

12.073

**Botschaft
zur Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht»**

vom 14. September 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. September 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» will die Militärdienstpflicht für Schweizer Bürger abschaffen. Der Bundesrat empfiehlt die Initiative aus folgenden Gründen zur Ablehnung: Bei deren Annahme würde die Sicherheit der Schweiz davon abhängig, ob sich genügend Personen freiwillig melden, und eine in der Schweiz stark verankerte Bürgerpflicht würde aufgegeben. Zudem kann das heutige Wehrmodell die geforderten Leistungen am wirkungsvollsten erbringen.

Am 5. Januar 2012 reichte die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» mit 106 995 gültigen Unterschriften ein. Ziel der Initiative ist es, die Militärdienstpflicht abzuschaffen und die gegenwärtige Armee mit Militärdienstpflicht und Miliz durch eine kleinere Freiwilligenmiliz abzulösen. Die Wehrgerechtigkeit ist aus Sicht der Initiantinnen und Initianten gegenwärtig nicht mehr gegeben. Deshalb sei ein grundlegender Systemwechsel erforderlich. Männer und Frauen sollen freiwillig Militär- und Zivildienst leisten können. Als Folge davon soll die Wehrpflichtersatzabgabe entfallen. Das Initiativkomitee äussert sich hingegen nicht zur Zukunft der Schutzdienstpflicht im Zivilschutz.

Der Bundesrat begrüsst, dass die Initiative eine breite politische Diskussion zu einem der Grundpfeiler des gegenwärtigen Dienstpflichtsystems ermöglicht (Militärdienstpflicht, Zivildienst als Ersatzdienst, Schutzdienstpflicht im Zivilschutz und Wehrpflichtersatzabgabe; freiwilliger Militärdienst für Frauen). Mit Blick auf die Konsequenzen lehnt er jedoch die Initiative ab. Ihre Annahme hätte gravierende Folgen für die Schweiz und ihre Sicherheit. Für den Bundesrat sprechen vor allem drei Gründe gegen die Initiative:

Erstens würde eine Annahme der Initiative bedeuten, dass die Schweiz die Sicherheit von Land und Bevölkerung davon abhängig machen würde, ob genügend geeignete Männer und Frauen ausreichenden persönlichen Nutzen in einem Engagement in der Armee sehen und sich freiwillig melden. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die gegenwärtig geringe Bedrohung durch militärische Angriffe, sondern auch für die Unterstützung der zivilen Behörden in der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Bei einer Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage müsste überdies zuerst die Verfassung angepasst werden, bevor die Militärdienstpflicht wieder eingeführt werden könnte.

Zweitens gehört es zum Selbstverständnis der Schweizer Gesellschaft, dass sich Bürgerinnen und Bürger persönlich für das Gemeinwohl einsetzen und diese Aufgabe nicht an bezahlte Freiwillige delegieren. Darauf beruht das politische System in Bund, Kantonen und Gemeinden ebenso wie die Armee. Rechte sind untrennbar mit Pflichten verbunden; Wehrpflicht ist Bürgerpflicht. Die Militärdienstpflicht ist staatspolitisch fest verankert, demokratisch legitimiert und völkerrechtlich zulässig.

Drittens können die von der Armee geforderten Leistungen am besten mit einer Milizarmee mit Militärdienstpflicht erbracht werden. Die Armee muss in der Lage

sein, schlimmstenfalls eine grosse Zahl von Truppen aufbieten zu können. Für das gegenwärtige Modell mit Militärdienstpflicht und Milizprinzip sprechen die Nutzbarmachung ziviler Kenntnisse und Fertigkeiten für die Armee, die soziale und regionale Durchmischung der Armee, die enge Verbindung zwischen Armee und Gesellschaft sowie die wehrpolitische Tradition.

Der Bundesrat versteht die Wehrgerechtigkeit als objektiven, transparenten und gerechten Vollzug des Dienstpflichtsystems; sie ist nicht von der Tauglichkeitsquote abhängig, wie die Initiantinnen und Initianten suggerieren. Diese sind einer Betrachtungsweise verhaftet, die seit der Einführung von Schutzdienstpflicht und Zivildienst überholt ist. Auch in diesen Organisationen leisten Schweizer Bürgerinnen und Bürger nach Massgabe ihrer Möglichkeiten einen persönlichen Beitrag für die Gemeinschaft.

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8286
1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	8289
1.1 Wortlaut der Initiative	8289
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	8289
1.3 Gültigkeit	8290
2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative	8290
2.1 Begriffe Wehrpflicht, Militärdienstpflicht, Dienstpflichtsystem	8290
2.2 Bisherige politische Diskussion	8291
2.3 Studiengruppe Dienstpflichtsystem	8295
2.4 Entwicklung in Europa	8296
3 Ziele und Anliegen der Initiative	8297
3.1 Ziele der Initiative	8297
3.2 Weitere Anliegen der Initiative	8297
3.3 Übergangsbestimmungen	8298
4 Würdigung der Initiative	8298
4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative	8298
4.1.1 Militärdienstpflicht und Miliz, Freiwilligenmiliz	8298
4.1.2 Dienstpflichtsystem	8300
4.1.3 Zivildienst	8301
4.1.4 Wehrgerechtigkeit	8301
4.1.5 Integration der Frauen	8303
4.1.6 Grösse und Kosten der Armee	8303
4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	8304
4.2.1 Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik	8304
4.2.2 Auswirkungen auf die Armee	8305
4.2.3 Auswirkungen auf den Zivildienst	8307
4.2.4 Auswirkungen auf den Zivilschutz	8308
4.2.5 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	8308
4.2.6 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	8310
4.2.7 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8311
4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative	8311
4.3.1 Sicherheitspolitische Bedeutung der Militärdienstpflicht	8311
4.3.2 Staatspolitische Bedeutung der Militärdienstpflicht	8313
4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	8315
5 Schlussfolgerungen	8316
Bundesbeschluss zur Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» (Entwurf)	8317

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» hat folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 59 Militär- und Zivildienst

¹ Niemand kann verpflichtet werden, Militärdienst zu leisten.

² Die Schweiz hat einen freiwilligen Zivildienst.

³ Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls für Personen, die Dienst leisten.

⁴ Personen, die Dienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 8 (neu)

8. Übergangsbestimmungen zu Art. 59 (Militär- und Zivildienst)

Tritt die Bundesgesetzgebung nicht innerhalb von fünf Jahren nach Annahme der Aufhebung der Militärdienstpflicht und der Einführung des freiwilligen Zivildienstes im Sinne von Artikel 59 Absätze 1 und 2 durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» wurde am 22. Juni 2010 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 5. Januar 2012 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 31. Januar 2012 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 106 995 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.³

¹ SR 101

² BBl 2010 4403

³ BBl 2012 1157

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 5. Januar 2013 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Gelangt die Bundesversammlung zum gleichen Schluss wie der Bundesrat, so hat sie nach Artikel 100 ParlG spätestens bis zum 5. Juli 2014 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die verfassungsmässigen Minimalanforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die Initiative ist deshalb gültig.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) lancierte die eidgenössische Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» am 17. April 2010. Damals waren die Arbeiten am Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (sicherheitspolitischer Bericht)⁵ in der Schlussphase. Der sicherheitspolitische Bericht wurde dann am 23. Juni 2010 vom Bundesrat gutgeheissen und an die eidgenössischen Räte überwiesen. Die Militärdienstpflicht ist darin zwar auch ein Thema, die Initiative wurde jedoch nicht durch diesen Bericht ausgelöst. Sie knüpft vielmehr an einer längeren politischen Diskussion um die Ausgestaltung des Dienstpflichtsystems an.

2.1 Begriffe Wehrpflicht, Militärdienstpflicht, Dienstpflichtsystem

Zu klären sind die Begriffe «Wehrpflicht» (bzw. «allgemeine Wehrpflicht») und «Militärdienstpflicht». Der Titel der Initiative verlangt die Aufhebung der Wehrpflicht. Im Initiativtext selbst wird in Artikel 59 Absatz 1 BV hingegen der Begriff «Militärdienstpflicht» verwendet. Der Begriff «Wehrpflicht» wird in Bundesver-

⁴ SR 171.10

⁵ BBl 2010 5133

fassung und Gesetz nicht mehr verwendet; dort ist die Rede von Militärdienstpflicht. In dieser Botschaft wird deshalb der Begriff «Militärdienstpflicht» verwendet.

Unter Dienstpflichtsystem wird der Verbund von Militärdienstpflicht, Zivildienst, Schutzdienstpflicht (Zivilschutz) und Wehrpflichtersatzabgabe mit den gegenwärtig gültigen je spezifischen verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen verstanden.⁶ Der Begriff deckt Dienstpflichten ab, die der Bund gesetzlich verankert hat, und ist nicht mit der Idee der allgemeinen Dienstpflicht zu verwechseln, die eine freie Wahl zwischen verschiedenen Dienstarten anstrebt.⁷

2.2 Bisherige politische Diskussion

Die Militärdienstpflicht wurde bislang nur diskutiert, wenn die Abschaffung der Armee oder Anpassungen des Dienstpflichtsystems zur Debatte standen. Die Initiative macht erstmals die *Abschaffung* der Militärdienstpflicht für sich zum Gegenstand einer breiten politischen Diskussion. Sie ermöglicht damit auch eine Bestandesaufnahme dazu, wie das Dienstpflichtsystem in den letzten Jahrzehnten durch demokratische Entscheidungen weiterentwickelt wurde und welche weiteren Anpassungen gegenwärtig geprüft werden.

Verfassungsrevision

Die seit dem 1. Januar 2000 geltende neue Verfassung hat materiell an der Militärdienstpflicht nichts verändert; sie stand bei der Totalrevision nicht zur Debatte. Sprachlich wurde die Formulierung «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor» (Art. 18 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874)⁸ durch die folgende, gegenwärtig gültige Formulierung ersetzt: «Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.» (Art. 59 Abs. 1 BV).

Volksinitiativen

Die erste Initiative zur *Abschaffung der Armee*, die von der GSoA eingereichte eidgenössische Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik», untersagte sämtliche Wehrmodelle. Sie wurde am 26. November 1989 von Volk und Ständen mit 64,4 Prozent Nein-Stimmen und nur zwei annehmenden Ständen abgelehnt. Ebenfalls abgelehnt wurde eine zweite Armee-Abschaffungs-Initiative, die eidgenössische Volksinitiative «Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee»; sie wurde am 2. Dezember 2001 von allen Ständen und von 78,1 Prozent der Stimmen verworfen. Diese Initiative liess «die bewaffnete Beteiligung an internationalen Friedensbemühungen» explizit zu, wobei offen blieb, ob dies bei einer Annahme der Initiative mit Berufs-, Dienstpflichtigen- oder Freiwilligenverbänden hätte erfolgen können.

⁶ Art. 59, Abs. 1 und 2 BV; Art. 61 Abs. 3 BV; Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10), Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1), Zivildienstgesetz vom 6. Oktober 1995 (SR 824.0), Bundesgesetz vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe (SR 661).

⁷ Das Verhältnis zwischen Militärdienstpflicht, Zivildienst, Zivilschutz und Wehrpflichtersatzabgabe wird in Ziff. 4.1.2 dargelegt.

⁸ BS I 3. In der Formulierung gemäss Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1991 zur Einführung des Zivildienstes.

Parlamentarische Vorstösse und parlamentarische Initiativen

Seit 1990 wurden wiederholt Motionen und Postulate sowie parlamentarische Initiativen⁹ mit dem Ziel eingereicht, die *Militärdienstpflicht* abzuschaffen oder zur *allgemeinen Dienstpflicht* zu erweitern. Teils wurde ergänzend die Schaffung eines freiwilligen Zivildienstes gefordert, teils dessen Öffnung für Frauen auf freiwilliger Basis. Ein obligatorischer Dienst für Frauen war kein Thema. Keiner dieser Vorstösse wurde im Parlament angenommen und keiner parlamentarischen Initiative wurde Folge gegeben.¹⁰ Dieselben Themen wurden in den Jahren 2008/09 auch in Interpellationen aufgegriffen.¹¹ Der Bundesrat wies damals in seinen Antworten darauf hin, dass diese Fragen im Zusammenhang mit dem sicherheitspolitischen Bericht vom 23. Juni 2010¹² und im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee geklärt werden sollten. Im sicherheitspolitischen Bericht bekräftigte der Bundesrat sodann seine Absicht, an der Militärdienstpflicht festzuhalten. Dazu gab es in der Anhörung und in der parlamentarischen Debatte kaum Opposition. Gleiches zeigte sich in der parlamentarischen Diskussion des Armeeberichts 2010 vom 1. Oktober 2010¹³.

