

Prof. Dr. J. Schnell, GenLt a.D.

Dipl.- Kfm. G. Á. Straub, Olt

Universität der Bundeswehr München
Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften
- Sicherheits- und Militärökonomie -
- Streitkräftemanagement -

Werner-Heisenberg-Weg 39
D-85577 Neubiberg

Juergen.Schnell@unibw-muenchen.de
Gabriel.Straub@unibw-muenchen.de

Tel. 0 89/ 60 04 - (0) 22 97



FAKULTÄT FÜR WIRTSCHAFTS- UND
ORGANISATIONSWISSENSCHAFTEN
- SICHERHEITS- UND MILITÄRÖKONOMIE -
- STREITKRÄFTEMANAGEMENT -

STUDIEN ZUR ZUKUNFT DER BUNDESWEHR

- UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE -

**Teilstudie H - Zur ökonomischen Effizienz der Wehrpflicht am
Beispiel der Bundeswehr - Ist eine Wehrpflichtarmee „billiger“
und „effizienter“ als eine Freiwilligenarmee?**

Stand: 21.2.2000

Vorbemerkung

1. In der Diskussion um die Zukunft der Bundeswehr wird häufig vermutet, daß die Bundeswehr als Wehrpflichtarmee „billiger“ und „effizienter“ sei als eine vergleichbare, jedoch nur aus Freiwilligen bestehende Bundeswehr.

Die Prüfung dieser Vermutung ist Gegenstand dieser Teilstudie.

2. Schlüsselgrößen bei einer solchen Prüfung sind die Begriffe „Kosten“ und „Effizienz“. Je nachdem wie diese Begriffe definiert werden, ergeben sich unterschiedliche Ergebnisse.

Dabei ist vor allem von Bedeutung, ob und in welchem Ausmaß sog. „weiche Faktoren“ bei der Entscheidung über die Wehrform bzw. in den Begriff der Effizienz einbezogen werden. Dazu zählen etwa die Wirkungen auf die gesellschaftliche Integration der Streitkräfte, ihre Führungskultur und ihr Selbstverständnis oder auch die Bedeutung eines Dienstes für die Gemeinschaft. Zu den weichen Faktoren ist allerdings auch der mit der Wehrpflicht verbundene Eingriff in die Lebensplanung der Wehrpflichtigen zu zählen. Derartige „weiche Faktoren“ sind grundsätzlich nicht oder nur begrenzt quantitativ meßbar.

Notwendig ist auch der Hinweis, daß die Effizienz alternativer Wehrformen in erheblichem Umfang von übergeordneten sicherheitspolitischen Zielen und Strategien sowie der sicherheitspolitischen Umwelt beeinflußt wird.¹

Kontroverse Aussagen zur Effizienz alternativer Wehrformen hinsichtlich der Bundeswehr haben im wesentlichen hier - bei den bewertenden Einschätzungen der weichen Faktoren, der sicherheitspolitischen Entwicklung sowie in normativen Vorstellungen - ihre Ursachen.²

3. Für einen rationalen Diskurs über den Nutzen und die Kosten alternativer Wehrformen halten die Verfasser deswegen ein Vorgehen für zweckmäßig, das aus zwei Schritten besteht. Auszugehen ist grundsätzlich von den erforderlichen militärischen Fähigkeiten.³ In einem ersten Schritt sollten dann auf der Grundlage klärender Definitionen soweit wie möglich die quantitativen Konsequenzen alternativer Wehrformen unter besonderer Berücksichtigung von Kosten und Ausgaben ermittelt werden. In einem weiteren zweiten Schritt sind dann insbesondere die weichen Faktoren einzubeziehen.

Ein solches Vorgehen erhöht die Transparenz der Entscheidungssituation und verdeutlicht klarer die subjektiven Wertungen und Gewichtungen vor allem der weichen Faktoren als dies bei einem Vorgehen zu erwarten ist, das sich von Anfang an etwa auf eine Auflistung bzw. einen Vergleich von Vor- und Nachteilen beschränkt oder von wertenden Vorentscheidungen ausgeht.

¹ zu absehbaren Entwicklungstendenzen vgl. SCHNELL, J., Allgemeine Entwicklungstendenzen im internationalen System, Neubiberg, 1999.

² Nicht selten reflektieren derartige Aussagen ideologische Grundpositionen und Verfestigungen bei Gegnern und Befürwortern der Wehrpflicht.

