

HSFK-Report Nr. 11/2010

# **Bundeswehr ohne Wehrpflichtige – Was folgt daraus für die Parlaments- armee im Einsatz?**

Berthold Meyer

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: [meyer@hsfk.de](mailto:meyer@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-11-2**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Am 3. Januar 2011 wurden die letzten Wehrpflichtigen für sechs Monate zum Grundwehrdienst „gezogen“. Damit endet am 30. Juni 2011 die Ära der Wehrpflichtarmee Bundeswehr – vorläufig, wie es heißt, denn die Wehrpflicht wird nur ausgesetzt, nicht abgeschafft. Konservative Kritiker eines solchen Schrittes äußerten stets die Befürchtung, dies würde faktisch einer Abschaffung gleichkommen. Sie stellten bis vor kurzem auch die Mehrheit im Deutschen Bundestag, denn egal, ob in den letzten Jahren vor 1998 die FDP in der damaligen schwarz-gelben Koalition die Aussetzung forderte und die CDU/CSU sie verhinderte oder während der rot-grünen Koalition von 1998 bis 2005 Bündnis 90/Die Grünen dies wollte und die SPD keine Änderung der Wehrstruktur zuließ, stets führte die Kontroverse um die Wehrpflicht in eine koalitionsinterne Sackgasse. Dass sich während der Zeit der schwarz-roten „Großen“ Koalition in dieser Frage nichts bewegte, lag auf der Hand, da die „Aussetzer“ nun gemeinsam mit der PDS, die die Wehrpflicht ganz abschaffen wollte, die Oppositionsbänke drückten.

Als im November 2009 die neue schwarz-gelbe Koalition gebildet wurde, sah es so aus, als wiederhole sich die alte Konstellation. Zwischen CDU/CSU, die weiterhin auf der Wehrpflicht beharrten, und der FDP, die im Wahlkampf wieder einmal für die Aussetzung eingetreten war, kam es zu einem Kompromiss der Verkürzung des Grundwehrdienstes von neun auf sechs Monate. Dadurch konnte das lange schon bestehende Problem der Wehrungerechtigkeit gemildert, aber nicht beseitigt werden. Allerdings wurde damit die Frage umso dringlicher, wozu man noch junge Männer zu einem Dienst verpflichtet, bei dem sie aufgrund der Kürze nicht das Erlernen können, was in einem Militäreinsatz gebraucht wird, weshalb nur Freiwillig Längerdienende Wehrdienstleistende, Zeit- und Berufssoldaten an Auslandseinsätzen teilnehmen.

Zugleich einigten sich die Koalitionspartner darauf, eine Wehrstrukturkommission einzusetzen, die „bis Ende 2010 einen Vorschlag für Eckpunkte einer neuen Organisationsstruktur der Bundeswehr“ erarbeiten sollte, wobei sie den Auftrag erhielt, „vom Einsatz her“ zu denken. Die vom Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, geleitete Kommission legte ihren Bericht schon am 26. Oktober vor. Eine seiner wichtigsten Aussagen lautete: „Es gibt viel nachzuholen. Die Zeit drängt.“ Dabei plädierte die Kommission sowohl für die Aussetzung der Wehrpflicht als auch für eine deutliche Verringerung des Umfangs der Streitkräfte von 252.500 auf etwa 180.000 Soldatinnen und Soldaten sowie des zivilen Personals von 75.000 auf ca. 50.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und auf eine neue Gesamtstruktur der Bundeswehr und des Verteidigungsministeriums.

Es hätte dem Bericht ähnlich ergehen können wie zehn Jahre zuvor den Forderungen der letzten, von Altbundespräsident Richard von Weizsäcker geleiteten Strukturkommission, die der damalige Verteidigungsminister Rudolf Scharping (SPD) zu den Akten gelegt hatte. Doch das Gegenteil geschah: In zwei entscheidenden Punkten übernahm die Bundesregierung die Vorschläge der Weise-Kommission schon sieben Wochen später. Sie beschloss am 15. Dezember 2010 die Aussetzung der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 und die Verringerung der Bundeswehr auf 170.000 Berufs- und Zeitsoldaten sowie bis zu

15.000 Freiwillig Dienende Männer und Frauen, die sich inklusive einer Probezeit von sechs Monaten für 12 bis 23 Monate verpflichten. Das zivile Personal des Ministeriums und der nachgeordneten Verwaltung wird nicht in dem Umfang wie von der Kommission gefordert abgebaut werden. Manch andere Überlegungen zur Effizienzsteigerung, etwa im Rüstungssektor, warten noch auf ihre Umsetzung.

Der vorliegende Report zeichnet zunächst (Kapitel 2) nach, wie es das Festhalten an der Wehrpflicht nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der deutschen Vereinigung 1990 verhinderte, trotz aller Verringerungen des Umfangs der Bundeswehr und ihren Anpassungsbemühungen an neue Aufgaben tatsächlich eine Reform der Streitkräfte vorzunehmen. Dadurch wurde es versäumt, die Streitkräfte nach dem faktischen Wegfall des Verteidigungsauftrages passgenau auf die neuen Aufgaben der internationalen Krisenbewältigung zuzuschneiden.

Sodann vergleicht die Studie in Kapitel 3 die Reformziele der Weizsäcker- und der Weise-Kommission, aber auch das Scheitern der einen und den relativen Erfolg der anderen miteinander. Der Weise-Bericht bezieht sich ausdrücklich auf die Weizsäcker-Kommission, von deren Forderungen manche zwischenzeitlich quasi unter der Hand auch schon umgesetzt wurden. Für den jetzigen schnellen Erfolg ist jedoch entscheidend, dass es ohne den Sparzwang, der von der 2009 in das Grundgesetz aufgenommenen Schuldenbremse ausgeht, kaum möglich gewesen wäre, eine weitere starke Verringerung des Streitkräfteumfangs anzustoßen. Das ließ sich ohne die Aussetzung der Wehrpflicht nicht realisieren.

Kapitel 4 befasst sich mit der politischen Vorbereitung der Aussetzung und beleuchtet dabei zwei sehr unterschiedliche Momente. Zum einen wurde die Verkürzung des Grundwehrdienstes auf sechs Monate im Juni 2010 durch das Parlament gepeitscht, obwohl jedem Experten klar sein musste, dass damit eine sinnvolle Ausbildung der Wehrdienstleistenden nicht mehr möglich war. Es spricht einiges dafür, dass die FDP diesen Koalitionskompromiss, der wie ein Verrat an ihrer eigenen Pro-Aussetzen-Position erschien, mit der Absicht herbeigeführt hat, ihn als ein Dummy für den Crashtest der Wehrpflicht zu benutzen. Zum anderen musste Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) seine Partei sowie die größere Schwesterpartei CDU für die Aussetzung der Wehrpflicht gewinnen und damit über ihren eigenen Schatten springen lassen. Dies war allerdings nur möglich, indem in den gemeinsamen Beschlussentwurf beider Präsidien Kautelen eingebaut wurden, die eine Rückkehr zur Einberufungspraxis möglich machen und dafür sorgen, dass die Bundeswehr weiterhin in der Fläche präsent bleibt. Beides wird den ursprünglich angestrebten Einspareffekt deutlich verringern.

Die Aussetzung zu beschließen, ist das eine. Die Bundeswehr als Freiwilligenarmee gleichzeitig weiterhin strikt am Ziel des Friedens orientierte Einsätze auszurichten, wie es das Bundesverfassungsgericht 1994 vorgeschrieben hat, ist etwas anderes. Hierfür zu sorgen ist die Aufgabe des Bundestages, da das Verfassungsgericht in demselben Urteil die Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ konstituiert hat. Das 5. Kapitel des Reports benennt einige Punkte, auf die es grundsätzlich schon immer im Verhältnis zwischen Regierung, Gesellschaft und Streitkräften ankam, die aber besonders unter den Bedingungen einer

Freiwilligenarmee ernst genommen werden müssen, damit diese nicht wie die Streitkräfte einiger Partnerstaaten zu einer typischen Interventionsarmee wird.

Im Grundgesetz sind an verschiedenen Stellen Kompetenzen des Bundestages für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik verankert. Sie bilden zusammen mit der Festschreibung der Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ und der Zentralen Dienstvorschrift 10/1 über die „Innere Führung“ und deren Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ den Rahmen eines „Zweiten Gesellschaftsvertrages“ zwischen dem Parlament als Repräsentanz der Gesellschaft, der Regierung und den Streitkräften, der als solcher bisher nicht formalisiert ist. Es ist zu überlegen, wie er so formalisiert werden könnte, dass die parlamentarische Verantwortung für die Einsätze und der Wille, jedem Missbrauch entgegenzutreten, deutlich zum Ausdruck kommen. Das könnte auch die Berufszufriedenheit der Soldatinnen und Soldaten deutlich steigern, insbesondere, wenn dabei eine Regelung Eingang in das Grundgesetz fände, die den verfassungsrechtlichen Widerspruch zwischen dem Recht auf Leben nach Art. 2, Abs. 2, Satz 1 GG und der Anforderung, das eigene Leben auf Befehl einzusetzen, abmilderte.

„Vom Einsatz her denken“ ist für den Bundestag auch eine ständige Herausforderung, „vom Ende her“ zu denken, wenn er über neue Auslandseinsätze oder die Verlängerung bestehender Mandate entscheiden soll und anschließend Dilemmasituationen vermeiden will, wie sie seit Jahren mit Blick auf Afghanistan bestehen. Es ist also eine besonders skrupulöse Prüfung der Anfragen von UNO, NATO und EU sowie der daraus resultierenden Anträge der Bundesregierung notwendig, um einschätzen zu können, ob ein Einsatz sinnvoll ist, und mit welchen Kräften, für welche Zeitspanne und mit welchen Aufgaben eine Mission auszustatten ist. Wenn die Marge für zwei parallele Langzeiteinsätze von jetzt 7.000 auf 10.000 Soldaten erhöht wird, darf das nicht dazu führen, die Einsatzfreudigkeit zu steigern.

Auch die Freiwilligenstreitkräfte müssen an den Prinzipien der „Inneren Führung“ mit ihrem Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ festhalten. Deshalb sollte für die parlamentarische Begleitung des nun anstehenden Umbaus der Bundeswehr der existierende Unterausschuss des Verteidigungsausschusses zur „Weiterentwicklung der Inneren Führung“ aus der vergangenen Legislaturperiode wieder eingesetzt werden. Eine seiner wichtigsten Aufgaben wäre es, die zivilgesellschaftliche und ethische Legitimationsbasis für die „Armee im Einsatz“ mit dem Ziel der Formalisierung eines „Zweiten Gesellschaftsvertrages“ zwischen Parlament, Regierung und Streitkräften neu zu definieren. In diese Beratungen sollten der Wehrbeauftragte und der Beirat Innere Führung einbezogen werden.



## **Inhalt**

1.	Ein historischer Beschluss	1
2.	Die Wehrpflicht als Hemmfaktor für Militärreformen seit 1990	3
3.	Die Reformziele der Kommissionen im Vergleich 2000 – 2010	8
3.1	Die Kernaussagen und das Scheitern der Weizsäcker-Kommission	8
3.2	Die Arbeit der Weise-Kommission und der Sparzwang	10
3.3	Die Hauptforderungen des Weise-Berichts und die ersten Ansätze ihrer Realisierung	15
4.	Die politische Vorbereitung der Aussetzung der Wehrpflicht	17
4.1	Das Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 – ein Dummy?	17
4.2	Die Zustimmung von CDU und CSU – ein Sprung über den eigenen Schatten?	19
5.	Vom Ende her denken – Empfehlungen an den Bundestag, seine Verantwortung für die Parlamentsarmee ernst zu nehmen	22
	Literatur	28
	Abkürzungsverzeichnis	31



## 1. Ein historischer Beschluss<sup>1</sup>

„Die Pflicht zum Grundwehrdienst wird zum 1. Juli 2011 ausgesetzt“ (Guttenberg 2010c: 8838). Dieser von Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg am 15. Dezember 2010 vor dem Deutschen Bundestag verkündete Beschluss des Bundeskabinetts war nur noch eine Formsache, nachdem CSU und CDU auf ihren Parteitag am 29. Oktober und 14. November ihre angestammte Position der Verteidigung der Wehrpflicht aufgegeben hatten und die FDP dies ohnehin wollte. Trotzdem kann die Entscheidung der schwarz-gelben Koalition zu einem solch tief greifenden Einschnitt in die Wehrstruktur und Militärkultur der Bundesrepublik Deutschland als historisch bezeichnet werden, auch wenn die Wehrpflicht nur ausgesetzt und nicht abgeschafft wird. Ein Jahr zuvor, bei der Unterzeichnung des Koalitionsvertrages am 26. November 2009, hätte wohl niemand damit gerechnet, dass CDU/CSU und FDP noch in dieser Legislaturperiode mehr als den dort festgehaltenen wehrpolitischen Minimalkonsens zustande bringen würden:

„Die Wehrpflicht hatte in den letzten Jahrzehnten ihre Berechtigung und sich bewährt. Seit dem Ende des kalten Krieges haben sich die sicherheitspolitische Lage, Auftrag und Aufgabenspektrum der Bundeswehr grundlegend verändert. Diesen Veränderungen ist angemessene Rechnung zu tragen.

Die Koalitionsparteien halten im Grundsatz an der allgemeinen Wehrpflicht fest mit dem Ziel, die Wehrdienstzeit bis zum 1. Januar 2011 auf sechs Monate zu reduzieren.

Der Bundesminister der Verteidigung setzt eine Kommission ein, die bis Ende 2010 einen Vorschlag für Eckpunkte einer neuen Organisationsstruktur der Bundeswehr, inklusive der Straffung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen, zu erarbeiten hat“ (Koalitionsvertrag 2009: 124).

Die Verkürzung der Wehrdienstdauer von neun auf sechs Monate und die Einsetzung einer Wehrstrukturkommission waren die beiden Teile eines Kompromisses zwischen zwei unvereinbaren Positionen: Während die Unionsparteien nie einen Zweifel daran gelassen hatten, die Wehrpflicht beibehalten zu wollen, war die FDP in diesem wie auch schon in früheren Wahlkämpfen ebenso vehement dafür eingetreten, sie auszusetzen. Sie hatte das vor allem damit begründet, dass infolge der Verringerung des Umfangs der Streitkräfte nur noch rund 15 Prozent der Männer eines jeden Jahrgangs zum Wehrdienst einberufen werden, so dass keine Wehrgerechtigkeit mehr bestehe. Dem wollte die Koalition durch die Verkürzung des Grundwehrdienstes um ein Drittel insofern Rechnung tragen, als dass einerseits die persönliche Belastung des Einzelnen verringert und andererseits wieder mehr junge Männer eingezogen würden.

