

Zumpfort, Wolf-Dieter

Article — Digitized Version

Wehrpflicht versus Freiwilligenarmee: Zur Ökonomik der Wehrstruktur

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zumpfort, Wolf-Dieter (1973) : Wehrpflicht versus Freiwilligenarmee: Zur Ökonomik der Wehrstruktur, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 4, pp. 203-205

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134531>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wehrpflicht versus Freiwilligenarmee

Zur Ökonomik der Wehrstruktur

Wolf-Dieter Zumpfort, Kiel

Parallel zur Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens der USA mit den kriegsführenden Parteien in Vietnam verkündete das amerikanische Verteidigungsministerium die Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht. Auch in der BRD ist die Diskussion um die Struktur der Bundeswehr durch den Bericht der Wehrstruktur-Kommission¹⁾ und vor dem Hintergrund der amerikanischen Entscheidung wieder in Bewegung gekommen. In der folgenden Betrachtung soll deshalb untersucht werden, bei welcher Rekrutierungsart weniger Ressourcen eingesetzt werden müssen, um einen gegebenen Output an Verteidigungsbereitschaft, äußerer Sicherheit und Bündnisfähigkeit zu erlangen. Dabei werden nur die Kosten im Personalbereich der Verteidigung analysiert und die anderen als unverändert angenommen. Gefragt wird zudem, wer die Lasten bei beiden Alternativen zu tragen hat²⁾. Ausgegangen wird von dem System, wie es sich in der BRD augenblicklich darstellt, nämlich als Armee mit in Friedenszeiten unvollkommener Wehrpflicht. Dieses System wird verglichen mit dem einer Freiwilligenarmee bei einer Besoldung, die sich nach dem Preis der Arbeit auf einem freien Markt richtet.

Der Distributionseffekt

Durch den Wehrdienst belegt der Staat die eingezogenen Wehrpflichtigen mit einer impliziten Steuer, der sog. Naturalsteuer. Sie besteht darin, daß die Wehrpflichtigen nicht den marktmäßigen Wert ihrer Dienstleistungen, sondern eine niedrigere militärische Entlohnung – zusammengesetzt aus dem Sold und Sachleistungen – erhalten. (Die Sachleistungen bestehen aus der Verpflegung, der Bekleidung und der Unterkunft.) Die Wehrpflichtigen erbringen somit zum Teil unent-

geltliche Leistungen. Es entstehen ihnen dadurch Opportunitätskosten in Höhe der Differenz zwischen einer fiktiven marktmäßigen Entlohnung abzüglich einem Äquivalent der staatlichen Sachleistungen und ihrer Besoldung.

Im Staatsbudget erscheint aber nur diese militärische Entlohnung als Kosten der Verteidigung im Personalbereich, die von den Steuerzahlern getragen werden. Die den Wehrpflichtigen auferlegte Naturalsteuer ist also zum Vorteil der Gesamtheit der Steuerzahler, die dadurch im geringeren Maße zur Finanzierung der Wehrpflicht herangezogen werden³⁾. Definiert man als das Produkt der Wehrpflichtarmee das Gut „Sicherheit“, so erhalten die Steuerzahler als Konsumenten dieses Gutes externe Erträge in Höhe der Naturalsteuer aller Wehrpflichtigen. Die externen Erträge sind Leistungen, die von den Wehrpflichtigen erbracht werden⁴⁾, der Allgemeinheit zugute kommen, aber marktmäßig nicht abgegolten werden.

Der Distributionseffekt⁵⁾ besteht in der ungleichen Verteilung der Lasten der Verteidigung. Er ergibt sich erstens aus einem intertemporalen Transfer-effekt. Einer hohen Besteuerung der Individuen während ihrer allgemein niedrigen ersten Einkommensjahre folgt eine niedrigere Besteuerung in den Jahren eines allgemein höheren Einkommens. Dies stellt einen Transfer von Einkommen dar von Zeiten, in denen es einen hohen Nutzen

³⁾ Vgl. W. Y. Oi: Can We Afford the Draft. In: Current History, Bd. 55, Nr. 323, 1968, S. 37 f.

⁴⁾ Diese Leistungen werden auch, allerdings zu einem wesentlich geringeren Teil, von den Freiwilligen in der Armee erbracht, da sie aufgrund der Existenz der Wehrpflichtigen niedriger bezahlt werden. Ebenso gilt das für diejenigen Wehrdienstverweigerer, die zum Ersatzdienst eingezogen werden.

