

Bundesblatt

Bern, 5. Juli 1976 128. Jahrgang Band II

Nr. 26

Erscheint wöchentl. Preis: Inland Fr. 85.– im Jahr, Fr. 48.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 103.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentralsdienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

76.060

Botschaft

über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes

Vom 21. Juni 1976

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit der nachfolgenden Botschaft beantragen wir Ihnen eine *Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung*, wie sie von der Volksinitiative «für die Schaffung eines Zivildienstes» (sog. Münchensteiner Initiative) verlangt wird.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, 21. Juni 1976

Im Namen des Schweizerischen Bundesrats:

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Vizekanzler:

Sauvant

Übersicht

Mit dem Bundesbeschluss vom 18. September 1973 hat die Bundesversammlung der Volksinitiative «für die Schaffung eines Zivildienstes» zugestimmt. Gleichzeitig wurde der Bundesrat beauftragt, Bericht und Antrag für eine Neufassung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu unterbreiten. Mit der vorliegenden Botschaft erfüllt der Bundesrat den ihm erteilten Auftrag.

Das Volksbegehren «für die Schaffung eines Zivildienstes» ist von den Initianten in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht und von der Bundesversammlung als solche angenommen worden. Die Bundesversammlung hat somit im Rahmen der allgemeinen Zielsetzungen des Volksbegehrens den Text zu einer Ergänzung der Bundesverfassung auszuarbeiten. Gestützt auf die Arbeiten einer Expertenkommission sowie auf das Ergebnis eines Vernehmlassungsverfahrens beantragen wir die Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung mit einem neuen Absatz 5, der folgenden Wortlaut hat:

Wer die militärische Erfüllung der Wehrpflicht aus religiösen oder ethischen Gründen mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann, leistet einen gleichwertigen zivilen Ersatzdienst. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Obschon der Auftrag des Bundesrats einzig in der Vorbereitung einer Ergänzung der Bundesverfassung besteht, konnte sich die vorliegende Botschaft nicht auf die Vorlage und Begründung eines neuen Verfassungstextes beschränken – um so mehr, als die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung die Regelung der Einzelheiten des Ersatzdienstes der künftigen Ausführungsgesetzgebung überlässt. Damit sich Parlament und Öffentlichkeit ein Bild darüber machen können, welches praktische Ziel mit der Ergänzung der Verfassung erreicht werden soll, erschien es als notwendig, heute schon Angaben über die Zulassung zum Ersatzdienst und über die Ausgestaltung und die Tätigkeit dieses Dienstes zu machen. Es werden insbesondere die Kriterien und das Verfahren für die Zulassung zu diesem Dienst dargestellt; gleichzeitig werden in der Form einer «Skizze» Organisation, Tätigkeit und wegleitende Prinzipien einer künftigen Ersatzdienstordnung umrissen. Hingegen konnte es nicht Aufgabe sein, bereits im heutigen Stadium einen ausgearbeiteten Entwurf zu einem Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst vorzulegen.

Botschaft

1 Grundlagen

11 Vorgeschichte

111

Am 12. Januar 1972 ist von einem aus Münchensteiner Gymnasiallehrern bestehenden Initiativkomitee eine *Volksinitiative «für die Schaffung eines Zivildienstes»* eingereicht worden. Die Initiative war von 62 343 gültigen Unterschriften unterstützt. Sie ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten und fordert die Bundesbehörden auf, Artikel 18 der Bundesverfassung im Sinn des Initiativtextes neu zu fassen.

Aus Überlegungen, die unter Ziffer 421 dargelegt werden, soll in dieser Botschaft der Begriff «Ersatzdienst» verwendet werden.

112

Mit seinem Bericht vom 10. Januar 1973 (BBl 1973 I 89) beantragt der *Bundesrat* Zustimmung zu der Initiative.

113

Die *eidg. Räte* haben die Volksinitiative im Jahr 1973 behandelt. In beiden Räten fanden über die Grundsatzfragen einer künftigen Ersatzdienstordnung eingehende und richtungsweisende Aussprachen statt, in denen leitende Gedanken einer künftigen Ersatzdienstordnung geäußert wurden.

113.1

Im *Nationalrat* wurde die Volksinitiative am 25./26. Juni 1973 behandelt. Von den dreissig Votanten, die sich an der Debatte beteiligten, haben nur zwei die Ablehnung der Initiative beantragt. In ihrer grossen Mehrheit befürworteten somit die Redner die Schaffung eines Zivildienstes, wenn in ihren Ausführungen auch verschiedene Vorbehalte und deutliche Nuancierungen zum Ausdruck kamen. Insbesondere waren die Gründe für die Zustimmung zu einem Ersatzdienst sehr verschiedenartig: im Vordergrund stand zweifellos das Verständnis, das die Mehrheit des Rates der echten Gewissensnot entgegenbrachte, in welche gewisse Wehrpflichtige durch den Militärdienst geraten können. Ein sehr wichtiges Problem, das in nahezu allen Ausführungen zum Ausdruck kam, hegt in einer in der Praxis brauchbaren Umschreibung der von der Münchensteiner Initiative verlangten

Unvereinbarkeit von Glauben oder Gewissen mit der Wehrpflichterfüllung. Unter Berufung auf die Unteilbarkeit des Gewissens wurde von einzelnen Rednern eine möglichst weitherzige Auslegung des Gewissensbegriffs gefordert; dieser solle nicht nur die religiösen und ethischen, sondern auch die politischen Gründe einschliessen. Dieser Forderung wurde jedoch in zahlreichen Erklärungen entgegengehalten, dass eine künftige Ersatzdienstordnung auf keinen Fall jenen Wehrpflichtigen entgegenkommen dürfe, die unsern Staat und unsere Gesellschaftsordnung ablehnen und die ihre Militärdienstverweigerung als Mittel des Kampfes gegen unsere Gesellschaftsordnung benützen. Mit deutlicher Mehrheit wurde die Auffassung vertreten, dass nur die religiös und ethisch motivierten Gewissensgründe eine Zulassung zum zivilen Ersatzdienst rechtfertigen, während die Berufung auf politische Beweggründe hierfür nicht ausreiche. Einen zivilen Ersatzdienst solle nur jener Wehrpflichtige leisten können, der glaubhaft macht, dass er aus schwerwiegenden religiösen oder ethischen Gründen ausserstande sei, seine Militärdienstplicht zu erfüllen.

Über die Schwierigkeiten der Abgrenzung, insbesondere zwischen den ethischen und den politischen Motiven, gab man sich im Rat Rechenschaft. Dabei wurde jedoch die Ansicht vertreten, dass die von den Militärgerichten zu Art. 81 Abs. 2 Militärstrafgesetz (SR 321.0) entwickelte Praxis hierfür ausreichende Anhaltspunkte liefere. Entschieden abgelehnt wurde vom Rat die freie Wahl zwischen der Dienstleistung in der Armee und dem Ersatzdienst. Eine solche würde nicht nur dem Wortlaut der Münchensteiner Initiative zuwiderlaufen, sondern müsste auch zu einer Schwächung der Landesverteidigung führen, die in der heutigen Zeit nicht verantwortet werden könnte. Einig waren schliesslich alle Sprecher darin, dass der zu schaffende zivile Ersatzdienst kein Ausweg für Bequeme und Drückeberger sein dürfe. Diese Forderung könne mit einer Dienstdauer im Ersatzdienst erfüllt werden, die ohne weiteres länger sein dürfe als der Militärdienst.

113.2

Der Ständerat behandelte das Geschäft am 18. September 1973 und stimmte, entgegen dem Antrag der Mehrheit seiner Kommission, der Volksinitiative ebenfalls zu. Der Kommissionspräsident, Ständerat Bolla, wandte sich in seiner Berichterstattung entschieden gegen den Trugschluss, dass das Gewissen unteilbar sei und in gleicher Weise von religiösen und ethischen als auch von politischen Gründen bestimmt werde. Insbesondere müsse eine Gleichsetzung von Gewissen und Überzeugung vermieden werden. Während der ernste Gewissenskonflikt des besondern Schutzes bedürfe, könne die politische Überzeugung nicht als Grund einer echten Gewissensnot anerkannt werden. Wer aus politischer Überzeugung handle, könne seine Forderungen auf dem verfassungsmässigen Weg geltend machen. Eine Dienstverweigerung, die ihren Grund in der Ablehnung unserer Staatsordnung habe, werde vom Wortlaut der Volksinitiative nicht gedeckt. Die ausschliesslich politische Begründung einer Dienstverweigerung könne für eine Zulassung zum zivilen Ersatzdienst nicht genügen.

In der Aussprache im Ständerat wurde die Meinung vertreten, dass für die Ausarbeitung eines neuen Verfassungsartikels einzig der Text der Initiative massgebend sein könne und nicht irgendwelche nachträgliche Interpretationen der Initianten oder anderer interessierter Kreise. In gleicher Weise wie von der Initiative wurde auch im Ständerat die freie Wahl zwischen Militärdienst und Ersatzdienst einhellig abgelehnt, da diese die allgemeine Wehrpflicht aushöhlen würde. Ebenso entschieden wandte sich der Ständerat auch gegen die Anerkennung der politischen Motive für die Zulassung zum zivilen Ersatzdienst.

Eingehend beschäftigte sich der Rat auch mit der Frage, wie der verlangte Ersatzdienst praktisch ausgestaltet werden solle. Dazu wurde von verschiedenen Rednern die Ansicht vertreten, dass nur eine längere Dauer des Ersatzdienstes den vom Militärdienst geforderten hohen Einsatz und die Gefahren des Dienstes in der Armee einigermaßen auszugleichen vermöchte. Einigkeit herrschte schliesslich im Ständerat in der Feststellung, dass selbst eine bestmögliche Ausgestaltung des zivilen Ersatzdienstes das Problem der Dienstverweigerung in der Schweiz nicht endgültig zu lösen vermöchte; es würden damit bestenfalls die Grenzen verschoben. Dennoch wurde im Bestreben, eine angemessene Regelung des Problems zu finden, ein begrüßenswerter Akt der Toleranz gegenüber einer kleinen Minderheit erblickt. Es müsse dabei allerdings Gewähr dafür bestehen, dass dieses Entgegenkommen nur den echten Dienstverweigerern zugute komme und dass nicht Wehrpflichtige davon profitieren, welche diese Sonderbehandlung nicht verdienen.

113.3

Mit Bundesbeschluss vom 18. September 1973 (BBl 1973 II 582) haben die eidgenössischen Räte der Volksinitiative für die Schaffung eines Ersatzdienstes *zugestimmt* und den Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung Bericht und Antrag für eine Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu unterbreiten.

