müssen.

3.3.2 Pullfaktoren

Die ZDP nennen die folgenden Pullfaktoren:

- Die Zivildienstesätze im öffentlichen Interesse seien sinnvoll und sinnstiftend.

¹⁷ Die mündliche Befragung von Gesuchstellern aus zwei Rekrutenschulen in den ersten Wochen des RS-Starts 1/2010 bestätigt nach mündlicher Auskunft vom LVb FU 30 einige dieser Faktoren.

- Autonomie, Flexibilität, Freiheit in der eigenverantwortlichen Planung der Einsätze seien attraktiv: Man könne Einfluss nehmen auf Zeitpunkt, Dauer, Ort, Einsatzbereich. Der Zivildienst sei gut mit dem Privat-/Berufsleben vereinbar.
- Der Zivildienst biete die Möglichkeit, Erfahrungen in (anderen) Berufsfeldern zu sammeln; man erhalte auch ein Arbeitszeugnis. Es bestehe die Möglichkeit, den Zivildienst als Praktikum anrechnen zu lassen. Der Zivildienst bringe persönlichen Nutzen, man könne Erfahrungen in vielfältigen Bereichen sammeln, Sozial- und Fachkompetenzen erweitern.
- Es gälten zivile Bedingungen in einem zivilen Betrieb.
- Man könne die Einsätze individuell leisten.
- Es gebe die Möglichkeit, zu Hause zu schlafen.
- Der Zivildienst sei eine Alternative zur Arbeitslosigkeit.
- Im Zivildienst gebe es die Möglichkeit von Auslandseinsätzen.
- Im Zivildienst bestehe die Möglichkeit, nicht draussen arbeiten zu müssen.
- Im Zivildienst würden Spesen (Übernachtung, Mahlzeiten) entschädigt.
- Falsche Erwartungen, die Einsätze seien nicht sehr anforderungsreich und der Vollzug erfolge nicht sehr konsequent.

3.3.3 Interpretation

Bedeutung und Gewicht der einzelnen Push- und Pullfaktoren sowie ihre gegenseitige Beeinflussung können nicht gemessen oder belegt werden. Trotzdem sind die folgenden Schlüsse möglich:

- a) Der bedeutendste Faktor ist die „Sinnfrage“: Sehr viele Gesuchsteller haben im Militärdienst den Sinn nicht erkennen können. Umgekehrt nehmen sie den Zivildienst als wirkungsvoll und sinnstiftend wahr.

Die positive Wirkung des Zivildienstes auf allen Ebenen – bei den ZDP, in den Einsatzbetrieben und für deren Zielgruppen – trägt wesentlich zur Attraktivität des Zivildienstes und zu dessen Anerkennung in der Gesellschaft bei. Diese positive Wirkung stiftet Sinn und zieht deshalb potenzielle Gesuchsteller umso mehr an, je weniger sie den Sinn des Militärdienstes einsehen.

Darin liegt vermutlich der wichtigste Grund für die hohe Zahl an Gesuchen. Die Forderung, dass das eigene Tun „Sinn“ haben muss, kann zudem eine moralische Dimension beinhalten; sie kann ein Gewissensgrund sein oder andere Gewissensmotive verstärken.

Es kann jedoch nicht darum gehen, die Sinnhaftigkeit des Zivildienstes zu reduzieren.

- b) Eine Reihe weiterer wichtiger Faktoren, die unter dem Begriff der Dienstleistungsbedingungen subsumiert werden können, hängt mehr oder weniger direkt mit der Sinnfrage zusammen und verstärkt Pullfaktoren des Zivildienstes:
- Die fehlende Einsicht in den Sinn des Militärdienstes, der empfundene Leerlauf, die Ablehnung von Hierarchie und Autorität, die Führungsprobleme, die Verweigerung einer Kaderlaufbahn und die schlechte Stimmung verstärken sich gegenseitig; auch die physische/psychische Überforderung kann mit der mangelnden Einsicht in den Sinn des Militärdienstes zusammenhängen.
 - Am Zivildienst erscheinen vor diesem Hintergrund Eigenverantwortung und Individualität der Einsätze sowie die zivilen Rahmenbedingungen umso attraktiver.

Ziffer 3.3.4 erläutert Besonderheiten der Dienstleistungsbedingungen in Militär- und Zivildienst, die den Handlungsspielraum einengen.

- c) Verschiedene Faktoren weisen darauf hin, dass ein Teil der Gesuchsteller schlecht informiert ist, sei es über den Militärdienst, wenn das Gesuch vor der Rekrutenschule eingereicht wird, sei es über den Zivildienst, wenn die Anforderungen der Einsätze oder die Konsequenz des Vollzugs unterschätzt werden.

Allfällige Massnahmen müssen in Zusammenarbeit von Armee und Zivildienst erfolgen.

- d) Die Entschädigung von Spesen im Zivildienst kann als Pullfaktor wirken.

Allfällige Massnahmen müssen auf Seiten des Zivildienstes erfolgen.

- e) Dem Spezialfall, dass Durchdiener gegen Ende ihres Militärdienstes zum Zivildienst zugelassen werden können, ohne dass sie den „Tatbeweis“ der längeren Dauer erbringen müssten, widmet sich die Ziffer 3.3.5.

Allfällige Massnahmen müssen in Zusammenarbeit von Armee und Zivildienst erfolgen.

- f) Dass der Militärdienst grundsätzlich weniger gut mit Privat- und Berufsleben vereinbar ist als der Zivildienst, liegt weitgehend in der Natur der Sache.

- g) Im Zusammenhang mit Führungsausbildung und Führung sowie Logistik/Infrastruktur der Armee sind einzelne Pushfaktoren Gegenstand laufender Optimierungsprozesse.

3.3.4 Dienstleistungsbedingungen

Militärische und zivile Dienstleistungsbedingungen unterscheiden sich stark. Dabei lassen sich notwendige von vermeidbaren Bedingungen unterscheiden.

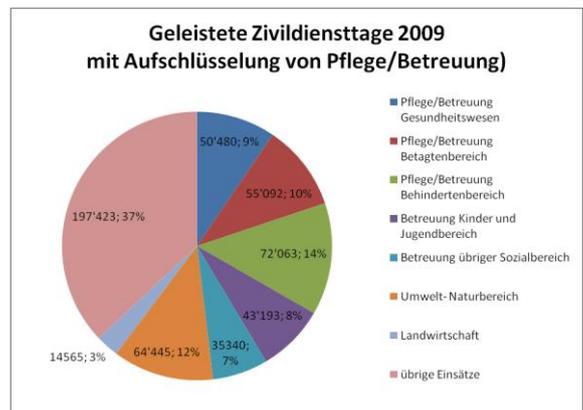
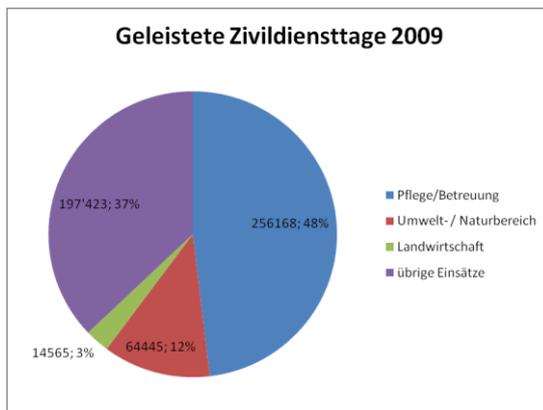
Die Armee ist notwendig hierarchisch gegliedert und organisiert. Sie muss Freiheiten, die im zivilen Leben gelten, einschränken. Militärische Funktion sowie Zeitpunkt und Dauer von Rekrutenschule und Wiederholungskursen können nicht frei gewählt werden. Das Individuum wird zu einem Leben in der Gruppe gezwungen. Tagesablauf, lange Arbeits- und Präsenzzeiten sind weitgehend vorgegeben.

Andere Dienstleistungsbedingungen in Armee und Militärdienst können grundsätzlich beeinflusst werden. Dazu zählen die Kaderausbildung, der Mangel an qualifiziertem Berufspersonal, Logistik und Infrastruktur, Ausbildungs- und Dienstleistungsmodelle sowie ausserdienstliche Pflichten.

Im Zivildienst gelten notwendig zivile Bedingungen. Diese verlangen von den ZDP je nach Einsatzart und Vorbildung eine andere Anpassungsleistung als der Militärdienst. Dazu zählen z. Bsp. die Individualität der Einsätze und die Möglichkeit, privat und beruflich Erfahrungen zu sammeln. Zivile Bedingungen sind jedoch nicht gleichzusetzen mit tiefen Anforderungen:

- Die ZDP hat nicht nur Freiheiten, indem sie Zeitpunkt, Dauer und Tätigkeitsbereiche der Einsätze beeinflussen kann, sie ist auch verpflichtet dazu, in ihrer Freizeit die Einsätze zu planen und zu Vorstellungsgesprächen zu erscheinen. Dieser vor jedem Einsatz wiederkehrende Aufwand wird an die Erfüllung der Dienstpflicht nicht angerechnet.
- Pflichtenhefte geben vor, welche Arbeiten die ZDP zu leisten hat.
- Die Einsatzbetriebe sind hierarchisch strukturiert. Jede ZDP hat im Einsatz eine vorgesetzte Person, der sie gehorchen muss.
- Die Einsätze sind anforderungsreich und herausfordernd. Die meisten Einsätze und alle langen Einsätze werden in der Pflege, in der Betreuung von Kindern, Jugendlichen, behinderten oder alten Menschen, im Umweltschutz und in der Landwirtschaft geleistet. Diese Einsätze stellen oft physisch und/oder psychisch sehr hohe Anforderungen.¹⁸

¹⁸ Unter „übrige Einsätze“ sind im Diagramm alle Einsätze in Gesundheits- und Sozialwesen, die auf technischen Pflichtenheften (Hausdienst, Küche, Wäscherei, Reinigung etc.) geleistet werden, sowie alle Einsätze aus den Bereichen Forst, Kulturgütererhaltung, Entwicklungsarbeit und Katastrophenhilfe zusammengefasst.



