



Ein Durchdienersoldat der Sanitätsschule Airolo desinfiziert im Impfzentrum Delsberg eine Kabine, bevor er eine Booster-Impfung verabreicht.

GEORGIOS KEFALAS / KEYSTONE

## Allgemeine Dienstpflicht – komplexe Güterabwägung

*Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht würde einen fundamentalen Systemwechsel bedeuten – verbunden mit Chancen, Risiken und inneren Widersprüchen.*

*Gastkommentar von Boas Lieberherr und Benno Zogg*

Die Wehrpflicht für Männer ist möglicherweise bald Geschichte. Neu soll jede Schweizerin und jeder Schweizer einen Dienst an der Allgemeinheit leisten und den Einsatzbereich möglichst frei wählen können. Dafür kämpft der Verein Service-Citoyen.ch und sammelt Unterschriften für eine Volksinitiative. Auch verschiedene Parteien fordern seit einigen Jahren die Prüfung der Idee. Aufgrund prognostizierter personeller Engpässe bei Armee und Bevölkerungsschutz präsentiert der Bundesrat bald einen Bericht zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems, welcher auch die allgemeine Dienstpflicht diskutiert.

Das neue Modell soll gemäss Befürwortern das Schweizer Milizsystem weiterentwickeln, den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken und die Alimentierung der Sicherheitsorganisationen sicherstellen. Ein solcher «Bürgerdienst» wäre staatspolitisch ausgerichtet und soll Sinn stiften. Dieser Kerngedanke ist neu, denn das heutige Modell ist sicherheitspolitisch begründet und dient dazu, eine Reserve für den – vornehmlich militärischen – Ernstfall bereitzustellen. Eine allgemeine Dienstpflicht soll sowohl Mängeln dieses gegenwärtigen Dienstmodells als auch der Ungleichbehandlung der Geschlechter, der Überalterung der Gesellschaft und den Auswirkungen des Klimawandels begegnen. Ein widerspruchsfreier Systemwechsel wäre indes schwierig. Zentrale Fragen sind, ob sich Gemeinsinn über Pflicht beziehungsweise Zwang erwirken lässt und wie das Prinzip grösstmöglicher Freiheit bei der Wahl zwischen den Einsatzbereichen umgesetzt werden soll. Entsprechende Standpunkte sind eng mit politischen Menschenbildern und Vorstellungen über das Bürger-Staat-Verhältnis verknüpft.

Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht hätte weitreichende sicherheits-, staats- und wirtschaftspolitische Folgen. Das Sicherheitsverständnis könnte erweitert und der Gesundheits-, Sozial- und Umweltbereich gestärkt werden. Ebenso ist aber denkbar, dass der Sicherheitsbegriff verwässert und verschiedene Herausforderungen Sicherheitsüberlegungen unterworfen – «versicherheitlicht» – würden.

Der Einbezug der Frauen würde für die Armee einen qualitativen Mehrwert darstellen und der gesellschaftlich überholten Idee, Sicherheit männlich zu denken, Gegensteuer zu geben. Die Armee würde ihren Vorrang behalten und den Rekrutierungspool verdoppeln. Sie stünde aber in ungleicher Konkurrenz mit den anderen Diensten, um genug und geeignete Rekrutinnen und Rekruten anzuziehen. Dies könnte die Armee zwingen, effizienter zu werden.

Eine Armee, die sich auch bei nichtmilitärischen Bedrohungen profilieren und um Instagram-Tauglichkeit bemühen müsste, liefe indes Gefahr, ihren eigentlichen Verteidigungsauftrag zu vernachlässigen. Aus staatspolitischer Sicht würde eine allgemeine Dienstpflicht die verfassungsmässige Gleichstellung der Geschlechter stärken, zum Preis einer neuen Pflicht für Frauen. Die Effekte auf den nationalen Zusammenhalt und das Milizsystem – Kernanliegen des Vorschlags – sind schwer abzuschätzen. Heute leis-

**Dienstpflichtige könnten gesamtgesellschaftlich nützliche Leistungen erbringen, für welche heute kein Markt besteht.**

ten bereits vier Fünftel aller Männer einen Dienst, und trotzdem schreitet die von verschiedenen Seiten attestierte gesellschaftliche Entsolidarisierung und Erosion des Milizsystems fort. Ferner könnte eine allgemeine Dienstpflicht dem Zwangsarbeitsverbot gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention widersprechen.

