

Prof. Dr. J. Schnell,
Generalleutnant a. D.
Sicherheits- und Militärökonomie

Universität der Bundeswehr München
Werner-Heisenberg-Weg 39
D – 85577 Neubiberg



UNIVERSITÄT
DER BUNDESWEHR
MÜNCHEN

FAKULTÄT FÜR WIRTSCHAFTS- UND
ORGANISATIONSWISSENSCHAFTEN

*Sicherheits- und Militärökonomie /
Streitkräftemanagement*

Zur Reform der Bundeswehr aus ökonomischer Sicht

- Aktualisierung von Studienergebnissen -

Stand: Juni 2004

- A. Zum neuen Reformkurs 2003 – Die 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr
- B. Alternativen



Vorbemerkung:

Vom Verfasser wurden im Jahr 2000 Studienergebnisse zur Reform der Bundeswehr vorgelegt. Die damaligen Studien bezogen sich auf die Bundeswehr mit einem Streitkräfteumfang von etwa 340.000 Soldaten, von denen etwa 135.000 als Wehrpflichtige Dienst leisteten.

Seitdem wurde der Reformkurs wiederholt geändert. Im Jahr 2000 wurde entschieden, die Bundeswehr auf einen neuen Streitkräfteumfang von 282.000 Soldaten (ca. 200.000 Freiwillige, ca. 82.000 Wehrpflichtige) auszurichten. Eine erneute Kurskorrektur erfolgte im Jahr 2003. Auf der Grundlage der im Mai 2003 veröffentlichten Verteidigungspolitischen Richtlinien sieht der neue Reformkurs nun eine Bundeswehr im Umfang von 250.000 Soldaten mit 195.000 Freiwilligen und 55.000 Wehrpflichtigen vor.

Dies und die aktuelle Diskussion um die Zukunft der Bundeswehr und insbesondere der Wehrpflicht veranlasste den Verfasser zu einer Aktualisierung der Studien. Die Ergebnisse der Studien sind nachfolgend zusammengefasst.

A. Zum neuen Reformkurs 2003 – Die 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr

I. Wesentliche Grundlagen und Annahmen

- Veröffentlichungen BMVg zum neuen Kurs der Bundeswehr
- Zielgrößen der zukünftigen Personalstruktur
 - 195.000 Freiwillige
 - 55.000 Wehrpflichtige (W), davon 25.000 Wehrpflichtige, die freiwillig zusätzlichen Wehrdienst leisten (FWDL)
 - 2.500 Wehrübungsplätze
 - 75.000 Zivile Mitarbeiter
- Höhe des Verteidigungshaushalts / Einzelplan 14 [Mrd. €]

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------|------|------|------|------|
| 24,4 | 24,4 | 24,4 | 24,4 | 25,2 |

- Inflation: 1,5 %, bei Rüstungsgütern 2 %
- Als Bezugsjahr wird das Jahr 2008 gewählt

II.

Ergebnisse

1. Finanzierung

Mit den in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Haushaltsmitteln (zusätzliche Annahme: in 2008 25,2 Mrd.) ist der Reformkurs 2003 nicht angemessen finanzierbar. Wesentliche Reformziele sind nicht erreichbar.

So bleiben im Bezugsjahr 2008 die Personalausgaben absehbar bei über 50 %, die verteidigungsinvestiven Ausgaben bei höchstens 26 %. Im Vergleich mit Großbritannien und Frankreich sind die Ausgaben, die jährlich je Soldat für eine moderne Ausrüstung vorgesehen sind, gegenwärtig nur etwa halb so groß. Der Reformkurs 2003 wird hier in der Perspektive der kommenden fünf Jahre zu keiner wesentlichen Änderung führen, ein umfassender Modernisierungsschub ist nicht erreichbar.

Die Bundeswehr bleibt deutlich unterfinanziert. Je nach gewählter Messgröße fehlen jahresdurchschnittlich 1,5 Mrd. € (bei Sollgrößen: 70 % Betriebsausgaben und 30 % verteidigungsinvestive Ausgaben) bis 3,0 Mrd. € (bei Ausgaben für Beschaffungen je Soldat ähnlich wie Großbritannien und Frankreich). Unter Zugrundelegung dieser Messgrößen ist bis 2010 eine kumulierte Investitionslücke von mindestens 10 Mrd. € zur erwarten.

Der Reformkurs 2003 sieht keine Finanzmittel für eine Anschubfinanzierung vor, die grundsätzlich bei jeder umfassenden Reform von Streitkräften geboten ist. Dies beeinträchtigt insbesondere mögliche Rationalisierungsinvestitionen und führt zu vermeidbaren Kosten.