114

Im Einverständnis mit dem Bundesrat hat das Militärdepartement eine *Expertenkommission* eingesetzt, mit dem Auftrag, die mit der Initiative verbundenen Rechts- und Sachfragen zu prüfen und dem Departement Vorschläge für eine Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu unterbreiten. Die Expertenkommission setzte sich zusammen aus den Herren

- Nationalrat Dr. P. Dürrenmatt, Riehen (Vorsitz)
- Bundesrichter Dr. J. Castella, Lausanne
- Professor Dr. F. Gygi, Bern
- Nationalrat Dr. A. Muheim, Luzern

Die Expertenkommission hat am 9. September 1974 dem Militärdepartement ihren Bericht erstattet. In diesem hat sich die Kommission nicht darauf beschränkt, lediglich den verlangten Vorschlag zu einer neuen Fassung von Artikel 18 der Bundesverfassung vorzulegen. Darüber hinaus hat sie auch ihre Auffassungen über die Kriterien und das Verfahren für die Zulassung zu einem Ersatzdienst sowie über die praktische Ausgestaltung eines solchen Dienstes dargelegt.

115

Über den Bericht der Expertenkommission wurde vom Militärdepartement im Winter/Frühjahr 1974/75 ein *Vernehmlassungsverfahren* durchgeführt, in das die Kantonsregierungen, die politischen Parteien, kirchliche und militärische Organisationen, Frauen- und Jugendorganisationen sowie eine grosse Zahl weiterer interessierter Kreise einbezogen wurden. Die einzelnen Fragen, um deren Beantwortung gebeten wurde, waren in einem besonderen *Fragenkatalog* zusammengefasst.

Das Vernehmlassungsverfahren, das ein auffallend grosses Interesse fand, konnte im Juni 1975 abgeschlossen werden. Seine Ergebnisse wurden sorgfältig ausgewertet. Infolge der grossen Zahl der Befragten und weil sich diese aus Vertretern verschiedenster Kreise zusammensetzten, hat das Vernehmlassungsverfahren ein ausserordentlich breites Spektrum von Meinungen ergeben. Allerdings war im Vernehmlassungsverfahren die Grundsatzfrage «Ersatzdienst – ja oder nein?» nicht gestellt worden, da diese bereits mit dem Bundesbeschluss vom 18. September 1973 beantwortet worden ist. Vielmehr bezogen sich die gestellten Fragen auf die *wichtigsten Vollzugsprobleme einer künftigen Ersatzdienstordnung* und berührten somit nur *Einzelfragen*. Aus diesem Grund lassen sich aus dem Vernehmlassungsverfahren eindeutige Schlüsse auf die Beurteilung der Grundsatzprobleme kaum ziehen; solche sind lediglich in gewissen Sonderfragen feststellbar. Immerhin ist bei einer grösseren Zahl von Kantonsregierungen und den militärischen Verbänden eine deutliche Zurückhaltung, wenn nicht sogar Ablehnung gegenüber der Einführung eines zivilen Ersatzdienstes zu erkennen. Auf der andern Seite wurden, vorwiegend von pazifistischen Organisationen, teilweise sehr weit reichende Zivildienstmodelle befürwortet, die erheblich über die Forderungen der Münchensteiner Initiative hinausgehen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass ungefähr die Hälfte aller Antworten dem Bericht der Expertenkommission grundsätzlich zustimmten. Das von der Initiative geforderte Festhalten am Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht wurde sogar von rund drei Vierteln aller Antworten ausdrücklich bejaht. Die von der Expertenkommission gemachten Vorschläge haben somit in den wesentlichen Fragen die Zustimmung der Mehrheit der am Vernehmlassungsverfahren beteiligten Kreise gefunden; Meinungsdivergenzen betreffen zur Hauptsache Einzelfragen.

Diese Botschaft trägt den im Vernehmlassungsverfahren gemachten Vorschlägen Rechnung, soweit sie für die weiteren Arbeiten als geeignet erscheinen. Wo sich

Anregungen als nicht verwendbar erwiesen haben, wird dies in den entsprechenden Abschnitten begründet.

12 Zielsetzung und Rechtsnatur der Volksinitiative

121

Die Initiative verlangt eine Änderung von *Artikel 18 der Bundesverfassung*. Der Bundesrat wurde deshalb von der Bundesversammlung beauftragt, eine entsprechende Revisionsvorlage vorzubereiten.

Trotz der Beschränkung des Auftrags auf die Schaffung der Verfassungsgrundlagen eines künftigen Ersatzdienstes sind wir der Auffassung, dass sich unsere Botschaft *nicht damit begnügen kann, sich einzig mit der Verfassungsrevision zu befassen*. Die Verfassungsänderung, wie wir sie vorschlagen, enthält lediglich die notwendigsten und wesentlichsten *Grundgedanken eines zukünftigen Ersatzdienstes*, während alle Einzelheiten der künftigen Ersatzdienstordnung erst in der ausführenden Bundesgesetzgebung geordnet werden sollen. Aus dem neuen Verfassungsartikel ist somit nicht ersichtlich, nach welchen Gesichtspunkten der Wehrpflichtige zum Ersatzdienst zugelassen werden kann und in welcher Form dieser Dienst im einzelnen ausgestaltet werden soll.

Eine Beschränkung unserer Botschaft auf die Darstellung und Begründung des Verfassungsartikels hätte somit zur Folge, dass Parlament und Öffentlichkeit nur ungenügend darüber orientiert würden, zu welchen *praktischen Ergebnissen* die Verfassungsrevision führen soll. Wir halten es deshalb für notwendig – ein solcher Wunsch ist auch im Vernehmlassungsverfahren deutlich zum Ausdruck gekommen –, dass über den neuen Verfassungsartikel hinaus auch die *Grundzüge der künftigen Ersatzdienstordnung* dargestellt werden sollen. Dabei möchten wir allerdings nicht so weit gehen, dass wir bereits den fertig ausgearbeiteten Entwurf zu einem künftigen Ersatzdienstgesetz vorlegen. Ein solches Vorgehen würde die Verwirklichung der Initiative allzu sehr verzögern. Auch kann es unseres Erachtens nicht Aufgabe der Verfassungsrechtsetzung sein, die Arbeit und die Entscheidungen des Gesetzgebers vorwegzunehmen. Dagegen betrachten wir es als zweckmässig und sinnvoll, wenigstens die *grossen Umrisse der von uns in Aussicht genommenen Ordnung darzulegen*, soweit sie sich heute schon überblicken lassen. Auf diese Weise kann sichtbar gemacht werden, für welche Neuerungen die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden soll. Damit wird die heutige Verfassungsrevision in den grösseren Rahmen der künftigen Gesetzgebungsarbeiten gestellt, so dass sie im Blick auf das Ganze beurteilt werden kann.

Die in Kapitel 42 umrissene *«Skizze einer künftigen Ersatzdienstordnung»* ist als derartige allgemeine Orientierung zu verstehen. Sie hat rein informatorischen und vorläufigen Charakter und nicht die Bedeutung eines verbindlichen Antrags.

Insbesondere soll die Arbeit des Gesetzgebers mit dieser «Skizze» in keiner Weise präjudiziert werden.

122

Die Münchensteiner Initiative ist von den Initianten in der Form der *allgemeinen Anregung* gemäss Artikel 121 Abs. 4 und 5 der Bundesverfassung eingereicht und von der Bundesversammlung angenommen worden. Sie muss deshalb als solche weiter behandelt werden. Diese Rechtsform der Initiative hat für das weitere Vorgehen grundlegende Konsequenzen.

Gemäss Artikel 121 Abs. 4 der Bundesverfassung können Initiativbegehren entweder in der Form des *ausgearbeiteten Entwurfs* oder der *allgemeinen Anregung* eingereicht werden.

122.1

Der *ausgearbeitete Entwurf* muss Volk und Ständen unverändert zur Annahme oder Ablehnung unterbreitet werden. Inhalt und textliche Fassung der ausgearbeiteten Vorlage bestimmen die Initianten verbindlich und unabänderbar. Die Bundesversammlung kann jedoch, wenn sie die verfassungsrechtliche Regelung einer aufgeworfenen Frage zwar für wünschbar erachtet, mit der beantragten Fassung aber nicht einverstanden ist, dem vorgeschlagenen Verfassungstext einen den nämlichen Gegenstand betreffenden *Gegenvorschlag* gegenüberstellen.

122.2

Demgegenüber umschreibt die als *allgemeine Anregung* eingereichte Initiative lediglich die allgemeine Zielsetzung des Volksbegehrens mit einer generell gehaltenen Formulierung, überlässt es jedoch der Bundesversammlung, die allgemeine Anregung in einen abschliessend redigierten Vorschlag zu einem neuen Verfassungstext überzuführen.

Diese Umarbeitung einer allgemeinen Anregung in eine endgültig redigierte Verfassungsbestimmung hat – wie auch diejenige der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu einem ausgearbeiteten Entwurf – nach unserer verfassungsrechtlichen Ordnung die Bedeutung einer eigenen *rechtsschöpferischen Leistung des Parlaments* (BGE 73 I 33). Massgebend für die Redaktion ist die Auslegung des Textes der Anregung durch das Parlament; dabei muss der Sinn der Volksinitiative erkannt werden, wie ihn die Unterzeichner verstanden haben mussten. Mit anderen Worten: die Bundesversammlung muss als Verfassungsgeber die *Leitgedanken der Initiative* ergründen und gestützt auf diese sowie im Rahmen der eigenen Beurteilung eine Verfassungsbestimmung ausarbeiten, die den Zielsetzungen der Initiative entspricht (Art. 121 Abs. 5 der Bundesverfassung und Art. 26 Abs. 2 des

Geschäftsverkehrsgesetzes [SR 171.11]). An Einzelheiten des Initiativtextes, die über das hinausgehen, was eine allgemeine Anregung enthalten soll, sind die eidgenössischen Räte nicht gebunden (Amtl. Bull. StR 1973, S.467 Ziff.5: StR Bolla unter Bezugnahme auf BGE 73 I 22ff, insb. 33). Für die Bundesversammlung ist einzig die *Grundidee des Volksbegehrens* wegleitend (Aubert J.F.: *Traité de droit constitutionnel suisse*, S.151, Nr.386).

Somit werden die eidgenössischen Räte, im Rahmen der allgemeinen Zielsetzung der Initiative, als Verfassungsgeber *rechtsschöpferisch tätig*. Ihre Aufgabe der Ausarbeitung eines Entwurfs besteht darum nicht nur in einer rein redaktionellen Formulierung der Vorstellungen der Initianten zu einer Verfassungsvorschrift (Amtl. Bull. StR 1973 S.467 Ziff.5; BGE 73 I 33). Vielmehr bestimmt die Bundesversammlung selbständig die Gestalt, in welcher die allgemeine Anregung in die Verfassung eingehen soll. Aus diesem Grund ist eine Verbindung der beiden Formen der Verfassungsrevision unzulässig (Art. 3 Abs. 1 des Initiativengesetzes [SR 162.1] und Art. 24 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes). Die allgemeine Anregung darf nicht die Merkmale des inhaltlich festgelegten Entwurfs tragen, weil der Bundesversammlung bei Partialrevisionen, die von allgemeinen Anregungen ausgelöst werden, die Aufgabe zugedacht ist, einen *selbständigen, eigenen Beitrag zur Bestimmung des Inhalts der Verfassungsänderung zu leisten*.

