

# HAMBURGER BEITRÄGE

zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik

---

Jürgen Groß / Dieter S. Lutz

## **Wehrpflicht ausgedient?**

Heft 103

Hamburg, Juli 1996

## Impressum

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg besteht seit dem Juni 1971 und ist eine unabhängige Einrichtung in Form einer Stiftung des Bürgerlichen Rechts. Laut Satzung ist es Zweck der Institutsarbeit „sich im Rahmen der Friedensforschung speziell mit sicherheitspolitischen Problemen zu befassen und dabei die Kriterien von freier Forschung und Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Publizierung der Forschungsergebnisse zu erfüllen“. Im Sinne dieser Aufgaben gibt das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik die Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik heraus.

Die Hamburger Beiträge erscheinen in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die entsprechenden Autoren verantwortlich.

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des IFSH.

Bestellungen können nur in begrenztem Umfang angenommen werden. Anfragen sind zu richten an:

Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg  
Falkenstein 1  
D – 22587 Hamburg  
Tel.: 040 / 86 90 54 - 56

ISSN 0936 – 0018

## **Inhalt**

*Dieter S. Lutz*

Ist die Wehrpflicht überhaupt noch verfassungsgemäß? 5

*Dieter S. Lutz*

Ist eine Freiwilligen-Streitkraft billiger? 25

*Jürgen Groß*

Die Bundeswehr ohne Wehrpflichtige: 41  
Einige strukturelle Überlegungen



## **Ist die Wehrpflicht überhaupt noch verfassungsgemäß?**

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes haben in einer Vielzahl europäischer Staaten Erörterungen über die sicherheitspolitische Lage im ausgehenden 20. Jahrhundert stattgefunden. Diskutiert wurde u.a. auch die Frage der Wehrpflicht. Eine Reihe der unmittelbaren Nachbarn Deutschlands, darunter Belgien, die Niederlande und jüngst Frankreich, hat mittlerweile aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Lage die Wehrpflicht abgeschafft oder eine entsprechende Absicht erklärt (vgl. auch Schaubild Nr. 1).

Die Frage stellt sich, ob auch Deutschland die Wehrpflicht abschaffen bzw. aussetzen soll, vielleicht sogar muß. Mehrere Gründe und Gesichtspunkte sprechen dafür. Zu ihnen zählen sicherheitspolitische, verfassungsrechtliche, ökonomische, demokratiepolitische, ausbildungspolitische, technologische und abrüstungspolitische Aspekte. Zwei von ihnen besitzen besondere Bedeutung: Es sind der verfassungsrechtliche Aspekt und das ökonomisch-finanzielle Argument. Das zweite wird angesichts der gegenwärtigen Finanzsituation der Bundesrepublik Deutschland den realpolitischen Ausschlag geben. Der erste ist zwingend zu beachten; er ist deshalb Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen.

### *1. Ist die Abschaffung bzw. Aussetzung der Wehrpflicht verfassungsrechtlich zulässig?*

Nach Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG<sup>1</sup> stellt der Bund "Streitkräfte zur Verteidigung auf". Gemäß Art. 24 Abs. 2 GG kann sich der Bund "zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen". In Art. 12a Abs. 1 GG<sup>2</sup> schließlich heißt es: "Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden."

---

1 Art. 87a GG, eingeführt durch Gesetz vom 19. März 1956 (Bundesgesetzblatt I, S. III), neugefaßt durch Gesetz vom 24. Juni 1968 (Bundesgesetzblatt I, S. 709).

2 Eingeführt durch Gesetz vom 24. Juni 1968 (Bundesgesetzblatt I, S. 709).

# Europäische Wehrformen

## NATO-Länder ohne Wehrpflicht

	Soldaten
Belgien	45 400
Großbritannien	226 700
Kanada	73 200
Luxemburg	700

## Wehrpflicht ruht

Niederlande	71 000
<small>(ab Sept 96 Berufsarmee)</small>	

## NATO-Länder mit Wehrpflicht

	Soldaten insgesamt	Anzahl der Wehrpflichtigen	Dauer der Wehrpflicht (Monate)
Dänemark	25 700	8 400	9-11
Deutschland	340 000	160 000	10
Frankreich	394 000	188 000	10
<small>(Übergang zur Berufsarmee beschlossen)</small>			
Griechenland	178 200	124 400	18-21
Italien	321 000	176 000	10-12
Norwegen	33 900	20 100	6-9
Portugal	50 000	12 800	4
Spanien	204 100	80 000	9
Türkei	630 000	500 000	9-18

## Euroneutrale Länder

Estland	30 050	21 500	8
Österreich	39 300	18 800	8
Schweden	61 600	32 400	7,5-15
Schweiz	1 900	Miliz	max 300 Tage
	2 700		Gesamtdienstzeit
	<small>Uniformträger im Beamtenstatus</small>		

Aus: Information für die Truppe (IFDT) Nr. 4/April 1996, S. 21.

Wie die Formulierungen<sup>3</sup> der angeführten Normen zeigen, handelt es sich jeweils um "Kann-Bestimmungen". Dies wird insbesondere bei Art. 12a Abs. 1 GG deutlich ("Männer können ... verpflichtet werden"). Dies gilt aber auch für Art. 87a Abs. 1 GG: "Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf." Mit dieser - nicht im Imperativ formulierten Aussage - wollte der Verfassungsgeber klarstellen, daß *ausschließlich* dem Bund das Recht zusteht, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen (Exekutivkompetenz); es gibt auf diesem Gebiet keine Zuständigkeit der Länder. Art. 87a Abs. 1 GG ist deshalb auch nicht zufällig in Kapitel VIII des Grundgesetzes mit der Überschrift "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" verankert. Die Norm stellt vielmehr - verfassungssystematisch zutreffend - die Kompetenzergänzung zu Art. 73 Nr. 1 GG dar, wonach auch die ausschließliche Zuständigkeit der *Gesetzgebung* für das Verteidigungswesen dem Bund zukommt.

Vorschriften für Zuständigkeiten bzw. für Abgrenzungen von Zuständigkeiten, wie sie sich aus dem Wortlaut des Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 73 Abs. 1 GG ergeben, enthalten lediglich eine *Befugnis* - etwa zur Gesetzgebung -, nicht aber eine Verpflichtung.<sup>4</sup> Die Notwendigkeit solcher Zuständigkeitszuweisungen an den Bund ergibt sich aus den Grundgesetznormen Art. 30 und Art. 70. Diese beiden Normen weisen die "Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben" den *Ländern* zu, falls nicht das Grundgesetz "eine andere Regelung trifft oder zuläßt". Zwar hat jede Zuständigkeitsabgrenzung auch eine gewisse materiell-rechtliche Wirkung: Wird zum Beispiel von "Wehrpflicht" gesprochen, so darf damit davon ausgegangen werden, daß eine Pflicht zur Ableistung des Wehrdienstes nach der Verfassung

---

3 Im folgenden geht es vorrangig um Art. 12a GG und Art. 87a GG. Art. 24 Abs. 2 GG - ebenfalls eine "Kann-Bestimmung" - kommt insofern Bedeutung zu, als ein regionales System Kollektiver Sicherheit einerseits und Wehrpflicht andererseits nicht notwendigerweise im Widerspruch stehen, die Wehrpflicht aber, ja sogar militärische Streitkräfte generell, allerdings nicht die Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in einem regionalen System Kollektiver Sicherheit sind. Bezeichnenderweise enthielt das Grundgesetz von 1949 bereits Art. 24 Abs. 2; Art. 12a GG und Art. 87a GG wurden dagegen erst Jahre später hinzugefügt.

4 Vgl.: Maunz, Theodor, in: Maunz-Dürig-Herzog (MDH), Grundgesetzkommentar, Loseblattsammlung, München 1994, Randnummer 5 zu Art. 73 GG; Wienholtz, Ekkehard, Normative Verfassung und Gesetzgebung, Freiburg 1968, S. 42; Scheuner, Ulrich, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Band 4, Düsseldorf 1953, S. 94.

"zulässig" ist<sup>5</sup> - mehr aber auch nicht! Bloße Kompetenzräume, also von der Verfassung eröffnete Handlungsmöglichkeiten, können auch gesetzesfrei und unausgefüllt bleiben.<sup>6</sup>

Stellt aber Art. 87a Abs. 1 GG ausschließlich die Regelung der Zuständigkeit (Exekutivkompetenz) dar, so begründet diese Norm eine bloße Ermächtigung an den Bund, nicht jedoch eine Pflicht (Verfassungsauftrag), schon gar nicht ein "Grundrecht des Staates", dem notwendigerweise die Wehrpflicht mit dem Charakter einer "Grundpflicht" gegenüberstehen müßte.<sup>7</sup>

Diese Schlußfolgerung aus der Exegese von Art. 87a Abs. 1 GG wird bestätigt durch den Wortlaut von Art. 12a Abs. 1 GG selbst, ferner durch die systematische Stellung dieser Norm im Gefüge des Grundgesetzes sowie durch die historischen Motive des Parlamentarischen Rates bzw. durch die Entstehungsgeschichte der Wehrpflichtnorm im Rahmen des Grundgesetzes und seiner Novellierungen. Nochmals: Folgt man dem Wortlaut von Art. 12a Abs. 1 GG, so "können" Männer zum Wehrdienst verpflichtet werden. Diese Norm erklärt somit die Wehrpflicht, d.h. eine öffentliche Dienstpflicht gemäß dem Grundgesetz der Bundesrepublik für *zulässig*. Einen Imperativ setzt sie jedoch nicht. Art. 12a Abs. 1 GG ist dem Wortlaut nach ebenfalls eine "Kann-Vorschrift", nicht jedoch eine "Muß-Vorschrift". Die Wehrpflicht des Grundgesetzes besitzt somit keinesfalls den Charakter einer "Grundpflicht"; sie ist vielmehr "lediglich" eine Rechtspflicht, die erst durch die politischen Entscheidungsträger mit Leben gefüllt wird.

Im übrigen paßt Art. 12a Abs. 1 GG nur auf diese Weise, d.h. als Rechtspflicht interpretiert, auch in das rechtslogische und materielle Gesamtgefüge des Grundgesetzes: Im Gegensatz nämlich zur Weimarer Reichsverfassung (Überschrift des 2. Hauptteils: "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen") vermeidet das Grundgesetz gerade den

---

5 Vgl.: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE) 12, 45, 50; ferner: Maunz, in: ebda, Randnummer 7 zu Art. 73 Nr. 1 GG.

6 Ausführlicher: Lutz, Dieter S./Rittberger, Volker, Abrüstungspolitik und Grundgesetz, Baden-Baden 1976, insbes. S. 58ff.

7 Zum Spannungsverhältnis von Grundrecht und Rechtspflicht am Beispiel der Kriegsdienstverweigerung vgl.: Lutz, Dieter S., Wehrpflicht und Kriegsdienstverweigerung. Rechtspflicht versus Grundrecht?, in: Friedensanalysen Band 2, Frankfurt a.M. 1976, S. 163-183.



Begriff der Grundpflichten völlig, spricht auch nur - und das mit Nachdruck - von der Würde des Menschen und nicht etwa von der Würde des Staates.<sup>8</sup> Auch diese Abkehr vom früheren Verfassungsdenken, die auch als "Kopernikanische Wende" bezeichnet werden kann, ist als Reaktion der Väter und Mütter des Grundgesetzes zu verstehen auf die Abwertung des Individuums zugunsten des totalen Geltungsanspruches staatlicher Interessen insbesondere während des NS-Regimes.<sup>9</sup> Der Staat des Grundgesetzes besitzt nicht Eigenwert und Selbstzweck: Er hat funktionalen Charakter, hat also nicht mehr zu "herrschen", sondern zu "dienen".<sup>10</sup> Nach den Vorstellungen des Grundgesetzes verkörpert nur der Mensch einen sittlichen Eigenwert, der unverlierbar und auch jedem Anspruch der Gemeinschaft gegenüber eigenständig und unantastbar ist. Seine Würde bestimmt und beschränkt als oberstes Konstitutionsprinzip allen objektiven Rechts Staatszweck und Staatsaufgabe.

Eine Verfassung dagegen, die Grundpflichten gegenüber dem Staat enthält, müßte konsequenterweise auch voraussetzen, daß der Staat (und nicht nur die einzelnen Bürger und Bürgerinnen) über Grundrechte verfügt. Die Feststellung von Grundpflichten hätte also bedeutet, daß dem Staat von der Verfassung eine Rechtsstellung eingeräumt würde, die er wiederum nur in sich selbst trägt.<sup>11</sup> Der Staat wäre also aus sich heraus begründet und nicht nur "lediglich" das Instrument seiner Bürger und Bürgerinnen. Die wenigen Stellen, in denen das Grundgesetz von Pflichten der einzelnen spricht, verdeutlichen, daß der Verfassungsgeber diesen Weg bewußt nicht eingeschlagen hat. Art. 6 Abs. 2 GG, der das natürliche Recht der Eltern und eine naturgegebene vorstaatliche Pflicht zugunsten des Kindes anerkennt,<sup>12</sup> zeigt besonders stark, daß es sich nicht um Pflichten dem Staat gegenüber, sondern gegenüber anderen

---

8 Wertenbruch, Wilhelm, Grundgesetz und Menschenwürde, Köln/Berlin 1958, S. 25; Holz, Hans Heinz/Neuhöffer, Paul, Griff nach der Diktatur, Köln 1965, S. 16f.

9 Heuss, Theodor, Parlamentarischer Rat, Ausschuß für Grundsatzfragen, 3. Sitzung, Stenogr. Protokolle (hektogr.), S. 43.

10 "Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen". Nach dem Verfassungsentwurf des Herrenchiemseer Konvents sollte damit das neue Grundgesetz beginnen. Zur dienenden Funktion des Staates vgl. auch: Wertenbruch, Wilhelm, a.a.O. (Anm. 8), S. 146 und die dort angegebene Literatur.

11 So mit Nachdruck: Hamann, Andreas/Lenz, Helmut, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, Neuwied und Berlin 1970, S. 53f.

12 Vgl. Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, München 1973, Paragraph 18 I, S. 153; von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, IV 2a zu Art. 6 GG, S. 271.