- Der Umstand, dass die ZDP den Einsatzbetrieben relativ hohe Kosten verursachen (die Einsatzbetriebe müssen nicht nur Taschengeld, Verpflegung und Übernachtung, sondern auch eine Entschädigung an den Bund für die erhaltene Arbeitskraft bezahlen), stellt sicher, dass die ZDP effektiv eingesetzt und durch die Einsatzbetriebe gefordert werden.
- Im Zivildienst müssen alle Diensttage geleistet werden.
- Die medizinische Ausmusterung ist nur möglich, wenn eine ZDP voraussichtlich dauernd arbeitsunfähig ist.
- Die deutlich längere Dauer des Zivildienstes kann für Arbeitnehmer und selbständig Erwerbende Nachteile zur Folge haben.

Diese Faktoren mindern die Attraktivität des Zivildienstes. Sie sollen beibehalten und potenziellen Gesuchstellern klar und noch deutlicher als bisher kommuniziert werden.

Andere Rahmenbedingungen im Zivildienst können grundsätzlich verändert werden. Dazu zählen verschiedene Regeln des Vollzugs (wie die Freiheit und Eigenverantwortung in der Planung und die Mindestdauer der Einsätze) sowie die Spesenentschädigung¹⁹, von der insbesondere ZDP, die noch bei ihren Eltern wohnen und dafür nichts bezahlen müssen, finanziell profitieren können.

3.3.5 Spezialfälle

Besondere Pushfaktoren können bei Durchdienern und Kaderanwärtern wirken:

- Gegen Ende der Militärdienstleistung von Durchdienern ist der Zivildienst aus einem besonderen Grund attraktiv: Einen Teil der Durchdiener, die ein Zivildienstgesuch eingereicht haben, teilt die Armee vom Durchdienermodell (mit 300 Militärdiensttagen) ins WK-Modell (mit 260 Militärdiensttagen) um. Das hat zur Folge, dass Durchdiener, die gegen Ende ihres Militärdienstes zum Zivildienst zugelassen werden, faktisch keinen „Tatbeweis“ mehr erbringen, weil sie im Zivildienst weniger Diensttage als im Durchdienermodell leisten müssen. Auf die Anzahl Gesuche hat dieser Systemmangel bisher zwar noch kaum Auswirkungen gehabt (vgl. Ziffer 2.1.1.7); qualitativ ist er aber trotzdem von Bedeutung, weil er das wesentliche Element des „Tatbeweises“ – die längere Dauer – nicht mehr enthält.
- Kaderanwärter: Die von der Armee für potenzielle Kader angebotene Führungsausbildung mit Modulzertifikaten ist zivil bloss fünf Jahre gültig. Zudem müssen für das SVF-Zertifikat Leadership²⁰ zusätzlich zwei Module und die Schlussprüfung ausserdienstlich absolviert werden. Die militärische Aus- und Weiterbildung muss von ziviler Seite besser anerkannt und genutzt werden. Wer zur Kaderausbildung gezwungen und vor der Brevetierung zum Zivildienst zugelassen wird, muss den „Tatbeweis“ der längeren Dauer nicht erbringen (max. 390 Zivildiensttage, 400 Militärdiensttage als Wachtmeister).

¹⁹ Einsatzbetriebe, die der ZDP die Verpflegung bzw. die Übernachtung nicht anbieten können, entschädigen sie finanziell dafür.

²⁰ Schweizerische Vereinigung für Führungsausbildung SVF-ASFC

3.4 Eignung und Neigung der ZDP

Ein weiterer qualitativer Aspekt des „Tatbeweises“ betrifft die Eignung und die Neigungen der Gesuchsteller. Angehörige der Armee, die sich aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Ausbildung oder ihrer Fähigkeiten der „Gewissensprüfung“ nicht stellten, reichen jetzt dank dem stark vereinfachten Verfahren ein Gesuch ein. Beobachtungen der vergangenen Monate zeigen, dass der Anteil ZDP mit bescheidener Ausbildung oder Migrationshintergrund wächst. Daraus ergeben sich neue Herausforderungen: Der Zivildienst muss vermehrt Einsatzplätze anbieten, die sich für diese ZDP eignen, und ihnen mehr Unterstützung bieten, damit sie die Vollzugsregeln verstehen und Einsatzbetriebe finden können.

3.5 Fazit II: Handlungsbedarf

Der ausgewiesene Handlungsbedarf stützt sich auf die qualitative Betrachtung der Auswirkungen von zwölf Monaten „Tatbeweis“.

Dieser Bericht zeigt nur den Handlungsbedarf seitens des Zivildienstes auf. Der Handlungsbedarf auf Seiten der Armee ist grundsätzlich durch das VBS zu erarbeiten und in Massnahmen umzusetzen. Zwei Ausnahmen betreffen die Durchdiener (weil dieser Handlungsbedarf schon zu einem früheren Zeitpunkt festgestellt wurde) sowie das Zulassungsverfahren zum Zivildienst.

A	Handlungsbedarf Armee	Bemerkungen/Begründung
1. Durchdiener	Geringer Handlungsbedarf	Die Regeln sind in Zusammenarbeit mit der Vollzugsstelle für den Zivildienst so anzupassen, dass auch Durchdiener gegen Ende ihrer Militärdienstpflicht den „Tatbeweis“ der längeren Dauer erbringen müssen.
2. Reaktion auf Gesuche	Mittlerer Handlungsbedarf	Gesuchsteller sollen nicht ohne gründliche Auseinandersetzung mit dem Militärdienst zum Zivildienst zugelassen werden. Die Armee soll – insbesondere, wenn das Gesuch aus der Rekrutenschule heraus gestellt wurde – die Gelegenheit erhalten, die Gründe für die Unzufriedenheit mit dem Militär zu erfahren und innerhalb der Armee eine Lösung anzubieten.

Aufgrund der qualitativen Analyse der Auswirkungen des „Tatbeweises“ ergibt sich auf Seiten des Zivildienstes der folgende Handlungsbedarf.

Z	Handlungsbedarf Zivildienst	Bemerkungen
1. ZDP	Mittlerer Handlungsbedarf	Die Betreuung der ZDP – insbesondere von solchen mit bescheidener Ausbildung – muss intensiviert werden, damit sie ihre Pflichten wahrnehmen können.
2. Vollzugsregeln qualitativ	Grosser Handlungsbedarf	1. Die Vollzugsregeln sollen vereinfacht und Pullfaktoren wo möglich und sinnvoll reduziert werden. Die Vollzugsregeln sollen für alle ZDP leicht verständlich sein. Zugleich soll die Attraktivität des Zivildienstes reduziert werden. Insbesondere die

Entschädigung von Verpflegung und Übernachtung soll nicht als finanzieller Anreiz die Attraktivität des Zivildienstes steigern.

2. Die Qualität der Inspektionen von und der Zusammenarbeit mit Einsatzbetrieben ist zu verbessern, um einen seriösen und fordernden Vollzug sicherzustellen.

3. Zulassungsverfahren

Mittlerer Handlungsbedarf

Gesuchsteller sollen nicht spontan, aufgrund opportunistischer Motive und ohne gründliche Auseinandersetzung mit dem Zivildienst ein Zulassungsgesuch einreichen.

Insbesondere ist zu verhindern, dass Angehörige der Armee innert weniger Tage aus einer Militärdienstleistung entlassen werden müssen.

4. Information

Grosser Handlungsbedarf

Die Information der militärdienstpflichtigen Personen über den Zivildienst ist zu verbessern.

Die Information ist insbesondere auch deshalb zu verbessern, weil nach der Eröffnung (und nicht erst nach Rechtskraft) des Entscheids das Gesuch nicht mehr zurückgezogen werden kann.

4 Vom EVD veranlasste Sofortmassnahmen

Das EVD hat im Zusammenhang mit den Auswirkungen des „Tatbeweises“ zwei Sofortmassnahmen veranlasst.

4.1 Gesuche aus Militärdienstleistungen

Bereits im Herbst 2009 ergriff die Vollzugsstelle für den Zivildienst eine erste Sofortmassnahme: Gesuche, die aus einem Militärdienst, der weniger als vier Wochen dauert (hauptsächlich Wiederholungskurse), heraus gestellt wurden, werden seit Oktober 2009 erst nach Beendigung des Militärdienstes entschieden. Bei dieser Massnahme ging es nicht primär darum, die Zahl der Gesuche zu senken, sondern den aufgrund der raschen Gesuchsbehandlung möglichen kurzfristigen Abbruch einer Militärdienstleistung, der in der Armee zu Führungs- und Organisationsproblemen führte, zu verhindern.

