

Bundesrates zu derjenigen von Herrn Ständerat Krauchthaler. Die Verschiebung des Inkraftsetzens ist aber damit begründet, dass effektiv die Referendumsfrist erst im März abläuft; der zweite Grund liegt in der Möglichkeit, damit 14 Millionen Franken einzusparen, was unerlässlich ist, wenn das Budget einigermaßen anständig aussehen soll. Leider schlagen wir noch andere Kürzungen vor, die ebenso unangenehm sind wie diese.

Ich ergreife aber vor allem das Wort, weil ich Herrn Ständerat Leu auf seine Frage nicht vollständig geantwortet habe, wofür ich mich entschuldigen möchte. Er hat darauf hingewiesen – Herr Ständerat Krauchthaler hat nun das Beispiel erneut erwähnt –, dass ein Landwirt der bis jetzt unter der Einkommensgrenze von 12 000 Franken lag, die Kinderzulagen bezog, nun aber vielleicht auf den 1. Januar ein höheres Einkommen haben wird; er würde sie dann nicht mehr bekommen. Wenn er aber ab 1. Juli unter 16 000 Franken läge, würde er die Zulagen wieder beziehen können. Das ist selbstverständlich ungeschickt, lässt sich aber sehr einfach vermeiden. Wenn wir auf den 1. Juli eine Neuregelung treffen, besteht gar kein Anlass, auf den 1. Januar neue Berechnungen vorzunehmen. Dann muss man die jetzige Lösung bis zum 1. Juli durchziehen; damit fallen derartige Schwierigkeiten weg. Ein derartiger Übereifer, auf den 1. Januar und auf den 1. Juli neue Berechnungen vorzunehmen, liegt uns fern.

Ich möchte nicht länger werden, sondern Ihnen nochmals vorschlagen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzesentwurfes	36 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 19.50 Uhr

La séance est levée à 19 h 50

11 290. Motion des Nationalrates (Binder). Zukunft des Parlaments. Abklärungen Motion du Conseil national (Binder). Avenir du Parlement. Etudes

Siehe Seite 437 hiervoor — Voir page 437 ci-devant

Berichtigung – Rectification

Seite 443 — Page 443

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Ablehnung der Motion)	29 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

Zweite Sitzung — Deuxième séance

Dienstag, 18. September 1973, Vormittag

Mardi 18 septembre 1973, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Lampert

11 542. Zivildienst.

Bericht zum Volksbegehren

Service civil.

Rapport sur l'initiative populaire

Bericht des Bundesrates und Beschlussentwurf
vom 10. Januar 1973 (BBl I, 89)

Rapport du Conseil fédéral et projet d'arrêté
du 10 janvier 1973 (FF I, 89)

Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1973

Décision du Conseil national du 26 juin 1973

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

M. Bolla, rapporteur: 1. Un maître de gymnase de Bâle-Campagne a été condamné, en 1969, par un tribunal militaire à cinq mois de prison parce qu'il ne s'était pas présenté, pour des motifs de conscience, au cours de répétition. Dans ce fait, de moins en moins rare depuis lors (en 1972, il y eut 352 condamnés pour refus de service militaire obligatoire), des maîtres d'un autre gymnase, celui de Münchenstein, ont trouvé matière à étude et à réflexion. Le texte de la constitution fédérale à la main, ils ont manifesté la volonté de proposer une solution réaliste et réalisable à la fois: le maintien de l'obligation du service militaire, comme règle générale, reflète l'attitude de qui sait tenir compte de la réalité; l'introduction d'un service civil, prévu comme solution de remplacement du service militaire «pour les Suisses qui ne peuvent concilier l'accomplissement du service militaire avec les exigences de leur foi ou de leur conscience» est l'aspect innovateur, réalisable (précisent les auteurs de l'initiative) par la création d'une organisation fédérale du service civil. Désireux d'éviter la critique d'être trop vagues et imprécis, ou plutôt dans leur souci de limiter le pouvoir d'appréciation du Conseil fédéral et des Chambres fédérales, quant à l'organisation à donner au service civil, les promoteurs ont précisé, à la lettre c de l'initiative, certaines conditions, deux négatives et une positive: l'organisation «ne doit pas incorporer dans l'armée les citoyens astreints au service civil», elle ne doit pas exiger, de la part des citoyens astreints au service civil, des prestations de service inférieures à celles du service militaire.

Il est statué positivement qu'il faudra «employer judicieusement dans le cadre des buts généraux de la Confédération (art. 2 de la constitution fédérale), en tenant compte, autant qu'il est possible, de leurs aptitudes», les citoyens astreints au service civil.

Soulignons cet adjectif «judicieusement», qui doit avoir son poids et sa valeur.

Constitution fédérale à la main, donc, les promoteurs avaient un choix à faire, un choix nécessaire: «La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces» (art. 121, 4^e al., cst.). La combinaison de ces deux formes n'est pas admissible; une initiative qui ne respecte pas cette distinction «est déclarée nulle par l'Assemblée fédérale». C'est ce que précise l'article 3 de la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution, du 23 mars 1962 (que j'appellerai, par la suite, loi de 1962).

Pourquoi cette défense de combinaison et cette sanction de nullité?

Parce que la constitution prévoit deux procédures distinctes et différentes, selon qu'il s'agit d'un type d'initiative ou de l'autre: «Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux (à savoir quand elle se limite à exprimer un vœu des promoteurs), les Chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la révision partielle dans le sens indiqué et en soumettront le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons» (art. 121, 5^e al., cst.). «Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas – ajoute le même alinéa – la question de la révision partielle sera soumise à la votation du peuple; si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'Assemblée fédérale procédera à la révision en se conformant à la décision populaire.»

Le projet rédigé de toutes pièces – au contraire – ne souffre aucune retouche; c'est la garantie donnée aux promoteurs qu'il sera nécessairement (les formes étant observées) soumis à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons, sans que l'Assemblée fédérale puisse le modifier. Si celle-ci n'est pas favorable au projet rédigé, elle a un seul moyen d'essayer d'empêcher que le projet, qu'elle estime mal rédigé ou inacceptable, soit inséré dans la constitution: elle peut lui opposer un contre-projet, si bien que peuple et cantons auront à se prononcer en même temps sur le projet des promoteurs et sur celui de l'Assemblée fédérale.

Selon le droit constitutionnel fédéral, on ne peut opposer un contre-projet à une proposition conçue en termes généraux. Disons, en passant, que le droit constitutionnel tessinois (et celui de Schaffhouse) admettent le contre-projet du Grand Conseil, même dans le cas d'une proposition générale (art. 56, 5^e al., de la constitution tessinoise). La solution tessinoise mérite-t-elle imitation ou bien est-elle à ce point «systemwidrig» que seuls les Tessinois peuvent la concevoir? Renvoyons ce problème aux commissions qui se pencheront sur le thème de la révision totale de la constitution fédérale.

2. Comment les auteurs de l'initiative de Münchenstein ont-ils procédé?

Dans la prémisses de leur texte, ils ont précisé que l'invitation à modifier l'article 18 de la constitution fédérale suivait la «voie d'une initiative conçue en termes généraux».

Mais – comme le relève d'ailleurs aussi le Conseil fédéral dans son rapport du 10 janvier 1973 (FF 1973 I 90 in fine) – «elle (l'initiative) ne fait pas que présenter une idée directrice conçue en termes généraux; elle lui donne déjà une forme largement concrète», tellement concrète qu'un des juristes faisant partie de notre commission, M. Jean-François Bourgknecht, a cru pouvoir classer l'initiative dans le type de celles qui sont rédigées de toutes pièces, avec la conséquence qu'un contre-projet de l'Assemblée fédérale aurait été admissible et, a-t-il ajouté, désirable.

Il était peut-être dans la logique des choses que l'objection de conscience étant, dans son essence même, un fait ambigu (v. Cattelain, *L'Objection de Conscience*, Paris 1973, p. 8), ait donné lieu, dans la rédaction même de l'initiative, à quelque ambiguïté. Je rejoins ici – certainement par affinité juridique, plutôt que par parenté idéologique – l'appréciation de M. Jean Vincent, conseiller national, qui, dans son commentaire «NON disent les Etats!» – ce qui est bien entendu exagéré, car les Etats ne se sont pas encore prononcés – écrivait dans la *Voix ouvrière* du 23 août 1973 que «le texte même de l'initiative est discutable et, à notre sens, présente quelque ambiguïté».

3. L'hypothèse, «dass es nicht ganz klar erscheint, ob die Volksinitiative die Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes aufweist», a naturellement été émise par les auteurs suisses de droit constitutionnel; et, non moins naturellement, les auteurs ont donné au problème des réponses divergentes: Fleiner/Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich 1949, p. 720, se prononcent, dans l'hypothèse en question, «zu Gunsten des Volksinitiativrechtes, d.h. die Initiative als formulierte Volksinitiative»; selon Waldkirch, *Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung*, p. 17 «ist umgekehrt in einem solchen Falle die Initiative als nicht formuliert zu behandeln».

Au delà de ces réponses contradictoires, une concordance doit toutefois être soulignée: celle qui consiste à sauver l'initiative, même si elle apparaît, quant à l'unité de la forme, quelque peu boiteuse. Il est vrai que les auteurs cités dissentaient avant la loi fédérale de 1962, qui, elle, sanctionne par la nullité l'initiative combinant les deux formes. Mais une application trop rigide de cette sanction, surtout quand il y a seulement doute sur le respect de l'unité de la forme, nous paraît inopportune, voire inadmissible: elle serait contraire au principe démocratique d'après lequel il faut éviter autant que possible de déclarer nulle une initiative qui a abouti.

Dans le cas présent, le Conseil fédéral a admis l'initiative comme une proposition conçue en termes généraux, «laissant la porte ouverte – quant aux conditions d'admission dans le service civil – à des variantes exprimées en termes plus concrets ou plus restrictifs» (rapport du CF, p. 91). Le Conseil national a partagé ce point de vue (v. notamment le rapport du président de la commission, M. Hans Tschumi, Bull. off. CN 1973, p. 884).

Votre commission est d'avis – à l'exception, déjà signalée, de M. Bourgknecht, aux arguments duquel M. Guisan est prêt à se rallier – que la solution adoptée se justifie. Quand les auteurs eux-mêmes précisent que leur invitation à modifier l'article 18 de la constitution se place sur le terrain de l'initiative conçue en termes généraux, l'argument avancé par Fleiner/Giacometti pour admettre, en cas de doute, qu'il s'agit d'une initiative rédigée (parce que celle-ci sauvegarderait mieux les droits populaires), ne peut plus être décisif. Les promoteurs étaient conscients de la distinction constitutionnelle entre vœu et projet rédigé. Il faut supposer qu'ils connaissaient les avantages et les risques de l'une et de l'autre forme. Peut-être ont-ils pensé que l'opinion de M. Jean-François Aubert, telle qu'il l'a exprimée dans son *Traité de droit constitutionnel suisse*, p. 149 n° 381 («Quelle que soit l'honnêteté que les Chambres mettront à réaliser une initiative conçue en termes généraux, si elles lui sont hostiles, elles risquent fort d'en rétrécir la portée»), était celle du professeur, susceptible d'être revue et corrigée par le conseiller national, qui, depuis 1971, donne au curriculum vitae du professeur une dimension nouvelle...

On doit donc partir, pour le traitement de l'initiative, de l'alinéa 5 de l'article 121 cst. :

Si elle est approuvée aussi par notre Conseil, les Chambres fédérales devront procéder à la revision partielle «dans le sens indiqué» par l'initiative.

Je souligne ces mots : dans le sens indiqué, parce que notre commission a longuement débattu la question de savoir quel était le sens, quelle est la latitude à donner à l'initiative. Elle s'est divisée sur la réponse à donner à cette question ; cette divergence constitue un des motifs – le plus important – de notre vote final : six membres (sur douze présents) sont opposés à l'approbation de l'initiative, cinq lui sont favorables, un membre s'étant abstenu.

Il est propre à ce type d'initiative de lier en quelque sorte l'autorité compétente pour l'obliger à concrétiser les vœux des promoteurs, tels qu'ils résultent de l'initiative elle-même. Cette bride, telle la pièce du harnais fixée à la tête du cheval pour le diriger, est destinée à limiter la liberté de mouvement du cheval, disons du cheval de race, car je compare maintenant l'Assemblée fédérale à ce noble animal... Vous pouvez remonter autant que vous le désirez dans la connaissance de la doctrine et de la jurisprudence du Tribunal fédéral (concernant l'institution analogue de l'initiative constitutionnelle partielle des droits cantonaux), vous trouverez toujours cette «Gebundenheit» de l'autorité chargée de réaliser la volonté exprimée par les auteurs de l'initiative. Déjà en 1899, dans un arrêt du Tribunal fédéral concernant Bâle-Ville, on trouve cette idée fondamentale : «Die vorberatende Behörde kann nicht in beliebiger Weise den Gegenstand des Initiativbegehrens verändern, sie ist auch stofflich an dieses gebunden» (RO 25 I 78). «Diese Gebundenheit – précise dans le même arrêt le Tribunal fédéral – besteht darin, dass der Inhalt der Vorlage nicht im Widerspruch stehen darf mit dem Inhalt des Initiativbegehrens und dass ferner in dem Erlasse das Prinzip enthalten und ausgeführt werden muss, das im Initiativbegehren aufgestellt worden ist.» Et plus loin le Tribunal fédéral revient sur cette idée fondamentale avec l'insistance du maître d'école à l'égard de l'élève quelque peu dur d'entendement : «Der Inhalt des Begehrens, wie es gestellt, bzw. angenommen ist, bildet von vornherein für die vorbereitende Behörde die Schranke in der Gestaltung und selbständigen Bearbeitung des Gegenstandes der Initiative.»

4. Le contenu de l'initiative s'étend-il à l'admissibilité du service pour l'objecteur «politique», à savoir l'objecteur qui n'a, ou ne veut faire valoir, que des motivations politiques pour justifier son refus du service militaire ?

Dans la mesure où le jeune conscrit refuse par exemple de faire partie de l'armée, en raison du système politique qu'elle soutient, il ne marque pas une opposition permanente à l'usage des armes. Serait-il, lui aussi légitimé, selon l'initiative, à obtenir que le service militaire soit remplacé par le service civil ?

Il faut bien admettre que les débats au Conseil national n'ont pas contribué à éclaircir, sur ce point, les idées. L'intervention la plus souvent citée aux séances de notre commission fut celle de mon subtil confrère bâlois, Monsieur Andreas Gerwig, qui, «im Namen und Auftrag der sozialdemokratischen Fraktion» a exposé ce qui suit (Bull. stén. CN, séance du 25 juin 1973, p. 893) :

«Die Initianten der Münchener Initiative haben von allem Anfang schon beim Sammeln der Unterschriften auf die Unteilbarkeit des Gewissensbegriffs hingewiesen und unmissverständlich kundgetan, dass eine persönliche Überzeugung bedingt sein kann durch religiöse, ethisch-humanitäre, politische oder andere Erwägungen. In diesem Sinn –

und nur in diesem Sinne – haben die 62 000 Bürger mitunterzeichnet und nur auf diese Weise ist das Verweigererproblem zu lösen.

Ich habe bereits in der Kommission dargelegt, dass diese klare Stellungnahme nicht umgedeutet werden kann, ohne dass damit der Initiative eine der Hauptgrundlagen entzogen würde.

Wer die Initiative in diesem Sinne, in diesem so wesentlichen Punkte, umdeuten und diese Umdeutung später in der Gesetzgebung verankern will, soll den Mut haben, gegen die Initiative zu stimmen, weil er sich mit der Anregung der Münchener Initiative nicht einverstanden erklären kann und einverstanden erklären darf, auch wenn ihm dies politisch nicht gelegen käme.»

Apparemment, à en juger d'après les opinions exprimées par les orateurs qui se sont succédé à la tribune du Conseil national, et en tenant compte du résultat du vote (119 députés favorables, 34 opposants), un nombre assez élevé de conseillers nationaux opposés à l'objection «politique» ont toutefois approuvé l'initiative de Münchenstein. Faut-il dire, selon l'appréciation sévère de leur collègue, qu'ils n'ont pas eu le courage (den Mut) de voter contre, ou faut-il dire que la majorité de notre commission a eu ce courage ?

Je ne crois pas qu'il s'agisse de courage, le courage qui est nécessaire pour une entreprise téméraire.

Il s'agit – je parle maintenant pour la majorité de la commission qui a eu la bienveillance de me confier cette tâche, bien que j'aie moi-même voté avec la minorité, à savoir pour l'approbation de l'initiative – il s'agit de cohérence.

Si l'on prétend que l'initiative englobe nécessairement l'objection «politique», au sens que j'ai indiqué ; si, donc pour rester fidèle à ce sens, et à l'essence de cette institution politique, l'Assemblée fédérale devait «honnêtement» (reprenons le mot de M. Jean-François Aubert) concéder le statut spécial à l'objecteur «politique» ; si cette concession ne paraît pas acceptable puisqu'elle conduirait ou pourrait conduire, selon l'avis de la majorité de votre commission, à ébranler le principe même du service militaire obligatoire, la cohérence ne peut que dicter une solution : le refus de l'initiative. Que le peuple dise avant tout – c'est la conclusion de la majorité, conforme au texte constitutionnel – s'il est d'accord que la solution de remplacement du service militaire par un service civil ait un sens aussi étendu ; un sens, ajouterons-nous, qui n'a pas été admis par les statuts de l'objection de conscience adoptés dans les pays qui nous entourent.

Pour apprécier un jugement, en l'espèce le vote de la majorité de la commission, il est nécessaire de connaître exactement les prémisses qui sont à la base de ce vote. Autrement on s'expose à exprimer simplement son «Vorurteil» au lieu d'émettre un «Urteil» objectif sur ce vote.

Doi-je commenter certains de ces «Vorurteile» ?

Je crois que j'ai encore quelque chose de plus utile à faire que de réduire ce débat au niveau d'une polémique où l'injure se substitue au raisonnement. On peut certes critiquer le vote de la majorité, mais entre la critique réfléchie et des expressions telles que : «die Ablehnung des Volksbegehrens zeugt nicht gerade von souveräner geistiger Durchdringung der Materie durch die Mehrheit, oder dann ist es nicht ganz ehrlich. Böse formuliert, müsste man ihn vielleicht gar als leicht schizophren bezeichnen» (*Berner Zeitung*, 23 août 1973, n° 196), il y a la même distance qu'il y a entre l'intelligence et la stupidité, entre la probité et la déloyauté.

J'ai exposé un des motifs qui ont engagé un certain nombre de nos collègues à vous proposer le rejet de l'initia-

tive. Tous n'auraient pas pris cette position négative, si l'ambiguïté quant à ce qui est compatible avec les exigences de la foi ou de la conscience avait été dissipée par les débats du Conseil national.

Un autre motif a concouru à la formation de la majorité de votre commission: le besoin d'un service civil est-il effectif? s'est demandé notre collègue M. Kurt Bächtold. L'organisation d'un tel service, avec les complications et les critiques à prévoir, est-elle opportune, surtout si l'on considère le nombre relativement modeste des objecteurs qui, se trouvant dans un grave conflit de conscience du fait de leurs convictions religieuses ou morales, refusent le service militaire? Peut-on, par un service civil, créer un équivalent effectif du service militaire?

A toutes ces questions, notre collègue est disposé à répondre négativement. Il envisagerait que les candidats à l'objection soient examinés par une commission spéciale, composée selon des modèles ayant fait leur preuve à l'étranger, et adaptée aux conditions spécifiques de notre pays. Si la commission admet l'existence du grave conflit de conscience, elle prononcerait l'inaptitude du candidat au service militaire, sans qu'il soit obligé à faire un service de remplacement, étant en revanche astreint au paiement de la taxe militaire. L'idée de déposer une motion dans cette direction ne s'est d'ailleurs pas traduite par un texte, vraisemblablement pour la raison qu'on ne pourrait jamais liquider par une motion une initiative soumise à une procédure dont le cours est impérativement dicté par la constitution.

Je pense avoir exposé, avec l'objectivité du juge, la position et les thèses de la majorité, peut-être en laissant de côté certaines motivations individuelles, que leurs auteurs auront soin de reprendre dans ce débat, afin que la problématique de l'objection de conscience, réalité difficilement saisissable dans son inspiration, soit mieux comprise et mieux jugée dans ses implications probables et, pour certains collègues, redoutées.

5. La minorité, à laquelle je me rattache, vous invite à approuver l'initiative de Münchenstein.

J'essaierai de vous convaincre que la chance qu'a la minorité de devenir majorité – cette chance qui est fondamentale dans le processus de formation de la volonté en démocratie – ne devrait pas être perdue.

Il est exact qu'en présence d'une initiative conçue en termes généraux et admise comme telle, les Chambres qui, si elles approuvent l'initiative, doivent en concrétiser le contenu, sont tenues de respecter la volonté des promoteurs.

Mais quelle volonté? C'est – croyons-nous – la volonté telle qu'elle résulte du texte de la demande d'initiative. C'est ce texte qui a été présenté aux citoyens pour la signature. C'est au texte présenté qu'on se réfère pour savoir si la première prescription de forme est respectée («l'objet» des initiatives populaires demandant la révision totale ou partielle de la constitution «doit être déterminé exactement»; art. 1^{er} de la loi fédérale de 1962). Il ne saurait être question, si cette exigence ne devait pas être respectée par «le texte déterminant» (selon l'expression employée par l'art. 4, 2^e al., de la même loi), de se référer à des documents qui ne sont pas adressés au Conseil fédéral ou à l'Assemblée fédérale, ni à des déclarations faites à la presse par l'un ou l'autre membre du comité d'initiative. On créerait ou on risquerait de créer, par une solution contraire à cette opinion, un état d'incertitude qui ne saurait être admis. La solution adoptée par le Tribunal fédéral en ce qui concerne le problème analogue d'une initiative constitutionnelle cantonale conçue en termes généraux, coïncide avec le point de vue de la minorité de votre commission. Je me

réfère en particulier à l'arrêt du 13 février 1947 dans la cause Glasson et consorts contre le Grand Conseil du canton de Fribourg, publié au RO vol. 73 I, p. 22 et suiv. On y lit, à la page 33:

«L'initiative conçue en termes généraux suppose nécessairement une élaboration de la part du pouvoir législatif. (...) D'après la constitution et la loi, le pouvoir législatif n'est pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple; il doit soumettre à la votation, non le projet qui lui est éventuellement présenté, mais un texte qu'il a à préparer en vertu de sa compétence propre. Le texte de la demande d'initiative peut servir à révéler au pouvoir législatif la volonté de ses auteurs en vue de l'élaboration de l'article constitutionnel: ... en soi, il n'en garde pas moins, dans un système d'initiative à référé, la portée d'un vœu général».

Encore plus nette est la conclusion à la page 35 *in fine* du RO précité:

«Selon ces principes qui sont d'application générale en Suisse, le législateur doit donc établir un projet d'article constitutionnel qui répond pour l'essentiel aux intentions des auteurs de l'initiative, telles qu'elles s'expriment dans leur demande.»

Dans la demande pour la création d'un service civil, celui-ci est prévu comme exception à la règle générale posée à la lettre a («En règle générale, l'obligation du service militaire est maintenue»). Une première déduction paraît correcte: le libre choix entre service militaire et service civil constituerait un tel affaiblissement de l'obligation statuant à la lettre a, qu'il ne saurait être question d'obliger le législateur à l'introduire. Cette déduction est conforme à la théorie générale du droit d'initiative, sans qu'il soit nécessaire d'examiner, ni donc de démontrer que le libre choix laissé à chaque conscript – et *a fortiori* à ceux qui ont déjà accepté l'obligation du service militaire – serait aussi «referendums-politisch äusserst fragwürdig», comme l'a justement souligné au Conseil national M. Gnägi, conseiller fédéral.

Une deuxième déduction paraît aussi correcte à la minorité de votre commission: l'objection qui aurait sa source dans la contestation de notre système étatique, dont l'armée n'est qu'un rouage, n'est pas couverte par le texte de l'initiative.

