

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

61. Jahrgang · 48/2011 · 28. November 2011



## Wehrpflicht und Zivildienst

*Harald Kujat*

Das Ende der Wehrpflicht

*Peter Steinbach*

Zur Geschichte der Wehrpflicht

*Berthold Meyer*

Bundeswehrreform und Parteiendemokratie

*Wenke Apt*

Herausforderungen für die Personalgewinnung der Bundeswehr

*Heiko Biehl · Bastian Giegerich · Alexandra Jonas*

Aussetzung der Wehrpflicht. Lehren westlicher Partnerstaaten

*Ines-Jacqueline Werkner*

Wehrpflicht und Zivildienst – Bestandteile der politischen Kultur?

*Holger Backhaus-Maul · Stefan Nährlich · Rudolf Speth*

Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes

*Jörn Fischer*

Freiwilligendienste – vom Nutzen des Engagements

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

# Editorial

Mit der Aussetzung der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 wurde die Bundeswehr nach 55 Jahren zur Freiwilligenarmee. Vorangegangen war eine jahrelange, emotional geführte Debatte. Befürworter der Wehrpflicht hatten wiederholt darauf hingewiesen, dass es die Wehrpflicht sei, die dafür gesorgt habe, dass die Bundeswehr in der Mitte der Gesellschaft verankert geblieben und nicht wie die Reichswehr der Weimarer Republik zum Staat im Staate geworden sei. Kritiker hatten dagegen bemängelt, dass von Wehrgerechtigkeit aufgrund der hohen Ausmusterungsquote keine Rede mehr sein könne. Letzten Endes ermöglichten Sparzwänge und die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der Bundeswehr die rasche und relativ einvernehmliche Aussetzung der Wehrpflicht.

Die Neuausrichtung der Bundeswehr ist zur Zeit im vollen Gange. Im Oktober wurden die Pläne für Standortschließungen und -verkleinerungen vorgestellt. Eine große Herausforderung liegt in der Rekrutierung von quantitativ und qualitativ ausreichendem Personal. Die Gefahr, dass aus der Bundeswehr eine „Unterschichtenarmee“ werde, wird oft beschworen. Mit Blick auf die Armeen westlicher Partnerstaaten, die zum Teil schon vor Jahrzehnten die Wehrpflicht abgeschafft haben, lassen sich die pessimistischen Vorhersagen aber nur bedingt bestätigen. Die Bundeswehr als Freiwilligenarmee muss nun – wie jeder andere Arbeitgeber auch – Rahmenbedingungen bieten, die es attraktiv machen, den Soldatenberuf zu ergreifen.

Das Ende des Wehrdienstes zog auch das Ende des Zivildienstes nach sich. Hatten Ersatzdienstleistende in den ersten Jahrzehnten nach Einführung der Wehrpflicht häufig noch als „Drückeberger“ gegolten, so wandelte sich das Bild allmählich zum sympathischen „Zivi“, auf den zahlreiche soziale Einrichtungen kaum mehr verzichten wollten oder konnten. Mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes versucht die Bundesregierung, die entstandene Lücke zu schließen. Dabei gilt es, die unterschiedlichen Logiken eines staatlichen Pflichtdienstes, wie es der Zivildienst war, und des freiwilligen zivilgesellschaftlichen Engagements, das durch den Bundesfreiwilligendienst erschlossen werden soll, zu beachten.

*Anne Seibring*

Harald Kujat

# Das Ende der Wehrpflicht

Essay

**S**treitkräfte müssen sich fortlaufend den veränderten außen- und sicherheitspolitischen Verhältnissen anpassen, damit sie auf neue Herausforderungen

**Harald Kujat**

Geb. 1942; General a. D. der Luftwaffe; 2000 bis 2002 Generalinspekteur der Bundeswehr; 2002 bis 2005 Vorsitzender des Militärausschusses der NATO.

und Risiken angemessen reagieren können. Dies gilt insbesondere seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, seit sich die gegnerischen Blöcke

mit ihren erstarrten Fronten aufgelöst haben. In der Folge hat die Erweiterung der Nordatlantischen Allianz (NATO), die strategische Partnerschaft der NATO mit Russland und die Schaffung eines euro-atlantischen Stabilitätsraums durch den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat die geopolitische Lage Deutschlands positiv verändert. Wie andere europäische Staaten hat auch Deutschland seine Friedensdividende eingelöst und eine selbst im historischen Maßstab bemerkenswerte Abrüstung vollzogen.

Als größter und wirtschaftlich stärkster Staat der Europäischen Union (EU) und als zweitgrößter Mitgliedsstaat der NATO ist Deutschland jedoch größere außen- und sicherheitspolitische Gestaltungsmacht zu gewachsen. Unsere Verbündeten erwarten daher, dass Deutschland deutlich mehr Verantwortung für die Sicherheit Europas und die Stabilität weltweit übernimmt. Deutschland wird ein größerer Beitrag als bisher zur gemeinsamen Sicherheitsvorsorge der NATO und zur politischen und militärischen Durchsetzung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU abverlangt.

Im Jahr 2000 begann eine grundlegende Reform der Bundeswehr, nachdem sie einige Jahre zuvor die Auflösung und die Integration eines Teils der Nationalen Volksarmee der DDR erfolgreich bewältigt hatte. Wie die

Transformation der NATO war diese Reform auf Kontinuität angelegt. Aus finanziellen Gründen ist sie nach 2002 nicht fortgeführt worden. Ein Reformstau war die Folge. Nun steht die Bundeswehr zum dritten Mal in zwanzig Jahren vor einer Reform, die als völlige Neuausrichtung konzipiert ist. Es geht um höhere Leistungsfähigkeit, mehr Effizienz und größere Einsatzrealität. Die Bundeswehr soll professioneller, schlagkräftiger, moderner und attraktiver werden. Es geht aber auch um die Frage: Was können wir uns an Sicherheitsvorsorge leisten, was müssen wir uns leisten? Das Bundesministerium der Verteidigung erklärte, Ziel der Neuausrichtung sei es, „die Bundeswehr so aufzustellen, zu finanzieren und auszustatten, dass Deutschland nachhaltig befähigt ist, gemeinsam mit seinen Partnern einen gewichtigen militärischen Beitrag zur Sicherheit des Landes und des Bündnisses sowie zur Sicherung von Frieden und Stabilität in der Welt zu leisten.“<sup>1</sup>

## Historischer und gesellschaftlicher Bruch

Anders als bisher wird diesmal mit der Aussetzung der Wehrpflicht ein historischer und gesellschaftlicher Bruch vollzogen. Wenngleich die Konsolidierung des Bundeshaushalts, zu der auch die Bundeswehr einen Beitrag leisten muss, den Anstoß gab, ist das Ende der Wehrpflicht der eigentlich bestimmende Faktor für die Neuausrichtung der Bundeswehr. Dabei stand als politischer Schachzug die Entscheidung zur Aussetzung der Wehrpflicht am Anfang des Reformprozesses und ist nicht – wie es bei einer aufgaben- und fähigkeitsorientierten Planung eigentlich geboten wäre – dessen Ergebnis. Die Konsequenzen dieses Vorgehens werden entscheidend dafür sein, ob die Bundeswehr künftig in der Lage sein wird, die ihr gestellten Aufgaben zu erfüllen.

