

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 27. November 1991, Vormittag
Mercredi 27 novembre 1991, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Frau Meier Josi

91.408

Parlamentarische Initiative
(Kommission des Nationalrates)
Zivildienst

Initiative parlementaire
(commission du Conseil national)
Service civil

Bericht der Kommission des Nationalrates vom 20. März 1991
 (BBI II 433)
 Rapport de la commission du Conseil national du 20 mars 1991
 (FF II 427)

Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 1991 (BBI II 923)
 Avis du Conseil fédéral du 8 mai 1991 (FF II 901)

Beschluss des Nationalrates vom 16. September 1991
 Décision du Conseil national du 16 septembre 1991

Antrag der Kommission
 Eintreten

Proposition de la commission
 Entrer en matière

Küchler, Berichterstatter: Im Nationalrat wurde das vorliegende Geschäft u. a. als sogenannte Jahrhundertpendenz qualifiziert, da die erste Petition für die Schaffung eines Zivildienstes bereits auf das Jahr 1903 zurückgehe. Bevor ich jedoch auf die Ausgangslage zu sprechen komme, gestatten Sie mir eine kurze Vorbemerkung.

Wir haben heute eine parlamentarische Initiative des Nationalrates zu behandeln. Artikel 21bis Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes hält fest: «Der Rat übt sein Initiativrecht aus, indem er dem anderen Rat gestützt auf einen solchen Vorschlag eine Vorlage zur Beratung überweist.» Der Nationalrat hat am 16. September 1991 einer von seiner Kommission ausgearbeiteten Initiative zugestimmt. Grundlagen für unsere heutigen Beratungen sind demnach die Fahne mit dem Beschluss des Nationalrates, der Bericht der Kommission des Nationalrates vom 20. März 1991, die Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 1991 sowie die ausgeteilten Anträge Cottier und Loretan vom 26. November 1991. Der Bericht der Kommission des Nationalrates ersetzt also hier die sonst übliche Botschaft des Bundesrates.

Wegen der politischen Brisanz des Themas einerseits und der inzwischen stark veränderten Zusammensetzung unseres Rates andererseits möchte ich zur Ausgangslage kurz folgendes festhalten. Seit Jahrzehnten wird in der Schweiz immer wieder eine echte und definitive Lösung des Dienstverweigererproblems verlangt. Für eine solch grundlegende Aenderung der bestehenden Situation ist aber eine Verfassungsnorm erforderlich. Der Bundesrat hat bis heute von sich aus nie eine entsprechende Vorlage unterbreitet.

Bei den Volksabstimmungen ging es immer um Volksinitiativen. Ein letzter Vorschlag in diesem Sinne wurde am 26. Februar 1984 von Volk und Ständen abgelehnt. Damals wurde – wie Sie wissen – über die Volksinitiative für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises abgestimmt, die ei-

nen äusserst detaillierten neuen Verfassungsartikel vorsah. Diese Vorlage wurde wie alle früheren von Volk und Ständen grossmehrheitlich verworfen.

Im Anschluss an diese Abstimmung von 1984 wurde im Parlament – mit einer von Frau Segmüller vorgeschlagenen Motion der vorberatenden Kommission des Nationalrates – eine neue Vorlage für eine Entschärfung des Dienstverweigererproblems im Rahmen der bestehenden Verfassung gefordert. Der Bundesrat unterbreitete hierauf am 27. Mai 1987 eine Botschaft für eine Aenderung des Militärstrafgesetzes und des Bundesgesetzes über die Militärorganisation, welche eine Privilegierung der Dienstverweigerer aus religiösen und ethischen Gründen vorsah. Die Behandlung der Vorlage konnte erst am 5. Oktober 1990 abgeschlossen werden.

Gegen die Gesetzesänderung wurde bekanntlich das Referendum ergriffen, und in der Volksabstimmung vom 2. Juni dieses Jahres wurde die Gesetzesänderung angenommen. Sie trat am 15. Juli 1991 in Kraft. Seit diesem Datum werden nun von den Divisionsgerichten auch entsprechende Urteile gefällt.

Die wichtigsten Aenderungen dieser sogenannten Barras-Vorlage oder Barras-Reform sind Ihnen bekannt. Soviel zur Ausgangslage.

Nun zur Entstehung der vorliegenden parlamentarischen Initiative. Bei den Beratungen im Parlament über die sogenannte Entkriminalisierung der Dienstverweigerer, also bei der Beratung über die Barras-Reform, wurde wiederholt auch in unserem Rat darauf hingewiesen, dass die Arbeitsverpflichtung für Personen, die unter Berufung auf ethische Grundwerte den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können, nur eine Uebergangslösung, also nur ein Zwischenschritt, sein könne. Nach einer entsprechenden Erfahrungsperiode müsse möglichst bald eine definitive Lösung auf Stufe Verfassung gefunden werden.

Bei diesen Aussagen, bei diesen Versprechen, müssen wir uns nun heute behaften lassen. Deshalb wurden schon während den Verhandlungen verschiedene Seiten aktiv. Ich erwähne die Standesinitiativen der Kantone Genf und Jura. Ich verweise auf die Initiative der sogenannten Arbeitsgruppe Napf. Ferner werden zurzeit für die von der CVP lancierte Initiative «Zivildienst für die Gemeinschaft» Unterschriften gesammelt. Die Initiative hat die Form einer allgemeinen Anregung und verlangt eine Revision von Artikel 18 der Bundesverfassung. Den Wortlaut der Initiative finden Sie im Bericht der Kommission des Nationalrates.

Auch die Arbeitsgruppe Armee reform, d. h. die Arbeitsgruppe Schoch, empfiehlt in ihrem Bericht: «... als kurzfristige Ueberbrückungsmassnahme an der allgemeinen Wehrpflicht festzuhalten und für Wehrdienstverweigerer einen zivilen Ersatzdienst auf der Basis des Tatbeweises einzuführen.»

Schliesslich reichte am 27. November 1989 Nationalrat Hubacher eine parlamentarische Initiative ein, die eine neue Formulierung von Artikel 18 Absatz 1 der Bundesverfassung vorsah. Die Kommission des Nationalrates zur Vorberatung dieser Initiative kam zum Schluss, das Parlament solle selbst aufgrund einer Kommissionsinitiative eine Verfassungsänderung für die Schaffung eines Zivildienstes ausarbeiten, um den Zeitbedarf bis zu einer Volksabstimmung zu reduzieren. Das Vorgehen der Kommission des Nationalrates ist in deren Bericht dargestellt. Herr Nationalrat Hubacher zog seine Initiative zugunsten der heute zu diskutierenden Kommissionsinitiative zurück.

Die Begründung der Initiative der nationalrätlichen Kommission finden Sie in deren Bericht vom 20. März 1991 eingehend dargelegt. Ich kann weitgehend darauf verzichten, diese zu wiederholen. Unsere vorberatende Kommission schliesst sich den im Bericht herausgearbeiteten Kriterien, denen ein schweizerischer Zivildienst zu genügen hat, voll und ganz an. Auch die Kommission des Ständerates ist überzeugt, dass wir beispielsweise auf den Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht unter keinen Umständen verzichten können. Andererseits muss aber anerkannt werden, dass es in jedem Lande Leute gibt, die es mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, einen Menschen zu töten oder mitzuhelfen, jemanden zu töten, auch wenn es zur eigenen Verteidigung dient.