Auf den 15. März 2010 – rechtzeitig vor dem RS-Start 1/2010 – trat eine Revision des Artikels 26 der Zivildienstverordnung (ZDV) in Kraft, wonach sämtliche Gesuche, die aus dem Militärdienst heraus gestellt werden, frühestens nach vier Wochen entschieden werden. Nur wenn der Gesuchsteller vorzeitig aus dem Militärdienst entlassen wird, entfällt diese Wartefrist. Rekruten, die aufgrund der neu eingeführten vierwöchigen Wartefrist Probleme haben, steht die Möglichkeit offen, mit dem Schularzt bzw. mit Vertretern des psychologisch-pädagogischen Dienstes oder der Armeeseelsorge ein Gespräch zu führen, welches zu einem Antrag auf administrative Entlassung aus der Dienstleistung führen kann. Der zuständige Schulkommandant fällt die Entscheidung. Damit konnten die Führungs- und Organisationsprobleme auch in den Rekrutenschulen gelöst werden, die zuvor durch die rasche, vorrangige Behandlung von Gesuchen entstehen konnten. Die Anzahl Gesuche aus den Rekrutenschulen im März 2010 ist – vermutlich dank dieser Massnahme – im Vergleich zu den RS-Starts 2 und 3 im Jahr 2009 sehr tief.

Diese beiden Massnahmen – verbunden mit der verbesserten Information (vgl. Ziffer 4.2) – gewährleisten, dass kein Angehöriger der Armee spontan und unreflektiert bzw. aus persönlichen Interessen kurzfristig seinen militärischen Pflichten ausweichen kann. Zugleich gewährleisten sie in der Regel, dass Gesuchsteller, die für eine militärische Weiterbildung vorgeschlagen wurden, die Kaderschule beginnen müssen und je nach ihren Erfahrungen ihr Gesuch um Zulassung zum Zivildienst zurückziehen können.

Für eine verlässliche Evaluation der Auswirkungen dieser Sofortmassnahmen ist es noch zu früh: Der erste RS-Start 2010 lässt sich nur bedingt mit dem 1. RS-Start 2009 (weil damals der „Tatbeweis“ noch nicht eingeführt war) bzw. mit dem 2. und 3. RS-Start 2009 vergleichen. Die Tatsache, dass im März 2010 nicht mehr Gesuche aus der RS eingereicht wurden als 2009, vor Einführung des „Tatbeweises“, ist jedoch mit grosser Wahrscheinlichkeit der beschriebenen Verordnungsrevision zu verdanken. Mit Sicherheit wird man die Wirkungen der ergriffenen Sofortmassnahmen im Sommer 2011 evaluieren können.

Der aufgrund der qualitativen Betrachtung ausgewiesene Handlungsbedarf, dass spontane, unreflektierte Gesuche aus dem Militärdienst verhindert werden müssen (vgl. Ziffer 3.5, Handlungsbedarf Z3), ist damit eingelöst.

Ein Nachteil dieser Massnahme besteht darin, dass nicht mehr alle Gesuchsteller gleich behandelt werden: Wer das Gesuch während einer Militärdienstleistung einreicht, muss länger auf den Entscheid warten, hat aber auch eine Bedenkfrist und die Möglichkeit, sein Gesuch wieder zurückzuziehen. Die anderen Gesuchsteller werden rasch zugelassen und haben deshalb kaum die Möglichkeit, das Gesuch zurückzuziehen.

Ein weiterer Nachteil liegt darin, dass Rekruten, die nicht vorzeitig entlassen werden, während vier Wochen ausgebildet werden müssen, ohne dass die Armee daraus einen Nutzen ziehen könnte, was ökonomisch und führungsmässig nicht befriedigen kann.

4.2 Information

Die Vollzugsstelle hat in den vergangenen Monaten gemeinsam mit dem VBS grosse Anstrengungen zur Verbesserung der Information unternommen. Das übergeordnete Ziel war dabei stets, potenzielle Gesuchsteller auf die Voraussetzung eines Gewissenskonflikts, auf die Pflichten der ZDP und auf die hohen Anforderungen in Zivildiensteinsätzen aufmerksam zu machen:

- Die Kommunikation und die Absprachen mit den zuständigen Stellen des VBS wurden intensiviert.
- Die Präsentation des Zivildienstes an Orientierungstagen wurde vollständig überarbeitet (neue Powerpoint-Präsentation, neuer Film).
- Schulkommandanten, Militärärzte, Armeeeseelsorger und Kader des PPD wurden vor Beginn des RS-Starts 1/2010 schriftlich informiert und instruiert.
- Ein neuer, leicht verständlicher Flyer weist potenzielle Gesuchsteller auf die Regeln und Pflichten im Zivildienst hin. Dieser Flyer wird z. Bsp. allen Gesuchstellern zugeschickt, die aus dem Militärdienst heraus ihr Gesuch eingereicht haben, damit sie ihr Gesuch allenfalls zurückziehen können.

Diese Anstrengungen um eine optimale Information müssen konsequent weitergeführt werden. Der Handlungsbedarf (vgl. Ziffer 3.5, Handlungsbedarf Z4) bleibt deshalb bestehen.

5 Massnahmen und deren Bewertung

5.1 Einleitung

Massnahmen können bei der Armee wie beim Zivildienst auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Revisionen von Gesetzen, Revisionen von Verordnungen sowie operative Massnahmen zur Optimierung von Geschäftsprozessen und Zuweisung von Ressourcen zur Sicherstellung des Vollzugs.

Dieses Kapitel unterscheidet zwischen kurz- und mittel- bis langfristigen Massnahmen.

Ziffer 5.2 stellt dar, welche Beurteilungskriterien EVD und VBS vereinbarten, um Massnahmen zu prüfen.

Ziffer 5.3 befasst sich mit kurzfristigen Massnahmen, die auf den in den vorangegangenen Kapiteln ausgewiesenen Handlungsbedarf antworten und die Beurteilungskriterien erfüllen. Auf Seiten des Zivildienstes sind zwei Ebenen zu unterscheiden:

- Massnahmen, die in der Kompetenz und Verantwortung der Verwaltung liegen;
- Massnahmen, die eine Anpassung von Verordnungen erfordern und vom Bundesrat anzuordnen sind.

Massnahmen seitens der Armee werden – von zwei Ausnahmen abgesehen – im vorliegenden Bericht nicht dargestellt. Sie sind vom VBS zu entwickeln und umzusetzen.

Mit mittel- bis langfristigen Massnahmen auf Gesetzesstufe befasst sich Ziffer 5.4.

5.2 Beurteilung von Massnahmen

Alle Massnahmen wurden aufgrund der folgenden MUSS- und SOLL-Kriterien beurteilt.

- | | |
|------|---|
| MUSS | 1. Verfassungsmässigkeit (insbesondere Art. 59 BV sowie Rechtsgleichheit und Diskriminierungsfreiheit) |
| | 2. Effektivität |
| | 3. Vereinbarkeit mit Menschenrechten und Grundrechten gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention |
| | 4. Keine falschen Anreize |
| SOLL | 5. Effizienz |
| | 6. Transparenz |
| | 7. Berücksichtigung der Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Zeiten der „Gewissensprüfung“ bis März 2009 und aus der ZDG-Revision per 1. April 2009 |

5.3 Kurzfristige Massnahmen

Es wurden ausschliesslich Massnahmen aufgenommen, die die Kriterien von Ziffer 5.2 erfüllen.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt im Rahmen der im Voranschlag 2011 und im Finanzplan 2012-2014 eingestellten Mittel.

Aufgrund des Handlungsbedarfs gemäss Ziffern 2.4 und 3.5 sind kurzfristig die folgenden Massnahmen umzusetzen.

5.3.1 Massnahmen ohne Anpassung des Rechts

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst hat in eigener Kompetenz und Verantwortung die folgenden Massnahmen umzusetzen:

- a) Einsatzbetriebe

- Es werden mehr personelle Ressourcen in die Akquisition, Beratung und Betreuung von Einsatzbetrieben investiert. Das Personal wird speziell für diese Aufgabe rekrutiert und ausgebildet.
 - Mit Verbänden und Organisationen der Einsatzbetriebe werden strategische Partnerschaften aufgebaut.
- b) ZDP
- Es werden mehr personelle Ressourcen in die Betreuung von ZDP investiert. Das Personal für die Betreuung schwieriger ZDP wird speziell rekrutiert und ausgebildet.
- c) Vollzugsregeln quantitativ
- Die Aufgebote werden vereinfacht.
- d) Vollzugsregeln qualitativ
- Die Inspektionen und die Zusammenarbeit mit den Einsatzbetrieben werden intensiviert.
- e) Information
- Die Website wird verbessert.
 - Ein Simulationsprogramm auf der Website zur Planung der Zivildienstesätze wird geprüft.
 - Das Gesuchsformular wird um zusätzliche Informationen ergänzt.
 - Die Verstärkung der Medienarbeit wird geprüft.
 - Der Datenaustausch mit dem VBS wird intensiviert und ein gemeinsames Controlling aufgebaut.