Nachdem seit Jahren von den Gegnern der Wehrpflicht argumentiert wurde, sie sei sicherheitspolitisch und gesellschaftlich überholt, bedeutete bereits die Verkürzung des Wehrdienstes auf sechs Monate – 2009 bei

<sup>1</sup> Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Sachstand zur Neuausrichtung der Bundeswehr. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 21.9.2011.

der Regierungsbildung beschlossen – praktisch den Einstieg in den Ausstieg. Der frühere Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg verschärfte den politischen Druck zur Aufgabe der Wehrpflicht mit seiner Argumentation, dass Wehrgerechtigkeit nicht mehr gegeben sei, wenn nur 17 Prozent eines Jahrgangs Wehrdienst leisteten. Schließlich wurde die Wehrpflicht nach 55 Jahren zum 1. Juli 2011 ohne eine vertiefte sicherheitspolitische Diskussion der Rahmenbedingungen sowie der Konsequenzen ausgesetzt. Das Grundgesetz wurde jedoch nicht geändert, sodass wohl für den einen oder anderen Politiker die theoretische Option einer späteren Reaktivierung, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte, ausschlaggebend für seine Entscheidung war.

Das Argument der Wehrgerechtigkeit wird auch weiterhin herangezogen, wenn es gilt, das Ende der Wehrpflicht zu rechtfertigen. Dass in den Jahren 2000 bis 2010 immer weniger Wehrpflichtige ihren Dienst ableisten mussten, war jedoch keine unabänderliche Entwicklung. Bis zur Bundeswehrreform des Jahres 2000 sind noch etwa 135 000 junge Männer eingezogen worden. Mit dem damaligen Reformkonzept wurde die Möglichkeit der flexiblen Ableistung des Wehrdienstes, einschließlich des freiwilligen zusätzlichen Wehrdienstes, geschaffen. Bei durchschnittlichen Jahrgangsstärken von 400 000 Wehrpflichtigen konnten jährlich etwa 100 000 Wehrpflichtige eingezogen werden. 33 Prozent eines Jahrgangs wurden nicht gemustert, waren nicht wehrdienstfähig oder galten als Wehrdienstausnahmen, leisteten anderweitig Dienst oder verpflichteten sich als Soldaten auf Zeit. Bei durchschnittlich etwa 40 Prozent Wehrdienstverweigerern konnte also durchaus von Wehrgerechtigkeit gesprochen werden. In den Folgejahren wurde jedoch die Zahl derjenigen, die tatsächlich ihren Dienst ableisteten, aus finanziellen Erwägungen kontinuierlich nach unten korrigiert.

Die Feststellung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog, dass die Notwendigkeit des Wehrdienstes sicherheitspolitisch begründet sein müsse, ist unbestritten. Da die Aufgaben der Streitkräfte seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes vielfältiger, differenzierter und komplexer geworden sind, ist die Frage durchaus legitim, ob Wehrpflichtige künftig überhaupt noch in der Lage

wären, einen substantiellen Beitrag zum Fähigkeitsspektrum der Streitkräfte zu leisten. Offensichtlich haben die militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr in den vergangenen Jahren immer weniger mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen Schritt gehalten. Eine genauere Betrachtung zeigt allerdings, dass dafür nicht die Wehrpflicht, sondern die jahrelange Unterfinanzierung der Streitkräfte verantwortlich ist.

## Neuausrichtung der Bundeswehr: Fähigkeitsprofil und Personalbedarf

Grundsätzlich hat die Neuausrichtung der Bundeswehr wie jede Streitkräftereform zum Ziel, Aufgaben, Fähigkeiten und Mittel miteinander in Einklang zu bringen. Die Kernaufgaben der Bundeswehr leiten sich unmittelbar aus dem Grundgesetz ab und umfassen den Schutz Deutschlands, die Sicherung von Frieden, Freiheit und Wohlergehen des deutschen Volkes sowie die Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft in einem Bündnis kollektiver Sicherheit, der NATO, ergeben. Alle anderen nationalen und multinationalen Aufgaben sind Ableitungen aus diesen beiden Kernaufgaben.

Dem entspricht das Strategische Konzept der NATO vom November 2010, das der Kollektiven Verteidigung höchste Priorität einräumt, noch vor den beiden anderen Kernaufgaben, Krisenmanagement und Kooperative Sicherheit. Zudem haben die Staats- und Regierungschefs mit der Verabschiedung des Strategischen Konzeptes die Bindungswirkung des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags durch die Festlegung verstärkt, dass sie „einander immer gegen einen Angriff unterstützen“ werden und dass „diese Verpflichtung fest und bindend“ sei. Sie wollen daher sicherstellen, dass die NATO über das gesamte Spektrum von Fähigkeiten verfügt, die notwendig sind, um jede Art von Bedrohung der eigenen Bevölkerung abzuschrecken und abzuwehren, und sie haben sich verpflichtet, die dazu notwendigen robusten, mobilen und verlegbaren konventionellen Kräfte aufzubauen und zu unterhalten.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Strategic Concept, adopted by the Heads of State and Government in Lisbon, 20. 11. 2010, online: [www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf](http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf) (18. 10. 2011).

In diesem Zusammenhang wurde ein Fähigkeitsprofil beschlossen, das gleichzeitig die Durchführung von zwei großen Operationen hoher Intensität und mehreren kleineren Operationen im Rahmen der Kollektiven Verteidigung und als Krisenreaktion auch über strategische Entfernungen ermöglicht. Entsprechend gilt für die Bundeswehr als „konkrete nationale Zielvorgabe (...) die Befähigung zum gleichzeitigen durchhaltefähigen Einsatz von bis zu 10 000 Soldatinnen und Soldaten bei Übernahme der Verantwortung einer Rahmennation für landgestützte Einsätze in bis zu zwei Einsatzgebieten und zusätzlich zu einem maritimen Einsatz“.<sup>¶</sup> Diese bündnispolitischen und nationalen Vorgaben sind für das Fähigkeitsprofil, den Umfang und die personelle Struktur der Bundeswehr maßgeblich.

Bei der Ausplanung des nationalen Fähigkeitsprofils sind darüber hinaus weitere Faktoren wie beispielsweise die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Konfliktes, die Art des Einsatzes, die Konfliktintensität, die wahrscheinliche Dauer sowie die geografischen und sonstigen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Ob Umfang und Leistungsfähigkeit der Bundeswehr nach der Neuausrichtung angemessen sein werden, hängt daher zum einen davon ab, ob sie in der Lage sein wird, den von der Verfassung vorgegebenen Auftrag der Landesverteidigung zu erfüllen. Zum anderen davon, ob der außen- und sicherheitspolitische Gestaltungsanspruch der Bundesregierung – vor allem in NATO und EU – militärisch hinreichend abgesichert ist.

Die Landesverteidigung Deutschlands und die Beistandsverpflichtung im Rahmen der Kollektiven Verteidigung der NATO sind auf Aufwuchs- beziehungsweise Rekonstitutionsfähigkeit angewiesen. Dafür ist eine auf Erweiterung und Verdichtung angelegte Personal- und Streitkräftestruktur erforderlich. Neben präsenten und jederzeit einsatzbereiten Verbänden sind teilaktive Verbände und Ergänzungsstrukturen vorzuhalten, die kurzfristig mit ausgebildeten Reservisten aufgefüllt werden können, deren Ausrüstung und Waffensysteme bereitstehen. Darüber hinaus muss überproportional Führungspersonal in den aktiven und teilaktiven Verbänden zur Verfügung stehen. Wehrübungsplätze sind in ausreichender Zahl vorzuhalten, um genügend Reservisten in ihren Stammverbänden in Übung zu halten.

