

- 10 Siehe auch "Vernehmlassung": Definition des Militärdienstverweigerers (S. 6/7)
- 11 Unsere Auffassung vom Zivildienst siehe "Vernehmlassung": Grundsätzliche Vorbemerkungen (S. 3/4) und im Anhang Thesen und Modell des SFR (S.22-27)
- 12 Eine Ausnahme findet sich auf S. 13: Mit dem Begriff Ersatzdienst wird eine Entschliessung des Europarates angeführt, was unterstreicht, dass Zivildienst bewusst für schweizerische Verhältnisse verwendet wird
- 13 Ist mit "Ersatz-Zivildienst" (S. 15) am Ende gar das Militär als Ersatz des Zivildienstes gemeint?
- 14 Vgl. auch "Vernehmlassung": Was ist Zivildienst? (S. 7-9)
- 15 Auch die Militärdiensttauglichkeit als Zulassungskriterium leitet sich davon ab; siehe dazu "Vernehmlassung": Zulassung zum Zivildienst (S. 9), Streichung des Absatz 4 des Artikels 18 BV (S.13/4) und Zivildiensttauglichkeit (S. 15)
- 16 Siehe "Vernehmlassung" (S. 15-21)
- 17 Neufassung des Artikels 18 der Bundesverfassung (S. 11-13)
- 18 Vgl. "Vernehmlassung" (S. 12)
- 19 Vgl. dazu in diesem Bericht: Die Unverbindlichkeit der Skizze (S. 14) und "Vernehmlassung" (S. 12)
- 20 Vgl. "Vernehmlassung": Zuständigkeit des EMD (S. 4/5)
- 21 Die Strafprivilegierungsgründe finden sich in Art. 81, Ziff. 2 des Militärstrafgesetzes, wer nach Ziff. 1 verurteilt wird, dem wird die "Gewissensnot" abgesprochen

Ruedi Tobler, Winterthur,
Präsident des Schweizerischen Friedensrates

ZIVILDIENTST oder ERSATZDIENST?

Eine Auseinandersetzung mit der Botschaft des Bundesrates über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

Vorbemerkung	S. 3
Die formale Beerdigung der Münchensteiner Initiative	S. 3
Die Zerlegung des Gewissens	S. 6
Das menschliche Ermessen des Bundesrates	S. 10
Die Abwertung des Zivildienstes zum Ersatzdienst	S. 12
Ein Modell, das keines ist	S. 14
1. Die Unbrauchbarkeit des Modells - oder das EMD reproduziert sich selbst	S. 14
2. Die Unverbindlichkeit der Skizze	S. 14
3. Der Mythos von der Härte und Gefährlichkeit des Militärdienstes	S. 16
Was können wir tun?	S. 17
1. Rückweisungsantrag	S. 17
2. Verbesserung der Vorlage	S. 17
3. Ablehnung des bundesrätlichen Vorschlags	S. 17
4. Lancierung einer eigenen Zivildienstinitiative	S. 18
5. Lancierung einer Initiative zur Abschaffung der Militärjustiz	S. 18
Anmerkungen	S. 19

jedoch auf die Zusammenarbeit mit weiteren Kreisen zählen können (z.B. Soldatenbewegung, fortschrittliche Journalisten etc.), denn die Abschaffung der Militärjustiz ist ein rechtsstaatliches Anliegen, das sich nicht nur auf die Militärverweigerer-Diskussion abstützen sollte.

Anmerkungen

- 1 Botschaft über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes, vom 21. Juni 1976, im folgenden "Botschaft" genannt
- 2 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Schaffung eines Zivildienstes (sog. Münchensteiner Initiative), vom 10. Januar 1973, im folgenden "Bericht" genannt
- 3 Bericht der Expertenkommission des EMD zur Frage der Einführung eines zivilen Ersatzdienstes (Münchensteiner Zivildienstinitiative), vom 18. September 1974, im folgenden "Expertenbericht" genannt
- 4 Für einen friedensrelevanten Zivildienst, Vernehmlassung des Schweizerischen Friedensrates, vom 23. Februar 1975, im folgenden "Vernehmlassung" genannt
- 5 Gemeint ist wohl "im Fall der Verteidigung gegen einen gewaltsamen, widerrechtlichen Angriff". Oder wollen die "Experten" unterstellen, die Schweizer Soldaten hätten auch keinerlei Bedenken, bei einem gewaltsamen, widerrechtlichen Angriff mitzumachen?
- 6 Weitere Widersprüchlichkeiten sind in der "Vernehmlassung" aufgezeigt (S. 9-11)
- 7 Siehe "Vernehmlassung" (S. 14/5)
- 8 Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen, Gutachten, hrsg. von der Theologischen Kommission des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, Studien und Berichte aus dem Institut für Sozialethik des SEK, Heft 4, Juli 1972
- 9 Nicht genug damit, dass einer den Militärdienst verweigert, der Bundesrat macht gleich noch einen Gewissensverweigerer daraus

der Abstimmung über einen Verfassungsartikel, zu dem wir unmöglich ja sagen können, d.h. wir müssen, nachdem wir jahrzehntelang die Einführung eines Zivildienstes gefordert haben, wenn endlich eine Volksabstimmung kommt, doch nein sagen. Ich glaube nicht, dass wir es uns erlauben können, nur einfach die bundesrätliche Vorlage zu bekämpfen.