Für diese Leute soll nun ein Zivildienst geschaffen werden. Der Zivildienst soll und muss aber die Ausnahme bleiben und an klar definierte Voraussetzungen gebunden sein. So soll eine freie Wahl zwischen Zivildienst und Militärdienst auch mit dem neuen Verfassungsartikel nicht möglich sein. Dieser Grundsatz des Verzichts auf Wahlfreiheit steht in direktem Zusammenhang mit dem verfassungsmässigen Verbot des stehenden Heeres gemäss Artikel 13 unserer Bundesverfassung. Die freie Wahl könnte zumindest zu einer Art Freiwilligenheer führen, was meines Erachtens verfassungswidrig und staatspolitisch vollständig unerwünscht wäre. Der Zivildienst soll aber auch im Dienste der Öffentlichkeit stehen.

Die Kommission des Nationalrates hat bewusst den Verfassungsartikel offen formuliert. Der Nationalrat hat diesen Grundsatz beibehalten, und auch Ihre vorbereitende Kommission schliesst sich dieser Ueberlegung an. Verschiedene Einzelheiten sollen demgegenüber auf Gesetzesstufe, auf der unteren Stufe, festgelegt werden. Dies hat zwei Gründe:

1. Die Verfassung soll nicht mit zu vielen Einzelheiten belastet werden;

2. im Gesetz kann den im Laufe der Zeit sich wandelnden Vorstellungen besser und einfacher Rechnung getragen werden. Dies entspricht der bisherigen Gesetzgebungspraxis. Auch heute hält die Bundesverfassung in Artikel 18 Absatz 1 kurz und bündig fest: «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig.» Es steht in der Ausführungsgesetzgebung, dass die Wehrpflicht vom 20. bis zum 50. Altersjahr gilt, dass körperlich Untaugliche keinen Militärdienst zu leisten brauchen usw.

Der vom Nationalrat beschlossene Verfassungstext enthält auch keine Vorschriften, ob die Zulassung zum Zivildienst von einer Behörde bewilligt werden soll, nach welchen Kriterien die Bewilligung erteilt wird und ob der Tatbeweis in der Form einer längeren Dauer des Zivildienstes für die Zulassung genügen soll. Dies alles soll nach Auffassung der Mehrheit des Nationalrates im Gesetz festgelegt werden. Auch heute sind diese Fragen, die ich erwähnt habe, nicht in der Bundesverfassung, sondern im Militärstrafgesetz geregelt.

Der Bundesrat kritisiert in seiner Stellungnahme vom 8. Mai 1991, dass das Volk nur über den Grundsatz der Einführung eines Zivildienstes abstimmen könne, ohne dessen Ausgestaltung zu kennen. Dies ist aber bei den meisten Verfassungsänderungen der Fall, und zudem steht es dem Bundesrat ohne weiteres frei, rechtzeitig vor der Abstimmung seine Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung des Zivildienstes bekanntzumachen. Auch wenn die Volksabstimmung bereits in der zweiten Hälfte des nächsten Jahres stattfinden würde, reicht die Zeit für die entsprechenden Vorarbeiten aus.

In der Kommission des Ständerates wurde die Frage diskutiert, ob nicht schon auf Verfassungsstufe festgelegt werden sollte, dass der zivile Ersatzdienst auf der Grundlage des Tatbeweises zu regeln sei, das heisst, dass der Zivildienst länger sein muss als der entsprechende Militärdienst, dass aber auf eine Prüfung der Motive für die Zulassung zum Ersatzdienst verzichtet wird.

Von Seiten des Bundesrats wurde damals befürchtet, dass die Bestände der Armee gefährdet sein könnten, wenn je nach Zeitgeist zu viele Leute den Ersatzdienst wählen sollten. Ihre Kommission befürwortet mehrheitlich die Fassung des Nationalrates. Es wäre meines Erachtens verfrüht, sich schon jetzt auf den Tatbeweis zu beschränken. Unter Umständen braucht es eine Kombination von Tatbeweis und den besonderen Zulassungsverfahren mit Prüfung der Motive. Auch wenn in der Verfassung künftig nicht ausdrücklich steht, aus welchen Gründen der Zivildienst geleistet werden darf, ist aufgrund der bisherigen parlamentarischen Beratungen davon auszugehen, dass es ethische Grundwerte sein müssen.

Aufgrund des vorgeschlagenen Verfassungstextes soll der Bund den Zivildienst organisieren, und dieser Dienst soll definitionsgemäss nicht zur Armee gehören. Auch eine allfällige Zulassungsbehörde muss ausserhalb der Armee angesiedelt sein. In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 1991 schreibt der Bundesrat, dass mit der vorliegenden Initiative die Prüfung einer allgemeinen Dienstpflicht auf absehbare Zeit faktisch blockiert wäre. Die Kommission kann sich diesen Befürchtungen nicht anschliessen.

Auf das Thema eines allgemeinen Gemeinschaftsdienstes werden wir heute im Zusammenhang mit der Motion von Herrn Kollege Rhinow zu sprechen kommen. Meines Erachtens handelt es sich aber um zwei verschiedene Fragen: Mit der heute zur Diskussion stehenden Verfassungsänderung wollen wir das seit langem anstehende Dienstverweigererproblem endlich lösen; mit dem Gemeinschaftsdienst hingegen sollen neue Bedürfnisse der Öffentlichkeit abgedeckt werden. Die Lösung für die Dienstverweigerer liegt vor, für den Gemeinschaftsdienst sind dagegen noch sehr umfangreiche Abklärungen und Diskussionen nötig. Ein stufenweises Vorgehen ist deshalb angezeigt.

Im Jahre 1992 kann ohne weiteres über die Verfassungsvorlage für den Zivildienst abgestimmt werden, und die Gesetzgebung kann sehr rasch erfolgen, weil mit den im Sommer von Volk und Ständen genehmigten Änderungen des Militärstrafgesetzes und der Militärorganisation bereits verschiedene Vorarbeiten geleistet wurden. Eine Verfassungsänderung für einen Gemeinschaftsdienst wird hingegen voraussichtlich erst in zehn Jahren dem Parlament unterbreitet werden können, und die Behandlung in den eidgenössischen Räten wird nochmals viel Zeit beanspruchen.

Was die finanziellen Auswirkungen der Vorlage betrifft, so wird für den Bund mit 3 bis 4 Millionen Franken jährlich zu rechnen sein. Die Ausgaben zu Lasten der Kantone und Gemeinden können heute nicht beziffert werden. Kantone und Gemeinden, welche die Arbeitsleistungen der Zivildienstleistenden in Anspruch nehmen, müssten jedenfalls grundsätzlich wenigstens Kost und Logis der Arbeitspflichtigen übernehmen. Ich verweise auf die Botschaft des Bundesrates vom 27. Mai 1987 betreffend die Barras-Reform, auf Seite 16.

Zum Schluss gestatten Sie mir den Hinweis, dass anlässlich der Jugendsession vom 25. September 1991 hier in Bern in der von den Jugendlichen verabschiedeten Petition zu Thema 3 ein Zivildienst als Alternative zum Militärdienst gefordert wurde. Diese Petition wurde zusammen mit weiteren Petitionen der Jugendlichen von unseren Ratspräsidenten entgegengenommen, damit die darin enthaltenen Anliegen in unsere Politik einfließen können. In der Petition zu Thema 3 wird von den Jugendlichen unter anderem wörtlich ausgeführt: «Mit dieser Petition möchten wir zum Ausdruck bringen, dass für unsere Identität als Schweizerinnen und Schweizer eine Einführung eines echten Zivildienstes sehr wichtig ist.»

