

**Bericht des Bundesrats
zur Wehrgerechtigkeit in Erfüllung des Postulats 05.3526
von Ständerat Franz Wicki vom 29. September 2005**

vom 28. März 2007

Bericht

1 Einleitung

1.1 Wortlaut des Postulats 05.3526 Wicki «Bericht zur Wehrgerechtigkeit»

Ständerat Franz Wicki reichte am 29.9.2005 sein Postulat mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament möglichst bald einen Bericht über die Umsetzung der allgemeinen Wehrpflicht zu erstatten und dabei insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Stellungspflichtige werden nach den Zahlen der Jahre 2003–2005 als militärdiensttauglich und wie viele als militärdienstuntauglich eingestuft?
2. Aus welchen Gründen erfolgte die Einstufung als militärdienstuntauglich?
3. Wie viele Stellungspflichtige beginnen gemäss diesen Zahlen eine Rekrutenschule, wie viele davon beenden diese und werden in die Armee eingeteilt?
4. Aus welchen Gründen erfolgen die Entlassungen aus der Rekrutenschule?
5. Wie viele Männer, die in den Bevölkerungsschutz eingeteilt werden, leisten effektiv über mehrere Jahre mehr als drei Tage Dienst pro Jahr und wie viele werden direkt in die Reserve eingeteilt?
6. Wie ist das Verhältnis der Zahl der Stellungspflichtigen zur Zahl der für den Militärdienst benötigten Personen, der für den Schutzdienst benötigten Personen?
7. Wie ist das Verhältnis der Zahl der nach der Rekrutenschule tatsächlich in die Armee eingeteilten mit der Zahl der für den Militärdienst benötigten Personen?
8. Ist die heutige Regelung betreffend Zulassung zum Zivildienst nicht überholt?
 - 8.1 Wie viele Zivildienstzulassungsgesuche wurden in den Jahren 2003–2005 gestellt? Wie viele wurden negativ beantwortet?
 - 8.2 Wie gross sind die Kosten für das Zulassungsverfahren?
9. Sieht der Bundesrat nicht auch eine Gefahr, dass heute mit dem Abmelden aus der Dienstpflicht auf dem «blauen» Weg, die allgemeine Wehrpflicht von innen heraus ausgehöhlt und damit auch die Wehrgerechtigkeit in Frage gestellt wird?
10. Welche alternativen Möglichkeiten zum heutigen Wehrdienstsystem gibt es und welche Vor- bzw. Nachteile würden sich für die Aufgabenerfüllung der Armee ergeben, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen wären zu erwarten?
11. Ist der Bundesrat bereit, die Umwandlung der Wehrpflicht in eine allgemeine Dienstpflicht für Männer zugunsten der Bevölkerung – unter prioritärer Gewährleistung des Armeebestandes – zu prüfen?»

In Abweichung von seiner schriftlichen Stellungnahme vom 23. November 2005 hat der Bundesrat am 5. Dezember 2005 dem Ständerat zugesichert, den Bericht noch in der laufenden Legislatur vorzulegen.

1.2 Zielsetzung des Berichts

Das Schweizer Volk hat sich am 18. Mai 2003 mit grosser Mehrheit für die Änderung der Militärgesetzgebung und die Armee XXI ausgesprochen. Es hat damit auch die allgemeine Wehrpflicht und das Milizprinzip als die verfassungsmässigen Grundlagen der Armee bestätigt. Sie entsprechen den sicherheitspolitischen Bedürfnissen unseres Landes und sind Voraussetzung für die Erfüllung der verfassungsmässigen Armeeaufgaben. Da die Milizarmee naturgemäss Zeit braucht, umfassende Reformen zu verarbeiten, kommen für den Bundesrat kurzfristige Änderungen der Wehrverfassung nicht in Frage. Diesen Standpunkt vertritt er auch in seinen Stellungnahmen auf entsprechende parlamentarische Vorstösse (s. Beilage 1).

Trotzdem weicht der Bundesrat der wehrpolitischen Diskussion nicht aus. In seiner Stellungnahme zum Postulat Wicki hat er die Bereitschaft bekundet, *«die im Postulat gestellten Fragen im Lichte der laufenden sicherheitspolitischen und gesellschaftlichen Veränderungen einer genauen Analyse zu unterziehen und daraus die mittelfristig sinnvollste wehrpolitische Strategie abzuleiten»*. Der vorliegende Bericht hat deshalb zum Ziel,

- den Begriff der Wehrgerechtigkeit zu klären,
- den Ist-Zustand hinsichtlich Vollzug der Wehrpflicht zu erheben,
- Vor- und Nachteile alternativer Wehrmodelle aufzuzeigen und
- gegebenenfalls Massnahmen zur Verbesserung im Vollzug der Wehrpflicht zur Prüfung vorzuschlagen.

2 Wehrgerechtigkeit

2.1 Allgemeines

Gemäss allgemeiner Auffassung beschreibt Gerechtigkeit einen Zustand unter Menschen, der Gleichheit, Gleichbehandlung und gleiche Bedingungen für möglichst viele, idealerweise für alle, gewährleistet. Wehrgerechtigkeit bedeutet demnach das Streben nach einem möglichst gerechten Vollzug der Wehrpflicht. Dieser hat so zu erfolgen, dass die Belastung der jungen Schweizer durch die Wehrpflicht und andere Dienstpflichten nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit möglichst gleich und gerecht verteilt ist. Auch wenn es dem Gesetzgeber gelingt, die Wehrgerechtigkeit möglichst objektiv herzustellen, wird sie trotzdem immer auch dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen bleiben und subjektiv unterschiedlich empfunden werden.

2.2 Die Bundesverfassung

Die Bundesverfassung sorgt für Wehrgerechtigkeit, indem jeder männliche Schweizer Bürger einen Beitrag zur Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung zu leisten hat, sei es in Form einer persönlichen Dienstleistung, sei es durch eine Ersatzabgabe in Geld.

Art. 59 Militär- und Ersatzdienst

¹ Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.

² Für Schweizerinnen ist der Militärdienst freiwillig.