4. Lancierung einer eigenen Zivildienstinitiative

In diesem Fall stellt sich in aller Schärfe die Frage, ob nicht der Zeitpunkt für eine Zivildienstinitiative von unserer Seite gekommen ist. Mit einer eigenen Initiative in der Hand können wir die bundesrätliche Vorlage glaubwürdig bekämpfen. Dass unsere Initiative nicht nur über den bundesrätlichen Vorschlag, sondern auch noch über die Münchensteiner Initiative hinausgehen müsste, spricht noch nicht gegen diese Initiative und heisst auch noch nicht, dass sie zum vornehieren weniger Chancen hätte. Für ein grundsätzliches Anliegen lassen sich eher Leute mobilisieren und aktivieren, als für einen faulen Kompromiss, gegen den vielleicht weniger Widerstände da sind, aber für den sich niemand mit ganzem Herzen einsetzt. Eine Frage ist allerdings, ob ihre Abstimmung nicht zu kurze Zeit nach der Abstimmung über die bundesrätliche Vorlage erfolgen würde.

5. Lancierung einer Initiative zur Abschaffung der Militärjustiz

Wenn wir uns gegen die Lancierung einer eigenen Zivildienstinitiative entscheiden, haben wir die Möglichkeit, auf die Abstimmung hin eine Initiative zur Abschaffung von Militärjustiz und Militärstrafgesetz zu lancieren. Mit dieser Initiative hätten wir zwar keine vollwertige Alternative zum bundesrätlichen Vorschlag, aber sie gäbe uns immerhin die Möglichkeit, unsere Solidarität mit den Militärverweigerern zu bekunden. Für eine solche Initiative müssten wir

Vorbemerkung

Mit der Unterbreitung der bundesrätlichen Botschaft¹⁾ ist das formelle Verfahren für die Neufassung von Artikel 18 der Bundesverfassung, das durch die Einreichung der Münchensteiner Initiative am 12. Januar 1972 ausgelöst wurde, in seine entscheidende Phase getreten. Es erscheint mir deshalb wichtig, die "Botschaft" nicht für sich allein unter die Lupe zu nehmen, sondern die bisherige Entwicklung, d.h. vor allem den Bericht des Bundesrates zur Münchensteiner Initiative²⁾ und den Bericht der Expertenkommission,³⁾ in die Betrachtung einzubeziehen. Den "Expertenbericht" haben wir in unserer Vernehmlassung an den Bundesrat⁴⁾ eingehend kritisiert. Was dort gesagt wurde, braucht hier nicht wiederholt zu werden. Da sich die "Botschaft" in weiten Teilen stark an den "Expertenbericht" anlehnt, ihn sogar teilweise wörtlich übernimmt, wird öfters auf die "Vernehmlassung" verwiesen werden. Die parlamentarischen Debatten in die Auswertung einzubeziehen, war mir leider nicht möglich. Die vorliegende Kritik ist keine umfassende Analyse, sie greift nur jene Punkte heraus, die mir für die jetzige Diskussion besonders wichtig erscheinen.

Ruedi Tobler

Die formale Beerdigung der Münchensteiner Initiative

Mit Bundesbeschluss vom 18. September 1973 haben die eidgenössischen Räte dem Volksbegehren für die Schaffung eines Zivildienstes zugestimmt. Damit vertraten sowohl der National- wie der Ständerat die Auffassung, die beiden formalen Gültigkeitserfordernisse, Einheit der Materie und Einheit der Form, seien gewahrt, gemäss dem Antrag des Bundesrates im "Bericht":

Da sowohl das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie als auch dasjenige der Einheit der Form unseres Erachtens im vorliegenden Fall gewahrt ist, beantragen wir, die Initiative für gültig zu erklären. (s. 3)

Die Einheit der Materie ist nie umstritten gewesen; hingegen wurde über die Einheit der Form viel geschrieben. Im "Bericht" wurde sie auf 49 Zeilen abgehandelt (122 Die Einheit der Form, S. 2/3):

Im Fall der Initiative ist festzustellen, dass diese mit der Festlegung des von den Initianten gewünschten neuen Inhalts von Artikel 18 der Bundesverfassung weit geht. Sie beschränkt sich nicht darauf, einen allgemein gehaltenen, leitenden Grundsatz aufzustellen, sondern konkretisiert diesen bereits in erheblichem Masse. (S. 2/3)

Nach Ausführungen zu den einzelnen Punkten der Initiative kommt der "Bericht" zum folgenden eindeutigen Schluss:

Zusammenfassend gelangen wir zum Schluss, dass der Text der Initiative der Bundesversammlung jenen Gestaltungsspielraum belässt, der ihr von der Bundesverfassung für Volksbegehren dieser Art zugeordnet ist. (S. 3)

Der "Expertenbericht" widmet dieser Frage bedeutend mehr Platz (umgerechnet auf Druckzeilen 65, S. 6-8):

Massgebend ist dafür die Auslegung des Initiativtextes durch das Parlament, die sich auf den Sinn des Volksbegehrens stützt, wie ihn die Unterzeichner verstanden haben mussten. (..) Diese selbständige Mitwirkung der Räte (..) darf der Bundesversammlung nicht dadurch entzogen werden, dass die Initianten eine ins Einzelne gehende Fassung vorlegen und diese als allgemeine Anregung ausgeben, in der Absicht, dass das Parlament weder etwas daran ändern noch einen Gegenvorschlag unterbreiten könne. Der Bundesversammlung darf nicht auf diese Weise die Mitwirkung in der Verfassungsgebung entwunden werden. Die beiden Räte haben im Fall der Münchensteiner-Initiative in einer dem Begehren grundsätzlich zustimmenden Auslegung das Volksbegehren entgegengenommen, obschon dessen Fassung dem ausgearbeiteten Entwurf weit näher steht als der allgemeinen Anregung, als was sie ausgegeben wurde. (S. 7/8)

