

Rechtsfragen zur Initiative der Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA) «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht»

Vor allem, wenn es um die Selbstverteidigung der Schweiz gegen eine bewaffnete Aggression oder um die Bewältigung einer schweren Notlage und Katastrophe geht, wenn das Land somit eine ausserordentliche Sicherheitslage und gar einen Staatsnotstand durchstehen muss, wird die blossе Freiwilligkeit des Militärdienstes rechtlich höchst fragwürdig.

Rainer J. Schweizer

Prof. Dr. iur., ehem. Of für Staats- und Völkerrecht im Armeestab,
Oberst a D. Forschungsgemeinschaft für Rechtswissenschaft der
Universität St. Gallen; Bodanstrasse 6, 9000 St. Gallen;
E-Mail: rainer.schweizer@unisg.ch

I. Einleitung

Die Initiative der Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA) «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» ist gültig zustande gekommen. Sie ist als zulässig erklärt worden, auch weil sie grundsätzlich als durchführbar erscheint. Die Initiative will eine freiwillige Milizarmee einführen, die Ungerechtigkeiten der verschiedenen Dienstpflichten beseitigen, die fehlende Geschlechtergleichstellung herstellen sowie die Armee verkleinern und deren Kosten reduzieren. Die Initiative, zu der die Eidgenössischen Räten keinen Gegenvorschlag beschlossen haben, zwingt die Stimmbürgerschaft wie die Behörden und die Armee, die Rahmenbedingungen der Wehrpflicht und des Einsatzes der Armee zu überprüfen und Weichenstellungen für die Zukunft vorzunehmen. Bei dieser Abwägung müssen allerdings aus Sicht des Verfassungs- und des Völkerrechts einige gewichtige Überlegungen einbezogen werden.

II. Analyse der Initiative

- Bei einer Annahme der Initiative bleibt Art. 58 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) unangetastet: Die Schweiz verpflichtet sich weiterhin, eine Armee zu haben, deren Organisation grundsätzlich dem Milizprinzip folgt.
- Ebenso unangetastet bleibt der Auftrag der Armee nach Art. 58 Abs. 2 BV.
- Aufgehoben wird die Wehrpflicht für Schweizer Männer; sie wird durch einen freiwilligen Militärdienst ersetzt.
- Zudem wird die Einführung einer Militärdienstpflicht als unzulässig erklärt.

- Aufgehoben wird der zivile Ersatzdienst zum Militärdienst.
- Dafür wird neu ein allgemeiner, allerdings nur freiwilliger «Zivildienst» eingeführt. Dessen Ziele, Zwecke und Dauer muss offenbar der Bundesgesetzgeber festlegen; dieser muss zweifellos die Geschlechtergleichstellung beachten und zudem entscheiden, ob auch Ausländer/innen diesen neuen Dienst leisten können.
- Mit der Einführung der (blossen) Freiwilligkeit gibt es auch keine Pflicht zur Leistung einer Ersatzabgabe mehr für diejenigen, die weder Wehr- noch Ersatzdienst erbringen (vgl. Art. 59 Abs. 3 BV bisher).
- Hingegen soll es weiterhin einen Ersatz des Erwerbsausfalls und Schutz bei Krankheit und Unfall geben (vgl. Art. 59 Abs. 4 und 5 BV bisher bzw. Abs. 3 und 4 neu).
- Als einzige Dienstpflicht besteht nach der BV zukünftig noch die des Zivilschutzes. Das Verhältnis der Schutzdienstpflicht zu den neuen freiwilligen Dienstarten ist offen bzw. dem Gesetzgeber anheim gestellt.
- Die gesamte gesetzliche Neuordnung soll in den nächsten fünf Jahren nach Annahme der Initiative erfolgen; andernfalls müsste der Bundesrat durch Verordnung alles Nötige regeln (vgl. Übergangsbestimmung zur Initiative gemäss Art. 197 Ziff. 8 neu BV).