5.3.2 Massnahmen auf Verordnungsstufe

Aufgrund des ausgewiesenen Handlungsbedarfs sind auf Stufe der Zivildienstverordnung die folgenden Massnahmen umzusetzen bzw. zu prüfen:

- a) Einsatzbetriebe
- Die Einsatzbetriebe können relativ zu ihrer Grösse mehr ZDP als bisher einsetzen (Sofortmassnahme, bereits eingeleitete Verordnungsrevision, die am 1. August 2010 in Kraft tritt).
 - Die Delegation von Aufgaben an Dritte zur Entlastung der Vollzugsstelle für den Zivildienst wird geprüft.
- b) Vollzugsregeln quantitativ
- Die Pflichtenhefte werden vereinfacht.²¹ Das Ausmass der Vereinfachung wird geprüft.
 - Die Verlängerung der Mindesteinsatzdauer wird geprüft.
 - Aufgebote von Amtes wegen werden möglichst vermieden: Die ZDV wird an die neue Auslegung der Bedingungen einer Erhöhung des Entlassungsalters gemäss Art. 11 Abs. 2bis ZDG angepasst.
 - Die Vereinfachung der Prozesse der Anerkennung und der Änderung von Anerkennungsverfügungen wird geprüft.
- c) Vollzugsregeln qualitativ
- Einschränkungen in der Planung der Einsätze (Einsatzrhythmus / langer Einsatz als erster Einsatz) werden geprüft.

²¹ Die Pflichtenhefte führen sehr detailliert auf, welche Arbeiten die ZDP auszuführen hat (teilweise bis auf 5% aufgeteilt); teilweise sind sich die aufgeführten Tätigkeiten sehr ähnlich. Dies führt dazu, dass die Pflichtenhefte die Einsatzbetriebe im Einsatz der ZDP stark einschränken und sehr häufig geändert werden müssen. Mit der Vereinfachung der Pflichtenhefte und mit der Erarbeitung standardisierter Pflichtenhefte für Einsatzbetriebe mit ähnlichen Einsatzgebieten unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben kann der Aufwand in der Vollzugsstelle und in den Einsatzbetrieben reduziert sowie die Effektivität der Einsätze erhöht werden.

- Die Einschränkung der Möglichkeit von ZDP, den Tätigkeitsbereich vorzuschlagen, evtl. verbunden mit besserer Ausbildung/Zertifizierung, wird geprüft (alle Einsätze im gleichen Tätigkeitsbereich / Zuweisung Tätigkeitsbereich des langen Einsatzes).
 - Die Aufhebung der Möglichkeit für ZDP, den Einsatzbetrieb vorzuschlagen, wird geprüft.
 - Die Reduktion von Geldleistungen zugunsten von ZDP wird geprüft.
- d) Zulassungsverfahren
- Allgemeine Wartezeit bis zur Entscheidung von Gesuchen: Auch Gesuchsteller, die ihr Gesuch nicht während einer Militärdienstleistung einreichen, erhalten eine Bedenkzeit von mindestens vier Wochen mit der Möglichkeit, ihr Gesuch zurückzuziehen, bevor sie zum Zivildienst zugelassen werden. Dazu werden ihnen Informationen zugeschickt, die ihnen erlauben, die volle Tragweite ihres Entscheids zu erkennen.

5.3.3 Massnahmen seitens VBS

Aufgrund des ausgewiesenen Handlungsbedarfs sind vom VBS die folgenden Massnahmen umzusetzen bzw. zu prüfen:

a) Reaktion auf Gesuche

- Alle Gesuchsteller, die während der Rekrutenschule ein Gesuch eingereicht haben, absolvieren innert zwei Wochen eine Tauglichkeitsbeurteilung / ein Assessment im Rekrutierungszentrum. Das VBS prüft zusätzlich die Option, dass auch Gesuchsteller, die vor oder nach der Rekrutenschule ihr Gesuch eingereicht haben, freiwillig oder obligatorisch eine solche Tauglichkeitsbeurteilung / ein solches Assessment im Rekrutierungszentrum besuchen. Das VBS erstattet dem Bundesrat vor Ende 2010 Bericht und stellt Antrag, falls eine Revision von Normen notwendig ist.

Die Tauglichkeitsbeurteilung / das Assessment dient nicht dazu, das „Gewissen zu prüfen“. Vielmehr geht es darum, im Gespräch mit dem Gesuchsteller zu eruieren, ob die Armee eine Lösung anbieten kann, die den Gesuchsteller bewegen würde, sein Gesuch um Zulassung zum Zivildienst zurückzuziehen. Die Tauglichkeitsbeurteilung / das Assessment ist auch keine Voraussetzung für die Zulassung: Falls sie nicht stattgefunden hat, wird der Gesuchsteller nach vier Wochen trotzdem zum Zivildienst zugelassen.

b) Durchdiener

- Die Regeln werden in Zusammenarbeit mit der Vollzugsstelle für den Zivildienst so angepasst, dass auch Durchdiener, die gegen Ende ihrer Militärdienstleistung das Gesuch einreichen, den „Tatbeweis“ der längeren Dauer erbringen müssen.

Zudem hat das VBS gestützt auf die Darlegungen zu den Pushfaktoren (vgl. Ziffer 3.3) den Handlungsbedarf abzuleiten, Massnahmen zu definieren und dem Bundesrat vor Ende 2010 Bericht zu erstatten.

5.4 Mittel- bis langfristige Massnahmen

Kurzfristig erfordert der ausgewiesene Handlungsbedarf aus den folgenden Hauptgründen keine Gesetzesrevisionen:

- Quantitative Analyse: Der „Tatbeweis“ gefährdet die Armeebestände mittelfristig nicht. Er kann zwar einzelne Probleme der Armee verstärken; deren Ursachen und deren Lösungen liegen aber nicht im Einflussbereich des Zivildienstes.
- Verfassungsmässigkeit: Der „Tatbeweis“ der deutlich längeren Dauer ist verfassungskonform. Wer dazu bereit ist, handelt nicht gegen die Verfassung.

Mit allfälligen Massnahmen auf Gesetzesebene ist zudem aus den folgenden Gründen zuzuwarten:

- Der Beobachtungszeitraum eines Jahres ist zu kurz, um die Auswirkungen des „Tatbeweises“ zu beurteilen. Die Wirkung der ZDV-Revision vom März 2010 auf die Anzahl Gesuche aus Rekrutenschulen kann frühestens in einem Jahr durch den Vergleich der RS-Starts 2 und 3 in

den Jahren 2009 und 2010 beurteilt werden. Die durchschnittliche Anzahl Gesuche von aus-exerzierten Angehörigen der Armee lässt sich erst in ein bis zwei Jahren beurteilen, weil erst dann alle, die zum Zeitpunkt der Einführung des „Tatbeweises“ bereits ausexerziert waren, zu einem WK einrücken mussten.

- Im Zusammenhang mit dem Armeebericht ist in den kommenden Monaten die Klärung von Fragen rund um die Aufgaben und die Bestände der Armee zu erwarten. In der Folge ist mit Revisionen des Rechts zu rechnen, die voraussichtlich auch das Zivildienstgesetz betreffen.

Mittelfristig, in ein bis zwei Jahren, liegen zudem die folgenden Fakten vor, die gut abgestützte Entschiede erlauben:

- Aufgaben und Grösse der künftigen Armee sind geklärt.
- Der Beobachtungszeitraum von zwei bis drei Jahren erlaubt, die Auswirkungen des „Tatbeweises“ verlässlich zu beurteilen.
- Auch die Wirkung aller neuen Massnahmen, die ohne Anpassung des Rechts bzw. auf Verordnungsstufe ergriffen wurden, kann beurteilt werden.

Allenfalls notwendige Änderungen auf Gesetzesstufe können zu diesem Zeitpunkt koordiniert mit Änderungen erfolgen, die sich aus dem Armeebericht ergeben.

Mittel- bis langfristig sind die folgenden Massnahmen auf Gesetzesstufe denkbar, wobei nicht alle die Kriterien gemäss Ziffer 5.2 erfüllen:

a) Vollzugsregeln quantitativ

- Das Gesuch kann erst ab der Rekrutierung (statt wie bisher ab dem Orientierungstag) eingereicht werden.
- Ein Anreizsystem für lange Einsätze (analog zu den Anreizen für Durchdiener im Militärdienst) wird geprüft.
- Der Vollzug der Aufgebote von Amtes wegen wird vereinfacht und beschleunigt.
- Es wird ein Katalog von Tatbeständen definiert, die in vereinfachtem Verfahren zu Verwarnung oder Busse führen.

b) Vollzugsregeln qualitativ

- Das Durchdienen (Leisten des Zivildienstes in einem einzigen Einsatz) wird zur Regel gemacht, die Schwerpunktprogramme werden abgeschafft.
- Die Einschränkung der Tätigkeitsbereiche nach Art. 4 ZDG wird geprüft.
- Die Abschaffung der Möglichkeit, zu Hause zu übernachten, wird geprüft.
- Die Aufhebung der ordentlichen Arbeitszeit von 8-9 Stunden pro Tag wird geprüft.
- Eine grundsätzliche Revision der Spesenentschädigung (Verpflegung und Unterkunft), verbunden mit dem Aufbau eines Sozialdienstes, wird geprüft.

c) Zulassungsverfahren

- Gesuchsteller müssen einen Informationsanlass des Zivildienstes besuchen, bevor sie das Gesuch einreichen bzw. bevor sie zugelassen werden. Diese Massnahme ist unabhängig von einer Tauglichkeitsbeurteilung / einem Assessment umsetzbar. Wenn sie eingeführt wird, fällt die vierwöchige „Bedenkfrist“ dahin. Je nach Art der Umsetzung sind weitere gesetzliche Anpassungen notwendig (z. Bsp. eine Änderung von Art. 17 ZDG).
- Der Rückzug des Gesuchs wird bis zur Rechtskraft der Zulassung ermöglicht; die Wiedereinteilung in die Armee wird ausgeschlossen.