La référence au texte serait à elle seule suffisante, ainsi que je l'ai dit. Il n'est donc pas besoin de se référer – pour étayer cette déduction – aux explications que le comité d'initiative a donné sur «le pourquoi et le comment» de celle-ci:

«Le service civil – y lit-on – ne convient pas aux personnes qui refusent les institutions démocratiques de notre Etat, car il doit être accompli à l'intérieur d'une organisation fédérale et conformément au cadre fixé par les buts généraux de la Confédération.»

Il n'y a pas de doute que cette exclusion du statut du service civil concerne une objection basée sur une motivation exclusivement politique.

On peut donc voir que les auteurs de l'initiative n'ont au moins pas considéré une motivation exclusivement politique comme suffisante à remplir la condition prévue à la lettre b de leur texte, à savoir la condition de l'incompatibilité entre l'accomplissement du service militaire et «les exigences de la foi ou de la conscience» de l'objecteur.

Dans la définition des exigences de la foi ou de la conscience, le législateur jouit donc d'une latitude conciliable avec le sens de l'initiative, tel qu'il résulte et doit résulter du texte même de celle-ci.

Nous pourrions, ici, laisser le législateur «travailler tout tranquillement à la rédaction d'un nouvel article 18»,

selon le vœu exprimé par M. Aubert, conseiller national, dans sa réponse pertinente à la proposition de son «cher ami M. Peyrot», identique à la proposition de la majorité de notre commission. (Avez-vous noté que, quand un parlementaire s'adresse à un collègue en l'appelant d'entrée «mon cher ami», c'est pour lui dire qu'il a tort?)

«Les exigences de la foi ou de la conscience» constitueront donc encore le thème d'un débat si nous disons oui à l'initiative: un débat qui n'est préjugé par aucune déclaration, extensive ou restrictive, de ces exigences. Celles-ci devront évidemment être encadrées dans le contexte d'une solution qui prévoit le service civil, non pas comme alternative au service militaire, mais comme remplacement de celui-ci dans les hypothèses où l'inconciliabilité de l'accomplissement de ce service avec les exigences posées par l'initiative se réalise.

Exigences de foi, exigences de conscience.

Il est intéressant de noter que, sur la foi, personne ne s'attarde, comme si elle était déjà quelque peu atteinte par cette «mort de Dieu» dont certains théologiens disputent aux athées la troublante proclamation.

La conscience! Si j'en crois Ryffel, *Das Naturrecht. Ein Beitrag zu seiner Kritik und Rechtfertigung vom Standpunkt grundsätzlicher Philosophie* (1949, p. 59), la conscience serait «ein unjuristisches Ding». Et pourtant, la conscience et sa liberté sont à la base de la démocratie moderne de l'Etat régi par le droit. Mais l'ordre étatique ne supporte pas une conscience comprise comme un absolu. «Chacun – note Simone de Beauvoir – expérimente sa propre conscience comme un absolu. Comment plusieurs absolus seraient-ils compatibles? C'est aussi mystérieux que la naissance ou que la mort. C'est même un tel problème que toutes les philosophies s'y cassent les dents.»

Moins préoccupé que les philosophes, le législateur constitutionnel suisse – après avoir affirmé à l'article 49, 1^{er} alinéa, l'inviolabilité de la liberté de conscience – s'est empressé de préciser à l'alinéa 5 que «nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique», proposition – commente Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, n° 2033, qui va de soi. «L'ordre étatique serait bientôt ruiné si n'importe qui pouvait s'y soustraire en alléguant sa conscience.» Le problème fondamental que pose l'initiative pour la création d'un service civil sera précisément de définir, dans la constitution ou par une loi, si la compétence de légiférer sur le service civil est donnée par la constitution au législateur fédéral, à quelles conditions et dans quelles limites les exigences de la conscience pourront faire brèche à l'obligation, posée comme règle générale, du service militaire.

Mon cher ami, M. Gerwig, conseiller national, a assuré à ses collègues (je cite, Bull. off. CN, p. 893), «es gibt weder Verweigerung aus ethischen noch aus politischen Gründen. Es gibt lediglich solche aus Gewissensgründen. Somit gibt es auch den Begriff des politischen Dienstverweigerers nicht. Der Begriff des Gewissens ist unteilbar, der Begriff selbst umfasst aus seiner Definition heraus ethische, politische und religiöse Gründe.»

Il y a dans ces affirmations, si éblouissantes soient-elles, un sophisme qui les rend suspectes. Tout d'abord il y a une confusion à éviter: celle de confondre conscience avec conviction. Celui qui agit simplement par conviction politique doit suivre, en démocratie, les voies constitutionnelles pour essayer d'atteindre le résultat conforme à son idéologie; sa conviction ne saurait par elle-même constituer un conflit de conscience.

Quant au sophisme dont j'ai parlé, il est bien exact que les questions de conscience peuvent se référer à tous les thèmes, non seulement aux thèmes religieux, mais bien à tous ceux qui permettent d'identifier la personne humaine. Il n'est pas exact que toute distinction soit impossible et, dès lors inadmissible entre les différents thèmes avec lesquels la conscience est confrontée. Et il est évident que la liberté de conscience ne peut être interprétée dans le sens que les normes manifestées par la conscience individuelle soient élevées au rang de normes juridiques: «dazu – commente un auteur, E. Mock, *Gewissensfreiheit-Recht-Kriegsdienst*, dans *Juristische Blätter*, 1971, p. 15 – ist das Gewissen zu schwankend»; et l'anarchie serait aux aguets. On attend, au contraire, que l'ordre juridique préfère, à la solution inadéquate de la répression pénale (une arme très efficace que nous avons mise entre les mains des objecteurs), une alternative telle qu'un conflit sérieux entre la conscience individuelle et l'obligation militaire puisse être résolu par l'acceptation d'une autre obligation qui doit, elle aussi, être définie par la loi au sens de l'initiative: l'obligation d'un service civil.

Tel est le but, tel est aussi le mérite de l'initiative de Münchenstein. Tels sont les motifs pour lesquels la minorité de la commission vous propose de l'approuver.

6. On nous objecte que même une modification constitutionnelle dans le sens de l'initiative ne résoudra pas complètement le problème; que l'organisation du service civil donnera lieu, elle aussi, à critique et contestation; que la preuve de la décision de conscience de l'objecteur sera non seulement malaisée, mais critiquée dans sa justification même.

Nous sommes persuadés – nous serions des ingénus si nous ne l'étions pas – que ces objections sont fondées: il est en effet à prévoir, que la concrétisation du service civil, tout en devant avoir lieu «dans le cadre des buts généraux de la Confédération», suscitera des problèmes, des mécontentements, des oppositions. Par exemple, dans quelle mesure un service civil à accomplir à l'étranger, dans les pays du tiers monde, rentre-t-il dans le cadre de l'article 2 de notre constitution? Et s'il rentre dans ce cadre, de quelle manière devrait-il être organisé?

Fondamentale nous paraît l'organisation d'un service civil collectif, fondé sur une discipline collective (ce qui n'empêchera pas d'assigner parfois des tâches individuelles), avec un entraînement et une rigueur destinés à donner à ceux qui passeront par cette école, la conviction de leur utilité sociale.

Quant à la décision de conscience, peut-elle être l'objet d'une preuve? Le juge que j'étais rappelle à l'homme politique que je suis, que la preuve judiciaire s'étend aussi aux facteurs subjectifs, tels que la volonté, l'intention, la connaissance, souvent soumis à l'appréciation du juge; qu'on connaît dans la doctrine de droit procédural la preuve par indices; qu'enfin une autre norme, généralement reconnue, permet au juge de se contenter d'un degré de certitude compatible avec la vie pratique, utilisable dans la vie pratique.

Même en sachant que le statut qui devrait concrétiser l'initiative de Münchenstein ne saurait être – par l'essence même de l'objection de conscience – qu'une étape destinée vraisemblablement à être contestée, je crois que nous devons nous engager sincèrement, activement dans la direction qui nous est proposée. «Toute nouvelle idée – a dit Jung – est pour le Suisse comme un animal mystérieux et terrible qu'on évite tant qu'on peut.

Mais l'histoire de cette idée en Suisse – telle qu'on peut la lire dans le rapport du Conseil fédéral (FF 1973 92 s.) – démontre que l'idée n'est plus nouvelle du tout, qu'elle a même un peu trop mûri.

Les dégâts causés par l'inaction, qui affecte la solidité même de l'édifice militaire; la constatation que la répression pénale, non seulement est impuissante à réduire le phénomène, mais lui donne une impulsion toujours plus agressive; la déception qu'on ressent de plus en plus en constatant que la Suisse est désormais seule, avec les Etats de l'Est européen ainsi que l'Espagne et le Portugal, à traîner ce problème sans essayer de le résoudre; la sincérité et le réel conflit de conscience de la plupart des objecteurs, qui méritent notre compréhension et notre respect – sont autant de motifs qui justifieraient une solution même imparfaite plutôt que le refus d'en entreprendre la réalisation délicate et difficile.

7. L'adhésion à la solution adoptée par le Conseil national, selon la proposition du Conseil fédéral, aura, par rapport à la soumission immédiate de l'initiative à la votation du peuple, l'avantage essentiel que le peuple ne se prononcera pas sur un texte imparfait et incomplet, du fait qu'il a été conçu en termes généraux. Au contraire, il votera sur un projet élaboré, dans lequel les problèmes actuellement controversés ou simplement posés auront trouvé leur solution tout d'abord à la faveur de l'élaboration d'un projet, puis de la procédure de consultation des cantons, des partis, des associations intéressées, ainsi qu'au cours des débats parlementaires, dont celui d'aujourd'hui ne sera qu'un prélude.

8. Par six voix contre quatre, et deux abstentions, votre commission vous propose – si vous deviez ne pas approuver l'initiative, donc si vous deviez adhérer à la solution de la majorité – de la soumettre au peuple sans aucune recommandation.

Ce sera donc par une votation éventuelle – si la majorité de la commission l'emporte – que la question de la recommandation se posera: quatre de nos collègues voudraient une recommandation de rejet; six se refusent à toute recommandation.

La proposition de la majorité me paraît correcte.

La loi sur les rapports entre les conseils, article 26, 3^e alinéa, dispose que «si elle (l'Assemblée fédérale) n'approuve pas l'initiative, elle la soumet à la votation populaire, avec ou sans recommandation de rejet».

Si l'un des deux conseils ne devait pas approuver l'initiative, et si l'autre persistait à l'approuver, l'initiative devrait être soumise à la votation populaire (art. 26, 5^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils). Mais pour qu'une recommandation soit admissible, il faut – selon le texte légal que je viens de lire – que l'Assemblée fédérale n'approuve pas l'initiative. Cette hypothèse ne se réaliserait pas, si l'on n'aboutissait pas à une décision concordante des deux conseils. Il serait en effet contraire au système bicaméral que le Conseil des Etats, autrement dit la Chambre des cantons, puisse seul faire une recommandation quelconque au sujet d'une votation qui s'adresse exclusivement au peuple auquel le Conseil national n'est pas prêt à soumettre l'initiative, conçue en termes généraux. Etant donné que ce conseil l'approuve, il voudrait que les Chambres fédérales élaborent un projet, sur lequel le peuple et les cantons devront se prononcer. Même s'il n'existait pas un texte légal qui confère à l'Assemblée fédérale – et non à l'un ou à l'autre des deux conseils – la compétence de recommander quelque chose au peuple, il serait politiquement inopportun et inconvenant pour notre Conseil de donner

tout seul des directives au peuple pour une votation que le Conseil national considère comme prématurée.

9. Pour le cas où notre Conseil devait suivre, quant au rejet de l'initiative, l'avis de la majorité de la commission, quelle serait la suite de la procédure?

L'article 26, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils dispose que «si les deux conseils ne parviennent pas à prendre une décision concordante, l'article 21 est applicable»: ce renvoi a tout d'abord l'effet d'exclure l'application des articles 16 à 20 de la même loi; il n'y a donc pas de ces renvois multiples «jusqu'à ce qu'un accord d'établisse entre les 2 conseils». Il n'y a pas non plus de procédure de conciliation, au sens des articles 17 à 20.

Mais comme le conseil non prioritaire s'est prononcé en connaissance de cause sur la base des délibérations et des motivations du conseil prioritaire, il paraît conforme au système bicaméral suisse que l'on donne au conseil prioritaire la faculté de se prononcer à nouveau sur la base de nos délibérations et de notre vote, si celui-ci devait être divergent.

Si le Conseil national confirmait sa décision, l'objet reviendrait devant le Conseil des Etats, qui devrait – selon l'article 21, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les deux conseils – dire s'il «confirme sa décision». En cas de confirmation, le désaccord entre les deux conseils serait définitif, et le Conseil fédéral devrait ordonner la votation populaire.

Cette interprétation est aussi conforme à un avis de droit que votre commission a demandé au subtil interprète de la loi sur les rapports qu'est M. Pfister, secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Elle se base, en vérité, sur un article (art. 21, 1^{er} al., de loi en question) qui n'est pas un modèle de clarté rédactionnelle; mais quand cet article dit que «si le conseil qui a refusé (...) d'adopter le projet confirme sa décision, celle-ci est définitive...», la logique des choses exige que, pour qu'il y ait matière à confirmation, il faut que le conseil prioritaire se soit, lui aussi, prononcé dans un second tour, et précisément en sens opposé à la décision de l'autre conseil.

10. Votre commission s'est réunie à Zoug, les 20 et 21 août, en présence de M. Gnägi, conseiller fédéral, qui a défendu, avec conviction, la conclusion que l'initiative doit être approuvée, sans toutefois obtenir que la commission, partagée en deux fractions presque égales, se rallie à sa manière de voir. M. Gnägi était assisté par M. Hans Rudolf Kurz, chef de la Subdivision information et documentation du Département militaire.

Par six voix contre cinq et une abstention, votre commission vous propose de ne pas approuver l'initiative populaire pour la création d'un service civil, et de la soumettre au vote du peuple sans aucune recommandation, cette dernière proposition, faite par notre collègue M. Louis Guisan, ayant été adoptée, comme je l'ai dit, par six voix contre quatre et deux abstentions.

Monsieur le Président,
Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Messieurs et chers collègues,

Un soir d'hiver de 1891, à Moscou, le comte Léon Tolstoï avisa un sergent de ville, en train de brutaliser un mendiant. Il interpella le fonctionnaire en ces termes: «As-tu lu le Nouveau Testament?»; à quoi le policier répondit: «Et toi, as-tu lu notre règlement?». L'auteur, auquel j'emprunte cette anecdote, commente: «Tout le problème de l'objection de conscience est contenu en germe dans ce dialogue de sourds.»

Puisse le débat qui s'engage s'élever au-dessus d'un dialogue de sourds.

Merci.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Bächtold: Sie haben heute morgen ein erneutes Schreiben des Schweizerischen Friedensrates erhalten. Darin heisst es, die Kommissionsmehrheit rechtfertige ihre Auffassung mit der Unklarheit über die Unterscheidungsmerkmale der Militärdienstverweigerer in religiös und ethisch argumentierende einerseits und politische und gesellschaftskritisch begründete Militärdienstverweigerer anderseits. Für mich und für einige andere Kollegen trifft dies nicht zu. Ich lehne persönlich die Schaffung eines Zivildienstes in der Schweiz aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Ich möchte auch hier im Plenum Farbe bekennen und Ihnen kurz meine Argumente darlegen.

Sie alle wissen, dass sich die Wehrpflicht in den alten Orten der Eidgenossenschaft von selbst verstand und dass niemand das Bedürfnis nach einer intellektuellen Rechtfertigung hatte. So hiess es in einem Gesetz aus dem Lande Schwyz vom Jahre 1339 ganz schlicht und einfach: «Wenn jemand von seinen Feinden angegriffen würde, so sollen die, die zunächst bei ihm sind, zu Hilfe eilen, bei dem Eid, so einer dem Land geschworen hat, und wer es unterliesse, soll meineidig sein.» Im gleichen Geist der fraglosen Selbstbehauptung ist dieser Wille in der lapidaren Formulierung des Artikels 18 in die Bundesverfassung eingegangen: Jeder Schweizer ist wehrpflichtig.

Unsere Verfassung gründet ganz offensichtlich auf der Überzeugung, dass keine unserer verfassungsmässigen Bürgerpflichten gegen die in Artikel 49 garantierte Glaubens- und Gewissensfreiheit verstosse, sondern dass beide Werte einander zugeordnet seien. Darum erklärt die Verfassung, die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten. Es liegt kein Zielkonflikt zwischen Artikel 18 und Artikel 49 vor; denn die bürgerlichen Pflichten sind nichts anderes als die im demokratischen Meinungsbildungsprozess aktualisierte Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft. Wenn unser Staat darauf verzichtet, den Respekt vor dieser Verantwortung von jedermann zu fordern, so wäre dies kein Zeichen besonderer Menschlichkeit, sondern im Gegenteil das Eingeständnis der ethisch-moralischen Fragwürdigkeit der betreffenden Gemeinschaftsverpflichtung. Im Zentrum unserer Erwägungen sollte darum meines Erachtens nicht die Frage stehen, ob unsere Armee durch die Schaffung eines Ersatzdienstes geschwächt werde oder nicht, ob das persönliche Gewissen definierbar sei oder nicht, ob der Drückebergerei Tor und Tür geöffnet werde, darüber lässt sich trefflich streiten und sogar philosophieren. Im Mittelpunkt steht für mich die Grundsatzfrage, ob der Selbstbehauptungseinsatz für dieses neutrale Land notfalls unter Opferung des eigenen Lebens und des Lebens von Angreifern eine ethisch-moralisch zweifelsfreie Sache ist, die jedem dazu Fähigen vernünftigerweise zugemutet werden darf. Wenn nein, so ist die Zeit gekommen, auf die Forderung der allgemeinen Wehrpflicht zu verzichten. Dann müsste unsere Landesverteidigung – wenn überhaupt – allein jenen anvertraut werden, die sich, weil offenbar von etwas grobmaschigerer Gewissensstruktur, zu einem solchen fragwürdigen Tun aus freien Stücken entscheiden. Bejahen wir aber im Wissen um die Friedenszielsetzung der neutralen Schweiz diese Pflicht zur Selbstbehauptung, dann darf das Verständnis für die Verneinung dieser Pflicht konse-

quenterweise keinen Platz in der Verfassung haben. Ein inkonsequentes Verfassungsdenken rührt meines Erachtens an den Kern des schweizerischen Selbstbehauptungswillens nachhaltiger, als ein offener Widerstand gegen die Armee es zu tun vermöchte.

In der Botschaft des Bundesrates vermisste ich die Grundsätzlichkeit des Denkens in einer sehr bedeutsamen Entscheidung. Denn im Grunde ist der Zivildienst etwas vom Militärdienst sehr verschiedenes. Er kann zwar die Schererei des Tornistertragens und der wunden Füsse kompensieren, nicht aber die Pflicht des Soldaten, sein Leben zu opfern. Wenn der Staat vor den Dienstverweigerern kapitulieren will oder kapitulieren muss, so soll er es wenigstens mit offenen Augen und ehrlich tun und dem Volke nicht vorgeben, Zivildienst sei ein Äquivalent des Militärdienstes.

Im viel gedeuteten und missdeuteten Communiqué unserer vorberatenden Kommission konnte man lesen, dass sämtliche Kommissionsmitglieder einmütig der Auffassung seien, eine Lösung des Dienstverweigerungsproblems müsse gefunden werden. Auch ich verneine keineswegs, dass es für eine kleine Minderheit echte Gewissensnot gibt, und ich möchte über keinen solchen Stellungspflichtigen den Stab brechen. Jedes im Sinne unserer Verfassung irrende Gewissen hat Anrecht auf eine menschenwürdige Behandlung. Dazu braucht es indessen keine Verfassungsänderung mit allen ihren gefährlichen Konsequenzen. Ich begrüsse die Diskussion über eine andere Behandlung der Dienstverweigerer aus Gewissensgründen; und ich bin der Meinung, dass das bisherige Verfahren als unzweckmässig und psychologisch sogar schädlich geändert werden sollte. Es hat keinen Sinn, einen Menschen, der aus ernstlichen persönlichen Gründen den Militärdienst ablehnt, durch gerichtliche Verurteilung oder gar durch Gefängnisstrafen zur Dienstleistung zwingen zu wollen. Mit Recht wird gesagt, eine solche Massregelung sei eine viel zu gute Reklame für den oft martyriumsüchtigen Antimilitarismus. Meines Erachtens sollte man solche Leute – es ist eine kleine Minderheit – möglichst sang- und klanglos von der Armee fernhalten, wie man es seit eh und je mit körperlich und geistig für den Militärdienst Untauglichen gemacht hat, selbstverständlich mit der Verpflichtung zum Bezahlen des Militärpflichtersatzes. Die Dienstverweigerer aus Gewissensgründen sollten nicht einem Gerichtsverfahren unterworfen werden, besonders nicht durch ein Militärgericht. Man schaffe als untersuchende und beurteilende Instanzen Kommissionen, in denen Psychologen, Pädagogen, Juristen, Pfarrer, meinetwegen sogar Leute aus dem geistigen Milieu der Dienstverweigerer Einsitz hätten. Ich bin überzeugt, dass durch ein solches Verfahren dem propagandistischen Effekt der Dienstverweigerung bald ein Ende bereitet würde, und das ist nicht wenig. Ein gewisses Absinken der Truppenbestände müsste und könnte hingenommen werden. Dafür würde unsere Armee von manchen Kontestationen und Schwierigkeiten befreit. Ich wage zu behaupten, dass durch ein solches Vorgehen der Nimbus der Dienstverweigerer schwinden würde und dass das Absinken der Bestände wahrscheinlich nur vorübergehender Natur wäre. Mein Lösungsvorschlag ist grosszügig und ganz gewiss unseres Rechtsstaates würdig. In diesem Sinne habe ich an der Kommissionssitzung eine Motion angekündigt. Vorerst aber sollten wir nun das Volk, den Souverän, vor seine Verantwortung stellen. Ich stimme heute für Ablehnung der Initiative und würde in einer kommenden Volksabstimmung die Schaffung eines Ersatzdienstes in der Schweiz aus grundsätzlichen Überlegungen bekämpfen.

Honegger: Ich glaube, es ist eine Illusion, anzunehmen, mit der Einführung eines Zivildienstes sei das Problem der Dienstverweigerung für alle Zeiten gelöst. Ich möchte behaupten, dass ein Grossteil derjenigen, die heute nach einem Zivildienst schreien, eine ganz andere Zielsetzung verfolgen, als den religiös und ethisch motivierten Dienstverweigerern aus ihrer Gewissensnot zu helfen.

Man tut heute so, als wären die Dienstverweigerer die einzigen, die ein Gewissen hätten. Ich möchte doch wieder einmal festhalten, dass man auch aus ehrlichen Gewissensgründen Militärdienst leisten kann. Recht, Freiheit, Selbstbestimmung und das Leben der Mitmenschen zu verteidigen ist nämlich mit Ethik und Religion durchaus vereinbar. Ich möchte auch daran erinnern, dass für jene, die es nicht über sich bringen, einen Menschen in der Notwehr der Verteidigung unseres Vaterlandes zu töten, schon längst die Möglichkeit des waffenlosen Dienstes vorhanden ist. Man muss wirklich ein überaus sensibles Gewissen haben, um auch diesen Einsatz abzulehnen. Ich frage mich oft, ob diejenigen, die in der Armee nur ein Instrument der Macht und Gewalt sehen, wirklich in allen Lebensfragen ein so empfindliches Gewissen haben, wirklich so gegen jede Macht und Gewaltanwendung sind, wie sie es behaupten.

Trotzdem wäre ich bereit, Menschen, die wegen des Militärdienstes in schwere religiöse oder ethische Gewissensnot geraten, mildernde Umstände zuzubilligen und für sie statt des Militärdienstes besondere Ersatzdienstleistungsformen, wenn notwendig einen Zivildienst vorzusehen.

