

**Botschaft
über die Volksinitiative «für einen echten Zivildienst
auf der Grundlage des Tatbeweises»**

vom 25. August 1982

Frau Präsidentin, Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. August 1982

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Honegger

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Am 4. Dezember 1977 haben Volk und Stände einen Bundesbeschluss vom 5. Mai 1977 über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes abgelehnt. Damit waren die langjährigen und intensiven Bemühungen von Bundesrat und Bundesversammlung, das Problem der Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen auf der Grundlage der sogenannten «Münchensteiner Initiative» vom 12. Januar 1972 zu entschärfen und einer fairen Lösung entgegenzuführen, gescheitert. Die vorliegende am 14. Dezember 1979 mit 113 045 gültigen Unterschriften eingereichte Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» muss im Zusammenhang mit dieser abgelehnten Vorlage gesehen werden, zu der sie auch aus der Sicht der Initianten eine Alternative darstellen soll.

Die neue Initiative geht in der Tat in ihren Konsequenzen viel weiter als die abgelehnte Vorlage. Sie läuft auf die freie Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst und demzufolge auf die Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht hinaus. Ein Gewissenskonflikt ist nicht erforderlich. Jedermann kann durch eine einfache Mitteilung und ohne Prüfungsverfahren eine Zulassung zum Zivildienst erwirken.

Zweck und Tätigkeitsbereich des Zivildienstes werden durch die Verwendung unbestimmter Begriffe wie «Förderung des Friedens» und «Beseitigung der Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen» so allgemein umschrieben, dass beliebige Tätigkeiten bis hin zu Propaganda und Agitation gegen die Wahrnehmung verfassungsmässiger Aufgaben – und dies im Rahmen einer vom Bund zu schaffenden Institution – darunter fallen können.

Nach der neuen Initiative soll der Zivildienst anderthalbmal so lange dauern wie die Gesamtheit der verweigerten militärischen Dienste. Diese Verlängerung, in welcher von den Initianten ein Tatbeweis erblickt wird, ist nichts Neues. Schon die in der Botschaft zur abgelehnten Zivildienstvorlage enthaltene Skizze für die Ausführungsgesetzgebung hatte eine anderthalbfache Dauer des Zivildienstes gegenüber dem Militärdienst vorgesehen. Dort war die Bereitschaft, einen um das anderthalbfache verlängerten Zivildienst zu leisten, tatsächlich ein Indiz für die Schwere des vom Gesuchsteller geltendgemachten Gewissenskonfliktes. Der Ausdruck «Tatbeweis» wäre hier berechtigt gewesen. Nicht so bei der neuen Zivildienstinitiative, nach welcher die Beweggründe irrelevant sind und es demzufolge in diesem Zusammenhang auch nichts zu beweisen gibt. Angesichts des weitgespannten Rahmens der Zivildienstaktivitäten kann auch kaum von einer Gleichwertigkeit mit dem Militärdienst gesprochen werden.

Es wäre an sich denkbar, die erforderlichen Korrekturen auf dem Wege der Ausführungsgesetzgebung zu versuchen. Dabei müsste ein Modell angestrebt werden, das praktisch dem gescheiterten Modell entspricht, das aufgrund der Münchensteiner Initiative erarbeitet worden war. Ein solches Vorgehen wäre indessen staatspolitisch nicht unbedenklich. Es würde dem am 4. Dezember 1977 klar manifestierten Volkswillen widersprechen.

Die Initiative wird zur Verwerfung empfohlen.

Ein Gegenvorschlag müsste sich weitestgehend an den Verfassungstext anlehnen, den Volk und Stände 1977 verworfen haben. Mit Blick auf das eindeutig negative Abstimmungsergebnis erscheint aber ein neuer Vorstoss zurzeit als verfrüht. Auf einen Gegenvorschlag ist daher zu verzichten.

Wir sind uns bewusst, dass damit die Dienstverweigerungsfrage nicht gelöst ist. Sie wird jedoch im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung erneut zur Diskussion gestellt.

Dazu kommt, dass der Bundesrat am 24. Juni 1981 den waffenlosen Militärdienst neu geordnet und bisherige Unzulänglichkeiten behoben hat. Mit dieser Neuregelung sollen zunächst Erfahrungen gesammelt werden, bevor sie später auf Gesetzesstufe definitiv verankert wird. Denjenigen Wehrpflichtigen, die durch Leistung von bewaffnetem Militärdienst in einen schweren Gewissenskonflikt geraten, wird dadurch eine zumutbare Alternative geschaffen.

Botschaft

1 Wortlaut und Zustandekommen der Initiative

11 Wortlaut

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 18^{bis} (neu)

¹ Wer den Militärdienst verweigert, wird von der Wehrpflicht befreit, wenn er Zivildienst leistet. Der Zivildienst dauert anderthalbmal so lange wie die Gesamtheit der verweigerten militärischen Dienste.

² Zivildienst bezweckt die Förderung des Friedens, indem er dazu beiträgt, Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen zu beseitigen, menschenwürdige Lebensverhältnisse zu schaffen und die internationale Solidarität zu stärken.

³ Der Zivildienst vollzieht sich im Rahmen öffentlicher und privater Organisationen und Institutionen, die seinen Zielsetzungen entsprechen. Koordination und Aufsicht obliegen dem Bund.

⁴ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

II

Die Annahme dieser Initiative ersetzt den Entscheid von Volk und Ständen vom 4. Dezember 1977 über den Bundesbeschluss vom 5. Mai 1977 betreffend die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes.

12 Zustandekommen

Die Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» wurde am 14. Dezember 1979 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht. Mit Verfügung vom 25. Januar 1980 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 113 045 gültigen (von insgesamt 113 210 eingereichten) Unterschriften nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte zustandegekommen ist (BB1 1980 I 441).

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel. Massgebend ist der deutsche Text.

2 Vorgeschichte

21 Die am 4. Dezember 1977 abgelehnte Vorlage zur sogenannten «Münchensteiner-Initiative»

Diese Initiative war am 12. Januar 1972 mit insgesamt 62 343 gültigen Unterschriften eingereicht worden und nach den damals geltenden Vorschriften zustandegekommen. Sie war in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten und forderte die Bundesbehörden auf, den Artikel 18 der Bundesverfassung in dem Sinne neu zu fassen:

- a. dass er die Militärflicht als Regel festhält,
- b. dass er für die Schweizer, welche die Erfüllung der Militärflicht mit ihrem Glauben oder mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, anstelle der Militärflicht eine Zivildienstpflicht als Alternative vorsieht,
- c. dass er die Schaffung einer eidgenössischen Zivildienstorganisation fordert.