III. Nur ein freiwilliger Militärdienst?

Militärdienst leisten heisst, im Verteidigungsfall oder in einem anderen Notstandsfall bereit zu sein, mit allen persönlichen Kräften und mit allen verfügbaren Waffen und sonstigen Mitteln zu kämpfen oder anderweitig sich einzusetzen. Im Fall der Verteidigung gegen rechtswidrige Gewalt und Aggression gilt die Tötung eines anderen Menschen nicht als Verletzung des Menschen- und Grundrechts auf Leben (vgl. Art. 2 Abs. 2 EMRK). Zugleich werden aber auch der Befehl an Militär-angehörige zum Einsatz des eigenen Lebens und deren Be-

Geltende Bundesverfassung		
Art. 59 Abs. 1 Satz 1 BV	Art. 59 Abs. 1 Satz 2 BV	Art. 61 Abs. 3 BV
Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten.	Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.	Er [der Bund] kann den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären. Für Frauen ist dieser freiwillig.
Eidgenössische Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht»		
Art. 59 Abs. 1 BV	Art. 59 Abs. 2 BV	Art. 61 Abs. 3 BV
Niemand kann verpflichtet werden, Militärdienst zu leisten.	Die Schweiz hat einen freiwilligen Zivildienst.	Er [der Bund] kann den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären. Für Frauen ist dieser freiwillig.

[1]

reitschaft dazu akzeptiert. Indem die Initiative in der Bundesverfassung nun implizit ein Verbot der Militärdienstpflicht stipuliert, gibt sie jeder und jedem Angehörigen der Armee das subjektive Recht, grundsätzlich jederzeit aus dem Militärdienst auszusteigen. Soweit es um Ausbildungs- oder Assistenzdienste geht, kann der Staat durch Gesetz gewisse bindende Vorgaben für die freiwillige Dienstleistung machen. Doch wegen der Pflicht zum Lebensschutz geht es eigentlich nicht an, dass der Staat akzeptiert, dass Personen in seinem Dienst für bestimmte unberechenbare Aufgaben generell freiwillig auf ihr Lebensrecht verzichten. Die Schädigung der Ge

Doch wegen der Pflicht zum Lebensschutz geht es eigentlich nicht an, dass der Staat akzeptiert, dass Personen in seinem Dienst für bestimmte unberechenbare Aufgaben generell freiwillig auf ihr Lebensrecht verzichten.

sundheit oder der Verlust des Lebens, den z.B. ein Angehöriger der Polizei oder der Feuerwehr erleiden kann, gilt es unter allen Umständen zu vermeiden. Deshalb darf der Staat auch vorsehen, dass eine solche Arbeit freiwillig erbracht wird. Aber nach diesen Rechtsregeln kann kein bewaffneter internationaler Konflikt geführt werden, denn dieser fordert unweigerlich enorme Opfer an Leben und körperlicher und seelischer Gesundheit. Wenn von Dienstleistenden höchste Risikobereitschaft und ausserordentliche Opfer verlangt werden, so kann dies wohl nur durch das alles überragende Interesse der Staatsgemeinschaft, die Bevölkerung des Landes unbedingt zu schützen und die staatliche Existenz zu sichern, gerechtfertigt werden. Den Entscheid über solche ausserordentlichen Opfer der Landesbewohner kann nur die Bundesverfassung selbst treffen, indem sie eine entsprechende allgemeine Verfassungspflicht einführt.

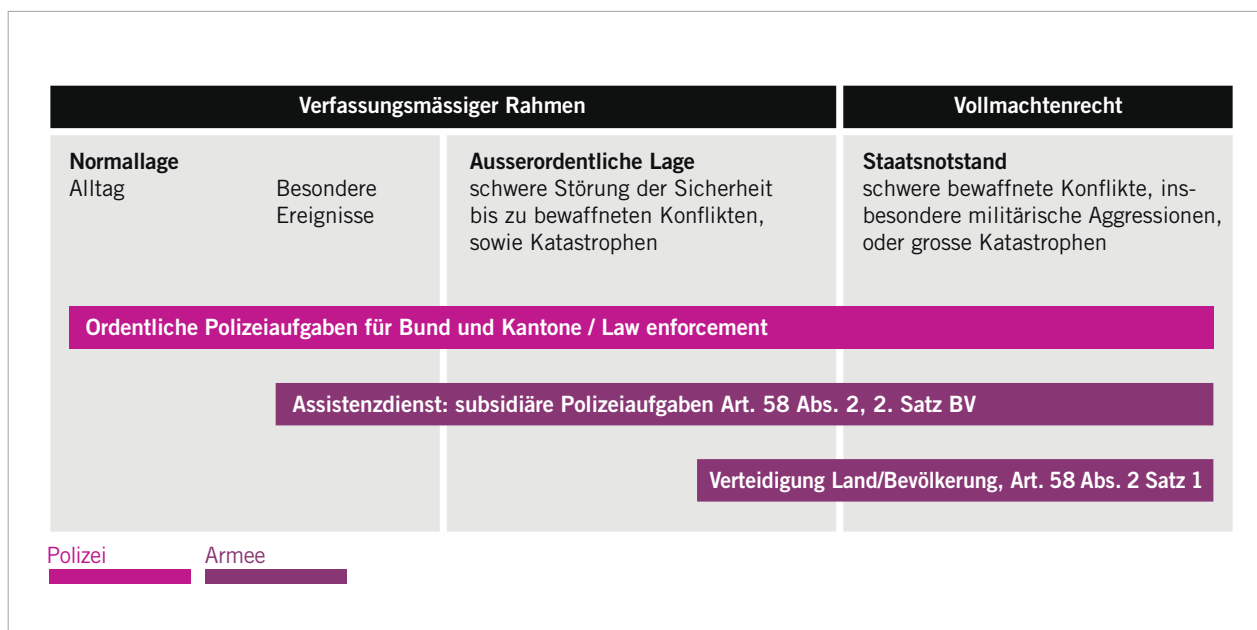
IV. Wie kann der Armeeauftrag erfüllt werden?