Pessimistisches Szenario

Entgegen der für den Reformkurs 2003 vorgesehenen Höhe des Verteidigungshaushalts (Einzelplan 14) von 24,4 Mrd. erfolgte in 2003 eine Absenkung auf 24,2 Mrd. und für 2004 auf 23,8 Mrd. Sofern diese Höhe von 23,8 Mrd. bis 2008 festgeschrieben werden sollte, ist eine Verringerung der verteidigungsinvestiven Anteils am Verteidigungshaushalt von 24,6 % (2003) auf höchstens 21 % zu erwarten. Für militärische Beschaffungen stünden

real bis 2008 durchschnittlich bis zu einem Drittel weniger Haushaltsmittel zur Verfügung (statt 3,9 Mrd. in 2003 ca. 2,6 Mrd. in 2008). Die Beschaffungsausgaben je Soldat sanken auf etwa ein Drittel des französischen oder britischen Modernisierungsniveaus.

Das vorrangige investive Ziel des Reformkurses 2003, die Ausrüstung der Bundeswehr durch ein Anheben des verteidigungsinvestiven Anteils auf 30 % in der Perspektive bis 2010 durchgreifend zu modernisieren, wäre in weite Ferne gerückt, als Ganzes müsste der bereits gegenwärtig unter einem erheblichen finanziellen Risiko stehende Reformkurs 2003 mit seinen Zielen bis 2010 als nicht realisierbar angesehen werden. Zumindest wären starke Korrekturen in der Zielperspektive und vermutlich auch erneute strukturelle Änderungen unvermeidbar.

Die mit dem pessimistischen Szenario verbundenen Perspektiven hätten zugleich negative Auswirkungen auf die wehrwirtschaftliche Basis in Deutschland. Die Wettbewerbsposition der auf diesem Gebiet tätigen deutschen Unternehmen würde weiter geschwächt und die Abhängigkeit von ausländischen Rüstungsgütern zunehmen. Die nicht unerheblichen positiven spin-off-Effekte der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung auf Wachstum und Produktion ziviler Güter verringerten sich. Mindestens 6.000 wehrwirtschaftliche Arbeitsplätze gingen verloren.

Beibehaltung der 282.000-W-Bundeswehr

Eine Beibehaltung der 282.000-W-Bundeswehr hätte bei den vorgegebenen Haushaltsmitteln dazu geführt, dass der verteidigungsinvestive Anteil auf höchstens ca. 21 % sinkt. Die Ausgaben für Beschaffungen je Soldat wären gegenüber dem Niveau von 2003 um mindestens ein Drittel gesunken. Bei den vorgegebenen Haushaltsmitteln war deshalb der Reformkurs 2003 zwingend geboten. Der negative Trend bei den verteidigungsinvestiven Mitteln konnte nur durch eine Verkleinerung der Bundeswehr und die damit verbundene Möglichkeit, Betriebsausgaben in verteidigungsinvestive Ausgaben umzuschichten, gestoppt und in eine im Vergleich dazu positive Perspektive gewandelt werden.

2. Umfang der Streitkräfte

Deutschland als europäische Mittelmacht

In einem makroökonomischen Vergleich mit anderen europäischen Mittelmächten wäre unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, des Bruttoinlandsproduktes und des Wohlstandes ein Streitkräfteumfang von etwa 320.000 Freiwilligen für die Bundeswehr angemessen.

Der Reformkurs 2003 sieht einen Streitkräfteumfang von 250.000 Soldaten vor, von denen 55.000 als Wehrpflichtige Dienst leisten. Dies entspricht einem quantitativ äquivalenten Streitkräfteumfang von etwa 232.000 Freiwilligen¹.

In einem makroökonomischen Vergleich ist daher der Umfang der deutschen Streitkraft zu klein ausgelegt.

Auslandskontingente und neue Streitkräftekategorien

Im Vergleich mit der 282.000-W-Bundeswehr ist der Umfang an Funktionsdienstposten, die mit ausgebildeten und für Auslandseinsätze geeigneten Soldaten besetzt sind, geringer. Der Reformkurs 2003 verbessert deshalb nicht die personelle Fähigkeit, Auslandskontingente zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bereitzustellen, sondern verringert diese Fähigkeit um mindestens 10 %.

Da der Streitkräftebetrieb für Daueraufgaben im Inland einen relativ konstanten Umfang erfordert, wirkt sich die Verringerung des Streitkräfteumfanges überproportional auf den Umfang bereitstellbarer Auslandskontingente aus.

Der Reformkurs 2003 sieht 35.000 Soldaten als Einsatzkräfte und 215.000 Soldaten als Unterstützungskräfte vor. Innerhalb des Umfangs der 215.000 Unterstützungskräfte bilden 70.000 Soldaten den Umfang der Stabilisierungskräfte.