Schaffen wir heute die Verfassungsgrundlage zur Einführung eines echten Zivildienstes nach schweizerischem Mass und beseitigen wir damit gleichzeitig die sogenannte Jahrhundertpendenz!

Die Militärkommission beantragt Ihnen deshalb, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschluss des Nationalrates, der mit 147 zu 14 Stimmen zustande gekommen ist, zuzustimmen.

Die beiden heutigen Anträge – der Herren Cottier und Loretan – lagen in der Kommission nicht vor, weshalb ich als Kommissionspräsident zu diesen Anträgen nicht Stellung nehmen kann. Hingegen werde ich in der Detailberatung kurz eine persönliche Stellungnahme zu diesen Vorschlägen abgeben.

Rhinow: Ich bitte Sie, der Vorlage, wie sie uns heute vorliegt, unverändert zuzustimmen, und zwar aus folgenden sechs Gründen:

1. Eine befriedigende Lösung der Dienstverweigerungsproblematik ist überfällig. Ich habe der letzten, kürzlich vom Volk beschlossenen Reform zugestimmt und mich für ihre Annahme eingesetzt, weil es sich – davon bin ich heute noch überzeugt – um eine gewisse Verbesserung gehandelt hat. Aber ich habe immer auch klar zum Ausdruck gebracht, dass noch ein Weiteres geschehen muss. Auch der heutige Zustand ist eines demokratischen Rechtsstaates unwürdig.

2. Der im Nationalrat gefundene Kompromiss scheint in dieser Angelegenheit das zurzeit Realisierbare zu sein. Zwar werden wichtige Entscheide auf die Gesetzesebene delegiert. Ich habe deshalb – auch aus Gründen einer sorgfältigen Rechtsetzung – nicht nur Freude an diesem Vorgehen. Aber es wäre Augenwischerei, gegenwärtig etwas anderes oder gar Besseres zu erwarten.

3. Es wird hier – dies ist mit aller Deutlichkeit zu unterstreichen – am Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht festgehalten. Der vom Gesetz einzurichtende Zivildienst ist ein Ersatzdienst und wird als solcher auch gekennzeichnet. Die freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst wird folglich mit diesem Artikel nicht eingeführt. Der Antrag unseres Kollegen Loretan sagt zwar etwas Richtiges aus, ist aber deshalb meines Erachtens nicht nötig, wenn und weil wir den Ausschluss der reinen Wahlfreiheit klar festhalten und bekräftigen.

4. Offen bleiben die Kriterien, das Verfahren, wie die Berechtigung, Ersatzdienst zu leisten, umschrieben werden soll. Man mag dies bedauern. Aber der Vorteil dieser Lösung liegt auch darin, dass auf dem Gesetzesweg flexibler auf veränderte Anforderungen und auf Erfahrungen reagiert werden kann. Der Tatbeweis ist zweifellos eine mögliche Lösung, aber es ist nicht die einzige Lösung des Problems. Deshalb möchte ich auch dem Antrag Cottier nicht zustimmen – ich erwähne diese Anträge jetzt, weil ich nicht beabsichtige, in der Detailberatung das Wort nochmals zu ergreifen –, obwohl ich dem letzten Teil, der Wahrung der Armeebestände, durchaus zustimmen könnte.

5. Seit der klaren und eindeutigen Verabschiedung durch den Nationalrat haben bekanntlich Neuwahlen stattgefunden. Der um einen Drittel erneuerte Nationalrat würde, bekäme er das Geschäft wiederum auf den Tisch, mit der gesamten Diskussion von vorne beginnen; das wäre der Lösung dieses Problems keineswegs zuträglich und würde sie weiter hinauschieben. Deshalb sollten wir ohne Not keine Differenz schaffen, sondern die Vorlage unverändert gutheissen, damit die Arbeiten auf der Gesetzesebene weitergeführt werden können, sobald das Volk – wie ich hoffe – dieser Lösung zugestimmt hat.

6. Es liegt mir daran, kurz zu erklären, warum ich hier zustimme, obwohl ich später einen Vorstoss über Gemeinschaftsdienste begründen werde, der einen völlig anderen Ansatz enthält.

Ich bin davon überzeugt, dass wir heute einen solchen Ersatzdienst brauchen, dass wir aber umgehend eine seriöse Prüfung der Gemeinschaftsdienste vornehmen müssen und dass wir morgen zu einem anderen Konzept, nämlich zum Konzept «mehrerer Gemeinschaftsdienste», übergehen können und sollen; allerdings – gestatten Sie mir die Klammerbemerkung – meines Erachtens nicht erst in zehn Jahren, wie dies unser geschätzter Kommissionspräsident vorhin ausgeführt hat.

M. Cottier: Le problème de l'objection de conscience est douloureux. Il est donc absolument nécessaire de le régler rapidement. La situation de la sécurité a fondamentalement changé l'organisation des troupes qui va être modifiée dans le sens d'une réduction de l'effectif de l'armée. Par l'acceptation du projet de réforme Barras, le peuple suisse a montré qu'il était sensible à l'introduction d'un service civil et sa volonté de le résoudre d'une certaine manière. Nous devons donc intégrer ces nouveaux éléments pour introduire le service civil aujourd'hui. Je voterai l'entrée en matière.

La proposition, telle que le Conseil national nous la présente, est insuffisante. Il s'agit d'une norme totalement ouverte, n'indiquant aucun principe, qui devra régir le futur service civil. Le projet du Conseil national ouvrira le service civil non seulement aux objecteurs de conscience mais à d'autres personnes astreintes au service militaire voulant s'y dérober, le cas échéant, par simple commodité. Or, ce n'est certainement pas ce que nous voulons; c'est pourtant ce que permet le projet du Conseil national.

On dit que grâce à la simplicité de ce texte, on pourrait rapidement aller de l'avant et gagner du temps. Encore faudra-t-il que le peuple accepte un projet où tout sera possible, où il signera un chèque en blanc. L'on nous dit que grâce à la simplicité du projet, le service civil pourra être mis en place rapidement. Nous en doutons car l'objectif final reste l'adoption d'une loi introduisant concrètement un régime de service civil. Pour aboutir à cette loi, les jalons du futur service civil devront être posés dans la norme constitutionnelle. Le législateur devra ainsi recevoir un mandat clair pour la mise en place de ce service.

Au Conseil national, deux députés ont demandé – toujours sur la base du texte constitutionnel du Conseil national – d'édicter par voie d'ordonnance du Conseil fédéral un service civil fondé sur le libre choix absolu. Cela démontre à l'évidence que le projet constitutionnel qui nous est présenté englobe toutes les conceptions de ce service, même les plus contradictoires. Il est donc indispensable de préciser la direction à suivre dans le texte constitutionnel déjà et, avec nos compléments apportés au projet du Conseil national, le peuple saura sur quoi il s'exprimera et le Parlement aura un mandat précis lui permettant d'élaborer sans retard la loi.