In den mit dem Wehr- und Zivildienst befassten Ministerien wurde bald darauf an der gesetzlichen Grundlage für die Verkürzung der Dienstzeiten gearbeitet, denn die Koalitionsparteien drängten darauf, das „Wehrrechtsänderungsgesetz 2010“ (Deutscher Bundestag 2010) mit den Neuregelungen für den Wehr- und Zivildienst schon zum 1. Juli in

1 Für wertvolle Anregungen danke ich Marco Fey, Karin Hammer, Andreas Jacobs, Konstanze Jüngling, Sabine Mannitz, Harald Müller, Hans Joachim Schmidt und Jonas Wolff sowie den bei der Wissenschaftlichen Konferenz der HSFK anwesenden Praktikantinnen und Praktikanten.

Kraft treten zu lassen. Demgegenüber setzte der Verteidigungsminister die Wehrstrukturkommission unter Vorsitz von Frank-Jürgen Weise erst am 12. April 2010 ein. Sie konnte ihren Auftrag, „vom Einsatz her zu denken, um die Situation der Soldatinnen und Soldaten im Einsatz spürbar und messbar zu verbessern“ (Weise 2010: 22), im Vergleich zu früheren Kommissionen dieser Art recht zügig umsetzen und gelangte schnell zu einer Einigung. Schon am 26. Oktober 2010 übergab sie dem Verteidigungsminister ihren Bericht und stellte ihn gleichzeitig der Öffentlichkeit vor. Gleich zu Anfang betonte sie darin: „Es gibt viel nachzuholen. Die Zeit drängt“ (ebenda: 10). Dabei plädierte sie nicht nur für die Aussetzung der Wehrpflicht, sondern auch für eine deutliche Verringerung des Umfangs der Streitkräfte sowie des zivilen Personals und für eine neue Gesamtstruktur der Bundeswehr.

Da der Minister schon im Juni deutlich gemacht hatte, dass für ihn eine Aussetzung der Wehrpflicht kein Tabu sei, war für ihn das Plädoyer der Kommission keine Überraschung. Vielmehr war ihm schon etliche Wochen vor dessen Übergabe klar, dass an diesem Sprung über den langen Schatten der deutschen sicherheitspolitischen Kultur kein Weg vorbeiführen würde, auch wenn in seiner eigenen CSU und der Schwesterpartei CDU dafür noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden musste. Um dies vorzubereiten und innerhalb ihrer Parteien demokratisch abzusichern, beschlossen die Präsidien von CDU und CSU schon am 26./27. September eine gemeinsame Erklärung zur „Reform der Bundeswehr“, die den Verzicht auf die Einberufung zum Grundwehrdienst einschließt. Sie wurde am 29. Oktober, drei Tage nach der Veröffentlichung des Kommissionsberichts, vom 75. CSU-Parteitag in München und drei Wochen später vom CDU-Bundesparteitag am 15. November in Karlsruhe im Wortlaut bestätigt (s. Kapitel 4.2).

Drei Tage nach dem Karlsruher Parteitag stellte Familienministerin Kristina Schröder (CDU) am 18. November der Presse ein Eckpunktepapier zur Schaffung eines „Bundesfreiwilligendienstes“ vor, der den bei der Aussetzung der Wehrpflicht ebenfalls auslaufenden Zivildienst in Teilen ersetzen soll.

Weitere vier Tage später, am 22. November, trug Verteidigungsminister zu Guttenberg in Dresden dem Führungspersonal der Bundeswehr vor, wie die von seinem Hause inzwischen vorbereiteten Pläne für die Umsetzung des Berichts der Weise-Kommission realisiert werden sollen. Dabei erklärte er, deren Vorschläge würden zwar nicht „eins zu eins“ übernommen werden, aber er strebe im Großen und Ganzen in dieselbe Richtung und werbe bei den leitenden Offizieren dafür um Unterstützung.

Insgesamt dauerte es von der Vorlage des Kommissionsberichts bis zum Beschluss des Bundeskabinetts am 15. Dezember 2010, die Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 auszusetzen, gerade einmal sieben Wochen. Dies ist für eine solch grundlegende sicherheitspolitische Veränderung fast revolutionär.

In diesem Report sollen Hintergründe und Folgewirkungen der anstehenden Reform untersucht werden. Dabei wird in Kapitel 2 zunächst im Rückblick aufgezeigt, wie die Wehrpflicht bisher als Hemmschuh für Reformen der Bundeswehr gewirkt hat. Kapitel 3 fragt danach, was die Weise-Kommission im Vergleich zur Weizsäcker-Kommission (2000) mit Blick auf Unzulänglichkeiten bei der Bundeswehr und dem sie führenden Ver-

teidigungsministerium an neuen und vor allem dringlichen Erkenntnissen zutage gefördert hat. Zudem wird die Frage gestellt, ob es nur dem gegenwärtigen Sparzwang oder auch tiefer gehenden Einsichten der Regierungsparteien geschuldet ist, dass die neuen Reformvorschläge größere Aussichten haben, verwirklicht zu werden? Kapitel 4 untersucht die politische Vorbereitung der Aussetzung der Wehrpflicht im Sommer und Herbst 2010. Schließlich gilt es in Kapitel 5, den Blick nach vorn zu richten und zu überlegen, was es für die Verantwortung des Bundestages für die Parlamentsarmee ohne Wehrpflichtige bedeutet, wenn „vom Einsatz her“ gedacht wird.

## 2. Die Wehrpflicht als Hemmfaktor für Militärreformen seit 1990

In den meisten europäischen Staaten kam es nach 1990 zu einschneidenden Veränderungen im Militärsektor. Drei Gründe waren dafür ausschlaggebend: Erstens erlaubte es der Wegfall der Ost-West-Konfrontation, die Armeen deutlich zu verkleinern. Dies ermöglichte es zweitens, die Staatshaushalte zu entlasten und den Steuerbürgern etwas von der erhofften Friedensdividende zukommen zu lassen. Drittens aber begannen sich am Rande und außerhalb Europas vorwiegend innerstaatliche Konflikte blutig zu entladen, denen entweder mit kleineren, aber professionell operierenden Militäreinheiten Einhalt zu gebieten war, oder bei denen Waffenstillstände und Wiederaufbaumaßnahmen militärgestützt abgesichert werden sollten, was ebenfalls Professionalität, wenn auch mit anderer Akzentsetzung verlangte. Für beide Aufgaben waren strukturelle Änderungen der Streitkräfte erforderlich, was in einer Reihe von Staaten mit dem Verzicht auf die Wehrpflicht eingeleitet wurde.

Das vereinigte Deutschland nahm bei den Kürzungen schon deshalb eine Vorreiterrolle ein, weil der Zwei-plus-Vier-Vertrag, der die deutsche Einheit ermöglicht hatte, vorschrieb, die Personalstärke der Bundeswehr Ende 1994 von 495.000 auf 370.000 Soldaten zu reduzieren.<sup>2</sup> Anders verhielt es sich mit Blick auf die Bemühungen, die Armee strukturell zu reformieren. Hierbei erwies sich das zwanzig Jahre dauernde Festhalten an der Wehrpflicht als Hemmfaktor für eine tatsächliche Militärreform, so dass nur situationsbedingte Anpassungen möglich waren.

In der ersten Umbauphase gab es ein plausibles Argument, weiterhin Wehrpflichtige einzuziehen und auszubilden: Die damalige Bundesregierung von CDU/CSU und FDP sah in Übereinstimmung mit der SPD hierin eine Chance, in großer Zahl Jugendliche aus den neuen und den alten Bundesländern über einen Lern- und Arbeitszusammenhang miteinander in Kontakt zu bringen und so die gesellschaftliche Integration zu fördern. Außerdem wollte man ostdeutschen Jugendlichen, deren politische Sozialisation bis da-

2 Dabei war zugleich die zu diesem Zeitpunkt noch 90.000 Mann umfassende Nationale Volksarmee (NVA) der DDR aufzulösen, von der 18.000 politisch unbedenkliche Soldaten in die Bundeswehr übernommen werden sollten.

hin gegen die Bundesrepublik und ihr demokratisches System gerichtet war, durch die an der „Inneren Führung“<sup>3</sup> und ihrem Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ orientierte politische Bildung entgegenwirken. Diese Aufgabe hätte jedoch spätestens 2000, nachdem acht bis zehn Jahrgänge den Grundwehrdienst abgeleistet hatten, als erfüllt angesehen werden müssen.<sup>4</sup>

Schon im Jahr der Einheit deutete sich an, dass sich die Aufgaben der Bundeswehr nicht nur durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts grundlegend ändern würden: Hatte sich die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Zweiten Golfkrieg 1990/91 noch den Wünschen ihrer Alliierten, Militäreinheiten an den Golf zu entsenden, entziehen können, so entschloss sie sich bald darauf, die militärische Zurückhaltung aufzugeben. Das größer gewordene Deutschland sollte nun auch in der internationalen Sicherheitspolitik eine aktivere Rolle spielen und strebte nach einem Ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Nicht zuletzt, um diesen zu erreichen, hielt die Bundesregierung es für nützlich, die Bundeswehr an UN-Missionen zu beteiligen. Diese teils humanitär, teils auch friedensfördernd zu deutenden „Out-of-area“-Einsätze beurteilte die deutsche Öffentlichkeit durchweg positiv. Das ermunterte den damaligen Verteidigungsminister Volker Rühle (CDU) zu weiteren Missionen: Ab August 1992 beteiligte sich die Bundeswehr mit einer Luftbrücke und ab August 1993 mit insgesamt 2.300 Soldaten bei der UNOSOM II-Mission in Somalia.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 12. Juli 1994 entschieden hatte, „Out-of-area“-Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen wie der NATO seien dann verfassungskonform, wenn sie „strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet“ seien und wenn ihnen eine „grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages“ zugrunde läge, wandelte sich die Aufgabenstellung der Bundeswehr sukzessive von einer den Verteidigungsfall trainierenden Truppe zu einer weltweit operierenden „Armee im Einsatz“, ohne dass sich ihre Struktur in gleichem Maße veränderte (vgl. Meyer 2006).

Schon im Weißbuch 1994 wurde zwischen „Hauptverteidigungskräften“ und „Krisenreaktionskräften“ der Bundeswehr unterschieden. „Krisenreaktionskräfte“ sollten „kurzfristig zusammen mit Verbündeten und Partnern zur Bewältigung der wahrscheinlichen internationalen Krisen und Konflikte“ beitragen, „Hauptverteidigungskräfte“ hingegen für den „unwahrscheinlichen Fall“ der Landes- und Bündnisverteidigung bereitstehen (vgl. Weißbuch 1994: 89ff.). Diese Aufteilung präziserte Minister Rühle wenige Tage nach der Urteilsverkündung in einer „Konzeptionellen Leitlinie“ für die Bundeswehrplanung: Von den mindestens 50.000 Mann umfassenden Krisenreaktionskräften werde ein so

3 Die auf Wolf Graf von Baudissin zurückgehenden Ausbildungs- und Verhaltensgrundsätze der Inneren Führung, niedergelegt und in unregelmäßigen Abständen aktualisiert in der Zentralen Dienstvorschrift ZDv 10/1, sollen dafür sorgen, dass die demokratischen Werte und Normen des Grundgesetzes auch für Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr gelten (vgl. Meyer 2009).

4 Ein anderes gesellschaftspolitisches Argument für die Beibehaltung der Wehrpflicht, durch die eine Vervollständigung der Streitkräfte zu einem „Staat im Staate“ verhindert werden sollte, das in den ersten Jahrzehnten der Bundeswehr recht häufig angeführt wurde, spielte zu dieser Zeit keine ernst zu nehmende Rolle mehr.

hohes Maß an Verfügbarkeit und Professionalität verlangt, dass sie „überwiegend aus Zeit- und Berufssoldaten bestehen“ müssten. Wehrpflichtige seien in diesen Einheiten nur dann zuzulassen, „wenn sie sich bei Dienstantritt bereit erklären, für alle Krisenreaktionsaufträge zur Verfügung zu stehen“ und „mindestens zwölf Monate dienen“ (Konzeptionelle Leitlinie 1994: 46). Sofern sie diese freiwillige Verpflichtung für nicht mehr als 23 Monate eingingen, wurden sie – trotz einer während dieses Dienstabschnittes wesentlich besseren Vergütung – weiterhin als „Wehrdienstleistende“ geführt, aber als „Freiwillig Länger Dienende“ (FWDL) klassifiziert. Wer sich hingegen freiwillig zwischen 24 Monaten und 15 Jahren verpflichtete, galt als „Soldat auf Zeit“.

Die Einführung der neuen Begriffe „Hauptverteidigungskräfte“ und „Freiwillig länger dienende Wehrdienstleistende“ zeigt, wie schwer sich die Führung der Bundeswehr in dieser Übergangszeit damit tat, die notwendigen Konsequenzen aus der veränderten Weltlage und den eigenen Ambitionen zu ziehen und dies der Öffentlichkeit zu vermitteln. Der eine Begriff suggerierte, dass die Bundeswehr nach wie vor hauptsächlich dem in Artikel 87a, 1 GG genannten Ziel der Verteidigung verpflichtet sei. Dementsprechend wurden diesem Teil der Streitkräfte auch der weitaus größte Teil des Personals, vor allem aber die Grundwehrdienstleistenden zugeteilt, obwohl der Verteidigungsfall für äußerst unwahrscheinlich gehalten wurde. Der andere Begriff war dem Bemühen geschuldet, das Entstehen einer Zwei-Klassen-Armee oder die Aufspaltung der Streitkräfte in eine Interventionsarmee und eine Heimatschutztruppe durch die Verwendung eines gemeinsamen Begriffes zu verhindern. Dabei sollte die nunmehr fiktive Gesamtgröße der Wehrdienstleistenden als Scharnier zwischen den beiden Teilen der Truppe fungieren.

Da jedoch mit Ablauf des Jahres 1994 die Dienstzeit der Grundwehrdienstleistenden von 12 auf 10 Monate verkürzt wurde, war zugleich klar, dass sie nicht gründlich genug ausgebildet werden konnten, um in Krisengebieten eingesetzt zu werden, wenn dies überhaupt je auf der Hardthöhe erwogen worden ist. Doch damit stellte sich die Frage, weshalb es unter diesen Bedingungen noch länger erforderlich sein sollte, 180.000 bis 190.000 männliche Angehörige eines Jahrganges (Weißbuch 1994: 97) einzuziehen und trotz knapper Mittel einen erheblichen Teil des Stammpersonals allein mit der Ausbildung und Betreuung von Rekruten zu befassen, deren Anwesenheit bei der Truppe, wie bereits damals eingeräumt wurde, vor allem dazu diene, aus ihrer Mitte diejenigen herauszufiltern, denen man anbieten wollte, sich länger zu verpflichten.

