



19.429

Parlamentarische Initiative Befreiung der Schweizergarde von der Wehrpflichtersatzabgabe

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 22. Februar 2021

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Wehrpflichtersatzabgabegesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

22. Februar 2021

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Ida Glanzmann

Übersicht

Die Schweizergardisten leisten im Staat Vatikanstadt einen Polizeidienst zugunsten eines fremden und souveränen Staates. Sie bezahlen während ihrer Dienstzeit im Vatikan eine Wehrpflichtersatzabgabe. Mit dieser Vorlage soll im Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe eine Ausnahmebestimmung geschaffen werden: Neu sollen die Schweizergardisten während ihrer Dienstzeit von der Ersatzpflicht befreit werden.

Ausgangslage

Jeder Schweizerbürger im militärdienstfähigen Alter, der seine Wehrpflicht nicht oder nur teilweise durch persönliche Dienstleistung (Militär- oder Zivildienst) erfüllt, untersteht der Ersatzpflicht, unabhängig davon, ob er sich im In- oder Ausland befindet. Wenn sich ein ersatzpflichtiger Schweizerbürger entscheidet, in die Päpstliche Schweizergarde einzutreten, muss er einen Auslandurlaub beantragen. Dieser wird nur bewilligt, wenn vor dem Antritt des Auslandurlaubes offene Ersatzabgaben sowie die für die Dauer des Dienstes geschuldeten Ersatzabgaben, längstens aber für 3 Jahre bezahlt werden. Wenn die ehemaligen Gardisten in die Schweiz zurückkehren und wieder Militärdienst leisten, erhalten sie – nach der Erfüllung der Ausbildungspflicht – alle bezahlten Ersatzabgaben zurückerstattet. Jährlich treten ca. 30 Schweizer in den Gardedienst ein.

In den letzten Jahrzehnten gab es mehrere parlamentarische Initiativen, deren Anliegen es war, die Gardisten während der Dauer ihres Gardeeeinsatzes von der Ersatzabgabe zu befreien. Das gleiche Anliegen verfolgt auch die parlamentarische Initiative Ador 19.429 «Befreiung der Schweizergarde von der Wehrpflichtersatzabgabe».

Inhalt der Vorlage

Während ihres Dienstes in der Päpstlichen Schweizergarde sollen die Gardisten keine Ersatzabgabe zahlen müssen. Weil eine Ausnahme von der Pflicht zur Bezahlung der Ersatzabgabe nach geltendem Recht nicht möglich ist, soll eine neue Bestimmung ins Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe aufgenommen werden. Aus Sicht der Kommissionsmehrheit leisten die Schweizergardisten einen einmaligen Einsatz für das Ansehen der Schweiz im Ausland, den es mit dieser Ausnahmeregelung zu würdigen gilt. Eine Minderheit beantragt Nichteintreten, weil sie die Grundsätze der Rechtsgleichheit als verletzt ansieht und die Ausnahmeregelung nicht für gerechtfertigt hält.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die parlamentarische Initiative 19.429 «Befreiung der Schweizergarde von der Wehrpflichtersatzabgabe» wurde am 22. März 2019 von Nationalrat Jean-Luc Addor eingereicht. Mit der Initiative wird gefordert, das Bundesgesetz vom 12. Juni 1959¹ über die Wehrpflichtersatzabgabe dahingehend zu ändern, dass die Mitglieder der Päpstlichen Schweizergarde für die Dauer ihres Dienstes als Schweizergardist von der Pflicht befreit sind, die Wehrpflichtersatzabgabe zu zahlen.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) beschloss an ihrer Sitzung vom 25. Juni 2019 mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die ständerätliche Schwesterkommission (SiK-S) stimmte dem Entscheid an ihrer Sitzung vom 28. Januar 2020 mit 10 zu 3 Stimmen zu.

An ihrer Sitzung vom 18. Mai 2020 beauftragte die SiK-N gestützt auf Artikel 112 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002² ihr Sekretariat in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) eine Vorlage im Sinne der Initiative zu erarbeiten.