M. Roth: L'obligation générale de servir figurant à l'article 18 de la constitution est à la base de notre système de milice et cette disposition implique naturellement la répression en cas de manquement aux devoirs militaires, en particulier celle du refus de servir. L'attitude à adopter à l'égard de l'objection de conscience est aussi ancienne que cette disposition, mais les blocages autour du service civil sont très anciens aussi, tant a été forte jusqu'ici l'idée que l'institution d'un service civil pourrait saper la défense nationale. A un point tel, d'ailleurs, qu'on en est venu à douter de notre capacité de réforme intérieure et d'adaptation aux nouvelles données concernant la sécurité en Europe et sur le plan international. Dans ce climat d'incertitude voici que certaines éclaircies se sont dessinées sous forme d'abord d'une initiative populaire du Parti démocrate-chrétien suisse, ensuite sous forme d'une décision populaire – je fais référence ici au vote du 2 juin sur le projet Barras – et enfin sous forme d'une décision parlementaire en parlant de celle du Conseil national que nous discutons ce matin.

Il me paraît que ce déblocage touchant un objet qui a paru de si longues années insoluble est très important, d'autant plus qu'il débouche sur une solution très largement ouverte si on s'en réfère à la décision de la majorité du Conseil national. Contrairement à M. Cottier, je pense pour ma part que ce qui importe le plus, c'est de faire sauter le carcan de l'article 18, texte sur lequel sont venues s'échouer toutes les propositions ou toutes les tentatives antérieures d'instaurer un service civil. Il faut considérer la modification de la constitution comme une première étape. Je vous concède pourtant qu'il est toujours vrai que le diable est dans les détails et qu'il est plus facile de se mettre d'accord sur une solution ouverte puisqu'elle autorise dans un premier temps toutes les attentes, quand bien même, par la suite, il ne serait répondu qu'à une seule partie de ces attentes.

Cependant, si on entre dans les détails – si l'expression est autorisée pour des détails de cette importance – on risque de tenir au niveau constitutionnel une discussion qui relève précisément de la loi d'application. On peut facilement déjà s'apercevoir dans quelle direction entendent nous conduire les propositions Cottier et Loretan et constater que ces directions sont à tout le moins partiellement contradictoires. Pour ma part, je crois qu'il faut poser le principe au niveau où il doit l'être, c'est-à-dire celui de la constitution, utiliser ensuite celle-ci et le texte arrêté comme base de réflexion afin d'élaborer dès à présent la législation d'application qui devrait d'ailleurs être inspirée par la même souplesse et la même ouverture que le texte constitutionnel. J'admets aussi, avec M. Rhinow, que d'autres solutions que celles qui ont été esquissées jusqu'ici pour un service civil sont possibles.

Si la proposition qui nous est faite ce matin par notre commission est acceptée, elle entrera dans l'histoire comme un tournant et la solution d'une question à laquelle aucune réponse satisfaisante n'a été donnée jusqu'à présent. Je suis favorable à la solution qui a été retenue par la majorité du Conseil national à ce qu'on ne crée pas de divergences pour que les choses puissent aller vite. Je voterai par conséquent l'entrée en matière.

Bundesrat Villiger: Am 2. Juni dieses Jahres ist in dieser Frage glücklicherweise ein erster Durchbruch gelungen. Der Souverän hat mehrheitlich einer Entkriminalisierungs-Vorlage zugestimmt, und dadurch ist die Stellung der Dienstverweigerer aus Gewissensgründen wesentlich verbessert worden. Diese werden nicht mehr wie Kriminelle behandelt. Sie wissen,

dass an die Stelle der Gefängnisstrafe ein Arbeitsdienst im öffentlichen Interesse tritt.

Diese Lösung wird wahrscheinlich – das beginnt sich jetzt schon abzuzeichnen – das Problem stärker entschärfen, als es heute scheint. Ich bin deshalb sehr froh, dass das Volk dieser Lösung zugestimmt hat. Trotzdem hat der Bundesrat schon vor der Abstimmung mehrfach die Meinung geäußert, es handle sich bei der Entkriminalisierungs-Vorlage lediglich um einen Zwischenschritt und eine definitive Lösung müsse auf Verfassungsstufe geregelt werden. Der Bundesrat war denn auch immer bereit, ohne Zeitverzug zu einer Lösung auf Verfassungsstufe Hand zu bieten. Nachdem nun aber eine zweckmässige Zwischenlösung besteht, darf nur wegen des Zeitdrucks nicht eine unsorgfältige Lösung entstehen.

Der Nationalrat hat am vergangenen 16. September einen entscheidenden Schritt – Ihr Kommissionspräsident hat das vorhin ausgeführt – zur Lösung der Dienstverweigererfrage auf Verfassungsstufe getan, indem er beschloss, den Grundsatz – lediglich den Grundsatz! – des Zivildienstes in der Verfassung zu verankern. Erstmals – das ist doch ein ermutigendes Zeichen – ist über viele Parteigrenzen hinweg ein Konsens gefunden worden. Alle Konkretisierungsvorschläge auf Verfassungsstufe – heute liegen auch deren zwei vor – wurden in der nationalrätlichen Debatte sehr deutlich abgelehnt. Man wollte also offensichtlich diesen Kompromiss, der über alle Parteigrenzen hinweg entstanden ist, nicht gefährden.

Allerdings muss ich doch darauf hinweisen, dass die Debatte gezeigt hat, dass bei der gesetzlichen Regelung der Dissens wieder ausbrechen könnte. Man darf sich deshalb nicht täuschen: Eine gewisse Brüchigkeit weist dieser Konsens natürlich auf.

Auch Ihre Kommission hat sich mehrheitlich für den nationalrätlichen Beschluss ausgesprochen. Der Bundesrat seinerseits kann diesem Vorgehen zustimmen. Sofern der Souverän eine solche offene und flexible Verfassungsnorm akzeptiert, kann auf dieser Basis eine taugliche Lösung realisiert werden. Ich will aber nicht verhehlen, dass natürlich die Erfahrung in diesem Lande gezeigt hat, dass offene Verfassungsnormen gewisse Risiken beinhalten. Weil eben nur der Grundsatz der Einführung eines Zivildienstes festgelegt wird, wird die konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen, und das öffnet während des Abstimmungskampfes auch polemischen Auslegungen Tür und Tor. Der Stimmbürger hat oft Hemmungen, einer Verfassungsänderung zuzustimmen, wenn er den Eindruck hat, er kaufe die Katze im Sack. Ich erinnere hier an die grossen Diskussionen über die Totalrevision der Bundesverfassung vor einigen Jahren.

Die Lösung des Problems durch eine allgemeine Dienstpflicht – Herr Rhinow hat das angesprochen, aber auch der Kommissionspräsident –, wird dadurch faktisch für einige Zeit blockiert. Sie haben dem Bericht über die Sicherheitspolitik entnehmen können, dass der Bundesrat ursprünglich vorgehabt hatte, sowohl die Frage des Zivildienstes als auch diejenige der allgemeinen Dienstpflicht gemeinsam einer umfassenden Prüfung zu unterziehen, bevor dem Volk ein Verfassungsartikel unterbreitet wird. Bei der vorgeschlagenen Lösung besteht die gleiche Gefahr, die schon bei der Barras-Reform bestanden hat, nämlich dass man dem Volk sagen muss: Wir machen jetzt zwar einen Schritt, aber das ist nur ein Provisorium; ein nächster Schritt wird kommen. Jetzt tun wir das gleiche. Wir machen zwar einen Schritt, aber möglicherweise ist es nur ein Zwischenschritt, und ein nächster Schritt könnte kommen.

Sollte das, was Sie heute beschliessen, vor dem Volk scheitern – was ich nicht hoffe –, so wäre eine definitive Lösung wahrscheinlich wiederum für Jahre verbaut.