⁵⁾ Vgl. W. L. Hansen und B. A. Weisbrod: Economics of the Military Draft. In: Quarterly Journal of Economics, Bd. 81, Nr. 3, 1967, S. 395 ff.

¹⁾ Vgl. Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung: Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Analysen und Optionen. Bericht an die Bundesregierung. Herausgegeben 1972/73 von der Wehrstruktur-Kommission im Einvernehmen mit der Bundesregierung.

²⁾ Zu diesen Ausführungen werden Überlegungen herangezogen, die in einem Seminar über „ökonomische Analyse ausgewählter gesellschaftlicher Probleme“ der Uni Kiel im WS 1972/73 angeschnitten worden sind.

Wolf-Dieter Zumpfort, 27, Diplom-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für theoretische Volkswirtschaftslehre an der Universität Kiel. Sein Hauptarbeitsgebiet ist die Geldtheorie.

hat, in Zeiten mit niedrigerem Nutzen⁶⁾. Der Distributionseffekt hat zweitens selektiven und damit diskriminierenden Charakter, da aufgrund der Wehrungerechtigkeit nicht alle Wehrfähigen auch wirklich zum Wehrdienst herangezogen werden und damit von der Naturalsteuer verschont bleiben. Ein Wehrpflichtsystem, in dem nicht alle Wehrpflichtigen eingezogen werden, neigt zudem zur Begünstigung höherer Einkommensgruppen⁷⁾. Die Möglichkeiten, den Wehrdienst durch ärztliche oder psychiatrische Gutachten oder durch den Beginn eines Studiums zu umgehen, sind für Bezieher höherer Einkommen günstiger.

Quantifizierung des Distributionseffektes

Das Ausmaß der Steuerlast des einzelnen Wehrpflichtigen wird bestimmt von der Höhe seiner privaten Opportunitätskosten. Die Strukturkommission⁸⁾ geht von einem durchschnittlichen jährlichen zivilen Nettogehalt von 12 000 DM aus. Demgegenüber steht der Betrag von 2640 DM als finanzielle Vergütung des Wehrpflichtigen. Unter Berücksichtigung der vom Staat zusätzlich gestellten Sachleistungen errechnet sie einen durchschnittlichen jährlichen Einkommensverlust der Wehrpflichtigen von 3000 bis 4000 DM. Diese Summe entspricht den Opportunitätskosten der Wehrpflicht für ein Dienstjahr oder einer Naturalsteuer von 25% bis 33 $\frac{1}{3}$ % auf das jährliche zivile Nettogehalt.

Dieser Ansatz läßt jedoch die Fortdauer der Naturalsteuer nach der Entlassung außer acht, und zwar in Höhe derjenigen Einkommensverluste, die die Wehrpflichtigen durch Aussetzen der zivilen Berufsausbildung und durch Unterbrechung ihrer Karriere erleiden. Die Naturalsteuer sollte daher aus dem Vergleich der auf den heutigen Zeitraum diskontierten Einkommensströme ermittelt werden, die mit und ohne Wehrpflicht entstehen.

Amerikanische Untersuchungen zeigen⁹⁾, daß für amerikanische Wehrpflichtige eine Naturalsteuer von 0% bis 4% auf ihr *gesamtes zukünftiges* ziviles Einkommen erhoben wird. Die Höhe des zukünftigen Einkommens wird dabei aus der Dauer der Ausbildung geschätzt. Erstens zeigten die Ergebnisse, daß die Naturalsteuer progressiver Art ist. Je höher das Einkommen, desto höher ist die Steuer. Nach diesem Ansatz zahlen diejenigen Rekruten keine Steuer, die mit ihren bei der Armee erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten nach Austritt ein höheres Lebens Einkommen realisieren, als sie dies ohne Wehrdienst erzielen würden. Es ergibt sich daraus also zweitens ein positiver Distributionseffekt bei solchen Rekruten, die aus sozial armen Verhältnissen mit unzureichender oder niedriger Schulbildung stammen.

Der Distributionseffekt offenbart, daß die allein sichtbaren Geldkosten der Verteidigung im Staatsbudget nicht die realen Personalkosten der Wehrpflicht darstellen. Diese ergeben sich erst dann, wenn man zu den Budgetkosten die Opportunitätskosten aller Wehrpflichtigen hinzuaddiert. Die Kosten der Wehrpflichtigen entsprechen aber genau den Personalzusatzkosten, die benötigt werden, um bei gleichbleibender Zahl der Soldaten statt einer Wehrpflichtarmee eine Freiwilligenarmee zu halten. Das Umstellen auf eine Freiwilligenarmee erhöht also die Geldkosten dadurch, daß die Naturalsteuer, geleistet von wenigen, in Geldsteuern zu Lasten aller umgewandelt wird¹⁰⁾. Der Bericht der Wehrstrukturkommission beziffert diese Personalzusatzkosten bei gleichbleibendem Anteil der Investitionsausgaben und annähernd gleichem Umfang der Gesamtstreitkräfte auf 6,8 Mrd. DM für das Jahr 1972¹¹⁾.