Am 1. September 2020 verabschiedete die SiK-N mit 17 zu 7 Stimmen den Vorentwurf und beauftragte die ESTV mit der Durchführung der Vernehmlassung.

Das Vernehmlassungsverfahren wurde vom 17. September 2020 bis zum 17. Dezember 2020 durchgeführt. Nach Kenntnisnahme der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (vgl. Ziffer 4) beschloss die Kommission am 22. Februar 2021 mit 16 zu 9 Stimmen, ihre Vorlage definitiv anzunehmen, ohne weitere Änderungen vorzunehmen. Eine Minderheit lehnt die Vorlage ab und beantragt, nicht auf diese einzutreten.

2 Ausgangslage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

Jeder Schweizerbürger im militärdienstfähigen Alter, der seine Wehrpflicht nicht oder nur teilweise durch persönliche Dienstleistung (Militär- oder Zivildienst) erfüllt, untersteht der Pflicht, die Wehrpflichtersatzabgabe zu zahlen, unabhängig davon, ob er sich im In- oder im Ausland befindet (vgl. Ziff. 2.2). Entscheidet sich ein Schweizerbürger, in die Päpstliche Schweizergarde einzutreten, so muss er einen Auslandurlaub beantragen. Dieser wird nur bewilligt, wenn vor dem Antritt des Auslandurlaubes offene und zukünftige Ersatzabgaben für längstens 3 Jahre bezahlt werden. Es findet also – wie bei allen Auslandurlaubern – ein Vorbezug von zukünftigen Ersatzabgaben

¹ SR 661

² SR 171.10

statt (Art. 19 der Verordnung vom 30. August 1995³ über die Wehrpflichtersatzabgabe; WPEV).

Vor dem Gardeeeinsatz ist die Rekrutenschule zu absolvieren. Zusätzlich wird meist noch ein Wiederholungskurs absolviert. Somit werden rund 145 Dienstage der Ausbildungsdienstpflicht von 260 Diensttagen bereits vor dem Einsatz geleistet. Der Vorbezug führt unter Berücksichtigung dieser bereits geleisteten Dienstage damit zu einer Abgabelast von ca. 960 Franken. Bei rund 30 neuen Gardisten pro Jahr führt der Vorbezug zu Einnahmen des Bundes von rund 29 000 Franken. Davon gehen 20 Prozent als Bezugsprovision an den einziehenden Kanton. Nach Beendigung des Gardeeeinsatzes und nach der Rückkehr in die Schweiz werden die Ersatzabgaben auf der Basis des tatsächlichen Lohnes definitiv veranlagt. Erfolgt eine frühzeitige Rückkehr, so werden die zu viel vorbezogenen Abgaben zurückbezahlt. Die ehemaligen Gardisten leisten in der Folge wieder Militärdienst und erhalten – nach der Erfüllung der gesamten Ausbildungsdienstpflicht – alle bezahlten Ersatzabgaben zurückerstattet.

Ziel der vorliegenden Revision ist, dass die Gardisten für die Zeit, in der sie Gardedienst leisten, die Ersatzabgabe nicht mehr bezahlen (bzw. vorbezahlen) müssen. An diese Befreiung von der Pflicht, Ersatzabgaben zu zahlen, sind keine Bedingungen geknüpft.

2.2 Erwägungen der Kommission

2.2.1 Argumente der Mehrheit

Die Mehrheit der SiK-N betont, dass die Schweizergarde auf eine lange Tradition zurückblickt und die Werte der Schweiz verkörpert. Nicht nur genieße die Garde viel Bewunderung und Respekt in der Schweizer Bevölkerung, sondern weit über die Landesgrenzen hinaus. Die Leistungen der Schweizergarde seien einmalig und ihre Mitglieder verdienten deshalb für die Dauer ihres Dienstes in Rom eine Ausnahme von der Leistung der Wehrpflichtersatzabgabe. Die Regelung könne zudem eine zusätzliche Motivation für die Rekrutierung von Schweizergardisten darstellen. Schliesslich wurde die Vorlage auch von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst.