Diese Organisation soll

- die Dienstpflichtigen nicht in die Armee eingliedern,
- die Dienstpflichtigen im Rahmen der allgemeinen Bundeszwecke (Art. 2 der Bundesverfassung) sinnvoll einsetzen und nach Möglichkeit Rücksicht auf ihre Fähigkeiten nehmen,
- den Dienstpflichtigen die Dienstleistungen verglichen mit der militärischen nicht erleichtern.

Mit Bundesbeschluss vom 18. September 1973 (BBl 1973 II 582) haben die eidgenössischen Räte auf Antrag des Bundesrates der Volksinitiative zugestimmt und diesen beauftragt, Bericht und Antrag für eine Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu unterbreiten.

Im Einverständnis mit dem Bundesrat setzte das Militärdepartement in der Folge eine Expertenkommission ein mit dem Auftrag, die mit der Initiative verbundenen Rechts- und Sachfragen zu prüfen und Vorschläge für eine Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu unterbreiten. Die Expertenkommission erstattete am 9. September 1974 dem Eidgenössischen Militärdepartement Bericht.

Über diesen Bericht wurde vom Eidgenössischen Militärdepartement im Winter/Frühjahr 1974/75 ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, in das die Kantonsregierungen, die politischen Parteien, kirchliche und militärische Organisationen, Frauen- und Jugendorganisationen sowie eine grosse Zahl weiterer interessierter Kreise einbezogen wurden. Das Vernehmlassungsverfahren fand grosses Interesse. Es konnte im Juni 1975 abgeschlossen werden. Die Ergebnisse des Expertenberichtes und des Vernehmlassungsverfahrens sind dann in die Botschaft über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes sowie in den dazugehörenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss eingeflossen, die der Bundesrat mit Datum vom 21. Juni 1976 den eidgenössischen Räten unterbreitete. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung durch einen neuen Absatz 5, die damit den eidgenössischen Räten zuhänden von Volk und Ständen zur Annahme empfohlen wurde, hatte folgenden Wortlaut:

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

Dieser Text wurde von den eidgenössischen Räten *unverändert* angenommen (Bundesbeschluss vom 5. Mai 1977 über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes).

Dieser Bundesbeschluss wurde am 4. Dezember 1977 von Volk und Ständen *abgelehnt*. Für die Vorlage stimmten 533 733 Bürgerinnen und Bürger; 885 868 dagegen verwarfen sie. Ausserdem wurde die Vorlage von sämtlichen Ständen *abgelehnt*.

Damit waren die langjährigen und intensiven Bemühungen von Bundesrat und Bundesversammlung, das Problem der Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen auf der Grundlage der sogenannten «Münchensteiner-Initiative» zu entschärfen und einer fairen Lösung entgegenzuführen, gescheitert.

Es wird in den nachfolgenden Ausführungen (Kapitel 3) nötig sein, die neue Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» und die am 4. Dezember 1977 abgelehnte Zivildienstvorlage einander gegenüberzustellen. Dazu sind vorweg einige *Begriffsklärungen* nötig:

Der Text der sogenannten «Münchensteiner-Initiative» als solcher bildete nicht Gegenstand der eidgenössischen Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977. Er konnte es nicht, da das Volksbegehren in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht und in dieser Form von der Bundesversammlung angenommen worden war. Gegenstand des Entscheides von Volk und Ständen war eine neue Verfassungsbestimmung, die von der Bundesversammlung auf Vorschlag des Bundesrates auf der Grundlage des Initiativtextes ausgearbeitet worden war. In der dazugehörenden Botschaft des Bundesrates war ausserdem eine inhaltliche Skizze für die in der Form eines Bundesgesetzes zu schaffende Institution des zivilen Ersatzdienstes enthalten. Diese recht weit in die Einzelheiten gehende Konkretisierung eines Zivildienst-Modells war als Grundlage für die Meinungsbildung im Parlament und in der Öffentlichkeit im Hinblick auf die eidgenössische Volksabstimmung unerlässlich. Dieses in Vernehmlassungen und parlamentarischen Debatten breit ausdiskutierte Zivildienst-Modell muss mit der neuen Volksinitiative für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises verglichen werden.

22 Die Lancierung der neuen Zivildienstinitiative

Das Initiativkomitee, welches die neue Zivildienstinitiative lancierte, war bereits im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung über die Münchensteiner Initiative gebildet worden. Das Komitee erklärte – wie den Angaben auf der Rückseite der Unterschriftenbögen entnommen werden kann – im Hinblick auf die damals bevorstehende eidgenössische Volksabstimmung ausdrücklich, die erwähnte Vorlage *abzulehnen*. Sie entspreche nicht dem Sinn der seinerzeit eingereichten Initiative und bringe nur eine Scheinlösung des Dienstverweigererproblems. Die neue Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» werde demzufolge auch als Alternative zu jener Vorlage verstanden, über die an der eidgenössischen Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977 zu entscheiden war.

23 Die Neuregelung des waffenlosen Militärdienstes

Unmittelbar nach dem ablehnenden Entscheid von Volk und Ständen wurde der Bundesrat in zwei Motionen aufgefordert, den waffenlosen Militärdienst neu und rechtlich einwandfrei zu regeln.

In seiner Antwort vom 6. Juni 1979 auf die beiden Motionen (die in der Folge in Postulate umgewandelt wurden) hielt der Bundesrat fest, dass Unzulänglich-

keiten bei der geltenden Regelung des waffenlosen Militärdienstes bestünden. Er stellte denn auch eine Verbesserung in Aussicht.

Inzwischen hat der Bundesrat am 24. Juni 1981 eine neue, vorläufige Regelung des waffenlosen Militärdienstes erlassen. Die betreffende Verordnung trat am 1. Januar 1982 (SR 511.19) in Kraft.

Definitiv wird der waffenlose Militärdienst aus Gewissensgründen auf *Gesetzesstufe* geregelt werden müssen. Die Frage, ob Wehrmänner zu bewaffnen sind oder nicht, betrifft den in der Militärorganisation (MO; SR 510.10) umschriebenen Inhalt der Wehrpflicht. Darin wird die *Bewaffnung* jedes diensttauglichen Wehrmannes, ausgenommen der aus sanitärischen Gründen befreiten, als selbstverständlich vorausgesetzt.

Die auf der Stufe des *Bundesrates* getroffene Neuregelung verfolgt einen doppelten Zweck: Zum einen sollen die ins Auge gefassten Verbesserungen und Erleichterungen *möglichst bald* den Wehrpflichtigen zugute kommen, die aus religiösen oder ethischen Gründen durch den Gebrauch einer Waffe in schwere Gewissensnot kämen. Zum andern ist das Ganze als Versuch gedacht, der es erlauben soll, praktische Erfahrungen zu sammeln. Es hat demnach die Meinung, diese Regelung nach Ablauf einiger Jahre im Lichte der bis dahin gemachten Erfahrungen in eine Ordnung auf *Gesetzesstufe* überzuführen.