Ich werde mich zum Problem der allgemeinen Dienstpflicht bei der Motion Rhinow, die wir heute noch behandeln werden, äussern.

Trotz dieser Bedenken, die ich Ihnen nicht vorenthalten will, kann der Bundesrat der Lösung, die von Ihrer Kommission wie auch vom Nationalrat vorgeschlagen wird, zustimmen, weil ein schrittweises Vorgehen Sinn macht. Damit kann die Diskussion über eine allgemeine Dienstpflicht in aller Ruhe, ohne Zeitdruck und solide geführt werden.

Nun einige Bemerkungen zum sogenannt echten Zivildienst: Die Beratungen im Nationalrat haben meines Erachtens sehr deutlich gemacht, dass ein Zivildienst nur mehrheitsfähig ist, wenn er einige Kriterien erfüllt. Ich darf einige davon aufzählen: An der allgemeinen Wehrpflicht ist grundsätzlich festzuhalten; der Ersatzdienst ist die Ausnahme, der Militärdienst die Regel; zum Zivildienst soll nur zugelassen werden, wer den Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann; die freie Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst ist ausgeschlossen; die Ernsthaftigkeit des Verweigerers muss erwiesen sein. Schliesslich muss dieser Zivildienst dem Militärdienst gleichwertig sein, was auch immer darunter zu verstehen ist.

Aus Sicht des Bundesrates müssen diese Kriterien zwingend erfüllt sein. Ich könnte mir vorstellen, dass man für die konkrete Ausgestaltung des Zivildienstes durchaus die vom Volk sanktionierte Entkriminalisierungslösung berücksichtigen könnte, weil sie eben einen brauchbaren Ansatz für ein mehrheitsfähiges Modell ergeben könnte. Aber selbstverständlich ist es so, dass das Anerkennungsverfahren völlig neu gestaltet werden müsste, weil alles, was nach einer militärgerichtlichen Gewissensprüfung aussehen würde, nicht mehr in Frage kommt. Die Anerkennung könnte durchaus – wie das hier auch vorgeschlagen worden ist – schwergewichtig auf dem Tatbeweis beruhen. Ich habe allerdings gegenüber einem reinen Tatbeweismodell gewisse Bedenken; denn es könnte je nach Zeitgeist missbraucht werden, und das könnte die Bestände der Armee gefährden. Ich muss Ihnen sagen, dass auch eine kleinere Armee ihre Bestände sichern muss, weil sonst eine Planung nicht möglich ist. Die Studien, die wir im Rahmen des Leitbildes gemacht haben, zeigen, dass in Zukunft gerade die neuen, wichtigen territorialdienstlichen Aufgaben immer noch recht grosse Bestände brauchen werden, was auch immer in Zukunft mit der Armee geschehen wird. Sollten nun – durch irgendeine Modeströmung – diese Bestände durch den Tatbeweis gefährdet werden, müssten das diejenigen bezahlen, die Militärdienst leisten, indem man wegen der Bestandessicherung eben ihr Dienstpflichtalter wieder heraufsetzen müsste, und das will niemand.

Wenn man also mit dem reinen Tatbeweismodell die Bestände sichern will, muss das Tatbeweiselement sehr intensiv sein. Das würde praktisch bedeuten, dass man wahrscheinlich wesentlich über die anderthalbfache Dauer des verweigererten Militärdienstes hinausgehen müsste. Oder dann müsste eben für den Zweifelsfall trotzdem eine Art Anhörungsmöglichkeit durch eine Zivilkommission – wie das im Ausland teilweise vorkommt – vorgesehen werden. Ich meine also, dass eine Regelung zur Verhinderung von Missbräuchen im Notfall unabdingbar wäre.

Ich zweifle auch, ob ein anderes Modell politisch wirklich konsensfähig wäre. Das könnte eine solche Diskussion zur Verwirklichung des echten Zivildienstes wiederum um Jahre verzögern.

Ich habe darauf hingewiesen, dass unser Volk heute zögert, offene Verfassungsartikel anzunehmen. Deshalb wäre es meines Erachtens referendumpolitisch positiv, wenn zum Zeitpunkt der Volksabstimmung schon erste Ideenskizzen vorliegen würden, wie man auf Gesetzesesebene das Problem konkretisieren könnte. Zu glauben, ohne konkrete Vorstellungen könnte man die Diskussion über die Realisierung während der Volksabstimmung vermeiden, ist wahrscheinlich eher naiv.

Falls auch Sie der Lösung des Nationalrats zustimmen, würden wir überdepartemental in Zusammenarbeit mit den betroffenen Departementen und Aemtern – der Zivildienst würde nicht im EMD gestaltet –, etwa mit dem Biga, einmal provisorisch eine Gesetzesvorlage skizzieren und ausarbeiten lassen. Dann könnte man auf die Einsetzung einer Studienkommission – wie wir sie im Bericht an den Nationalrat vom 8. Mai 1991 in Aussicht gestellt haben – nach dem positiven Ausgang der Abstimmung vom 2. Juni verzichten. Damit könnten wir erheblich Zeit gewinnen. Ich würde diese Kommission eher für die zweite Stufe der allgemeinen Dienstpflicht vorsehen. Aber darauf komme ich nachher noch zurück. Dann könnte sich der Stimmbürger schon gewisse Vorstellungen machen, wie die gesetzliche Realisierung aussehen könnte.

Ich darf nun noch zwei, drei Sätze zu den Anträgen machen. Ich kann mich dann nachher in der Detailberatung kurz fassen. Herr Ständerat Cottier versucht mit seinem Antrag, schon in der Bundesverfassung Leitplanken zu setzen. Damit könnte man natürlich die erwähnte «Angst vor der Katze im Sack» etwas entschärfen. Nach dem, was ich vorhin über den Tatbeweis und über die Notwendigkeit der Bestandessicherung gesagt habe, könnte ich persönlich durchaus mit diesem Antrag leben.

Auch Herr Loretan möchte eine Sicherung einbauen, die durchaus in meinem Sinne liegen würde. Ich gehe aber doch davon aus, dass die Formulierung des Nationalrates eindeutig – eben durch den Zusammenhang mit dem Primat der allgemeinen Wehrpflicht – die freie Wahl ausschliesst. Ich glaube also, dass es deshalb nicht ausdrücklich gesagt werden muss, obschon das bei der Volksabstimmung natürlich die Lage verdeutlichen würde. Ich habe Sympathie für beide Anträge, muss Sie aber trotzdem bitten, bei der nationalrätlichen Formulierung zu bleiben.

Der Nationalrat – ich habe es erwähnt – hat ja sehr deutlich solche zusätzliche Leitplanken abgelehnt, wahrscheinlich um diesen Konsens nicht zu verunmöglichen: Ich fürchte, dass – Herr Rhinow hat darauf hingewiesen – ein relativ aufwendiges Differenzbereinungsverfahren entstehen könnte, wenn Sie hier etwas anderes beschliessen. Nachdem man den Eindruck hat, dass im Nationalrat eher die polarisierenden Kräfte gestärkt worden seien, könnte das zu Verzögerungen führen, die nicht im Interesse der Sache lägen.

Ich möchte Sie deshalb bitten, der Konsensformulierung des Nationalrates und Ihrer Kommission zuzustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 18 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Cottier

Jeder Schweizer ist wehrpflichtig. Das Gesetz regelt auf der Grundlage des Tatbeweises einen zivilen Ersatzdienst. Der nötige Armeebestand ist zu gewährleisten.