Individuen handelt. Die ihrem Inhalt nach begrenzten öffentlichen Leistungspflichten des Art. 12 Abs. 2 (öffentliche Dienstleistungspflicht) sind nur einfache Rechtspflichten, nicht aber Grundpflichten von Verfassungen wegen. Ebenso fußt die Sozialpflichtigkeit des Eigentümers gemäß Art. 14 Abs. 2 GG nicht auf einem natürlichen und originären Recht des Staates, sondern stellt gerade auch von Verfassungen wegen eine sittliche und damit je und je politisch auszufüllende Rechtspflicht dar. Auch aus Wortlaut und Stellung des Art. 12a GG (Wehrpflicht und andere Dienstverpflichtungen) ergibt sich nichts anderes als die Feststellung des bloßen Ermächtigungscharakters dieser Norm ("können verpflichtet werden") sowie die rechtslogisch und gesetzssystematisch zutreffende Verankerung ihrer Aussage: daß nämlich die Wehrpflicht eine klare Ausnahme von der grundsätzlichen Berufs- und Arbeitsfreiheit nach Art. 12 GG darstellt.<sup>13</sup>

In Art. 12 Abs. 1 GG heißt es nämlich: "Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen." Bestätigt und ergänzt wird diese verfassungsrechtliche Norm durch das Völkerrecht, insbesondere in den Übereinkommen Nr. 29 und Nr. 105 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Im Übereinkommen Nr. 29 der ILO über Zwangs- und Pflichtarbeit vom 28. Juni 1930 verpflichten sich die ratifizierenden Staaten, "den Gebrauch der Zwangs- und Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst bald zu beseitigen". Das Übereinkommen Nr. 105 der ILO über die Abschaffung der Zwangsarbeit vom 25. Juni 1957 verbietet darüber hinaus ausdrücklich eine auf wirtschaftlichen Gründen basierenden Dienstpflicht ("Zwangs- oder Pflichtarbeit ... als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung").<sup>14</sup>

---

13 So auch Hamann/Lenz, a.a.O. (Anm. 11), S. 270; Scholz, Rupert, in: MDH, a.a.O. (Anm. 4), Randnummer 14 und 21 zu Art. 12a GG - Scholz kommt allerdings zu dem irigen, zumindest mißverständlich formulierten Ergebnis, es handle sich bei der Wehrpflicht um eine Grundpflicht: "Daß die Grundpflichten aus Art. 12a - ebenso wie die Dienstleistungspflicht gemäß Art. 12 II - nicht in die unmittelbare Gestalt einer den Grundrechten und ihrer Freiheitsgarantien korrespondierenden - verfassungsunmittelbaren Grundpflicht, sondern mehr in die Gestalt eines (vom Gesetzgeber auszufüllenden) Schrankenvorbehalts (zur allgemeinen Berufsfreiheit) gefaßt worden sind, ändert an der Qualität einer (verfassungsunmittelbaren) Grundpflicht nichts", ebda, Randnummer 18.

14 Vgl. auch: Lippert, Ekkehard, Allgemeine Dienstpflicht als sicherheits- und sozialpolitischer Ausweg?, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2/1995, S. 77 und dort auch den Verweis auf Pietzcker, Jost, Gutachten zu Rechtsfragen der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, Bonn 1991; ferner:

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß das Grundgesetz von 1949 "Grundrechte des Staates", denen "Grundpflichten der Bürger und Bürgerinnen" gegenüberstehen müßten, nicht kennt. Auch nach Einführung der Wehrverfassung durch die Grundgesetznovellen von 1954, 1956 und 1968 sind im Grundgesetz keine "Grundpflichten" verankert worden. Auch für die Wehrpflicht gilt vielmehr, was Carlo Schmidt (SPD) bereits am 18. August 1948 in der vierten Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen des Herrenchiemseer Konvents formulierte:

"Der Mensch hat in der vorstaatlichen Existenz Rechte, die ihm auch im Staat zustehen müssen, wenn er Mensch sein soll. Ich bestreite aber, daß es bestimmte vorstaatliche Pflichten gibt. Es gibt nur vorstaatliche Rechte. Die Pflichten kommen dann im Rahmen der staatlichen Gemeinschaftsordnung von selbst. Sie werden von der Gemeinschaft *in der Weise, die das Grundgesetz bestimmt, auferlegt*. Entscheidend ist, daß die Verfassung Bestimmungen darüber enthält, von welchen Organen die Staatsgewalt ausgeübt wird und *welche Schranken* der Staatsgewalt gesetzt sind."<sup>15</sup> (Hervorhebung - DSL)

Als ein *erstes Ergebnis* kann somit formuliert werden: Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthält weder einen Verfassungsauftrag zur Aufstellung einer Wehrpflichtigenarmee, noch geht es von einer Grundpflicht zur Ableistung eines Wehrdienstes aus. Ruht die Bundeswehr und ihre gegenwärtige Ausgestaltung aber lediglich auf einer Ermächtigung einerseits und auf einer bloßen Rechtspflicht andererseits, so steht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abschaffung der Wehrpflicht bzw. ihrer Aussetzung völlig außer Zweifel. Gefordert sind lediglich der politische Gestaltungswille von Bundestag und Bundesregierung.

---

Ipsen, Knut, 10. Kapitel: Individualschutz im Völkerrecht, in: Ipsen, Knut, Völkerrecht, München 1990, Randnummer 8 und 12 zu § 44.

15 Schmidt, Carlo, Herrenchiemseer Konvent, Ausschuß für Grundsatzfragen, vierte Sitzung, Stenographische Protokolle (hektogr.), 18. August 1948, S. 115.

2. *Ist die Wehrpflicht in der Konsequenz des Spannungsverhältnisses von individueller Freiheit und äußerer Sicherheit noch verfassungsgemäß?*

Mit der grundsätzlichen Feststellung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Wehrpflicht und umgekehrt mit der Formulierung der auch verfassungsrechtlich zulässigen Option der Abschaffung bzw. Aussetzung der Wehrpflicht ist allerdings noch nichts über die Verfassungsmäßigkeit der Wehrpflicht in der jeweiligen historisch konkreten Situation gesagt. Ist es aber richtig, daß die Wehrpflicht als eine in die Verfassung aufgenommene *Ausnahme* von der grundsätzlichen Berufs- und Arbeitsfreiheit des Art. 12 GG anzusehen ist, so findet die verfassungsrechtlich zulässige Inanspruchnahme der Pflicht durch den Staat dann ihre Grenzen, wenn die Gründe für die Ausnahme entfallen, d.h. wenn die Inanspruchnahme der Wehrpflicht durch den Staat nicht mehr erforderlich ist.

Die Gründe für die Existenz der Bundeswehr, für ihren Umfang und ihre Struktur sind sicherheits- und wehrpolitischer Natur. Präziser noch: Die Rechtfertigung für die Inanspruchnahme der Wehrpflicht durch den Staat unter Einschränkung der Grundrechte aus Art. 12 GG ergibt sich allein aus der Notwendigkeit einer (effektiven) Landesverteidigung. Das Bundesverfassungsgericht ist deshalb mißverständlich und unpräzise, wenn es formuliert:

"Die von der Verfassung geforderte militärische Landesverteidigung kann auf der Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht, aber - sofern ihre Funktionstüchtigkeit gewährleistet bleibt - verfassungsrechtlich unbedenklich beispielsweise auch durch eine Freiwilligenarmee sichergestellt werden. Die Wahl zwischen den sich bietenden Möglichkeiten ist eine grundlegende staatspolitische Entscheidung, die auf wesentliche Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens einwirkt und bei der der Gesetzgeber neben verteidigungspolitischen Gesichtspunkten auch allgemeinpolitische, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gründe von sehr verschiedenem Gewicht zu bewerten und gegeneinander abzuwägen hat".<sup>16</sup>

---

16 BVerfGE 80, 354, 360; 12, 45, 52.

Bei der Entscheidung für eine Alternative zur allgemeinen Wehrpflicht - z.B. für eine Freiwilligenarmee - mögen auch "allgemeinpolitische, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gründe" eine Rollen spielen. Doch trifft diese Aussage des Bundesverfassungsgerichts nur auf die Entscheidung für die "Alternative" zur Wehrpflicht zu, nicht für die Entscheidung zur Einführung oder Fortführung der Wehrpflicht selbst. Die Rechtfertigung für die Wehrpflicht als Ausnahme von den individuellen Freiheitsrechten muß sicherheits- und wehrpolitischer Natur sein. Bundespräsident Roman Herzog, vormals Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, ist deshalb uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er aus Anlaß des 40jährigen Bestehens der Bundeswehr die Frage aufwarf: "Wozu überhaupt Wehrpflicht?", um dann zu erklären:<sup>17</sup>

"Die vielfältigen Vorteile für Staat und Streitkräfte reichen aber meines Erachtens nicht als Begründung aus, ebensowenig wie wolkige Rufe nach mehr Pflichtgefühl der jungen Leute. Die Wehrpflicht ist ein *so tiefer Eingriff* in die individuelle Freiheit des jungen Bürgers, daß ihn der demokratische Rechtsstaat nur fordern darf, wenn es die *äußere Sicherheit des Staates wirklich gebietet*. Sie ist also kein allgemeingültiges ewiges Prinzip, sondern sie ist auch abhängig von der konkreten Sicherheitslage. Ihre Beibehaltung, Aussetzung oder Abschaffung und ebenso die Dauer des Grundwehrdienstes *müssen sicherheitspolitisch begründet werden können*. ... Es ist vor allem die Landes- und Bündnisverteidigung und nicht die Beteiligung an internationalen Missionen, die Umfang und Struktur der Bundeswehr und die Beibehaltung der Wehrpflicht rechtfertigen." (Hervorhebung - DSL)<sup>18</sup>

Gerade die veränderte sicherheitspolitische Lage nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes macht aber große Massen- und Wehrpflichtigenheere zum Relikt vergangener Zeiten. Folgt man u.a. dem Bundesminister der Verteidigung, so "steht Europa am Beginn einer neuen Epoche"

---

17 Herzog, Roman, Vierzig Jahre Bundeswehr - Bilanz und Perspektiven. Rede des Bundespräsidenten anlässlich der 35. Kommandeurtagung der Bundeswehr in München am 15. November 1995, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 97 vom 21. November 1995, S. 943, 942.

18 Nicht zuletzt die Transparenz verlangt es, darauf hinzuweisen, daß Bundespräsident Herzog die sicherheitspolitische Rechtfertigung der Wehrpflicht noch gegeben sieht. Eine andere Sicht wäre im übrigen auch ohne Desavouierung der Bundesregierung und des Bundestages nicht möglich und der Funktion und Rolle des Bundespräsidenten nicht angemessen.

und hat "der sicherheitspolitische Umbruch die strategische Lage Deutschlands grundlegend verbessert".<sup>19</sup> Im Weißbuch 1994 heißt es u.a.:

"Nach dem historischen Umbruch in Mittel- und Osteuropa gehört die politische Ordnung des Kalten Krieges der Vergangenheit an. Durch die Verbindung der deutschen Einheit mit den Fortschritten in der europäischen Einigung und den Erfolgen der Rüstungskontrolle und Abrüstung hat sich die Sicherheitslage besonders in der Mitte Europas grundlegend verbessert. Europa hat die Chance zu einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung, die alle Europäer eint.

Die Gefahr einer großangelegten und existenzbedrohenden Aggression ist überwunden. Deutschlands territoriale Integrität und die seiner Verbündeten ist militärisch auf absehbare Zeit nicht existentiell bedroht."<sup>20</sup>

Ausführlicher noch und konkreter sind die "Verteidigungspolitischen Richtlinien" des Bundesministers der Verteidigung vom 26. November 1992. Sie gehen ebenfalls von einem tiefgreifenden Wandlungsprozeß aus, in dem sich Europa befindet:

"Irreversible fundamentale Veränderungen verleihen diesem Prozeß eine dauerhafte Basis: die Vereinigung Deutschlands und die Auflösung des gegnerischen Militärpaktes. Stabilisierender Einfluß geht auch vom fortschreitenden politischen und gesellschaftlichen Demokratisierungsprozeß im Osten des Kontinents aus. Der damit verbundene *Sicherheitsgewinn kommt vor allem Deutschland zugute. Deutschland liegt nicht mehr in unmittelbarer Reichweite eines zur strategischen Offensive und Landnahme befähigten Staates.* Das deutsche Sicherheitsdilemma - der Widerspruch zwischen schützender nuklearer Abschreckung und der Gefahr, nukleares Schlachtfeld zu werden - hat sich aufgelöst. *Deutschland ist nicht länger Frontstaat.* Statt dessen ist es heute ausschließlich

---

19 Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, o.O. (Bonn), o.J. (1994), S. 24.

20 Ebda, S. 23.

von verbündeten und befreundeten Partnern umgeben ... Für Deutschland ist die existenzielle Bedrohung des Kalten Krieges überwunden. Der bedrohlichste Fall einer großangelegten Aggression ist höchst unwahrscheinlich geworden ... (Sonstige) militärische Konflikte, die Deutschlands Existenz gefährden könnten, sind unwahrscheinlich geworden ...

Der unwahrscheinliche Fall eines Rückfalls in eine auf Konfrontation gerichtete Politik würde den völligen Rückzug aus dem irreversiblen politisch-rechtlich-ökonomischen "System Europa" voraussetzen, auf dessen Leistungskraft aber gerade Rußland auf lange Sicht angewiesen bleibt. Der mit einem großangelegten militärischen Wiederaufbau verbundene *Zeitaufwand von mehreren Jahren* würde der Allianz erlauben, ihre hohe wirtschaftliche Überlegenheit voll auszuspielen. Für eine großangelegte Aggression gegen die NATO fehlen damit für den überschaubaren Zeitraum das Rational und das erforderliche politisch-ökonomisch-militärische Gesamtpotential.

Allerdings bleibt Rußland nukleare Weltmacht, Seemacht und stärkste europäische Landmacht mit einem Spektrum globaler und regionaler Optionen. Mit dem bis 1995 vollzogenen Abzug seiner Streitkräfte aus Mitteleuropa und den Streitkräftereduzierungen gemäß den Bedingungen des Wiener Abrüstungsvertrags von 1990 gibt Rußland jedoch seine Fähigkeit zur strategischen Offensive gegen Westeuropa grundsätzlich auf. *Eine Gefährdung Deutschlands oder seiner Verbündeten durch Rußland ist daher auf absehbare Zeit auszuschließen ... Dabei kann zunächst von einer militärisch nutzbaren Warnzeit von mindestens einem Jahr ausgegangen werden.*<sup>21</sup> (Hervorhebung - DSL)

Trifft diese Bedrohungsanalyse bzw. Lagebeurteilung des Bundesministers der Verteidigung zu, so stellt sich zwingend die Frage: Wieviele Soldaten braucht Deutschland noch? Wie diese Frage beantwortet wird, ist immer auch eine politische Ermessensentscheidung. In sie fließen neben bedrohungspolitischen Elementen auch bündnispolitische und abrüstungspolitische Aspekte ein.

---

21 Der Bundesminister der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, Bonn, 26. November 1992, S. 5f, 10f, 12f.

Nicht zu bestreiten ist zwar, daß sich der Umfang der jeweiligen (nationalen) Streitmacht nach der Dimension der zu erwartenden Herausforderungen richten muß. Und doch sind es eben Herausforderungen, Bedrohungen, Gefahren, Risiken, die sich nicht gegen Deutschland allein richten, sondern Deutschland als Mitglied eines Militärbündnisses (konkret: als Mitglied in der NATO), künftig vielleicht sogar als Mitglied in einem regionalen System Kollektiver Sicherheit in und für Europa, einer Europäischen Sicherheitsgemeinschaft (ESG)<sup>22</sup> betreffen. In dem Maße aber, in dem die kollektive Sicherheitsleistung eines Militärbündnisses oder eines Systems Kollektiver Sicherheit an die Stelle der nationalen Sicherheitsvorsorge tritt, wird Abrüstung möglich, wird Wehrpflicht unnötig.