Berichte zum Dienstpflichtsystem

Der Bundesrat hat bereits in den 1990er-Jahren das Dienstpflichtsystem als Ganzes überprüfen lassen (Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht, Schlussbericht vom 20. August 1996)¹⁴ und in Erfüllung des Postulats Wicki vom 29. Mai 2005 (05.3526 «Bericht zur Wehrgerechtigkeit») und des Postulats Héche vom 29. September 2010 (10.3723 «Integration von untauglichen oder ausgemusterten Personen in das Konzept des Zivildienstes») einzelne Aspekte untersucht.¹⁵

⁹ 1990 die Motion Blocher (90.429 «Einführung einer Gesamtverteidigungsdienstpflicht»); 1991 die Motion Rhinow (91.3143 «Gemeinschaftsdienste»); 1994 das Postulat Bircher (94.3266 «Gemeinschaftsdienst für alle. Erarbeitung eines Grundlagenberichts»); 2002 die parlamentarische Initiative Zäch (02.450 «Einführung eines Sozialdienstes»); 2004 die Motionen Frick (04.3369) und CVP-Fraktion (04.3379 «Allgemeine Dienstpflicht für Männer»), 2005 die parlamentarische Initiative Darbellay (05.409 «Allgemeine Dienstpflicht für Männer», zurückgezogen) und die Motion Lang (05.3252 «Aufhebung der Militärdienstpflicht und Schaffung eines freiwilligen Sozial- und Friedensdienstes»); 2006 zwei Postulate Haering (06.3295 «Sistierung der Wehrpflicht»; und 06.3405; «freiwilliger Zivildienst»); 2007 die Motion John-Calame (07.3684 «Zivildienst für Frauen»); 2008 die parlamentarische Initiative Roth-Bernasconi (08.460 «Freiwilliger Zivil- oder Militärdienst für Frauen und Männer») sowie 2009 die parlamentarische Initiative Allemann (09.508 «Sistierung der Militärdienstpflicht»). Hängig ist gegenwärtig noch das Postulat Galladé (11.3783 «Armeemodell mit Zukunft»).

¹⁰ Einzig die Motion Rhinow (91.3143) wurde in der abgeschwächten Form des Postulates angenommen. Das Anliegen wurde bei der Verfassungsrevision nicht berücksichtigt.

¹¹ Dringliche Interpellation Grüne Fraktion (08.3466 «Krise der Armee und der Sicherheitspolitik») und Interpellation Sozialdemokratische Fraktion (08.3467 «Armee in der Krise. Grundlegende Reformen jetzt»), Interpellationen François (08.3905 «Armee. Welche Strategie für ihre Zukunft?») und Allemann (09.4126 «Für eine moderne und auf realistische Bedrohungsszenarien ausgerichtete Armee»).

¹² BBl 2010 5133

¹³ BBl 2010 8871

¹⁴ Dort findet sich auch eine Übersicht über die ausserparlamentarische Diskussion der allgemeinen Dienstpflicht.

¹⁵ Vgl. Ziff. 4.1.3

Revision des Dienstpflichtsystems

Das Dienstpflichtsystem wurde 1995 und 2003 durch Armeeformen und 1996 durch die Einführung des Zivildienstes umgebaut. Die Vorschläge des Bundesrates fanden im Parlament breite Zustimmung. Militärdienstpflicht und Miliz standen wiederum zu keinem Zeitpunkt zur Disposition.

Armeeformen und Dienstpflichtsystem

Die Armee wurde schrittweise verkleinert, indem das Entlassungsalter gesenkt wurde. So reduzierte sich die Anzahl der militärdienstpflichtigen Jahrgänge. Als neues Element im Dienstpflichtsystem wurde mit der Armeeform XXI das Durchdienermodell geschaffen, also die Möglichkeit, den Militärdienst an einem Stück zu absolvieren. Der Anteil der Durchdiener wurde gesetzlich auf maximal 15 Prozent eines Rekrutenjahrganges beschränkt (Art. 54a Abs. 3 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995; MG),¹⁶ um eine Gefährdung des Milizprinzips zu vermeiden.¹⁷

Ergänzung durch den Zivildienst

Diensttaugliche Männer, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können, wurden bis 1996 strafrechtlich verfolgt. 1992 wurden die Verfassungsgrundlage für einen Zivildienst in einer Volksabstimmung angenommen und die Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen entkriminalisiert.¹⁸ 1995 wurde das Zivildienstgesetz¹⁹ verabschiedet, das am 1. Oktober 1996 in Kraft trat.

Zuvor hatte die Forderung, einen Zivildienst einzuführen, keine Mehrheit gefunden.²⁰ Die Problematik war entschärft worden, indem die Möglichkeit geschaffen worden war, Militärdienst ohne Waffe zu leisten. Die Abschaffung der Gewissensprüfung 2009²¹ führte zu einem starken Anstieg der Zahl der Zivildienstgesuche: Im Jahr 2010 wurden 7391 Gesuche eingereicht, während es von 1996 bis zu diesem Zeitpunkt jährlich rund 1800 Gesuche gewesen waren. Der Bundesrat beschloss, das Verfahren auf Verordnungsebene anzupassen und nicht das Zivildienstgesetz erneut zu revidieren, um die Gewissensprüfung wieder einzuführen, wie dies parlamentarische Vorstösse gefordert hatten.²² Die Zahl der Zivildienstgesuche ging dann auch in der Folge wieder zurück: Im Jahr 2011 wurden 5800 Gesuche eingereicht, von denen 4670 eine Zulassung erreichten.

¹⁶ SR 510.10

¹⁷ Gutachten von Prof. Schindler vom 14. April 1999 zuhanden des VBS (VPB 65.38).

¹⁸ Art. 18 Abs. 1 aBV; Art. 59 Abs. a BV. Seit 1992 wurden Militärdienstverweigerer zu einer Arbeitsleistung verpflichtet und nicht mehr inhaftiert (Barras-Reform).

¹⁹ SR 824.0

²⁰ Der Vorschlag des Bundesrates zur Umsetzung der Volksinitiative «Für die Schaffung eines Zivildienstes (Münchensteiner Initiative)» (Botschaft: BBl 1976 II 961; Abstimmungsergebnis: BBl 1978 I 677) fand eine Mehrheit im Parlament, wurde in der Volksabstimmung jedoch 1977 ebenso abgelehnt wie 1984 die Tatbeweis-Initiative (Botschaft: BBl 1982 III 1; Abstimmungsergebnis: BBl 1984 I 1357).

²¹ Änderung vom 3. Oktober 2008 des ZDG, in Kraft seit 1. April 2009, ausgelöst durch die Motion Studer (04.3672 «Zivildienst. Einführung des Tatbeweises»).

²² Vgl. Berichte des Bundesrates vom 23. Juni 2010 (10.074) und vom 27. Juni 2012 über die Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Im Parlament hängig sind gegenwärtig noch die Motion Eichenberger (09.3861 «Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten»), die parlamentarische Initiative Engelberger (10.528 «Stopp dem Jekami im Zivildienst») sowie die Motion Lachenmeier (11.3957 «Freiwilliger Zivildienst für alle»).

2011 legte der Bundesrat einen Bericht über die Möglichkeit vor, untaugliche oder ausgemusterte Personen in den Zivildienst zu integrieren, und erfüllte so das Postulat Hêche (10.3723 «Integration von untauglichen oder ausgemusterten Personen in das Konzept des Zivildienstes»).

Zivilschutz und Dienstpflichtsystem

Der Zivilschutz wurde 1995 ebenso wie die Armee verkleinert (Reform Bevölkerungsschutz XXI).²³ Neu reichte es, den Zivilschutz aus militärdienstuntauglichen Männern zu rekrutieren. Das zuvor geltende System, wonach Wehrpflichtige nach ihrem Militärdienst noch für einige Jahre Dienst im Zivilschutz zu leisten hatten, wurde aufgegeben. Der Bestand wurde von 380 000 auf 120 000 gesenkt.

Wehrpflichtersatzabgabe

Schliesslich war auch die Wehrpflichtersatzabgabe verschiedentlich Gegenstand politischer Diskussionen. Diese Abgabe haben im Grundsatz diejenigen zu entrichten, die keinen Militärdienst leisten, sei es, weil sie militärdienstuntauglich sind, oder sei es, weil sie einen Militärdienst oder einen Zivildienst aus persönlichen Gründen verschoben haben.²⁴ Der zweite Fall ist im Grundsatz unbestritten und braucht deshalb hier nicht erörtert zu werden. Wer militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich ist, kann die Abgabe verringern, indem er Zivilschutzdiensttage leistet (4 % pro Tag). Keine Ersatzabgabe hat schliesslich zu entrichten, wer durch den Gesetzgeber vom Militärdienst (z.B. Grenzwächter, Polizisten) oder vom Zivildienst befreit ist. Die Regelung, dass Militärdienstuntaugliche einschliesslich der Behinderten die Wehrpflichtersatzabgabe zu entrichten hatten, wurde kontrovers diskutiert.²⁵ Eine Standesinitiative des Kantons Jura aus dem Jahr 1990 führte dazu, dass erheblich Behinderte keine Ersatzabgabe mehr zu bezahlen haben.²⁶ Die Motion Lumengo vom 9. Dezember 2009 (09.4115 «Kein Militärflichtersatz für Teilinvalide»), die die Befreiung auch auf Teilinvalide ausdehnen wollte, wurde abgeschrieben. Der Bundesrat hatte darauf verwiesen, dass dies die Wehrgerechtigkeit tangieren würde. Um diese noch zu verbessern, hat das Parlament 2010 eine Verschärfung des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1959 über den Wehrpflichtersatz (WPEG)²⁷ beschlossen. Unter anderem beträgt die Mindestabgabe neu 400 Franken (zuvor: 200 Franken), Rückerstattungen werden nur noch nach Erfüllung der gesamten Dienstleistungspflicht gewährt und wer von der halben Ersatzabgabe profitieren will, muss mehr als die Hälfte des Diensts absolviert haben. Vor der Revision des WPEG genügten drei Militärdienst- beziehungsweise fünf Zivildiensttage.

²³ Revision des Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes (BZG; SR 520.1)

²⁴ Art. 1 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG; SR 661).

²⁵ Das Postulat Vetsch (78.567 «Ersatzdienst für Behinderte») schlug 1978 als Lösung vor, einen Ersatzdienst für Behinderte zu schaffen. Die Volksinitiative «Eine Schweiz ohne Militärflichtersatz» scheiterte 1994 bereits in der Unterschriftensammlung (BBl 1994 V 535).

²⁶ Revision 1994/95 des WPEG (SR 661).

²⁷ SR 661

Frauen und Dienstpflicht

Frauen konnten sich auf freiwilliger Basis zunächst im Frauen-Hilfsdienst (FHD) engagieren und wurden dann schrittweise in die Armee integriert. Besondere Einheiten für Frauen bestehen heute nur noch im Rotkreuzdienst (RKD). Diese sind ebenfalls in die Armeestruktur integriert. Die parlamentarischen Vorstösse, die Frauen den Zugang zum Zivildienst öffnen wollten, wurden bereits erwähnt. Die Forderung nach einer Dienstpflicht für Frauen wurde im Parlament nie erhoben.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Dienstpflichtsystem in den letzten zwei Jahrzehnten in allen Bereichen angepasst wurde. Alle Optionen zu seiner Ausgestaltung wurden wiederholt diskutiert. Der Grundsatz der Militärdienstpflicht wurde stets beibehalten. Es gab keine Anzeichen dafür, dass eine Alternative dazu oder zum Milizprinzip demokratisch mehrheitsfähig wäre. Zudem gab es keine sicherheitspolitische Veranlassung, vom bisherigen System abzuweichen.

2.3 Studiengruppe Dienstpflichtsystem

Der Bundesrat hat das Dienstpflichtsystem wiederholt überprüft und wo erforderlich angepasst. Die gegenwärtige Ausgestaltung soll weiter optimiert werden. Der Bundesrat schlägt dazu im Bericht vom 9. Mai 2012 «Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vor, eine breit abgestützte Studiengruppe einzusetzen, um das gegenwärtige Dienstpflichtsystem zu überprüfen. Die Militärdienstpflicht und das Milizsystem stehen dabei nicht zur Debatte. Konkret soll geprüft werden, *ob* und *wie* die folgenden Anliegen befriedigt werden können:

- a. Die bisher allein im Zivilschutz geleistete Schutzdienstpflicht sollte auch in einer anderen Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes (z.B. Feuerwehr, Sanität) oder in Nichtregierungsorganisationen, die in den Kantonen anerkannte Partner des Bevölkerungsschutzes sind (z.B. Rotes Kreuz, Samariter, Redog), oder in einer sozialen Institution geleistet werden können.
- b. Der Zivilschutz (und die gemäss vorstehendem Absatz zusätzlichen Organisationen, die neu von der Schutzdienstpflicht profitieren könnten) sollte nicht allein aus militärdienstuntauglichen Stellungspflichtigen rekrutiert werden können, sondern (in beschränkter Zahl) auch aus militärdiensttauglichen. Die Armee muss aber bei der Rekrutierung weiterhin Priorität haben, und es soll keine Wahlfreiheit bestehen. Hingegen soll geprüft werden, ob und wie das Dienstpflichtsystem durchlässiger und flexibler gemacht werden könnte (z.B. mittels differenzierter Tauglichkeit). Die Studiengruppe soll dazu verschiedene Varianten ausarbeiten.
- c. Dabei soll in Zusammenarbeit mit dem EVD auch die Möglichkeit geprüft werden, ob und in welcher Form der Zivildienst (als Organisation oder durch Zusammenarbeit) in eine gegenüber dem heutigen Zivilschutz zu erweiternde Palette von Möglichkeiten zur Ableistung der Schutzdienstpflicht innerhalb des Bevölkerungsschutzes integriert werden könnte. Dabei wäre darauf zu achten, dass die Belastung mindestens jener des Militärdienstes entspricht. Eine ungleiche Belastung innerhalb der Schutzdienstpflicht – je nachdem, ob diese infolge einer Zuteilung oder des Vorbringens von Gewissensgründen gegen den Militärdienst erfolgt ist – wäre dabei nicht a priori auszuschliessen.

- d. Alle Milizangehörigen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz sollen für ihren Einsatz angemessen entschädigt werden. In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob ein Anspruch nach dem Erwerbsersatzgesetz auch auf Milizangehörige und Freiwillige des Verbundsystems Bevölkerungsschutz ausgedehnt werden könnte und ob hierfür allenfalls von den föderalistisch organisierten Ausbildungsstrukturen aberückt werden müsste. Die Kostenfolgen für die Erwerbsersatzordnung und die Wehrpflichtersatzabgabe müssten ausgewiesen werden. Insbesondere ist zu prüfen, in welchem Mass die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge wegen der Ausdehnung des Entschädigungsanspruchs angehoben werden müssten. Es sollen ausserdem Möglichkeiten erarbeitet werden, die den zivilen Dienst dem Militärdienst möglichst gleichwertig machen (z.B. Dienstage, Entschädigung, Anreizsystem).

Aus Rücksicht auf die Initiative soll die Studiengruppe ihre Arbeit erst nach der Volksabstimmung aufnehmen.

2.4 Entwicklung in Europa

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben 23 Staaten in Europa die allgemeine Wehrpflicht ausgesetzt, nämlich Albanien, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Montenegro, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Serbien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. Formell abgeschafft wurde sie nur in Bulgarien und Mazedonien. In den übrigen Ländern bestehen die rechtlichen Grundlagen der allgemeinen Wehrpflicht noch, sie werden jedoch nicht mehr vollzogen. Alle diese Länder haben ihre Wehrpflichtarmee durch eine Berufsarmee ersetzt. In keinem Fall wurde das Modell einer Freiwilligenmiliz in Betracht gezogen.²⁸ Wehrpflicht gilt in folgenden 17 Staaten: Schweiz, Österreich, Finnland, Norwegen, Dänemark, Estland, Russland, Weissrussland, Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Türkei, Griechenland, Zypern. In einigen dieser Staaten wird darüber diskutiert, ob die Wehrpflicht aufgehoben oder beibehalten werden soll.

Diese Entwicklung ist als Folge einer Neuausrichtung der Streitkräfte in diesen Staaten zu sehen. Namentlich die Absicht, Streitkräfte ausserhalb der eigenen Landesgrenzen einzusetzen, hat einige Länder veranlasst, die Wehrpflicht aufzuheben. Trotz dieser europäischen Trends prägen in allen Ländern spezifisch nationale Diskussionen die Aufträge für die Streitkräfte sowie die Wahl des dazu als passend erachteten Wehrsystems. Dies spiegelt die je nach Land unterschiedliche Beurteilung von gesellschaftlichen, technologischen, ökonomischen und internationalen politischen Veränderungen wider. Auch die Balance zwischen sicherheits- und staatspolitischen Argumenten unterscheidet sich von Land zu Land. All dies ist selten auf die schweizerischen Verhältnisse übertragbar und ist deshalb für die Diskussion der vorliegenden Initiative nicht relevant.

²⁸ Zu den verschiedenen Wehrmodellen vgl. Ziff. 4.1.1.

3 Ziele und Anliegen der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Die Initiative hat zum Ziel, die Militärdienstpflicht für Männer aufzuheben. Militär- und Zivildienst sollen für Männer und Frauen freiwillig sein. Die Armee soll aber nach wie vor nach dem Milizprinzip organisiert sein. Ziel ist also nicht die Schaffung einer Berufsarmee, sondern einer Freiwilligenmiliz, für die sich Schweizerinnen und Schweizer melden können.

Damit entfällt auch die Grundlage für die Wehrpflichtersatzabgabe, die gegenwärtig grundsätzlich zahlen muss, wer keinen Militär- oder Zivildienst leistet; die Abgabe soll ebenfalls abgeschafft werden.

Der als Ersatz für den Militärdienst 1996 eingeführte Zivildienst soll demgegenüber beibehalten werden und neu Personen offenstehen, die sich freiwillig engagieren möchten.

3.2 Weitere Anliegen der Initiative

Indirekt strebt die Initiative eine Reihe weiterer Ziele an, wie dem Argumentarium des Initiativkomitees der GSoA entnommen werden kann.²⁹ So möchte sie:

- Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten beseitigen: Erstens soll der Zivildienst nicht länger dauern als der Militärdienst, zweitens wird die Wehrpflichtersatzabgabe grundsätzlich als ungerecht beurteilt, drittens kritisiert die GSoA, dass die Militärdienstpflicht nur noch für eine Minderheit der jungen Männer gelte, und viertens schliesslich sollen sich Männer und Frauen gleichberechtigt engagieren können.
- die Armee verkleinern: Die GSoA argumentiert, dass die Armee gegenwärtig zu gross sei, was dazu führe, dass sie unnötige Aufgaben übernehme.
- Steuergelder umlagern: Eine verkleinerte Armee spare Geld, das aus Sicht der GSoA für andere Aufgaben benötigt wird.
- einen Zwang abschaffen, der nicht mit einer freiheitlichen Gesellschaft vereinbar sei: Die GSoA warnt vor dem schlechten Einfluss, den die Militärdienstpflicht auf die demokratische Kultur der Schweiz habe. Die Initiative erleichtere den gegenwärtig von der Militärdienstpflicht betroffenen jungen Männern ferner Ausbildung, Berufs- und Familienleben.

²⁹ Vgl. www.gsoa.ch/themen/wehrpflicht/argumente.

3.3

Übergangsbestimmungen

Im Falle einer Annahme der Initiative müssten namentlich das Militärgesetz (MG)³⁰, das Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz (BZG)³¹, das Zivildienstgesetz (ZDG)³² und die entsprechenden Verordnungen angepasst werden. Das Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG)³³ und die entsprechenden Verordnungen wären aufzuheben. Die Initiative enthält bereits eine Regelung für den Fall, dass die neuen gesetzlichen Regelungen nicht innerhalb von fünf Jahren nach Annahme der Initiative in Kraft treten würden. Dazu soll in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung verankert werden, dass der Bundesrat in diesem Fall über die Kompetenz verfügt, die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg zu erlassen.

4

Würdigung der Initiative

4.1

Würdigung der Anliegen der Initiative

4.1.1

Militärdienstpflicht und Miliz, Freiwilligenmiliz

Die Militärdienstpflicht ist ein zentrales Merkmal der Armee. Sie bestimmt grundsätzlich, wer Militärdienst zu leisten hat: Für Schweizer Bürger ist dieser obligatorisch, für Schweizer Bürgerinnen freiwillig. Da nicht alle Männer Militärdienst leisten können, ist die Militärdienstpflicht mit dem Zivilschutz, dem Wehrpflichtersatz (Ersatzabgabe) und dem Zivildienst (Ersatzdienst) verknüpft. Die Initiative verändert alle diese Elemente und ihre Beziehungen zueinander grundlegend.

Ziel der Initiative ist eine Freiwilligenmiliz. Um dies einordnen zu können, muss das Verhältnis zwischen der Militärdienstpflicht und dem Milizprinzip geklärt werden. Beide Elemente gehören zum traditionellen sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz. Die Initiative will dies verändern.

Staatspolitisch sind Militärdienstpflicht und Miliz eng verknüpft. Beide Prinzipien sind in der Verfassung verankert.³⁴ Es sind zwei Organisationsprinzipien der Schweizer Armee, die grundsätzlich je einzeln beibehalten oder aufgegeben werden können.

³⁰ SR 510.10

³¹ SR 520.1

³² SR 824

³³ SR 661

³⁴ Milizprinzip: Art. 58 Abs. 1 BV; Militärdienstpflicht: Art. 59 Abs. 1 BV.

Rekrutierungsform

		<i>obligatorisch</i> <i>(Militärdienstpflicht)</i>	<i>freiwillig</i>
Präsenzgrad	<i>nicht ständig</i> <i>(Miliz)</i>	gegenwärtige Schweizer Armee	Freiwilligenmiliz (Ziel der Initiative)
	<i>ständig</i>	Wehrpflichtarmee Durchdienerarmee (z.B. Finnland)	Freiwilligen- Berufsarmee (z.B. Frankreich)

Aus der Verfügbarkeit (Präsenz) sowie aus der Art, wie Personal rekrutiert wird, ergeben sich vier mögliche Wehrmodelle. Die Initiative will keine Berufsarmee einführen, sondern eine Freiwilligenmiliz (vgl. Ziff. 3).

Miliz bezieht sich auf den Präsenzgrad (kein stehendes Heer; Führung der Verbände durch nebenberuflich tätiges Milizkader), die Militärdienstpflicht auf die Rekrutierungsform. Daraus ergeben sich sicherheitspolitisch vier mögliche Wehrmodelle, die unterschieden werden müssen: Erstens das bisherige System mit Militärdienstpflicht und Miliz; zweitens ein System ohne Militärdienstpflicht, aber mit Miliz (Freiwilligenmiliz; dies will die Initiative); drittens ein System ohne Militärdienstpflicht und ohne Miliz (Berufsarmee)³⁵ und schliesslich viertens ein System mit Militärdienstpflicht, aber ohne Miliz (Wehrpflichtarmee). Die allgemeine Dienstpflicht ist kein Wehrmodell, weil nicht die Organisation der Armee im Fokus steht, sondern die Erfüllung von Aufgaben, die über den Bereich der Sicherheitspolitik hinausgehen.

Eine Wehrpflichtarmee kennen zum Beispiel Österreich und Finnland. Die Wehrpflichtigen werden von Berufskadern geführt, nicht von Milizoffizieren und -unteroffizieren. Würden in der Schweiz alle Wehrpflichtigen ihren Dienst an einem Stück absolvieren, dann ergäbe dies eine Durchdienerarmee, die den erwähnten Wehrpflichtarmeen sehr ähnlich wäre.