Im Laufe der politischen Diskussion der letzten Monate wurden weitere einschneidende Massnahmen auf Gesetzesstufe vorgeschlagen:

- a) Der Gewissenskonflikt solle wieder (schriftlich und/oder mündlich) begründet bzw. dargelegt werden.

- b) Der Faktor zur Berechnung der Dauer des Zivildienstes solle erhöht werden.
- c) Die Möglichkeit, jederzeit ein Gesuch einzureichen, solle eingeschränkt werden.
- d) Die ZDP sollten Waffen weder tragen noch besitzen dürfen und von privaten und beruflichen Tätigkeiten ausgeschlossen werden, die mit einem möglichen Waffeneinsatz verbunden sind.

Die in Ziffer 5.3 vorgesehenen Massnahmen machen erste Schritte in diese Richtung:

- Die erneute Tauglichkeitsbeurteilung / das Assessment nach Ziffer 5.3.3 verlangt zwar keine Darlegung des Gewissenskonflikts, erlaubt aber das Gespräch über Gründe zur Gesuchseinreichung seitens der Armee.
- Die Massnahme einer allgemeinen mindestens vierwöchigen Wartefrist für alle Gesuchsteller nach Ziffer 5.3.2 schränkt bereits auf Verordnungsstufe die Möglichkeit ein, jederzeit ein Gesuch einzureichen.

5.5 Fazit

Die von den in der Frühjahrssession 2010 überwiesenen Motionen verlangte Gesetzesrevision soll 2013 an die Hand genommen werden, parallel zur Revision der Rechtsgrundlagen der Armee, die sich aufgrund des Armeeberichts abzeichnet.

Kurzfristig ist aufgrund der Evaluation der Auswirkungen des „Tatbeweises“ eine Gesetzesrevision nicht angebracht. Der „Tatbeweis“ ist vorläufig in seiner aktuellen Form beizubehalten. Denn er stellt den allgemeinen Auftrag der Militärdienstpflicht (allgemeinen Wehrpflicht) nicht in Frage und gefährdet die Armeebestände mittelfristig nicht. Kurzfristig genügen aufgrund des ausgewiesenen Handlungsbedarfs Massnahmen auf Verordnungsstufe und im operativen Bereich. Ihre Wirkung ist auszuwerten, bevor weitere Schritte eingeleitet werden. Bevor das Zivildienstgesetz revidiert wird, ist neu zu prüfen, ob der „Tatbeweis“ die Aufgaben und Bestände der künftigen Armee gefährdet.

6 Empfehlungen

Auf der Grundlage des vorliegenden Berichts wird dem Bundesrat empfohlen:

1. Das EVD ist mit der Prüfung und Umsetzung der Massnahmen gemäss Ziffer 5.3.2 vor Ende 2010 zu beauftragen. Es hat dem Bundesrat im 4. Quartal 2010 eine Revision der ZDV vorzulegen.
2. Das VBS ist – wo nötig in Zusammenarbeit mit dem EVD – mit der Prüfung und Umsetzung der Massnahmen gemäss Ziffer 5.3.3 vor Ende 2010 zu beauftragen. Es hat im 4. Quartal entsprechend Antrag zu stellen.
3. Das VBS ist auf der Grundlage der im Bericht genannten Pushfaktoren mit der Definition des Handlungsbedarfs und der Ableitung von Massnahmen zu beauftragen. Es hat vor Ende 2010 dem Bundesrat Bericht zu erstatten.
4. Das EVD ist mit der Erarbeitung eines Folgeberichts in Zusammenarbeit mit dem VBS bis Ende 2012 zu beauftragen. Der Bericht soll Aufschluss geben über die Auswirkungen des „Tatbeweises“, die Wirkungen der bisher ergriffenen Massnahmen, die allfällige Gefährdung der künftigen Armeebestände, über Handlungsbedarf und Massnahmen sowie die Notwendigkeit einer Revision des Zivildienstgesetzes. Der Bericht soll auch die finanziellen Auswirkungen und die Finanzierung der allfälligen neuen Massnahmen seitens EVD und VBS aufzeigen.
5. Das EVD ist zu beauftragen, den vorliegenden Bericht in gedruckter und elektronischer Form zu veröffentlichen und den Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte zuzustellen.

Anhang

Der folgende Text wurde vom Führungsstab der Armee, Personelles, verfasst.

1. Beurteilung der Armeebestände

Zur Beurteilung der Armeebestände muss zwischen Soll- und Effektivbestand unterschieden werden. Diese sind wie folgt definiert:

Der **Sollbestand** (personell) ist der notwendige Personalbestand einer Formation aufgrund der Einsatzdoktrin.

Der **Effektivbestand** entspricht der Anzahl der Eingeteilten einer Formation. Die Formationen des Bereichs Ausbildung und Support sowie die Personalgefässe des Art. 3 VOA²² weisen ebenfalls einen Effektivbestand aus. Der Effektivbestand der Gesamtarmee wird bestimmt durch die Rahmenbedingungen der Militärdienstpflicht, der Demografie und der Tauglichkeitsrate.

Der Vergleich zwischen Soll- und Effektivbeständen ist die Grundlage zur Beurteilung der Armeebestände. Um ein umfassendes Bild zu erhalten, muss zusätzlich die Differenzierung zwischen dem aktiven Teil der Armee und der Reserve erfolgen.

2. Sollbestände der Armee (Rechtliche Grundlage)

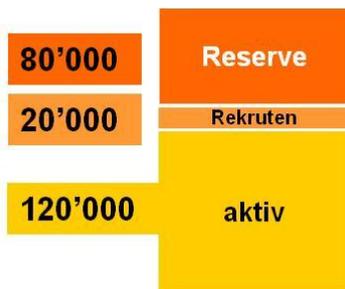
Gemäss der Verordnung der Bundesversammlung vom 4. Oktober 2002 über die Organisation der Armee (Armeeeorganisation, AO²³) setzt sich die Armee aus der aktiven Armee und der Reserve zusammen. Die aktive Armee besteht aus den Angehörigen der Armee (AdA), die zur Leistung von Ausbildungsdienst verpflichtet und in Formationen der aktiven Armee eingeteilt sind sowie dem militärischen Personal. Die Reserve besteht aus den Angehörigen der Armee, die militärdienstpflichtig sind und die, mit Ausnahme der Offiziere, keinen Ausbildungsdienst mehr leisten müssen. Die Armee verfügt zur Erfüllung ihrer Aufträge über einen Bestand von höchstens 220'000 Militärdienstpflichtigen, davon höchstens 140'000 AdA in der aktiven Armee (inkl Rekrutenjahrgang von 20'000 AdA) und höchstens 80'000 AdA in der Reserve. Nicht zum Bestand der Armee zählen die Militärdienstpflichtigen, die in die Stäbe des Bundesrates oder nach Artikel 60 MG²⁴ nicht in Formationen eingeteilt sind. Die AO legt ferner fest, dass die Rekrutenschule je nach Truppengattung 18 bis 21 Wochen dauert und die Angehörigen der Mannschaft sechs beziehungsweise sieben Wiederholungskurse leisten, die jährlich stattfinden und 19 Tage dauern.

Am 01.01.2012 – nach Umsetzung des Entwicklungsschrittes 08/11 – hat die Armee grundsätzlich folgende Sollbestände aufzuweisen:

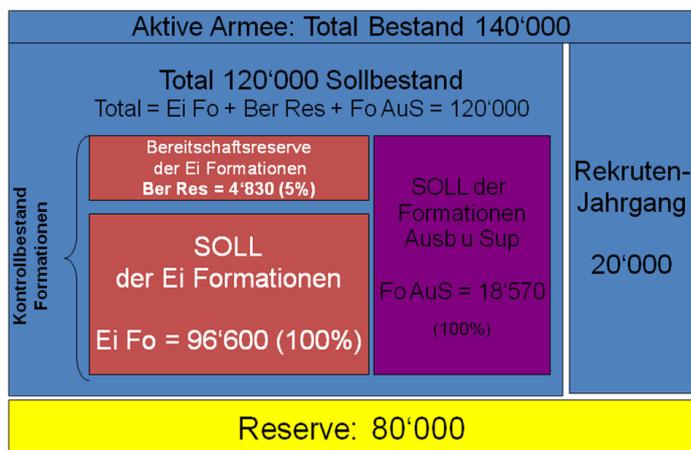
²² SR 513.11

²³ Grundlage: Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO, SR 513.1).

²⁴ SR 510.10



Die Sollbestände der Armee (Modelldarstellung mit 5% Bereitschaftsreserve – Entscheid CdA 19.02.2009)



3. Sollbestände: Überblick zur Situation im Jahr 2010

Die Armee steht armeerorganisatorisch kurz vor Abschluss der Umsetzung des Entwicklungsschrittes 08/11. Der Sollbestand der aktiven Einsatzformationen wird per 01.01.2011 rund 95'000 Plätze betragen. In Bezug auf die Umsetzung des ES 08/11 laufen im Jahr 2010 die letzten grossen Umbauarbeiten. Der Bereich Ausbildung und Support wird per 01.01.2012 vollständig reorganisiert. Der neue Sollbestand dieses Bereichs wird zwischen 18'500 und 19'800 betragen (einzelne Entscheide der Armeeführung noch offen).

Bezogen auf die rechtlichen Vorgaben wird per 01.01.2012 erstmals seit 2004 der maximal zulässige Sollbestand der Armee von 120'000 (inkl 5% Bereitschaftsreserve bei den Einsatzformationen) eingehalten resp leicht unterschritten werden.

