Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 82 (2002)
Heft: 2

Artikel: Die "Freiwillige Miliz" : ein Vorschlag für die nächste Armeereform
Autor: Eichenberger, Reiner / Hosp, Gerald / Schelker, Mark
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-166653

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Reiner Eichenberger / Gerald Hosp / Mark Schelker

Die «Freiwillige Miliz»:

Ein Vorschlag für die nächste Armeereform

Die Diskussion um eine wirkungsvolle Reform der Schweizer Armee geht weiter – mit oder ohne Armee XXI. Sie droht von der Frage «traditionelle Miliz- oder Berufsarmee?» beherrscht zu werden. Doch diese Frage greift zu kurz. Denn aus ökonomischer und staatspolitischer Sicht sind weder eine Milizarmee mit Wehrpflicht noch eine Berufsarmee ideal. Im Folgenden wird argumentiert, dass eine «Freiwillige Miliz» beiden Systemen überlegen ist.

Das Konzept der Freiwilligen Miliz beruht auf zwei Kernelementen.

- Freiwilligkeit: Die Freiwilligen verpflichten sich für eine gewisse Dienstzeit und erhalten eine materielle Anerkennung.
- Gestaffelte Dienstleistung: Der Dienst wird in wesentlich kürzeren, dafür häufigeren und intensiveren Kursen als heute geleistet.

Dank dieser Eigenschaften vereint die Freiwillige Miliz die Vorteile von Miliz- und Berufsarmee, ohne mit ihren Nachteilen behaftet zu sein.

Der blinde Fleck der bisherigen Reformdiskussion

Die Frage «Miliz- oder Berufsarmee» fokussiert auf zwei Aspekte: Wehrpflicht contra Freiwilligkeit und gestaffelte contra stehende Dienstleistung. Figur 1 verdeutlicht die vier möglichen Kombinationen.

		Aufbringung des Faktors Arbeit	
		Wehrpflicht	Freiwilligkeit
zeitlicher Ablauf der Dienstleistung	zusammenhängend	A	B
	gestaffelt	C	D

Figur 1: Die vier Armeegrundtypen

Die bisherigen Reformdiskussionen kreisten ausschliesslich um drei der vier Grundtypen gemäss Figur 1: Milizarmee mit Wehrpflicht (Zelle C), stehende Berufsarmee (B) und allgemeine Wehrpflicht mit Dienst am Stück (A). So gehören die normalen Soldaten der Armeen 95 und XXI in Zelle C, die Durchdiener der Armee XXI in Zelle A, und die geplanten Berufskader in Zelle B. Genau so können alle kontinentaleuropäischen Armeen den Zellen A, B und C zugeordnet werden. Zurzeit gehen viele Länder (z. B. Frankreich, Belgien, die Niederlande) von Wehrpflichtigenarmeen mit Durchdienern (A) zu stehenden Berufsarmeen (B) über.

Im Gegensatz dazu gehört die Freiwillige Miliz mit Freiwilligkeit und gestaffelter Dienstleistung in Zelle D, die bisher in der Reformdiskussion völlig vernachlässigt wurde. Welch gewaltiges Potenzial jedoch in dieser Organisationsform liegt, illustrieren neben dem schweizerischen Offizierskader auch grosse Teile der Armeen der USA und Grossbritanniens, die ähnlich organisiert sind.

Erfolgreiche Verwandte

Mit der Freiwilligen Miliz verwandt sind insbesondere die Nationalgarde sowie auch die Reserveeinheiten der Streitkräfte der USA mit insgesamt 1,5 Mio. Freiwilligen. Die *Army National Guard* erreicht heute mit rund 350 000 Freiwilligen – grossenteils Zivilisten ohne frühere militärische Vorbildung – etwa drei Viertel der Grösse des stehenden US-Berufsheeres. Ebenso stellt die *Air National Guard* mit über 100 000 Mann/Frau einen gewichtigen Teil der Luftwaffe (siehe auch www.ngb.dtic.mil). Armee-Gardisten absolvieren je nach Vorbildung eine bis zu zwölf Wochen dauernde Grundausbildung. Danach besuchen sie jährlich zwölf Wochenendkurse sowie einen zweiwöchigen Sommerkurs. Obwohl auch finanzielle Anreize geboten werden, kosten Gardisten einen Bruchteil von Berufssoldaten.

Die Nationalgarde ist eine vollwertige Armee. Sie nimmt an allen grossen US-Kampfeinsätzen, etwa im Golfkrieg, mit bedeutenden Einheiten an vorderster Front teil. Bezüglich Ausrüstung mit hochtechnologischen Waffen, Kampfkraft und Verfügbarkeit steht sie den Berufseinheiten kaum nach und wurde in letzter Zeit dank ihrer hohen Effizienz weit weniger stark abgebaut als die Berufstruppen.

Der Erfolg der Nationalgarde ist nicht zufällig. Er entspringt den zwei entscheidenden Erfolgsfaktoren: Freiwilligkeit und Staffelung der Dienstleistung.

Freiwilligkeit als Stärke

Stehende Berufstruppen sind gemäss ihrer Befürworter motivierter und schneller verfügbar als wehrpflichtige Miliztruppen. Zudem werden sie effizienter eingesetzt, weil sie bezahlt werden müssen. Diese Stärken folgen jedoch nicht aus dem Berufscharakter und der dauernden Präsenz, sondern allein aus der Freiwilligkeit. Bei Freiwilligkeit dienen die überdurchschnittlich Motivierten; dadurch entsteht viel leichter eine Leistungskultur. Für hohe Verfügbarkeit braucht es keine stehenden Truppen, sondern lediglich freiwillige Zivilisten auf militärischem Pikett. Das illustrieren neben der US-Nationalgarde und -Reserve auch das schweizerische Katastrophenhilfscorps. Schliesslich haben die militärischen und politischen Entscheidungsträger starke Anreize, die Truppen sinnvoll einzusetzen, weil sich sonst weniger Freiwillige zum Dienst melden und die Entschädigungen erhöht werden müssen.

Die materiellen Entschädigungen der Freiwilligen sind keinesfalls ein Nachteil. Sie machen nur Kosten transparent, die heute von den Wehrpflichtigen, den Arbeitgebern und der Erwerbsersatz-Versicherung getragen werden müssen. Weil bei Freiwilligkeit die Personen dienen, die der Dienst vergleichsweise wenig belastet, können die Entschädigungen wesentlich kleiner sein als die im Budget bisher nicht sichtbaren volkswirtschaftlichen Kosten von durch die Wehrpflicht erzwungener «Gratisdienstleistung» – der verminderten zivilen Arbeitsleistung, dem Freizeitverlust sowie allen anderen von den Dienstleistenden zu tragenden Lasten.

Auch das Argument, die Wehrpflicht sei gesellschaftlicher Kitt und stärke die Staatsverbundenheit, entbehrt überzeugender Evidenz. So behauptet kaum jemand, die nicht-dienstpflichtigen Frauen oder die dienstuntauglichen Männer seien weniger sozial und staatstreu als die Dienstleistenden.