Vor diesem Hintergrund mahnte der damalige Bundespräsident und ehemalige Bundesverfassungsrichter Roman Herzog beim vierzigjährigen Bestehen der Bundeswehr 1995 in einer Rede vor den Kommandeuren der Streitkräfte:

„Die Wehrpflicht ist ein so tiefer Eingriff in die individuelle Freiheit des jungen Bürgers, dass ihn der demokratische Rechtsstaat nur fordern darf, wenn es die *äußere Sicherheit des Staates* wirklich gebietet. Sie ist also kein allgemeingültiges ewiges Prinzip, sondern sie ist auch abhängig von der konkreten Sicherheitslage. Ihre Beibehaltung, Aussetzung oder Abschaffung und ebenso die Dauer des Grundwehrdienstes *müssen sicherheitspolitisch begründet werden können*. Gesellschaftspolitische, historische, finanzielle und streitkräfteinterne Argumente können dann ruhig noch als Zusätze verwendet werden. Aber sie werden im Gespräch mit dem Bürger nie die alleinige Basis für Konsens sein können. Wehrpflicht glaubwürdig zu erhalten, heißt also zu erklären, weshalb wir sie trotz des Wegfalls der *unmittelbaren äußeren Bedrohung* immer noch benötigen“ (Herzog 1995: 943, Hervorhebungen B.M.).

Offenbar war es nicht möglich, die weggefallene unmittelbare äußere Bedrohung durch ein ähnlich plausibles sicherheitspolitisches Argument zu ersetzen, um dem Monitum des Bundespräsidenten Rechnung zu tragen, denn eine solche Begründung blieb weiterhin aus.

Da Massenarmeen selbst in dem durch den Zwei-plus-vier-Vertrag beschränkten Umfang ohne eine massive Bedrohung nicht mehr gebraucht wurden, reduzierte die Regierung bis zum Ende der Amtszeit Rühes 1998 die Bundeswehr – vor allem aus finanziellen Gründen – von den zunächst vorgesehenen 370.000 auf 338.000 Soldaten. Dieser Abbau konnte angesichts des zunehmenden Bedarfs für Auslandseinsätze, v. a. auf dem Balkan, nur zu Lasten der Hauptverteidigungskräfte erfolgen, was einen überproportionalen Rückgang bei den Plätzen für Wehrpflichtige zur Folge hatte. Deshalb sollte die erwähnte Kürzung der Grundwehrdienstzeit den Durchlauf vergrößern, um der Wehrgerechtigkeit zu dienen.

Als SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Herbst 1998 eine Koalition bildeten, forderten die Grünen die Aussetzung der Wehrpflicht, was von großen Teilen der SPD abgelehnt wurde. Beide Parteien beschlossen daher in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, eine Kommission zur Begutachtung der Lage und Zukunft der Bundeswehr einzusetzen. Das erlaubte SPD und Grünen, die Entscheidung über ihren Dissens zumindest bis zur Vorlage von deren Ergebnissen zu vertagen. Die Kommission unter Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker attestierte der Bundeswehr in ihrem Bericht vom 23. Mai 2000, sie sei „zu groß, falsch zusammengesetzt und zunehmend unmodern. In ihrer heutigen Struktur hat die Bundeswehr keine Zukunft. Die Wehrform produziert zu große Personalumfänge bei gleichzeitig zu schwachen Einsatzkräften“ (Gemeinsame Sicherheit 2000: 13). Obwohl die Kommission eine „Erneuerung von Grund auf“ für nötig hielt, traute sich die Mehrheit ihrer Mitglieder nicht, diesen Anspruch auch durchzuhalten und nicht nur zu fordern, die Größe der Streitkräfte auf 240.000 Soldaten zu reduzieren, sondern die Wehrpflicht auch auszusetzen, wie dies eine Minderheit vorschlug (Näheres zum Bericht der Weizsäcker-Kommission in Kapitel 3.1).

Anstatt die Ergebnisse der Weizsäcker-Kommission in die Bundeswehrplanung einfließen zu lassen, beauftragte der damalige Verteidigungsminister Rudolf Scharping (SPD) den neuen Generalinspekteur Harald Kujat damit, ein Modell umzusetzen, das nur eine Absenkung des Umfangs der Streitkräfte auf insgesamt 285.000 Soldaten anstrebte und an der Wehrpflicht nicht rüttelte. Es verkürzte den Grundwehrdienst 2002 von zehn auf neun Monate, wobei angeboten wurde, den Dienst in sechs Monaten plus zweimal sechs Wochen abzuleisten, um ihn für junge Männer, die zwischen ihrem Abitur und dem geplanten Studienbeginn eine Lücke von einem halben Jahr nutzen wollten, attraktiver zu machen. Dieses Angebot nahmen jedoch nur wenige tausend Wehrpflichtige wahr. Es machte aber einmal mehr deutlich, dass es vor allem darum ging, mit dem Grundwehrdienst den Zugriff auf ganze Jahrgänge junger Männer zu behalten, und nicht um eine sicherheitspolitische Notwendigkeit.

Als Peter Struck (SPD) kurz vor der Bundestagswahl 2002 das Verteidigungsressort übernahm, bekannte er sich sofort zur Wehrpflicht. Da die Grünen noch immer für deren Aufhebung eintraten, war es in der Koalitionsvereinbarung der zweiten rot-grünen Regierung im Herbst 2002 wiederum erforderlich, einen Formelkompromiss in dieser Frage zu finden. Er bestand in der Absichtserklärung, noch vor Ende der Legislaturperiode zu

überprüfen, ob weitere Strukturanpassungen oder Änderungen bei der Wehrverfassung notwendig seien. Zu dieser Prüfung kam es aufgrund der 2005 vorgezogenen Neuwahlen nicht mehr.

Die bis dahin eingeleiteten weiteren Anpassungsschritte tangierten die Wehrverfassung nicht. Zwar hatte Struck schon am 5. Dezember 2002 öffentlich eingeräumt, der klassische Verteidigungsauftrag der Bundeswehr sei nicht mehr realistisch, stattdessen müssten Struktur und Ausrüstung optimal auf Auslandseinsätze vorbereitet werden, zugleich aber betont, die Wehrpflicht sei trotzdem „unabdingbar“ (FAZ 6.12.2002: 1). Wenig später nahm er den seit Anfang 2002 laufenden Afghanistan-Einsatz im Rahmen der ISAF-Truppen zum Aufhänger, seine Reformpläne mit der – höchst zweifelhaften (vgl. Müller et al. 2010: 21) – Formel, „Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt“, zu begründen; „alle Projekte und Vorhaben der Bundeswehr (müssen) sich daran messen lassen“ (Struck, Pressekonferenz 21.2.2003). Dabei blieb unklar, ob er den Begriff der Verteidigung nur wählte, weil es nicht als politisch korrekt galt, von einer Vertretung deutscher Interessen mit militärischen Mitteln zu sprechen, oder ob er damit pro forma Artikel 87a, 1 GG Rechnung tragen wollte, um den Fortbestand der Wehrpflicht legitimieren zu können, obwohl keiner der den neunmonatigen Wehrdienst Leistenden in einen Auslandseinsatz geschickt wird.

In den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom 21. Mai 2003 wurde die Wehrpflicht bis auf Weiteres festgeschrieben. Auch dabei gelang es dem Ministerium nicht, hierfür eine plausible sicherheitspolitische Begründung zu liefern, wie sie Bundespräsident Herzog 1995 gefordert hatte (vgl. Meyer 2005: 19).

Zum Jahreswechsel 2003/04 präsentierte Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhan eine „Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr“, durch die sich das Profil der Streitkräfte weiter zugunsten ihrer Fähigkeit zu Auslandseinsätzen verändern sollte. In ihr wurde für 2010 ein Umfang von 252.500 Soldaten vorgezeichnet, wobei die bisherigen Teilstreitkräfte auf insgesamt 35.000 Eingreifkräfte (für die Beteiligung an der NATO-Response-Force und an der EU-Eingreiftruppe), 70.000 Stabilisierungskräfte (für längerfristige friedenserhaltende Einsätze wie auf dem Balkan oder in Afghanistan) und rund 147.500 Unterstützungskräfte (die hauptsächlich von Deutschland aus die im Ausland befindlichen Kräfte logistisch unterstützen) aufgeteilt werden sollten. Eine absehbare Folge dieser Reduzierung war, dass innerhalb weniger Jahre der Anteil der Grundwehrdienstleistenden, der 1990 noch 45 Prozent ausgemacht hatte, bis auf unter 15 Prozent sinken würde (vgl. Meyer 2005: 19f.).

Mit der im Herbst 2005 gebildeten „Großen Koalition“ ging das Amt des Verteidigungsministers auf Franz-Josef Jung (CDU) über. Der übernahm sowohl den Generalinspekteur als auch dessen Planung unverändert (vgl. Weißbuch 2006: 93). Fasst man die Entwicklung von der deutschen Vereinigung bis zum Ende der „Großen Koalition“ im Herbst 2009 zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Zwar wurde die Bundeswehr schrittweise auf etwa 50 Prozent ihres Umfangs verringert und dabei ihr Aufgabenprofil von der Landesverteidigung zur Beteiligung an weltweiten Einsätzen in Krisengebieten vollkommen verändert. Aber all das vollzog sich um die erratisch stehen gebliebene Säule der Wehrpflicht herum, die hauptsächlich von den Unionsparteien, aber auch von we-

sentlichen Teilen der SPD immer wieder für unabdingbar erklärt wurde, während Bündnis 90/Die Grünen und die FDP schon lange für eine Aussetzung der Wehrpflicht und die PDS wie auch ihre Nachfolgerpartei Die Linke für deren Abschaffung eintraten.

### 3. Die Reformziele der Kommissionen im Vergleich 2000 – 2010

#### 3.1 Die Kernaussagen und das Scheitern der Weizsäcker-Kommission

Die Weizsäcker-Kommission überschrieb die Zusammenfassung ihrer Ergebnisse mit „Erneuerung von Grund auf“ (Gemeinsame Sicherheit 2000: 11) und brachte die Forderungen auf den Punkt „Erneuerung statt Anpassung“ (ebenda: 13). Nach 1990 habe es zwar immer wieder Anpassungen gegeben, aber keine wirkliche Reform. Die Mängelliste fasste die Kommission wie folgt zusammen: Die Bundeswehr

„ist zu groß, falsch zusammengesetzt und zunehmend unmodern. In ihrer heutigen Struktur hat die Bundeswehr keine Zukunft. Die Wehrform produziert zu große Personalumfänge bei gleichzeitig zu schwachen Einsatzkräften. Veraltetes Material schmälert die Einsatzfähigkeit und treibt die Betriebskosten in die Höhe. Die derzeitigen Haushaltsansätze erlauben in der heutigen Struktur und Wehrform keine hinreichende Modernisierung. Die politisch zugesagten Beiträge zu international vereinbarten Aufgaben sind den deutschen Streitkräften nicht möglich, jedenfalls nicht auf längere Sicht. Schon heute sind die Einsatzkräfte personell und materiell überfordert“ (ebenda).

Als Reformziele hob der Bericht hervor:

- „die Bundeswehr nach Umfang, Struktur, Bewaffnung und Ausrüstung auf die im Rahmen ihres Auftrags *wahrscheinlichste Aufgabe* vorzubereiten: *Teilnahme an Einsätzen* der Krisenvorsorge und Krisenbewältigung“, erwähnt nach einem Gedankenstrich aber auch noch die Landes- und Bündnisverteidigung sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen,
- „die Streitkräfte zu wirksamer Zusammenarbeit mit den Partnern [...] zu befähigen und die Sicherheits-, Verteidigungs- und *Rüstungsbeschaffungspolitik* soweit wie möglich zu *europäisieren*“,
- „die Haushaltsmittel so einzusetzen, dass für *Betrieb, Ausrüstung und Infrastruktur* genügend *finanzieller Spielraum* bleibt“,
- „in Streitkräften und *Wehrverwaltung* einem *betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln* neuen Raum zu geben“ (ebenda: 14, Hervorhebungen B.M.).

Die hier hervorgehobenen Punkte entsprechen dem, was zehn Jahre später auch die Weisse-Kommission fordert, demzufolge also zwischenzeitlich nicht eingelöst wurde.

Indem die Weizsäcker-Kommission von der „wahrscheinlichsten Aufgabe“ her argumentierte, dachte auch sie vom Einsatz her und zog aus den damals erst gut fünf Jahren Einsatzerfahrungen – insbesondere in Bosnien und Herzegowina (SFOR) sowie im Kosovo (KFOR) – den Schluss, „dass Messgröße für die neue Bundeswehr die Fähigkeit zur

gleichzeitigen und zeitlich unbefristeten Beteiligung an bis zu zwei Kriseneinsätzen sein sollte“ (ebenda).<sup>5</sup> Dafür hielt es die Kommission für notwendig, die – offensichtlich nicht nur als eine Art bewaffnetes Technisches Hilfswerk, sondern wenigstens zum Teil als kämpfende Truppe gesehenen – Einsatzkräfte von 60.000 auf 140.000 Soldaten zu verstärken und von einer etwa 100.000 Soldaten umfassenden Grundorganisation unterstützen zu lassen (vgl. ebenda: 15 sowie 52ff.). Durch einen solchen Umbau würde sich das Größenverhältnis der Teilstreitkräfte zugunsten von Luftwaffe und Marine und zu Lasten des Heeres verändern.

Die Kommission erörterte eingehend verschiedene Strukturmodelle und die sich daraus ergebenden Vor- und Nachteile von Freiwilligen- und Wehrpflichtstreitkräften. Ihre Mehrheit entschied sich schließlich, aus Gründen der Verfügbarkeit eines Aufwuchspotenzials und der Regenerationsfähigkeit die Wehrpflicht beizubehalten, diese aber auf 30.000 einem „Auswahl-Wehrdienst“<sup>6</sup> nachgehenden Soldaten zu beschränken, wobei die Friedensstärke der Bundeswehr insgesamt von damals 338.000 auf 240.000 Soldaten abzusenken wäre. Die Dauer des Wehrdienstes von 10 Monaten sollte beibehalten werden (ebenda: 15, 59ff.). Demgegenüber hatten sechs der 21 Kommissionsmitglieder gefordert, vor allem aus Gründen der Wehrgerechtigkeit die Wehrpflicht nach einer Übergangszeit von vier bis sechs Jahren auszusetzen und für die künftige Freiwilligenarmee eine Gesamtstärke von 220.000 Soldaten anzustreben (ebenda: 147ff.).

Beim Zivilpersonal hielt die Kommission eine „überproportionale Reduzierung der Stellen [...] von 124.000 auf rund 80.000 für möglich“ (ebenda: 73), wobei sie u. a. in den zivilen Abteilungen des Ministeriums Rationalisierungspotenzial sah, das durch Zusammenlegungen ausgeschöpft werden sollte (ebenda: 83), des weiteren im Abbau von Dienststellen in der territorialen Wehrverwaltung, insbesondere durch die Verkleinerung des aufgrund des modifizierten Wehrdienstes nicht mehr in dem Maße gebrauchten Wehrersatzwesens (ebenda: 105). Sie empfahl außerdem, das Ministerium „an einem Dienstsitz in Berlin zusammenzuführen“ (ebenda: 84) sowie „zur Wahrnehmung der teilstreitkraft-übergreifenden Aufgaben die Kompetenzen des Generalinspektors [...] zu stärken“ (ebenda: 86). Auch diese Forderungen werden uns bei der Betrachtung des aktuellen Berichts wieder begegnen.

