



Bundeswehrreform Probleme der Finanzierung

Hans-Dieter Lemke

Seit Veröffentlichung der vom Verteidigungsminister erarbeiteten "Eckpfeiler" zur Bundeswehrreform und ihrer Billigung durch das Kabinett am 14. Juni 2000 ist die Finanzierbarkeit des Konzepts wiederholt bezweifelt oder bestritten worden. Tatsächlich ergibt schon eine Analyse unter optimistischen Annahmen, daß die Kosten die verfügbaren Mittel im Jahr 2006 (geplanter Abschluß der Umstrukturierung) mindestens um 2,2 Mrd. DM übersteigen dürften. Sollte dieser Befund zutreffen, kann die vorgesehene Streitkräftestruktur nicht verwirklicht werden.

Zweck dieses Beitrags ist zu prüfen, inwieweit die voraussichtlich notwendigen Aufwendungen für Personal, Investitionen und Betrieb mit den erwartbaren Mitteln finanziert werden können. Da die Umstrukturierung der Bundeswehr im wesentlichen bis 2006 – also zum Ende der kommenden Legislaturperiode – abgeschlossen und das Reformkonzept¹ eine "verlässliche Grundlage" für die nächsten 10–15 Jahre sein soll (so der Verteidigungsminister in Die Welt, 21.6.2000), richtet sich die Untersuchung auf die Gegebenheiten in den Jahren 2006, 2010 und 2015 unter der Voraussetzung einer weitgehend beständigen Streitkräftestruktur.

Den Mittelbedarf hat der Verteidigungsminister in seiner Vorlage nicht quantifiziert. Hauptsächliche Grundlagen der Kostenanalyse sind deshalb die gemäß Reformkonzept bzw. Planungsweisung des Generalinspektors vorgesehene Personalstruktur (Tabelle 1), die Absicht, den Investitionsanteil allmählich auf 30% der Gesamtausgaben anzuheben, und die erwarteten Einsparungen beim Betrieb.

1 Der Bundesminister der Verteidigung, Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf, in: <http://www.bundeswehr.de>.

Tabelle 1 – Personalstruktur

Berufs- und Zeitsoldaten (BZ)	200 000
Freiwillig Wehrdienstleistende (FWDL)	27 000
Grundwehrdienstleistende (GWDL)	53 000*
Wehrübungsplätze (WÜb)	2 000
Zivilbedienstete (ZIV)	80-90 000

* Inklusive 3000 "Kurzwehrdienst"-Stellen zur flexiblen Ableistung des Wehrdienstes.

Bei der Berechnung der verfügbaren Ressourcen wird von der mittelfristigen Finanzplanung, im übrigen von Annahmen zur möglichen Entwicklung der Verteidigungsausgaben ausgegangen.

Personalkosten

Die aus dem Einzelplan 14 zu finanzierenden Ausgaben für 282 000 Soldaten und ein Mittel von 85 000 Zivilbediensteten (Werte gem. Tabelle 1) ergeben sich aus

- den durchschnittlichen Personalkosten pro Kopf des Jahres 2000. Sie betragen je BZ 59 500, FWDL 43 900, GWDL 28 300, WÜb 42 100, ZIV 62 700 DM;
- ihrem Anstieg infolge regelmäßiger Anpassung an die Löhne und Gehälter im

öffentlichen Dienst. Der hier angenommene Zuwachs um durchschnittlich 2% pro Jahr kann höher ausfallen;

- den Mehrausgaben für Laufbahn- und Besoldungsverbesserungen, die der Verteidigungsminister unter anderem anlässlich der 1. Lesung des Bundeshaushalts 2001 skizziert hat.² Ihre Höhe ist noch nicht bekannt, sie können den im weiteren angenommenen pauschalen Betrag von 300 Mio. DM pro Jahr übersteigen.

Tabelle 2 zeigt die daraus resultierenden Personalkosten der Bundeswehr. Die Summe liegt weit unter den Beträgen, die zur Finanzierung des *derzeitigen* Personalumfangs aufgewendet werden müßten, denn diese stiegen – ohne besagte Mehrausgaben – im Fall einer jährlichen Zunahme um 2% von heute 23,15 auf 26,1 / 28,2 / 31,2 Mrd. DM in den Jahren 2006/2010/2015. Das Reform-Konzept bewirkte also erhebliche Einsparungen in Höhe von 3,3–4 Mrd. DM pro Jahr.