Gestaffelte Dienstleistung als Stärke

Die Befürworter einer Milizarmee argumentieren, sie könne dank tiefer Kosten grösser als eine Berufsarmee sein. Sie entfalte weniger politische Eigendynamik, werde nicht zu einem Sammmelbecken schlecht gestellter Minderheiten, verursache tiefere Wiedereingliederungskosten für ausgediente Soldaten und werde weniger von «Gammeldienst» infolge Unterbeschäftigung geplagt. Diese Vorteile folgen jedoch ausschliesslich aus der kurzen Präsenzzeit der Truppen dank gestaffelter Dienstleistung und nicht aus der Wehrpflicht. Vielmehr werden sie durch Freiwilligkeit zusätzlich gestärkt: Dank der höheren Leistungsbereitschaft von Freiwilligen sinken die Ausbildungszeiten und damit die Kosten. Motivierte Freiwillige handeln auch ohne kontrollierende militärische Hierarchien und Rituale diszipliniert. Deshalb können sie gut zu kurzen, intensiven, leistungsorientierten Kursen aufgeboten werden. Dank der höheren Kursfrequenz können die Dienstleistenden schneller mit neuem Material, Taktiken und Strategien vertraut gemacht werden. So gesehen gilt es, das obligatorische Schiessen nicht abzuschaffen, sondern in aktualisierter Form auszubauen und auf möglichst viele andere Bereiche zu übertragen, sodass die Grundausbildung und die Wiederholungskurse verkürzt werden können.

Bei Freiwilligkeit dienen die überdurchschnittlich Motivierten; dadurch entsteht viel leichter eine Leistungskultur.

Aufgrund dieser vielfältigen Vorteile ist es schwer verständlich, weshalb die Armee auf Wehrpflicht aufbauen soll, wenn es auch mit Freiwilligkeit geht. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob es genügend Freiwillige gibt.

Freiwillige gibt es genug

Der jährliche Bedarf an neuen Freiwilligen hängt vom Sollbestand und der durchschnittlichen Anzahl Dienstjahre ab. Zum Beispiel müssten bei 100 000 Mann Sollbestand und einer Durchschnittsdienstzeit von 20 Jahren pro Jahrgang etwa 5000 Personen, d. h. etwa jeder achte Mann oder jede sechzehnte Person, freiwillig dienen. Bei 40 000 Mann wären es sogar nur noch 2000 Personen. So viele geeignete Freiwillige lassen sich mit grosser Sicherheit finden. Die grosse Bereitschaft zur freiwilligen Dienstleistung in der Schweiz zeigt sich nicht nur im heutigen Milizkader der Armee von über 80 000 Personen. Gemäss neuer Erhebungen des Bundesamts für Statistik erbringt die Freiwilligenarbeit in der Schweiz 5 Prozent

des Bruttosozialprodukts, was umgerechnet rund 250 000 Vollzeitstellen entspricht. Das grosse Potenzial für freiwillige militärische Dienstleistung illustrieren auch die USA. Die insgesamt 1,5 Mio. Nationalgardisten und Reservisten (ohne Berufssoldaten) entsprechen im Verhältnis zur schweizerischen Bevölkerung immerhin rund 40 000 Freiwilligen.

Die Dienstbereitschaft ist nicht unveränderlich vorgegeben, sondern hängt von immateriellen und materiellen Anreizen ab.

Die *immateriellen Anreize* sind in der Freiwilligen Miliz weit grösser als in der Armee XXI. Die militärische Führungserfahrung wird stark aufgewertet, weil die Führung von Freiwilligen und auch von älteren Dienstleistenden den zivilen Führungsanforderungen weit besser entspricht als die Führung von sehr jungen Wehrpflichtigen. Die grössere Jahrgangsbreite und der Einbezug älterer Dienstleistender ermöglicht die Bildung von karrierewirksamen Netzwerken. Unter lauter jungen Leuten, die zum grossen Teil noch in Ausbildung sind und keinen festen Platz im Zivilleben einnehmen, entstehen kaum wirkungsvolle Netzwerke. Dank der grösseren Motivation kann die Dienstzeit wesentlich attraktiver gestaltet werden. Es braucht weniger Kontrolle, und als positive Leistungsanreize können Beförderung und Auszeichnungen eingesetzt werden. Im Gegensatz dazu herrschen in der traditionellen Miliz zumeist negative Sanktionen vor, weil unter Zwang positive Sanktionen oft versagen. So können zwar besonders Leistungswillige frühzeitig in den Urlaub entlassen werden. Dadurch wird aber das Bild der Dienstleistung als etwas Negatives und Belastendes nur noch verstärkt.

