

Schütte, Christian

Article — Digitized Version

Ökonomische Aspekte der Wehrpflicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schütte, Christian (1991) : Ökonomische Aspekte der Wehrpflicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 2, pp. 88-92

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136727>

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.

Christian Schütte

Ökonomische Aspekte der Wehrpflicht

Die ansteigende Zahl der Kriegsdienstverweigerer im Gefolge des Golfkrieges hat erneut die Diskussion um die Frage belebt, ob die Bundeswehr Wehrpflichtarmee bleiben oder Berufsarmee werden soll. Welche ökonomischen Aspekte sind hiermit verbunden?

Als „barbarous custom“ hat Milton Friedman die Wehrpflicht einmal bezeichnet¹ – als unverzichtbare Staatsbürgerpflicht galt sie in der Bundesrepublik während der langen Jahre militärisch eingefrorener Systemkonkurrenz. Doch im Zuge der deutsch-deutschen Vereinigung stellt sich auch die Wehrsystemfrage neu. Die kürzlich erfolgte Wehrdienstverkürzung wird nicht das letzte Wort sein können auf dem Weg zur gesamtdeutschen Armee, die nach den Festlegungen des 2+4-Vertrages nur noch maximal 370 000 Soldaten umfassen wird. Die Abschaffung der Wehrpflicht und die Option einer kleinen, hochspezialisierten Freiwilligenarmee nach angelsächsischem Vorbild ist in der politischen Diskussion zum Thema geworden². Die Diskussion verstärkte sich im Gefolge des Golfkrieges.

Politisch ist die „zwanglose“ Option in Deutschland stark vorbelastet. Die traditionsreiche Wehrpflicht gilt als „legitimes Kind der Demokratie“ (Th. Heuß). Verbreitet ist insbesondere die Sorge vor der Freiwilligenarmee als „Staat im Staate“, auch wenn das Negativbeispiel Weimar kaum zu verallgemeinern ist. Historisch-vergleichend läßt sich jedenfalls ein systematischer Zusammenhang zwischen Wehrsystem und demokratischer Stabilität nicht nachweisen. Demokratien mit Freiwilligensystemen (USA, Großbritannien, Kanada) stehen neben Militärdiktaturen mit Wehrpflicht – und umgekehrt. Offiziere sind in aller Regel ohnehin Berufssoldaten. Ihre Loyalität, ihre verfassungsmäßige und ihre internationale Einbindung dürfte für die politische Rolle der Armee mindestens ebenso wichtig sein wie das System der Rekrutierung der Mannschaften.

Was kostet bei vorgegebenem Verteidigungsniveau ein Wehrsystem, und wer trägt seine Kosten? So lauten verkürzt die ökonomischen Fragen in der Reformdebatte. Verteilungs- und Effizienzprobleme von Wehrpflicht- und Freiwilligensystem sollen im folgenden zunächst in der

theoretischen Differentialbetrachtung untersucht werden. Anschließend werden kurz die aktuellen Reformoptionen betrachtet. Theoretische und empirische Untersuchungen zum Thema Wehrpflicht- versus Freiwilligensystem liegen dabei bislang vor allem aus den USA vor. Angesichts starker, den Personalbedarf weit übersteigender Musterungsjahrgänge bereiteten unter anderem diese Studien den Übergang zum reinen Freiwilligensystem 1973 vor³. In der Bundesrepublik wurde die Frage vor allem durch die Wehrstruktur-Kommission von 1972 erörtert⁴.

