

Schäfer, Wolf

Article — Digitized Version

## Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee? Die Wehrstruktur aus ökonomischer Sicht

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schäfer, Wolf (2000) : Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee? Die Wehrstruktur aus ökonomischer Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 6, pp. 343-349

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/40571>

**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.*

Wolf Schäfer\*

# Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee? Die Wehrstruktur aus ökonomischer Sicht

*Die sogenannte Wehrstrukturkommission hat in ihrem im Mai vorgelegten Gutachten ihre Empfehlungen zur künftigen Wehrstruktur nicht ökonomisch begründet. Wie ist die Wehrpflicht aus ökonomischer Sicht zu beurteilen?*

Die Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ unter dem Vorsitz von Richard von Weizsäcker, die am 23. Mai 2000 ihr Gutachten über die Reform der Bundeswehr<sup>1</sup> abgegeben hat, beschäftigt sich in einem längeren Abschnitt auch mit der Wehrstruktur. Explizit sagt sie, daß sie ihre Empfehlungen zur Wehrform auf Prüfungen der staatsbürgerlichen, verfassungsrechtlichen und sicherheitspolitischen Voraussetzungen gründet. Ökonomische Überlegungen werden hier nicht angeführt und spielen keine – primäre – Rolle.

Daß die Ökonomie, wenn es um das Militärische geht, allgemein ausgeblendet wird, hat in Deutschland Tradition. Verbreitet ist die Meinung, daß Landesverteidigung und Wehrstruktur jenseits aller ökonomischen Kalküle anzusiedeln seien. Bis vor kurzem, als die Bahn und die Post noch Staatsmonopole waren, wurde dieses Denken – cum grano salis – auch für diese Institutionen reklamiert. Heute dagegen sprechen wir der Privatisierung und Deregulierung dieser Institutionen das Wort, und wir wissen, daß dies richtig ist.

Das deutsche Bildungsbürgertum hat sich stets geweigert, Bildung an Schulen und Hochschulen, also die Produktion von Humankapital, auch unter Heranziehung von ökonomischen Denkkategorien zu organisieren. Auch hier wird es ein Umdenken geben müssen, denn die Internationalisierung und Globalisierung der Märkte zwingen die institutionellen Arrangements in Deutschland auf den Prüfstand ihrer Effizienz. Dabei gilt: Langfristig werden nur diejenigen Institutionen überleben, die den Effizienztest bestehen. Deshalb müssen sich überkommene Institutionen und deren

Strukturen entweder reformieren, oder sie werden über kurz oder lang verschwinden, weil sie nicht wettbewerbsfähig sind. Dies gilt prinzipiell auch für militärische Institutionen.

Manche werden einwenden, das Thema Wettbewerbsfähigkeit habe mit der Bundeswehr nichts zu tun, schließlich habe sie, mit ihrem Staatsauftrag, äußere Sicherheit zu produzieren, das Monopol auf militärische Dienstleistungen. Dies ist ein Irrtum, der besonders deutlich wird, wenn man die Bundeswehr in ihrer Attraktivität z.B. mit anderen Unternehmen vergleicht, die als Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt um junge Leute konkurrieren. Kann die Bundeswehr genug bieten, um junge Leute zu attrahieren, freiwillig Soldat zu werden? Oder muß staatlicher Zwang eingesetzt werden, um die mangelnde Attraktivität zu kompensieren? Diese einfache Frage zeigt, daß Freiwilligkeit und Zwang in der Rekrutierung von Menschen zutiefst ökonomische Dimensionen haben und eben nicht nur – wie die Strukturkommission es sieht – staatsbürgerliche, verfassungsrechtliche und sicherheitspolitische. Langfristig ist die ökonomische Effizienz sogar die Voraussetzung dafür, daß bestimmte staatsbürgerlich, verfassungsrechtlich und sicherheitspolitisch gewünschte Arrangements überhaupt lebensfähig sind. Auf keinen Fall ist es umgekehrt. Denn was ökonomisch nicht trägt, hat langfristig keinen Bestand. Daß die Frage der Wehrpflicht als einem unfreiwilligen Arrangement und der Freiwilligenarmee deshalb auf ihre Effizienz und damit ihre langfristige Überlebensfähigkeit hin überprüft werden muß, liegt also auf der Hand. Die Prüfung beginnt mit einigen grundlegenden Bemerkungen zur ökonomischen Effizienz von Institutionen.

*Prof. Dr. Wolf Schäfer, 58, ist Inhaber des Lehrstuhls für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Universität der Bundeswehr Hamburg.*

\* Vortrag gehalten anlässlich des „Aktuellen Gesprächs“ am 29. 5. 2000 im Hamburgischen Weltwirtschaftsarchiv (HWWA).

<sup>1</sup> Vgl. Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr: Bericht an die Bundesregierung, Berlin 2000.