Nun könnte man meinen, dass die Wehrpflicht im Falle der Landes- und Bündnisverteidigung jederzeit reaktiviert werden könnte. Die Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht ist jedoch keine realistische Option, da zunächst aufnahmefähige Strukturen geschaffen werden müssten, die Ausbildung viel Zeit in Anspruch nehmen würde und diese Schritte, ähnlich wie eine Mobilmachung, sicherheitspolitisch unerwünschte eskalatorische Folgen hätten. Hinzu kommt, dass viele Fähigkeiten, die für die Landesverteidigung unverzichtbar sind, auch bei Katastrophen und Notlagen im Innern benötigt werden, für Auslandseinsätze jedoch nicht erforderlich sind. In beiden Fällen sind vor allem Spezialisten für kurzfristige Einberufungen gefragt. Dank der Wehrpflicht konnten in der Vergangenheit immer genügend geeignete Spezialisten mit regionalen Bindungen für diese Aufgabe gewonnen werden. Wie wichtig dieser Teil des Aufgabenspektrums ist, zeigt die geplante Aufstellung eines Kommandos Territoriale Aufgaben und von Regionalen Sicherungs- und Unterstützungskräften.

Für Krisenreaktionen ist neben einer hohen Einsatzbereitschaft vor allem Durchhaltefähigkeit erforderlich, also ein großer Personalumfang. Der Personalbedarf für Krisenoperationen wird durch die Einsatzdauer und die Regenerationszeit zwischen zwei Einsätzen bestimmt. Um bei einem viermonatigen Einsatzzyklus mit zusätzlicher Ausbildungs- und Vorbereitungszeit sowie einem 20-monatigen Aufenthalt im Heimatstandort die Durchhaltefähigkeit über Jahre zu gewährleisten, muss hinter dem jeweiligen Einsatzkontingent mindestens das Fünffache an verfügbaren, einsatzbereiten Kräften stehen. Wegen des reduzierten Personalumfangs sollen deshalb die „Fähigkeiten mit hochtechnisierter Unterstützung“ gestärkt werden, um die Einsatzkontingente personell zu begrenzen und so die Durchhaltefähigkeit zu verbessern.<sup>¶</sup>

Bisher hat der Wehrdienst für einen großen Personalumfang gesorgt und damit insbesondere

¶ Bundesministerium der Verteidigung (Anm. 1).

¶ Vgl. ebd.

dere durch länger dienende Wehrpflichtige die Durchhaltefähigkeit erhöht. Die schon über ein Jahrzehnt andauernden Balkaneinsätze und der deutsche Beitrag zum Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan belegen dies. Zugleich haben die Wehrdienstleistenden ein hohes Aufkommen von Reservisten ermöglicht und auf diese Weise die Aufwuchsfähigkeit der Bundeswehr für die Landesverteidigung gesichert.

Durch die Neuausrichtung sollen mehr Soldaten als bisher gleichzeitig für Einsätze verfügbar sein, obwohl die Bundeswehr mit wesentlich weniger Zeit- und Berufssoldaten und ohne die Wehrpflicht auskommen muss. Dabei soll „insgesamt ein breites Fähigkeitsprofil erhalten werden“, während „durch die Priorisierung der Fähigkeiten (...) die Durchhaltefähigkeit für den Einsatz abgestuft gestärkt“ wird. Die Formulierungen „differenziertes Durchhaltevermögen“ (Heer) und „abgestuftes Durchhaltevermögen“ (Marine) deuten jedoch an, dass die Personalkürzungen und die Aussetzung der Wehrpflicht die Durchhaltefähigkeit in Einsätzen insgesamt deutlich begrenzen werden.<sup>f</sup>

Der Umfang der Streitkräfte wird laut Bundesverteidigungsministerium „einschließlich bis zu 2500 Reservisten bei bis zu 185 000 Soldatinnen und Soldaten liegen. Diese bestehen aus bis zu 170 000 Zeit- und Berufssoldaten sowie 5000 Freiwillig Wehrdienstleistenden. Dazu kommen bis zu 10 000 weitere Freiwillig Wehrdienstleistende.“<sup>f</sup> Für Einsätze werden etwa 100 000 Soldatinnen und Soldaten zur Verfügung stehen. Um bei einer insgesamt geringeren Durchhaltefähigkeit gleichzeitig bis zu 10 000 Soldatinnen und Soldaten in Einsätze schicken zu können, muss die bisherige Kategorisierung in Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte aufgegeben werden. Schließlich diene sie ebenso wie die Ausrüstungskategorien (Anfangs-, Grund- und Zielbefähigung) lediglich dazu, die mangelhafte Ausrüstung der Streitkräfte als Folge einer dramatischen Unterfinanzierung zu verschleiern. Das angestrebte Einsatzniveau lässt sich nur über eine hochwertige Ausbildung und Ausrüstung aller Einsatzkräfte erreichen.

<sup>f</sup> Vgl. ebd.

<sup>f</sup> Ebd.

Nimmt man optimistisch an, dass sich 50 Prozent der freiwillig Wehrdienstleistenden als Soldat auf Zeit verpflichten, so kann damit der Bedarf an Zeitsoldaten bei weitem nicht gedeckt werden. Die ersten Erfahrungen mit dem Modell der freiwillig Wehrdienstleistenden sind zudem nicht ermutigend. Bei einem Bewerberaufkommen von 3459 im dritten Quartal 2011 haben 22,5 Prozent die Bundeswehr bereits nach kurzer Zeit wieder verlassen.<sup>f</sup> Wie viele sich als Freiwillige weiter verpflichten, bleibt abzuwarten.

Die Jahrgangsstärken von Frauen und Männern werden voraussichtlich zwischen 2011 und 2027 von knapp 800 000 auf etwa 600 000 absinken.<sup>f</sup> Bei einem Regenerationsbedarf von 17 000 bis 18 000 Freiwilligen müssten davon jedes Jahr etwa drei Prozent für den Dienst in den Streitkräften gewonnen werden, die sich als Zeitsoldaten verpflichten. Erfahrungsgemäß ist der qualitative Bedarf nur dann zu decken, wenn mindestens drei Bewerber auf eine zu besetzende Stelle kommen. Das bedeutet, dass sich jedes Jahr mehr als 50 000 junge Männer und Frauen bei der Bundeswehr bewerben müssten. Jede Abweichung von der Norm bedeutet, dass an der Eignung Abstriche notwendig werden. Der Anteil der Frauen wird auch in Zukunft deutlich geringer sein (von 4589 Freiwilligen, die am 1. Oktober 2011 ihren Dienst antraten, waren nur 152 Frauen<sup>f</sup>). Man kann daher durchaus prognostizieren, dass die Bundeswehr trotz erheblicher Anstrengungen, die Attraktivität des Dienstes zu steigern, sowohl quantitative als auch qualitative Abstriche vornehmen muss.

Es entstehen zwar finanzielle Einsparungen durch die Reduzierung der Zeit- und Berufssoldaten und der zivilen Mitarbeiter. Diese fallen jedoch erst nach einer längeren Übergangszeit ins Gewicht. Der finanzielle

<sup>f</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Freiwillige treten ihren Dienst in der Bundeswehr an, Pressemitteilung vom 25. 9. 2011.

<sup>f</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung/Der Bundesminister, Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18. 5. 2011, Anlage „Entwicklung der Jahrgangsstärken“.

<sup>f</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Ziel von 5.000 Freiwilligen mehr als erreicht, Pressemitteilung vom 3. 10. 2011.

Aufwand für die Anwerbung und für soziale Maßnahmen im Sinne einer Steigerung der Attraktivität des Soldatenberufs wird jedoch von Anfang an deutlich ansteigen. Schließlich muss in einer mehrjährigen Übergangsphase Personal abgebaut werden, ohne die Regeneration einer unausgewogenen Personalstruktur zu unterbrechen. Finanzielle Einspareffekte stellen sich erst relativ spät ein.

## Die Bundeswehr wird eine andere werden

Seit ihrer Gründung vor 56 Jahren gehört die Innere Führung mit dem Leitbild des Staatsbürgers in Uniform und dem Führen nach Auftrag zum Wesenskern der Bundeswehr. Im Zusammenhang mit dem Ende der Wehrpflicht wurde daher auch die Besorgnis geäußert, die Bundeswehr könnte ihren Platz in der Mitte der Gesellschaft verlieren und zu einer „Unterschichtenarmee“ werden. Unbestritten hat die Wehrpflicht die Bundeswehr ganz entscheidend geprägt. Viele Offiziere haben ihren Dienst als Wehrpflichtige begonnen, andere haben sich nur deshalb zum Dienst in den Streitkräften verpflichtet, weil die Wehrpflicht so entscheidend das innere Gefüge geprägt hat. Und nicht zuletzt hat sich die große Zahl von Reservisten als eine lebendige Klammer zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft bewährt. Dass so viele junge Männer ihren Wehrdienst ableisteten und eine große Zahl später noch als Reservisten mit ihren Einheiten in Verbindung blieb, bedeutete auch eine Form der demokratischen Kontrolle von innen. Die Bundeswehr war durch die Wehrpflicht eine offene Armee in einer offenen Gesellschaft.

Das positive Klima in der Bundeswehr hat dazu beigetragen, dass sie zeitweise über 50 Prozent ihres Regenerationsbedarfs aus Wehrdienstleistenden rekrutieren konnte. Sie war in der vorteilhaften Lage, aus einem großen Potential die am besten Geeigneten auszuwählen. Und dies, nachdem sich die Bewerber bereits in der Truppe bewährt hatten. Dabei konnten die Streitkräfte auf ein breites Spektrum nach Herkunft, Bildung und Ausbildung zurückgreifen. Die Wehrpflicht war somit ein wichtiger Garant für die Qualität der Zeit- und Berufssoldaten. Mehr noch: Was die deutschen Streitkräfte gegenüber unseren Verbündeten auszeichnet, die Füh-

rungsphilosophie des Führens nach Auftrag, setzt den intelligenten, eigenverantwortlich und selbstständig handelnden Soldaten voraus. Die Bundeswehr wird daher auch in der Erziehung und Ausbildung große Anstrengungen unternehmen müssen, wenn sie diesen Anspruch aufrechterhalten will.

Die vielen Generationen von Wehrdienstleistenden und Reservisten sind immer auch für die Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft wichtig gewesen. Das war insbesondere in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der Bundeswehr vor dem Hintergrund unserer geschichtlichen Erfahrung ein Wesensmerkmal der Streitkräfte. Hinzu kamen noch vor zehn Jahren über 600 Standorte, in denen die Bundeswehrangehörigen mit ihren Familien soziale Kontakte in allen Lebensbereichen unterhielten. Nicht zuletzt waren es jedoch die vielen Millionen Wehrdienstleistenden, die einer engen Verzahnung von Bundeswehr und Gesellschaft „dienten“.

Nun bedeutet das Ende der Wehrpflicht nicht, dass die Bundeswehr ein Staat im Staate wird, an den Rand der Gesellschaft rückt und sich von ihr abschottet und isoliert. Die Innere Führung und das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform sind nicht gefährdet. Aber die Bundeswehr wird eine andere werden. Sie wird nicht mehr das ganze Spektrum der Gesellschaft repräsentieren, sondern nur einen Ausschnitt davon. Die Zahl derjenigen, die ihre in der Bundeswehr gesammelten Lebenserfahrungen in die zivile Gesellschaft mit zurücknehmen, wird sehr gering sein. Damit wird auch das Verständnis dessen schwinden, was den Beruf des Soldaten ausmacht: die vorbehaltlose Bereitschaft, Verantwortung und Risiken für die Gemeinschaft zu übernehmen und die damit verbundenen Härten und Gefahren zu ertragen.

Die Bundeswehr wird sich daher noch mehr als bisher um Interesse und Verständnis der Gesellschaft bemühen müssen. Wenn ihr allerdings die Politik die ideelle und materielle Unterstützung zukommen lässt, die Voraussetzung für die Erfüllung ihres Auftrages ist, wird sie auch nach dem Ende der Wehrpflicht eine offene Armee in einer offenen Gesellschaft sein.

Peter Steinbach

# Zur Geschichte der Wehrpflicht

Essay

Die Wehrpflicht war nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in der deutschen Öffentlichkeit ebenso diskreditiert wie die gesamte Wehrmacht und der „deutsche Milita-

**Peter Steinbach**

Dr. phil., geb. 1948;

Wissenschaftlicher Leiter

der Gedenkstätte Deutscher

Widerstand Berlin;

Professor für Neuere und Neu-

este Geschichte, Historisches

Institut, Universität Mannheim,

Schloss, 68131 Mannheim.

peter.steinbach@

uni-mannheim.de

risma- rismus“. Nach zwei Weltkriegen war mit Millionen von Toten und zwei bedingungslosen Niederlagen, nach den Leiden der Bevölkerung und territorialen Verlusten keine Rechtfertigung des Militärischen mehr möglich. Nicht nur die

Siegermächte hatten sich mit ihren politischen Versprechen – Denazifizierung, Dezentralisierung, Demilitarisierung und Demokratisierung – versichert, Deutschland nicht mehr zu gestatten, in der Mitte Europas eine Armee aufzustellen. Gewalt sollte niemals wieder von Deutschland ausgehen. Dieses Ziel entsprach durchaus deutscher Stimmungs- und Gefühlslage.

Bereits wenige Jahre nach der Kapitulation vom 8. Mai 1945 war nicht zu übersehen, dass politische Kräfte die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik anstrebten. Motor dieser Bestrebung war das sogenannte Amt Blank, die Dienststelle des Bevollmächtigten des Bundeskanzlers für die mit der Vermehrung der alliierten Truppen zusammenhängenden Fragen unter Leitung von Theodor Blank, wo sich ehemalige Militärs um die Aufstellung einer neuen Armee bemühten – in Abstimmung mit den westlichen Alliierten. Zum einen spiegelte sich darin die veränderte Weltlage: Mit der sich zuspitzenden Blockkonfrontation zwischen den neuen Weltmächten und der Gründung des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (NATO), mit Koreakrieg (1950–1953) und der sich immer mehr verfes-

tigenden europäischen Teilung, die Deutschland mit dem in Sektoren aufgeteilten Berlin besonders berührte, verstärkte sich bei der deutschen Regierung das Gefühl, an der Schwelle neuer gewaltsamer Konflikte zu stehen, die anscheinend nur durch die globale atomare Bedrohung eingedämmt wurden. Die Sicherheit Westdeutschlands wurde von den westlichen Alliierten garantiert, die bald einen eigenen Verteidigungsbeitrag von der Bundesrepublik verlangten. Die Bundesrepublik sah sich als Teil der „freien Welt“ und sollte einen Beitrag zu ihrer Verteidigung leisten. Zugleich wirkte sich die Vorstellung aus, mit der Aufstellung einer neuen bewaffneten Macht politische Souveränität erlangen zu können.

Konsequenz des sicherheits- und außenpolitischen Wandels war die Einführung der Wehrpflicht. Mehr als fünf Jahrzehnte hatte sie Bestand und wurde vor ihrer Aussetzung oftmals gerechtfertigt, ja verteidigt. Inzwischen sind die Kontroversen weitgehend beendet. Nun geht es vor allem um die Frage, ob die Umwandlung der Bundeswehr in eine Freiwilligenarmee angesichts knapper Personalressourcen gelingen kann.

Im vorliegenden Beitrag wird der Blick auf die Geschichte der Wehrpflicht gelenkt, um deutlich zu machen, wie zeittypisch viele der Argumente waren, die sich zunächst gegen und schließlich für die Wehrpflicht aussprachen. Dabei zeigt sich, dass sich erfahrungsgeschichtlich geprägte Argumente mit anderen überlagerten, die Wandlungen der Systemkonfrontation spiegelten.

## „Nie wieder Krieg, nie wieder Barras“

Die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik im Jahre 1955 hatte mehrere Herausforderungen zu bewältigen. Zum einen lehnte nicht nur die deutsche, sondern auch die europäische Öffentlichkeit eine Wiederbelebung des „deutschen Militarismus“ ab. Sicherheitspolitische Pläne konnten nur dann auf Unterstützung hoffen, wenn die neu aufgestellten deutschen Truppenverbände in europäische Verteidigungs- und Befehlsstrukturen integriert werden würden. Dieses Ziel ließ sich mit der NATO vergleichsweise leicht verwirklichen.

Innenpolitisch stellte sich die Bemühung politischer Kreise Westdeutschlands um die



Wiederbewaffnung der Bundesrepublik als eine ungleich größere Herausforderung dar. Als in der ersten Hälfte der 1950er Jahre über die Wehrpflicht gestritten und zugleich insgeheim durch das Amt Blank die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik vorbereitet wurde, befanden sich noch zehntausende deutscher Soldaten in sowjetischer Kriegsgefangenschaft. Zerbombte Städte, vertriebene Landsleute aus den Ostgebieten, die Teilung Deutschlands in zwei deutsche Staaten – das waren die äußeren Folgen von „Hitlers Krieg“, wie man sagte. An einem neuen Krieg wollte sich keiner beteiligen. Stattdessen bekannten sich viele gegen Atombewaffnung und „Atomtod“ oder zum radikalen Pazifismus, der wenig später die Ostermärsche prägte.

„Nie wieder Krieg, nie wieder Barras<sup>†</sup>, nie wieder Wehrmacht, nie wieder auf Menschen schießen zu müssen!“, das war Anfang der 1950er Jahre zunächst eine der Konsequenzen, die die weitaus größte Mehrheit der Bevölkerung aus den Weltkriegen zog, von denen der Erste Weltkrieg als europäische Urkatastrophe, als europäischer Bürgerkrieg, als Ausdruck einer Todessehnsucht „in Stahlgewittern“ empfunden worden war, und die schließlich zum Vernichtungskrieg, zum Zivilisationsbruch, zur Katastrophe der „Endlösung der Judenfrage“ als Ausdruck eines rassenideologisch gerechtfertigten Abgrenzungswahns geführt hatte.

Diese Stimmungen waren aber nur eine Seite der Debatte. Viel tiefer rührte vermutlich die moralische Diskreditierung der Wehrmachtsoldaten nach 1945. Sie waren als Geschlagene in völlig veränderte Lebensverhältnisse heimgekehrt. Das Ansehen, das sie in der Zeit des Nationalsozialismus genossen hatten, war verspielt. Bald hieß es, die deutsche Wehrmacht habe die Voraussetzungen für den Völkermord geschaffen: Mitwirkung der obersten Wehrmachtsführung an der Vorbereitung eines Angriffskrieges, an der Versklavung und Ausplünderung der besiegten Staaten, schließlich an der Realisierung des Völkermords in Vernichtungslagern, solange die Fronten standhielten. Die Debatte über die Wehrmacht als „verbrecherische Organisation“ hatte die Verhandlungen des Nürnberger Militärtribunals gegen hohe Offiziere wie Wilhelm Keitel und

<sup>†</sup> Barras bezeichnet die Armee, „zum Barras müssen“ die Wehrpflicht.

Alfred Jodl und schließlich gegen führende Offiziere der Wehrmacht begleitet.

Die Wehrpflicht in der frühen Bundesrepublik war also höchst umstritten. Kampagnen wurden gestartet, um den Gemeinsinn zu stärken, der sich auch im Wehrdienst äußern sollte. „Miteinander füreinander“ hießen sie, wenn sie Gemeinsinn stärken, „Ohne mich!“, wenn sie fehlenden Gemeinsinn beklagen sollten. Denn die Vorstellung, das Gemeinwesen mit der Waffe zu verteidigen, blieb moralisch zutiefst diskreditiert. Hatten die Nationalsozialisten doch einen Krieg entfesselt, der als Verteidigungskrieg bezeichnet wurde und sich nicht nur als Angriffs-, sondern auch als Rassen- und Weltanschauungskrieg erwiesen hatte und nur durch die Mitwirkung der Wehrmachtsführung möglich gewesen war. Viele ihrer Offiziere gehörten zu der ersten Offiziersgeneration in der Bundesrepublik.

## Stimmungswechsel im Zuge der Blockkonfrontation

Die ablehnende Stimmung veränderte sich unter dem Einfluss des Kalten Krieges. Dieser hatte sich schon vor der Gründung der Bundesrepublik abgezeichnet und mit der Korea-Krise zugespitzt. 1949 war das nordatlantische Verteidigungsbündnis gegründet worden. Die USA proklamierten Eindämmung und Zurückdrängung des Ostblocks. Es war klar, dass die westdeutsche Regierung an den Verteidigungsanstrengungen beteiligt werden sollte – nicht nur finanziell. Das Bedrohungsgefühl des Westens verstärkte sich mit jeder Krise des Ostblocks, weil diese osteuropäischen Krisen – wie 1953 in der DDR, 1956 in Ungarn, 1968 dann noch einmal in Prag und schließlich 1979 in Afghanistan – immer unter Einsatz von Waffen unterdrückt, aber niemals wirklich gelöst wurden und deshalb bedrohlich virulent blieben.

Die Demarkationslinien zwischen den deutschen Besatzungszonen der Alliierten wurden zur Frontlinie zwischen Ostblock und dem Westen. Besonders spürbar war dieser „Systemkonflikt“ in Deutschland. Damit wurde die Bundesrepublik als potentielles Kriegsgebiet wahrgenommen. Die Aufstellung bewaffneter Verbände sollte zugleich deutlich machen, dass das 1945 besiegte Deutschland schrittweise größere Souve-

ränität erlangte. Der Bonner Regierung ging es niemals allein um die Integration der ehemaligen drei westlichen Besatzungszonen in ein westliches Verteidigungs- und Wirtschaftsbündnis, sondern ihr Ziel richtete sich auf die Erlangung voller staatlicher Souveränität. Das verbreitete Verständnis von staatlicher Souveränität verlangte nach „bewaffneter Macht“ und einer neuen Armee.

Dies hatte die Überwindung von Vorbehalten zur Voraussetzung, die sich in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung in den nach 1938/39 von den Nationalsozialisten besetzten Staaten Europas niederschlugen. Nicht vergessen waren in den Benelux-Staaten, in Frankreich, in Skandinavien, Italien, in Griechenland und anderswo die Opfer der deutschen Besatzungsherrschaft. In Großbritannien und in den USA nährten Kriegsfilm alte Feindbilder. Dabei war der rasche Aufbau einer neuen „Bundeswehr“ nur mit der allgemeinen Wehrpflicht zu erreichen. Nur mit ihr konnte unverzüglich eine Armee mit mehreren hunderttausend Soldaten aufgebaut werden. Also musste der Wehrdienst als Dienst für ein demokratisch legitimes Gemeinwesen gedeutet werden, das verteidigungswert war, weil es als – aus dem Osten – bedrohte und deshalb stets gefährdete freiheitliche politische Lebensform galt.

Die westdeutsche Regierung unter Konrad Adenauer machte in den 1950er Jahren außenpolitisch schnelle Fortschritte und leitete nicht nur die Integration des westdeutschen Teilstaates in das atlantische Verteidigungsbündnis der NATO ein, sondern bereitete auch die Einbindung der Bundesrepublik in die sich herausbildenden neuen Strukturen eines politisch geeinten Westeuropas, mit Montanunion, Euratom und Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft, vor. Die Korrektur des Gefühls, nie wieder Waffen tragen zu wollen, das in der westdeutschen Gesellschaft verbreitet war, stellte die Verantwortlichen innenpolitisch vor eine ernsthafte Herausforderung.

## Gründung der Bundeswehr und Einführung der Wehrpflicht

Wie sollte dieses Ziel bei der verbreiteten Ablehnung des Krieges und der Wehrmacht durch die deutsche Bevölkerungsmehrheit durchgesetzt werden? Drei Grundbedingun-

gen waren dabei zu erfüllen. Die Bundeswehr musste erstens eine Parlamentsarmee sein – kein Generalstab, kein Staat im Staate, keine Absonderung des Offizierskorps, das ebenso durch die Reichswehr- wie durch die Wehrmachttradition geprägt war; der vom Parlament kontrollierte Verteidigungsminister sollte den Oberbefehl über die Bundeswehr ausüben. Die neuen Soldaten sollten zweitens „Staatsbürger in Uniform“ sein, mit allen staatsbürgerlichen Rechten. Die Bundeswehr sollte Aufgaben in der politischen Bildung übernehmen und mit dem Konzept der Inneren Führung ein neues Modell militärischer Führung überhaupt verwirklichen. Eine eigens dafür geschaffene Akademie, die Führungsoffiziere zu absolvieren hatten, sollte den Geist des neuen deutschen Parlamentsheeres prägen. Dritte Grundbedingung war die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht: Sie wurde nicht nur als Ausdruck eines Gemeinschaftsgefühls, sondern als Grundlage gesellschaftlicher Verankerung und Zivilisierung der bewaffneten Macht im neuen Verfassungsstaat gedeutet. Sie galt als Symbol der Einsatzbereitschaft für den freiheitlichen Verfassungsstaat, als den sich die Bundesrepublik verstand. Und weil alle Männer eines bestimmten Jahrgangs damit rechnen mussten, „gezogen zu werden“, galt die allgemeine Wehrpflicht als Ausdruck völliger Gleichheit. Dabei wurde sie nicht nur als Verpflichtung, sondern auch als Recht des – zunächst nur männlichen – Staatsbürgers gedeutet.

Manche Politiker sprachen sogar von der Bundeswehr als einer „Schule der Nation“. Erst wenn alle als „tauglich“ befundenen Männer zum „Dienst mit der Waffe“ gezogen wurden und ohne Ansehen ihrer Person, ihrer Herkunft, Bildung und beruflicher Fähigkeit 18 Monate den Grundwehrdienst ableisten müssten, dann, so sagte man, sei die Bundeswehr fest in der Gesellschaft verankert. Durch den allgemeinen Wehrdienst würde jede Gefahr politischer und sozialer Separierung der bewaffneten Macht von der Bevölkerung verhindert. Man könne schließlich durch einen „Staatsbürgerkundeunterricht“, der Teil der militärischen Grundausbildung sein müsse, Defizite der politischen Bildung ausgleichen und einen neuen Gemeinschaftsgeist schaffen, der – das darf nicht vergessen werden – durch die politisch-religiöse Überhöhung einer sogenannten Volksgemeinschaft diskreditiert war.

So überlagerte sich das Konzept der Inneren Führung mit dem Konzept der Wehrpflicht. Flankiert wurde diese gesellschaftliche Einrichtung durch die Einrichtung des Wehrbeauftragten, dessen Aufgabe vor allem die Wahrung der Grundrechte des Soldaten und die Durchsetzung der Inneren Führung war. Es war also nicht nur die Wehrpflicht, die die gesellschaftliche Akzeptanz der Bundeswehr erhöhte, sondern es war die gelungene neue militärische Führungsdoktrin, die nicht selten gegen sarkastische Kritik der Altgedienten an den angeblichen „Moden“ innerer Führung durchgesetzt und durch die Gründung der Bundeswehrhochschulen noch einmal stabilisiert wurde.

Wenn die neue Bundeswehr als eine demokratisch legitimierte Armee im freiheitlichen Verfassungsstaat akzeptiert werden sollte, kam es aber nicht nur auf eine gesellschaftlich breite Verankerung in der deutschen Gesellschaft an, sondern auch auf die Akzeptanz in den europäischen Nachbarstaaten. Wichtig war deshalb die Einbindung der neuen Bundeswehr in das westliche Bündnis und die Unterstellung ihrer Bataillone und Divisionen unter übernationale Kommandostrukturen. Ebenso entscheidend war der dauerhafte Verzicht auf Atomwaffen. Aber auch die Hoffnung, dass die Bundeswehr politisch kontrolliert und dem Bundestag unterstellt werden würde, verringerte die Befürchtungen im westlichen Ausland. Schließlich verstand man auch, dass es sich nicht um eine Neuauflage der Wehrmacht, sondern um eine parlamentarisch kontrollierte Bürgerarmee handelte, die gut in gemeinsame Verteidigungsstrukturen einzufassen war.

Wie das Ringen um eine Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und die Wehrpflicht ausging, ist bekannt: Die Bundeswehr wurde 1955 gegründet; ein Jahr später trat das Wehrpflichtgesetz in Kraft.<sup>¶</sup> In überraschend kurzer Zeit wurde der Wehrdienst mehrheitlich akzeptiert. Der Kalte Krieg verstärkte die politische Unsicherheit und rechtfertigte die Wehrpflicht. Die Bundeswehr wuchs rasch an, ihre Einheiten wurden permanent geteilt und mutierten zu Keimzellen neuer Einheiten. Das größte Problem war der Mangel an Offizieren, die gut ausgebildet waren. Die Wehrpflicht galt bald als Erfolgsmodell auch in anderen

<sup>¶</sup> Vgl. APuZ, (2005) 21, mit dem Themenschwerpunkt „50 Jahre Bundeswehr“.

Bereichen: In wirtschaftlich unsicheren Zeiten boten sich Überbrückungsmöglichkeiten, Führerscheine für LKW oder Boote konnten erworben, Sprachen erlernt, Fertigkeiten erworben werden. Zusätzliche Chancen boten die Bundeswehrhochschulen, die nicht zuletzt auch die Voraussetzungen für die berufliche Integration der Soldaten nach ihrer Entlassung aus der Bundeswehr verbesserten.

Die Wehrpflicht blieb für einen Zeitraum von mehr als fünf Jahrzehnten ein wichtiger Bestandteil der freiheitlichen Verfassungsordnung des Grundgesetzes der Bundesrepublik. Sie war Ausdruck einer individuellen Verpflichtung und Bekenntnis zu einer gesellschaftlich verankerten Bundeswehr.

## Recht auf Kriegsdienstverweigerung und Ersatzdienst

Ebenso wichtig wie die Verpflichtung zum Wehrdienst war das Recht zur Verweigerung des Kriegsdienstes aus Gewissensgründen, zunächst in der Gesellschaft heftig umstritten und als Ausdruck einer „Ohne-mich-Gesinnung“ abgelehnt. Ersatzdienstleistende wurden keineswegs immer respektiert. Manche Firmen stellten keine Bewerber ein, die sich nicht hatten „ziehen“ lassen oder ihr Recht auf „Ersatzdienst“ wahrgenommen hatten. „Wehrdienstverweigerer“ galten als „Drückeberger“. „Ersatzdienstleistende“ wurden als „Verweigerer“, nicht als „Zivildienstleistende“ bezeichnet, die sich für eine andere Art des Dienstes für die Gemeinschaft entschlossen hatten.

In der DDR, die 1962 die Wehrpflicht einführte, hingen Studien-, Ausbildungs- und Berufschancen von einem mehrjährigen nationalen „Ehrendienst“ ab. Kriegsdienstverweigerer in der DDR konnten seit 1964 dem Dienst mit der Waffe als „Bausoldaten“ entgehen und wurden dennoch uniformiert. Das Verhalten von Totalverweigerern, die auch den Ersatzdienst ablehnten, galt als „strafbewehrt“, das heißt, sie wurden wie Verbrecher behandelt und nicht selten inhaftiert – auch im westlichen Teil Deutschlands.

Das Ansehen der „Zivis“ in der Bundesrepublik änderte sich in den 1970er und vollends in den 1980er Jahren, als der Ersatzdienst in der Bundesrepublik dem Wehrdienst gleichgesetzt und gesellschaftlich anerkannt wurde.

Denn mit dem Zivildienst wurden die Sozial-etats entlastet, er erschien sogar als Voraussetzung dafür, dass viele Sozial- und Pflegedienste überhaupt finanziert wurden. Dass schließlich der Zivildienst wichtiger zu sein schien als der Wehrdienst, wurde spätestens dann deutlich, als die Beibehaltung der Wehrpflicht mit der Notwendigkeit des Zivildienstes begründet werden sollte und die Sozialverbände, die Zivildienstleistende einsetzten, auf die Folgen der Aussetzung für die Finanzierung von Versorgungs- und Pflegediensten hinwiesen. Der Ersatzdienst entlastete das Sozialsystem, das Ansehen der „Dienstleister“ und der Dienstverweigerer war mittlerweile etwa gleich hoch und entsprach der Statistik. Denn von jedem Jahrgang wurde etwa ein Drittel gezogen, ein Drittel ausgemustert, ein Drittel absolvierte den Ersatzdienst.

## Nach dem Kalten Krieg

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich die strategische Bedeutung der Bundeswehr. Deutschland war seit 1989 nicht mehr an den Grenzen bedroht. Die Krise der NATO wurde nicht recht wahrgenommen, denn globale Krisen, der Zerfall ganzer Staaten und Blöcke, ethnisch-konfessionelle Konflikte und Bürgerkriege verlangten eine neue Art der Intervention. Aus der Bundeswehr wurde eine Interventionsarmee, die im Bündnis militärische Aufgaben übernahm und zugleich in ihrem Selbstverständnis Friedens- und Aufbauleistungen zu erbringen hatte. Immer mehr rückten Bündnisverpflichtungen, aber auch Versuche in den Mittelpunkt, Deutschland als Machtfaktor in weltpolitischen Konflikten sichtbar zu machen.

Dabei ging es auch um die Demonstration von Souveränität. Im Kosovo, am Horn von Afrika, im Kongo und in Afghanistan – immer ging es auch darum zu zeigen, dass Deutschland nicht nur als zivile Macht, sondern auch militärisch Einfluss nehmen konnte. Dass diese Einsätze die Kräfte der Bundeswehr überstrapazierten, viel Geld kosteten und ganz neue Fertigkeiten der Einsatzkräfte verlangten, das rückte viel langsamer in das Bewusstsein. Soldaten kamen im Einsatz um, klagten über mangelnde Ausrüstung, waren irritiert über die geringe Unterstützung und Anerkennung in politischer und moralischer Hinsicht. Nun zeigte sich, dass frühe Hin-

weise auf veränderte Sicherheitslagen Konsequenzen hatten. Die Kosten der Einheit mussten aufgebracht, das Sozialsystem finanziert werden. Staat ist immer klamm, gewiss. Aber irgendwie war eine Grenze spürbar. Reformdiskussionen setzten immer wieder ein, Kommissionen tagten, legten Berichte vor, ohne aber realistische Konsequenzen anzustoßen. Das änderte sich erst in unseren Tagen.

In den 1990er Jahren schien die verteidigungspolitische Debatte an einem Punkt angekommen zu sein, an dem nicht mehr Konzeptionen, sondern Haushaltszwänge den Rahmen für grundlegende Entscheidungen und Neuorientierungen absteckten. Finanzielle Zwangslagen engten Spielräume verantwortlicher Entscheidung ein. Das spürten auch andere Gesellschaften, die sich von dem Konzept der Wehrpflicht verabschiedeten und sich dennoch zum Prinzip politischer Freiheit bekennen. Deshalb kam es darauf an, die Argumente, die für und gegen die Wehrpflicht angeführt wurden, immer wieder zu prüfen.

Zum einen hieß es, die Wehrpflicht diene der Verankerung der bewaffneten Macht in der Gesellschaft und verhindere, dass mit der Armee ein Staat im Staat entstehe. Die Abschaffung der Wehrpflicht würde diese Verbindung lösen und deshalb die demokratische Legitimation der Bundeswehr beeinträchtigen.