³ Schweizer, die weder Militär- noch Ersatzdienst leisten, schulden eine Abgabe. Diese wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.

⁴ ...

⁵ ...

Frauen und ausländische Staatsangehörige, die in der Schweiz leben, sind nicht wehrpflichtig. Diese Ungleichbehandlung hat historische Gründe und wird in der Regel nicht als Ungerechtigkeit empfunden, weil den Frauen gleichwertige, jedoch nicht obligatorische Pflichten zufallen und die ausländischen Staatsangehörigen nicht an den Bürgerrechten teilhaben können.

2.3 Wertewandel

Der Vollzug der Wehrpflicht ist gerecht angelegt: Alle Stellungspflichtigen müssen sich dem gleichen Prozedere unterziehen. Die Rekrutierung erfolgt nach den gleichen objektiven Kriterien. Je nach Ergebnis werden die Stellungspflichtigen den Kategorien: militärdiensttauglich; militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich; militärdienst- und schutzdienstuntauglich zugeteilt. Sie erbringen so entweder eine persönliche Leistung als Militär-, Zivil- oder Schutzdienstleistender oder/und leisten eine finanzielle Abgabe.

Die von der Verfassung angestrebte Gleichwertigkeit der Leistungen muss über die Länge der Dienstdauer, den Zivildienst-Ersatzfaktor und die Höhe der Ersatzabgabe so hergestellt werden, dass objektiv grösstmögliche Gerechtigkeit herrscht. Die Bewältigung dieser Aufgabe fällt der Politik zu. Sie muss dabei naturgemäss die sich ändernde sicherheitspolitische Gesamtlage, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die sich wandelnden Wertvorstellungen berücksichtigen. War früher möglicherweise das Geld wertvoller als die Zeit, erscheint heute die Zeit, über die man nicht frei verfügen kann, wertvoller als das Geld, das man als Ersatz dafür zahlen muss. Während früher die Untauglichkeitserklärung als Makel empfunden wurde und auch den Verlust von Ausbildungs- und Berufschancen bedeuten konnte, wird heute die Last der persönlich zu erbringenden obligatorischen Dienstleistung als immer drückender und gelegentlich sogar als Konkurrenznachteil auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wahrgenommen. Dieser Wertewandel hat Auswirkungen auf die Beurteilung der Wehrgerechtigkeit.

3

Beantwortung der Fragen des Postulats

3.1

Wie viele Stellungspflichtige werden nach den Zahlen der Jahre 2003 – 2005 als militärdiensttauglich und wie viele als militärdienstuntauglich eingestuft? (s. Beilage 1)

Im Jahr 2003 wurden 23 432 Stellungspflichtige beurteilt, im Jahr 2004 27 766, im Jahr 2005 33 036 und im Jahr 2006 37 377. Ab 2003 wird nicht mehr der jeweils fällige Jahrgang rekrutiert, sondern die Stellungspflichtigen, die drei bis zwölf Monate vor dem von ihnen gewünschten Start der Rekrutenschule (RS) stehen. Verschiedene Übergangseffekte haben zuerst zu einem Absinken und nachher zum Überschreiten der Zahl der beurteilten Stellungspflichtigen geführt. Ab 2007 wird sich diese Zahl aber stabilisieren und umfangmässig wieder etwa einem Jahrgang entsprechen.

Aus der genannten Anzahl der Stellungspflichtigen resultierten folgende Einstufungen:

- im Jahr 2003: 16 043 (68,5 %) militärdiensttauglich, 4595 (19,6 %) militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich und 2794 (11,9 %) militärdienst- und schutzdienstuntauglich;
- im Jahr 2004: 17 444 (62,8 %) militärdiensttauglich, 5274 (19 %) militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich und 5048 (18,2 %) militärdienst- und schutzdienstuntauglich;
- im Jahr 2005: 20 155 (61 %) militärdiensttauglich, 5438 (16,5 %) militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich und 7443 (22,5 %) militärdienst- und schutzdienstuntauglich;
- im Jahr 2006: 24 133 (64,6 %) militärdiensttauglich, 6133 (16,4 %) militärdienstuntauglich, aber schutzdiensttauglich, und 7111 (19 %) militärdienst- und schutzdienstuntauglich.

Der Rückgang der Tauglichkeit bis 2005 ist darin begründet, dass die ausgedehnten medizinischen Untersuchungen ab 2003 nur schrittweise und nicht in allen Rekrutierungszentren gleichzeitig eingeführt werden konnten. Die Beurteilungssicherheit für Militärdienstuntaugliche stieg dabei von ehemals 50 auf heute rund 85 % an. Bei der alten Aushebung wurden am Ende der Armee 95 20 % der Stellungspflichtigen als militärdienstuntauglich erkannt und weitere 20 % erst während der RS. Die Zunahme der Tauglichkeit im Jahr 2006 kann u. a. auf die einheitliche und konsequente Anwendung der Beurteilungskriterien in allen Rekrutierungszentren zurückgeführt werden.

3.2

Aus welchen Gründen erfolgte die Einstufung als militärdienstuntauglich?

Bezogen auf die Gesamtzahl der Stellungspflichtigen, die militärdienstuntauglich erklärt werden, entfallen rund

- 50 % auf psychische Gründe, z.T. mit körperlichen Begleitgründen, welche die psychischen Gründe verstärken,

- 19 % auf orthopädische Leiden,
- 6 % auf Asthma,
- 3 % auf krankhaftes Übergewicht und
- 22 % auf weitere Ursachen (Stoffwechsel, Nerven, Augen, Ohren u.a.)

3.3 Wie viele Stellungspflichtige beginnen nach diesen Zahlen eine Rekrutenschule, wie viele davon beenden diese und werden in die Armee eingeteilt?