**Effiziente Institutionen**

Es war der große britische Moralphilosoph und Ökonom Adam Smith, der sich bereits im 18. Jahrhundert mit den ökonomischen Implikationen des Militärs befaßte. Das ökonomische Credo seiner Überlegungen kennen wir: Einer Gesellschaft geht es dann am besten, wenn sie nach dem Prinzip der freiwilligen Arbeitsteilung organisiert ist und sich jeder auf die Fähigkeiten konzentriert, für die er im Vergleich zu anderen Fähigkeiten und anderen Anbietern besondere Vorteile hat. Wir nennen eine solche Arbeitsteilung eine Spezialisierung gemäß komparativer Kostenvorteile. Arbeitsteilung, Freiwilligkeit und Spezialisierung sind also die zentralen Begriffe, mit denen die Ökonomen effiziente Institutionen beschreiben. Abweichungen von diesen Prinzipien führen regelmäßig zur Verschwendung von knappen Ressourcen, über die ein Land verfügen kann.

Die Aufgabe von Ökonomen ist es deshalb, effiziente Institutionen vorzuschlagen, die die vorhandenen Ressourcen eines Landes nicht verschwenden und deshalb den höchsten Beitrag zur Wertschöpfung dieses Landes leisten. Wenn und da zu dieser Wertschöpfung auch die Produktion von äußerer Sicherheit gehört, ist es selbstverständlich, daß auch das Militär effizient produzieren muß. Und dies bedeutet, daß Arbeitsteilung, Freiwilligkeit und Spezialisierung auch die Grundprinzipien für die militärische Produktion von äußerer Sicherheit darstellen. Deshalb plädiert Smith – wie später auch andere große Ökonomen, unter ihnen Johann Heinrich von Thünen – vehement für eine Freiwilligenarmee.

Das der französischen Revolution entstammende, aus dem Gedanken der „levée en masse“ herrühren-

de Arrangement der allgemeinen Wehrpflicht steht dieser Position prinzipiell entgegen: Jeder Staatsbürger, ob er sich dafür eignet oder nicht, ist der geborene Verteidiger gegen einen von außen eindringenden Feind. Die Pflicht des einzelnen, dies zu müssen, ist mithin losgelöst von seiner Fähigkeit, dies auch zu können. Daraus wird deutlich, daß Pflicht und Zwang ökonomisch gesehen ihren Preis haben, den die Gesellschaft in Form von Ineffizienz und Verschwendung bezahlen muß, wenn Pflicht und Zwang zu anderen Ergebnissen führen als Freiwilligkeit und Spezialisierung.

In Deutschland ist die allgemeine Wehrpflicht schon seit längerem, spätestens jetzt mit den neuen Vorschlägen der Weizsäcker-Kommission, ins Gerede gekommen. Viele Länder haben, wie wir wissen, das Institut der allgemeinen Wehrpflicht abgeschafft oder planen dies zu tun. Die Weizsäcker-Kommission schlägt vor, die Zahl der Wehrdienstleistenden auf 30 000 zu reduzieren, des Verteidigungsministers Vorstellungen liegen bei maximal 75 000. Da es sich hier offensichtlich um die De-facto-Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht handelt – die bislang ohnehin schon kräftig durchlöchert war –, hat die Kommission nun den neuen Begriff des „Auswahl-Wehrdienstes“ geprägt. Wo immer man die Zahl der tatsächlich Einberufenen ansiedeln wird, die geplante Verkleinerung der Bundeswehr führt notwendigerweise zur Selektion: Die einen trifft der Zwang, die anderen nicht. Man muß große Zweifel haben, ob ein solcher Auswahl-Wehrdienst mit dem Verfassungsgebot der staatsbürgerlichen Pflichtengleichheit in Gestalt der Wehrgerechtigkeit zu vereinbaren ist<sup>2</sup>. Eine andere Frage ist

<sup>2</sup> So auch das abweichende Votum des Kommissionsmitglieds Ipsen im Bericht, a.a.O., S. 150/151.

Werner Bührer/Edgar Grande (Hrsg.)

**Unternehmerverbände und Staat in Deutschland**

Der Sammelband konfrontiert die gängige Verbändekritik mit neuen Ergebnissen der geschichts- und politikwissenschaftlichen Verbändeforschung und bietet einen Einblick in die aktuelle Diskussion über ein »Bündnis für Arbeit«.

2000, 190 S., brosch., 44,- DM, 321,- öS, 41,- sFr, ISBN 3-7890-6592-7  
(Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 3)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

allerdings, ob Wehrgerechtigkeit überhaupt eine adäquate Nebenbedingung für die Organisation des Militärischen darstellt. Bei Freiwilligkeit entfällt sie vollständig, nur der Zwang macht sie zum Problem.