Die Allokationskosten

Aus dem Distributionseffekt allein kann noch kein gesamtwirtschaftlicher Vorteil des einen oder des anderen Wehrsystems hergeleitet werden. Erst zusätzliche Mehrkosten in Form von Allokationskosten, welche die Wehrpflicht verursacht, führen aus ökonomischer Sicht zu einer Bevorzugung der Freiwilligenarmee. Der Grund für die Allokationskosten liegt in der Fixierung des Wehrsolds. Es kommt zu einer Fehlallokation der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen an Arbeit, da die staatlich regulierten Preise nicht den gesellschaftlichen Preisen einer Wehrpflichtarmee – gebildet auf dem freien Arbeitsmarkt – entsprechen, die eigentlich in Rechnung gestellt werden müßten. Die Allokationskosten sind daher die Opportunitätskosten der Aufrechterhaltung der Wehrpflichtarmee, die von der Gesellschaft getragen werden müssen. Sie äußern sich auf verschiedene Weise.

□ Der Preis der Arbeitskraft der Rekruten im Wehrpflichtsystem entspricht nicht seinem marktmäßigen Wert. Er ist zu niedrig. Es findet daher im militärischen Bereich eine nicht optimale Zuordnung von Arbeit und Kapital statt. Es werden relativ zu viele Arbeitskräfte eingesetzt, da der Wehrsold nicht ihre soziale Knappheit widerspiegelt. Es kommt zur Verschwendung von Arbeitskräften und damit zu Allokationskosten. Zur Er-

⁶⁾ Eine Nutzfunktion mit sinkenden Grenzerträgen wird vorausgesetzt.

⁷⁾ Vgl. D. C. North und R. L. Miller: *The Economics of Public Issues*, San Francisco 1972, S. 62 f.

⁸⁾ Vgl. Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung, a. a. O., S. 118 ff.

⁹⁾ Vgl. J. C. Miller III und R. Tolison: *The Implicit Tax on Reluctant Military Recruits*. In: *Social Science Quarterly*, Bd. 51, Nr. 4, 1971, S. 927 f.

¹⁰⁾ Vgl. M. Friedman: *Why Not a Voluntary Army?* In: *New Individualist Review*, Bd. 4, Nr. 4, 1967, S. 9 f.

¹¹⁾ Vgl. Tabelle in: Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung, a. a. O., S. 141.

zielung eines gleichen Outputs an Sicherheit werden in der Wehrpflichtarmee mehr Arbeitskräfte eingesetzt als in der Freiwilligenarmee.

□ Die zwangsweise Rekrutierung bedeutet eine Aufhebung der Arbeitsmobilität. Es fehlt der Marktmechanismus, der über die Knappheitspreise eine optimale Aufteilung des Angebots an Arbeit auf die militärischen und zivilen Nachfragebereiche bewirkt. Oft sind deswegen die Rekruten zu einer ihren Kenntnissen und Fähigkeiten nicht entsprechenden Verwendung eingesetzt. Will der Staat die daraus resultierende Fehlallokation korrigieren, muß er Informationen über den optimalen Einsatz der Arbeitskräfte einholen und unterliegt so Informationskosten.

□ Nicht alle Wehrdienstfähigen werden auch zum Wehrdienst herangezogen, da der Bedarf der Streitkräfte geringer ist als das vom Gesetz bewirkte Angebot. Durch einen für Außenstehende nicht einsichtigen und daher zufälligen Auswahlprozeß zur Wehrpflicht entsteht Unsicherheit bei vielen Wirtschaftssubjekten. Sowohl die wehrfähigen Arbeitnehmer als auch deren Arbeitgeber werden gezwungen, bei der Aufstellung und Entscheidung von Wirtschafts- und Ausbildungsplänen die mögliche Wehrpflicht zu berücksichtigen. Somit fallen durch die Wehrungerechtigkeit Allokationskosten in Form von Unsicherheitskosten an.

