

Prof. Dr. J. Schnell, GenLt a. D
 Universität der Bundeswehr München
 Sicherheits- und Militärökonomie

<p>Deutscher Bundestag Verteidigungsausschuss</p> <p>Ausschussdrucksache 17(12)565</p> <p>14.03.2011 - 17/1593</p> <p>5410</p>

13. März 2011

Anhörung im Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages am 14.03.2011 zum Entwurf des Wehrrechtsänderungsgesetzes 2011

Stellungnahme

- I. Kern des vorliegenden Entwurfs ist das **Aussetzen der Wehrpflicht** zum 1. Juli in diesem Jahr und die Einführung eines **Freiwilligen Wehrdienstes**.

Aus ökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht halte ich die Aussetzung der Wehrpflicht für richtig.

Die Wehrpflicht hat jedoch unter anderen Aspekten eine Reihe von Vor- und Nachteilen, über die schon oft und seit langem diskutiert wird.

Als wesentlicher Vorteil wurde zurecht herausgehoben, dass mit der Wehrpflicht ein wertvoller Dienst der Wehrpflichtigen für unserer Gesellschaft geleistet wird und die Wehrpflicht auch Ausdruck einer wehrhaften Demokratie ist. Für die Bundeswehr stellt die Wehrpflicht einen wesentlichen Bereich der Nachwuchsgewinnung dar.

Es ist daher ein richtiger Ansatz, das Aussetzen der Wehrpflicht mit einem Freiwilligen Wehrdienst zu verbinden und dies als Freiwilligen Dienst für unsere Gesellschaft auch in den zivilen Bereichen vorzusehen.

Alles in allem halte ich vor diesem Hintergrund den vorliegenden Entwurf als juristische Umsetzung einer solchen Entscheidung – soweit ich dies beurteilen kann - grundsätzlich für gelungen, wobei über Einzelheiten sicherlich noch diskutiert werden kann.

Hierzu gehört insbesondere die Frage nach den **Anreizen für den Freiwilligen Wehrdienst**. Hier besteht aus meiner Sicht noch weiterer Handlungsbedarf. So ist offen, ob die im Entwurf vorgesehenen finanziellen Anreize ausreichen. Für die nicht-finanziellen Anreize liegt eine Reihe von sehr prüfenswerten Vorschlägen vor, die möglichst bald einer Entscheidung zugeführt werden sollten.

- II. Die **wesentliche Problematik des Entwurfs** sehe ich darin, dass ein solches Gesetz **im Rahmen der Bundeswehreform als Ganzes den Charakter einer „Insellösung“ hat.**

Es mangelt an einer ganzheitlichen und konsistenten Harmonisierung aller mit einer solchen großen Reform erforderlichen Vorhaben.

Zu einigen **Harmonisierungsmängeln** möchte ich kurz Stellung nehmen und diese in den folgenden Punkten zusammenfassen.

1. Ein erster und wesentlicher Mangel betrifft die **Finanzierung der Bundeswehrreform**.

Die Reform der Bundeswehr benötigt einen soliden und auch langfristig bis etwa 2018 reichenden **Finanzplan, der eine bedarfsgerechte Umsetzung der Reform gewährleistet. An dieser wesentlichen Basis der Reform fehlt es noch.**

Was z. Zt. vorliegt, ist der **Entwurf des 45. Finanzplans** bis zum Haushaltsjahr 2015.

Dieser Entwurf stellt zwar im Vergleich mit dem 44. Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2014 eine deutliche Anhebung des Verteidigungshaushalts dar, **reicht aber nicht für die bedarfsgerechte Umsetzung der Reform mit einer Zielgröße von 185.000 Soldaten.**

Nach meinen Untersuchungen ist für die bedarfsgerechte Umsetzung einer solchen Reform in den kommenden vier Jahren ein Verteidigungshaushalt in einer Größenordnung von durchschnittlich etwa 32 Mrd EUR erforderlich, und dies ist für die unmittelbar bevorstehenden Haushaltsjahre noch sehr knapp gerechnet.

Gemessen an der Zahlenreihe des Entwurfs des 45. Finanzplans summiert sich deshalb das Fehlbis bis 2015 auf eine Größenordnung von mindestens 3 Mrd EUR.

Für die Reform war ursprünglich ein Einsparvolumen von insgesamt 8,3 Mrd EUR in den Jahren von 2011 bis 2014 vorgegeben, das nun mit dem 45. Finanzplan bis 2015 erreicht werden soll. Bei einer Zielgröße von 185.000 Soldaten wird es auch bei dieser zeitlichen Streckung nicht möglich sein, das Einsparziel zu erreichen. Bleibt es bei diesem Einsparvolumen, so ist eine weitere zeitliche Streckung des Einsparvolumens unvermeidbar.

Das Problem der Finanzierung würde damit jedoch nur auf die Jahre nach 2015 hinausgeschoben und dies würde dem Grundsatz einer hinreichend soliden Finanzplanung für das gesamte Reformvorhaben widersprechen.

Zwei weitere Harmonisierungsmängel berühren - auch unter dem Aspekt der Finanzierung - den vorliegenden Entwurf.

2. Es wäre zweckmäßig gewesen, das **Aussetzen der Wehrpflicht** von Anfang an mit einem **abgeschlossenen Konzept zur personellen Bedarfsdeckung durch Freiwillige** zu harmonisieren.

Dies ist nicht in dem erforderlichen Ausmaß vorgenommen worden, so dass aktuell erhebliche Probleme bei der Nachwuchsgewinnung erkennbar sind. Dies kann bereits im kommenden Jahr die Durchhaltefähigkeit bei den gegenwärtigen Auslandseinsätzen gefährden.

Kernstück ist hier das notwendige Maßnahmenpaket zur **Steigerung der Attraktivität und die Bereitstellung der dazu erforderlichen Finanzmittel.**

Vom BMVg wurde ein solches Maßnahmenpaket – mit etwa 80 Einzelmaßnahmen - vorgeschlagen. Ich halte dieses vorgeschlagene Maßnahmenpaket für gut und richtungsweisend.

Es werden allerdings keine zusammenfassenden Aussagen zur Finanzierung des Maßnahmenpakets vorgenommen.

Die Sorge, dass die Umsetzung eines Attraktivitätsprogramms zu spät sowie nur unzureichend erfolgt, ist deshalb begründet. Auf die Bundeswehr kämen dann erhebliche personelle Engpässe und personalwirtschaftliche Probleme zu.

Erschwerend wirkt hier, dass ein Personalstrukturmodell in der nötigen Feinausplanung noch nicht vorliegt und wegen der noch offenen personellen Zielgrößen auch noch nicht vorgenommen werden konnte.

3. Der vorliegende Entwurf setzt auf das Prinzip der Freiwilligkeit des Dienstes für unserer Gesellschaft und hat den Freiwilligen Wehrdienst zum Gegenstand. Soweit ich es sehe, fehlt es noch an der **Harmonisierung mit dem Freiwilligen Dienst, der nicht in der Bundeswehr geleistet wird.** Hier halte ich deshalb ein schlüssiges und mit allen Akteuren abgestimmtes Gesamtkonzept für erforderlich.

Zu einem weiteren Harmonisierungsbedarf :

4. Leitend für jede Reformplanung sind der Auftrag und die Aufgaben der Streitkräfte, aus denen **die erforderlichen Fähigkeiten** abzuleiten sind. **Ziel sollte es dabei sein, die sicherheitspolitischen Erfordernisse in den Einklang mit den Finanzmitteln zu bringen.**

In den mir bekannten Planungsvorschlägen wird als wesentliche Kennzahl zur Erfassung der Fähigkeiten die Zahl der dauernd im Ausland einsetzbaren Soldaten auf der Basis des gegenwärtigen Einsatzes insbesondere in Afghanistan herangezogen. Dies ist sicherlich eine wichtige Kennzahl. Sie vernachlässigt jedoch für sich genommen die erforderliche und zwingend notwendige moderne Ausrüstung sowie Szenarien, in denen die Luft- und Seestreitkräfte eine wesentlich bedeutendere Rolle spielen als bei den gegenwärtigen Einsätzen.

Zu empfehlen ist deshalb eine vertiefende und ausgeweitete Ableitung der zukünftig erforderlichen Fähigkeiten und dies in enger **Abstimmung mit dem NATO-Bündnis und unseren Partnern in der EU.**

Damit könnten zugleich weitere Perspektiven für Rationalisierungen - etwa durch Pooling und Arbeitsteilungen – eröffnet werden. Allerdings sollten diese Rationalisierungspotenziale nicht überschätzt werden, solange es Sache der einzelnen Mitgliedsstaaten bleibt, über einen Einsatz zu entscheiden.

Etwas losgelöst von diesen angesprochenen Harmonisierungsmängeln sollte der vorliegende Vorschlag zur neuen **Struktur des Ministeriums** noch einmal auf den Prüfstand gestellt werden.

Zurecht wird herausgehoben, dass für die Gestaltung von Strukturen und Prozessen in der zukünftigen Bundeswehr das Denken und Handeln vom Einsatz her leitend ist. In dem vorliegenden Vorschlag zur neuen Struktur des Ministeriums kommt dieser leitende Grundsatz noch nicht angemessen zum Ausdruck.

III. Vor dem Hintergrund dieser Mängel stellen sich vor allem zwei Fragen :

1. Die erste Frage ist, ob ein **Verschieben der Aussetzung der Wehrpflicht** geboten ist.

Eine solche Verschiebung hätte sicherlich einige Vorteile, würde jedoch zu einer **weiteren Verunsicherung** beitragen und das Vertrauen in die Politik schwächen.

Aus ökonomischer Sicht verlängert eine Verschiebung die geringe ökonomische Effizienz der gegenwärtigen Wehrpflicht. und bindet auch **weiter erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen**.

Die auch für die Einführung des Freiwilligen Wehrdienstes erforderlichen Einsparungen durch das Aussetzen der Wehrpflicht wären nicht realisierbar.

Personell würde dies bedeuten, dass weiterhin etwa 10.000 Längerdienstler durch die Ausbildung der Wehrpflichtigen gebunden werden. Für eine Verbesserung der so wichtigen Durchhaltefähigkeit auch bei den gegenwärtigen Einsätzen stünden diese Längerdienstler dann nicht zur Verfügung.

Ich kann daher eine Verschiebung der Aussetzung der Wehrpflicht nicht empfehlen.

2. Die zweite Frage, die sich hier stellt, betrifft die **zugrunde gelegte personelle Zielgröße von 185.000 Soldaten – also den Streitkräfteumfang**.

Unter dem Aspekt der Finanzierbarkeit könnte eine Lösung darin bestehen, **diese Zielgröße erheblich und so weit zu verringern**, dass eine **Finanzierung** mit den nun bis 2015 vorgegebenen Haushaltsmitteln und den danach zu erwartenden Finanzmitteln bzw. zu erbringenden Einsparungen **möglich ist**.

Die **Konsequenz** eines solchen Ansatzes wäre dann eine für eine europäische Mittelmacht wie Deutschland **sehr kleine Bundeswehr**.

Im Vergleich mit unseren Bündnispartnern in der NATO und in der EU lägen wir damit – gemessen an der Bevölkerungszahl und dem BIP – weit unter dem Durchschnitt und dies berührt dann auch unsere Bündnissolidarität.

Vor diesem Hintergrund könnte erwogen werden, die Reform zunächst mit einem erheblich geringeren Streitkräfteumfang und den entsprechenden Strukturen zu beginnen und **lageabhängig während der Reform neue personelle Zielgrößen und Strukturen festzulegen**. **Vor einem solchen Vorgehen ist nachdrücklich zu warnen**.

Eine große Reform von Militärorganisationen kann überzeugend nur gelingen, wenn für die Umsetzungsdauer der Reform – also bis etwa 2018 - hinreichend verlässliche Daten die Grundlage bilden.

IV. Zusammenfassend ist meine Empfehlung:

- 1. Grundsätzliche Zustimmung zu dem vorliegenden Entwurf des Wehrrechtsänderungsgesetzes und - trotz berechtigter Bedenken - Aussetzung der Wehrpflicht zum geplanten Zeitpunkt.**
- 2. Schlüssige, konsistente und dringlich vorzunehmende Harmonisierung aller mit dieser großen Reform verbundenen Vorhaben und Maßnahmen mit dem Schwerpunkt bei den angesprochenen Harmonisierungsmängeln.**