Grundsätzlich beginnen alle als militärdiensttauglich eingestuften Stellungspflichtigen die Rekrutenschule (RS), sofern nicht in der Zwischenzeit eine Neubeurteilung notwendig wird oder die Zulassung zum Zivildienst erfolgt. Weil der Beginn der RS bis zum 25. Altersjahr verschoben werden kann, setzen sich die Rekruten aus verschiedenen Jahrgängen zusammen. Deshalb sind auch heute noch Stellungspflichtige dabei, die nach alter Aushebung rekrutiert worden sind. Dies hält den Anteil medizinischer Entlassungen während der RS im Moment noch höher als erwartet, weil die medizinische Beurteilung mit der alten Aushebung weniger gründlich und differenziert durchgeführt werden konnte als mit der heutigen Rekrutierung. Im Jahr 2003 rückten 25 731 Stellungspflichtige in die RS ein und 20 199 (79 %) beendeten sie oder schlugen eine Kaderlaufbahn ein. Im Jahr 2004 beendeten 21 366 von 26 187 Rekruten die RS (82 %) und im Jahr 2005 waren es 19 035 von 22 418 (85 %). Für 2006 rechnet die Armee wiederum mit rund 85 % RS-Vollendern. Die Zunahme der RS-Vollender seit 2003 lässt sich auf das neue Rekrutierungssystem zurückführen.

3.4 Aus welchen Gründen erfolgen die Entlassungen aus der Rekrutenschule?

Die Entlassungen aus der Rekrutenschule (RS) erfolgen hauptsächlich aus medizinischen Gründen. In den Jahren 2003 bis 2005 betrug der Anteil der sog. administrativen Entlassungen, wozu auch der Übertritt in den Zivildienst gehört, jeweils zwischen 2,5 % und 2,9 %, der Anteil der medizinischen Entlassungen 18,8 % (2003), 15,5 % (2004) und 11,5 % (2005) der eingerückten Rekruten. Bei den während der RS militärdienstuntauglich erklärten Rekruten halten sich die orthopädischen und psychischen Gründe mit je rund 40 % die Waage.

Für die ersten RS-Starts im Jahr 2006 liegen folgende Zahlen vor: 16 % des Eingerückungsbestandes wurden medizinisch entlassen, aber 4,5 % blieben militärdiensttauglich (vorübergehende, nicht tauglichkeitsrelevante Gesundheitsstörung wie Unfall während oder kurz vor RS, Blinddarmentzündung, Pfeiffer'sches Drüsenfieber etc) und 2,8 % wurden auch in einer Zweitbeurteilung für militärdiensttauglich erklärt, allenfalls in einer anderen Truppengattung, also nicht eigentlich entlassen. Nur 7,2 % der Eingerückten wurden zusätzlich zu den bereits bei der Rekrutierung militärdienstuntauglich Erklärten während der RS militärdienstuntauglich erklärt. Das sind 4,25 % der beurteilten Stellungspflichtigen. Sie sind zu den 36 % bei der Rekrutierung militärdienstuntauglich erklärten Stellungspflichtigen zu addieren.

Ein wichtiger Indikator: Die Tauglichkeitsrate nach der Rekrutenschule

Bringt man von der Tauglichkeitsrate bei der Rekrutierung den Prozentsatz der während der RS ausscheidenden Stellungspflichtigen in Abzug, erhält man die Tauglichkeitsrate nach RS (in Prozent der beurteilten Stellungspflichtigen). Diese Kennziffer ist für die Alimentierung des Armeebestandes massgebend. Sie liegt wie am Schluss von Armee 95 trotz gesunkener Tauglichkeitsrate bei der Rekrutierung unverändert bei rund 60 %, weil – wie oben geschildert – die Zahl der RS-Abgänger abgenommen hat. 2005 brachte allerdings eine deutliche Korrektur nach unten (56,5 %). Für 2006 rechnet die Armee aber wieder mit einer Erholung auf rund 60 %. Dies aufgrund der oben erwähnten Zahlen der ersten RS-Starts und der wieder verbesserten Tauglichkeitsrate bei der Rekrutierung (s. Ziff. 3.1).

3.5 Wie viele Männer, die in den Bevölkerungsschutz eingeteilt werden, leisten effektiv über mehrere Jahre mehr als drei Tage Dienst pro Jahr und wie viele werden direkt in die Reserve eingeteilt? (s. Beilage 1)

Am 1. Januar 2004 ist das neue Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG) in Kraft getreten. Damit sind – unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen – grundsätzlich die Kantone für den Bevölkerungsschutz und damit auch für den Zivilschutz zuständig. Mit der Neuausrichtung wurde auch die Kompetenzregelung im Zivilschutz neu definiert. So obliegt die Kontrollführung gemäss Artikel 28 BZG ausschliesslich den Kantonen. Der Bund verfügt nur über beschränktes Zahlenmaterial, das in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen auf Grund der eingereichten EO-Meldungen ermittelt wird.

Die Ausbildung im Zivilschutz ist in den Artikel 33–37 BZG geregelt. Die Grundausbildung dauert zwei bis drei Wochen und die Wiederholungskurse jährlich mindestens zwei Tage bis längstens eine Woche. Die Ausbildung der Kader nimmt zusätzlich mindestens eine und höchstens zwei Wochen in Anspruch. Die effektive Ausbildungsdauer wird durch die Kantone im Rahmen dieser Vorgaben festgelegt. Im Jahre 2004 haben rund 58 000 Schutzdienstpflichtige knapp 322 500 Diensttage geleistet, davon 280 000 in Ausbildungsdiensten und 42 500 in Einsätzen im Rahmen der Katastrophenhilfe oder zu Gunsten der Gemeinschaft. Die durchschnittliche Dienstdauer pro Person betrug somit fünfeinhalb Tage. Im Jahre 2005 haben rund 57 500 Schutzdienstpflichtige knapp 343 000 Diensttage geleistet, davon 260 000 in Ausbildungsdiensten und rund 83 500 in Einsätzen im Rahmen der Katastrophenhilfe oder zu Gunsten der Gemeinschaft. Die durchschnittliche Dienstdauer betrug sechs Tage pro Person. Im Jahre 2006 leisteten rund 55 000 Schutzdienstpflichtige 314 000 Diensttage, was einer durchschnittlichen Dienstdauer von etwas über fünfeinhalb Tagen pro Person entspricht. Aufgrund dieser Zahlen kann davon ausgegangen werden, dass Schutzdienstpflichtige im Allgemeinen mehr als drei Tage pro Jahr Schutzdienst leisten. Über wie viele Jahre dies der Fall ist, lässt sich allerdings nicht genau bestimmen.

