

Materialien

35

Harald Trabold  
Thorsten Schneider  
Philipp Vogel

Wehrpflicht statt Berufsarmee: Eine  
Alternative wider die ökonomische Vernunft

Berlin, Februar 2004



**DIW** Berlin

Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

DIW Berlin  
Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin  
Tel. 030 897 89-0  
Fax 030 897 89-200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)

ISSN 1619-4551

# Wehrpflicht statt Berufsarmee: Eine Alternative wider die ökonomische Vernunft

von  
Harald Trabold (DIW Berlin),  
Thorsten Schneider (DIW Berlin)  
und Philipp Vogel (Universität Köln)

## I. Einleitung

Die Aufgaben der Bundeswehr haben sich in der vergangenen Dekade stark gewandelt. Früher war ihr Ziel die Sicherung der Landesgrenzen und der flächendeckende Schutz des bundesdeutschen Territoriums im Falle eines konventionellen Angriffes. Aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Lage ist die Bundesrepublik Deutschland heute nur noch von befreundeten Staaten umgeben, so dass eine Gefährdung durch konventionelle Streitkräfte unwahrscheinlich geworden ist. Die Bundeswehr hat neue Aufgaben übernommen, insbesondere internationale „Einsätze der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie zur Unterstützung von Bündnispartnern, auch über das Bündnisgebiet hinaus“.<sup>1</sup> Um diesen Anforderungen besser gerecht zu werden ist eine Neugliederung der Streitkräfte in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungsverbände geplant. Damit einher geht eine noch stärkere Spezialisierung der Bundeswehr. Dies hat dazu geführt, dass die nun über dreißig Jahre dauernde Diskussion um die Wehrpflicht in Deutschland erneut in Gang gekommen ist.

Bereits Anfang der siebziger Jahre hat sich die Wehrstruktur-Kommission in ihrem Bericht an die Bundesregierung dieser Frage gewidmet und befunden: *„Freiwilligen-Streitkräfte sind leistungsfähig und kosteneffektiv. Sie sind nicht mit den Problemen von Wehrpflicht-Streitkräften belastet. Es gibt keine Wehrungerechtigkeit.... Freiwilligen-Streitkräfte entsprechen einer arbeitsteiligen Industriegesellschaft am besten.“* Folgerichtig empfahl denn auch die Wehrstruktur-Kommission *„... 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...“* zu prüfen.<sup>2</sup> Ähnlich argumentierte die sogenannte Jacobsen-Kommission Anfang der neunziger Jahre.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2003, S. 19).

<sup>2</sup> Vgl. Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung (1972/1973, S. 29).

Zwar sah sich die Kommission 1991 nicht in der Lage, „...ein langfristiges Votum für eine der beiden Wehrformen abzugeben. ... Sollte jedoch eine Reduzierung der Streitkräfte auf unter 370.000 erforderlich werden, stellt sich die Frage der Wehrform neu.“<sup>3</sup> Die in der vorherigen Legislaturperiode eingesetzte Wehrstrukturkommission, die in der Öffentlichkeit unter dem Namen „Weizsäcker-Kommission“ bekannt wurde, empfahl die Beibehaltung des Grundwehrdienstes. Sie konzidierte jedoch, dass wegen des geringeren Bedarfs der Bundeswehr an Rekruten die Folge ein „Auswahl-Wehrdienst“ sei, bei dem die zuziehenden Männer nicht nur über den Tauglichkeitsgrad, sondern zusätzlich per Los bestimmt werden.<sup>4</sup> Gerade zur Wehrpflicht gab es aber unterschiedliche Meinungen innerhalb der Kommission, was dazu führte, dass ein Drittel der Mitglieder sich in einem Minderheitenvotum für eine Freiwilligenarmee aussprach.<sup>5</sup>

Nicht nur in den Kommissionen wurde und wird die Frage nach Sinn und Zweck der Wehrpflicht diskutiert, sondern auch in regelmäßigen Abständen in der Öffentlichkeit. Unter den Politikern der großen Volksparteien sind überwiegend Befürworter der Wehrpflicht, während die kleinen Parteien die Wehrpflicht abschaffen wollen. Die Kritiker stellen die Konformität der Wehrpflicht mit der Verfassung in Frage, weil sie die Wehrgerechtigkeit nicht eingehalten sehen,<sup>6</sup> während die Befürworter aus der Verfassung beinahe einen Imperativ zur Beibehaltung der Wehrpflicht herauslesen.<sup>7</sup> Da die rechtliche Situation grundlegende Bedeutung für die Zulässigkeit verschiedener Wehrsysteme hat, widmet sich das II. Kapitel dieser Frage.

An der ganzen Debatte um die Wahl der Wehrform ist auffällig, dass **ökonomische** Argumente nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Ausblendung ökonomischer Argumente mag in Zeiten des kalten Krieges vielleicht noch gerechtfertigt gewesen sein. In die heutige Zeit passt sie nicht mehr. Das ökonomische Prinzip, wonach eine bestimmte Outputmenge mit minimalen Kosten zu erstellen ist, hat auch für die äußere Sicherheit zu gelten. Der Staat ist folglich gehalten, den Output – d.h. das Niveau an äußerer Sicherheit zu definieren – und diesen dann mit den volkswirtschaftlich geringsten Kosten zu erstellen. Wir werden in diesem Beitrag zeigen, dass die Beibehaltung der Wehrpflicht eine Entscheidung wider die ökonomische Vernunft ist, weil eine Berufsarmee das gleiche Niveau an äußerer

---

<sup>3</sup> Vgl. Unabhängige Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr (1991, S. 27).

<sup>4</sup> Vgl. Kommission Gemeinsame Sicherheit und Bundeswehr der Zukunft (2000, S. 59-64).