Für die Jahre ab 2011 sind bereits heute einzelne weitere armeerorganisatorische Veränderungen vorhersehbar und geplant²⁵. Dazu gehören verschiedene Konsequenzen aus der Masterplanung wie die Streichungen der HQ Abt 13, der Fest Art Abt 13 oder der Mob Flab Lwf Abt (Rapier). Insgesamt werden diese Massnahmen den Sollbestand der Armee aber nur geringfügig reduzieren.

4. Effektivbestände der Armee

Die Grösse der Effektivbestände werden durch die Rahmenbedingungen der Militärdienstpflicht, der Demografie und der Tauglichkeitsrate bestimmt (siehe auch Kap 2.1.2.1).

Das mit der Einführung der Armee XXI entwickelte Modell bezüglich der Absolvierung der Militärdienstpflicht sieht wie folgt aus:

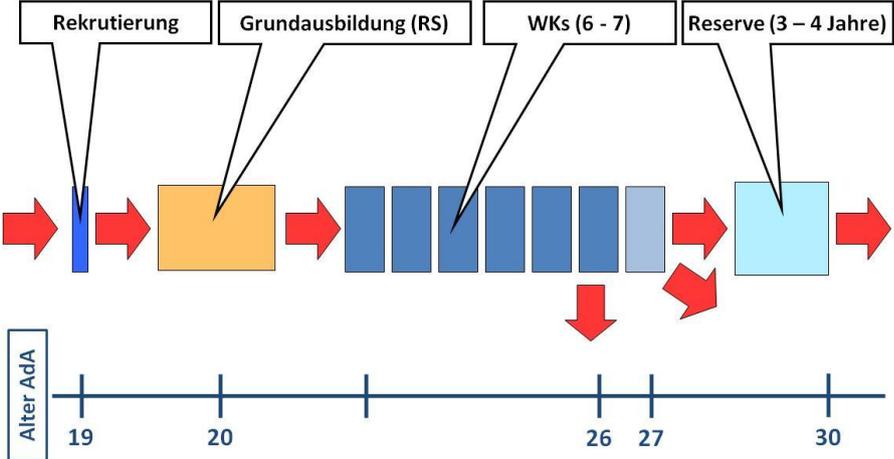
- 1) Absolvierung der Grundausbildung (Rekrutenschule, Kaderausbildung) im zwanzigsten Altersjahr.
- 2) Absolvierung von sechs bis sieben Wiederholungskursen (in Abhängigkeit zur Dauer der Rekrutenschule) in den nachfolgenden sechs bis sieben Jahren (Alterssegment 21 bis 27 Jahre).
- 3) Einteilung in die Reserve (3 bis 4 Jahre) bis zur Entlassung im dreissigsten Altersjahr.

Die Armeeingehörigen bleiben jedoch bis zur Erfüllung ihrer Ausbildungsdienstpflicht (260 Diensttage für Mannschaftsgrade) in den aktiven Formationen eingeteilt. Falls die Ausbildungsdienstpflicht im dreissigsten Altersjahr noch nicht erfüllt ist, kann die Dauer der Militärdienstpflicht bis maximal zum vierunddreissigsten Altersjahr ausgedehnt werden.

Ausnahmen bezüglich des dargestellten Modells sind die Durchdiener, welche ihre Ausbildungsdienstpflicht ohne Unterbruch absolvieren und spezielle Funktionen wie Grenadiere und Fallschirmaufklärer, welche zur Ausübung ihrer Funktion eine längere Ausbildungszeit benötigen und deshalb weniger Wiederholungskurse leisten müssen.

²⁵ Die Entscheide durch den C VBS resp Bundesrat sind noch offen.

Modell „Lebensweg“ AdA



5. Absolvierung Ausbildungsdienstpflicht

Der Vergleich zwischen dem unter Ziffer 4 beschriebenen Modell bezüglich der Absolvierung der Militärdienstpflicht und der Realität zeigt eine grosse Differenz. Dies aufgrund der Tatsache, dass die Armeeangehörigen die geforderten Dienstleistungen aufgrund von laufenden Ausbildungen (Studium, Weiterbildung) und anderen beruflichen Belastungen auf nachfolgende Jahre verschieben, dies bei den Grundausbildungsdienste (RS, Beförderungsdienst) und bei den Wiederholungskursen.

Die hohen Dienstverschiebungsquoten (DVS) zeigen dies deutlich:

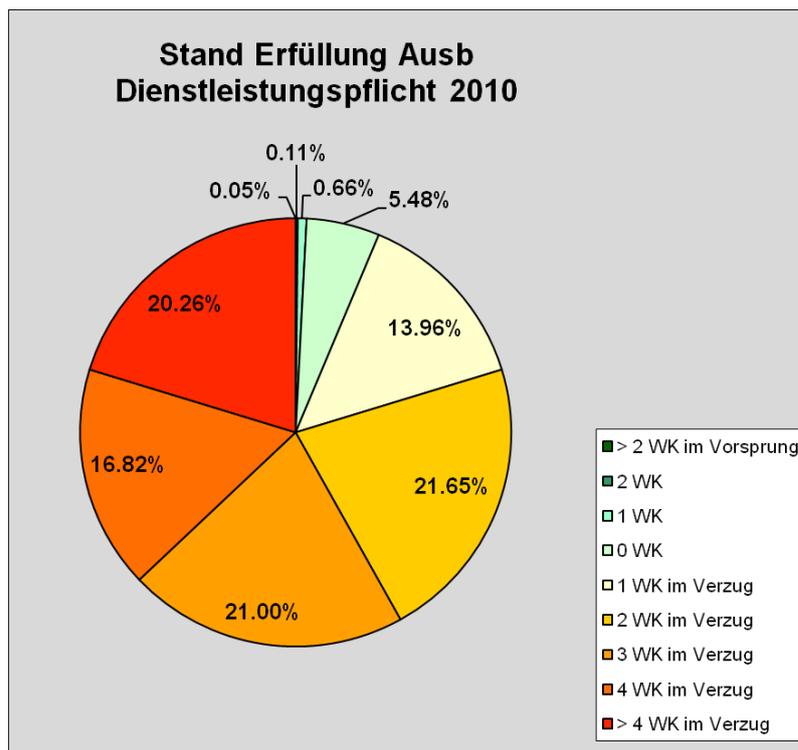
Gradgruppe	DVS Quote Grundausbildung	DVS Quote Wiederholungskurse
Offiziere	15%	18%
Unteroffiziere	11%	30%
Soldaten	31%	35%

Dies hat zur Folge, dass bei den Soldaten die Mehrheit mit der Erfüllung der Ausbildungsdienstpflicht im Verzug ist.

Im Jahr 2010 sind rund 94% der untersuchten Armeeangehörigen mindestens ein oder mehrere WK gegenüber der Vorgabe im Rückstand bzw haben die RS nach dem zwanzigsten Altersjahr absolviert.

Dies war bereits in den Jahren 2007 bis 2009 der Fall, wobei sich der Anteil derjenigen, welche im Verzug sind, noch vergrössert hat.

Die folgende Abbildung zeigt den Verzug bezüglich der Erfüllung der Ausbildungsdienstpflicht deutlich:



Prozentuale Aufteilung bei der Erfüllung der Ausbildungsdienstpflicht

Rund 58% der Soldaten weisen einen Verzug von 3 oder mehr Wiederholungskursen auf. Dies hat zur Folge, dass die aktiven Formationen geringe Überbestände bzw die Reserveformationen hohe Unterbestände aufweisen, da diese Armeeangehörigen direkt nach absolvierter Ausbildungsdienstpflicht aus der Armee entlassen werden.

6. Alimentierung der Armee

In der Folge werden für die einzelnen Bereiche:

- Gesamtbestand 2010

- Alimentierung Armee gesamt (Aktiv und Reserve);
- Alimentierung der Reserveformationen;
- Alimentierung des Bereichs Ausbildung und Support;
- Bestände der Personalgefässe Art. 3 VOA

die Effektivbestände 2010 und damit die Alimentierungsquoten wiedergegeben. Die Werte der Jahre 2005 bis 2009 sind ebenfalls aufgeführt.

Gesamtbestand 2010

Der „Verzug“ der Armeeingehörigen in der Erfüllung der Ausbildungsdienstpflicht hat wie bereits erwähnt deutliche Auswirkungen auf die Bestände der Armee.

Die aktive Armee umfasst zurzeit 133'981 Sollbestandesplätze. Der Effektivbestand der aktiven Armee umfasst demgegenüber 174'299 Armeeingehörige. Die Alimentierungsquote beträgt damit 130 %. Der Sollbestand wird somit um 30% überschritten.

Die Reserveformationen sind aufgrund des derzeitigen und schon lange andauernden Dienstverschiebungsverhaltens der Armeeingehörigen bezüglich der Ausbildungsdienstpflicht (Verschiebung der RS bzw der WK) stark unterdotiert. Die Reserveformationen haben einen Sollbestand von 53'248. Demgegenüber umfasst der Effektivbestand dieser Formationen 19'535. Die Alimentierungsquote beträgt somit 37%.

Das „Ungleichgewicht“ zwischen dem aktiven Teil der Armee und der Reserve tritt deutlich zutage und ist eindeutig aufgrund des „Verzuges“ bei der Absolvierung der Ausbildungsdienstleistungspflicht zu erklären.