Obwohl die Kommission unter der Leitung des höchst angesehenen Altbundespräsidenten von Weizsäcker betonte, dass es nun endlich zu einer wirklichen Reform kommen müsse, nahm Verteidigungsminister Scharping ihren Bericht zwar dankend entgegen, stellte ihn aber achtlos in einen Aktenschrank des Ministeriums. Ein ähnliches Schicksal erfuhr auch ein parallel dazu erarbeiteter Bericht des Generalinspektors Hans-Peter von

5 Hieran sollte das Heer mit insgesamt bis zu 16.000 Soldaten, die Luftwaffe mit „insgesamt 90 bis 100 Kampfflugzeugen, 10 Staffeln bodengebundener Luftverteidigung, ferner Luftbetankungs- sowie Lufttransportkomponenten“, die Marine mit „zwei Einsatzkontingente(n) aus Schiffen, U-Booten und Flugzeugen mit der Befähigung zur verbundenen Seekriegführung“ und der Sanitätsdienst mit „zwei Einsatzkontingente(n) mit mobiler Lazarett- und Verwundetentransportkapazität“ beteiligt sein können (ebenda).

6 Damit ist gemeint, dass die jungen Männer selbst wählen können sollten, ob sie zur Bundeswehr oder zum Zivildienst gehen, ohne verweigern zu müssen.

Kirchbach, auf den hier nicht näher eingegangen werden kann. Kirchbach wurde unmittelbar danach in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Scharping aber ließ den Chef seines Planungsstabes Harald Kujat mit einem eigenen Konzept vor die Öffentlichkeit treten, das dieser dann auch als Generalinspekteur verwirklichen durfte, und das – wie erwähnt – an der Wehrpflicht nur kosmetische Änderungen vornahm und deshalb wiederum nur auf eine Anpassung hinauslief. Ähnliches gilt für die Maßnahmen, die unter Scharpings Nachfolgern Peter Struck (SPD) 2002 bis 2005 und Franz-Josef Jung (CDU) 2005 bis 2009 und dem unter beiden dienenden Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhan vorgenommen wurden. Auch wenn in dieser Zeit einige unausgesprochene Annäherungen an die Zieldaten der Weizsäcker-Kommission festzustellen sind, folgten die Absenkungen des militärischen und zivilen Personalumfangs eher der Logik des Rotstifts als einem sicherheitspolitischen Konzept, auch wenn dies im Weißbuch 2006 mit dem Begriff der „Transformation der Bundeswehr“ zu kaschieren versucht wurde (vgl. Weißbuch 2006: 84, 102ff.). Dabei wurde der Umfang der Streitkräfte bis 2010 zwar nicht auf 240.000, aber immerhin auf 252.500, und der des Zivilpersonals sogar ein wenig stärker reduziert, als dies die Kommission längerfristig für erforderlich gehalten hatte. Der vorgeschlagenen Zusammenlegung des Ministeriums in Berlin stand und steht allerdings das Bonn-Berlin-Gesetz von 1991 im Wege.

### 3.2 Die Arbeit der Weise-Kommission und der Sparzwang

Während die Weizsäcker-Kommission aus 21 Mitgliedern bestand und bei ihrer Zusammensetzung darauf geachtet worden war, dass in ihr auch ein breites gesellschaftliches und politisches Spektrum inklusive dreier Vertreter von Religionsgemeinschaften repräsentiert war (vgl. Gemeinsame Sicherheit 2000: 5), umfasste die neue Kommission nur sechs Mitglieder. Neben dem Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit Dr. h. c. Frank-Jürgen Weise (Vorsitzender) waren dies Prof. Dr. Hans Heinrich Driftmann (stellvertretender Vorsitzender)<sup>7</sup>, Hans-Ulrich Klose MdB (SPD),<sup>8</sup> Prof. Dr. Jürgen Kluge,<sup>9</sup> General a. D. Karl-Heinz Lather,<sup>10</sup> sowie Dr. Hedda von Wedel<sup>11</sup> (vgl. Weise 2010: 5). Schon diese Zusammensetzung zeigt, dass es nicht auf politische und gesellschaftliche Ausgewogenheit ankam, sondern vor allem auf einen erfahrungsgesättigten Blick für Wirtschaftlichkeit und Effizienz.

7 Persönlich haftender und geschäftsführender Gesellschafter der Peter Kölln KGaA und Präsident des Deutschen Industrie und Handelskammertages (DIHK) (vgl. Weise 2010: 5).

8 Koordinator der Bundesregierung für die transatlantische Zusammenarbeit und von 1974 bis 1981 Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg (vgl. Weise 2010: 5).

9 Vorsitzender des Vorstandes der Franz Haniel & Cie., GmbH, Vorsitzender des Aufsichtsrates der METRO AG und der Celesio AG und von 1999 bis 2006 Leiter des deutschen Büros McKinsey & Company (vgl. Weise 2010: 5).

10 Chef des Stabes Supreme Headquarters Allied Powers Europe bis 20. September 2010 (vgl. Weise 2010: 5).

11 Von 1993 bis 2001 Präsidentin des Bundesrechnungshofes und von 2002 bis 2007 Mitglied des Europäischen Rechnungshofes (vgl. Weise 2010: 5).

Insgesamt baute die Weise-Kommission *expressis verbis* „auf den Überlegungen der ‚Weizsäcker-Kommission‘ auf“ (Weise 2010: 22). Weiter heißt es in dem Kapitel des Berichts über „Auftrag und Ansatz“:

„Sie strebt kein umfassendes Systembild einer neuen Bundeswehr an. Parallel sind vielfältige politische und militärische Entscheidungen, z.B. zur Wehrpflicht, zu treffen. Zudem besteht derzeit eine grundsätzliche gesellschaftliche und politische Diskussion über langfristige tragfähige Konzepte zur Sicherheit und Verteidigung sowie zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

Die Kommission kann und will jedoch Stellung nehmen und Empfehlungen entwickeln zu ausgewählten Themen, bei denen ein virulenter Änderungsbedarf besteht, die eine hohe Priorität aufgrund ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit haben und bei denen aus Sicht der Kommission deutlich bessere Lösungen möglich sind“ (Weise 2010: 22).

Allerdings war die zentrale Bedeutung der Aufgabe, auf die Wirtschaftlichkeit zu achten, noch nicht voll absehbar, als die Kommission am 12. April eingesetzt wurde. Das änderte sich wenige Wochen später, als die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Eurokrise und der eilig errichteten Rettungsschirme für Griechenland (Ende April 2010) und andere überschuldete Staaten des Euroraumes – aber erst nach der für die Koalitionsparteien verloren gegangenen NRW-Landtagswahl (9. Mai 2010) – die Notwendigkeit größerer Einsparungen im Staatshaushalt herausstrich. Verteidigungsminister zu Guttenberg wollte offenbar dem Schicksal seiner Vorgänger entgehen, die seit Anfang der 1990er Jahre immer wieder Streichungen am Einzelplan 14, dem Verteidigungshaushalt, hatten hinnehmen müssen und danach gezwungen waren, Größe und Ausrüstung der Streitkräfte dem anzupassen. Daher machte er sich zum Vorreiter der Sparpolitik, hob aber gleichzeitig hervor, dass dies nicht an die Substanz der Bundeswehr gehen dürfe. So erklärte er im Vorgriff auf die für den 7. Juni geplante Sparklausur des Bundeskabinetts schon am 26. Mai in einer Grundsatzrede vor der Führungsakademie der Bundeswehr, die größte Herausforderung bestehe darin, Auftrag, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr und ihre finanzielle Ausstattung in Einklang zu bringen.

„Bereits jetzt ist klar: Vor dem Hintergrund des absehbaren finanzpolitischen Canossagangs der Bundesregierung [...] werden nicht nur Rüstungsprojekte auf den Prüfstand kommen. [...] Es ist nicht auszuschließen, dass wir in den nächsten Jahren vor Einschnitten bei den Fähigkeiten der Bundeswehr, beim Betrieb und, mit allem zusammenhängend, auch bei Strukturen und Umfangszahlen stehen. Kunstvolles Vertuschen dieser Debatte wird uns aller Wirkkräfte und Handlungsmöglichkeiten berauben“ (Guttenberg 2010a: 17).

Weiter führte zu Guttenberg aus, manch einer habe sich gewundert, dass er schon früh eingeräumt habe, auch der Verteidigungsetat müsse einen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts leisten. Er beuge sich damit „aber keiner Handlungsoption“, sondern setze „hoffentlich den einen oder anderen Maßstab auch für Kollegen“. Der Minister betonte sodann:

„Die politische Bedeutung der Bundeswehr für die Sicherheit des Landes muss gleichwohl angemessen berücksichtigt bleiben. Die Bundeswehr muss sich auch in Zukunft darauf verlassen können, dass sie bekommt, was sie zur Erfüllung ihres Auftrages braucht [...]. Am deutlichsten werden die Konsequenzen dieses Satzes, wenn wir ihn auf die Erfordernisse des Auslandseinsatzes beziehen. Das Nötigste ist hier lebensnotwendig. Abstriche verbieten sich da von selbst“ (ebenda: 18ff.).

Später wurde der Minister in seiner Rede noch deutlicher. Wegen der 2009 in das Grundgesetz eingebauten Schuldenbremse (Artikel 115 GG) ergebe sich für die Streitkräfteplanung zwangsläufig eine „Paradigmenumkehr“: Gegenüber dem bisherigen Anspruch, den strukturellen Rahmen von der Exekutive vorzugeben und anschließend zu finanzieren („Cost to Design“), verlange die Realität „völlig illusionsfrei“, dass der Finanzrahmen den strukturellen Rahmen und damit auch das eigene Anspruchsniveau („Design to Cost“) vorgebe. „Singulare Eingriffe in den Beschaffungsplan bei symbolhaftem Streichen von Einzelprojekten bzw. reduzierten Stückzahlen werden als bei weitem nicht ausreichend für ein strukturelles Absenken des mittelfristigen Ansatzes des Einzelplans 14 von jährlich weit über 1 Mrd. Euro angesehen“ (Guttenberg 2010a: 29).

Auf der Klausursitzung des Bundeskabinetts am 7. Juni 2010 sagte zu Guttenberg schließlich Einsparungen von 8,3 Mrd. Euro für die nächsten vier Jahre zu. Dort erhielt er dann auch den Auftrag, bis Anfang September 2010 in Zusammenarbeit mit der Weisekommission aufzuzeigen, welche Folgen eine deutliche Reduzierung der Streitkräfte um bis zu 40.000 Berufs- und Zeitsoldaten (BS/SaZ) „für die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands, die Einsatz- und Bündnisfähigkeit, Fragen der Beschaffung, die Strukturen und den Gesamtumfang der Bundeswehr sowie die Wehrform und deren Ausgestaltung hätte“ (zit. nach Wieker 2010: 4). Dadurch entstand ein gewisser Zeitdruck für die nominell unabhängige Kommission.

Zur Umsetzung des Kabinettsbeschlusses erließ das Verteidigungsministerium schon am 30. Juni „Leitlinien zur Ausplanung der neuen Bundeswehr“, in deren Einleitungsteil es heißt, neben der „konsequenten Ausrichtung auf den Einsatz“ komme es nicht nur darauf an, „eingegangene internationale Verpflichtungen verlässlich erfüllen zu können, sondern die Befähigung der Bundeswehr zum multinationalen Zusammenwirken mit unseren Partnern in NATO und EU durch konsequenten Aus- und Aufbau modularer und interoperabler Fähigkeitspakete zu verbessern und zu erweitern“ (BMVg 2010a: 1). Zugleich wird dort festgestellt, dass die bisherigen Erfahrungen zeigten, „dass die Bundeswehr bereits mit dem aktuellen Einsatzengagement ihre Leistungsgrenze erreicht“ habe. Zudem sei es „bisher nicht gelungen, den geplanten Fähigkeitsaufbau zu realisieren“ (ebenda). Gleichwohl, so heißt es später unter dem Stichwort „Fähigkeiten“, sei es „erforderlich, robuste Fähigkeitspakete für künftige Einsätze (Module) vorzusehen, die rasch verfügbar, flexibel und auf den konkreten Bedarf zugeschnitten, weltweit und interoperabel im gesamten Intensitätsspektrum einsetzbar sind. [...] Dabei ist die Fähigkeit, als ‚Framework‘-Nation Führungsaufgaben in multinationalen Einsätzen zur Verfügung zu übernehmen, besonders zu berücksichtigen“ (ebenda: 3). Doch gleich nachdem solche, in jeder Hinsicht weit reichende Perspektiven eröffnet werden, folgt der Satz: „Als Ergebnis der Untersuchungen ist darzustellen, welches Fähigkeitsspektrum qualitativ und quantitativ bei den gegebenen finanzplanerischen Vorgaben bereitgestellt werden kann. Daraus wird die nationale Zielvorgabe abgeleitet“ (ebenda). Damit reduziert sich die Perspektive auf die Spitze des allgegenwärtigen Rotstifts.

In diesem Kontext ließ der Minister seinen Generalinspekteur Volker Wieker fünf Personalstrukturmodelle durchrechnen, die entweder Grundwehrdienstleistende (GWDL) und/oder Freiwillig Längerdienende (FWDL) mit einbezogen oder nur aus Berufs- und

Zeitsoldaten (BS/SaZ) bestanden. Alle sollten ermöglichen, dauerhaft 10.000 Soldaten in Auslandseinsätze entsenden zu können. Für die einzelnen Kontingente wurde dabei die Regel eines Zwei-Jahres-Zyklus zugrunde gelegt, bei dem sie vier Monate im Einsatz sind und die übrigen 20 Monate in Deutschland vorbereitet werden oder sich vom Einsatz regenerieren, was nur zum Teil der Realität entspricht, da gefragte Spezialisten weit häufiger zum Einsatz kommen.

Tabelle 1: Übersicht über Ist-Zustand 2010 und Modelle<sup>12</sup>

	Ist 2010	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
BS/SaZ in Ausbildung	40.000	30.000	30.000	30.000	30.000	36.000
BS/SaZ für Wehrpflichtperipherie <sup>13</sup>	12.500	10.000			(?)	10.000
BS/SaZ für <b>Einsätze</b>	142.500	115.000	120.000	126.000	126.000	134.000
<i>Gesamtzahl BS/SaZ</i>	<i>195.000</i>	<i>155.000</i>	<i>150.000</i>	<i>156.000</i>	<i>156.000</i>	<i>180.000</i>
FWDL in Ausbildung	15.000	15.000			(?)	
FWDL für <b>Einsätze</b>	10.000	10.000			7.500	
<i>Gesamtzahl FWDL</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>7.500</i>	<i>0</i>
<i>GWDL</i>	<i>30.000</i>	<i>25.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>30.000</i>
Insgesamt für <b>Einsätze</b> einplanbar	152.500	125.000	120.000	126.000	133.500	134.000
<i>Gesamtumfang<sup>14</sup></i>	<i>250.000</i>	<i>205.000</i>	<i>150.000</i>	<i>156.000</i>	<i>163.500</i>	<i>210.000</i>

Das erste und das fünfte Modell behalten die Grundwehrdienstleistenden in etwa dem im Jahr 2010 vorliegenden Umfang bei, was zur Folge hätte, dass von ihnen weiterhin 10.000 Berufs- und Zeitsoldaten gebunden würden. Dadurch wären in Modell 1 fast 30.000 Soldaten weniger für Einsätze einplanbar, während es in Modell 5 etwa 20.000 weniger wären als gegenwärtig. Das zweite und dritte Modell verzichten auf Grundwehrdienstleistende, sind aber trotzdem unter Einsatzgesichtspunkten problematisch. Wieker bezeichnete in seinem Bericht das vierte Modell mit einer Gesamtstärke von 163.500 Berufs-, Zeit- und Freiwilligen Soldatinnen und Soldaten als dasjenige, bei dem eine „nicht unterschreitbare Untergrenze“ des Streitkräfteumfangs für die Zukunft erreicht werde (Wieber 2010: 40). Darin ist allerdings sein Planungsrichtwert für Einsätze zu hoch angesetzt, denn die in diesem Modell enthaltenen 7.500 FWDL wären in der Realität zum leicht überwiegenden Teil noch in der Ausbildung, stünden also noch nicht für Einsätze zur Verfügung; folglich würde hierfür auch ein Teil der Berufs- und Zeitsoldaten für deren Ausbildung benötigt. Verteidigungsminister zu Guttenberg äußerte sich am 1. September 2010 nach einer Vorstellung der Modelle im Verteidigungsausschuss dahingehend, dass er das vierte Modell favorisiere (vgl. Handelsblatt-online 2010).