Unter lauter jungen Leuten, die zum grossen Teil noch in Ausbildung sind und keinen festen Platz im Zivilleben einnehmen, entstehen kaum wirkungsvolle Netzwerke.

Materielle Anreize können bei Freiwilligkeit besonders wirkungsvoll eingesetzt werden. Das zeigen auch die bisherigen schweizerischen Erfahrungen, sei es bei der Gewinnung von Kadernachwuchs für die Armee oder bei der Rekrutierung der freiwilligen Feuerwehr. Dank der hohen Wehrbereitschaft und der hohen immateriellen Anreize können die monetären Anreize deutlich unter den marktüblichen Löhnen liegen. Wichtig ist, wie sie ausbezahlt werden. Sie sollten vielmehr eine Anerkennung der Leistungsbereitschaft als eine explizite Entlohnung sein, die allzu leicht am anderweitig erzielbaren, höheren Einkommen gemessen wird. Besonders geeignet dürften steuerfreie Pauschalzahlungen und lebenslange Renten sein.

Untaugliche Alternativen

Gegen das hier vorgeschlagene Konzept werden verschiedene Einwände vorgebracht, die aus unserer Sicht alle nicht stichhaltig sind. Drei davon wollen wir diskutieren:

- **«Junge Soldaten sind billiger.»** Viele Freiwillige würden wohl bis 40 und länger dienen. Dagegen wird eingewendet, jüngere Soldaten wie die der Armee XXI mit 20–26 Jahren seien volkswirtschaftlich billiger, weil ihre Zeitkosten in Form entgangener Arbeitseinkommen tiefer seien. Tatsächlich haben jedoch Auszubildende und Junge bei richtiger Berechnung wenigstens gleich hohe Zeitkosten wie ältere Berufstätige. Die erzwungene Dienstleistung mindert ihre zukünftigen Einkommen, weil sich ihre Ausbildung und das Sammeln von Berufserfahrung verzögert. Zusätzlich fallen auch hohe gesellschaftliche Kosten an. Schliesslich wird sonst vehement beklagt, die schweizerischen Hochschulabgänger seien zu alt. Zudem gilt es nochmals zu betonen, dass bei Freiwilligen im Gegensatz zu Wehrpflichtigen keine versteckten volkswirtschaftlichen Kosten anfallen, weil sie nur Dienst leisten, wenn sie davon einen Nettonutzen haben.

Dank der hohen Wehrbereitschaft und den hohen immateriellen Anreizen können die monetären Anreize deutlich unter den marktüblichen Löhnen liegen.

- **«Langjährige Dienstleistung ist ineffizient.»** Wegen ihrer langen Dienstzeit müssen Freiwillige regelmässig in Wiederholungskursen trainiert werden. Den entsprechenden Kosten stehen jedoch viel höhere Einsparungen dadurch gegenüber, dass dank der langjährigen Dienstleistung jährlich viel weniger Personen die Grundausbildung durchlaufen müssen.
- **«Die Professionalisierung der hohen Kader unter Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht löst die Probleme der traditionellen Miliz einfacher.»** Diese Art der Teilprofessionalisierung kombiniert die Nachteile der heutigen Milizarmee mit Wehrpflicht mit den Nachteilen der stehenden Berufsarmee. Zudem ist sie über die Zeit instabil:

Die Professionalisierung der hohen Kader schwächt die Anreize der Milizkader zum Weitermachen. Je mehr Führungsaufgaben durch Berufskader wahrgenommen werden, desto uninteressanter wird es für Zivilisten, hohe militärische Ränge einzunehmen. Die Beziehungen zu Berufsoffizieren sind für sie uninteressanter als die zu Milizoffizieren mit zivilen Führungspositionen. Die fortschreitende Professionalisierung der hohen Kader senkt deshalb die Anreize der unteren Kader zum Weitermachen, was wiederum den Mangel an mittleren Milizkadern verstärkt und so die Professionalisierung auch dieser Ebene fördert. Die langfristige Folge ist eine weitgehende Professionalisierung des gesamten Kaders und damit die Spaltung der Armee in eine Zweiklassengesellschaft von zwangsrekrutierten Soldaten einerseits und professionellen Offizieren andererseits.

Politische Widerstände

Weshalb aber hat sich die Freiwillige Miliz trotz all ihrer Vorteile politisch noch nicht durchgesetzt? Sie nützt vor allem schlecht organisierten Gruppen wie den Steuerzahlern und den Jungen, dient aber keiner politisch einflussreichen Gruppe: Manche stört, dass das Konzept grundsätzlich militärfreundlich ist und davon lebt, dass viele Menschen gerne Militärdienst leisten. Anderen missfällt, dass eine Freiwillige Miliz wohl kleiner als eine Wehrpflichtigenarmee würde. Manche stört, dass sie trotz ihrer Eignung für Auslandeinsätze wohl zurückhaltender eingesetzt würde als stehende Truppen, die nach weitverbreiteter Wahrnehmung «sonst nur ungenutzt herumstehen würden». Andere wiederum erschreckt, dass sie eine ganz neue Effizienzorientierung mit sich bringen könnte, z. B. eine teilweise Abkehr vom Hierarchieprinzip, verstärktes Eingehen auf Bedürfnisse der Freiwilligen oder die Zulassung privater Anbieter im dezentralen Ausbildungsbereich. Der Widerstand gegen die Freiwillige Miliz ist also gut erklärbar.

Folgerungen

Die Diskussion um die schweizerische Armee der Zukunft sollte sich keinesfalls auf die Frage «Miliz- oder Berufsarmee» beschränken, sondern vermehrt organisatorische Alternativen berücksichtigen. In diesem Beitrag wurde argumentiert, dass die Freiwillige Miliz die Vorteile der Miliz- und der Berufsarmee vereint, ohne mit den jeweiligen Nachteilen der beiden Wehrformen behaftet zu sein. Die Freiwillige Miliz ist dank Freiwilligkeit und Staffelung der Dienstleistung nicht nur besonders kostengünstig, sondern auch besonders leistungsfähig und flexibel. Sie nützt die in der Schweiz stark ausgebildete Bereitschaft der Bürger, freiwillig ans Gemeinwesen beizutragen. Dass sich eine solche Armee unter der Verwendung geeigneter monetärer und nicht-monetärer Anreize rekrutieren lässt, zeigt nicht nur das Beispiel der USA, wo der Freiwilligen Miliz verwandte Einheiten heute anzahlmässig das Rückgrat der Armee stellen. Schon heute spielen in der Schweiz freiwillige, nicht vollständig monetär entgoltene Leistungen eine herausragende Rolle. Das gilt für das schweizerische Offizierskader genau so wie für die Politik, die freiwillige Feuerwehr sowie eine grosse Vielzahl gemeinnütziger Vereine und Organisationen. Es gibt keinen Grund, weshalb dies nicht auch das Erfolgsmodell für das Gros der Schweizer Armee werden kann. ✦

Die Diskussion um die schweizerische Armee der Zukunft sollte sich keinesfalls auf die Frage «Miliz- oder Berufsarmee» beschränken, sondern vermehrt organisatorische Alternativen berücksichtigen.

Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg und Mitglied des Center for Public Sector Economics der Universitäten Bern, Fribourg und Neuenburg. Lic. rer. pol. Gerald Hosp und Mark Schelker sind Assistenten am selben Seminar.

Nicht schwärmerische Verbrüderung mit politischen Glaubensgenossen über alle staatlichen Grenzen und Möglichkeiten hinweg, nicht leidenschaftlicher Einsatz für irgendeine unbedingte «Sendung» ist das Ziel, sondern das nüchterne Bemühen, im Geiste der Mitverantwortung an der konkreten Aufgabe menschlichen Zusammenlebens mitzuarbeiten.

Aus: Daniel Frei, Neutralität – Ideal oder Kalkül, Frauenfeld 1967, S. 101.