### Opportunitätskosten des Militärischen

Die ökonomische Betrachtung der Alternative Wehrdienst versus Freiwilligenarmee muß sich im Kern auf die Kosten der alternativen Arrangements konzentrieren, wenn man davon ausgeht, daß dem Militär – also der Bundeswehr – ganz spezifische Aufgaben zugewiesen werden. Das grundsätzliche ökonomische Prinzip lautet in diesem Fall, daß eine vorgegebene Aufgabe mit den geringsten Kosten zu erfüllen ist, denn Militärausgaben bedingen ja, wie andere Staatsausgaben auch, immer gleichzeitig einen Verzicht auf eine alternative Verwendung knapper finanzieller Mittel. Militärausgaben implizieren also volkswirtschaftliche Opportunitätskosten, die es zu minimieren gilt. Wie mißt man diese Kosten?

Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, aber eines ist sicher: Die wahren gesamtwirtschaftlichen Kosten des Militärs spiegeln sich nicht vollständig im Verteidigungsbudget wider. In ihm findet man nur die budgetwirksamen Kosten, d.h. die Ausgaben für die Gehälter der Soldaten, für Betriebsmittel, für Investitionen usw. Insbesondere bei einer Wehrpflichtarmee kommen aber noch weitere Kosten hinzu, die gar nicht im Verteidigungsbudget erscheinen. Es sind Verzichtskosten, die dadurch entstehen, daß die Wehrpflichtigen keiner zivilen Erwerbstätigkeit nachgehen können. Nicht nur verzichten die Wehrdienstleistenden selbst auf ein höheres Einkommen, auch die Gesellschaft als Ganzes verzichtet auf eine höhere zivile Wertschöpfung. Darin liegen die indirekten Opportunitätskosten des Militärischen.

Die wahren Kosten der Bundeswehr setzen sich also aus den im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts ausgewiesenen direkten Kosten zuzüglich den skizzierten indirekten Opportunitätskosten zusammen. Und diese Summe aus beiden Kostenbestandteilen gilt es zu minimieren. In allen offiziellen Berechnungen der Kosten für eine Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee werden stets nur die direkt budgetwirksamen Kosten berücksichtigt, die indirekten fallen unter den Tisch. Für jeden Ökonomen ist dies eine sträflich falsche Berechnungsbasis, die allerdings dem Verteidigungsminister gefallen mag. Was hat es mit den indirekten Kosten des Militärischen auf sich?

### Naturalsteuer für Wehrpflichtige

Die Wehrpflicht ist ihrer Natur nach eine Naturalsteuer. Jeder Wehrpflichtige zahlt nämlich eine Zwangsabgabe an den Staat in Form von Zeiteinheiten (Monaten), über die der Staat ohne spezifische ökonomische Gegenleistung verfügen darf. Man kann versuchen, die Höhe dieser Naturalsteuer in Geld zu bewerten. Da der Staat die Wehrpflichtigen zwangsverpflichtet, muß er diese nicht marktgerecht entlohnen, d.h., sie verzichten auf die Differenz zwischen ihrem entgangenen zivilen Marktlohn und dem Wehrgeld. Dieser Verzicht entspricht dem Wert der von den Wehrdienstleistenden implizit zu zahlenden Naturalsteuer, die einer impliziten Einkommensteuer gleichkommt. Wichtig ist hervorzuheben, daß diese Steuer nirgendwo im Staatsbudget als Einnahme erscheint.

Die steuerliche Belastung liegt mithin budgetunsichtbar bei den Wehrdienstleistenden, was zugleich bedeutet, daß die Nichtwehrdienstleistenden, die von der produzierten äußeren Sicherheit dennoch profitieren, von den Wehrdienstleistenden quasi subventioniert werden. Man kann auch von einem impliziten Umverteilungseffekt zwischen den Wehrdienstleistenden und den Nichtleistenden zu Lasten der ersteren sprechen, der ein externer Effekt ist, welcher nicht internalisiert wird. Im übrigen läßt sich zeigen, daß die Naturalsteuer Wehrpflicht sämtliche Besteuerungsgrundsätze unseres Steuersystems (z.B. Allgemeinheit, Gleichheit und Belastung nach der Leistungsfähigkeit) verletzt<sup>3</sup>. Insofern ist sie ein Fremdkörper im modernen System der Finanzierung von Staatstätigkeiten, zu denen ja auch die Produktion des öffentlichen Gutes äußere Sicherheit gehört.

Alle diese Effekte treten in einer Freiwilligenarmee systemisch nicht auf, denn hier müßten die Soldaten prinzipiell marktgerecht entlohnt werden, sämtliche Kosten werden damit budgetwirksam. Der skizzierte Umverteilungseffekt findet nicht statt, weil die Finanzierung des Militärs vollständig aus den allgemeinen Steuereinnahmen aller Steuerbürger gewährleistet wird. Jeder Bürger trägt dann gemäß den im allgemeinen Steuersystem abgebildeten Vorstellungen der Regierung über eine gerechte Besteuerung zur Finanzierung des Militärs bei.

### Ineffizienter Einsatz des Faktors Arbeit

Das Auseinanderklaffen der tatsächlichen von den budgetwirksamen Kosten einer Wehrpflichtarmee hat nun zusätzliche gravierende Fehlallokationen in Form eines ineffizienten Einsatzes des Faktors Arbeit innerhalb des Militärs zur Folge. Durch die Zwangsver-

<sup>3</sup> Vgl. hierzu die ausführliche Studie von Michael Schleicher: Die Ökonomie der Wehrpflicht, Frankfurt a. M. u.a.O. 1996.

pflichtung und die damit verbundene Nichtmarktentlohnung der Wehrdienstleistenden ist Arbeit absolut und relativ zum Faktor Kapital, der zu Marktpreisen beschafft werden muß, zu billig. Dies impliziert ein entsprechend verzerrtes Lohn-Zins-Verhältnis bei der Produktion militärischer Dienstleistungen. Ökonomisch interpretiert ist die Folge, daß ein gegebener Verteidigungsauftrag mit relativ zu viel Menschen und relativ zu wenig Kapital durchgeführt wird. Im Klartext heißt dies, daß zu viele Männer einberufen werden und zu wenig in den militärischen Kapitalstock investiert wird. Dies ist ohne Zweifel die heutige Situation der Bundeswehr, in der die Soldaten mit teilweise völlig veraltetem Gerät arbeiten. Während die Personalausgaben bei knapp 52% des Verteidigungsbudgets liegen, beträgt der Investitionsanteil anstelle von mindestens 30% nur rund 20%.

Das verzerrte Lohn-Zins-Verhältnis einer Wehrpflichtarmee führt nun nicht allein dazu, zu viel Arbeitskraft militärisch zu binden, sondern auch dazu, daß es keinen genügend großen Anreiz gibt, Wehrdienstleistende nach ihren spezifischen Fähigkeiten einzusetzen. Man kann davon ausgehen, daß außerhalb des Militärs die Entlohnung des Faktors Arbeit sich im wesentlichen an der jeweiligen individuellen Arbeitsproduktivität ausrichtet. In einer Freiwilligenarmee, in der Marktlöhne gezahlt werden müßten, dürfte dies prinzipiell nicht anders sein. Der niedrige Wehrdienstlohn dagegen gibt keinen Anreiz für den Dienstherrn, die Wehrdienstleistenden produktivitätsspezifisch zu verwenden, ebenso wie es keinen Anreiz für den Wehrdienstleistenden gibt, sein Leistungspotential maximal zur Verfügung zu stellen, weil es kein Entgelt-Äquivalent gibt. Man mag hier einwenden, daß aber doch Pflichtgefühl und Patriotismus als Substitut für ökonomische Anreize gefordert seien. Diese sind ohne Zweifel hohe Tugenden, aber die Erfahrung zeigt, daß in Großinstitutionen – anders als in Kleingruppen – die ökonomische Anreizsteuerung die einzig dauerhaft verlässliche ist.

Das in einer Wehrpflichtarmee verzerrte Lohn-Zins-Verhältnis bedeutet also, daß das Soldaten-Waffen-Verhältnis nicht optimal ist. Grob gesprochen heißt dies: Zu viele Soldaten, zu wenig Waffen und Gerät. Dies ist der Tatbestand des „military overmanning“, der die Gesellschaft mehr menschliche Ressourcen kostet, als für die Erfüllung des militärischen Auftrags eigentlich nötig wären. Hinzu kommt, daß das verzerrte Lohn-Zins-Verhältnis und die damit verbundene Unterkapitalisierung der Armee zu einer Verlangsamung des technischen Fortschritts führen. In einer Zeit, in der militärische Auseinandersetzungen immer

stärker unter Einsatz modernster Waffensysteme stattfinden, wäre eine Abbremsung des technischen Fortschritts für eine Armee sträflich und unter Umständen tödlich. Man mag hier einwenden, das Overmanning-Problem sei in einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit nicht nur kein Problem, sondern sogar eine eher begrüßenswerte Folge des verzerrten Lohn-Zins-Verhältnisses. Die Opportunitätskostenbetrachtung eines zivilen Lohnentgangs bei Wehrdienstleistenden sei bei hoher Arbeitslosigkeit demgemäß fiktiv, jedenfalls nicht auf der Basis von entgangenen zivilen Markteinkommen durchzuführen.

Dieses Argument ist oberflächlich und vor allem nicht von grundsätzlicher Natur. Denn Arbeitslosigkeit bedeutet, daß der Arbeitsmarkt nicht störungsfrei funktioniert. Die Folgen von Arbeitsmarktstörungen in Form von Arbeitslosigkeit können grundsätzlich nur beseitigt werden, wenn man ihre Ursachen beseitigt, nicht aber dadurch, daß man die Institution Bundeswehr als eine Art arbeitsmarktpolitischer Stabilisator einsetzt, indem sie mehr Menschen aufnimmt, als sie eigentlich benötigt. Der Verschwendungseffekt des Overmanning beseitigt sich deshalb keineswegs in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, ja man kann sogar sagen, daß der den Arbeitsmarkt entlastende Absorptionseffekt des Overmanning den Druck zur Beseitigung der Ursachen von Arbeitsmarktstörungen mildert. Militärisches Overmanning trägt mithin eher zur Zementierung der Strukturprobleme des Arbeitsmarktes denn zu ihrer Beseitigung bei. Derselbe Effekt würde ja auftreten, wenn der Staat zusätzliche Bedienstete einstellen würde, obwohl er sie eigentlich gar nicht benötigt.

### **Zivildienst notwendig?**

Das Stichwort Marktstörungen führt zu einem Argument, das in der Wehrpflicht-Debatte neuerdings zunehmend gegen die Suspendierung der Wehrpflicht angeführt wird: Wir brauchen die Wehrpflicht, um den Zivildienst zu erhalten. Zunächst sei daran erinnert, daß der Zivildienst eine Institution ist, die als Ausnahme von der Regel für diejenigen gedacht war, die den Gewissensnotatbestand des Art. 12a Abs. 2 GG in Anspruch nehmen. Wir wissen, daß diese Ausnahmeregelung sich mittlerweile immer mehr zur Standardentscheidung junger Leute entwickelt hat. Es leisten heute mehr junge Männer den Zivildienst als den Wehrdienst ab. Klar ist auch, daß dies mit Gewissensentscheidungen nichts mehr zu tun hat. Als Ökonom interpretiert man diese Entwicklung eindeutig: Die zunehmende Präferenz für den Zivildienst basiert auf einem nüchternen Kalkül der jungen Leute in bezug auf

die Frage, welcher von den beiden vorgeschriebenen Diensten ihnen den geringsten Nachteil bietet. Schalt man die Zivis noch bis vor einigen Jahren als Drückeberger, so werden sie heute nicht nur als willkommenes Absorptionsventil begrüßt, weil die Bundeswehr für alle Wehrdiensttauglichen eines Jahrgangs gar keinen Bedarf mehr hat, sondern sie werden auch zur Rechtfertigung für den Erhalt der Wehrpflicht herangezogen: Würde die Wehrpflicht abgeschafft, gäbe es auch den Zivildienst nicht mehr, der doch für die Gesellschaft mehr als gute Dienste leiste. So schnell ändern sich die Begründungen, ohne daß evident wird, daß hier mittlerweile der Schwanz mit dem Hund wedelt.

Zunächst ist festzustellen, daß alle bisher genannten ökonomischen Argumente gegen die Wehrpflicht auch für den Zivildienst zutreffen. Auch hier zahlen die Zivis eine implizite Naturalsteuer, und ein Overmaning gibt es wegen der nicht-marktlichen Entlohnung ebenfalls. Allerdings existiert hier ein zusätzliches Problem. Tritt der Staat durch seine Zivildienstleistenden auf dem Markt für soziale Dienstleistungen als Konkurrent auf, der mit künstlich niedrigen Preisen die eigentlichen Marktpreise unterbietet, so verzerrt er die gesamte Struktur des Marktes für Sozialdienste und verdrängt diejenigen Anbieter, die aufgrund der sonstigen Kostenstruktur mit den staatlichen Niedrigpreisen nicht mithalten können.

Der Zivildienst verhindert mithin ein marktwirtschaftliches Funktionieren der Produktion von sozialen Diensten. Die marktzerstörenden Effekte des Zivildienstes sollten nicht verharmlost werden. Ausgerechnet sie zur Begründungsbasis für den Erhalt der Wehrpflicht zu machen, ist mithin ökonomisch absurd. Wird der Markt für soziale Dienste nicht zivildienstbedingt verzerrt, so würden die dann herrschenden echten Marktpreise signalisieren, was einer Gesellschaft die sozialen Dienste tatsächlich wert sind. Zudem gäbe es auch auf diesem Markt wie überall den dynamischen Wettbewerb, der Kosten und Preise in Schach hält und als wissenvermehrendes Entdeckungsverfahren den technischen Fortschritt stimuliert. Nichts davon wird durch die Institution des Zivildienstes befördert, das Gegenteil ist der Fall.

### **Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht?**

Was ist nun von dem verschiedentlich vorgebrachten Vorschlag zu halten, falls die Wehrpflicht und damit der Zivildienst fallen, müsse man über die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht nachdenken? Sie könnte und sollte dann wohl auch junge Frauen einschließen. Nach dem bisher Gesagten dürf-

te es klar sein, daß es aus ökonomischer Sicht für eine allgemeine Dienstpflicht keinerlei Rechtfertigung gibt, denn sie würde alle aufgezeigten Ineffizienzen sozusagen potenzieren. Durch die mit einer solchen Dienstpflicht verbundenen verzerrten Knappheitsrelationen wäre eine Unterbezahlung für professionelle Kräfte in den sozialen Diensten mit entsprechenden Rekrutierungsproblemen verbunden, die gleichzeitig zu einer geringeren Qualität der Dienste führen würde.

Aus einer solchen administrativen Allokation könnten und würden sich flächendeckend fundamentale Fehlentwicklungen ergeben. Aus Gründen der „Dienstgerechtigkeit“ müßten ja hinreichend viele Dienstposten für alle Zwangsverpflichteten geschaffen werden. Wird das Personalaufkommen nicht vollständig dem Pflegesektor zugewiesen, so würden durch die staatliche Verwaltung mit Sicherheit andere Sektoren ausgemacht, in denen bestimmte Produkte zum öffentlichen Gut definiert werden. Dies könnte unter dem Stichwort „saubere Wälder“ die Land- und Forstwirtschaft betreffen ebenso wie Handwerkertätigkeiten, die Bauwirtschaft und andere Sektoren.

So sind es mindestens drei Punkte, die kritisch hervorzuheben sind:

- Erstens entscheidet bei staatlicher Zwangsallokation des Faktors Arbeit die staatliche Administration, welche Güter öffentlich sein sollen, die aus der privaten Zurverfügungstellung verdrängt werden, und an welchen Arbeiten in welchem Umfang Bedarf besteht.
- Zweitens sind mit einem solchen Eingriff stets Verzerrungen der Knappheitsverhältnisse am Markt verbunden, die zu langfristigen Fehlentwicklungen führen. Solche Fehlentwicklungen sind, insbesondere wenn sie jahre- oder jahrzentelang andauern, nur schwer und mit hohen Anpassungskosten zu korrigieren.
- Drittens werden Dienstleistungen stets von dafür nicht oder eher sehr gering qualifizierten Kräften erbracht bei geringer Qualität und gleichzeitiger Diskriminierung und Verdrängung von Professionellen.

Die Verdrängung von Professionalität durch gutgemeinten staatlichen Zwang macht ein Wirtschafts- und Gesellschaftssystem auf die Dauer immer weniger wettbewerbsfähig. Im internationalen Standortwettbewerb hätte dies für Deutschland schädliche Folgen.

Ein vielfach, insbesondere aus Militärkreisen, angeführtes Argument gegen die Abschaffung der Wehrpflicht liegt in der Begründung, aus dem Potential der Wehrdienstleistenden werde ein großer Teil der späteren Zeit- und Berufssoldaten rekrutiert. Fiele die

Wehrpflicht, so könne auch diese Rekrutierungsmöglichkeit nicht mehr angewandt werden, es würden sich dann wohl zu wenige Zeit- und Berufssoldaten verpflichten. Aus ökonomischer Sicht ist zu sagen, daß es sich hier ohne Zweifel um eine ineffiziente Praxis der Informationsvermittlung über ein militärisches Berufsfeld handelt. Man muß sich fragen, warum nicht auch der Nachwuchs für andere Berufe im Staatsdienst – z.B. für die Polizei, den Grenzschutz, die Richter, die Ministerialbeamten usw. – durch zeitlich befristete Zwangsrekrutierung erfolgt.

Das Monopol, Zwang auszuüben, kann sich für das Militär nur aus einer sicherheitspolitischen Begründung ableiten. Angebot und Nachfrage auf dem Markt für Informationen über Berufsfelder sind dagegen nicht über Zwangsinstitutionen effizient in Übereinstimmung zu bringen. Dies muß über freiwillige Marktprozesse laufen. Das bedeutet, daß die Bundeswehr für den Fall der Suspendierung der Wehrpflicht ihr Informationsmarketing professionalisieren müßte<sup>4</sup>. Ökonomisch gesehen hieße dies, daß die Kosten der Informationsgewinnung über die Berufsfelder der Bundeswehr nunmehr nicht durch die implizite Zwangsabgabe der Wehrdienstleistenden allein, sondern auch durch die Bundeswehr, d.h. vom Steuerzahler, aufzubringen wären. Dies wäre ein effizientes Arrangement.

### Freiwilligenarmee teurer?

Wir kommen nicht umhin, die Frage der Kosten des Systemübergangs von einer Wehrpflicht- zur Freiwilligenarmee anzusprechen. Zunächst ist noch einmal auf die Unterscheidung zwischen direkt budgetwirksamen und nicht direkt budgetwirksamen impliziten Kosten zu verweisen. Die Argumentation nur auf die budgetwirksamen Kosten zu konzentrieren, ist aus Sicht des Verteidigungs- und Finanzministers rational, aber aus Sicht des Staatsbürgers, wie wir gesehen haben, keineswegs. Die Argumentation lautet vielfach: Eine Freiwilligenarmee sei teurer als eine Wehrpflichtarmee, weil Freiwillige natürlich höher besoldet werden müßten. Diese allein auf die budgetwirksamen Kosten abstellende Sicht greift mithin in jedem Fall zu kurz. Zunächst muß gesehen werden, daß durch Professionalisierung und die mit ihr verbundene höhere Arbeitsproduktivität der Soldaten die Gesamtpersonalstärke der Bundeswehr abgesenkt werden kann. Wie groß dieser Effekt wäre, müßte durch Produktivitätsuntersuchungen abgeschätzt werden. Hinzu aber

kommt, daß in einem Wehrpflichtsystem aufgrund der hohen Fluktuation der Anteil effektiv einsetzbarer gefechtsbereit ausgebildeter Soldaten am Gesamtbestand relativ gering ist, weil ein großer Teil des Personals entweder selbst in der Ausbildung oder als Ausbildungspersonal gebunden ist.

Richtig ist, daß Freiwillige höhere marktorientierte Löhne erhalten müssen. Hier kommt ein weiterer Effekt hinzu. Bei gleicher Höhe der Einkommen aus zwei unterschiedlichen Tätigkeiten sind Menschen in der Regel nicht indifferent. Werden z.B. zivile und militärische Jobs gegenübergestellt, so kann im allgemeinen eine Präferenz für die zivilen Jobs erkannt werden. Verschiedene Untersuchungen zeigen, daß diese Präferenz eine um etwa 10%ige geringere Wertschätzung militärischer gegenüber zivilen Einkommen impliziert<sup>5</sup>. Freiwillige müßten deshalb wohl eine um etwa diesen Prozentsatz höhere Entlohnung erhalten, um die militärische gegenüber einer zivilen Tätigkeit vorzuziehen. Ohne Zweifel ist dieser Prozentsatz kein feststehendes Datum, er hängt sicher auch davon ab, welches Sozialprestige der Beruf des Soldaten in der Gesellschaft hat. Eine Freiwilligenarmee macht es erforderlich, die öffentliche Meinungsbildung dahingehend zu stimulieren, daß der Soldatenberuf ein wettbewerbsfähiges Sozialprestige erhält, weil er hochqualifiziertes Humankapital vermittelt.

### Belastungen durch Wehrpflicht entfallen

Alles in allem ist nun nicht ausgemacht, ob eine Freiwilligenarmee die Budgetkosten erhöht oder vermindert. Aber in bezug auf die bereits erwähnten nicht-budgetwirksamen indirekten Kosten der Wehrpflicht und des Zivildienstes stehen die Dinge eindeutig: Sie entfallen sämtlich. Auch hier gibt es verschiedene Berechnungen über deren Höhe. Einige gehen davon aus, daß sie etwa 18-20% des ausgewiesenen Verteidigungshaushalts betragen, das wären immerhin rund 8 Mrd. DM im Jahr<sup>6</sup>, d.h., um diesen Betrag sind die tatsächlichen Kosten der Bundeswehr höher als die im Verteidigungsbudget des Bundeshaushalts aufgeführten Kosten.

Es kommt wohl noch ein weiterer Effekt hinzu. Ökonomisch gesprochen erfolgt während der militärischen Dienstleistungen der Wehrpflichtigen eine Abschreibung auf den Wert des zivilen Humankapitals,

<sup>4</sup> Vgl. z. B. John R. O'Neal: Budgetary Savings from conscription and burden sharing in NATO, in: Defense Economics, Vol. 2 (1992), S. 113-125.

<sup>5</sup> Vgl. Wolf Schäfer, Michael Schleicher: Zur Frage der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten einer Allgemeinen Dienstpflicht, Hamburg 1996 (mimeo).

<sup>4</sup> Vgl. auch Thomas Straubhaar: Nationale oder internationale Freiwilligenarmee?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 5, S. 258 f.

denn für den Wehrdienstzeitraum entgeht dem Pflichten nicht nur die Weiterqualifizierung am Arbeitsplatz oder in der Ausbildung, sondern darüber hinaus veraltet die bis dahin erreichte Qualifikation. Daraus können sich gesamtwirtschaftlich oder auch für den einzelnen negative Einkommensentwicklungen ergeben.

Dem steht gegenüber, daß es auch positive Humankapitalwirkungen des Wehr- und Zivildienstes gibt, die in Gemeinschaftserlebnissen, Kameradschaft, Zuwendung zu Alten und Kranken usw. liegen. Aber man muß sich doch fragen, ob der Wert des Humankapitals einer Gesellschaft sich in einem autoritär verordneten Dienst günstiger entwickelt als in einer frei gewählten Berufstätigkeit. Der Zusammenbruch fast aller autoritär geführten politischen Großsysteme in der Welt innerhalb der letzten zehn Jahre zeigt, daß die Antwort eindeutig ausfällt: Wettbewerbsfähiges Humankapital entsteht auf Dauer nur dort, wo Menschen nicht durch administrativen Zwang, sondern durch freiwillige Entscheidungen auf Wettbewerbsmärkten handeln können.

Man muß auf weitere mit der Wehrpflicht verbundenen Belastungen hinweisen, die im Falle einer Freiwilligenarmee wegfielen. Zwischen dem jährlichen Ergänzungsbedarf der Bundeswehr an Grundwehrdienstleistenden und dem Aufkommen pro Geburtsjahrgang gibt es in der Regel Differenzen. Diese werden dadurch weitgehend ausgeglichen, daß die Einberufung nicht zu einem eindeutig fixierten Zeitpunkt, sondern innerhalb einer Zeitspanne erfolgt, z.B. zwischen dem 18. und 25. Lebensjahr. Der einzelne Wehrdienstpflichtige muß in dieser Zeit seine Entscheidungen über Berufsausbildung, Familiengründung, Arbeitsplatzwahl usw. unter Bedingungen der Unsicherheit fällen, was zu einer ineffizienten Zeitallokation hinsichtlich möglicher Humankapitalinvestitionen führen kann (z.B. Überbrückung der Zeitspanne durch eine Übergangsbeschäftigung). Zudem verschlechtert diese Unsicherheit über die Einberufung die Position des Wehrdienstpflichtigen am Arbeitsmarkt, denn ein potentieller Arbeitgeber wird in aller Regel demjenigen Bewerber den Vorzug geben, der keinen Wehrdienst leisten muß oder ihn bereits geleistet hat.

Wie kann der Wehrdienstpflichtige diese Unsicherheiten beseitigen? Er kann Aktivitäten entfalten, die ihn als wehrdienstuntauglich klassifizieren. Diese Aktivitäten binden Ressourcen und verursachen Kosten in Form tatsächlicher Humankapitalminderung oder in Form glaubhafter Simulation. Sind die Aktivitäten erfolglos, hat der Pflichtige zu den bereits beschriebenen

Kosten der Dienstleistung auch diese Kosten der erfolglosen Vermeidungsaktivitäten zu tragen.

Schließlich sei noch auf ein weiteres Kostenbelastungselement der Wehrpflicht hingewiesen, das man als Belastung von Freiwilligen aufgrund wehrpflichtinduzierter Verpflichtung bezeichnen kann. Dabei handelt es sich um die Tatsache, daß auch die freiwilligen Soldaten in einer Wehrpflichtarmee einen Teil der Last der Wehrpflicht tragen. Dies gilt insbesondere für die kurzdienenden Zeitsoldaten, die sich freiwillig zu längerem als dem Grundwehrdienst verpflichten. Das Einkommen, das sie erhalten, entspricht allerdings nicht den Marktbedingungen, sondern liegt darunter, weil diese Soldaten der latenten Möglichkeit der Einberufung ausgesetzt sind, ohne die sie sich – jedenfalls nicht zu dem Entgelt – kaum freiwillig verpflichtet hätten. Man spricht hier auch vom „pull-Faktor“ der vergleichsweise höheren Besoldung einerseits und vom „push-Faktor“ der alternativ möglichen Zwangsverpflichtung, die die freiwillige Verpflichtung auslöst<sup>7</sup>. In einer reinen Freiwilligenarmee würde der „push-Faktor“ entfallen, d.h. natürlich, daß die Besoldung steigen müßte, um die gleiche Anzahl Freiwilliger zu bekommen. Wichtig ist aber zu erkennen, daß die Differenz zwischen dem echten marktorientierten Freiwilligenlohn ohne Wehrpflicht und jenem für wehrpflichtinduzierte Freiwillige – die man auch als Reluctant volunteers bezeichnet – ein echtes Belastungselement der Wehrpflichtsarmee ist, die diese Reluctant volunteers zu tragen haben. Ihre Befreiung vom allgemeinen Wehrdienst ist mithin keineswegs kostenlos.

### Fazit

Alles in allem zeigt dies die Notwendigkeit, auf die wahren Kosten der Wehrpflicht, die den meisten und vor allem den Nichtökonomern wohl kaum bekannt sind, hinzuweisen. Der Übergang zu einer Freiwilligenarmee wäre daher unter ökonomischen Gesichtspunkten rational.

Die ökonomische Analyse von Institutionen ist unumgänglich, weil nur durch sie die Effizienz für ihre dauerhafte Existenz gewährleistet werden kann. Dies bedeutet oft genug, Bekenntnisse und Emotionen gegenüber lieb gewordenen Strukturen aus der Vergangenheit durch rationale Überlegung in bezug auf ihre Zukunftsfähigkeit zu ersetzen. Dies gilt auch für die Wehrstruktur in Deutschland.

<sup>7</sup> Vgl. auch Michael Schleicher: Die ökonomischen Lasten der Wehrpflicht, in: Michael Schleicher, Thomas Straubhaar (Hrsg.): Wehrpflicht oder Berufsarmee?, Bern u.a. 1996, S. 36/37.

<sup>8</sup> Walter Y. Oi: The economic cost of the draft, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. LVII (1967), S. 39-62.