Zwangsweiser Wehrdienst hat den Charakter einer zweckgebundenen Naturalabgabe. Der Staat zahlt den Wehrpflichtigen kein marktgerechtes Entgelt, er gewährt lediglich Unterhalt, ein Taschengeld sowie eine – überwiegend militärspezifische – Ausbildung. Ein Wehrdienstleistender trägt somit eine implizite Steuer in Höhe der Differenz zwischen tatsächlich empfangenen Geld- und Sachleistungen und einem fiktiven Angebotspreis bei Vertragsfreiheit, der mindestens seine Opportunitätskosten decken müßte. Opportunitätskosten sind dabei nicht nur die direkten Einkommensverzichte während der Dienstzeit, sondern auch indirekte Einbußen durch eine verzögerte zivile Karriere. Rekruten, die sich aufgrund der Existenz der Wehrpflicht zu einem Sold unterhalb ihres Angebotspreises „freiwillig“ melden, unterliegen der impliziten Steuer analog.

Anbieterrenten, die bei Vertragsfreiheit den intramarginalen Rekruten zufließen würden, werden durch die

¹ M. Friedman: Why not a Volunteer-Army?, in: S. Tax (Hrsg.): The Draft, Chicago 1966, S. 207.

² Vgl. z. B. „Hoyer/FDP stellt Wehrpflicht zur Diskussion“, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. 3. 1990; M. Opel: Schluß mit der Wehrpflicht, in: Die Zeit vom 21. 9. 1990; K. Kister: Plädoyer für die Berufsarmee, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. 9. 1990.

³ Vgl. zur theoretischen Diskussion R. C. Amacher, J. C. Miller III., M. V. Pauly, R. D. Tollison, T. D. Willett: The Economics of the Military Draft, Morristown/New Jersey 1973.

⁴ Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung: Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Analysen und Optionen, Bonn 1972; darin insbesondere auch W. Krelle: Volkswirtschaftliche Kosten und Belastungen des Bundeshaushalts durch Freiwilligen-Streitkräfte, S. 357 ff.

Christian Schütte, 26, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln.

Wehrpflicht abgeschöpft. In der Differentialanalyse ist auch dieser Effekt als eine Form impliziter Besteuerung zu betrachten. Betroffen sind auch und gerade echte Freiwillige, d. h. jene, die sich zum bestehenden Sold auch ohne Existenz der Wehrpflicht verpflichten würden. Die zwangsrekrutierte Billigkonkurrenz drückt das Besoldungsniveau und verschlechtert so ihre Verteilungsposition.

Indem im Wehrpflichtsystem implizite Verzichtleistungen an die Stelle expliziter Steuerzahlungen treten, werden im Budget die volkswirtschaftlichen Kosten militärischen Personals unterzeichnet. Die jeweils nichtdienenden Gesellschaftsmitglieder genießen eine partielle Free-rider-Position. Lediglich zugunsten der bereits Gedienten können im Zeitablauf generationenvertragsähnliche Ansprüche angenommen werden: Die implizite Subventionierung von Veteranen kann mit deren eigener Verzichtleistung in der Vergangenheit verrechnet werden.

Die kritische Diskussion dieser Lastenasymmetrie ist unter dem Stichwort „Wehrgerechtigkeit“ so alt wie die Wehrpflicht selbst. Sie leidet jedoch unter begrifflicher Unschärfe: Problematisiert wird nur selten die gesamtgesellschaftliche Lastverteilung. Oft wird das Inzidenzproblem verengt auf die Gruppe der gesetzlich Wehrpflichtigen oder auch nur der tauglich Gemusterten. Das jeweilige Leitbild „gerechter“ Kostenträgerschaft für das öffentliche Gut Verteidigung wird nicht gesondert begründet.

Eine unklare bzw. unreflektierte Gerechtigkeitsvorstellung ist denn auch ein wesentliches Manko zahlreicher Vorschläge für Kompensationslösungen im Rahmen des Wehrpflichtsystems⁵. Theoretisch denkbare Systeme des Lastenausgleichs zwischen Dienenden und Nichtdienenden sind überdies mit erheblichen technisch-praktischen Problemen konfrontiert. So ist vor allem die implizit getragene bzw. vermiedene Steuerlast jeweils individuell verschieden und nur fiktiv ermittelbar. Eine opportunitätskostengerechtere Entschädigung der Zwangsrekrutierten und mehr noch eine wehrdienstäquivalente Sonderabgabe für Nichtdienende, die Raum für unerwünschte Anpassungsreaktionen läßt, stehen beide in Gefahr, zusätzliche Ungerechtigkeiten zu schaffen.

Das Freiwilligensystem kennt ein besonderes Problem der Wehrgerechtigkeit nicht. Es belastet die gesamte Gesellschaft nach Maßgabe der Inzidenz des zu seiner Finanzierung herangezogenen Steuersystems und beseitigt insoweit Free-rider-Positionen. Am Arbeitsmarkt

konkurriert der Staat als normaler Nachfrager, seine Besoldungsangebote müssen die Opportunitätskosten des marginal benötigten Rekruten kompensieren. Das Budget enthält die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten militärischen Personals zuzüglich möglicher Rentenbestandteile in der Entlohnung der intramarginalen Freiwilligen.

Das Wehrpflichtsystem ist als Allokationsmechanismus gekennzeichnet durch die Aufhebung der Mobilität und die künstliche Verbilligung des Faktors Arbeit bzw. Humankapital. Seine Verwendung wird daher nicht mehr nach Opportunitätskostenkalkülen gesteuert. Für einen gegebenen Output an militärischer Stärke werden tendenziell mehr Ressourcen als im marktgesteuerten Freiwilligensystem benötigt:

□ Soweit marktgerecht zu entlohnendes Kapital durch zwangsverbilligte Arbeitskraft substituiert werden kann (z. B. Reparatur statt Ersatz), wird die Wehrpflichtigenarmee zu arbeitsintensiv „produzieren“. Da „billige“ Wehrpflichtige angesichts relativ kurzer Dienstzeit auf Anlernfunktionen beschränkt bleiben, ist der Anteil solcher Funktionen tendenziell zu hoch.

□ Die schematische Zwangsrekrutierung verhindert eine optimale Aufteilung der Arbeitskräfte zwischen zivilem und militärischem Sektor nach dem Prinzip der komparativen Vorteile. Die Einkommensverzichte der Wehrdienstleistenden übersteigen so teilweise die Kostenersparnisse, die für das Budget aus dem Einsatz einer „billigen“ Arbeitskraft entstehen. Flankierende Mechanismen wie z. B. Unabkömmlichkeitsstellungen können zwar grob korrigieren, sind jedoch ihrerseits mit administrativen Kosten verbunden – von Wehrgerechtigkeitsfragen einmal abgesehen.

□ Hohe Fluktuation erhöht im Wehrpflichtsystem die Organisations- und Ausbildungskosten. Angesichts relativ kurzer Dienstzeiten müssen Rekruten in knappen Abständen ein- und wieder ausgegliedert werden. Sie sind zunächst nicht einsatzbereit, ihre immer wieder neue Ausbildung bindet Ressourcen und Personal. Für eine gegebene „effektive Präsenz“ braucht ein Wehrpflichtsystem daher mehr Soldaten als eine Freiwilligenarmee aus erfahreneren Längerdienenden. Zwar erreicht bei Wehrpflicht zugleich das Reservistenpotential ein Maximum. Dieses kann jedoch erheblich über dem militärisch sinnvollen Optimum liegen.

□ Durch die Existenz der Wehrpflicht entstehen am zivilen Arbeitsmarkt Unsicherheiten und ineffiziente „Warteschleifen“. Die Dienstpflicht induziert außerdem allokativer Verzerrungen wie Wohnsitzverlagerungen, Wahl wehrrechtlich privilegierter Berufswege, juristische Ein-

⁵ K. Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrgerechtigkeit durch monetäre Transfers, Frankfurt u. a. 1986.

sprüche, gesundheitliches „Simulantentum“. Diese Ausweichstrategien sind überwiegend politisch nicht gewollt und zum Teil illegal. Zu ihrer Kontrolle und Begrenzung müssen wiederum Ressourcen aufgewendet werden.

Das Freiwilligensystem kennt solche unerwünschten Signaleffekte eines massiven Eingriffs in die individuelle Lebensplanung nicht. Das Anreizproblem verlagert sich allerdings in den Bereich des Steuersystems, das für die Entlohnung der Freiwilligen *ceteris paribus* höhere Einnahmen erbringen muß. Das Unsicherheitsproblem tritt nunmehr bei der militärischen Personalbeschaffung auf.

□ Aus nutzentheoretischer Sicht ist darauf hingewiesen worden, daß auch im Idealmodell eines Generationenvertrags, d. h. bei vollständigem intertemporalem Lastenausgleich, eine Einbuße entsteht, weil Einkommen aus Lebensabschnitten, in denen es hohen Grenznutzen stiftet, in solche mit relativ geringem Grenznutzen verlagert wird. Im Lebensverlauf steigende Einkommen sowie abnehmende Grenznutzen des Einkommens unterstellt, ist die Nutzeneinbuße aus Verdienstausschlag bei den gering verdienenden jungen Wehrpflichtigen höher als der Nutzenzuwachs, den sie später als gutverdienende Steuerzahler durch eine implizite Subventionierung erfahren⁶.

Zugunsten des Wehrpflichtsystems wird aus ökonomischer Sicht vor allem das Argument der „Mindestwirksamkeit“⁷ angeführt. Eine Verteidigungsdoktrin, die – z. B. zur Raumdeckung – gut ausgerüstete und ausgebildete Massenstreitkräfte sowie ein starkes Reservistenpotential erfordert, kann womöglich wegen der höheren beschaffungswirtschaftlichen Unsicherheit allein mit Freiwilligen nicht zuverlässig ausgefüllt werden.

Soweit das entsprechende Personal verfügbar wäre, bliebe der gesamtwirtschaftliche Effizienzvorteil eines Freiwilligensystems ohnehin gering: Die bei Wehrpflicht ungenutzten Spezialisierungsvorteile fallen nämlich relativ um so weniger ins Gewicht, je vollständiger der Pool der Wehrfähigen ausgeschöpft werden muß⁸. Im logischen Extremfall einer 100-%-Mobilisierung spielt das Rekrutierungsverfahren keine Rolle mehr. Andererseits ist eine sehr umfangreiche Freiwilligenstreitmacht nur unter starker Anspannung der Steuerquellen mit entsprechenden allokativ schädlichen Signalwirkungen finan-

zierbar. Ein Großteil der Mittel würde dabei lediglich als Renteneinkommen den intramarginalen Freiwilligen zufließen. Unter solchen Bedingungen, die nicht zuletzt in Kriegssituationen gegeben sind, ließe sich die Wehrpflicht wohl auch aus Effizienzgründen rechtfertigen.

Die Situation in Deutschland

Die bisherige militärische Konzeption der NATO für die Bundesrepublik traf in besonderem Maße den zuletzt beschriebenen Fall starker Präsenzstreitkräfte mit hohem Reservistenbedarf⁹. Bei einem geplanten Friedensumfang von 495 000 Mann bestand die Bundeswehr zu knapp 50% aus Grundwehrdienstleistenden, hinzu kamen bis zu 800 000 wehrpflichtige Reservisten im Verteidigungsfall. Mit ihnen sollte bislang im Frieden ein Überraschungsangriff des unmittelbar angrenzenden Warschauer Paktes abgeschreckt und im Krieg nach dem Prinzip der Vorneverteidigung Territorialverlust vermieden werden. Durch starke konventionelle Kräfte sollte dabei der Zwang zur nuklearen Eskalation vermindert und der politischen Führung Handlungsspielraum zur Beendigung des Konflikts verschafft werden.

Für die gesamtdeutsche Bundeswehr ist bisher lediglich eine personelle Obergrenze fixiert: Bis 1995 soll die Armee im Westen auf nur noch rund 320 000, im früheren DDR-Gebiet von 170 000 Soldaten der alten NVA auf nur noch 50 000 Mann verkleinert werden. Verteidigungsdoktrin und daraus abgeleitete Aussagen zu Struktur und Bewaffnung dieser Armee werden sich erst im Rahmen eines zukünftigen gesamteuropäischen Sicherheitssystems endgültig formulieren lassen. Die Diskussion des Wehrsystems einschließlich des erforderlichen Reservistenpotentials hängt insoweit „in der Luft“. Erste konkrete Vorschläge soll eine unabhängige Wehrstrukturkommission bis Ende 1991 vorlegen.

Allerdings zeichnet sich schon jetzt für den Fall der unveränderten Fortführung der Wehrpflicht ein „Rekrutenüberhang“ ab. Die Zahl der tauglichen Wehrpflichtigen wird in Gesamtdeutschland (einschließlich des bisher entmilitarisierten West-Berlin) auf absehbare Zeit 250 000 – 300 000 pro Jahr erreichen. Das ist mehr als benötigt, wenn auch in Zukunft ein hoher Anteil freiwillig Längerdienender das qualifizierte Rückgrat der Armee bilden soll. Das schon bisher latente Problem der Wehrgerechtigkeit¹⁰ wird erheblich verschärft.

⁶ T. D. Willett: Another Cost of Conscription, in: Western Economic Journal, Vol. 6, Nr. 5, 1968, S. 425.

⁷ J. Leichthammer: Die Wahl des Wehrsystems als wirtschaftliches Problem, Diss., Frankfurt/M. 1976, S. 247 f.

⁸ E. Renshaw: The Economics of Conscription, in: Southern Economic Journal, Vol. 27, Nr. 2, 1960, S. 111 ff. Der Wohlfahrtsverlust liegt in diesem Modell z. B. bei knapp 6% des Aufkommens der impliziten Steuer, wenn 90% des Pools ausgeschöpft werden müssen. Bei Ausschöpfungsquoten von 75/50/25% erreicht er hingegen 17/50/150%.

⁹ Vgl. z. B. Bundesminister der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.): Weißbuch 1985. Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1985, bes. S. 72 ff.

¹⁰ Nur rund 70% eines Jahrgangs leisten heute Wehr- oder Wehersatzdienst. Vgl. BMVg, a.a.O., S. 245 f.

Möglichkeiten der Kompensation zwischen Dienenden und Nichtdienenden (wem genau?) sind aus den oben skizzierten Gründen eher skeptisch einzuschätzen. Eine erklärtermaßen selektive Heranziehung von Wehrpflichtigen mit flankierendem Lastenausgleich dürfte daher nicht in Frage kommen. Drei Reformwege verbleiben zur Wahl: (1) Abschaffung der Wehrpflicht zugunsten einer Freiwilligenarmee, (2) weitere Verkürzung der Wehrdienstdauer und (3) Ergänzung der Wehr- durch eine (wahlweise) zivile Dienstpflicht mit Aufgaben im Sozialbereich, Umweltschutz u.a.m.

Vorrangiges wirtschaftliches Problem eines Freiwilligensystems sind seine budgetären Kosten. Diese können nicht einfach auf der Grundlage der heutigen Entlohnung Freiwilliger hochgerechnet werden. Trotz Truppenabbau wäre für einen Übergang zur Freiwilligenarmee eine Steigerung der bisherigen Verpflichtungsquoten bzw. eine Verlängerung der durchschnittlichen Verpflichtungsdauer erforderlich. Dabei hat die Rekrutierung genügender „Soldaten auf Zeit“ der Bundeswehr schon zuletzt einige Schwierigkeiten bereitet. Bei verschärfter Nachfragekonkurrenz am Arbeitsmarkt sowie vor allem durch den Wegfall der „Wehrpflichtmotivierten“ wären vermutlich deutliche materielle Verbesserungen erforderlich, um den Personalbedarf zu decken.

Gesamtwirtschaftlich wäre ein Freiwilligensystem jedoch die effizienteste Lösung. Die Vorteile einer differenzierten Rekrutierung über den Markt nehmen zu, wenn zukünftig der Pool der Wehrfähigen nur noch zu einem erheblich geringeren Teil belastet werden muß. Die ungestörte berufliche Spezialisierung ermöglicht im zivilen Sektor mittel- bis langfristig Einkommenszuwächse – an denen auch der Fiskus partizipieren kann. Innerhalb der Armee ergeben sich Effizienzgewinne durch die geringere Fluktuation und die bessere Nutzung von Ausbildungsinvestitionen. Letztere sind besonders hervorzuheben im Vergleich zur personellen Anpassung über weitere Wehrdienstverkürzungen. Diese würde nämlich ihrerseits erhebliche betriebswirtschaftliche und budgetäre Probleme aufwerfen.

Moderne Armeen mit komplizierten Waffensystemen benötigen qualifiziertes und erfahrenes Personal. Dienstzeitverkürzungen führen daher nicht nur zu einer gesamt-

wie einzelwirtschaftlich kostspieligen Beschleunigung des Ausbildungsrhythmus. Sie schränken auch die Zahl der Verwendungsmöglichkeiten für Wehrpflichtige zunehmend ein, weil die erforderliche Ausbildung nicht mehr möglich bzw. im Vergleich zum Einsatz längerdienender Freiwilliger unwirtschaftlich ist. Das Wehrpflichtsystem erodiert gleichsam von innen heraus – übrigens auch unter gesellschaftspolitischen Aspekt.

Unterhalb einer Mindestdienstzeit stehen schließlich die beschaffungswirtschaftlichen Vorteile der Wehrpflicht in keinem Verhältnis mehr zu ihren kosten- und leistungswirtschaftlichen Nachteilen, wobei als kritische Untergrenze allgemein 15 Monate angesetzt werden¹¹. Sie sind schon heute unterschritten.

Als gleichsam „dritter Weg“ findet der kompensatorische Ausbau ziviler Dienstpflicht derzeit zunehmend Unterstützung in Parteien, Kirchen und Publizistik. Es wird vorgeschlagen, den Zivildienst durch weitere Verkürzungen nach Vorbild der früheren DDR-Regelung zu erleichtern bzw. in den Rang der echten Wahlalternative zu heben¹². Überflüssige Rekruten würden so (unausgesprochen) in den Zivildienst umgelenkt, wo wegen der Dienstzeitverkürzung inzwischen empfindliche Personallücken beklagt werden. Bei diesem Weg würde zugleich die Wehrpflicht beibehalten, „Wehrungerechtigkeit“ vermieden, eine budgetäre „Friedensdividende“ realisiert und womöglich ein „Pflegerotstand“ gemildert.

Dennoch handelt es sich keineswegs um den Königsweg aus der Überdeckungsproblematik, denn der zivile Ersatz(!)dienst ist bislang an die individuelle Gewissensentscheidung zur Kriegsdienstverweigerung (KDV) gebunden und hat insofern Ausnahmeharakter. Zwar hat sich, bedingt durch vereinfachtes Anerkennungsverfahren, längere Dienstzeit und verändertes Wehrbewußtsein, seit Beginn der 80er Jahre eine Art „Masseneinmarsch“ der billigen Zivildienstleistenden (ZDL) in das kriselnde Sozialsystem vollzogen. Die Zahl der Zivildienstplätze hat sich seither von rund 50 000 auf 111 000 mehr als verdoppelt, die Zahl der ZDL von gut 30 000 auf rund 90 000 knapp verdreifacht¹³. Mit ihrer Hilfe wurden neue sozialpolitische Aufgabenfelder aufgebaut (mobile soziale Hilfsdienste, individuelle Schwerstbehindertenbetreuung), andere Bereiche (z. B. Rettungssanitäter) werden inzwischen zu einem großen Teil von ZDL ausgefüllt. Der Realtransfer an die Dienststellen durch Überlassung von ZDL wird auf mindestens 2,2 Mrd. DM geschätzt¹⁴.