Antrag Loretan

Jeder Schweizer zivilen Ersatzdienst. Eine freie Wahl ist ausgeschlossen.

Ch. I art. 18 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Cottier

Chaque Suisse est tenu au service militaire. La loi organise un service civil fondé sur la preuve par l'acte. L'effectif nécessaire au fonctionnement de l'armée doit être garanti.

Proposition Loretan

.... service civil. Le libre choix est exclu.

M. Cottier: Nous voulons donc un service civil fondé sur la preuve par l'acte, mais l'introduction d'un tel service ne doit pas empêcher l'armée de continuer à assumer son rôle et à assurer sa mission. Le fonctionnement de l'armée doit être

maintenu et la sauvegarde d'un effectif suffisant sera la première exigence qui pourrait, le cas échéant, avoir quelque influence sur les modalités de la preuve par l'acte ou sur la durée du service civil.

Le second élément de notre proposition est celui de cette preuve par l'acte. Cette preuve requise de l'objecteur de conscience exclut le libre choix. La conscience impénétrable s'exprime le mieux par l'acte. L'objecteur devra opter pour un engagement précis, difficile, qui remplacera le service militaire. C'est ainsi que sa conscience sera sondée. Tout en étant brève aussi, notre proposition sera suffisamment claire pour dire au peuple ce que nous voulons. En cas d'acceptation, le législateur disposera alors d'un mandat clair pour élaborer la loi. Il connaîtra les deux principes essentiels pour mettre en place l'organisation du service civil.

En vertu de ces critères, on ne pourra pas introduire un service civil accessible à n'importe quelle personne, qu'elle soit objecteur ou non, comme le permet le projet du Conseil national. Contrairement à ce que vient de déclarer M. le Conseiller fédéral, le libre choix est, à notre avis, parfaitement couvert par le projet du Conseil national. Ce texte est incolore, sans profil, tout y est, même les thèses les plus contradictoires sur le service civil sont couvertes par cet article. C'est uniquement ce caractère insipide du projet qui a permis de rassembler tout le monde et de réaliser l'entente. Or, les difficultés surgiront lorsqu'il s'agira de créer concrètement, par la loi, un tel service. L'entente prétendument réalisée autour de l'article constitutionnel sera brisée et le temps qu'on a pu gagner sera finalement perdu.

M. Villiger, conseiller fédéral, a déclaré ne pas être opposé sur le fond à la preuve par l'acte mais vouloir la renforcer pour éviter des abus, pour assumer en vertu d'un effectif suffisant le bon fonctionnement de l'armée. Notre proposition répond à ces deux objectifs, et si on la compare à celle de M. Loretan on constatera que les deux vont, partiellement du moins, dans une même direction. Toutefois, tout en excluant le libre choix, notre proposition pose le principe de la preuve par l'acte et garantit en outre l'effectif nécessaire à l'armée.

Je vous invite par conséquent à soutenir cette proposition qui indique au législateur une direction.

Loretan: Ich war Mitglied der Kommission des Nationalrates, welche den heute diesem Rat vorliegenden Entwurf für die Revision von Artikel 18 der Bundesverfassung ausgearbeitet hat. Ich fühle mich deshalb legitimiert, mich auch hier an der Arbeit zu beteiligen.

Ich war seinerzeit mit einer Kommissionsminderheit im Nationalrat für eine «Kann»-Formulierung im zweiten Satz des Entwurfs: «Das Gesetz kann einen zivilen Ersatzdienst vorsehen.» In diesem Punkt soll indessen am Entscheid des Nationalrates und an seinem Projekt nicht gerüttelt werden.

Die Vorlage des Nationalrats liegt zwischen der Null-Lösung von 1984 – Ablehnung der sogenannten Tatbeweis-Initiative für einen Zivildienst mit völlig freier Wahl zwischen diesem und dem Militärdienst – sowie der am 2. Juni 1991 vom Volk beschlossenen Entkriminalisierung der Dienstverweigerer mit ethisch-religiöser Motivation einerseits und den weiter in die Zukunft greifenden Lösungsmodellen für einen Gemeinschaftsdienst andererseits – Lösungen, wie sie die Arbeitsgruppe Napf, die Schweizerische Offiziersgesellschaft und nun schwergewichtig auch die Motion von Herrn Kollege Rhinow vorschlagen.

Man kann sich also mit Fug und Recht fragen, ob die Vorlage heute zwingend nötig sei, denn einerseits haben wir die sogenannte Barras-Reform mit offenbar gutem Erfolg eingeführt – wie Herr Bundesrat Villiger soeben dargelegt hat –, und andererseits liegen die erwähnten weitergehenden Vorschläge vor, die notabene auch für Gemeinden und Kantone interessante Aspekte aufzeigen. Ich denke an die Feuerwehrlösung, die Pflegedienste in Spitälern und Altersheimen usw. Es sind Vorschläge für eine Gemeinschaftsdienstpflicht, wobei ich das Teilwort «-pflicht» unterstrichen haben möchte.

Die Antwort ist vorderhand im Parlament gegeben: Der Nationalrat hat in der Herbstsession dieses Jahres seiner Kommission sehr klar zugestimmt. Man will jetzt eine Lösung auf Ver-

fassungsstufe, und der Ständerat hat vor einigen Minuten stillschweigend Eintreten beschlossen. Die nächste Runde liegt beim Souverän. Das sind in Verfassungsangelegenheiten immer noch Volk und Stände. Hier will ich einhaken. Der vorgeschlagene Text ist sehr offen, er ist unbestimmt. Dies ist er bewusst, wie wir bereits gehört haben. Er lässt alles offen. Ich nenne in diesem Zusammenhang vier Hauptpunkte:

1. Die Voraussetzungen: Soll z. B. ein ziviler Ersatzdienst auch für politische Verweigerer geschaffen werden können? Oder ist die Voraussetzung eng zu handhaben wie bis jetzt, für sogenannte echte, religiös und ethisch motivierte Dienstverweigerer?

2. Das Verfahren für die Befreiung vom Militärdienst: Wer entscheidet darüber? Die Gemeinschaft, vertreten durch die staatlichen Organe, oder der einzelne?

3. Die Lösungsmodelle, die Ausgestaltung, vor allem die Dauer eines zivilen Ersatzdienstes, sind völlig offen.

4. Welche Arten der Dienstleistung kommen in Frage? Ist der sogenannte echte Zivildienst der politischen Linken mit der Möglichkeit, z. B. Arbeit in selbstgewählten Friedensbüros zu leisten, inbegriffen oder nicht?

All das ist offen; anders hätte der Erstrat, der Nationalrat, niemals so breit zugestimmt.

Jeder und jede stellen sich unter dem Begriff «ziviler Ersatzdienst» etwas anderes vor. Nicht nur die Gründe, die aufgeführt worden sind, z. B. vom Herrn Kommissionspräsidenten, sondern mindestens ebenso stark die politische Taktik haben zu dieser offenen Formulierung geführt. Hier liegt die Schwachstelle dieses Verfassungsentwurfes. Wollen wir uns ein Trojanisches Pferd in unser Wehr- und Gesamtverteidigungssystem – heute Sicherheitspolitik genannt – stellen? Ist es eine echte Lösung oder nur eine Scheinlösung? Das sind Fragen, die auch vor der Volksabstimmung gestellt werden, da bin ich sicher.

Trotz diesen kritischen Fragen möchte ich keine grundsätzliche Ablehnung des Projekts befürworten. Der neu vorgeschlagene Artikel 18 Absatz 1 unserer Verfassung muss jedoch zumindest in einem zentralen Punkt ergänzt werden, nämlich in der Beantwortung der Frage: «Wahlfreiheit für den einzelnen, ja oder nein?» Die Antwort scheint gegeben zu sein, einmal im Bericht der Kommission des Nationalrats vom 20. März 1991 (S. 8, Mitte) sodann durch die Ausführungen durch den Kommissionspräsidenten und die Herren Rhinow und Roth. Wenn es klar sein soll, dass keine freie Wahl gegeben ist, warum sagen wir es in diesem zentralen Punkt nicht gleich ausdrücklich im Text der Verfassung? Im Hinblick auf die Abstimmung von Volk und Ständen ist das zwingend.

Herr Bundesrat Villiger hat mir das Sichwort der berühmten Katze im Sack geliefert. Als Luzerner muss er wissen, was das bedeutet. Wir sagen in den aargauischen Grenzregionen den Luzernern noch gerne «Katzenstrecker», dies natürlich nicht etwa in böser Absicht.

Wir sollten das Misstrauen gegen allzu offene Verfassungsbestimmungen gerade in dieser sehr wichtigen, zentralen Frage mit dem expliziten Ausschluss der freien Wahl abbauen. Dies aus drei Hauptgründen:

1. Nicht der einzelne, sondern die Gemeinschaft, repräsentiert durch die staatlichen Organe, soll entscheiden, ob Militärdienst oder ziviler Ersatzdienst zu leisten ist. Der Grundsatz gehört in die Verfassung, die Kriterien im einzelnen gehören ins Gesetz.

2. Wir müssen – da stimme ich mit Herrn Cottier überein – für die Armee, aber auch für den Zivilschutz Bestandesgarantien ermöglichen. Der Ausschluss der freien Wahl ist eine zentrale Voraussetzung dafür.

3. Ohne diesen Ausschluss der freien Wahl gemäss meinem Antrag hat der Gesetzgeber völlig freie Hand. Je weiter wir uns zeitlich mit der Gesetzgebung vom Zeitpunkt der Verfassungsgebung entfernen, desto kleiner ist die Rolle der Materialien. Ohne den Zusatz gemäss dem seinerzeitigen Antrag von Nationalrat Paul Fäh, der leider relativ knapp abgelehnt worden ist und den ich heute wieder aufgenommen habe, könnte ich der Vorlage nicht zustimmen.

Eine letzte Bemerkung: Es besteht weder Zeit- noch Problemdruck. Ich denke an das, was Herr Kollege Rhinow gesagt hat.

Er ist allerdings anderer Meinung. Wir dürfen ruhig eine Differenz zum Nationalrat schaffen. Wir haben ja die Barras-Lösung vom 2. Juni 1991 für die echten Verweigerer aus Gewissensgründen, und wir haben weitergreifende, interessante Vorschläge für eine umfassende Regelung der Gemeinschaftsdienstplicht auf Verfassungsstufe.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie um Zustimmung zu meinem Antrag.

Küchler, Berichterstatter: Persönlich – ich spreche also nicht als Kommissionspräsident, nachdem die beiden Anträge der Kommission nicht vorgelegen haben – könnte ich mich mit dem Inhalt der beiden Anträge voll und ganz einverstanden erklären. Doch lehne ich das Vorgehen in der Legiferierung ab. Der Antrag Loretan ist identisch mit dem im Nationalrat bereits vorgelegenen Antrag Fäh, der vom Nationalrat abgelehnt wurde. Das Verbot der freien Wahl, das er statuieren will, ergibt sich bereits aus Artikel 13 der Bundesverfassung und braucht nicht nochmals eigens in Artikel 18 statuiert zu werden.

Beim heutigen Antrag Cottier handelt es sich um eine gewisse Synthese der im Nationalrat vorgelegenen Anträge Engler und Müller, die beide ebenfalls vom Rat abgelehnt wurden. Der Nationalrat hat damit ganz deutlich und klar sämtliche Anreicherungen der kurzen, prägnanten Verfassungsnorm, die wir heute diskutieren, mit dem zweifachen Ziel abgelehnt:

a) die Verfassung nicht mit zu vielen Einzelheiten zu belasten; b) dereinst die einschlägigen Normen auf blosser Gesetzesstufe den sich ändernden Gegebenheiten leichter anpassen zu können.

Jeder der beiden Anträge – Loretan und Cottier – hätte deshalb meines Erachtens keine Chance im Erstrat.

Im Eintretensreferat habe ich überdies erwähnt, dass die letzte, im Jahre 1984 von Volk und Ständen verworfene Volksinitiative auf dem sogenannten Tatbeweis beruhte. So müssen wir uns doch fragen, ob es sinnvoll ist, diese neue Verfassungsbestimmung wiederum mit dem Tatbeweiskriterium zu belasten und damit die Annahme durch das Volk zu gefährden. Die Kriterien für den Zivildienst, wie wir ihn dereinst ausgestalten wollen, sollen im Gesetz unmissverständlich umschrieben werden; in einem Gesetz, das seinerseits wiederum dem fakultativen Referendum untersteht.

Ein letztes, das für beide Anträge gilt: Wir sollten, wie Bundesrat Villiger ebenfalls sagte, keine unnötige Differenz mehr zum Nationalrat schaffen, um dieses langjährige Thema endlich durch das Parlament definitiv verabschieden zu können.

Rüesch: Wir haben die Absicht, dieses Jahrhundertproblem zu lösen. Wenn wir das Problem lösen wollen, müssen wir sorgfältig arbeiten. Wir müssen nicht nur einen Konsens in den eidgenössischen Räten finden, wir müssen einen Konsens im Volke erreichen. Das Volk hat mehrfach bewiesen – zum letzten Mal am 2. Juni bei der Abstimmung über die Bundesfinanzreform –, dass es die berühmte Katze im Sack nicht kauft. Ich bin überzeugt, dass wir mit diesem Artikel, wie er vom Nationalrat verabschiedet wurde, Schwierigkeiten haben werden, durchzukommen. Schwierigkeiten deshalb, weil die Bedenken gegen einen Missbrauch des Zivildienstes im Volk ausserordentlich gross sind. Das Volk wird diese Bedenken nur dann überwinden, wenn wir klare Leitlinien für einen Zivildienst setzen, welcher den Bestand der Armee nicht gefährdet.

Was nützt es, hier rasch durchzuziehen und keine Differenzen zum Nationalrat zu schaffen, Zeit zu gewinnen und nachher, wenn Sie die Volksabstimmung verlieren, Jahre und nochmals Jahre zu verlieren? Die rasche Lösung im Rat ist oft – wenn man auf das Volk abstellt – die schlechtere Lösung; das haben wir bei der Bundesfinanzreform einmal mehr gesehen. Bei der Parlamentsreform werden wir das vielleicht auch erleben; ich habe Sie damals gewarnt. Sie haben es mir nicht geglaubt. Ohne Not keine Differenzen zum Nationalrat schaffen: das tun wir in Bagatellfällen, aber nicht in Grundsatzfragen. Schliesslich ist der Zweirat gleichberechtigt zum Erstrat und soll in allen Grundsatzfragen den Dingen noch einmal auf den Grund gehen.

Es stellt sich jetzt die Frage, was in die Verfassung gehört und

was in das Gesetz. Diese alte gesetzgeberische Abgrenzung steht einmal mehr zur Diskussion. Unser Kommissionspräsident hat das Hohelied der Schlichtheit der Verfassungsgrundsätze gesungen. Sehen Sie die Bundesverfassung einmal durch. Sie ist voll von Leitplanken und Leitlinien. Artikel von der Schlichtheit wie «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig» bilden die grosse Ausnahme in dieser Verfassung.

Der Verfassungsgeber soll dem Gesetzgeber Leitlinien setzen. Man sollte nicht in den Materialien suchen müssen. Bedenken Sie: Wir wollen das leidige Problem der Dienstverweigerer aus Gewissensgründen lösen. Aber nicht alle, die für einen Zivildienst eintreten, haben nur diese Absicht. Ein Teil derjenigen, die für den Zivildienst eintreten, rekrutiert sich aus dem Lager der Armeegeegner. Denen geht es doch nicht darum, nur das Problem zu lösen; sie haben dabei noch die erwünschte Nebenwirkung der Armeeschwächung im Auge. Man kann die Armee damit schwächen, dass die Bestände in Frage gestellt werden.

In der Bundesrepublik haben ganze Maturaklassen geschlossen den Militärdienst verweigert – unter Sozialzwang, weil ein paar Leithammel der Meinung waren, heutzutage gehe man doch nicht mehr ins Militär, es sei heutzutage gescheiter, Sozialdienst zu leisten. Wir kennen diesen Sozialzwang. Halbe und ganze Klassen wählen auch ein bestimmtes Freifach unter Sozialzwang von gewissen Leithammeln. Das kennen wir alle auch. Diese Erscheinung ist in der Bundesrepublik weiter nicht von Bedeutung für die Bestände der Armee, weil die Kader der Armee der Bundesrepublik Berufskader sind. Wenn aber bei uns solche Erscheinungen Einzug halten, würde die Armee aufgrund des Kadermangels in Frage gestellt. Also müssen wir von vornherein klipp und klar dafür sorgen, dass solche Missbräuche nicht entstehen können. Das können wir nur, wenn wir stipulieren: Die freie Wahl ist ausgeschlossen.

Der Herr Kommissionspräsident und seine Kommission sind auch dieser Auffassung. Warum schreiben wir es dann nicht in die Verfassung?

Das, was der Nationalrat gemacht hat, ist nichts anderes, als das Problem vor sich herzuschieben. Er hat einen Konsens gefunden, und jeder versteht darunter etwas anderes. Nachher kommt bei der Gesetzesberatung die grosse Auseinandersetzung.

Wir sollten den Mut haben, jetzt zu sagen, was wir wollen, und nicht erst später. Wir laufen Gefahr, ein Problem nur vor uns herzuschieben, statt es jetzt zu lösen; wir laufen Gefahr, vor dem Volk zu scheitern. Das möchten wir alle vermeiden. Darum finde ich die beiden Anträge – Loretan und Cottier – gut.

Ich persönlich ziehe den Antrag Loretan vor. Im Zweifelsfalle stimme ich auch für den Antrag Cottier. Der Artikel muss noch angereichert werden, wenn wir vor dem Volk bestehen wollen.

Bundesrat Villiger: Herr Rüesch hat recht, wenn er auf die Gefahren bei der Volksabstimmung hinweist. Das ist ja der Grund, warum ich gesagt habe, wir müssten schon gewisse Konkretisierungen auf Gesetzesstufe vorlegen können.

Ich darf noch etwas zu diesem Tatbeweiselement sagen: Zwischen dem Zwang zum Militärdienst und einem Recht auf Zivildienst aus Gewissensgründen besteht notgedrungen ein Spannungsfeld. Das ist ganz selbstverständlich.

Wir wissen alle, dass die Prüfung des Gewissens sehr problematisch ist. Das ist bekannt, obschon ich sagen muss, dass die Gerichte sehr viel Erfahrung haben und ständig in solchen Bereichen Entscheide fällen müssen, nicht nur in bezug auf einen allfälligen Zivildienst. Aber es ist ja keinerlei gerichtliche Lösung mehr vorgesehen. Deshalb ist der Tatbeweis eine relativ elegante Methode. Ich muss aber betonen, dass zwischen irgendeiner Art Gewissensbeurteilung und dem Tatbeweis gewissermassen das Verhältnis der kommunizierenden Röhren herrscht: Wenn Sie sicher sein wollen, dass das nicht missbraucht wird, und wenn Sie nur auf den Tatbeweis abstellen wollen, müssen Sie das Tatbeweiselement sehr stark ausgestalten. Wenn Sie flankierend andere Elemente dazu nehmen, können Sie mit dem Tatbeweiselement etwas zurückgehen. Ich persönlich würde lieber das Tatbeweiselement nicht allzu gross ausbauen und dafür eine Sicherung auf andere Weise

einbauen, damit wir beispielsweise nicht auf die zweifache Dienstdauer kommen müssen.

Ganz sicher wird das Tatbeweiselement, unabhängig davon, was Sie heute beschliessen, in der gesetzlichen Realisierung enthalten sein müssen. Wie diese Sicherung ausgestaltet werden soll, ist eine Frage, die noch geprüft werden muss und politisch auszudiskutieren ist.

Ich habe Ihnen schon gesagt, warum ich Ihnen die nationalrätliche Lösung empfehle: Bei einer anderen Lösung hätte ich persönlich, um nicht zuviel zu präjudizieren, auch in bezug auf den Tatbeweis, etwas mehr Sympathie für die Lösung von Herrn Loretan, auch weil sie einfacher ist und ganz klar die freie Wahl ausschliesst. Das ist eigentlich das Grundsätzliche. Nachher sind wir frei in den anderen Bereichen.

Wenn Sie der nationalrätlichen Lösung folgen – ich sage das zuhauenden der Materialien, im Wissen um deren Bedeutung –, kann das nicht bedeuten, dass dann die freie Wahl zulässig ist, Herr Rüesch, das geht jetzt über eine freie Interpretation hinaus. Das Primat der allgemeinen Wehrpflicht bleibt nach wie vor im ersten Satz erhalten, das andere ist subsidiär. Ich glaube, da können alle Auslegungen nicht darum herumführen, und die Angst, dass man das irgendeinmal – in zehn, fünfzehn Jahren, wenn nicht wiederum eine neue Verfassungsnorm mit einer Dienstpflicht entsteht – völlig anders auslegen kann, ist somit unbegründet.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, bei der nationalrätlichen Lösung zu bleiben.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Loretan	18 Stimmen
Für den Antrag Cottier	15 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	20 Stimmen
Für den Antrag Loretan	13 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	29 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.202

Standesinitiative Genf Stellung der Dienstverweigerer Initiative du canton de Genève Statut des objecteurs de conscience

Beschluss des Nationalrates vom 16. September 1991
Décision du Conseil national du 16 septembre 1991

Wortlaut der Initiative vom 30. Juli 1990

Der Grosse Rat der Republik und des Kantons Genf lädt die eidgenössischen Räte ein, die verschiedenen Teile der Landesverteidigung im Hinblick auf die europäische Entwicklung

Parlamentarische Initiative (Kommission des Nationalrates) Zivildienst

Initiative parlementaire (commission du Conseil national) Service civil

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.408
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.11.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	962-968
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 814

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.