

JAAC 52.26

Ergebnis einer durch die Studiengruppe «Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung» veranlassten Studie vom 20. Februar 1987, welche dem Bericht des Stabs für Gesamtverteidigung über die Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung vom April 1987 beigelegt wurde. Von diesem Bericht nahm der Bundesrat am 20. Januar 1988 Kenntnis und beschloss, zunächst von der Freiwilligkeit der Mitarbeit der Frauen in sämtlichen Bereichen der Gesamtverteidigung auszugehen; er beauftragte ferner die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung, die Frage der Ausgestaltung einer obligatorischen Grundausbildung der Frauen für Not- und Krisensituationen weiterzubearbeiten und ihm einen Bericht zu unterbreiten).

Défense générale. Question d'une participation obligatoire de la femme.

Echelon fédéral. Nécessité d'une révision constitutionnelle pour imposer aux femmes une obligation générale de service et/ou d'instruction. Sur la base des compétences fédérales existantes serait tout au plus possible un enseignement de défense générale obligatoire pour tous les enfants des deux sexes en âge de scolarité, mais uniquement dans certaines écoles et de manière limitée.

Echelon cantonal. Etat de la législation. Les obligations de service et d'instruction visent toujours hommes et femmes et ne comprennent un devoir de servir que dans des situations extraordinaires.

Gesamtverteidigung. Frage einer obligatorischen Mitwirkung der Frau.

Bundesebene. Notwendigkeit einer Verfassungsänderung für die Einführung einer allgemeinen Dienst- und/oder Ausbildungspflicht für Frauen. Aufgrund der bestehenden Bundeskompetenzen wäre höchstens ein obligatorischer Schulunterricht in Gesamtverteidigung für alle Schulpflichtigen beiderlei Geschlechts möglich, aber nur an gewissen Schulen, und dort auch nur beschränkt.

Kantonale Ebene. Stand der Gesetzgebung. Die Dienst- und Ausbildungsobligatorien erfassen immer Männer und Frauen und sehen eine Dienstverpflichtung nur in ausserordentlichen Lagen vor.

Difesa generale. Questione della partecipazione obbligatoria della donna.

In campo federale. Necessità di una modificazione costituzionale per l'introduzione di un obbligo generale di servizio e/o d'istruzione per le donne. Sulla base delle competenze federali esistenti sarebbe tutt'al più possibile un insegnamento di difesa generale obbligatorio per tutti i minori dei due sessi in età scolastica, ma soltanto in determinate scuole e anche qui in misura limitata.

In campo cantonale. Stato della legislazione. I doveri di servizio e d'istruzione comprendono sempre uomini e donne e prevedono un obbligo di servire soltanto in situazioni eccezionali.

Untersucht wurde die Frage einer obligatorischen Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung: Möglichkeiten, Grenzen, Probleme.

Je nach Typus des Obligatoriums stellen sich Probleme auf verschiedenen Rechtsstufen: der Bundesverfassung (Ziff. 1), der Bundesgesetzgebung (Ziff. 2) und des kantonalen Rechts (Ziff. 3). Um einen Entscheid über das weitere Vorgehen zu erleichtern, wird im folgenden versucht, die ganze Palette der einzelnen Möglichkeiten - in ihrer Breite und Vielfalt - darzustellen. Für jede Rechtsstufe sollen die Möglichkeiten, die Grenzen und die Probleme kurz skizziert werden.

Die vorliegende Arbeit muss sich auf eine Darstellung der verschiedenen Varianten und auf eine summarische Untersuchung ihrer Rechtsprobleme beschränken. Falls man sich zu einer der dargestellten Varianten eines Obligatoriums entscheidet, müssen in einem nächsten Schritt die rechtlichen Probleme der inhaltlichen Ausgestaltung untersucht und die Einzelheiten festgelegt werden: Konkurrierende familiäre Pflichten, Versicherung gegen

Unfall und Krankheit, Meldepflicht, Einrücken, Dispensation, Ausrüstung, Entschädigung, Erwerbsausfall. Die Regelungen des Zivilschutzes könnten dazu analog beigezogen werden.

1 Mit einer Revision der Bundesverfassung (BV)

Ein Obligatorium kann eingeführt werden mit einer Partialrevision der BV (Ziff. 11) oder im Rahmen einer Totalrevision der BV (Ziff. 12)

11 MIT EINER PARTIALREVISION DER BV

Der «Bericht zur Vernehmlassung betreffend die Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung» unterbreitet 4 Modelle eines Obligatoriums, die alle eine Änderung der BV bedingen, falls der Bund das Obligatorium einführt (Ziff. 111). Ausserdem könnte mit einer Änderung des Zivilschutzartikels oder mit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (neben der Wehrpflicht für die Männer) ein allgemeines Obligatorium - und damit auch eines für die Frauen - erreicht werden (Ziff. 112).

111 Modelle 4-8

Schon der Bericht zur Vernehmlassung signalisiert, dass sich bei einer einheitlichen Regelung durch den Bund eine Änderung der BV für alle 4 Modelle aufdränge.

111.1 Modell 4: Obligatorischer Schulunterricht über Gesamtverteidigung für alle Schulpflichtigen

- Um einen obligatorischen Schulunterricht über Sicherheitspolitik und Gesamtverteidigung einzuführen, müsste Art. 27 BV geändert werden.
- Der Unterricht würde alle Schulpflichtigen erfassen: Schüler, Schülerinnen, Schweizer und Ausländer.
- Der spezifische Beitrag der Frauen zur Gesamtverteidigung wäre relativ klein.
- Hingegen könnten jedem Schulpflichtigen Grundlagenkenntnisse vermittelt werden.

- Eine Mehrheit der Vernehmlasser - darunter 8 Kantone und 7 Landesparteien
- lehnen Modell 4 ab; gutgeheissen wird es unter anderem von 3 Kantonen und von 11 Kantonen mit Vorbehalt.

111.2 Modell 5: Ausbildungsobligatorium (Grundausbildung mit Wiederholungskursen) nur für Frauen

- Um eine Ausbildungspflicht für alle Frauen, die nicht in Bereichen der Gesamtverteidigung eingeteilt sind, einzuführen (Überleben in Not- und Kriegssituationen, Leben im Schutzraum, AC-Schutz, Erste-Hilfe), müsste Art. 22^{bis}BV geändert werden. Es dürfte nur eine Ausbildungspflicht statuiert werden; die Frauen würden in keinen Zweig der Gesamtverteidigung eingeteilt und hätten keine weiteren Dienste zu leisten. Der Vollzug der Ausbildung könnte dem Zivilschutz übertragen werden. Die Schutzdienstpflicht bliebe für Frauen weiterhin freiwillig.
- Im Kriegsfall könnten die Frauen - gestützt auf Notrecht und auch auf Art. 202 des BG vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (MO, SR 510.10) - für Dienstleistungen herangezogen werden.
- Eine Mehrheit der Vernehmlasser - darunter 5 Landesparteien -, die zu diesem Modell Stellung beziehen, stimmen ihm zu, zum Teil mit Vorbehalten. Von den Kantonen stimmen 2 zu, 3 mit Vorbehalt, und 5 lehnen ab.
- Die befürwortenden Vernehmlasser sehen in Modell 5 die politisch aussichtsreichste und zur Zeit bestmögliche Lösung.

111.3 Modell 6: Dienstpflicht (Ausbildung mit möglicher Dienstverpflichtung) für Frauen solcher Berufsgruppen, die für das Überleben in ausserordentlichen Lagen wichtig sind

- Um eine Dienstpflicht für Frauen solcher Berufsgruppen einzuführen, die für das Überleben in Not- und Kriegssituationen wichtig sind, müsste eine eigene Verfassungsgrundlage geschaffen werden (etwa als Art. 18^{bis}).
- Die Dienstpflicht bestünde in einer zivilen Dienstverpflichtung und einer Ausbildung.
- Damit könnten lebenswichtige Bereiche wie das Gesundheitswesen, die wirtschaftliche Landesversorgung, das Erziehungswesen und die öffentliche Verwaltung sichergestellt werden.
- Es wird nur ein Teil der Frauen erfasst, was von den Betroffenen als eine rechtsungleiche Behandlung empfunden werden kann.
- Doch lässt sich die Unterscheidung nach bestimmten Berufsgruppen auf ernsthafte sachliche Gründe (BGE 110 Ib 13) stützen, da die überlebenswichtigen Funktionen nur von den Angehörigen bestimmter Berufsgruppen erfüllt werden können. Ausserdem könnte die Verfassung eine Ungleichbehandlung - wie sie etwa die nur für Männer geltende Wehr-

und Schutzdienstpflicht darstellt - durchaus vorsehen (vgl. Bericht über das Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 26. Februar 1986, BBl 1986 I 1155).

- Mit der Einführung des Arbeitsdienstes - gestützt auf Notrecht - könnten diese Frauen aufgeboten und zum Dienst verpflichtet werden. [Bei zunehmender Bedrohung kann der Bundesrat eine Pflicht zur Dienstleistung lebenswichtiger Dienste einführen gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. i des BG vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG, SR 531). Diese Pflicht bezieht sich ausschliesslich auf Unternehmungen und nicht auf Einzelpersonen (BBl 1981 III 435).]

- Modell 6 wird von allen Vernehmlassern deutlich abgelehnt. Als Haupteinwand wird vorgebracht, es verstosse gegen das Prinzip der rechtsgleichen Behandlung.

111.4 Modelle 7 und 8: Allgemeine Dienstpflicht der Frauen mit einmaliger Grundausbildung (Modell 7) oder mit wiederholten Dienstleistungen (Modell 8)

- Die Einführung einer Dienstpflicht der Frauen für eine einmalige Grundausbildung (Modell 7) oder für wiederholte Dienstleistungen (Modell 8) setzt eine neue Verfassungsgrundlage voraus (Änderung von Art. 18 BV oder neuer Einschaltartikel 18^{bis} BV).

- Beide Modelle sehen ein Ausbildungsobligatorium vor, das entweder einmalig (Modell 7) oder wiederholt (Modell 8) geleistet werden müsste. Die Frauen werden in einen Zweig der Gesamtverteidigung eingeteilt und könnten bei Aufgebot bzw. Mobilmachung des entsprechenden Zweiges eingesetzt werden (dies im Unterschied zu den Modellen 4-6).

- Eine grosse Mehrheit der Vernehmlasser lehnt die Modelle 7 und 8 ab. Einige Vernehmlasser sehen in Modell 8 eine mögliche Alternative, falls zu wenig Frauen freiwillig in der Gesamtverteidigung mitwirken sollten.

112 Weitere mögliche Partialrevisionen zur Einführung eines Obligatoriums für Frauen

Mit einer Änderung des Zivilschutzartikels 22^{bis} BV (Ziff. 112.1) oder der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (Ziff. 112.2) könnte ebenfalls eine Verfassungsgrundlage für ein Obligatorium der Frauen geschaffen werden.

112.1 Allgemeine Schutzdienstpflicht

- Die V vom 26. Januar 1954 über zivile Schutz- und Betreuungsorganisationen (AS 1954 283) sah in Art. 10 Abs. 1 vor, dass jedermann - ohne Unterschied des Geschlechts - die ihm von der Organisation übertragenen Pflichten (Schutz- und Betreuungspflichten) zu erfüllen und an den angeordneten Kursen und Rapporten teilzunehmen habe (Verfassungsgrundlage der V war Art. 18 BV!).

- Der Entwurf des Bundesrates zum ersten Zivilschutzartikel (BB1 1956 I 1095) sah ebenfalls keine Sonderregelung für die Schutzdienstpflicht der Frauen vor.
- Die Räte nahmen aber eine Formulierung mit einer solchen Sonderregelung an, die den Bund befugte, die Schutzdienstpflicht einzuführen, wobei diese für weibliche Personen auf die Hauswehren zu beschränken sei. Damit wäre eine obligatorische Zivilschutzpflicht der Frauen weiterhin möglich gewesen.
- In der Abstimmung vom 3./4. März 1957 wurde der erste Zivilschutzartikel in dieser Fassung knapp verworfen.
- Der neue Zivilschutzartikel, der aufgrund einer Initiative der Räte ausgearbeitet worden ist, lässt die beschränkte Zivilschutzpflicht der Frauen fallen und schliesst eine obligatorische Dienstleistungspflicht der Frauen innerhalb der Zivilschutzorganisationen aus. Nach Art. 22^{bis} Abs. 4 BV ist der Bund befugt, die Schutzdienstpflicht für Männer durch Bundesgesetz einzuführen, nach Abs. 5 können Frauen die Schutzdienstpflicht freiwillig übernehmen.
- Man war damals unter anderem der Meinung, dass eine obligatorische Schutzdienstpflicht für Frauen so lange nicht in Frage komme, als die Frauen noch nicht über das Stimm- und Wahlrecht in Bundesangelegenheiten verfügten (vgl. *Uhlmann-Coradi Maja*, Die Rechtsstellung der Schweizer Frau im Dienste der Landesverteidigung, Diss. Zürich 1969, S. 82 f.).
- Nachdem sowohl Stimmrecht (1971) wie Rechtsgleichheit für Mann und Frau (1981) in der Verfassung verankert sind, wären diese Voraussetzungen nun erfüllt.
- Mit einer Revision des Art. 22^{bis} BV könnte dem Bund die Befugnis eingeräumt werden, eine allgemeine Schutzdienstpflicht einzuführen (Änderung von Abs. 4 und 5).
- Ausbildung, Einteilung und Dienstleistung der Frauen könnten in bestehende zivile Strukturen integriert werden. Die Sollbestände des Zivilschutzes könnten damit erreicht werden.

112.2 Allgemeine Dienstpflicht neben einer Wehrpflicht für Männer

- Der Verfassungsentwurf von 1977 der Expertenkommission für eine Totalrevision der BV sieht in Art. 37 eine allgemeine Dienstpflicht in bezug auf die Gesamtverteidigung («Alle Schweizer können im Rahmen der Gesamtverteidigung zu Dienstleistungen verpflichtet werden») und eine Wehrpflicht für Männer vor («Alle Männer sind wehrpflichtig»).
- Der Verfassungsentwurf garantiert daneben in Art. 9 Abs. 3 die Gleichberechtigung von Mann und Frau (1981 wörtlich als neuer Abs. 2 in Art. 4 BV aufgenommen) und in Art. 39 Abs. 1 das Stimmrecht für Frauen auch in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten.
- Eine solche Dienstpflicht - die Männer und Frauen umfassen würde - könnte mit einer Partialrevision der BV vorweg eingeführt werden.

- Im Vernehmlassungsverfahren zum Expertenentwurf wurde die allgemeine Dienstpflicht - vor allem von den Frauenorganisationen - als Konsequenz der Gleichbehandlung von Mann und Frau sehr begrüsst.
- Eine solche allgemeine Dienstpflicht (nach einer Revision der Art. 18 und 22^{bis}BV oder mit neuem Einschaltartikel 18^{bis}BV) böte auch eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die Modelle 4-8. Sie entschärft das Problem, indem sie die Möglichkeit einer allgemeinen Dienstpflicht vorsieht, ohne schon auf Verfassungsstufe die inhaltliche Ausgestaltung und den konkreten Beitrag der Frauen festzulegen. Dies könnte durch die Bundesgesetzgebung geschehen.

12 IM RAHMEN EINER TOTALREVISION DER BUNDES-VERFASSUNG

Eine allgemeine Dienstpflicht im Rahmen der Gesamtverteidigung - wie in Ziff. 112.2 dargestellt - könnte auch mit der nun laufenden Totalrevision der Bundesverfassung verwirklicht werden. Die bisherigen Vorarbeiten gingen alle in diese Richtung.

- Die *Arbeitsgruppe Wahlen* vertrat die Ansicht, dass Abwehr und Überlebensschutz nicht mehr nur Sache der Armee sein können. Vom bisherigen Begriff der Wehrpflicht solle man daher zu einem erweiterten Begriff der Dienstpflicht übergehen, in deren Rahmen die Mitarbeit der Frau, soweit es um Überlebensschutz geht, unerlässlich sei (Schlussbericht, S. 752 ff.).
- Der *Verfassungsentwurf der Expertenkommission von 1977* sieht eine allgemeine Dienstpflicht für alle Schweizer und die Wehrpflicht für die Männer vor (vgl. Ziff. 112.2).
- Im *Vernehmlassungsverfahren* wurde diese Konzeption allgemein begrüsst (vgl. Ziff. 112.2).
- Die unverbindliche *Modell-Studie des EJPD von 1985* «So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen», die dem Bericht des Bundesrates vom 6. November 1985 (BBl 1985 III 1) als Anhang 6 beigelegt worden ist, übernimmt ebenfalls eine allgemeine Dienstpflicht. Im Kapitel 4 über die Grundpflichten sieht Art. 30 Abs. 1 in bezug auf Dienst- und Wehrpflicht die Möglichkeit vor, alle Schweizer im Rahmen der Gesamtverteidigung zu Dienstleistungen zu verpflichten. Wehrpflichtig sind alle Männer. Abs. 2 hält fest, dass das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann.

Durch Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 (BBl 1987 II 963) hat die Bundesversammlung beschlossen, dass die Bundesverfassung totalrevidiert werden soll. Der Bundesbeschluss formuliert ausserdem Leitlinien für den Verfassungsentwurf des Bundesrates. Der Entwurf soll das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen (Art. 3).

Da die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht eine inhaltliche Neuerung darstellt, würde sie den durch die Leitlinien gesteckten Rahmen sprengen und könnte nicht in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen werden. Sie könnte höchstens als Variante zur Diskussion gestellt oder in den Beratungen der Räte von einem Parlamentarier aufgegriffen und beantragt werden.

[Jeder Parlamentarier hat ein Initiativrecht gemäss Art. 21^{bis} ff. des BG vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG], SR 171.11).]

Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht müsste vorweg im Rahmen einer Partialrevision der BV unternommen werden (wie in Ziff. 112.2 dargestellt). Mit dem Vorteil, dass das Anliegen früher verwirklicht werden kann; aber mit dem Risiko, dass nach einer Ablehnung der Partialrevisionsvorlage das Anliegen nicht gleich wieder im Rahmen der Totalrevision der BV aufgegriffen werden kann.

2 Ohne Änderung der BV

Will man den Aufwand und das Risiko einer Verfassungsrevision (obligatorisches Referendum mit Volks- und Ständemehr) vermeiden, so muss geprüft werden, ob schon die geltende BV eine ausreichende Grundlage für die Einführung eines Obligatoriums bietet: durch Interpretation (Ziff. 21) oder durch Ausschöpfen anderer Bundeskompetenzen mit entsprechender Änderung der Bundesgesetzgebung (Ziff. 22). Schliesslich soll dargestellt werden, ob auch auf kantonaler Ebene - aufgrund der geltenden BV - Obligatorien eingeführt werden können (Ziff. 23).

21 DURCH VERFASSUNGSINTERPRETATION

Art. 18 Abs. 1 BV statuiert: «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig». Diese Verfassungsbestimmung wurde bisher aus einer historischen Interpretation als subjektive Pflicht verstanden, die ausschliesslich die männlichen Schweizerbürger trifft. Dies entsprach einhelliger Rechtsauffassung (vgl. etwa: *Burckhardt Walther*, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 138; *Veiz Jean-Luc*, Le pouvoir de disposer des moyens stratégiques dans la défense générale, Diss. Freiburg 1985, S.18 f. mit weiteren Literaturangaben).

Es stellt sich die Frage, ob mit der Aufnahme (im Jahre 1981) des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 4 Abs. 2 BV) das bisherige Verfassungsrecht entsprechend der neuen Verfassungsnorm ausgelegt werden muss. Konkret: ob die Wehrpflicht der «Schweizer» für die Männer und die Frauen gilt.

- Der Bundesrat verneint schon in seiner Botschaft über die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 14. November 1979 (BBl 1980 I 69 ff.) eine solche Konsequenz:

«Die heutige Beschränkung der Wehr- und der Zivildienstpflicht auf männliche Schweizer Bürger bedarf im Fall der Aufnahme eines Geschlechtergleichheitsartikels in die Bundesverfassung nicht zwingend einer Beseitigung oder einer Lockerung; sie lässt sich - jedenfalls rechtlich gesehen - als Ausnahmeregelung gegenüber dem Geschlechtergleichheitsartikel selbst dann rechtfertigen, wenn man in der Wehr- und Zivildienstpflicht der Männer eine Schlechterstellung sehen wollte.... Eine andere Frage ist es,

ob der Verfassungsgeber nicht auch ohne rechtliche Verpflichtung bestrebt sein sollte, dem Gedanken der Gleichstellung der Geschlechter durch einen verstärkten Einbezug der Frau in die Landesverteidigung, verstanden als Gesamtverteidigung, Rechnung zu tragen. Dabei fiel wohl weniger die Ausdehnung der Wehrpflicht auf die Frauen in Betracht als die Einführung einer allgemeinen, grundsätzlich auch Frauen erfassenden Dienstpflicht im Rahmen der Gesamtverteidigung». (S. 126).

- Der Bericht des Bundesrates über das Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 26. Februar 1986 bestätigt diese Auffassung:

«Verfassungsrechtlich erscheint die nur für Männer geltende Wehr- bzw. Schutzdienstpflicht als Ausnahmeregelung gegenüber dem Geschlechtergleichheitssatz... Sie steht allerdings in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Idee des Gleichheitsartikels, die eine gleiche Verteilung von Rechten und Pflichten auf Männer und Frauen nahelegt.... Eine weitere Frage ist, in welchem Ausmass und in welcher Art die Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung erweitert werden soll. Sie bedarf einer grundsätzlichen Neuüberprüfung.» (BBl 1986 I 1155 f.)

Durch die Aufnahme einer neuen Verfassungsnorm erhält diese keinen Vorrang gegenüber bisherigem Verfassungsrecht. Es ist vielmehr vom Prinzip der Einheit der Verfassung und der Gleichrangigkeit ihrer Normen auszugehen. Die einzelnen Bestimmungen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Eine Spezialnorm müsste auf dem Wege einer Partialrevision mit dem übrigen oder dem neuen Verfassungsrecht harmonisiert werden (vgl. Moser Werner, *Unterschätzte Bundesverfassung?*, Beiheft 4 zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 1986, S. 14 f.). So wurden die alten Verfassungsbestimmungen über den Erwerb des Schweizerbürgerrechts (Art. 44 und 54 Abs. 4 BV), die mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung schwer zu vereinbaren gewesen wären, mit einer Partialrevision (im Dezember 1983) angepasst.

Eine Ausdehnung von Art. 18 BV auf die Frauen kann also *nicht auf dem Wege der Verfassungsinterpretation*, sondern nur der *Verfassungsänderung* geschehen.

22 DURCH EINE ÄNDERUNG DER BUNDESGESETZGEBUNG AUF DER GRUNDLAGE EINER BESTEHENDEN BUNDES-KOMPETENZ

Keine Verfassungsänderung wäre nötig, wenn bestehende Bundeskompetenzen derart ausgeschöpft werden, dass ein Obligatorium mit einer Änderung der Bundesgesetzgebung eingeführt werden könnte. Zwei Möglichkeiten eröffnen sich für ein solches Vorgehen: die Einführung eines obligatorischen Schulunterrichts über Gesamtverteidigung (Modell 4) aufgrund bestehender Bundeskompetenzen (Primarunterricht, Maturitätsschulen, Turnen und Sport, Eidgenössische Technische Hochschulen [ETH] und Berufsbildung). Als zweite Möglichkeit soll untersucht werden,

ob eine Ausbildungs- oder Dienstpflicht für Berufsgruppen lebenswichtiger Bereiche (Modell 6) aufgrund der Bundeskompetenz für die Landesversorgung eingeführt werden könnte.

221 Obligatorischer Schulunterricht in Gesamtverteidigung analog Modell 4

Das Schulwesen liegt grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Kantone (Art. 27 ff. BV). Der Bund verpflichtet aber die Kantone, für einen genügenden Primarunterricht unter staatlicher Leitung zu sorgen (Art. 27 Abs. 2 BV). Der Unterricht in den öffentlichen Schulen hat konfessionell neutral zu sein (Art. 27 Abs. 3 BV). Der Bund ist befugt, Vorschriften zu erlassen im Bereich Turnen und Sport der Jugend (Art. 27^{quinquies} Abs. 1 BV), der bundeseigenen Hochschulen (ETH) (Art. 27 Abs. 1 BV) und der Berufsbildung (Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. g BV). Indirekten Einfluss auf den Ausbildungsstoff übt er mit der Maturitätsanerkennungs-Verordnung aus.

Könnte demnach ein obligatorischer Schulunterricht in Gesamtverteidigung auf dem Wege der Bundesgesetzgebung - ohne Verfassungsänderung - aufgrund dieser Bundeskompetenzen eingeführt werden? Die einzelnen Bereiche müssen gesondert untersucht werden:

- *Primarunterricht*: Der Bund hat nie näher umschrieben, was unter «genügendem Primarunterricht» zu verstehen sei; ebenso wenig hat er ein Minimalprogramm des Ausbildungsstoffes festgesetzt, mit Ausnahme von Turnen und Sport, die aber in einer besonderen Kompetenznorm (Art. 27^{quinquies} BV) geregelt sind. Der Bund hat im Gegenteil immer erhebliche Unterschiede in Ausbildung und Dauer des Primarunterrichts hingenommen (*Plotke Herbert*, Schweizerisches Schulrecht, Bern 1979, S. 144 f.). Ausserdem war seit eh und je umstritten (vgl. Plotke, a.a.O., S. 92), ob der Bund überhaupt befugt sei, Vorschriften über das Minimum des von den Kantonen zu erteilenden Primarunterrichts zu erlassen, da in den Revisionsberatungen der Räte (1874) ein entsprechender Antrag ausdrücklich verworfen worden ist (Burckhardt, a.a.O., S. 203 f.). Der Primarunterricht fällt demnach ausser Betracht.

- Die *Mittelschulen* liegen im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Der Bund hat lediglich einen indirekten Einfluss auf die *Maturitätsschulen* mit der V vom 22. Mai 1968 über die Anerkennung von Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung [MAY], SR 413.11). Sie enthält die Voraussetzungen für die Anerkennung der kantonalen Maturitätsausweise durch den Bund, die Aufnahmebedingungen für die ETH und die Mindestanforderungen für die Zulassung zum Medizinalstudium und zum Studium der Lebensmittelchemie. Sie enthält keine Normen, die für die Kantone unmittelbar verbindlich sind. Doch übt sie einen erheblichen indirekten Einfluss aus, indem sich die Kantone freiwillig der eidgenössischen Anerkennung unterziehen.

Mit der Teilrevision vom 2. Juni 1986 der Maturitätsanerkennungs-Verordnung ist unter anderem ein obligatorischer Einführungskurs für Informatik neu aufgenommen worden.

Mit einer weiteren Revision (Art. 9, eventuell Art. 21) könnte also die Gesamtverteidigung ebenfalls als Pflichtfach aufgenommen werden. Angesichts der Bedrohung durch zivile Umweltkatastrophen - Tschernobyl, Schweizerhalle - könnte der Unterrichtsstoff neben Sicherheitspolitik und Gesamtverteidigung auch einen allgemeinen Überlebensschutz für den Katastrophenfall enthalten. Zumal der Katastrophenfall zu den strategischen Fällen gezählt wird (vgl. Konzeption der Gesamtverteidigung vom 27. Juni 1973, BBl 1973 II 124). Doch:

- könnte - wie eben ausgeführt - kein Kanton gezwungen werden, dieses Fach an seinen Gymnasien auch tatsächlich zu unterrichten.

- Das Ausbildungsobligatorium müsste für alle Gymnasiasten gelten: Mädchen, Knaben und Ausländer.

- *Turn- und Sportunterricht* hat der Bund bereits umfassend geregelt und auf allen Schulstufen für obligatorisch erklärt (Art. 2 des BG vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport, SR 415.0 und Verordnungen). Da ja im Fach Gesamtverteidigung keine körperliche Ertüchtigung, sondern Sicherheitspolitik, Gesamtverteidigung und Überlebensschutz unterrichtet werden sollen, könnte es nicht unter den Turn- und Sportunterricht subsumiert werden. Ziel der Verfassungsbestimmung und der Gesetzgebung über Turnen und Sport ist die Förderung der körperlichen Leistungsfähigkeit. Der freiwillige Vorunterricht, der auf die männliche Jugend beschränkt war und der als Vorbereitung auf den Wehrdienst dienen wollte, ist durch diesen neuen Verfassungsauftrag ersetzt worden, der keinen Platz mehr liess für ein Ausbildungsobligatorium in Gesamtverteidigung (vgl. BBl 1969 II 1021 ff. und BBl 1971 II 789 ff.).

- Die Studienordnung der *ETHs* wird durch Bundesrecht festgelegt (SR 414.13). Es könnte theoretisch an allen Abteilungen ein obligatorisches Lehrfach Gesamtverteidigung eingeführt werden, was aber von keiner Seite je gefordert oder auch nur schon erwogen worden wäre, zumal die ETHZ eine eigene Abteilung für Militärwissenschaften (XI) mit entsprechenden Lehrveranstaltungen führt.

- *Berufsbildung*: Der Bund ist befugt, die gesamte Berufsberatung sowie die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst zu regeln. Die Berufsbildung des Bundes umfasst die Bereiche: Industrie, Handwerk, Handel, Bank-, Versicherungs-, Transport- und Gastgewerbe, andere Dienstleistungsgewerbe, Hauswirtschaft, Gärtnerei (Art. 1 des BG vom 19. April 1978 über die Berufsbildung [BBG], SR 412.10) und die Landwirtschaft (Art. 5 ff. des BG vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes [LwG], SR 910.1). Dem Bund steht also keine umfassende Kompetenz für die Berufsbildung zu. Ausgeschlossen sind Grund- und Fortbildung in den Berufen der Erziehung, der Krankenpflege und in den übrigen sozialen Berufen, der Wissenschaft sowie der Kunst (vgl. Plotke, a.a.O., S. 95 ff.).

Für die Berufsbereiche, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen (was den grössten Teil der beruflichen Schulung ausmacht), kann der Bund die berufliche Ausbildung bestimmen: Die Pflichtfächer und deren Stundenzahlen werden in Lehrplänen bestimmt, die das BIGA aufstellt (Art. 28 BBG), die Ausbildungsreglemente für die landwirtschaftliche Berufsbildung bedürfen

der Genehmigung des Bundes (Art. 6 Abs. 5 LwG). Eine obligatorische Ausbildung in Gesamtverteidigung, die den Überlebensschutz und die Berufsausübung auch in ausserordentlichen Lagen vermitteln könnte, würde dem Ziel der Berufsbildung nicht widersprechen: die zur Ausbildung eines Berufes notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse zu vermitteln, die Allgemeinbildung und das Verantwortungsbewusstsein zu fördern (Art. 6 BBG, Art. 5 Abs. 2 LwG).

Zu prüfen wäre noch, ob die Einführung einer obligatorischen Ausbildung in Gesamtverteidigung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfe, nachdem das beim Turnen auf diese Weise geschehen ist: Das vorerwähnte BG über die Förderung von Turnen und Sport erklärt den Turn- und Sportunterricht an allen Schulen - auch den Berufsschulen - für obligatorisch, eine V des Bundesrates vom 14. Juni 1976 über Turnen und Sport an Berufsschulen (SR 415.022) regelt die Einzelheiten für die Berufsschulen. Nach Art. 16 sind die Kantone verpflichtet, das Obligatorium spätestens auf Beginn des Schuljahres 1986 zu verwirklichen. Doch lässt sich die Einführung des obligatorischen Turnunterrichts nicht gleichsetzen mit dem Anliegen, das hier geprüft werden soll:

- Das Obligatorium wurde, gestützt auf eine spezielle Verfassungsbestimmung für Turnen und Sport, eingeführt - zudem für alle Schulen.
- Wir hingegen prüfen, ob der Bund lediglich für die Berufsschulen, und auch da nur für diejenigen Berufsbereiche, die in seine Zuständigkeit fallen, einen obligatorischen Unterricht in Gesamtverteidigung einführen kann. Für diesen beschränkten Bereich wäre ihm das in der Tat schon aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlage möglich.
- Doch müsste auch hier das Obligatorium für alle gelten: Berufsschüler beiderlei Geschlechts unter Einschluss der Ausländer. Die Ausbildung könnte - neben Gesamtverteidigung und Überlebensschutz - auch die Berufsausübung in ausserordentlichen Lagen vermitteln.

Zwischenergebnis: Ein obligatorischer Schulunterricht in Gesamtverteidigung könnte auf der Grundlage bestehender Bundeskompetenzen nicht an alle Schulen eingeführt werden. Nur in einzelnen Bereichen - und auch dort zum Teil nur beschränkt - wäre es möglich:

1. An den Maturitätsschulen, deren Maturitätsausweise vom Bund anerkannt werden. Aber: Kein unmittelbar verbindliches Obligatorium: Kantone oder Gymnasien, die auf eine solche Anerkennung verzichten, könnten sich dem Obligatorium entziehen. In den letzten Jahren hat sich zudem die Meinung durchgesetzt, der Bund dürfe hier nur regeln, was effektiv zur Erreichung der allgemeinen Hochschulreife notwendig sei. Dies für ein Fach «Gesamtverteidigung» nachzuweisen, könnte Schwierigkeiten bereiten. Ausserdem dürfte die Einführung eines solchen Obligatoriums durch Revision der Maturitätsanerkennungs-Verordnung, deren Verfassungsgrundlage zum Teil angezweifelt wird (vgl. Plotke, a.a.O., S. 94), auf politische Widerstände - besonders der Kantone - stossen.
2. An den Berufsschulen, deren Berufsbereich in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Ein unmittelbar verbindliches Obligatorium wäre möglich. Aber: Ausgeschlossen wären die übrigen kantonalen Berufsschulen.

3. Rein theoretisch könnte der Bund ein solches Obligatorium auch an den ETHs für alle Studienrichtungen festlegen, was aber überhaupt nicht zur Diskussion steht.

222 Obligatorische Ausbildungs- oder Dienstpflicht für Berufsgruppen lebenswichtiger Bereiche analog Modell 6

Modell 6 wollte eine Ausbildungs- und Dienstpflicht für Frauen solcher Berufsgruppen einführen, die für das Überleben in Not- und Kriegssituationen wichtig sind. Als Beispiele wurden folgende Bereiche genannt: das Gesundheitswesen, die wirtschaftliche Landesversorgung, das Erziehungswesen und Teile der öffentlichen Verwaltung. Modell 6 könnte nur mit einer Verfassungsrevision eingeführt werden (Ziff. 111.3).

Es bleibt zu prüfen, ob eine Ausbildungs- und Dienstpflicht aufgrund der geltenden Bundesverfassung, die dem Bund die Kompetenz für die wirtschaftliche Landesversorgung überträgt, zumindest in diesem Bereich eingeführt werden könnte.

- Die neue Verfassungsbestimmung über die wirtschaftliche Landesversorgung Art. 31 Abs. 3 Bst. e BV ist 1980 von Volk und Ständen angenommen worden. Das BG vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG, SR 531) will die Versorgung sichern bei machtpolitischen Bedrohungen, beim Auftreten schwerer Mangellagen und für den Kriegsfall. Die Aufgaben der Landesversorgung müssen im Milizsystem wahrgenommen werden: Fachleute aus der Wirtschaft sowie aus den kantonalen und kommunalen Verwaltungen übernehmen die Funktionen freiwillig.
- Auch der «Bericht zur Vernehmlassung betreffend die Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung» hält ausdrücklich fest, dass das ordentliche Recht keine gesetzliche Grundlage bietet, jemanden zur Ausbildung oder zum Einsatz für die Landesversorgung aufzubieten (S. 20 f.).
- Selbst bei einer Gesetzesänderung würde die Verfassungsgrundlage nicht für ein Obligatorium ausreichen: Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur neuen Verfassungsbestimmung über die Landesversorgung ausdrücklich festgehalten, dass auch unter dem neuen Verfassungsrecht das Milizsystem mit freiwilligen Milizionären beibehalten werde (BBl 1978 II 710 f.).

Unter diesen Voraussetzungen kann eine Ausbildungs- oder Dienstpflicht für Frauen aus lebenswichtigen Berufsgruppen - sogar auf die wirtschaftliche Landesversorgung beschränkt - ohne Verfassungsänderung nicht eingeführt werden.

23 EINFÜHRUNG EINES OBLIGATORIUMS DURCH DAS KANTONALE RECHT

Es bleibt zu prüfen, ob ohne Änderung der BV ein Obligatorium durch das kantonale Recht eingeführt werden könnte.

231 Die Aufgaben der Kantone im Rahmen der Gesamtverteidigung

Die Konzeption der Gesamtverteidigung vom 27. Juni 1973 nennt als Aufgaben der Kantone im Rahmen der Gesamtverteidigung (BB1 1973 II 146):

- Sicherstellung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit
- Information der Gemeindebehörden und der Bevölkerung
- Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung
- Vollzug der Massnahmen im Zivilschutz
- Aufnahme und Betreuung von Flüchtenden
- Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitswesens
- Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern
- Instandhaltung der Verkehrswege und Anlagen der öffentlichen Dienste
- Durchführung des Kulturgüterschutzes sowie
- Durchführung der delegierten Bundesaufgaben

(vgl. auch zum Ganzen: *Rasi Roland Claude*, Die kantonale Militärhoheit als Problem des Verhältnisses von Bund und Kantonen, Diss. Basel 1974).

232 Einführung eines Obligatoriums durch das kantonale Recht

Das Rechtsgutachten vom 3. Juni 1986 des Bundesamtes für Justiz «Teilobligatorium für Frauen bestimmter Berufsgruppen im Rahmen der Gesamtverteidigung auf kantonaler Ebene» (VPB 51.27) kommt zum Ergebnis, dass die Kantone eine obligatorische Ausbildungs- oder Dienstpflicht vorsehen können:

- für Frauen und Männer, die weder militär- noch zivilschutzpflichtig sind;
- für Bereiche, die tatsächlich in den Kompetenzbereich der Kantone fallen;
- falls die verpflichteten Personen nicht der Armee oder dem Zivilschutz unterstellt werden;

- das Obligatorium im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist;
- eine klare Grundlage in einem formellen Gesetz besteht;
- sofern die Verpflichtung nur bestimmte Personengruppen trifft (etwa Fachkräfte aus einer Berufsgruppe), muss die Auswahl durch die besonderen Verhältnisse geboten sein (Willkürverbot, Gebot der rechtsgleichen Behandlung).

Zusätzlich könnte man sich fragen, ob ein Obligatorium - neben der gesetzlichen Grundlage - auch einer ausdrücklich kantonalen Verfassungsgrundlage bedarf. Dies ist nicht der Fall: im Unterschied zur BV müssen die Kantone ihre Staatsaufgaben nicht abschliessend in der Kantonsverfassung aufzählen (vgl. *Rhinow René A.*, Die Totalrevision der Kantonsverfassung, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel/Stuttgart 1973, S.126 ff.).

Nur die totalrevidierten Kantonsverfassungen von AG (§ 26), BL (§ 90) und TG (§ 63) verlangen eine abschliessende Aufzählung der kantonalen Staatsaufgaben in der Kantonsverfassung, soweit sie dem Kanton nicht durch Bundesrecht übertragen sind. Theoretisch könnte sich in diesen Kantonen - kraft kantonalen Verfassungsrechts - die Frage der Verfassungsgrundlage stellen. Doch sehen alle drei Kantonsverfassungen entsprechende Bestimmungen vor, auf die sich die kantonale Gesetzgebung über die Gesamtverteidigung stützen kann, soweit es sich dabei nicht um die Ausführung von Bundesrecht handelt.

- Nur vereinzelt behält sich die Kantonsverfassung die Regelung von Grundrechtsbeschränkungen selbst vor (ZH, GE, NE).
- Regelmässig sehen die Kantonsverfassungen die Möglichkeit von Grundrechtsbeschränkungen gestützt auf Gesetz vor (vgl. *Cottier Thomas*, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, Diss. Bern 1983, S. 149 ff.).
- In 13 Kantonsverfassungen ist eine Verfassungsgrundlage vorhanden für eine Gesetzgebung über die Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Rahmen der Gesamtverteidigung.

233 Die Praxis der Kantone

Die meisten Kantone haben in ihrer Gesetzgebung Ausbildungs- und Dienstobligatorien eingeführt (Ziff. 233.1), die anderen bereiten sie vor (Ziff. 233.2). Diese Obligatorien enthalten:

- eine Dienstpflicht (im Sinne einer möglichen Dienstverpflichtung) bestimmter Personen- oder Berufsgruppen bei einem Einsatz in ausserordentlichen Lagen (vom Katastrophenfall bis zum Zustand kriegerischer Ereignisse):
 - ZH, BE, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, GR, AG, TG, TI, VD, NE, GE
 - in Vorbereitung: LU, SG, VS, JU (FR, GR und GE verfügen über entsprechende Verordnungen und bereiten Gesetze vor)
- Ausbildungspflicht bestimmter Personen- oder Berufsgruppen:

- UR, ZG, BS, BL, SH, AG, VD
- in Vorbereitung: FR, GR, JU

233.1

Im geltenden kantonalen Recht

ZH: Verordnung vom 16. Juli 1970 über die zivile Kriegsorganisation des Kantons, Art. 2-10:

- Dienstpflicht für Führungsstäbe und für Dienste des Zivilverteidigungsstabes.

BE: Gesetz vom 11. September 1985 über die Katastrophenhilfe und Gesamtverteidigung im Kanton Bern (GKG), Art. 10, 26:

- Dienstpflicht für Beamte und Angestellte des Staates und seiner Anstalten sowie für Medizinalpersonal.

UR: Verordnung über die kantonale Leitungsorganisation im Notstandsfall, Landratsbeschluss vom 17. Dezember 1975, Art. 2-4:

- Einsatz aller «für das Meistern der Notstandslage geeigneten und verfügbaren Dienststellen, Organisationen und Personen».

- Dienstpflicht für Führungsstäbe.
- Ausbildungspflicht für Führungsstäbe.

SZ: Verordnung vom 23. April 1971 über Massnahmen bei schweren Unglücksfällen und Katastrophen (umfasst auch den Kriegsfall), Art. 3, 4:

- in die Organisation der Katastrophenhilfe können alle kantonalen und kommunalen Verwaltungsinstanzen einbezogen werden.

OW: Gesetz vom 31. Oktober 1976 über Massnahmen für den Krisen-, Katastrophen- und Kriegsfall (Notstandsgesetz), Art. 9:

- Dienstpflicht aller «für die Hilfeleistung geeigneten und verfügbaren Personen und Organisationen».

NW: Gesetz vom 28. April 1974 für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Notstandsgesetz), Art. 4:

- Dienstpflicht aller «für die Hilfeleistung geeigneten und verfügbaren Personen und Organisationen im Kanton».

GL: Gesetz vom 7. Mai 1972 über vorsorgliche Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen, Art. 5:

- Dienstpflicht aller «für die Hilfeleistung geeigneten und verfügbaren Personen und Organisationen».

ZG: Gesetz vom 22. Dezember 1983 betreffend Massnahmen für Notlagen (Notorganisationsgesetz), Art. 2, 3, 9:

- Pflicht zur Ausbildung für die kantonale Notorganisation (private Personen und Hilfsorganisationen können einbezogen werden). Kantonale Angestellte und Beamte können zu Übungen aufgeboden werden.

- Dienstpflicht für Medizinal- und Pflegepersonal im Rahmen des koordinierten Sanitätsdienstes.

FR: Arrêté du 15 septembre 1975 instituant l'état-major civil cantonal de défense pour le cas de service actif et de catastrophe, art. 1, sowie Arrêté du 15 juillet 1983 sur la reconstitution de l'état-major cantonal, art. 1:

- Dienstpflicht für Führungsstäbe.

SO: Gesetz vom 5. März 1972 über Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Katastrophengesetz), § 4:

- Dienstpflicht aller «für die Hilfeleistung geeigneten und verfügbaren Personen und Organisationen im Kanton Solothurn»

- für höchstens 20 Tage: Regierungsrat

- dauert der Einsatz länger, ist der Kantonsrat einzuberufen.

BS: Verordnung vom 23. August 1983 über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in ausserordentlichen Lagen, Art. 5, 9, 10, 16:

- Dienstpflicht für Führungsstäbe.

- Ausbildungspflicht für Führungsstäbe.

BL: Gesetz vom 17. Juni 1987 über den zivilen Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter (in Kraft ab 1.7.1988) § 6, 10, 31:

- Einsatz aller «für die Hilfeleistung erforderlichen Mittel» möglich.

- Dienstpflicht für kantonale und kommunale Beamte und Angestellte sowie für Medizinal-, Pflege- und weiteres Personal.

- Ausbildungspflicht für Medizinal-, Pflege- und weiteres Personal im Rahmen des koordinierten Sanitätsdienstes.

SH: Gesetz vom 15. September 1980 über vorbereitende Massnahmen für den Notstand (Notstandsgesetz), Art. 8:

- Die zur Meisterung des Notstandes erforderlichen Personen und materiellen Mittel können erfasst werden.

- Ausbildungsobligatorium für Personen, die eine freiwillige Verpflichtung auf 5 Jahre eingegangen sind.

AR: Verordnung vom 5. April 1983 über die Organisation der kantonalen Zivilverteidigung und Katastrophenhilfe, Art. 3, 7:

- Dienstpflicht für Führungsstäbe und für Dienste des Zivilverteidigungsstabes.

AI: Standeskommissionsbeschluss vom 27. November 1978 betreffend Gesamtverteidigung, Art. 4:

- Dienstpflicht der «für die Hilfeleistung geeigneten Organisationen und Personen».

GR: Reglement vom 12. Juni 1972 über die zivile Leitungsorganisation für den Katastrophen- und Kriegsfall im Kanton Graubünden (vertraulich), Art. 14:

- Dienstpflicht für Führungsstäbe.

AG: Gesetz vom 18. Januar 1983 über Katastrophenhilfe und zivile Verteidigung, § 32:

- Dienst- und Ausbildungspflicht für Medizinal- und Pflegepersonal.

TG: Gesetz vom 16. Juni 1980 über die zivile Leitungsorganisation für Notlagen, § 7:

- Dienstpflicht in der «Leitungsorganisation für Notlagen» («geeignete Personen»).

TI: Legge del 4 ottobre 1982 sullo stato straordinario di necessità e d'urgenza (Legge per il caso di necessità), Art. 4:

- Dienstpflicht für «tutte le persone e organizzazioni idonee e disponibili atte a prestare soccorso».

VD: Loi du 23 février 1983 sur la défense civile, art. 11:

- Dienstpflicht und Ausbildungspflicht (höchstens 3 Tage im Jahr) für Mitglieder der kantonalen Verwaltung sowie des Medizinal- und Pflegepersonals.

- Mögliche Dienstverpflichtung «des personnes domiciliées sur le territoire cantonal, en particulier celles bénéficiant d'une formation spécialisée».

NE: Arrêté du 2 mars 1981 relatif à la création d'une organisation chargée de maintenir le fonctionnement de l'Etat en cas de guerre, art. 2, 15, 17:

- Dienstpflicht der kantonalen Verwaltung und aller vom Regierungsrat für die Hilfeleistung beigezogenen Personen und Organisationen.

GE: Loi du 14 février 1980 sur le service sanitaire coordonné, art. 6:

- Dienstpflicht für Medizinal- und Pflegepersonal (und eventuell weiterer Personen) im Rahmen des koordinierten Sanitätsdienstes.

Règlement du 24 octobre 1973 relatif à l'état-major civil cantonal de la défense, art. 5, 6:

- Dienstpflicht für Führungsstäbe.

233.2

In Vorbereitung

LU: Gesetzesentwurf in Vorbereitung

FR: Projet d'Arrêté concernant l'organisation cantonale de défense générale, art. 7, 19:

- Einsatz aller «moyens ordinaires en personnel et en matériel» und «le personnel et les organisations supplémentaires propres à porter aide».

- Dienstpflicht für Beamte und Angestellte des Kantons und seiner Anstalten.

- Ausbildungspflicht für Führungsstäbe. SG: Gesetzesentwurf in Vorbereitung.

GR: Gesetzesentwurf über den zivilen Bevölkerungsschutz, Art. 7-16, 29:

- Koordinierter Einsatz aller «im Kanton vorhandenen Mittel und Organisationen».

- Dienstpflicht für Führungsstäbe.

- Dienstpflicht für Medizinal- und Pflegepersonal im Rahmen des koordinierten Sanitätsdienstes.

- Ausbildungspflicht für Führungsstäbe.

VS: Avant-projet n° 1 de Loi instituant des mesures exceptionnelles pour le cas de catastrophes ou d'événements de guerre, art. 14:

- Dienstpflicht für «personnes et organisations de secours disponibles dans le canton».

GE: Avant-projet de Loi sur les mesures à prendre en cas de nécessité, art. 4:

- Dienstpflicht für «toutes personnes et organisations privées susceptibles de fournir une aide adéquate».

JU: Avant-projet de Loi concernant les mesures d'organisation en cas de nécessité, art. 6, 14-19:

- Einsatz aller «moyens en personnel et en matériel à disposition» sowie «le personnel et les organisations supplémentaires propres à porter secours».

- Dienstpflichten für Führungsstäbe, für Beamte und Angestellte des Kantons und seiner Anstalten sowie für Medizinalpersonal.

- Ausbildungspflicht für Führungsstäbe.

234 Zwischenergebnis

Die durch kantonales Recht eingeführten Obligatorien sind unterschiedlich ausgestaltet; 22 Kantone kennen eine gesetzliche Regelung (auf der Stufe Gesetz und/oder Verordnung), 4 bereiten sie vor:

Alle *Dienst- und Ausbildungsobligatorien* beziehen sich *auf Männer und Frauen*; sie beschränken sich zum Teil auf eine Personen- oder Berufsgruppe. Kein Kanton kennt eine Ausbildungs- oder Dienstpflicht, die ausschliesslich Frauen treffen würde.

Eine *Dienstverpflichtung* ist überall *nur in ausserordentlichen Lagen* (vom Katastrophenfall bis zum Zustand kriegerischer Ereignisse) vorgesehen. Einige Kantone (12; in Vorbereitung: 5) sehen die Möglichkeit vor, neben bestimmten Gruppen alle geeigneten Personen oder Organisationen zur Dienstpflicht anzubieten.

Im Rahmen der *Ausbildungspflicht* sehen 2 Kantone (ZG, VD) ausdrücklich die Möglichkeit vor, bestimmte Personen zu Übungen anzubieten.

Wie weit die kantonalen Obligatorien den Anforderungen genügen, die im Rechtsgutachten vom 3. Juni 1986 des Bundesamtes für Justiz (vgl. Ziff. 232) definiert sind, bedürfte zusätzlicher Abklärung (so regeln zur Zeit 10 Kantone die Dienst- und/oder Ausbildungspflicht nicht in einem formellen Gesetz,

sondern lediglich in einer Verordnung). Ein rechtsverbindlicher Entscheid könnte ohnehin nur vom Bundesgericht ausgehen, an das ein allfälliger Rechtsstreit vom Verpflichteten mit staatsrechtlicher Beschwerde (Rüge: Verletzung der persönlichen Freiheit, eventuell des Gebots rechtsgleicher Behandlung, eventuell der derogatorischen Kraft des Bundesrechts) weitergezogen oder von jedem Stimmbürger mit Stimmrechtsbeschwerde (innerhalb von 30 Tagen nach Publikation des Erlasses) angefochten werden könnte.

3 Ergebnisse: Versuch einer Bilanz

31 DARSTELLUNG DER MÖGLICHEN VARIANTEN ALS ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGE

Um einen Entscheid über die Einführung eines Obligatoriums zu *ermöglichen*, müssen alle denkbaren und rechtlich möglichen Varianten ausgearbeitet und dargestellt werden.

Um den Entscheid zu *erleichtern*, müssen Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten dargestellt werden.

32 DIE VERSCHIEDENEN VARIANTEN MIT IHREN VOR- UND NACHTEILEN

321 Obligatorien, die eine Änderung der Bundesverfassung voraussetzen

321.1 Modelle 4-8 (Ziff. 111)

Modell 4: Obligatorischer Schulunterricht über Gesamtverteidigung für alle Schulpflichtigen (beiderlei Geschlechts unter Einschluss der Ausländer)

Vorteil: Grundlagenkenntnisse

Nachteil: Kleiner Beitrag der Frau zur Gesamtverteidigung; Mehrheit der Vernehmlasser dagegen.

Modell 5: Ausbildungsobligatorium (Grundausbildung mit Wiederholungskursen) nur für Frauen

Vorteil: Ausbildung für Überlebensschutz in ausserordentlichen Lagen; Mehrheit der Vernehmlasser dafür

Nachteil: Keine Einteilung - und damit auch kein eventuell notwendiger Einsatz - in den verschiedenen Zweigen der Gesamtverteidigung. Baut nicht auf bestehende Strukturen.

Modell 6: Dienstpflicht (Ausbildung mit möglicher Dienstverpflichtung) für Frauen solcher Berufsgruppen, die für das Überleben in ausserordentlichen Lagen wichtig sind

Vorteil: Wesentlicher, zum Überleben notwendiger Beitrag der Frauen an die Gesamtverteidigung

Nachteil: Nur ein Teil der Frauen ist betroffen (ungleiche Behandlung), Vernehmlasser dagegen

Modelle 7 und 8: Allgemeine Dienstpflicht der Frauen mit einmaliger Grundausbildung (Modell 7) oder mit wiederholten Dienstleistungen (Modell 8)

Vorteil: Frauen werden für entsprechende Zweige der Gesamtverteidigung ausgebildet und dort eingeteilt

Nachteil: Mehrheit der Vernehmlasser dagegen

321.2 Allgemeine Schutzdienstpflicht (Ziff. 112.1)

Die Schutzdienstpflicht, die heute nur die Männer trifft, wird auf die Frauen ausgedehnt.

Vorteil: Sinnvoller Beitrag der Frauen an die Gesamtverteidigung. Ausbildung in Überlebensschutz rechtfertigt sich auch angesichts der Bedrohung durch zivile Umweltkatastrophen. Der damalige Grund für die Sonderbehandlung der Frauen ist inzwischen durch die Einführung des Frauenstimmrechts und die Verankerung der Rechtsgleichheit von Mann und Frau weggefallen. Der Sollbestand des Zivilschutzes könnte erreicht werden.

Nachteil: Für den Sollbestand fehlen nur 100 000-110 000. Nur ein Teil der Frauen wäre also betroffen. Frauen können nicht auch in den übrigen Zweigen der Gesamtverteidigung eingesetzt werden.

321.3 Allgemeine Dienstpflicht (Ziff 112.2)

Neben der Wehrpflicht für die Männer wird eine allgemeine Dienstpflicht für Männer und Frauen im Rahmen der Gesamtverteidigung eingeführt. Durch eine Partialrevision der BV oder bei einer Totalrevision der BV (aber: sprengt die Leitlinien des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung).

Vorteil: Flexible Lösung. Allgemeine Dienstpflicht umfasst Männer und Frauen. Entschärft das Problem, indem Einsatz und Beitrag der Frauen nicht schon auf Verfassungsstufe festgelegt werden. Entschärft auch die Frage der Wehrdienstverweigerung (Dienstleistung im Rahmen der Gesamtverteidigung). Frauen könnten je nach Eignung und Bedarf in allen Zweigen der Gesamtverteidigung eingesetzt werden. Mehrheit der Vernehmlasser (zum Verfassungsentwurf 1977) dafür.

Nachteil: Zu wenig konkret. Beitrag der Frauen nicht fassbar. Grosse Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.

322 Obligatorien, die ohne Änderung der BV eingeführt werden könnten

322.1 Durch Neuinterpretation von Art. 18 BV: nicht möglich (vgl. oben Ziff. 21)

«Jeder Schweizer ist wehrpflichtig» (Art. 18 BV) ist durch die Aufnahme (1981) des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau nach Meinung des Bundesrates nicht auf die Frauen ausgedehnt worden. Die verfassungsrechtliche Ausnahmeregelung für die Wehrpflicht (nur Männer aus einer historischen Interpretation) und für die Zivildienstpflicht (ausdrücklich) müsste durch eine Verfassungsänderung mit dem Gebot der Gleichberechtigung harmonisiert werden.

322.2 Durch eine Änderung der Bundesgesetzgebung auf der Grundlage einer bestehenden Bundeskompetenz (vgl. Ziff. 22)

322.21 Obligatorischer Schulunterricht in Gesamtverteidigung analog Modell 4 (vgl. oben Ziff. 221)

Ist die einzige Variante eines Obligatoriums, die aufgrund bestehender Bundeskompetenzen eingeführt werden könnte - aber nur in einzelnen Bereichen für jeweils alle Schulpflichtigen (beiderlei Geschlechts unter Einschluss der Ausländer).

- An den *Maturitätsschulen* durch eine Revision der Maturitätsanerkennungs-Verordnung

Vorteil: Grundlagenkenntnisse.

Nachteil: Kein unmittelbar verbindliches Obligatorium (Kanton oder Schule kann auf eidgenössische Anerkennung des Maturitätsausweises verzichten). Trifft nur Maturitätsschüler. Widerstand der Kantone. Umstrittene Verfassungsgrundlage.

- An den *Berufsschulen*, deren Berufsbereich in die Zuständigkeit des Bundes fällt

Vorteil: Keine rechtlichen Probleme, da Zuständigkeitsbereich des Bundes. Berufsausübung in ausserordentlichen Lagen könnte unterrichtet werden.

Nachteil: Trifft nur die Berufsschüler (ungleiche Behandlung). Erfasst nicht die kantonalen Berufsschulen. Widerstand der Arbeitgeber zu erwarten.

- An den ETHs: theoretisch möglich, steht aber überhaupt nicht zur Diskussion.

322.22 Obligatorische Ausbildungs- oder Dienstpflicht für Berufsgruppen lebenswichtiger Bereiche analog Modell 6 (vgl. oben Ziff. 222): nicht möglich

Eine Dienstpflicht von Bundes wegen für bestimmte Berufsgruppen liesse sich - auch auf die wirtschaftliche Landesversorgung beschränkt - nicht ohne Verfassungsänderung einführen. Zwar besteht für diesen Bereich eine Bundeskompetenz, doch hat der Bundesrat ausdrücklich festgehalten, dass auch unter dem neuen Verfassungsrecht (Art. 31 Abs. 3 Bst. e BV) das Milizsystem mit freiwilligen Milizionären beibehalten werde.

322.3 Durch das kantonale Recht (vgl. oben Ziff. 23)

In ihrem Zuständigkeitsbereich können die Kantone ein Obligatorium einführen für Männer und Frauen, die weder militär- noch zivilschutzpflichtig sind. Öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, gesetzliche Grundlage, Willkürverbot und rechtsgleiche Behandlung müssen gewahrt sein. 22 Kantone haben Obligatorien eingeführt, in 4 Kantonen werden solche vorbereitet. Alle Dienst- und Ausbildungsobligatorien beziehen sich auf Männer und Frauen.

- Eine *Dienstverpflichtung* bestimmter Personen oder Berufsgruppen (zum Teil aller geeigneten Personen) ist in allen Kantonen nur in ausserordentlichen Lagen vorgesehen.

- Eine *Ausbildungspflicht* kennen 7 Kantone, 2 Kantone die Möglichkeit, bestimmte Personen zu Übungen anzubieten.

Vorteil: Die mögliche Dienstverpflichtung in ausserordentlichen Lagen und die Ausbildungspflicht wird geregelt.

Nachteil: Uneinheitliche Ausgestaltung. Trifft nur bestimmte Gruppen, erfasst aber immer Männer und Frauen. Meist keine Möglichkeit der Ausbildung, da Dienstverpflichtung erst in ausserordentlichen Lagen. Das kantonale Recht könnte kein allgemeines Obligatorium einführen, das nur Frauen trifft.

Stand: 1.1.1988

JAAC 52.26 - Ergebnis einer durch die Studiengruppe «Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung» veranlassten Studie vom 20. Februar 1987, welche dem Bericht des Stabs für Gesamtverteidigung über die Mitwirkung der Frau in der Gesamtverteidigung V...

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	52
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 686

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.