Ich bin aber nicht bereit, die Türe eines Zivildienstes zu öffnen für Dienstverweigerer aus sogenannten politischen oder weltanschaulichen Gründen. Diese Frage der Trennung oder Abgrenzung zwischen emotional oder rational motivierter Dienstverweigerung bildete in der öffentlichen Diskussion um die Münchensteiner Initiative aber auch in der Debatte des Nationalrates den zentralen Punkt. Der Bundesrat sah sich deshalb auch veranlasst, im Nationalrat und in seiner Botschaft darzulegen, dass er den politisch motivierten Militärdienstverweigerern auch in Zukunft keine Gewissensgründe zubilligen will. Anders ein Teil des Nationalrates, anders kirchliche Kreise, anders Dienstverweigerungsorganisationen – lesen Sie zum Beispiel, was Sie heute im «Schweizerischen Friedensrat» auf Ihrem Tisch gefunden haben –, anders aber auch die Initianten der Münchensteiner Initiative selbst. Es ist richtig – da möchte ich mit dem Herrn Kommissionspräsidenten durchaus übereinstimmen –, dass der Text der Initiative nur von Glauben und Gewissen spricht. Die von den Initianten gegebene Interpretation lässt aber keine Zweifel offen, dass nach ihrer Meinung der Gewissenskonflikt nicht nur durch religiöse oder ethische, sondern auch durch politische und andere Erwägungen bedingt sein kann. Ich könnte zahlreiche Beweise für diese Haltung des Initiativkomitees anführen. Sie sind Ihnen, meine Damen und Herren, bekannt. Auch das Schreiben des Initiativkomitees vom 10. September an den Ständerat hat es leider verpasst, deutlich klarzustellen, dass die politische Dienstverweigerung vom Zivildienst auszuschliessen ist. Im Gegenteil, das Schreiben ist meines Erachtens eine Bestätigung dafür, dass die sogenannten Gewissenskonflikte ausserordentlich large zu interpretieren sind.

Es besteht also in der Auslegung eines zentralen Punktes der Initiative ein ganz wesentlicher Unterschied. Es stellt sich deshalb die Frage, ob wir der Initiative zustimmen dürfen, wenn wir nicht bereit sind – das darf ich wohl annehmen –, in der Auslegung der Gewissensnot den Initianten zu folgen. Schliesslich bedeutet die Zustimmung zur

Initiative, dass wir die Verpflichtung übernehmen, der allgemeinen Anregung sinngemäss durch einen Verfassungstext Rechnung zu tragen.

Nun glaube ich aber nicht – und da stehe ich im Gegensatz zu den Darlegungen unseres verehrten Herrn Kommissionspräsidenten –, dass der Spielraum des eigenen Ermessens so gross sein darf, dass in wichtigen Teilen der Initiative den Absichten der Initianten nicht entsprochen wird, ja sogar das Gegenteil daraus gemacht wird. Eine sinngemässe Ausführung eines Initiativbegehrens lässt meines Erachtens keine wesentliche Abweichung von den Ideen der Initianten zu.

Ich komme deshalb persönlich zum Schluss, dass dem Initiativbegehren nicht zugestimmt werden darf, wenn man die Auffassung des Bundesrates in der Frage der Dienstverweigerung aus andern als religiös-ethischen Gründen teilt. Ich finde es nicht ganz ehrlich, wenn wir der Initiative zustimmen, wohlwissend, dass wir in einem wesentlichen Punkte den Initianten nicht folgen können und uns deshalb auch vornehmen, in einem späteren Zeitpunkt dem Souverän etwas anderes vorzulegen als das, was die Initianten eigentlich wollen und bei der Annahme der Initiative von uns auch erwarten dürfen. Deshalb bin ich der Meinung, dass die Initiative abzulehnen ist.

Muheim: Jedermann in diesem hohen Hause ist sich der grossen Verantwortung bezüglich dieses Entscheides und seiner Tragweite voll bewusst, seien es nun jene, die mit der Mehrheit stimmen, seien es jene, die die Auffassung der Minderheit teilen oder sei es einer wie ich, der sich in der Kommission der Stimme enthielt und sich auch heute der Stimme enthalten wird.

Dies ist nicht Ausfluss von Unentschlossenheit und auch nicht Zeichen eines Ausweichens vor der Verantwortung. Es ist die Verkoppelung zwischen dem Problem der Gewissensverweigerer und dem geplanten Zivildienst, der Anstoss schafft. Ich bin überzeugt, dass der Bundesrat vor Ausarbeitung der definitiven Verfassungsvorlage sich nochmals ernsthaft mit der Frage befassen muss, ob diese Art der Verkoppelung das wirklich Richtige ist.

Ich gehe aus von meiner Überzeugung, dass die Militärdienstbefreiung aus Gewissensgründen zu bejahen ist. Es ist dies für mich eine Selbstverständlichkeit, dass jene Menschen, die aus tief innerem Gewissenskonflikt heraus nicht der Armee angehören können, von der Dienstleistung in der Armee befreit werden sollen. Ich bin auch überzeugt, dass dieses Recht auf Verfassungsstufe zu erheben ist. Natürliche Folge davon soll sein, dass nicht Militärgerichte, sondern Menschen ausserhalb der militärischen Organisation den Entscheid zu treffen haben, wer sich begründeterweise auf Gewissenskonflikt beruft und wer nicht. Wo ich mich aber deutlich von der Initiative und somit auch von der Auffassung des Bundesrates absetze, ist in der Frage des Zivildienstes, und lassen Sie mich gleich anfügen: in der Frage eben dieses hier in Frage stehenden Zivildienstes. Ich sehe nämlich nicht ein, warum wir die Dienstbefreiten aus Gewissensgründen anders behandeln als die körperlich und die psychisch Dienstuntauglichen, seien es die, die in die Kategorie der psychisch Abnormen fallen oder in die viel heikler zu definierende Gruppe der psychisch Labilen, der seelisch nicht Belastbaren, wie das Professor Knöpfel in seiner letzten Publikation in der «Neuen Zürcher Zeitung» darlegte. Ich sehe nicht ein, auf Grund welcher Überlegungen diese drei Gruppen von Dienstbefreiten anders zu behandeln sind. Denn sie unterscheiden sich doch nur in einem, nämlich darin, dass die physisch und psychisch Dienstbefreiten «äusserlich» als dienstuntauglich erkannt

werden können, währenddem bei den Dienstbefreiten aus Gewissensgründen dies nur vom Innern des Menschen her verstanden werden kann. Diese Unterschiedlichkeit ist aber nur eine formale. Im Endergebnis sind diese drei Gruppen von Dienstbefreiten gleichzustellen. Daher komme ich zur Überzeugung, dass man die gleichartige Dienstbefreiung auch für die Dienstunfähigen aus Gewissensgründen bejahen soll. Ich glaube, das Problem ist in zu enger Weise erkannt. Ich bin ein Vertreter jener Gruppe, die überzeugt ist, dass aus verschiedensten Gründen die nationale Dienstleistung als Gesamtheit zu betrachten ist. Gegen einen nur für sogenannte Gewissensverweigerer ausgestalteter Zivildienst sprechen in erster Linie menschliche Gründe: ich betrachte es als eine – ich sage das ganz offen – Diskriminierung der Dienstbefreiten aus Gewissensgründen, wenn diese und diese allein in einem Zivildienst eine Art Kompensation erbringen müssen. Wir sondern diese Menschen ab. Wir schaffen, mit einem Wort, eine Diskriminierung für eine kleine Gruppe, die nach meiner Überzeugung einen menschlichen Anspruch auf Gleichbehandlung mit allen übrigen Dienstbefreiten hat.

Es ist aber noch ein zweites: die Rechtsgleichheit. Ich glaube, einem Staatswesen wie der Schweiz muss es recht anstehen, auch hier Gleiches gleich zu behandeln. Daher komme ich zur Schlussfolgerung, dass auf der einen Seite die Dienstbefreiung für die Verweigerer aus Gewissensgründen voll zu bejahen ist, dass auf der andern Seite, ebenfalls auf Verfassungsstufe, eine umfassende nationale Dienstpflicht ins Auge zu fassen ist. Eine nationale Dienstpflicht ist keineswegs etwas Neues. Ich verweise auf die Arbeiten der Kommission Wahlen zur Totalrevision der Bundesverfassung, die Pressekonferenz Wahlen und die Texte dieser Kommission. Dort ist das Problem der nationalen Dienstleistung in den grösseren Zusammenhang gestellt. Bei einer Gesamtkonzeption würde der Militärdienst als ein Teil, als eine Untergruppe des nationalen Dienstes erkannt. Es gäbe dann eben eine dem Militärdienst wenn auch nicht der Leistung, so doch in der Wertung gleichgestellte Dienstleistung verschiedenster Art in zivilen Bereichen. Nach meiner Überzeugung müssten dort auch die physisch Dienstuntauglichen, auch die psychisch Labilen eingegliedert werden. Ich bin überzeugt, dass sich langfristig diese Lösung aufdrängt. Und warum bin ich denn dafür, dass man schon heute diese grosse Lösung, diese umfassende Konzeption anstrebt? Es sind folgende praktische Gründe: Ich glaube, es ist ungünstig, wenn man Menschen, die in einer bestimmten Richtung absolut gleich denken und gleich fühlen, in eine geschlossene Gruppe zusammenfügt. Ich habe grosse Bedenken vor einer bestimmten Getto-Mentalität, die sich dann in diesem von der Initiative her konzipierten Zivildienst entwickeln könnte. Ich glaube auch, dass Spannungen vom Zivildienst zur Armee manifest werden. Die Zivildienstleistenden werden als Friedens-träger dargestellt. Die Angehörigen der Armee sind dann Kriegshetzer. Ich bin auch überzeugt, dass die Probleme der «Anfechtung der Führung» genau gleich bleiben, wenn wir diese Zivildienstfrage nicht mutig auf eine höhere, umfassende Ebene führen. Wir lösen zwar scheinbar ein Problem, provozieren jedoch eine ganze Reihe neuer Fragen. Vor allem aber bewegt mich eines: Soll einst in der Schweiz die Gesamtlösung eines nationalen Dienstes zur Diskussion gestellt werden – ich bin überzeugt, das wird kommen –, dann wird es äusserst schwierig sein, gestützt auf den bereits eingeführten Zivildienst für Gewissensverweigerer, den grösseren Gedanken durchzuhalten. Es wird eine gewisse Voreingenommenheit bestehen, es wird der Gedanke des Zivildienstes von Anfang an abgestempelt

sein. Gegen diese Entwicklung muss ich schwere Bedenken anmelden. Ich glaube daher, dass die Neuüberdenkung der Stellung des Bürgers und wohl auch der Bürgerin zur Gemeinschaft notwendig ist. Dieser Gemeinschaftsdienst – nicht nur das «vom Staate bekommen», sondern auch «dem Staate etwas geben», – gliedert auch logisch, rechtsgleich, menschlich einwandfrei diese Gruppe von Dienstverweigerern ein.

Ich bedaure persönlich, dass sich der Bundesrat zu sehr nur auf die Möglichkeit beschränkt hat, die in der Initiative liegen. Ich komme zum Schluss, dass meine Überlegungen durch die Initiative nicht verwirklicht werden. Wohl ist der erste Teil der Initiative voll in meiner Denkrichtung gelegen, selbstverständlich mit den sehr deutlichen Abgrenzungen, die unser geschätzter Herr Kommissionspräsident Bolla und Herr Honegger deutlich aufgezeigt haben. Ich glaube aber, dass es vom zweiten Teil der Initiative her zwingend sein wird, dass der Bundesrat diese eng gefasste Art Zivildienst anhängt, und dafür bin ich nicht. So komme ich denn aus diesen verfahrensrechtlichen Überlegungen zwangsweise in die höchst unangenehme Lage, dass ich der Initiative nicht zustimmen kann, aber auch der Ablehnung der Initiative nicht folge, weil ich ja den geistigen und den faktischen Ansatzpunkt zur Initiative, nämlich die Lösung des Gewissensverweigerungsproblems befürworte. So stehe ich denn vor der sehr unkomfortablen Situation, welche die Initianten durch ihre Textformulierung für mich geschaffen haben, so dass ich weder ja noch nein sagen kann. Ich möchte aber aus dieser Stimmenthaltung heraus einen Wunsch zu Händen des Bundesrates formulieren: er möge doch diese Gedankengänge nochmals ernsthaft überprüfen. Ich bin überzeugt, dass das Schweizer Volk eine Lösung dieser umfassenden Art, also eine verfassungsrechtliche Ordnung für Befreiung aus Gewissensgründen und ein allumfassend konzipierter Zivildienst, bejahen wird. Die Einwendungen von Seiten unseres Volkes, dass wer nicht Militärdienst leiste, doch etwas anderes tun müsse, wären mit dieser Lösung voll berücksichtigt.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meine Auffassung entgegenzunehmen. Verfassungsrechtlich und auch politisch wird mir volle Freiheit gegeben sein, wenn einmal die Anträge des Bundesrates über den definitiven Verfassungstext vorliegen.

Hürlimann: Mit der Eröffnung dieser Herbstsession rief uns gestern der Herr Präsident die Schaffung unserer Bundesverfassung vor 125 Jahren in Erinnerung. In dieser Verfassung war in Artikel 18 bis auf den heutigen Tag der Grundsatz enthalten: Jeder Schweizer ist wehrpflichtig. Aufgrund einer Initiative, aufgrund des Antrages des Bundesrates und gestützt auf einen sehr deutlichen Entscheid des Nationalrates stehen auch wir vor der Frage: Soll dieser Grundsatz in der Verfassung geändert werden? Dabei ist zu berücksichtigen – das kann nicht genug betont werden –, dass wir heute nur darüber diskutieren, ob wir bereit seien, diesen Verfassungstext zu ändern. Es steht noch gar nicht zur Diskussion, wie dieser Text dann tatsächlich aussieht, sondern es geht darum, ob die Räte aufgrund der allgemeinen Anregung die Bereitschaft bekunden, im Sinne der Initianten – so heisst es in der Verfassung – einen Verfassungstext auszuarbeiten, und diesen der parlamentarischen Beratung in beiden Räten zu unterziehen und der Volksabstimmung mit Ständemehr zu unterbreiten.

Nach den meines Erachtens sehr objektiven und ausgezeichneten Darlegungen unseres Kommissionspräsidenten reduziert sich das Problem, und je länger ich darüber nach-

gedacht habe, desto mehr bin ich davon überzeugt, auf zwei Fragen. Eine erste: Ist die Dienstverweigerung ein staats- und verfassungsrechtliches Problem? Dabei gehe ich in bezug auf die Begriffsbeschreibung von Dienstverweigerern mit dem Herrn Kommissionspräsidenten einig und bin der Auffassung, dass es sich bei den Dienstverweigerern tatsächlich um Bürger handeln muss, die aus einer echten, ernststen Gewissensnot handeln. Niemand ist in diesem Saale, der in irgend einer Form das Bequeme und das Sich-Drücken mit der Berufung auf Gewissensnot decken möchte. Diese echten Dienstverweigerer gibt es. Wer als Truppenkommandant selber die Erfahrung gemacht hat, dass man während dreier Wiederholungskurse einen ausgezeichneten Soldaten in der Einheit hatte und von einem Wiederholungskurs zum andern einen völlig veränderten Menschen in bezug auf die Einstellung zur Armee antrifft, der weiss, dass es echte Dienstverweigerer gibt. Zugegeben, es ist eine Minderheit. Im Jahre 1971 waren es total 227 Fälle, und 1972 – das ist im Bericht des Bundesrates nicht mehr enthalten – wurden 352 Bürger von diesen Militärgerichten verurteilt. Aber Minderheiten dürfen einer Demokratie nicht gleichgültig sein. Wir haben in diesem Saale mit grossem Ernst über eine Minderheit, die nur 70 Mitbürger anging, nämlich die Jesuiten, diskutiert und haben gefunden, dass die Diskriminierung einer kleinen Gruppe von Mitbürgern aufgehoben werden muss. Einer Demokratie steht es wohl an, sich einer Minderheit, die im Zusammenhang mit der ernststen Dienstverweigerung echte Probleme hat, anzunehmen.

Folgende drei Fakten sind zu berücksichtigen: Seit über 70 Jahren verzeichnen wir in unserem Parlament Vorstösse zugunsten der Dienstverweigerer, denn immer gab es Soldaten mit Gewissensnot. Diese Konflikte mit der Armee hängen ab von der militärischen und von der gesellschaftspolitischen Situation. Wir hatten während des Zweiten Weltkrieges, als die Not spürbar war gegenüber unserem Land, praktisch keine Probleme. Aber seit die Atomwaffe erfunden worden ist und seit die Sinnlosigkeit des Krieges noch manifest geworden ist, kann man es ehrlichen Menschen nicht verargen, dass sie aus religiösen und ethisch motivierten Gründen Schwierigkeiten haben, die Waffe in die Hand zu nehmen, so bedauerlich dies für ein Land, das nur den Frieden will, leider ist.

Ein zweites Faktum: Der Gesetzgeber hat sich in den letzten zehn Jahren immer wieder sehr ernst mit diesen Dienstverweigerern beschäftigt. Schon im Jahre 1950 haben wir das Militärstrafgesetz abgeändert. Im Jahre 1967 wiederum. Wir haben damals die frühere Praxis der strengen Verurteilung, der Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit, geändert. Wir haben es sogar dem Richter in die Hand gelegt, dass er bei einem echten Dienstverweigerer statt Gefängnis auf Haft erkennen kann.

Ein drittes Faktum: Wir haben in den letzten Jahrzehnten, seit dem Bestehen dieses Verfassungsgrundsatzes, diese Leute alle vor Gericht gestellt. Sogar die Haltung unseres Kollegen Bächtold findet sich mit diesem Verfahren nicht mehr ab. Wir alle haben Mühe zu erklären, dass dieses Problem gelöst sei, wenn wir diese Leute vor Gericht stellen und sie nachher aus der Armee ausschliessen. Sie gehen nämlich so oder anders der Armee und dem Dienst am Lande verloren. Das ist aber die Konsequenz des Verfassungsgrundsatzes. So lange dieser in dieser Form existiert, sehe ich nicht ein, wie man allenfalls mit Pädagogik und Psychiatrie eine Lösung herbeiführen soll. Mir scheint eine solche Regelung über sanitärische Ausmusterung usw. unehrlich, ein nicht richtiges Erfassen der Situation, in der sich der Soldat mit echter Gewissensnot befindet. Unsere

Gesellschaft ist einer ständigen Wandlung unterworfen. Seit 125 Jahren, als wir diesen Verfassungsgrundsatz erstmals aufstellten, haben Technik, Wissenschaft und die sozialpolitischen Auseinandersetzungen einfach andere Postulate an uns gerichtet. Wenn wir Verständnis haben für die echte Gewissensnot, dann müssen wir auch den Mut haben, nach 125 Jahren in diesem Verfassungsgrundsatz eine ehrliche und eine diesen Minderheiten gerecht werdende Lösung zu finden. Deshalb bejaht eine Minderheit Ihrer Kommission die erste Fragestellung, die ich Ihnen vorgelegt habe: Wir müssen dieses Problem auf Verfassungsebene ändern. Alle haben bis jetzt erklärt, dass es ein Problem sei und dass man dem gerecht werden müsse.

Wenn es ein echtes Problem ist, dann ist es auch ein Problem unseres Grundgesetzes, das unsere Gemeinschaft und unser Zusammenleben ordnet.

Damit stellt sich sofort die zweite, entscheidende Frage: Schafft die Initiative mit der allgemeinen Anregung eine brauchbare Ausgangslage? Mit dem Bundesrat, mit dem Nationalrat und mit der Minderheit der Kommission bejahe ich diese Fragestellung. Es ist eine brauchbare, und ich würde sogar sagen eine faire allgemeine Anregung, die uns mit dieser Initiative unterbreitet wird. Man hätte diese Initiative auch anders formulieren können. Aber diese allgemeine Anregung – das ist in der bisherigen Praxis unbestritten – lässt dem Gesetzgeber einen entsprechenden Spielraum. Wenn die Initianten dies nicht gewollt hätten, dann hätten sie eine Verfassungs-Initiative einreichen können. Sie haben es nicht getan, weil sie dem Gesetzgeber eine gewisse Möglichkeit der eigenen Beurteilung dieses sehr komplexen Problems lassen wollten.

In dieser allgemeinen Anregung wird die Wehrpflicht als Regel bejaht. Auch das scheint mir von wesentlicher Bedeutung zu sein; denn ich könnte persönlich nie einem Text zustimmen, der diese allgemeine Regel für die Wehrpflicht nicht enthalten würde, und ich äussere meine Bedenken gegenüber einer Lösung, die das Problem in der Richtung eines nationalen Dienstes suchen würde, wonach allenfalls sogar die Wahl offen bliebe, ob man Wehrpflicht oder Zivildienst erfüllen will. Für mich ist es ganz selbstverständlich, dass die allgemeine Wehrpflicht der Grundsatz bleiben muss, auch dass wir in einem relativ schmalen Band, aber auf Verfassungsebene für die echten Dienstverweigerer eine Lösung suchen sollten. Für die Ausarbeitung einer solchen Verfassungsgrundlage ist für mich – wie übrigens für die meisten innerhalb der Kommission, die mit der Minderheit gestimmt haben – einzig und allein der Text massgebend. In diesem Text wird vom Glauben und vom Gewissen gesprochen, und diese beiden Komponenten sind letztlich entscheidend für eine ernste und echte Gewissensnot. Ich teile die Interpretation, wie sie der Bundesrat zu diesem Text ausgearbeitet und in seinem Bericht umschrieben hat. Ich bin auch der Meinung, dass es für einen Parlamentarier ein gutes Recht ist, diesen Text der allgemeinen Anregung so zu interpretieren, wie er sich dazu aus seinem Gewissen heraus verpflichtet fühlt. Wir kennen die Auffassungen und Interpretationen der über 62 000 Stimmbürger, die diese Initiative unterschrieben haben, auch nicht.

Der Tatbestand der Dienstverweigerung aus religiösen und ethischen Gründen ist für uns nicht etwas Neues. Ich habe vorhin schon dargelegt, dass die Militärgerichte heute schon – im Jahre 1972 waren es über 350 Fälle – diese Frage immer wieder tatbeständlich abklären und untersuchen müssen. Wenn Sie sich einmal die Mühe nehmen, ein Divisionsgerichtsurteil in diesem Zusammenhang zu lesen, dann stellen Sie fest, wie gründlich und wie ehrlich man sich hier

bemüht, richtige Massstäbe zu finden, um solche Leute, die in einer echten Gewissensnot sind, wirklich gerecht zu beurteilen. Nach meiner Meinung muss diese Praxis nicht geändert werden; es geht nur darum, ob inskünftig diese Leute weiterhin vor Gericht gestellt werden sollen, oder ob man mit ähnlichen Massstäben diese ernste Gewissensnot ermitteln soll.

Die Initianten haben noch ein Weiteres getan, das meines Erachtens anerkannt werden muss; sie regen an: «Dieser Dienst darf, verglichen mit der militärischen Dienstleistung, nicht leichter sein.» Im Militärdienst sind zwei Komponenten enthalten, die körperliche Leistung und die Dauer des Dienstes. Diese Formulierung würde allenfalls, wenn ein Zivildienst viel leichter wäre in bezug auf die Arbeit, sogar eine längere Zivildienstdauer zulassen. Dann haben wir meines Erachtens doch etwas mehr erreicht als damit, dass wir diese Leute vor Gericht stellen, sie aus der Armee ausschliessen und sie überhaupt keine Milizpflicht gegenüber der Gemeinschaft mehr erfüllen lassen.

Komplex in dieser ganzen Frage ist das Problem der politischen Motivierung einer Gewissensnot. Ich halte ausdrücklich fest, dass dieser Begriff der politischen Motivierung im Initiativtext nicht enthalten ist; aber ich gebe ohne weiteres zu, dass es schwierig ist, alle diese Elemente von Ethik, Religion und echter politischer Überzeugung auseinanderzunehmen. Entscheidend ist und wird auch in Zukunft bleiben, dass wir die Ernsthaftigkeit einer Gewissensnot ermitteln. Wer aber mit der Begründung auf seine politische Einstellung zum Beispiel unser System ablehnt, oder wer zwar den Terror und die Gewalt bejaht, aber erklärt, ich leiste keinen Dienst; wer bereit wäre, in irgendeinem andern Land, beispielsweise hinter dem Eisernen Vorhang, Dienst zu leisten aber nicht in unserem Land, der darf nie Gnade finden vor jemandem, vor dem er, wer es auch immer sei, seine sogenannte Gewissensnot darzulegen hat.