Die Neuregelung bringt namentlich folgende Verbesserungen und Erleichterungen:

- Vereinheitlichung des Beschwerdeverfahrens,
- Ausbau der Rekursmöglichkeiten,
- Möglichkeit, Gesuchsteller bis zum rechtskräftigen Entscheid vom Militärdienst zu befreien,
- Neuregelung der Einreichungsfrist für Gesuche,
- Veröffentlichung des Erlasses.

Mit dieser neuen Regelung des waffenlosen Militärdienstes darf erwartet werden, dass für einen Teil derjenigen Wehrpflichtigen, die durch die Leistung eines zivilen Ersatzdienstes einem schweren Gewissenskonflikt auszuweichen hoffen, eine zumutbare Alternative geboten werden kann. Das war im übrigen grundsätzlich auch unter der bisherigen Regelung der Fall.

24 Statistische Angaben über die Dienstverweigerung

Bis in die Mitte der sechziger Jahre lag die Zahl der Dienstverweigerer pro Jahr unter 100. Nach einem Höhepunkt in den Jahren 1974/75 von über 500 hat sich die Zahl 1980 wieder auf rund 350 zurückgebildet. Das Jahr 1981 zeigte einen neuerlichen starken Anstieg über die im Jahre 1975 erreichte Spitze hinaus. Nach Motiven aufgegliedert, ist nach religiös-ethischen, politisch-weltanschaulichen sowie nach verschiedenen Gründen (wie etwa Scheu vor der Anstrengung, berufliche Argumente) zu unterscheiden.

Jahr	Religiös/ ethisch	Politisch/ weltanschaulich	Verschiedene	Total
1961	30	5	12	47
1965	50	18	9	77
1970	89	31	55	175
1975	227	59	234	520
1980	182	20	152	354
1981	271	73	249	593

Diese Zahlen sind in Beziehung zu setzen zu einem Gesamtbestand von rund 650 000 in der Armee eingeteilten Wehrpflichtigen (inkl. Frauen) wovon rund 400 000 jährlich Militärdienst leisten.

3 Gegenüberstellung der beiden Zivildienstinitiativen

31 Weshalb Gegenüberstellung?

Die Vorgeschichte macht deutlich, dass die neue Zivildienstinitiative nicht losgelöst von der Münchensteiner-Initiative und dem gestützt darauf ausgearbeiteten, in der Folge aber abgelehnten Zivildienstmodell beurteilt werden kann.

Das Initiativkomitee versteht, wie bereits erwähnt, die neue Initiative als Alternative zu der am 4. Dezember 1977 abgelehnten Zivildienstvorlage, die nach seiner Auffassung zu wenig weit gegangen sei und demzufolge auch bekämpft worden war. Dieser Umstand bleibt nicht ohne Einfluss auf die Auslegung der neuen Initiative.

Der ablehnende Entscheid von Volk und Ständen erfolgte weitgehend auch in Kenntnis der in der Botschaft des Bundesrates vom 21. Juni 1976 detailliert dargestellten Ersatzdienstordnung, die zuvor auch in der Öffentlichkeit breit ausdiskutiert worden war. Aus welchen Gründen auch immer die Vorlage damals bekämpft worden war, so muss doch festgestellt werden, dass Volk und Stände bereits die auf das Grundsätzliche beschränkte Verfassungsbestimmung abgelehnt haben.

Wir sehen keine Möglichkeit, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der sich von dem 1977 verworfenen Zivildienstmodell wesentlich unterscheidet. Der damalige Lösungsversuch war so deutlich gescheitert, dass es verfrüht wäre, schon heute einen neuen Vorstoss zu wagen.

Diese Tatsachen zwingen zu einem eingehenden Vergleich beider Initiativen.

32 Die Münchensteiner-Initiative und das darauf fussende (abgelehnte) Zivildienstmodell

321 Beurteilung aufgrund des Initiativtextes

Die entscheidenden Wesensmerkmale des Initiativbegehrens von 1972, wie sie sich aus dem Text ergeben, sind wie folgt zu umschreiben:

- a. Festhalten an der *allgemeinen Wehrpflicht* in der Form des *Militärdienstes* als *Regel*. Der Zivildienst ist das *Subsidiäre* und ist als *Ersatz* für den Militärdienst gedacht. Dadurch wird die *freie Wahl* zwischen Militärdienst und Zivildienst *ausgeschlossen*.
- b. Voraussetzung für die Zulassung zum Zivildienst ist das Vorhandensein eines *Glaubens- oder Gewissenskonfliktes*. Auch diese Randbedingung schliesst eine freie Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst aus. Sie erfordert ausserdem ein Gesuchs- und Prüfungsverfahren.
- c. Schaffung einer institutionalisierten eidgenössischen und vor der Armee getrennten Zivildienstorganisation.
- d. Einsatz der Zivildienst-Angehörigen im Rahmen der allgemeinen Bundeszwecke gemäss Artikel 2 BV, wobei in erster Linie an die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt gedacht werden muss.
- e. Gleichwertigkeit des Zivildienstes und des Militärdienstes hinsichtlich Beanspruchung, Belastung, Anstrengung, Risiko, Opfer usw.

322 Vertiefte Beurteilung des aufgrund der Münchensteiner-Initiative skizzierten Zivildienstmodells

322.1 Zivildienst nur bei religiös oder ethisch motiviertem Gewissenskonflikt

Voraussetzung für die Zulassung zum Zivildienst wäre das Vorhandensein eines *religiös oder ethisch motivierten ernsthaften Gewissenskonflikts* gewesen. Es sollte für eindeutig begründete Einzelfälle, in denen ein Wehrpflichtiger die Erfüllung der Militärdienstpflicht mit seinem Glauben oder Gewissen nicht glaubt vereinbaren zu können, die Möglichkeit geschaffen werden, anstelle des Militärdienstes einen zivilen Ersatzdienst zu leisten. Die Aufzählung der beiden Motivgruppen (religiöse oder ethische Gründe), die den geltend gemachten Gewissenskonflikt hervorrufen, war *abschliessend*. Irgendwelche andere, namentlich auch *politische* Beweggründe, schieden aus.