Die Eingreifkräfte umfassen damit 14 % des zukünftigen Streitkräfteumfangs. Im Vergleich mit anderen Streitkräften ist dies ein eher niedriger Wert. In der 282.000-W-

¹ In einer personell äquivalenten Freiwilligen-Bundeswehr werden die Funktionsdienstposten, die bisher von ausgebildeten Wehrpflichtigen wahrgenommen wurden, mit Freiwilligen besetzt. Entsprechend werden auch Waffensysteme und Geräte wie bisher weiter betrieben.



Bundeswehr waren für eine sogenannte große Operation zur Krisenbewältigung ca. 50.000 Soldaten geplant. Gemessen an diesem Wert verringert der Reformkurs 2003 die personelle Fähigkeit für eine kampftensive Krisenbewältigung um 15.000 Soldaten (ca. 18 %). Der Umfang der Stabilisierungskräfte von 70.000 entspricht einem permanenten Auslandskontingent für Stabilisierungsaufgaben von maximal ca. 10.000 Soldaten² (4 % des geplanten Streitkräfteumfangs).

Im Hinblick auf die Erfahrungswerte der letzten 15 Jahre, des Beitrages verbündeter Streitkräfte und des absehbaren zukünftigen Bedarfs an Eingreif- und Stabilisierungskräften sind die personellen Fähigkeiten der 250.000-W-Bundeswehr zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung deutlich zu klein ausgelegt.

Geringe personelle Fähigkeiten zu Konfliktverhütung und Krisenbewältigung können grundsätzlich durch eine moderne Ausrüstung zumindest zu einem erheblichen Teil ausgeglichen werden. Für die Bundeswehr ist dies wegen der finanziellen Perspektive des Reformkurses 2003 in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Die Ausgaben für Beschaffungen je Soldat bleiben auf dem bisherigen Niveau. Die eingeleiteten Modernisierungsvorhaben im Material- und Ausrüstungskonzept der Bundeswehr können sich nur in diesem begrenzten Rahmen bewegen, der zusätzlich durch einen relativ hohen Bindungsstand der investiven Mittel beeinträchtigt wird.

3. Burden-Sharing im Bündnis – Finanzielle Kennzahlen

Die Bundeswehr ist als Bündnisarmee konzipiert, was auch eine angemessene Lastenteilung im Bündnis aus ökonomischer Sicht einschließt.

Als Kennzahl hierfür kann der Anteil der Verteidigungsausgaben nach einheitlichen NATO-Kriterien am Bruttoinlandsprodukt angesehen werden. Diese Kennzahl gibt zugleich an, welchen Anteil am durchschnittlichen Einkommen die Bürger eines Staates für ihre Verteidigung ausgeben.

In Deutschland lag im Jahr 2003 diese Kennzahl bei 1,43 % und damit um mehr als ein Viertel unter dem Wert von NATO-Europa, das durchschnittlich um 2,00 % des

² Bei Rotation nach vier Monaten und erneutem Einsatz nach 2 Jahren.

Bruttoinlandsprodukts BIP für die Verteidigung ausgibt. In einem Ranking der 15 NATO-europäischen Staaten³ des Jahres 2003 belegte Deutschland Rang 12 vor Spanien, Belgien und Luxemburg.

Bei den für den Reformkurs 2003 vorgesehenen Finanzmitteln ist zu erwarten, dass diese Kennzahl auf unter 1,4 % sinkt.

Wollte Deutschland in seinem Anteil am Bruttoinlandsprodukt, den es nach NATO-Kriterien für die Verteidigung ausgibt, den durchschnittlichen Wert der NATO-europäischen Staaten erreichen, so müsste die Höhe des Verteidigungshaushalts (EPI 14) etwa 36 Mrd. € betragen. Mit den vorgegebenen 24,4 Mrd. € liegt Deutschland um ca. 30 % unter diesem Wert.

Als weitere makroökonomische Kennzahlen können für einen Vergleich die Anteile der Ausgaben für „major equipment expenditures“ am Bruttoinlandsprodukt sowie der Anteil der Soldaten als prozentualer Anteil an der „labour force“ eines Mitgliedstaates herangezogen werden. Der Vergleich mit anderen europäischen Mittelmächten zeigt auch hier, dass Deutschland erheblich unter dem Durchschnitt liegt. In der Perspektive des Reformkurses 2003 werden auch diese Werte für Deutschland sinken. Der Beitrag Deutschlands zu einer ökonomischen Lastenteilung im Bündnis bleibt in einem makroökonomischen Vergleich niedrig.

4. Ökonomische Effizienz

Als Messgröße für die ökonomische Effizienz wurde in den Studien vorrangig das Verhältnis zwischen den durch die Streitkräfte verursachten fiskalischen Kosten einerseits und dem Leistungsvermögen der Streitkräfte andererseits gewählt. Die Messung des Leistungsvermögens erfolgte i. w. durch die personellen und materiellen Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie durch die Rekonstitutionsfähigkeit.