Die Kantone können gemäss Artikel 18 BZG Schutzdienstpflichtige direkt der Personalreserve zuteilen. Kantone, die aus der Rekrutierung mehr Schutzdienstpflichtige erhalten, als ihr Sollbestand erfordert, machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. So wurden im Jahr 2005 durch den Kanton Bern 575 Schutzdiensttaug-

liche (40 %) und durch den Kanton Zürich 201 Schutzdiensttaugliche (20 %) in die Personalreserve eingeteilt. Gesamtschweizerisch betrug die Zahl der in die Personalreserve Eingeteilten 948 (13 %). Im Jahr 2006 waren es noch 10 %. Es wäre wünschbar, wenn dieser Anteil im Sinne der Gleichbehandlung weiter gesenkt werden könnte. Die Kompetenz dazu liegt bei den Kantonen. Über die Zahl der Schutzdienstpflichtigen, die die Kantone im Laufe der Dienstpflicht in die Personalreserve umteilen, kann der Bundesrat keine Aussagen machen. Die bei der Rekrutierung direkt in die Personalreserve Eingeteilten erhalten keine Grundausbildung.

3.6 Wie ist das Verhältnis der Zahl der Stellungspflichtigen zur Zahl der für den Militärdienst benötigten Personen, der für den Schutzdienst benötigten Personen?

Die Armee XXI hat in ihrer heutigen Organisation einen jährlichen Nachwuchsbedarf von 24 500 Armeeingehörigen. Bei der aktuellen Tauglichkeitsrate von 64,6 % ergibt dies ein Manko von rund 400 Armeeingehörigen. Diese Alimentierungsproblematik wird insofern relativiert, als die früheren Überbestände noch nicht restlos abgebaut sind und die Verweildauer der Armeeingehörigen in der Armee XXI wegen der vielen Dienstverschiebungen länger ist als ursprünglich angenommen.

Bei den für den Zivilschutz benötigten Personen können die Sollvorgaben über die ganze Schweiz gesehen erfüllt werden. Allerdings werden die einzelnen Kantone unterschiedlich alimentiert, was je nach Kanton zu störenden Unter- oder Überbeständen führen kann (s. Ziff. 3.5).

3.7 Wie ist das Verhältnis der Zahl der nach der Rekrutenschule tatsächlich in die Armee eingeteilten mit der Zahl der für den Militärdienst benötigten Personen?

Zum ausgewiesenen Manko von rund 400 Armeeingehörigen kommen noch die rund 1600 während der Rekrutenschule (RS) militärdienstuntauglich erklärten Armeeingehörigen hinzu. Dadurch können nicht alle Funktionen regelmässig besetzt werden.

Die Schliessung dieser Personallücke kann nicht durch eine willkürliche Lockerung der Tauglichkeitskriterien erreicht werden. Aufgrund der Fortschritte der Medizin sind aber heute im Vergleich zu früher gewisse Krankheiten und Gebrechen nach deren Behandlung kein zwingender Untauglichkeitsgrund mehr. Diesem Umstand wird mit der periodischen Überarbeitung der für die Tauglichkeitsbeurteilung massgebenden Vorschrift (Nosologia Militaris) Rechnung getragen. Sie wurde letztmals 1999 revidiert. Eine nächste Überarbeitung erfolgt im Laufe des Jahres 2007. Es kann davon eine moderate Zunahme der Tauglichkeitsrate erwartet werden.

Weiter soll noch vermehrt darauf geachtet werden, bei der Funktionszuteilung gesundheitliche Einschränkungen, die nicht zur Untauglichkeit geführt haben, zu berücksichtigen. Auch Rekruten, die während der RS den psychischen und physischen Anforderungen ihrer Funktion nicht gewachsen sind, sollen vermehrt neu beurteilt und ihren Einschränkungen entsprechend umgeteilt werden können. Der

Oberfeldarzt hat anfangs 2006 eine Arbeitsgruppe «Optimierung der Tauglichkeitsrate» ins Leben gerufen. Darin tragen die Kommandanten der RS und die Ärzte der Rekrutierung und der militärmedizinischen Regionen ihre Erkenntnisse zu den Untauglichkeitsursachen während der RS zusammen, um daraus die nötigen Massnahmen zur Minimierung der Ausfälle während den RS abzuleiten (s. Ziff. 5, Massnahme 1).

Ein weiteres Problem ist der Erhalt des Know-hows von Spezialisten in Funktionen, die ein Studium oder eine aufwändige Zusatzausbildung voraussetzen. Hier gilt es, Lösungen zu finden, die – unter Beachtung der Wehrgerechtigkeit – den Bedürfnissen der Betroffenen und der Armee entgegenkommen.

Kann der Personalmangel trotz allem nicht vollständig behoben werden, müsste der Armeebestand durch Anpassungen am Dienstleistungsmodell (Dienstpflichtdauer, Anzahl Wiederholungskurse, Anzahl Durchdiener) reguliert oder letztlich sogar reduziert werden.

3.8 Ist die heutige Regelung betreffend Zulassung zum Zivildienst nicht überholt? Wie viele Zivildienstzulassungsgesuche wurden in den Jahren 2003–2005 gestellt? Wie viele wurden negativ beantwortet? Wie gross sind die Kosten für das Zulassungsverfahren?

In seiner Antwort auf die Motion 04.3672 Studer. «Zivildienst. Einführung des Tatbeweises» hält der Bundesrat fest: «... *Dass das heutige Zulassungsverfahren gewisse finanzielle Mittel bindet, ist nicht zu beanstanden: Eine seriöse Prüfung der Gewissensgründe in einer Weise, die auch den Gesuchstellern gerecht wird, hat ihren Preis.*» Im Gegensatz dazu kam das Parlament zum Schluss, die Motion in einer offeneren Formulierung anzunehmen und den Bundesrat zu beauftragen, das geltende Zulassungsverfahren durch eine Regelung zu ersetzen, «*die kostengünstiger und für alle Beteiligten deutlich weniger aufwendig als die heutige Lösung ist, transparenten Grundsätzen folgt, zu gerechten Ergebnissen führt und auch den Tatbeweis berücksichtigt.*» Wie diese neue Regelung aussehen wird, ist noch offen.