Wie die Alimentierung der Gesamtarmee zeigt, können die Überbestände der aktiven Armee nur knapp die Unterbestände bei der Reserve kompensieren. Gesamthaft wird der Sollbestand nur um 4% überschritten.

Alimentierung Armee gesamt (Aktiv und Reserve)

Die Soll- und Effektivbestände der Armee sind keine stabilen Grössen. Sie werden von vielen Faktoren beeinflusst und verändern sich dauernd. Die Sollbestände werden jährlich im Rahmen von Revisionen überarbeitet. Diese Anpassungen sind meist kleineren Umfangs, ausser es erfolgt ein Umbau im Rahmen einer Weiterentwicklung der Armee. Als Beispiel kann hier der Entwicklungsschritt 08/11 aufgeführt werden. Hier wurden zuerst die Sollbestände der neuen Formationen aufgebaut und anschliessend diejenigen der wegfallenden Formationen abgebaut (siehe Sollbestände aktiv 2007 bis 2010).

Jahr	Sollbest aktiv	Effektivbest aktiv	Sollbest Res	Effektivbest Res	Total Sollbest	Total Effektivbest	Alimentierung
2005	128'791	209'393	47'344	22'618	176'135	232'011	132%
2006	130'265	214'456	47'317	11'203	177'582	225'659	127%
2007	132'869	208'845	47'345	9'629	180'214	218'474	121%
2008	134'886	201'333	49'620	10'289	184'506	211'622	115%
2009	138'657	188'433	48'270	14'422	186'927	202'855	109%
2010	133'981	174'299	53'248	19'535	187'229	193'834	104%

Die Alimentierung der Armee (Effektivbestände) hat im Zeitraum 2005 bis 2010 um 28% abgenommen und liegt im 2010 bei 104 %.

Alimentierung der Reserveformationen

Jahr	Sollbestand	Effektivbestand	Alimentierung
2005	47'344	22'618	48%
2006	47'317	11'203	24%
2007	47'345	9'629	20%
2008	49'620	10'289	21%
2009	48'270	14'422	30%
2010	53'248	19'535	37%

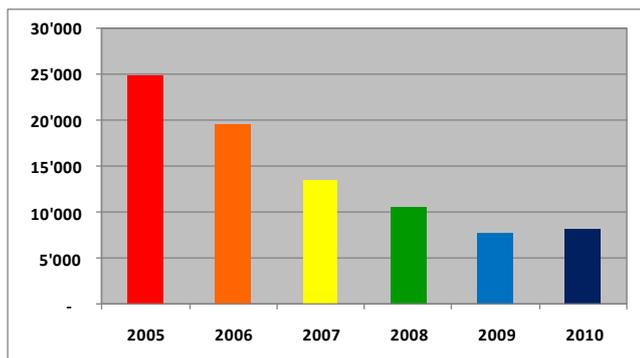
Von der maximal möglichen Grösse der Reserve (80'000) sind aufgrund des Bedarfes gut 53'000 als Sollbestände im Detail ausgestaltet. Die Effektivbestände der Reserve liegen deutlich unter den zugehörigen Sollbeständen.

Alimentierung des Bereichs Ausbildung und Support

Jahr	Sollbestand	Effektivbestand	Alimentierung
2005	29'518	53'066	180%
2006	31'660	54'727	173%
2007	31'786	52'914	166%
2008	30'115	50'439	167%
2009	29'674	45'701	154%
2010	29'103	43'549	150%

Die Alimentierung des Bereiches Ausbildung und Support ist höher als diejenige der Formationen der Einsatzarmee. Dies aufgrund der Tatsache, dass dieser Bereich sowohl aus den Grundausbildungsdiensten als auch aus den Formationen der Einsatzarmee alimentiert wird. Es werden vor allem Armeeingehörige mit speziellen Kenntnissen in diesem Bereich eingesetzt. Um diese Kenntnisse möglichst lange nutzen zu können (zum Teil bis ins 33. Altersjahr), werden diese Armeeingehörigen gezielt und oft nur für Einzeltage aufgebildet. Dies hat zur Folge, dass der Rückstand bei der Absolvierung der Dienstleistungspflicht gesamthaft in diesem Bereich grösser ist als bei Formationen der Einsatzarmee. Durch diesen Umstand senkt sich der Effektivbestand langsamer ab. In diesem Bereich ist auch ein grosser Teil des militärischen Berufspersonals (namentlich die Berufsunteroffiziere) eingeteilt.

Bestände der Personalgefässe Art. 3 VOA („Einsatzreserve“)



Jahr	Bestand
2005	24'884
2006	19'467
2007	13'549
2008	10'605
2009	7'759
2010	8'168

Die Personalgefässe Art. 3 VOA entstanden im Rahmen der Überführung Armee 95 – Armee XXI und wurden mit den damals Überzähligen gebildet. Diese Gefässe gehören nicht zum Bestand der Armee. Die Bestände in diesen Gefässen sind in den vergangenen Jahren konstant abgebaut worden. Momentan sind noch 8'168 einsetzbare AdA²⁶ dort eingeteilt. Sie dienen primär der personellen Unterstützung von Einsätzen (zB „VEMZ Einsätze“) sowie in den letzten 2 Jahren vor allem auch zur Unterstützung der Logistikbasis der Armee (LBA). Die leichte Erhöhung des Bestandes von 2009 auf 2010 erfolgte aufgrund des erhöhten Personalbedarfs der LBA.

Zusammenfassung der Bestandesentwicklung 2005 bis 2010

- Die Alimentierung der Armee hat sich um 28% gesenkt und liegt bei 104%;
- Die Alimentierung der aktiven Armee liegt bei 130%;
- Die Alimentierung der Reserve ist seit ihrer Einführung mit Armee XXI ungenügend, aber zur Zeit im Steigen begriffen. Am 1. März 2010 betrug die Alimentierungsquote 37%;
- Der Bereich Ausbildung und Support ist weiterhin etwas höher als die Einsatzformationen alimentiert. Die Alimentierungsquote 2010 beträgt 150%;
- Die Personalgefässe gemäss Art. 3 VOA, welche im Rahmen der Überführung Armee XXI mit Überzähligen gebildet wurden, sind mehrheitlich abgebaut worden.

Nachwuchssituation Armee

Seit 2006 wird die Nachwuchssituation im Rahmen der Armeeauszählung detailliert analysiert. Es werden die Zu- und Abgänge bezüglich der Formationen der Armee quantifiziert, um daraus die Bestandesbilanz erstellen zu können. Daraus werden die Aussagen zur Nachwuchssituation abgeleitet.

Zeitraum	Eff'best Vorjahr	Zugänge	Abgänge	Best'bilanz	Resul. Eff'best
2005/2006	232'011	25'575	32'544	-6'969	225'042
2006/2007	225'042	20'550	29'721	-9'171	215'871
2007/2008	215'871	19'524	28'861	-9'337	206'534
2008/2009	206'534	18'760	29'744	-10'984	195'550
2009/2010*	195'550	26'967	28'683	-1'716	193'834

Seit 2005 ist die Bestandesbilanz negativ, dh die Zugänge in der Armee können die Abgänge nicht kompensieren. In den letzten drei Jahren ist die jährliche Bestandesreduktion auf 9'000 bis 10'000 AdA pro Jahr angewachsen. Auch im Zeitraum 2009/ 2010 ist die Reduktion in dieser Grössenordnung, jedoch wurde durch die Einteilung der DD Reservisten aus den Personalgefässen Art 3 VOA in die Reserveformationen der Armee ein einmaliger zusätzlicher Zugang von rund 7'300 AdA generiert,

²⁶ Der Totalbestand Art. 3 VOA betrug am 01.03.2010 23'659 AdA. Nebst den 8'168 einsetzbaren AdA („Einsatzreserve“) sind weitere 15'491 AdA hier eingeteilt, unter anderem: Entlassungsgefäss 2010; AdA mit Dienstleistungspflicht erfüllt; alle Auslandurlauber usw.

welcher nun die Bestandesbilanz deutlich positiver aussehen lässt. Trotzdem muss festgehalten werden, dass der Nachwuchs aus der Grundausbildung die Abgänge aus der Armee nicht egalisieren kann.

7. Entwicklung der Demografie

Bevölkerungsentwicklung CH und Alimentierungspotenzial

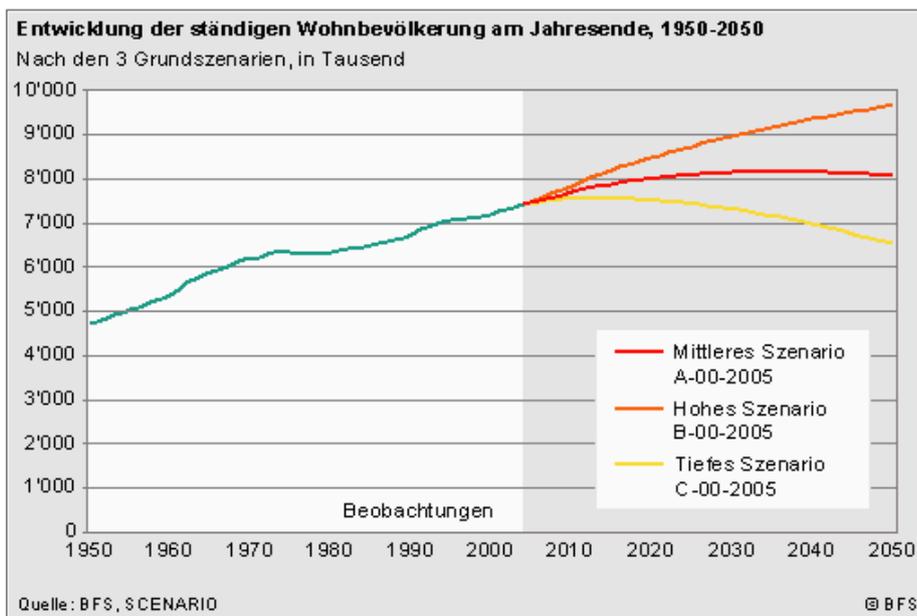
Zur Untersuchung der zukünftigen Entwicklung der Effektivbestände resp der Alimentierung der Formationen der Armee wurden die Szenarien zur Entwicklung der Wohnbevölkerung 2005 – 2050 des Bundesamtes für Statistik (BFS) verwendet. Es bestehen die folgenden drei Grundscenarien (Quelle BFS):

Das tiefe Szenario führt zu einem Bevölkerungsrückgang ab 2015. Ende 2050 wird eine Einwohnerzahl von 6,5 Millionen Personen erreicht.