³ Diese Fähigkeiten sind im wesentlichen aus den Risiken und Chancen möglicher sicherheitspolitischer Entwicklungen abzuleiten.

Eine auf quantitative und ökonomische Größen hin angelegte Analyse ermöglicht es zugleich, Mehrkosten oder Effizienzmindernungen infolge der Berücksichtigung weicher Faktoren abzuschätzen. Mittelbar wird so auch der in Geldgrößen ausgedrückte Wert deutlich, den eine Gesellschaft oder auch Gruppen in der Gesellschaft den weichen Faktoren zuordnet bzw. zuzuordnen bereit ist.

Die Entscheidung über die Wehrform ist stets eine politische und gesellschaftliche Grundentscheidung, bei der der soziale Nutzen und die sozialen Kosten der jeweiligen Wehrform als Ganzes abzuwägen und in einem gesellschaftlichen Diskurs zu einem möglichst weitgehenden Konsens zu bringen sind. Es wäre allerdings wenig rational, wenn ein solcher Prozeß ohne Abschätzung der Kosten und Leistungen erfolgen würde. Diese Teilstudie soll deshalb zur Rationalität der Entscheidung über die zukünftige Wehrform der Bundeswehr beitragen.

Auf die Allgemeinen Vorbemerkungen zu dieser Studienreihe „Zukunft der Bundeswehr“ wird hingewiesen.

I. Bezugsmodell, methodisches Vorgehen und wesentliche Annahmen

1. Als Bezugsmodell wird die Bundeswehr gewählt. Zugrundegelegt werden dabei - entsprechend der bisherigen und noch gültigen Konzeption - ein Friedensumfang von etwa 340.000 Soldaten und eine Personalstruktur, wie sie im sog. Personalstrukturmodell 340 (PSM 340) vorgesehen ist. Dazu gehört u.a. ein Anteil von etwa 138.000 Wehrpflichtigen sowie eine Grundwehrdienstdauer von 10 Monaten.

Gerechnet wird mit den Soll-Größen dieses Personalstrukturmodells. Ebenfalls mit Sollgrößen wird bei dem Finanzbedarf gerechnet.⁴

Für das Bezugsmodell der Bundeswehr 340.000 wird ferner angenommen, daß die strukturellen Möglichkeiten zur Verbesserung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung realisiert sind.

2. Als methodischer Grundansatz wird ein Vorgehen gewählt, bei dem alle Wehrpflichtigen durch Freiwillige so substituiert werden, daß die bisher von Wehrpflichtigen wahrgenommenen Tätigkeiten von Freiwilligen übernommen werden. Dies bedeutet auch, daß alle bisher einsetzbaren Hauptwaffensysteme in grundsätzlich gleicher Weise wie bisher einsetzbar blieben.
3. Als Meßgrößen der Leistungsfähigkeit werden - entsprechend den beiden Hauptauftragskomponenten der Bundeswehr - Meßgrößen der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie Meßgrößen der Fähigkeit zur Bündnis- und Landesverteidigung verwendet.

Wesentliche Meßgrößen der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind bereit-

⁴ Ein Rechnen mit Ist-Größen würde wegen ihrer jährlichen Veränderungen infolge haushaltspolitischer Eingriffe verzerrend wirken und Vergleiche stark beeinträchtigen.

stellbare Auslandskontingente sowie der Anteil von Soldaten, die im Rahmen des Gesamtumfanges für die Krisenreaktionskräfte (KRK) verfügbar sind.⁵ Ergänzend kann mit Brigadeäquivalenten gerechnet werden.

Wesentliche Meßgröße der Fähigkeit zur Bündnis- und Landesverteidigung ist der Verteidigungsumfang. Abweichend von der bisherigen Konzeption, die einen Verteidigungsumfang von 670.000 Soldaten vorsieht, wird bei der Vergleichsanalyse ein Verteidigungsumfang von 500.000 Soldaten als ausreichend zugrundegelegt.⁶

Den Meßgrößen der Leistungsfähigkeit stehen die Meßgrößen der Kosten gegenüber. Als Basismeßgröße wird hier die Höhe der Verteidigungsausgaben (EPL 14) gewählt. Gesondert werden dann weitere fiskalische Kosten einbezogen.

Meßgrößen der Effizienz sind die aus den Meßgrößen der Leistungsfähigkeit und der Kosten gebildeten Quotienten.

4. Wesentliche Grundannahmen sind:

- a) Um genügend qualifizierte Freiwillige zu gewinnen, wird bei der Freiwilligen- Bundeswehr mit höheren Personalausgaben je Freiwilligen als bisher gerechnet.⁷
- b) Die Leistung, die ein Freiwilliger auf einen bisher von einem Wehrpflichtigen besetzten Dienstposten erbringt, ist nicht geringer als diejenige des Wehrpflichtigen.
- c) Für die durchschnittliche Verpflichtungszeit eines freiwilligen Mannschaftsdienstgrades werden fünf Jahre zugrundegelegt..
- d) Der Ausbildungsbedarf, der z.Zt. bei einem Wehrpflichtigen angesetzt wird, um einen bestimmten Dienstposten wahrnehmen zu können, unterscheidet sich nicht von dem Ausbildungsbedarf für den Freiwilligen, der den Wehrpflichtigen ersetzt.
- e) Bei dem Bedarf an investiven Finanzmitteln wird zunächst mit einer Relation von „30% investive Ausgaben“ zu „70% Betriebsausgaben“ gerechnet. Wegen der Problematik dieser groben Faustregel wird ergänzend mit differenzierenden Annahmen gerechnet.
- f) Die Aufwuchsfähigkeit der Freiwilligen- Bundeswehr wird durch Freiwillige- im wesentlichen durch ausscheidende Zeitsoldaten - gewährleistet.⁸

⁵ Diese Meßgröße wird ebenfalls verwendet, weil sie vom BMVg unverändert bevorzugt genutzt wird. Vgl. z.B. „Bestandsaufnahme“ des BMVg vom 3.5.1999.

⁶ Dieser Wert ergibt sich als plausibler, allerdings eher zu hoch angesetzter Wert aus Partialanalysen zum sicherheitspolitischen Umfeld.

⁷ Höhere Einstufungen in Anlehnung an Polizei oder BGS und/ oder Intensivierung der zivil nutzbaren Ausbildung (Berufsförderungsdienst u.ä.). Bei der Deckung des Freiwilligenbedarfs ist allerdings auch zu berücksichtigen, daß sich infolge der Öffnung der Streitkräfte für Frauen das Freiwilligenpotential vergrößert.

⁸ Grundlage für die Realisierbarkeit dieser Annahmen ist eine gesonderte Partialanalyse.

II. Ergebnisse

1. Die Vermutung, daß die Bundeswehr als Wehrpflichtarmee billiger sei als eine vergleichbar leistungsfähige Freiwilligenarmee, konnte in dieser Teilstudie nicht bestätigt werden. Die Teilstudie ergab deutliche Kosten -und Effizienzvorteile für eine Bundeswehr, die aus Freiwilligen besteht.
2. Als vergleichbare Freiwilligenarmee würde die Bundeswehr einen Friedensumfang von etwa 280.000 Soldaten haben.

Diese Freiwilligenarmee, die sich infolge der Substitution ergäbe, würde auf der Kostenseite zu geringeren Kosten und auf der Leistungsseite zu höheren Leistungen führen. Ihre Effizienz ist deshalb höher als die 340.000- Bundeswehr des Bezugsmodells. Die Veränderung dieser Größen hängt von den gewählten Meßgrößen ab.

3. Sofern als Meßgröße der Kosten die Höhe des Verteidigungshaushalts gewählt wird und ein investiver Anteil von 30% an den Verteidigungsausgaben als ausreichend angesehen wird, kostet die Freiwilligenarmee zwischen 4-5 Mrd. DM weniger.⁹ Dies entspräche einem Einsparvolumen von ca. 9% des Verteidigungshaushalts.

Sofern abweichend von der „70%:30%- Faustregel“ angenommen wird, daß auch bei einer Freiwilligen- Bundeswehr die Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie für militärische Beschaffungen in der Größenordnung beizubehalten sind, kostet die Freiwilligenarmee etwa 3-4 Mrd. DM weniger. Das Einsparvolumen würde dann ca. 7% betragen.

4. Aus gesamtfiskalischer Sicht sind auf der Kostenseite weitere Kostenpositionen einzubeziehen.

Die Wehrpflicht verursacht nicht nur Kosten im Verteidigungshaushalt, sondern weitere fiskalische Kosten¹⁰ für den zivilen Ersatzdienst. Sie liegen gegenwärtig bei ca. 2,5 Mrd. DM. Bei einem Aussetzen oder Wegfall der Wehrpflicht würden diese fiskalischen Kosten entfallen.