<sup>12</sup> Eigene Aufstellung nach Wieker 2010: 33ff.

<sup>13</sup> Wehrpflichtperipherie: Diese Berufs- und Zeitsoldaten werden nur für die Ausbildung und Anleitung der Wehrpflichtigen gebraucht.

<sup>14</sup> Beim Gesamtumfang der Bundeswehr sind die Reservistenplätze nicht berücksichtigt.

Der Weise-Bericht nimmt zwar auf die Modellrechnungen des Generalinspektors Bezug und bezeichnet seine Empfehlungen als „grundsätzlich nachvollziehbar“ (Weise 2010: 26), macht sich aber keines der Modelle zu eigen, sondern geht sogar über die Marke von 10.000 im Einsatz befindlichen Kräften deutlich hinaus und empfiehlt „das Anspruchsniveau [...] von heute 7.000 auf ca. 15.000 durchhaltefähig für Einsätze verfügbare Soldatinnen und Soldaten in etwa (zu) verdoppel(n).“ Diese Zahl ist nur scheinbar willkürlich gegriffen, denn schon im Weißbuch 2006 findet sich in der Beschreibung der Stabilisierungskräfte der Hinweis, dass von den insgesamt dazu zu rechnenden 70.000 Soldatinnen und Soldaten „gleichzeitig bis zu 14.000 zeitlich abgestuft und aufgeteilt auf bis zu fünf verschiedene Gebiete einsetzbar“ sein sollen (Weißbuch 2006: 110).<sup>15</sup> Dennoch scheint die Forderung nach einer Verdoppelung des Anspruchsniveaus angesichts des Sparzwangs paradox. Sie lässt sich zwar aus einer Beobachtung erklären, mit der der Bericht gleich zu Anfang schlaglichtartig herausstellt, dass es aus der Perspektive der Kommission, vom Einsatz her zu denken, ein deutliches Missverhältnis zu beseitigen gilt: „Zurzeit bedarf es 250.000 Soldatinnen und Soldaten, um gerade einmal 7.000 in den Einsatz zu bringen. Mit anderen Worten: Hinter jedem Soldaten im Einsatz stehen 35 Kameraden und 15 zivile Mitarbeiter im Grundbetrieb und zur Unterstützung“ (Weise 2010: 10). Doch die Kommission liefert keine substantielle sicherheitspolitische Begründung dafür, die Zielmarke gerade bei 15.000 gleichzeitig in Einsätzen engagierten Soldatinnen und Soldaten zu setzen. Denn die Aussage

„die neue Situation verlangt nach Einsatzfähigkeit, ohne die möglichen Einsatzszenarien konkret zu kennen. Jeder neue Einsatz wird zumindest teilweise völlig neue Anforderungen stellen. Die volatile sicherheitspolitische Welt verlangt nach Flexibilität bei gleich bleibend hoher Einsatzfähigkeit und Leistungsqualität“ (ebenda: 18)

lässt im Grunde beliebigen Spielraum nach oben und unten.

Angesichts ihrer Zielvorstellung konnte der Kommission allerdings die Größenordnung 163.500 des Modells 4 nicht ausreichen. Vielmehr „scheint – gemessen an den Verteidigungsbeiträgen unserer Partner – ein Gesamtumfang von ca. 180.000 Soldatinnen und Soldaten angebracht“ (ebenda: 10). Die Weise-Kommission empfiehlt, auf Grundwehrdienstleistende ganz zu verzichten, aber die Bundeswehr soll einen „freiwilligen militärischen Dienst [...] mit einem Dienstpostenumfang von bis zu 15.000 Stellen“ einrichten. „Die Dauer ist so zu bemessen, dass Ausbildung und Qualifikation eine Teilnahme an Auslandseinsätzen ermöglichen. Dies entspricht einer Dienstzeit von mindestens 15 Monaten“ (ebenda: 28). Wenn zurzeit für 30.000 Grundwehrdienstleistende und 15.000 in der Ausbildung befindliche FWDL 12.500 Berufs- und Zeitsoldaten benötigt werden (s. Tabelle 1, Spalte 2), dann dürften von insgesamt 15.000 den künftigen Freiwilligen Militärischen Dienst ausübenden Soldaten etwa die Hälfte in der Ausbildungsphase stehen, wofür noch rund 2.500 Ausbilder und Begleiter nötig wären. Demzufolge stünden dadurch 10.000 Berufs- und Zeitsoldaten aus der ehemaligen Wehrpflichtperipherie für Aufgaben bei den Einsätzen zur Verfügung.

15 Wie viele von den 35.000 Eingreifkräften gegebenenfalls dann ebenso im Einsatz sind, ist dem Weißbuch nicht zu entnehmen.

Doch es geht der Kommission nicht nur um eine einsatzorientierte Verwendung dieser Soldatinnen und Soldaten. Vielmehr kritisiert sie die „organisatorische Ausprägung des Ministeriums und der Bundeswehr (als) viel zu komplex. [...] Dies führt zu einer systematisch überstrapazierten Gesamtorganisation, bei der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwangsläufig unklar bleiben“ oder gedoppelt werden (ebenda: 30). Sie spricht sich daher für einen drastischen Abbau von Hierarchieebenen in allen Organisationseinheiten aus. „Das macht die Abstimmungsprozesse einfacher, transparenter und schneller. Die freiwerdenden Dienstposten sind konsequent umzuwandeln, so dass sie den Einsatzverbänden zur Verfügung stehen“ (ebenda: 31).

### 3.3 Die Hauptforderungen des Weise-Berichts und die ersten Ansätze ihrer Realisierung

An dieser Stelle sollen die anderen Vorschläge nicht im Detail referiert werden. Da es – anders als zu Scharpings Zeiten – der erklärte Wille des Ministers und inzwischen sogar der Beschluss der ganzen Bundesregierung ist, die Bundeswehr einer Reform zu unterziehen, die sich im Großen und Ganzen an den Vorschlägen der Kommission orientiert, stellt die folgende Übersicht die Kernaussagen des Weise-Berichts gleich den Ankündigungen des Ministers in seiner Dresdner Rede und dem Kabinettsbeschluss vom 15. Dezember 2010 gegenüber.

Tabelle 2: Vorschläge der Weise-Kommission und erste Ansätze der Bundeswehrreform

Weise-Kommission	Dresdner Ankündigungen zu Guttenbergs bzw. Kabinettsbeschluss vom 15.12.2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aussetzung der Musterung und Einberufung der Wehrpflichtigen zum Grundwehrdienst; aber freiwilliger militärischer Dienst von 15.000 Männern und Frauen von 15 bis 23 Monaten (Weise 2010: 28).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aussetzung zum 1. Juli 2011, an ihre Stelle tritt ein neuer „Freiwilliger Wehrdienst“ von 15.000 Männern und Frauen mit einer Probezeit von 6 und einer Gesamtdienstzeit von 12 bis 23 Monaten Dauer; die Wehrerfassung bei den Kreiswehrrersatzämtern bleibt vorerst erhalten; ein neues Konzept der Nachwuchsgewinnung wird erarbeitet.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verdoppelung der Fähigkeit, Soldaten in Auslandseinsätze zu entsenden, von derzeit 7.000 auf ca. 15.000 (ebenda: 26).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● „Streitkräftegemeinsam“ soll der gleichzeitige „Einsatz von durchhaltefähigen Einsatzverbänden in Stabilisierungseinsätzen im multinationalen Verbund von mindestens 10.000 Soldaten“ erreicht werden (Dresdner Rede).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dabei gleichzeitige Verringerung des Gesamtumfangs der Streitkräfte von ca. 250.000 auf 180.000 Soldaten (ebenda).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ein Streitkräfteumfang bis zu 185.000 Soldaten, davon bis zu 170.000 Berufs- und Zeitsoldaten, die übrigen sind bis zu 15.000 freiwillig Wehrdienst Leistende; für alle drei Statusgruppen soll bis zum 1. Januar 2013 eine einheitliche Rechtsgrundlage geschaffen werden (Kabinettsbeschluss).</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verringerung des zivilen Personals der Bundeswehr von 75.000 auf ca. 50.000, insbesondere Halbierung der Dienstposten im Ministerium von über 3.000 auf unter 1.500, wobei diese alle in Berlin ansässig sein sollen, während sie jetzt noch mehrheitlich in Bonn tätig sind (ebenda: 10f.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Zahl der zivilen Mitarbeiter soll nur um 10 bis 15.000 verringert werden und „am Ende“ eine Gesamtzahl der Beschäftigten im Ministerium von „deutlich unter 2000“ stehen (Dresdner Rede; die Frage des Umzugs nach Berlin wird weder dort noch im Kabinettsbeschluss erwähnt).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herabsenkung der Zahl der Führungsebenen sowohl bei den Einsätzen als auch bei den zivilen und militärischen Organisationsbereichen (ebenda: 11).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einige der Vorschläge für eine stringenteren Führungsstruktur sollen übernommen werden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beseitigung der Defizite bei der Entwicklung, Beschaffung und Nutzung von militärischem Gerät; professionelles Controlling unmittelbar bei der Leitung (ebenda).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Für die Probleme im Rüstungsbereich soll bis Ende Januar 2011 ein Konzept erarbeitet werden.</li> </ul>

Der Vergleich der Weise-Vorschläge mit den Dresdner Minister-Ankündigungen und dem Kabinettsbeschluss vom 15. Dezember 2010 zeigt, dass es noch nicht für alle Bereiche Konkretisierungen gibt. Das ist nicht zu kritisieren. Im Gegenteil, es macht wenig Sinn, Pläne vorzulegen, die noch unausgereift sind. Dort aber, wo Zahlen genannt werden, gehen Ministerium und Bundesregierung weniger weit als die Kommission. Ein Grund dafür ist doppelte Vorsicht: Während die Kommission für die Auslandseinsätze bis zu 15.000 durchhaltefähige Einsatzkräfte anvisierte, sprach zu Guttenberg in Dresden genau wie der Generalinspekteur nur von einem Anstieg auf 10.000 Soldaten. Es wäre nämlich einerseits schwierig, den Wünschen internationaler Partner gegenüber Nein zu sagen, wenn erst einmal behauptet worden ist, man habe noch Luft, um die deutschen Kontingente zu erhöhen. Andererseits nannte das Bundeskabinett zum Umfang der Einsatzkräfte noch keine Details, wohl wissend, dass die Akzeptanz der Auslandseinsätze in der Öffentlichkeit aufgrund der steigenden Opferzahlen unter deutschen Soldaten im Afghanistan-Einsatz (ISAF) stark zurückgegangen ist. Eine generelle Ankündigung, noch mehr Soldaten für Auslandseinsätze bereitzuhalten, hätte auf jeden Fall die Oppositionsparteien auf den Plan gerufen, die sich zur geplanten Reform bisher eher zurückhaltend äußern.

Was die Reduzierung des Gesamtumfangs der Streitkräfte anbelangt, so hatte zu Guttenberg, wie erwähnt, zunächst das vierte Modell des Generalinspekteurs mit 163.500 Soldatinnen und Soldaten favorisiert. In Dresden sprach er sich dann nicht wie die Kommission für eine Reduzierung bis auf 180.000, sondern nur auf 185.000 aus. Bei seinem Auftritt vor dem Plenum des Bundestages äußerte er sich dazu nicht. Allerdings enthält die am 16. Dezember veröffentlichte Verlautbarung des Presse- und Informationsstabes des BMVg zum Kabinettsbeschluss die Zahlen von 170.000 Zeit- und Berufssoldaten bei einer Zielgröße von bis zu 185.000 Soldatinnen und Soldaten insgesamt (BMVg 2010 b: 1). Die Entscheidung des Kabinetts, nicht so stark zu reduzieren, ist dem Drängen der Unionsparteien und ihrer Fraktion geschuldet (vgl. Kap. 4.2), in denen sich manche Politiker um die Schließung von Bundeswehrstandorten in strukturschwachen Räumen von Schleswig-Holstein bis Bayern sorgen. Allerdings äußerten in diesem Punkt

schon vor der Veröffentlichung des Kommissionsberichtes auch Sicherheitspolitiker der SPD massive Bedenken (vgl. Gantzer et al. 2010: 4). Die Differenz zwischen seiner ursprünglichen Absicht der stärkeren Kürzung und dem Kabinettsbeschluss nannte der Minister wenige Tage später als Grund dafür, dass sein im Juni angekündigtes Sparziel von 8,3 Mrd. Euro bis 2014 unter diesen Bedingungen „natürlich nicht darstellbar“ sei (Spiegel-online 2010), was unter den Haushältern des Bundestages auf herbe Kritik stieß (vgl. ebenda sowie Financial Times Deutschland 22.12.2010 und Tagesspiegel 22.12.2010).

## 4. Die politische Vorbereitung der Aussetzung der Wehrpflicht

### 4.1 Das Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 – ein Dummy?

Da im Koalitionsvertrag der 1. Januar 2011 als Termin genannt worden war, zu dem der Grundwehrdienst auf sechs Monate verkürzt werden sollte, hatten es die Koalitionsparteien eilig, dieses Ziel zu erreichen, obwohl es eigentlich plausibler gewesen wäre, erst einmal abzuwarten, welche Vorschläge die Wehrstrukturkommission zur Zukunft der Wehrpflicht machen würde. Dabei kam es im Juni zu einer irritierenden, um nicht zu sagen parlamentsunwürdigen Hektik: Die Fraktionen der schwarz-gelben Koalition brachten wegen einer internen Auseinandersetzung über die Modalitäten, den ebenfalls auf sechs Monate verkürzten Zivildienst freiwillig zu verlängern, den Gesetzentwurf erst am 8. Juni ein. In derselben Woche fand am 11. Juni die Erste Lesung statt. Ähnlich kurzfristig<sup>16</sup> wurde ein gutes Dutzend Experten auf den 14. Juni zu einer öffentlichen Anhörung des Verteidigungsausschusses und des für den Zivildienst zuständigen und daher mit beratenden Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingeladen. Über ihre Argumente sollte am 16. Juni die abschließende Beratung in den Ausschüssen und am 17. Juni die Zweite und Dritte Lesung im Plenum des Bundestages stattfinden, damit das Gesetz am 18. Juni auch vom Bundesrat beschlossen werden und am 1. Juli in Kraft treten konnte. Für Irritation sorgte dabei eine Äußerung des Verteidigungsministers im Zusammenhang mit der Sparklausur des Bundeskabinetts am 7. Juni, also zu Beginn der Woche der Ersten Lesung: Er könne sich bei einer haushaltspolitisch notwendigen drastischen Verringerung des Umfangs der Bundeswehr vorstellen, die Wehrpflicht auszusetzen. Und selbst Bundeskanzlerin Angela Merkel, bis dahin eine vehemente Verfechterin der Wehrpflicht, zeigte in einer Pressekonferenz am Ende der Klausurtagung Ansätze von Offenheit: „Wir haben dem Verteidigungsminister eine große Freiheit gegeben, sich mit den Veränderungen der Strukturen zu befassen. Es gibt also sozusagen keine Denkverbote, aber wir haben keine Entscheidungen über die zuständige<sup>17</sup> Struktur getroffen“ (Merkel 2010).

16 Der Verfasser dieses Reports wurde erst am 10. Juni telefonisch als Einzelsachverständiger eingeladen.

17 In der Abschrift der Pressekonferenz steht „zuständige Struktur“. Entweder ist dies ein Schreibfehler oder die Bundeskanzlerin hat sich versprochen: gemeint ist die zukünftige Struktur.

Deshalb hätte es nahe gelegen, die Beratung des Gesetzes auszusetzen, um im Verteidigungsausschuss über die Konsequenzen einer völligen Umstrukturierung der Bundeswehr nachzudenken. Doch obwohl in der öffentlichen Anhörung der Vorsitzende des Bundeswehrverbandes Ulrich Kirsch dringend zu weniger Hast riet (VA 2010: 39/19 und 39/44) und der Verfasser dieses Reports dazu aufforderte, erst einmal die Konsequenzen einer nun auch denkbaren Aussetzung der Wehrpflicht ernsthaft zu bedenken (VA 2010: 39/35 und 39/60), und auch verschiedene Abgeordnete bis hin zum Obmann der Unionsfraktion, Ernst-Reinhard Beck, dafür Verständnis äußerten, lief die Gesetzgebungsmaschine, wie auf Vollautomatik gestellt, weiter. Erst durch die Veröffentlichung des Kabinettsbeschlusses der Klausursitzung vom 7. Juni im Bericht des Generalinspektors wird der Grund dafür klar: Dort hatte zwar, wie erwähnt, der Verteidigungsminister in Zusammenarbeit mit der Strukturkommission den Auftrag erhalten, bis Anfang September u. a. die Folgen einer deutlichen Reduzierung der Streitkräfte für die Wehrform und deren Ausgestaltung zu prüfen. Darüber hinaus hatte das Kabinett aber verfügt:

„Unabhängig von einem aus dieser Prüfung resultierenden Entscheidungsbedarf wird am Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 in der vom Bundeskabinett beschlossenen Fassung festgehalten, um den zum 1. Juli 2010 einberufenen Wehr- und Zivildienstleistenden Planungs- und Rechtssicherheit dahingehend zu geben, dass ihr Grundwehr bzw. Zivildienst 6 Monate dauert“ (zit. nach Wieker 2010: 4).

Hieran hielt sich die CDU/CSU/FDP-Mehrheit im Verteidigungsausschuss unbeirrt.

Wie eingangs bemerkt, war der Koalitionsbeschluss zur Verkürzung des Grundwehrdienstes ein Kompromiss zwischen zwei unvereinbaren Parteipositionen. In der Dezember-Ausgabe der FDP-Mitgliederzeitschrift „elde“ (Liberale Depesche) findet sich in einem Rückblick auf das erste Jahr der schwarz-gelben Koalition folgende Passage:

„In schwierigen Verhandlungen mit dem Koalitionspartner hat die FDP die Verkürzung des Wehr- und Zivildienstes auf sechs Monate zum 1. Juli 2010 durchgesetzt. Mit der Verkürzung des Wehrdienstes haben wir den Denkprozess im Bundesverteidigungsministerium hin zu einer Aussetzung beschleunigt. Viele bisherige Verfechter einer Beibehaltung der Wehrpflicht haben sich dem in der FDP schon seit langem gefassten Beschluss einer Aussetzung der Wehrpflicht und eines Umbaus der Bundeswehr zu einer Freiwilligenarmee nun angeschlossen“ (elde 2010: IV).

Es könnte also sein, dass die FDP die Unionsparteien zu diesem unmöglichen Kompromiss gedrängt hat, weil sie hoffte, dass er all diejenigen, die Wehrpflichtige ausbilden müssen, vor eine Aufgabe stellte, die sie weder zur eigenen Zufriedenheit noch mit einem wirklichen Kompetenzgewinn für die Rekruten erfüllen konnten. Sie hätten dies also provoziert, um diejenigen, die bisher die Wehrpflicht für unverzichtbar hielten, die Augen dafür zu öffnen, dass es eine nicht unterschreitbare Grenze bei der Anpassung der Dauer des Grundwehrdienstes an die Erfordernisse der Wehrgerechtigkeit gibt. Dann wäre das Ende Juni 2010 beschlossene Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 so etwas wie ein Dummy für den Crashtest der Wehrpflicht gewesen.

## 4.2 Die Zustimmung von CDU und CSU – ein Sprung über den eigenen Schatten?

Als der Verfasser im Februar 2010 bei einer Podiumsdiskussion der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Wehrrechtsreform in Berlin auftrat, teilte zwar manch einer seine Zweifel am Nutzen eines auf sechs Monate begrenzten Wehrdienstes, aber seine Forderung nach Aussetzung der Wehrpflicht und Einführung eines freiwilligen Dienstjahres trafen sowohl auf dem Podium als auch im Publikum nur auf sehr begrenzte Zustimmung. Das dort wie auch bei früheren Gelegenheiten aus Unionskreisen am häufigsten dargelegte Bedenken war: Wer die Wehrpflicht aussetzt, gibt sie faktisch ganz auf.

Umso erstaunlicher ist es, wie schnell die beiden Unionsparteien im Oktober/November 2010 ihre Position des Beharrens auf der Beibehaltung der Wehrpflicht relativiert – oder soll man sogar sagen geräumt? – haben. Es ist müßig, darüber zu spekulieren, wann Karl-Theodor zu Guttenberg klar wurde, dass an einer Aussetzung der Wehrpflicht kein Weg vorbei führen würde, um die Streitkräfte moderner und effizienter zu machen. Jedenfalls lag das Datum deutlich vor der Präsentation des Berichtes der Strukturkommission am 26. Oktober 2010. Anders ist weder zu erklären, dass er vorsichtige Andeutungen in dieser Richtung schon in seiner Rede vor der Führungsakademie am 26. Mai sowie in seinen Äußerungen zur Kabinetts-Sparklausur am 7. Juni gemacht hat, noch dass die Präsidien von CDU und CSU schon am 26./27. September, also einen Monat vor der Präsentation, eine gemeinsame Erklärung zur „Reform der Bundeswehr“ beschlossen, in der die Aussetzung absegnet wird.

Der Präsidiumsbeschluss ist so konzipiert, dass er einerseits allen Befürwortern der Wehrpflicht innerhalb und außerhalb der Unionsparteien (wie auch der Bundeswehr) eine Bestätigung dafür liefert, wie richtig und wichtig es bisher war, diese Position einzunehmen, andererseits – wenngleich spät, aber doch deutlich – sagt, dass die sicherheitspolitische Lage inzwischen den Verzicht auf Grundwehrdienstleistende erlaubt, und schließlich drittens beteuert, dass es für die Wiederherstellung der bisherigen Wehrstruktur nur eines einfachen Gesetzes bedarf, um auch jene Bedenkenträger zu beruhigen, die aus der Tatsache, dass die Wehrpflicht Verfassungsrang hat, immer wieder den falschen Schluss gezogen haben, Änderungen bedürften einer Zweidrittelmehrheit.<sup>18</sup> Dies alles erlaubte es den Delegierten der beiden Unionsparteien auf ihren Parteitag über den Schatten der Militärkultur der Bundesrepublik Deutschland zu springen, ohne sich als Verräter der eigenen Tradition zu fühlen. In dem Präsidiumsbeschluss heißt es an zentraler Stelle:

„Die Präsidien von CDU und CSU teilen die Sicherheitsanalyse des Bundesministers der Verteidigung vom August 2010. Schlussfolgerung aus der Analyse ist, dass eine sicherheitspolitische Notwendigkeit für die allgemeine Wehrpflicht nicht mehr gegeben ist. (Sie) unterstützen den Bundesminister der Verteidigung dabei, die Bundeswehr an den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Aufgaben auszurichten. Dies betrifft Perso-

18 In Artikel 12a, 1 GG heißt es aber „Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden“, was dem Gesetzgeber freistellt, dies im Rahmen eines einfachen Gesetzgebungsverfahrens zu tun oder zu lassen oder in dieser oder jener Weise auszugestalten.

nal, Ausrüstung und Struktur gleichermaßen – einschließlich des Verzichts zur Einberufung zum Grundwehrdienst [...] (Sie) begrüßen es zugleich, dass der Bundesminister der Verteidigung – bei einem bis auf weiteres geltenden Verzicht auf die Einberufung von Grundwehrdienstleistenden – die Möglichkeiten zum Ableisten des Freiwilligen Wehrdienstes ausbauen möchte (und) sprechen sich für die weitere rechtliche Verankerung der Wehrpflicht im Grundgesetz, für die weitere Erfassung junger Männer sowie für die Möglichkeit aus, die Verpflichtung zum Grundwehrdienst bei Bedarf durch ein einfaches Gesetz wieder aufleben zu lassen“ (gleichlautend Ziffer 3 in CSU 2010, CDU 2010).

Die Art und Weise, wie hier immer wieder auf den Bundesminister der Verteidigung Bezug genommen wird, der mit Abstand der populärste Politiker dieser Bundesregierung ist, lässt zu Guttenberg als Dreh- und Angelpunkt der Reform erscheinen und macht zugleich seine Durchsetzungsfähigkeit in dieser Angelegenheit deutlich: Wer seinem Reformprojekt in den Rücken gefallen wäre, hätte dem Ansehen der Unionsparteien insgesamt geschadet und zugleich der in ihren Umfragewerten dahin geschmolzenen FDP, die für die Aussetzung ist, wahrscheinlich Auftrieb gegeben. Deshalb bestätigten der 75. CSU-Parteitag in München am 29. Oktober, drei Tage nach der Veröffentlichung des Berichts der Weise-Kommission, und der CDU-Bundesparteitag am 15. November in Karlsruhe – in beiden Fällen nach einer Diskussion – den Präsidiumsbeschluss ohne jegliche Änderung.

An anderer Stelle des Papiers wird darauf hingewiesen, beide Parteien seien „sich bewusst, dass eine Veränderung der bislang bewährten Wehrform und -struktur einen tiefen Einschnitt in die sicherheitspolitische Kultur der Bundesrepublik Deutschland bedeutet“ (ebenda, Ziffer 4). In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass mit der Einführung der Wehrpflicht das Konzept der „Inneren Führung“ mit dem Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ in der jungen Bundeswehr verankert wurde. Beide Prinzipien hätten sich bis heute in der „Armee der Einheit“ und in der „Armee im Einsatz“ bewährt, wodurch die Bundeswehr gezeigt habe,

„dass sie fest in der Demokratie verwurzelt ist. Das Primat der Politik ist unangefochten. Die Zeit- und Berufssoldaten verstehen sich – ebenso wie die Grundwehrdienstleistenden – selbstverständlich als Söhne und Töchter dieses demokratischen Rechtsstaats. Sie selbst, ihre Familien, Freunde und Nachbarn garantieren die Verankerung in der Gesellschaft. Trotzdem gilt es für eine Bundeswehr im Einsatz umso mehr, ihre Aufgaben und ihre Arbeit in der Öffentlichkeit zu erläutern“ (ebenda, Ziffer 4).

In der nächsten Ziffer wird die gesellschaftliche Verankerung kurz unter dem Aspekt der „Bundeswehr als Parlamentsarmee“ noch einmal aufgegriffen, unmittelbar danach aber auf ihre „Präsenz in der Fläche“ bezogen, wobei quasi vorgewarnt wird: „Es ist davon auszugehen, dass eine kleinere Bundeswehr [...] auch mit Reduzierungen bei den Standorten zu rechnen“ habe, wofür ein „Standortkonzept“ zu erarbeiten sei (ebenda, Ziffer 5).

Drei weitere Passagen des Beschlusses korrespondieren mit dem Wunsch, die Präsenz in der Fläche möglichst wenig zu reduzieren. Zum einen wird schon recht früh betont: „Bei allen Transformationsüberlegungen geht es nicht darum, die Bundeswehr billiger, sondern für die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen besser aufzustellen. Die Wehrreform darf nicht von der Haushaltslage bestimmt sein“ (ebenda: Ziffer 2). Zum anderen sei „die künftige Truppenstärke [...] so zu wählen, dass sie allen Aspekten der sicherheitspolitischen Aufgabenbeschreibung gerecht wird. CDU und CSU gehen davon

aus, dass für die Bewältigung der gestellten Aufgaben eine wesentlich größere Truppenstärke erforderlich sein wird, als die bislang genannte absolute Untergrenze“ (ebenda). Dieser Satz ist insofern interessant, als der alles in allem von diesem Beschluss unterstützte Verteidigungsminister kurz zuvor im Verteidigungsausschuss noch das Modell von 163.500 Soldatinnen und Soldaten favorisiert hatte, was möglicherweise aber nur taktisch gemeint war. Und zum dritten ist es der schon zitierte Unterpunkt in Ziffer 3, in dem sich die Unionsparteien für die weitere Erfassung junger Männer aussprechen, was zur Folge hätte, dass die Kreiswehersatzämter weiterhin gebraucht würden.<sup>19</sup>

Erwähnenswert ist noch ein Abschnitt, der herausstreicht, dass Grundwehrdienst, bisheriger Zivildienst und Ersatzdienste im Katastrophenschutz „über die gesetzliche Verpflichtung hinaus stets auch wichtige Möglichkeiten (waren), sich für unser Land, seine Sicherheit und das soziale Miteinander zu engagieren. Es gilt nun, eine neue Kultur der Freiwilligkeit in Deutschland im Sinne einer aktiven Bürgergesellschaft zu fördern [...]“ (ebenda, Ziffer 6). Der letzte Satz ähnelt sehr dem Schlusssatz der Zusammenfassung des Berichts der Weise-Kommission: „Unsere Gesellschaft braucht eine Kultur der Freiwilligkeit“ (Weise 2010: 12). Aus dem auffordernden Charakter beider Formulierungen ist zu schließen, dass weder die Kommission noch die Präsidien der Unionsparteien wahrgenommen haben, dass es diese Kultur der Freiwilligkeit in Deutschland längst gibt.<sup>20</sup> Inwieweit diese Kultur nicht nur dabei helfen wird, einen personellen Ausgleich für die entfallenden Zivildienstplätze zu schaffen, sondern auch die von der Bundeswehr benötigten etwa 15.000 bis zu 23 Monate dienenden Soldaten zu finden, muss sich nun erweisen (s. u.).

Zwischenfazit: Ohne die 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse als einer Art Damoklesschwert über der künftigen Haushaltspolitik hätten die Unionsparteien die Bundeswehrreform wahrscheinlich nicht so akzeptiert, wie sie *grosso modo* von der Weise-Kommission empfohlen wurde. Aber dies einzugestehen, hätte ihnen den Vorwurf sicherheitspolitischer Konzeptionslosigkeit eingetragen, weshalb sie sich deutlich dagegen verwehren, die Haushaltslage zum Maßstab ihrer Beschlüsse zu machen. Aus diesem Grunde wollen sie auch die Streitkräfte nicht in dem Maße schrumpfen lassen, wie dies der Verteidigungsminister und der Generalinspekteur im Zusammenhang mit der Aussetzung der Wehrpflicht für möglich gehalten hätten. So aber wird die Reform trotz der Sparzwänge zumindest in den Jahren bis 2014 nicht den Effekt haben, den sich die Haus-

19 Sie sollen allerdings neue Aufgabengebiete erhalten. Dazu äußerte sich Verteidigungsminister zu Guttenberg am 15. Dezember vor dem Bundestag: „Was die Stationierung und die Standorte der Kreiswehersatzämter anbelangt, ist zu sagen, dass das im Zusammenhang mit der gesamten Standort- und Stationierungsplanung in Deutschland zu sehen ist, [...] Es kann [...] durchaus sein, dass die Nachfolgeeinrichtungen der heutigen Kreiswehersatzämter in Bereichen aktiv werden, zum Beispiel in Bereichen gezielt werben wollen, in denen man bereits jetzt keine Bundeswehrstrukturen mehr hat“ (Guttenberg 2010c: 8845).

20 Die von TNS Infratest Sozialforschung 1999 und 2004 durchgeführten „Freiwilligensurveys“ zeigen, dass in den dazwischen liegenden fünf Jahren das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland weiter zugenommen hat. Waren es 1999 noch 22 Millionen Menschen ab 14 Jahren, die sich regelmäßig freiwillig engagieren, so waren es 2004 mehr als 23,4 Millionen Menschen oder 36 Prozent aller Bürgerinnen und Bürger ab 14 Jahren (TNS Infratest 2005: 5).

haltspolitiker von ihr gewünscht hätten. Es werden in dem Beschluss durchaus noch andere Einsichten genannt, die für eine Reform der Bundeswehrstruktur sprechen, vor allem die veränderte Bedrohungslage sowie die aktuellen Herausforderungen und Aufgaben. Es fällt aber auf, dass ein Argument überhaupt nicht auftaucht, das für die FDP-Position zur Aussetzung der Wehrpflicht maßgeblich war, die nicht mehr darstellbare Wehrgerechtigkeit.

## **5. Vom Ende her denken – Empfehlungen an den Bundestag, seine Verantwortung für die Parlamentsarmee ernst zu nehmen**

Der hier ausführlich behandelte Beschluss der Unionsparteien zur „Zukunft der Bundeswehr“ enthält zu Recht einige Passagen zur Notwendigkeit der gesellschaftlichen Einbindung der Streitkräfte. Allerdings sollte dem künftigen gesellschaftlich-militärischen Verhältnis deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, als es in dem zitierten Beschluss geschieht.

Dem Bundestag als dem repräsentativen Organ der politischen Willensbildung kommt dabei eine Rolle zu, welcher der bloße Verweis darauf, dass die Bundeswehr eine Parlamentsarmee ist (CDU 2010, CSU 2010, jeweils Ziffer 5), nicht gerecht wird. Der Bundestag vermag in umfassender Weise Einfluss auf den Gesamtbereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu nehmen (vgl. Meyer 2006: 52). Hervorzuheben sind dabei, dass er auf dem Wege der Beschlussfassung über den Bundeshaushalt über die Stärke, Organisation und Ausrüstung der Bundeswehr entscheidet (Artikel 87a, 1 GG), dass sein Verteidigungsausschuss sich als einziger parlamentarischer Ausschuss jederzeit selbst als Untersuchungsausschuss konstituieren kann, wenn dies mindestens ein Viertel seiner Mitglieder verlangt (Artikel 45a, 2 GG), und dass er das Amt des Wehrbeauftragten geschaffen hat (Artikel 45b GG), der oder die sich um die Belange der einzelnen Soldaten kümmert und dafür „ein umfassendes Informations- und Anregungsrecht gegenüber dem Parlament wie dem Verteidigungsminister sowie allen Truppenteilen“ besitzt (Penner 2005: 4; vgl. Rosenow 2008). Die einzelnen, an verschiedenen Stellen im Grundgesetz verankerten Kompetenzen des Bundestages für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bilden zusammen mit der 1994 daraus abgeleiteten Festschreibung der Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ durch das Bundesverfassungsgericht sowie der Zentralen Dienstvorschrift 10/1 über die „Innere Führung“ und ihr Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ den Rahmen eines „Zweiten Gesellschaftsvertrages“ zwischen Gesellschaft, Regierung und Streitkräften (vgl. Müller et al. 2010), der in Deutschland allerdings bisher nicht formalisiert ist.

Die herausragende Rechtsstellung des Parlamentes gegenüber der Bundeswehr konstituiert zugleich seine zentrale Verantwortung für jeden Einsatz dieses Machtinstruments wie für die damit beauftragten Soldatinnen und Soldaten. Nachdem „Verteidigung“ als Hauptfunktion der Streitkräfte nach Artikel 87a, 1 GG zumindest in ihrem klassischen Sinn als Landesverteidigung obsolet geworden ist, kommen nach Artikel 87a, 2 GG nur

solche Einsätze in Frage, die das Grundgesetz „ausdrücklich zulässt“. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 zur Zulässigkeit von Auslandseinsätzen dahingehend festgeschrieben, dass die vom Verfassungsgesetzgeber in Artikel 24, 2 GG erteilte Ermächtigung des Bundes,

„sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger Sicherheit einzuordnen“, „den Bund nicht nur zum Eintritt in ein solches System und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte (berechtigt). Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden“ (BVerfGE 1994: 345).

Nach Auffassung des Gerichts können auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24, 2 GG sein. Allerdings verfügte der Senat dafür eine wichtige Einschränkung: „wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind“ (BVerfGE 1994: 349). Entscheidend für die gesellschaftliche Einbindung der „Armee im Einsatz“ als Parlamentsarmee ist jedoch der Rechtsbescheid, das Grundgesetz gebiete, „für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen“ (BVerfGE 1994: 290).

Fast alle durch konstitutive Mandate des Bundestages legitimierten Bundeswehrein-sätze der vergangenen eineinhalb Jahrzehnte entsprachen der Anforderung, der Friedenswahrung oder -wiederherstellung verpflichtet zu sein. Die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg der NATO ab März 1999 gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), die auf ein als solches schon fragwürdiges Vorrats-Mandat aus dem Oktober 1998 zurückging, war eine Ausnahme, deren völkerrechtliche Zulässigkeit nach wie vor umstritten ist.<sup>21</sup> Demgegenüber war die Beteiligung am ISAF-Einsatz in Afghanistan ab 2002 als eine von der UNO mandatierte humanitäre Intervention geplant und wurde in den ersten Jahren auch so geführt. Sie zeigt aber, wie groß die Gefahr ist, in einen Krieg hineingezogen zu werden, in dem man *volens volens* zur Partei wird und gerade deshalb nicht einfach abziehen kann, obwohl Kampfeinsätze der Bundeswehr-Kontingente dem ursprünglichen Mandat und seinen Zielen nicht mehr entsprechen (vgl. Fortschrittsbericht 2010: 31ff. sowie Friedensgutachten 2010: 6ff.). Dadurch steht der Bundestag seit mehreren Verlängerungsentscheidungen vor einem Dilemma, welches die jeweiligen Koalitionsparteien durch das Bemühen um die Zustimmung aus den Reihen der Oppositionsparteien abmildern, aber nicht auflösen können.

Indem bei solchen Einsätzen immer häufiger Soldaten ihr Leben einsetzen und verlieren, wird ein verfassungsrechtliches Problem virulent, das schon mit Blick auf die Aufgabe der Landesverteidigung bestand, aber gerade im Zusammenhang mit der Mandatie-

21 Ein diese Frage möglicherweise klärendes Urteil des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag war von der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) angestrengt worden. Jedoch bestritten die den des Völkerrechtsbruchs beschuldigten NATO-Staaten aus formalen Gründen schon die Zulässigkeit des Antrages. Der IGH schloss sich dieser Position an, so dass er in der Sache nicht tätig werden musste (vgl. Meyer/Schlotter 2000: 31ff.).

nung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr einer dringenden Regelung bedarf: Durch den Befehl, in einem militärischen Einsatz sein Leben einzusetzen, wird in Artikel 2, 2 S. 1 GG („Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“) eingegriffen. Dies ist nach Janina Gauder „seit dem Wegfall der Figur des besonderen Gewaltverhältnisses nicht mehr gerechtfertigt und daher verfassungswidrig. (Es) verletzt die Soldaten in ihrem Recht auf Leben“ (Gauder 2009: 117). Zwar könne es bestimmte Rechtsverhältnisse geben,

„in denen eine besonders starke Pflichtenbindung der Angehörigen besteht, die den Gesetzgeber berechtigt, ihre Grundrechte in stärkerem Maße einzuschränken, als die im Verhältnis des Staates zum ‚normalen‘ Bürger zulässig wäre. Dies soll jedoch keine Rückkehr zum besonderen Gewaltverhältnis bedeuten, ganz im Gegenteil: der Gesetzgeber muss ausdrücklich Rechenschaft über den Eingriff in das Recht des Soldaten ablegen“ (ebenda).

Folgt man der verfassungsrechtlichen Analyse Gauders, so liegt es nun am Gesetzgeber, die „mehr als unbefriedigende Lage zu beenden und in Hinsicht auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG eine verfassungsgemäße Grundlage für Befehle zum Lebenseinsatz zu schaffen, um damit zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr beizutragen“ (ebenda: 119). Dies könnte in einem Akt der Formalisierung des „Zweiten Gesellschaftsvertrages“ vorgenommen werden, einem Akt, der viel dazu beitragen könnte, den Soldatinnen und Soldaten die von ihnen häufig als unzulänglich beklagte gesellschaftliche und politische Anerkennung (Meyer 2009: 3) zu verschaffen und damit die Attraktivität ihres Berufs zu erhöhen. Allerdings werden es Legislative und Exekutive nicht allein hierbei belassen können, um den Soldatenberuf so attraktiv zu machen, um künftig auch ohne den Zugriff auf Wehrpflichtige in hinreichender Zahl qualifiziertes Personal für die Bundeswehr zu finden (s. u.).

„Vom Einsatz her denken“ beinhaltet vor diesem Hintergrund „vom Ende her“ zu denken. Das heißt: Der Bundestag hat alle Wünsche der Vereinten Nationen, der NATO oder auch der Europäischen Union zur Beteiligung von Kontingenten der Bundeswehr an einem Einsatz vor seiner eventuellen Zustimmung sorgfältig daraufhin zu befragen, ob sie dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen zentralen Kriterium der strikten Friedenswahrung nicht nur aktuell, sondern auch auf mittlere Sicht, d. h. bis zu dem erwarteten Endzeitpunkt des militärischen Engagements, entsprechen. Das bedeutet zugleich: die vorgesehene Aufstockung der Kräfte, die gleichzeitig für zwei länger währende Auslandseinsätze zur Verfügung stehen sollen, von gegenwärtig rund 7.000 auf 15.000 Soldaten, wie es die Weise-Kommission berechnet hat, oder selbst nur auf 10.000, wie es die Regierung anstrebt, darf nicht zu einer erhöhten Einsatzfreudigkeit führen, die sich in einer Ausweitung vorhandener Mandate oder schnellen Zustimmung zu neuen Missionen äußern könnte. Auch wenn gegenwärtig wegen der Akzeptanzprobleme der ISAF-Beteiligung zu erwarten ist, dass der Bundestag bei Entscheidungen über Auslandseinsätze eher zur Zurückhaltung neigt, so sollte er künftig jeden Verlängerungsantrag der Bundesregierung äußerst skrupulös daraufhin prüfen, ob und wie lange sowie mit welchem personellen Aufwand und welcher Ausrüstung ein Verbleiben im Einsatzgebiet notwendig ist und ob die Truppe reduziert, umstrukturiert oder gar abgezogen werden kann. Dieselbe Sorgfalt muss auch auf jeden neuen Antrag gerichtet werden. Dilemmasituationen wie im Falle der Verlängerungen des bestehenden ISAF-Mandates sind kaum zu vermeiden, wenn eine Truppe erst einmal entsandt worden ist, denn dann beinhaltet

die Verweigerung eines Verlängerungsantrags durch den Bundestag auch ein Misstrauensvotum gegen die beantragende Regierung, weshalb Abgeordnete der jeweiligen Regierungskoalition manchmal mit zusammengebissenen Zähnen auch Mandate absegnen, die ihnen suspekt erscheinen. Letzten Endes sollte eine neue, höhere Obergrenze des Pools verfügbarer Kräfte nur eine Orientierungsgröße sein, um auf der Ausrüstungsseite dafür zu sorgen, dass eine größere Zahl von Soldaten im Notfall schnell dorthin verlagert werden kann, wo sie gebraucht wird, und dort dann auch über die Mittel verfügt, die sie braucht, um ihr Mandat zu erfüllen und sich selbst so zu schützen, dass niemand aufgrund von Ausrüstungsmängeln zu Schaden oder gar zu Tode kommt.

Unter denjenigen, die Bundeswehreinsätzen gegenüber kritisch eingestellt sind, wurde gelegentlich argumentiert, die Aussetzung oder Abschaffung der Wehrpflicht könnte die Bereitschaft erhöhen, Bundeswehrkontingente ins Ausland zu entsenden oder sie gar an Interventionen zu beteiligen, wie sie von den Berufsarmeen einiger größerer NATO-Staaten durchgeführt werden, was die anderen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung ebenfalls vermuten lassen. Allerdings durften Grundwehrdienstleistende bisher nicht an Auslandseinsätzen teilnehmen, während Freiwillig Längerdienende Wehrdienstleistende sich hierzu in ihrem Verlängerungsvertrag sogar ausdrücklich verpflichten mussten. Die anstehende Strukturänderung bestätigt insofern nur die gängige Praxis. Die Frage, ob sich die Bundeswehr zu einer Interventionsarmee verwandelt, wenn vom Einsatz und von dessen Ende her gedacht wird, entscheidet sich nicht an diesem Detail, sondern hängt wiederum primär davon ab, welchen Mandatswünschen der Bundestag künftig seine Zustimmung geben wird, wobei der vom Verfassungsgericht 1994 vorgegebene Grundsatz der strikten Friedenswahrung für die Abgeordneten bindend bleibt. Solange hiervon nicht abgewichen wird, ist die Bundeswehr überdies für solche potenziellen Bewerber unattraktiv, die sich vom Soldatenberuf versprechen, ihre Neigung zur Gewaltanwendung ausleben zu können.

Wie schon erwähnt, galt die Wehrpflicht selbst lange Zeit als Momentum der gesellschaftlichen Einbindung der Streitkräfte. Das Menetekel der Reichswehr als einer Berufsarmee, die in der Weimarer Republik als „Staat im Staat“ agierte und mit zum Scheitern der ersten deutschen Republik beitrug, hatten die Abgeordneten des Bundestages, die über die Ergänzung des Grundgesetzes um die Wehrverfassung 1955 zu entscheiden hatten, vor Augen, als sie die Wehrpflicht – wenngleich als Kann-Bestimmung (s. o.) – in Artikel 12 a GG einführten. Diese Funktion konnte sie sichtbar wahrnehmen, solange fast jeder taugliche junge Mann einberufen und entweder für ein Jahr oder länger den Wehrdienst ableistete oder als Kriegsdienstverweigerer zum Zivildienst einberufen wurde. Mit dem Rückgang des Anteils der Grundwehrdienstleistenden auf etwa 15 Prozent eines Jahrganges und der Verkürzung der Dienstzeit hatte sich dieser Einbindungseffekt schon länger stark relativiert.

Schon bei der Gründung der Bundeswehr kamen das Konzept der „Inneren Führung“ und ihr Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ als Ausbildungsprinzipien und Verhaltensgrundsätze für die Soldaten hinzu, um die „Demokratieverträglichkeit des neuen Militärs“ (Meyer 2009: 6) zu sichern. Es wurden aber immer schon nicht nur die Grundwehrdienstleistenden nach diesem Konzept und Leitbild ausgebildet (wobei hier über Mängel nicht hinweggesehen, aber auch nicht weiter räsoniert werden soll), sondern auch

alle anderen Soldaten. Daher ist es richtig, dass im oben zitierten Beschluss der Unionsparteien auf die Bedeutung dieser Prinzipien hingewiesen wird. Es gilt in diesem Zusammenhang aber für die „Bundeswehr im Einsatz“ und – so ist hinzuzufügen – für die Bundeswehr als Freiwilligenarmee nicht nur, wie es dann weiter heißt „umso mehr, ihre Aufgaben und ihre Arbeit in der Öffentlichkeit zu erläutern“ (CDU 2010, CSU 2010, gleich lautend Ziffer 4). Vielmehr hat der Bundestag darüber zu wachen, dass diese Prinzipien auch eingehalten werden. Außerdem sind sie weiter auszubauen (vgl. Meyer 2009: 32ff.):

- Der Bundestag sollte zur Begleitung der Umsetzung der Bundeswehrreform den bis 2009 bestehenden Unterausschuss des Verteidigungsausschusses „Weiterentwicklung der Inneren Führung“ wieder einsetzen. Ihm ist auch die Aufgabe zuzuweisen, die zivilgesellschaftliche und ethische Legitimationsbasis für die „Armee im Einsatz“ mit dem Ziel der Formalisierung eines „Zweiten Gesellschaftsvertrages“ zwischen Parlament, Regierung und Streitkräften neu zu definieren. In diese Beratungen sollten der Wehrbeauftragte und der Beirat Innere Führung einbezogen werden.
- Um der Inneren Führung im Bundeswehr-Alltag und in der parlamentarischen Kontrolle einen höheren Stellenwert zu verschaffen, sollte aus dem „Beauftragten Erziehung und Ausbildung beim Generalinspekteur“ ein „Beauftragter für Innere Führung“ werden, der fortlaufend die Einhaltung der Zentralen Dienstvorschrift über die Innere Führung überwacht und hierüber nicht nur dem Generalinspekteur, sondern regelmäßig auch dem Verteidigungsausschuss des Bundestages berichtet.
- Jeder Soldat hat zwar die Möglichkeit, Verstöße gegen die Innere Führung an den Wehrbeauftragten zu melden. Dennoch bleibt eine Dunkelziffer. Um mehr Klarheit über das wahre Ausmaß und die Art der Verstöße gegen die Innere Führung zu erhalten, sollten vom Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr jährlich repräsentative Erhebungen in der Truppe zur Praxis der Inneren Führung vorgenommen und deren Ergebnisse dem Wehrbeauftragten unmittelbar, d. h. ohne vorherige Genehmigung durch das Ministerium, für seine Jahresberichte zur Verfügung gestellt werden.
- Einen besonderen Stellenwert im Konzept und in der Zentralen Dienstvorschrift zur Inneren Führung nimmt der Unterricht zur Politischen Bildung ein, wenngleich die Wirklichkeit dem nicht überall gerecht wird (vgl. Meyer 2009: 13f.). Seine Bedeutung ist dadurch zu stärken, dass Fortbildungsangebote – insbesondere solche zur Vorbereitung auf Auslandseinsätze – für Vorgesetzte obligatorisch sein müssen. Außerdem ist der Politischen Bildung dadurch mehr Raum zu gewähren, dass bis auf die Kompanieebene hinunter auch ziviles Lehrpersonal zum Einsatz kommt, wodurch auch unterstrichen würde, dass es sich um staatsbürgerlichen Unterricht handelt. In diesem Bereich den Rotstift anzusetzen heißt am falschen Ende sparen.
- Zur Inneren Führung gehören auch Führung und Betreuung der Soldatinnen und Soldaten, Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Dienst sowie die sanitätsdienstliche Versorgung und in diesem Zusammenhang der fachgerechte Umgang mit Personen, die unter posttraumatischen Belastungsstörungen leiden (vgl. Meyer 2009: 28ff.). All diese Aufgaben sind für eine Armee im Einsatz von zunehmender Wichtigkeit und müssen bei der Haushalts- und Stellenplanung, auch um der Attraktivität des Soldatenberufs willen, stärker berücksichtigt werden.

- Bei der Vorbereitung von gemeinsamen Auslandseinsätzen mit Partnernationen, denen die Prinzipien der Inneren Führung nicht bekannt sind oder von denen sie nicht gewollt werden, ist darauf zu dringen, dass in den internationalen Einsatzvereinbarungen festgeschrieben wird, dass Angehörige der Bundeswehr nur dann daran teilnehmen, wenn sie sich den Prinzipien der Inneren Führung entsprechend verhalten können. Im Übrigen ist bei den Partnerstreitkräften offensiv für die Übernahme der Verhaltensregeln der Inneren Führung zu werben, weil dies die Chancen vergrößert, in den Einsatzgebieten zur Stabilisierung der Lage und zum Wiederaufbau beizutragen.

## Literatur

- BMVG* 2010a: Leitlinien zur Ausplanung der neuen Bundeswehr. [www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W286VBQA580INFODE/Leitlinien%20Ausplanung%20Bundeswehr.pdf](http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W286VBQA580INFODE/Leitlinien%20Ausplanung%20Bundeswehr.pdf), (16.12.2010).
- BMVG* 2010b: Bundesregierung legt Eckpunkte der Neugestaltung der Bundeswehr fest. Berlin, 16.12.2010, Stand: 7 Uhr. [www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04\\_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Q9KSdX3dS0qyi\\_Sj9CPMot3iTdxtwSpAjPdzPUj0cTMHL0gYobm5n763voB-gXpUUFpjo6KAKNIODk!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3RS80SVVFLzZfRF80STZG?yw\\_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW28C6B58027INFODE%2Fcontent.jsp](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Q9KSdX3dS0qyi_Sj9CPMot3iTdxtwSpAjPdzPUj0cTMHL0gYobm5n763voB-gXpUUFpjo6KAKNIODk!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3RS80SVVFLzZfRF80STZG?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW28C6B58027INFODE%2Fcontent.jsp), (16.12.2010).
- BVerfGE* 1994: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 90, Tübingen, Nr. 16, 12.7.94.
- CDU-Bundesparteitag* 2010: Zukunft der Bundeswehr. Beschluss des 23. Parteitages der CDU Deutschlands 14.-16. November in Karlsruhe.
- CSU-Parteitag* 2010: Reform der Bundeswehr. Beschluss des Parteitages der Christlich-Sozialen Union am 29./30. Oktober 2010 in München.
- Deutscher Bundestag* 2010: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wehr- und zivildienstrechtlicher Vorschriften 2010 (Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 – WehrRRändG 2010), Drucksache 17/1953; 8.6.2010.
- elde* 2010: Wehrpflicht: Verantwortungsvolle Sicherheitspolitik, in: *elde*, liberale depe-sche. Das Magazin der Liberalen 6, S. IV-V.
- Fortschrittsbericht* 2010: Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, hrsg. von der Bundesregierung, Berlin, Dezember. [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/556428/publicationFile/131795/10\\_1213-AFG-Fortschrittsbericht.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/556428/publicationFile/131795/10_1213-AFG-Fortschrittsbericht.pdf), (23.12.2010).
- Friedensgutachten* 2010: Stellungnahme der Herausgeberinnen und Herausgeber: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen, in: Fröhlich, Christiane/Johannsen, Margret/Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas/Hippler, Jochen: *Friedensgutachten 2010*, Münster.
- Gantzer, Peter Paul/Kastner, Susanne/Kolbow, Walter* 2010: Die Bundeswehr und Wehrpflicht in Wandel. Verantwortung für unsere Streitkräfte, die Standorte, die Wehrtechnische Industrie und ihre Arbeitsplätze – insbesondere in Bayern, *Mundfunk Z-01-2010*, 18.8.2010.
- Gauder, Janina* 2009: Das Opfer der Soldaten – über den Lebenseinsatz auf Befehl und das Recht auf Leben, *NZWehrr* 2009, Heft Nr. 3, S. 98-119.
- Gemeinsame Sicherheit* 2000: Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, 23. Mai 2000.

- Guttenberg, Karl-Theodor zu* 2010a: Grundsatzrede anlässlich des Besuches der Führungsakademie der Bundeswehr und der Kommandeurtagung der Streitkräftebasis am 26. Mai 2010 in Hamburg.
- Guttenberg, Karl-Theodor zu* 2010b: Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich der Bundeswehrtagung am 22. November 2010 in Dresden.
- Guttenberg, Karl-Theodor zu* 2010c: Rede vor dem Deutschen Bundestag, in: Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode – 80. Sitzung Berlin, Mittwoch, den 15. Dezember 2010, S. 8837-8839.
- Handelsblatt online* 2010: Nato-General Ramms kritisiert zu Guttenberg. [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundeswehr-plaene-nato-general-ramms-kritisiert-zu-guttenberg;2646997](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundeswehr-plaene-nato-general-ramms-kritisiert-zu-guttenberg;2646997), (23.12.2010).
- Herzog, Roman* 1995: Vierzig Jahre Bundeswehr – Bilanz und Perspektiven. Bundespräsident Roman Herzog vor der 35. Kommandeurtagung der Bundeswehr in München am 15. November 1995, in: Bulletin vom 21. November 1995, S. 943.
- Koalitionsvertrag* 2009: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009: „Wachstum, Bildung Zusammenhalt“, Berlin.
- Konzeptionelle Leitlinie* 1994: Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Konzeptionelle Leitlinie, in: BPA Stichworte zur Sicherheitspolitik 9/94, Bonn.
- Merkel, Angela* 2010: Pressekonferenz Bundeskanzlerin Merkel und Bundesminister Westerwelle am 7. Juni 2010; [www.bundeskanzlerin.de/nn\\_683698/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/06/2010-06-07-sparpaket.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_683698/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/06/2010-06-07-sparpaket.html), (17.12.2010).
- Meyer, Berthold* 2005: Die Dauerkontroverse um die Wehrpflicht – ein Beispiel für Konfliktverwaltung. HSFK-Report Nr. 11, Frankfurt/M.
- Meyer, Berthold* 2006: Die Parlamentsarmee – zu schön, um wahr zu sein?; in: vom Hagen, Ulrich (Hrsg.): Armee in der Demokratie. Zum Verhältnis von zivilen und militärischen Prinzipien, Wiesbaden, S. 51-71.
- Meyer, Berthold* 2009: Innere Führung und Auslandseinsätze: Was wird aus dem Markenzeichen der Bundeswehr? HSFK-Report Nr. 2, Frankfurt/M.
- Meyer, Berthold/Schlotter, Peter* 2000: Die Kosovo-Kriege 1998/1999. Die internationalen Interventionen und ihre Folgen. HSFK-Report Nr. 1, Frankfurt/M.
- Müller, Harald/Fey, Marco/Mannitz, Sabine/Schörnig, Niklas* 2010: Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: Der „zweite Gesellschaftsvertrag“ steht auf dem Spiel, HSFK-Report Nr. 10, Frankfurt/M.
- Penner, Wilfried* 2005: Vortrag des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages vor dem Informationszentrum des Verteidigungsministeriums der Republik Bulgarien, Sofia, März 2005.

- Rosenow, Dörthe* 2008: Vom Kontrollorgan zum Ombudsmann? Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages im Transformationsprozess der Bundeswehr, Baden-Baden.
- Spiegel-online* 2010: Bundeswehrreform. Fraktionen wollen Guttenberg auf Sparlinie zwingen. [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,736063,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,736063,00.html), (22.12.2010).
- Struck, Peter*, *Pressekonferenz* 21.2.2003: Pressekonferenz zum Thema „Weiterentwicklung der Reform“ am 21. Februar 2003 [www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030221\\_planungsweisungen\\_gi.phb](http://www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030221_planungsweisungen_gi.phb), (1.11.2005).
- TNS Infratest* 2005: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München.
- VA 2010: Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode Verteidigungsausschuss. Wortprotokoll der 39. Sitzung des Verteidigungsausschusses am Montag, dem 14. Juni 2010.
- Weise* 2010: Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz, Oktober 2010.
- Weißbuch* 1994: Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn.
- Weißbuch* 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheit Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Wieker, Volker* 2010: Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfungsauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010, [www.bmvg.de/.../Bericht\\_des\\_GenInsp\\_Endfassung\\_310810.pdf](http://www.bmvg.de/.../Bericht_des_GenInsp_Endfassung_310810.pdf), (1.12.2010).

**Abkürzungsverzeichnis**

BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Sammlung der Urteile des BVerfG
BS	Berufssoldat
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FWDL	Freiwillig Längerdienende Wehrdienstleistende
GG	Grundgesetz
GWDL	Grundwehrdienstleistende
IGH	Internationaler Gerichtshof in Den Haag
ISAF	International Security Assistance Force / Internationale Schutztruppe in Afghanistan
KFOR	Kosovo-Force
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
SaZ	Soldat auf Zeit
SFOR	Stabilization Force in Bosnien und Herzegowina
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VA	Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift