

# Wehrpflicht und Geschlecht <sup>[\*]</sup>

## Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer aus rechtspolitischer Sicht

Scheinbar unumstritten bestand die Wehrpflicht in der Schweiz (und in nahezu allen westlichen Ländern) traditionell nur für Männer – und daran hat sich bis heute nichts geändert, obwohl der Militärdienst den Schweizer Frauen auf freiwilliger Basis unbeschränkt offensteht. Nachfolgend wird das Verhältnis von Wehrpflicht und Geschlecht in Geschichte und Gegenwart analysiert und die Frage untersucht, ob die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer aus rechtspolitischer Sicht heute noch zulässig ist.

Sibilla Bondolfi

MLaw, Juristische Volontärin beim Gesundheitsdepartement Basel-Stadt, in der Schlussphase der Dissertation zum Thema «Wehrpflicht und Geschlechterdiskriminierung». St. Georgenstrasse 13, 8400 Winterthur.  
E-Mail: sibilla.bondolfi@gmail.com

### Wehrpflicht, Militär und Geschlecht in Geschichte und Gegenwart

Bürgerrechte und Wehrpflicht waren in der Schweiz und in anderen Staaten über Jahrhunderte hinweg aneinander gekoppelt. Da die Bürgerpflicht des Militärdienstes nur den Männern oblag, kamen nur sie in den Genuss der politischen Rechte. Als die Frauenbewegung das Stimmrecht für Frauen verlangte, war sie sich dieser Herleitung der Bürgerrechte durchaus bewusst: Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wurden militärische Dienstpflichten für Frauen thematisiert, um eines der Hauptargumente gegen das Frauenstimmrecht auszuhebeln. So schrieb beispielsweise die deutsche Frauenrechtlerin Lina Morgenstern im Jahr 1894 einen Essay mit dem Titel «Die Wehrpflicht der Frau». <sup>[1]</sup> Darin schlägt sie ein obligatorisches Dienstjahr für Frauen (hauptsächlich im Bereich der Krankenpflege) vor, da die Frauenbewegung es oft von ihren Gegnern hören müsse, dass der Mann aufgrund der Wehrpflicht Bevorzugung verdiene. Auch die Schweizer Juristin Emilie Kempin-Spyri brachte im Jahr 1887 vor Bundesgericht vor, dass es gar nicht gesagt sei, dass der Grundsatz «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig» nicht auch auf die Frauen in der Art angewendet werden könne, dass ein Teil des weiblichen Geschlechts zum Sanitätsdienste herangezogen und der übrige der Militärflichtersatzsteuer unterworfen würde (BGE 13 I 1). In das freiwillige Engagement einiger Schweizer Frauen im Frauenhilfsdienst während des Zweiten Weltkrieges wurde denn auch die Hoffnung gesteckt, dass der Weg zum Frauenstimmrecht geebnet würde.

Trotz der scheinbar zwingenden Verbindung von Militär und Männlichkeit gab es weltweit Frauen, die gekämpft haben,

versteckt als Männer oder offen als weibliche Kombattantinnen, Partisaninnen, Guerillakriegerinnen oder auch als Terroristinnen. In nicht kombattanten Funktionen, zum Beispiel als Krankenschwestern, Schreibkräfte oder als Fabrikarbeiterinnen in der Rüstungsindustrie, waren Frauen in der Geschichte regelmässig aktiv am Krieg mitbeteiligt. Besonders in Notzeiten wurden Frauen für militärische Hilfsarbeiten eingestellt. Im Zweiten Weltkrieg beispielsweise waren Hunderttausende für die Streitkräfte im Einsatz, sei es in Deutschland, Russland, Grossbritannien oder den USA. Einige Frauen dienten freiwillig, in Deutschland, Grossbritannien und den USA gab es aber auch eine (zivile und teils militärische) Dienstpflicht für junge Frauen. In der Schweiz unterstanden Frauen im Zweiten Weltkrieg aufgrund eines dringlichen Bundesbeschlusses aus dem Jahr 1934 der Luftschutzdienstpflicht. Wäre die Schweiz im Zweiten Weltkrieg angegriffen worden, hätten die Frauen aufgrund des damaligen Art. 202 der Militärorganisation zu einem Dienst verpflichtet werden können, denn im Krieg waren «alle Schweizer» (worunter auch Frauen

### In der Schweiz unterstanden Frauen im Zweiten Weltkrieg aufgrund eines dringlichen Bundesbeschlusses aus dem Jahr 1934 der Luftschutzdienstpflicht.

subsumiert wurden) verpflichtet, nach ihren Kräften zur Verteidigung des Landes beizutragen. Heute gibt es auf eidgenössischer Ebene keine vergleichbare Norm mehr. In einigen Kantonen aber können Frauen zu einem Katastrophendienst verpflichtet werden: Beispielsweise kann nach Art. 7 Abs. 1 der Kantonsverfassung St. Gallen (SR 131.225) jede Person zur Leistung von gemeinnütziger Arbeit bei Katastrophen und in Notlagen verpflichtet werden. Die Verwendung des Begriffs «jede Person» legt fest, dass sowohl Männer als auch Frauen



[1]



[2]



[3]



[4]



[5]

zu einer Dienstleistung angehalten werden können. In einigen Gemeinden der Schweiz sind beide Geschlechter wehrdienstpflichtig.

In der Schweiz mussten Frauen dafür kämpfen, sich an militärischen Aufgaben beteiligen zu dürfen. Auf beharrliches Verlangen der Frauen hin wurden im Jahr 1939 der zivile Frauenhilfsdienst (FHD) und im Jahr 1940 der militärische FHD gegründet, später wurde der Frauenhilfsdienst in den Militärischen Frauendienst (MFD) umgewandelt. Sowohl im FHD als auch im MFD wurden Frauen überwiegend für traditionell «weibliche» Aufgaben und Funktionen verwendet, sie dienten beispielsweise als Sanitäterinnen oder Sekretärinnen.<sup>[2]</sup> Auch die Haltung von Brieftauben oder die Flüchtlingsbetreuung fielen in den Aufgabenbereich der Frauen.

Erst durch die Armee reform XXI im Jahr 2001 wurden in der Schweiz alle militärischen Funktionen für Frauen geöffnet, insbesondere Kampfeinsätze und die volle Bewaffnung waren für Frauen erst dann erlaubt. Auch heute wählen Frauen tendenziell «weibliche» Tätigkeitsbereiche in der Armee: Die meisten Frauen in der Schweizer Armee (55%) leisten ihren Dienst in Formationen der Führungsunterstützungstruppen, der Logistiktruppen, der Sanitätstruppen oder im Bereich

## Auch heute wählen Frauen tendenziell «weibliche» Tätigkeitsbereiche in der Armee.

Ausbildung und Support.<sup>[3]</sup> Nur 19% sind in Kampftruppen, wie Infanterie, Panzertruppen, Artillerie oder Genietruppen, eingeteilt. In der Luftwaffe dienen 9% der Frauen. Der Frauenanteil in der Schweizer Armee ist im Vergleich zu anderen Ländern besonders niedrig: Im März 2011 gab es 1053 weib-

liche AdAs in der Schweizer Armee, was ungefähr 0,6% des Effektivbestandes entsprach.

### Frauenwehrpflicht in Israel

Nur wenige Staaten der Welt kennen eine Wehrpflicht für Frauen. Nebst einigen Drittwelt- und Schwellenländern ist Israel das einzige Land, welches Frauen seit längerer Zeit *systematisch* der allgemeinen Wehrpflicht unterstellt.<sup>[4]</sup> Die Wehrpflicht für Frauen scheint sich in Israel im Grossen und Ganzen bewährt zu haben, doch gibt es einige Problematiken, die in der israelischen Politik und Wissenschaft regelmässig

[\*] Dieser Artikel basiert auf einer geplanten Dissertation zum Thema «Wehrpflicht und Geschlechterdiskriminierung. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Anforderungen an die Wehrpflicht im Vergleich zum Modell Israel».

[1] Lina Morgenstern, Die Wehrpflicht der Frauen, aus: Frauenleben, Blätter zur Vertretung der Frauen-Interessen, Hrsg. von Helene Littmann, VI. Jahrgang, Nr. 5, August 1894.

[2] Karl Haltiner/Ruth Meyer, Frau und Armee in der Schweiz, in: Bulletin des Schweizerischen Arbeitskreises Militär und Sozialwissenschaften, Frau und Gesamtverteidigung, 6. Jahrgang, Nr. 2, Bern 1982, S. 24-91.

[3] Armeeauszählung 2011, Kurzfassung.

[4] Lina Morgenstern, Die Wehrpflicht der Frauen, aus: Frauenleben, Blätter zur Vertretung der Frauen-Interessen, Hrsg. von Helene Littmann, VI. Jahrgang, Nr. 5, August 1894.

[1] Hat Tradition: Wehrpflicht für Männer (Foto: Schweizer Armee – ZEM)

[2] Diese Postkarte aus dem Jahr 1939 illustriert die geschichtlich traditionelle Rollenteilung: der Mann als Beschützer und die Frau als Mutter. (Foto: Schweizer Armee – ZEM)

[3] Die Verwendung von Frauen als Kranken- und Rotkreuzschwestern im Krieg hat in westlichen Ländern eine lange Tradition. (Foto: Schweizer Armee – ZEM)

[4] Im FHD und im MFD wurden den Frauen tendenziell «weiblich konnotierte» Aufgaben übertragen, beispielsweise die Pflege und das Training der Brieftauben. (Foto: Schweizer Armee – ZEM)

[5] War lange Zeit unerwünscht: Frauen an der Waffe. (Foto: Schweizer Armee – ZEM)

aufgegriffen werden. Zu nennen sind sexuelle Belästigungen durch Kameraden und Vorgesetzte, unerwünschte Schwangerschaften im Dienst sowie ungleiche Aufstiegschancen für Männer und Frauen. Die Wehrpflicht ist für die Geschlechter nicht gleich ausgestaltet: Männer müssen drei Jahre Militärdienst leisten, Frauen hingegen nur zwei Jahre. Frauen dürfen gewisse Funktionen nur dann einnehmen, wenn sie sich freiwillig zu einem längeren Dienst verpflichten. Verheiratete Frauen, Schwangere und Mütter sind vom Dienst befreit, verheiratete Männer und Väter hingegen nicht. Frauen können relativ einfach erreichen, aus religiösen Gründen vom Dienst befreit zu werden. Männer, die eine Talmudschule besuchen, werden (vorläufig) von der Wehrpflicht freigestellt, ansonsten besteht für männliche Israelis keine Möglichkeit zur Dienstbefreiung aus religiösen Gründen oder wegen eines Gewissenskonfliktes. Sie müssen daher bei Dienstverweigerung mit hohen Gefängnisstrafen rechnen. Frauen unterliegen im Gegensatz zu Männern keiner Verpflichtung zur Übernahme von Kampffunktionen. Frauen ohne Rang leisten in der Praxis keinen Reservedienst, mit Ausnahme von Armeeingehörigen mit Spezialfunktionen, beispielsweise Ärztinnen und Zahnärztinnen. Aufgrund der grosszügigen Befreiungsregelungen für Frauen leisten lediglich 60% einer weiblichen Alterskohorte Militärdienst, wohingegen etwa 85–90% der Männer den Militärdienst ableisten. Da Frauen weniger lange Dienst

### Gerade kombattante Funktionen geniessen in Israel ein grosses Ansehen, werden von Frauen aber nur selten besetzt, da sie zur Übernahme solcher Positionen nicht verpflichtet sind.

leisten, werden sie schlechter ausgebildet und übernehmen die unwichtigeren und unattraktiveren Aufgaben. Frauen besetzen weniger militärische Kaderpositionen und werden seltener befördert, was in Israel direkte Auswirkungen auf die zivile, insbesondere politische, Karriere haben kann. Gerade kombattante Funktionen geniessen in Israel ein grosses Ansehen, werden von Frauen aber nur selten besetzt, da sie zur Übernahme solcher Positionen nicht verpflichtet sind. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Wehrpflicht für Männer und Frauen ist in Israel nicht unumstritten. Gerade die jüngere Generation empfindet die ungleiche Dienstdauer für Männer und Frauen als ungerecht und unzweckmässig, da die Dienstdauer abhängig von der militärischen Funktion und dem Grad des Einzelnen sein sollte und nicht vom Geschlecht. Das eher neuere Phänomen der säkularen Frauen, die sich unter Berufung auf religiöse Gründe vor dem Militärdienst drücken, bildet Gegenstand politischer Diskussionen. Weniger häufig kritisiert werden die Regelungen, wonach Frauen vom Dienst befreit werden, wenn sie heiraten oder Kinder kriegen. Im Zusammenhang mit zum Zwecke der Dienstumgehung eingegangenen Scheinehen – prominentestes Beispiel das Model Bar Refaeli – wird das Thema aber aufgegriffen. Die Frauenwehrpflicht nach israelischem Modell bietet also noch viele Verbesserungsmöglichkeiten und sollte nicht unbesehen auf die Schweiz übertragen werden. Dennoch zeigt das Modell Israels, dass eine Wehrpflicht für beide Geschlechter grundsätzlich möglich ist.

### Wehrpflicht und Geschlecht nach geltendem Schweizer Recht

In der Schweiz sind nach Art. 59 der Schweizerischen Bundesverfassung und Art. 3 des Militärgesetzes (MG, SR 510.10) alle Männer mit schweizerischem Bürgerrecht ab dem 18. Lebensjahr wehrpflichtig. Die Wehrpflicht umfasst in der Schweiz die Militärdienstpflicht, die Zivildienstpflicht sowie die Ersatzabgabepflicht. Die Wehrpflicht ist in erster Linie in Form eines Militärdienstes zu erfüllen. Nur wenn dies wegen Untauglichkeit oder aus Gewissensgründen nicht möglich ist, treten die Ersatzabgabe bzw. der Zivildienst als Surrogate an die Stelle des Militärdienstes. Schweizerinnen können sich freiwillig zum Militärdienst anmelden. Wenn eine Frau diensttauglich ist und der Übernahme der für sie vorgesehenen Funktion zustimmt, wird sie militärdienstpflichtig. Sie hat die gleichen Rechte und Pflichten wie die Männer, doch kann der Bundesrat Ausnahmen vorsehen, insbesondere in Bezug auf die Entlassung aus der Militärdienstpflicht, die Dauer der Dienste, die Verwendung und die Beförderung. Nach Art. 1 des Zivildienstgesetzes (ZDG, SR 824.0) leisten Militärdienstpflichtige, die den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, auf Gesuch hin einen zivilen Ersatzdienst. Mit der Zulassung zum Zivildienst erlischt die Militärdienstpflicht (Art. 10 ZDG). Männer und Frauen, welche militärdienstuntauglich sind, dürfen keinen Zivildienst leisten, obwohl der Zivildienst an und für sich keine besonderen körperlichen Anforderungen stellt. Frauen dürften nach geltender Rechtslage eigentlich keinen Zivildienst leisten, da sie nicht wehrpflichtig sind und es keine gesetzliche Grundlage für einen freiwilligen Zivildienst gibt. In der Rechtspraxis dürfen sich Frauen, die sich freiwillig für den Militärdienst gemeldet haben und daher militärdienstpflichtig geworden sind, auf Art. 1 ZDG berufen und Gewissensgründe gegen die Leistung des Militärdienstes geltend machen.<sup>[5]</sup> Auf diesem Weg ist es einigen wenigen Frauen erlaubt worden, Zivildienst zu leisten, obwohl die Geltendmachung von Gewissensgründen seltsam anmutet, wenn die betreffende Person sich soeben freiwillig für den Militärdienst gemeldet hat. Das Gesuch um Zulassung zum Zivildienst muss eine Erklärung der gesuchstellenden Person enthalten, dass sie den Militärdienst mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren kann (Art. 16b ZDG). Frauen, die sich von vornherein für den Zivildienst interessieren und nicht für den Militärdienst, sind also gezwungen, in der einen oder anderen Art etwas vorzutauschen, was eine beträchtliche Hürde darstellt.

### Frauen dürften nach geltender Rechtslage eigentlich keinen Zivildienst leisten, da sie nicht wehrpflichtig sind und es keine gesetzliche Grundlage für einen freiwilligen Zivildienst gibt.

Wer die Wehrpflicht wegen Untauglichkeit nicht durch Militär- oder Zivildienst erfüllt, untersteht nach Art. 26 Abs. 1 MG der Ersatzabgabepflicht. Das Bundesgericht betont in seiner Rechtsprechung den Ausgleichscharakter und den Gerechtigkeitsaspekt der Ersatzabgabe (BGE 115 IV 66). Frauen geraten nie in die Situation, eine Ersatzabgabe bezahlen zu

müssen, da sie nicht wehrpflichtig sind und auch nicht freiwillig werden können. Denn bei freiwilliger Meldung zum Militärdienst werden sie zwar *militärdienstpflichtig*, nicht aber *wehrpflichtig*.

Nach Art. 61 Abs. 3 BV kann der Bund den Zivildienst für Männer obligatorisch erklären, für Frauen ist der Dienst hingegen freiwillig. Art. 11 des Bevölkerungs- und Zivildienstgesetzes (BZG, SR 520.1) erklärt alle Männer mit Schweizer Bürgerrecht (die für die Schutzdienstleistung tauglich sind) als schutzdienstpflichtig, ausgenommen von der Pflicht sind nach Art. 12 Abs. 1 BZG aber Militär- und Zivildienstpflichtige. Die beim Zivildienst geleisteten Diensttage werden bei der Berechnung der Ersatzabgabe ermässigt berücksichtigt (Art. 5a der Verordnung über die Wehrpflichtersatzabgabe, SR 661.1). Durch diese Regelungen entsteht der Eindruck, der Zivildienst fungiere als Ersatzdienst für Untaugliche. Da nach der Bundesverfassung aber grundsätzlich alle Männer für schutzdienstpflichtig erklärt werden können, besteht die Zivildienstpflicht grundsätzlich unabhängig von der Wehrpflicht und stellt keine Surrogatspflicht im rechtlichen Sinne dar (BGer A 366/84, E. 1 S. 4). Nach Art. 15 BZG können Schweizerinnen freiwillig Schutzdienst leisten. Allerdings besteht kein Rechtsanspruch auf freiwilligen Zivildienst, auch taugliche Frauen können also mangels Bedarf abgewiesen werden. Frauen, welche freiwillig Schutzdienst leisten, sind in Rechten und Pflichten den schutzdienstpflichtigen Männern gleichgestellt. Auf Gesuch hin können sie aber aus dem Zivildienst ausscheiden, sofern sie drei Jahre Schutzdienst geleistet haben.

### Benachteiligungen durch die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer

Die Wehrpflicht stellt heutzutage eine grosse Benachteiligung der Männer dar, da sie sich als Hindernis in Ausbildung, Beruf und Familie erweisen kann. Der Militärdienst stellt nicht nur eine physische und psychische Belastung sowie eine Beeinträchtigung zahlreicher Grundrechte dar, sondern es ergeben sich auch konkrete Nachteile bei Bewerbungen, bei der Arbeitslosenversicherung sowie bei Betreuungspflichten und Teilzeitarbeit. Frauen werden im Unterschied zu früher wegen der fehlenden Wehrpflicht zwar nicht mehr direkt rechtlich benachteiligt, es ergeben sich jedoch indirekt einige Nachteile, beispielsweise wird der freiwillige Zugang zu Zivildienst und Zivildienst erschwert. Dass die meisten Frauen weder militärisch noch schutzdienstlich ausgebildet sind, könnte ihnen insbesondere im Falle einer Katastrophe oder eines bewaffneten Konfliktes zum Nachteil gereichen, da sie für einen Notfall weder geschult noch geübt sind und sich daher unter Umständen falsch verhalten würden, womit sie sich selbst oder andere gefährden könnten.

Auch während des Militärdienstes ergeben sich als direkte Folge der Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer einige Nachteile für beide Geschlechter. Da Frauen und Männer getrennt untergebracht werden und Frauen in der Schweizer Armee eine sehr kleine Minderheit sind, werden sie zumeist in Offizierszimmern einquartiert, was einen bedeutenden Komfort bedeutet, aber auch zur sozialen Isolation führen kann. Einige Ungleichbehandlungen während des Militärdienstes sind nicht Folge der Freiwilligkeit, sondern knüpfen direkt an das Geschlecht an: Beispielsweise gehört zur Ausgangsuniform der Frauen auch ein Jupe, den zu tragen weiblichen



[6]

AdAs bei dienstlichen Anlässen befohlen werden kann.<sup>[6]</sup> Für das Sportabzeichen werden Frauen mit einer geschlechtsspezifischen Wertetabelle beurteilt, währendem für die militärische Einteilung für beide Geschlechter dieselbe Wertetabelle gilt.<sup>[7]</sup>

### Nachteile der Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer aus staatlicher Sicht

Auch aus rechtsstaatlicher und gleichheitspolitischer Sicht ergeben sich aus der Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer einige Nachteile. Beispielsweise werden in der Schweizer Armee die Führungspositionen aufgrund der Freiwilligkeit des Militärdienstes für Frauen quantitativ überwiegend von Männern besetzt, was bei einem Frauenanteil von 0,6% des Effektivbestandes anders gar nicht denkbar ist. Die «SP-Frauen» schreiben in einem Positionspapier, die Gleichstellung von Frau und Mann sei bisher an der Schweizer Armee vorbeigegangen.<sup>[9]</sup> Sie fordert, das

## Ohne Gleichbehandlung der Geschlechter bei der Wehrpflicht ist auch die faktische Gleichstellung von Mann und Frau in der Armee nicht möglich.

Ungleichgewicht der Geschlechter in der Armee – ganz speziell im obersten Kader – sei so rasch als möglich zu beheben. Allerdings ist der geringe Frauenanteil in der Schweizer

[5] Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee vom 8. September 1993, BBl 1993 IV 1 ff., S. 33.

[6] Ziff. 27 Reglement 51.009 d Bekleidung und Packungen vom 15. Dezember 2003.

[7] [http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/militaerdienst/fda/gleiche\\_wertungstabelle.html](http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/militaerdienst/fda/gleiche_wertungstabelle.html).

[8] Ziff. 27 Reglement 51.009 d Bekleidung und Packungen vom 15. Dezember 2003.

[9] Julia Gerber Rüegg, Gleichstellung auch in der Armee, 19. August 2008, abrufbar unter [www.sp-frauen.ch](http://www.sp-frauen.ch).

[6] Weiblichen AdAs kann bei dienstlichen Anlässen befohlen werden, den Jupe des Tenü A zu tragen<sup>[8]</sup>, was aus diskriminierungsrechtlicher Sicht nicht unproblematisch ist. (Foto: Schweizer Armee – ZEM)



[7]



[8]

Juristische Begründungen gegen die Frauenwehrpflicht			
lex specialis	biologische und funktionale Unterschiede	Mutterschaft	Fehlende faktische Gleichstellung

Armee, und damit auch die schwache Vertretung des weiblichen Geschlechts im oberen Kader, eine logische Folge der Freiwilligkeit des Militärdienstes für Frauen bei gleichzeitiger Wehrpflicht für Männer. Ohne Gleichbehandlung der Geschlechter bei der Wehrpflicht ist auch die faktische Gleichstellung von Mann und Frau in der Armee nicht möglich. Ein Blick auf die Armeeauszählungen zeigt überdies ein differenzierteres Bild: Mehr als die Hälfte der Frauen wird befördert, bei den männlichen AdAs hingegen beträgt der Anteil Offiziere und Unteroffiziere nur etwa einen Viertel.<sup>[10]</sup> Es ist schon möglich, dass die weiblichen AdAs aufgrund der Freiwilligkeit der Anmeldung zum Militärdienst motivierter und qualifizierter sind. Wahrscheinlich werden die Frauen aber auch bevorzugt befördert.

Unter Gleichstellungsaspekten wird zuweilen auch der geringe Frauenanteil in Friedenstruppen problematisiert. Der Einsatz von Frauen in Friedenstruppen sei besonders wichtig, die weiblichen AdAs fungierten als Ansprechpersonen für die weibliche Zivilbevölkerung und vermittelten allgemein ein «friedlicheres Bild» der Truppen, was sich positiv auf die Akzeptanz der Truppen bei der lokalen Bevölkerung auswirke.<sup>[11]</sup> Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) strebt daher einen möglichst hohen Frauenanteil in den friedensfördernden Missionen der Schweizer Armee an.<sup>[12]</sup> Der geringe Anteil an Frauen in Friedenstruppen der Schweizer Armee ist allerdings ebenfalls eine direkte Folge der Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer: Es ist schwer vorstellbar, eine genügende Anzahl weiblicher AdAs für Friedensmissionen rekrutieren zu können, wenn der Frauenanteil am Effektivbestand der Schweizer Armee aktuell 0,6% beträgt. Eine Wehrpflicht für Frauen wäre also auch im Hinblick auf die Friedensmissionen der Schweizer Armee wünschenswert.

### Wehrpflicht und Zivildienstpflicht – eine Geschlechterdiskriminierung?

Das Geschlechterdiskriminierungsverbot stellt hohe Anforderungen an die Zulässigkeit von Ungleichbehandlungen der Geschlechter: Nach Rechtsprechung und herrschender Dogmatik sind Ungleichbehandlungen der Geschlechter nur zulässig, wenn biologische oder funktionale Gründe eine Gleichbehandlung der Geschlechter absolut *ausschliessen* oder wenn eine Massnahme der Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung dient (sog. Egalisierungsgebot). Ein Teil der juristischen Lehre ist hingegen der Ansicht, nur Frauen könnten sich auf das Geschlechterdiskriminierungsverbot berufen. Ungleichbehandlungen zum Nachteil der Männer müssten nur dem Massstab der Rechtsgleichheit genügen, d.h. irgendwelche Gründe, so-

fern sie sachlich sind, könnten eine Benachteiligung der Männer rechtfertigen. Nach der Rechtsprechung und der wohl herrschenden juristischen Lehre verstösst die Beschränkung der Wehrpflicht und der Zivildienstpflicht auf Männer nicht gegen das Geschlechterdiskriminierungsverbot. Auch in der Politik wird eine Reihe von Argumenten vorgebracht, warum die Wehrpflicht nur für Männer gerechtfertigt und eine Frauenwehrpflicht abzulehnen sei. Diese Begründungen lassen sich in juristische sowie politische Argumente einteilen. Die politischen Argumente könnten aus juristischer Sicht nur dann berücksichtigt werden, wenn der Ansicht gefolgt würde, auf das Geschlechterdiskriminierungsverbot könnten sich nur Frauen berufen, was aus demokratischer Sicht hoch problematisch erscheint: Die Bundesverfassung besagt, dass *niemand* aufgrund des Geschlechts diskriminiert werden darf und dass Mann und Frau gleichberechtigt sind. Das Stimmvolk konnte aufgrund des Normtextes davon ausgehen, dass das Diskriminierungsverbot sowohl Frauen als auch Männer vor ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen schützen werde. Dennoch sollen im Folgenden alle

### Nach der Rechtsprechung und der wohl herrschenden juristischen Lehre verstösst die Beschränkung der Wehrpflicht und der Zivildienstpflicht auf Männer nicht gegen das Geschlechterdiskriminierungsverbot.

erdenklichen Gründe gegen die Ausweitung der Wehrpflicht auf Frauen analysiert werden, auch wenn sie aus juristischer Sicht wohl kaum eine Ungleichbehandlung der Geschlechter rechtfertigen können.

#### Rechtfertigung der Wehrpflicht nur für Männer?

Das hauptsächliche Argument des Bundesgerichtes und eines grossen Teils der juristischen Lehre, warum die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer keine Geschlechterdiskriminierung sei, besteht in einem formellen Argument: Die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer nach Art. 59 Abs. 1 BV bilde eine Sondernorm (lex specialis) zum Geschlechterdiskriminierungsverbot der Bundesverfassung und daher gehe die Wehrpflicht dem Diskriminierungsverbot vor. Dies ist meines Erachtens zweifelhaft, da die Wehrpflicht und das Geschlechterdiskriminierungsverbot sich in einem Teilbereich materiell widersprechen, sich also wie zwei Kreise über-



schneiden. Wäre die Wehrpflicht eine *lex specialis*, würde sie inhaltlich im Geschlechterdiskriminierungsverbot aufgehen, wäre also ein Kreis im Kreis, wie dies beispielsweise beim Diskriminierungsverbot der Fall ist, welches gänzlich von der Rechtsgleichheit mitumfasst wird. Auch wenn die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer definitorisch als *lex specialis* zum Diskriminierungsverbot gelten könnte, würde die Norm damit nicht legitim, denn das Geschlechterdiskriminierungsverbot ist auch auf völkerrechtlicher Ebene verankert, zum Beispiel in Art. 14 EMRK und Art. 2 Abs. 1 respektive Art. 3 UNO-Pakt II. Das Völkerrecht geht als höherrangiges Recht dem Verfassungsrecht vor, auch einer *lex specialis*. Zudem ist die Legitimität der Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer nicht nur formell juristisch, sondern auch aus rechtspolitischer Sicht zu betrachten: So führte denn auch der Bundesrat im Jahr 1979 in der Botschaft zur Initiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» aus, dass die Beschränkung der Wehr- und Zivilschutzdienstpflicht auf Männer im Falle der Aufnahme des Geschlechtergleichheitsartikels in die Bundesverfassung zwar nicht zwingend einer Beseitigung bedürfe, da sie sich – jedenfalls rechtlich gesehen – als Ausnahmeregelung gegenüber dem Geschlechtergleichheitsartikel rechtfertigen lasse, stellte dann aber die Frage, 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 Rechnung zu tragen.<sup>[13]</sup> Es spreche einiges dafür, die Verfassungsbestimmungen betreffend der Wehrpflicht und der Zivilschutzdienstpflicht im Hinblick auf die Geschlechtergleichbehandlung zu harmonisieren.

### Es spreche einiges dafür, die Verfassungsbestimmungen betreffend der Wehrpflicht und der Zivilschutzdienstpflicht im Hinblick auf die Geschlechtergleichbehandlung zu harmonisieren.

Dabei falle weniger die Ausdehnung der Wehrpflicht auf Frauen in Betracht, sondern eher die Einführung einer allgemeinen, grundsätzlich auch Frauen erfassenden Dienstpflicht im Rahmen der Gesamtverteidigung. Der Bundesrat führte nicht weiter aus, weshalb eine Wehrpflicht im klassischen Sinne für Frauen eher nicht in Frage käme. Möglicherweise standen die biologischen Unterschiede zwischen den Geschlechtern im Vordergrund, denn in der Geschichte

wurde von der Prämisse ausgegangen, Frauen seien qua natura für den Militärdienst ungeeignet. So schrieb beispielsweise der Jurist Wilhelm Frick im Jahre 1920, Frauen seien nach Entwicklung und moderner Auffassung von vornherein für den Militärdienst untauglich.<sup>[14]</sup> Auch heute noch stützt sich eines der Hauptargumente gegen die Wehrpflicht für beide Geschlechter auf die biologischen und physiologischen Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Das Bundesgericht beispielsweise sieht die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer als zulässig an, da gewichtige physiologische und biologische Unterschiede zwischen den Geschlechtern bestünden, welche Frauen im Durchschnitt als weniger gut geeignet für den Militärdienst erscheinen liessen (BGer 2C\_221/2009, E. 7.1 S. 10). Auch der bekannte israelische Militärhistoriker Martin Van Creveld ist der Ansicht, dass Frauen körperlich nicht in der Lage seien, den Anforderungen im Militärdienst zu genügen, was er in mehreren Publikationen mit konkreten Beispielen untermauert hat.<sup>[15]</sup>

Tatsächlich bestehen zwischen den Geschlechtern einige *durchschnittliche* Unterschiede (was eine Reihe von Abweichungen im Einzelfall nicht ausschliesst):

### Es ist daher nicht sachgerecht, Frauen aufgrund ihres Geschlechts pauschal für den Militärdienst als untauglich zu erklären.

Frauen sind durchschnittlich kleiner als Männer, sie haben weniger Muskel- dafür mehr Fettgewebe, einen leichteren Körperbau sowie ein geringeres Blut- und Lungenvolumen. In Anbetracht dieser biologischen Unterschiede erstaunt es nicht, dass sehr viele Sportwettkämpfe geschlechtergetrennt ausgetragen werden. Ausserhalb des Spitzensportes ist aber

[10] Im Jahr 2011 nahmen von den 1053 weiblichen AdAs 280 einen Offiziersrang und 270 einen Unteroffiziersrang ein. Siehe Armeeauszählung 2011, Kurzfassung.

[11] Vgl. Cordula Dittmer, Krieg, Militär und Geschlechterverhältnisse, in: Maja Apelt (Hrsg.), Forschungsthema: Militär, Militärische Organisationen im Spannungsfeld von Krieg, Gesellschaft und soldatischen Subjekten, Wiesbaden 2010, S. 87-106; Maja Apelt, Soldatinnen in den westlichen Streitkräften und den «Neuen» Kriegen, in: Klaus Latzel/Franka Maubach/Silke Satjukow (Hrsg.), Soldatinnen, Gewalt und Geschlecht im Krieg vom Mittelalter bis heute, Paderborn 2011, S. 465-484.

[12] Combined initial and second periodic reports of Switzerland (CEDAW), Rz. 225.

[13] Botschaft über die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 14. November 1979, BBl 1980 I 69, S. 126.

[14] Wilhelm Frick, Die Wehrpflicht und die ausserdienstlichen militärischen Pflichten nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich, Basel 1920.

[15] Martin Van Creveld, Frauen und Krieg, München 2001; Das bevorzugte Geschlecht, München 2003, S. 290 ff.; The Culture of War, New York 2008, S. 400 ff.

[7] Weibliche Armeeangehörige und Bestände der Gesamtarmee 2011. Die Grafik basiert auf Zahlen der Armeeauszählung 2011, Kurzfassung.

[8] Juristische Begründungen gegen die Frauenwehrpflicht

[9] Das Geschlechterdiskriminierungsverbot bildet zweifelsfrei eine *lex specialis* zum Gebot der Rechtsgleichheit, weil es einen spezifischeren Bereich regelt als das allgemeine Gebot der Gleichbehandlung, gleichzeitig aber vom Gebot der Rechtsgleichheit vollumfänglich erfasst wird, d.h. wenn es kein Diskriminierungsverbot in der Verfassung gäbe, würden Fälle der Ungleichbehandlung der Geschlechter nach dem allgemeineren Gebot der Rechtsgleichheit beurteilt (wie dies früher der Fall war).

[10] Die Wehrpflicht nach Art. 59 Abs. 1 BV überschneidet sich in einem Teilbereich, nämlich der Beschränkung auf Männer, mit dem Geschlechterdiskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 und 3 BV.



[11]

zumeist nicht das Geschlecht ausschlaggebend für die Leistung des Einzelnen, sondern die persönliche Konstitution sowie das individuelle Training. Bei Durchschnittswerten ist zu bedenken, dass diese lediglich den Mittelwert aller zusammengezahlter Werte wiedergeben und sie damit noch nichts über die Verteilung aussagen. So kommt es, dass wir alle in unserem persönlichen Umfeld eine Reihe von Frauen kennen, die bei weitem sportlicher, grösser oder kräftiger sind als viele der uns bekannten Männer. Es ist daher nicht sachgerecht, Frauen aufgrund ihres Geschlechts pauschal für den Militärdienst als untauglich zu erklären. Diejenigen Frauen, welche auf freiwilliger Basis Militärdienst leisten, beweisen, dass es durchaus Frauen gibt, welche militärdiensttauglich wären. Daher wäre es sinnvoller, individuelle Tauglichkeitsprüfungen für *beide* Geschlechter durchzuführen. Beim Argument der biologischen Gründe geht zudem vergessen, dass es eine Reihe von Aufgaben gäbe, die von einer durchschnittlichen Frau ohne weiteres bewältigt werden können, nicht zuletzt beim Zivilschutz, beim Zivildienst sowie im Sanitätsbereich.

Zu den biologischen Unterschieden in einem weiteren Sinne kann auch die Gefahr der sexuellen Gewalt durch den Feind gezählt werden, welche eine Wehrpflicht für Frauen allenfalls ausschliesst. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass auch Männer im Krieg und im Frieden Opfer von Sexualdelikten werden. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass für Frauen die Gefahr besonders gross ist. Die Gefahr der sexuellen Gewalt hängt freilich von dem konkreten Gegner ab und ist bei vielen Aufgaben der Schweizer Armee, wie beispielsweise dem Katastrophenschutz, von vornherein kein Thema. Frauen wegen der Gefahr der sexuellen Gewalt von der Wehrpflicht auszunehmen, scheint daher eine unverhältnismässige Reaktion zu sein.

**Als weitere Begründung gegen die Wehrpflicht für beide Geschlechter wird zuweilen vorgebracht, solange Frauen und Männer nicht faktisch gleichgestellt seien ...**

Als weitere Begründung gegen die Wehrpflicht für beide Geschlechter wird zuweilen vorgebracht, solange Frauen und Männer nicht faktisch gleichgestellt seien, dürfe man den Frauen keine zusätzlichen Pflichten auferlegen. Frauen sind den Männern in der Schweiz tatsächlich in einigen Berei-



[12]

chen noch nicht faktisch gleichgestellt, d.h. sie verdienen durchschnittlich weniger, sind in Führungspositionen geringer vertreten und sie übernehmen mehr Kinderbetreuungs- und Hausarbeit. Eine «Verrechnung» der faktischen Benachteiligungen der Frauen mit einer rechtlichen Benachteiligung der Männer ist aus juristischer Sicht jedoch nicht zulässig, vielmehr müssen jegliche faktischen und rechtlichen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern bekämpft werden. Lediglich das sog. Egalisierungsgebot kann eine rechtliche Ungleichbehandlung der Geschlechter rechtfertigen. Das Egalisierungsgebot wird aus Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV («Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit.») abgeleitet und erlaubt positive Fördermassnahmen zugunsten von Frauen, um die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter voranzutreiben. Diese Fördermassnahmen müssen angemessen und verhältnismässig sein, sie müssen mit anderen Worten geeignet und erforderlich sein, die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen oder mindestens einen Beitrag hierzu zu leisten. Es ist zweifelhaft, dass die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer zur faktischen Gleichstellung der Geschlechter in der Gesellschaft beitragen kann, bisher hat sie es jedenfalls nicht getan. Daher kann auch das Egalisierungsgebot die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer nicht rechtfertigen.

Aus juristischer Sicht könnte des Weiteren die Mutterschaft ins

**Die Mutterschaft könnte aber auch als «gesellschaftlicher Beitrag» der Frauen angesehen werden, welcher die Wehrpflicht für Männer kompensiert.**

Feld geführt werden, welche zuweilen rechtliche Ungleichbehandlungen der Geschlechter legitimiert. Soweit es um eine Mutterschaft während des Dienstes geht, könnte dem Problem relativ einfach auf dem Weg der Dienstverschiebung oder Dienstbefreiung begegnet werden und so gesehen kann die Mutterschaft eine Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer nicht rechtfertigen. Die Mutterschaft könnte aber auch als «gesellschaftlicher Beitrag» der Frauen angesehen werden, welcher die Wehrpflicht für Männer kompensiert. So argumentierte auch die bereits zitierte Frauenrechtlerin Lina Morgenstern im Jahre 1894, dass die Frau, welche als Mut-



[13]

ter dem Staate die Söhne und Töchter gibt, bei deren Geburt auch ihr Leben einsetzt und ein schwereres Dienstjahr durchzumachen hat, von dem die Männer gänzlich befreit sind. Auch ein im Jahr 2011 von der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen herausgegebener Bericht über einen Dienst für das Gemeinwohl (*LE CONTRAT CITOYEN*) stellt die Frage, ob man nicht die Mutterschaft als Beitrag zur Gemeinschaft betrachten könne.<sup>[16]</sup> Frauen zu verpflichten, Militär- oder Zivildienst zu leisten, sei in einer Gesellschaft, in der ihnen noch immer ein Grossteil der Kindererziehung überlassen werde, nur schwer möglich und würde den Frauen bei der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben noch mehr Steine in den Weg legen, was im Hinblick auf die Geburtenrate in der Schweiz von 1,5 Kindern pro Frau unangebracht sei. Solche Begründungen sind aus juristischer Sicht abzulehnen, denn sie stützen sich auf eine traditionelle Rollenteilung, welche den Paaren nicht (mehr) rechtlich vorgeschrieben ist, sondern freiwillig überdurchschnittlich häufig gewählt wird. Die Statistik schliesst nicht aus, dass es eine Reihe

**Einem Mann, der versucht, sein Berufs- und Familienleben miteinander zu vereinbaren, werden mit der Wehrpflicht ebenfalls noch mehr Steine in den Weg gelegt.**

von Männern gibt, die bei der Kindererziehung ebenso stark oder gar in grösserem Mass engagiert sind als ihre Partnerinnen. Einem Mann, der versucht, sein Berufs- und Familienleben miteinander zu vereinbaren, werden mit der Wehrpflicht ebenfalls noch mehr Steine in den Weg gelegt. Man wird dem Individuum nicht gerecht, wenn man auf Statistiken abstellt. Würde man also wirklich demografische Überlegungen berücksichtigen sowie im Interesse der Kinder die familiäre Betreuung auch während des Militärdienstes sicherstellen wollen, so müssten Wehrpflichtige mit Kindern von der Dienstpflicht suspendiert oder befreit und Frauen ohne Kinder der Wehrpflicht unterstellt werden. Gerade in einem Land mit einer Geburtenrate von 1,5 Kindern pro Frau ist es nicht sachgerecht, Frausein mit Muttersein gleichzusetzen und daraus folgend rechtliche Unterschiede aus dem Geschlecht fliessen zu lassen. Der Bericht der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen über einen allfälligen Gemeinschaftsdienst nimmt Frauen von der vorgeschlagenen Dienstpflicht aus und schlägt einen frei-

willigen Militär- und Zivildienst für Frauen vor. Im Bericht steht, dass theoretisch zwar Frauen jetzt, da der «Ausgleich» Stimmrecht gegen Militärdienst nicht mehr aktuell sei, Militär- oder Zivildienst leisten müssten, dass allerdings allein schon die Tatsache, dass diese Frage überhaupt gestellt werde, garantiert auf heftigen Widerstand stossen würde. Dies mag sein, denn in Umfragen sprechen sich weniger als 30% der Befragten für die Ausweitung der Wehrpflicht auf Frauen aus: Im Jahr 2005 führte Vimentis eine Umfrage über die Forderung «*Frauen müssen wie die Männer entweder Militär- oder Zivildienst leisten*» durch.<sup>[17]</sup> 54% der Befragten antworteten mit Nein, 18% neutral/weiss nicht und lediglich 29% waren dafür. In einer Umfrage aus dem Jahr 2011 befürworteten insgesamt lediglich 25% der Befragten die Erweiterung der Wehrpflicht auf Frauen. Hingegen stimmen 52% der Befragten der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Männer und Frauen mit freier Wahl für Militärdienst, Zivildienst oder Sozialdienst zu. Allerdings ist die Zustimmung zu einer allgemeinen Dienstpflicht nur für Männer mit 70% der Befragten erheblich grösser. Eine Dienstpflicht für Frauen<sup>[18]</sup> – ob militärisch oder zivil – scheint also tatsächlich politisch schwierig umsetzbar zu sein. Juristisch ist dies jedoch kein Argument. Auch das Stimmrecht für Frauen war lange Zeit politisch umstritten und wurde erst nach mehreren gescheiterten Anläufen vom damals männlichen Stimmvolk angenommen.

**Eine Dienstpflicht für Frauen – ob militärisch oder zivil – scheint also tatsächlich politisch schwierig umsetzbar zu sein. Juristisch ist dies jedoch kein Argument.**

Dies ändert jedoch nichts an der juristischen Einschätzung, dass die Beschränkung des Stimmrechts auf männliche Schweizer diskriminierend war.

[16] Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ), Ein Dienst für das Gemeinwohl (*LE CONTRAT CITOYEN*), Damit die Dienstpflicht wieder sinnvoll und glaubwürdig wird, Oktober 2011.

[17] <http://www.vimentis.ch/d/umfrage/ergebnisse/9/170/.html>.

[18] Tibor Szvircsev Tresch/Andreas Wenger/Silvia Würmli/Esther Bisig, Center for Security Studies, ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, Sicherheit 2011, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Zürich 2011, S. 168 f.

[11] Es wird befürchtet, dass Frauen aufgrund der geringeren Körperkraft ihren Kameraden nicht beistehen können. (Foto: Schweizer Armee – ZEM)

[12] Übungen im kalten Wasser können für weibliche AdAs besonders belastend sein, da Frauen aus anatomischen Gründen anfälliger für Entzündungen der Harnwege und der Geschlechtsorgane sind. (Foto: Schweizer Armee – ZEM)

[13] Politische Begründungen gegen die Frauenwehrpflicht



Ein weiteres Argument gegen die Ausweitung der Wehrpflicht auf Frauen bringen die «SP-Frauen» in ihrem bereits erwähnten Positionspapier an:<sup>[19]</sup> Eine Wehrpflicht für Frauen führe zu einer völlig überdimensionierten, der Bedrohungslage in keiner Weise angepassten und viel zu teuren Armee. Die Gleichberechtigung der Geschlechter könne nur in der Art erreicht werden, dass der obligatorische Militärdienst für Männer aufgehoben und durch eine Armee und einen Zivildienst von Freiwilligen ersetzt würde, zu denen Frauen und Männer nach gleichen Massstäben Zugang hätten. Ob eine Wehrpflicht für beide Geschlechter zu einer überdimensionierten und der Bedrohungslage nicht angepassten sowie zu teuren Armee führen würde, ist vorderhand eine sicherheitspolitische Frage, welche nicht von Juristinnen und Juristen beantwortet werden kann, sondern von Sicherheitsexperten und Expertinnen, von Politikern und Politikerinnen sowie in letzter Instanz vom Stimmvolk. Aus gleichstellungsrechtlicher Sicht kann lediglich die Gleichbehandlung der Geschlechter gefordert, nicht jedoch über die Art der Umsetzung in militärorganisatorischer Hinsicht entschieden werden.

### Aus militärischer Sicht kann die Effizienz der Organisation der Streitkräfte gegen die Einführung einer Wehrpflicht für Frauen in die Waagschale geworfen werden.

Sollte sich die Annahme des Bundesgerichts, Frauen seien im Durchschnitt weniger für den Militärdienst geeignet, belegen lassen, so könnte die Verwaltungsökonomie gegen eine Ausweitung der Wehrpflicht auf Frauen vorgebracht werden, da sich die Rekrutierung der Frauen im Vergleich zu derjenigen der Männer weniger «lohnend» würde. Der Aufwand der Rekrutierung ist allerdings nicht derart gewaltig, dass er unverhältnismässig wäre. Die Rekrutierung hat zudem den Vorteil, dass Statistiken erhoben werden können und dass die Wehrpflichtigen einem medizinischen Gesamtcheck unterzogen werden, was den Frauen nicht vorenthalten werden sollte. Da bereits heute mehr als die Hälfte der Stellungspflichtigen entweder eine Ersatzabgabe bezahlt oder einen Zivildienst leistet, spricht einiges für die Ausweitung der Wehrpflicht auf Frauen, auch wenn eine durchschnittlich geringere Wehrtauglichkeit des weiblichen Geschlechts zu erwarten wäre. Die untauglichen Frauen würden Wehersatz bezahlen und ein Teil von ihnen Zivildienst leisten, was auf der Ertragsseite zu Buche schlagen würde. Das Verhältnis des Aufwands zum Ertrag ist daher nicht als völlig unverhältnismässig einzustufen.

Aus militärischer Sicht kann die Effizienz der Organisation der Streitkräfte gegen die Einführung einer Wehrpflicht für Frauen in die Waagschale geworfen werden. Nun ist aber gerade das gegenwärtige Modell der Wehrpflicht für Männer und Freiwilligkeit für Frauen besonders ineffizient, da für sehr wenige Personen (0.6% der Effektivbestandes) Sondereinrichtungen erstellt und Sondernormen erlassen werden müssen. Eine Wehrpflicht für Frauen würde diesen Aufwand eher rechtfertigen, da Aufwand und Ertrag in einem vernünftigeren Verhältnis stehen würden.

Aus militärpolitischer Sicht könnte auch vorgebracht werden, dass kein zusätzlicher Personalbedarf besteht, da die Bestände in den letzten Jahrzehnten ständig verkleinert wurden. Die Bestände der Schweizer Armee werden aber unter anderem auch gerade deshalb verkleinert, weil aufgrund der Jahrgangsrückgänge befürchtet wird, dass die Sollbestände nicht mehr alimentiert werden können, da bei unveränderter Tauglichkeit der Bestand der aktiven Formationen zwischen 2011 und 2025 um rund ein Viertel sinken wird.<sup>[20]</sup> Laut SIPOL B 2010 wird die demografische Entwicklung bereits mittelfristig Anpassungen am von der Armee zu erbringenden Leistungsumfang und/oder des Wehr- und Dienstpflichtmodells nötig machen.<sup>[21]</sup> Ein fehlender Personalbedarf kann folglich nicht vorgebracht werden, eher im Gegenteil. Ohnehin sind politische Erwägungen über die Truppenbestände und den Personalbedarf im Bereich der Geschlechterdiskriminierung keine legitimen Gründe zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung. In einem Entscheid zur Feuerwehr hielt das Bundesgericht denn auch fest, ein fehlender Bedarf an Frauen mache die Beschränkung der Feuerwehrdienstpflicht auf Männer nicht verfassungskonform (BGer in: ZBI Band 88, Jahrgang 1987, S. 306-314, E. 4b/bb). Dies muss auch für die Wehrpflicht gelten. Wenn aus politischen Gründen eine Senkung der Truppenbestände angestrebt wird, muss das Dienstpflichtmodell an sich überdacht und nicht an der Anknüpfung an das Geschlecht festgehalten werden.

Es können folglich keine Gründe gefunden werden, die aus rechtlicher Sicht die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer in überzeugender Weise rechtfertigen könnten. Es ist daher aus rechtspolitischer Sicht eine Verfassungsänderung anzustreben, welche die Gleichbehandlung der Geschlechter hinsichtlich der Wehrpflicht gewährleistet.

#### Rechtfertigung der Zivildienstpflicht nur für Männer?

Auch die Beschränkung der Zivildienstpflicht auf Männer ist wohl als geschlechterdiskriminierend zu erachten: Es bestehen heute keine legitimen Gründe mehr, die Frauen von der Zivildienstpflicht auszunehmen. Eine Zivildienstpflicht für Frauen ist bereits einmal in Erwägung gezogen worden: Im Jahr 1957 wurde eine Initiative betreffend den Zivildienst, welche eine Zivildienstpflicht für Frauen vorgesehen hätte, abgelehnt.

### Wie bereits dargelegt, sind Erwägungen hinsichtlich des Bedarfs keine juristisch legitimen Gründe für eine Ungleichbehandlung der Geschlechter ...

Vor allem Frauenorganisationen protestierten gegen die Vorlage, da Frauen zu diesem Zeitpunkt noch kein Stimmrecht besaßen.<sup>[22]</sup> Heute stellt das Stimmrecht keinen Hinderungsgrund gegen die Ausweitung der Zivildienstpflicht auf Frauen mehr dar, da dieses inzwischen beiden Geschlechtern zusteht. Das Bundesgericht sieht die Beschränkung der Zivildienstpflicht auf Männer aber dennoch als gerechtfertigt an, da zwischen der Wehrpflicht und der Zivildienstpflicht ein Konnex bestehe und die Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer aufgrund biologischer und

funktionaler Gründe angebracht sei (BGE 118 Ia 341). Zudem sei zur Sicherstellung der notwendigen Bestände bei den Zivildienstorganisationen ein allgemeines Obligatorium für Männer und Frauen nicht erforderlich, sondern würde zu weit gehen. Wie bereits dargelegt, sind Erwägungen hinsichtlich des Bedarfs keine juristisch legitimen Gründe für eine Ungleichbehandlung der Geschlechter, da zur Berücksichtigung des Bedarfs auf weniger problematische Personenkategorien abgestellt werden kann. Bezüglich des angeblichen Konnexes zwischen der Wehrpflicht und der Zivildienstpflicht ergeben sich Zweifel, denn die Zivildienstpflicht ist, wie bereits erwähnt, *keine* Surrogatspflicht. Die Befreiung der Militärdienst- und Zivildienstleistenden von der Schutzdienstpflicht könnte jederzeit durch eine Gesetzesänderung aufgehoben werden, ohne dass eine Verfassungsänderung notwendig wäre, denn nach Art. 61 Abs. 3 BV kann der Bund «den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären», d.h. grundsätzlich könnten nach der Verfassung *alle* Männer zum Dienst verpflichtet werden (auch Ausländer und Militärdiensttaugliche). Aber auch wenn diese Regelung als Konnex zwischen der Wehrpflicht und der Zivildienstpflicht anerkannt würde, so kommt die Abstellung auf den Konnex einer Umgehung der materiellen Prüfung gleich, was nicht sachgerecht ist. Die Beschränkung der Zivildienstpflicht auf Männer muss sich sachlich begründen lassen, ob nun ein Konnex zwischen der Wehrpflicht und der Zivildienstpflicht vorliegt oder nicht. Die Legitimität der Beschränkung der Zivildienstpflicht auf Männer muss insbesondere deshalb getrennt von der Zulässigkeit der Beschränkung der Wehrpflicht auf Männer geprüft werden, da sich gegen die Leistung von Zivildienst die biologischen Unterschiede der Geschlechter nicht anbringen lassen, sind es doch gerade die Militärdienstuntauglichen, die diesen Dienst leisten. Eine Verfassungsänderung, welche die Zivildienstpflicht auf Frauen ausweiten würde, ist aus rechtspolitischer Sicht also wünschenswert.

### Verwirklichung der Gleichbehandlung

Die Gleichbehandlung der Geschlechter in Bezug auf die Wehrpflicht kann auf verschiedene Weise verwirklicht werden, wobei es aber in jedem Fall einer Verfassungsänderung bedarf. Die GSoA (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee) möchte das Problem dergestalt lösen, dass die Wehrpflicht für Männer abgeschafft wird und sammelte Unterschriften für eine dahingehende Initiative. Aus gleichstellungsrechtlicher Sicht wäre die Geschlechterdiskriminierung mit Aufhebung der Wehrpflicht behoben, doch ist die Abschaffung der Wehrpflicht nicht der einzig mögliche Weg, die Geschlechtergleichbehandlung zu gewährleisten. Vermutlich wird die Herstellung der Geschlechtergleichheit durch Abschaffung der Wehrpflicht nicht zustande kommen, Umfrageergebnisse erlauben nämlich die Voraussage, dass die Initiative vom Volk abgelehnt wird: Nur 38% der Befragten in einer Umfrage aus dem Jahr 2011 befürworteten die Abschaffung der Wehrpflicht.<sup>[23]</sup> Die grundsätzliche Befürwortung der Schweizer Armee scheint in der Bevölkerung sehr hoch zu sein: 79% der Befragten hielten die Schweizer Armee für notwendig und 68% der Befragten sprachen sich für eine gut ausgerüstete und ausgebildete Armee aus. Es wird sich also aller Wahrscheinlichkeit nach die Frage stellen, wie die Gleichbehandlung der Geschlechter trotz Beibehaltung der Wehrpflicht gewährleistet werden kann, wobei sich in erster Linie die Frage stellen wird, ob die Wehrpflicht auf Schweizerinnen ausge-

dehnt werden soll. Dies ist grundsätzlich denkbar, wie das Beispiel Israel zeigt, doch lassen auch hier Umfrageergebnisse darauf schliessen, dass eine dahingehende Vorlage vom Stimmvolk abgelehnt würde. Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Frauen und Männer hätte allenfalls bessere Aussichten auf Zustimmung, denn mehr als die Hälfte der Befragten konnte sich für eine allgemeine Dienstpflicht sowohl für Männer als auch für Frauen erwärmen. Als weiteres Modell bestünde die Möglichkeit, die Frauen anstatt der Wehrpflicht der Ersatzabgabepflicht zu unterstellen. Damit würden sie rechtlich mit den untauglichen Männern gleichgestellt, was der These folgen würde, Frauen seien aufgrund ihres Geschlechts für den Militärdienst ungeeignet. Aus diskriminierungsrechtlicher Sicht wäre es allerdings problematisch, die Frauen der Ersatzabgabepflicht zu unterstellen, ohne sie individuell auf ihre Diensttauglichkeit hin zu prüfen und ihnen die Möglichkeit der Erfüllung der Wehrpflicht in Form eines Dienstes zu bieten. Der EGMR hat im Urteil *Glor v. Switzerland* (Application No. 13444/04) die Regelung, wonach Teilinvalide der Ersatzabgabepflicht unterstellt werden, ohne der Möglichkeit der Wehrpflichtenerfüllung durch einen Dienst, als diskriminierend erachtet.

### ... denn mehr als die Hälfte der Befragten konnte sich für eine allgemeine Dienstpflicht sowohl für Männer als auch für Frauen erwärmen.

Aus juristischer Sicht wäre also auch eine analoge Regelung mit Anknüpfung an das Geschlecht diskriminierend. Eine Regelung, wonach Frauen frei zwischen der Ersatzabgabe und dem Militärdienst wählen könnten, ist aus juristischer Sicht ebenfalls abzulehnen, da keine legitimen Gründe für eine solche Ungleichbehandlung der Geschlechter ersichtlich sind. Welches Wehrmodell auch immer politisch gewählt wird, aus juristischer Sicht sollten die Gleichbehandlung der Geschlechter so weit als möglich gewährleistet werden und keine unterschiedlichen Rechtsfolgen an das Geschlecht anknüpft werden.

[19] Medienmitteilung der SP-Frauen vom 1. Oktober 2008, Die Armee: freiwillig. Die Gleichstellung: obligatorisch! und Julia Gerber Rüegg, Gleichstellung auch in der Armee, 19. August 2008, abrufbar unter [www.sp-frauen.ch](http://www.sp-frauen.ch).

[20] Armeebereich 2010 vom 1. Oktober 2010, BBl 2010 8871 ff., S. 79, Fn. 93; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010 (SIPOL B 2010), BBl 2010 5133 ff., S. 46.

[21] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010 (SIPOL B 2010), BBl 2010 5133 ff., S. 46.

[22] Vgl. Karl Haltiner/Ruth Meyer, Frau und Armee in der Schweiz, in: Bulletin des Schweizerischen Arbeitskreises Militär und Sozialwissenschaften, Frau und Gesamtverteidigung, 6. Jahrgang, Nr. 2, Bern 1982, S. 65, 71; Regula Stämpfli, Mit der Schürze in die Landesverteidigung, 1914-1945, Staat, Wehrpflicht und Geschlecht, Diss. Bern, Bern 1999, S. 46 f.

[23] Tibor Svircev Tresch/Andreas Wenger/Silvia Würmli/Esther Bisig, Center for Security Studies, ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, Sicherheit 2011, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Zürich 2011, S. 142 f., 146 ff., S. 159.