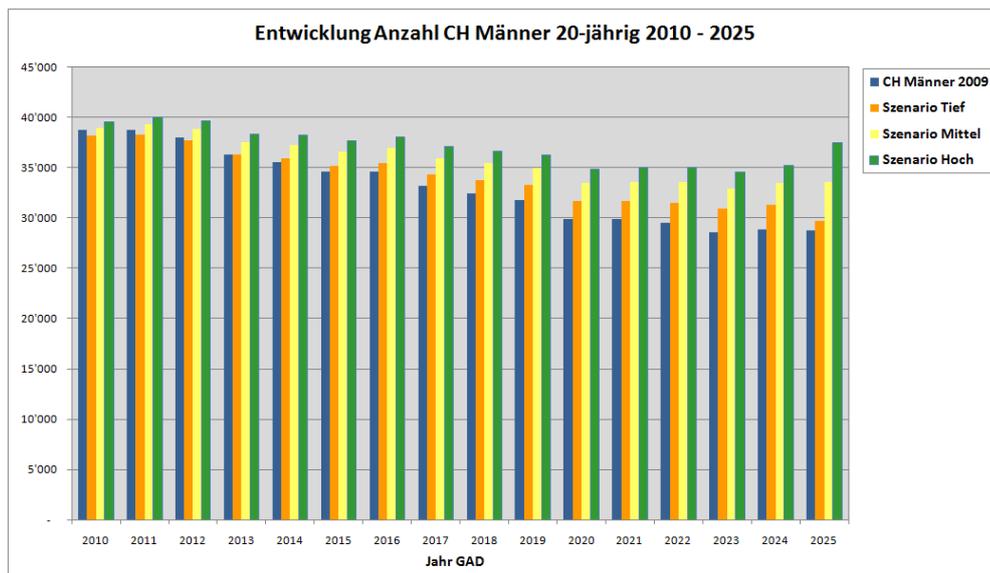
Das mittlere Szenario rechnet mit einem weiteren Anstieg der Wohnbevölkerung bis 2036 auf ungefähr 8,2 Millionen Personen. Danach wird das jährliche Geburtendefizit grösser ausfallen als der Wanderungsgewinn, und die Bevölkerung beginnt bis Ende 2050 auf etwas weniger als 8,1 Millionen Personen zu schrumpfen.

Das hohe Szenario geht von einem kontinuierlichen Wachstum der Bevölkerung bis 2050 aus. Dabei wird Ende 2050 eine Einwohnerzahl von 9,7 Millionen Personen erreicht.

Die folgende Abbildung zeigt die drei Grundscenarien graphisch:



Für die Alimentierung der Armee darf nicht die Grösse der Gesamtbevölkerung betrachtet werden. Relevant ist nur die Grösse der Jahrgänge an Schweizer Männern (inkl Eingebürgerte).



Die oben stehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl Schweizer Männer im zwanzigsten Altersjahr von 2010 bis 2025. Es ist ein Vergleich zwischen den aktuellen Beständen (CH Männer 2009) und der drei diesbezüglichen Szenarien des BFS.

Bei sämtlichen Szenarien ist in den Jahren 2012 bis 2020 eine Reduktion bei der Anzahl Schweizer Männer festzustellen. Erst ab 2021 „trennen“ sich die weiteren Verläufe der Szenarien. Die Bestände der Schweizer Männer 2009 und die beiden Szenarien Tief und Mittel zeigen ein weiteres Absinken bzw eine Stabilisierung der Grösse der Jahrgänge. Beim Szenario Hoch steigt die Anzahl der Schweizer Männer im zwanzigsten Altersjahr nach 2023 wieder markant an.

Das mittlere Szenario erscheint am wahrscheinlichsten.

Abgänge zum Zivildienst

Aufgrund der hohen Abgänge zum Zivildienst seit April 2009 wurden drei Modelle bezüglich der weiteren Entwicklung dieser Abgänge erarbeitet:

Variante 1 (Modell A): grosse Verluste durch Ziv D (aktuelle Werte , 2009).

Variante 2 (Modell B): mittlere Verluste durch Ziv D.

Variante 3 (Modell C): geringe Verluste durch Ziv D (vor April 2009).

Die folgende Tabelle zeigt die in den Modellen verwendeten Zahlenwerte:

Varianten	Rekrutierung	GAD
Ziv D Modell A (2009)	8%	4%
Ziv D Modell B	4%	3%
Ziv D Modell C (vor April 2009)	2%	2%

Konsequenzen für die Armee

Mit Hilfe der erwähnten Szenarien und Modelle wurde der daraus resultierende Bestand an Ausexerzierten pro Jahrgang berechnet.

Rahmenbedingungen / Methode

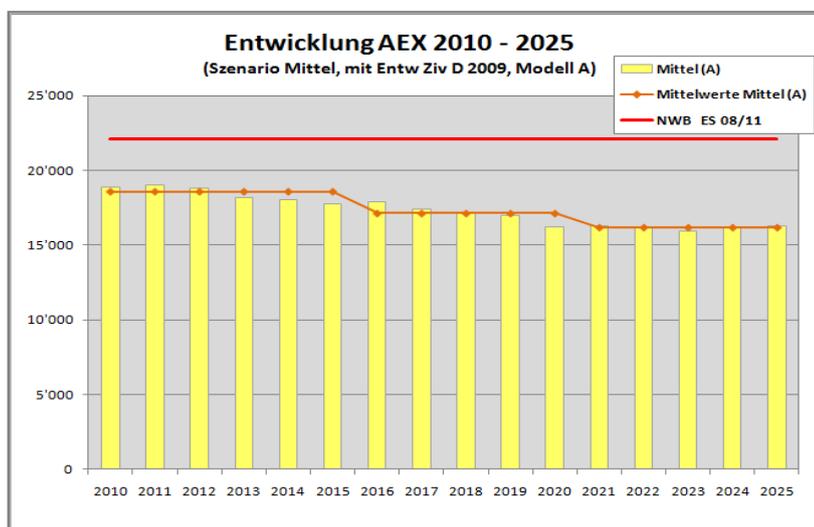
Dabei wurden folgende Umstände als Konstanten angenommen:

- Tauglichkeitsquote bei Rekrutierung 65%;
- Verlustquote GAD der Eingerückten 15%.

Aufgrund der bisherigen Daten wurde bei den Berechnungen von keinen Kompensationen zwischen medizinischen Abgängen und Zulassungen Zivildienst ausgegangen. Die Abflüsse zum Zivildienst bei den WK-Leistenden wurden in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt. Falls die Abgänge der WK-Leistenden weiterhin auf dem Niveau von 2009 bleiben, wird dies den Nachwuchsbedarf zusätzlich erhöhen.

Der Bestand an Auserzerten wurde mit dem notwendigen Nachwuchsbedarf verglichen und daraus der allenfalls notwendige Abbaubedarf bei den aktiven Truppenkörpern abgeleitet.

Modellrechnung:



Jahr	AEX
2010	18'867
2011	19'016
2012	18'811
2013	18'150
2014	18'049
2015	17'731
2016	17'906
2017	17'395
2018	17'155
2019	16'954
2020	16'230
2021	16'261
2022	16'235
2023	15'954
2024	16'229
2025	16'277

Die dargestellte Entwicklung würde folgende Reduktionen von aktiven Truppenkörpern in den nächsten 15 Jahren bedeuten (bei gleichbleibendem Wehr- und Dienstleistungsmodell):

Abgänge in den Zivildienst, Modell A	Red Trp Kö	Anz Trp Kö
Ausgangslage		132
Im Zeitabschnitt 2010-2015	21	111
Im Zeitabschnitt 2016-2020	9	102
Im Zeitabschnitt 2021-2025	6	96
Gesamthaft	36	96

Für das Szenario Mittel der Bevölkerungsentwicklung kombiniert mit hohen Abgängen in den Zivildienst ergibt sich ein Abbaubedarf von 36 Truppenkörpern bis 2025.

Die heutige Armeeorganisation / Grundstruktur der Armee könnte nur durch folgende Massnahmen erhalten werden:

- Längere Dienstzeit – Erhöhung des Dienstalters;
- Mehr Diensttage (zusätzliche WK);
- Senkung der Tauglichkeitskriterien – mit dem Ziel einer erhöhten Tauglichkeitsrate.
- Senkung von Anforderungen an einzelne Funktionen / Spezialisten;
- Verkleinerung der Truppenkörper bei gleichbleibender Anzahl.