□ Die Wehrpflicht und die Wehrungerechtigkeit führen zu einem Wehrunwillen bei den Dienenden. Die mangelnde innere Bereitschaft äußert sich in nachlässiger Behandlung des militärischen Geräts und in passivem Widerstand beim täglichen Dienst. Das führt einmal zu schnellerem Verschleiß des Materials und damit zu häufigeren Ersatzinvestitionen sowie auf der anderen Seite zu Effizienz- und Reibungsverlusten in der Truppe bei der Aufrechterhaltung der Disziplin. Auch hier entstehen Allokationskosten.

□ Im Rhythmus der Länge der Dienstzeit müssen die Gedienten durch Neueingezogene ersetzt und die neuen Rekruten ausgebildet werden. Es entstehen jedesmal Allokationskosten in Form von Ablöse- und Ausbildungskosten. Nun wird sich eine Freiwilligenarmee aus längerdienenden Soldaten zusammensetzen. Es werden deswegen seltener ausscheidende Soldaten durch neue abgelöst. Die Aufwendungen für Ablösung und Ausbildung werden geringer sein, und die Gesamtzahl der Soldaten kann wegen der verkleinerten Ausbildungsorganisation zurückgehen.

Quantifizierung der Allokationskosten

Die Umstellung einer Wehrpflichtarmee auf eine Freiwilligenarmee führt also zu einer Veränderung der Personalstruktur und zu einer Verringerung der Personalstärke der Armee. Die Allokations-

kosten sinken durch Substitutionsgewinne¹²⁾ im militärischen Bereich und ermöglichen eine Vergrößerung des Sozialprodukts.

Während sich viele der aufgeführten Allokationskosten schlecht ohne die Kenntnis der individuellen Präferenzfunktionen ermitteln lassen, sind die Kostenrückgänge aufgrund verringerter Personalstärke feststellbar. Man schätzt die Personaleinsparungen bei der Bundeswehr auf etwa 20% der Zahl der Wehrpflichtigen; das sind etwa 45 000 Mann¹³⁾. Die Personalzusatzkosten bei gleicher Personalstärke wie die der Wehrpflichtarmee waren weiter oben mit 6,8 Mrd. DM angegeben. Sie müssen bei einem Brutto-Jahresverdienst einer Arbeitskraft auf dem freien Markt von 15 000 DM im Jahr um rd. 675 Mill. DM eingesparte Personalkosten und weitere eingesparte Leistungen finanzieller und materieller Art wie Prämie, Weihnachtsgeld u. ä. verringert werden. Um den gleichen Betrag erhöht sich aber das Sozialprodukt der Volkswirtschaft, da die freiwerdenden Arbeitskräfte nun zur Wertschöpfung auf dem zivilen Sektor beitragen können. Mindestens in dieser Höhe bestehen also bisher echte errechenbare Opportunitätskosten der Wehrpflicht, die der Gesamtheit der Steuerzahler bei einer Freiwilligenarmee erspart werden könnten.

Gesamtwirtschaftliche Kosten

Eine marktgerechte Entlohnung der Freiwilligen führt dazu, daß die in Geld gerechneten Personalkosten der Freiwilligenarmee trotz der Personaleinsparungen höher sind als die ebenfalls in Geld gerechneten Personalkosten der Wehrpflichtarmee. Jedoch gibt die Budgetbelastung allein die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten der Verteidigung nicht richtig wieder. Berücksichtigt man als Konsequenzen des gegenwärtigen Wehrpflichtsystems den Distributionseffekt und die Allokationskosten, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die geldmäßigen Einsparungen durch die Wehrpflichtarmee nur scheinbar sind. Fügt man zu den Budgetkosten die Opportunitätskosten der Wehrpflichtigen sowie die Allokationskosten hinzu, so erhält man die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Wehrpflicht. Diese sind um die Opportunitätskosten der Aufrechterhaltung der Wehrpflicht, nämlich die Allokationskosten, höher als die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Freiwilligenarmee. Aus diesem Grunde ist eine Freiwilligenarmee ökonomisch gesehen die Wehrstruktur mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten und als optimale Lösung jeder anderen Wehrstruktur vorzuziehen.

¹²⁾ Vgl. E. F. Renshow: The Economic of Conscripton. In: The Southern Economic Journal, Bd. 27, Nr. 2, 1960, S. 113 f.

¹³⁾ Vgl. W. Kreile: Volkswirtschaftliche Kosten und Belastung des Bundeshaushalts durch Freiwilligenstreitkräfte. in: Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung, a. a. O., S. 357 f.