Darüber hinaus dürften in vielen Konfliktfällen weniger als 100.000 Soldaten ausreichen, um auch einem erweiterten Aufgabenspektrum gerecht zu werden bzw. um die Normen der Völkergemeinschaft durchzusetzen (vgl. z.B. IFOR in Bosnien). Aber selbst mit Blick auf die traditionelle Aufgabe der Landesverteidigung, die einen (derzeit wohl kaum möglichen) großangelegten Angriff gegen Deutschland mit einschließt, wird sich ein (im traditionellen Sinne) starkes Militärbündnis bzw. eine starke Europäische Sicherheitsgemeinschaft mit multinationalen Streitkräften im Umfang von ca. 1 Million Soldaten begnügen können. Wie Schaubild Nr. 2 zeigt, gehen die derzeitigen Streitkräftezahlen in und für Europa nicht nur um ein Vielfaches über dieses Limit hinaus, vielmehr ist auch kein Staat erkennbar (auch nicht Rußland), der - aus welchen Gründen auch immer - einen Krieg gegen Deutschland und seine Verbündeten mit Aussicht auf Erfolg führen könnte. Für Deutschland (und in ähnlicher Weise für alle anderen europäischen Staaten auch) ist damit - endlich - die Chance zur Abrüstung auf Kontingente von jeweils ca. 50.000 bis 100.000 Soldaten bei einer erheblichen Reduzierung der Wehretats gegeben.

---

22 Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft. Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, Bonn 1995.



Schaubild Nr. 2: Streitkräftezahlen (Auswahl)

	in Tausend 1991 <sup>1)</sup>	in Tausend 1995 <sup>2)</sup>	in Tausend VKSE-Ziel	in Tausend ESG <sup>3)</sup>
	(nur Land-streitkräfte)			
Belgien	80,7	47,2	70,0	50,0
Dänemark	29,2	33,1	39,0	50,0
Frankreich	453,1	409,0	325,0	100,0
Deutschland	447,0	339,9	345,0	100,0
Griechenland	158,5	171,3	158,6	100,0
Italien	361,4	328,7	315,0	100,0
Luxemburg	0,8	0,8	-	-
Niederlande	93,0	74,4	80,0	50,0
Norwegen	32,7	30,0	32,0	50,0
Portugal	53,3	54,2	75,0	50,0
Spanien	217,0	206,0	300,0	100,0
Türkei	579,2	507,8	530,0	100,0
Großbritannien	293,5	236,9	2260,0	100,0
NATO Europa	2801,4	2438,5	-	950,0
Kanada <sup>4)</sup>	84,0	0,7	10,7	10,0
USA	1913,8	1547,3	250,0 <sup>4)</sup>	100,0 <sup>4)</sup>
NATO Gesamt	4799,2	3986,5	2790,3	1060,0
Österreich	52,0	55,8	-	50,0
Bulgarien	107,0	101,9	104,0	50,0
Tschechien	145,8 <sup>3)</sup>	86,4	140,0 <sup>3)</sup>	50,0
Finnland	32,8	31,1	-	30,0
Ungarn	80,8	70,5	100,0	50,0
Irland	13,0	12,9	-	-
Polen	296,5	278,6	234,0	100,0
Rumänien	200,0	217,4	230,2	50,0
Schweden	60,5	64,0	-	50,0
Schweiz	35,0	-	-	30,0
Ukraine	(?) 230,0	452,5	450,0	100,0
Belorußland	(?) 125,0	98,4	100,0	50,0
Gesamt	-	-	-	1670,0
Rußland	(?) 2700,0	1520,0	1450,0	1000,0

- 1) Daten nach: The International Institute for Strategic Studies (IISS), The Military Balance 1992-1993, London 1992. S. 218, 244.
- 2) Daten nach: The International Institute for Strategic Studies (IISS), The Military Balance 1995-1996, London 1995. S. 40-113, 298.
- 3) Für 1991 noch CSFR insgesamt.
- 4) Nur Europa.
- 5) Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft, Bonn 1995, S. 262; Lutz Dieter S., Deutschland und die Kollektive Sicherheit, Opladen 1993.

Nochmals: Die Antwort auf die Frage "Wieviele Soldaten braucht Deutschland noch?" ist immer auch eine politische Ermessensentscheidung. Möglich ist derzeit eine einschneidende Reduzierung auf ca. 100.000 Soldaten. Realistisch und angemessen scheint auch eine Beschränkung der Bundeswehr auf einen Umfang von ca. 200.000 Soldaten. In jedem Fall aber gilt: Wer die Bundeswehr verkleinern will - und nach der "Zeitenwende" von 1989/90 sprechen nicht nur Vernunft und finanzielle Gründe, sondern eben auch die sicherheits- und verteidigungspolitische Lagebeurteilung für eine einschneidende Reduzierung - kann, ja darf die allgemeine Wehrpflicht nicht länger beibehalten. Die Begründung für die "Ausnahme", d.h. die Rechtfertigung für die Wehrpflicht, ist entfallen. Im übrigen: Auch die Option, nur einen Teil der Wehrpflichtigen einzuziehen, ist weder eine verfassungsrechtlich zulässige noch eine politisch akzeptable Alternative. Das Opfer wäre die Wehrgerechtigkeit.

Ist also die gegenwärtige Beibehaltung und Fortführung der Wehrpflicht verfassungswidrig? Betont werden muß, daß in eine Lagebeurteilung stets politische und auch subjektiv gefärbte Einschätzungen und Wertungen mit einfließen. Dies gilt insbesondere für Fragen der Sicherheitspolitik, d.h. für einen politischen Gestaltungsbereich, in dem die Risiken und Gefahren von morgen durch die Prävention von heute entscheidend gemindert, wenn nicht sogar beseitigt werden können. Grundsätzlich muß deshalb der Sicherheitspolitik ein *breiter* Ermessens- und Entscheidungsspielraum zugestanden werden. Zu betonen ist gleichwohl, daß es im vorliegenden Fall nicht um die - im übrigen zulässige - Abschaffung der Bundeswehr geht, sondern um die Veränderung des Charakters der Bundeswehr weg von einer (ohnehin nur noch teilweisen) Wehrpflichtarmee hin zu einer Streitkraft, bestehend aus Freiwilligen bzw. Zeit- und Berufssoldaten. Wie die Lagebeurteilung zeigt, wie aber auch die entsprechenden Umstrukturierungsmaßnahmen bei den Streitkräften der Nachbarn Deutschlands belegen, ist die Beibehaltung der Wehrpflicht keinesfalls mehr sicherheitspolitisch erforderlich.

Als *zweites Ergebnis* der vorliegenden Überlegungen ist deshalb festzuhalten, daß von einer sicherheitspolitisch begründbaren Rechtfertigung der Wehrpflicht im Sinne einer Ausnahmeregelung von den im Grundgesetz verankerten individuellen Freiheitsrechten nicht länger mehr gesprochen werden kann. Mit anderen Worten: Auch wenn sich die

Wehrpflicht derzeit noch wegen des angeführten Ermessensspielraums in einer Grauzone des "Noch-Verfassungsgemäßen" bewegt, so wird doch in dem Maße, in dem sich die sicherheitspolitische Lagebeurteilung Tag für Tag bestätigt, die Verfassungswidrigkeit der Fortführung der Wehrpflicht erkennbar.

3. *Ist die Ausdehnung der Wehrpflicht auf Funktionen jenseits der Landesverteidigung verfassungsgemäß?*

Wer diese generelle Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit der gegenwärtigen Inanspruchnahme der Wehrpflicht durch den Staat nicht oder noch nicht teilt, muß sich doch die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Erfüllung zumindest eines Teils des Aufgabenspektrums der Bundeswehr über Wehrpflichtige und damit auch wiederum der Verfassungsmäßigkeit der Wehrpflicht selbst gefallen lassen. Nach offizieller Bundeswehrplanung dienen die Streitkräfte nämlich nicht länger mehr lediglich der Landesverteidigung, sondern auch der Krisenreaktion außerhalb Zentraleuropas und der Krisenbewältigung in einem erweiterten Aufgabenspektrum. Im Weißbuch 1994 heißt es zum Beispiel:

"Die grundlegend geänderten sicherheitspolitischen Bedingungen und die gewachsene internationale Verantwortung Deutschlands haben Auswirkungen auf die Rolle, den Auftrag, die Struktur und die Ausrüstung der Bundeswehr ... Die Rolle der Bundeswehr hat sich verändert. In der Zeit des Ost-West-Gegensatzes war sie fast ausschließlich auf Abschreckung und Verteidigung gegen eine potentielle großangelegte militärische Aggression aus dem Osten festgelegt. Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik stand im Zeichen der nuklearen Abschreckung. Der Auftrag der Bundeswehr war die Verteidigung des Territoriums an der Ostgrenze der alten Bundesrepublik Deutschland gegen eine unmittelbare militärische Bedrohung. *Ihr Einsatzgebiet lag damit im wesentlichen in Deutschland und in Mitteleuropa, teilweise auch an den Flanken des NATO-Bündnisgebietes in Europa.* Die Verteidigung war militärisch detailliert geplant und vorbereitet.

Heute hat sich die volle Konzentration der Streitkräfte, die sich in Deutschland und Mitteleuropa als Gegner gegenüberstanden, aufgelöst. Inzwischen sind die Streitkräftepotentiale nahezu halbiert.

Eine großangelegte Aggression ist nicht mehr zentraler Bezugspunkt und Maßstab verteidigungspolitischer Überlegungen und militärischer Planungen. Der Bundeswehr als einem Instrument der Sicherheitspolitik Deutschlands stellt sich heute ein *breites, vielfältiges und abgestuftes Aufgabenspektrum ...*

Mit der Teilnahme an internationalen Friedensmissionen sind teilweise neue Aufgaben entstanden. Das Einsatzspektrum der Bundeswehr wird auf der Grundlage der Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen von der *humanitären Hilfe in Katastrophen- und Konfliktgebieten über die Beteiligung an Einsätzen zur Friedenssicherung bis hin zum Einsatz in der internationalen Krisenbewältigung reichen.*"<sup>23</sup> (Hervorhebung - DSL)

Deutlicher noch ist die Petersberg-Erklärung des Ministerrats der WEU:

*"Militärische Einheiten der WEU-Mitgliedstaaten, die unter der Befehlsgewalt der WEU eingesetzt werden, könnten neben ihrem Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung ... auch für folgende Zwecke eingesetzt werden:*

- *humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze*
- *friedenserhaltende Aufgaben*
- *Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens.*"<sup>24</sup>

Wer aber der Bundeswehr auch Aufgaben wie Blauhelm-Einsätze, humanitäre Interventionen und militärische Beistandsaktionen, inklusive kriegerische Aktivitäten im Ausland zuweist, überschreitet die in der Wehrpflicht angelegte "Pflicht zur Wehr", d.h. die Pflicht zur Landesverteidigung. Zwar sind solche und ähnliche Einsätze und Maßnahmen im Rahmen kollektiver Sicherheit sowohl nach den Regeln der UN-Charta als auch nach Art. 24 Abs. 2 GG unter Beteiligung auch deutscher Soldaten völkerrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig.<sup>25</sup> Doch ist die Frage der Begründung einer subjektiven (Dienst-)Pflicht zum internatio-

---

23 Weißbuch 1994, a.a.O. (Anm. 19), S. 87, 88, 89.

24 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 68/1992, S. 652; Weißbuch 1994, ebda, S. 60.

25 Vgl. BVerfG-Urteil vom 12. Juli 1994; grundsätzlich: Lutz, Dieter S., Deutschland und die Kollektive Sicherheit. Politische, rechtliche und programmatische Aspekte, Opladen 1993.

nalen Einsatz von Leib und Leben jenseits der Landesverteidigung, also über die Pflicht zur Wehr hinaus, als rechtlich selbständig anzusehen und nicht automatisch in der Entscheidung des Parlamentarischen Rates von 1948/49 zugunsten der Einordnung in ein regionales System Kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG) mit eingeschlossen.<sup>26</sup> Soweit eine zwangsweise Einsatzpflicht und Beschränkung des Grundrechtsstatus der Person an Handlungsfreiheit, Körperintegrität und Leben (Art. 2 GG) sowie als Ausnahme zur grundsätzlichen Berufsfreiheit (Art. 12 GG) besteht, bezieht sie sich gemäß Verfassung ausschließlich auf die (Landes-) "Verteidigung" (Art. 87a GG).<sup>27</sup> Auch in Paragraph 7 Soldatengesetz heißt es eindeutig: "Der Soldat hat die Pflicht, der Bundesrepublik treu zu dienen und das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen."

Diese Interpretation der Wehrpflicht als "Pflicht zur Wehr im Sinne der Landesverteidigung" wird gedeckt durch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die Wehrpflicht historisch und systematisch in konstitutiven Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zur militärischen Landesverteidigung bringt.<sup>28</sup> Im bedeutsamen Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. April 1978 heißt es zum Beispiel unter Verweis auf vorangegangene Entscheidungen:

"Der Gesetzgeber hat sich mit dem Erlaß des Wehrpflichtgesetzes für die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht entschieden. ... Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, daß es Pflicht aller männlichen Staatsbürger ist, für den Schutz von Freiheit und Menschenwürde als den obersten Rechtsgütern der Gemeinschaft, deren personale Träger auch sie selbst sind, einzutreten. Sie findet ihre Rechtfertigung darin, daß der Staat, der Menschenwürde, Leben, Freiheit und Eigentum als Grundrechte anerkennt und schützt, dieser verfas-

---

26 Dies zeigt im übrigen schon die bereits in Anmerkung 3 angeführte Tatsache, daß - anders als Art. 24 Abs. 2 GG - Wehrpflicht und Wehrverfassung bei der Verkündung des Grundgesetzes noch nicht bestanden, vielmehr erst später nachgetragen wurden - zu den Motiven des Parlamentarischen Rates vgl.: Lutz, Dieter S., Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49, Baden-Baden 1982.

27 Vgl. auch: Köhler, Michael, Internationaler Streitkräfteeinsatz und Wehrverfassung, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2/1995, S. 86.

28 BVerfGE 38, 154, 167; 48, 127, 159 ff; 69, 1, 21 f; 80, 354, 360; vgl. auch Köhler, Michael, ebda, S. 86.

sungsrechtlichen Schutzverpflichtung gegenüber seinen Bürgern nur mit Hilfe eben dieser Bürger und ihres Eintretens für den *Bestand der Bundesrepublik Deutschland* nachkommen kann. Mit anderen Worten: Individueller grundrechtlicher Schutzanspruch und gemeinschaftsbezogene Pflicht der Bürger eines demokratisch verfaßten Staates, zur *Sicherung dieser Verfassungsordnung beizutragen*, entsprechen einander.<sup>29</sup> (Hervorhebung - DSL)

Folgt man der Präambel des Grundgesetzes, so will "das deutsche Volk" zwar nachdrücklich "dem Frieden der Welt dienen". "Dienen" heißt aber nichts anderes, als "sich aktiv zur Verfügung stellen". Sich dem Frieden zur *Verfügung zu stellen* verlangt deshalb unter anderem auch "Vorleistungen zu erbringen" oder "Nachteile auf sich zu nehmen". Diese Interpretation wird bestätigt durch eine Gesamtschau derjenigen Normen, die in einmaliger Weise das Friedensgebot des Grundgesetzes ausmachen und der deutschen Verfassung einen "exzeptionellen Charakter" (Theodor Heuss) verleihen. Zu diesen Normen gehören neben der Präambel Art. 1 Abs. 2, Art. 4 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1, 2 und 3, Art. 25 sowie Art. 26 Abs. 1 und 2 GG.

Gleichwohl wäre es grundlegend falsch, den Willen des deutschen Volkes, "dem Frieden zu dienen" als eine staatsbürgerliche Zwangspflicht im Sinne einer Weltfriedensdienstpflicht zu interpretieren. Mit den angeführten Regelungen wollte der Parlamentarische Rat 1948/49 vielmehr in bewußter Abkehr von einer Vergangenheit, in der das deutsche Volk selbst vor Angriffskriegen und millionenfachen Massenmorden und Versklavungen nicht zurückgeschreckt war, den nachdrücklichen Neuanfang auch und gerade ohne militärische Mittel. Historisch und verfassungsmethodologisch korrekt muß deshalb der nachträglich in das Grundgesetz eingefügte Wehrverfassungsteil inklusive der Wehrpflicht, vor dem Friedensgebot des Grundgesetzes interpretiert werden und nicht umgekehrt das Friedensgebot inklusive der in der Präambel artikulierten Bereitschaft "dem Frieden zu dienen" vor der im übrigen als bloße Rechtspflicht normierten Wehrpflicht des Art. 12a GG.

Bleibt der Vergleich mit innerstaatlichen Hilfspflichten im Notstand gegenüber Dritten nachzutragen. Diese Pflichten sind strikt durch die

---

29 BVerfGE 80, 354, 360; 12, 45, 51; 38, 154, 167.

Zumutbarkeit der Umstände und Folgen begrenzt. So wird die unterlassene Hilfeleistung nach Paragraph 323 c Strafgesetzbuch (StGB) nur bestraft, "wer bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not nicht Hilfe leistet, obwohl dies erforderlich und ihm den Umständen nach zuzumuten, insbesondere ohne erhebliche eigene Gefahr und ohne Verletzung wichtiger Pflichten möglich ist". Wenn aber selbst innerhalb einer Familienbindung die Beistandspflicht nicht den Einsatz des eigenen Lebens fordert, so kann in dem zweifelsohne weiter entfernten Weltverhältnis nichts anderes gelten. "Das zwangsweise Sonderopfer der Bürger für den Weltfrieden - außerhalb der notwendigen Allgemeinheit des Verteidigungsfalles - ist danach offensichtlich nicht begründbar."<sup>30</sup>

Zusammenfassend kann somit als *drittes Ergebnis* festgehalten werden: Die "Pflicht zur Wehr" bezieht und beschränkt sich nach dem Grundgesetz auf den "Bestand der Bundesrepublik Deutschland". Die zwangsweise Verpflichtung auf Funktionen jenseits der Landesverteidigung ist verfassungswidrig. Erforderlich ist ein freiwillig begründetes Dienstverhältnis.

Militärische Streitkräfte mögen auch zukünftig unter den verschiedensten friedens- und sicherheitspolitischen Aspekten noch als notwendig angesehen werden. In dem Maße aber, in dem sie ihre verteidigungspolitische Rolle verlieren oder anderweitige Funktionen überwiegen, in dem Maße wird die allgemeine Wehrpflicht nicht nur politisch obsolet, sondern verliert auch ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit.

---

30 So: Köhler, Michael, ebda, S. 88.





## Ist eine Freiwilligen-Streitkraft billiger?

In einer Zeit, in der sich die Bedrohungssituation und die sicherheitspolitische Lage radikal und eindeutig zugunsten Deutschlands verändert haben, ist Abrüstung, sprich: eine einschneidende Reduzierung auch der Bundeswehr auf einen Umfang auf 200.000 Soldaten, vielleicht sogar auf 100.000 Soldaten und eine entsprechende Ausrüstung möglich. In einer Zeit, in der die öffentliche und private Armut immer größer wird und der Sozialstaat weitgehende Abstriche hinnehmen muß, ist die Beschränkung der Militärausgaben auf das dringend Erforderliche bitter notwendig. Wer politische Verantwortung trägt, muß sich deshalb fragen - und auch fragen lassen -, wieviele Soldaten die Bundeswehr tatsächlich unabdingbar braucht und ob eine Wehrpflichtarmee ökonomisch effizienter und billiger ist.

Im folgenden werde ich den Nachweis erbringen, daß Streitkräfte aus Freiwilligen und Berufssoldaten Einsparungen in Höhe vieler Milliarden DM möglich machen. Bei meinen Überlegungen gehe ich von einem Streitkräftebestand von ca. 200.000 Soldaten aus (20.000 Offiziere, 70.000 Unteroffiziere und 110.000 Mannschaften).<sup>31</sup> Diese Gesamtzahl, wenn gleich auch nicht deren Zusammensetzung, entspricht in etwa dem Bestand an Freiwilligen und Berufssoldaten, über welche die Bundeswehr bereits heute verfügt. Bei dem nachfolgend zugrundegelegten Modell einer Freiwilligen-Streitmacht von ca. 200.000 Soldaten und Soldatinnen (Personalstrukturmodell 200) handelt es sich also nicht nur um eine Strukturmaßnahme, sondern auch um eine Abrüstungsmaßnahme. Wer deshalb zwar der Umstellung auf eine Freiwilligen-Bundeswehr grundsätzlich zustimmt, aber gegen eine weitere Reduzierung des Bestandes der Bundeswehr ist, sollte bei den folgenden finanziellen Überlegungen die Kosten für - grob berechnet - weitere 70.000 Mannschaften hinzuzählen (ca. 3,36 Milliarden DM). Folgt man nämlich der Faustregel, daß ein Freiwilliger die Leistungen von zwei Wehrpflichtigen erbringt<sup>32</sup>, so wür-

---

31 Die Zusammensetzung richtet sich grob nach der Faustregel 1:3:5; vgl. auch den Aufsatz von Groß, Jürgen, Die Bundeswehr ohne Wehrpflichtige: Einige strukturelle Überlegungen (siehe in diesem Heft S. 41-50).

32 Vgl. z.B.: Kuhlmann, Jürgen/Lippert, Ekkehard, Wehrpflicht ade?, in: SOWI-Arbeitspapier Nr. 48, München, März 1991, S. 17; Kuhlmann, Jürgen/Lippert, Ekkehard, Armee ohne Marschzahl?, in: SOWI-Arbeitspapier Nr. 72, München,

de der Wegfall von ca. 140.000 Wehrpflichtigen den Ersatz durch 70.000 Freiwillige erfordern.

1. *Kosten bei einer Umstellung der Bundeswehr auf eine Freiwilligenarmee von 200.000 Soldaten (Personalstrukturmodell 200)*

Nach dem Personalstrukturmodell 370 verfügt die Bundeswehr über 370.000 Soldaten. Zu ihnen gehören 39.700 Offiziere, 133.300 Unteroffiziere, 193.000 Mannschaften (davon 38.000 Soldaten auf Zeit und 155.000 Grundwehrdienstleistende) sowie 4.000 Wehrübende. Nach dem Personalstrukturmodell 340 (Bundeswehrplan 1997) wird die Bundeswehr einen Umfang von ca. 340.000 Soldaten besitzen, d.h. sie wird über 38.000 Offiziere, 122.000 Unteroffiziere, 40.000 Mannschaften (Soldaten auf Zeit) und 115.000 Grundwehrdienstleistende (W10), 20.000 freiwillig zusätzlichen Wehrdienst leistende (FWDL) sowie über 3.000 Wehrübungsplätze verfügen. Bei dem von mir vorgeschlagenen Personalstrukturmodell 200 fehlen also, ausgehend von 40.000 Mannschaften (Soldaten auf Zeit), bei der Zielsetzung von 110.000 Mannschaften (Soldaten auf Zeit) 70.000 Personen.<sup>33</sup>

1.1. *Kosten der Erhöhung der Mannschaften von derzeit 40.000 auf 110.000*

Laut Kostenrichtlinien 1996 des Bundesministeriums der Verteidigung vom Oktober 1995 werden die Gesamtpersonalkosten für einen Zeitsoldaten im Mannschaftsdienstgrad mit ca. 48.000 DM per annum veranschlagt (Heer: DM 48.180, Luftwaffe: DM 49.046, Marine: DM 48.803).<sup>34</sup>

Die Kosten der Erhöhung um ca. 70.000 Personen belaufen sich somit auf einen Gesamtbetrag von ca. DM 3,4 Milliarden pro Jahr.

---

Januar 1993, S. 25; Anker, Ingrid/Kuhlmann, Jürgen, Die Wehrpflicht ist überholt, in: Wissenschaft und Frieden 4/1993, S. 52; Opel, Manfred, Argumentationspapier "Wehrpflicht" vom 8. Februar 1996 (hektogr.), S. 11.

33 Zu den Daten vgl.: Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, o.O. (Bonn), o.J. (1994), S. 97; Bundesministerium der Verteidigung, Generalinspekteur der Bundeswehr, Bundeswehrplan 1997. Konzeptioneller Rahmen, Planungsergebnis, Bewertung, S. 11; Groß, Jürgen, a.a.O. (Anm. 31).

34 Hier: S. 9, 10, 11; vgl. u.a. auch: Opel, Manfred, a.a.O. (Anm. 32), S. 48; "Kleiner, aber feiner", in: Der Spiegel Nr. 23/1996, S. 22 f.

2. *Einsparungen/Zugewinn bei einer Umstellung der Bundeswehr auf eine Freiwilligenarmee von ca. 200.000 Soldaten (Personalstrukturmodell 200)*

2.1. *Einsparungen durch den Wegfall von ca. 140.000 Grundwehrdienstleistenden*

Derzeit dienen ca. 140.000 Wehrpflichtige in der Bundeswehr. Laut Kostenrichtlinien 1996 des BMVg vom Oktober 1995 sind die Gesamtpersonalkosten pro Wehrpflichtigen und Jahr mit DM 24.483 zu veranschlagen.<sup>35</sup>

Das Personalstrukturmodell 200 kommt ohne Wehrpflichtige aus. Die eingesparten Gesamtkosten durch den Wegfall von ca. 140.000 Wehrpflichtige belaufen sich somit auf ca. DM 3,4 Milliarden.

2.2. *Einsparungen durch den Wegfall von ca. 70.000 Offiziers- und Unteroffiziersstellen*

Die Bundeswehr verfügt über 39.700 Offiziers- und 133.300 Unteroffiziersstellen. Nach dem Personalstrukturmodell 340 wird sie 1997 über 38.000 Offiziere und 122.000 Unteroffiziere haben (s.o. Abschnitt 2.1.). Bei einem künftigen Personalbestand von ca. 200.000 Soldaten (darunter 20.000 Offiziere und 70.000 Unteroffiziere) kann die Bundeswehr somit weitere 18.000 Offiziers- und 52.000 Unteroffiziersstellen einsparen.

Laut Kostenrichtlinien 1996 des BMVg vom Oktober 1995 belaufen sich die Personalkosten pro Unteroffizier und Jahr auf eine Gesamtsumme zwischen ca. DM 55.000 und DM 80.000.<sup>36</sup> Geht man von einer Pauschalsumme pro Person von DM 63.000 aus, so belaufen sich die Einsparungen bei einer Reduzierung von ca. 52.000 Unteroffiziersstellen auf DM 3,3 Milliarden pro Jahr.

---

35 Hier: S. 15; vgl. auch: Kuhlmann, Jürgen/Lippert, Ekkehard, 1993, a.a.O. (Anm. 32), S. 25; Anker, Ingrid/Kuhlmann, Jürgen, a.a.O. (Anm. 32), S. 54; Opel, Manfred, a.a.O. (Anm. 32), S. 12 geht von DM 25.000 aus; Der Spiegel, a.a.O. (Anm. 34), S. 26.

36 Vgl.: S. 9, 10, 11, 13.

Nach Auskunft des BMVg<sup>37</sup> schlüsselt sich der Offiziersbestand der Bundeswehr derzeit nach Dienstgraden wie folgt auf: Leutnant: 5.281, Oberleutnant: 8.711, Hauptmann: 10.991, Major: 4.138, Oberstleutnant: 6.854; Oberst: 1.171; General: 209. Der häufigste Dienstgrad ist Hauptmann (A11); das Laufbahnziel für Truppenoffiziere ist Oberstleutnant (A14). Das Bruttogehalt eines 35 Jahre alten, verheirateten Hauptmanns beträgt ca. DM 5.700 pro Monat; das Bruttogehalt eines 45 Jahre alten, verheirateten Oberstleutnants beläuft sich auf ca. DM 7.500 pro Monat. Veranschlagt man das durchschnittliche Offiziersgehalt (13 Monate) mit ca. DM 85.000,<sup>38</sup> so belaufen sich die Einsparungen bei einer Reduzierung von ca. 18.000 Offiziersstellen auf ca. DM 1,5 Milliarden pro Jahr.

Bei einer Aussetzung der Wehrpflicht und einer Begrenzung der Bundeswehr auf ca. 200.000 Soldaten können somit durch die Reduzierung des Bestandes der Offiziers- und Unteroffiziersstellen um ca. 70.000 auf ca. 90.000 Einsparungen in einer Gesamthöhe von ca. DM 4,8 Milliarden pro Jahr erzielt werden.<sup>39</sup>

### 2.3. *Einsparungen durch die Reduzierung des Zivilpersonals im Bereich der Bundeswehr um ca. 40.000*

Bei Aufstellung der Bundeswehr im Jahre 1956 belief sich die Gesamtzahl des zivilen Personals der Bundeswehr auf 15.000 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Zehn Jahre später war ein Umfang von ca. 170.000 Personen erreicht. Laut Weißbuch 1985 besaß der Gesamtbestand des Zivilpersonals in den Jahren 1972 bis 1984, einschließlich Teilzeitbeschäftigte, einen Umfang zwischen ca. 181.000 und ca. 176.000 Personen.<sup>40</sup>

Im Zuge der Einigung im Jahre 1990 wuchs der Anteil des Zivilpersonals auf 214.000 Personen an.<sup>41</sup> Im Jahre 1992 beschäftigte die Bundeswehr

---

37 Persönliche Nachfrage vom 2. Juli 1996.

38 Vgl. auch: Kostenrichtlinien 1996 des BMVg von Oktober 1995, S. 9 (Heer: DM 85.018), S. 10 (Luftwaffe: DM 88.005), S. 11 (Marine: DM 87.792).

39 Auf die Notwendigkeit der sozialverträglichen Durchführung der Reduzierungen sei an dieser Stelle hingewiesen; aus ihr ergibt sich, daß die gewünschten Einsparungseffekte eher mittelfristig als kurzfristig eintreten werden.

40 Der Bundesminister der Verteidigung, Weißbuch 1985. Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr, o.O. (Bonn), o.J. (1985), S. 242 und die Tabelle auf S. 243.

41 IAP-Dienst Nr. 15-16 vom 20. August 1991, S. 27.

dann wieder ca. 183.000 zivile Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen<sup>42</sup>; im Jahre 1994 waren es ca. 180.000 Personen.<sup>43</sup> Laut Weißbuch 1994 und dem Personalstrukturmodell 370 wollte die Bundeswehr "auch in Zukunft bis zu 150.000 zivilen Mitarbeitern einen interessanten und verantwortungsvollen Arbeitsplatz mit guten beruflichen Aufstiegschancen bieten."<sup>44</sup> Nach dem Personalstrukturmodell 340 wird sich die Zahl der Soldaten allerdings auf 340.000 und der Bestand des zivilen Personals auf 142.000 (mit Tendenz auf einen Endbestand von 137.000) Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen belaufen.<sup>45</sup>

Geht man über die Jahre hinweg von einer Kontinuität des Zahlenverhältnisses der Soldaten zu den zivilen Mitarbeitern in der Bundeswehr von ca. 495.000 zu ca. 180.000 Personen aus, so läßt sich die Faustregel 3:1 aufstellen (präziser: 2,7:1). Bei einer Reduzierung auf ca. 200.000 Soldaten würden nach dieser Regel ca. 54.000 bis 60.000 Zivilisten benötigt werden. Eine Reduzierung des gegenwärtigen Bestandes von 140.000 Zivilisten in der Bundeswehr um ca. 80.000 Personen wäre also möglich.

Geht man dagegen von der bisherigen Reduzierungsspanne von 495.000 Soldaten auf 340.000 Soldaten einerseits und von ca. 180.000 Zivilisten auf ca. 137.000 Zivilisten andererseits aus, so beläuft sich das Beschränkungsverhältnis auf 155.000 : 43.000, d.h. auf 4:1 (präziser: auf 3,6 : 1). Bei einer Reduzierung des Bestandes von 340.000 um weitere 140.000 Soldaten auf einen Bestand von 200.000 würden auf der Basis des Verhältnisses von 4:1 also zugleich ca. 35.000 Zivilisten eingespart werden können.

Im folgenden werde ich aus Gründen der Sozialverträglichkeit in einer ohnehin schon angespannten Arbeitsmarktlage von der relativ moderaten Reduzierung des Gesamtbestandes an Zivilpersonal von ca. 40.000 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ausgehen. Bei einem Endbestand des Personalstrukturmodells 200 mit ca. 200.000 Soldaten und 100.000 Zivilisten wird sich das Zahlenverhältnis Soldaten/Zivilisten in der Bundeswehr somit auf dem hohen Pegel von 2:1 bewegen.

---

42 Der Bundesminister der Verteidigung, Informations- und Pressestab, Wegweiser durch die Bundeswehr, Bonn 1992, S. 27.

43 Weißbuch 1994, a.a.O. (Anm. 33), S. 131.

44 Ebda.

45 Bundeswehrplan 1997, a.a.O. (Anm. 33), S. 12; Bundesminister der Verteidigung, Material für die Presse XXXII/4 vom 15. März 1995, S. 20.

Ein Rechenmodell ist nicht die Realität, insbesondere dann nicht, wenn es sich - wie im vorliegenden Fall - nur um Grobschätzungen handelt. Welche der Stellen in den kommenden Jahren faktisch eingespart werden können bzw. müssen, bedarf konkreter Einzelentscheidungen, aber auch weiterer politischer Vorgaben (Beispiel: Soll nur noch eine der beiden Bundeswehruniversitäten fortgeführt werden?). Es ist deshalb schwierig, die zu reduzierenden Stellen im Vorfeld finanziell exakt zu veranschlagen. Ich gehe deshalb im folgenden von relativ niedrigen Durchschnittskosten pro Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Zivilbereich der Bundeswehr aus (DM 55.000 per annum). Bei dieser Pauschalsumme unterstelle ich, daß sich das Zivilpersonal der Bundeswehr nicht nur "durch die Berufsvielfalt von den Mitarbeitern anderer Verwaltungen unterscheidet, sondern auch dadurch, daß eine hohe Zahl von Arbeitern beschäftigt wird, während üblicherweise die Beamten überwiegen".<sup>46</sup>

Somit sind bei einer Reduzierung des Gesamtbestandes an Zivilpersonal im Bereich der Bundeswehr von ca. 40.000 Personen vermutlich Einsparungen zu erwarten in Höhe von DM 2,2 Milliarden pro Jahr.

#### *2.4. Einsparungen bei den Ausgaben für Materialerhaltung und Betrieb*

Die Betriebsausgaben der Bundeswehr setzen sich zusammen aus: erstens den Personalausgaben, zweitens: den Ausgaben für Materialerhaltung und Betrieb sowie drittens: den sonstigen Betriebsausgaben. Es liegt auf der Hand, daß bei einer Senkung des Personalbestandes der Bundeswehr, Einsparungen der Betriebsausgaben auch im nicht-personellen Bereich anfallen.

Laut Haushalt beliefen sich die Betriebsausgaben für die Bundeswehr 1994 auf DM 37,9 Milliarden. Für 1995 war im Einzelplan 14 ein Ansatz von DM 37,55 Milliarden vorgesehen.<sup>47</sup> Für 1996 beläuft sich die Summe auf DM 36,5 Milliarden.<sup>48</sup> Für 1997 schließlich ist laut "Bundes-

---

46 Weißbuch 1985, a.a.O. (Anm. 40) S. 242: "Die Statusgruppen sind vertreten mit 30.000 Beamten, Richtern, Professoren, 60.000 Angestellten, 86.000 Arbeitern".

47 Daten aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Referat Außen- und Sicherheitspolitik, Zur Zukunft der Bundeswehr, Bonn, März 1995, S. 43.

48 Vgl. Bundeswehrplan 1997, a.a.O. (Anm. 33), S. 10, 12, 14.

wehrplan 1997" ein Gesamtbetrag von DM 36,1 Milliarden vorgesehen mit Tendenz auf DM 34,7 Milliarden im Jahre 2001.<sup>49</sup>

Der Ansatz für "Materialerhaltung und Betrieb" belief sich 1994 auf DM 4,6 Milliarden. Zu diesem Ausgabenbereich zählen insbesondere die Ausgaben für die Erhaltung des Fernmeldematerials, des Feldzeugmaterials, der Schiffe und Boote sowie die Erhaltung des Luftfahrtmaterials. Der Ansatz für die "Sonstigen Betriebskosten" besaß 1994 einen Umfang von DM 8,3 Milliarden. Er enthielt (außer den Personalnebenkosten) die "Allgemeinen Betriebskosten" (z.B. Geschäftsbedarf, Fernmeldegebühren), die Materialbetriebskosten (z.B. Betriebsstoffe, administrative Datenverarbeitung), die Infrastrukturbetriebskosten (z.B. Bewirtschaftung, Bauunterhalt, Mieten, Pachten) sowie die Kosten für "Allgemeine Bundeswehraufgaben (z.B. Erstattung von Verwaltungsaufwendungen an die Länder, NATO-Beiträge, Flugsicherung, Fernmeldeleitungen).<sup>50</sup>

Der Ansatz für 1995 lag im Bereich "Materialerhaltung und Betrieb" bei 4,5 Milliarden; derjenige für die "Sonstigen Betriebsausgaben" bei DM 8,02 Milliarden.<sup>51</sup> Für 1997 sind für die beiden Bereiche DM 4,1 Milliarden und DM 7,8 Milliarden eingeplant.<sup>52</sup> Im einzelnen sieht der "Bundeswehrplan 1997" für 1997 vor: Erhaltung des Fernmeldematerials DM 258 Mio, des Feldzeugmaterials DM 232 Mio, der gepanzerten und ungepanzerten Fahrzeuge DM 995 Mio, der Schiffe und Boote DM 376 Mio, sonstige Titel DM 428 Mio; Allgemeine Betriebskosten DM 343 Mio, Personalnebenkosten DM 1.746 Mio, Materialbetriebskosten DM 559 Mio, Infrastrukturbetriebskosten DM 2.993 Mio, Allgemeine Bundeswehraufgaben DM 2.123.<sup>53</sup>

Bei einer Reduzierung des Personalbestandes der Bundeswehr im militärischen Bereich um ca. 140.000 Personen und im zivilen Bereich um ca. 40.000 Personen sind die parallel anfallenden Einsparmöglichkeiten im Betriebskostenbereich gewaltig. Diese Einsparungen reichen von künftig geringeren Aufwendungen bei der Erhaltung eines entsprechend reduzierten Materials über den gesunkenen Verbrauch an Munition,

---

49 Ebda, S. 9.

50 Daten aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 47), S. 43.

51 Ebda, S. 43

52 Bundeswehrplan 1997, a.a.O. (Anm. 33), S. 13, 15.

53 Ebda, S. 13, 15.

Energie und sonstige Betriebskosten bis hin zum Wegfall der Mieten, Pachten oder Bewirtschaftungskosten aufgelassener Kasernen, Übungsplätze, Flughäfen etc. Gleichwohl verlangen Kürzungen im Betriebsausgabenbereich neben den rein rechnerischen Überlegungen immer auch eine politische Entscheidung: Mit welchen, künftig u.U. kostenintensiverem Material (z.B. Simulatorentechnik) soll gerade eine im Personalbestand reduzierte Armee ausgestattet werden? Verursacht ferner nicht gerade eine "kleine", gut ausgebildete und trainierte Freiwilligen- und Berufsarmee vergleichsweise höhere Material- und Betriebskosten (von der Erhöhung des Betriebskostenverbrauchs durch vermehrte Einsatzraten bis hin zum Materialverschleiß der Geräte und der Infrastruktur selbst)?

Bis zur Diskussion und Beantwortung dieser Fragen schlage ich deshalb vor, eine Beschneidung der Betriebsausgaben um zehn Prozent vorzusehen. Geht man davon aus, daß die Kürzung des Personalbestandes von 370.000 Soldaten auf 200.000 Soldaten eine Verringerung des Bundeswehrumfanges von 46 Prozent bedeutet, so muß eine Beschneidung der Betriebsausgaben um zehn Prozent als relativ moderat angesehen werden.

Ohne Personalausgaben und ohne Personalnebenkosten belaufen sich die Betriebsausgaben der Bundeswehr auf ca. DM 10 Milliarden pro Jahr. Nach Aussetzung der Wehrpflicht und nach Senkung des Personalbestandes auf ca. 200.000 Soldaten scheint eine Kürzung der Betriebsausgaben um zehn Prozent, d.h. um ca. DM 1,0 Milliarde angemessen.



## 2.5. *Einsparungen bei den "Verteidigungsinvestitiven Ausgaben", insbesondere bei den Großvorhaben im Rüstungsbereich*

Die Ansätze für die "Verteidigungsinvestitiven Ausgaben" (Forschung und Entwicklung, militärische Beschaffungen, militärische Anlagen und sonstige Investitionen) belaufen sich in den Haushalten 1994 und 1995 auf DM 10,6 Milliarden bzw. auf DM 10,4 Milliarden.<sup>54</sup> Nach dem "Bundeswehrplan 1997" werden diese Ausgaben 1997 auf DM 12,3 Milliarden erhöht mit weiter steigender Tendenz auf DM 15,02 Milliarden bis zum Jahre 2001.<sup>55</sup>

Wie nicht zuletzt die angeführte Steigerungsrate zeigt, fließen in die verteidigungsinvestiven Ausgaben immer auch politische Grundsatzentscheidungen mit ein. Bei der gegenwärtigen Bundesregierung liegen sie (mit bis zu DM 9,01 Milliarden im Jahre 2001) im Bereich der militärischen Beschaffungen. Zu den geplanten Großvorhaben gehören u.a. die Erhöhung der Stückzahl des Leopard 2, die Einführung neuer Fregatten, der Zulauf neuer U-Boote, die Beschaffung des sog. Eurofighter.<sup>56</sup>

Mehr als fraglich ist allerdings, ob die geplanten Vorhaben tatsächlich erforderlich sind. Vergleichbares gilt im übrigen auch für die Vorhaben im Bereich von "Forschung, Entwicklung und Erprobung" sowie für geplante Bauvorhaben und militärische Anlagen. Müssen Streitkräfte wie die Bundeswehr, die in einem Bündnis wie der NATO, später vielleicht sogar in einem regionalen System Kollektiver Sicherheit (einer Europäischen Sicherheitsgemeinschaft) integriert sind, tatsächlich auf allen Ebenen der Triade aus Marine, Luftwaffe und Heerestruppen, Soldaten und Rüstungsmaterial vorhalten? Ist nicht vielmehr die Ablösung des "nationalen Triade-Systems" unter Beibehaltung der Effektivität des Gesamtsystems anzustreben, d.h. die zielgerichtete Spezialisierung und Arbeitsteilung der nationalen Streitkräfte derart, daß einerseits einzelstaatliche Aggressionen nach innen oder außen unmöglich oder zumindest unkalkulierbar werden, andererseits aber das multinationale, ja supranationale Zusammenspiel der einzelstaatlichen Streitkräfte mit einem Höchstmaß an finanzieller Effizienz und militärischer Effektivität funktioniert?

---

54 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 47), S. 43.

55 Bundeswehrplan 1997, a.a.O. (Anm. 33), S. 9.

56 Vgl.: Ebda, S. 19 ff, 30 ff.

Wer diese und ähnliche Überlegungen teilt, wird die Aussetzung der Wehrpflicht nicht nur als eine Maßnahme der Bestandsreduzierung der Bundeswehr verstehen. Vielmehr wird er (und sie) die konzeptionelle Chance zum Umbau der Bundeswehr ergreifen. Überlegene Technologie spielt bei diesem Umbau eine berechnete Rolle; überflüssige dagegen nicht. Ich gehe deshalb davon aus, daß mit eben diesem Umbau der Bundeswehr Einsparungen im Bereich der Verteidigungsinvestiven Ausgaben möglich sein werden von - je nach Perspektive und Zeitpunkt - DM 3 bis 5 Milliarden.

## 2.6. *Einsparungen durch den Wegfall von ca. 150.000 Zivildienstleistenden plus des dazugehörenden Zivildienstapparates*

Mit der Aussetzung der Wehrpflicht entfällt nicht nur der Wehrdienst, sondern auch der Zivildienst. Die Einsparungen im Zuge der Aussetzung erstrecken sich somit auch auf den Wegfall der staatlichen Kosten für die Zivildienstleistenden und des dazugehörigen Apparates.

Laut Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen e.V. in Bremen (Zentralstelle KDV) gab es "am 15. September 1995 149.481 Zivildienstleistende auf 125.576 Zivildienstplätzen (von insgesamt 171.199 Zivildienstplätzen) bei 34.803 Zivildienststellen".<sup>57</sup> Die Aufwendungen des Bundes sollen sich für 1995 auf insgesamt DM 2,3 Milliarden belaufen haben.<sup>58</sup>

Umgerechnet soll 1995 "eine Zivildienststelle netto 13.891 DM pro Stelle, was monatlich Aufwendungen in Höhe von 1.582 DM entspricht",<sup>59</sup> gekostet haben. Diesen Nettokosten hinzugefügt werden müssen die sog. Regiekosten, d.h. die zusätzlichen Aufwendungen der Beschäftigungsstellen, sei es als direkt ausgezahlte Eigenmittel in Höhe von DM 6.000 bis 8.000<sup>60</sup> (z.B. für Wohnung und Verpflegung), sei es in Form von

---

57 Zentralstelle KDV, Der Widerstreit zwischen Wehrpflicht und Gewissen. Dokumentation einer Fachtagung im November 1995, Bremen, März 1996, hier: Bericht des Vorstandes zur Mitgliederversammlung am 11. November 1995 in Eisenach, S. 34-39, 39.

58 Entnommen aus: Sicherung des Friedens, Briefdienst Nr. 3-4/96, S. 6.

59 Ebda, S. 6.

60 Entnommen aus: Buff, Wolfgang, KDVer - Lückenbüßer und billige Arbeitskräfte?, in: Wissenschaft und Frieden Dossier Nr. 18/1994, S. XII; Finckh, Ulrich, Interview in: Streitkräfte und Strategien, NDR 4 vom 26. September, hektogr. Manuskript, S. 15.

Fluktuationskosten, Abwesenheitskosten wegen Einführungslehrgängen etc. Folgt man der Zentralstelle KDV, so waren 1994 "die Regiekosten der Beschäftigungsstellen eingerechnet, pro Jahr und Zivildienstleistenden ca. 30.000 aufzuwenden".<sup>61</sup> Diesen Kosten soll ein von den Zivildienstleistenden erwirtschafteter jährlicher "Reingewinn" in Höhe von zwei Milliarden DM<sup>62</sup> gegenüberstehen, der allerdings nicht der Bundeskasse, sondern den freien Trägern der Zivildienststellen zufließt.

Rechnet man die Aufwendungen des Bundes, die Eigenmittel und Regiekosten der Zivildienststellen sowie die erwirtschafteten Gewinne der freien Träger zusammen und fügt die hier noch nicht erwähnten Opportunitätskosten (dazu noch Abschnitt 2.7) hinzu (z.B. Einkommensverluste, Steuerausfälle), so läßt sich die Vermutung belegen, daß sich der "Ausstieg aus dem Zivildienst" und die Umstellung auf "tariflich bezahlte Kräfte" auch "ökonomisch rechnen" würde.<sup>63</sup> Das (im übrigen auch verfassungsrechtlich nicht zulässige) Argument, die Wehrpflicht müsse schon deshalb fortgeführt werden, weil ohne "billige Zivis" der "soziale und pflegende Notstand" eintrete, läßt sich also nicht aufrechterhalten.

Für die Frage der Kosten und Einsparungen nach Aussetzung der Wehrpflicht läßt sich somit hinsichtlich des Zivildienstbereichs festhalten:

- Wird nach den Ausgaben in einem engeren Sinne gefragt, so belaufen sich die Einsparungen des Bundes nach Wegfall des Zivildienstes auf DM 2,3 Milliarden.
- Wird in die Frage nach Kosten und Einsparungen in einem weiteren Sinne auch die Kosten der künftigen Alternative einbezogen, so ist eher von einer Kostenneutralität denn von einer Kostenexplosion im Sozialwesen auszugehen.<sup>64</sup>

---

61 Zentralstelle KDV, Ziviler Friedensdienst. Statements auf der Mitgliederversammlung am 11. März 1995, Bremen, März 1996, S. 8.

62 So z.B.: Opel, Manfred, a.a.O. (Anm. 32), S. 22; Anker, Ingrid/Kuhlmann, Jürgen, a.a.O. (Anm. 32), S. 54.

63 Vgl. z.B.: Buff, Wolfgang, a.a.O. (Anm. 60), S. XII f und dort die Literatur.

64 "Nur ungern wollen die großen Zivildienstbeschäftigter zugeben, daß sie den Wehersatzdienstleistenden einen 'erheblichen wirtschaftlichen Nutzen verdanken', wie Bundesjugendministerin Angela Merkel (CDU) festgestellt hat. Denn durch die Bonner Subventionierung der Plätze war die Arbeitsleistung der 'Zivis' ganz oder

## 2.7. Zugewinn durch den Wegfall der Opportunitätskosten

Wehrpflichtigen entstehen während ihres Wehrdienstes bzw. während ihres Zivildienstes sogenannte Opportunitätskosten in Höhe der Differenz einer (fiktiven) marktmäßigen Entlohnung abzüglich dem Äquivalent der staatlichen Sachleistungen und ihrer Besoldung. Diese Opportunitätskosten treffen im übrigen auch den Staat, z.B. durch entgangene Steuereinnahmen. Die Annahme, eine Wehrpflichtarmee sei billiger als eine Freiwilligen-Streitkraft, ist deshalb ebenso weit verbreitet wie falsch.<sup>65</sup>

"Das Argument, Grundwehrdienstleistende seien 'billiger', trifft nur bei oberflächlicher Betrachtung zu. Diese Behauptung geht in der Regel davon aus, daß für jeden Freiwilligen ein Grundwehrdienstleistender zu setzen ist. Doch besagen einschlägige Erfahrungen, daß bei der heutigen Technisierung der durchschnittliche 'Einsatzwert' eines Freiwilligen doppelt so hoch ist, wie der eines Grundwehrdienstleistenden. Der Freiwillige hat in der Regel durch seine erweiterte Ausbildung eine größere Verwendungsbreite, durch seine längere Verfügbarkeit eine höhere 'Nutzungsquote' und durch seine bessere Motivation eine günstigere 'Leistungsquote'. Der Dienst des Grundwehrdienstleistenden wird fälschlicherweise nicht zu Marktpreisen, sondern zu den wesentlich geringeren Ansätzen des Wehrsolds bewertet. Grundwehrdienstleistende zahlen eine doppelte 'Naturalsteuer'. Sie opfern der Gemeinschaft ein Jahr ihrer beruflichen Entwicklung, was in der Regel zu relativen

---

teilweise umsonst. Interessant dabei ist aber: Private Pflegedienste schaffen es auch ohne den 'Luxus' billiger Zivilersatzdienstleistender, kostendeckend zu arbeiten - bei mindestens gleichwertiger Qualität" - Wie es ohne Zivis geht, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 300 vom 27. Dezember 1993, S. 4. "Unter Kostengesichtspunkten, analysiert deshalb Professor Jürgen Blandow von der Universität Bremen, waren und sind Zivildienstleistende als Arbeitskräfte im Wohlfahrtswesen entbehrlich" - Kleiner, aber feiner, Der Spiegel Nr. 23 vom 3. Juni 1996, S. 26.

65 Vgl.: Kuhlmann, Jürgen/Lippert, Ekkehard, Wehrpflicht ade?, a.a.O. (Anm. 32), S. 16-24; Kuhlmann, Jürgen/Lippert, Ekkehard, Armee ohne Marschzahl?, a.a.O. (Anm. 32), insbes. S. 25 ff; Beck, Hanno/Prinz, Aloys, Wehrpflicht - ökonomisch betrachtet, in: Wirtschaftsdienst 1994/IX, S. 449-456, insbes. S. 450; Schäfer, Wolf, Wenn Philosophen Wache schieben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 36 vom 12. Februar 1994, S. 13; Wiskow, Jobst-Hinrich, Ökonomen: Die Wehrpflicht verschwendet knappe Ressourcen, in: Süddeutsche Zeitung vom 23. Mai 1995; Kleiner, aber feiner, a.a.O. (Anm. 34), insbes. S. 26; Wandsbeker Kreis, Ökonomische Überlegungen zu einer Reform der Bundeswehr: Von der Ineffizienz der Wehrpflicht, in: Opitz, Eckardt/Rödiger, Frank S. (Hrsg.), Allgemeine Wehrpflicht, Bremen 1994, S. 170-178; Schleicher, Michael/Straubhaar, Thomas (Hrsg.), Wehrpflicht oder Berufsarmee?, Bern/u.a. 1996.

Verlusten in ihrem gesamten zukünftigen 'zivilen' Einkommen führt. Zum anderen entrichten sie einen zusätzlichen Preis, weil sie während ihrer Dienstzeit auf Einkommen verzichten."<sup>66</sup>

Bereits die vom republikanischen Präsidenten Nixon berufene "Gates-Commission", die mit ihrem Bericht zur Freiwilligenarmee (Report of the President's Commission on an All-Volunteer Armed Force) dazu beigetragen hat, daß die USA 1970 die Wehrpflicht aussetzte, kritisierte: "Die Frage, wieviel die Streitkräfte kosten, wird verwechselt mit der Frage, wer diese Kosten trägt ... Zwangsrekrutierte und durch Zwangsrekrutierung zur freiwilligen Verpflichtung veranlaßte Soldaten bekommen eine schlechtere Bezahlung, als sie eine Freiwilligenanwerbung erfordern würde. Der Verlust, den sie einbüßen, ist eine Naturalsteuer, welche nie zu Haushaltszwecken als Einnahme oder Ausgabe erfaßt wird ... In dieser Verschiebung der Steuerlast liegt der Kern des Widerstandes gegen eine Freiwilligen-Streitmacht."<sup>67</sup>

Auch in der Wehrstruktur-Kommission der deutschen Bundesregierung wurde bereits 1972 hervorgehoben: "(Es) muß in aller Deutlichkeit gesagt werden, daß die Budgetbelastung allein die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten der Verteidigungsanstrengungen nicht richtig wiedergibt. Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Freiwilligenarmee sind geringer als die einer Wehrpflichtarmee, obwohl die Budgetbelastung geringer ist, weil ein beträchtlicher Teil der Kosten einer Wehrpflichtigenarmee nicht im staatlichen Budget erscheint. Die Einsparungen durch die Wehrpflichtarmee sind also nur scheinbar. Trotzdem mußte die Wehrstruktur-Kommission von der politischen Gegebenheit ausgehen, daß die Verteidigungskosten am Budget, wie es jetzt aufgestellt wird, gemessen werden und nicht an den tatsächlichen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten."<sup>68</sup>

Auch wenn die Wehrstruktur-Kommission 1972 die Umwandlung der Bundeswehr in eine Freiwilligen-Streitkraft noch nicht empfahl, so kam

---

66 Opel, Manfred, a.a.O. (Anm. 32), S. 11 f.

67 Hier zitiert nach: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3552 vom 22. Januar 1996, Antrag der Abgeordneten Winfried Nachtwei/u.a., Abschaffung der Wehrpflicht, S. 12 f.

68 Krelle, Wilhelm, Volkswirtschaftliche Kosten und Belastung des Bundeshaushalts durch Freiwilligen-Streitkräfte, in: Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung, Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, o.O. (Bonn), o.J. (1972), S. 357.

sie doch zu dem Ergebnis: "Freiwilligen-Streitkräfte entsprechen einer arbeitsteiligen Industriegesellschaft am besten ... Die Kommission vertritt die Auffassung, daß im Falle einer wesentlichen Veränderung der sicherheitspolitischen Lage, die eine beträchtliche Verringerung der Präsenz ermöglicht, die Frage der Umwandlung der Bundeswehr in Freiwilligen-Streitkräfte abermals geprüft werden sollte."<sup>69</sup>

Diese Empfehlung der Wehrstruktur-Kommission von 1972 wird von der "Unabhängigen Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr" 1991 wieder aufgegriffen: "Wie schon die Wehrstruktur-Kommission in ihrem Bericht 1972/73 hervorgehoben hat, trifft für Freiwilligen-Streitkräfte folgendes zu: Sie sind leistungsfähig und kosteneffektiv, sie sind nicht mit den Problemen von Wehrpflichtstreitkräften belastet, sie kennen keine Wehrungerechtigkeit und sie entsprechen einer arbeitsteiligen Industriegesellschaft am besten. Aktuell geblieben ist auch die damalige Forderung, 'daß im Falle einer wesentlichen Veränderung der sicherheitspolitischen Lage, die eine beträchtliche Verringerung der Präsenz ermöglicht, die Frage der Umwandlung der Bundeswehr in Freiwilligen-Streitkräfte abermals geprüft werden sollte'... Die Kommission sieht sich gegenwärtig nicht in der Lage, ein *langfristiges* Votum für eine der Wehrformen abzugeben. Sie betrachtet die Eckdaten der Streitkräfteplanung bis 1995 als Übergangsstruktur. Sollte jedoch eine Reduzierung der Streitkräfte auf unter 370.000 erforderlich werden, stellt sich die Frage der Wehrform neu. Die Option Freiwilligen-Streitkräfte sollte dann ernsthaft geprüft werden."<sup>70</sup>

Ist also zusammenfassend davon auszugehen, daß die Zwangsverpflichtung von Bürgern und Bürgerinnen "einer veralteten Staatsgläubigkeit" entstammt, "und den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten einer modernen arbeitsteiligen Marktwirtschaft widerspricht",<sup>71</sup> daß ferner eine Wehrpflichtarmee "eine MiBallokation volkswirtschaftlicher Ressourcen"<sup>72</sup> ist, so sagen diese dezidierten Feststellungen doch noch nichts über die tatsächliche Höhe der Opportunitätskosten aus. Der Tatsache,

---

69 So in Bericht Punkt 12 unter der Überschrift "Optionen und Empfehlungen", in: ebda, Wehrstruktur-Kommission, S. 29.

70 Unabhängige Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr, Die künftigen Aufgaben der Bundeswehr. Abschlußbericht und Empfehlungen, Bonn, 24. September 1991, S. 25, 27.

71 Wandsbeker Kreis, a.a.O. (Anm. 65), S. 176.

72 Krelle, Wilhelm, a.a.O. (Anm. 68), S. 358.

daß die Bundesregierung sich bislang nicht für eine Aussetzung der Wehrpflicht entscheiden konnte, ist gleichwohl nicht zu entnehmen, daß die Kosten einen lediglich geringen Umfang aufweisen. Michael Schleicher z.B., Diplom-Volkswirt an der Hamburger Universität der Bundeswehr, quantifiziert die Gesamtopportunitätskosten des Grundwehr- und Zivildienstes für 1993 auf einen Wert von 8,56 Milliarden DM.<sup>73</sup> In seiner bislang noch unveröffentlichten Dissertation kalkuliert Michael Schleicher für 1995 sogar einen "Produktionsausfall" in Höhe von 13,2 Milliarden DM.<sup>74</sup> Jürgen Kuhlmann und Ekkehard Lippert vom Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in München (jetzt Strausberg) wiederum gehen für 1990 davon aus, daß "der Nutzenentgang der Wehrpflichtigen in Form von Einkommensverlusten" in Deutschland 1990 "durchschnittlich etwa DM 14.000 pro Person betragen" habe.<sup>75</sup> Übernimmt man diese Berechnung vom Anfang dieses Jahrzehnts ohne Zuwächse für das Jahr 1996, so belaufen sich die Opportunitätskosten bei ca. 300.000 Wehr- und Zivildienstleistenden rechnerisch auf DM 4,2 Milliarden. Rechnerisch entsprechend ist der volkswirtschaftliche Zugewinn bei Aussetzung der Wehrpflicht.

---

73 Schleicher, Michael, Die ökonomischen Lasten der Wehrpflicht, in: Schleicher, Michael/Straubhaar, Thomas (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 65), S. 33.

74 Entnommen aus: Kleiner, aber feiner, a.a.O. (Anm. 64), S. 26.

75 Kuhlmann, Jürgen/Lippert, Ekkehard, Wehrpflicht ade?, a.a.O. (Anm. 32), S. 20; Kuhlmann, Jürgen/Lippert, Ekkehard, Armee ohne Marschzahl?, a.a.O. (Anm. 32), S. 25.





## Die Bundeswehr ohne Wehrpflichtige: Einige strukturelle Überlegungen

Die öffentliche Debatte um die Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht in Deutschland hat eben erst begonnen. Sie ist - soll sie ernsthaft geführt werden - untrennbar verbunden mit der Frage nach dem künftigen Auftrag der Bundeswehr und, daraus resultierend, nach ihrer Stärke und Struktur.

Die nachfolgenden Überlegungen sollen diesen grundsätzlichen Zusammenhängen Rechnung tragen. Sie gehen von einer fiktiven Entscheidung des Gesetzgebers zur Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht gem. Art. 12a GG sowie einer politischen Festsetzung der künftigen Bundeswehrstärke auf 200.000 Mann aus.<sup>76</sup>

Strukturelle Überlegungen unter diesen Prämissen müssen sich zum jetzigen Zeitpunkt naturgemäß auf Grobskizzen und einige zentrale Aspekte beschränken. Sie machen im weiteren Verlauf der Debatte weitere Detailuntersuchungen zu ihrer Ausgestaltung erforderlich.

### 1. Die Bundeswehr heute

Gegenwärtig dienen in der Bundeswehr ca. 203.000 Berufssoldaten bzw. Soldaten auf Zeit sowie ca. 137.000 Grundwehrdienstleistende.<sup>77</sup>

Bei einer Aufschlüsselung der Berufs- und Zeitsoldaten nach den verschiedenen Laufbahngruppen ergab sich (bezogen auf die bisher geltende Gesamtstärke von 370.000 Soldaten) folgendes Bild:<sup>78</sup>

- ca. 39.000 Offiziere
- ca. 133.000 Unteroffiziere
- ca. 38.000 Mannschaften (Soldaten auf Zeit).

---

76 Vgl. den Aufsatz von Dieter S. Lutz, Ist eine Freiwilligenstreitkraft billiger? (siehe in diesem Heft S. 25-39).

77 Stand: März 96.

78 Vgl. BMVg, Weißbuch 1994, S. 97.

Bei dem derzeit geplanten Friedensumfang von 338.000 Soldaten würde sich die Bundeswehr künftig zusammensetzen aus:<sup>79</sup>

- ca. 200.000 Berufs- und Zeitsoldaten
- bis zu 135.000 Wehrpflichtigen bei einer differenzierten Wehrdienstdauer sowie
- ca. 3.000 Wehrübungsplätzen.

Eine Untergliederung nach Teilstreitkräften würde künftig folgende Zahlen ergeben:<sup>80</sup>

- Heer 233.400 Soldaten
- Luftwaffe 77.400 Soldaten
- Marine 27.200 Soldaten.

Von den künftig 338.000 aktiven Soldaten sollen ca. 53.600 den sogenannten Krisenreaktionskräften angehören, davon:

- ca. 37.000 Soldaten des Heeres
- ca. 12.300 Soldaten der Luftwaffe
- ca. 4.300 Soldaten der Marine.<sup>81</sup>

Im Heer, der mit Abstand größten Teilstreitkraft (bezogen sowohl auf den Gesamtumfang der Bundeswehr als auch auf die Krisenreaktionskräfte) wird es danach Großverbände von höchst unterschiedlicher Präsenz geben:

- 6 voll präsenzte KRK<sup>82</sup>-Brigaden
- 4 voll präsenzte HVK<sup>83</sup>-Brigaden
- 4 weitgehend präsenzte HVK-Brigaden, aus denen
- 4 weitere Brigaden aufwachsen sollen
- 8 teilaktive HVK-Brigaden mit nur je 2 anstatt wie üblich 4 Kampftruppenbataillonen.<sup>84</sup>

---

79 Vgl. BMVg, Bundeswehr heute, Dezember 1994, S.18.

80 Vgl. BMVg, Bundeswehr heute. Anpassung der Streitkräftestrukturen, der Territorialen Wehrverwaltung und der Stationierung, o.J., S.8.

81 Vgl. ebd.

82 Krisenreaktionskräfte.

83 Hauptverteidigungskräfte.

84 Vgl. BMVg, Bundeswehr heute. Streitkräftestrukturen, a.a.O. (Anm. 80 ), S.9.

Die Anzahl der Kampftruppenbrigaden (die daneben existierenden Fernmelde-, Sanitäts- und Logistikbrigaden sollen an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben) beträgt damit im Frieden 22, in einer Krise könnte sie auf 26 erhöht werden. Diese 22 Brigaden sind zu 7 Divisionen (sowie einem weiteren divisionsähnlichen Großverband) zusammengefaßt, welche wiederum von 3 Korps (davon 2 rein nationale sowie ein binationales deutsch-niederländisches) geführt werden. Die 3 Korps schließlich sind einem neu eingerichteten "Heeresführungskommando" unterstellt. Hinzuzufügen ist, daß den Divisionskommandos zusätzlich die meisten der insgesamt 27 Verteidigungsbezirke in der Bundesrepublik unterstehen, welche für die Aufgaben im Rahmen der Territorialverteidigung verantwortlich sind.

## *2. Probleme beim Übergang zu Freiwilligenstreikräften*

(1) Die nach der derzeitigen Bundeswehrplanung vorgesehenen 200.000 Zeit- und Berufssoldaten entsprechen exakt dem von Dieter S. Lutz vorgeschlagenen Gesamtumfang der Bundeswehr. Auch die Zahl der derzeit aktiven Zeit- und Berufssoldaten weicht von dieser Zielgröße nur geringfügig ab. Würde die allgemeine Wehrpflicht nun ausgesetzt, so daß alle Grundwehrdienstleistenden die Streitkräfte verlassen würden, wären unter den verbleibenden Freiwilligen die höheren Dienstgradgruppen allerdings überproportional stark vertreten, die Personalstruktur wäre also extrem unausgewogen und keinesfalls aufgabengerecht.

(2) Es herrscht weiterhin Konsens darüber, daß künftig "mehr als 200.000 Berufs- und Zeitsoldaten... nicht zu erreichen"<sup>85</sup> sind - unter den Bedingungen der allgemeinen Wehrpflicht. Fällt diese jedoch weg, so fehlt der Bundeswehr das bisherige Hauptreservoir zur Gewinnung von Freiwilligen (in quantitativer und - vor allem - in qualitativer Hinsicht). Dieses Problem würde durch die aufgrund der Reduzierung auf 200.000 Soldaten erheblich verringerte Attraktivität des freiwilligen Dienstes in der Bundeswehr (Verschlechterung der Berufsperspektiven, Schließung weiterer Standorte etc.) zusätzlich verschärft.

(3) Aus diesem gravierenden Problem der quantitativen Personalbedarfsdeckung könnte sich zudem ein solches des qualitativen Bedarfs

---

85 Klaus Naumann, Bundeswehr vor neuen Herausforderungen. Eine Lagebeurteilung des Generalinspektors, in: Soldat und Technik 1/1995, S. 14.

entwickeln. Ein angesichts großer Personalnöte notgedrungener Rückgriff auf nahezu alle der vorhandenen Bewerber würde nicht nur die im Vergleich zur Wehrpflichtarmee angestrebte höhere Professionalität einer Freiwilligenarmee konterkarieren, sondern könnte auch zu einem allmählichen, in der Tendenz problematischen Einstellungswandel innerhalb der Streitkräfte führen.

### 3. Folgerungen

(1) Es sind daher - während eines angemessenen Übergangszeitraumes - erhebliche Umschichtungen unter den nach dem Ausscheiden der Grundwehrdienstleistenden übrigbleibenden Zeit- und Berufssoldaten notwendig. Offizier- und Unteroffiziersdienstposten sind abzubauen, die Mannschaften dagegen aufzustocken, bis am Ende wieder ein sinnvolles Zahlenverhältnis zwischen den drei Laufbahngruppen hergestellt ist. Als aufgabengerecht und ausgewogen wird allgemein ein Verteilungsschlüssel von ca. 1:3:5 (Offiziere: Unteroffiziere: Mannschaften) angesehen.

(2) Der - künftig ausschließlich - freiwillige Dienst in der Bundeswehr muß ein Mindestmaß an Attraktivität behalten, um den Personalbedarf decken zu können. Attraktivität resultiert nach allen Erkenntnissen in erster Linie aus der jeweiligen dienstlichen Tätigkeit selbst (sinnvoller Dienst, Übereinstimmung von Auftrag und Mitteln etc.). Attraktivität gründet sich allerdings auch auf die Laufbahnperspektiven.

(3) Seit der deutschen Wiedervereinigung - also einem Zeitraum von nunmehr fast sechs Jahren - ist die Bundeswehr einem nahezu pausenlosen Prozeß von schrittweisen Reduzierungen und Umstrukturierungen unterworfen; davon konnte naturgemäß auch der qualitative Aspekt nicht immer unbeeinträchtigt bleiben. Die nun neu vorgegebenen Rahmenbedingungen (Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht, Reduzierung auf eine Gesamtstärke von 200.000 Soldaten) werden noch einmal tief in den "Organismus Bundeswehr" eingreifen. Diese erneute und einschneidende quantitative Reduzierung der Streitkräfte muß dann aber einen Schlußpunkt setzen unter eine Phase der Unsicherheit innerhalb und außerhalb der Bundeswehr. Überdies müssen freiwerdende Mittel zu spürbaren qualitativen Verbesserungen genutzt werden.

(4) Die Grundidee der Struktur einer derart verkleinerten Freiwilligenarmee ist einfach:

Die Bundeswehr der Zukunft konzentriert sich auf das sicherheitspolitisch derzeit Notwendige. Die Streitkräfte werden optimiert auf den auf absehbare Zeit wahrscheinlichsten Fall (Einsatz bei lokalen Krisen). Die Aufträge, die sich auf unwahrscheinliche Szenarien beziehen (Landesverteidigung), entfallen. Demzufolge brauchen auch keine speziellen Kräfte dafür bereitgehalten werden. Die Anzahl der Verbände kann also erheblich kleiner werden. Aber alle verbleibenden Truppenteile sind dann wirklich "erstklassig." Für die Masse der derzeit vorhandenen Verbände bedeutet dies eine Aufwertung. Die "Armee der Einheit" ist dann auch nicht länger nur Leitbild, sondern Realität.

Die Unterteilung der Truppenteile in Krisenreaktionskräfte und Hauptverteidigungskräfte und eine dementsprechende Differenzierung hinsichtlich der personellen und materiellen Ausstattung wird es nicht mehr geben. Alle Truppenteile sind grundsätzlich "krisenreaktionsfähig" und voll mobil. Die ausschließlich auf das Territorium der Bundesrepublik ausgerichteten Einrichtungen (Wehrbereichskommandos, Verteidigungsbezirkskommandos) entfallen vollständig. Die Streitkräftestruktur wird insgesamt schlanker und effizienter.

#### *4. Empfehlungen für eine neue Struktur*

##### *a) Prämissen*

Die Ersetzung der derzeitigen Wehrpflichtarmee durch Freiwilligenstreitkräfte bedeutet nicht automatisch ein Signal für eine künftig generell höhere Bereitschaft, deutsche Soldaten im Ausland einzusetzen. Die Bundeswehr wird deshalb noch keine "Interventionsarmee". Dies wird auf der strukturellen Ebene insbesondere durch folgende Faktoren unterstrichen:

- Die quantitative Stärke der Bundeswehr erfährt eine einschneidende Reduzierung auf nur noch knapp 60 Prozent ihres jetzigen Umfangs.

- Es finden keine Gewichtsverschiebungen zwischen den drei Teilstreitkräften (Heer, Luftwaffe, Marine) statt; das Heer stellt auch weiterhin die Masse der Soldaten.
- Die Anzahl der als Krisenreaktionskräfte vorgesehenen Verbände wird gegenüber den heutigen Planungen nicht erhöht.
- Das Element der Multinationalität von Großverbänden wird verstärkt; es gibt keine rein nationalen Korps mehr.

### *b) Stärke der Teilstreitkräfte*

Der Umfang des Heeres beträgt 136.000 Soldaten. (Dies entspricht im übrigen exakt dem künftigen Umfang des französischen Heeres.) Der Anteil dieser Streitkraft am Bundeswehrgesamtumfang beträgt unverändert ca. 68 Prozent. Von der Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht würde das Heer mit seinem ohnehin hohen Anteil an Grundwehrdienstleistenden also am stärksten betroffen. Es steht daher im Mittelpunkt der Überlegungen.

Die Stärke der Luftwaffe beträgt demgegenüber 44.000 Soldaten (ca. 22 Prozent), die der Marine 16.000 Soldaten (ca. acht Prozent).

### *c) Die Struktur des Heeres*

Das Heer soll nur noch vier (statt bisher sieben bzw. acht) Divisionen umfassen (siehe Abbildung S.48). Die Divisionen unterstehen dem Heeresführungskommando nunmehr direkt (die bisherige Zwischenebene der vorwiegend nationalen Korps entfällt). Jeder der vier Divisionen sind jeweils drei Brigaden unterstellt. Diese unterscheiden sich zwar - wie bisher auch - nach der Art ihrer Aufgaben im Einsatz (Panzerbrigaden, Panzergrenadierbrigaden, Jägerbrigaden, Gebirgsjägerbrigaden), nicht mehr aber hinsichtlich ihrer Präsenz und Verfügbarkeit. Dasselbe gilt auch für die Divisionen insgesamt. Sie sind alle binnen 15 bis 30 Tagen nach einer entsprechenden politischen Entscheidung verlegbereit. Zwar wird auch weiterhin nur ein Teil des Heeres (eine bis zwei Divisionen) zum Krisenreaktionseinsatz vorgesehen werden, aber diese Verbände können jederzeit durch andere abgelöst werden, da

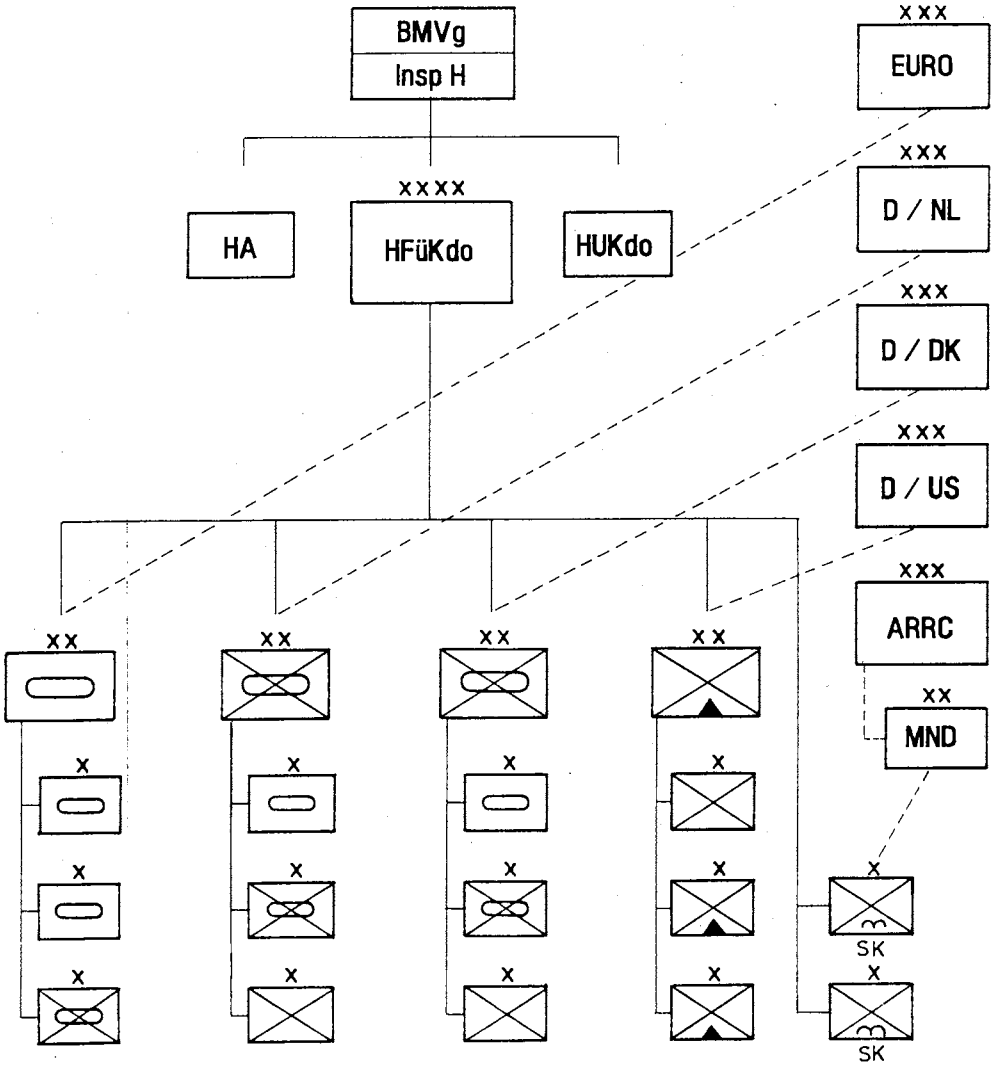
prinzipiell alle "krisenreaktionsfähig" sind. Die Durchhaltefähigkeit des Heeres wird so erheblich gestärkt.

Daneben gibt es kleine Teile des Heeres (insgesamt zwei Brigaden), die in einer Spanne von drei bis sieben Tage nach einer politischen Entscheidung verfügbar sind, um als "Sofortreaktionskräfte" eingesetzt werden zu können. Sie sind dem Heeresführungskommando direkt unterstellt.

Die Zusammenarbeit in bi- und multinationalen Korps wird beibehalten und weiter verstärkt. Das deutsch-dänische Korps (LANDJUT) könnte durch eine polnische Beteiligung zum trinationalen Korps erweitert, die beiden derzeit existierenden deutsch-amerikanischen Korps zu einem einzigen verschmolzen werden; auch hier könnten sich eventuell weitere Staaten (z.B. Österreich oder Tschechien) beteiligen. Hierbei gelten - ebenso wie auch für das daneben bestehende Eurokorps (Deutschland, Frankreich, Belgien, Spanien, Luxemburg) und das deutsch-niederländische Korps - der Grundsatz der Rotation des Kommandos unter den beteiligten Nationen sowie das Prinzip der paritätischen Besetzung des Korpsstabes. Dasselbe ist auch für das Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (ARRC), das gegenwärtig unter britischer Führung steht, anzustreben.

Deutsche Truppenteile können diesen multinationalen Korps für den Einsatzfall unterstellt werden; die truppendienstliche Unterstellung bleibt davon unberührt.

# Gliederung des Heeres:





#### d) *Übergangszeitraum und weitere Perspektiven*

Unter Zugrundelegung des erwähnten Verteilungsschlüssels zwischen den drei Laufbahngruppen ergeben sich in der empfohlenen Struktur folgende Zielgrößen:

- ca. 22.000 Offiziere (gegenüber derzeit ca. 39.000)
- ca. 67.000 Unteroffiziere (gegenüber derzeit ca. 133.000)
- ca. 110.000 Mannschaften (gegenüber derzeit ca. 38.000 freiwillig dienenden Mannschaften).

Während bei Offizieren und Unteroffizieren also ein Überhang herrscht, besteht ein erhebliches Fehl an Mannschaften. Im einzelnen ergibt sich folgender Bedarf:

Gesamtbedarf Mannschaften:	110.000	(von 200.000)
davon im Heer:	75.000	(von 136.000)
davon Krisenreaktionskräfte:	21.000	(von 37.000)
davon in der Luftwaffe:	24.000	(von 44.000)
davon Krisenreaktionskräfte	6.800	(von 12.300)
davon in der Marine:	9.000	(von 16.000)
davon Krisenreaktionskräfte:	2.400	(von 4.300)

Das bedeutet, daß die als Krisenreaktionskräfte vorgesehenen Verbände (insgesamt ca. 30.000 Mannschaften) mit den derzeit vorhandenen Freiwilligen sofort aufgefüllt werden könnten. Dies gilt wohl auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß sich unter den gegenwärtig freiwillig dienenden Mannschaften überproportional viele "Spezialisten" und verhältnismäßig wenige "Kämpfer" befinden.

Nimmt man weiterhin einen "sozialverträglichen" Übergangszeitraum von zehn Jahren zur Verwirklichung der Zielstruktur sowie eine lineare Aufstockung der Mannschaftsstärke an, so ist zu erwarten, daß nach ungefähr zwei Jahren alle Verbände des Heeres mit Mannschaften aufgefüllt sind.

Da in dieser Übergangsphase parallel dazu mehr Offiziere und Unteroffiziere ausscheiden als neu in die Bundeswehr eintreten, der Anteil der Mannschaften also auch prozentual zunimmt, tritt allmählich (bei ungefähr gleichbleibender Gesamtstärke) eine Verringerung der Personalausgaben ein. Bezüglich der freiwerdenden Mittel sind grundsätzlich drei Optionen denkbar:

- Durch die eingesparten Personalkosten reduziert sich auch der (ohnehin niedrigere) Verteidigungshaushalt weiter.
- Die eingesparten Personalkosten werden dazu genutzt, den investiven Anteil des Verteidigungshaushaltes zu erhöhen.
- Der Personalkostenanteil des Verteidigungshaushaltes bleibt unverändert, die allmählich freiwerdenden Mittel werden dazu genutzt, möglichst viele Dienstposten (innerhalb einer Dienstgradgruppe) anzuheben.

Diese Möglichkeiten sind auch kombiniert anwendbar. Unter Berücksichtigung der oben beschriebenen zentralen Bedeutung von Qualität und Attraktivität der neuen Freiwilligenstreitkräfte kommt den beiden letztgenannten Optionen besondere Bedeutung zu.

## Reihenübersicht

### "Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik"

- Heft 69 Marian Dobrosielski, Deutsche Minderheiten in Polen, Warszawa. November 1991-Januar 1992.\*
- Heft 70 Sabine Jaberg, KSZE 2001, Profil einer Europäischen Sicherheitsordnung - Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung. Dezember 1992.\*
- Heft 71 Jörg Barandat, Wasser - Ein Pulverfaß. Dezember 1992.\*
- Heft 72 Dieter S. Lutz, Krieg als ultima ratio? Zum Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland. Januar 1993.\*
- Heft 73 Jahresbericht 1992. Februar 1993.
- Heft 74 Otfried Ischebeck, Proliferation von Raketen und Kernwaffen und die deutsche Sicherheitspolitik. März 1993.\*
- Heft 75 Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts. Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) als Garant von Sicherheit und Frieden - Eine Studie des IFSH - April 1993.\*
- Heft 75 English Version: From the Law of the Strongest to the Strength of the Law. A European Security Community (ESC) to Safeguard Peace and Security - A Study by the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH) - April 1993.
- Heft 76 Maria Schoppa, Auf der Suche nach dem neuen Modus vivendi: die polnisch-ukrainischen Beziehungen im Wandel. April 1993.\*
- Heft 77 Valentin Falin, Die Perestroika und der Zerfall der Sowjetunion. Ein Essay. April 1993.\*
- Heft 78 Hans-Joachim Gießmann, "Globe Sicherheit" Chance oder Trugbild? Herausforderungen und Ansätze. August 1993.\*
- Heft 79 Nicola Mögel, Die gescheiterte Hoffnung: "Rüstungskonversion" in Rußland, Dezember 1993.
- Heft 80 Wolfgang Zellner, Ungarns Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen Westorientierung und regionalen Risiken in Mittel- und Südosteuropa, Dezember 1993.
- Heft 81 Alexander Ryzhenkov, Politico-economic Premises for an evolutionary Stabilization and Integration of the Commonwealth of Independent States, Januar 1994.
- Heft 82 Hans-Georg Ehrhart/Hans-Joachim Gießmann/Dieter S. Lutz/Erwin Müller, Kollektive Sicherheit zwischen Realität und Modell, April 1994.
- Heft 83 Jahresbericht 1993. April 1994.
- Heft 84 Emeka Nwokedi, Violence and Democratisation in Africa, April 1994.
- Heft 85 Kurt Tudyka, Der weltweite Kampf um Arbeit, August 1994.
- Heft 86 Peter-Michael Zenk, Auf dem Weg zur Weltinnenpolitik? Zur Problematik militärischer Intervention bei innerstaatlichen Konflikten. August 1994.\*
- Heft 87 Dieter S. Lutz/Adam Daniel Rotfeld, Security for Europe. Two Views. December 1994.
- Heft 88 Jahresbericht 1994. April 1995.
- Heft 89 Marion Hinte, Internationale Imperative und nationale Restriktionen in der Energiepolitik der VR China. Mai 1995.
- Heft 90 Thomas Kiefer, Modernisierung in der VR China: Neue Konfliktpotentiale und immanente sowie globale Regelungsmechanismen. Mai 1995.
- Heft 91 Hans-Georg Ehrhart, Die EU und die Sicherheit Europas (Teil I). August 1995.

- Heft 92 Hans-Friedrich Graf, Beobachtete und modellierte Klimaveränderungen - Projektionen in die Zukunft. Volker Linneweber, Nutzung globaler Ressourcen als Konfliktpotential. August 1995.
- Heft 93 Dmitry A. Trofimov, Islam in the Political Culture of the Former Soviet Union: Central Asia and Azerbaijan. Oktober 1995
- Heft 94 Jonathan P.G. Bach, The Partnership and the Pendulum: The Foreign Policy Debate in the United States and Implications for European Security. Oktober 1995.
- Heft 95 Jürgen Groß, Die eingebildete Ohnmacht, Internationale Staatengemeinschaft und lokale Kriege. November 1995.
- Heft 96 Jörg Barandat, Wasser, Regionaler Konfliktstoff weltweiter Bedeutung. November 1995.
- Heft 97 Hans-Joachim Gießmann, Europäische Sicherheit am Scheideweg - Chancen und Perspektiven der OSZE.
- Heft 98 Jürgen Groß, Deutschland, Rußland und die NATO, Einstellungen der Bundesbürger zur künftigen europäischen Sicherheitsstruktur. April 1996.
- Heft 99 Dieter S. Lutz/Andrei Zagorski, "Arbitration Court" and "Security Model", Two Aspects of the OSCE-Discussion. April 1996.
- Heft 100 Jahresbericht 1995. Januar 1996.

**"Hamburger Informationen zur Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik"**

- Heft 10 Krieg oder Frieden am Golf? Stellungnahme des IFSH zur Golfkrise, November 1990.\*
- Heft 11 Deutsche an die Fronten? Lehren aus dem Golfkrieg. März 1991.
- Heft 12 Friedensforschung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Alte Probleme und neue Herausforderungen. Eine Studie aus dem IFSH. Januar 1992.
- Heft 13 Dieter S. Lutz, Endzeit: Alptraum oder Wirklichkeit? Plädoyer für eine deutsche Weltinnenpolitik. August 1993.
- Heft 14 Egon Bahr/Dieter S. Lutz, Nach der Einheit - Aussöhnung durch Amnestie?, Dezember 1993.
- Heft 15 Hans-Georg Ehrhart/Konrad Klingenburg, Was heißt Peacekeeping? August 1994.\*
- Heft 16 Sabine Jaberg, Nichtmilitärische Konfliktbearbeitung. Juli 1994.\*
- Heft 17 Dieter S. Lutz, Frieden ist das Meisterwerk der Vernunft. April 1996.

**"Pädagogische Informationen zur Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik"**

- Heft 2 Margret Johannsen, Baupläne für Europa. Institutionen europäischer Sicherheit in den 90er Jahren. September 1990.
- Heft 3 Günther Gugel, Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst 1991. November 1991.
- Heft 4 Margret Johannsen, Frieden für Palästina? August 1994.
- Heft 5 Margret Johannsen, "Nie wieder Krieg?" Wege zum Frieden. Mai 1995.
- Heft 6 Margret Johannsen, 50 Jahre nach Hiroshima: Mit der Bombe leben? August 1995.
- Heft 7 Margret Johannsen/Bettina Klee, Alle für einen oder jeder für sich? Soll und Haben der Vereinten Nationen. Dezember 1995.

\*) vergriffen