Unbestreitbar ein zentraler Bestandteil unserer Sicherheitsverfassung, wie er als Staatszweck in Art. 2 und als Armeeauftrag in Art. 58 Abs. 2 BV niedergelegt wurde, ist, dass

das Land und seine Bevölkerung nötigenfalls verteidigt werden. Dabei wird verfassungsrechtlich gefordert, dass die Menschen vor Grausamkeiten, Tötung und Vernichtung geschützt werden und dass die Existenz und die Fähigkeit zur Selbstbestimmung der staatlichen, politischen Gemeinschaft bewahrt werden. Diese Aufgabe ist eine Kernaufgabe der Armee, aber auch von weiteren Sicherheitskräften des Bundes und der Kantone, etwa des Bevölkerungsschutzes. Die Bundesverfassung und das Völkerrecht fordern, dass schwere Schädigungen und Lebenszerstörungen im Falle von Aggressionen und ähnlichen Gewaltakten abgewehrt werden. Um eine entsprechende Kompetenz zu gewinnen, muss sich unser Land auf das Schadenspotential schwerer gewaltintendierter, namentlich bewaffneter Akte ausrichten, zugleich aber auch vielfältige, selbstverständlich auch nicht militärische Abwehrmöglichkeiten prüfen und entwickeln. Mit anderen Worten: Unabhängig vom System der Militärdienstpflicht muss die Schweiz nach geltender Verfassung eine reale Verteidigungskompetenz der Armee sowie weiterer abwehrfähiger, schützender Organe haben. Sie muss zugleich, gemäss Art. 58 Abs. 2 BV, entschiedene Anstrengungen zur Kriegsverhinderung und zur Erhaltung des Friedens unternehmen. Dazu muss fortlaufend eine sicherheitspolitische Risikobeurteilung durchgeführt werden, und es sollen die präventiven und die reaktiven Kompetenzen und Kapazitäten der Friedenssicherung und der Landesverteidigung sichergestellt werden. Dass diese Aufgabenfelder der Landesverteidigung und der Friedenssicherung heute neu überdacht und überzeugend weiterentwickelt werden müssen, das zeigt gerade auch die GSoA-Initiative und die Debatte zu dieser.

Mit anderen Worten: Unabhängig vom System der Militärdienstpflicht muss die Schweiz nach geltender Verfassung eine reale Verteidigungskompetenz der Armee sowie weiterer abwehrfähiger, schützender Organe haben.

Die Annahme der Initiative führt unvermeidlicherweise zu einer kleineren Armee mit vorerst noch ungewissen Qualifikatio-



[2]

nen der Armeeangehörigen. Wird dem Milizprinzip von Art. 58 Abs. 1 BV nachgelebt, so hängt der Bestand an Freiwilligen von der Attraktivität des Dienstes und von der Wirtschaftslage ab. Voraussehbar ist, dass es mehr Berufssoldaten braucht, und vor allem, dass neben der Armee die Sicherheits- und Bevölkerungsschutzkräfte von Bund und Kantonen neu organisiert und die nicht militärischen Sicherheitskräfte des Bundes, wie das Grenzwachtkorps, massiv ausgebaut werden müssen. Die Bundesverfassung aber kennt bisher als Machtmittel des Bundes nur die, in der Regel bloss subsidiär eingesetzte Armee. Das heute als Bundespolizei agierende Grenzwachtkorps hat keine Verfassungsgrundlage, alle anderen diskutierten Sicherheitsdienste erst