¹¹ J. Leichthammer, a.a.O., S. 145.

¹² Einen Vorstoß zur faktischen Gleichstellung von Wehr- und Zivildienst hat die SPD über den Bundesrat unternommen. Die Regierungsmehrheit im Bundestag lehnte dies aus verfassungsrechtlichen Gründen vorerst ab. Ähnliche Forderungen finden sich allerdings auch in der FDP und Teilen der CDU. Vgl. Der Spiegel, 37/1990, S. 36 ff.

¹³ Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) (Hrsg.): Daten und Fakten zur Entwicklung von KDV und Zivildienst, Köln 1990. In der ehemaligen DDR scheint sich eine ähnliche Entwicklung anzubahnen, rund 100 000 Kriegsdienstverweigerer sind dort zur Zeit registriert.

¹⁴ C. Kraus: Wie die Wohlfahrtsverbände an Zivildienstleistenden Geld verdienen, in: Frankfurter Rundschau vom 17. 3. 1989, 2,2 Mrd. DM hätten nach dieser Studie 1987 die Dienststellen aufwenden müssen, wenn sie anstelle der seinerzeit rund 75 000 ZDL normale Arbeitskräfte beschäftigt hätten. Die budgetären Kosten von KDV und Zivildienst lagen 1987 bei 1,1 Mrd. DM (1990: 1,5 Mrd. DM), vgl. BAZ, a.a.O., S. 47.

Eine dem „Verteidigungsauftrag“ der Bundeswehr korrespondierende Zielstruktur besitzt der Zivildienst dennoch nicht. Er würde sie auch nicht bloß dadurch erhalten, daß er künftig rechtlich abgesichert zur Wahlalternative wird. Erforderlich wäre vielmehr ein grundlegender konzeptioneller Umbau zum eigenständigen Politikinstrument. Dieser bleibt jedoch notwendig unvollständig, solange ein sozialpolitisches Instrument Zivildienst über ein analog zu gestaltendes Dienstrecht, d. h. insbesondere über die Dienstdauer, mit dem verteidigungspolitischen Instrument Wehrdienst verknüpft bleiben muß.

Weitgehende Wahlfreiheit höhlt den Sinn einer Dienstpflicht zudem aus: Die Bundeswehr hätte beschaffungswirtschaftlich spätestens im Krisenfall den Nachteil eines Freiwilligensystems, ohne aber von dessen Vorteilen zu profitieren. Politisch entstünden Probleme der Legitimation und der sozialen Struktur der Armee, die üblicherweise gerade der Freiwilligenarmee angelastet werden. Auf der anderen Seite kann auch ein eigenständiger Sozialdienst nicht von „Zivi-Konjunkturen“ abhängig gemacht werden. Eine bedarfsgerechte „Feinsteuerung“ zwischen zivilem und militärischem Bereich durch geeignete dienstrechtliche Manipulationen ist weder wünschenswert noch praktikabel.

Abgesehen von ihrer sachfremden Verquickung mit verteidigungspolitischen Fragen begegnet die soziale Dienstpflicht noch schärferen allokativen Einwänden als die Wehrpflicht. Die angeführte ökonomische Ratio der bisherigen Wehrpflichtarmee war und ist auf den zivilen Bereich nicht übertragbar. Relativ zum Bedarf ist der Pool der im Sozialbereich grundsätzlich einsetzbaren Arbeitskräfte erheblich größer als der „Rekrutenpool“ einer Armee. Es bestehen keine außergewöhnlichen Beschaffungsrisiken, auch fallen keine extremen Anbieterrenten an, die mit Hilfe der Zwangsrekrutierung abgeschöpft werden müßten. Im Gegenteil gibt es schon heute im Sozialbereich starke Verdrängungseffekte des bloß formal „arbeitsmarktnutralen“ Zivildienstes zu Lasten professioneller Kräfte. Der Einsatz von Zivildienstleistenden kaschiert vorhandene Engpässe und erübrigt so den Versuch, durch umfassende Anreizverbesserung das vor-

handene Reservoir an freiwilligen (Fach-) Kräften besser auszuschöpfen.

Wie ein Wehrpflichtsystem ist auch die „Reservearmee“ zwangsrekrutierter Helfer nur scheinbar billig: Sie verschiebt reale Lasten auf die Dienstleistenden und erhöht vor allem durch den Verzicht auf Spezialisierungsvorteile die volkswirtschaftlichen Kosten der gewünschten Dienstleistungen. Ineffizienzen infolge hoher Fluktuation werden dabei auch budgetär spürbar. Auf der anderen Seite kann auch die Qualität der Leistungen zweifelhaft werden. So gibt es schon heute Klagen über gefährliche Qualifikationsdefizite der Zivildienstleistenden und über die im Bereich persönlicher Betreuung sehr belastende hohe Personalfuktuation¹⁵. Die Motivation zum Dienst am Nächsten dürfte bei Zwangsrekrutierten tendenziell geringer sein.

Ökonomie und Politik

In der anstehenden Reformdebatte wird ökonomische Analyse die gesellschaftspolitischen Argumente natürlich nicht ersetzen können. Allerdings kann sie diese gleichsam mit einem „Preisschild“ versehen und verteilungspolitische Implikationen klären.

Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil im bisherigen System die große Wählermehrheit als free rider mitfährt oder sogar generationenvertragsähnliche Ansprüche nach abgeleistetem Dienst geltend machen kann. Budgetäre Mehrkosten einer Freiwilligenarmee stellen diese Gruppe schlechter, ein gesamtwirtschaftlich optimaler Systemwechsel stößt schon deshalb auf Widerstand. Kompensation der Mehrheit durch die bessergestellte Minderheit – zukünftig Dienstbefreite, Freiwillige – ist zwar theoretisch möglich, bereitet praktisch aber kaum lösbare Schwierigkeiten. Ganz unabhängig auch vom Gehalt gesellschaftspolitischer Argumente ergibt sich so politökonomisch eine Beharrungstendenz der Zwangsrekrutierung¹⁶.

Ob in der aktuellen Situation ein Systemwechsel einen (relativen) Anstieg des Verteidigungsbudgets auslösen würde, ist vorerst ungewiß. Das politökonomische Kalkül könnte unter Umständen sogar zugunsten der Berufsarmee wirken. Mit Sicherheit kostentreibend wäre die Abschaffung jeglicher Dienstpflicht aber heute im Sozialsystem. Tatsächlich hängt das wachsende politische Interesse am Zivildienst eng mit solchen Budgetüberlegungen zusammen, wenngleich es sich im übrigen auch durchaus paternalistischer Argumente bedient¹⁷. Schon um Wertentscheidungen klar von Sachzwängen unterscheidbar zu machen, ist auch hier die ökonomische Analyse eine wichtige Ergänzung der „gesellschaftspolitischen“ Debatte.

¹⁵ C. Wernicke: Die Helfer – hilflos oft selber, in: Die Zeit vom 8. 9. 1989.

¹⁶ So ist z. B. die Wehrstruktur-Kommission seinerzeit explizit „davon ausgegangen, daß die Gesamtheit der Steuerzahler und Wähler und damit die Bundesregierung nicht willens sind, die wirklichen Gesamtkosten des Verteidigungsumfanges, den sie selbst für richtig halten, zu übernehmen“. Sie sah sich schon deshalb gezwungen, im Rahmen eines „realistischen Vorschlag(s) ... an der Wehrpflicht prinzipiell festzuhalten“, vgl. W. Krelle, a.a.O., S. 358. Siehe im übrigen R. D. Tolison: Political Economy of the Draft, in: Public Choice, Vol. 9, 1970, S. 67 ff.

¹⁷ So etwa U. Fink: Die neue Kultur des Helfens, München 1990, S. 62 ff.