123

Die Münchensteiner Initiative wird zwar ausdrücklich als allgemeine Anregung bezeichnet; dennoch steht sie mit ihrem Wortlaut und dem Grad ihrer Konkretisierung dem *ausgearbeiteten Entwurf* wesentlich näher. Damit, dass die beiden Räte, unserem Antrag folgend, der Charakterisierung der Volksinitiative als allgemeine Anregung zugestimmt haben, wurde jedoch das *Gültigkeitserfordernis der Einheit der Form* bejaht. Somit muss die Initiative als allgemeine Anregung weiterbehandelt werden.

Obschon der Initiativtext nach verschiedenen Richtungen einschränkende Forderungen erhebt, darf dem Verfassungsgeber der ihm gegenüber allgemeinen Anregungen zustehende Spielraum nicht eingeschränkt werden. Diese *selbständige Mitwirkung der eidgenössischen Räte in der Verfassungsergänzung* ist von der Verfassung ausdrücklich gewollt. Sie darf der Bundesversammlung nicht dadurch entzogen werden, dass die Initianten eine ins Einzelne gehende Fassung vorlegen, die zwar als allgemeine Anregung bezeichnet wird, die aber das Parlament daran hindern soll, den Text in eigener Zuständigkeit auszulegen und verfassungsgebend zu verwirklichen. Hätten die Initianten der Münchensteiner Initiative erreichen wollen, dass ihre Absichten und Vorstellungen unverändert zur Abstimmung gebracht werden, hätten sie die Form des ausgearbeiteten Entwurfs wählen müssen. (Wir verweisen hierzu auch auf unsere Ausführungen in der Botschaft vom 9. Dezember 1974 über die Volksinitiative «für gerechtere Besteuerung und

die Abschaffung der Steuerprivilegien» [BBl 1975, I 277/8]). Dieser Rechtslage ist bei der Ausarbeitung des Entwurfs zu einer Verfassungsänderung Rechnung getragen worden.

13 Inhalt der Volksinitiative

131

Die Bundesversammlung hat bei der Neufassung des Artikels 18 der Bundesverfassung vom *tragenden Sinngehalt* der Initiative auszugehen. Für diesen ist in erster Linie der Wortlaut des Volksbegehrens massgebend.

Der Initiativtext lautet:

Gestützt auf Artikel 121 der Bundesverfassung laden die unterzeichneten Stimmbürger die Bundesbehörden auf dem Weg einer allgemeinen Anregung ein, den Artikel 18 der Bundesverfassung in dem Sinne neu zu fassen:

- a. dass er die Militärpflicht als Regel festhält,
- b. dass er für die Schweizer, welche die Erfüllung der Militärpflicht mit ihrem Glauben oder mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, anstelle der Militärpflicht eine Zivildienstplicht als Alternative vorsieht,
- c. dass er die Schaffung einer eidgenössischen Zivildienstorganisation fordert. Diese Organisation soll
 - die Dienstpflichtigen nicht in die Armee eingliedern,
 - die Dienstpflichtigen im Rahmen der allgemeinen Bundeszwecke (Art. 2 der Bundesverfassung) sinnvoll einsetzen und nach Möglichkeit Rücksicht auf ihre Fähigkeiten nehmen,
 - den Dienstpflichtigen die Dienstleistungen, verglichen mit der militärischen, nicht erleichtern.

In der Initiative sind folgende Hauptziele zu erkennen:

- Festhalten an der *allgemeinen Wehrpflicht* als Regel;
- Leistung eines Ersatzdienstes durch jene Wehrpflichtigen, welche die Militärpflicht mit ihrem *Glauben oder ihrem Gewissen nicht vereinbaren können*;
- Leistung des Ersatzdienstes *ausserhalb der Armee* in Erfüllung der verfassungsmässigen Bundeszwecke;
- Beanspruchung im Ersatzdienst, die für den Dienstpflichtigen *keine geringere Belastung* mit sich bringt als der Militärdienst.

132

Diese Hauptziele der Initiative bedürfen vorerst in zweifacher Hinsicht der *Verdeutlichung*:

132.1 *Das Festhalten am Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht*

Es ist zunächst davon auszugehen, dass die Initiative eindeutig *am Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht festhält*. Dieser wird von der Initiative nicht in Frage gestellt, sondern vom Initiativtext sogar *ausdrücklich bestätigt*, indem er die Erfüllung der Wehrpflicht in der Form des Militärdienstes zur Regel erklärt. Nach der Volksinitiative fällt deshalb jede Lösung ausser Betracht, bei welcher der einzelne Wehrpflichtige frei darüber entscheiden kann, ob er Militärdienst, überhaupt keinen Dienst oder einen andern Dienst, z.B. einen Ersatzdienst, leisten will. Der *Initiativtext schliesst die freie Wahl zwischen Militärdienst und Ersatzdienst aus*.

132.2

Nach dem Wortlaut der Initiative ist der künftige Ersatzdienst für jene Wehrpflichtigen einzurichten, für welche die zu schaffende Rechtsordnung Gründe des *Glaubens oder des Gewissens* anerkennt. Diese Wehrpflichtigen werden von der Leistung des Militärdienstes befreit und an seiner Stelle einem Ersatzdienst zugewiesen. Dieser soll nach dem Willen der Initianten als ziviler, das heisst im nichtmilitärischen Bereich zu leistender Dienst ausgestaltet werden.

Die für einen künftigen Ersatzdienst entscheidende Frage besteht darin, *festzulegen, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen die Berufung eines diensttauglichen Wehrpflichtigen auf Glauben oder Gewissen zu einer Befreiung von seiner militärischen Dienstpflicht führen soll*. Mit andern Worten: Es ist die in der Initiative angerufene *Unvereinbarkeit von Glauben oder Gewissen mit der Erfüllung der Militärdienstpflicht des einzelnen Wehrpflichtigen verfassungsrechtlich zu verwirklichen*.

Bei dieser Frage ist davon auszugehen, dass auch die grosse Mehrzahl der Bürger, die zum Wehrdienst bereit sind, das biblische Gebot «Du sollst nicht töten» aus voller Überzeugung achten. Sie messen diesem Gebot aber dann keine absolute und bedingungslose Gültigkeit bei, wenn es darum geht, die schweizerische Gemeinschaft vor einem gewaltsamen und widerrechtlichen Angriff eines oder mehrerer Drittstaaten zu schützen. Unter der Ausnahmesituation der Verteidigung von Leben und Freiheit und der Erhaltung unseres Staates gegen einen kriegerischen Angriff sind sie zum Äussersten, das heisst zum Einsatz der Waffen bereit.

Neben dieser grossen Mehrheit von Schweizerbürgern gibt es eine zahlenmässige kleine Gruppe von Wehrpflichtigen, die sich, selbst im Fall eines staatlichen Notstandes, *ausserstande erklären, der Armee ihre Dienste zur Verfügung zu stellen und in militärischen Kampfhandlungen notfalls von der Waffe Gebrauch zu machen*. Für diese ernsthaften Verweigerer der militärischen Dienstleistung hat das Gebot «Du sollst nicht töten» bedingungslose und unbeschränkte Gültigkeit. Sie stehen unter dem *innern Zwang, die vom Staat geforderten militärischen Pflichten*

nicht erfüllen zu können. Aus der Struktur ihrer Persönlichkeit heraus sind sie unfähig, Gewalt anzuwenden und zu töten, und zwar auch dann, wenn damit ihr persönliches Überleben in Frage gestellt werden sollte. Einen Wehrpflichtigen, der aus einer von Glauben oder Gewissen geforderten, echten innern Unmöglichkeit heraus seine Pflicht als Soldat nicht glaubt erfüllen zu können, als Soldat auszubilden, ist sinnlos. Er soll deshalb von der Pflicht zum Militärdienst befreit werden und soll einen andern Dienst im Interesse der nationalen Gemeinschaft erfüllen.

Darin liegt das Ziel der Münchensteiner Initiative: Sie will zwar keineswegs eine Zulassung sämtlicher Wehrpflichtigen zum Ersatzdienst ermöglichen, möchte aber für die *eindeutig begründeten Einzelfälle*, in denen ein Wehrpflichtiger die Erfüllung der Militärdienstplicht mit seinem Glauben oder Gewissen nicht vereinbaren kann, die Möglichkeit schaffen, anstelle des Militärdienstes einen zivilen Ersatzdienst von mindestens gleicher Dauer zu leisten.

133

Wir haben uns in dem zitierten Bericht vom 10. Januar 1973 der Überlegung und Zielsetzung der Initianten angeschlossen und Ihnen beantragt, der Volksinitiative zuzustimmen. Der Bedeutung und der Tragweite dieses Antrags sind wir uns bewusst. Er steht im Gegensatz zu der auch vom Bundesrat früher vertretenen Auffassung, wonach die persönliche Mitwirkung an den Aufgaben der Landesverteidigung *zu den unabdingbaren Pflichten jedes diensttauglichen Schweizerbürgers gehört*. Wer die Vorzüge des militärisch gesicherten Staates für sich in Anspruch nehme, so wurde bisher erklärt, solle auch bereit sein, in Zeiten der Not seinen Beitrag zur militärischen Behauptung der Heimat zu leisten. Eine wirkungsvolle und glaubwürdige Landesverteidigung sei aus militärischen Gründen auf die lückenlose Mitwirkung jedes zum Militärdienst tauglichen Schweizlers angewiesen. Die oberste Zielsetzung unserer Armee bestehe in der Bewahrung des Friedens; die Mitwirkung an der Erfüllung dieser Aufgabe könne jedem Schweizerbürger zugemutet werden.

Wir möchten zwar grundsätzlich auch in Zukunft an dieser traditionellen Auffassung festhalten. Dennoch müssen wir uns darüber Rechenschaft geben, dass es in unserem Land Fälle des vom Glauben oder Gewissen bestimmten, ernsthaften Unvermögens zum Militärdienst *gibt*. Auch wenn es sich bei diesen Wehrpflichtigen um eine kleine Minderheit handelt, halten wir es aus *Gründen der Toleranz* für richtig, dass für jene Einzelfälle, in welchen diese besonderen Voraussetzungen erfüllt sind, die Möglichkeit eines nichtmilitärischen Dienstes im Interesse der Allgemeinheit geschaffen wird.

Allerdings darf eine solche Lösung unter keinen Umständen zu einer Verlagerung der Verantwortungen innerhalb des Staates führen. Es dürfen dadurch nicht zwei Kategorien von Bürgern geschaffen werden, von denen die eine mit einem ver-

meintlich «minderen» Gewissensanspruch ihren Dienst an der Gemeinschaft vorbehaltlos zu erfüllen hat, während einer kleinen Minderheit die Anerkennung eines nach ihrer Auffassung «höheren» Gewissens zugestanden wird. Es ist ausdrücklich festzuhalten, dass die *Erfüllung der Militärdienstpflicht in unserem Land auch in Zukunft die Regel bleiben muss* und zu den wichtigsten Bürgerpflichten gehört und dass die *besondere Regelung* nur in eindeutig begründeten Einzelfällen zugestanden werden soll.

Auch die Münchensteiner Initiative steht auf diesem Boden. Sie beantragt nicht eine generelle Befreiung vom Militärdienst oder die freie Wahl zwischen Militärdienst und Ersatzdienst, sondern schlägt eine Sonderregelung für jene Wehrpflichtigen vor, in welchen der Militärdienst einen unlösbaren Glaubens- oder Gewissenskonflikt bewirken würde. Die Kernfrage besteht deshalb darin, ob es gelingt, den berücksichtigungswerten Härtefall klar zu umschreiben und in der Praxis zu erkennen.

Die entscheidende Aufgabe der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Neuregelung der Militärdienstpflicht besteht somit darin, den *individuellen Entscheid des einzelnen Wehrpflichtigen, die von ihm geforderte Militärdienstleistung aus Gründen des Glaubens oder Gewissens nicht leisten zu können*, gesetzgeberisch richtig einzuordnen. Dabei muss darüber Klarheit geschaffen werden, ob dieser Entscheid des Wehrpflichtigen im Gewissen, im Glauben oder allenfalls in andern Ebenen verankert sein soll. Diese Frage der Zuordnung hängt zusammen mit der Auseinandersetzung darüber, ob die Zulassung zum Ersatzdienst religiös, ethisch-weltanschaulich oder gegebenenfalls auch politisch begründet werden kann.

134

Nach dem Wortlaut der Initiative sollen jene Wehrpflichtigen von der Militärdienstpflicht befreit und zu einem Ersatzdienst zugelassen werden, die den Militärdienst *mit ihrem Glauben oder ihrem Gewissen nicht vereinbaren* können.

Die vom Militärdepartement eingesetzte Expertenkommission ist davon ausgegangen, dass der Entscheid des einzelnen Wehrmanns über die Frage, ob für ihn das Gebot «Du sollst nicht töten» unter allen Umständen, also auch im Fall eines mit militärischen Mitteln geführten Angriffs auf unser Land, bedingungslose Gültigkeit habe, ein *Gewissensentscheid* sei. Den innern Beweggründen dieses Entscheides möchte die Kommission keine ausschlaggebende Bedeutung beimessen. Nach ihrer Auffassung ist es nicht wesentlich, ob sich der Einzelne mehr von religiösen Motiven leiten lässt, oder ob er seine Haltung eher mit sittlichen und ethischen Wertvorstellungen begründet. Entscheidend ist vielmehr die Frage, ob es das Gewissen schlechthin einem Wehrpflichtigen verbiete, Gewalt zu tun und notfalls Menschen zu töten. Aus dieser Überlegung wollte die Expertenkommission für die Zulassung zum Ersatzdienst allein auf *das Gewissen des Wehrpflichtigen* abstellen; als massgebend betrachtete sie das *Vorhandensein eines echten und*

schweren Gewissenskonflikts angesichts der militärischen Notwendigkeit der Gewaltanwendung gegen menschliches Leben. Die Expertenkommission vertrat die Ansicht, dass mit dem alleinigen Abstellen auf das Gewissen des Wehrpflichtigen jene Begründungen ausscheiden, die politischer Natur sind und die sich darauf berufen, dass unser Land wegen seiner geltenden Rechts- und Gesellschaftsordnung oder wegen seines politischen Systems nicht verteidigungswürdig sei. Ein *politisch motivierter Dienstverweigerer* sei nicht vom Gewissen her ausserstande, Gewalt anzuwenden, sondern er sei wegen seiner politischen Überzeugung nicht bereit, für den von ihm abgelehnten Staat und dessen Gesellschaft seine Bürgerpflichten, insbesondere seine Militärdienstpflicht, zu erfüllen.

So bestechend die Argumentation der Expertenkommission des Militärdepartements auch erscheint, hat sie doch den Nachteil, dass die alleinige Berufung auf Gewissensgründe im Einzelfall zu erheblichen Nachweisschwierigkeiten führen kann. Auf der einen Seite kann es selbst für ehrliche Wehrpflichtige sehr schwierig sein, ihren echten Gewissenskonflikt glaubhaft darzutun, und umgekehrt besteht die Gefahr, dass dieser Nachweis gewissen Wehrpflichtigen zu Unrecht gelingt, obschon sie die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen.

Angesichts der unbestreitbaren Problematik, die in der Erforschung des Gewissens des Einzelnen liegt, drängt sich eine Lösung auf, die nicht auf das Gewissen allein abstellt, sondern die auch die innere Motivierung des Gewissenskonflikts berücksichtigt. Auf diese Weise wird die Basis für den glaubhaften Nachweis des vom Wehrmann geltend gemachten Gewissens verbreitert. Wir möchten bei der Festlegung der Kriterien, die für die Zulassung zum Ersatzdienst massgebend sein sollen, auf die Regelung abstellen, die das Militärstrafgesetz bei der Umschreibung der Strafmilderungsgründe für Dienstverweigerer getroffen hat. Seit der Revision dieses Gesetzes im Jahr 1967 gelten die *«religiösen»* und die *«ethischen»* Beweggründe einer Dienstverweigerung als Strafmilderungsgründe, sofern sie den Wehrpflichtigen in eine «schwere Gewissensnot» geführt haben (Art. 81 Abs. 1 des Militärstrafgesetzes).

Zu dieser Lösung ist festzustellen, dass die Nennung der beiden Motivgruppen abschliessend ist. Weitere Begründungen werden nicht anerkannt. Insbesondere scheiden «politische» Beweggründe per argumentum e contrario aus, ohne dass dies ausdrücklich gesagt werden muss. Mit der Nicht-Zulassung der Dienstverweigerer aus politischen Gründen zum Ersatzdienst wird nicht nur den Vorschlägen der grossen Mehrheit der Votanten in den beiden Räten Genüge getan, sondern es wird auch den Wünschen des überwiegenden Teils der Antworten, die im Vernehmlassungsverfahren erteilt worden sind, Rechnung getragen. Politische Ziele sollen nach unserer Rechtsauffassung nicht auf dem Weg über die Verweigerung der bürgerlichen Pflichten verfolgt werden. Unsere Rechtsordnung hat zu diesem Zweck ausreichende demokratische Mittel geschaffen. Die Praxis zeigt allerdings, dass die Zahl der rein politisch motivierten Dienstverweigerer relativ gering ist.

Es wird erfahrungsgemäss in der Praxis nicht immer einfach sein, vor allem die *ethischen Beweggründe eindeutig zu umschreiben* und sie vor allem von den politischen Gründen klar abzugrenzen. Politisches Handeln kann in manchen Fällen ethisch begründet werden. Es wird deshalb notwendig sein, über die Begriffe klare Richtlinien zu erarbeiten. Die Militärgerichte haben in den acht Jahren seit der Revision des Militärstrafgesetzes Gelegenheit gehabt, eine feste Praxis über die Begriffe der «religiösen» und der «ethischen» Gründe zu entwickeln. In dieser sind brauchbare Abgrenzungen gegenüber den «politischen» Gründen gefunden worden.

Wir glauben, dass bei der Umschreibung der Zulassungskriterien zum Ersatzdienst auf die Erfahrungen und die bisherige Praxis der Militärgerichte abgestellt werden kann, indem die «religiösen» und die «ethischen» Motive als Zulassungsgründe anerkannt werden, wenn sie den Betroffenen in einen ernststen Gewissenskonflikt gebracht haben. Wir sind überzeugt davon, dass es im Verlauf des Zulassungsverfahrens zum Ersatzdienst möglich sein wird, im Einzelfall den politischen Charakter einer Militärdienstverweigerung zu erkennen und ihn insbesondere von der ethischen Begründung abzugrenzen. Wo die vom Einzelnen vorgebrachten Beweggründe eindeutig weder als «religiös» noch als «ethisch» beurteilt werden können, muss von der Zuweisung zum Ersatzdienst abgesehen werden.

Das Kriterium der Unvereinbarkeit des Militärdienstes mit dem Gewissen des Wehrpflichtigen «aus religiösen oder ethischen Gründen» bedeutet eine Einschränkung gegenüber dem Text der Münchensteiner Initiative, welche nur auf Glauben oder Gewissen abstellt. Wir glauben jedoch, dass diese Umschreibung dem Sinn der Initiative gerecht wird, weil sie auf denselben Grundprinzipien beruht, die auch für die Münchensteiner Initiative wegleitend waren. In der Festlegung der genannten Kriterien liegt ein Akt selbständiger Rechtsetzung der eidgenössischen Räte, wie er bei Volksinitiativen erfolgen darf, die in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht wurden.

2 Die Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung

21 Die heutige Rechtslage

211

Bei der Beurteilung der Frage der Einführung einer Ersatzdienstpflicht in die Bundesverfassung ist vom Aufbau des geltenden *Wehrpflichtartikels 18* auszugehen. Dieser hat folgenden Wortlaut:

¹ Jeder Schweizer ist wehrpflichtig.

² Wehrmänner, welche infolge des eidgenössischen Militärdienstes ihr Leben verlieren oder dauernd Schaden an ihrer Gesundheit erleiden, haben für sich oder ihre Familien im Fall des Bedürfnisses Anspruch auf Unterstützung des Bundes.

³ Die Wehrmänner sollen ihre erste Ausrüstung, Bekleidung und Bewaffnung unentgeltlich erhalten. Die Waffe bleibt unter den durch die Bundesgesetzgebung aufzustellenden Bedingungen in den Händen des Wehrmannes.

⁴ Der Militärflichtersatz wird nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben.

212

Der geltende Art. 18 BV enthält somit folgende *Grundsätze*:

- die *allgemeine Wehrpflicht*,
- den *Versicherungsschutz* des Militärdienst leistenden Wehrpflichtigen (Militärversicherung),
- die unentgeltliche Abgabe der *persönlichen Ausrüstung* und den Grundsatz, dass der Wehrpflichtige diese militärischen Ausrüstungsgegenstände mit sich nach Hause nimmt (Teilaspekt des Milizsystems),
- den *Militärflichtersatz*.

22 Die neue Verfassungsbestimmung

221

Wir sind der Auffassung, dass der neue *Verfassungstext möglichst knapp gehalten* sein soll. Der Verfassungsgeber kann sich darauf beschränken, die entscheidenden und für die Ausführungsgesetzgebung wesentlichen Grundsätze in der Verfassung zu verankern, wobei die Regelung der Einzelheiten der Ausführungsgesetzgebung überlassen wird. Diese Beschränkung auf die Wiedergabe der Kerngedanken entspricht sinnvoller Verfassungsgebung, die nur das Grundlegende und Wesentliche festhalten soll. Dabei sind vor allem die Ziele und Gedanken, die für eine Darstellung der Materie notwendig sind, festzulegen, um zu verhindern, dass die Ausführungsgesetzgebung von den für den Gegenstand entscheidenden Grundsätzen abweicht. Mit der Festlegung der *massgebenden Prinzipien* soll dem Gesetzgeber die allgemeine Richtung angezeigt werden, in der er zu gehen hat.

Die *Regelung der Materie im einzelnen* ist dagegen Aufgabe des Gesetzgebers, der – im Rahmen der Verfassungsgrundlage – die auf die jeweiligen Verhältnisse zugeschnittenen Lösungen zu treffen hat. Auf der Gesetzesstufe stehende Regelungen können den im Verlauf der Zeit gewandelten Anschauungen leichter angepasst werden als Verfassungsbestimmungen. Ein solches Vorgehen lässt sich auch darum verantworten, weil die gesetzlichen Regelungen ebenfalls dem Referendum unterstehen.

222

Für die Schaffung eines Ersatzdienstes für die aus Glaubens- oder Gewissensgründen von der Wehrpflicht befreiten Wehrpflichtigen genügt unseres Erachtens als Verfassungsgrundlage die Einfügung eines *fünften Absatzes* zu Artikel 18. Dieser schliesst an die Regelung über den Militärfpflichtersatz an, womit der systematische Zusammenhang zwischen der Militärdienstpflicht als allgemeinem Grundsatz, der Pflicht zur Leistung von Militärfpflichtersatz für Militärdienstuntaugliche und der Ersatzdienstpflicht für die aus Glaubens- oder Gewissensgründen vom Militärdienst befreiten Wehrpflichtigen gewahrt wird. Der rechtslogische Aufbau der bestehenden Regelung wird mit dieser Ergänzung folgerichtig eingehalten.

223

Nach Abwägung der verschiedenen Möglichkeiten eines nur das Wesentlichste enthaltenden Absatzes 5 des Artikels 18 der Bundesverfassung schlagen wir hiefür folgende Fassung vor:

Wer die militärische Erfüllung der Wehrpflicht aus religiösen oder ethischen Gründen mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann, leistet einen gleichwertigen zivilen Ersatzdienst. Das Gesetz regelt die Einzelheiten

Wir glauben, dass dieser Verfassungstext alle Angaben enthält, die der Bundesgesetzgeber für seine Gesetzgebungsarbeiten benötigt. Er umschreibt die Kriterien, die vom einzelnen Wehrpflichtigen erfüllt werden müssen, damit er zum Ersatzdienst zugelassen werden kann, und er schreibt einen Ersatzdienst vor, der mit dem Militärdienst gleichwertig ist. Es wird Aufgabe der Gesetzgebung sein, festzulegen, auf welche Weise die Forderung nach Gleichwertigkeit erfüllt werden soll. (Die Bezeichnung als «militärische» Erfüllung der Wehrpflicht ist im deutschsprachigen Text notwendig, um eine Angleichung an den französischsprachigen Begriff der Wehrpflicht zu erreichen.)

23

Da die beantragte Verfassungsbestimmung vorsieht, dass alle Einzelheiten des Ersatzdienstes auf der Gesetzesstufe geregelt werden sollen, ist es, wie wir unter Abschnitt 21 dargelegt haben, notwendig, dass *über den wesentlichen Inhalt eines künftigen Bundesgesetzes über den Ersatzdienst heute schon bestmögliche Klarheit geschaffen wird*. Folgende Probleme einer künftigen Ersatzdienstordnung stehen im Vordergrund:

- Die Kriterien für die *Zulassung zum Ersatzdienst*.
- das *Verfahren*, in dem das Vorhandensein der Bedingungen geprüft und die Befreiung vom Militärdienst im Einzelfall ausgesprochen wird;
- die *Organisation* des von der Armee getrennten Ersatzdienstes;

- die *Art und die Dauer* des Ersatzdienstes;
- die *Leistungen des Staates* zugunsten der Ersatzdienstpflichtigen;
- die Regelung aller *Sonderfragen*, insbesondere die Behandlung von Dienstverweigerern, die ohne anerkannten Befreiungsgrund den Militärdienst verweigern, die Behandlung von Wehrpflichtigen, die auch die Leistung des Ersatzdienstes verweigern, das Vorgehen bei späteren Übertritten zwischen Armee und Ersatzdienst, die Regelung im aktiven Dienst, u. a.

Wie bereits dargelegt, kommt unseren Darlegungen nur die Bedeutung einer *allgemein gehaltenen, vorläufigen Orientierung* zu. Sie sind weder vollständig noch endgültig und haben nur den Sinn, eine erste Grobplanung der künftigen Marschrichtung darzulegen.

3 Die Zulassung zum Ersatzdienst

31 Die Zulassungskriterien

311

Zum Ersatzdienst sollen nur *diensttaugliche Wehrpflichtige* zugelassen werden. Über die Zulassung soll somit erst nach der Tauglichkeitserklärung des einzelnen Wehrpflichtigen anlässlich der Rekruten-Aushebung entschieden werden. Die Aushebung wird während der Dauer des Zulassungsverfahrens unterbrochen. – Wie bei der Armee, wird auch im Ersatzdienst im Verlauf der Dienstleistung mit Abgängen infolge psychischer oder körperlicher Untauglichkeit zu rechnen sein.

312

Der diensttauglich erklärte, aber noch nicht einer Truppengattung zugeteilte Wehrpflichtige wird auf seinen Antrag von der Militärdienstpflicht befreit und zur Leistung des Ersatzdienstes zugelassen, wenn er überzeugend glaubhaft macht, dass er die militärische Erfüllung der Wehrpflicht aus religiösen oder ethischen Gründen mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann. Dieser vom Wehrpflichtigen glaubhaft zu machende, religiös oder ethisch begründete Gewissenskonflikt bezieht sich auf den Zeitpunkt, in dem er geltend gemacht wird. Die Hauptfälle werden somit die *anlässlich der Rekrutenaushebung* vorgebrachten Begehren um Zuweisung zum Ersatzdienst sein.

313

Eine möglichst *sorgfältige Aushebungspraxis* hat dafür zu sorgen, dass Dienstverweigerer nicht ungerechtfertigterweise auf dem sanitärischen Weg von der Leistung des Militärdienstes befreit werden, sondern den Weg über das Zulassungsverfahren zum Ersatzdienst beschreiten müssen.

32 Das Beurteilungsverfahren

321 Die Beweislage

321.1

Die Hauptschwierigkeit bei der Lösung der Frage der Zulassung zum Ersatzdienst liegt in der *Beweisführung*. Beweispflichtig für den geltend gemachten Gewissenskonflikt ist der Wehrpflichtige, der daraus Anspruch auf eine Sonderbehandlung ableitet (Art. 8 ZGB [SR 210]). Allerdings kann kein Wehrpflichtiger im Zeitpunkt der Erklärung verbindlich und mit Sicherheit zum voraus sagen, wie sein Gewissen auf eine extreme Lage, wie jene einer Kriegshandlung und eines feindlichen Angriffs, reagieren wird. Nicht wenige seinerzeitige Dienstverweigerer haben angesichts der militärischen und politischen Bedrohung der Schweiz vor und während des Zweiten Weltkriegs ihre frühere Gewissensentscheidung neu überprüft und sind damals zu neuen Einsichten gelangt. Dennoch wird man demjenigen, der ehrlich davon überzeugt ist, dass es ihm in jeder künftigen Lage aus religiösen oder ethischen Gründen vom Gewissen her unmöglich sein werde, einem gewaltsamen und widerrechtlichen Angriff mit gleichen Mitteln zu begegnen, die Befreiung von der Mitwirkung zubilligen müssen. Anders entscheiden, hiesse die Anforderungen übertreiben und die Berufung auf die Gewissensbindung von allzu schwer erfüllbaren Bedingungen abhängig machen.

321.2

Das Vorhandensein der für die Befreiung vom Militärdienst geltend gemachten Voraussetzungen bedarf in jedem Einzelfall einer *ausdrücklichen Anerkennung*. Die vom Wehrpflichtigen einseitig erklärte Unfähigkeit, den Militärdienst nicht leisten zu können, kann dafür nicht genügen; damit würde eine *freie Wahl* zwischen Militärdienst und Ersatzdienst anerkannt. Wer Anspruch auf Zulassung zum Ersatzdienst und auf Befreiung von der Militärdienstpflicht erhebt, hat einen *Antrag zu stellen und diesen zu begründen*. Die Anerkennung des Gewissensentscheids hängt davon ab, ob der Gewissenskonflikt und seine religiöse oder ethische Motivierung vom Gesuchsteller überzeugend dargelegt werden kann, das heisst, ob dieser für seine Haltung Glauben findet. Für diesen Nachweis sollen *strenge Massstäbe* gelten, ohne dass dafür jedoch unerfüllbare Anforderungen gestellt werden. Ein zwingender Beweis kann nicht sicher verlangt werden. Insbesondere hat die urteilende Stelle auch auf die besonderen Schwierigkeiten Rücksicht zu nehmen, die dem Nachweis einer in der Zukunft liegenden, hypothetischen Gewissensentscheidung eigen sind. Die in der Natur der Sache liegenden Beweisschwierigkeiten dürfen sich nicht einseitig zu Lasten des um Zulassung zum Ersatzdienst nachsuchenden Wehrpflichtigen auswirken und ihn damit in einen Beweisnotstand bringen.

Selbstverständlich können rein verbale Beteuerungen und auswendig gelernte Schemata für den Nachweis einer Gewissensnot nicht ausreichen. Beim aufrich-

tigen Dienstverweigerer, der von ehrlichen religiösen oder ethischen Gewissensgründen geleitet ist, dürfte es dagegen möglich sein, die Ernsthaftigkeit seiner Haltung aus seinem Persönlichkeitsbild, seiner geistigen Verfassung und Lebenseinstellung sowie aus seinem allgemeinen Verhalten und seiner ganzen Lebensweise zu erkennen. Daran sollte sich die *Glaubwürdigkeit einer Gewissensentscheidung* ermassen und beurteilen lassen.

Wir sind uns bewusst, dass bei der unvermeidlichen *Beschränkung des Nachweises auf das blosse «Glaubhaftmachen»* die Gefahr eines Missbrauchs nicht ganz ausgeschlossen werden kann. Es muss deshalb alles unternommen werden, um Missbräuche zu vermeiden und zu verhindern, dass auf dem Weg über das Zulassungsverfahren praktisch die «freie Wahl» zwischen Militärdienst und Zivildienst erreicht wird. Es muss vermieden werden, dass Wehrpflichtige zum Ersatzdienst zugelassen werden, bei denen die Voraussetzung der religiösen oder ethischen Begründung des Gewissenskonflikts nicht erfüllt ist – insbesondere also Gesuchsteller, die aus politischen Erwägungen die Leistung des Militärdienstes verweigern. Umgekehrt muss grösstmögliche Gewähr dafür bestehen, dass die wirklich echte Gewissensnot von den Prüfungsinstanzen in ihrer vollen Bedeutung erkannt wird. Wir glauben, dass mit einer geeigneten Besetzung dieser Instanzen, mit einem gut ausgebauten Prüfungsverfahren und einer klaren Umschreibung der Kriterien den an sich nicht unberechtigten Befürchtungen Rechnung getragen werden kann.

321.3

Bei der Erörterung des Dienstverweigererproblems wird sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern eines Ersatzdienstes vorgeschlagen, die Schwierigkeiten des Nachweises echter und ernster Gewissenskonflikte dadurch zu überwinden, dass die Dauer der *Dienstleistungen im Ersatzdienst gegenüber dem Militärdienst fühlbar verlängert wird*. Aus der Bereitschaft, das Opfer eines längeren Ersatzdienstes auf sich zu nehmen, soll auch die Echtheit des Gewissenskonflikts geschlossen werden. Von verschiedener Seite ist sogar der Antrag gestellt worden, auf ein Verfahren zur Abklärung des Gewissenskonflikts überhaupt zu verzichten und den Nachweis dieses Konflikts einzig in der Bereitschaft des Einzelnen zu erkennen, auch eine längere Dienstleistung auf sich zu nehmen.

Wir sind der Ansicht, dass in der Bereitschaft des Wehrpflichtigen, auch eine längere Dauer des Ersatzdienstes auf sich zu nehmen, zwar ein *zusätzliches* Argument für die Ernsthaftigkeit seines Gewissenskonflikts liegt, dass aber bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit *nicht* allein auf die Zustimmung zur Leistung selbst eines im Verhältnis zur Militärdienstleistung im Frieden erheblich verlängerten Ersatzdienstes abgestellt werden darf. Auch wenn eine, verglichen mit dem Militärdienst, spürbar verlängerte Dauer des Ersatzdienstes vom Betroffenen als sehr «lästige Alternative» empfunden wird, liegt darin doch eine uner-

wünschte und dem Sinn der Initiative zuwiderlaufende *Annäherung an die freie Wahl* zwischen Militärdienst und Ersatzdienst.

Aus diesen Gründen hielten wir es nicht für richtig, die Dauer des Ersatzdienstes *einzig* unter dem Gesichtspunkt festzulegen, dass an der Bereitschaft des Einzelnen, diesen Dienst zu leisten, die Ernsthaftigkeit seiner Gewissensentscheidung gemessen werden kann. Wir sind vielmehr der Auffassung, dass es ausreichende Möglichkeiten für die Ergründung der gewissensbedingten Einstellung zum Militärdienst gibt. Es sollte unseres Erachtens möglich sein, die Beweis- und Verfahrensfragen so zu regeln, dass der echte Gewissensverweigerer ermittelt werden kann. Es ist deshalb *nicht notwendig, eine fühlbar längere Dienstzeit zum alleinigen Prüfstein der Echtheit des Gewissensentscheidenden zu machen*. Dazu kommt, dass mit der Auferlegung einer unverhältnismässig schwereren Last, als sie der Militärdienstpflichtige zu tragen hat, der echte Dienstverweigerer aus religiösen oder ethischen Gründen in ungerechtfertigter Weise benachteiligt und für seine Gesinnung sogar bestraft würde. Wir glauben jedoch, dass in einer den Verhältnissen angemessenen Verlängerung der Dauer des Ersatzdienstes gegenüber jener des Militärdienstes ein zusätzliches Kriterium für die Echtheit der Glaubens- und Gewissensgründe liegt. Damit wird auch erreicht, dass die Ersatzdienstdauer nicht einen Anreiz bildet, diesen Dienst dem Militärdienst vorzuziehen.

321.4

In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass sich das *Gewissen wandeln kann*. Es kann deshalb nicht auf eine einmalige Beurteilung allein abgestellt werden, zumal auch die Dienstpflicht des Soldaten in der Armee 30 Jahre dauert. Aus diesem Grund muss die *Möglichkeit geschaffen werden, den Gewissensentscheid später neu zu prüfen*. Dies gilt insbesondere für jene Fälle, in denen die Beweisanforderungen zugunsten eines Antragstellers herabgesetzt wurden oder in denen diesem, trotz Zweifeln, wohlwollend Glauben geschenkt worden ist. Diese Überlegung führt dazu, dass der Ersatzdienst womöglich nicht «an einem Stück» geleistet werden soll.

322 Die Beurteilungsinstanz und das Beurteilungsverfahren

322.1

Es ist notwendig, dass eine besondere Beurteilungsinstanz geschaffen wird, vor welcher der Wehrpflichtige die Gewissensgründe, die er für die Zulassung zum zivilen Ersatzdienst geltend macht, glaubhaft machen kann. Dabei denken wir an *zivile Untersuchungsausschüsse*, die vom Bundesrat gewählt werden. Die Ausschüsse sollten aus 5 Mitgliedern bestehen, unter denen sich mindestens ein Arzt (evtl. Psychiater), ein Jurist und ein erfahrener Truppenkommandant befinden müssen.

322.2

Das Verfahren vor dem Untersuchungsausschuss und den Rekursinstanzen folgt den Grundsätzen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren; der Bundesrat soll für das Prüfungsverfahren für die Zulassung zum Ersatzdienst die erforderlichen ergänzenden Vorschriften erlassen. Darin soll insbesondere festgelegt werden, dass dem Antragsteller ausreichend Gelegenheit zur freien persönlichen Aussage zu geben ist und dass Zeugen (Familienangehörige, Pfarrer, Lehrer, Bekannte usw.) des Antragstellers zur Meinungsäußerung eingeladen werden können. Ebenso kann der Ausschuss Sachverständige beiziehen und Gutachten einholen.

Der Ausschuss entscheidet aufgrund freier Würdigung der vom Bewerber vorgebrachten Gründe.

Der Entscheid des Untersuchungsausschusses kann vom Gesuchsteller und von der Verwaltung an *eine eidgenössische Rekurskommission* weitergezogen werden.

Der Entscheid der Rekurskommission unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das *Bundesgericht*.

Eine *spätere Revision des Entscheids* kann vom Gesuchsteller und von der Eidgenossenschaft verlangt werden, wenn neue erhebliche Tatsachen bekannt werden, welche die Unrichtigkeit des getroffenen Entscheids belegen, oder wenn sich der Wehrpflichtige durch sein Verhalten für die Zulassung zum Ersatzdienst als unwürdig erweist. Nach vollständig erfüllter Ersatzdienstpflicht im Frieden findet keine Revision mehr statt.

Das dargelegte Prüfungsverfahren ist sowohl anlässlich der Rekrutenaushebung als auch bei jenen Wehrmännern anwendbar, die bereits Militärdienst geleistet haben und später zum Ersatzdienst übertreten möchten.

Für spätere Übertritte zum Ersatzdienst ist insbesondere eine genaue Festlegung der Anmeldemöglichkeiten und -zeiten vorzusehen.

4 Organisation und Ausgestaltung des Ersatzdienstes

41 Ersatzdienst und Gesamtverteidigung

411

Eine erste wichtige Frage, die beantwortet werden muss, lautet dahin, was im Zusammenhang und nach dem Sinn der Initiative unter «Ersatzdienst» verstanden werden muss.

Ein Ersatzdienst ist denkbar im *Rahmen der Gesamtverteidigung*, zu der neben den militärischen auch Elemente der nicht-militärischen, d. h. zivilen Landesverteidigung gehören. Diese ist ein erweiterter Begriff der Landesverteidigung. Ausserhalb ihrem militärischen Teil wird sie insbesondere in den Gebieten des Zivilschutzes, des Kulturguterschutzes, der wirtschaftlichen Landesverteidigung, der geistigen Landesverteidigung oder der Flüchtlingshilfe erfüllt (Vgl. Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz, BBl 1973 II 112 ff., insb. 135 ff.) Ein Ersatzdienst, der im zivilen Bereich der Gesamtverteidigung erfüllt wird, wäre nicht nur von den Dienstverweigerern zu leisten, sondern auch von *Frauen sowie von wehuntauglichen, aber verteidigungswilligen Männern sowie von Männern im vordienstlichen Alter*. Dazu ist vorerst festzustellen, dass erfahrungsgemäss damit gerechnet werden muss, dass eine grössere Zahl von Dienstverweigerern aus religiösen oder ethischen Gründen auch diesen Dienst und die Vorbereitung dazu mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren könnten, weil sie im Rahmen der Gesamtverteidigung geleistet werden müssten. Freilich könnte eine solche Begründung nicht zur Dienstbefreiung ausreichen, weil der Dienst in der Gesamtverteidigung ausserhalb der Armee geleistet wird, wobei kein Kampfeinsatz stattfindet, sondern reine Sicherungs- und Schutzaufgaben erfüllt werden, die nach menschlichem Ermessen weder dem religiösen noch dem ethischen Empfinden zuwiderlaufen sollten.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass es früher oder später notwendig werden könnte, einen Ersatzdienst beispielsweise im Sinn eines «*Nationaldienstes*» für die Erfüllung lebenswichtiger Gemeinschaftsaufgaben, einzurichten, der mit der Dienstverweigerungsfrage nichts zu tun hätte (z. B. für einen Spitaldienst, einen Katastrophendienst usw.). Die Verknüpfung einer solchen «*Nationaldienstpflicht*» mit der Dienstverweigerung konnte sich für die Rekrutierung weiterer nationaldienstpflichtiger Bürger, insbesondere der Frauen, als Erschwerung erweisen.

Auch angesichts der verfassungsrechtlichen Forderung der *Einheit der Materie* wäre es fragwürdig, die Lösung der Dienstverweigererfrage mit der in unserem Verfassungsrecht heute noch nicht verankerten Gesamtverteidigung zu verbinden. Aus demselben Grund wäre es nicht möglich, die heute noch nicht bestehenden gesetzlichen Grundlagen für einen Nationaldienst im Zusammenhang mit der Dienstverweigererfrage zu schaffen. Neuerungen von dieser Bedeutung und Tragweite dürfen nicht mit der Ersatzdienstvorlage gekoppelt werden. Ein solches Vorgehen ginge zweifellos über die Munchensteiner Initiative hinaus, deren Ziel einzig in der Schaffung eines zivilen Ersatzdienstes für jene Dienstverweigerer liegt, die aus religiösen oder ethischen Gründen die Militärdienstpflicht mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können. Die Dienstverweigererfrage und ihre Lösung dürfen somit *nicht mit der Gesamtverteidigung verbunden* werden. Unter «*Ersatzdienst*» im Sinn der Munchensteiner Initiative dürfte eher ein Dienst an der

Gemeinschaft verstanden werden, der *ausserhalb der Gesamtverteidigung liegt und mit dieser in keinem Zusammenhang steht*.

42 Die von der Initiative festgelegten Rahmenbedingungen

421

Der Ersatzdienst ist die Konsequenz der Befreiung des Dienstpflichtigen von der militärischen Erfüllung der Wehrpflicht; der Ersatzdienst wird vom Wehrpflichtigen anstelle des Militärdienstes geleistet. Es erscheint deshalb als konsequent, diesen Dienst als *«Ersatzdienst»* zu bezeichnen. Auf diese Weise bleibt der Zusammenhang mit dem Wehrpflicht-Artikel 18 der Bundesverfassung gewahrt.

422

Für die *praktische Ausgestaltung* des geforderten Ersatzdienstes gibt die Initiative mit der Verweisung auf den *Zweckartikel 2 der Bundesverfassung* – Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt – nur sehr unbestimmte Richtlinien. Gewisse Anknüpfungspunkte ergeben sich höchstens aus der Berufung auf die *«Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt»* der Eidgenossen.

Diese Umschreibung führt dazu, dass beim Ersatzdienst wohl in erster Linie an eine *sozialdienstliche Leistung im zivilen Bereich im Inland* zu denken ist. Dazu ist allerdings festzustellen, dass die Berufung der Initiative auf die allgemeinen Bundeszwecke deshalb fragwürdig ist, weil die für einen Ersatzdienst besonders geeigneten Aufgaben, nämlich die sozialen Dienste, nach der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen vorwiegend in die Zuständigkeit der Kantone fallen.

Zu denken ist auch an Einsätze zu technischen Hilfeleistungen verschiedenster Art.

423

Nicht ausreichend klar und bestimmt spricht sich die Initiative auch darüber aus, in welcher *organisatorischen Form* der Ersatzdienst geleistet werden soll. Sie verlangt lediglich, dass die Ersatzdienstpflichtigen innerhalb einer *zivilen Organisation im Rahmen der allgemeinen Bundeszwecke* sinnvoll eingesetzt werden und dass auf ihre Fähigkeiten nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen sei. Diese Umschreibung lässt dem Gesetzgeber einen sehr breiten *Spielraum offen*.

424

Ebenso wird von der Münchensteiner Initiative auch die Frage nicht eindeutig beantwortet, ob die Ersatzdienstleistung nur im *Inland oder auch im Ausland* erbracht werden kann. Immerhin dürfte die Berufung auf Artikel 2 der Bundesverfassung auf eine Beschränkung auf den Einsatz im Inland hinweisen.

425

Schliesslich fordert die Initiative, dass die Ersatzpflicht, verglichen mit der Militärdienstpflicht, *keine Erleichterung* bringen dürfe. Bei dieser Forderung nach mindestens gleicher Beanspruchung dürften die Initianten in erster Linie an die *Dauer* des Zivildienstes gedacht haben; alle andern Kriterien der Beanspruchung sind wertmässig schwer zu erfassen.

Mit der negativ umschriebenen Forderung, dass der Ersatzdienst gegenüber dem Militärdienst keine Erleichterung bringen dürfe, wird *nicht* notwendig eine unverhältnismässige Erschwerung des Ersatzdienstes, insbesondere in der zeitlichen Beanspruchung, angestrebt. Sicher liegt es im Willen der Initianten, dass der Ersatzdienst nicht «attraktiv» gestaltet werden soll. Er darf nicht infolge geringerer Leistungsanforderungen Wehrpflichtige anlocken, welche die Voraussetzungen für die Zulassung zum Ersatzdienst nicht erfüllen.

Das *Zeitmoment* ist im übrigen kein ohne weiteres gültiger Vergleichsmassstab für die Beanspruchung des Wehrpflichtigen in den verschiedenen Diensten. Es liegt in der Natur der Sache, dass die *Beanspruchung des Soldaten in der Armee erheblich intensiver ist als diejenige des Ersatzdienstpflichtigen*. So bestehen für den Dienst in der Armee keine zeitlichen Grenzen; der Dienst dauert grundsätzlich 24 Stunden. Auch muss die physische und die psychische Beanspruchung des Einzelnen in der Armee grösstmöglich sein, denn die Armee hat sich auf das Kriegsgenügen vorzubereiten. Darum muss die Armee mit ihren Anforderungen bisweilen an die Grenze der Leistungsfähigkeit des einzelnen Wehrmannes gehen (Ziff. 46 des Dienstreglements). Schliesslich sind auch die Gefahren – schon im Frieden, ganz besonders aber im Krieg – in der Armee unverhältnismässig grösser als in einem Zivildienst. Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Soldat während 30 Jahren wehrbereit sein muss, dass er verschiedene ausserdienstliche Pflichten zu erfüllen hat (Schiesspflicht, Inspektionspflicht, Unterhalt der persönlichen Ausrüstung u. a.) und vor allem, dass er nach Erfüllung der Militärdienstpflicht noch während 10 Jahren die Zivilschutzpflicht zu erfüllen hat. Diese Aufgaben fallen beim Ersatzdienst weg. Eine Gleichwertigkeit zwischen Militärdienst und Ersatzdienst wird somit bei gleicher Dienstdauer nicht erreicht. In einem Ersatzdienst von gleicher Dauer wie der Militärdienst läge deshalb eine geringere Beanspruchung als im Militärdienst.

Im Bestreben, vom zivilen Ersatzdienst im Frieden eine, in Dienstage umgerechnet, einigermaßen gleichwertige Leistung zu verlangen wie vom Militärdienst, sehen wir im Ersatzdienst eine *Dienstdauer von insgesamt 18 Monaten* vor. Wir glauben, dass diese Lösung der dargelegten, unterschiedlichen Belastung der beiden Dienstformen angemessen ist, und dass sie der Forderung nach Gleichwertigkeit Rechnung trägt.

426 -

Die Schaffung eines zivilen Ersatzdienstes soll die Möglichkeit der Leistung von *waffenlosem Militärdienst* nicht aufheben; diese Form der Militärdienstleistung soll auch in Zukunft erhalten bleiben. Wehrpflichtige, die bereit sind, Militärdienst zu leisten, wenn auch ohne Waffen, sollen beim Vorliegen der hiefür massgebenden Voraussetzungen weiterhin Gelegenheit haben, diesen Dienst in der Armee zu leisten. Sie sollen auf keinen Fall gegen ihren Willen dem Ersatzdienst zugewiesen werden.

43 **Leitgedanken eines künftigen Bundesgesetzes über den Ersatzdienst (Skizze einer Ersatzdienst-Ordnung)**

431 **Organisation und Ausgestaltung**

431.1

Es soll eine eigene schweizerische *Ersatzdienstorganisation* geschaffen werden, die einem zivilen *Departement des Innern* untersteht. Für den Zeitabschnitt der Einarbeitung soll eine möglichst *einfache Organisation* aufgestellt werden, die nur ein Minimum an personellen und materiellen Mitteln erhält und möglichst geringe Kosten verursacht.

431.2

Die Ersatzdienstorganisation soll sich in den grossen Linien in folgende Instanzen gliedern:

- *Zentralleitung* (Bundesamt) des zuständigen eidgenössischen Departements,
- *kantonale Vollzugsstellen*,
- *örtliche Ersatzdienst-Organisationen*, die eigentlichen «Ersatzdienstgruppen.»

Das zuständige eidgenössische Departement setzt eine besondere Ersatzdienstkommission ein, in der auch die am Ersatzdienst interessierten Kreise des Landes vertreten sind. Der Kommission obliegt die Aufsicht über den Ersatzdienst; sie berät das Departement in allen Fragen dieses Dienstes.

431.3

Die *Tätigkeit* der einzelnen Stellen wird von Gesetz und Verordnung geregelt. Insbesondere müssen darin umschrieben werden:

- *Tätigkeit und Verantwortungen* im Ersatzdienst,
- *hierarchische Stellung* der einzelnen Stufen,
- *Arbeitsablauf* in den Ersatzdienstgruppen,
- *Inspektions- und Aufsichtsrecht*.

431.4

Innerhalb der Ersatzdienstgruppen besteht eine *hierarchische Ordnung* und klare Führung mit Leitern, Kadern und Ersatzdienstpflichtigen. Die Ausführungsgesetzgebung ordnet Stufen, Befehlsverhältnisse, Zuständigkeiten und Verantwortungen. Sie legt eine knapp gefasste *Disziplinarordnung* für den Ersatzdienst fest.

Die Rechte und Pflichten des einzelnen Ersatzdienstpflichtigen werden von Gesetz und Verordnung bestimmt.

431.5

Für die Arbeit in den Ersatzdienstgruppen ist der Einsatz in *geschlossenen und geführten* Gruppen die Regel; ein Einzeleinsatz erfolgt nur in besonderen Ausnahmefällen.

431.6

Die Ersatzdienstpflichtigen erhalten in der Regel *Unterkunft* in eigenen Gebäuden des Bundes bzw. in vom Bund gemieteten Räumen. Eine «Kasernierung» ist dabei zu vermeiden.

431.7

Der Ersatzdienst wird in einer besonderen für die betreffende Tätigkeit geeigneten *Arbeitskleidung* geleistet, die vom Bund zur Verfügung gestellt wird. Im Ausgang und im Urlaub werden Zivilkleider getragen.

432 **Tätigkeiten im Ersatzdienst**

Der Ersatzdienstpflichtige kann für die Zuweisung zu einer Tätigkeit seine Wünsche äussern, wobei seiner Eignung und seinen Neigungen nach Möglichkeit Rechnung getragen wird. Ein Rechtsanspruch auf eine bestimmte Zuweisung

kann jedoch nicht geltend gemacht werden. Es ist an folgende *Gruppen von Tätigkeiten* innerhalb des *Ersatzdienstes* zu denken, wobei dieser Aufzählung nur der Sinn von allgemeinen *Beispielen* zukommt. Aus praktischen Gründen dürfte sich eine möglichste *Beschränkung der Tätigkeiten* aufdrängen.