Wirtschaftspolitisch würde eine allgemeine Dienstpflicht signifikante Kosten verursachen. Die Debatte über Kostenschlüssel und Finanzierungsquellen dürfte hitzig geführt werden. Unklar ist, ob ein Bedarf für das Mehr an Dienstpflichtigen – die Anzahl Zivildienstleistender könnte sich versechsfachen – besteht und diese effizient eingesetzt werden könnten, ohne zu stark mit bestehenden Arbeitsmärkten zu konkurrieren. Dienstpflichtige könnten indes gesamtgesellschaftlich nützliche Leistungen erbringen, für welche heute kein Markt besteht, beispielsweise die Prävention von Naturgefahren oder den Ausbau der Betreuungsarbeit.

Für eine umfassende Beurteilung der allgemeinen Dienstpflicht ist demnach eine politische Güterabwägung nötig, denn innerhalb und zwischen den verschiedenen Dimensionen entstehen Zielkonflikte. Wenn möglichst alle in das Dienstpflichtsystem eingeschlossen werden sollen, treten beispielsweise ökonomische Effizienzkriterien in den Hintergrund. Nur eine Debatte zu einer möglichen allgemeinen Dienstpflicht, welche ein solches Modell greifbar macht und die verschiedenen Aspekte in ihrer Tiefe ausarbeitet, wird der Komplexität, dem Facettenreichtum und den wechselseitigen Verknüpfungen des Themas gerecht. Eine fundierte politische Güterabwägung und Volksabstimmung sind einzig auf diesem Weg möglich.

Boas Lieberherr und Benno Zogg sind Forscher am Center for Security Studies der ETH Zürich; vgl. den Beitrag der Autoren im Bulletin 2021 zur schweizerischen Sicherheitspolitik.

Die schweizerische Luftfahrt ist seit 2002 mit einem Luftverkehrsabkommen als Teil der bilateralen Verträge I mit dem europäischen Binnenmarkt für die Luftfahrt verbunden. Es hat den schweizerischen Fluggesellschaften den Zugang zum europäischen Markt geöffnet und Fluggesellschaften aus EU-Mitgliedsstaaten ermöglicht, schweizerische Fluggesellschaften zu integrieren.

Gestützt auf das Luftverkehrsabkommen können europäische und schweizerische Fluggesellschaften alle Ziele in der EU und in der Schweiz anfliegen und innerhalb der EU Strecken zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten bedienen. Für diesen Marktzugang hat sich die Schweiz verpflichtet, die luftrechtlichen Bestimmungen der EU zu übernehmen (Acquis communautaire), damit für Fluggesellschaften aus der Schweiz und der EU die gleichen Bedingungen gelten.

Vereinheitlicht sind beispielsweise Vorschriften über die Erteilung von Betriebsbewilligungen für Fluggesellschaften, Passagierrechte, staatliche Beihilfen, Bodenabfertigung und die Grundlagen für die Flugsicherung, mit welchen die Schweiz Teil des Single European Sky geworden ist. An der Ausarbeitung der übernommenen Bestimmungen ist die Schweiz nicht beteiligt und hat keine Mitsprache, weil sie nicht Mitglied der EU ist.

Zusätzlich zum Luftverkehrsabkommen ist die Schweiz im Jahr 2006 der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) als Beobachter beigetreten und übernimmt die Bestimmungen über die Sicherheit in der Luftfahrt. Sie kann sich an der Ausarbeitung von Vorschriften beteiligen, hat aber kein Stimmrecht.