Ich fasse die Antwort auf diese beiden Fragen kurz zusammen. Seit der Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht in der Verfassung uneingeschränkt gilt, wurden wir einem gesellschaftspolitischen grossen Wandel unterzogen. Diese Tatsache hebt das immer existente Problem der Dienstverweigerung nach meiner Überzeugung, wenn wir diesen Minderheiten gegenüber ganz ehrlich sind, auf die Ebene der Verfassung.

Für diese Lösung bietet uns diese Initiative nach meiner Meinung eine brauchbare Ausgangslage an. Die Lösung wird innerhalb dieser Leitlinien, wie sie in der Kommission, im Bericht des Bundesrates angetönt wurden, ausgearbeitet sein, und kein Parlamentarier ist verpflichtet, irgendeine Interpretation zu diesem Text für die spätere Ausarbeitung eines Verfassungstextes anzuerkennen.

Die positive Antwort auf die beiden Fragen ist nach meiner Überzeugung ein Gebot der politischen Klugheit und realistischer Pragmatik. Wir vermeiden nämlich eine Volksabstimmung, in der übrigens nur das Volksmehr entscheidend wäre. Wir dürfen gleichzeitig beifügen, dass uns diese Volksabstimmung, die mit Emotionen um unsere Landesverteidigung geführt würde, keinen Schritt weiter bringt. Wenn die Abstimmung positiv ist, dann haben wir einen Verfassungstext mit der Hypothek dieser positiven Volksabstimmung auszuarbeiten; ist sie negativ, dann ist das Problem nur vor uns hingeschoben, es ist auch für die Zukunft existent, und für unsere innenpolitische Situation, für unsere Armee, die oft unter diesen Verhältnissen Unruhe und Probleme auszutragen hatte, ist es ebenfalls nicht gelöst. Es kommt dazu, wenn wir bereit sind, diese Initiative anzuerkennen, dass wir das Gesetz des Handelns selber

in der Hand behalten. Wir können den Bundesrat beauftragen, einen Verfassungstext auszuarbeiten, welcher der parlamentarischen Beratung unterworfen wird. Das Volk wird nicht ausgeschaltet. Sobald wir eine übereinstimmende Verfassungsgrundlage in beiden Räten verabschiedet haben, wird dieses Problem auf Verfassungsstufe dem Volk und den Ständen unterbreitet. Dannzumal kann sich jeder noch einmal zu dieser ganzen Problematik konkret äussern. Ich bin daher nach reiflichen Überlegungen zur Überzeugung gekommen, dass unsere Zustimmung zu dieser Initiative unserer Landesverteidigung, unserer Armee, unserer Demokratie und damit unserer Gemeinschaft dient.

M. Aubert: Dans un régime démocratique comme le nôtre, il me paraît impensable que des êtres humains qui, pour la plupart, sont parfaitement sincères, des jeunes gens qui, à leur manière, désirent aussi, sincèrement, servir le pays, puissent encore être conduits devant un juge et condamnés à cause de leurs convictions.

Nous sommes bientôt, cela a été déjà dit, le dernier pays d'Europe occidentale à ne pas avoir de statut pour les objecteurs de conscience et ceci, même après qu'une commission, pourtant militaire, ait en 1917, approuvé chez nous le principe d'un service civil pour les objecteurs de conscience. Aussi devons-nous remercier le Conseil fédéral et le féliciter très vivement d'être sorti de l'immobilisme en ce domaine, en cette matière qui est débattue depuis bientôt 80 ans chez nous, et d'avoir approuvé l'initiative de Münchenstein; nos félicitations vont aussi au Conseil national.

Les promoteurs de l'initiative ont qualifié l'acceptation de leur initiative par le Conseil fédéral d'«acte de clairvoyance politique». A fin 1972, ils ont déclaré eux-mêmes: «Nous considérons cet acte de clairvoyance politique comme une preuve des efforts entrepris pour intégrer dans notre société démocratique également les petits groupes. Nous espérons vraiment que, lors de l'élaboration d'un projet pour le futur service civil, la conscience sera appréciée dans toute son étendue, de sorte que les personnes ayant le droit d'accomplir ce service ne soient pas que les objecteurs pour motifs religieux ou éthiques, mais également ceux qui font valoir des raisons politiques pour autant qu'ils rejettent par principe toute utilisation de violence.» Nous y reviendrons tout à l'heure.

Pouvons-nous nous permettre d'être moins «clairvoyants» que le Conseil fédéral ou que le Conseil national? Je demande instamment au Conseil des Etats de tenir compte de la résolution 337 de l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe, résolution selon laquelle le droit à l'objection de conscience découle logiquement de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant la liberté de religion et de conscience de l'être humain. C'est le 26 janvier 1967 que l'Assemblée des Etats membres du Conseil de l'Europe adoptait cette résolution 337 en ces termes: «Vu sa résolution 337, rappelant l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme qui fait obligation aux parties contractantes de garantir la liberté de religion et de conscience de l'individu, l'Assemblée déclare: a. Principe de base: les personnes astreintes au service militaire qui, pour des motifs de conscience ou en raison d'une conviction profonde d'ordre religieux, éthique, moral, humanitaire, philosophique ou autre de même nature, refusent d'accomplir le service armé, doivent avoir le droit subjectif à être dispensées de ce service; b. dans les Etats démocratiques fondés sur le principe de la prééminence du droit, ce droit est considéré comme découlant logiquement des droits fondamentaux de l'individu garantis

par l'article cité de la Convention des droits de l'homme.»

Il est curieux de constater que la principale pierre d'achoppement non seulement à la commission du Conseil des Etats mais dans ce Conseil, est une fois de plus l'objection de conscience pour des motifs politiques. Alors, ici, ayons l'honnêteté de reconnaître ce qui suit: l'initiative qui nous est soumise – comme l'a relevé très justement M. Bolla – n'implique pas du tout une motivation exclusivement politique de l'objection de conscience. «L'ami de M. Bolla», M. le conseiller national Gerwig, lui-même, ne l'a pas prétendu, bien au contraire, puisqu'il a déclaré au Conseil national le 25 juin 1973: «... Der Begriff des Gewissens ist unteilbar. Der Begriff selbst umfasst aus einer Definition heraus ethische, politische und religiöse Gründe.» Ähnlich formulierte es auch etwa unser Ratskollege Schürch im «Bund» vom 18. Februar: «Wenn es gelingt, die schwere Gewissensnot im Einzelfall mit zureichender Sicherheit zu diagnostizieren, so ist es in der Tat unerheblich, ob diese Not mehr religiös, mehr allgemein ethisch oder ethisch-politisch begründet werde. Eine Gewissensnot muss es aber unter allen Umständen sein; eine bloss abweichende politische Ansicht genügt dazu nicht.» Mit dieser Formulierung sind wir einverstanden.

Ce n'est pas, à mon sens, la cause de l'objection qui doit être prise en considération, mais bien l'existence du conflit de conscience, que le conflit ait une origine religieuse, éthique, plus éthique que politique, plus politique qu'éthique; c'est l'existence même de cet état de conflit qui doit être prise en considération. Il ne faut pas oublier que la jeunesse d'aujourd'hui connaît plus tôt et plus directement les préoccupations sociales et politiques que la jeunesse d'hier. Notre jeunesse est plus profondément engagée aujourd'hui, plus intensément mêlée aux remous sociaux et politiques qu'elle ne l'était hier. Un conflit de conscience peut aussi découler de ces préoccupations-là, aussi bien que de préoccupations exclusivement religieuses ou exclusivement éthiques. Par respect pour cette jeunesse et pour notre démocratie, j'estime que nous n'avons qu'un devoir: accepter cette initiative. Rejeter cette initiative reviendrait en particulier – ce que M. Hürlimann a relevé et qui me paraît très important – à prolonger dangereusement le malaise qui s'aggrave chaque année entre notre armée et une minorité de notre peuple, dont je ne fais personnellement pas partie, mais que je respecte et que nous devons avoir le courage de reconnaître.

Jauslin: Ich möchte Ihnen empfehlen, der Initiative im Sinne der Minderheit der Kommission zuzustimmen, und zwar nicht nur, weil die Initiative aus dem Kanton Basel-Stadt stammt, und auch nicht nur, weil ich die Initianten kenne und schätze, sondern weil ich glaube, dass diese Initiative genügend Spielraum für eine vernünftige Interpretation bietet. Ich bin auch überzeugt, dass selbst die Überlegungen von Herrn Kollega Muheim uns veranlassen müssten, dieser Initiative zuzustimmen, da nämlich nur dann überhaupt der Bundesrat die Möglichkeit hat, einen Entwurf auszuarbeiten.

Ein Punkt scheint mir in der Diskussion immer wieder vernachlässigt zu werden, nämlich die Frage der Zielsetzung des Zivildienstes. Für mich ist bestimmend, was die Zielsetzung des Zivildienstes beinhaltet, damit ich so oder anders darüber befinden kann. Wenn in der Initiative umschrieben ist, dass dieser Zivildienst sinnvoll sein soll, dass er mindestens die gleiche Beanspruchung bringen soll wie der Militärdienst, so kann ich das als negative Umschreibung gelten lassen. Eine solche negative Umschreibung zwingt aber nach meiner Meinung dazu, eine klare Ziel-

setzung aufzustellen. Es genügt bei einer Tätigkeit nicht, dass man die Dauer und die Schwierigkeit angibt, sondern man sollte sagen, was das Ziel dieser Tätigkeit ist. Das Ziel der Armee ist klar umschrieben: Die Armee ist dazu da, in Krisensituationen unser Land, die Bewohner unseres Landes zu schützen. Das ist ein klarer Auftrag.

Wenn es uns nicht gelingt, für den Zivildienst eine ähnlich klare Umschreibung zu bringen, dann kann ich mir nicht vorstellen, wie wir einen Zivildienst einführen wollen. Herr Kollega Muheim hat sehr weit vorausgegriffen, indem er sagte, dass man einen irgendwie geordneten Zivildienst über alles stellen könnte. Das wäre nach meiner Meinung dann der Fall, wenn man für den Zivildienst eine gleich wichtige Zielsetzung, eine gleich wichtige Aufgabenstellung finden könnte wie für die Armee. Und die Frage stellt sich: Ist das möglich? Besteht die Möglichkeit, dass der Zivildienst ebenso wichtige Aufgaben erfüllen könnte? In den ganzen Diskussionen habe ich weder von den Befürwortern noch von den Gegnern Wesentliches darüber gehört. Man spricht von Umweltschutz, von Pflegediensten, von Landwirtschaft; mir scheint, man könnte auch vom Ersatz unserer Fremdarbeiter sprechen, die wir nicht mehr finden können; für Arbeiten, die wir dringend erledigen müssen, die wir aber nicht mehr erfüllen können, weil wir offenbar die erforderlichen Arbeitskräfte nicht mehr haben.

Aber alle diese Einsätze setzen voraus, dass der Zivildienst, der hier geleistet werden müsste, von einer organisierten Truppe oder von einem organisierten Verband oder mindestens von einem organisierten Verein geleistet würde. Es kann also keine Rede davon sein, dass dieser Dienst mit der Tätigkeit von Pfadfindern oder von freiwilligen Landdiensten und ähnlichem verglichen werden kann, sondern nach meiner Meinung könnten diese Dienste eher verglichen werden mit der Tätigkeit einer Arbeitsbrigade. Ich habe das absichtlich so formuliert, damit man sieht, dass der Zivildienst nicht einfach eine Beschäftigungstherapie ist, sondern dass die Zielsetzung so sein soll, dass sie dem Lande nützt. Wenn also schon Strassen gebaut werden, wie dies in den freiwilligen heutigen Zivildienstlagern geschieht, dann mit Maschinen, damit das Resultat optimal ist, und nicht einfach mit der Bedingung, dass man schliesslich Schwielen an den Händen hat. Es setzt auch voraus, dass ein solcher Zivildienst notfalls wie die Truppe für einen «Aktivdienst» eingesetzt werden kann.

Wenn es eine solche Aufgabenstellung gäbe, könnte ich mich ohne weiteres der Meinung anschliessen, dass dann die Leute wählen könnten, ob sie in den Luftschutz, zu den Genietruppen oder ob in den Zivilschutz eingeteilt werden wollen. – Aber es gibt eben diese Zielsetzung leider nicht in diesem weiten Sinne. Sie können sich überlegen, dass wir heute schon, bei Katastrophenfällen und bei andern Not-situationen einfach unsere Armee einsetzen. Wir setzen Teile der Truppe ein bei Lawinenkatastrophen, selbst bei Überschwemmungskatastrophen und bei Flugunfällen.

Warum sollen wir unsere Armee dazu nicht einsetzen? Warum müssen wir eine andere Organisation haben? Das kann ja nur den Grund haben, dass es Leute gibt, die aus diesem oder jenem Grunde nicht in dieser Armee eingeteilt werden können. Deshalb kommen wir dazu, dass eben für die Einteilung die Unterscheidung nach dem Gewissen eine Rolle spielen muss, weil wir nämlich feststellen müssen, warum jemand nicht in der Armee normal eingeteilt werden kann.

Die Initiative spricht von Glauben und Gewissen, und Herr Kollega Aubert hat ausführlich dargelegt – ich stimme ihm voll und ganz zu –, wie die Umschreibung z. B. beim Europarat lautet. In der Kommission wurde auch darge-

legt, wie die Umschreibung in andern Staaten ist. Man kommt überall ohne die Definition «politische Gründe», wie sie nun immer in den Vordergrund gestellt werden, aus.

Wenn man aber etwa die Überlegung für den Zivildienst so übernimmt wie sie – zum Beispiel der Friedensrat – aber auch andere, postulieren, dann müsste man doch anerkennen, dass man nicht nur so, wie es von diesen Leuten vorgeschlagen wird, gegen die Armee protestieren könnte, sondern dass man genau gleich – zum Beispiel durch einen Steuerstreik – gegen zu hohe Ausgaben des Bundes protestieren könnte. Die gleiche Berechtigung, die man daraus herleiten will, dass jemand mit der Armee, mit unserem System nicht einverstanden ist; die gleiche Berechtigung die hier Leuten zugestanden wird, die keinen Dienst leisten wollen, diese gleiche Berechtigung könnte man auch Steuerzahlern zubilligen. Sie könnten sagen: Was diese Gesellschaft, dieser Staat mit dem Geld, welches ich ihm gebe, tut, das passt mir nicht, also folglich zahle ich keine Steuern. Ich glaube, wir können hier für die Dienstverweigerer nicht eine generelle Ausnahme machen, wie das gewisse Kreise vorschlagen, es sei denn es sei ein Gewissenskonflikt.

Gerade die Gründe, dass bis jetzt über die Zielsetzung des Zivildienstes nichts gesagt wurde, dass auch viel zu wenig klare Vorstellungen bestehen über die Abwicklung eines solchen Dienstes, veranlassen mich zu verlangen, dass ein Verfassungsartikel ausgearbeitet wird. Ich möchte da Herrn Kollege Hürlimann zustimmen, wenn er sagt, dass wir an den Text der Initiative gebunden sind, dass wir als Parlamentarier diesen Text interpretieren müssen und nicht an zusätzliche Interpretationen gebunden sind. Deshalb möchte ich Ihnen empfehlen, der Initiative zuzustimmen. Ich erachte es als verfehlt, heute eine Volksabstimmung durchzuführen über ein Thema, das viel zu vage, viel zu weit, viel zu offen ist, als dass man konkret darüber diskutieren könnte.

Graf: Gestern Abend hat unser Präsident, Kollege Lamport, unserer Verfassung ein Kränzchen gewunden. Er hat dabei gesagt, dass es sich heute um eine Renovation handle, wobei die Grundmauern der Verfassung nicht berührt, die Substanz bewahrt und Werte, welche unsern Staat verkörpern, zum Ausdruck gebracht werden sollten.

In die Verfassung von 1848 kam in Artikel 18 der Satz, dass jeder Schweizer wehrpflichtig sei. Mit diesem Satz hat unser Land schwerste Bedrohungen überstanden. Wenn Sie in Frankreich, in Deutschland, in unsern Nachbarländern im Norden einmal Friedhöfe besuchen oder Kirchen anschauen, dann finden Sie Tafeln, wo die Gefallenen von 1870, von 1914–1918 und von 1939–1945 aufgeführt sind. Ich erwähne das, weil es meiner Ansicht nach nicht angeht, dass man – wie der Bundesrat – zum Teil argumentiert, wir müssten den Zivildienst auch einführen wie er im Ausland bereits besteht. Dank unserer Wehrpflicht – davon bin ich felsenfest überzeugt – war unseren Regierungen seit 1848 eine starke Haltung gegen jede Pression möglich. Ich erinnere an den Neuenburger Handel gegenüber Preussen, an den Handel um Napoleon gegen Frankreich und an den Handel um den Botschafter Silvestrelli gegen Italien. Wenn wir diesen Wehrdienst nicht mehr wollen, dann geben wir indirekt zu, dass auch unsere Armee sich ähnlich verhalten würde wie die Armeen im Norden und im Süden. Damit meine ich – und davon bin ich überzeugt –, dass unsere Armee ein Friedensinstitut ist, das uns die Freiheiten bewahrt, die Freiheit des Einzelnen und die Freiheit des Staates. Weil im Volk so gedacht wird, tun heute 400 000 Schweizer Bürger ihren Dienst, und zwar ungern, wie wir es auch taten, aber sie tun ihn. 350 wollen den Dienst nicht leisten und

behaupten von sich, sie hätten das eigentliche Gewissen. Wir dürfen uns nicht unterschieben lassen, dass wir kaltherzige Krieger wären, dass wir den Menschen nicht achten und zum Töten bereit seien. Ich meine, es gehört sich auch hier in diesem Saale, dass ein Wort dazu gesagt wird und dass wir diese Anschuldigungen ablehnen. Es ist doch auffallend, dass von diesen 400 000, welche Dienst tun, sehr wenig gesprochen wird. Es ist zwar immer so, wenn Sie über einen Vorfahren etwas wissen wollen, dann müssen Sie in den Ratsprotokollen nachschauen, ob er irgend einmal verurteilt worden ist, sonst finden sie ihn nirgends. Aber es ist doch auffallend, wie mit diesen 350 Männern ein Aufwand getrieben wird. Ich war erstaunt, im Fernsehen, sogar in der Tagesschau, mitanzusehen zu müssen, wie ein Offizier seinen Tornister vor dem Bundeshaus deponiert. Ich meine mit solchen Mätzchen – oder ich möchte sagen mit heuchlerischen Anliegen – wird die Welt verrückt gemacht.

Wir müssen uns heute fragen: Hat die Arglist der Zeit nachgelassen? Ich meine: Nein, und möchte Sie doch daran erinnern, dass vor nicht allzu langer Zeit die Tschechoslowakei überrannt wurde, dass gerade jetzt wieder eine Berufsarmee den freien demokratischen Willen eines Volkes mit Gewalt zunichte gemacht hat in Südamerika. Mir geht es nicht darum, ob der Extreme links oder rechts ist, sondern mir geht es darum, dass wir jederzeit bereit sind, diesen Potentaten entgegenzutreten zu können. Da bin ich dieser harmlosen und altväterischen Ansicht, dass das nur mit einer ausgebildeten Armee und mit ausgebildeten Soldaten getan werden kann.

Sie werden mir nun entgegenhalten, man müsse – ich glaube auch Herr Kollege Muheim hat das erwähnt und Herr Hürlimann – für die Minderheiten sorgen. Ich sehe nicht ein, nachdem wir heute den waffenlosen Dienst leisten können, dass da diese 350 so arg vergewaltigt werden sollen. Ich gehe mit Herrn Kollege Bächtold einig: Es ist durchaus möglich, heute schon eine Lösung zu finden. Sie wollen den Zivildienst einführen: Sind Sie sich bewusst, was das bedeutet? Diese 350 sind Individualisten, das reicht vom überzeugten religiösen Dienstverweigerer bis zum Bombenleger und zum Brandstifter. Da werden alle darunter sein, welche unsern Staat unterminieren wollen. Ferner wollen Sie eine Truppe, sie wollen Instrukturen schaffen, um dann diese 350 Individualisten einem Ziel entgegenzuführen, das dem Bunde nützt und ihnen selbst noch angenehm ist. Das ist unmöglich und der Aufwand – meiner Ansicht nach – lohnt sich nicht. Schaffen wir eine Möglichkeit, bauen wir die jetzige Möglichkeit aus, und dann liegt es nur noch daran, dass wir eben festbleiben und dass wir uns nicht majorisieren lassen durch eine verschwindende Minderheit!

In guten Treuen wird uns dargetan, man müsse die Begriffe eng fassen. Es gibt nur zwei Möglichkeiten: Wenn wir den Zivildienst schaffen, dann müssen wir den Begriff eng fassen, wie das der Bundesrat will, wie das Herr Hürlimann will. Wenn Sie den Begriff eng fassen, dann verweise ich Sie auf die Literatur vom Friedensrat, die heute vor uns liegt: Sie werden nämlich keine Ruhe haben, sondern es wird nach wie vor Leute geben, die die freie Wahl wollen. Auf das läuft es am Ende heraus. Wir begeben uns auf die schiefe Bahn, wir sind jetzt am Anfang. Wenn wir den Zivildienst schaffen, dann haben Sie keine Ruhe, wenn Sie zuletzt soweit kommen, dass Sie dem 19jährigen, dem 20jährigen, der sich zum Dienste stellt, die Freiheit lassen: Will ich Zivildienst leisten oder will ich Militärdienst leisten. Das wird das Ende sein. Ich gebe Ihnen gerne zu: Sie glauben, Sie könnten mit einer engen Fassung nur die Leute

zum Zivildienst zulassen, welche Gewissensgründe haben. Das halten Sie nicht durch. Wenn Sie das glauben, kennen Sie die Leute unter den Progressiven nicht, die das nämlich nicht wollen. Die «Münchensteiner» mögen diese Tochter in Unschuld gezeugt haben. Das gebe ich gerne zu. Aber diese Tochter wird jetzt durch das Hafenviertel gejagt und entgegenkommenderweise sollen der Bundesrat und das Parlament Vaterdienste an dieser Tochter versehen. Das unschuldige Kind wird aus dieser Übung abgestempelt herauskommen. Spätestens im Moment, wo Sie den Gegenvorschlag bringen. Wissen Sie, was dann geschieht? Der Bundesrat und wir müssen dann eine Zivildienstvorlage verteidigen, welche von den Initianten zum Teil, auf alle Fälle aber vom Friedensrat und von allen, die das Heil der Welt ganz links sehen, bekämpft werden wird. Wir werden in der wunderbaren Situation stehen, dass wir, um das Wort verunsichernd auch einmal zu brauchen, diese 400 000, die ihren Dienst leisten, dann tatsächlich verunsichern, dass wir allein auf weiter Flur einen Zivildienst verteidigen, den niemand will. Ich darf Sie doch dringend bitten, dem Bundesrat das Trinken dieses Schierlingsbechers zu verunmöglichen. Sagen wir doch heute nein!

Ich gebe gerne zu: Ich sage nein zum Zivildienst, auch mit der Empfehlung auf Ablehnung. Ich glaube, jetzt müssen wir konsequent sein. Es ist heute vielfach von Ehrlichkeit gesprochen worden. Wir müssen jetzt klar entscheiden: Wir dürfen nicht sagen, nachdem wir nun wissen, dass die Absichten viel weiter gehen, wir werden dann einengen. Ich finde das tatsächlich nicht ganz ehrlich. Ich gebe Herrn Gerwig im Nationalrat recht. Wir sagen heute gescheiter nein dazu, nachdem die Initianten uns bestätigt haben, dass sie die Begriffe weit gefasst haben wollen.

M. Guisan: Il y a en tout cas un point sur lequel je présume que nous sommes tous d'accord: c'est que nous préférierions infiniment ne pas devoir nous occuper du problème qui nous est soumis aujourd'hui.

Il nous est profondément désagréable de le faire. Pourquoi? Parce qu'il s'agit de la conscience et que nous pouvons nous demander si l'Etat, par le biais de ses lois et de ses tribunaux, est apte à régler des problèmes de conscience. Il nous est aussi profondément désagréable d'aborder cette question parce que, depuis des années et des dizaines d'années, ce problème est resté sans solution.

Nous devons donc nous demander si l'initiative de Münchenstein y apporte une solution. J'en doute fort, pour des motifs de forme et de fond. Je reprends ici une forme de raisonnement juridique alors que j'aurais aimé pouvoir m'exprimer par le sentiment, avec la même conviction et avec la même force convaincante que notre collègue Graf.

Si vous considérez l'initiative, vous constatez qu'elle nous est annoncée comme conçue en termes généraux, ce qui, par la volonté des initiants, doit la qualifier. Il s'agit de l'initiative prévue à l'alinéa 5 de l'article 121 de la constitution fédérale et non d'un projet rédigé de toutes pièces tel que le prévoit l'alinéa 6 de l'article 121. Est-ce qu'il s'agit véritablement d'une initiative conçue en termes généraux? Je ne pense pas que nous soyons liés par la qualification que lui ont donnée les auteurs de l'initiative. Nous sommes libres de traiter comme une initiative rédigée de toutes pièces (al. 6) une initiative que l'on nous présente comme conçue en termes généraux. Il me paraît que les précisions ou les détails donnés dans le texte, la forme même donnée au texte, est de telle nature qu'on peut sérieusement se

demander s'il ne s'agit pas d'un projet rédigé de toutes pièces.

Cette incertitude sur la nature véritable de l'initiative quant à la forme devrait aboutir à une conclusion que le Conseil fédéral a évoquée dans son message à la page 2: cette initiative ne doit-elle pas être déclarée nulle en vertu de l'article 3 de la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la revision de la constitution? En vertu de cet article 3, une initiative qui combine les deux formes prévues à l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution, soit la forme de la proposition conçue en termes généraux et celle du projet rédigé de toutes pièces, doit être déclarée nulle par l'Assemblée fédérale. Cette ambiguïté sur la forme même de l'initiative pourrait conduire à la nullité; à mes yeux, il est cependant préférable de résoudre ce dilemme par le renvoi en votation populaire.

Le deuxième motif de forme qui, à mon avis, doit conduire à la votation populaire, c'est que le Conseil fédéral n'a procédé à aucune des consultations d'usage avant de nous présenter des propositions. Les cantons, notamment n'ont pas été consultés. On nous propose d'adopter l'initiative et non pas de la considérer comme déposée, de l'adopter sans que nous sachions ce que les cantons en pensent, de l'adopter, c'est-à-dire selon l'article 121, 6^e alinéa, présenter un projet dans le sens indiqué, sans que nous sachions ce que pense le peuple; cela me semble totalement impossible. En dehors de l'avis du Conseil fédéral, nous n'avons aucune référence. Nous ne savons pas ce que pensent le peuple et les cantons et nous acceptons le mandat qui nous est imposé par l'article 121, 5^e alinéa; nous acceptons le mandat de procéder à la revision partielle dans le sens indiqué, sans aucune référence à l'exception de celle du Conseil fédéral et des Chambres fédérales.

Tels sont les motifs de forme pour lesquels je désire connaître l'opinion du peuple avant de me livrer à l'opération commandée par la constitution, c'est-à-dire la revision dans le sens indiqué.

Sur le fond, M. Hürlimann nous a dit tout à l'heure qu'il ne s'agit pas tellement du texte, mais bien de l'idée. En réalité, l'idée est, elle aussi, ambiguë. L'initiative n'est pas parfaite, comme l'a relevé mon cher ami M. Bolla, rapporteur de la commission. Elle est imparfaite par la volonté même des initiants. Parmi les pièces reçues du Service de documentation, les membres de la commission ont trouvé la lettre du Comité d'initiative qui accompagnait le dépôt des listes. «Faites circuler la liste de signatures auprès de vos parents, de vos amis et de toutes vos connaissances; entrez en contact avec nous si vous voulez nous aider d'une manière encore plus active.» Au moment du lancement des listes de signatures, avant que celles-ci soient déposées, comment les initiants présentent-ils leur proposition? Voici ce qu'on dit dans la lettre déjà citée: «L'interprétation du contexte, toutefois, ne pose pas de problèmes; en revanche, le concept «conscience» ne se laisse pas définir aussi facilement.

«Nous proposons la formulation suivante: la conscience est une hiérarchie des valeurs et une idée de soi-même tout à fait personnelle, une conviction intime qui détermine une ligne d'action précise. Cette conviction peut se fonder sur des considérations religieuses, éthiques, humanitaires, politiques ou autres.»

Au moment même du lancement de l'initiative, le motif politique, le terme politique justifiant ce lancement a été invoqué par les auteurs de l'acte sur lequel nous devons nous prononcer. Les auteurs de l'initiative ont essayé de lever l'ambiguïté par une lettre datée du 10 septembre 1973

reçue, je le pense, par tous les membres de notre Conseil. Si véritablement l'interprétation de l'initiative de Münchenstein doit avoir lieu sur la base de ces explications complémentaires du 10 septembre 1973, la matière est alors singulièrement trouble. L'ambiguïté est irréductiblement attachée au projet dont nous discutons. L'étude ne doit pas être engagée sous le signe de l'ambiguïté. C'est pourquoi il importe, à mes yeux, que le peuple tranche avant que le Conseil fédéral et les Chambres passent à l'étude.

A cet instant de la réflexion, un certain nombre de journalistes et d'autres personnes intéressées par l'initiative ont dit en quelque sorte ce qui suit: le peuple recevra des Chambres fédérales l'ordre de se prononcer sur un projet dont les Chambres fédérales reconnaissent elles-mêmes l'ambiguïté; le peuple sera donc placé dans une situation aussi embarrassante que les Chambres. Cela est vrai; c'est précisément pourquoi je veux que le peuple écarte cette initiative; qu'au vu d'un texte qui n'est pas clair, dont on ne sait pas exactement s'il inclut les objecteurs politiques ou non parmi les objecteurs de conscience, le peuple soit consulté. Je lutterai, si la votation a lieu, pour que le peuple écarte l'initiative.

En définitive, que devons-nous décider? L'article premier qui nous est proposé dit ceci: «L'initiative populaire pour la création d'un service civil est approuvée.» Or cette approbation a la conséquence mentionnée à l'alinéa 5 de l'article 121 de la constitution fédérale: si elles l'approuvent, les Chambres fédérales procéderont à la revision partielle dans le sens indiqué.

Or, pouvez-vous approuver cette initiative alors que, comme vous le savez, personne en dehors des autorités fédérales n'a été consulté et alors que vous ne savez pas quel est le sens exact de cette initiative? Voilà l'approbation qu'on vous demande, en vérité dans la confusion, et cette confusion mérite d'être levée.

Peut-on s'arrêter ici et dire que l'on verra une fois que l'initiative aura été écartée? Je crois devoir retenir encore un instant votre attention en revenant à la question de départ, qui est celle de savoir s'il y a une solution. En tout cas, le Conseil fédéral n'en apporte aucune dans son message. Il évoque simplement la possibilité de la création d'un service civil. Il n'en donne aucun type.

Je puis me déclarer d'accord avec le Conseil fédéral lorsqu'il pose en principe qu'il ne doit pas y avoir de libre choix, d'alternative libre entre le service armé et le service civil. Une telle solution favoriserait les objecteurs de conscience qui emploient ce terme pour se défilier, si vous me permettez cette expression, et qui profiteraient des possibilités du service civil. Elle ne satisferait pas les vrais objecteurs de conscience qui refusent le service armé comme tel à titre de protestation contre l'ordre établi, et ces objecteurs n'admettront pas le substitut du service armé que serait le service civil. En outre, le libre choix disqualifie les soldats. Il disqualifie tous les Suisses qui ont accepté d'accomplir leur service armé. Il crée deux catégories de citoyens: les armés et les non-armés, et il me paraît mettre très gravement en danger la paix civique. Je partage donc entièrement l'avis du Conseil fédéral en ce qui concerne l'exclusion du libre choix.

Mais alors, si on n'admet pas le libre choix entre le service armé et le service civil, est-il possible de dominer l'opposition entre les deux formes de service par la création d'un service dit général ou d'un service dit national? Cette proposition a été faite par d'excellents esprits de ce pays, notamment par le professeur Jacques Freymond, de Genève. Elle a été reprise dans les journaux par le conseiller d'Etat vaudois Gavillet, au Conseil national par M. Raymond Junod

notamment, et par des amis politiques qui me sont proches. L'idée est belle, si l'on pouvait dominer cette opposition entre les armés et les non-armés par une forme de service commun, qui remplirait les conditions du devoir envers l'Etat et qui n'astreindrait pas tout le monde à cette activité qui, pour beaucoup d'hommes de bonne foi, est si difficile à admettre: celle du service militaire.

La possibilité d'instituer un service national mérite d'être étudiée. Je souhaite que son étude apporte la solution. Je crains cependant qu'elle ne repose sur une illusion, et cette illusion est qu'il existe un substitut du service militaire. La vraie question que nous devons nous poser fondamentalement à propos de l'initiative de Münchenstein est celle-ci: existe-t-il un substitut du service militaire? Ce service est à mes yeux spécifique. Il est irremplaçable, il n'a pas d'*alter ego* parce qu'il a un but bien précis, qui est la défense du pays. Cette défense du pays est dans la nature de l'Etat et on ne défend en définitive l'Etat qu'en accomplissant, s'il le faut, le service militaire armé. L'Etat doit, dans les situations d'urgence, s'affirmer par les armes et c'est au nom de ce but élémentaire de la défense du pays par les armes, s'il le faut, qu'on rend le service militaire supportable.

J'imagine qu'il y a dans cette salle quantité d'objecteurs de conscience en puissance et peut-être se sont-ils manifestés à l'occasion devant leur capitaine, leur lieutenant ou leur caporal parce qu'on leur faisait faire au service militaire des choses fort pénibles. Je ne pense pas seulement à ce qui est pénible physiquement, à ces fatigues gratuites qui consistent à marcher 40 kilomètres, sac au dos. C'était en tout cas ce qui se faisait de mon temps; je ne sais pas si cela se fait encore aujourd'hui. Mais ce qui est vraiment insupportable dans le service militaire, c'est la discipline, c'est le fait qu'on doit obéir aux ordres que l'on reçoit et qu'on n'a pas la possibilité de prendre une certaine liberté à l'égard de ces ordres. Si cela est admissible en définitive et supporté par l'immense majorité, comme l'a rappelé notre collègue M. Graf tout à l'heure, c'est que le but, qui est la défense du pays, est admis. Tout service civil, quel que soit son but, ne sera pas supportable comme l'est le service armé parce qu'il ne tend pas à la défense du pays. C'est un service, mais il n'a pas cette rigueur, cette brutalité qu'a la défense militaire. Il apparaîtra inévitablement arbitraire. On enverra aux objecteurs des ordres de marche pour des espèces de corvées de travaux publics, même si ces corvées se fondent sur l'article 2 de la constitution fédérale, comme le proposent les initiants, ordres auxquels il ne sera pas possible d'échapper; on leur imposera l'obligation de rester en service pour remplir des tâches qui ne leur conviennent pas, alors que tout cela n'est pas justifié par cette obligation élémentaire qu'est la défense du pays. A mon avis, l'Etat ne peut pas se libérer de cette défense et il ne peut pas par conséquent en libérer les citoyens.

Dira-t-on alors, ce qui serait pour le moins paradoxal, que je me range parmi les tenants des régimes totalitaires car, à ma connaissance, ces régimes n'ont pas encore réservé un sort particulièrement bienveillant aux objecteurs de conscience? Effectivement, il me paraît qu'il y a une certaine logique dans les méthodes utilisées dans les pays qui n'acceptent pas l'objection de conscience. Mais je crois que l'Etat libéral aussi ne peut pas échapper à sa nature d'Etat, qui lui impose de se défendre. S'il veut se défendre, il doit le faire au besoin les armes à la main, avec ses citoyens, avec les hommes du pays, mais pas avec une vague abstraction qui serait la puissance publique.

Alors, Mesdames et Messieurs, n'y a-t-il pas de solution? J'ai dit mon espoir dans l'étude d'un service national, mais je ne suis pas certain que cette solution puisse être

admise en définitive, car je crois qu'il n'y a pas de solution à un certain degré du problème. Je me réfère ici à des publications qui m'ont vivement intéressé, en particulier celle du journaliste Bertil Galland dans *24 Heures*, numéro du 5 juin 1973, qui a eu cette phrase que je trouve presque suffisante pour apprécier le problème: «On ne peut pas ranger les dérangeurs.» Il y aura toujours des dérangeurs, on ne peut pas les ranger. Je cite aussi la très intéressante étude que le pasteur Albert de Pury a publiée dans la *Gazette de Lausanne* du 22 mars 1973.

A l'avenir des solutions devront être recherchées et elles le seront mais pas sous la pression d'une initiative dont nous ne connaissons pas le sens. En vérité, tous ceux qui, sérieusement, ne supportent pas l'idée de tuer trouvent déjà aujourd'hui un refuge, heureux ou malheureux, dans les troupes sanitaires. Il y a d'autre part des caractériels qui ne supportent simplement pas la discipline militaire. Ceux-là devront être libérés. Et il reste un certain nombre de témoins de la non-violence qu'il sera impossible de traiter avec des ménagements totaux. Ils veulent témoigner, ils s'opposent à l'ordre public et ils doivent supporter, par la voie pénale, les conséquences de leur refus – cette voie pénale devant être conçue d'une façon particulière pour ne pas compromettre leur carrière ultérieure. Telle est notamment la proposition du pasteur de Pury. –

J'arrive au terme de cet exposé, hélas! trop long. L'Etat ne peut pas se débarrasser des objecteurs de conscience, ils sont dans la nature de la vie de l'Etat. L'Etat a pour devoir d'identifier les vrais objecteurs de conscience et d'admettre leur objection en la laissant comme objection au lieu de vouloir les intégrer à tout prix dans un ordre qu'ils récusent.

Aujourd'hui, nous devons nous prononcer sur une initiative, imparfaite comme l'a affirmé le président de la commission. Je vous propose de ne pas l'approuver, et ce d'autant que le Conseil national aura de nouveau l'occasion de se prononcer à son sujet. Je partage l'avis de notre président et celle exprimée par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, M. Pfister, selon laquelle, en cas de non-approbation de l'initiative par le Conseil des Etats, l'affaire doit retourner au Conseil national. Cette opinion me paraît s'imposer en fonction de l'article 21 de la loi sur les rapports entre les deux conseils. Si nous n'admettons pas ce système, le premier conseil pourrait mettre le second conseil hors circuit en prenant une décision puis en la confirmant. A mes yeux, le terme de confirmation prévu par l'article 21 ne doit être compris que comme une décision en deuxième débat, après retour de l'autre conseil, confirmant la décision que nous avons prise en premier débat. En conséquence, le fait que nous pouvons renvoyer l'affaire devant le Conseil national nous permet de procéder à un premier tour dans lequel je suis absolument persuadé que nous devons manifester notre opposition à l'initiative. N'ayez du reste pas peur, si cette affaire revient en deuxième tour, je maintiendrai ce point de vue et je vous proposerai également de ne pas adopter l'initiative. Mais je souhaite beaucoup que, dans ce premier tour, le Conseil des Etats manifeste une opinion ferme et n'adopte pas une initiative dont il ne sait pas le sens exact.

Urech: Wenn wir heute darüber beraten, ob wir für Schweizer, welche die Wehrpflicht mit ihrem Glauben oder ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, anstelle des Militärdienstes einen Zivildienst einführen sollen, scheint es mir ebenfalls notwendig, auf einige grundsätzliche Aspekte hinzuweisen.

1. Wir können unsere Selbstbehauptung über die Verfassung und die Politik unseres Landes sowie unsern innern und äussern Frieden nur wahren, wenn wir auch bereit sind, uns dafür zu wehren, das heisst, die Wehrpflicht, wie sie in Artikel 18 unserer Bundesverfassung für jeden Schweizer zu Recht verankert ist, zu erfüllen. Eine schlagkräftige Armee ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Erhaltung unserer Unabhängigkeit. Es ist eine alte geschichtliche Erfahrungstatsache, dass noch jeder Staat, der nicht mehr die Kraft und den Mut aufgebracht hat, sich für seine Selbstständigkeit und Unabhängigkeit zu wehren, früher oder später von der Landkarte verschwunden ist. Das hat auch heute noch, nach 125 Jahren unserer Bundesverfassung, seine volle Gültigkeit. Deshalb müssen wir auch heute unbedingt an der allgemeinen Wehrpflicht festhalten.

2. Bei allen Diskussionen über die Dienstverweigerung aus Glaubens- oder Gewissensgründen sollten wir jene Zehntausende von Wehrmännern nicht vergessen, die jedes Jahr ihrer Militärdienstpflicht nachkommen. Die meisten handeln auch aus Gewissensgründen; sie können die Vision einer wehrlosen Schweiz in einer nach wie vor unsichern Umwelt mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren.

Diese grundsätzlichen Betrachtungen müssen uns veranlassen, in der Frage der Einführung eines Zivildienstes oder eines andern Ersatzdienstes äusserst zurückhaltend zu sein. Auch das Zeitalter der europäischen Zusammenarbeit und der internationalen Solidarität entbindet uns nicht von der Pflicht, uns zu verteidigen, um die Selbstbestimmung und die Selbstbehauptung zu gewährleisten. Dazu braucht es nach wie vor eine starke Verteidigungsarmee. Grundlage einer starken Armee ist aber die allgemeine Wehrpflicht.

Ich bin mir bewusst, dass wir heute ein Problem mit der Dienstverweigerung haben und ich verstehe, dass wir für jene kleine Minderheit unseres Volkes, welche zwar unsern demokratischen Rechtsstaat bejaht, aber aus tiefer religiöser oder ethischer Überzeugung und aus einer ernsten Gewissensnot selbst einen unbewaffneten Dienst in der Armee ablehnt, eine Lösung suchen. Doch dürfen wir dabei die einleitend gemachten grundsätzlichen Erwägungen nicht ausser acht lassen. Für eine allfällige ausnahmsweise Befreiung von der Wehrpflicht muss im Interesse unserer Selbsterhaltung und im Interesse der Gleichbehandlung aller Bürger – ich gehe da mit Kollege Guisan durch – ein äusserst strenger Massstab angewendet werden. Zudem muss eine Ersatzleistung gefordert werden, die mindestens so anspruchsvoll sein soll wie der Militärdienst, oder nach anspruchsvoller, und ebenfalls sehr hohe Anforderungen an die persönliche Einsatzbereitschaft stellen muss.

Es geht meines Erachtens unter keinen Umständen an, dass neben ernsthaften religiösen und ethisch motivierten Gründen auch noch politische oder weitere Gründe, wie dies von verschiedenen Gruppen gefordert wird, für die Dienstverweigerung mitberücksichtigt werden können. In dieser grundsätzlichen Frage geht meiner Auffassung nach die Münchensteiner Initiative nach der eigenen Interpretation der Initianten eindeutig zu weit. Ich verweise hierfür ausdrücklich auf die schriftlichen Erklärungen der Initianten schon bei der Herausgabe der Münchensteiner Initiative und auf die seitherigen Verlautbarungen. Da ich dieser weiten Auslegung des Gewissensbegriffes, der auch politische Motive mitberücksichtigen will, nicht zustimmen kann, sehe ich mich gezwungen, die Münchensteiner Initiative abzulehnen. Würden wir nämlich jetzt der Initiative zustimmen, wie es der Bundesrat beantragt, so wären wir nach Artikel 121 Absatz 5 der Bundesverfassung verpflichtet, einen neuen Verfassungsartikel im Sinne der Initianten

auszuarbeiten. Trotz unserer Beteuerungen, dass wir die politischen Motive ablehnen, wären wir mit der Zustimmung zur vorliegenden Initiative – und das verlangt der Bundesrat – nicht mehr beliebig frei in der Ausarbeitung des Verfassungsartikels, weil diese eben im Sinne der Initianten vorgenommen werden muss. Es ist meiner Auffassung nach viel ehrlicher und konsequenter, wenn wir heute dazu klar Stellung nehmen und die Initiative ablehnen, als dass wir vorerst einen Verfassungsartikel im Sinne der Initianten ausarbeiten lassen, dem wir dann doch nicht zustimmen können. So geben wir denn, wenn auch der Nationalrat noch ablehnt, bereits heute dem Volke Gelegenheit, sich zu diesem bedeutsamen Problem zu äussern.

M. Grosjean: L'histoire a des ironies étonnantes. Nous vivons une période de grands carnassiers dans laquelle chacun conjugue «Je suis pacifique». Mais derrière cette unanimité verbale, jamais les armements n'ont atteint un tel degré d'efficacité, jamais les politiques ne se sont faites aussi menaçantes. La violence sourd de partout. Un quart de siècle après la dernière hécatombe, on connaît à nouveau les fanatismes, les besoins de conquête, des impérialismes. L'Etat de droit paraît infantile à certains furieux et l'on complimente ceux qui font des otages, au besoin les tuent, au nom de nationalismes exacerbés et de lendemains meilleurs. Tel qui sourit de pitié à l'idée que certains malheureux se sont étripés pour une phrase de Saint Thomas d'Aquin trouve admirable que l'on se massacre pour une pensée de Karl Marx. Les motifs changent, la guerre demeure.

Et c'est en cet instant de notre civilisation, dans ce temps du mépris, pour reprendre le mot d'André Malraux, que nous nous penchons sur le petit groupe de nos concitoyens qui connaissent le déchirement de leur foi et de leur conscience à devoir défendre leur pays, leur famille et leurs biens les armes à la main.

Naïveté, inconscience?

Non. C'est notre honneur, c'est notre dignité aussi, à nous citoyens d'un pays libre, d'examiner avec sollicitude la thèse de ceux qui n'admettent ni la légitime défense, ni la sauvegarde de notre souveraineté par les armes. Ici je rejoins les propos de M. Hürliemann: «Ils sont peu nombreux, mais leur mobile est noble; nous devons les entendre.» C'est un honneur pour notre pays, dis-je, car une telle ouverture d'esprit de la part d'un Etat paisible et tranquille, qui ne possède une armée que pour se défendre, prouve qu'il recherche d'abord à respecter l'homme. C'est aller loin dans la compréhension d'autrui, nous donnons ainsi la primauté à la conscience de l'être humain; nous montrons notre défiance envers la raison d'Etat. Je m'en réjouis, car que de crimes n'a-t-on pas commis au nom de la raison d'Etat!

Dans un régime libéral comme le nôtre, nous sommes de ceux qui souffrent de voir des objecteurs religieux, des objecteurs de conscience respectables et sincères – je dis bien respectables et sincères – condamnés à des peines privatives de liberté. Même si leur raisonnement me paraît en dehors des réalités, il faut s'incliner devant leur bonne foi et leur désir de respecter à la lettre le commandement de Dieu «Tu ne tueras point». D'autant plus, et c'est essentiel, que ceux-là, demandent à servir la communauté, l'Etat. Mais par d'autres moyens que les armes. Sur ce point, l'initiative de Münchenstein, qui doit être critiquée parce qu'elle présente des ambiguïtés, est claire. Les auteurs l'ont bien précisé: les Suisses qui ne peuvent concilier l'accomplissement du service militaire avec l'exigence de leur foi ou de leur conscience devront fournir des prestations qui ne seront pas inférieures à celles du service militaire. Et

au bout du raisonnement, on trouve la notion du service national, notion qui a été mise en évidence en particulier par le professeur Jacques Freymond. Faut-il considérer qu'il y a dans ce service national une illusion lyrique comme le craint notre collègue, M. Louis Guisan? Le service national engloberait le service militaire et le service civil. Je suis moins sceptique que M. Guisan. La défense nationale a besoin, dans notre société complexe, d'une infrastructure communautaire aussi bien que de forces armées. Dans ce cadre, je me déclare favorable à la création d'un service civil.

J'aimerais relever que c'est aussi la thèse de l'Assemblée des délégués de la Fédération des Eglises protestantes qui a adopté, en 1947 déjà, la résolution dont je cite un extrait: «Elle souhaite l'introduction d'un service civil obligatoire, plus long, aussi pénible et aussi dangereux que le service militaire en faveur de ceux dont les motifs de conscience auront été reconnus impérieux, honorables, désintéressés.»