Man beachte, wie hier - ohne dass es eindeutig ausgesprochen wird - den Initianten unterschoben wird, sie hätten die Bundesversammlung austricksen wollen, während tatsächlich sie ausgetrickst werden. Wenn sie je noch etwas zur Ausgestaltung ihrer Initiative sagen wollen, kann ihnen immer unter die Nase gerieben werden: "Jetzt vollbringt das Parlament seine eigene rechtsschöpferische Tätigkeit. Wenn Ihr Eure

Was können wir tun?

Zuerst stellt sich die Frage, in welchem Sinn wir auf die parlamentarische Behandlung Einfluss nehmen sollen, was allerdings sofort erfolgen muss, da ja bereits in der Septembersession der Nationalra die Zivildienstvorlage behandelt.

1. Rückweisungsantrag

Eine Möglichkeit besteht darin, dahin zu wirken, dass die Vorlage an den Bundesrat zurückgewiesen wird, mit dem gleichzeitigen Auftrag, Verfassungsartikel und Bundesgesetz zugleich vorzulegen.¹⁹) Die Ausarbeitung sollte²⁰ dabei dem Departement des Innern übertragen werden.)

Da der Bundesrat seine Haltung nicht zu unsern Gunsten ändern wird, ist ein solches Vorgehen nur sinnvoll, wenn wir die so gewonnene Zeit nutzen können, um im Parlament mehr Anhänger für den Tatbeweis als ausschliessliches Zulassungskriterium zu gewinnen.

2. Verbesserung der Vorlage

Wird auf die Vorlage eingetreten (was sehr wahrscheinlich ist), können wir versuchen, eine Verbesserung der vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 18 der Bundesverfassung zu erreichen, dass nach ihr auch der Tatbeweis als einziges Zulassungskriterium möglich ist.

Das würde uns erlauben, in der Abstimmung über den Verfassungsartikel ja zu sagen, und dann allenfalls das Referendum gegen ein einschränkendes Bundesgesetz zu ergreifen.

3. Ablehnung des bundesrätlichen Vorschlags

Ich halte es für wahrscheinlich, dass uns weder das erste noch das zweite gelingt. Dann stehen wir vor

3. Der Mythos von der Härte und Gefährlichkeit des Militärdienstes

Es liegt in der Natur der Sache, dass die *Beanspruchung des Soldaten in der Armee erheblich intensiver ist als diejenige des Ersatzdienstpflichtigen*. So bestehen für den Dienst in der Armee keine zeitlichen Grenzen; der Dienst dauert grundsätzlich 24 Stunden. Auch muss die physische und die psychische Beanspruchung des Einzelnen in der Armee grösstmöglich sein, denn die Armee hat sich auf das Kriegsgenügen vorzubereiten. Darum muss die Armee mit ihren Anforderungen bisweilen an die Grenze der Leistungsfähigkeit des einzelnen Wehrmannes gehen (Ziff. 46 des Dienstreglements). Schliesslich sind auch die Gefahren – schon im Frieden, ganz besonders aber im Krieg – in der Armee unverhältnismässig grösser als in einem Zivildienst. ("Botschaft" S. 25)

Die grössere Beanspruchung des Soldaten gegenüber dem Zivildienstleistenden bleibt solange eine leere Behauptung, als es keinen Zivildienst gibt und die vergleichsweise Belastung nicht sachlich untersucht worden ist. Wobei kritisch anzumerken ist, dass Belastungs- und Leistungsfähigkeit des Menschen keine physikalischen, ein für allemal festlegbaren Grössen sind. Aus der Psychologie ist bekannt, dass die Leistungsfähigkeit in einem engen Verhältnis zur Leistungsmotivation steht. Für einen Menschen mag eine bestimmte Leistung wesentlich höhere Anforderungen stellen als eine andere, an deren Sinn er zweifelt. Für einen andern kann es gerade umgekehrt sein, wenn er an den Sinn der zweiten Aufgabe glaubt, jedoch an jenem der ersten zweifelt.

Auch die grössere Gefährlichkeit des Militärdienstes ist nicht ohne weiteres gegeben. Als Vergleichsmassstäbe dürfen jene Gefahrensituationen nicht herangezogen werden, in die Wehrmänner hie und durch Vorgesetzte gebracht werden, die Sicherheitsvorschriften der Armee nicht so genau nehmen – auch wenn solches Vorgehen von der Militärjustiz gerne als Kavaliersdelikt behandelt wird. Auch über die Gefährlichkeit kann nur eine Vergleichsuntersuchung, die zwangsläufig erst nach der Einführung des Zivildienstes durchgeführt werden kann, sachlichen Aufschluss geben.

Vorstellungen hätten verwirklichen wollen, hätten Ihr die Initiative als ausgearbeiteten Entwurf einreichen müssen."