Im Jahr 2003 wurden 1955 Zivildienst-Zulassungsgesuche gestellt und 223 abgewiesen (10,2 %). Im Jahr 2004 wurden 1805 Gesuche gestellt und 114 abgewiesen (7,0 %) und im Jahr 2005 wurden 1658 Gesuche gestellt und 106 abgewiesen (7,2 %). Im Jahr 2006 wurden 1752 Gesuche gestellt und 93 abgewiesen (5,3 %). Über die ganze Dienstdauer (inkl. Rekrutierung) betrachtet wurden im Durchschnitt der Jahre 2000–2006 pro Jahr rund 1500 Militärdiensttaugliche zum Zivildienst zugelassen (= 4,7 % der Stellungspflichtigen). Die Gesamtkosten für das Zulassungsverfahren variieren von Jahr zu Jahr in Abhängigkeit von der Zahl der Zulassungsgesuche: Im Jahr 2003 betragen sie 6,89 Millionen Franken, im Jahr 2004 5,18 Millionen Franken, im Jahr 2005 5,08 Millionen Franken und im Jahr 2006 5,56 Millionen Franken.

3.9

Sieht der Bundesrat nicht auch eine Gefahr, dass heute mit dem Abmelden aus der Dienstpflicht auf dem «blauen» Weg die allgemeine Wehrpflicht von innen heraus ausgehöhlt und damit auch die Wehrgerechtigkeit in Frage gestellt wird?

Die Selektion zur Militärdiensttauglichkeit erfolgt nach klaren, objektiven Kriterien, die auf die Anforderungsprofile der verschiedenen Funktionen in der Armee ausgerichtet sind. Zurzeit beträgt der Anteil der militärdiensttauglich erklärten Stellungspflichtigen 64,6 % (s. Ziff. 3.1). Diese Quote wird oft als ungenügend eingestuft, ist aber im internationalen Vergleich durchaus respektabel, insbesondere unter Berücksichtigung der Anzahl der in der Folge *tatsächlich* Militärdienst leistenden Stellungspflichtigen. Es ist deshalb keineswegs angebracht, von «Abmelden auf dem blauen Weg» zu sprechen. Jede Militärdienstuntauglichkeit ist immer das Ergebnis umfassender ärztlicher Abklärungen und nicht die Folge eines persönlichen Entscheids oder Wunsches des Betroffenen.

Rund drei Viertel der Stellungspflichtigen erbringen eine persönliche Dienstleistung in Form von Militärdienst, zivilem Ersatzdienst oder Zivilschutzdienst. Mehr als ein Drittel der Stellungspflichtigen bezahlt die Ersatzabgabe, die im Falle der Schutzdienstpflichtigen aufgrund der im Jahr geleisteten Dienstage ermässigt wird. Die Ersatzabgabe beträgt 3 % des nach dem Recht der direkten Bundessteuer ermittelten taxpflichtigen Reineinkommens, mindestens aber 200 Franken. Für Personen in Ausbildung kann die Ersatzabgabe zwar als bescheiden bezeichnet werden, allerdings hat dieser Personenkreis in der Regel keine oder bloss geringe Einkünfte. Vor dem Hintergrund des unter Ziffer 2.3 beschriebenen Wertewandels wird deshalb vermehrt die Frage aufgeworfen, ob diese Ersatzabgabe tatsächlich noch adäquat zur nicht persönlich erbrachten Dienstleistung ist.

Es wird deshalb im Rahmen der vom Parlament überwiesenen Motion 04.3672 Studer zu prüfen sein, wie dem Auftrag des Parlaments am besten nachgekommen werden kann, die Wehrpflichtersatzabgabe nach Artikel 59 Absatz 3 BV so zu erhöhen, *«dass die durch sie bewirkte Belastung der abgabepflichtigen Personen besser als heute der Gesamtbelastung der Personen entspricht, die ihre Wehrpflicht durch persönliche Dienstleistungen erfüllen.»*

3.10

Welche alternativen Möglichkeiten zum heutigen Wehrdienstsystem gibt es und welche Vor- bzw. Nachteile würden sich für die Aufgabenerfüllung der Armee ergeben, welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen wären zu erwarten?

3.10.1 Grundsätzliche Überlegungen

Bei der Diskussion alternativer Wehrdienstsysteme lassen sich 4 idealtypische Modelle unterscheiden, die in der Realität aber auch als Mischformen auftreten können:

- *Milizarmee*: Die wehrpflichtigen Armeeingehörigen absolvieren eine Grundausbildung und periodische Wiederholungskurse und stellen das Kader

- *Wehrpflichtarmee*: Die wehrpflichtigen Armeeeingehörenden leisten die gesamte Militärdienstpflicht an einem Stück.
- *Freiwilligenarmee*: Die freiwilligen Armeeeingehörenden absolvieren eine Grundausbildung und periodische Wiederholungsdienste.
- *Berufsarmee*: Berufs- und Zeitmilitärs bilden die Armee.

Wehrpflicht		Freiwilligkeit	
WK-Dienstleistende	Milizarmee	Freiwilligenarmee	Freiwillige Milizangehörige
Durchdiener	Wehrpflichtarmee	Berufsarmee	Berufs- und Zeitmilitärs

Die Schweizer Armee ist eine Milizarmee. Sie vereinigt jedoch in sich auch Elemente der Wehrpflichtarmee (Durchdiener), der freiwilligen Miliz (Frauen) und der Berufsarmee (militärisches Personal).

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Armee bzw. der Landesverteidigung setzen sich aus den Kosten zusammen, die direkt bei Bund, Kantonen und Gemeinden anfallen und den indirekten Kosten von Unternehmen und Einzelpersonen. Einer Erhebung des VBS zufolge betrug 1998 der Anteil der indirekten Kosten an den gesamten volkswirtschaftlichen Kosten von Armee 95 rund 20 %. Man kann davon ausgehen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten mit Armee XXI gesamthaft zurückgegangen sind und dass sich der Anteil der indirekten Kosten verringert, je mehr ein Armeemodell Züge der Berufsarmee übernimmt. Gleichzeitig erhöhen sich die direkten, im Verteidigungsbudget reflektierten Kosten. Schliesslich sind beim Vergleich der Armeemodelle den relativ hohen indirekten Kosten der Milizarmee auch ihr beachtlicher gesamtgesellschaftlicher Nutzen gegenüberzustellen.

3.10.2 Alternative: Wehrpflichtarmee

Der Übergang zu einer stehenden Armee von Wehrpflichtigen, die ihren Militärdienst alle ohne Unterbrechung absolvieren, würde eine weitgehende Abkehr vom Milizprinzip bedeuten und damit in Konflikt zur Bundesverfassung stehen, die in Artikel 58 Absatz 1 für die Armeeorganisation grundsätzlich das Milizprinzip vorsieht. Denn solche Verbände könnten im Einsatz nicht mehr von Milizkadern im Nebenamt geführt werden, sondern müssten Berufskadern unterstellt werden. Dabei handelt es sich um ein Merkmal, das für das schweizerische Milzsystem aus rechtlicher Sicht verfassungswesentlich ist.

Nach Artikel 54a Absatz 3 des Militärgesetzes dürfen heute innerhalb der Milizarmee höchstens 15 % eines Rekrutenjahrgangs ihren Militärdienst als Durchdiener absolvieren. Diese Form der Dienstleistung bietet der Armee und den Dienstleistenden Vorteile und kommt auch den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entgegen. Einerseits steht der Armeeführung eine grössere Zahl von Armeeeingehörenden rasch und planbar zur Verfügung. Andererseits können sich die Durchdiener nach ihrer Dienstleistung am Stück ohne weitere militärbedingte Abwesenheiten auf ihre zivile Ausbildung und ihren Beruf konzentrieren, was auch den Bedürfnissen der Arbeitgeber entgegenkommt. Da sich die Erfüllung der Wehrpflicht in diesem Modell auf den

Beginn des Erwerbslebens konzentriert und der Faktor Arbeit dadurch weniger ins Gewicht fällt, sind die volkswirtschaftlichen Kosten geringer zu veranschlagen als beim herkömmlichen System der gestaffelten Dienstleistung.

Ein Vorstoss zur Erhöhung des Durchdieneranteils ist zurzeit im Parlament hängig (06.405, Pa. Iv. FdP, Verdoppelung der Anzahl Durchdiener). Mit einem Durchdieneranteil von 30 % eines Rekrutenjahrgangs wird das verfassungsrechtliche Milizprinzip nicht verletzt. Eine solche Erhöhung hätte aber Auswirkungen auf die Armeestruktur, den aktiven Bestand, die Zahl der WK-Verbände und die Ausbildungsorganisation und würde Infrastruktur- und Personalbedürfnisse nach sich ziehen. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich die Verfassungsfrage erst stellt, wenn gegen die Hälfte der Stellungspflichtigen ihren Militärdienst als Durchdiener leisten würde. In diesem Zusammenhang verweist er auch auf das Gutachten von Prof. Dietrich Schindler vom 14.4.1999 zu den verfassungsrechtlichen Schranken für das Projekt Armee XXI (VPB 65.38).

3.10.3 Alternative: Freiwilligenarmee

Die Freiwilligenarmee ist nach den Grundsätzen der Milizarmee organisiert, kommt aber ohne obligatorische Wehrpflicht aus. Deren Abschaffung würde eine Verfassungsänderung bedingen. Der Zivildienst würde wegfallen und der Zivilschutz müsste neu definiert werden. Die Frage der Wehrgerechtigkeit würde sich nicht mehr stellen. Mögliche Vorteile der Freiwilligenarmee sind in der Beibehaltung des Milizprinzips und seiner defensiven Grundausrichtung sowie der fortbestehenden Verankerung der Armee im Volk zu sehen. Andererseits müsste sich auch die Freiwilligenarmee auf einen Berufskern abstützen. Es wäre nicht sicher, ob der gewünschte Armeebestand überhaupt rekrutiert werden könnte. Falls nicht, müssten die materiellen Anreize zur Dienstleistung erhöht oder das Leistungsprofil der Armee nach unten korrigiert werden. Beides ist aus Sicht des Bundesrats nicht erwünscht. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Freiwilligenarmee sind mit der aktuellen Milizarmee im Prinzip vergleichbar, hängen aber wesentlich vom Armeebestand, der Ausgestaltung der Dienstpflicht und der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab.

3.10.4 Alternative: Berufsarmee

Die Berufsarmee bedingt nicht nur die Abschaffung der Wehrpflicht, sondern auch des Milizprinzips. Auch bei der Berufsarmee stellt sich die Frage der Wehrgerechtigkeit nicht mehr. Wie bei der Freiwilligenarmee würde der Zivildienst wegfallen und der Zivilschutz müsste neu definiert werden. Während sich die indirekten volkswirtschaftlichen Kosten im Übergang zur Berufsarmee tendenziell verringern dürften, wäre voraussichtlich mit einem Anstieg der direkten Kosten beim Bund zu rechnen. Die Kostentransparenz würde sehr wahrscheinlich zunehmen. Der Armeebestand müsste gegenüber heute zurückgefahren und das Leistungsprofil der Armee angepasst werden. Ob und unter welchen Kostenfolgen Nachfrage und Angebot in Einklang zu bringen wären, ist schwer abzusehen. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die Kosten für Werbung, Rekrutierung, Entlohnung und Qualitätssicherung eher unterschätzt werden und die Gefahr einer negativen Auslese besteht. Der Kos-

tenfaktor ist aber nur ein Aspekt unter mehreren. Es ist auch zu berücksichtigen, dass eine Berufsarmee den sicherheits- und staatspolitischen Bedürfnissen unseres Landes nicht gerecht wird und dem Verteidigungsauftrag aus Bestandes- und Kostengründen kaum gewachsen wäre. Unter Berücksichtigung des internationalen Erfahrungs- und Zielwerts, wonach die Personalkosten nicht mehr als einen Drittel der gesamten Verteidigungsausgaben ausmachen sollten, ist davon auszugehen, dass eine Berufsarmee mit z.B. 30 000 Angehörigen bei Personalkosten von 3 Milliarden Franken den Bund direkt rund 9 Milliarden Franken pro Jahr kosten würde – die immateriellen Verluste durch den Verzicht auf das Milizprinzip nicht eingerechnet.

3.11 Ist der Bundesrat bereit, die Umwandlung der Wehrpflicht in eine allgemeine Dienstpflicht für Männer zugunsten der Bevölkerung – unter prioritärer Gewährleistung des Armeebestandes – zu prüfen?

Ein Übergang zu einer allgemeinen Dienstpflicht für Männer würde nicht automatisch zu mehr Gerechtigkeit führen. Die obligatorische Dienstleistung würde auf Bereiche ausgedehnt, die auch auf freiwilliger Basis und über den Arbeitsmarkt abgedeckt werden können. Das Obligatorium hat seine Berechtigung einzig darin, dass der Staat in Notlagen wie Krieg, die er mit seinen Mitteln nicht zu bewältigen vermag, auf seine Bürger zurückgreifen kann, um das Land und seine Bevölkerung zu verteidigen. Eine allgemeine Dienstpflicht verlässt diesen historischen Rahmen und wäre mit dem völkerrechtlichen Verbot staatlicher Zwangs- oder Pflichtarbeit kaum zu vereinbaren.

Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht kann die allgemeine Dienstpflicht nicht befürwortet werden. Sie führt zu unerwünschten Verzerrungen am Arbeitsmarkt. Zudem ist nicht klar, welche Tätigkeiten überhaupt bei einem solchen System in Frage kämen. Zu einem ähnlichen Befund kam bereits die «Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht», die dem Bundesrat 1996 empfahl, auf die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht zu verzichten. In diesem Sinn hat der Bundesrat auch die Motionen 04.3379 CVP-Fraktion und 04.3369 Frick, welche eine allgemeine Dienstpflicht für Männer verlangten, abgelehnt. Das Parlament ist ihm darin gefolgt.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Wie gezeigt, ist die Wehrgerechtigkeit bis zu einem gewissen Grad objektivierbar. Sie ist aber auch stark dem Wandel der Zeit unterworfen und vom gesellschaftlichen und individuellen Gerechtigkeitsempfinden abhängig. Insgesamt hält der Bundesrat die Wehrgerechtigkeit für gewahrt, weil

- der Vollzug der Wehrpflicht nach den Massstäben der Gleichbehandlung möglichst objektiv, transparent und gerecht erfolgt und
- bei einer relativ konstanten Tauglichkeitsrate nach der Rekrutenschule von rund 60 % und einem Anteil von rund 15 % Schutzdienstleistenden nach wie vor rund 75 % der beurteilten Stellungspflichtigen ihre Dienstpflicht persönlich erfüllen.

Die Bereitschaft zur persönlichen Erfüllung der Wehrpflicht ist nach wie vor hoch: Rund vier Fünftel der Stellungspflichtigen geben am Ende der Rekrutierung an, mit dem Wunsch an die Rekrutierung gekommen zu sein, militärdiensttauglich erklärt zu werden (67 %) oder Schutzdienst leisten zu wollen (14 %). Seit 2003 erheben zudem immer mehr Stellungspflichtige Beschwerde gegen den Untauglichkeitsentscheid, und die Zahl der Beschwerden gegen den Untauglichkeitsentscheid liegt über der Zahl der Beschwerden gegen den Tauglichkeitsentscheid.

Die weitere Entwicklung wird vom sicherheitspolitischen Umfeld, der Geburtenrate und der gesundheitlichen Verfassung der jungen Generationen abhängen und eine periodische Beurteilung der Wehrgerechtigkeit nötig machen. Unabhängig davon und im Sinne vorausschauenden Handelns hält es der Bundesrat aber für richtig, mögliche Massnahmen zu *prüfen*, die allenfalls geeignet sind, die Wehrgerechtigkeit zu stärken. Dabei ist zuzugeben, dass sich mit der Einführung einer Freiwilligen- oder Berufsarmee die Frage der Wehrgerechtigkeit von selbst erledigen würde. Dies kann aber kein Grund sein, unser bewährtes Wehrpflichtsystem aufzugeben. Es ist den sicherheitspolitischen Bedürfnissen und den staats- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen unseres Landes am besten angepasst und kann den in Zeiten der Gefahr für den Verteidigungsauftrag nötigen Aufwuchs am sichersten gewährleisten.

5 Massnahmen

Der Bundesrat prüft im Sinne der Ausführungen unter Ziffer 4 folgende Massnahmen zur weiteren Stärkung der Wehrgerechtigkeit:

Massnahme 1: Erhöhung des Anteils der Militärdienstleistenden

Es ist zu prüfen, wie der Zuteilungsprozess optimiert werden kann und wie dabei die individuelle Leistungsfähigkeit der Stellungspflichtigen durch die Anpassung der Anforderungsprofile einzelner Funktionen noch verstärkt berücksichtigt werden kann, ohne bei der Fähigkeit zur Auftrags Erfüllung Kompromisse eingehen zu müssen.

Massnahme 2: Bessere Anerkennung der persönlichen Dienstleistung

Es ist zu prüfen, ob die finanziellen Nachteile, die aus der persönlichen Dienstleistung entstehen, weiter ausgeglichen werden können. Mit einer Erhöhung der seit 1987 unveränderten Soldansätze um z.B. 1–2 Franken könnte der Rekrutensold (heute 4 Fr.) um 25–50 % und der Sold des Soldaten (heute 5 Fr.) um 20–40 % angehoben werden. Bei jährlich 6 Millionen geleisteten Diensttagen wäre dies mit Kosten von rund 6–12 Millionen Franken pro Jahr verbunden. Eine analoge Erhöhung des Taschengelds für Zivildienstleistende (heute 5 Fr.) würde zu Mehrausgaben von rund 0,35–0,7 Millionen Franken führen.

Bericht des Bundesrates zur Wehrgerechtigkeit vom 28. März 2007

Rekrutierungszahlen der Armee 2003–2006

	Endgültig beurteilte Stellungspflichtige		davon militärdienst- tauglich		schutzdiensttauglich		militär- und schutz- dienstuntauglich	
2006	37 377	100 %	24 133	64,6 %	6133	16,4 %	7111	19,0 %
2005	33 036	100 %	20 155	61 %	5438	16,5 %	7443	22,5 %
2004	27 766	100 %	17 444	62,8 %	5274	19 %	5048	18,2 %
2003	23 432	100 %	16 043	68,5 %	4595	19,6 %	2794	11,9 %

Diensttage im Zivilschutz 2004–2006

	Schutzdienst- pflichtige	geleistete Diensttage	davon Ausbildung	davon Einsatz	durchschnittliche Dienstdauer pro Person/Jahr	direkt in die Reserve eingeteilt
2006	55 000	314 000	247 000	67 000	5,7 Tage	10 %
2005	57 500	343 000	260 000	83 500	6 Tage	13 %
2004	58 000	322 500	280 000	42 500	5,5 Tage	

Motionen und Postulate mit Bezug zum Thema Wehrgerechtigkeit (2004–2006)

Nummer	Urheber	Titel	Bundesrat	Parlament
06.3743	Motion Schlüter	Differenzierte Armee-Tauglichkeit	Ablehnung	hängig
06.3405	Postulat Haering	Freiwilliger Zivildienst	Ablehnung	hängig
06.3295	Postulat Haering	Sistierung der Wehrpflicht	Ablehnung	hängig
05.3252	Motion Lang	Aufhebung der Wehrpflicht und Schaffung eines freiwilligen Sozial- und Friedensdienstes	Ablehnung	hängig
04.3672	Motion Studer	Zivildienst: Einführung des Tatbeweises	Ablehnung	Annahme
04.3379	Motion CVP Fraktion	Allgemeine Dienstpflicht für Männer	Ablehnung	Ablehnung
04.3369	Motion Frick	Allgemeine Dienstpflicht für Männer	Ablehnung	Ablehnung

Bericht des Bundesrates zur Wehrgerechtigkeit vom 28. März 2007

Begriffserklärungen

Berufsarmee	Setzt sich ausschliesslich aus Berufs- und Zeitmilitärs zusammen.
Durchdiener	Angehörige der Armee, die ihre gesamte Ausbildungsdienstpflicht von 300 Tagen freiwillig und ohne Unterbrechung absolvieren.
Freiwilligenarmee	Setzt sich aus freiwilligen Armeeeingehörigen zusammen, die eine Grundausbildung und periodische Wiederholungsdienste absolvieren.
Militärdienstpflicht	Umfasst Ausbildungs-, Friedensförderungs-, Assistenz- und Aktivdienst sowie Pflichten ausser Dienst. Wer rekrutiert und militärdiensttauglich erklärt wird, leistet während 260 Tagen persönlichen Militärdienst bis zum Alter von max. 34 Jahren.
Milizarmee	Die wehrpflichtigen Angehörigen der Milizarmee absolvieren eine Grundausbildung, leisten periodische Wiederholungskurse und stellen das Kader.
Milizprinzip	Persönlicher, nebenamtlicher, zeitlich befristeter Einsatz von Bürgerinnen und Bürgern zur Erfüllung staatlicher öffentlicher Aufgaben. Die Organisation der Armee nach dem Milizprinzip gemäss BV Artikel 58 Absatz 1 schliesst die allgemeine Wehrpflicht, die Führung der Truppe durch Milizkader und das Verbot der Berufsarmee und stehender Truppen ein.
Rekrutenschule	Grundausbildungsdienst von in der Regel 18–21 Wochen Dauer.
Rekrutierung	Die Rekrutierung dient u. a. der Beurteilung der stellungspflichtigen Männer und der sich freiwillig stellenden Frauen hinsichtlich ihrer Tauglichkeit für den Militär- oder Schutzdienst und teilt diese den Diensten und Funktionen zu. Die Rekrutierung dauert in der Regel 3 Tage und erfasst die Stellungspflichtigen im Jahr vor der Vollendung ihres 19. Altersjahrs.
Schutzdienst	Dienstleistung der für den Schutzdienst rekrutierten Schweizer Bürger im Alter zwischen 20 und 40 Jahren.
Stellungspflicht	Bedeutet die Pflicht jedes Schweizer, sich nach vollendetem 18. Altersjahr der Rekrutierung zu stellen.
Wehrgerechtigkeit	Bedeutet das Streben nach einem möglichst gerechten Vollzug der Wehrpflicht.
Wehrpflicht	Umfasst die Stellungspflicht, Militärdienstpflicht, Zivildienstpflicht, Ersatzpflicht und Meldepflicht. Wehrpflichtige, die tauglich erklärt werden, sind militärdienstpflichtig. Wer nicht tauglich ist, leistet einen Ersatz in Geld.
Wehrpflichtarmee	Die wehrpflichtigen Armeeeingehörigen leisten die gesamte Militärdienstpflicht an einem Stück.
Wehrpflichtersatz	Wer die Wehrpflicht nicht durch eine persönliche Dienstleistung erfüllt, schuldet eine Abgabe in Geld. Diese beträgt 3 % des steuerpflichtigen Einkommens bzw. mindestens 200 Fr. pro Jahr.
Zeitmilitär	Militärisches Personal, das sich aus der Miliz rekrutiert und mit der Armee ein zeitlich befristetes, vertraglich geregeltes Arbeitsverhältnis eingeht.
Ziviler Ersatzdienst	Möglichkeit, die Militärdienstpflicht als Zivildienst abzuleisten. Zum Ersatzdienst zugelassen wird, wer militärdienstpflichtig ist und glaubhaft darlegen kann, dass er aus Gewissensgründen keinen Militärdienst leisten kann. Der Zivildienst dauert 1,5-mal so lange wie die Gesamtdauer der noch nicht geleisteten militärischen Ausbildungsdienste, max. 390 Tage.