322.2 Prüfungsverfahren

Der Ausschluss der freien Wahl und die Aufstellung zwingender und abschliessend umschriebener Zulassungskriterien hatten zur Folge, dass sich jeder Bewerber einem institutionalisierten Prüfungsverfahren hätte unterziehen müssen. Dabei waren zivile Untersuchungsausschüsse vorgesehen, die vom Bundesrat gewählt worden wären. Gedacht war an fünf Mitglieder, worunter mindestens ein Arzt, ein Jurist und ein erfahrener Truppenkommandant. Als obere Instanz hätte eine besondere eidgenössische Rekurskommission geschaffen werden sollen.

322.3 Zeitliche Dauer des zivilen Ersatzdienstes

Die Ersatzdienstpflicht hätte im Vergleich zum Militärdienst *keine Erleichterung* bringen dürfen. Der Ersatzdienst sollte nicht als Folge geringerer Leistungsanforderungen Wehrpflichtige anlocken, welche die Voraussetzungen für die Zulassung zum Ersatzdienst nicht erfüllten. Man war sich auch darüber klar, dass der Militärdienst schon seiner Natur nach dem Wehrpflichtigen körperliche und psychische Belastungen, eine zeitliche Beanspruchung sowie eine Anzahl von Pflichten, Risiken und Opfern auferlegt, denen im Ersatzdienst kaum etwas Vergleichbares hätte gegenübergestellt werden können. Diese Erkenntnis führte dazu, einen gewissen Ausgleich durch eine entsprechend längere Dauer des Ersatzdienstes herbeizuführen. Es wurde an eine *Dienstdauer von insgesamt 18 Monaten* gedacht. Dies hätte ungefähr der anderthalbfachen Dauer der gesamten Militärdienstleistung eines Soldaten in Friedenszeiten entsprochen. Im aktiven Dienst wären alle Ersatzdienstpflichtigen zu Leistungen herangezogen worden, die der durchschnittlichen Dauer der Militärdienstleistung der Wehrmänner entsprochen hätte. Dieser Grund hätte auch für jene Ersatzdienstpflichtigen gegolten, die ihre Dienstpflicht für die Friedenszeit bereits erfüllt gehabt hätten. Über die von den Ersatzdienstpflichtigen im aktiven Dienst, insbesondere im Krieg zu erfüllenden Aufgaben hätte der Bundesrat aufgrund der jeweiligen Verhältnisse entschieden.

322.4 Ersatzdienstorganisation

Es wurde eine eigene, nationale *Ersatzdienstorganisation* in Aussicht genommen, die einem *zivilen Departement* unterstellt worden wäre. Der Einsatz der Zivildienstleistenden hätte als Regelfall in geschlossenen und geführten Gruppen erfolgen müssen. Innerhalb der Gruppen wären eine hierarchische Ordnung und klare Führung mit Leitern und Kadern eingesetzt worden.

Auch eine knapp gefasste *Disziplinarordnung* war vorgesehen. Die Ersatzdienstpflichtigen hätten in der Regel Unterkunft in eigenen Gebäuden des Bundes gefunden. Der Ersatzdienst wäre schliesslich in besondern, für die betreffende Tätigkeit geeigneten Arbeitskleidern geleistet worden, die der Bund zur Verfügung gestellt hätte.

Nach dem Initiativtext hätten die Zivildienstpflichtigen im Rahmen allgemeiner Bundeszwecke sinnvoll eingesetzt werden sollen. In der Botschaft wurden eine Reihe von Einsatzmöglichkeiten skizziert.

Beispiele:

- *Sanitätsdienstliche und humanitäre Tätigkeit*
in Spitälern, Anstalten, Einsatz im Rettungswesen, im Unfalldienst und bei der Sanitätspolizei.
- *Technische Hilfe* im Inland, insbesondere zu Gunsten der Bergbauern, Hilfe in der Forstwirtschaft, Erntehilfe in der Landwirtschaft, Einsatz zur Schneeräumung und Strassenreinigung, Umweltschutzaufgaben und Vorbereitung für den Kulturgüterschutz.

Der Einsatz der Ersatzdienstgruppen hätte in der Regel im Inland zu geschehen. Auslandeinsätze waren nur in Sonderfällen und in geführten Organisationen vorgesehen.

323 Die neue Zivildienstinitiative

323.1 Beurteilung aufgrund des Initiativtextes

– Absatz 1

Für die Zulassung zum Zivildienst müssen vom Bewerber keine besonderen Voraussetzungen erfüllt werden. Namentlich ist kein Gewissenskonflikt erforderlich. Die Motive sind irrelevant. Jeder, der dies wünscht, kann seine Zulassung zum Zivildienst erwirken. Er nimmt dabei lediglich in Kauf, dass der Zivildienst anderthalbmal so lange dauert wie der Militärdienst, den er noch zu erbringen hätte.

Ein institutionalisiertes Prüfungsverfahren erübrigt sich daher. Das bedeutet in letzter Konsequenz die freie Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst.

Eine Forderung nach Gleichwertigkeit des Zivildienstes und des Militärdienstes fehlt. Die vorgeschriebene anderthalbfache Dauer des Zivildienstes bietet dafür nur einen sehr bedingten Ersatz.

– Absatz 2

Es bereitet grosse Schwierigkeiten, die in diesem Absatz enthaltenen Formulierungen über den Zweck des Zivildienstes schlüssig und eindeutig zu interpretieren, um daraus brauchbare Elemente für ein konkretes Zivildienstmodell gewinnen zu können. Das hängt damit zusammen, dass die «Förderung des Friedens» durch die *Beseitigung von Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen*, durch die *Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse* sowie durch die *Stärkung der internationalen Solidarität* im Gesamten betrachtet eine sittliche Verhaltensweise bzw. ein geschlossenes System von *politischen* Forderungen darstellt, und man deshalb über deren Konkretisierung in guten Treuen sehr verschiedener, ja sogar entgegengesetzter Ansicht sein kann.

– Absatz 3

Eine zentrale institutionalisierte Zivildienstorganisation ist nicht vorgesehen. Sie liesse sich mit der hier skizzierten stark dezentralisierten und heterogenen Struktur auch nicht vereinbaren. Die in diesem Absatz enthaltenen Vorstellungen ergänzen in folgerichtiger Weise die Angaben in Absatz 2 über den Zweck des Zivildienstes.

– Absatz 4

Es wird im folgenden Abschnitt 323.2 noch zu untersuchen sein, in welcher Weise durch die Ausführungsgesetzgebung die im Initiativtext enthaltenen Vorstellungen, wie auch die gemäss Absatz 3 dem Bunde vorbehaltenen Koordination und Aufsicht konkretisiert werden können.