Tabelle 2 – Personalkosten (Mrd. DM)

	2006	2010	2015
BZ	13,40	14,51	16,02
FWDL	1,33	1,44	1,60
GWDL	1,69	1,83	2,02
WÜb	0,09	0,10	0,11
ZIV	6,00	6,50	7,17
Mehraufwendg.	0,3		
Bundeswehr	22,8	24,7	27,2

Investitions- und Betriebskosten

Wie bereits erwähnt, will der Verteidigungsminister den Investitionsanteil stufenweise auf 30% der Gesamtausgaben erhöhen (vgl. Reform-Konzept, Ziff. 83 [RK-83]), um die notwendige zügige Modernisierung der Ausrüstung zu ermöglichen. Es ist anzunehmen, daß der Betrag von 2 Mrd. DM für die laufenden Balkaneinsätze, der ab 2001 für die Dauer der mittelfristigen Finanzplanung und der Einsätze (also ggf. bis 2004) aus dem

Einzelplan 60 in den Wehretat übertragen werden soll (Rede, S. 3), in seiner Rechnung nicht enthalten ist. Da die Mittel überwiegend zweckgebunden sind und ihre Höhe nicht konstant bleiben muß, wird ihre Summe auch im weiteren ignoriert.

Der Investitionsanteil liegt derzeit bei knapp 25% (11,3 Mrd. DM) des Wehretats (45,3 Mrd.) und damit nur unwesentlich über den Betriebsausgaben (ca. 11 Mrd. = 24,3%). Bei ihnen seien als "Ergebnis der laufenden Anstrengungen für Wirtschaftlichkeit und Effizienz ... mittel- und langfristig Einsparungen ... von mindestens 1 Mrd. DM zu erwarten" (RK-82). Die Richtigkeit dieser Prognose muß sich noch erweisen – 2001 erwartet der Minister lediglich 0,2–0,3 Mrd. DM (Rede, S. 3). Gleichwohl wird im weiteren davon ausgegangen, daß der Anteil der betrieblichen Ausgaben ab 2006 auf etwa 23% begrenzt werden könnte.

Mithin blieben 47% den Personalausgaben vorbehalten. Aus ihrer relativen und zuvor ermittelten absoluten Höhe ergeben sich der Gesamtbedarf an Mitteln und die numerische Etatstruktur gemäß *Tabelle 3*.

Tabelle 3 – Mittelbedarf (Mrd. DM)

	2006	2010	2015
Personal	22,8	24,7	27,2
Investitionen	14,6	15,8	17,4
Betrieb	11,1	12,1	13,3
Gesamtbedarf	48,5	52,6	57,9

In den Beträgen für Investitionen und Betrieb ist ein inflationsbedingter Kostenanstieg um 2% pro Jahr berücksichtigt, der indessen – wie im Fall der Personalausgaben – eher zu niedrig als zu hoch angenommen sein kann. Der ausgewiesene Bedarf an investiven Mitteln liegt übrigens real um rund 1,7 Mrd. DM über der im Etat 2000 eingeplanten Summe.

Die Lücke

Die mittelfristige Finanzplanung sieht jedenfalls vor, den Wehretat bis 2003 auf 43,7 Mrd. DM (ohne Balkanmittel) zurückzuführen. Die weitere Entwicklung der Verteidigungsausgaben ist ungewiß. Zwar wurde

² Rede ... am 13. September 2000 in Berlin (Rede), S. 2, in: <http://www.bundeswehr.de>.

berichtet, daß sie ab 2004 wieder um 300 Mio. DM angehoben werden sollen (so z.B. Die Welt, 22.6.2000), unklar bleibt jedoch, für welchen Zeitraum diese bzw. in welcher Höhe eine andere Steigerung zu erwarten ist. Zum Zweck der Analyse wird deshalb von zwei hypothetischen Optionen ausgegangen: Die jährlichen Mittelzuweisungen des Bundes steigen

- (a) 2004–2015 konstant um 300 Mio. DM,
- (b) ab 2004 zunächst ebenso und in den Jahren 2007–2015 progressiv um durchschnittlich 2%. *Ein Ausgleich des allgemeinen Kostenanstiegs (den die Bundeswehr nicht beeinflussen kann) wäre in jeder Finanzplanung erforderlich, wenn kontinuierliche Umfangskürzungen vermieden und eine beständige Struktur ab 2006 gewährleistet werden sollen.*

Tabelle 4 vergleicht die resultierenden Beträge mit dem Mittelbedarf gemäß Tabelle 3. Nicht berücksichtigt sind jene zusätzlichen Ressourcen, die aus Einsparungen bei Betriebsausgaben und Beschaffung sowie Verkäufen überzähligen Geräts und Verkauf

Tabelle 4 – Mittel und Kosten (Mrd. DM)

	2006	2010	2015
Zuweisungen (a)	44,6	45,8	47,3
(b)	44,6	48,3	53,3
Mittelbedarf	48,5	52,6	57,9
Differenz (a)	-3,9	-6,8	-10,6
(b)	-3,9	-4,3	-4,6

Verpachtung/Vermietung aufgegebenen Liegenschaften gewonnen und für Investitionen verwendet werden können.³ Im günstigsten Fall stehen der Bundeswehr auch noch 2006 nicht benötigte Anteile der Balkanmittel zur Verfügung.⁴ Ungewiß bleibt indes, wie hoch die Summe Z dieser zusätzlichen Ressourcen

3 Mittelfristig wird mit einem Zugewinn an *investiven Mitteln* von "rund zwei Milliarden" gerechnet (Rede, S. 4). Da die Hälfte des Betrags auf die erwarteten Einsparungen beim Betrieb entfällt, könnten der Bundeswehr über den Wehretat hinaus insofern etwa 1 Mrd. DM zur Verfügung stehen.

4 2001 sind offenbar 700 Mio. DM eingeplant, die im Abdruck der Ministerrede zum Haushalt 2001 allerdings nicht erwähnt werden.

von Jahr zu Jahr sein kann und wie lang den Streitkräften die Nutzung von Mitteln zugestanden wird, die regulär dem Bundeshaushalt zugute kommen müßten.

Jedenfalls ist, wenn die Verteidigungsausgaben ab 2004 lediglich um 300 Mio. DM pro Jahr ansteigen sollten, im Jahr 2006 ein Defizit in Höhe von 3,9 Mrd. DM minus Z zu erwarten, wobei bestenfalls $Z = 1 + 0,7$ Mrd. DM und möglicherweise $Z = 0$ ist. Mithin können *im Wehretat 2006 wenigstens 2,2 oder sogar bis zu 3,9 Mrd. DM fehlen.*

Folgerungen

Um die im Reform-Konzept vorgesehene Streitkräftestruktur bis 2006 weitgehend verwirklichen zu können, müßte jedes Defizit durch direkte Mittelzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden. Mit Erhöhungen des Wehretats ab 2004 um ca. 1–1,6 Mrd. DM pro Jahr (falls $Z = 1,7–0$ Mrd.) ist indessen kaum zu rechnen, weil der Finanzminister an seinem Sparkurs unter gleichmäßiger Belastung der Ressorts festhalten dürfte.

Sollte sich diese Erwartung bestätigen, müssen die Kosten gesenkt werden. Dazu wären Eingriffe in den geplanten Personalausumfang unvermeidbar, denn eine Kürzung der Investitions- und Betriebsausgaben um 2,2 Mrd. DM oder mehr käme sicher nicht in Frage. Die Bundesrepublik muß die Verpflichtungen einhalten, die im Rahmen der Defence Capabilities Initiative und der European Headline Goals auf sie zukommen, und dazu gilt es insonderheit, die Qualität der Ausrüstung zügig zu verbessern und einen beständig hohen Stand der materiellen Einsatzbereitschaft zu gewährleisten. Bedeutende Einsparungen erforderten also in erster Linie personelle Kürzungen.

Die Anzahl der Berufs- und Zeitsoldaten könnte wahrscheinlich nicht verringert werden, denn sie dürfte dem Minimum entsprechen, das zur Unterhaltung einer Bundeswehr mit rasch verfügbaren Einsatzkräften in Stärke von 80 000 Soldaten (so gefordert gem. RK-54) nötig ist. Mithin müßte der Umfang der Wehrdienstleistenden und der Zivilbediensteten reduziert werden, und zwar in beträchtlicher Größenordnung: Schon um

Ausgaben in der Höhe eines minimalen Defizits von 2,2 Mrd. DM einzusparen, wäre es notwendig, rund 40 000 militärische und 10 000 zivile Dienstposten zu streichen.

Bei dann noch verbleibenden etwa 27 000 GWDL und 13 000 FWDL müßte die Grundwehrdienstzeit, die gemäß Reform-Konzept (Ziff. 61) "grundsätzlich 9 Monate betragen" soll, einheitlich auf 4 Monate verkürzt werden, um wenigstens rund 77% (90 000 von 117 000) der jungen Männer neu einberufen zu können, die bis 2010 jährlich zur Verfügung stehen (RK-63). Damit wäre die Wehrpflicht aber nicht mehr sinnvoll und eine "flexible Ableistung des Grundwehrdienstes" ebensowenig möglich wie die Verwendung von GWDL auf Funktionsdienstposten (RK-61f). Die Bundeswehr könnte zwar pro Jahr vielleicht 4000 GWDL als Freiwilligenachwuchs und ungefähr 6000 FWDL für den Funktions- und Truppendienst gewinnen – allein die Ausbildung der Wehrdienstleistenden erforderte jedoch ständig mindestens 14 000 Längerdienende. Mit hin rechnete sich die Wehrpflicht auch finanziell nicht, denn im Jahr 2006 kosteten die GWDL/FWDL, ihre Ausbilder, die anteiligen Soldaten in der Militärischen Grundorganisation und das anteilige Zivilpersonal wenigstens 3,9 Mrd. DM.

So läge die Aussetzung der Wehrpflicht schon dann nahe, wenn im Etat 2006 nur 2,2 Mrd. DM fehlen sollten. Sie ermöglichte es, die Personalkosten für 80 000 Wehrdienstleistende und ungefähr 9000 nicht mehr benötigte Zivilbedienstete in Höhe von etwa 3,6 Mrd. DM einzusparen und den Umfang der Berufs- und Zeitsoldaten zu erhöhen.

Tabelle 5 zeigt die möglichen Personalumfänge und Kosten (Mrd. DM; ohne Balkanmittel) einer Freiwilligenarmee, für die im Jahr 2006 2,2–3,9 Mrd. DM weniger aufzuwenden wären als für die gemäß Reform-Konzept strukturierte Bundeswehr. Der Verzicht auf die Wehrpflicht erscheint auch hinsichtlich der Einsatzfähigkeiten vertretbar. In der Freiwilligenarmee entstünde zwar ein nutzbares Reservistenpotential von lediglich ca. 30 000 Mann pro Jahr, so daß der vorge-

Tabelle 5 – Daten zur Freiwilligenarmee

	2006	2010	2015
<u>Personal</u>			
BZ	244-234 000		
WÜb	2000		
ZIV	76-73 000		
<u>Mittelbedarf</u>			
Personal	21,8-20,9	23,6-22,7	26,1-25,0
Investitionen	13,9-13,4	15,1-14,5	16,6-16,0
Betrieb	10,6-10,3	11,5-11,1	12,8-12,3
Summe	46,3-44,6	50,2-48,3	55,5-53,3

sehene Verteidigungsumfang (500 000 Soldaten gem. RK-58) möglicherweise um einige 10 000 Mann verringert werden müßte, wenn etwa ab 2010 keine FWDL/GWDL-Reservisten mehr zur Verfügung stehen. Die – vom Verteidigungsminister knapp disponierte und vermutlich nicht erreichbare – Anzahl der Soldaten, die "nach kurzer oder sehr kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit" sein sollen (RK-54), könnte dagegen um ca. 15–10 000 auf 95–90 000 Mann erhöht werden.

Fazit

Unter den der Analyse zugrunde gelegten Prämissen wäre das Reform-Konzept realisierbar, wenn die Bundeswehr im Jahr 2006 rund 48,5 Mrd. DM für Personal, Investitionen und Betrieb ausgeben und dieser Betrag bis 2010/2015 um wenigstens 2% pro Jahr steigen kann. Sollte es zutreffen, daß 2006 allenfalls 46,3 Mrd. DM oder sogar geringere Mittel zur Verfügung stehen, wäre ihre Umwandlung in eine zwar kleinere, für die Friedensaufgaben aber besser gerüstete Freiwilligenarmee zu erwägen.

Jedenfalls ist die Diskrepanz zwischen voraussichtlichen Kosten und erwartbaren Mitteln schon unter günstigen Annahmen so beträchtlich, daß sie nicht ignoriert werden kann. Es bedarf einer neuen Finanzplanung, eines neuen Streitkräftekonzepts oder einer synthetischen Lösung. Die Entscheidung muß getroffen werden, bevor die Umgliederung in eine Personalstruktur beginnt, die schon in wenigen Jahren grundlegend korrigiert werden müßte.

Nachweis in öffentlich zugänglichen Datenbanken nicht gestattet.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der
Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur
mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der SWP gestattet.