Eine Beibehaltung der 282.000-W-Bundeswehr hätte bei dem vorgegebenen Finanzrahmen zu einer drastischen Minderung der ökonomischen Effizienz der Bundeswehr geführt (ca. – 30%). Gemessen hieran wird die ökonomische Effizienz der nach dem Reformkurs

³ Ohne Island, das keine Streitkräfte betreibt.

2003 vorgesehenen Bundeswehr erheblich verbessert. Der Reformkurs 2003 vermeidet insofern trotz des verringerten Streitkräfteumfangs die sonst unvermeidbaren starken Effizienzeinbußen. Allerdings wird die ökonomische Effizienz in der Perspektive des Reformkurses auch nicht wesentlich gesteigert, sie bleibt etwa auf dem bisherigen Niveau. In dieser Perspektive können die Beschaffungsausgaben je Soldat etwas erhöht werden, was jedoch nur durch die Verringerung des Umfangs der Auslandseinsatzkräfte ermöglicht wird (ca. – 13 %).

5. Wehrgerechtigkeit

Der Reformkurs 2003 verschärft das bereits mit der Konzeption der 282.000-W-Bundeswehr verbundene Problem der Wehrgerechtigkeit.

Gegenwärtig leisten – bezogen auf die männliche Geburtenjahrgangsstärke von ca. 410.000 insgesamt – etwa 50 % einen Dienst als Soldat (ca. 25 %) oder als Zivildienstleistender (ca. 26 %). In der Perspektive sinkt dieser Wert auf unter 40 %. Für die 250.000-W-Bundeswehr sind weniger als 15 % des männlichen Geburtenjahrganges für einen Dienst als wehrpflichtiger Soldat vorgesehen. Dem Verständnis einer Allgemeinen Wehrpflicht entspricht dies nur recht begrenzt, so dass die gelegentlich genutzte Bezeichnung einer selektiven Wehrpflicht von daher nicht unbegründet ist.

Aus ökonomischer Sicht stellt die Wehrpflicht eine Naturalsteuer dar, die von denjenigen Wehrpflichtigen zu erbringen ist, die tatsächlich Dienst leisten bzw. einberufen werden. In der Perspektive des Reformkurses 2003 wird absehbar nur etwa ein Drittel eines männlichen Geburtenjahrgangs für eine solche Naturalsteuer herangezogen werden.

Häufig wird zwischen Wehrgerechtigkeit und Wehrdienstgerechtigkeit unterschieden. Bei der Wehrdienstgerechtigkeit wird nicht von der Geburtenjahrgangsstärke insgesamt, sondern von dem Umfang der sog. heranziehbaren Wehrpflichtigen ausgegangen. Dieser Umfang wird i. w. durch gesetzliche und administrative Regelungen – wie etwa Tauglichkeitsgrade, Wehrdienstausnahmen, Einberufungshindernisse, Berücksichtigung des Ergänzungsbedarfs bei Polizei und Bundesgrenzschutz – beeinflusst und festgelegt.



Als Messgröße der Wehrdienstgerechtigkeit wird dabei dann der Anteil der tatsächlich Einberufenen von den heranziehenden Wehrpflichtigen gewählt. Mit geänderten gesetzlichen und administrativen Regelungen ließe sich deshalb auch bei der 250.000-W-Bundeswehr eine Wehrdienstgerechtigkeit erreichen, die mit der bisherigen Wehrdienstgerechtigkeit vergleichbar ist. Dies ändert jedoch nichts an der Aussage, dass als Folge des Reformkurses 2003 wesentlich weniger junge Männer – sowohl absolut als auch in der Relation zur Geburtenjahrgangsstärke – zum Wehrdienst oder Ersatzdienst einberufen werden als bisher. Diese Werte sinken auf die niedrigsten Werte seit der Einführung der Allgemeinen Wehrpflicht.

6. Reformkurs als Ganzes

Betrachtet man den Reform- und Transformationsprozess der Bundeswehr seit 1990 als Ganzes, so mangelt es diesem Prozess aus ökonomischer Sicht und nach den Kriterien eines Change Managements insgesamt an der Konsistenz der politischen Vorgaben und an der finanziellen Planungssicherheit.

So wurden die personellen Eckwerte und Strukturvorgaben seit 1992 viermal erheblich verändert. Neue Strukturplanungen begannen, bevor die bisher geplanten Strukturen eingenommen wurden. Regelmäßig wurden die in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Mittel im Ablauf der konkretisierenden Haushaltsplanung verringert. Zusätzlich waren regelmäßig Inflationsverluste, Gehalts- und Lohnerhöhungen sowie Haushaltsmittel für Auslandseinsätze aus dem laufenden Verteidigungshaushalt zu erwirtschaften. In der Ausrüstungsplanung führte die Haushaltsenge zu ständigen Anpassungen durch Schieben, Strecken und Streichen von Vorhaben. Der infolge der Unterfinanzierung beständige Mangel an Finanzmitteln für Investitionen verursachte dennoch eine sich ständig vergrößernde investive Bugwelle. Die notwendige Anschubfinanzierung für den Reformprozess unterblieb. Parallel zum Reformprozess waren in zunehmendem Umfang Auslandseinsätze durchzuführen.

Gemessen an diesen schwierigen Bedingungen stellt das, was an Reformen erreicht worden ist, eine sehr beachtliche Leistung dar. Dennoch konnte aus den angeführten Gründen der



Reformprozess als Ganzes nicht überzeugend gelingen, der Reform- und Transformationskurs wurde zu oft gewechselt. Zu den Folgen zählt auch eine Schwächung des Vertrauens in diejenigen Institutionen und Personen, die für den Reformprozess als Ganzes die politische Verantwortung tragen.

Es gehört zu den wesentlichen Zielen des Reformkurses 2003, diese Situation zu verändern und den Reformprozess auf eine sichere Planungsgrundlage abzustützen. Mit der Verringerung des Umfangs, vorgezogenen Aussonderungen von Waffensystemen, Reduzierungen bei Rüstungsvorhaben und verstärkten Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit soll insbesondere die Anpassung an die vorgegebenen Finanzmittel erfolgen und so finanzielle Planungssicherheit erreicht werden. Ob dies gelingt, wird entscheidend von der tatsächlichen zukünftigen Höhe des EPI 14 und der Verlässlichkeit mittelfristiger Finanzplanungen abhängen. Die Studienergebnisse zur Finanzierung der 250.000-W-Bundeswehr (s.o.) weisen insgesamt erhebliche finanzielle Risiken für den Reformkurs 2003 aus.

Neben den finanziellen Perspektiven wird die Planungssicherheit auch durch die Ungewissheit über die Zukunft der Wehrpflicht beeinträchtigt.

B.

Alternativen

I. Zur ökonomischen Effizienz der Wehrpflicht

Die aktualisierten Studien führten erneut zu dem Ergebnis, dass eine Freiwilligen-Bundeswehr, die etwa dieselbe Leistungsfähigkeit hat wie die 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr, deutlich geringere Kosten verursacht und ökonomisch effizienter ist.

Untersucht wurden daher aus ökonomischer Sicht folgende Alternativen:

1. die 250.000-Wehrpflichtigen-Bundeswehr (Bezugsmodell)
2. die personell äquivalente Freiwilligen-Bundeswehr (Übernahme der bisher von Wehrpflichtigen wahrgenommenen Aufgaben durch Freiwillige)
3. die 200.000-Freiwilligen-Bundeswehr
4. die fiskalisch kostenneutrale Freiwilligen-Bundeswehr
5. die Freiwilligen-Bundeswehr bei einem vorgegebenen Verteidigungshaushalt in Höhe von 24,4 Mrd. €

In diese vergleichende Untersuchung wurden insofern nur Modelle einbezogen, die gleiche oder geringere fiskalische Kosten verursachen als die 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr. Aus fiskalischer Sicht sind deshalb keine zusätzlichen Finanzmittel bereitzustellen, die etwa zu einer höheren Belastung des staatlichen Haushalts oder der Steuerzahler führen.

Die Annahmen wurden grundsätzlich so festgelegt, dass eine Vergleichbarkeit der Modelle gewährleistet ist. Dazu gehört auch, dass von eingenommenen Strukturen hinsichtlich der personellen Eckwerte ausgegangen und durchgehend in Preisen von 2004 gerechnet wurde. Als Messgröße für die Qualität der Ausrüstung wurden als einheitliche Basis die Ausgaben für Ausrüstungsbeschaffungen („major equipment expenditures“) je Soldat gewählt⁴.

⁴ Als Messgröße hierfür könnte auch die oft verwendete „70 % : 30 %“-Relation im Verhältnis der Betriebsausgaben zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben gewählt werden. Als Kennzahl für die Qualität der Ausrüstung ist diese Messgröße allerdings nicht unproblematisch. So würde etwa eine Verringerung der Betriebsausgaben infolge haushaltsbedingter Einsparauflagen zu der logisch wenig überzeugenden Konsequenz führen, dass dann auch die investiven Ausgaben proportional gesenkt werden können. In den Studien wurde dennoch auch dieser Ansatz durchgerechnet. Sie führten zu den gleichen bewertenden Aussagen.

Bei der Analyse und der Ermittlung der ökonomischen Effizienz wurden die sog. weichen Faktoren, die mit der Wehrpflicht verbunden sind, nicht einbezogen, da die Gewichtung dieser Faktoren in der Gesellschaft kontrovers diskutiert und von subjektiven Präferenzen und Erfahrungen bestimmt wird⁵. Entsprechend unterscheiden sich auch die Positionen von Parteien und gesellschaftlichen Gruppen zur gesellschaftspolitischen Bedeutung der Wehrpflicht. Ökonomische Analysen erlauben allerdings Aussagen über die Kosten, die mit diesen Faktoren verbunden sind.

Modelle und Modellrechnungen stellen stets eine Reduktion der komplexen Wirklichkeit dar. Sie erlauben keine punktgenauen Prognosen, ermöglichen jedoch die vergleichende Abschätzung der Konsequenzen von Alternativen.

Einen zusammenfassenden Überblick über die Ergebnisse der Modellrechnungen enthält die beigefügte Anlage 1.

⁵ Zu diesen Faktoren zählen die Verbindung zwischen Gesellschaft und Bundeswehr; Rückhalt und Interesse der Bundeswehr in der Gesellschaft und die Wehrpflicht als Ausdruck der Bereitschaft der Bürger, persönlich Mitverantwortung für den Schutz ihres Gemeinwesens zu übernehmen, andererseits jedoch auch der staatliche Eingriff in die persönliche Lebensplanung.

II. Ergebnisse

- 1) Eine Freiwilligen-Bundeswehr, die etwa die gleiche Leistungsfähigkeit wie die 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr hat und ca. 232.000 Freiwillige umfasst, verursacht jährlich mindestens 1,5 Mrd. € geringere fiskalische Kosten. Ja nach Variation der Parameter ist eine Senkung der fiskalischen Kosten bis zu 3 Mrd. € zu erwarten.

Wird als ökonomische Effizienz die Relation zwischen den zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einsetzbaren Kräften bei gleichen Beschaffungsausgaben je Soldat sowie gewährleisteter Aufwuchsfähigkeit („Rekonstitutionsfähigkeit“) einerseits und den verursachten fiskalischen Kosten andererseits zugrunde gelegt, so ist die ökonomische Effizienz dieser Freiwilligen-Bundeswehr um ca. 7 % höher, wobei Professionalisierungsgewinne⁶ noch nicht eingerechnet sind.

- 2) Die Umwandlung in eine 200.000-Freiwilligen-Bundeswehr senkt die fiskalischen Kosten um jährlich ca. 6 Mrd. € (ca. – 18 %). Allerdings führt dies zugleich zu einer Verringerung der im Ausland einsetzbaren Kräfte um mehr als 20 %. Eine solche Umwandlung verringert deshalb die ökonomische Effizienz.

Die gegenüber der EU und NATO eingegangenen Verpflichtungen zur Bereitstellung von Kräften zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung lassen sich nicht mehr erfüllen. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt nach NATO-Kriterien liegt um mehr als ein Drittel unter dem Durchschnitt der NATO-europäischen Staaten.

- 3) Kennzeichnend für die fiskalisch kostenneutrale Bundeswehr ist, dass die Umwandlung der 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr in eine Freiwilligen-Bundeswehr keine zusätzlichen fiskalischen Kosten verursacht.

Eine solche Freiwilligen-Bundeswehr hat einen Umfang von etwa 248.000 Freiwilligen. Damit wird der Umfang der zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einsetzbaren Kräfte um ca. 11 % erhöht. Die ökonomische

⁶ Dazu zählen etwa Erfahrung, Können und größere Verwendungsbreite eines Freiwilligen im Vergleich mit einem Wehrpflichtigen.

Effizienz erhöht sich – ohne Einrechnung von zusätzlichen Professionalisierungsgewinnen – um 10 %.

- 4) Sofern als politische Vorgabe die Höhe des Verteidigungshaushalts (Einzelplan 14) die gegenwärtig vorgesehene Höhe von 24,4 Mrd. € nicht übersteigen soll, würde die dann betreibbare Freiwilligen-Bundeswehr einen Umfang von etwa 215.000 Freiwilligen haben. Damit werden die fiskalischen Kosten um ca. 4 Mrd. € gesenkt. (- 12 %), zugleich verringert sich jedoch der Umfang der im Ausland einsetzbaren Kräfte zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung um 11 %. Wie bei der 200.000-Freiwilligen-Bundeswehr wären die Bündnisverpflichtungen gegenüber NATO und EU nicht einzuhalten.

Die ökonomische Effizienz bleibt etwa so wie bei der 250.000-Wehrpflichtigen-Bundeswehr.

- 5) Deutschland ist eine europäische Mittelmacht und Mitglied der NATO und EU. In einem demographischen und makroökonomischen Vergleich mit anderen europäischen Mittelmächten wäre ein Umfang der deutschen Streitkräfte von etwa 320.000 Freiwilligen und ein Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) von etwa 36 Mrd. € von der Bevölkerungszahl und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Wohlstandsniveau her angemessen.

Gemessen an diesen Größenordnungen weisen alle dargestellten Alternativen einen zu geringen Streitkräfteumfang aus. So liegt bei der 200.000-Freiwilligen-Bundeswehr der Streitkräfteumfang um ca. 37 % unter dem demographisch und makroökonomisch angemessenen Wert. Bei der fiskalisch kostenneutralen Freiwilligen-Bundeswehr wird dieser Wert um ca. 22 % unterschritten.

III.

Bewertung

Wesentlicher Auftrag der Bundeswehr ist es, im Rahmen der EU und im Bündnisrahmen der NATO zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung beizutragen. Bei einer Bewertung der Alternativen hat daher der Umfang der Streitkräfte, die für diese Aufgabe im Ausland einsetzbar sind, bei sonst gleichem Modernisierungsstand der Ausrüstung und gewährleisteter Aufwuchsfähigkeit besonderes Gewicht. Die ökonomische Effizienz ergibt sich aus der Relation dieser Zielgrößen zu den aufzuwendenden fiskalischen Kosten.

Unter diesem übergeordnetem Kriterium ergibt sich aus ökonomischer Sicht folgende Reihenfolge in der Bewertung der Alternativen:

- 1) die fiskalisch kostenneutrale Freiwilligen-Bundeswehr (ca. 248.000 Freiwillige)
- 2) die personell äquivalente Freiwilligen-Bundeswehr (Übernahme der bisher von Wehrpflichtigen wahrgenommenen Aufgaben durch Freiwillige; ca. 232.000 Freiwillige)
- 3) die 250.000 Wehrpflicht-Bundeswehr
- 4) die Freiwilligen-Bundeswehr bei einem vorgegebenem Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) von 24,4 Mrd. €(ca. 215.000 Freiwillige)
- 5) die 200.000-Freiwilligen-Bundeswehr

Innerhalb dieser Reihenfolge ist die fiskalisch kostenneutrale Freiwilligen-Bundeswehr mit ca. 248.000 Freiwilligen die vorteilhafteste Alternative. Im Vergleich mit den anderen Alternativen ermöglicht nur diese Alternative einen deutlich erhöhten Umfang der im Ausland einsetzbaren Kräfte zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

2) Die häufig geäußerte Vermutung, dass eine Freiwilligen-Bundeswehr den Auftrag der Bundeswehr effizienter erfüllt als eine Wehrpflicht-Bundeswehr, trifft in dieser generalisierenden Formulierung nicht zu. So zeigen die Studienergebnisse, dass dies im Vergleich mit der 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr zwar für die 248.000-Freiwilligen-Bundeswehr und die 232.000-Freiwilligen-Bundeswehr gilt, nicht jedoch für die 215.000-Freiwilligen-Bundeswehr und die 200.000-Freiwilligen-Bundeswehr.



Daraus folgt auch, dass es bei einer politisch vorgegebenen Höhe des Verteidigungshaushaltes (Einzelplan 14) von maximal 24,4 Mrd. € nicht vorteilhaft ist, die 250.000 Wehrpflicht-Bundeswehr in eine Freiwilligen-Bundeswehr umzuwandeln. Bei einer solchen Vorgabe ist die 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr vorteilhafter. Allerdings ist es dann notwendig, die mit dieser Konzeption verbundenen und im Teil A dargestellten planerischen Risiken zu vermeiden. Die dazu vorrangig erforderlichen Maßnahmen sind in der Anlage 2 dargestellt.

3) Die Studienergebnisse sind weder als ein Plädoyer für die Wehrpflicht noch als ein Plädoyer gegen die Wehrpflicht zu verstehen. Ihre Absicht ist es, zur Transparenz der Konsequenzen von Alternativen beizutragen.

Deutlich wird allerdings, dass eine Freiwilligen-Bundeswehr mit etwa der gleichen Leistungsfähigkeit wie die 250.000-Wehrpflicht-Bundeswehr geringere Kosten verursacht (-1,5 bis -3 Mrd. €). Wer die gesellschaftspolitische Bedeutung der Wehrpflicht und der mit ihr verbundenen positiven weichen Faktoren hoch bewertet, wird bereit sein, diese Kosten als gerechtfertigt anzusehen. Umgekehrt werden diejenigen, die diese gesellschaftspolitische Bedeutung eher gering bewerten und die sicherheitspolitische Aufgabe der Bundeswehr auch wegen der knappen Haushaltsmittel als das allein wesentliche Kriterium ansehen, zu einer gegenteiligen Auffassung kommen. Sache aller Bürger ist es, hierüber zu entscheiden.

Anlage 1

| Umfang Streitkräfte | Struktur 1) | 250.000 VW-Bw (Bezugsmodell) (FWDL: 25.000) | personell äquivalente F-Bw 232.000 F | 200.000 F-Bw | Fiskalisch kostenneutrale F-Bw | 248.000 F | F-Bw bei vor- gegebenem EPI 14 in Höhe von 24,4 Mrd |
|---|--|--|--|--|---|--|--|
| | | | | | | | |
| Für Auslandsinsätze geeignete Soldaten nach Status (Veränderung in %) | Permanent bereitstellbares Auslandskontingent (Veränderungen in %) | 100 % | + 18 % | + 0,3 % | + 24 % | + 8 % | |
| | | 100 % | etwa wie bei 250.000-VW-Bw | - 21 % | + 11 % | - 11 % | |
| Qualität Ausrüstung (Messgröße: major equipment expenditures je Soldat, einheitlich als Basis angesetzt) | Verursachte fiskalische Kosten | 30.000,- / Soldat | 30.000 / S | 30.000,- / Soldat | 30.000,- / Soldat | 30.000,- / Soldat | |
| | | 33,8 | 31,6 | 27,7 | 33,8 | 29,6 | |
| Investitionsquote 2) | Erforderliche Höhe EPI 14 | 26,4 | 26,3 | 22,6 | 28,4 | 24,4 | |
| | | 35,9 % | 34,6 % | 34,5 % | 34,2 % | 34,4 % | |
| Umfang im makroökonomischen Vergleich mit europ. Mittelmächten (FR, GB, IT) | Umfang im Vergleich mit Durchschnitt NATO-Europa (2,0%) | In F-Äquiv. -26,7 % mit Wehrpl. -21,1 % | - 26,7 % | - 36,7 % | - 21,7 % | - 32,0 % | |
| | | 1,47 % | 1,47 % | 1,29 % | 1,57 % | 1,38 % | |
| Verteidigungsquote V/Q nach NATO-Kriterien | Im Vergleich mit Durchschnitt NATO- Europa (2,0%) | - 26 % | - 26 % | - 35 % | - 21 % | - 31 % | |
| | | Rekonstruktionsfähigkeit (Annahme: 300.000 V-Umfang zusätzl. Ausgaben bei Kosten berücksichtigt) | gewährleistet | kann ge- währleistet werden, zusätzliche Ausgaben | kann gewährleist werden, deutlich höhere zusätzl. Ausgaben | kann gewährleist werden, zusätzl. Ausgaben | kann gewährleist werden, zusätzliche Ausgaben |
| Ökonomische Effizienz (Bezugsgröße: fiskalische Kosten und permanentes Auslandskontingent bei gleichen Beschäftigungsausgaben/Soldat; Veränderungen in %) | | 100% | + 7 % | - 4 % | + 10 % | + 1 % | |
| | | | | | | | |

1) Gerechnet wurde bei allen Modellen mit zusätzlich 2.500 Wehrübungsplätzen
 2) Die Investitionsquote ist als Messgröße für die Qualität der Ausrüstung / Ausstattung nur begrenzt geeignet.
 So würden etwa Rationalisierungsgewinne bei den Betriebsausgaben wegen der Proportionalisierung zu einem geringeren Bedarf an investiven Mitteln führen. Dies ist eine wenig realistische Annahme.

Anlage 2

Was ist aus ökonomischer Sicht notwendig, um den Reformkurs abzusichern ?

a) vorrangig:

Beseitigung Unterfinanzierung, Erhöhung verteidigungsinvestiver Ausgaben und finanzielle Planungssicherheit

b) dazu im einzelnen:

- deutliche Erhöhung EPI 14 spätestens ab 2007
- Anschubfinanzierung für Reform (insbes. für Rationalisierungsinvestitionen)
- beschleunigter Personalabbau Zivilpersonal
- finanzielle Planungssicherheit in realen monetären Größen (Inflationsausgleich, Gehalts-/Lohnerhöhungen und zusätzliche Finanzmittel für Auslandseinsätze nicht aus EPI 14 zu erwirtschaften)
- Intensivierung Rationalisierungsstrategien (AR/KLV, Controlling, strategische Partnerschaften mit Industrie und Wirtschaft; gemeinsame Rationalisierungsstrategien mit Bündnispartnern)
- Anpassungen im Haushaltsrecht und im Dienstrecht, um Ressourcen flexibler steuern zu können
- innovative Formen der Finanzierung
- als Schlüssel-Kennzahlen verwenden:
 - 1) Equipment expenditures je Soldat
 - 2) verteidigungsinvestive Ausgaben als Anteil am BIP } stufenweise anheben auf Niveau GB
- generell: optimierte Balance zwischen Stabilität und Anpassungsfähigkeit des SK-Systems Bw („Streitkräfte als lebendes System“)
 - 1) Stabilität. Finanzielle und strukturelle Planungssicherheit als Basis
 - 2) Anpassungsfähigkeit:
 - finanziell: genügend Freiräume für jährliche Steuerung der Finanzmittel
 - strukturell: Modularisierung / Bildung von Auslandskontingenten aus jeweils erforderlichen Modulen; zuverlässige und vernetzte Führungs- und Informationssysteme („Network centric Warfare“)
- Realisierung Grand-Strategy-Konzept national und im Bündnisrahmen