<sup>5</sup> Vgl. Kommission Gemeinsame Sicherheit und Bundeswehr der Zukunft (2000, S. 60 und 147ff.).

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Vogt, Ute (2002).

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Bertram, Christoph (2002).

Sicherheit zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten bereitstellt (Abschnitt III). Darüber hinaus zeigen wir, dass die Wehrpflicht in ihrer derzeitigen und in der von der Weizsäcker-Kommission vorgeschlagenen Ausgestaltung wesentliche Prinzipien der ökonomischen Gerechtigkeit, insbesondere das Prinzip der Steuergerechtigkeit, eklatant verletzt (Abschnitt IV). Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine Berufsarmee ebenfalls vorzuziehen, wie wir in Abschnitt V darlegen. In Abschnitt VI untersuchen wir, ob es gewichtige nicht-ökonomische Argumente gibt, die angesichts der heutigen Aufgaben der Bundeswehr ein Festhalten an der Wehrpflicht rechtfertigen.<sup>8</sup>

## II. Verfassungsrechtliche Fragen der Wehrpflicht

Bevor man aus ökonomischer Perspektive darüber entscheiden kann, ob eine Berufsarmee für Deutschland eine sinnvolle Alternative zur Wehrpflicht darstellt, muss Sicherheit darüber bestehen, dass beide Optionen juristisch möglich, d.h. mit der Verfassung zu vereinbaren sind. Zunächst ist festzuhalten, dass mit der Wehrpflicht in eine Reihe von im Grundgesetz garantierten Grundrechten eingegriffen wird. Dazu zählen insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf die freie Wahl des Berufes oder die freie Wahl des Wohnortes.<sup>9</sup> Rechtfertigung finden diese Eingriffe jedoch darin, dass der Landesverteidigung eine übergeordnete Bedeutung zugesprochen wird. Allerdings sind die Einschnitte für die Wehrpflichtigen derart gravierend, dass es einer besonderen Rechtfertigung bedarf. In den Worten von Roman Herzog: *„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.“*<sup>10</sup>

Seit Deutschland nur noch von befreundeten Staaten umgeben ist und sich die Wahrscheinlichkeit, dass eine Landesverteidigung im klassischen Sinne einer Selbstverteidigung notwendig wird, erheblich reduziert hat, werden vermehrt Zweifel an der Legitimation der Wehrpflicht laut. In der juristischen Diskussion mehren sich deshalb die Stimmen, die die Einschränkungen der individuellen Grundrechte nicht mehr als verhältnismäßig im Kontext der neuen sicherheitspolitischen Lage sehen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Die Abschnitte V, VI und VII sind weitgehend identisch mit Schneider, Thorsten und Trabold, Harald (2004).

<sup>9</sup> Vgl. Grundgesetz, Artikel 2, 11, 12.

<sup>10</sup> Vgl. Herzog, Roman (1995).

<sup>11</sup> Vgl. Frankfurter Rundschau (2000).

Verschärft wurde diese Diskussion durch ein Gerichtsurteil des Europäischen Gerichtshofes, bei dem eine junge Frau gegen die Bundesrepublik Deutschland geklagt hatte, weil sie keinen Dienst an der Waffe leisten durfte und dies in ihren Augen gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstieß. In dem Urteil wurde der jungen Frau Recht gegeben.<sup>12</sup> Daraufhin wurde auch den Frauen die Möglichkeit eingeräumt, Militärdienst als Zeitsoldaten ableisten zu können. Diese Änderung wurde zwar einhellig begrüßt, hatte aber zur Folge, dass weiter über eine Gleichstellung zwischen Männern und Frauen bei der Wehrpflicht diskutiert wurde. Denn im Moment sind Männer wehrdienstpflichtig, während Frauen die Bundeswehr als zusätzliche Berufsoption zur Verfügung steht. Einige sehen darin einen Verstoß gegen Artikel 3 des Grundgesetzes, nach dem alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Jüngst klagte ein Student vor dem Europäischen Gerichtshof gegen diese Ungleichbehandlung. Die Klage wurde jedoch nicht angenommen. Das Gericht begründete die Abweisung mit dem Hinweis, dass es die Sache eines jeden EU-Staates sei, wie er sich militärisch organisiere und dass solche Fragen nicht unter das EU-Recht fielen.<sup>13</sup> Die Frage nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung wurde nicht beantwortet.

Für Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit sorgte auch eine Vorlage des Landgerichts Potsdam, die die Verfassungskonformität des Wehrdienstes in Frage stellte. Ein Wehrpflichtiger hatte vor dem Gericht Einspruch gegen eine Strafe erhoben, zu der er wegen Dienstverweigerung verurteilt wurde. Die Prüfung der Verfassungskonformität wurde daraufhin vom Landgericht Potsdam dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. Dieses erklärte die Vorlage mit der Begründung für unzulässig, dass der Verurteilte zu Beginn seines Dienstes diesen ja ohne weiteres akzeptiert habe. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Wehrpflicht sei irrelevant für die Verurteilung des Dienstverweigerers.<sup>14</sup>

Allerdings hat sich das Bundesverfassungsgericht bereits mehrmals eindeutig dahingehend geäußert, dass es keinen Verfassungsimperativ für oder gegen die Wehrpflicht gibt. So schreibt es beispielsweise anlässlich der Rückweisung der Vorlage des Landgerichts Potsdams:

*„Die Fragen nach Art und Umfang der militärischen Risikovorsorge, der demokratischen Kontrolle, der Rekrutierung qualifizierten Nachwuchses sowie nach den Kosten einer*

---

<sup>12</sup> Vgl. Europäischer Gerichtshof (2000).

<sup>13</sup> Vgl. Europäischer Gerichtshof (2003).

<sup>14</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht (2002).

*Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee sind solche der politischen Klugheit und der ökonomischen Zweckmäßigkeit, die sich nicht auf eine verfassungsrechtliche Frage reduzieren lassen. Wie das BverfG bereits 1978 festgestellt hat, ist die dem Gesetzgeber eröffnete Wahl zwischen einer Wehrpflicht- und einer Freiwilligenarme eine grundlegende staatspolitische Entscheidung, die auf wesentliche Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens einwirkt und bei der der Gesetzgeber neben verteidigungspolitischen Gesichtspunkten auch allgemeinpoltische, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gründe von sehr verschiedenem Gewicht zu bewerten und gegeneinander abzuwägen hat.*<sup>15</sup>

Folglich entspricht es dem Sinn des Grundgesetzes, dass die Entscheidung über die Wehrpflicht der Politik obliegt. Das Bundesverfassungsgericht betont ausdrücklich, dass der Gesetzgeber die Wahl zwischen beiden Wehrformen hat und dabei die Vor- und Nachteile abwägen muss. Es hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass gesellschafts- und wirtschaftspolitische Argumente zu bewerten und gegen andere Gesichtspunkte abzuwägen sind. Somit spricht aus verfassungsrechtlicher Sicht vieles dafür zu untersuchen, ob ein politisch definiertes Niveau an äußerer Sicherheit volkswirtschaftlich günstiger durch eine Wehrpflicht- oder Berufsarmee gewährleistet werden kann.

### **III. Kosten der Wehrpflicht**

Wir werden uns bei der ökonomischen Analyse zunächst mit den durch die Wehrpflicht im Vergleich zu einer Berufsarmee zusätzlich entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten befassen. Dabei gehen wir auch auf betriebswirtschaftliche Aspekte ein, weil in der öffentlichen Diskussion die Meinung weit verbreitet ist, eine Wehrpflichtarmee sei betriebswirtschaftlich kostengünstiger (oder „billiger“) als eine Berufsarmee.

#### **III.1 Betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten der Wehrpflicht**

Jede Armee verursacht volkswirtschaftliche Kosten, weil sie Produktionsfaktoren bindet, die für andere Zwecke nicht eingesetzt werden können. Insofern verringert eine konsequente Friedenspolitik, die zu einer Verkleinerung des Militärapparates führt, auch diese Kosten. Wenn ein Land allerdings nicht auf eine Armee verzichten kann oder will, dann steht es auch

---

<sup>15</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht (2002).

vor der Frage, wie ein politisch gewünschtes Niveau an äußerer Sicherheit am kostengünstigsten erreicht werden kann. Es lässt sich zeigen, dass dieses Sicherheitsniveau von einer Berufsarmee in der Regel mit weniger Produktionsfaktoren erstellt werden kann als von einer Wehrpflichtarmee. Anders ausgedrückt: Berufssarmeen sind volkswirtschaftlich effizienter als Wehrpflichtarmeen. Dies hat eine Reihe von Gründen.

Der erste Grund für die ökonomische Überlegenheit einer Berufsarmee liegt darin, dass Spezialisierung zu Effizienzgewinnen führt. Wenn sich Menschen auf bestimmte Tätigkeiten konzentrieren, sammeln sie Erfahrung und Wissen. Auch erwerben sie spezielle Kenntnisse und Fertigkeiten. Dies gilt auch für Berufssoldaten, die ihren Auftrag aufgrund ihrer Spezialisierung effizienter erledigen als nur kurzfristig angelehrten Wehrpflichtige. Nicht zuletzt deshalb hat bereits Adam Smith argumentiert, dass eine Berufsarmee insgesamt effizienter und jeder anderen Form von Armee überlegen ist.<sup>16</sup>

Im günstigen Verhältnis von Ausbildungs- zu Einsatzzeiten liegt eine weitere Quelle für Effizienzgewinne in einer Berufsarmee. Die im Vergleich zu Berufssoldaten hohe Fluktuation von Wehrpflichtigen führt zu einem erheblichen Ausbildungs- und Organisationsaufwand. Die Investitionen in die Ausbildung der Soldaten können besser genutzt werden, wenn sie wie Berufssoldaten über einen langen Zeitraum dienen. Wegen der höheren Fluktuation ist auch der Aufwand für die militärische Ausbildung in einer Wehrpflichtarmee höher als in einer Berufsarmee. Insgesamt benötigt man mehr Wehrpflichtige als Berufssoldaten, um das gleiche Niveau an militärischer Schlagkraft zu gewährleisten.<sup>17</sup> Generell gilt dabei: Je komplexer die Aufgaben des Militärs, desto weniger lohnt es sich, Wehrpflichtige auszubilden. Neben dem gesunkenen Bedarf an Soldaten sind die gestiegene Komplexität der militärischen Aufgaben und die einen immer höheren Spezialisierungsgrad erfordernden Waffensysteme vermutlich einer der Hauptgründe dafür, warum mehr und mehr EU-Staaten eine Berufsarmee einführen bzw. eingeführt haben.<sup>18</sup>

Die Erfahrung zeigt auch, dass Berufssoldaten motivierter sind und weniger Fehler machen als Wehrpflichtige und somit Waffen, Gerät und eingesetztes Material besser schonen als

---

<sup>16</sup> Vgl. Köllner, Lutz (1986, S. 160).

<sup>17</sup> Vgl. Schütte, Christian (1991, S. 91).

<sup>18</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2003, S. 28).



Wehrpflichtige.<sup>19</sup> Auch dies trägt dazu bei, dass eine Berufsarmee effizienter ist als eine Wehrpflichtarmee.

