

# WEHRPFLICHT IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

In Europa kehren immer mehr Staaten von der Wehrpflicht ab. Der Übergang zu Freiwilligenarmeen lässt sich meist auf eine Kombination strategischer und gesellschaftlicher Faktoren zurückführen. Im Unterschied dazu variieren die Gründe für ein Festhalten an der Wehrpflicht teilweise stark. Die mit einer Freiwilligenarmee verbundenen Zusatzkosten werden oft überzeichnet. Allerdings erweist sich die Rekrutierung von Freiwilligen als grosse Herausforderung. In der Schweiz ist vorerst mit einer modernisierten Ausgestaltung, nicht aber mit einem Wechsel des Wehrmodells zu rechnen.



Deutsche Rekruten beim Gelöbnis in Berlin, 20. Juli 2000

REUTERS / Michael Urban

In Europa ist seit zwei Jahrzehnten ein Trend erkennbar, demzufolge immer mehr Staaten von einer Wehrpflicht zu einer Freiwilligenarmee übergehen. Noch 1990 galt in den meisten europäischen Ländern die Wehrpflicht. Nur Grossbritannien und Luxemburg stellten bereits in den 1960er Jahren auf Freiwilligenarmeen um. Irland und Malta wiederum haben nie eine Wehrpflicht in Friedenszeiten gekannt.

Heute präsentiert sich die Lage anders: Von 43 europäischen Staaten mit Streitkräften haben mittlerweile 25 das Wehrmodell einer Freiwilligenarmee gewählt, das durch Berufssoldaten und -offiziere sowie zeitlich begrenzt angestellte professionalisierte Soldaten und Offiziere gekennzeichnet ist. Im EU-Raum haben seit Mitte der 1990er Jahre 16 Staaten diesen Wandel vollzogen. In einer ersten Phase machten dabei vorab westeuropäische Länder diesen Schritt. In den letzten Jahren sind zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten hinzugekommen.

Mit Schweden wird am 1. Juli 2010 erstmals auch ein neutrales oder allianzfreies EU-Mitglied die allgemeine Wehrpflicht abschaffen. Bisher nicht umgestellt haben damit 7 der 27 EU-Staaten (Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Österreich, Zypern) sowie 11 weitere europäische Staaten (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Norwegen, Russland, Schweiz, Serbien, Türkei, Ukraine, Weissrussland).

Die Gründe für eine Wehrreform sind in den meisten der betroffenen Staaten ähnlich. Im Gegensatz dazu hängt die Erklärung für ein Festhalten an der Wehrpflicht je nach Land von teilweise unterschiedlichen Faktoren ab. In vielen dieser Staaten – so auch in der Schweiz – sind jedoch politische Debatten über die künftige Wehrform im Gange.

## Strategischer Wandel

Entscheidungen für oder gegen die Wehrpflicht haben immer sowohl eine strategische als auch eine staats- und gesell-

schaftspolitische Dimension. In Bezug auf den ersten Punkt lassen sich das Ende des Kalten Krieges und der damit verbundene geostrategische Wandel als zentrale Antriebsfeder für die Abschaffung oder Aussetzung der Wehrpflicht in Europa identifizieren. Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes verringerte sich die Bedeutung von umfangreichen, vor allem für die Territorialverteidigung konzipierten Wehrpflichtarmeen. Gleichzeitig hat sich mit dem Wandel der Bedrohungslage auch das Spektrum der Armeeaufgaben erweitert. Damit einher ging in vielen europäischen Staaten eine Neuausrichtung der Streitkräfte auf Einsätze im internationalen Krisenmanagement. Die Einführung von Freiwilligenarmeen war dabei ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer verbesserten Einsatzfähigkeit der europäischen Streitkräfte. Internationale Einsätze sind meist sehr komplex und anforderungsreich. Sie erfordern, dass Truppen über längere Zeiträume im Ausland stationiert werden können. Oft ist es unmöglich, Wehrpflichtige angemessen auf solche Missionen vorzubereiten. Zudem stehen ihrem Einsatz im Ausland teilweise weitreichende gesetzliche Einschränkungen im Weg. Entsprechend gilt heute die Faustregel, dass ein Land umso mehr dazu neigt, den Anteil der Berufssoldaten und -offiziere zu erhöhen, je stärker es an Auslandseinsätzen beteiligt ist.

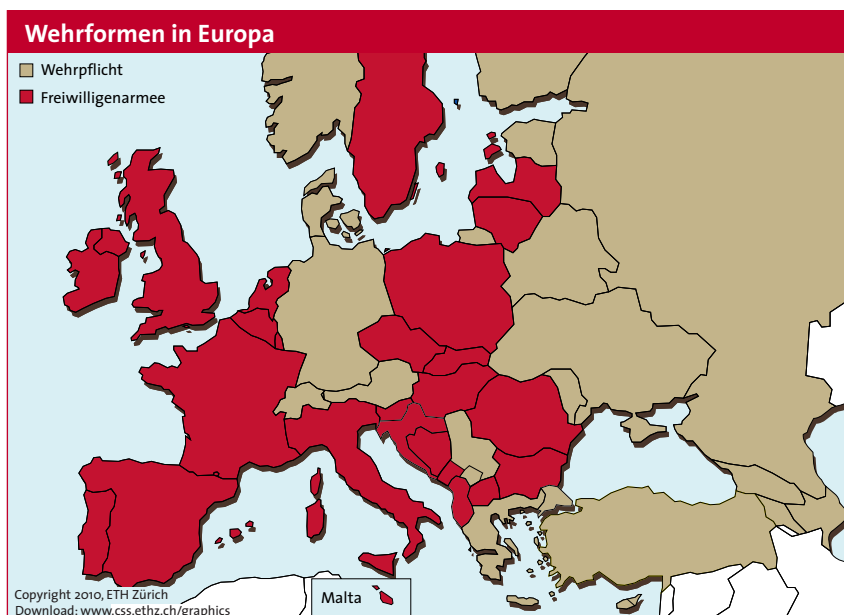
Auch die NATO und die EU spielen eine Rolle in der Umstellung auf Freiwilligenstreitkräfte in Europa. Sie stellen einen zentralen institutionellen Rahmen nicht nur für Krisenmanagement-Operationen, sondern auch für die Entwicklung von Fähigkeiten zur militärischen Friedensförderung dar.

Sie sind damit zu einem wichtigen Treiber der Modernisierung und Professionalisierung der Streitkräfte geworden. Darüber hinaus ist der technologische Wandel eine wichtige Triebfeder für die Transformation der Streitkräfte. Die traditionellen Bürgerarmeen beruhen auf dem Prinzip der Homogenität der Truppe. Technologischer Fortschritt erfordert hingegen eine militärische Arbeitsteilung, was eine erhöhte Spezialisierung des militärischen Personals notwendig macht. Waren die Marine und die Luftwaffe von jeher an komplexe Systeme gebunden, so hat in den letzten Jahren auch das Technologieniveau des Heeres zugenommen, wobei mit den höheren technologischen Anforderungen ein gewisser Professionalisierungsdruck einhergeht.

### Staats- und gesellschaftspolitischer Wandel

Neben dem strategischen Wandel spielen auch staats- und gesellschaftspolitische Veränderungen eine wichtige Rolle in der Abkehr von der Wehrpflicht. So hat das traditionelle Konzept der Bürgerpflichten in vielen Gesellschaften an Bedeutung verloren. Historisch betrachtet war die Einführung der Wehrpflicht eng mit der Entstehung der europäischen Nationalstaaten verknüpft. Die Wehrpflicht gründete dabei auf dem Gedanken, dass die politischen Rechte der Staatsbürger untrennbar mit der Erfüllung ihres Militärdienstes verbunden sind. Die Wehrpflicht nahm somit auch eine «demokratisierende» Funktion ein und trug dazu bei, das Militär in die neuen Nationalstaaten zu integrieren.

Heute ist die Legitimität der Staaten Europas weit weniger in der physischen Schutzfunktion ihrer Streitkräfte verankert. Vielmehr gründet sie auf der Fähigkeit des Staates, in einem sehr viel breiteren Spektrum Dienstleistungen für die Bürger zu erbringen. Die wachsende Bedeutung sogenannter «post-materieller Werte» und die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft haben das Konzept der Wehrpflicht teilweise ausgehöhlt. Die grosse Zahl von Wehrdienstverweigerern hat dabei die Allgemeingültigkeit der Wehrpflicht ebenso in Frage gestellt wie die sinkenden Einberufungsraten, die eine Folge der Umstrukturierung und Verkleinerung der Streitkräfte nach 1989 sind. Dem Problem der abnehmenden Wehrgerechtigkeit aufgrund selektiver Einberufung begegnet die Politik zunehmend mit der Einführung von Freiwilligenstreitkräften. Dabei spielen oft auch wahltaktische Überlegungen eine Rolle, ist die Aussetzung der Wehrpflicht doch in vielen Staaten populär.



Datensatz: Dr. phil. Tibor Szvircevs Tresch

### Wehrpflichtarmeen

Der Wandel von Wehrpflicht- zu Freiwilligenarmeen lässt sich in den meisten Staaten aufgrund einer ähnlichen Kombination strategischer und gesellschaftlicher Entwicklungen erklären. Bei denjenigen Staaten, die bisher an der Wehrpflicht festhalten, lässt sich zunächst eine Gruppe geostrategisch exponierter Staaten identifizieren, die sich nach wie vor territorial bedroht fühlen oder in einen Konflikt verwickelt sind. Dazu gehören einige der Nachbarstaaten Russlands sowie etwa Griechenland, Zypern oder die Türkei. Dass z.B. Finnland trotz EU-Mitgliedschaft an seiner Wehrpflicht und einer grossen Armee festhält, ist massgeblich auf seine geostrategische Lage zurückzuführen. Die Wehrpflicht findet in der finnischen Bevölkerung denn auch nach wie vor grossen Rückhalt (siehe CSS Analyse Nr. 68).

Auch die anderen europäischen Neutralen mit einer Wehrpflichttradition haben bisher an dieser Wehrform festgehalten, obwohl sie geostrategisch weit weniger exponiert sind als Finnland. In diesen Fällen dürfte das historisch gewachsene nationale Rollenverständnis und die in der Bevölkerung nach wie vor verankerte Neutralitätsidentität ein wichtiger Erklärungsfaktor sein. Allerdings geht der Trend zumindest in Schweden und Österreich heute deutlich in Richtung Freiwilligkeit und Professionalisierung der Streitkräfte. Schweden hat als erster Neutraler die Aussetzung der Wehrpflicht in Friedenszeiten beschlossen. Bereits seit 2003 wird in Schweden ein selektives Einberufungssystem angewendet. Die Transformation der schwedischen Streitkräfte ist dabei stark durch die Beteiligung des Landes an

der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU geprägt worden.

Wie Schweden hat auch Österreich seine Streitkräfte in den letzten Jahren stark auf Friedenseinsätze im EU-Rahmen ausgerichtet. Die Debatte über die Wehrpflicht ist in Österreich in vollem Gang. Während sich ein Entscheid noch nicht abzeichnet, ist der Wehrdienst 2005 auf sechs Monate verkürzt worden. Auch wird den Stellungspflichtigen de facto immer mehr die Wahl zugestanden, ob sie Wehrdienst oder einen Ersatzdienst leisten wollen – auch wenn formell Gewissensgründe geltend gemacht werden müssen. In der Schweiz schliesslich ist die Debatte über die Wehrform ebenfalls entbrannt, obwohl das Auslandengagement der Schweizer Armee bisher vergleichsweise gering ausgefallen ist. Da das Prinzip der Bürgerarmee in der Schweiz eng mit der langen republikanischen Tradition und dem Staatsbildungsprozess verbunden ist und stets ein wichtiger Bestandteil des nationalen Selbstverständnisses war, dürften hier die Diskussionen über die Wehrform in den kommenden Jahren mit emotionalen Kontroversen verbunden sein (siehe unten).

Auch im Falle Deutschlands lässt sich das Festhalten an der Wehrpflicht teilweise mit dem nationalen Selbstverständnis und dem historischen Erbe erklären. Allerdings hat sich in den letzten Jahren nur noch die CDU/CSU konsequent für die Wehrpflicht ausgesprochen. Tatsache ist zudem, dass sich die Einberufungspraxis stark verändert hat und die Bundeswehr heute als «Pseudo-Wehrpflichtarmee» (Karl Haltiner) bezeichnet werden kann, sind doch nur noch etwa

35'000 der insgesamt 255'000 Angehörigen der Bundeswehr Wehrpflichtige. Ferner ist die Länge des Wehrdienstes erheblich verkürzt worden. Gemäss Beschluss der Koalition von CDU/CSU und FDP vom 17. Mai 2010 soll sie künftig nur noch sechs Monate betragen. Damit dürfte das letzte Wort in der Wehrpflichtfrage allerdings noch nicht gesprochen sein – zumal manche Experten darauf hinweisen, dass eine derart kurze Dauer des Wehrdienstes auf Kosten der militärischen Kompetenz und Effektivität geht und sicherheitspolitisch keine befriedigende Lösung darstellt.

### Kontroversen

Eine häufig wiederkehrende Kontroverse in den Debatten über die Wehrpflicht betrifft die Kosten. Befürworter der Wehrpflicht argumentieren, dass eine Freiwilligenarmee die teurere Option darstelle, zumal das Lohnniveau höher sei. Aus ihrer Sicht ist gerade in Zeiten knapp bemessener Verteidigungsbudgets von einem Systemwechsel abzusehen. Gegner von Wehrpflichtarmeen weisen allerdings zu Recht darauf hin, dass die Kosten solcher Streitkräfte bei einer Vollkostenrechnung meist weit über den angegebenen Zahlen liegen. Nicht einberechnet werden etwa die Effizienzverluste, die entstehen, wenn Wehrpflichtige ihre zivile Tätigkeit nicht ausüben. Eine wissenschaftliche Studie aus dem Jahr 2006 hat bei OECD-Staaten einen statistisch signifikanten negativen Einfluss der Wehrpflicht auf das Wirtschaftswachstum nachweisen können. Entsprechend kritisch ist der Kostenfaktor in den Debatten über die verschiedenen Wehrmodelle zu hinterfragen.

Ein zweiter umstrittener Punkt betrifft das Rekrutierungspotential von Freiwilligenstreitkräften in Europa. Die Erfahrung der letzten Jahre hat in der Tat gezeigt, dass sich manche Staaten nach ihrer Abkehr von der Wehrpflicht schwer getan haben, ausreichend qualifiziertes Personal zu finden. Allerdings lassen sich durchaus Massnahmen identifizieren, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit der Streitkräfte auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden kann. Dazu zählen etwa die Erhöhung des Wehrsolds, die Umsetzung einer professionellen Rekrutierungsstrategie, die Verbesserung der Karrieremöglichkeiten innerhalb der Streitkräfte und das Sicherstellen einer hohen Kompatibilität zwischen den militärischen und zivilen Berufsqualifikationen.

Kontrovers diskutiert wird die Wehrpflicht schliesslich auch in Bezug auf ihre Bedeutung als gesellschaftliches Integrationsele-

ment und als Entlastung für soziale Institutionen wie Krankenhäuser und Altersheime, die von Ersatzdienstleistungen durch Wehrdienstverweigerer profitieren. Neben allen diesbezüglichen inhaltlichen Argumenten pro oder contra Wehrpflicht stellt sich in diesem Zusammenhang aber vor allem die Grundfrage, ob allfällige positive soziale «Begleiterscheinungen» dieser traditionellen Wehrform eine genügende Legitimationsgrundlage für den damit verbundenen Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte darstellen können.

### Die Debatte in der Schweiz

Das Schweizer Wehrmodell ist europaweit einzigartig, indem es neben der Wehrpflicht auch durch das verfassungsmässig verankerte Milizprinzip charakterisiert ist. Zwar kennen auch die Streitkräfte in Österreich und Finnland eine Milizkomponente. Eine eigentliche Milizarmee, in der die überwiegende Mehrheit der Wehrpflichtigen ihren Dienst nach einer kurzen Grundausbildung über mehrere Jahre verteilt in Wiederholungskursen (WK) leisten und der Anteil des Berufspersonals auch auf Offiziersstufe gering ist, kennt aber nur die Schweiz. Mehr noch als andere Wehrpflichtarmeen widerspiegelt das Schweizer Wehrmodell damit das traditionelle staatspolitische Ideal des «Bürgers in Uniform».

Die innenpolitischen Debatten kreisen in der Schweiz sowohl um die Milizfrage als auch um die Wehrpflicht. In Bezug auf die Miliz wird die abnehmende Kompatibilität des WK-Systems mit den Bedürfnissen der Wirtschaft und dem Bildungssystem problematisiert. Auch die stark gesunkene Bereitschaft zur Übernahme von Kaderfunktionen und der damit verbundene Mangel an Milizoffizieren werden als Krise des Milizsystems gewertet.

Die Wehrpflichtdebatte wird teilweise in Zusammenhang mit der Frage der Wehrgerechtigkeit geführt. So erfüllt heute nur etwa die Hälfte eines Geburtsjahrgangs vollständig die Dienstleistungspflicht, wobei sich diese Problematik mit der Revision des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst vom 1. April 2009 noch verschärft hat. Politisch ist die Sozialdemokratische Partei bisher allerdings die einzige Bundesratspartei, welche die Wehrpflicht in Frage stellt, wobei sie strategische, gesellschaftliche und finanzielle Gründe geltend macht. Bezeichnend für die im europäischen Vergleich eher untypischen Debatten in der Schweiz setzt sich die SP heute aber nicht für eine Berufs-, sondern für eine freiwillige

Milizarmee mit einem Kern von Berufs- und Zeitsoldaten ein. Vermehrte Aufmerksamkeit dürfte die Thematik der Wehrpflicht in den kommenden Jahren nicht zuletzt aufgrund der GSoA-Volksinitiative zur Aufhebung der Wehrpflicht erlangen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich in Umfragen wie der «Jahresstudie Sicherheit» bis zur Hälfte der Befragten für eine Freiwilligenarmee aussprechen.

Der Bundesrat weist im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 auf die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Schweizer Armee hin. Aufgrund der demographischen Entwicklung (rückläufige Zahl der Stellungs-pflichtigen) und des anhaltenden finanziellen Drucks ist damit zu rechnen, dass der Armeebestand von heute mehr als 120'000 aktiven Armeeingehörigen in den kommenden Jahren noch einmal markant reduziert wird. Gleichzeitig bringt der Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht aber deutlich seinen Willen zum Ausdruck, an der Wehrpflicht und dem Milizprinzip festzuhalten. Angestrebt wird lediglich eine «Modernisierung» und «Flexibilisierung» des Milizprinzips, wobei die entsprechenden Details im Armeebereich 2010 zu konkretisieren sein werden.

Ob mit einer modernisierten Ausgestaltung des traditionellen Wehrmodells dem steigenden Problemdruck begegnet werden kann oder sich auch in der Schweiz längerfristig ein Systemwechsel aufdrängt, wird sich weisen müssen. Tatsache ist, dass einer Freiwilligenarmee in der Schweiz heute nicht nur staatspolitische Bedenken im Wege stehen. Mit der Idee einer freiwilligen Miliz wird die Wirtschaftskompatibilität nur begrenzt verbessert und die von der SP geforderte Ausrichtung der Armee auf Friedensförderung nur bedingt ermöglicht. Eine «klassische» Freiwilligenarmee wiederum dürfte in der Schweiz aufgrund der tiefen Sockelarbeitslosigkeit mit noch grösseren Rekrutierungsschwierigkeiten verbunden sein als in anderen europäischen Staaten. Prüfwert scheint allenfalls, inwieweit eine signifikante Erhöhung der Durchdiener und damit eine Relativierung des Milizprinzips bei Beibehaltung der Wehrpflicht eine bedrohungsgerechtere und wirtschaftlich zweckmässigere Alternative darstellen könnte.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:  
www.ssn.ethz.ch