Die aus der vorstehenden Analyse des Initiativtextes gewonnenen Erkenntnisse führen zu einem Zivildienstmodell, das sich in tiefgreifender Weise vom Zivildienstmodell, wie es auf der Grundlage der Münchensteiner-Initiative erarbeitet worden war, unterscheidet. Diese Unterschiede sind von grundsätzlicher Tragweite und von den Initianten, die ja ihre Initiative als Alternative zur abgelehnten Zivildienstvorlage verstehen, offenbar gewollt.

323.2 Vertiefte Beurteilung des sich aus der neuen Zivildienstinitiative ergebenden Zivildienstmodells

Das freie Wahlrecht

Freie Wahl bedeutet in letzter Konsequenz Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht. Damit würde aber auch das Milizsystem in Frage gestellt. Die Folgen wären weit über das rein Militärische hinaus spürbar. Dank allgemeiner Wehrpflicht und Milizsystem vermag unser Land mit einer vergleichsweise geringen Belastung des Bürgers und des Staatshaushaltes eine starke Armee zu unterhalten. Die innere Verbundenheit von Bevölkerung und Armee, die in einem vielgestaltigen und föderativen Staatswesen wichtige Integrationswirkung und – im Falle eines Überganges zu einer Berufsarmee – der bis jetzt selbstverständliche Vorrang der zivilen Gewalt und die demokratische Regierungsform könnten als extreme Auswirkungen des freien Wahlrechtes in Mitleidenschaft gezogen werden.

Unser demokratisches Staatswesen gewährt dem Einzelnen äusserst weitgehende individuelle Entfaltungsmöglichkeiten. Deren Ausübung darf indessen die Sicherheit des Staatswesens selbst nicht in Frage stellen: Eine wahlweise Ablehnung der Teilnahme an der Verteidigung dieses Landes – auch als unbewaffneter Wehrmann – würde rein objektiv gesehen ebenso schwer wiegen wie etwa die Verweigerung der dem Staate geschuldeten Steuergelder, auf die dieser zur Wahrnehmung seiner Aufgaben unbedingt angewiesen ist. Die individuelle Freiheit kann und darf nicht so weit getrieben werden, dass es möglich wird, sich der Teilnahme an der Landesverteidigung zu entziehen und dadurch die Gemeinschaft als Ganzes in Gefahr zu bringen. Das freie Wahlrecht zwischen Militärdienst und Zivildienst muss daher abgelehnt werden.

Der Tatbeweis

Der Initiativtext verwendet den Ausdruck «Tatbeweis» nicht. Hingegen wird die Initiative ausdrücklich als «Volksinitiative für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» bezeichnet: Der «Tatbeweis» wird offenbar darin erblickt, dass der Zivildienst, den der Bewerber anstelle des Militärdienstes zu leisten wünscht, anderthalbmal solange dauert wie die verweigerten Militärdienste.

Man kann sich fragen, ob diese Verlängerung der Zeitdauer die Bezeichnung «Tatbeweis» verdient. Mit einem Tatbeweis soll auf indirekte Weise das Vorhandensein bestimmter, schwer zu beweisender Motive dargetan werden. Nachdem aber die Motive für die Dienstverweigerung irrelevant sind, fehlt es an einer elementaren Voraussetzung für einen Tatbeweis. Es gibt in diesem Zusammenhang nichts zu beweisen.

Es bleibt noch zu untersuchen, ob die anderthalbfache Dauer des Zivildienstes als ein Mittel gewertet werden könnte, um eine «Gleichwertigkeit» des Zivildienstes und des Militärdienstes zu erreichen. Dazu ist zunächst einmal festzustellen, dass der Initiativtext eine solche Gleichwertigkeit nicht verlangt und dass dieses Ziel offenbar auch gar nicht angestrebt wird. Ob durch die zeitliche Verlängerung des Zivildienstes eine solche Gleichwertigkeit und damit auch eine selektionierende Wirkung auf die Zahl der Bewerber erzielt werden kann oder nicht, hängt wesentlich von der Art des Einsatzes und vom damit verbundenen Ausmass der Unannehmlichkeiten, Risiken und Opfer, aber auch von allfälligen Vorteilen hinsichtlich Komfort und geringer Anstrengung ab, die der Zivildienstleistende anstelle des Militärdienstes auf sich zu nehmen hätte. Wie weit dies im Rahmen der Volksinitiative für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises möglich wäre, wird im folgenden zu untersuchen sein.

Weitergefasste Ziele für einen Zivildienst

Der Text sieht den Zweck des Zivildienstes in der «Förderung des Friedens», indem dieser dazu beitrage, «Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen zu beseitigen, menschenwürdige Lebensverhältnisse zu schaffen und die internationale Solidarität zu stärken.»

In der Schweiz darf auch der *Militärdienst* für sich in Anspruch nehmen, einen gewichtigen Beitrag zur Erhaltung des Friedens zu leisten. Unsere Armee dient im Rahmen unserer Sicherheitspolitik in allererster Linie der *Kriegsverhinderung*, mit anderen Worten: der *Erhaltung des Friedens in Unabhängigkeit*. Es sei hierzu auf die Ausführungen im Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 1973 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung; BBl 1973 II 112) verwiesen. Es ist zu untersuchen, worin die gemäss Initiativtext angestrebte «Förderung des Friedens» konkret bestehen könnte. Der Text selbst gibt dazu einige Präzisierungen: Die Förderung des Friedens soll bewirkt werden, indem dazu beigetragen wird, «Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen zu beseitigen, menschenwürdige Lebensverhältnisse zu schaffen und die internationale Solidarität zu stärken». Diese Aufzählung ist abschliessend. Hingegen kann aus dem Text nicht geschlossen werden, dass in jedem einzelnen Fall alle drei Ziele *gleichzeitig* anvisiert sein müssen.

Grosse Schwierigkeiten bereitet die Auslegung der einzelnen Elemente für die «Förderung des Friedens». Eine vernünftige Abgrenzung erscheint praktisch unmöglich. In der Tat können je nach dem politischen oder weltanschaulichen Standort des Betrachters die verschiedensten Objekte als *Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen* bezeichnet werden, *die es zu beseitigen gilt*.

Die als Beitrag zur Förderung des Friedens geforderte «*Stärkung der internationalen Solidarität*» trägt kaum etwas Substantielles zur Konkretisierung der Ziele bei. Auch hier kann – namentlich in Verbindung mit der Beseitigung von Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen – ein beinahe unbegrenztes Spektrum der verschiedenartigsten Aktivitäten unter dem Titel einer den Frieden fördernden Stärkung der internationalen Solidarität subsumiert werden. Auswahl und Zielrichtung dieser Tätigkeiten wären in hohem Masse vom politischen oder weltanschaulichen Standort des jeweiligen Betrachters abhängig.

Ein Verzicht auf Militärdienst bedeutet namentlich aber auch, dass man eine sehr wichtige Möglichkeit der Friedenserhaltung zum vorneherein ausschlägt. Nur wer militärisch ausgebildet und ausgerüstet ist, ist auch in der Lage, bei der Überwachung einer Waffenstillstandslinie mitzuwirken oder internationale Konferenzen für Frieden und Abrüstung, die unter Umständen grossen Bedrohungen ausgesetzt sind, wirksam zu schützen.

Einzig bei der Forderung nach *Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse* (zum Zwecke der Förderung des Friedens) sind *konkrete Vorstellungen* möglich, die sich wenigstens teilweise mit den Erwartungen an einen zivilen Ersatzdienst (Katastrophenhilfe, Krankenpflege, Einsätze im Sozialbereich usw.) decken. Nur in diesem Bereich wäre also eine von politischen und weltanschaulichen Auffassungen unabhängige *sachbezogene* Definition von Aktivitäten möglich.

Ebenso wäre es nur in diesem Bereich durch entsprechende Auswahl und Gestaltung der Aktivitäten in Verbindung mit der vorgesehenen anderthalbfachen Dauer denkbar, wenigstens bis zu einem gewissen Grade so etwas wie eine Gleichwertigkeit zwischen Zivildienst und Militärdienst herbeizuführen. Auf allen anderen Sachgebieten wäre dies jedoch nicht der Fall. Vielmehr wären dort die Chancen für den Bewerber recht gross, dass er eine seinen innersten Neigungen entsprechende und schon vom Privatleben her gewohnte, eventuell auch recht angenehme Tätigkeit auf Kosten des Bundes weiterführen und sich dadurch erst noch vom Militärdienst befreien könnte. Von einem zeitlichen Opfer könnte jedenfalls – trotz der anderthalbfachen Zeitdauer – in einem solchen Falle kaum gesprochen werden.

Organisationsstruktur

Im Unterschied zur abgelehnten Zivildienstinitiative sieht der neue Vorschlag vor, dass der Zivildienst in allen öffentlichen oder privaten Organisationen und Institutionen geleistet werden kann, die dem Ziel der Initiative, nämlich Förderung des Friedens durch Beseitigung der Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen, Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse oder Stärkung der internationalen Solidarität, entsprechen.

Die Unbestimmtheit und Schrankenlosigkeit dieser Ziele würden zwangsläufig zu einer völligen Unsicherheit darüber führen, in welchen Organisationen nach dem Willen des Verfassungsgebers Zivildienst geleistet werden kann.

324 Abschliessende Beurteilung

324.1 Mögliche Auswirkungen

Die freie Wahl zwischen Militärdienst und Zivildienst und das Fehlen verbindlicher Rahmenbedingungen sowie die Möglichkeit zur Willkür in bezug auf Ausgestaltung und Aufgabenzuweisung sind die hervorstechendsten Merkmale des Zivildienstes, wie er mit der neuen Zivildienstinitiative möglich würde. Der Vergleich mit einem Blankoscheck drängt sich auf. Durch den von den Initianten vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel liessen sich unter anderem auch allerhand Missbräuche abdecken.

So könnte es grosse Schwierigkeiten bereiten, Einsätze, welche der «Förderung des Friedens» dienen sollen, zu konkretisieren, weichen doch die Vorstellungen darüber, was Frieden ist und wie dieser erreicht werden soll, je nach dem politischen Standpunkt sehr weit voneinander ab. Man kann sich schwerlich vorstellen, wie der Bund unter diesen Umständen die Tätigkeit von Institutionen koordinieren, beaufsichtigen und finanzieren soll, die geltend machen, dem Frieden zu dienen und hierfür eigens freizustellende Wehrpflichtige in Anspruch nehmen. Das hiesse politische Aktivitäten unterstützen, die sich mitunter gegen unsere Landesverteidigung richten oder – im internationalen Bereich – unserer Neutralitätspolitik zuwiderlaufen könnten.

Es kann nun aber vernünftigerweise nicht in Frage kommen, dass der Bund in institutionalisierter Form ein Instrument schafft, das ihn in der Erfüllung seiner verfassungsmässigen Aufgaben (z. B. Landesverteidigung, Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik usw.) behindern oder deren Erfüllung sogar in Frage stellen kann.

324.2 Eventuelle Korrekturmöglichkeiten

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass ein Zivildienstmodell in der vorstehend geschilderten Form unter keinen Umständen zugelassen werden darf. Da ein solches Modell jedoch, wie wir gesehen haben, durch den Initiativtext abgedeckt wäre, muss untersucht werden, wie weit durch die Ausführungsgesetzgebung (Abs. 3 und 4 des vorgeschlagenen neuen Artikels 18^{bis} BV) allenfalls Korrekturen möglich wären.

Das Zivildienstmodell, welches seinerzeit gestützt auf die Münchensteiner-Initiative ausgearbeitet, in der Folge jedoch von Volk und Ständen abgelehnt worden war, hätte immerhin die aus staats- und sicherheitspolitischen Gründen unerlässlichen Randbedingungen wie Rechtsgleichheit, Wehrgerechtigkeit, Wahrung der Interessen der militärischen Landesverteidigung usw. erfüllt.

Die im vorliegenden Fall unerlässliche Korrektur müsste also zu einem Modell führen, das in allen Teilen dem aufgrund der Münchensteiner-Initiative entwickelten und abgelehnten Zivildienstmodell entspricht oder sich zum mindesten sehr eng an dieses Modell anlehnt. Eine solche Lösung würde natürlich den Zielvorstellungen, die sich aus dem Initiativtext ergeben, klar zuwiderlaufen. Es erscheint demnach ausgeschlossen, in der vorliegenden Botschaft Rahmenbedingungen für eine Ausführungsgesetzgebung anzukündigen, die zu den Zielen der Initiative im Widerspruch stehen.

324.3 Staatspolitische Überlegungen

Seit Jahrhunderten hat unser Land von sich aus auf den Einsatz militärischer Macht zur Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber fremden Staaten verzichtet, dabei aber keine Zweifel darüber offengelassen, dass es sich in Notwehr gegen jeden Aggressor zu verteidigen weiss. Die bewaffnete Neutralität hat unserem Volk einen dauerhaften Frieden in Unabhängigkeit bewahrt und gleichzeitig ein Stück praktischer Friedensarbeit innerhalb der Staatengemeinschaft verwirklicht. Sichtbarer und konkreter Ausdruck dieses Sachverhaltes ist das Miliz-

heer, in welchem jeder gesunde Schweizer Bürger ohne Ansehung der Person zu dienen verpflichtet ist. Wir kommen damit zu einer in unserer Bevölkerung traditionell stark verbreiteten und verwurzelten Grundeinstellung, die ihrerseits im Gedanken der Gleichheit, der gegenseitigen Solidarität sowie im Misstrauen gegenüber Privilegien irgendwelcher Art ihren Ausdruck findet. In diesen Gedankengängen hat die Bereitschaft zur angemessenen Respektierung individueller Überzeugung durchaus ihren Platz. Diese findet jedoch ihre Grenze dort, wo dem *Wohle der gesamten Gemeinschaft* vor der Wahrung von Eigeninteressen jeweils der *Vorrang* gegeben werden muss.¹⁾ Diese Grundeinstellung hat sich im ablehnenden Entscheid von Volk und Ständen vom 4. Dezember 1977 über die Vorlage zur Münchensteiner-Initiative mit besonderer Deutlichkeit manifestiert, was auch durch das Ergebnis der VOX-Analyse²⁾ bestätigt wird.

Dieser klar manifestierte Volkswille muss respektiert werden. Die neue Zivildienstinitiative trägt ihm nicht Rechnung und muss daher abgelehnt werden.

4 Gegenvorschlag ja oder nein

Im Abschnitt 324.2 wurde dargelegt, dass rein von der Sache her nur ein Zivildienstmodell akzeptiert oder befürwortet werden könnte, das mit dem Modell, welches am 4. Dezember 1977 von Volk und Ständen verworfen worden ist, praktisch übereinstimmt oder sich zum mindesten sehr eng daran anlehnt. Diese Überlegungen gelten auch für die Beurteilung der Frage, wie ein Zivildienstmodell beschaffen sein müsste, das allenfalls einem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» zugrundeulegen wäre. Auch ein solcher Gegenvorschlag müsste sich weitestgehend an den Verfassungstext anlehnen, den Volk und Stände 1977 abgelehnt haben. Der damalige Lösungsversuch war aber so deutlich gescheitert, dass es verfrüht wäre, schon heute einen neuen Vorstoss zu wagen.

Aus diesen Gründen haben wir auf die Ausarbeitung und Präsentation eines Gegenvorschlages verzichtet.

5 Schlussbetrachtung

51

Im Abschnitt 23 haben wir kurz die vom Bundesrat am 24. Juni 1981 erlassene und inzwischen in Kraft gesetzte Neuregelung des waffenlosen Militärdienstes vorgestellt und erläutert. Diese Regelung zeigt, dass ein gewichtiger Beitrag zur Entschärfung des Dienstverweigererproblems auch in dieser Form geleistet werden kann. Zwar stellt auch die *Neuregelung des waffenlosen Militärdienstes* ebensowenig wie die verschiedenartigen denkbaren Zivildienstmodelle eine Ide-

¹⁾ Es sei in diesem Zusammenhang auch auf die Artikel 4 und 49 Absatz 5 BV verwiesen.

²⁾ Meinungsumfrage, durchgeführt von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung und vom Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern unter dem Patronat des Forum Helveticum.

allösung für alle Militärdienstverweigerer dar. Wie alle andern Modelle vermag die Neuregelung des waffenlosen Militärdienstes nur für einen Teil der betroffenen Minderheiten Erleichterung zu verschaffen. Sie stellt jedoch eine Teillösung dar, die zumutbar erscheint und die den Vergleich mit den Lösungsvarianten auf der Grundlage eines Zivildienstes namentlich aber auch mit ausländischen Ersatzdienstregelungen nicht zu scheuen braucht. Im übrigen darf an dieser Stelle auch daran erinnert werden, dass Wehrpflichtige aus einer grundsätzlich oppositionellen Einstellung heraus gelegentlich selbst die Leistung des Zivildienstes verweigern, zu dem sie sich aus Gewissensgründen haben versetzen lassen.

52

Von seiten der Befürworter eines zivilen Ersatzdienstes wird zuweilen der Vorwurf erhoben, die Schweiz sei das einzige Land in Westeuropa, das noch immer keinen Zivildienst eingeführt habe.

Dazu kann folgendes gesagt werden¹⁾:

Zunächst einmal dürfen nur Länder mit allgemeiner Wehrpflicht in die Betrachtung einbezogen werden. Länder wie Andorra, Irland, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, San Marino und das Vereinigte Königreich usw. scheiden somit aus. In allen übrigen im Europarat vertretenen Ländern, mit Ausnahme der Türkei und Zyperns, ist die Möglichkeit zur Leistung eines Ersatzdienstes grundsätzlich gegeben. In Portugal und in Spanien ist die erforderliche Ausführungsgesetzgebung zu den entsprechenden Verfassungsbestimmungen erst in Ausarbeitung begriffen. In allen in Betracht fallenden Ländern wird als Voraussetzung für die Zulassung zum Ersatzdienst ohne Ausnahme das Bestehen eines Gewissenskonfliktes verlangt. In einer Anzahl von Ländern (z. B. Belgien, Finnland, Frankreich, Italien und Schweden usw.) ist vorgesehen, die zum Ersatzdienst zugelassenen Wehrpflichtigen nicht nur im rein zivilen Bereich einzusetzen sondern der Ersatzdienst kann auch in der Form von unbewaffnetem Militärdienst *innerhalb* der Streitkräfte absolviert werden.

Griechenland und die Schweiz kennen als einzige einen Ersatzdienst nur in der Form eines waffenlosen Militärdienstes. In sämtlichen in Betracht fallenden Ländern, mit einer einzigen Ausnahme, besteht auch ein institutionalisiertes Prüfungsverfahren. Die Ausnahme betrifft wiederum Griechenland, wo für die Zulassung zum unbewaffneten Militärdienst zwar religiöse Gründe geltend gemacht werden müssen, deren Überprüfung indessen *nicht* vorgesehen ist. Das wird wiederum verständlich angesichts der Tatsache, dass als Ersatzdienst nur ein waffenloser Militärdienst, und zwar in der grundsätzlich *doppelten* Dauer des ordentlichen Wehrdienstes vorgesehen ist. Die Dauer des ordentlichen Wehrdienstes beträgt 24–33 Monate. Es kann somit in diesem Falle mit Fug und Recht von einem Tatbeweis gesprochen werden.

¹⁾ Vgl. hierzu: Conscientious Objection to Military Service in Europe, Study submitted by the Quaker Council for European Affairs; Herausgeber: Council of Europe; Parliamentary Assembly, Legal Affairs Committee, Strasbourg, 27. 8. 81.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass sich die schweizerische Regelung für den waffenlosen Militärdienst sehen lassen darf, auch wenn ein institutionalisierter ziviler Ersatzdienst fehlt.

53

In der öffentlichen Diskussion werden sodann von seiten der Befürworter eines zivilen Ersatzdienstes die Europäische Menschenrechtskonvention sowie verschiedene einschlägige Entschliessungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ins Feld geführt.

Dazu ist zunächst zu bemerken, dass ein formeller Rechtsanspruch auf Befreiung von der Pflicht zur Leistung von Militärdienst aus Gewissensgründen und zur Leistung eines zivilen Ersatzdienstes in der Europäischen Menschenrechtskonvention *nirgends* vorgesehen ist.

In den Arbeiten der verschiedenen Gremien im Schosse des Europarates haben das Problem der Rechtsstellung der Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen und das Problem der Schaffung der Möglichkeit zur Leistung eines Ersatzdienstes in der Tat seit Jahren einen sehr breiten Raum eingenommen. So hat unter anderem die parlamentarische Versammlung des Europarates am 7. Oktober 1977 in Anknüpfung an zwei frühere Vorstösse (Empfehlung Nr. 478 und Resolution Nr. 337, beide aus dem Jahre 1967) zuhanden des Ministerkomitees über diesen Gegenstand eine weitere Entschliessung (Nr. 816) verabschiedet. Darin wird dem Ministerkomitee empfohlen:

- a. die Regierungen der Mitgliedländer einzuladen, soweit dies nicht bereits erfolgt ist, ihre Gesetzgebungen im Sinne der Einführung eines Rechtes auf Freistellung von Militärdienstplicht aus Gewissensgründen und zur Leistung eines zivilen Ersatzdienstes zu ergänzen;
- b. ein Recht auf Verweigerung des Militärdienstes auch in die Europäische Menschenrechtskonvention aufzunehmen.

Das Ministerkomitee hat diese Empfehlungen entgegengenommen und wiederholt darauf geantwortet. In einer Stellungnahme vom 20. Oktober 1981 hat das Ministerkomitee indessen abschliessend deutlich gemacht, dass es beim gegenwärtigen Stand der Dinge keine Möglichkeit sehe, diese Empfehlungen zu verwirklichen.

Aus den vorstehenden Darlegungen dürfte mit hinreichender Klarheit hervorgehen, dass alle diese Empfehlungen sowohl für die Mitgliedländer des Europarates als auch für die Unterzeichnerstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht rechtsverbindlich sind.

54

Eine grundsätzlich friedfertige Einstellung ist nicht nur bei denen vorhanden, die glauben, aus Gewissensgründen den Dienst in der Armee verweigern zu müssen. Alle unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger, auch die, die mit voller

Überzeugung und unter Inkaufnahme von Opfern ihre Wehrpflicht in der Armee erfüllen, haben wohl diese Einstellung.

In der teilweise sehr emotional geführten öffentlichen Auseinandersetzung wird dieser Aspekt leider kaum beachtet. Man gewinnt vielmehr hin und wieder den Eindruck, dass sogar versucht wird, die Diskussion in eine Richtung zu lenken, die darauf abzielt, allein den Dienstverweigerer als ethisch vollwertigen Menschen gelten zu lassen und diejenigen, die ihre Wehrpflicht in der Armee erfüllen oder die in der Armee Kaderpositionen übernommen haben, zu diffamieren. Eine solche Betrachtungsweise ist zutiefst ungerecht.

Eine grundsätzliche friedfertige Einstellung genügt nicht, um den Frieden in Freiheit zu erhalten. Sie vermag einen zur Anwendung seiner Machtmittel entschlossenen Angreifer nicht zu beeindrucken. Die Geschichte liefert genügend Beispiele, dass eine einseitige Abrüstung keineswegs die erwartete Signalwirkung für eine freiwillige allgemeine Abrüstung aller übrigen Staaten zur Folge hat. Die Erfahrung lehrt vielmehr das Gegenteil: Ein potentieller und militärisch hochgerüsteter Aggressor wird durch eine solche einseitige Vorausleistung zu einem für ihn risikolosen Angriff oder zu einer Erpressung geradezu ermuntert.

55

In keinem anderen Lande ist die direkte Demokratie derart weit ausgebaut wie bei uns. Das bringt es mit sich, dass der Souverän gelegentlich Entscheidungen trifft, die mit den Empfehlungen der Bundesversammlung oder des Bundesrates nicht übereinstimmen. Das war auch der Fall, als das Schweizervolk mit grossem Mehr sowie sämtliche Stände die Vorlage verwarfen, nach welcher auf der Grundlage der Münchensteiner-Initiative die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes unter der Voraussetzung eines schweren Gewissenskonfliktes hätte eingeführt werden sollen.

Wir haben den Entscheid des Souveräns zu respektieren. Heute schon darauf zurückkommen zu wollen, wäre verfrüht.

Es wäre falsch, unser Land wegen dieses Sachverhaltes zu kritisieren. Wir haben keinen Anlass, uns unserer Institutionen, insbesondere unserer direkten Demokratie zu schämen. Vielmehr darf in diesem Zusammenhang die Frage gestellt werden, wie es um die Verbreitung institutionalisierter Ersatzdienstregelungen unter den Staaten Westeuropas heute stünde, wenn dort die direkte Demokratie ebenso ausgebaut wäre wie bei uns.

Im übrigen wird die Frage eines zivilen Ersatzdienstes im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung erneut zur Diskussion gestellt werden.

**über die Volksinitiative «für einen echten Zivildienst
auf der Grundlage des Tatbeweises»**

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 14. Dezember 1979 eingereichten Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. August 1982²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» vom 14. Dezember 1979 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 18^{bis} (neu)

¹ Wer den Militärdienst verweigert, wird von der Wehrpflicht befreit, wenn er Zivildienst leistet. Der Zivildienst dauert anderthalbmal so lange wie die Gesamtheit der verweigerten militärischen Dienste.

² Zivildienst bezweckt die Förderung des Friedens, indem er dazu beiträgt, Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen zu beseitigen, menschenwürdige Lebensverhältnisse zu schaffen und die internationale Solidarität zu stärken.

³ Der Zivildienst vollzieht sich im Rahmen öffentlicher und privater Organisationen und Institutionen, die seinen Zielsetzungen entsprechen. Koordination und Aufsicht obliegen dem Bund.

⁴ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

II

Die Annahme dieser Initiative ersetzt den Entscheid von Volk und Ständen vom 4. Dezember 1977 über den Bundesbeschluss vom 5. Mai 1977 betreffend die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

¹⁾ BBl 1980 I 441

²⁾ BBl 1982 III 1

Botschaft über die Volksinitiative «für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» vom 25. August 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1982
Date	
Data	
Seite	1-20
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 756

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.