In der "Botschaft" (122 und 123, S. 8-10) verwendet der Bundesrat mit 73 Zeilen rund die Hälfte mehr Platz für die Behandlung der Einheit der Form als seinerzeit bei seinem "Bericht". Er übernimmt nun die Argumentation des "Expertenberichts":

Die Münchensteiner Initiative wird zwar ausdrücklich als allgemeine Anregung bezeichnet; dennoch steht sie mit ihrem Wortlaut und dem Grad ihrer Konkretisierung dem *ausgearbeiteten Entwurf* wesentlich näher. (...)

Obschon der Initiativtext nach verschiedenen Richtungen einschränkende Forderungen erhebt, darf dem Verfassungsgeber der ihm gegenüber allgemeinen Anregungen zustehende Spielraum nicht eingeschränkt werden. Diese *selbständige Mitwirkung der eidgenössischen Räte in der Verfassungsergänzung* ist von der Verfassung ausdrücklich gewollt. Sie darf der Bundesversammlung nicht dadurch entzogen werden, dass die Initianten eine ins Einzelne gehende Fassung vorlegen, die zwar als allgemeine Anregung bezeichnet wird, die aber das Parlament daran hindern soll, den Text in eigener Zuständigkeit auszulegen und verfassungsgebend zu verwirklichen. ("Botschaft" S. 9)

Und gleichsam als Ermahnung an die Initianten, nicht etwa aufzumucken, fährt der Bundesrat schulmeisterlich fort:

Hätten die Initianten der Münchensteiner Initiative erreichen wollen, dass ihre Absichten und Vorstellungen unverändert zur Abstimmung gebracht werden, hätten sie die Form des ausgearbeiteten Entwurfs wählen müssen. (s. 9)

Damit ist die Münchensteiner Initiative erledigt. Der Bundesrat hat sich einen Freipass ausgestellt, zu tun und zu lassen, was er will. Wird das Parlament da mitmachen? Das ist so gut wie sicher.

Wenn man all dies bedenkt, erscheint die grundsätzliche Zustimmung zur Münchensteiner Initiative von Bundesrat und Parlament in einem neuen Licht. Mit dieser Zustimmung wurde eine Grundsatzabstimmung über die Initiative verhindert. Es ist klar, hätten die Initianten ein Volksmehr im Rücken, könnten sie vom Bundesrat nicht so leicht kaltgestellt und müssten eher ihre Vorstellungen verwirklicht werden. Diese Chance wollten Bundesrat und Parlament den Initianten nicht geben: Das Ja zur Münchensteiner Initiative war deshalb nicht ihre Unterstützung sondern ihre Beerdigung.

Die Zerlegung des Gewissens

In der "Botschaft" (wie auch in "Bericht" und "Expertenbericht") ist zwar viel vom Gewissen die Rede, eine Definition findet sich jedoch nicht.

Auch wenn es feste Massstäbe für das Gewissen nicht gibt, sollte es in der Praxis doch möglich sein, im Einzelfall zu einer gerechten Beurteilung zu gelangen. ("Bericht" S. 18)

So steht es im "Bericht" zu lesen. Wie allerdings zu einer gerechten Beurteilung gelangt werden könne, darüber schweigt sich der "Bericht" aus. Der "Expertenbericht" bietet dafür ein Rezept an, allerdings einen sehr festen Massstab, und es ist zweifelhaft, ob damit eine gerechte Beurteilung möglich wird:

Der Entscheid des Einzelnen darüber, ob für ihn das Gebot "Du sollst nicht töten" auch im Fall eines gewaltsamen, widerrechtlichen Angriffs⁵ bedingungslose Gültigkeit hat, ist ein Gewissensentscheid, der sowohl mit dem Glauben und der Ethik, als auch mit weltanschaulichen Argumenten motiviert werden kann. (S. 10)

In der "Botschaft" schliesst sich der Bundesrat den Experten nicht an:

So bestechend die Argumentation der Expertenkommission des Militärdepartements auch erscheint, hat sie doch den Nachteil, dass die alleinige Berufung auf Gewissensgründe im Einzelfall zu erheblichen Nachweisschwierigkeiten führen kann. Auf der einen Seite kann es selbst für ehrliche Wehrpflichtige sehr schwierig sein, ihren echten Gewissenskonflikt glaubhaft darzutun, und umgekehrt besteht die Gefahr, dass dieser Nachweis gewissen Wehrpflichtigen zu Unrecht gelingt, obschon sie die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen. (S. 14)

Schöner und offenkundiger kann man die Unmöglichkeit der Gewissensprüfung gar nicht darlegen: Wenn es selbst für ehrliche Wehrpflichtige sehr schwierig ist, einen echten Gewissenskonflikt (übrigens: was ist ein unechter Gewissenskonflikt?) nicht etwa nachzuweisen, sondern nur "glaubhaft darzutun", und wenn es andererseits gewissen Wehrpflichtigen sogar "dieser Nachweis gelingt" (was heisst, dass tatsächlich ein Gewissenskonflikt vorhanden ist!), obschon sie die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen (d.h., dass kein Gewissenskonflikt vorhanden ist!), dann⁶ ist eben eine Beurteilung grundsätzlich nicht möglich.) Das kann

Da die beantragte Verfassungsbestimmung vorsieht, dass alle Einzelheiten des Ersatzdienstes auf der Gesetzesstufe geregelt werden sollen, ist es, wie wir unter Abschnitt 21 dargelegt haben, notwendig, dass *über den wesentlichen Inhalt eines künftigen Bundesgesetzes über den Ersatzdienst heute schon bestmögliche Klarheit geschaffen wird.* ("Botschaft" S. 17)

Wenn "bestmögliche Klarheit" über die künftige Gesetzesregelung geschaffen werden soll, kann das nur durch einen verbindlichen Vorschlag geschehen. Ein verbindlicher Vorschlag würde jedoch die Arbeit des Gesetzgebers "präjudizieren".