5. Zu berücksichtigen sind ferner die fiskalischen Wirkungen auf die Pensionen und Versorgungsbezüge der Berufssoldaten und Beamten der Bundeswehr. Bei einer Umwandlung der Bundeswehr in eine Freiwilligenarmee sind hier Einsparungen in einer Größenordnung von ca. 0,5 Mrd. DM zu erwarten.¹¹
6. Aus fiskalischer Gesamtsicht ist deshalb bei Aufsummierung dieser Kostenpositionen die Freiwilli-

⁹ Bei der Festlegung der Parameter wurden vorsichtige und für die Wehrpflicht eher vorteilhafte Annahmen zugrundegelegt.

¹⁰ Fiskalische Kosten sind staatliche Ausgaben.

¹¹ In diesem Umfang sind diese Einsparungen allerdings erst langfristig realisierbar.

genarmee um etwa 7 Mrd. DM „billiger“. ¹²

7. Auch auf der Leistungsseite ist das Ausmaß der Veränderung von den gewählten Meßgrößen abhängig.

Gemessen an dem Umfang eines permanent bereitzustellenden Auslandskontingents zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung würde sich dieser Umfang bei einer vergleichbaren Freiwilligenarmee um etwa 30% erhöhen.

Wählt man als Meßgröße den möglichen Umfang der Soldaten in Krisenreaktionskräften („KRRK-Umfang“), so könnte dieser Wert auf mehr als 100.000 erhöht werden.

Der Verteidigungsumfang bleibt den Annahmen entsprechend gleich.

8. Auf der Leistungsseite wurden bei den angegebenen Werten keine qualitativen Aspekte berücksichtigt. Die Grundannahme war, daß Wehrpflichtige und Freiwillige bei ihren Tätigkeiten auf den jeweiligen Dienstposten dieselbe Leistung erbringen.

Diese Grundannahme ist wenig realistisch, da die empirisch vielfach belegten Lernkurveneffekte vernachlässigt werden. Ein freiwilliger Mannschaftsdienstgrad (SaZ 4) erlangt durch Lerneffekte eine höhere Leistungsfähigkeit (Professionalität) als ein Wehrpflichtiger, der dieselbe Tätigkeit nur für eine begrenzte Anzahl von Monaten wahrnimmt. Auf der Leistungsseite entstehen deshalb infolge der Substitution zusätzliche Professionalisierungsvorteile. Eine exakte Bestimmung des damit erreichbaren Leistungsgewinns ist schwierig, da je nach Tätigkeit unterschiedliche Faktoren zusammenwirken. Legt man die Erfahrungswerte arbeitsintensiver Produktionsprozesse zugrunde, so kann von einem Leistungsgewinn von 20% ausgegangen werden, der in einen höheren Stand des Könnens auf dem jeweiligen Dienstposten zum Ausdruck kommt.

Als vorsichtiger Wert für den Leistungsgewinn einer vergleichbaren Freiwilligenarmee infolge des höheren Professionalisierungsgrades kann ein Wert in der Größenordnung von 10% vermutet werden.

9. Die Effizienz bringt das Verhältnis von Leistung zu Kosten zum Ausdruck. Ihre Änderung hängt von den Meßgrößen ab, die für die Leistung und für die Kosten gewählt werden. Je nachdem, welche der angegebenen Meßgrößen verwendet wird, ergibt sich ein variierender Wert für die Effizienzänderung.

Sofern auf der Kostenseite der Freiwilligenarmee die oben angegebene Minderung der fiskalischen Kosten um ca. 7 Mrd. DM angesetzt und auf der Leistungsseite ein Leistungsgewinn von insgesamt (mindestens) 30% zugrundegelegt wird, wäre eine vergleichbare Freiwilligenarmee aus ökonomischer Sicht um etwa 50% effizienter.

¹² Um Mißverständnissen vorzubeugen, wird noch einmal darauf hingewiesen, daß das (mit Soll-Größen rechnende) Bezugsmodell nicht mit einem an den zukünftige erforderlichen Fähigkeiten ausgerichteten Modell der zukünftigen Bundeswehr zu verwechseln ist. Vgl. dazu die Teilstudie F dieser Studienreihe. Die wesentliche Funktion des Bezugsmodells besteht darin, an diesem Modell die Hypothese einer „billigeren“ und „effizienteren“ Wehrpflichtarmee zu überprüfen.

10. In Freiwilligenarmeen ist grundsätzlich infolge der höheren Kosten für den Faktor Arbeit der Rationalisierungs- und Modernisierungsdruck größer als in Wehrpflichtarmeen. Sofern dieser Effekt, der sowohl auf die Kosten- als auch die Leistungsseite wirkt, einbezogen wird, ist eine Effizienzsteigerung von über 50% zu erwarten.
11. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird zur Abschätzung der ökonomischen Effizienz der Wehrpflicht ein vom Ansatz her andersartiges methodisches Konzept verwendet, das auf den Vergleich von volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten hin angelegt ist. Als Meßgröße dieser Kosten dienen entgangene Beiträge zum Sozialprodukt infolge alternativer Wehrformen. Sofern eine bestimmte militärische Leistung nicht mit den volkswirtschaftlich geringeren (geringsten) Kosten erbracht wird, entstehen volkswirtschaftliche Opportunitätskosten, die als Wohlfahrtsverluste interpretiert werden können. Die Messung dieser Kosten bzw. Wohlfahrtsverluste ist allerdings mit erheblichen methodischen Problemen verbunden. Vorliegende Schätzungen weichen in ihren Ergebnissen je nach dem gewählten methodischen Konzept stark voneinander ab. Die Bandbreite reicht von weniger als einer Milliarde DM Opportunitätskosten bis zu ca. 8-9 Mrd. DM Opportunitätskosten pro Jahr. Eine Analyse der unterschiedlichen Konzepte zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten würde über den Rahmen dieser Studie hinausgehen. Von einer Berücksichtigung dieser Konzepte wird deshalb in dieser Studie abgesehen.

Einen gesonderten volkswirtschaftlichen Aspekt stellen die Einkommensverluste der Wehrpflichtigen dar, die aus volkswirtschaftlicher Sicht eine nur auf diese Gruppe begrenzte Naturalsteuer darstellen und deshalb oft unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit diskutiert werden. Auch bei der Ermittlung dieser Einkommensverluste bzw. Naturalsteuer ergeben sich nicht unerhebliche methodische Probleme, etwa bei der Frage, ob nur die direkten Einkommensverluste oder auch Einkommensverluste infolge eines verzögerten Eintritts in das Berufsleben einzurechnen sind und entsprechend die Einkommensverluste auf die gesamte Lebensarbeitszeit zu beziehen sind.¹³

Sofern ersatzweise die Differenz zwischen den Personalausgaben für einen freiwilligen Mannschaftsdienstgrad im 1. Dienstjahr und einem Grundwehrdienstleistenden zugrundegelegt wird, liegt die Größenordnung der Einkommensverluste bzw. Naturalsteuer der Wehrpflichtigen und Ersatzdienstleistenden bei 3,5 Mrd. DM.¹⁴

¹³ Gegenzurechnen wären hier allerdings dann auch die positiven Wirkungen, die Wehrdienst oder Ersatzdienst auf die Berufsfähigkeit haben können.

¹⁴ Andere Analysen kommen zu deutlich höheren Werten.

III. Anmerkungen und Hinweise

1. Die für die Ergebnisse dieser Studie verwendeten einzelnen Parameter wurden unter Nutzung eines rechnergestützten Modells auf ihre Sensitivität hin geprüft. Die Aussage, daß eine vergleichbar leistungsfähige Freiwilligen- Bundeswehr aus ökonomischer Sicht kostengünstiger und effizienter sei, erwies sich dabei im Rahmen von plausibel begründbaren Parameteränderungen als stabil.¹⁵
2. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Effizienz alternativer Wehrformen in erheblichem Ausmaß von der sicherheitspolitischen Umwelt und sicherheitspolitischen Grundentscheidungen beeinflußt wird.

Grundsätzlich sind Wehrpflichtarmeen dann kostengünstiger und effizienter, wenn ihr Auftrag rein defensiver Natur ist, kurzfristig ein hoher Verteidigungsumfang erforderlich ist und zusätzliche Reservistenpotentiale zu bilden sind. Je schwächer diese Bedingungen und Forderungen ausgeprägt sind, desto stärker nehmen die Effizienzvorteile einer Wehrpflichtarmee ab. Dies gilt grundsätzlich auch für die Bundeswehr im Zusammenhang mit dem Ende des Kalten Krieges und ihrem veränderten Auftrag, der in einem deutlich erweiterten Einsatzspektrum zum Ausdruck kommt.

Die Ausbildung von Wehrpflichtigen erfordert und bindet ständig Ressourcen. Dieser Ressourcenaufwand ist aus ökonomischer Sicht insbesondere dann gerechtfertigt, wenn auf der Leistungsseite ein großes Reservistenpotential mit hohem Nutzungsgrad für die Auftrags Erfüllung entsteht. Für die Bundeswehr bezieht sich dies im wesentlichen auf den Verteidigungsfall.

Wenn die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten eines solchen Falls sowie der Anteil des zu nutzenden Reservistenpotentials relativ gering ist, verschieben sich die Kosten- Leistungs- Relationen. Ein großer Teil des Ausbildungsaufwandes wird dann zu einer nicht nutzbaren, „verlorenen“ Ausbildungsinvestition. Es wird gewissermaßen ein großer „Berg“ von Reservisten ausgebildet, von denen jedoch nur ein relativ geringer Teil für den Aufwuchs auf den Verteidigungsumfang benötigt wird.¹⁶ Aus ökonomischer Sicht bedeutet dies bei gegebenem und knapp angesetztem Verteidigungshaushalt dann eine Fehlsteuerung der Ressourcen, wenn die Überdimensionierung der Vorsorge für den Verteidigungsfall zu Lasten der erforderlichen präsenten Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung geht und notwendige Investitionen verhindert.

Eine solche Fehlsteuerung wird oft durch das mit einer Wehrpflicht unvermeidbar verbundene und gesellschaftspolitisch berechtigte Prinzip der Wehrgerechtigkeit verstärkt. Für die Planung von

¹⁵ Verständlicherweise veränderten sich je nach Parametervariation Einsparvolumen und Effizienz.

¹⁶ Bei der 340.000- Bundeswehr wird durch die ausscheidenden Wehrpflichtigen in einem Fünfjahreszeitraum ein Reservistenpotential von ca. 750.000 Reservisten ausgebildet, von denen ca. 330.000 für den Aufwuchs auf den Verteidigungsumfang von 670.000 benötigt werden. Dies entspräche einem Nutzungsgrad von 44%. Wird ein Zeitraum von zehn Jahren und ein Verteidigungsumfang von 500.000 zugrundegelegt, sänke der Nutzungsgrad auf eine Größenordnung von 10%. Zu berücksichtigen ist hier insbesondere auch die erhebliche Vergrößerung der für einen Aufwuchs nutzbaren Warnzeit hinsichtlich möglicher konventioneller militärischer Bedrohungen.

Streitkräfteumfängen und -strukturen wird dann dieser gesellschaftspolitische Aspekt leitend - man plant gewissermaßen um die vorgegebene Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit herum und ist bestrebt, in diesem - von Anfang an effizienzbegrenzenden - Rahmen die Streitkräfte dann noch auf ihren eigentlichen Zweck hin zu optimieren. Dabei tritt regelmäßig ein weiteres effizienzminderndes Dilemma auf. Für die präsente Leistungsfähigkeit im Friedensumfang steigt die Effizienz mit der Dauer des Wehrdienstes. Genau dies jedoch ist im Normalfall nicht mit den budgetären Restriktionen und der Wehrgerechtigkeit verträglich. Um diese Vorgaben einzuhalten, bleibt als Lösungsmöglichkeit meist nur die Verkürzung der Wehrpflichtdauer, was unvermeidlich das Verhältnis des Ausbildungsaufwandes für die Wehrpflichtigen zur Nutzbarkeit dieser Ausbildung in den präsenten Streitkräften verschlechtert. Eine Flexibilisierung der Dauer des Wehrdienstes mildert zwar dieses Dilemma, kann aber die ökonomischen Effizienzvorteile der Freiwilligenarmee nicht ausgleichen.

Für eine solche Situation ist die gegenwärtige Bundeswehr ein nicht untypisches Beispiel. Sie ist unterfinanziert und leidet unter der Fehlsteuerung von Ressourcen.¹⁷

Es liegt in der Konsequenz dieser ökonomischen Überlegungen, daß infolge der abnehmenden Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz von Wehrpflichtarmeen bei gleichzeitigem Druck auf den staatlichen Haushalt europäische Bündnispartner ihre Wehrpflichtarmeen in Freiwilligenarmeen umwandeln.¹⁸

3. Zu den Ergebnissen dieser Teilstudie zählt, daß bei den getroffenen Annahmen und in einer plakativen Formulierung die Wehrpflicht zu Mehrkosten von etwa 7 Mrd. DM führt. Diese Mehrkosten lassen sich als geldmäßiger Ausdruck für den Wert interpretieren, der den weichen Faktoren der Wehrpflicht i.w. aus gesellschaftspolitischen Gründen zugeordnet wird. Es ist deshalb auch nicht gerechtfertigt, diese Mehrkosten unter Bezug auf ökonomische Effizienzanalysen als Ressourcenverschwendung zu bezeichnen.

Die ökonomische Effizienz ist nur ein Teil der gesellschaftlichen Effizienz. Diskutiert werden muß jedoch, ob es gerechtfertigt ist, diese Mehrkosten beizubehalten und nicht unerhebliche Effizienzeinbußen hinzunehmen, wenn der Verteidigungshaushalt ständig abgesenkt wird - ob man sich dies also bei einem strikten „Sparkurs“ noch leisten kann oder leisten will.

4. Es wäre ein Mißverständnis, wenn diese Studie als ein Plädoyer gegen die Wehrpflicht verstanden wird. Die Verfasser sehen sehr wohl die Vorteile einer Wehrpflicht. Sie halten es allerdings für erforderlich, daß dann auch die finanziellen Mittel in dem Umfang bereitgestellt werden, den der eigentliche sicherheitspolitische Zweck erfordert.

Die Teilstudie F dieser Studien „Zur Zukunft der Bundeswehr“ analysiert ein auf die sicherheitspolitischen Bedingungen hin ausgerichtetes fähigkeitsorientiertes Modell der Bundeswehr bei Beibehaltung der Wehrpflicht in der bisherigen Form: Als Finanzbedarf ergab sich dabei eine Größenord-

¹⁷ Vermutlich ist dies auch der wesentliche Grund für die vom Bundesminister der Verteidigung berufenen Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“.

¹⁸ Beispiele hierfür sind Frankreich, Belgien und die Niederlande. In Italien erwägt die Regierung ebenfalls die Umwandlung in eine Freiwilligenarmee.

nung von etwa 58 Mrd. DM des Verteidigungshaushalts.

Die Planung der Regierung sieht einen Verteidigungshaushalt von 43,7 Mrd. DM ab 2003 vor. Die Konsequenzen dieser haushaltsorientierten Planung sind in der Teilstudie A dieser Studienreihe dargestellt.

Sofern es bei der Haushaltsplanung der Regierung für den Verteidigungshaushalt bleibt, halten es die Verfasser auf der Grundlage der Analysen und Ergebnisse dieser Studie für problematisch, an der Wehrpflicht in ihrer bisherigen Ausformung festzuhalten. Je knapper die bereitgestellten Mittel sind, desto notwendiger ist es, sie auf den eigentlichen politischen Zweck von Streitkräften hin zu steuern und ökonomische Effizienzkriterien stärker zu berücksichtigen. Bei den beabsichtigten Kürzungen des Verteidigungshaushalts und den erkennbaren sicherheitspolitischen Entwicklungen spricht dies für eine Überprüfung und vermutlich deutliche Änderung der bisherigen Wehrform der Bundeswehr.

IV Zusammenfassung

1. Die Hypothese, daß die Wehrpflicht die „billigere“ und „effizientere“ Wehrform sei, wurde an einem an die gegenwärtige Bundeswehr angelehnten Bezugsmodell überprüft. Im Ergebnis zeigten sich aus ökonomischer Sicht deutliche Kosten- und Effizienzvorteile für eine Freiwilligenarmee.
2. Im Vergleich mit dem gewählten Bezugsmodell einer Wehrpflicht- Bundeswehr (340.000; 138.000 Wehrpflichtige; Grundwehrdienst 10 Monate) würde eine Freiwilligen- Bundeswehr, in der die Wehrpflichtigen durch Freiwillige substituiert wären, etwa 7 Mrd. DM weniger fiskalische Kosten verursachen und - bei einem gleichen Verteidigungsumfang von 500.000 - eine deutlich höhere Leistungsfähigkeit bei Auslandseinsätzen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung aufweisen. Der Friedensumfang der Freiwilligen- Bundeswehr läge bei 280.000 Berufs- und Zeitsoldaten. Unter ökonomischen Effizienzkriterien wäre diese Freiwilligen- Bundeswehr um mindestens 30% effizienter.
3. Wesentliche Konsequenzen einer Umwandlung der Bundeswehr in eine Freiwilligenarmee faßt die auf Seite 12 dargestellte Übersicht vergleichend zusammen. Zur Veranschaulichung wurden gerundete Werte gewählt, die sich an die gegenwärtige Situation anlehnen. Der Verteidigungshaushalt wurde mit dem gerundeten Ist- Wert von 1999 angesetzt, der von dem Soll- Wert des Bezugsmodells infolge der haushaltspolitischen Vorgaben abweicht. Insofern wurde das für die Hypothesenüberprüfung gewählte Bezugsmodell in der Übersicht etwas verändert.

Um die Änderung der Leistungsfähigkeit zu veranschaulichen, ist eine gemeinsame Bezugsgröße erforderlich. Für die Übersicht wurden dazu die Ergebnisse der Teilstudie F dieser Studienreihe gewählt, in der die Soll- Fähigkeiten auf der Grundlage einer fairen Risiko- und Lastenteilung im NATO- Bündnis ermittelt wurden. Diese Bezugsgröße verdeutlicht auch, daß die Umwandlung der Bundeswehr in eine Freiwilligenarmee bei Beibehaltung des Budgetansatzes von 1999 und Um-

schichtung der Mittel für den Zivildienst in den Verteidigungshaushalt noch nicht die Fähigkeiten hätte, die auf der Grundlage einer fairen Risiko- und Lastenteilung im Bündnis angemessen wären.

4. Es wäre ein Mißverständnis, wenn die Ergebnisse dieser Studie als Plädoyer der Verfasser für die Freiwilligenarmee verstanden würden. Sie sehen die Vorteile, die mit den weichen Faktoren einer Wehrpflicht verbunden sind. Bei den geplanten Kürzungen der Verteidigungsausgaben halten sie jedoch eine Überprüfung der Wehrform und einen gesellschaftlichen Diskurs über die zukünftige Wehrform für geboten.

	Bundeswehr <u>1999</u>	Bundeswehr bei Realisierung des Sparpakets der Bundesregierung und Beibehaltung von W10	Bundeswehr bei Realisierung des Sparpakets der Bundesregierung als Freiwilligenarmee und Umschichtung der Mittel für den Zivildienst	Bundeswehr bei Beibehaltung des Budgetansatzes von 1999 als Freiwilligenarmee und Umschichtung der Mittel für den Zivildienst
Verteidigungshaushalt gerundet in Mrd. DM p.A.	47	43,5	46	49,5
Ausgaben für Zivildienst gerundet in Mrd. DM p.A.	2,5	2,5	0	0
Ausgaben insgesamt gerundet in Mrd. DM p.A.	49,5	46	46	49,5

Anhalt für die Leistungsfähigkeit im Vergleich zu den Soll- Fähigkeiten der Bundeswehr auf der Grundlage der Teilstudie F	ca. 60-70%	<< 50%	ca. 70- 80%	>> 80%
---	------------	--------	-------------	--------

weitere Konsequenzen bezogen auf die Bundeswehr 1999

„Weiche“ Vorteile der Wehrpflicht	wie bisher	entfallen	entfallen
„Weiche“ Nachteile der Wehrpflicht	wie bisher	entfallen	entfallen
Fähigkeit zu Auslandseinsätzen (im Vergleich zu heute)	drastisch verringert	leicht gesteigert	merklich gesteigert
Investive Lücke	vergrößert sich	kann nicht zurückgeführt werden	kann sehr langfristig zurückgeführt werden
Effizienzsteigernde Umschichtungen innerhalb des Verteidigungshaushalts	nur sehr begrenzt möglich	ja; Größenordnung ca. 4 Mrd. DM pro Jahr	ja; Größenordnung ca. 4 Mrd. DM pro Jahr
Rückgang der Pensionszahlungen	etwa proportional zu Reduzierungen insgesamt	um ca. 0,5 Mrd. DM pro Jahr	um ca. 0,5 Mrd. DM pro Jahr
Vermeidung von Einkommensverlusten bei Grundwehr- und Zivildienstleistenden	nein	ja; Größenordnung über 3,5 Mrd. DM pro Jahr	ja; Größenordnung über 3,5 Mrd. DM pro Jahr
Vermeidung von volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten von Grundwehr- und Zivildienst	nein	ja	ja
Verteidigungsausgaben im NATO- Vergleich	weit unterdurchschnittlich	deutlich unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich