

Reform der Bundeswehr

Chancen und Risiken des Personalabbaus

Wenke Apt

Im Oktober 2010 veröffentlichte die Strukturkommission der Bundeswehr ihren Bericht »Vom Einsatz her denken«. Wie auch der Bericht des Generalinspektors vom September 2010 enthält er Empfehlungen für eine strategische und strukturelle Neuausrichtung der Bundeswehr. Diese soll kleiner und effizienter werden, um sie den Erfordernissen des Einsatzes besser anpassen zu können. Der Personalabbau soll nicht nur Grundwehrdienstleistende betreffen. Bis zu 40 000 der 188 000 Berufs- und Zeitsoldaten könnten zur Disposition stehen. Die praktische Umsetzung ist unklar. Je nachdem wie die Personalreduzierung verläuft, ergeben sich Chancen oder Risiken für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr und die Zukunftsfähigkeit ihres Personals. Damit die Reformziele erreicht werden können, müssen zuvor Rahmenbedingungen und mögliche Folgen der Reform analysiert werden.

Zur künftigen Personalstärke der Streitkräfte kursieren unterschiedliche Vorschläge. Die Strukturkommission der Bundeswehr möchte sie von etwa 240 000 auf 180 000 Soldaten reduzieren. Darunter sollen neben Berufs- und Zeitsoldaten auch bis zu 15 000 freiwillig dienende Wehrpflichtige sein. Der Generalinspekteur hat in seinem Bericht fünf Modelle für die Verringerung des militärischen Personals vorgestellt. Öffentlich diskutiert wird vor allem ein Modell, das eine Mindeststärke von 163 500 Soldaten einschließlich 7500 Freiwilligen vorsieht. Geplant ist, die Zahl der Berufs- und Zeitsoldaten bis Ende 2011 um 14 000 und bis 2016 jährlich um weitere 5000 zu verkleinern. Damit soll der Verteidigungshaushalt von 31,5 Milliarden Euro auf rund

27,6 Milliarden Euro 2014 gesenkt werden. Zu diesem Zweck müssen die Maßnahmen zur Veränderung von Personalumfang und Personalstruktur möglichst rasch umgesetzt werden. Die wichtigste Frage lautet: Wie lässt sich die Zahl der Berufs- und Zeitsoldaten in wenigen Jahren und im vorgegebenen Finanzrahmen deutlich vermindern, ohne die operative Einsatzfähigkeit für laufende Einsätze zu beeinträchtigen?

Maßnahmen des Personalabbaus

Was Berufs- und Zeitsoldaten betrifft, könnte die Bundeswehr zunächst weniger Personal anwerben, die natürliche Personalfluktuation ausnutzen und die Übernahme in das Dienstverhältnis des Berufssoldaten

beschränken. Parallel kann die Bundeswehr anbieten, dass Dienstverhältnisse freiwillig beendet werden, etwa durch frühzeitiges Ausscheiden oder vorgezogenen Renteneintritt. Damit könnten Berufs- und Zeitsoldaten die Bundeswehr vor Ende der vertraglich geregelten Verpflichtungszeit verlassen. Finanzielle Anreize – entweder in Form von Einmalzahlungen oder jährlichen Zahlungen bis zum regulären Renteneintritt – können solche Angebote noch attraktiver machen.

In den amerikanischen Streitkräften hat die freiwillige Beendigung von Dienstverhältnissen immer Priorität. Angesprochen werden vor allem Personalbereiche mit strukturellen Überhängen oder ohne unmittelbaren Einsatzbezug. Die Maßnahmen werden in der Regel gestaffelt und auf bestimmte Geburtsjahrgänge, Laufbahnen oder Funktionen beschränkt.

Reichen die Maßnahmen des freiwilligen Dienstaustritts nicht aus und ist das Potential an freiwillig Ausscheidenden erschöpft, kann die Bundeswehr mit Hilfe formaler Auswahlprozesse und einheitlicher Qualitätsstandards eine vorzeitige Entlassung oder Verrentung anordnen. Als Auswahlkriterium kann die individuelle Laufbahnenentwicklung der Soldaten dienen. In den amerikanischen Streitkräften wird traditionell die Schnelligkeit des Aufstiegs in höhere Dienstgrade als Indikator für Personalqualität gewertet. Das »up or out«-Modell sieht vor, dass ein Soldat in einem bestimmten Zeitraum eine vorgeschriebene Laufbahnenentwicklung absolvieren muss. Bleiben seine Leistungen hinter den Anforderungen zurück und verzögert sich sein Aufstieg deshalb zweimal hintereinander, muss er die Streitkräfte verlassen. Die Soldaten eines Einstellungsjahrgangs konkurrieren dabei um eine mit dem Karriereverlauf immer kleinere Anzahl von Stellen. Muss Personal abgebaut werden, erhöhen sich die soldatischen Anforderungen für die Weiterbeschäftigung. So legten die amerikanischen Streitkräfte größeren Wert auf die Erfüllung physisch-gesundheitlicher Vorgaben (wie Gewicht, Fitness oder Dro-

genabstinenz) und kürzten die ohne Beförderung zulässige Dienstzeit.

Reform als Chance

Durch die Strukturreform soll die Bundeswehr kleiner, flexibler und effizienter werden. Als Kriterium militärischer Effizienz fungiert häufig der Anteil der Soldaten, die dauerhaft und durchhaltefähig für einen Einsatz verfügbar wären. Gegenwärtig liegt die obere Grenze für lang andauernde Einsätze bei rund 7000 und für kurze Zeiträume bei etwa 10 000 Soldaten. Damit müsste eine kleinere Bundeswehr mindestens genauso viele Soldaten durchhaltefähig verfügbar machen wie heute oder das zukünftige Niveau steigern.

Für mehr Effizienz und Einsatzfähigkeit der Bundeswehr bietet die Personalstrukturreform drei wichtige Chancen. *Erstens* können Personalabbau und veränderte Personalstruktur helfen, die Streitkräfte besser auf die Erfordernisse des Einsatzes auszurichten. Dafür wären laut Generalinspekteur der Anteil der Offiziere zugunsten der Mannschaften und der Anteil der Berufssoldaten zugunsten der Zeitsoldaten zu senken. Auch in Zukunft werden Bundeswehrsoldaten eher praktische Ausbildungs- und Unterstützungsarbeit in fragilen Staaten leisten (etwa im Rahmen von »partnering« auf Patrouillen), als in Stabsabteilungen den Auf- und Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen zu planen und zu verwalten.

Zweitens kann der Personalkörper zukunftsfähiger gemacht werden. Zum einen hieße dies, dass sich Umfang und Struktur flexibler an die tatsächlichen Einsatzerfordernisse anpassen ließen. Zum anderen könnte die Altersstruktur verjüngt werden, da insbesondere Soldaten zwischen 20 und 45 Jahren die Hauptlast militärischer Einsätze tragen. Letzteres ist besonders wegen des demographischen Wandels wichtig.

Schon heute ist die Bundeswehr überaltert. Strukturelle Unterdeckungen in den einsatzrelevanten Jahrgängen können durch die Überhänge in den älteren Jahr-

gängen nicht ausgeglichen werden. So fehlen bei den Berufsoffizieren des Truppendienstes knapp 300 Soldaten in den Jahrgängen 1971 und jünger, während es in den Jahrgängen 1965 und älter etwa 1200 Soldaten zu viel gibt. Betrachtet man ihre Dienst- und Rangzugehörigkeit, kommen die älteren Soldaten für viele Aufgaben und Tätigkeiten im Einsatz eher nicht in Frage. Daher besteht ein Missverhältnis zwischen den einsatzbedingten Anforderungen an die Personalstruktur und den tatsächlichen personellen Gegebenheiten.

Darüber hinaus kann der von der Bundeswehr formulierte Bedarf an 195 000 Berufs- und Zeitsoldaten im geforderten Profil jetzt schon nicht gedeckt werden. Seit Jahren sind etwa 7000 Stellen nicht besetzt. Mit der angestoßenen Reform würde der jährliche Personalbedarf sinken. Zugleich könnte eine fähigkeitsbezogene und demographisch ausgewogene Personalstruktur geschaffen werden. Sie könnte flexibel einsetzbare, qualifizierte und schnell lernfähige Streitkräfte gewährleisten und zudem weitgehend verhindern, dass künftig Bereiche über- oder unterbesetzt sind.

Drittens eröffnet die Reform Möglichkeiten, die Personalausgaben im Verteidigungshaushalt zugunsten der verteidigungsinvestiven Ausgaben zurückzuschrauben. Laut einer Untersuchung der Führungsakademie der Bundeswehr sind die Personalausgaben seit 1989 absolut um 4% gestiegen, während der Personalumfang um etwa 40% abnahm. Dies liege an einer allmählichen Verschiebung der militärischen Personalstruktur. So wurden immer mehr Stellen für Offiziere geschaffen, während die Zahl der Unteroffiziere relativ stark und die der Mannschaftsdienstgrade sehr stark gesunken ist. Durch weniger Berufs- und Zeitsoldaten in hohen und mehr Soldaten in niedrigeren Entgeltstufen könnten also Mittel eingespart werden, die langfristig in eine bessere materielle Ausstattung der Bundeswehr fließen könnten.

Rahmenbedingungen und Risiken bei der Umsetzung

Den skizzierten Chancen einer Reform stehen allerdings einige einschränkende Rahmenbedingungen und potentielle Risiken entgegen. *Erstens* erschweren die Geschlossenheit des militärischen Personalsystems und vertragliche Verpflichtungen bei bestehenden Dienstverhältnissen die effektive und rasche Umsetzung der Reformziele. *Zweitens* ist es schwierig, disponible Personalstrukturen zu identifizieren, zumal es keine nationale Zielvorgabe für Einsätze einer kleineren Bundeswehr und keine funktions- oder laufbahnspezifischen Anforderungsprofile für Soldaten gibt. Solche klaren Prämissen wären aber nötig, um entscheiden zu können, welche Strukturen in welchem Umfang und mit welchen Maßnahmen abgebaut werden sollen. Verständigen müsste man sich etwa über die Größe der Zielgruppen, die freiwillige oder unfreiwillige Beendigung von Dienstverhältnissen, über finanzielle Anreize und die notwendige Akzeptanzrate der Angebote.

Partnerstaaten wie Frankreich und Großbritannien haben ihren militärischen Personalabbau an einer strategischen Neuausrichtung orientiert. Frankreich hat 2008 seine Ziele im Einklang mit den Personalkürzungen begrenzt, insbesondere für Heer und Luftwaffe. In Großbritannien dient der »Strategic Defence and Security Review« vom Oktober 2010 als Richtschnur für Änderungen bei Umfang und Struktur der Streitkräfte. Insgesamt sollen 17 000 Soldatenstellen abgebaut werden. Die Teilstreitkräfte sollen zuerst Vorschläge unterbreiten, welches Personal für ein sogenanntes Freisetzungsprogramm in Frage kommt. Kriterien sind Teilstreitkraft, Dienstgrad, individuelle Fähigkeiten und Länge der Dienstzugehörigkeit. Als mögliche Maßnahmen diskutiert werden steuerfreie Einmalzahlungen, Zusatzzahlungen zu Pensionen oder Ausbildungsunterstützungen zur Eingliederung in den zivilen Arbeitsmarkt. Der Personalabbau in Bereichen mit zu vielen Beschäftigten soll dann in zwei Phasen ablaufen. In der ersten sollen sich

die Soldaten bewerben und sich in der zweiten mit Hilfe von Schulungen auf den Einstieg in den zivilen Arbeitsmarkt vorbereiten.

Drittens lässt sich schwer vorhersagen, wie viele Berufs- und Zeitsoldaten Angebote zum freiwilligen Ausscheiden annehmen werden und ob man Soldaten ohne unmittelbaren Einsatzbezug zum Abschied bewegen kann, die ohne entsprechenden Anreiz in der Bundeswehr geblieben wären. In empirischen Studien wurden freiwilligen Aussteigern aus dem militärischen Dienst immerhin einige Gemeinsamkeiten nachgewiesen: Sie sind mit der Laufbahnentwicklung unzufrieden und halten es für wenig wahrscheinlich, bis zum Ende ihrer regulären Dienstzeit in den Streitkräften zu bleiben. Außerdem rechnen sie sich bessere Beschäftigungschancen auf dem zivilen Arbeitsmarkt aus und bewerten nicht-finanzielle Anreize der Streitkräfte als weniger wichtig, etwa Gesundheitsversorgung oder Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Damit deutet sich *viertens* eine weitere Herausforderung des Personalabbaus an: das freiwillige Ausscheiden vornehmlich junger, leistungsfähiger und flexibler Zeitsoldaten. In den kanadischen Streitkräften haben pauschale Ausstiegsangebote zu einer gravierenden Unterbesetzung in jüngeren Altersklassen geführt. Die Alterspyramide der rumänischen Streitkräfte kehrte sich nahezu um, nachdem allen Soldaten Anreize zum Dienstaustritt geboten worden waren, um den Personalabbau zu beschleunigen.

Fünftens sind die finanziellen Ressourcen für den Personalabbau beschränkt. Anstöße für die Strukturreform waren die Konsolidierung des Bundeshaushalts und die Notwendigkeit, die verfassungsrechtlich vorgegebene Schuldenbremse einzuhalten. Darum wird der Verteidigungshaushalt ab 2011 sinken und sieht bereits für die Finanzplanjahre 2013 und 2014 positive Haushaltseffekte der Streitkräfte reform von einer bzw. drei Milliarden Euro vor.

Fazit und Empfehlungen

Die Maßnahmen des Personalabbaus haben kurz- wie langfristigen Einfluss auf die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr, also auch darauf, ob das Ziel der Strukturreform erreicht werden kann. Sie sind Grundlage für eine verbesserte Ausrichtung auf den Einsatz und erlangen strategische Bedeutung, weil in einer kleineren Bundeswehr der einzelne Soldat immer wichtiger wird.

Die kurzfristige und effektive Umsetzung des Personalabbaus wird durch institutionelle und strukturelle Hindernisse erschwert. Dennoch kommt es darauf an, den Personalabbau aktiv zu gestalten und ein *Laisser-faire* auf Basis der natürlichen Fluktuation zu vermeiden. Eine personelle Umstrukturierung – insbesondere im mittleren Dienstalter – scheint der Schlüssel zur einsatzorientierten Erneuerung in einem absehbaren Zeitraum zu sein.

Aus diesen Gründen sollte die Bundeswehr eine Kombination von Einzelmaßnahmen anstreben, die sich auf Bedarfs- und Fähigkeitsanalysen stützt. Dazu zählen weniger Neueinstellungen, höhere Qualitätsstandards für die Weiterbeschäftigung als Zeitsoldat und Anreize für einen vorzeitigen Renteneintritt älterer Berufssoldaten. Zudem sollten Berufssoldaten im mittleren Dienstalter – etwa ab 45 Jahren – Angebote zum frühzeitigen Ausscheiden erhalten. Dafür sind dienstrechtliche Änderungen notwendig, die das geschlossene Personalsystem der Bundeswehr durchlässiger machen. Damit wäre die Bundeswehr auch bei künftigen internationalen Einsätzen flexibler, die ganz anders aussehen könnten als auf dem Balkan oder am Hindukusch.

Zu beachten sind jedoch auch die Auswirkungen auf Moral und Loyalität der Truppe. Das Risiko besteht, dass ein umfassender Personalabbau als Vertrauensbruch wahrgenommen wird. Kommunikation und Transparenz nach innen sind daher besonders wichtig. In der öffentlichen Kommunikation sollte das Augenmerk vorrangig auf die Nachwuchsrekrutierung gelegt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364