Nachdem die Schweiz das Rahmenabkommen abgelehnt hat, muss sie ihre Optionen prüfen. Sie kann Lösungen anvisieren, wie sie andere Drittstaaten mit der EU vereinbart haben, oder sie kann abwarten. Die EU hat in der Luftfahrt die Beziehungen zu Drittstaaten unterschiedlich geregelt: 1) Luftverkehrsabkommen mit Angleichung des

## Nach dem Scheitern des Rahmenabkommens: Optionen für die Luftfahrt

*Die Schweiz hat das Rahmenabkommen mit der EU abgelehnt. Was bedeutet das für die Luftfahrt? Soll die Schweiz neue Lösungen anvisieren, wie sie andere Drittstaaten mit der EU vereinbart haben?*

*Gastkommentar von Regula Dettling-Ott*

nationalen Rechts an das europäische Luftrecht, wie sie die EU mit Anrainerstaaten in der European Common Aviation Area (Georgien, Moldau, Ukraine, Armenien) oder den Mittelmeerstaaten (Marokko, Jordanien, Israel) abgeschlossen hat. 2) Ein umfassendes Handelsabkommen, das auch die Luftfahrt regelt, analog zum Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. 3) Ein traditionelles bilaterales Luftverkehrsabkommen wie beispielsweise das Abkommen zwischen der EU und den USA, mit Kanada oder kürzlich Katar und ähnlich den Abkommen, wie sie die Schweiz mit Drittstaaten (z. B. mit den USA) ab-

geschlossen hat. Unter allen Optionen sind die für die Schweiz wichtigen direkten Verbindungen von und nach EU-Mitgliedsstaaten ohne Begrenzungen möglich. Hingegen übernehmen die Drittstaaten nicht ohne weiteres das sekundäre EU-Luftrecht.

Würde die Schweiz ein Drittstaat, müssten die EU und die Schweiz auch eine Lösung finden, wenn sich Fluggesellschaften im Eigentum und unter der Kontrolle von Staatsbürgern der anderen Partei befänden. Die Schweiz hätte zudem (wieder) eigene luftrechtliche Vorschriften zu erlassen.

Am aufwendigsten wäre es, für die Sicherheit der Luftfahrt erneut nationale Strukturen zu schaf-

fen, denn Drittstaaten können nicht in der EASA verbleiben; möglich wäre eine Zusammenarbeit im Rahmen eines «Bilateral Air Safety Agreement». Die EU hat der Schweiz bisher in der Luftfahrt einen Status gewährt, wie ihn die EWR-Mitgliedsstaaten haben. Für ein kleines Land wie die Schweiz, in dem fast alle Flüge zwangsläufig grenzüberschreitend sind, war und ist diese enge Anbindung des Luftverkehrs an die EU ein entscheidender Vorteil. Enthalten die dargestellten Optionen eine valable Alternative? Oder soll die Schweiz abwarten? Das würde bedingen, dass die EU und die Schweiz wie bisher den Anhang zum Luftverkehrsabkommen laufend ergänzen (NZZ 7.1.22).

Dazu scheint die EU langfristig nicht bereit, sie will die Anpassung der Regeln «auslaufen lassen». Es würden sich in einem schleichenden Prozess unterschiedliche Standards ergeben – es sei denn, die Schweiz würde EU-Recht autonom übernehmen. Selbst dieser autonome Nachvollzug könnte voraussichtlich nicht verhindern, dass die Schweiz für die EASA zu einem Drittstaat wird (Beispiel Vereinigtes Königreich).

Die Luftfahrt wäre ein geeignetes Beispiel, wie die Schweiz und die EU eine Lösung für offene Punkte finden. Die Beilegung von Streitigkeiten könnte sich nach Schiedsverfahren richten, wie sie in anderen Luftverkehrsabkommen enthalten sind. Für die Anwendung des europäischen Sekundärrechts wird die Schweiz akzeptieren müssen, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) als letzte Instanz zuständig ist. Denkbar ist, dass die Schweiz Fälle im Zusammenhang mit der Anwendung von europäischem Luftrecht dem EuGH zu einem Vorabentscheid vorlegen kann oder sich die Schweiz verpflichtet, die europäische Rechtsprechung zu berücksichtigen.

Regula Dettling-Ott ist Rechtsanwältin, Dozentin für Luftrecht an der Universität Bern.