Aufgrund der Wehrpflicht gibt es jedoch auch Kosten für die Volkswirtschaft, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht entweder weitgehend kostenneutral oder sogar kostensenkend sind. Dies liegt in der Logik der Zwangsrekrutierung begründet, die für eine Armee nichts anderes darstellt als eine Subvention der Personalkosten. So wie jeder andere Betrieb auch, profitieren die Streitkräfte betriebswirtschaftlich von der Nutzung des unter Marktniveau entlohnten Faktors Arbeit.<sup>20</sup>

Ein Beispiel für solche volkswirtschaftlichen Kosten, die betriebswirtschaftlich nicht zu Buche schlagen, ist die suboptimalen Nutzung von Humankapital innerhalb der Wehrpflichtarmee. Ein Wehrpflichtsystem führt dazu, dass nicht jeder Soldat entsprechend seiner Begabung und Berufsausbildung eingesetzt wird. Insbesondere dann, wenn Hochqualifizierte, die im zivilen Sektor einer sehr produktiven Tätigkeit nachgehen könnten, einfache militärische Aufgaben verrichten müssen, ist die Verschwendung offensichtlich;<sup>21</sup> dann sind die Kosten einer alternativen Verwendung am höchsten. Bei einer Berufsarmee hingegen werden nur die Bürger freiwillig Soldat, die mit ihren Fähigkeiten kein höheres Einkommen am Markt erzielen und dementsprechend auch keinen höheren Beitrag zum Sozialprodukt leisten können. Durch den erzwungenen Einsatz überqualifizierter Rekruten geht einer Volkswirtschaft ein Teil des Sozialproduktes verloren<sup>22</sup>.

Des Weiteren führt die Zwangsrekrutierung zu einer Überausstattung an Soldaten innerhalb der Armee, weil zu wenig Anreize bestehen, den Faktor Arbeit effizienter einzusetzen. Somit werden für militärische Aufgaben immer mehr Soldaten als eigentlich notwendig eingesetzt. Gleichzeitig wird am Material und an der Bewaffnung gespart, da für den Faktor Kapital marktgerechte Preise bezahlt werden müssen. Volkswirtschaftlich betrachtet liegt damit eine

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu bereits Krelle, Wilhelm (1972/73, S. 357).

<sup>20</sup> Eine Analogie mag dies verdeutlichen: Wenn man einem Getränkehersteller gestattet, kostenlos Grundwasser für seine Produktion zu schöpfen, dann ist dies betriebswirtschaftlich eine Kostenersparnis. Unter der Annahme, dass mit und ohne Entgelt die gleiche Wassermenge entnommen wird, bleiben jedoch die volkswirtschaftlichen Kosten der Grundwasserentnahme in beiden Fällen gleich: Die entnommene Wassermenge kann nicht mehr alternativ genutzt werden. Vermutlich werden die volkswirtschaftlichen Kosten einer freien Wasserentnahme jedoch höher sein als die einer entgeltlichen, da kein Anreiz besteht, sparsam mit dem Gut Wasser umzugehen.

<sup>21</sup> Vgl. Straubhaar, Thomas (1996, S. 290).

<sup>22</sup> Vgl. Krelle, Wilhelm (1972/73, S. 358).

Fehlallokation von Arbeit und Kapital vor.<sup>23</sup> Man spricht in diesem Zusammenhang häufig von „Overmanning“<sup>24</sup> oder auch von einem ungünstigem „Mensch-Maschine-Verhältnis“<sup>25</sup>. Bei rein marktgerechtem Einsatz von Ressourcen könnte ein gleich hohes militärisches Niveau mit insgesamt weniger Arbeit und mehr Kapital erreicht werden. Dieses Problem ist auch bei der Bundeswehr hinlänglich bekannt. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung aus dem Jahr 2003 werden ausdrücklich die zu hohen Anteile der Personalkosten und die zu geringen Materialinvestitionen beklagt.<sup>26</sup> Ähnlich ist die Situation in anderen Ländern mit Wehrpflicht. Auch dort ist der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Verteidigungsausgaben relativ hoch, während er in Ländern mit einer Berufsarmee (z.B. USA, United Kingdom und Kanada) relativ niedrig ist.<sup>27</sup>

Ein Mehreinsatz von Kapital dürfte zu einer Gefahrenverringerung für die Soldaten führen, was schon aus ethisch moralischen Gründen wünschenswert ist. Die intensivere Nutzung von Kapital würde dazu führen, dass die Entwicklung und Verbesserung der militärischen Ausrüstung schneller voranschreiten könnte, da es größere Anreize gäbe, diese zu entwickeln.<sup>28</sup>

Die Größenordnung der Differenz zwischen den volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten unterschiedlicher Wehrformen, die aus der Fehlallokation der Produktionsfaktoren resultiert, lässt sich nur schwer quantifizieren. Straubhaar gibt an, dass die vom privaten Sektor für die schweizerische Milizarmee erbrachten Leistungen 50% der im Staatsbudget verbuchten Kosten ausmachen. *„Müssten die Staatskassen ... die Leistungen des privaten Sektors als Ausgaben verbuchen, würde die Schweizer Milizarmee „budgetmäßig“ genau um 50% teurer sein, als sie heute in den staatlichen Budgets erscheint.“*<sup>29</sup>

Wie hoch der Effizienzverlust durch die Wehrpflicht in der Bundesrepublik ist, lässt sich empirisch nur schwer ermitteln. Entsprechend hoch ist die Bandbreite der Prognosen zu möglichen Personaleinsparungen; sie reichen von 20 bis 50%.<sup>30</sup> Klar ist jedoch, dass die

---

<sup>23</sup> Vgl. Straubhaar, Thomas und Schleicher, Michael (1996, S. 11-22).

<sup>24</sup> Vgl. Schäfer, Wolf, (2000, S. 346).

<sup>25</sup> Vgl. Straubhaar, Thomas, (1996, S. 289).

<sup>26</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2003, S.26).

<sup>27</sup> Vgl. Straubhaar, Thomas (1996, S. 280ff.).

<sup>28</sup> Vgl. Funk, Mathias (1996, S. 20).

<sup>29</sup> Vgl. Straubhaar, Thomas (1996, S. 279).

<sup>30</sup> Vgl. z.B. König, Michael (2001, S.37); Funk, Matthias (1996, S. 22).

Wehrpflicht zu erheblichen Ineffizienzen führt, die durch eine Berufsarmee vermieden werden können.

### **III.2 Staatshaushalt und betriebswirtschaftliche Rechnung**

Die budgetwirksamen Kosten für die Bundeswehr umfassen im wesentlichen die Ausgaben für Material und Gerät, Entgelt der Soldaten sowie die notwendige Infrastruktur. Diese Kosten sind budgetwirksam und werden im Bundeshaushalt aufgestellt. Bei gleicher Personalstärke fallen diese Kosten in einer reinen Berufsarmee höher aus als bei einem Einsatz von Wehrpflichtigen, da man Berufssoldaten höhere Entgelte zahlen muss als Zwangsrekrutierten.

Der Vergleich der direkten Kosten bei gleicher Personalstärke ist jedoch irreführend. Er vernachlässigt nicht nur die oben diskutierte höhere Effizienz einer Berufsarmee, die für ein politisch determiniertes Niveau an äußerer Sicherheit zu erheblichen Einsparungen bei den direkten Staatsausgaben für die Landesverteidigung führt. Er verkennt auch, dass eine mögliche Mehrbelastung im Staatshaushalt ja nur deswegen zustande käme, weil die bisherigen „Einnahmen“ aus der steueräquivalenten Zwangsabgabe „Wehrdienst“ nicht als solche im Staatsbudget erscheinen. Würde man die Naturalleistungen der Wehrpflichtigen in eine monetäre Größe umwandeln und im Staatshaushalt als Einnahme verbuchen, fielen diese „Einnahmen“ bei Aufhebung der Wehrpflicht ebenfalls weg. Volkswirtschaftlich betrachtet ersetzt man beim Übergang zur Berufsarmee eine Steuer in Naturalien durch eine monetäre Steuer. Darüber hinaus vernachlässigt der Vergleich der direkten Kosten zwischen einer Berufs- und einer Wehrpflichtarmee Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer, weil Wehrpflichtige kein besteuertes Arbeitseinkommen haben, sowie Steuermehreinnahmen aufgrund der Steuerpflichtigkeit von Berufssoldaten.

Berücksichtigt man die Effizienzvorteile der Berufsarmee, so ist unklar, ob der Wegfall der Wehrpflicht tatsächlich zu höheren direkten Kosten für den Staat führt. Aber selbst wenn die direkten Kosten einer Berufsarmee höher sein sollten als die einer Wehrpflichtarmee, muss damit nicht zwangsläufig eine höhere Belastung des Staatshaushaltes verbunden sein, weil die Einnahmen des Staates ebenfalls höher sind. Manche Autoren sprechen der Frage nach der Wehrstruktur nur eine „marginale Bedeutung“<sup>31</sup> für die direkten Kosten zu, weil von der

---

<sup>31</sup> Vgl. Einhorn, Hans (1997, S. 619).

Frage der Wehrform nur ein kleiner Teil des Verteidigungsbudgets in Deutschland betroffen wäre und eine Änderung der Wehrstruktur das Staatsbudget nicht wesentlich be- oder entlasten würde. Andere Untersuchungen kommen hingegen zu dem Ergebnis, dass eine Berufsarmee den Haushalt weniger belasten würde und somit aus fiskalpolitischen Gründen zu begrüßen sei; dabei wird ein Einsparvolumen in Höhe von 7% des Verteidigungsbudgets als realistisch betrachtet.<sup>32</sup>

#### **IV. Naturalsteuer Wehrpflicht und Steuergerechtigkeit**

Bei der Landesverteidigung handelt es sich um ein klassisches öffentliches Gut, das die Kriterien der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität des Konsums erfüllt.<sup>33</sup> Das heißt auch, dass die gesamte Bevölkerung von der Existenz der Bundeswehr profitiert und diesen Vorteil nicht ausschlagen kann. Es ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht somit gerechtfertigt, dass die gesamte Bevölkerung diesen Schutz über eine Steuer finanziert. Eine solche Steuer sollte dabei den Anforderungen der Allgemeinheit, der Gleichmäßigkeit und der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit entsprechen.<sup>34</sup>

Bei einer reinen Berufsarmee werden alle Steuerzahler zur Finanzierung der Armee herangezogen. Somit hängt es von der Ausgestaltung des Steuersystems ab, ob die Finanzierung der Streitkräfte in Einklang mit den oben genannten Grundsätzen geschieht. Eine Wehrpflichtarmee hingegen wird nur zum Teil aus dem Staatshaushalt finanziert. Den Rest der notwendigen Leistung erbringen die Wehrpflichtigen, indem sie ihre Zeit zur Verfügung stellen. Aus ökonomischer Sicht ist das Ableisten der Wehrpflicht eine Naturalsteuer, die dem Staat zufließt. Sie wird allerdings nicht als monetäre Größe im Haushalt verbucht. Die Differenz zwischen gezahltem Wehrsold samt empfangenen Sachleistungen und dem entgangenen Anteil am Lebensarbeitseinkommen kann als implizite Einkommensteuer betrachtet werden, die der Wehrpflichtige zu tragen hat.<sup>35</sup>

Die Naturalsteuer „Wehrpflicht“ steht nicht mit den oben angeführten Forderungen an ein gerechtes Besteuerungssystem in Einklang. Denn zumindest gegen das Kriterium der Allgemeinheit, wonach grundsätzlich alle Bürger zur Finanzierung von Staatsleistungen heranzuziehen sind und Kriterien wie Religion, Staatsangehörigkeit oder Geschlecht nicht zu

---

<sup>32</sup> Vgl. Schnell, Jürgen und Straub, Gabriel (2000, S. 5).

<sup>33</sup> Vgl. König, Michael (2001, S. 16).

<sup>34</sup> Vgl. Schleicher, Michael (1996, S. 41ff.).

einer Befreiung von der Steuerleistung führen dürfen, wird massiv verstoßen. Da Frauen nicht der Wehrpflicht unterliegen, wird die Naturalsteuer von der Hälfte aller prinzipiell steuerpflichtigen Personen nicht erhoben. Des Weiteren sind die in Deutschland lebenden Ausländer ebenso von der Wehrpflicht befreit wie Angehörige des Polizeidienstes und des Bundesgrenzschutzes. Von der Dienstpflicht ausgenommen sind auch Männer, die ehrenamtlich im Katastrophen- und Zivilschutz oder als Entwicklungshelfer tätig sind sowie alle Männer, die bei der Musterung nicht in die höchsten Tauglichkeitsstufen eingeteilt werden. Ein nicht unbeachtlicher Teil eines jeden Geburtsjahrganges erbringt somit nicht die Naturalsteuer Wehr- oder Zivildienst. Außerdem unterliegen die Nichtrekrutierten auch nicht der impliziten Einkommensteuer. Die Freistellung von größeren Teilen eines Geburtsjahrganges vom Wehr- und Zivildienst ist aus ökonomischer Sicht nicht zu rechtfertigen und ein erheblicher Verstoß gegen das Prinzip der Allgemeinheit einer Steuer.<sup>36</sup>

Liegt ein Verstoß gegen das Allgemeinheitsprinzip vor, dann folgt daraus automatisch ein Verstoß gegen das Gebot der Gleichmäßigkeit<sup>37</sup>, es sei denn, man legt den Begriff „Allgemeinheit“ so weit aus (und engt damit die Gruppe der zur Allgemeinheit gehörenden Personen so stark ein), dass nur die tatsächlich Wehrdienstleistenden in diese Kategorie fallen. Aber selbst wenn man den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nur für diese Gruppe prüft, ergibt sich ein Verstoß. Dies gilt sowohl für den Verlust an Lebenseinkommen als auch für die tatsächliche Steuerlast, denn je höher das berufliche Qualifikationsniveau, desto höher sind die zu erwartenden Einkommensausfälle.<sup>38</sup> In beiden Fällen werden die Naturalsteuerpflichtigen nicht in gleichmäßiger Weise besteuert. Liegt ein Verstoß gegen die Prinzipien der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit vor, dann ist damit automatisch das Kriterium Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verletzt.<sup>39</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit der Naturalsteuer Wehrpflicht erheblich gegen die Prinzipien allgemeiner Steuergerechtigkeit verstoßen wird. All diese Probleme bestehen bei einer Berufsarmee nicht. Folglich ist eine Berufsarmee einer Armee mit Wehrpflichtigen aus Gründen der Steuergerechtigkeit vorzuziehen.

---

<sup>35</sup> Vgl. Schütte, Christian (1991, S. 88).

<sup>36</sup> Vgl. Schleicher, Michael (1996, S.65ff.).

<sup>37</sup> Das Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung fordert die Gleichbehandlung bei Gleichartigkeit der steuerlichen Verhältnisse (siehe dazu auch Schleicher, Michael (1996, S. 66)).

<sup>38</sup> Vgl. dazu die detaillierte Analyse in Schleicher, Michael (1996, S. 66-96).

<sup>39</sup> Vgl. Schleicher, Michael (1996, S. 97-119).

## V. Ordnungspolitische Aspekte der Wehrpflicht

Ökonomisch betrachtet ist die Wehrpflicht nicht nur eine Vergeudung von Ressourcen und ein Verstoß gegen elementare Prinzipien der Steuergerechtigkeit. Sie ist auch ordnungspolitisch ein Problemfall, denn Zwangsdienste – in welcher Form auch immer – widersprechen grundlegenden Werten und Normen der sozialen Marktwirtschaft. Die wichtigste ethische Grundlage dieser wirtschaftlichen Ordnung ist die Freiheit, die generell durch das Recht gekennzeichnet ist, freiwillig Verträge abzuschließen, und die sich in Deutschland in einer Reihe von Grundrechten verwirklicht, u.a. in dem Recht auf freie Wahl des Berufs, des Arbeitsplatzes und des Wohnortes.<sup>40</sup> Im Gegensatz zu einer monetären Steuer, die in einem modernen Staatswesen üblicherweise zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben herangezogen wird, schränkt die Wehrpflicht (als Naturalsteuer in Form von Zeiteinheiten) diese Freiheiten grundlegend ein. Der amerikanische Nobelpreisträger Milton Friedman, maßgeblicher Vordenker des ökonomischen Liberalismus, kommt in Bezug auf die Wehrpflicht zu folgendem ordnungspolitischen Urteil: *„Eine dem freien Markt entsprechende Lösung wäre das Freiwilligenheer, das heißt, Menschen für den Dienst anzuwerben. ... Das jetzige System [gemeint ist die Wehrpflicht] ist ungerecht und willkürlich, es greift weitgehend in die Freiheit junger Menschen ein, ihr Leben frei zu gestalten...“*<sup>41</sup> Im Unterschied zu kleineren und ökonomisch eher unbedeutenden Pflichten wie eine Tätigkeit als Schöffe, Wahlhelfer oder Brandschützer ist die Wehrpflicht ein erheblicher Verstoß gegen die ordnungspolitischen Prinzipien einer freien oder sozialen Marktwirtschaft. Konnte oder musste man sich in Zeiten des Kalten Krieges diesen ökonomischen Fauxpas leisten, so ist dies heute angesichts der veränderten Sicherheitslage nicht mehr nötig.

## VI. Gesellschaftspolitische Überlegungen

Wichtige Entscheidungen in einer Gesellschaft können nicht nur auf ökonomischem Kalkül beruhen, sondern müssen auch soziale und politische Aspekte berücksichtigen. Ein wichtiges Argument für die Wehrpflicht lautet, dass nur sie die Bundeswehr in die Gesellschaft einbinden und kontrollieren könne. Bei einer Berufsarmee bestünde die Gefahr, dass sie sich der gesellschaftlichen und politischen Kontrolle entziehen könnte. Solche Befürchtungen

---

<sup>40</sup> Vgl. Schlecht, Otto (1990, S. 33f.).

<sup>41</sup> Vgl. Friedman, Milton (1976, S. 61).

sind aber weitgehend unbegründet, wie schon die Weizsäcker-Kommission festgestellt hat.<sup>42</sup> Zum einen ist die Bundeswehr heute schon überwiegend eine Berufsarmee mit über 60% Zeit- und Berufssoldaten, und in den Führungsebenen kommen naturgemäß keine Wehrpflichtigen zum Einsatz. Zum anderen zeugen die Argumente pro Wehrpflicht von mangelndem Vertrauen in die bestehenden institutionalisierten Kontrollorgane der Bundesrepublik Deutschland.<sup>43</sup> Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der Bundeswehr und Berufsarmeen in anderen Demokratien (z.B. USA, Kanada, Großbritannien, Belgien) gibt es keinen Grund zu solchen Befürchtungen.<sup>44</sup>

Auch das Argument, dass durch den Wehrdienst ein repräsentativer Querschnitt der männlichen Bevölkerung in der Bundeswehr vertreten sei, lässt sich nicht halten, wenn man die Dienstquoten nach sozial-strukturellen Kategorien betrachtet. Dies zeigen Auswertungen der vom DIW Berlin erhobenen Daten des sozio-oekonomischen Panels (SOEP)<sup>45</sup> für westdeutsche Männer der Geburtsjahrgänge 1962 bis 1977. Hauptschüler leisteten mit 47 % am häufigsten Wehrdienst<sup>46</sup>, Realschulabsolventen und (Fach-)Abiturienten mit 41 und 40 % etwas seltener. Auffällig ist, dass Abiturienten im Durchschnitt zu 29 % einen Zivildienst leisteten, während junge Männer mit Mittlerer Reife nur zu 15 % und mit Hauptschulabschluss gar nur zu 9 % einen solchen Dienst absolvierten.<sup>47</sup> Das heißt auch, dass nur ein Drittel der (Fach-)Abiturienten von einem Dienst „verschont“ blieben, während dies auf fast jeden Zweiten Real- oder Hauptschulabsolventen zutraf.

Manchmal wird auch argumentiert, dass die allgemeine Wehrpflicht beibehalten werden muss, weil Zivildienstleistende im sozialen Bereich Dienste erbringen, die bei Wegfall der Wehrpflicht stark verteuert würden. Dieses Argument verkennt, dass der Zivildienst keine eigenständige Existenzberechtigung hat, sondern nur ein Ersatzdienst für anerkannte Kriegsdienstverweigerer ist. Allein die Tatsache, dass so viele junge Männer den Kriegsdienst verweigern, verleiht ihm eine gewisse quantitative Bedeutung für die sozialen Dienste. Ein eigenständiger, zwangsweiser Zivildienst hingegen wäre gleichbedeutend mit einem sozialen Pflichtjahr. Dieses ist ökonomisch ähnlich problematisch wie die Wehrpflicht und darüber hinaus ein Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und die

---

<sup>42</sup> Vgl. Kommission Gemeinsame Sicherheit und Bundeswehr der Zukunft (2000, S. 63).

<sup>43</sup> Vgl. Lippert, Ekkehard (1995, S. 174).

<sup>44</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2003, S. 24-25).

<sup>45</sup> Vgl. SOEP Group (2001, S. 7-14).

<sup>46</sup> Vgl. Schneider, Thorsten und Trabold, Harald (2004).

<sup>47</sup> Detaillierte Analysen zu individuellen und makro-strukturellen Determinanten der Wahrscheinlichkeit einen Dienst zu leisten sind zu finden bei Schneider, Thorsten (2003).

Konventionen 29 (Forced Labour) und 105 (Abolition of Forced Labour) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).<sup>48</sup> Daher sind auch die Forderungen nach Einführung eines sozialen Pflichtjahres zurückzuweisen. Stattdessen sollte das freiwillige soziale Jahr mit Hilfe von Anreizen attraktiver gemacht werden. Damit ließe sich bei Einführung einer Berufsarmee auch der Ausfall der Zivildienstleistenden teilweise kompensieren.

## **VII. Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

Aus ökonomischer Sicht ist eine Berufsarmee einer Wehrpflichtigenarmee vorzuziehen. Sie ist volkswirtschaftlich kostengünstiger und ordnungspolitisch sinnvoller als eine Wehrpflichtigenarmee. Auch das Problem der Wehrgerechtigkeit – das aus ökonomischer Sicht ein Problem der Steuergerechtigkeit ist – würde sich in einer Berufsarmee nicht mehr stellen. Die Umwandlung der Bundeswehr in eine Berufsarmee erscheint aus sicherheitspolitischen Gründen ebenfalls geboten. Auch gibt es heute keinen überzeugenden gesellschaftspolitischen Grund mehr, der die Aufrechterhaltung der Wehrpflicht angesichts ihrer hohen volkswirtschaftlichen Kosten im Vergleich zu einer Freiwilligenarmee rechtfertigen würde. Die Bundesrepublik Deutschland sollte daher dem Beispiel anderer EU-Staaten folgen und eine Berufsarmee einführen.

---

<sup>48</sup> Vgl. Kern, Max und Sottas, Carmen (2002, S 62ff.).



## Quellen:

- Bertram, Christoph (2002): Verteidigung braucht Zukunft. In: Die Zeit 24/2002, ([http://www.zeit.de/2002/politik/print\\_200224\\_sicherheitspolit.html](http://www.zeit.de/2002/politik/print_200224_sicherheitspolit.html)).
- Bundesministerium der Verteidigung (2003): Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung. ([http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/vpr\\_broschuere.pdf](http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/vpr_broschuere.pdf)).
- Bundesverfassungsgericht (2002): BverfG, 2 BvL vom 27.3.2002. (<http://www.bverfg.de>).
- Einhorn, Hans (1997): Freiwilligen- und/oder Wehrpflichtarmee?: Eine militärökonomische Betrachtung. In: Carsten P. Claussen (Hrsg.): Umbruch und Wandel. München u.a.: Oldenbourg, S. 613-622.
- Europäischer Gerichtshof (2000): Urteil des Gerichtshofes: Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Tanja Kreil gegen Bundesrepublik Deutschland. (<http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl>).
- Europäischer Gerichtshof (2003): Pressemitteilungen N1 15/03, Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache c-186/01, Alexander Dory gegen Bundesrepublik Deutschland: Das Gemeinschaftsrecht steht der Wehrpflicht nur für Männer nicht entgegen. (<http://www.curia.eu.int/de/actu/communiqués/cp03/aff/cp0315de.htm>).
- Frankfurter Rundschau (2000): Ist die allgemeine Wehrpflicht noch durch die Verfassung gedeckt? (5.3.2000).
- Friedman, Milton (1976): Kapitalismus und Freiheit. München.
- Funk, Mathias (1996): Finanzwissenschaftliche Aspekte des Streits um die Einführung einer Berufsarmee, Diskussionschriften aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 46/1996.
- Herzog, Roman (1995): 40 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.
- Kern, Max und Sottas, Carmen (2002): Freedom of Workers: the Abolition of Forced or Compulsory Labour. In: International Labour Office (Hrsg.): International Labour Standards. A global Approach. Genf, S. 53-74
- Köllner, Lutz (1986): Ökonomie und Militär bei Adam Smith, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit + Frieden. S. 159-162.
- König, Michael (2001): Die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Wehrpflicht: eine Untersuchung am Beispiel der Bundeswehr. Göttingen: Cuvillier.
- Kommission Gemeinsame Sicherheit und Bundeswehr der Zukunft (2000): Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin, 2000.
- Krelle, Wilhelm (1972/73): Volkswirtschaftliche Kosten und Belastung des Bundeshaushaltes durch Freiwilligen-Streitkräfte. In: Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung: Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland (Analyse und Option), Bonn, S. 357-360.
- Lippert, Ekkehard (1995): Die Debatte um die Wehrpflicht. In: Eckardt Opitz und Frank S. Rödiger (Hrsg.): Allgemeine Wehrpflicht: Geschichte, Probleme, Perspektiven. 2. erw. Auflage, Bremen, S. 168-195.

- Schäfer, Wolf (2000): Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee? Die Wehrstruktur aus ökonomischer Sicht. In: Wirtschaftsdienst 2000/VI, S. 343-349.
- Schlecht, Otto (1990): Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen.
- Schleicher, Michael (1996): Die Ökonomie der Wehrpflicht: eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Grundsätze der Besteuerung. Frankfurt am Main u.a.: Lang.
- Schneider, Thorsten (2003): Wehr- und Zivildienst in Deutschland. Wer dient, wer nicht? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jg. 223, Nr. 5, S. 603-622
- Schneider; Thorsten und Trabold, Harald (2004): Berufsarmee statt Wehrpflicht. Eine ökonomisch sinnvolle Lösung. In: DIW Wochenbericht, Nr. 4, 2004, S. 53-57.
- Schnell, Jürgen und Straub, Gabriel (2000): Studien zur Zukunft der Bundeswehr – Untersuchungsergebnisse- Teilstudie H. Stand: 21.2.2000. (<http://www.unibw-muenchen.de/campus/WOW/v1054/miloeck1.htm>).
- Schütte, Christian (1991): Ökonomische Aspekte der Wehrpflicht. In: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 71, Nr.2, S. 88-92.
- Straubhaar, Thomas (1996): Einsparpotenziale bei den Verteidigungsausgaben: Die allgemeine Wehrpflicht. In: Dieter Fritz-Aßmus und Thomas Straubhaar (Hrsg.): Sicherheit in einem neuen Europa. Ökonomische und politische Aspekte. Bern 1996, S. 267-299.
- Straubhaar, Thomas und Schleicher, Michael (1996): Wehrpflicht oder Berufsarmee?. In: Michael Schleicher und Thomas Straubhaar, Wehrpflicht oder Berufsarmee?, Bern u.a., S. 11–22,
- SOEP Group (2001): The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 Years – Overview. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 70, Nr. 1, S. 7-14.
- Unabhängige Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr (1991): Die künftigen Aufgaben der Bundeswehr. Abschlußbericht und Empfehlungen. Bonn.
- Vogt, Ute (2002): Position zur Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht. (<http://www.dfg-vk.de/bundeswehr/wehr094.htm>).
- Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung (1972/1973): Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Analyse und Optionen. Bericht an die Bundesregierung. Bonn.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2003): Hat die Wehrpflicht eine Zukunft? Bearb: Oberstleutnant i.G. Burmeister, WF II – 144/03.