

Libertas Optima Rerum

**Institut für Sicherheitspolitik
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**



Band 13

**Politischer Willensbildungsprozeß
und Verteidigungsanstrengungen in
der Bundesrepublik Deutschland**

Von

Holger Wöckener



Duncker & Humblot · Berlin

HOLGER WÖCKENER

**Politischer Willensbildungsprozeß
und Verteidigungsanstrengungen in
der Bundesrepublik Deutschland**

Libertas Optima Rerum

**Institut für Sicherheitspolitik
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**

**Herausgegeben von
Werner Kaltefleiter**

Band 13

Politischer Willensbildungsprozeß und Verteidigungsanstrengungen in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Holger Wöckener



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wöckener, Holger:

Politischer Willensbildungsprozess und Verteidigungs-
anstrengungen in der Bundesrepublik Deutschland /
von Holger Wöckener. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Libertas optima rerum ; Bd. 13)

Zugl.: Kiel, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08701-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0944-8039

ISBN 3-428-08701-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Vorwort des Herausgebers

Zu den Aufgaben der NATO hat stets gehört, den nationalen Streitkräften Ziele zu setzen, damit sie ihren Beitrag zum Sicherheitskonzept des Bündnisses leisten konnten. Schon in der Zeit des systemischen Konfliktes sind diese Vorgaben von den verschiedenen Streitkräften häufig nicht erfüllt worden. Innenpolitische Willensbildungsprozesse, die durch die beiden Variablen Haushaltsmittel und Bedrohungsperzeption geprägt waren, führten immer wieder zu Abweichungen von den Vorgaben des Bündnisses.

Seit dem Zerfall der Sowjetunion kann man von einer an der Bedrohung orientierten Streitkräfteplanung weder in der NATO insgesamt noch bei den einzelnen nationalen Streitkräften sprechen. Holger Wöckener hat sich die Aufgabe gestellt "die Analyse der aus der politischen Struktur und dem politischen Prozeß von Demokratien, hier der Bundesrepublik Deutschland, resultierenden Bestimmungsfaktoren für den Umfang und die Qualität der Verteidigungsanstrengungen" darzulegen. Obwohl das vielfach mit der trockenen Materie der Analyse von Haushaltsplänen geschieht und geschehen mußte, ist das Buch letztlich für jeden Interessierten spannend. Es bestätigt zwar nicht die häufig formulierte Sorge, daß der Verteidigungshaushalt zur Restgröße im Bundeshaushalt geworden sei, aber die vielfältigen Variablen, die bei der Streitkräfteplanung, der Bereitstellung von Haushaltsmitteln und auch der Personalplanung mitwirken, verdeutlichen, daß die tatsächliche wie die perzipierte Bedrohung bzw. die Aufgabendefinition der Streitkräfte nur einer unter vielen Einflußfaktoren ist. Wöckener macht deutlich, daß zumindest Zweifel erlaubt sind, ob die Aufgabendefinition der Streitkräfte auch nur die wichtigste Variable ist.

Unter dem Aspekt einer an den Aufgaben ausgerichteten Streitkräfteplanung sind die anderen Einflußfaktoren als Störvariablen für eine "rationale" Willensbildung zu betrachten. Gerade aus militärischer Sicht ist eine solche Betrachtungsweise naheliegend. Sie geht jedoch von einem verkürzten Rationalitätsbegriff aus, der sich an einem Modell orientiert, in dem die vielfältigen Faktoren innenpolitischer Willensbildung in der Demokratie keine Rolle spielen. Das für außenstehende Betrachter oft nur schwer nachvollziehbare Wirken dieser

Einflußfaktoren ist in einer Demokratie nicht weniger rational als eine einfache Zweck-Mittel-Rationalität bei der Streitkräfteplanung. Die entscheidende Frage ist, ob aus den komplexen Prozessen innenpolitischer Willensbildungsprozesse stets die Haushaltsmittel für eine Streitkräfteplanung bereitgestellt werden können, die ausreichen, um der zentralen Aufgabe der Bundeswehr gerecht zu werden, nämlich die Sicherung der territorialen Integrität und der Freiheit der Eigengestaltung aller Bündnispartner. Daß dies über 40 Jahre gelungen ist, ist das überzeugendste Gegenargument gegen eine Fundamentalkritik an den häufig dschungelhaft erscheinenden Auseinandersetzungen um den Verteidigungshaushalt.

Wöckener stützt seine Analyse natürlich nur auf zugängliche Quellen. Es ist aber unübersehbar, daß er in Kenntnis dessen schreibt, was er im Laufe seiner Offizierslaufbahn erfahren hat. Gerade dadurch vermittelt das Buch Einsichten in die Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland, die besonders wertvoll sind.

Kiel, im März 1996

Werner Kaltefleiter

Inhalt

<i>1. Kapitel</i>	
Grundlegung und Abgrenzung	11
A. Fragestellung	11
B. Begriffsbestimmungen	15
I. Strukturelle Rahmenbedingungen für verteidigungspolitische Willensbildungsprozesse	15
II. Ressourcen für die Bundeswehr	16
III. Verteidigung	20
<i>2. Kapitel</i>	
Äußere Sicherheit als öffentliches Gut	27
A. Das Modell und seine Prämissen	27
B. Theoretische Implikationen	32
<i>3. Kapitel</i>	
Planung und Kombination der Ressourcen für die Bundeswehr	39
A. Streitkräfteplanung	39
B. Haushaltsmittel	47
I. Haushaltsaufstellung und Finanzplanung	47
II. Umfang und Unterteilung des Verteidigungshaushalts	52
III. Ausgabenbereiche und ihre Disponibilität	59
IV. Die deutsche Verteidigungsquote im internationalen Vergleich	62
C. Personal	70
I. Personalplanung	70
II. Umfang und Struktur des Personalkörpers	73
III. Die Allgemeine Wehrpflicht	80

<i>4. Kapitel</i>	
Einfluß politischer Institutionen auf Bestimmungsfaktoren der militärischen Leistungserstellung	
	89
A. Parlament und Regierung	89
I. Haushaltspolitik und Verteidigungsetat	97
II. Bestimmung des Aufgabenbereiches	107
III. Organisation der Bundeswehr	113
IV. Militärisches Personal und Dienstrecht	132
V. Militärische Beschaffungen	153
VI. Stationierung	188
B. NATO und EU	197
Schlußfolgerungen	
	209
Anlage: Auftrag der Bundeswehr	
	229
Literaturverzeichnis	
	231

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabellen

Tabelle 1:	Verteidigungsausgaben als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts in der NATO	66
Tabelle 2:	Aufschlüsselung der Gesamtverteidigungsausgaben in der NATO	68
Tabelle 3:	Personalstrukturmodell 370	76
Tabelle 4:	Personalkosten im EPl. 14/1994 ohne Personalnebenkosten	77
Tabelle 5:	IST-Personalstruktur der Bundeswehr (Soldaten) nach Laufbahn Vergleich 1994 gegenüber 1984	133

Schaubilder

Schaubild 1:	Prozentanteile des Einzelplans 14 am Bundeshaushalt seit 1956	54
Schaubild 2:	Entwicklung der Anteile im Verteidigungsetat von 1985 bis 1995	56
Schaubild 3:	Anteil des Einzelplans 14 am Bruttosozialprodukt zu jeweiligen Preisen von 1961 bis 1993	64
Schaubild 4:	Personalzusammensetzung der Streitkräfte nach Personalstrukturmodell (PSM) 1984	75
Schaubild 5:	Struktur des Zivilpersonals der Bundeswehr im Jahr 1984	76
Schaubild 6:	Entwicklung der Personalstruktur der Streitkräfte nach Dienstverhältnissen	78
Schaubild 7:	Entwicklung der Personalumfänge nach Teilstreitkräften	79
Schaubild 8:	Entwicklung der KDV-Zahlen von 1965 bis 1995	82
Schaubild 9:	Prozentualer Anteil der KDV-Antragsteller an der Gesamtzahl der 19jähri- gen männlichen Bevölkerung	83
Schaubild 10:	Problem der personellen Bedarfsdeckung der Streitkräfte: Durchschnittliche Jahrgangsstärke der Geburtsjahrgänge 1975 - 1981 - Jährlicher Ergänzungs- bedarf der Bundeswehr ab 1996: 160.000, davon ca. 20.000 SaZ.	85
Schaubild 11:	Prozentuale Veränderung der nominalen verteidigungsinvestiven Ausgaben im EPl. 14 gegenüber dem Vorjahr von 1964 bis 1994	100
Schaubild 12:	Spitzengliederung BMVg	116

1. Kapitel

Grundlegung und Abgrenzung

A. Fragestellung

Der Stellenwert der äußeren Sicherheit für die Bundesrepublik Deutschland ist in der Perzeption ihrer Bürger seit der Abschwächung und nachfolgenden Auflösung des systemischen Konflikts signifikant zurückgegangen¹. Zwar plädierten nach EMNID-Mehrthemenumfragen, die im Auftrag des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr in der Zeit von Dezember 1990 bis August/September 1992 durchgeführt wurden, 52% der Bevölkerung für eine "Rückbesinnung auf die deutschen Interessen"². Das (bekundete) Interesse an Sicherheitspolitik hat jedoch in der ersten Hälfte der 90er Jahre gegenüber der Endphase des "Kalten Krieges" nachgelassen: Nur noch ca. 40% der Gesamtbevölkerung waren an diesem Thema überhaupt interessiert. Bei der jungen Generation und bei den Befragten in den neuen Bundesländern lag das geäußerte Desinteresse noch höher. Mit der abnehmenden Bedrohungseinschätzung und gestiegenen politischen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen ist "...die Sicherheitspolitik einem thematischen Verdrängungswettbewerb zum Opfer gefallen..."³.

Nun waren für die bundesdeutsche Öffentlichkeit militärpolitische Fragen und die Belange der Streitkräfte auch zur Zeit der deutschen Teilung zumeist von geringem Interesse, sofern keine persönliche Betroffenheit angenommen wurde⁴. Die verschiedenen Massenmedien konfrontieren ihre Nutzer diesbezüglich überwiegend nur mit vermeintlichen Skandalen⁵, der Höhe der Ver-

¹ Vgl. Bergsdorf, Wolfgang: Sicherheitspolitik und öffentliche Meinung. In: Rauch, Andreas M. (Hrsg.): Europäische Friedenssicherung im Umbruch, München 1991, S. 122f.

² Vgl. Fleckenstein, Bernhard: Vereint im Desinteresse. Die neue deutsche Sicherheitspolitik in der Meinungsumfrage. In: Information für die Truppe, Nr. 3/93, S. 16.

³ Ebd., S. 18.

⁴ Vgl. Kielmansegg, Johann A. Graf: Gedanken zur Führung der Streitkräfte. In: Beiträge zur Konfliktforschung, H. 4/1984, S. 6.

⁵ Vgl. Bielfeldt, Carola/Schlotter, Peter: Die militärische Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Einführung und Kritik. Frankfurt/New York 1980, S. 119.

teidigungsausgaben oder dem Wehrsystem. Die inhaltliche Verengung der öffentlichen Erörterung sicherheitspolitischer Themen ist multikausal. Eine wesentliche Ursache hierfür ist die begrenzte Zugänglichkeit der Fragestellung für Außenstehende.⁶

- Sicherheitspolitik ist z.T. geheim, politisch "unsichtbar" und empirisch schwer operationalisierbar;
- Sicherheitspolitik ist multidimensional, sie enthält z.B. Elemente wie Strategie, Struktur, Organisation, Beschaffung und Ausbildung;
- es existieren zahlreiche verschiedene Akteure;
- die Effektivität eingesetzter Ressourcen ist kurzfristig schwer nachweisbar;
- die Ziele der Sicherheitspolitik sind z.T. diffus und wenig konkret.

Wengleich die skizzierte "Fehlallokation von öffentlicher Aufmerksamkeit"⁷ aufgrund der abstrakten Natur des Outputs der Sicherheitspolitik im Frieden kein spezifisch deutsches Phänomen darstellt, so haben in anderen Staaten doch Militärreformbewegungen, deren Ziel die Nutzenmaximierung der für die äußere Sicherheit eingesetzten Ressourcen ist, in Politik, Wissenschaft und Publizistik eine weniger umstrittene Tradition⁸. Anders als in Deutschland und in einigen anderen westeuropäischen Staaten konzentrierte sich in den Vereinigten Staaten von Amerika die wiederholt sehr kontrovers -, aber auch konstruktiv geführte militärpolitische Debatte auf Bemühungen um einen besseren Wirkungsgrad der personellen und finanziellen Anstrengungen im grundsätzlichen Bewußtsein der Notwendigkeit von Streitkräften.⁹ Da in Westdeutschland starke pazifistische Strömungen in den Medien, den Kirchen, den Gewerkschaften, der Wissenschaft, den Parteien und der Gesellschaft insgesamt die Bundeswehr wie die Nordatlantische Vertragsgemeinschaft (NATO) schlicht für überflüssig halten, ist eine öffentliche Diskussion um Rolle, Auftrag und

⁶ Vgl. Clark IV, Asa A.: The Outlook. In: Clark IV, Asa A./Chiarelli, Peter W./McKittrick, Jeffrey S./Reed, James W. (Hrsg.): The Defense Reform Debate. Baltimore 1984, S. 351.

⁷ Kammler, Hans: Effizienz der Sicherheitspolitik: Eine Achillesferse des Westens? In: Beiträge zur Konfliktforschung, Nr. 3/1989, S. 76.

⁸ Vgl. zur Tradition der Militärreformbewegung in den Vereinigten Staaten etwa Huntington, Samuel P.: Foreword. In: Clark IV, A. A./Chiarelli, P. W./McKittrick, J. S./Reed, J. W. (Hrsg.), The Defense Reform Debate, a.a.O., S. IX f.

⁹ Vgl. Rojo, Fidel Fernández: Las Fuerzas Armadas de EE.UU. Y sus Problemas. In: Ejército. Jg. 49, H. 582, Juli/1988, S. 20, (Übersetzung durch das Bundessprachenamt, AuftragsNr. 94014).

Struktur von Streitkräften hierzulande von einem gemeinsamen Fundament aus nur bedingt möglich¹⁰.

Die Frage der Effizienz der Mittelverwendung für die äußere Sicherheit eines Staates, hier für die Streitkräfte, ist dennoch ein höchst politisches Thema¹¹. Sie ragt insbesondere dann aus den Tätigkeitsfeldern der Militärökonomie (hier der Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte)¹², der Finanzwissenschaft und der Organisationssoziologie in den Erkenntnisbereich der Politikwissenschaft hinein, wenn die Ebene des Mikromanagements, also der Truppenführung oder der Eignung einzelner Waffensysteme, verlassen wird. Mit letzterer beschäftigen sich die Medien aufgrund der simpleren Vermittelbarkeit gegenüber ihren Konsumenten aber meist vorrangig. Auf die politische Dimension der Effizienz der Streitkräftegestaltung machte bereits Carl von Clausewitz in seinem grundlegenden Werk "Vom Kriege" aufmerksam, als er ausführte:

Das Maß dieser absoluten Macht (im heutigen Sprachgebrauch würde man von Umfang und Ausrüstung der Streitkräfte sprechen, d. Verf.) wird von der Regierung bestimmt, und obgleich mit dieser Bestimmung schon die eigentliche kriegerische Tätigkeit beginnt und dieselbe ein ganz wesentlicher, strategischer Teil derselben ist, so muß doch in den meisten Fällen der Feldherr, welcher diese Streitkräfte im Kriege führen soll, ihre absolute Stärke als ein Gegebenes betrachten, sei es, daß er keinen Teil an ihrer Bestimmung hatte, oder daß die Umstände verhinderten, ihr eine genügende Ausdehnung zu geben.¹³

Mit diesem Zitat soll aber nicht einer oft vordergründig unterstellten Gleichsetzung der Verteidigungsausgaben oder des Friedensumfangs von Streitkräften mit einer möglichen Verteidigungsleistung das Wort geredet werden.¹⁴

Ziel dieser Arbeit ist die Analyse der aus der politischen Struktur und dem politischen Prozeß von Demokratien, hier der Bundesrepublik Deutschland,

¹⁰ Vgl. Vogel, Winfried: Umriss der Deutschen Landesverteidigung 1995. In: Truppendienst, Nr. 2/1992, S. 140.

¹¹ Ebenso für die Vereinigten Staaten der ehemalige Verteidigungsminister Les Aspin: Aspin, Les: The First Post-Cold War Defense Program. In: Defense, Nr. 2/1993, S. 3.

¹² Oswald Hahn unterscheidet drei Teilbereiche der Militärökonomie: 1. Beziehungen zwischen Militär und Wirtschaft; 2. Wirtschaftliche Sicherstellung der Landesverteidigung; 3. Ökonomischer Aspekt der Truppenführung. Vgl. Hahn, Oswald: Der wirtschaftliche Aspekt in Streitkräften. In: Österreichische Militärische Zeitschrift, Jg. 28 (1990), Nr. 6 Nov./Dez., S. 474. Vergleiche zu den Aspekten der Militärökonomie ebenfalls: Buck, Hans-Robert: Politische Ökonomie. In: Kirchhoff, Günter: Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik, Regensburg 1986, S. 738.

¹³ Clausewitz, Carl von: Vom Kriege, Ferd. Dümmler, Bonn 1952, S. 275.

¹⁴ Vgl. zu dieser verbreiteten Praxis: Gerber, Johannes: Wie wirtschaftlich ist das "Unternehmen" Verteidigung? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 172 vom 29. Juli 1987, S. 12.