Eine Freiwilligenmiliz verbindet mit der bisherigen Milizarmee, dass sie weitgehend von Milizkadern geführt würde, die diese Tätigkeit neben einem angestammten Beruf ausüben. Beispiel einer solchen Freiwilligenmiliz ist die US-Nationalgarde. Allerdings bildet sie nur einen Teil der Streitkräfte der USA, die zusätzlich über umfangreiche Berufs- und Reservekomponenten der Teilstreitkräfte (Armee, Luft-

³⁵ Teilweise wird auch der Begriff Freiwilligenarmee verwendet. Je nachdem, wie lange sich jemand verpflichtet, werden Angehörige einer Berufsarmee als Berufs- oder Zeitsoldaten bezeichnet.

waffe, Marine und Marinekorps) verfügen. In keinem Land sind die Streitkräfte ausschliesslich als Freiwilligenmiliz organisiert. Die Initiative schlägt also ein Modell vor, für das es keine Vergleichs- und Erfahrungswerte gibt.

Die Initiative will die Aufgaben der Armee gemäss Artikel 58 Absatz 2 BV nicht verändern. Zu klären ist damit bloss, ob das Wehrmodell wie bisher neben dem Milizprinzip auch auf der Militärdienstpflicht beruhen soll oder nicht.

4.1.2 Dienstpflichtsystem

Die Initiative verändert die Verhältnisse zwischen Militärdienst, Zivildienst, Zivilschutz und Wehrpflichtersatz grundlegend. Gegenwärtig gilt: Ob ein Schweizer Bürger Militärdienst leisten muss, wird zunächst bei der Rekrutierung aufgrund von medizinischen Kriterien festgelegt. Die Tauglichkeitsziffer bei der Rekrutierung beträgt im Schnitt der letzten zehn Jahre 65 Prozent, dazu kommen rund 16 Prozent Schutzdienstpflichtige, sodass mehr als 80 Prozent persönlich Dienst leisten, sei es in der Armee, im Zivildienst oder im Zivilschutz. Die Militärdienstpflicht ist die Grundlage dazu. Die Schutzdienstpflicht für den Zivilschutz stützt sich auf Artikel 61 BV, der nicht Gegenstand der Initiative ist. Dieser Artikel ermöglicht eine Schutzdienstpflicht, ohne diese zwingend vorzuschreiben; sie ist auf Gesetzesstufe geregelt. Aufgrund des Rekrutierungssystems ist der Zivilschutz jedoch mit dem Militärdienst verknüpft.

Schutzdienst im Zivilschutz leistet gegenwärtig, wer eingeschränkt tauglich ist (militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich). Der Zivilschutz ist damit von der Initiative betroffen, ohne dass dies im Text erwähnt wird. Es ist offen, ob die Initiantinnen und Initianten auch die Abschaffung der gesetzlichen Schutzdienstpflicht anstreben oder nicht.³⁶

Die Wehrpflichtersatzabgabe soll nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten abgeschafft werden. Keine grundlegenden Änderungen strebt die Initiative in der Regelung von Erwerbsausfall und Versicherungsschutz der Dienstleistenden an.

Die Initiative bezweckt nicht, die Militärdienstpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht zu erweitern, so wie dies politisch verschiedentlich diskutiert wurde.³⁷ Dies wäre eine grundlegende Veränderung des gegenwärtigen Dienstpflichtsystems. Es ist dabei keine sicherheitspolitische, sondern eine staatspolitische Frage, weil die allgemeine Dienstpflicht Aufgaben umfassen würde (z.B. im Gesundheitsbereich), die über den Bereich der Sicherheitspolitik hinausgehen.³⁸

³⁶ Zu den Auswirkungen auf den Zivilschutz vgl. Ziff. 4.2.4.

³⁷ Vgl. Ziff. 2.2

³⁸ Z.B. Aufgaben im sozialen Bereich. Unter Sicherheitspolitik versteht der Bundesrat die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung machtpolitisch oder kriminell motivierter Drohungen und Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, die Schweiz und ihre Bevölkerung in ihrer Selbstbestimmung einzuschränken oder ihnen Schaden zuzufügen. Dazu kommt die Bewältigung natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen und Notlagen. Vgl. sicherheitspolitischer Bericht 2010, Ziff. 1.

4.1.3 Zivildienst

Falls jemand militärdiensttauglich ist, den Dienst aber aus Gewissensgründen nicht leisten kann, steht es ihm frei, ein Zivildienstgesuch zu stellen. Der Zivildienst ist damit ein Ersatzdienst für den Militärdienst (Art. 59 Abs. 1 BV). Dies will die Initiative ändern: Militärdienst und Zivildienst sollen gleichberechtigt nebeneinander stehen; beides soll freiwillig sein.

Die Initiative lässt jedoch offen, wozu es einen freiwilligen Zivildienst geben soll. Für Armee und Zivilschutz ist der Zweck in der Verfassung festgelegt (Artikel 58 BV bzw. Art. 61 BV); gegenwärtig ist der Zweck des Zivildienstes, einen Ersatzdienst für den Militärdienst zu sein. Dieser soll gemäss der Initiative entfallen, ohne dass Ziel, Zweck und Aufgaben eines freiwilligen Zivildienstes in der Verfassung geregelt werden. Der in der Initiative vorgeschlagene Artikel 59 Absatz 2 BV nimmt dies nicht vor.

Offen lässt die Initiative auch, ob nur Schweizerinnen und Schweizer freiwillig Zivildienst leisten dürften. Der Bundesrat wäre damit in der Umsetzung frei, auch Ausländerinnen und Ausländer oder Jugendliche zum Zivildienst zuzulassen.

Gegenwärtig ist der Zivildienst grundsätzlich um den Faktor 1,5 länger; die Initiantinnen und Initianten halten dies für ungerecht. Der Zweck der gegenwärtigen Lösung ist es, einerseits die längere Arbeitszeit und die grösseren Unannehmlichkeiten im Militärdienst zu kompensieren und andererseits den Zivildienstleistenden so den Tatbeweis erbringen zu lassen, dass er den Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann (vgl. Art. 8 Abs. 1 ZDG). Welcher Faktor den Unterschieden zwischen Militär- und Zivildienst optimal entspricht, wurde verschiedentlich kontrovers diskutiert. Gegenwärtig ist die Motion Eichenberger vom 24. September 2009 (09.3861 «Dauer von Zivildienst und Militärdienst gerecht ausgestalten») hängig, die für das Parlament die Kompetenz fordert, bei Bedarf den Faktor auf 1,8 zu erhöhen. Die vorliegende Initiative will einen gänzlich anderen Weg beschreiten.

Der Erwerbsausfall soll auch künftig Zivildienstleistenden angemessen entschädigt werden. Der Vorschlag für Artikel 59 Absatz 3 lehnt sich eng an die bisherige Formulierung an. Dies legt den Schluss nahe, dass dies auch künftig mit Leistungen der Erwerbsersatzordnung erfolgen soll. Der Bundesrat hat sich bisher dagegen ausgesprochen, einzelne Bereiche der Freiwilligenarbeit so zu entschädigen. Es würde alle anderen Bereiche der traditionell unbezahlten oder nur marginal entschädigten Freiwilligenarbeit abwerten.

4.1.4 Wehrgerechtigkeit

Das Initiativkomitee bezeichnet das gegenwärtige Dienstpflichtsystem als ungerecht. Ihr Vorschlag der Freiwilligenmiliz erledigt die Frage der Wehrgerechtigkeit von selbst, indem die Pflicht zur persönlichen Dienstleistung in der Armee abgeschafft werden soll. Die Initiative schlägt also keine Lösungsmassnahmen vor, um die aus ihrer Sicht nicht mehr gegebene Wehrgerechtigkeit wiederherzustellen, sondern einen Systemwechsel. Ein solcher wäre im Zusammenhang mit der Wehrgerechtigkeit nur bei gravierenden oder nicht behebbaren Mängeln angezeigt; aus Sicht des Bundesrates ist dies nicht der Fall.

Gesetzlich geregelt ist: Wer nur eingeschränkt physisch oder psychisch leistungsfähig ist, wer Militärdienst nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann oder wer andernorts wichtige Aufgaben für die Gemeinschaft erfüllt (z.B. als Geistlicher oder Polizist), muss keinen Militärdienst leisten. Wer straffällig geworden ist, soll keinen Zugang zu Waffen haben und deshalb von der Armee ausgeschlossen werden. Aus diesem System ergibt sich ein Armeebestand, der der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Lage entspricht. Die Wehrgerechtigkeit wäre nicht mehr gegeben, wenn das Dienstpflichtsystem nicht mehr demokratisch legitimiert, transparent und gerecht vollzogen würde.

Wesentlich ist damit, wie die Militärdienstpflicht im geltenden Dienstpflichtsystem vollzogen wird. Drei Elemente sind dabei entscheidend: Erstens muss aufgrund objektiver Kriterien entschieden werden, wer Militärdienst, wer Zivildienst, wer Schutzdienst im Zivilschutz und wer keinen Dienst leistet. Zweitens muss ein möglichst grosser Teil der Pflichtigen seine Militärdienstpflicht mit einer persönlichen Dienstleistung in Armee, Zivildienst oder Zivilschutz erfüllen. Drittens muss gewährleistet sein, dass alle dienstleistenden Personen nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit insgesamt denselben Belastungen ausgesetzt sind. Zeitliche, physische und psychische Belastungen müssen dabei integral betrachtet werden. So ist die Wehrgerechtigkeit gewahrt – unabhängig von den Zahlen für die einzelnen Bereiche des Dienstpflichtsystems.

Anteil der Dienstleistenden an einem Jahrgang

Die Initiantinnen und Initianten argumentieren, dass nur noch ein geringer Teil der Männer ihren Militärdienst bis zum Ende leisteten. Für den Bundesrat ist der Anteil derjenigen, die in Armee, Zivildienst oder Zivilschutz persönlich Dienst für das Land leisten, die Messgrösse, um die Wehrgerechtigkeit quantitativ zu beurteilen. Diese Betrachtungsweise ist staatspolitisch geboten.

Über zwei Drittel eines Jahrganges haben in den letzten Jahren Dienst geleistet. Die exakten Zahlen unterscheiden sich je nach Zeitpunkt der Erhebung: An der Rekrutierung beläuft sich ihr Anteil auf rund 78 Prozent, im Alter von 30 Jahren auf rund 67 Prozent. Der Anteil der Militärdienstleistenden nimmt zwischen der Rekrutierung und dem 30. Altersjahr ab, derjenige der Zivildienstleistenden und der Dienstuntauglichen zu, derjenige der Zivilschutzleistenden ist recht stabil. Exakte Zahlen liegen nur für wenige Jahrgänge vor; sie lassen keine abschliessenden Beurteilungen zu.

Exakt beziffert werden kann die Tauglichkeitsquote anlässlich der Rekrutierung. Sie belief sich in den letzten zehn Jahren im Schnitt auf rund 65 Prozent eines Jahrganges. Die übrigen Zahlen dazu, wie sich der Anteil der Militärdienstleistenden eines Jahrganges im Verlaufe der Zeit entwickelt, stützen sich auf Stichproben. Sie ergeben folgendes Bild: Aus der Rekrutenschule mussten rund 5 Prozent eines Jahrganges entlassen werden, die dann als militärdienstuntauglich beurteilt wurden. Die weiteren Gründe, weshalb jemand seinen Militärdienst nicht vollständig leistet, sind

zahlreich.³⁹ Einzelnen genommen beeinflussen sie den Armeebestand geringfügig, über zehn Jahre kumulieren sich die Abgänge auf rund 15 Prozent eines Jahrganges. Schlussendlich leisten rund 45 Prozent eines Jahrganges ihre Militärdienstpflicht vollständig.

4.1.5 Integration der Frauen

Die Initiative will, dass in Armee und Zivildienst die Gleichberechtigung der Geschlechter vollständig umgesetzt wird: Männer und Frauen sollen in beiden Organisationen freiwillig Dienst leisten. Für die Frauen würde eine Annahme der Initiative vergleichsweise wenig ändern, da sie bereits jetzt freiwillig Militärdienst leisten. Neu könnten sie auch freiwillig Zivildienst leisten. Offen ist, ob dadurch weniger Frauen Militärdienst leisten würden. Wie viele Frauen insgesamt vom erweiterten Angebot Gebrauch machen würden, hängt von den Rahmenbedingungen ab und kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden.

4.1.6 Grösse und Kosten der Armee

Die Freiwilligenmiliz soll nach dem erklärten Willen der Initiantinnen und Initianten zu einer kleineren Armee führen, ohne dass eine Bestandeszahl genannt wird. Parlament und Bundesrat wollen zwar die Armee gegenüber dem gegenwärtigen Bestand ebenfalls verkleinern, sie beurteilen jedoch einen Armeebestand von 100 000 Angehörigen als sicherheitspolitisch geboten. Wie in den Armeereformen 1995 und 2004 soll der Armeebestand gesenkt werden, indem die Zahl der zu leistenden Dienstage herabgesetzt und die Einteilungsdauer in der Armee verkürzt werden. Zudem wird die Reserve aufgehoben. Theoretisch wäre denkbar, den Armeebestand mit einer Verschärfung der Tauglichkeitskriterien (ohne medizinische Veranlassung) zu senken. Der Bundesrat beurteilte dies bisher aus Gründen der Wehrgerechtigkeit stets als nicht statthaft. Für die Weiterentwicklung der Armee ist er weiterhin dieser Auffassung.

Sinken die Bestände wie durch die Initiative beabsichtigt, müssten Leistungen kompensiert werden, die gegenwärtig von der Armee erbracht werden können, da es keine Anzeichen dafür gibt, dass diese Leistungen künftig nicht mehr benötigt würden. Wenn Lücken in Kauf genommen werden sollen, so sollte dies gestützt auf eine sicherheitspolitische Diskussion über Bedrohungen und Gefahren erfolgen.⁴⁰ Wird der Armeebestand verkleinert, so führt dies nur zu Kosteneinsparungen, wenn gleichzeitig die Zahl der jährlich geleisteten Dienstage gesenkt wird.⁴¹ Ob eine

³⁹ Folgende sechs Sachverhalte führen bei diensttauglichen Männern ebenfalls zu einem Ausscheiden aus der Armee:

1. sie verlegen ihren Wohnsitz auf Dauer ins Ausland;
2. sie werden vom Dienst befreit (Geistliche, Polizisten, Grenzwächter etc.);
3. sie werden vorzeitig aus der Wehrpflicht entlassen (in Härtefällen oder wenn sie mehr als fünf Jahre dienstbefreit waren);
4. sie werden infolge Straffälligkeit aus der Armee ausgeschlossen;
5. sie verschwinden spurlos (Vermisste);
6. sie sterben.

⁴⁰ Vgl. Ziff. 4.3.1

⁴¹ Vgl. zu den finanziellen Auswirkungen für den Bund Ziff. 4.2.5.

Freiwilligenmiliz letztlich weniger kostet als die gegenwärtige Armee, hängt letztlich nicht nur von Wehrmodell und Armeebestand ab, sondern auch vom Technologieniveau, vom Ausbildungsmodell und von Art und Häufigkeit der Einsätze.

Ferner ist zu beachten, dass eine Verkleinerung der Armee andernorts zu Mehrkosten führt, wenn die Leistungen der Armee durch andere sicherheitspolitische Instrumente des Bundes und der Kantone übernommen werden müssen.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Initiative fordert einen Systemwechsel, der weitreichende Folgen hat. Das Militärgesetz, das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz sowie das Zivildienstgesetz müssten in wesentlichen Punkten überarbeitet werden.

Eine Annahme der Initiative würde namentlich eine grundlegende Abkehr vom bisherigen Kurs bedeuten, der bislang in den Volksabstimmungen stets die Zustimmung des Souveräns fand.⁴² Die bereits weit fortgeschrittenen Planungen für die Weiterentwicklung der Armee müssten neu begonnen werden, sodass sich die geplante Umsetzung ab 2016 deutlich verzögern würde.

Die Initiative verlangt darüber hinaus die Abschaffung der Verpflichtung des Bürgers, seinen persönlichen Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Armee zum Schutz von Land und Bevölkerung zu leisten. Eine Annahme würde damit das sicherheitspolitische Selbstverständnis der Schweiz ebenso grundlegend verändern wie die schweizerische Vorstellung von Bürgerpflichten.

4.2.1 Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik

Die Initiative strebt an, die Verfassungsgrundlage für die Militärdienstpflicht zu streichen. Dies hat zur Folge, dass die sicherheitspolitische Handlungsfreiheit der Schweiz eingeschränkt würde. Wenn bei einer Verschlechterung der sicherheitspoli-

⁴² Alle Volksinitiativen zu militärpolitischen Fragen, die seit 1986 eingereicht worden sind, wurden abgelehnt: 1989 wurde die Volksinitiative *«für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik»* von 18 6/2 Ständen und 64,4 Prozent der Stimmenden verworfen (BBl 1990 I 249); 1993 wurde die Volksinitiative *«für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge»* von 17 4/2 Ständen, 57,2 Prozent der Stimmenden verworfen (BBl 1993 II 1435); im gleichen Jahr wurde die Volksinitiative *«40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär»* von 14 4/2 Ständen und 55,3 Prozent der Stimmenden verworfen (BBl 1993 II 1434); 2000 wurde die Volksinitiative *«Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)»* von 16 6/2 Ständen und 62,4 Prozent der Stimmenden verworfen (BBl 2001 1141); 2001 wurde die Volksinitiative *«Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee»* von allen Ständen und 78,1 Prozent der Stimmenden verworfen (BBl 2002 1209); 2008 wurde schliesslich die Volksinitiative *«Gegen Kampffjetlärm in Tourismusgebieten»* von allen Ständen und 68,1 Prozent der Stimmenden verworfen (BBl 2008 2781). Die *Armeeerform 95* konnte 1995 in Kraft treten, ohne dass das Referendum ergriffen worden war. 2001 sprachen sich 51 Prozent der Stimmenden für bewaffnete Auslandseinsätze der Armee aus (Revision des MG; BBl 2001 4660). Gegen die *Armee XXI* wurde das Referendum ergriffen; in der Abstimmung sprachen sich dann 76 Prozent der Stimmenden für die Reform aus (Revision des MG; BBl 2003 5164). Einzig die Schaffung von Blauhelmtuppen wurde in der Referendumsabstimmung 1994 mit 57,2 Prozent Nein abgelehnt (BBl 1994 III 1251).

tischen Lage die Militärdienstpflicht wieder eingeführt werden müsste (weil die Freiwilligenmiliz nicht in der Lage wäre, die erforderlichen Sicherheitsaufgaben zu erfüllen), so wäre dazu eine Teilrevision der Bundesverfassung einschliesslich Volksabstimmung erforderlich. Der Zeitbedarf für diese Anpassung schmälert die sicherheitspolitische Reaktionsfähigkeit der Schweiz.

Der Wechsel zur Freiwilligenmiliz würde nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten zu einer kleineren Armee führen. Daraus ergeben sich gegenüber den von der Armee erwarteten Leistungen Lücken, die nur auf zwei Arten geschlossen werden könnten: Entweder müssten die Leistungen intern kompensiert (durch mehr Berufspersonal oder leistungsfähigere Technologie) oder durch andere sicherheitspolitische Instrumente erbracht werden. Wie dies zu bewerkstelligen wäre und wie die Kosten verteilt würden, müsste zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geklärt werden.

4.2.2 Auswirkungen auf die Armee

Die Auswirkungen auf die Armee können nur schwer abgeschätzt werden, weil Vergleichswerte fehlen; gegenwärtig hat kein Land seine Streitkräfte als Freiwilligenmiliz organisiert.

Rekrutierung

Fraglich ist, ob für ein freiwilliges Engagement in der Armee genügend qualifizierte Berufsleute zu gewinnen wären. Der Blick auf die europäischen Staaten, die ihre Wehrpflicht- durch eine Freiwilligenarmee (Berufsarmee) ersetzt haben, mahnt hier zur Vorsicht: In diesen Ländern sehen sich die Streitkräfte mit grossen Problemen konfrontiert, ausreichend qualifizierte Freiwillige zu finden. Dies wurde vielerorts unterschätzt. Es muss mit verschiedenen Vergünstigungen geworben werden (z.B. Geld, Ausbildung oder Aussicht auf Staatsbürgerschaft). Für eine Freiwilligenmiliz in der Schweiz könnten Rekrutierungsprobleme nur mit finanziellen Anreizen gelöst werden.

Die Initiative könnte dazu führen, dass sich zu wenige oder Personen, die nicht dem gewünschten Profil entsprechen, für einen Dienst in der Freiwilligenmiliz melden. Armeen können mit dem Problem konfrontiert sein, dass Militärdienst auch eine gewisse Anziehungskraft auf Personen mit radikalen politischen Einstellungen oder übersteigerter Abenteuerlust ausübt. In einer Wehrpflichtarmee, welche die gesamte Gesellschaft abbildet, sind solche Risikogruppen in jedem Fall in der Minderheit. In einer Freiwilligenmiliz verschärft sich dieses Problem demgegenüber möglicherweise. Diesen Risiken wäre bei einer Annahme der Initiative zu begegnen.

Freiwilligkeit

Der Armeebestand soll nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten sinken. Ein Teil der gegenwärtigen Leistungen der Armee müsste kompensiert werden, indem die kleinere Freiwilligenmiliz häufiger für Einsätze aufgeboden würde. In der Praxis könnten Einsätze jedoch nicht von der freiwilligen Teilnahme abhängig gemacht werden: Die Armee wäre einsatzunfähig, und die demokratischen Bewilligungsverfahren für Armeeeinsätze wären unnütz, wenn die Sinnhaftigkeit jedes Einsatzes dem Ermessen des einzelnen Angehörigen der Freiwilligenmiliz überlassen wäre.

Um über planbare Bestände zu verfügen, müsste eine obligatorische Mindestdienstzeit vorgeschrieben werden. Sowohl für Einsätze als auch für Ausbildungsdienste der Freiwilligenmiliz müssten die Hürden für eine Dispensation des Einzelnen erhöht werden. Dies rückt den Gedanken der Freiwilligkeit in den Hintergrund. Er gälte letztlich bloss bei der grundsätzlichen Frage, ob jemand Militärdienst leisten möchte.

Akzeptanz in Wirtschaft und Gesellschaft

In der Praxis dürften sich die beschriebenen Rahmenbedingungen negativ auf die Attraktivität eines freiwilligen Dienstes in der Armee und auf die Akzeptanz einer Freiwilligenmiliz in der Wirtschaft auswirken. Dies würde die bereits jetzt für die Milizarmeeangehörigen bestehenden Schwierigkeiten verschärfen, Beruf, Familie, Ausbildung und Militärdienst in Einklang zu bringen. Bei den Milizkadern, die freiwillig mehr Dienst leisten sollen als die Soldaten der Freiwilligenmiliz, würde sich diese Situation zuspitzen. Gegenwärtig verschafft die Militärdienstpflicht den Armeeingehörigen einen gesetzlichen Schutz vor Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt. Gegenüber Freiwilligen wären Arbeitgeber gänzlich frei, solche anzustellen oder nicht.

All dies führt zu einer kritischen Beurteilung der Rekrutierungsmöglichkeiten einer Freiwilligenmiliz; dies wäre wiederum nur mit finanziellen Anreizen zu kompensieren. Solche zielen darauf, den persönlichen Mehrwert zu erhöhen, den die einzelne Person aus ihrem Dienst in der Freiwilligenmiliz ziehen kann. Damit gerät jedoch die Perspektive in den Hintergrund, dass es sich um einen Dienst an der Gemeinschaft handelt.

In einer Freiwilligenmiliz ist nicht davon auszugehen, dass alle benötigten Funktionen ohne Weiteres mit Freiwilligen besetzt werden können. Einzelne Bereiche werden attraktiver sein als andere. Um dies auszugleichen, wären nochmals finanzielle Anreize nötig. Eine solche Ungleichbehandlung widerspricht jedoch der Idee der Miliz. Sie würde auch zu einer Bevorzugung der Armee gegenüber anderen Miliztätigkeiten in der Gesellschaft führen.

Miliz- und Berufskader

Im gegenwärtigen System gestaltet es sich teilweise schwierig, auf allen Stufen ausreichend Milizkader zu gewinnen und zu halten. Dies würde sich mit dem Wegfall der Militärdienstpflicht verschärfen. Um angesichts der zu befürchtenden Rekrutierungsschwierigkeiten das Funktionieren der Freiwilligenmiliz zu gewährleisten, wären ausreichend Berufskader erforderlich, was gerade bei einem kleineren Armeebestand den Milizcharakter der Freiwilligenmiliz gefährden könnte. Bereits jetzt sind Berufskader auf dem Arbeitsmarkt schwierig zu rekrutieren.

Um genügend qualifiziertes militärisches Personal (Berufsoffiziere und -unteroffiziere, Zeitmilitär, Fachberufsoffiziere und -unteroffiziere) rekrutieren zu können, ist die Armee auf ein möglichst grosses Reservoir an militärisch ausgebildeten Personen angewiesen, um daraus die Richtigen auswählen zu können.

Friedensförderung

Ein möglichst grosses Reservoir wirkt sich auch positiv aus, um Personal für Auslandseinsätze der Armee zu selektionieren. Wird die Rekrutierung von Personal erschwert, so beeinträchtigt dies die bundesrätliche Absicht, sich vermehrt mit

militärischen Mitteln in Friedensmissionen zu engagieren. In einer Freiwilligenmiliz liessen sich zwar spezifische Ausbildungsgänge für Friedensmissionen durchführen, weil sich ohnehin alle freiwillig engagieren und damit eine der Voraussetzungen für einen militärischen Auslandseinsatz bereits bei Eintritt in die Armee erfüllt wäre. Dies ginge allerdings zulasten der anderen Leistungen, welche die Armee zu erbringen hat. Fehlen der Freiwilligenmiliz qualifizierte Berufsleute, so könnte sie zudem in der Friedensförderung weniger qualifizierte Beiträge erbringen, als dies gegenwärtig möglich ist.

4.2.3 Auswirkungen auf den Zivildienst

Auch für den Zivildienst hätte die Initiative einen grundlegenden Systemwechsel zur Folge: Er diene nicht mehr als Ersatz für den Militärdienst, sondern er wäre freiwillig, neu auch für Frauen. Es ist davon auszugehen, dass dies viele Abgänge, möglicherweise auch einige Zugänge zur Folge hätte. Viele leisten gegenwärtig allein deshalb Zivildienst, weil es sich um einen gesetzlich möglichen Ersatzdienst zum obligatorischen Militärdienst handelt. Umgekehrt könnte freiwilliger Zivildienst bei einem Teil derjenigen, die gegenwärtig Militärdienst leisten, grösseres Interesse hervorrufen als freiwilliger Militärdienst. Welchen Weg Frauen bevorzugt beschreiten würden, müsste näher untersucht werden. Wo sich die Bestände des Zivildienstes einpendeln würden, hängt insbesondere auch von der Ausgestaltung der Entschädigungen ab. Je nach Wirtschaftslage und Entwicklung der Sozialversicherungen könnte ein freiwilliger Zivildienst mehr oder weniger Personen anziehen. Da die Bestände nicht abgeschätzt werden können, muss offen bleiben, ob der Zivildienst Aufgaben von der verkleinerten Armee übernehmen könnte. Da der Zivildienst nicht in Formationen gegliedert ist und über keine Infrastruktur verfügt, wären in diesen Bereichen bei einer Annahme der Initiative keine Anpassungen erforderlich. Die bisherige Vollzugsordnung des Zivildienstes könnte weitergeführt werden.

Die Initiantinnen und Initianten sprechen sich dafür aus, dass der Zivildienst nicht länger dauern soll als der Militärdienst, ohne dass dies in der Verfassung festgeschrieben werden soll. Dies kann auf zwei Arten umgesetzt werden.

Wird dem Anliegen der Initiative Rechnung getragen, dass Militär- und Zivildienst gleichberechtigt sein sollen, könnten beide gleich lang ausgestaltet werden. Diese Regelung würde dazu führen, dass die Länge des Zivildienstes durch den Militärdienst definiert würde, weil dieser aus oben dargelegten Gründen deutlich verlängert werden müsste, um die benötigten Bestände in der Armee zu erreichen. Eine solche Verlängerung des Zivildienstes für Frauen und Männer erachtet der Bundesrat als unzweckmässig, solange nicht geklärt ist, wozu Zivildienstleistende eingesetzt werden sollen. Ob sich eine Verlängerung negativ auf die Attraktivität des Zivildienstes auswirken würde, muss offen bleiben. Es wäre ein Faktor, um den Bestand zu stabilisieren, sollten sich weniger Männer für den Zivildienst melden.

Wird das Anliegen der Initiantinnen und Initianten ins Zentrum gestellt, dass der Zivildienst nicht mehr als Ersatzdienst mit dem Militärdienst verknüpft ist, so stellt sich die Frage nicht mehr, in welchem Verhältnis die Dauer der Dienstleistungen in den beiden Organisationen zueinander stehen. Die Dauer des Zivildienstes könnte nach Massgabe der Aufgaben frei definiert werden.

In jedem Fall ist der Bundesrat weiterhin der Auffassung, dass Militärdiensttage und Zivildiensttage in Bezug auf Arbeitszeiten und Unannehmlichkeiten kaum vergleichbar sind. Die Initiative leistet einen Beitrag zur Verbesserung des Bewusstseins, dass die Frage der Vergleichbarkeit von Militär- und Zivildienst nicht ausgeblendet werden kann.

4.2.4 Auswirkungen auf den Zivilschutz

Der Zivilschutz wird in der Initiative nicht erwähnt. Die Schutzdienstpflicht im Zivilschutz stützt sich auf Artikel 61 BV, nicht auf Artikel 59, der Gegenstand der Initiative ist (vgl. Ziff. 4.1.2). Dennoch hätte eine Annahme auch weitreichende Auswirkungen in diesem Bereich. Von der Abschaffung der Militärdienstpflicht kann der Zivilschutz auf zwei Arten betroffen sein.

Würde die Schutzdienstpflicht im Zivilschutz durch eine Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes ebenfalls abgeschafft, ohne dass es dazu eine sicherheitspolitische Notwendigkeit gibt, dann stellten sich dieselben Fragen wie bei der Armee: Wer soll die bisherigen Leistungen erbringen? Soll der Zivilschutz professionalisiert werden oder auf Freiwillige zählen? Wie kann ein quantitativ und qualitativ ausreichender Bestand sichergestellt werden? Was soll getan werden, wenn sich nicht für alle Bereiche genügend Freiwillige finden? Welche Lasten hätten die geringeren Bestände zu tragen?

Würde an der geltenden Schutzdienstpflicht festgehalten, so würden sich die Bestände des Zivilschutzes vervielfachen, weil auch alle bislang der Armee zugewiesenen jungen Männer Dienst im Zivilschutz leisten müssten. So könnten die Kantone einen Teil ihres neuen Personalbedarfs zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen decken, der durch die Verkleinerung der Armee nach Annahme der Initiative entstände. Ohne Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes führt die Initiative also zu einer alleinigen Schutzdienstpflicht. Dies würde jedoch vermutlich die Idee der Initiative unterlaufen, für die Armee das System der Freiwilligenmiliz einzuführen: Wenn alle tauglichen jungen Männer obligatorisch Dienst im Zivilschutz leisten müssten, würden sie sich kaum zusätzlich freiwillig für den Dienst in der Armee melden.

4.2.5 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Finanzen und Personal für Armee und Zivildienst

Der Bund hätte weiterhin die Kosten für die Armee und den Zivildienst zu tragen.

Für die Armee können die finanziellen Auswirkungen nicht beziffert werden. Für eine Freiwilligenmiliz liegen keine Erfahrungswerte vor. Auch kann der Wechsel des Wehrmodells nicht isoliert betrachtet werden: Er hätte weitgehende Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Armee, die integral neu geplant werden müsste. Dazu wäre eine Reihe von Fragen zu klären: Wie viele Freiwillige sollen rekrutiert werden? Würden sich genügend geeignete Freiwillige melden? Wie viele Mittel wären für Anreize nötig, um den angestrebten Bestand zu erreichen? Wie lange sollen die Angehörigen der Freiwilligenmiliz eingeteilt bleiben und wie viele Diensttage sollen sie pro Jahr leisten? Wie sollen die Angehörigen der Freiwilligen-

miliz ausgerüstet und bewaffnet werden? Was ist sicherheitspolitisch geboten, was finanzierbar, was mit Blick auf die Ausbildungserfordernisse machbar? Wie viel Personal (Zivilpersonal und militärisches Personal) wäre dazu nötig? Wenn die finanziellen Auswirkungen auf die Armee beziffert werden sollten, müsste also eine Reihe von willkürlichen Annahmen getroffen werden. Je nachdem, was angenommen würde, ergäben sich sehr unterschiedliche Kostenfolgen.

Es sind jedoch nicht nur armeeinterne Faktoren, die es unmöglich machen, die finanziellen Auswirkungen der Initiative auf den Bund zu beziffern. Zunächst wäre die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen, weil sie sich auf die Rekrutierungsmöglichkeiten einer Freiwilligenmiliz stärker auswirkt als auf das gegenwärtige System. Auch die Lücken, die sich aufgrund des kleineren Bestandes gegenüber den von der Armee erwarteten Leistungen ergeben, könnten armeeintern nur beschränkt kompensiert werden: es wäre möglich durch ein deutlich höheres Technologieniveau oder durch Berufspersonal (wobei das verfassungsmässige Milizprinzip hier Grenzen setzt). Es ist davon auszugehen, dass solche Lücken auch durch andere sicherheitspolitische Instrumente aufgefangen werden müssten. Ein Teil der Kosten würde so auf Kantone und Gemeinden überwälzt.

Beim Zivildienst sind die Kosten im Wesentlichen bestandesabhängig. Da die Entwicklung der Bestände nicht abgeschätzt werden kann, können die finanziellen Auswirkungen nicht beziffert werden. Gegenwärtig führt die Abgabepflicht der Einsatzbetriebe zu einem recht hohen Kostendeckungsgrad. Der Nettofinanzbedarf des Zivildienstes lag bisher unter 10 Millionen Franken pro Jahr.

Der Umfang der von den Initiantinnen und Initianten angestrebten Umlagerung von Steuergeldern lässt sich damit nicht abschätzen.

Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Die Aufwendungen für den Erwerbsersatz sind wiederum abhängig von der Gesamtzahl der geleisteten Dienstage in Freiwilligenmiliz und Zivildienst. Sie können nicht abgeschätzt werden. Falls diese sinken würde, würde dies nicht die Bundeskasse entlasten, sondern die Erwerbsersatzordnung, die über Lohnprozente finanziert wird. 2011 wurden insgesamt 856 Millionen Franken an 268 414 Bezüger ausbezahlt (Stellungspflichtige, Jungschützen, Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz sowie im Rahmen von Jugend und Sport), davon leisteten 150 681 Bezüger Militärdienst.

Die Kosten der Militärversicherung sind abhängig von der Gesamtzahl der Leistungsbezüger in Armee und Zivildienst. 2011 wurden 199 Millionen Franken Versicherungsleistungen ausbezahlt. Davon entfielen 111 Millionen Franken auf Rentenleistungen. Solche bestehenden Verpflichtungen laufen auch dann weiter, wenn der Gesamtbestand von Armee und Zivildienst sinken würde.

Wehrpflichtersatzabgabe

Klar beziffern lassen sich einzig die Mindereinnahmen des Bundes durch den Wegfall der Wehrpflichtersatzabgabe: sie beliefen sich in den letzten Jahren im Schnitt auf 123 Millionen Franken. 4 Stellen würden wegfallen.

4.2.6 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Sinken die Bestände wie von den Initiantinnen und Initianten beabsichtigt, so müsste ein Teil der Leistungen der Armee durch häufigere Aufgebote der Freiwilligenverbände kompensiert werden; ein Teil müsste künftig durch Kantone und Gemeinden erbracht werden. Dies betrifft nicht nur die Polizeikorps, sondern auch die Mittel der Kantone und Gemeinden zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Kantone und Gemeinden müssten die Bestände ihrer Einsatzmittel aufstocken und Mehrkosten tragen, um die fehlenden Armeebestände teilweise zu kompensieren. Die Initiative beraubt Bund, Kantone und Gemeinden ihrer Reserve für ausserordentliche Lagen.

Im Schnitt der letzten zehn Jahre hat die Armee subsidiäre Sicherungseinsätze (Armeeeinsätze zum Schutz ausländischer Vertretungen, für die Sicherung des Luftverkehrs und zur Unterstützung des GWK sowie zum Schutz des WEF und von Konferenzen) von rund 280 000 Diensttagen pro Jahr geleistet sowie rund 3500 Dienstage pro Jahr für Katastrophenhilfe (in diesem Bereich schwanken die Zahlen naturgemäss stark: 2005 waren es 17 089 Dienstage, 2008 gar keine).

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 2. März 2012⁴³ in Erfüllung des Postulates Malama vom 3. März 2010 (10.3045 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen») unterstrichen, dass der Armee eine wichtige Rolle als Sicherheitsreserve zukommt. Internationale Konferenzen oder Veranstaltungen wie das WEF könnten bei einer Annahme der Initiative kaum mehr durchgeführt werden, weil es unverhältnismässig und unwirtschaftlich wäre, die Bestände der Polizeikorps auf solche Spitzen auszurichten. Im Bericht vom 9. Mai 2012⁴⁴ «Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» sind die Leistungen der Armee zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen dargestellt. Der Bundesrat hat auch dort festgehalten, dass die Armee Kantone und Gemeinden wirkungsvoll unterstützt. Beide Berichte entstanden in Zusammenarbeit mit den Kantonen, die diese Auffassung teilen.

Da die Kantone im Auftrag des Bundes Verwaltungsaufgaben im Bereich der Armee vollziehen, würden die Stellen eingespart, die für eine kleinere Armee nicht mehr benötigt werden. Offen ist, ob aus Rationalisierungsgründen alle Verwaltungsaufgaben beim Bund zentralisiert würden. Allein durch die Abschaffung des Wehrpflichtersatzes würden in den Kantonen rund 75 Stellen wegfallen. In einer deutlich verkleinerten Armee wäre es unwirtschaftlich, die Infrastruktur regional zu verteilen. Diese Auswirkungen würden Randgebiete härter treffen als Ballungsgebiete.

In den Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Wallis und Genf ist die Militärdienstpflicht in der Kantonsverfassung verankert.⁴⁵ Dies wäre bei einer Annahme der Initiative der neuen Regelung auf Bundesebene anzupassen, da gemäss Artikel 49 BV Bundesrecht vorgeht.

⁴³ BBl 2012 4459

⁴⁴ BBl 2012 5503

⁴⁵ In Genf liegt der Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vor, die keine Militärdienstpflicht mehr vorsieht. Die neue Kantonsverfassung kommt am 14. Oktober 2012 zur Abstimmung. In Schwyz wurde in der Abstimmung vom 24. November 2010 eine neue Kantonsverfassung angenommen, die keine Militärdienstpflicht mehr enthält; die neue Schwyzer Kantonsverfassung ist von der Bundesversammlung gegenwärtig noch nicht gewährleistet.

4.2.7 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

In der Diskussion um die Freiwilligenmiliz wird darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Armee in volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise versteckte Kosten verursacht. Zum einen sind es die nebenberuflichen und ausserdienstlichen Vorbereitungsarbeiten, deren Kosten teils von der Wirtschaft, teils von den Kaderangehörigen selber getragen werden. Zum anderen ergeben sich Opportunitätskosten: Die im Militär eingesetzte Arbeitskraft fehlt der Wirtschaft. Würden in der Freiwilligenmiliz weniger Dienstage geleistet, sinken diese Opportunitätskosten.

Weiter ergeben sich volkswirtschaftlich betrachtet Produktivitätsverluste: Wenn ein hoch qualifizierter Arbeitnehmer als Soldat oder als Zivildienstleistender weniger qualifizierte Arbeiten ausführt, verursacht diese Differenz volkswirtschaftliche Kosten. Eine geringere Gesamtzahl von Diensttagen in der Freiwilligenmiliz würde insgesamt zu weniger Absenzen und weniger Vorbereitungs Aufwand für die Kader führen. Die volkswirtschaftlichen Kosten würden sinken. Der Umfang dieser Reduktion lässt sich jedoch nicht bestimmen.

Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt, dass die Leistungen der Armee und des Zivildienstes die volkswirtschaftlichen Kosten rechtfertigen. Er sieht in diesem Aspekt keine Veranlassung, das gegenwärtige System zu ändern, in dem diese Kosten solidarisch durch die Gesellschaft getragen und zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden aufgeteilt werden.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

4.3.1 Sicherheitspolitische Bedeutung der Militärdienstpflicht

Es gehört zu den originären Aufgaben des Staates, für die Sicherheit seiner Bevölkerung gegen existenzielle Bedrohungen zu sorgen. Dazu verfügt der Staat über das Gewaltmonopol, zu dessen Ausübung er neben anderen Instrumenten eine Armee unterhält. Die Initiative verknüpft die Wahrnehmung von zentralen Sicherheitsaufgaben mit der Freiwilligkeit: Die Sicherheit der Schweiz würde letztlich davon abhängig, ob sich genügend Freiwillige und genügend Geeignete für den Dienst in der Armee melden.

Als Vorzüge der Initiative können gelten, dass der Dienstbetrieb der Armee mehr Rücksicht auf die Bedürfnisse der Armeeingehörigen nehmen würde, um die Attraktivität der Freiwilligenmiliz nicht zu gefährden. Wer seinen Dienst freiwillig leistet, tut dies in Zeiten geringer Bedrohung im Schnitt vermutlich motivierter und leistungsfähiger als ein Wehrpflichtiger. Je nach Gesamtbestand wäre in einer Freiwilligenmiliz ferner die Geschlechterdurchmischung stärker als im gegenwärtigen System.

Effizienz und Wirksamkeit der Armee

Militärdienstpflicht und Milizsystem sind nicht Selbstzweck, sondern ein Instrumentarium, das übergeordneten Zielen dient, nämlich der Effizienz, der Wirksamkeit und der gesellschaftlichen Abstützung der Armee. Es geht darum, das zweckmässigste Wehrmodell zu wählen. Für die Schweizer Armee steht der Schutz des Landes

und seiner Bevölkerung im Zentrum. Dazu sind «Bürgersoldaten» nach gegenwärtigem System hervorragend geeignet.

Der Bundesrat hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit der Frage beschäftigt, ob das bisherige Wehrmodell mit Militärdienstpflicht und Miliz beibehalten werden soll. Er kam im sicherheitspolitischen Bericht vom 23. Juni 2010⁴⁶ zum Schluss, dass das bisherige System für die Schweiz weiterhin die geeignete Lösung sei: eine Milizarmee, die auf der Militärdienstpflicht beruht, mit einem Kern von Berufsoffizieren und -unteroffizieren und der Möglichkeit für einen Teil der Milizangehörigen, ihren Ausbildungsdienst als Durchdiener am Stück zu leisten. Damit lässt sich das sicherheitspolitisch Notwendige mit dem staatspolitisch Gebotenen und finanziell Tragbaren in Übereinstimmung bringen.

Umfang und Anpassungsfähigkeit des Armeebestandes

Der Bundesrat hält es für nicht verantwortbar, den Bestand der Armee bloss als Folge eines Wechsels des Wehrmodells abzusenken. Er ist der Auffassung, dass sich die Lage seit der Erarbeitung des sicherheitspolitischen Berichts 2010 nicht grundlegend geändert hat, und hält es deshalb nicht für zielführend, eine erneute Debatte über den Armeebestand zu führen. Er hält einen Bestand von 100 000 Armeeingehörigen für sicherheitspolitisch notwendig.

Die Armee muss gegenwärtig nur mit vergleichsweise geringen Kräften Einsätze aus dem Stand oder nach kurzer Vorbereitungszeit leisten. Der Einsatz von grossen Truppenverbänden ist erst nach einer längeren Vorbereitungszeit nötig, er bleibt aber durchaus möglich. Die Militärdienstpflicht ermöglicht eine angemessene Bereitschaft. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass für den schlimmsten Fall eine grosse Personalreserve bereitsteht und für alle anderen Fälle massgeschneidert Armeeingehörige nach dem Bedarf aufgeboden werden können, der sich aus der spezifischen Bedrohungs- oder Gefahrensituation ergibt.

Die Militärdienstpflicht ermöglicht es auch, bei Bedrohungsverschärfungen den Armeebestand relativ flexibel zu erhöhen. Werden die Armeeingehörigen ein Jahr später aus der Militärdienstpflicht entlassen, erhöht sich der Armeebestand sofort um rund 20 000 Angehörige. In einer Freiwilligenmiliz kann nur mit grossem Aufwand nachrekrutiert werden. Melden sich nicht genügend Freiwillige, müsste der Grundsatz der Freiwilligkeit bei Lageverschlechterungen aufgegeben werden. Eine Freiwilligenmiliz hat denselben Mangel wie eine Berufsarmee: Im Frieden ist sie zu gross, im Einsatzfall zu klein.

Die Schweiz als neutraler Staat kann sich bei Lageverschlechterungen nicht auf ein Bündnis abstützen, um Bestandeslücken zu schliessen.

Gesellschaftliche Abstützung der Armee

Alle Angehörigen einer Freiwilligenmiliz würden ihre Tätigkeit in der Armee freiwillig und nebenberuflich ausüben. Damit löst ein Wechsel zur Freiwilligenmiliz keine der Schwierigkeiten, die sich der Milizarmee stellen. Sie wäre im Spannungsfeld von Berufstätigkeit, Studium, Weiterbildung, Betreuungsaufgaben in der Familie auf der einen Seite und Armee auf der anderen Seite bei zunehmender Internationalisierung einem noch höheren Anpassungsdruck ausgesetzt.

⁴⁶ BBl 2010 5133

Effizienz in der Ausbildung

Wie dargelegt dürfte es aus Bestandesgründen nötig sein, dass ein Angehöriger der Freiwilligenmiliz länger eingeteilt bleibt als ein Wehrpflichtiger. Er würde seine militärische Tätigkeit jedoch ebenfalls nicht permanent ausüben. Damit dürfte ein Angehöriger der Freiwilligenmiliz komplexe Waffen- und Führungssysteme nicht wesentlich besser beherrschen als ein Wehrpflichtiger. Die Freiwilligenmiliz würde damit ebenso wie die gegenwärtige Armee nicht ohne professionelle Teile auskommen (z.B. Berufsmilitärpiloten). In dieser Beziehung brächte ein Systemwechsel keine Vorteile.

Weitere Vorteile des bisherigen Systems

Für das bisherige System spricht neben den dargelegten Gründen auch, dass eine Armee mit Militärdienstpflicht und Miliz die zivilen Kenntnisse und Fertigkeiten besser für die Armee nutzbar machen kann. Die Milizarmee profitiert in vielfältiger Weise vom hochstehenden schweizerischen Berufsbildungssystem; Berufsleute können auch in der Armee in ihrem Fachbereich eingesetzt werden. Eine Freiwilligenmiliz hätte Ausbildungslücken intern zu schliessen, was mit hohen Kosten verbunden wäre und Doppelspurigkeiten zur Folge hätte.

Für die Koordination von Ausbildung und Militärdienstpflicht bestehen bereits klare Regelungen. An den Hochschulen (Tertiärstufe A) bestehen eigens Koordinationsstellen. Optimierungspotenzial besteht bei der höheren Berufsbildung (Tertiärstufe B). Dies rechtfertigt den Verzicht auf die Militärdienstpflicht indessen nicht.

Ferner sprechen die wehrpolitische Tradition für die Beibehaltung der Militärdienstpflicht sowie der Umstand, dass das gegenwärtige System eine enge Verbindung zwischen Armee und Gesellschaft ermöglicht. In Krisen sind auf allen Stufen disziplinierte Armeeangehörige mit gesundem Menschenverstand nötig, die gut in der Gesellschaft verankert sind. Militärdienstpflicht und Miliz stellen dies besser sicher als eine Freiwilligenmiliz.

4.3.2 Staatspolitische Bedeutung der Militärdienstpflicht

Rechte und Pflichten

Nach schweizerischem Selbstverständnis sind Rechte der Bürgerinnen und Bürger untrennbar mit Pflichten verbunden. Auf Bundesebene umfassen sie die Grundschulpflicht, die Steuerpflicht sowie die Militärdienstpflicht für Männer. In den Kantonen tritt neben der Steuerpflicht die Feuerwehrdienstpflicht⁴⁷ hinzu sowie die verfassungsmässigen Pflichten, die Rechtsordnung zu beachten,⁴⁸ das Stimm- und Wahlrecht auszuüben,⁴⁹ Ämter zu übernehmen⁵⁰ oder Mitverantwortung für die

⁴⁷ Diese gilt für Mann und Frau in allen Kantonen ausser Zürich, Tessin und Genf.

⁴⁸ Verfassungen der Kantone Bern, Luzern, Uri, Ob- und Nidwalden, Glarus, Fribourg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Tessin und Jura.

⁴⁹ Stimmpflicht bzw. -zwang ist in den Verfassungen der Kantone Uri, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell-Innerrhoden, Aargau und Tessin festgeschrieben.

⁵⁰ Amtszwang kennen die Verfassungen der Kantone Uri, Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden und Tessin. In Schwyz wurde in der Abstimmung vom 24. November 2010 eine neue Kantonsverfassung angenommen, die keinen Amtszwang mehr enthält; die neue Schwyzer Kantonsverfassung ist von der Bundesversammlung gegenwärtig noch nicht gewährleistet.

Umwelt, die Gemeinschaft und kommende Generationen zu tragen.⁵¹ In vier Kantonsverfassungen ist die Wehrpflicht verankert,⁵² und zwei kennen die Pflicht zur persönlichen Dienstleistung für gemeinnützige Aufgaben.⁵³ Im Laufe der Schweizer Geschichte wurden Versäumnisse von allgemeinen Bürgerpflichten immer weniger sanktioniert; Rechte und Pflichten wurden unterschiedlich ausgestaltet, die Militärdienstpflicht war jedoch nie die einzige Bürgerpflicht. Die Initiative will eine der traditionellsten Pflichten abschaffen.

Grundidee der Militärdienstpflicht ist es, dass der Staat zur Abwehr von existenziellen Bedrohungen auf die persönliche Leistung seiner Bürger zurückgreifen kann. Mit Blick auf Extremsituationen darf der Staat also zu einer Zwangsmassnahme greifen. Dieser Zwang ist legitimiert durch das Ziel, die Bevölkerung vor existenziellen Bedrohungen zu schützen. Er ist auch demokratisch kontrolliert, indem der Armee in Verfassung und Gesetz klare Leitplanken gesetzt werden. Die Rechte des einzelnen Wehrpflichtigen werden durch Gesetz und Dienstreglement geschützt. Artikel 4 der Konvention vom 4. November 1950⁵⁴ zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) anerkennt diese Form staatlichen Zwangs ausdrücklich. Die Militärdienstpflicht ist völkerrechtlich zulässig. Sie ist mit einer freiheitlichen Ordnung vereinbar, demokratisch legitimiert und in der Schweiz staatspolitisch fest verankert. Der Bundesrat vermag in der Militärdienstpflicht keinen überholten Zwang zu erkennen.

Beitrag der Armee zur sozialen und nationalen Kohäsion

Militärdienstpflicht und Miliz schaffen ein demokratisches Wehrmodell, das zum persönlichen Engagement verpflichtet, unabhängig vom sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund. Niemand kann sich vom Militärdienst loskaufen. In einer Freiwilligenmiliz stehen wirtschaftliche Motive im Vordergrund, ob sich jemand engagiert. Das widerspricht der staatspolitischen Idee der Miliz.

In der Armee begegnen sich Bürger mit unterschiedlichen politischen Auffassungen aus allen Landesteilen und sozialen Schichten. Zwar wird dieser Effekt mit der Verkleinerung der Armee gewiss geringer (und nur sehr wenige Frauen sind überhaupt davon erfasst); er besteht aber nach wie vor. Wird die Militärdienstpflicht abgeschafft, so geht eine Begegnungsplattform verloren, was sich letztlich negativ auf den Zusammenhalt der Gesellschaft auswirkt. In dieser Beziehung ist die Freiwilligenmiliz eine schlechtere Lösung, weil sie nur wenige eines Jahrgangs und tendenziell ähnlich Gesinnte erreichen würde. Integration von Neubürgern, gesellschaftliche Kohäsion und politische Kontrolle des Systems von innen werden durch die Militärdienstpflicht am besten erreicht, weil dadurch möglichst viele eines Jahrgangs in der Armee integriert werden. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, wieso die Militärdienstpflicht einen schlechten Einfluss auf die demokratische Kultur der Schweiz haben soll. Der «Bürgersoldat» versteht es, Befehl und Gehorsam in der Armee und Mitbestimmung in der Politik in Einklang zu bringen. Sein Dienst hängt von einer gesetzlichen Pflicht ab und nicht von einer finanziellen Gegenleistung, die ganz andere Anreize setzen würde. Die notwendige, rechtlich begrenzte Einordnung in der Armee kann neben der Meinungsfreiheit im demokrati-

⁵¹ Je spezifische Regelungen in den Verfassungen der Kantone Luzern, Glarus, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau und Tessin.

⁵² Appenzell-Innerrhoden und Wallis. Zur Situation in Schwyz und Genf vgl. Ziff. 4.2.6.

⁵³ Appenzell-Ausserrhoden und St. Gallen.

⁵⁴ SR 0.101

schen Staat gewährleistet werden. Diese Bilanz wird nicht geschmälert durch das Optimierungspotenzial in der Führungs-, Ausbildungs- und Erziehungskultur der Armee, das der Bundesrat in seinem Bericht vom 1. September 2010 «Militäretik in der Schweizer Armee. Bericht des Bundesrates über die innere Führung der Armee in Erfüllung des Postulates 05.3060 Widmer vom 10. März 2005». in Erfüllung des Postulates Widmer (05.3060) dargelegt hat.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Um zu klären, ob die Initiative internationale Verpflichtungen verletzt, ist in erster Linie zu untersuchen, ob sie mit den Pflichten der Schweiz vereinbar ist, die sich aus ihrem völkerrechtlichen Status als dauernd neutraler Staat ergeben. Ferner stellt sich die Frage, ob Vereinbarungen mit internationalen Organisationen für die militärische Friedensförderung bestehen, die durch eine Annahme der Initiative verletzt würden.

Der Status der Schweiz als dauernd neutraler Staat ist selbst gewählt und wurde im Kontext des Wiener Kongresses 1815 und in der anschliessenden Staatenpraxis völkerrechtlich verbindlich anerkannt. Heute ist die schweizerische Neutralität global geachtet und bekannt.

Die Rechte und Pflichten neutraler Staaten sind in den Haager Abkommen⁵⁵ von 1907 und im Völkergewohnheitsrecht verbindlich festgelegt. Diese Regeln gelten im Falle eines zwischenstaatlichen Konflikts für Staaten, welche sich neutral erklären. Die Schweiz hat sich für den besonderen Status der dauernden Neutralität entschieden. Aus diesem selbst gewählten besonderen Status und dem völkerrechtlichen Vertrauensprinzip ergeben sich bestimmte Rechtspflichten sowie die Notwendigkeit einer glaubwürdigen Politik bereits in Friedenszeiten. Im Kriegsfall darf der Neutrale gemäss den Haager Abkommen unter anderem sein Territorium keinem kriegführenden Staat zur Verfügung stellen. Damit die Schweiz im Kriegsfall ihr Territorium glaubwürdig vor Übergriffen schützen kann, hat sie deshalb in Friedenszeiten eine gewisse militärische Verteidigungskompetenz sicherzustellen. Daraus lassen sich jedoch keine präzisen völkerrechtlichen Massstäbe ableiten, wie und in welchem Ausmass dies zu erfolgen hat. Es bestehen daher keine völkerrechtlichen Vorschriften dazu, wie die Schweiz ihre Armee organisiert oder wie sie dafür sorgt, dass dieser genügend Soldaten zur Verfügung stehen. Das Völkerrecht gibt also kein bestimmtes Wehrmodell vor. Eine Annahme der Initiative verletzt somit die Pflichten der Schweiz als dauernd neutraler Staat nicht und würde die Schweiz auch nicht zwingen, ihre dauernde, bewaffnete Neutralität aufzugeben.

Wenn sich die Schweiz mit Truppen an einer Friedensmission beteiligt, ist gemäss Artikel 66 Absatz 1 Militärgesetz⁵⁶ ein UNO- oder OSZE-Mandat erforderlich. Gestützt auf die erforderlichen Bundesrats- und Parlamentsbeschlüsse teilt das VBS Art und Umfang des Schweizer Beitrags der Organisation mit, die eine Friedensmission umsetzt (z.B. UNO, EU, Nato). Auf der Basis von Artikel 66b Absatz 2 MG

⁵⁵ Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges (SR 0.515.21; 5. Haager Konvention)

⁵⁶ Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges (SR 0.515.22; 13. Haager Konvention).
SR 510.10

schliesst der Bundesrat diejenigen internationalen Abkommen ab, die für die Durchführung des Einsatzes notwendig sind. Die Teilnahme der Schweiz bleibt dabei freiwillig, und auch eine laufende Teilnahme kann daher grundsätzlich beendet werden. Es ist davon auszugehen, dass bei einem Wechsel zur Freiwilligenmiliz das Personal für militärische Auslandseinsätze weiterhin im benötigten Umfang zu gewinnen wäre. Da die Schweiz nicht Mitglied eines Militärbündnisses ist, bestehen ohnehin keine allgemeinen Bündnisverpflichtungen.

Die Initiative ist also mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Bereits im Ziffer 1.3 wurde festgehalten, dass die Initiative keine Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts verletzt.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat kommt aus den dargelegten Gründen zu folgendem Schluss:

- Erstens würde eine Annahme der Initiative die Sicherheit von Land und Bevölkerung gefährden. Sie wäre davon abhängig, ob genügend Männer und Frauen ausreichenden persönlichen Nutzen in einem Engagement in der Armee sehen und sich freiwillig melden. Dies würde die Leistungsfähigkeit der Armee für die Verteidigung und die Unterstützung der zivilen Behörden treffen. Bei einer Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage müsste zuerst die Verfassung angepasst werden, bevor die Militärdienstpflicht wieder eingeführt werden könnte.
- Zweitens gehört es zum Selbstverständnis der Schweiz, dass sich Bürgerinnen und Bürger persönlich für das Gemeinwohl einsetzen und diese Aufgabe nicht an bezahlte Freiwillige delegieren. Wehrpflicht ist Bürgerpflicht; Rechte sind untrennbar mit Pflichten verbunden. Darauf beruht das politische System in Bund, Kantonen und Gemeinden ebenso wie die Armee. Die Militärdienstpflicht ist staatspolitisch fest verankert, demokratisch legitimiert und völkerrechtlich zulässig.
- Drittens ist das Wehrmodell mit Militärdienstpflicht und Miliz nach wie vor das für die Schweiz geeignetste, um die Ziele der Effizienz, Wirksamkeit und gesellschaftlichen Abstützung der Armee zu erreichen. Es ermöglicht der Armee, schlimmstenfalls eine grosse Zahl von Truppen aufbieten zu können, auch wenn dies gegenwärtig je nach Aufgabe unterschiedlich wahrscheinlich ist. Für das gegenwärtige System sprechen die wehrpolitische Tradition, die Nutzbarmachung ziviler Kenntnisse und Fertigkeiten für die Armee, die soziale und regionale Durchmischung der Armee sowie die enge Verbindung zwischen Armee und Gesellschaft.

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.