Dieser Widerspruch lässt sich nur lösen, indem entweder bereits im Verfassungsartikel die wesentlichen, umstrittenen Fragen geregelt sind (wie wir das in der "Vernehmlassung" vorgeschlagen haben¹⁷)), oder gleichzeitig mit dem Verfassungsartikel der Entwurf für das Bundesgesetz vorgelegt wird.¹⁸) Die Verzögerung ist kein stichhaltiges Argument gegen die gleichzeitige Vorlage von Verfassungsartikel und Gesetzesentwurf:

Dabei möchten wir allerdings nicht so weit gehen, dass wir bereits den fertig ausgearbeiteten Entwurf zu einem künftigen Ersatzdienstgesetz vorlegen. Ein solches Vorgehen würde die Verwirklichung der Initiative allzu sehr verzögern. ("Botschaft" S. 7)

Die Umformulierung der "Skizze" in einen Gesetzestext hätte nicht allzuviel Zeit beansprucht und hätte bis heute erfolgen können. Aber auch wenn dafür noch 2 - 3 Monate mehr gebraucht worden wären, ergäbe sich immer noch ein erheblicher Zeitgewinn. Das gesamte parlamentarische Beratungsverfahren müsste dann nur einmal ablaufen, während nach dem Vorschlag des Bundesrates nach der allfälligen Annahme des Verfassungsartikels erst der Gesetzesentwurf ausgearbeitet und nachher das parlamentarische Verfahren nochmals durchlaufen werden müsste. Dass sich der Bundesrat nicht für das zeitökonomischere Verfahren entschieden hat, deutet darauf hin, dass er nicht damit rechnet, dass der Verfassungsartikel von Volk und Ständen angenommen wird. In diesem Fall hat er tatsächlich Arbeit gespart, weil gar kein Gesetzesentwurf auszuarbeiten ist.

Wir haben uns in der "Vernehmlassung" eingehend mit Organisation und Ausgestaltung des Zivildienstes befasst.¹⁶) Da die "Skizze einer künftigen Ersatzdienstordnung" inhaltlich den Vorschlägen des "Expertenberichts" entspricht, genügen hier einige zusätzliche Bemerkungen.

1. Die Unbrauchbarkeit des Modells -
oder das EMD reproduziert sich selbst

Das Modell für die Ausgestaltung und Organisation des Zivildienstes ist in seiner Gesamtheit unbrauchbar. Es stellt keine gedankliche Arbeit über einen Zivildienst dar; es ist lediglich ein getreuliches Abbild der Organisationsstruktur der Armee. Hier zeigt sich, dass es ein grundlegender Fehler war, die Behandlung der Zivildienstfrage dem EMD zu übertragen. Die Köpfe der EMD-Bürokraten sind so stark von der Armee absorbiert, dass sie nur noch Armee reproduzieren können, auch wenn ihr Auftrag lautet, einen Zivildienst zu entwerfen.

Im übrigen hat der Bundesrat seinerzeit im "Bericht" noch in Aussicht genommen, mehrere Modelle auszuarbeiten:

Wir nehmen in Aussicht, verschiedene Zivildienstmodelle auszuarbeiten, die eingehend besprochen und praktisch erprobt werden müssen. (S. 19)

2. Die Unverbindlichkeit der Skizze

Die in Kapitel 42 umrissene «Skizze einer künftigen Ersatzdienstordnung» ist als derartige allgemeine Orientierung zu verstehen. Sie hat rein informatorischen und vorläufigen Charakter und nicht die Bedeutung eines verbindlichen Antrags. Insbesondere soll die Arbeit des Gesetzgebers mit dieser «Skizze» in keiner Weise präjudiziert werden. ("Botschaft" S. 7/8)

Diese Unverbindlichkeitserklärung steht allerdings in Widerspruch zu einer andern Stelle in der "Botschaft", wo die Notwendigkeit der "Skizze" begründet wird:

der Bundesrat allerdings nicht zugeben, denn er will ja einen Untersuchungsausschuss einführen:

Angesichts der unbestreitbaren Problematik, die in der Erforschung des Gewissens des Einzelnen liegt, drängt sich eine Lösung auf, die nicht auf das Gewissen allein abstellt, sondern die auch die innere Motivierung des Gewissenskonflikts berücksichtigt. Auf diese Weise wird die Basis für den glaubhaften Nachweis des vom Wehrmann geltend gemachten Gewissens verbreitert. Wir möchten bei der Festlegung der Kriterien, die für die Zulassung zum Ersatzdienst massgebend sein sollen, auf die Regelung abstellen, die das Militärstrafgesetz bei der Umschreibung der Strafmilderungsgründe für Dienstverweigerer getroffen hat. Seit der Revision dieses Gesetzes im Jahr 1967 gelten die *«religiösen»* und die *«ethischen»* Beweggründe einer Dienstverweigerung als Strafmilderungsgründe, sofern sie den Wehrpflichtigen in eine «schwere Gewissensnot» geführt haben (Art. 81 Abs. 1²¹) des Militärstrafgesetzes). ("Botschaft" S. 14)

Im "Bericht" hat der Bundesrat seinerzeit noch festgehalten:

Allerdings spricht die Initiative nur sehr allgemein von der Unvereinbarkeit des Militärdienstes mit Gründen des Glaubens oder des Gewissens und nennt für diese Gründe keine nähere Motivierung, wie sie etwa in Artikel 81 des Militärstrafgesetzes mit der Beschränkung auf die religiösen und ethischen Gewissensgründe gegeben wird. (S. 16)

Im "Bericht" sah der Bundesrat noch keineswegs vor, sich auf die Regelung des Militärstrafgesetzes abzustützen:

Da die Initiative keine näheren Hinweise dafür enthält, unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall die Unvereinbarkeit von Glauben und Gewissen mit der Militärdienstleistung angenommen werden kann, muss die Ausführungsgesetzgebung hierfür die Kriterien bestimmen. Zweifellos handelt es sich dabei um das zentrale Problem der Initiative, das nur in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Kreisen gelöst werden kann. Wertvolle Hinweise dürften sich dabei aus den Erfahrungen ergeben, die im Ausland mit ähnlichen Regelungen gemacht worden sind.

Notwendig wird es auch sein, ein besonderes Auswahlverfahren und ein entsprechendes Organ für die Beurteilung zu schaffen. In diesem Verfahren muss in jedem einzelnen Fall untersucht werden, ob er die Voraussetzungen für die Zulassung zum Zivildienst erfüllt. Für die Ausgestaltung der Prüfungsinstanz und des Auswahlverfahrens können wiederum ausländische Erfahrungen als Beispiele zu Rate gezogen werden. (S. 18/9)

Zwei Dinge hat damals der Bundesrat also versprochen, die Zusammenarbeit mit allen beteiligten Kreisen und die Auswertung der Erfahrungen im Ausland. Unter Zusammenarbeit mag sich der Bundesrat allenfalls das Vernehmlassungsverfahren vorstellen. Das Übergehen des von uns vorgeschlagenen "Tatbeweises" als Zulassungskriterium, ohne ihn einer ernsthaften Prü-

fung unterzogen zu haben, können wir jedoch nicht als Zusammenarbeit empfinden. Eine Auswertung der Erfahrungen im Ausland findet sich weder im "Expertenbericht" noch in der "Botschaft". Sie hat wohl auch nicht stattgefunden. Denn eine Auswertung der Erfahrungen in der BRD würde die Lösung des Bundesrates ad absurdum führen. Er will sich jedoch nicht nur an die Regelung des Militärstrafgesetzes halten, sondern zudem noch die fragwürdige Praxis der Militärjustiz übernehmen:

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

Wir glauben, dass bei der Umschreibung der Zulassungskriterien zum Ersatzdienst auf die Erfahrungen und die bisherige Praxis der Militärgerichte abgestellt werden kann, indem die «religiösen» und die «ethischen» Motive als Zulassungsgründe anerkannt werden, wenn sie den Betroffenen in einen ernststen Gewissenskonflikt gebracht haben. ("Botschaft" S. 15)

Mit dem Abstellen auf die Praxis der Militärjustiz übergeht der Bundesrat die vielfältigen und fundierten Kritiken an dieser Praxis. Es sei hier besonders auf das Gutachten des Evangelischen Kirchenbundes zur Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen verwiesen:)

Nach psychologischer Beurteilung wirkt sich die gegenwärtige Praxis der Militärgerichtsbarkeit so aus, dass Dienstverweigerer, bei denen "schwere Gewissensnot" festgestellt wird, in der Regel ein infantil gebliebenes Gewissen haben, während Dienstverweigerer mit einem nach psychologischen Gesichtspunkten reifen Gewissen nicht von den im Gesetz vorgesehenen Milderungsgründen profitieren. (S. 8)

Es kümmert den Bundesrat auch nicht, dass durch die Regelung des Militärstrafgesetzes das Gewissen der Schweizer Soldaten etwas in ein schiefes Licht gerückt wird, da darin so grosses Gewicht auf die Gewissenhaftigkeit der Motive von Militärdienstverwei-

Dass diese rein formalistische Ableitung, die noch keineswegs zum zwingenden Schluss führt, "ziviler Ersatzdienst" müsse den Begriff "Zivildienst" ersetzen,¹⁴) in erheblichem Widerspruch zur Münchensteiner Initiative steht, die "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", übergehen die Experten stillschweigend.

In der "Botschaft" übernimmt der Bundesrat die Argumentation der Experten. In seinem Bemühen um die Uebernahme der Expertenideologie geht er sogar so weit, den Namen der Münchensteiner Initiative in "Volksbegehren für die Schaffung eines Ersatzdienstes" umzutaufen und am gleichen Ort den Auftrag des Parlaments von der Neufassung in "Ergänzung" von Artikel 18 der Bundesverfassung umzuformulieren (S.5). Kleinigkeiten, gewiss. Aber sind die nötig, wenn die Argumentation einleuchtend ist?

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

("Botschaft" S. 24)

Die Einführung des abwertenden Begriffs "Ersatzdienst" ist eine Voraussetzung für das Dienstmodell in "Expertenbericht" und "Botschaft".¹⁵) Allzuvielen würden stutzig, wenn man ihnen das als Zivildienst unterbreiten würde, hat es doch mit dem, was bisher in der Schweiz unter Zivildienst verstanden wird, nichts zu tun.

pfinden zuwiderlaufen". Der Bundesrat nimmt also für sich in Anspruch, die Grenzen des menschlichen religiösen und ethischen Empfindens festzulegen. Er verstösst damit nicht nur gegen die Meinungs- und Glaubensfreiheit, er erhebt zugleich einen unglaublichen Absolutheitsanspruch.

Die Abwertung des Zivildienstes zum Ersatzdienst

Zivildienst ist in der Schweiz nicht nur irgendein Wort, er ist ein historisch gewordener Begriff.¹⁾ Dieser Begriff ist von den Initianten der Münchener Initiative übernommen worden.²⁾ Auch im "Bericht" wird er durchwegs verwendet,²⁾ ja man kann sogar ein schönes Stück seiner Begriffswendung nachlesen (vor allem S. 4-9: Die Geschichte des Zivildienstgedankens in der Schweiz).

Im "Expertenbericht" werden die Begriffe durcheinander gebraucht, ausser bei der Behandlung der organisatorischen Fragen (S. 20-26); dort ist einheitlich von Ersatzdienst die Rede. Im vordern Teil werden die Begriffe "Zivildienst", "ziviler Ersatzdienst" und "Ersatzdienst" gesamthaft gesehen etwa gleich häufig verwendet,³⁾ einmal findet sich sogar "Ersatz-Zivildienst".³⁾ Dennoch bemerkt man das Bemühen der Experten, vom Begriff "Zivildienst" wegzukommen. Ihn möchten sie einem Dienst im Rahmen der Gesamtverteidigung vorbehalten (S. 13/4) und versuchen dann, den "zivilen Ersatzdienst" von ihrem "Zivildienst" abzuheben:

Eine solche

Eine solche Lösung würde über den Wortlaut der heute vorliegenden Initiative hinausgehen, deren Ziel einzig in der Schaffen eines zivilen Ersatzdienstes für jene Dienstverweigerer liegt, welche die Militärdienstpflicht wegen ihres Glaubens oder Gewissens nicht erfüllen können. Dieser Ersatzdienst ist die Nebenfolge der Befreiung des Dienstpflichtigen von der militärischen Erfüllung der Wehrpflicht. Nur so kann der Zusammenhang mit Art. 18 der Bundesverfassung gewahrt werden. (S. 14)

gerern gelegt wird. So muss er sich in der "Botschaft" gegen den Umkehrschluss verwahren, das Gewissen der Soldaten sei von minderer Qualität:

Es dürfen dadurch nicht zwei Kategorien von Bürgern geschaffen werden, von denen die eine mit einem vermeintlich «minderen» Gewissensanspruch ihren Dienst an der Gemeinschaft vorbehaltlos zu erfüllen hat, während einer kleinen Minderheit die Anerkennung eines nach ihrer Auffassung «höheren» Gewissens zugestanden wird. (S. 12/3)

Es ist allerdings unfair und ungerecht, wenn der Bundesrat uns unterschiebt, den Anspruch eines "höheren" Gewissens zu stellen, wo wir doch gerade die Beurteilung des Gewissens aus dem Spiel lassen wollen.

Der Bundesrat ist sich immerhin bewusst, dass sein Vorschlag von der Münchensteiner Initiative abweicht. Aber dafür hat er sich ja selbst einen formalen Freipass ausgestellt:

Das Kriterium der Unvereinbarkeit des Militärdienstes mit dem Gewissen des Wehrpflichtigen «aus religiösen oder ethischen Gründen» bedeutet eine Einschränkung gegenüber dem Text der Münchensteiner Initiative, welche nur auf Glauben oder Gewissen abstellt. Wir glauben jedoch, dass diese Umschreibung dem Sinn der Initiative gerecht wird, weil sie auf denselben Grundprinzipien beruht, die auch für die Münchensteiner Initiative begleitend waren. In der Festlegung der genannten Kriterien liegt ein Akt selbständiger Rechtsetzung der eidgenössischen Räte, wie er bei Volksinitiativen erfolgen darf, die in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht wurden. ("Botschaft" S. 15)

Der Bundesrat beantragt also, an der Gewissensprüfung festzuhalten:

Wir sind vielmehr der Auffassung, dass es ausreichende Möglichkeiten für die Ergründung der gewissensbedingten Einstellung zum Militärdienst gibt. Es sollte unseres Erachtens möglich sein, die Beweis- und Verfahrensfragen so zu regeln, dass der echte Gewissensverweigerer⁹ ermittelt werden kann. ("Botschaft" S. 21)

Es ist dem Bundesrat nicht gelungen, seine Auffassung mit schlüssigen Argumenten zu untermauern, dass eine gerechte Beurteilung des Gewissens möglich sei. Soweit überhaupt Argumente vorgebracht werden, sind sie widersprüchlich und widerlegen eher seine Auffassung. Eine Lösung kann der Bundesrat nicht vorschlagen; deshalb präsentiert er einfach den alten Kram der Militärjustiz als seine Zauberpflaster. Ein fauler Zauber.

Auch bei voller Würdigung der in der Schweiz bestehenden Sonderverhältnisse sind wir zur Ansicht gelangt, dass unter den heutigen Umständen in vermehrtem Mass bei den Wehrpflichtigen ein ernster Konflikt zwischen dem Gebot ihres Gewissens und der staatlichen Forderung nach Militärdienstleistung eintreten kann. (S. 17)

An dieser Stelle im "Bericht" scheint der Bundesrat Verständnis für die Anliegen der Militärdienstverweigerer zu zeigen. Hat er dies aber wirklich, wenn er andererseits, ebenfalls im "Bericht", festhält:¹⁰⁾

Die Schweiz wird niemals einen andern Staat angreifen und gefährdet weder andere Staaten noch den Weltfrieden. Wenn die schweizerische Armee zur Verteidigung des Landes eingesetzt wird, geht es immer um die Abwehr der Aggression eines Dritten. In dieser Lage wird sich die Schweiz stets im Zustand einer gerechten Notwehr befinden. Die Mitwirkung an der Überwindung eines solchen staatlichen Notstandes kann jedem Schweizer Bürger zugemutet werden.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die besondere strategische Konzeption unserer Landesverteidigung hinzuweisen, die darin besteht, dass unsere Armee durch ihr Vorhandensein und ihre Einschätzung bei andern Staaten einen potentiellen Angriff verhindern soll. Diese friedenserhaltende Funktion der schweizerischen Armee setzt eine grösstmögliche zahlenmässige Stärke voraus. Wer dem Land diesen Dienst versagt, schwächt seine Friedensaussichten. (S. 10/1)

Wenn jedem Schweizer Bürger die Mitwirkung in der Armee zugemutet werden kann, und wenn zugleich jeder, der dem Land diesen Dienst versagt, seine Friedensaussichten schwächt, dann ist wahrlich nicht einzusehen, warum für Militärdienstverweigerer ein Zivildienst eingerichtet werden soll.

Dieser Widerspruch hat seine Auswirkungen auf den Zivildienst, vor allem auf die Zulassung dazu. Wer auch nur den leisesten Zweifel am oben dargestellten Mythos der friedlichen und gerechten Schweiz vorzubringen wagt, scheidet zum vorneherein aus. Verständnis wird nur jenen entgegengebracht, deren inneres, persönliches Problem die Militärdienstleistung ist:

Neben dieser grossen Mehrheit von Schweizerbürgern gibt es eine zahlenmässige kleine Gruppe von Wehrpflichtigen, die sich, selbst im Fall eines staatlichen Notstandes, *ausserstande erklären, der Armee ihre Dienste zur Verfügung zu stellen und in militärischen Kampfhandlungen notfalls von der Waffe Gebrauch zu machen.* Für diese ernsthaften Verweigerer der militärischen Dienstleistung hat das Ge-

bot «Du sollst nicht töten» bedingungslose und unbeschränkte Gültigkeit. Sie stehen unter dem *innern Zwang, die vom Staat geforderten militärischen Pflichten nicht erfüllen zu können*. Aus der Struktur ihrer Persönlichkeit heraus sind sie unfähig, Gewalt anzuwenden und zu töten, und zwar auch dann, wenn damit ihr persönliches Überleben in Frage gestellt werden sollte. ("Botschaft" S. 11/2)

Die Militärdienstverweigerung ist also in der "Struktur ihrer Persönlichkeit" begründet und liegt nicht an der Schweizer Armee. Ja, sie hat mit ihr nichts zu tun, sondern höchstens mit einem allfälligen Feind:

Allerdings kann kein Wehrpflichtiger im Zeitpunkt der Erklärung verbindlich und mit Sicherheit zum voraus sagen, wie sein Gewissen auf eine extreme Lage, wie jene einer Kriegshandlung und eines feindlichen Angriffs, reagieren wird. (...) Insbesondere hat die urteilende Stelle auch auf die besonderen Schwierigkeiten Rücksicht zu nehmen, die dem Nachweis einer in der Zukunft liegenden, hypothetischen Gewissensentscheidung eigen sind. ("Botschaft" S. 19)

Der Gewissenskonflikt ist demnach auch nicht in der Gegenwart, angesichts des Zwangs zur Militärdienstleistung gegeben, sondern allenfalls einmal in der Zukunft, wenn der sogenannte Ernstfall eintreten sollte. Nachdem solchermassen der Mythos der Schweizer Armee nach allen Seiten abgesichert ist, können jene, die ihn in Frage stellen, umso besser disqualifiziert werden:

Ein Ersatzdienst ist denkbar im *Rahmen der Gesamtverteidigung*, zu der neben den militärischen auch Elemente der nicht-militärischen, d.h. zivilen Landesverteidigung gehören. (...) Dazu ist vorerst festzustellen, dass erfahrungsgemäss damit gerechnet werden muss, dass eine grössere Zahl von Dienstverweigerern aus religiösen oder ethischen Gründen auch diesen Dienst und die Vorbereitung dazu mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren könnten, weil sie im Rahmen der Gesamtverteidigung geleistet werden müssten. Freilich könnte eine solche Begründung nicht zur Dienstbefreiung ausreichen, weil der Dienst in der Gesamtverteidigung ausserhalb der Armee geleistet wird, wobei kein Kampfeinsatz stattfindet, sondern reine Sicherungs- und Schutzaufgaben erfüllt werden, die nach menschlichem Ermessen weder dem religiösen noch dem ethischen Empfinden zuwiderlaufen sollten. ("Botschaft" S. 23)

Wessen Militärdienstverweigerung nicht in der Struktur der Persönlichkeit begründet ist, sondern sich aus einem Widerspruch zum Mythos der Armee und der Gesamtverteidigung herleitet, der wird zum Unmenschen deklariert, den "nach menschlichem Ermessen" sollte ein unbewaffneter Dienst in der Gesamtverteidigung "weder dem religiösen noch dem ethischen Em-