Je conclus donc au besoin de créer un service civil en Suisse, quand bien même, personnellement, j'ai peine à comprendre les déchirements des objecteurs, dans un pays pacifique comme le nôtre.

Mais cela, ce n'est qu'un prologue, Car service civil, pour qui? Pour les objecteurs de conscience, pour les objecteurs religieux, soit. Mais qu'en est-il des objecteurs politiques? Et nous voici au cœur du problème. Je suis étonné que l'on ne se soit pas livré à des études, à des analyses, à des réflexions plus profondes sur ce chapitre avant d'en saisir les Chambres fédérales. Le Conseil fédéral a pris une position très nette, certes, vis-à-vis de l'objecteur politique. Mais il est peu explicite. La presse en a parlé, avec des positions partiales, passionnelles. Elle n'est pas allée bien loin dans sa recherche. Il ne suffit pas d'être pour ou contre. Il faut aller – et c'est le moment – jusqu'au bout du raisonnement. Nous n'éluiderons pas le problème. Il faut donc chercher à le dominer.

Toute société humaine crée, pour les individus qui la composent, des droits et des devoirs. Jusqu'ici, par tradition, à cause de son histoire, la société suisse exigeait de chacun de ses enfants mâles qu'il la défende les armes à la main. Aujourd'hui, nous en arrivons à une notion de service national qui comprend d'autres secteurs que l'armée. L'objecteur de conscience, l'objecteur religieux, ne refuse pas de servir l'Etat, au contraire. Mais il refuse le moyen, c'est-à-dire l'arme. Il veut un choix. Il se déclare prêt à donner son temps, ses forces, peut-être sa vie, pour servir la communauté. Par essence, il est altruiste et généreux. Beaucoup d'entre eux demandent que le temps consacré à servir la société soit plus long que celui qu'on donne à l'armée. C'est l'attitude de la Fédération des Eglises protestantes dont j'ai cité une réflexion. Toute contraire est l'attitude de l'objecteur politique. Il refuse de servir parce qu'il vomit notre Etat. Il ne veut pas donner de ses forces et de son temps à un système – j'emprunte ce terme à la mode qui est contraire à ses idées. Ce n'est pas la notion de la force armée qui le rebute mais bien la philosophie de notre société. L'attitude est dès lors fondamentalement différente entre l'objecteur religieux et l'objecteur politique. Le premier est prêt à sacrifier à la communauté, mais autrement que par les armes; le second répudie la société dans laquelle il vit parce que ce n'est pas celle à laquelle il rêve. Or nous vivons en démocratie et l'équilibre difficile qu'est la démocratie exige le respect de cette règle première, de cette règle essentielle, de cette règle que l'on oublie si souvent à notre époque, à savoir que la minorité s'incline devant la majorité. Ce n'est qu'en Utopie que l'unanimité se réalise; ce n'est

que dans le pays imaginé par Candide de Voltaire que l'on prendra toujours des décisions à l'unanimité.

L'objecteur politique appartient c'est – logique – à la minorité. Si, désormais, il peut échapper à l'obligation par le seul fait d'appartenir à la minorité, c'en est fait de notre société démocratique. Mes chers collègues, la démocratie est bonne fille; mais elle a encore besoin de citoyens qui se dévouent et qui servent l'Etat. Encore une fois, toute société n'existe que par les obligations que doivent remplir les individus qui la composent. Il n'est pas possible de donner le choix à l'objecteur politique: il suffirait d'appartenir à une minorité pour être traité différemment que celui qui appartient à la majorité formant le consensus de l'Etat. S'il suffit d'être dans la minorité pour bénéficier d'un autre traitement, c'est l'anarchie. Pourquoi ne refuserais-je pas de payer mes impôts si j'abomine la politique fiscale de mon pays? Pourquoi enverrais-je mes enfants à l'école si j'estime que l'enseignement qui s'y donne est mauvais? Appartenant par mes critiques à la minorité, j'aurais droit à être aussi bien traité que l'objecteur politique face à l'armée. Le principe premier de la démocratie est que la minorité ne peut qu'obéir aux lois de la majorité. Toute autre conception est jeu pour intellectuels désœuvrés.

Une raison d'un autre ordre mérite d'être relevée, et elle est grave. Ce n'est plus un jeu intellectuel. Il y va de la sécurité et de l'équilibre de l'Etat. Si les opposants au régime majoritaire n'entrent plus dans l'armée, c'est alors qu'on nous dira que l'armée est le pilier du régime. C'est alors qu'on hurlera contre son esprit partisan et gouvernemental. Car une ségrégation s'effectuera. N'iraient dans le service armé que ceux qui serviraient la majorité. Et de glousser de joie, mes chers collègues, devant l'accusation de garde prétorienne, de janissaires du Sultan, de militaires au pouvoir, d'armée oppressive. Ah! les beaux jours que l'on se préparerait à vouloir être trop libéral!

Je m'opposerai donc résolument à tout statut particulier pour l'objecteur politique.

Voici maintenant mon attitude face à l'initiative de Münchenstein. Je partage pleinement l'avis, si remarquablement exprimé, de M. Ferruccio Bolla, président de la commission. Je n'ai rien à redire à la lettre de l'initiative. Elle correspond à ma position politique. Je peux donc l'accepter dans sa teneur écrite. Malheureusement, certains de ses auteurs se sont livrés à des commentaires où ils disent admettre l'objection politique que je condamne pour les raisons que je viens d'exposer. Alors, c'est le dilemme. Faut-il donner l'importance au texte de l'initiative ou aux commentaires? Avec raison, M. Guisan dit que l'ambiguïté est attachée au projet présenté. Mais je suivrai l'opinion de la minorité de la commission pour les raisons énoncées par M. Bolla. Nous avons à faire à un texte précis. C'est ce texte-là qui a été signé par 60 000 citoyens. Nous ne pouvons pas nous arrêter à des commentaires verbaux faits à la presse. Ils ne sont pas contenus dans le texte de l'initiative. Il n'est pas non plus possible de trouver un consensus total entre tous les auteurs de l'initiative. Si tel devait être le cas, on s'opposerait à toute initiative, quelle qu'elle soit. En effet, à partir du moment où il y a plus d'un auteur, il y a plus d'une opinion. C'est pourquoi j'admets l'initiative dans son seul texte.

Et puis, dans notre pays, on n'a que trop trainé pour traiter de cette question. Nos autorités ont laissé cet abcès ouvert trop longtemps. J'aime votre mot, Monsieur le président: «il a trop mûri.» Qu'en termes galants ces choses-là sont dites.

Je suis donc pour cette position nette: accepter l'initiative. Mais encore faut-il préciser à quelles conditions. J'ai

beaucoup admiré la démonstration intellectuelle de M. Louis Guisan. Elle me satisfait; mais parce que nous sommes entre spécialistes. Il nous faudra bien en découdre devant le peuple. A quel moment? Faut-il saisir le peuple maintenant, comme le plaide M. Guisan, d'une initiative ambiguë par faute des commentaires? Ou faut-il accepter l'initiative, rédiger un texte constitutionnel et saisir le peuple lorsque nous autres, législateurs, avec le Conseil fédéral, aurons arrêté un cadre juridique qui donne satisfaction? C'est ce cadre juridique qui sera difficile à tracer. La notion d'objecteur de conscience telle que vient de la définir M. Pierre Aubert est tout à fait différente de celle de son collègue, confrère et coreligionnaire bâlois M. Gerwig. Il faut donc, avant que le peuple se prononce, savoir très exactement quel est le cadre légal, quelle est la notion philosophique de l'objecteur de conscience.

En conclusion, si je devais donner un titre à notre temps, je l'appellerais l'âge de la haine. Il me plaît, à l'âge de la haine, d'aider 350 compatriotes en 1972, 227 en 1971, 175 en 1970, bref en moyenne une centaine par année depuis 1956, à surmonter leurs angoisses de conscience. Je trouve merveilleux que le monde occidental veille à ce point sur la conscience individuelle, alors que des millions d'hommes sont opprimés par des tyrannies de droite ou de gauche. Nous en sommes à ce point d'intoxication que l'on oublie de dire que la liberté n'existe plus pour la moitié de la planète. Mais, nous autres Suisses, sommes suffisamment conscients de la dignité humaine pour réfléchir et délibérer sur les problèmes de conscience de quelques centaines de citoyens.

Pendant ce temps, les chahuts des collégiens ont droit à la première page des grands journaux et aux commentaires des philosophes.

Je suis pour l'entrée en matière, pour l'acceptation de l'initiative. Je me rattache à la minorité de la commission.

Herzog: Nach den verschiedenen Voten habe ich mich endlich zur Befürwortung der Initiative durchgerungen; denn ich komme zur Überzeugung: Auch mit einer Ablehnung der Initiative lösen wir die schwierigen Probleme nicht. Schliesslich verlangt die Initiative in ihrem Text vom Bundesrat „allgemeine Anregungen“. Der Bundesrat soll prüfen, ob ein Zivildienst überhaupt geschaffen und eingeführt werden soll. Es wird in der Initiative auch festgelegt: «Der Bundesrat soll aber an der Militärflicht festhalten.»

Das Problem der Dienstverweigerer muss gelöst werden. Die Lösung soll eine schweizerische sein. Die heutigen Zustände sind unhaltbar. Diese Waffenverweigerer in kleiner Minderheit innerhalb unserer Armee unterminieren die gute Truppe. Sie pflanzen in der Truppe den schlechten Geist. Sie lähmen gezielt die Widerstandskraft, sie schaden unserer Armee ganz allgemein.

Wir haben in unserer Verfassung die allgemeine Wehrpflicht verankert. Diese müsste mit Einführung eines Zivildienstes erhalten bleiben. Wir schaffen nur die Möglichkeit einer zivilen Ableistung, einer zivilen Abgeltung in enger und engster Ausnahmeregelung – ich möchte das betonen – der Wehrpflicht. Wohl machen mir gerade jene den Entscheid schwer, die sich lautstark überall einmischen und auch in der Frage bei der künftigen korrekten Lösung des Problems nicht ruhen werden, die Armee zu diffamieren; denn es geht ihnen um die allgemeine Schwächung der Wehrkraft. Unsere guten Soldaten haben aber endlich genug, bei treuer Plichterfüllung Zielscheibe eines aggressiven Spottes zu sein.

Auch ist für mich klar: Für die Zivildienstleistung dürfen nur Gründe der Glaubens- und Gewissensnot ent-

scheidend sein. Nie dürfen politische Gründe massgebend werden. Ich lehne auch die Postulate des Friedensrates, wie sie heute morgen auf unsern Tisch gelegt wurden, voll und ganz ab. Der Bundesrat hat ein Zivildienstmodell zu erarbeiten, das die straffe und harte Erziehung des jungen Bürgers in mindestens ebenso langer Ausbildungszeit zur Voraussetzung macht. Damit wird den Drückebergern von Anfang an der Riegel geschoben. Wir leisten aber gleichzeitig Positives, indem wir diese nicht einfach ausschliessen.

Mit einer vorgängigen Vorlage der Initiative zur Volksabstimmung lösen wir die Probleme ebenfalls nicht. Die Probleme werden nur vor uns hingeschoben. Mit der Volksabstimmung rufen wir weiter unerwünschten Auseinandersetzungen, die unserer Armee schaden. Die Chance liegt dann bei jenen, denen es nicht um die ehrlichen Bemühungen der Initianten geht; es geht dann nicht mehr um den Ersatzdienst, sondern um die Armee überhaupt. Es geht gegen die Gesamtverteidigung, es geht gegen die Selbstbehauptung angesichts moderner Konfliktlagen.

Der ganze Rummel um diese Fragen der Dienstverweigerer ist vielleicht zu gross. Wir suchen aber nach Lösungen, die einer überwiegenden Mehrzahl der Soldaten aller Grade, die in ehrlicher Überzeugung zur Landesverteidigung stehen, um dem Vaterland zu dienen, gerecht werden. Es ist unsere Pflicht, alles zu tun, um die Dienstwilligen in ihrer Haltung zu bestärken und ihre Treue zu belohnen.

Diese Überlegungen veranlassen mich, die notwendige Toleranz aufzubringen und der Initiative und damit der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Heimann: Ich stimme der Einführung eines Zivildienstes grundsätzlich ebenfalls zu, aber nicht nach den Vorschlägen des sogenannten Friedensrates.

Der Rechtsstaat ist nicht nur zu Leistungen gegenüber seinen Bürgern verpflichtet, er hat auch einen Anspruch auf Gegenleistungen. Zur Gegenleistung gehört die Pflicht zur Dienstleistung in der Armee, die nicht zuletzt dazu da ist, allen Bürgern die Freiheitsrechte zu sichern. Die Ablehnung aus politischen Gewissensgründen richtet sich gegen die staatliche Gemeinschaft und schiebt dafür Gewissensnot vor. Interessant ist, dass viele solche Dienstverweigerer – ich kenne selber solche Herren – bereit sind, Waffen gegen den Staat einzusetzen, dem sie die Dienstleistung aus politischen Gründen verweigern wollen. Es ist jedem Bürger unbenommen, Änderungen an unserer staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung mit demokratischen Mitteln anzustreben. Jeder Bürger hat die Möglichkeit, mit einer formulierten Initiative dem Souverän eine klare Entscheidung aufzuzwingen. Die Extremisten aller Schattierungen sollen sich einmal einen solchen Entscheid holen. Ich frage: Warum soll in unserem Staat, in dem die politische und wirtschaftliche Ordnung auf demokratischem Wege bestimmt wird, die Mehrheit des Volkes einer verschwindenden Minderheit die Treppe zum Podium bauen, von dem aus die mehrheitlich bejahte heutige Ordnung gestürzt werden soll? Dienstverweigerer aus echten Gewissensgründen sollen vom Militärdienst befreit werden, aber dafür eine vergleichbare Ersatzleistung erbringen. Ist eine solche vergleichbare Ersatzleistung nicht möglich, lässt man sie meines Erachtens besser eine Ersatzsteuer bezahlen. Auch dem Wunsch, keine Waffe tragen zu müssen, kann meines Erachtens entsprochen werden. Die Armee hat im Sanitätsdienst, im Luftschutzdienst, in Militärküchen und Büros und so weiter genügende Verwendung für solche Leute. Ich habe auch Verständnis für die Forderung, die Beurteilung von Dienstverweigerern Zivilgerichten zu übertragen. Ein umgehender Entscheid drängt sich auf

bezüglich der laufenden Dienstverweigererprozesse und der Verurteilten, die ihre Strafe noch nicht angetreten haben. Es ist in der Tat unbefriedigend, dass in bisheriger Form verurteilt werden soll, wenn es doch offensichtlich ist, dass eine grosse Mehrheit heute bereit ist, Dienstverweigerer aus Gewissensgründen anders zu behandeln. Ich möchte dem Bundesrat empfehlen abzuklären, ob diese Gerichtsverfahren und die Abbüssung noch nicht angetretener Strafen nicht hinausgeschoben werden könnte, bis neue Regelungen geschaffen sind. Ein solches Vorgehen würde die Situation entschärfen und ungleiche Behandlungen durch die Divisionsgerichte ausschliessen. Voraussetzung dafür ist aber – und damit richte ich den Wunsch an den Bundesrat –, dass eine Vorlage raschmöglichst vorgelegt wird. Es muss und kann erwartet werden, dass der Bundesrat seine Anträge noch im Jahre 1974 vorlegt. Das Vernehmlassungsverfahren kann auf Schwerpunkte beschränkt werden. Es muss dafür noch kein formulierter Antrag vorliegen. Jede Verzögerung einer endgültigen Lösung, falle sie aus, wie sie immer wolle, ist ein schlechter Dienst an der Armee.

Damit habe ich auch erklärt, dass ich mit der Kommissionsminderheit stimmen werde. Angesichts der Vielfalt an Auslegungen, die die Initiative seit ihrer Einreichung erfahren hat, wüsste der Souverän tatsächlich nicht mehr, was er mit der Annahme der Initiative entscheidet. Die klare Stellungnahme, die Kollega Urech und auch andere Kollegen verlangen, kann nicht mehr zustande kommen. Eine Verwerfung der Initiative, die sogar wahrscheinlich wäre, würde die Probleme auch nicht lösen. Wir müssen uns, und in dieses «uns» möchte ich auch die Massenmedien einbeziehen, aber davor hüten, die Dienstverweigererfrage zu dramatisieren und aus diesen Leuten kleine Märtyrer zu machen. Sie sind keine.

Eggenberger: Die im allgemeinen zum Ausdruck gekommene Sachlichkeit und Ernsthaftigkeit der Auseinandersetzungen um das Problem der Dienstverweigerung in diesem Rate hat mich mit Genugtuung erfüllt. Sicher war ich nicht der einzige unter den Eidgenossen, der über die Stellungnahme der Kommissionsmehrheit erstaunt und enttäuscht gewesen ist. Seit mehr als einem halben Jahrhundert – Kollege Hürlimann hat darauf hingewiesen – beschäftigen wir uns periodisch mit dem Problem der Dienstverweigerung aus Gewissensgründen. Bisher ist jeder Lösungsversuch gescheitert. Und nun kommt diese Münchensteiner Initiative, die nach meiner Überzeugung einen durchaus tauglichen Versuch zur Lösung des brennenden Problems darstellt, diese Initiative, die, unter allen Aspekten betrachtet, durchaus auch für die Wehrebereitschaft unseres Landes, für die Armee tragbar erscheinen muss. Gewiss wird nicht die ideale Lösung, die Herrn Muheim vorschwebt, erreicht werden. Damit bin ich einverstanden. Aber es ist ein ernsthafter Versuch, das alte Problem der Dienstverweigerung aus Gewissensgründen einer akzeptablen Lösung zuzuführen. Ich würde es deswegen sehr bedauern, wenn nun der Ständerat durch die Nichtzustimmung zur Initiative eine neue Verzögerung der Lösung des Problems herbeiführen würde; denn eine Verzögerung würde ganz bestimmt eintreten. Es ist gar nicht sicher, ob die Initiative vom Volke angenommen würde. Würde sie verworfen, dann glaube ich, bekämen jene, die überhaupt grundsätzlich gegen ein Entgegenkommen an die Dienstverweigerung aus Gewissensgründen sind, wieder Oberwasser; man würde sagen, das Volk will ja gar nichts anderes als was wir heute in der Bundesverfassung in Artikel 18 bereits haben. Es wird jetzt nichts gemacht. Ich glaube, dass auch Herr

Muheim dann noch lange auf die Lösung in seinem Sinne warten könnte.

Ich habe deshalb die Auffassung, wir sollten heute mit Überzeugung der Minderheit zustimmen. Es ist ja nicht so, dass die Initianten die Militärdienstpflicht abschaffen möchten. Sie geben ihr durchaus zunächst die Priorität. Und ich glaube, an dieser Tatsache scheitern die Argumentationen der Kollegen Graf und Urech. Die Initianten wollen den Militärdienst als Regel, wollen damit die Wehrebereitschaft unseres Landes erhalten. Das, glaube ich, muss man mit aller Deutlichkeit hervorstreichen.

Nun ist im allgemeinen heute und fast immer in diesen Diskussionen betont worden, dass die Weigerung, Waffen zu tragen, aus religiösen Gründen, anerkannt werden könne. Es gebe Menschen, die aus ihrer religiösen Überzeugung heraus die Militärdienstpflicht ablehnen. Im allgemeinen ist auch anerkannt worden, dass es ethische Motive der Dienstverweigerung gibt. Umstritten sind die sogenannten politischen Motive. Ich habe dafür volles Verständnis. Aber ich glaube, wir dürfen hier nicht auf gewisse Interpretationen abstellen, sondern wir müssen abstellen auf den Text der Initiative, und in diesem Text finde ich mit bestem Willen kein Wort, das sich für die Anerkennung auch politischer Dienstverweigerungsgründe ausspricht. Glaubens- und Gewissensgründe werden angeführt und keine andern. Ich habe auch die Meinung, dass die letzte Interpretation, die die Initianten geben, nicht missachtet werden darf. In ihrem Brief vom 10. September schreiben sie immerhin: «Es kann also nicht darum gehen, solchen Leuten, die auf dem Wege über die Dienstverweigerung irgendwelche politische Umstellungen, politische Ziele, erreichen wollen, Agitationshilfe zu leisten. Sie müssen auf den demokratischen Weg verwiesen werden. Es soll vielmehr darum gehen, jenen Dienstverweigerern eine Alternative zuzubilligen, welche aus einer grundsätzlich pazifistischen Haltung heraus keinen Militärdienst leisten können, im übrigen aber die rechtsstaatlich-demokratische Grundordnung anerkennen». Ich glaube, das ist doch einigermaßen deutlich, auch im Hinblick auf das, was man politische Dienstverweigerer nennt.

Im übrigen bin ich der Überzeugung, dass man den Begriff «politisch» in diesem Zusammenhang etwas differenziert interpretieren soll. Ich wäre durchaus dagegen, einem jungen Manne die Begünstigung eines Zivildienstes zuzubilligen, der etwa sagen würde: Für den demokratischen Staat trage ich keine Waffen, für irgend einen kommunistischen, maoistischen oder auch faschistischen Staat würde ich ohne weiteres kämpfen und Waffen tragen. Wer so denkt, der verdient keine Berücksichtigung; wer so denkt, würde wahrscheinlich auch einen Zivildienst, der wirklich im Dienste der demokratischen Volksgemeinschaft stünde, ablehnen. Ich gebe zu, dass es vielleicht für den Richter später in der Anwendung der dann geltenden Bestimmungen nicht immer sehr leicht sein wird, die wirkliche Gewissensnot zu erkennen. Das ist heute schon der Fall. Das wäre nichts Neues. Es geht sehr oft um recht subtile Fragen der Rechtsanwendung und namentlich auch um subtile psychologische Fragen. Aber ich bin überzeugt, dass auch der Richter den Weg finden wird, wenn wir heute die Initiative annehmen und der Bundesrat einen Vorschlag ausarbeitet, dem dann die Räte und das Volk auch zustimmen können, wobei ich nochmals betonen möchte, dass einzig und allein massgebend sein kann der Text der Initiative und nicht irgendwelche Interpretation von Aussenstehenden oder auch einer Gruppe von Initianten. Ich glaube nicht, dass es, wenn ich das Wort von Kollege Bächtold verwenden darf, um eine Kapitula-

tion vor den Dienstverweigerern geht. Es geht um nichts anderes als um die Anerkennung einer Gewissensnot, die unter Umständen aus religiösen, ethischen oder ethisch-politischen Gründen bei irgendeinem jungen Menschen entstehen kann. Diese Anerkennung ist meines Erachtens eine Frage der Toleranz.

Wir sollten deshalb der Initiative zustimmen. Ich persönlich tue es aus Überzeugung, ohne dass wir alle Einzelheiten der späteren rechtlichen Regelung bereits heute präjudizieren und vorwegnehmen wollen. Es geht wirklich nur um das, was Herr Hürlimann gesagt hat: Es geht um eine Grundsatzentscheidung, die wir heute meines Erachtens durch Zustimmung zur Initiative auch akzeptieren sollten.

Ich glaube, dass auch der Vorschlag, der uns diese Tage vom Vorstand der Freisinnig-demokratischen Partei des Kantons St. Gallen zugestellt worden ist, im Grunde genommen an der Sache vorbeigeht. Es ist auch hier zu sagen, dass die Initiative keine Berücksichtigung politischer Gründe fordert. Ich würde es für falsch ansehen – darüber kann man später sprechen –, wenn etwa die Dienstleistungen derer, die aus echter Gewissensnot heraus keinen Militärdienst leisten, verdoppelt würden. Das wäre ja eine neuerliche Bestrafung gerade der ernst zu nehmenden Dienstverweigerer: da hätte ich rechtsstaatliche Bedenken. Übrigens würde auch die Initiative das nicht ausschliessen, denn sie fordert nur, dass der Zivildienst nicht erleichtert werden dürfe.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

M. Reverdin: L'essentiel a été dit. Je me bornerai à quelques remarques.

Un raisonnement juridique trop rigoureux conduit, à mon avis, à une impasse. L'initiative est peut-être ambiguë, équivoque; mais si, devant l'embarras qu'elle nous cause, nous nous bornons à la transmettre au peuple, avec un préavis négatif ou sans préavis négatif, ce qui revient exactement au même, à mon avis, nous n'accomplissons pas notre devoir, qui est d'essayer de tirer les choses au clair. Je suis pas ailleurs persuadé qu'une votation, dans ces conditions, ne conduirait pas davantage à la solution du problème de l'objection de conscience qu'un plébiscite «à la Béguelin» ne conduirait à la solution du problème jurassien: le rejet de l'initiative de Münchenstein ne résoudrait rien.

Les juristes les plus stricts ne m'ont pas persuadé que la voie préconisée par le Conseil fédéral et le Conseil national, et remarquablement éclairée par le rapporteur de la commission dans la partie plus personnelle de son rapport, n'est pas praticable. Comme l'a dit M. Hürlimann, nous devons, nous pouvons, dans cette affaire, où l'on n'a que trop tardé, garder l'initiative. Les auteurs du texte de Münchenstein ne sont pas des législateurs. Les commentaires qu'ils donnent n'engagent qu'eux-mêmes; sur la base du seul texte, je suis persuadé que nous pouvons nous orienter vers une solution. C'est pourquoi je me rallie à la minorité de la commission.

Je suis absolument la démarche intellectuelle de M. Muheim. Je mets mes pas dans ses pas, mais je lui fausse compagnie tout à la fin de son trajet, et voici pourquoi: avec lui, j'estime qu'il existe diverses raisons pour lesquelles nous pouvons reconnaître que des citoyens doivent être exemptés du service militaire: celles-ci sont d'ordre physique, psychique, morale et religieux; cependant prévoir un service civil pour les seuls objecteurs de conscience serait, comme il l'a fort bien dit, extrêmement dangereux.

J'ai eu l'occasion de défendre un de mes étudiants devant un tribunal. C'était dans la grande salle du Château de Neuchâtel. Le spectacle était, à tous égards, extrêmement pénible. D'un côté, tout l'appareil de la justice militaire obligée d'appliquer des règles qui ne correspondent plus à la conscience d'un très grand nombre de nos contemporains, figée dans le formalisme des textes et des uniformes; de l'autre, le public, 200-300 objecteurs ou partisans des objecteurs; leur barbe, leurs cheveux, leur accoutrement, tout indiquait que c'étaient des hommes qui, pour la plupart, avaient des problèmes avec eux-mêmes. Messieurs, faire de cela la base d'un service civil, incorporer dans des unités spéciales un ensemble d'hommes comme ceux-là, y ajouter encore les objecteurs politiques revient à créer d'intraçables plates-formes de désordre et de confusion à l'intérieur du pays. Il ne faut, à aucun prix, s'orienter vers une telle solution. Je vous l'assure, ce que j'ai vu et vécu à Neuchâtel me convainc que ce serait déplorable, que cela nous créerait encore plus de problèmes que nous n'en avons actuellement avec nos objecteurs.

J'estime donc, avec M. Muheim, que la solution du problème des objecteurs de conscience est à chercher dans la perspective d'un service national auquel seraient astreints non seulement les objecteurs, mais beaucoup de ceux qui n'ont pu être recrutés pour le service armé en raison de leur santé, de leur complexion corporelle ou de leurs difficultés psychiques. Et je ne vois pas pourquoi, dans le projet d'article constitutionnel que nous le chargerions de rédiger et de nous présenter, le Conseil fédéral ne placerait pas le service civil pour les objecteurs de conscience dans cette perspective plus large. Je suis convaincu que c'est possible. On peut prévoir deux articles dont l'un répondrait spécifiquement à l'initiative et dont l'autre, qui serait soumis au peuple en même temps, traiterait du service national. Quant aux objecteurs politiques, inutile de dire que j'approuve sans aucune réserve le portrait qu'en a fait M. Grosjean. Ils se mettent volontairement en dehors de notre communauté. C'est en fait un cas de rébellion que nous ne saurions sanctionner par des privilèges particuliers et qui ne peut pas être assimilé à celui des autres objecteurs, n'en déplaise au repentir *a posteriori* de quelques-uns de ceux qui ont rédigé ou soutenu l'initiative de Münchenstein.

En conclusion, je me rallie sans aucune hésitation à la proposition de la minorité.

Luder: Ich möchte den Punkt herausgreifen, der, wie mir scheint, die Diskussion recht eigentlich getragen hat. Ein wesentlicher Teil des spürbaren Unbehagens geht, gefördert durch Kommentare und Zuschriften der letzten Stunde, darauf zurück, dass Zweifel darüber bestehen, ob die Bundesversammlung nach Annahme der Münchensteiner Initiative die Möglichkeit hat, die politische Motivation als Dienstverweigerungsgrund im Verfassungstext oder in der Verfassungsinterpretation auszuschliessen.

Wenn man anerkennt, dass es sich bei der Initiative um eine allgemeine Anregung handelt, ist auch anerkannt, dass der Initiativtext als solcher nicht in die Bundesverfassung aufgenommen wird, sondern als blosser Anregung, als «vœu» oder «expression d'un principe», wie es bei Aubert heisst, weiter zu verfolgen ist. Zur Erfassung dieses Grundgedankens, dieses «principe», dieser Richtungsweisung, ist auf den Text der Initiative abzustellen. Er, und nicht etwa damit verbundene Presseartikel, Einzelkommentare, Resolutionen, sei es von der «voix ouvrière» bis zum Friedensrat, muss die Grundlage der Beurteilung bilden. Nach der Melodie «Alle Vögel sind schon da» lässt

sich nun einmal aus einer allgemeinen Anregung kein guter Verfassungsartikel komponieren.

Nun heisst es in Artikel 121 der Bundesverfassung, die kommende Verfassungsrevision müsse im Sinne der Initianten erfolgen. Was heisst das hier? Und ist es im Sinne der Initianten, wenn der Verfassungsartikel die politische Motivation als Dienstverweigerungsgrund ausschliesst? Ich bin der festen Überzeugung, dass die Bundesversammlung, wenn sie diese Präzisierung vornimmt, durch Artikel 121 gedeckt ist. Man kann nicht eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung einreichen und akzeptieren und dann doch über ihren Wortlaut hinaus verbindliche Detailanweisungen gewissermassen als Zusatzgepäck mittransportieren wollen. Wäre das wirklich rechtserheblich, so käme das Volksbegehren tatsächlich – Herr Guisan hat davon gesprochen – nahe an jene gemischten Initiativen heran, die, weil sie sowohl Elemente des ausgearbeiteten Entwurfes wie der allgemeinen Anregung enthalten, nach Artikel 3 des Initiativgesetzes als ungültig erklärt werden müssten.

Aber darum geht es nach meiner Meinung gar nicht. Im Initiativtext ist der Doppelbegriff «Glauben und Gewissen» nicht interpretiert. Und auch, wenn man, was nach meiner Meinung rechtlich nicht zulässig ist, Kommentare der Initianten beziehen wollte, käme man nicht zu einer genaueren Festlegung. Die Differenzen zwischen dem Kommentar, den die Initianten bei der Unterschriftensammlung beigelegt haben, und andererseits dem Schreiben das sie dem Ständerat am 10. September zuleiteten, lassen so viel Nebel übrig, dass uns damit zur Klarstellung überhaupt nicht geholfen ist. Ich denke etwa einerseits an den Satz: «Politische Haltungen kann man aus Gewissensgründen einnehmen» und andererseits an die Stelle, die auch Herr Eggenberger zitiert hat: «Es kann nicht darum gehen, solchen Gruppen, die auf dem Weg über die Dienstverweigerung irgendwelche politische Ziele erreichen, Agitationshilfe zu leisten.» Man erkennt schon aus dieser Diskrepanz, dass gerade bei dieser allgemeinen Anregung tatsächlich die Bundesversammlung in verantwortungsvoller Freiheit, aber in Freiheit, die allgemeine Anregung zu konkretisieren hat, und dass auch die Bundesversammlung, wenn sie die politische Motivation ausschliessen wird, noch im Sinne der Initianten handelt, ohne eine «déformation» der allgemeinen Anregung herbeizuführen. «Ce qu'un vœu» – also eine allgemeine Anregung – «a d'illlogique, d'excessif ou d'irréalisable peut être amendé par l'Assemblée fédérale.» (Ich zitiere das Staatsrechtslehrbuch von Herrn Professor Aubert.)

Das letzte Wort werden Volk und Stände haben. Es bliebe allenfalls den Initianten unbenommen, den von der Bundesversammlung entworfenen Verfassungsartikel zu bekämpfen, wenn sie das Gefühl haben, er entspreche ihren Grundgedanken nicht mehr. Ein anderes Mittel steht ihnen nicht zur Verfügung. Das entspricht dem System der allgemeinen Anregung.

Die Ablehnung des Volksbegehrens führt automatisch zur Vorbefragung durch das Volk, zum «vote préalable». Was wäre im vorliegenden Falle gewonnen? Mindestens zur Klarstellung der Problematik über die Auslegung des Gewissensbegriffes ist nichts getan. Sagt das Volk nein, so bleibt es beim heute zweifellos unbefriedigenden Zustand; sagt es ja, nimmt es die Initiative an, so kehrt die Frage erneut an uns zurück, ohne dass Inhalt und Umfang der Begriffe «Glauben» und «Gewissen» in irgendeiner Weise präzisiert oder staatspolitisch geläutert worden wären. Es ist nun einmal so, dass mit dem Volksrecht der allgemeinen Anregung in der Grundsatzabstimmung, also

im «vote préalable», zwar ein Richtungsentscheid, aber keine Aussage über den zukünftigen Verfassungstext erhältlich ist.

Kehren wir zurück zum Thema der politischen Motivation. Ich bin der Überzeugung, dass die politische Motivation, auch wenn dieser Begriff vielleicht nicht alles genau umschreibt, erkennbar und unterscheidbar ist, dass es möglich und notwendig bleibt, Drückebergerei mit politischem Einschlag von der Gewissensnot, oder parteipolitische «conviction», wie Herr Bolla gesagt hat, von der bedrängenden «conscience» zu unterscheiden. Wo noch Grenzfälle übrigbleiben, dürfen wir sie ruhig jenem künftigen Entscheidungsorgan überlassen, das den Entscheid treffen und eine Rechtspraxis entwickeln muss, wie es schon jetzt durch die Militärgerichte getan worden ist.

Da ich der Meinung bin, dass in dieser Hauptfrage der politischen Motivation die Bundesversammlung ihre Freiheit wahren kann, stimme ich der Initiative zu. Der Grundgedanke der allgemeinen Anregung ist richtig. Die politische Motivation lehne ich ab, und ich werde mich bei der Ausarbeitung der künftigen Bestimmungen, sofern Sie heute zustimmen, entsprechend deutlich verhalten.

Hefti: Wir hatten eine Diskussion, ob unter den Begriff Gewissen auch politische Motive fallen. Unser Herr Kommissionspräsident hat hier von Sophistik gesprochen. Persönlich habe ich die Überzeugung, dass es mehr Sophistik braucht, politische Motive auszuschliessen, als sie nicht einzufügen. Ich gehe mit dem zitierten Herrn Nationalrat einig, dass wir die politischen Motive nicht will, den Mut haben soll, die Initiative abzulehnen, und diesen Mut möchte ich aufbringen.

In allen andern Punkten waren sich die Vorredner einig, dass sich der Entwurf des Bundesrates und nachher der Bundesversammlung an die in der vorgelegten Initiative halten müsse. Einzig bei den Ausführungen von Herrn Kollega Eggenberger und von Herrn Kollega Herzog war ich nicht ganz sicher, ob sie die Sache begrenzen möchten schlechthin auf Einführung eines Zivildienstes, wobei alle Details freibleiben. Alle andern Redner waren aber anderer Auffassung, und auch der Bundesrat ist es in seiner Botschaft.

In den meisten Voten und vor allem in denjenigen der Befürworter ist zum Ausdruck gekommen, man wolle eine Lösung des bestehenden Problems, allerdings mit dem Militärdienst als Regelfall. Ich habe nun aber die Auffassung, dass diese Initiative so viele Einzelbestimmungen – ich möchte sagen: Hypothesen – enthält, an die wir uns nach dem vorher Gesagten zu halten haben, dass die Lösung des Problems bedeutend erschwert, wenn nicht überhaupt verunmöglicht wird. Ich bin der Auffassung, dass wir durch diese Bedingungen nachher allzusehr eingeengt sind. Ich möchte das im einzelnen kurz umreißen:

Ist bei Buchstabe b – im Rahmen der statuierten Voraussetzung der Glaubens- und Gewissensgründe – ein subjektives Recht auf Dienstverweigerung gemeint oder nicht? Nach dem Text muss man es annehmen. Ich glaube aber nicht, dass ein freiheitlicher Staat wie die Schweiz ein subjektives Recht auf Dienstverweigerung in irgendeiner Form anerkennen kann. Er mag die Möglichkeit schaffen, dass Dienstverweigerer anders dienen können, aber nicht im Sinne eines rechtlichen Anspruches. Hier muss meines Erachtens die Landesverteidigung dem Problem der Dienstverweigerung immer vorgehen; das können wir aber nur, wenn wir von der Ausgestaltung des subjektiven Rechtes absehen.

Man hat viel von der Praxis der Militärkassationsgerichte gesprochen. Diese wolle man gewissermassen in

die neue Gesetzgebung übernehmen. Meines Erachtens ist diese Praxis so lange möglich, als wir den heutigen Rechtszustand und vor allem den heutigen Artikel 18 BV haben. Wollen wir diese Praxis gesetzlich fassen, wird nachher nicht mehr die alte Praxis bestehen, sondern anhand des Gesetzestextes wird sich eine neue Praxis, und zwar in einem andern Weg, entwickeln. Hier halte ich die praktischen Schwierigkeiten für viel zu gross, als dass wir künftig die Dämme halten könnten, wie dies heute aufgrund des Artikels 18 BV möglich ist.

Weiter wird unter Buchstabe c gesagt, der Zivildienst müsse von der Armee getrennt sein. Es ist in diesem Zusammenhang auch auf einen Vorschlag hingewiesen worden, der zu Ende des letzten Weltkrieges unter anderem von Oberstkorpskommandant Sprecher befürwortet wurde. Er sah vor, dass jeder die Rekrutenschule machen müsse, dass jeder einen Wiederholungskurs machen müsse, dass aber nachher, wenn es zu einer zweiten Verurteilung käme, ein Zivildienst möglich wäre. Ich möchte hier nicht auf die Einzelheiten eingehen, bin jedoch der Überzeugung, dass wir uns ernsthaft überlegen müssen, ob nicht die Rekrutenschule gleich wie bis jetzt obligatorisch bleiben müsse; denn wie kann der junge Mann zum voraus richtig wissen, ob er wirklich nicht Wehrdienst leisten will, besonders wenn er vorher sehr einseitig orientiert worden ist.

Weiter wird verlangt, der Zivildienst müsste sinnvoll sein und nach Möglichkeit auf die Fähigkeit desjenigen, der diesen Zivildienst leistet, Rücksicht nehmen. Meines Erachtens widerspricht dies der Idee des Dienstes. Zum Dienst gehört, dass ich auch einfachere Arbeiten verrichte und mich ihnen unterziehe, als ich mich für fähig halte. Es darf nicht sein, dass durch den Zivildienst hier die Türen geöffnet werden sollen, den einen Bürgern gewissermassen die Möglichkeit zur Weiterbildung zu geben, sogar im Ausland, einzig mit weniger Honorierung, während sich die andern dem strengen Militärdienst unterziehen müssen.

Schliesslich: Die Leistung von Zivildienst dürfe nicht leichter sein als die Leistung von Militärdienst. Der Bundesrat weist in seiner Botschaft mit Recht darauf hin, dass früher verlangt wurde, dass der Zivildienst länger sein solle. Meines Erachtens ist dies gerechtfertigt, und es gibt uns auch die beste Grundlage, um wirklich zu entscheiden, wer in Gewissensnot handelt und wer nicht. Aufgrund der Formulierung der Initiative wird es zumindest sehr erschwert sein, eine zeitlich längere Dauer des Zivildienstes zu statuieren.

Man tröstet sich nun vor allem mit Buchstabe a, wonach die Militärpflicht als Regel festzuhalten sei. Meines Erachtens ergeben sich jedoch aus den vorgehend angeführten Bestimmungen in der Gesetzgebung und in der Praxis derart viele Probleme, dass die Schwierigkeiten bedeutend grösser sein werden als heute. Wie wir es bereits seit dem Beschluss des Nationalrates erlebt haben, werden diese Bedingungen als Ausgangspunkt für die weiteren Angriffe auf unsere Militärdienstpflicht missbraucht werden. Wir werden in einer bedeutend schwierigeren Lage sein, ihnen entgegenzutreten, weil wir unser grundsätzliches Fundament, wie es von Herrn Kollega Bächtold und von Herrn Kollega Guisan dargelegt wurde, aufgegeben haben. Wir werden mit Subtilitäten und Opportunitäten fechten müssen, wo es im Grunde genommen um den Grundsatz geht.

Nun möchte ich aber über diese Münchensteiner Initiative hinaus auf ein ganz allgemeines Problem hinweisen. Geht es an, dass wir derart viele Bestimmungen in einer allgemeinen Anregung akzeptieren können? Meines Erachtens liegt hier ein Verstoß vor gegen Artikel 3 Ab-

satz 1 des bereits zitierten Initiativbegehrens. Ich möchte den Text wörtlich vorlesen: «Ein Volksbegehren ..., bei dem die in Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung vorgesehenen beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes miteinander verbunden sind, ist von der Bundesversammlung ungültig zu erklären.» Es mag sein, dass Teile namentlich im Anfang dieser Münchensteiner Initiative allgemeine Anregungen sind. Aber nachher kommen ganz ausdrücklich formulierte Bestimmungen. Das Bundesgesetz will es ausdrücklich nicht, dass diese beiden Elemente vermisch werden und dass die Bundesversammlung in einer allgemeinen Anregung nachher doch mit Einzelbestimmungen belastet sein soll. Meines Erachtens geht es hier um einen ganz grundsätzlichen Punkt, nämlich um unser Recht zum Gegenentwurf. Macht das Schule, was hier die Münchensteiner Initiative formell vorbringt, dann werden wir weitere allgemeine Anregungen mit einem Wust von Detailbestimmungen haben. Wir werden dann bei unserer Vorlage viel zu stark eingeschränkt sein und haben – da es sich um eine allgemeine Anregung handelt – auf der andern Seite auch nicht die Möglichkeit des Gegenvorschlages. Wenn wir die Sache von diesem Gesichtspunkte aus betrachten, von unserem Recht zum Gegenvorschlag, dann glaube ich, dürfen wir diese Initiative nicht als gültig erklären. Ich möchte gerne noch die Ausführungen des Herrn Bundesrates hören über diesen Punkt. Die Ausführungen im Nationalrat und in der Botschaft haben mich diesbezüglich noch nicht überzeugt. Vor allem steht nichts geschrieben im Hinblick auf die Beziehungen zum Recht des Gegenentwurfes, und ich würde mir dann je nachdem vorbehalten, einen Antrag zu stellen.

Zum Schluss möchte ich noch folgendes bemerken: Herr Kollega Hürlimann hat darauf hingewiesen, dass unsere Bundesverfassung nun 125 Jahre als sei und dass sich in dieser Zeit gesellschaftspolitisch vieles gewandelt habe. Aber ist aufgrund dieser Verwandlungen und Umwandlungen damit etwa die Schweiz weniger verteidigungswert geworden? Meines Erachtens nicht, und ich sehe daher das Problem auf einer höhern Ebene als der der politischen Klugheit und der realistischen Pragmatik.

Ich schliesse mich dem Antrag der Kommissionsmehrheit an, unter Vorbehalt eines ergänzenden Antrages als Ungültigerklärung des Volksbegehrens.

Bundesrat Gnägi: Die Diskussion von heute morgen hat eindeutig gezeigt, dass es sich hier um eine ausserordentlich schwierige politische, psychologische Frage handelt, die wir zu erledigen haben. Ich möchte vor allem dem Präsidenten der Kommission und Berichterstatter, aber auch den Mitgliedern Ihres Rates herzlich danken für die objektive, ausgesprochen wohlwollende und einlässliche Behandlung dieses Themas.

Ich glaube, ich bin es Ihnen schuldig, zu sagen warum der Bundesrat seine bisherige Haltung in der Dienstverweigererfrage geändert hat. Sie wissen, dass der Bundesrat bis heute den Zivildienst immer abgelehnt hat. Er hat versucht, den Dienstverweigerern grösstmögliche Erleichterungen in der strafrechtlichen und der sanitär-administrativen Behandlung zu gewähren. Dagegen hat er die Schaffung eines Zivildienstes bisher abgelehnt. Auf diesen Punkt des Entgegenkommens werde ich noch zurückkommen, wenn ich Ihnen die Zahlen, nicht nur der Dienstverweigerer, sondern vor allem der Waffenverweigerer bekanntgeben werde.

Welches sind die Gründe, die den Bundesrat heute zu seiner Annahme der Initiative geführt haben? Einmal hat er feststellen können, dass sich die Einstellung zur Dienst-

verweigererfrage in weiten Kreisen unserer Öffentlichkeit erheblich geändert hat, wie das im Bericht des Bundesrates zum Ausdruck gebracht wurde. Und zwar ist diese Änderung eingetreten und manifestiert sich in erster Linie für jene Dienstverweigerer, die aus ernsthaften Gewissensgründen ins Gefängnis müssen, wegen ihrer Überzeugung. Ich glaube, dieser Punkt ist heute morgen vielleicht etwas zu wenig zum Ausdruck gekommen, dass es für solche Leute mit ernsthaften Gewissensgründen eine andere Lösung geben sollte als eine Gefängnisstrafe. Die Bestrafung eines Menschen für eine durch sein Gewissen bestimmte Handlung wird heute als stossend empfunden. Ein Entgegenkommen und Verständnis gegenüber der wirklich ernsten Gewissensnot wird von grossen Teilen des Volkes und auch vom Bundesrat – wie er das in seinem Bericht dargelegt hat – als richtig betrachtet.

Dazu kommen die Zahlen, die sich erhöht haben – wie Sie ebenfalls aus dem Bericht ersehen haben. Im Jahr 1972 waren es 352 Dienstverweigerer.

Der zweite Grund – und über diesen ist hier sehr einlässlich diskutiert worden –, der es dem Bundesrat erleichtert, der Münchensteiner Initiative zuzustimmen, liegt in der Initiative selber. Diese ist nämlich in ihrer Forderung massvoll und unseren Verhältnissen angemessen. Dadurch wurde es dem Bundesrat möglich, sich hinter das Volksbegehren zu stellen. Ich erinnere daran, dass die Initiative am Grundsatz der Militärdienstpflicht festhält und die Zulassung zum Zivildienst nur bei eindeutigen Vorliegen bestimmter subjektiver Voraussetzungen gestatten möchte. An diesen Grundsätzen muss festgehalten werden: Militärdienstpflicht als allgemeines Prinzip und Zivildienstmöglichkeit für speziell begründete Einzelfälle. Ich stelle mit Deutlichkeit fest, dass die Initiative an der militärischen Wehrpflichtenerfüllung als Regel festhält. Das bedeutet, dass der Wehrpflichtige nicht die freie Wahl hat, ob er Militärdienst oder Zivildienst leisten will. Er wird nur beim Vorliegen bestimmter subjektiver Kriterien zum Zivildienst zugelassen.

Diese Kriterien für die Befreiung vom Militärdienst im Einzelfall werden jedoch mit den sehr vielseitigen Begriffen des Glaubens, oder – die Begriffe werden alternativ gebraucht – des Gewissens nur ungenau definiert, wie das hier ebenfalls zum Ausdruck gekommen ist. Es ist deshalb notwendig, dass einmal die Begriffe «Glauben» und «Gewissen» in einer für die Praxis brauchbaren Weise näher umschrieben werden. Zum zweiten muss ein Verfahren gefunden werden, in welchem der Einzelne für sich das Vorhandensein der betreffenden Voraussetzungen glaubhaft zu belegen hat. In diesen beiden Forderungen liegt die Schicksalsfrage der ganzen Vorlage.

Ich bin mir der Schwierigkeiten bewusst, die eine begriffliche Erfassung von Glauben und Gewissen bietet; ebenso sehr erkenne ich die Problematik, die jeder Wägung von Gewissensentscheiden Einzelner durch Dritte innewohnt. Ich glaube, dass aber hier ein Weg gefunden werden muss und auch ein Weg gefunden werden kann. Wenn es nicht möglich sein sollte, die Kriterien für diese Zulassung zum Zivildienst abschliessend zu definieren und ihr Vorhandensein zu kontrollieren, würde die Initiative den Charakter, durch den sie sich heute als annehmbar erweist, verlieren. Wenn die Kontrollmöglichkeit des einzelnen Falles verneint würde, hätte dies praktisch zur Folge, dass jede Berufung auf Glauben und Gewissen anerkannt werden müsste. Damit wären wir gerade dort, wo wir nicht hinkommen wollen: nämlich bei der freien Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst. Diese Wahlmöglichkeit schliesst die Initiative aus. Auch die bisherigen Beratungen

zeigen, dass niemand diese freie Wahlmöglichkeit akzeptieren will.

Wie ist nun die Praxis heute? Ich zitiere hier einen Bericht über die Praxis der Divisionsgerichte und des Militärkassationsgerichts: Was die Auslegung der ethischen Gründe anbetrifft, so kann es nicht Sache des Gerichtes sein, sich mit verschiedenen Theorien über die Ethik auseinanderzusetzen, weil sich aus dem gesetzlichen Wortlaut aus «ethischen Gründen in schwerer Gewissensnot», das heisst als Verbindung dieser beiden Tatbestandsmerkmale ergibt, was der Gesetzgeber darunter verstanden haben will. Die Rechtsprechung geht einheitlich davon aus, dass der Gesetzgeber mit dieser gesetzlichen Umschreibung nicht an irgendeine vom Täter vertretene Meinung gedacht hat, sondern nur an Gebote, die nach Auffassung unserer Gesellschaftsordnung als ethisch anerkannt werden können.

Diese Objektivierung des ethischen Elementes ist notwendig, da nicht jeder beliebigen Philosophie ein höherer Wert zugebilligt werden kann, sonst würde man allen möglichen Übertreibungen Tür und Tor öffnen, was dem Willen des Gesetzgebers und der Landesverteidigung widersprechen würde. Andererseits berücksichtigen die Militärgerichte gereifte Überzeugungen und achtenswerte Überlegungen, die jedem vernünftigen Menschen zugänglich sind, auch wenn er sie nicht zu teilen vermag.

Die Militärgerichte sind sich auch darüber einig, dass der Dienstverweigerer aus politischen Gründen in der Regel nicht aus ethischen Gründen in schwerer Gewissensnot handelt, weshalb eine Privilegierung abgelehnt wird. Der politische Dienstverweigerer ist ein Überzeugungstäter und vom Gewissenstäter zu unterscheiden. Die Handlung eines Überzeugungstäters ist nicht Ausfluss einer echten Gewissensentscheidung im Sinne von Gut und Böse, sondern Ausfluss einer Überzeugung über das, was richtig oder falsch ist bzw. was besser wäre. Es handelt sich beim politischen Dienstverweigerer in der Regel um eine Person, die wegen ihrer politischen oder sozialen Weltanschauung oder weil sie sich einer Ideologie verpflichtet fühlt, den Dienst verweigert. Der politische Dienstverweigerer kann sein Postulat mit legalen Mitteln in die Wege leiten. Dass seine Initiative wenig Aussicht auf Verwirklichung hat, berechtigt ihn selbstverständlich nicht zur Dienstverweigerung. Wer die bestehende Ordnung durch rechtswidrige Mittel zu ändern versucht, obschon ihm hierzu die Verfassung legale Mittel einräumt, handelt nicht ethisch und auch nicht in schwerer Gewissensnot. «Die Divisionsgerichte» – und das ist ein wesentlicher Abschnitt – «haben nicht verkannt, dass auch ein politischer Dienstverweigerer unter Umständen aus ethischen Gründen in schwerer Gewissensnot handeln kann. Eine absolut selbstlose und aufopfernde Haltung, eine fast sektiererische Hingabe an die in der Weltanschauung des Täters begründeten Friedensziele, ein ständiges Hinnehmen von Nachteilen, verbunden mit einer entsprechenden Lebensführung, können durchaus eine Entscheidung über Gut und Böse sein und damit den ethischen Bereich berühren. Es gilt immer wieder klar zu erkennen und hervorzuheben, dass im Zentrum der Argumentation um das Dienstverweigererproblem die Anwendung von Gewalt, die zum Tode eines Menschen führen kann, steht. Eine Sonderregelung gegenüber allen andern Bürgern soll nur dem gewährt werden, der das Töten eines Menschen selbst in der Notwehr unbedingt ablehnt und welchem demnach jede darauf gerichtete Tätigkeit, wie sie mit dem Militärdienst notgedrungen verbunden ist, in einen unüberwindlichen Konflikt mit seiner religiösen Überzeugung oder seinem Gewissen bringen würde.»

Aus diesen Ausführungen ersehen Sie, dass die Umschreibung des Gewissensbegriffs meines Erachtens möglich sein sollte, ohne dass wir die Schleusen ganz öffnen, indem wir zur freien Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst gelangen. Das sind die zwei wesentlichen Punkte.

Die Initiative von Münchenstein ist eine allgemeine Anregung. Bundesrat und Parlament sind frei in der Gestaltung der zukünftigen gesetzlichen Bestimmungen. Sie müssen sich allerdings an den Text der Anregung halten. Zum zweiten scheint es mir möglich zu sein, dass die Gewissensgründe, welche die Ausnahmen für den Zivildienst gewährleisten sollen, abgeklärt und gesetzlich geregelt werden.

Gestatten Sie mir nun noch, auf einzelne Voten einzutreten.

Herr Ständerat Bächtold ist der Meinung, das Problem könnte gelöst werden, indem man die Dienstverweigerer untersuchen und aus der Dienstpflicht ausscheiden lassen würde. Auch Herr Honegger hat auf den waffenlosen Dienst als Möglichkeit hingewiesen, während Herr Muheim die nationale Dienstpflicht zur Einführung empfiehlt.

Ich mache in diesem Zusammenhang auf zwei Zahlengruppen aufmerksam. Im Jahre 1972 mussten sich 41 866 junge Leute zur Rekrutierung stellen. Davon wurden 31 585 (75,5%) für tauglich befunden, 2190 (5,2%) für hilfsdiensttauglich und 4543 (10,8%) für dienstuntauglich, während 3557 Stellungspflichtige zurückgestellt wurden. Verglichen mit früheren Jahren stellen wir fest, dass die Zahl der Dienstuntauglichen und der Zurückgestellten in der letzten Zeit zugenommen hat.

Die zweite Zahlengruppe, die ich Ihnen zum Überdenken vortrage, bezieht sich auf die Anzahl der Waffenverweigerer. Im Jahre 1971 waren es 480 Stellungspflichtige, während es 1956 noch deren 134 waren. Was die Zahl der Umteilungen von Soldaten zum waffenlosen Dienst nach der Rekrutenschule anbelangt, ist sie von 46 Umteilungen im Jahre 1950 auf 180 Umteilungen im Jahre 1971 angestiegen. Diese Zahlen sind aus den Seiten 11–13 des Berichts ersichtlich. Bei einer Beurteilung dieser Zahlen muss man zur Auffassung kommen, dass wir an der Grenze unserer Wehrgerechtigkeit und damit an einem Punkt angelangt sind, der einer gründlichen Überprüfung bedarf. Die Lösung des Problems kann nicht nur auf dem Weg über einen waffenlosen Dienst gefunden werden. Ich erinnere Herrn Honegger an die Auseinandersetzungen, die wir letztes Jahr darüber geführt haben. Mir wäre es lieber, wir hätten 3, 4 oder 10 Dienstverweigerer wäre, die nicht in die Armee hineingekommen wären, statt Agitationen zu erleben, wie dies letztes Jahr der Fall war.

Auch die Möglichkeit des Ausscheidenslassens wird uns nicht zum Ziele führen. Wenn Sie diese Zahlen sehen, Herr Muheim, kommt man nicht darum herum, die Wehrgerechtigkeit durchzusetzen und möglichst jeden Wehrpflichtigen in unserer grossen, grundsätzlichen Infanteriearmee einzugliedern. Deshalb ist das Problem von den Beständen aus gesehen ausserordentlich wichtig. Es kann nicht mehr nur mit den einfachen Lösungen bewältigt werden.

Die Frage einer nationalen Dienstpflicht, Herr Muheim, ist einlässlich überprüft worden. Ich habe sie dem Bundesrat vorgängig unterbreitet. Ich weiss auch, dass in der Arbeit für eine Totalrevision der Bundesverfassung ein solcher neuer Begriff vorgeschlagen wird. Im Votum von Herrn Ständerat Muheim wie auch in einem Kommentar der Kommission Wahlen ist zum Ausdruck gekommen, dass das Dienstverweigererproblem im gegenwärtigen Zeitpunkt gelöst werden sollte. Ich kann mir aber nicht vorstellen,

dass wir in der heutigen Zeit die nationale Dienstpflicht und damit eine wesentliche Umgestaltung durchbringen, wenn wir schon über das jetzt vor dem Ständerat zu behandelnde Geschäft derart weitgehende Diskussionen führen müssen. Ich habe den Glauben verloren, dass man heute eine grundlegende Revision des Artikels 18 zustande bringen wird. Was mir zurzeit möglich erscheint, ist die Schaffung einer Ausnahmeregelung für bestimmte Fälle. Ich glaube nicht, dass zurzeit die Möglichkeit bestünde von einer allgemeinen Wehrpflicht zugunsten der Einführung einer allgemeinen nationalen Dienstpflicht abzuweichen.

Was den Spielraum der Initiative betrifft, bin ich der Meinung, dass Bundesrat und Parlament nach dem Text der Initiative genügend Spielraum haben, um eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Bundesrat, dem Parlament und dem Volk passen wird.

Herrn Ständerat Hürlimann danke ich für seine klaren Ausführungen. Ich möchte dabei nur unterstreichen, dass wir mit einer Ablehnung der Initiative der Lösung des Problems tatsächlich keinen Schritt näherkämen. Was würden wir damit erreichen? Wir würden damit nur eine weitere Polarisierung erreichen. Immerhin könnte das Parlament den Vorwurf erhalten, dass es nicht bereit sei, überhaupt irgend etwas zu ändern, das sich unter Umständen zu ändern lohnte.

Herrn Jauslin möchte ich nur sagen, dass die praktische Ausgestaltung des Zivildienstes ein Problem ist, das in den Vorarbeiten bereits bis zu einem gewissen Grad untersucht und diskutiert wurde. Im Forum Helvetikum und in der Arbeitsgruppe des Militärdepartements sind verschiedene Modelle geprüft worden. Es wird Aufgabe der eingesetzten Kommission sein, diese Frage der Modelle weiter zu prüfen und dann die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen. Wenn Herr Ständerat Jauslin einen Verfassungsartikel mit Modellen und mit Gesetzesvorlage verlangt, so wird diese Forderung im Zusammenhang mit der neuen Verfassungsbestimmung geprüft werden müssen.

Den Ausführungen meines Freundes, Ständerat Graf, ist beizufügen, dass es hier nicht darum geht, dass wir die Dienstpflicht aufheben, sondern wir halten an der allgemeinen Wehrpflicht fest, gestatten aber die Möglichkeit der Ausnahme für aus Gewissen begründete Dienstverweigerungen.

Herr Guisan hat schon in der Kommission darauf hingewiesen, dass man bei den Kantonen ein Vernehmlassungsverfahren hätte durchführen sollen. Ein solches machen wir nicht nur bei den Kantonen, sondern auch bei den Wirtschaftsorganisationen, und in dieser speziellen Frage mit den militärischen Vereinigungen und allen interessierten Kreisen. Diese Vernehmlassung war in Anbetracht des Zeitmangels ganz einfach unmöglich, denn wir sind nach Artikel 26 des Geschäftsverkehrsgesetzes an Fristen gebunden. Diese Fristen betragen für den Bundesrat ein Jahr, für Ihr Parlament ein weiteres Jahr; die allgemeine Anregung muss also innerhalb von zwei Jahren vom Parlament erledigt sein. Für ein Vernehmlassungsverfahren hätte der Bundesrat den Kantonen und den Organisationen jedenfalls für diese Frage eine halbjährliche Frist zubilligen müssen. Es war deshalb schlechtweg nicht möglich, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Die Frage der Auslegung des Initiativtextes – ich möchte unterstreichen, was hier mehrmals betont wurde: Unseres Erachtens ist der Text massgebend, und der Text ist eine allgemeine Anregung. Dem Bundesrat und dem Parlament soll die Gestaltungsmöglichkeit gegeben werden. Die extensive Anerkennung dieser Einheit der Form

bringt es mit sich, dass jedenfalls die allgemeine Anregung so akzeptiert wird, wie sie im Gesetz dargelegt ist, nämlich als allgemeine Anregung. Wenn Herr Ständerat Guisan fragt, ob es eine Lösung gibt, muss ich ihm antworten, dass wir wahrscheinlich keine hundertprozentige Lösung bekommen. Wir werden wahrscheinlich auch nach Einführung der Möglichkeit des Zivildienstes Totalverweigerer haben. Aber die Differenz besteht dann darin, dass wir nicht mehr jene Leute wegen ihrem Gewissen verurteilen, denn wenn sie wirklich ein Gewissen hätten, das berücksichtigt werden müsste, dann könnten sie den Zivildienst wählen. Das ist meines Erachtens die wesentliche Differenz, die eintreten wird, wenn wir die Anregung annehmen und eine Vorlage ausarbeiten. Der Anregung, wie sie dargelegt wurde, zuerst das Volk anzufragen, kann ich nicht folgen. Wenn Sie die Diskussionen im Nationalrat und im Ständerat – hier waren sie noch am klarsten –, vor allem aber wenn Sie die Auseinandersetzungen in der Presse und die Stellungnahmen der verschiedenen Organisationen dem Volk unterbreiten... was soll das Volk dann entscheiden? Welchen Antrag wollen Sie ihm stellen? Es ist nicht sehr einfach, die Antwort auf diese Frage zu geben. Hingegen glaube ich, dass ein ausgearbeiteter Entwurf, über den ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, Gegenstand der Abstimmung sein könnte. Ich gebe mich allerdings auch hier gar keinen Illusionen hin. Es wäre das erste Mal, wenn auf den ersten Anheb eine so grosse Änderung vom Schweizervolk akzeptiert würde.

Auf die Frage der Möglichkeit, bei den Sanitätstruppen Dienst zu leisten, habe ich hingewiesen.

Ich möchte zu den Ausführungen von Herrn Ständerat Heimann nur noch folgende Bemerkungen anbringen: Ob wir in Anbetracht einer kommenden Neuerung die Dienstverweigerer anders behandeln könnten, als das jetzt der Fall ist, davon kann keine Rede sein. Der Bundesrat hat diesbezüglich eine kleine Anfrage beantwortet und ist zum Schluss gekommen, dass wir, solange kein neues Recht besteht, verpflichtet sind, das bisherige Recht anzuwenden und hier keine Änderungen eintreten lassen können. Eine Übergangslösung wird es deshalb nicht geben.

Zum zweiten Punkt, der Vorlage eines neuen Artikels 18 im Jahr 1974, möchte ich meine Vorbehalte anbringen. Gestatten Sie mir, auf den Zeitaufwand des Verfahrens einzutreten. Sollte die Anregung angenommen werden, würde die Spezialkommission, die bereits an der Arbeit ist – Präsident ist Herr Nationalrat Dürrenmatt, Mitglieder sind Herr Bundesrichter Castella, Herr Professor Gygi und Herr Nationalrat Muheim –, hat bereits zwei Sitzungen abgehalten. Sie wird sowohl einen Verfassungstext ausarbeiten als auch die Fragestellungen festlegen müssen, die in ein eventuelles Zivildienstgesetz hineinkommen sollten. Diese Arbeiten werden nun von dieser Kommission erledigt. Der Bundesrat wird dann einen Verfassungsentwurf ausarbeiten, die wesentlichen Punkte für die Ausgestaltung für die Zivildienstorganisation aufstellen und diese beiden Vorschläge den Kantonen und interessierten Stellen in einem einlässlichen Vernehmlassungsverfahren unterbreiten müssen. Dieses Vernehmlassungsverfahren wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Es kann keine Rede davon sein, dass wir hier etwas überstürzen dürfen. Ich möchte sagen: Aufgrund der Meinungen wie sie vor allem im Nationalrat zum Ausdruck gekommen sind, ist es möglich, dass eine erste Verfassungsvorlage wegen der Ablehnung von rechts und links im ersten Anlauf scheitern könnte. Ich glaube deshalb, dass in bezug auf die weitere Behandlung der Angelegenheit alle Vorbehalte angebracht werden müssen. Die Arbeiten werden zweifellos sehr gründlich gemacht wer-

den müssen, damit eine ausgewogene Vorlage ausgearbeitet werden kann.

Zum «Service national», wie ihn Herr Reverdin dargelegt hat, habe ich mich geäußert.

Ich möchte nur noch zu den Ausführungen von Herrn Ständerat Hefti folgendes sagen: Seine erste Frage betrifft die politischen Motive in bezug auf das Gewissen. Ich habe aus der Praxis vorgelesen und dargelegt, wie diese Frage im gegenwärtigen Moment beurteilt wird und wie eine mögliche Kodifizierung vorgenommen werden könnte.

Ein Recht auf Zivildienstleistung kann es meines Erachtens nicht geben. Es kann nur so sein, dass derjenige, der die Voraussetzungen dazu erfüllt, die Möglichkeit bekommen soll, einen Zivildienst zu leisten. Aber ein generelles Recht auf Zivildienst kann nicht in Frage kommen. Das wäre ja genau das Gegenteil von dem, was in der Anregung festgehalten wird: Allgemeine Wehrpflicht ist Grundsatz und die Möglichkeit eines Zivildienstes ist eine Ausnahme, die an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist.

Was die Beurteilung der Initiative anbetrifft, so habe ich darauf hingewiesen, dass wir in der Beurteilung der Einheit der Form eine extensive Auslegung vornehmen. Wenn man mit der extensiven Interpretation nicht einverstanden wäre, müsste man nicht die Anregung ablehnen, sondern diese Anregung wegen Fehlens der Einheit der Form ungültig erklären. Wenn wir die bisherigen Initiativen betrachten, müssen wir feststellen, dass es zu weit gehen würde, wenn wir hier diese Anregung wegen Fehlens der Form ablehnen wollten.

Das sind die Punkte, die ich – so glaube ich – beantworten musste.

Ich möchte Sie im Namen des Bundesrates bitten, auf die Vorlage einzutreten und der einfachen Anregung, wie sie in der Münchener Initiative zum Ausdruck kommt, zuzustimmen. Sie haben aus der Diskussion ersehen, dass wir es hier mit einem schwierigen und heiklen Problem zu tun haben. Aber ich glaube, wir müssen den Mut aufbringen, hier nun eine Neuerung einzuführen, wobei wir von allem Anfang an grösste Zurückhaltung üben wollen, damit unser System nicht in den Grundfesten erschüttert wird, sondern damit wir dieses System, das sich bewährt hat, auch weiterführen können. Ich beantrage Zustimmung.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des 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.

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Das Volksbegehren für die Schaffung eines Zivildienstes (Neufassung von Art. 18 BV) wird abgelehnt.

Minderheit

(Aubert, Bolla, Hürlimann, Jauslin, Oechslin)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

L'initiative populaire pour la création d'un service civil est rejetée (modification de l'art. 18 cst.).

Minorité

(Aubert, Bolla, Hürlimann, Jauslin, Oechslin)

Adhérer à la décision du Conseil national.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	10 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	32 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Das Volksbegehren ist ohne Empfehlung der Abstimmung des Volkes zu unterbreiten.

Minderheit I

(Urech, Bächtold, Graf, Honegger)

Abs. 1

Das Volksbegehren ist der Abstimmung des Volkes zu unterbreiten.

Abs. 2

Dem Volk wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Minderheit II

(Aubert, Bolla, Hürlimann, Jauslin, Oechslin)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

L'initiative est soumise sans recommandation à la votation populaire.

Minorité I

(Urech, Bächtold, Graf, Honegger)

Al. 1

L'initiative est soumise à la votation populaire.

Al. 2

Le peuple est invité à rejeter l'initiative populaire.

Minorité II

(Aubert, Bolla, Hürlimann, Jauslin, Oechslin)

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. Bolla, rapporteur: Etant donné la décision que vient de prendre notre Conseil, l'article 2 (dans la rédaction de la commission: majorité et minorité), devient sans objet. L'article 121, 5^e alinéa, de la constitution dispose en effet que lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux et que les Chambres fédérales l'approuvent, elles procèdent à la révision partielle dans le sens indiqué et en soumettant le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons.

Comme il n'y a pas de votation préliminaire du peuple, l'article 2, selon les propositions de la commission, devient sans objet.

(Zustimmung – Adhésion)

Schlussabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 32 Stimmen
Dagegen 8 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Dritte Sitzung — Troisième séance

Mittwoch, 19. September 1973, Vormittag
Mercredi 19 septembre 1973, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Lampert

**11 653. Landwirtschaftsgesetz. Aenderung
Agriculture. Modification de la loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 16. Mai 1973 (BB I, 1514)
Message et projet de loi du 16 mai 1973 (FF I, 1456)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

Stucki, Berichterstatter: Die vorgeschlagenen Änderungen im Landwirtschaftsgesetz beziehen sich vor allem auf die Berufsbildung, wo eine Revision dringend geworden ist. Man benützte dann aber die Gelegenheit dieser Revision, die den ersten Titel des Landwirtschaftsgesetzes beschlägt, um auch noch einige weitere sich aufdrängende Änderungen in anderen Bereichen vorzuschlagen. In einem ersten Teil meiner Ausführung befasste ich mich deshalb mit der vorgeschlagenen Totalrevision des bürgerlichen Bildungswesens, in einem zweiten Teil mit den übrigen zur Diskussion gestellten Artikeln des Landwirtschaftsgesetzes.

Unter dem Schlagwort «Wissen ist Macht» nahm das Schulwesen in der Zeit der sogenannten Regeneration einen gewaltigen Aufschwung. In der ganzen Schweiz wurden damals unter dieser Devise Schulhäuser für die Volksschulen gebaut; auch mehrere Universitäten verdanken dieser Zeit ihre Entstehung. Eine spätere Generation beschäftigte sich dann mit der gewerblichen und kaufmännischen Berufsbildung, und erst zuletzt wurde die landwirtschaftliche Berufsbildung aktuell, wenn wir von den Pioniertaten einiger Kantone und Verbände absehen. Das Landwirtschaftsgesetz von 1893 sah zur Hauptsache nur eine Unterstützung jener Kantone vor, die eine landwirtschaftliche Fachschule geschaffen hatten; es wurde 1929 durch neue Bestimmungen ergänzt.

Erst das Landwirtschaftsgesetz von 1951 brachte dann grundlegende Änderungen. Es ging von drei Ausbildungsstufen aus, nämlich: Erste Stufe Lehre mit Berufsschule, zweite Stufe landwirtschaftliche Fachschule und dritte Stufe eidgenössische Meisterprüfung, die man heute mit 25 Jahren absolvieren kann. Trotzdem sich dieses Bildungssystem grundsätzlich bewährt und grosse Dienste geleistet hat, hat es vor allem in einem Punkt die Erwartungen nicht erfüllt: Die Zahl der Schüler blieb relativ klein, und das Niveau des Bauernstandes konnte demgemäss nicht überall nach Wunsch gehoben werden. Zur Zeit eignen sich nämlich im Mittel nur rund 45 Prozent der zukünftigen Betriebsleiter eine vollständige Grundausbildung an. Dieser Prozentsatz schwankt allerdings von Gegend zu Gegend sehr stark. Er erreicht beinahe 100 Prozent in fortschrittlichen landwirtschaftlichen Regionen und liegt bei wenigen Prozenten in einigen Berggebieten. Da aber die landwirt-

Zivildienst. Bericht zum Volksbegehren

Service civil. Rapport sur l'initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11542
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1973 - 08:00
Date	
Data	
Seite	464-490
Page	
Pagina	
Ref. No	20 002 416

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.