432.1 *Sanitätsdienstliche und humanitäre Tätigkeit; Katastrophenhilfe*

- Sozialdienst in Spitälern, Anstalten, Invaliden- und Pflegeheimen;
- Einsatz im Rettungswesen, in Katastrophenfällen, bei Unglücken, Epidemien, Notlagen im In- und eventuell im Ausland sowie als Verstärkung der Feuerwehr;
- Einsatz zur Verkehrsregelung, im Unfalldienst, im Dienst der Sanitätspolizei;

432.2 *Tätigkeit zur Errichtung von Bauten und Anlagen; technische Hilfe*

- Einsatz zur Erfüllung technischer Dienste zugunsten bestimmter inländischer Bevölkerungsteile:
 - Bergbauernhilfe (Wegbau, Meliorationen, Alpsanierungen, Bau von Leitungen);
 - Hilfe an die *Forstwirtschaft* (Bau von Waldwegen, Aufforstungen, Entwässerungen, Sanierungen);
 - Hilfe an die *Landwirtschaft* (Erntehilfe, Errichtung von baulichen Anlagen, Sozialdienst);
- Einsatz zur Schneeräumung und zur Strassenreinigung;
- Einsatz im Dienst des *Umweltschutzes*; Säuberung von Wäldern, Gewässern, Seeufern, Kehrlichtbeseitigung, Kanalisationsarbeiten; ferner Erhaltung von Grünanlagen in Städten, Erschliessung von Erholungsgebieten;
- Vorbereitungsarbeiten im *Kulturgüterschutz*;
- Praktischer Hilfeinsatz in den *Forschungsanlagen* von Bund und Kantonen.

433 **Allgemeine Grundsätze für den Einsatz im Ersatzdienst**

433.1

Die *Kosten* des Ersatzdienstes werden vom Bund getragen (vgl. dazu unten, Ziff. 44).

433.2

Der Einsatz der Ersatzdienstgruppen erfolgt in der Regel im *Inland*. Auslandsätze sind nur in Sonderfällen und in geführten Organisationen vorzusehen, z.B. als Katastropheneinsätze oder sonstige Hilfsaktionen.

433.3

Der Einsatz des Ersatzdienstes soll im *öffentlichen Interesse* liegen oder zum Wohl bestimmter Bevölkerungsteile erfolgen. Er soll *sinnvoll* sein: blosse «Beschäftigungen» sind zu vermeiden. Die im Ersatzdienst geleistete Arbeit soll *keinen finanziellen Gewinn* erstreben. Die Leistungen werden den Unterstützten in der Regel *unentgeltlich* erbracht.

433.4

Eine *Konkurrenzierung des ortsansässigen Gewerbes* durch den Ersatzdienst ist nach Möglichkeit zu vermeiden.

434 Dauer des Ersatzdienstes

434.1

Der Ersatzdienst dauert im Frieden insgesamt *18 Monate*. Er wird entweder «an einem Stück», oder in Einsätzen von kürzerer Dauer geleistet. Im letzteren Fall soll der erste Einsatz mindestens 9 Monate und die übrigen mindestens je 3 Monate dauern. Die Ersatzdienstleistung muss gesamthaft innerhalb von 10 Jahren seit der Zuteilung zum Ersatzdienst erfüllt werden.

Bereits *in der Armee geleistete Militärdienste* werden bei der Berechnung der Ersatzdienstdauer entsprechend ihrer Dauer angerechnet.

434.2

Im *aktiven Dienst* sind alle Ersatzdienstpflichtigen zu Leistungen heranzuziehen, die der durchschnittlichen Dauer der Militärdienstleistung der Wehrmänner entspricht. Dieser Grundsatz gilt auch für jene Ersatzdienstpflichtigen, die ihre Dienstpflicht für die Friedenszeit bereits erfüllt haben

Über die von den Ersatzdienstpflichtigen im *aktiven Dienst*, insbesondere *im Krieg*, zu erfüllenden Aufgaben entscheidet der Bundesrat aufgrund der jeweiligen Verhältnisse.

435 Ausbildung im Ersatzdienst

435.1

Im Ersatzdienst ist vorerst eine *Grundausbildung* für den betreffenden Einsatzzweig zu leisten. Ihm hat ein *praktischer Einsatz* zu folgen. Das Schwergewicht muss auf der praktischen Arbeit liegen.

435.2

Um der Ersatzdienstorganisation neben den Berufskadern geeignete *eigene Kader* sicherzustellen, sind die Ersatzdienstpflichtigen in gleicher Weise wie die Militärdienstpflichtigen in der Armee (Art. 10 des BG über die Militärorganisation) verpflichtet, sich als Kader zur Verfügung zu stellen und nötigenfalls eine entsprechende Kaderschulung von zusätzlicher Dienstdauer zu bestehen.

Die heute noch fehlenden Kader müssen *vor* der Aufnahme der Tätigkeit der Zivildienstorganisation auf ihre Aufgabe vorbereitet werden.

Die Ersatzdienstkader erhalten in den Kaderkursen dieselben Entschädigungszulagen wie die Kader der Armee.

436 Sozialleistungen für die Angehörigen des Ersatzdienstes

436.1

Sozialleistungen im Ersatzdienst sind entsprechend denjenigen in Armee und Zivilschutz zu regeln. Insbesondere sind Sold, Verpflegung, Unterkunft, Portofreiheit, Taxen der Transportanstalten, sanitärische Betreuung, Bekleidung, Versicherung und Erwerbsersatz im Gesetz festzulegen.

436.2

Ebenso ist das Vorgehen bei *Urlauben*, *Dispensationen*, Dienstverschiebungen usw. zu regeln.

436.3

Zu regeln sind ebenfalls der *betriebsrechtliche Schutz und der Schutz des Anstellungsverhältnisses* während des Ersatzdienstes, unter ausdrücklicher Berücksichtigung der längeren Dienstperioden im Ersatzdienst.

437 Strafrechtliches

437.1

Das Bundesgesetz über den Ersatzdienst umschreibt die eigenen, im Ersatzdienst zu verfolgenden *Straftatbestände*. Die Beurteilung gemeinrechtlicher Delikte, die während des Ersatzdienstes begangen werden, erfolgt durch die zivilen Gerichte des Wohnortskantons.

437.2

Innerhalb des Ersatzdienstes ist eine einfache *eigene Disziplinarstrafordnung* zu schaffen, die von der militärischen Disziplinarstrafordnung unabhängig ist.

437.3

Dienstverweigerungen innerhalb des Ersatzdienstes, d. h. Ersatzdienstverweigerungen (sogenannte «Totalverweigerungen») von Wehrpflichtigen, die rechtskräftig dem Ersatzdienst zugeteilt sind, werden von den *zivilen* Strafgerichten des Wohnortskantons beurteilt. Die entsprechenden Straftatbestände sind im Ersatzdienstgesetz zu verankern.

437.4

Dienstverweigerungen nach *abgelehnter* Zulassung zum Ersatzdienst, d. h. von Wehrpflichtigen, die gemäss einem rechtskräftigen Entscheid ihre Wehrpflicht in der Armee zu erfüllen haben, werden *militärgerichtlich* beurteilt, wobei die Strafmilderungsgründe des Artikels 81 MStG wegfallen. Dasselbe gilt für Dienstverweigerer, die es abgelehnt haben, um ihre Zulassung zum Ersatzdienst nachzusehen. Die Artikel 81 und 83 des MStG sind der neuen Regelung anzupassen.

438 Sonderfragen

Schliesslich bedürfen eine Reihe von *Sonderfragen* näherer Regelung. Hier sind insbesondere zu nennen:

438.1

Die Regelung des Vorgehens beim *Ausscheiden aus dem Ersatzdienst* (Erfüllung der vorgeschriebenen Dienstleistungen in Friedenszeiten, Gesundheitsgründe, Dienstbefreiungsgründe, Dienstausschliessungsgründe, Auslandurlaube, Dispensationen, Übertritt zur Armee, u. a.).

438.2

Schaffung der Möglichkeit, dass Ersatzdienstpflichtige später *zur Armee zurückkehren* (Verfahren, Einteilung in der Armee usw.), Festlegung des Alters, in dem die Rekrutenschule nachzuholen ist und von dem hinweg eine Zuweisung zum Hilfsdienst erfolgt.

438.3

Klärung der Frage, wie jene Ersatzdienstpflichtigen zu behandeln sind, die nicht – wie die Wehrmänner nach erfüllter Militärdienstpflicht – zur Erfüllung der *Zivilschutzpflicht* bereit sind.

438.4

Schaffung eines eigenen, zivilen *Personalkontrollwesens* für den Ersatzdienst (analog dem militärischen Kontrollwesen). Insbesondere ist die Kontrolle über die Erfüllung der Dienstleistungspflicht sicherzustellen.

438.5

Regelung der Befreiung der Ersatzdienstpflichtigen von der Leistung des *Militärpflichtersatzes*; Regelung der Pflicht zur Ersatzleistung im Fall einer unvollständigen Erfüllung der Ersatzdienstpflicht.

438.6

Regelung der *Material-, Bekleidungs- und Ausrüstungsfragen im Ersatzdienst*.

438.7

Haftungsfragen (z. B. für vom Ersatzdienst und seinen Angehörigen angerichtete Schäden gegenüber Dritten sowie gegenüber der Eidgenossenschaft). Die Regelung sollte dem Artikel 22 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation (SR 510.10) entsprechen.

438.8

Regelung des Verhältnisses des Ersatzdienstes zu den *Artikeln 202 und 212 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation* für den Kriegsfall.

44 **Kosten des Ersatzdienstes**

Es ist im heutigen Zeitpunkt unmöglich, schlüssige Angaben über die Kosten eines Ersatzdienstes zu machen. Diese sind einerseits abhängig von der Zahl der zum Ersatzdienst zugelassenen Wehrpflichtigen und andererseits von der Ausgestaltung und Durchführung dieses Dienstes. Beide sind Grössen, die heute sich noch nicht genügend überblicken lassen. Als *reine Schätzung*, die auf einer mittleren

Zahl von Ersatzdienstpflichtigen und den analogen Kosten eines Soldaten beruht, und die auch einen angemessenen Anteil an Verwaltungskosten in Rechnung stellt, kann an jährlich wiederkehrende *Kosten im Rahmen von 6 bis 10 Millionen Franken* gedacht werden. Dabei handelt es sich jedoch um eine reine Grössenordnung; die Kosten können je nach der Zahl der Ersatzdienstpflichtigen erheblich von dieser Schätzung abweichen. – Auch eine wertmässige Erfassung der vom Ersatzdienst erbrachten Arbeitsleistungen ist kaum möglich.

Bei diesen Kosten handelt es sich um *zusätzliche Aufwendungen des Bundes*, denen nur sehr geringfügige Einsparungen bei den Kosten der Armee gegenüberstehen.

(Entwurf)

Bundesbeschluss über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft vom 21. Juni 1976¹⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 5 (neu)

⁵ Wer die militärische Erfüllung der Wehrpflicht aus religiösen oder ethischen Gründen mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann, leistet einen gleichwertigen zivilen Ersatzdienst. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

II

Dieser Beschluss unterliegt der Abstimmung des Volks und der Stände.

¹⁾ BBl 1976 II 961

Botschaft über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes Vom 21. Juni 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.07.1976
Date	
Data	
Seite	961-994
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 747

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.