Die Bundesverfassung aber kennt bisher als Machtmittel des Bundes nur die, in der Regel bloss subsidiär eingesetzte Armee.

recht nicht. Nach dem Entscheid über die GSoA-Initiative müssen diese offenen Verfassungsfragen entschieden werden. Wie weit im Übrigen der neue freiwillige «Zivildienst» einen solchen Ausbau anderer Sicherheitsorgane zulässt und ob hier auch noch das Milizprinzip beachtet werden kann, das muss noch geprüft werden.

Der primäre Auftrag der Armee, gegen schwere rechtswidrige Gewalt die Bevölkerung zu schützen und das Land zu verteidigen, entsteht in einer ausserordentlichen Lage für die öffentliche Sicherheit und wächst im Ernstfall unweigerlich in einen Staatsnotstand. Kann nun der Armeeauftrag in einer a.o. Lage und gar im Staatsnotstand mit freiwilligen Militärdienstleistenden erfüllt werden? Sind dann zahlenmässig und fachlich ausreichend qualifizierte Personen einsetzbar? Die letzte Frage ist nicht neu, weil sich schon das Aufwuchskonzept der Armee XXI dieser Frage stellen muss. Jetzt muss aber zusätz-

lich bedacht werden, dass zukünftig auch in einem bewaffneten Konflikt oder einer schweren Katastrophe jede

Ob durch Notrecht oder Vollmachtenbeschlüsse die Wehrpflicht wieder eingeführt werden kann – das ist nach geltendem Völkerrecht zweifelhaft.

einzelne Person nur freiwillig Dienst leistet bzw. dass eine Militärdienstpflicht verboten ist. Eine solche könnte, wie der Bundesrat in seiner Botschaft (Ziff. 4.2) festhielt, nur nach einer vorausgehenden Änderung der Bundesverfassung eingeführt werden. Ob durch Notrecht oder Vollmachtenbeschlüsse die Wehrpflicht wieder eingeführt werden kann – das ist nach geltendem Völkerrecht zweifelhaft. Die von der Schweiz ratifizierten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1930 und 1957 (Nr. 29 und Nr. 105) erlauben explizit im Kriegsfall und bei Unglücksfällen nur Arbeitspflichten zum Schutz der Bevölkerung. Auf jeden Fall – und das scheint mir zentral – kommt eine solche Militärdienstpflicht dann sicher zu spät.

V. Zur Gleichstellung der Geschlechter

Verfassungs- und Völkerrecht erlauben eine Ungleichbehandlung von Frau und Mann nur in einem ganz engen Rahmen, wenn biologische Unterschiede, insbesondere die Mutterschaft, relevant sind; alle anderen Ungleichbehandlungen sind diskriminierend. Frauen leisten heute freiwillig Militärdienst; die Initiative stellt die Männer den Frauen gleich. Dass bisher ausschliesslich Männer militärdienstpflichtig sind,

[1] Welche Änderungen bringt die Initiative?

[2] Kernaufgaben von Armee und Polizei



[3]

lässt sich m.E. bei Kampfeinsätzen in bewaffneten Konflikten noch rechtfertigen. Im Assistenzdienst, wo die Armee polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, oder in Einsätzen der Friedensförderung wäre die Gleichstellung geboten. Dass sie heute selbst im Zivilschutz nicht besteht, ist für Männer wie auch für Frauen diskriminierend und inakzeptabel.

VI. Ziviler Ersatzdienst und neuer, freiwilliger «Zivildienst»

Der bisherige, 1992 von Volk und Ständen beschlossene und vom Völkerrecht aus Respekt vor dem Gewissen der Menschen geforderte zivile Ersatzdienst (der sich allerdings über die ursprüngliche Konzeption hinaus entwickelt hat) wird mit der ausschliesslichen Freiwilligkeit der Militärdienstpflicht sachlich hinfällig.

Wozu und wie der neue «Zivildienst» geschaffen und eingesetzt werden soll, muss wie gesagt, durch Bundesgesetz bestimmt werden. Rechtlich kritisch ist die Frage, ob Abs. 2 des neuen Art. 59 BV der Initiative die Tragweite hat, dass alle Dienstpflichten, die unter den Begriff des «Zivildienstes» fallen, nur freiwillig erbracht werden dürfen, abgesehen von der Zivilschutzpflicht gemäss Art. 61 BV. Was einen «Zivildienst» ausmacht, ist unklar. Immerhin lässt sich sagen, dass dieser noch unbestimmte, allgemeine freiwillige «Zivildienst» für Frauen und Männer nur eine Form der Erfüllung von Bürgerpflichten ist, wie sie der Bund und vor allem die Kantone in beachtlichem Mass kennen. Die Beschränkung auf Freiwilligkeit würde wohl nicht für bestimmte Dienstpflichten von Spezialisten wie die ärztliche Notfalldienste gelten. Ob und wie weit die Beschränkung des neuen Dienstes aber auch die kantonalen Feuerwehropflichten und sonstigen Pflichten des Bevölkerungsschutzes erfasst, ist unklar. Vermutlich wird der «Zivildienst» vor allem ein Dienst für Freiwilligenarbeit in bestimmten Wirtschaftsbereichen oder in Pflegeberufen sein und damit kaum eine sicherheitspolitische Rolle spielen.

VII. Die allgemeine Dienstpflicht als Auffanglösung?

Sowohl vom Bundesrat wie in der parlamentarischen Beratung der GSoA-Initiative wurden dieser radikalen Verfassungsänderung auch Varianten von Dienstpflichten gegenübergestellt.

Eine Bürgerpflicht liegt insbesondere vor,

wenn eine öffentliche Aufgabe in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Ökologie, Soziales, Bildung oder Politik aus besonderem Anlass, z.B. bei einer Katastrophe, einem bewaffneten Konflikt oder in einer Notsituation – oder aus strategisch-politischen Gründen dauernd – wie der Aufrechterhaltung von Rettungsdiensten, dem Einsatz der Feuerwehr oder der Wahrnehmung bestimmter politischer Ämter, nicht ausreichend von Staatsangestellten, öffentlich-rechtlichen Beauftragten oder anderen Mandatsträgern erfüllt werden kann und

wenn deshalb Bewohner der Gemeinde, des Kantons oder des Landes, seien es Schweizer und/oder Ausländer, Frauen und/oder Männer, generell und/oder soweit es Spezialisten oder besonders Interessierte sind, verpflichtet werden müssen.^[4]

So wurde etwa erwogen, dass eine allgemeine Dienstpflicht im Bund eingeführt werden soll, die freiwillig auch als Militärdienst erbracht werden kann. Hier sei abschliessend nur gesagt, dass eine allgemeine Dienstpflicht verfassungs- und völkerrechtlich keineswegs unproblematisch ist. Denn eigentlich braucht es für eine staatliche Dienst- und Bürgerpflicht immer eine besondere, qualifizierte Rechtfertigung. Zudem lässt das menschenrechtliche Verbot der Zwangsarbeit nur ganz bestimmte Formen von Dienst- und Arbeitspflichten zu (vgl. z.B. Art. 4 Abs. 3 Bst. b – d EMRK). Vor allem sollte der Bund

Hier sei abschliessend nur gesagt, dass eine allgemeine Dienstpflicht verfassungs- und völkerrechtlich keineswegs unproblematisch ist.

auch bedenken, dass jede allgemeine Dienstpflicht und jeder unbestimmte «Zivildienst» unkoordiniert in die bestehende Ordnung der kantonalen und eidgenössischen speziellen Bürgerpflichten (z.B. des Zivilrechts oder des Sozialrechts) eingreifen und diese mehr erschweren als unterstützen können.

VIII. Fazit

Vor allem, wenn es um die Selbstverteidigung der Schweiz gegen eine bewaffnete Aggression oder um die Bewältigung einer schweren Notlage und Katastrophe geht, wenn das Land somit eine ausserordentliche Sicherheitslage und gar einen Staatsnotstand durchstehen muss, wird die blosser Freiwilligkeit des Militärdienstes rechtlich höchst fragwürdig. Die Impulse der Initiative sollten aber genutzt werden, über die Abwehr- und Schutzfähigkeiten des Landes in diesen extremen Fällen genauer nachzudenken und diese zeitgemäss weiter zu entwickeln.

[3] Die Wehrpflicht

[4] Definition Bürgerpflicht