2.2.2 Argumente der Minderheit

Eine Minderheit (Porchet, Fivaz Fabien, Flach, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Roth Franziska, Schlatter, Seiler Graf) beantragt Nichteintreten. Sie verweist auf die Grundsätze der Rechtsgleichheit und argumentiert, dass sich auch andere Kreise für die Reputation der Schweiz im Ausland einsetzen. Dazu gehören bspw. freiwillige Einsätze für internationale Organisationen oder das Internationales Komitee vom Roten Kreuz. Eine Ausnahme für eine spezifische Gruppe sei nicht gerechtfertigt. Beim Einsatz für die Schweizergarde handle es sich zudem nicht um einen Militär- oder Zivildienst, sondern um einen Polizeidienst für einen ausländischen souveränen Staat.

³ SR 661.1

2.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Im Rahmen einer *ersten Variante* wurde geprüft, ob die neue Ausnahme von der Ersatzpflicht ohne Änderung des geltenden WPEG möglich ist. Der Ersatzpflichtige ist nach Artikel 4a WPEG ab dem vierten Auslandjahr von der Ersatzpflicht befreit, wenn er bei Beginn dieses vierten Auslandjahres bereits während drei Jahren im Ausland – z.B. bei der Garde – im Dienst war und in diesem vierten Ersatzjahr mehr als sechs Monate im Ausland war.

Ausreisejahr	Auslandjahr 1	Auslandjahr 2	Auslandjahr 3	Auslandjahr 4
Abreise während des Jahrs				> 6 Monate Ausland wohnhaft
Ausbildung und Gardeeinsatz Jahr 1	Gardeeinsatz Jahr 2	Gardeeinsatz Jahr 3 (Option)	Gardeeinsatz Jahr 4 (Option)	Ab Jahr 4 ersatzbefreit

Eine Befreiung über diesen Artikel ist nur ab dem vierten Auslandjahr möglich. Von der Ersatzpflicht im Ausreisejahr und in den höchstens drei Auslandjahren hingegen könnten die Schweizergardisten nicht gestützt auf Artikel 4a WPEG befreit werden. Der Vorbezug wäre ohne Revision des WPEG also weiterhin vorzunehmen.

Eine *zweite Variante* für die Befreiung der Gardisten von der Ersatzabgabe wäre der Weg über eine Änderung des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995⁴ (MG). In Artikel 18 sind verschiedene Tätigkeiten aufgeführt, welche zu einer Militärdienst- und somit auch zu einer Ersatzbefreiung führen. Demgemäss können aber nur unentbehrliche Tätigkeiten, welche auf Schweizer Hoheitsgebiet und zugunsten der Schweizer Bevölkerung erbracht werden, zu einer Militärdienstbefreiung führen. Der Gardedienst ist aber ein Polizeidienst, also eine privatrechtlich erbrachte Leistung zugunsten eines fremden Staates. Diese klare Regelung verhindert eine Umsetzung der parlamentarischen Initiative über diesen Weg.

Als *dritte Variante* wurde geprüft, ob die Befreiung von der Ersatzpflicht auf Artikel 5 MG (Doppelbürger) abgestützt werden kann. Der Bundesrat kann Doppelbürgerabkommen bezüglich gemeinsamer Anerkennung der Erfüllung der Militärdienst- und somit auch der Ersatzabgabepflicht abschliessen. Der Bundesrat hat bereits verschiedene Abkommen abgeschlossen; zu nennen sind insbesondere diejenigen mit den Nachbarstaaten Italien, Frankreich, Österreich und Deutschland.

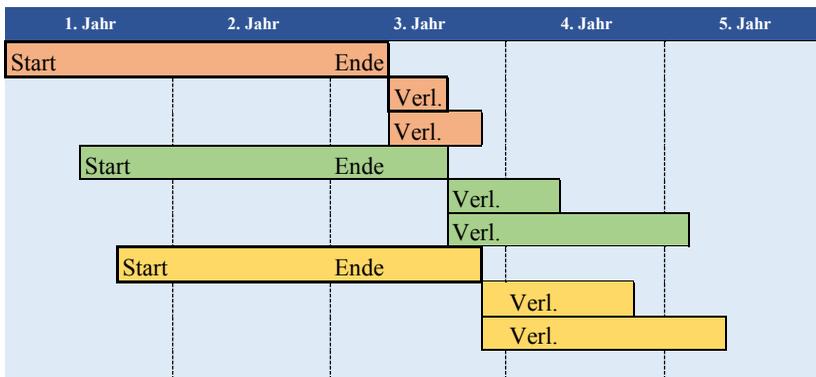
Die Vatikanstadt ist ein souveräner Staat und verleiht den Gardisten für die Dauer des Gardedienstes die vatikanische Staatsbürgerschaft. Die Schweizergardisten sind für die Dauer des Dienstes somit Doppelbürger. Einer Lösung über ein Doppelbürgerabkommen steht aber auch hier die Art der Dienstleistung im Wege. Beim Gardedienst handelt es sich nicht um einen Militärdienst, sondern um einen Polizeidienst zugunsten des Vatikans.

4 SR 510.10

Fazit: Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen sind nicht geeignet, die parlamentarische Initiative umzusetzen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass gemäss der parlamentarischen Initiative *keine* Voraussetzungen an die Befreiung von der Ersatzpflicht geknüpft werden dürfen. Gerade dies ist aber bei der Befreiung der Auslandsschweizer nach Artikel 4a WPEG der Fall. In diesem Sinne handelt es sich bei den Gardisten nicht um Auslandsschweizer nach Artikel 4a WPEG, sondern um Schweizer mit vorübergehendem Aufenthalt im Ausland. Die Einführung eines neuen Befreiungstatbestandes in einem neuen Artikel 4b WPEG eignet sich daher besser, um das Anliegen der parlamentarischen Initiative zu erfüllen.

3 Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage sieht die Befreiung von Schweizergardisten von der Wehrpflichtersatzabgabe während der Dauer des Gardedienstes beim Vatikan vor. Die Mindestdauer eines Einsatzes beträgt 26 Monate, einschliesslich einer zweimonatigen Ausbildung. Es kann zwischen drei Daten für den Beginn des Dienstes gewählt werden (Januar, Juni und September). Die zweimonatige Ausbildung ist zur Hälfte in der Schweiz und im Staat Vatikanstadt zu absolvieren. Der Dienst kann frei wählbar verlängert werden, was auch von vielen Gardisten so gehandhabt wird. Die Gardisten sind also in mindestens drei Ersatzjahren in «fremden Polizeidiensten» engagiert. Dementsprechend ist eine gesetzliche Befreiung von der Ersatzabgabepflicht vorgesehen, die sämtliche Jahre umfasst, in denen Dienst in der Päpstlichen Schweizergarde geleistet wird.



Skizze möglicher Gardeinsätze

4 Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung wurde am 17. September 2020 eröffnet und dauerte bis zum 17. Dezember 2020. Insgesamt sind 30 Stellungnahmen eingegangen, die sich zur Vorlage äusserten (25 Kantone, 3 Parteien und 2 Organisationen).

Zustimmung

Die grosse Mehrheit der Kantone (AI, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, UR, VS und ZH), zwei Parteien (FDP, SVP) sowie zwei Organisationen (Vereinigung ehemaliger päpstlicher Schweizergardisten und Vereinigung Schweizerischer Kreiskommandanten) begrüssen die Befreiung der Schweizergardisten von der Wehrpflichtersatzabgabe. Acht Kantone (AG, BL, BS, GE, GR, LU, NE und NW) und zwei Parteien (FDP und SVP) sowie die Vereinigung ehemaliger päpstlicher Schweizergardisten sehen in der vorgeschlagenen Gesetzesänderung eine Würdigung des besonderen Einsatzes der Schweizergardisten für das Ansehen der Schweiz im Ausland. In diesem Zusammenhang ergänzt der Kanton GE, dass diese Ausnahmeregelung eine zusätzliche Motivation für die Rekrutierung von Schweizergardisten sein wird.

Die Vereinigung ehemaliger päpstlicher Schweizergardisten glaubt, dass wegen der späteren Dienstnachholung in der Mehrzahl der Fälle die vorgesehene Gesetzesänderung zu einer administrativen Vereinfachung führe, indem die provisorische Festsetzung der Ersatzabgabe im Rahmen des Vorbezugs, die definitive Festsetzung nach der Rückkehr aus dem Gardedienst und die Rückerstattung bei nachgeholtem Armeedienst entfalle.

Zustimmung mit Vorbehalt

Die Kantone AG und VD lehnen die Vorlage zwar nicht ab, weisen aber auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit und der konfessionellen Neutralität des Staates hin.

Ablehnung

Eine Minderheit der Kantone (AR, BE, FR, SG, SO und ZG) und die SPS lehnen die Vorlage ab.

Der Kanton ZG sieht keinen Zusammenhang zwischen dem Ansehen der Schweiz im Ausland und der Wehrpflicht bzw. der erhobenen Ersatzabgabe. Die Kantone AR, FR, SG, SO und ZG und die SPS weisen darauf hin, dass die Schweizergardisten nicht die Einzigen sind, welche einen Einsatz für das Ansehen der Schweiz im Ausland leisten. Würde eine Ausnahme gewährt, so müsste diese sich konsequent auf alle dienstpflichtigen Personen anwenden, welche einen Einsatz für das Ansehen der Schweiz im Ausland leisten. Drei Kantone (AG, FR und VD) weisen auf die verfassungsmässigen Grundsätze der Rechtsgleichheit und der konfessionellen Neutralität des Staates hin.

Drei Kantone (AR, FR und SG) sehen in der neuen Regelung eine Verkomplizierung der administrativen Abläufe bei den Kantonen. Insbesondere würde damit der Prozess bei der Beurteilung und Abwicklung von Auslandsurlauben unverhältnismässig verkompliziert. Drei Kantone (AR, SG und SO) betonen, dass ein Missverhältnis zwischen Anzahl betroffener Schweizergardisten und dem Aufwand und Gewicht der beabsichtigten Sonderregelung bestehe.

5 Erläuterungen zu Artikel 4b

Art. 4b

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass die Gardisten für die Dauer des Dienstes von der Ersatzabgabepflicht zu befreien sind. Ein Gardedienst dauert mindestens 26 Monate. Viele Gardisten verlängern den Einsatz freiwillig für eine gewisse Dauer.

Unabhängig vom Zeitpunkt des Beginns der Ausbildung zum Päpstlichen Schweizergardist (jeweils Januar, Juni und September) und der Rückkehr im letzten Jahr sollen die Gardisten in den Kalenderjahren, in denen sie Gardedienst leisten, von der Ersatzabgabepflicht für das jeweils ganze Ersatzjahr befreit werden.

Da die Befreiung der Schweizergardisten weder zu Artikel 4, wo die Befreiungen von besonderen Personen im Inland geregelt sind, noch zu Artikel 4a passt, wird im WPEG für die Ausnahme von der Ersatzpflicht für die Schweizergardisten ein neuer Artikel eingefügt.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat keine nennenswerten Auswirkungen auf den Bund.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine nennenswerten Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage sollte die Rekrutierung von Schweizergardisten erleichtern.

6.5 Andere Auswirkungen

Jährlich treten ca. 30 Schweizer neu in den Gardedienst ein. Die zukünftigen Gardisten müssen militärdiensttauglich sein und mindestens die Rekrutenschule der Schwei-

7.3 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Ohne Befreiungsregelung im WPEG wäre die Abgabe in jedem Fall geschuldet und im Voraus zu bezahlen. Der Verzicht auf einen Vorbezug bei den Gardisten widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht, da durch den Verzicht eines Vorbezuges keine administrativen Kosten entstehen.

7.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Kreis der Abgabepflichtigen und derjenige der Personen, die von der Ersatzabgabe befreit sind, sind als wesentliche Bestimmungen zur Ersatzpflicht im WPEG enthalten. Eine Delegation an den Bundesrat, wonach er die von der Ersatzabgabe befreiten Personen bestimmen kann, würde das im Ersatzabgaberecht geltende Legalitätsprinzip verletzen.