In vielen gefestigten westlichen Demokratien wie den USA, in Frankreich, Spanien, Schweden und Großbritannien wurde die Wehrpflicht abgeschafft – zuweilen vor vielen Jahren, ohne Gefährdung des politischen Systems. Darin spiegelte sich nicht nur eine veränderte Sicherheitslage, sondern auch politisches Selbstbewusstsein. Eine Gesellschaft muss so stark sein, dass sie die Isolierung der Armee verhindert. Mit dem Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges hatten Armeen überdies andere Funktionen zu übernehmen als die Landesverteidigung. Sie wurden zu Interventions- und Einsatzarmeen umgebildet und mussten polizeiliche, friedensstiftende oder auf die Versorgung der Zivilbevölkerung in Krisengebieten gerichtete Anstrengungen übernehmen. Alle Beispiele zeigen, dass gefestigte Demokratien durchaus ohne Wehrpflicht stabil sein können.

In Deutschland schien man viel zu lange und viel zu weit von dieser Einstellung ent-

fernt zu sein. Hier galt die Wehrpflicht häufig als Ausdruck besonderer Verantwortung des wehrpflichtigen Bürgers für seinen Staat. Die Frage war, ob dieses Argument noch trug angesichts der nicht einmal von den Anhängern der Wehrpflicht bezweifelten faktischen Wehrungerechtigkeit. Die Zahl der Wehrpflichtigen schwankte und befand sich seit etwa 1995 auf Talfahrt. Heirateten Wehrpflichtige vor 30 Jahren noch in jungen Jahren, um Trennungsgeld zu beziehen und ihren Sold aufzubessern, so konnten sie später durch ein Jawort dem Wehrdienst entkommen. Von Wehrgerechtigkeit sprach bald niemand mehr.

## Wehrpflicht als Dienst an der Gemeinschaft?

Häufig wurde behauptet, der Wehrdienst stärke den Gemeinsinn. Aber trifft hier nicht zu, was so oft in der Politik gilt? Denn Argumente haben nicht nur zwei Seiten, sondern spiegeln ihre Entstehungszeit. In der Tat galt seit dem 19. Jahrhundert auch in Mitteleuropa, dass die übernommene Verpflichtung des Bürgers, seinen Staat zu verteidigen, Ausdruck einer engen Verbindung zwischen dem Bürger und seinem Gemeinwesen war. Im Zuge der Reformen des 19. Jahrhunderts lernte der Staatsbürger, politische Verantwortung zu empfinden. Er wurde vom Untertanen zum Bürger. Im Absolutismus waren Soldaten in die Heere gepresst, war jede Entfernung aus den Reihen der Soldaten schwer bestraft worden, sollten Offiziere nicht nur befehlen, sondern „ihre Leute“ oft mit drakonischen Strafen zusammenhalten.

In der Amerikanischen Revolution wurde erstmals spürbar, welche Kraft in der Bewaffnung einer Bevölkerung steckt, die sich zur Volkssouveränität bekannte und diese gerade im bewaffneten Konflikt praktizierte. „Ich wollte, ich hätte zwei Leben“, sagte der junge amerikanische Revolutionär Paul Revere, als er vor den britischen Gegnern stand, „dann könnte ich meinem Land zwei Leben geben.“ Er starb übrigens eines natürlichen Todes und wurde in amerikanischen Lesebuchgeschichten zum Helden. Allerdings macht Revere deutlich, wie weit die Opferbereitschaft des Einzelnen für ein Gemeinwesen ging, dessen Verfassungsordnung der Bürger akzeptierte. Nationalbewusstsein und Verfassungspatriotismus überlagerten und steigerten sich gegenseitig. Dies

zeigte sich nach der „Großen“ Französischen Revolution, als mit der „Levée en masse“ die entscheidende Wende erreicht und Europa von nationalbewussten und von der Notwendigkeit der Revolution überzeugten Franzosen grundlegend verändert werden konnte.

Die französischen Soldaten der Revolutionszeit identifizierten sich mit ihrer Nation, sie verteidigten die Revolution gegen die Alten Mächte. Sie waren beseelt von ihrer weltumstürzenden Mission und gehorchten keinem Zwang mehr, sondern unterwarfen sich freiwillig dem militärischen Drill, um sich in Disziplin einzuüben und die Schlagkraft zu erhöhen. Wie eine Walze fegte die französische Armee nach der Revolution über Europa hinweg – sie verteidigte Frankreich und verstand sich zugleich als Propagandist und Verbreiter französischer Ideale von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit.

Bekämpft wurden sie in den napoleonischen Kriegen von glühenden Verteidigern der von Frankreich angegriffenen Länder gegen französische Despotie. In Spanien und in Tirol stießen französische Truppen erstmals auf Gegner, die vor allem der Wille beseelte, ihr Land gegen Eindringlinge zu verteidigen. Freiheitskriege ergreifen die Herzen und machen deutlich: Wehrwille kann ungeahnte Kräfte entfalten, wenn er durch Patriotismus gespeist wird. Kleine Völker konnten große Armeen besiegen. Dies hatten bereits Jahrhunderte früher die Verteidigungsanstrengungen der Schweizer gezeigt, die im Kampf gegen angebliche Feinde ihrer Freiheit immer zum Volkskampf geblasen hatten.

Einen Durchbruch bedeutete für den Gedanken der Wehrpflicht der Befreiungskrieg in Deutschland, zumindest schien es im Rückblick so. Tatsächlich konnte von einer allgemeinen Volksbewaffnung keine Rede sein, denn es waren einzelne Soldaten und Verbände, die sich aus tiefer Bindung an den entstehenden, vor allem in den Vorstellungen der „Befreiungskämpfe“ existierenden deutschen Nationalstaat dazu bekannten, ihr Leben einzusetzen. Sie fanden sich in Schillers Appell wieder: „Und setzet ihr nicht das Leben ein“ und wollten mit dem eigenen Leben die Zukunft ihrer Nation sichern.

Mit der Revolution von 1848 setzte sich erstmals das Prinzip der Volkssouveränität gegen

das monarchische Prinzip durch, aber es siegte nicht. Denn mit dem Scheitern der Badischen Aufstände triumphierte das königliche Heer über demokratisch gesonnene Aufständische. Mit der Reichsgründung von 1871, einer „Revolution von oben“, wurde die allgemeine Wehrpflicht in der Reichsverfassung festgeschrieben, allerdings mit entscheidenden Einschränkungen. Soldaten, die unter der Fahne standen, besaßen kein Wahlrecht. So sollte die bewaffnete Macht davor geschützt werden, in politische Konflikte der demokratischen Massengesellschaft hineingezogen zu werden. Das passive Wahlrecht der Uniformträger war nicht eingeschränkt worden. Deutlich wird auf diese Weise, dass der Obrigkeitsstaat dem Gedanken der Volksbewaffnung misstraute, vielleicht sogar mit Berechtigung, denn ein Revolutionstheoretiker wie Friedrich Engels vertrat die Meinung, die deutschen Arbeitermassen hätten in der Armee Disziplin, gleichsam revolutionäre „Manneszucht“, gelernt. Und weil Engels die großen sozialdemokratischen Wahlerfolge des endenden 19. Jahrhunderts hochrechnete, träumte er schließlich von einer revolutionären Volksarmee.

In der Weimarer Republik kam es dann ganz anders. Im Versailler Friedensvertrag war die bewaffnete Macht des Deutschen Reiches zu einer Schrumpfgroße mutiert: Ein 100000-Mann-Heer, keine Luftwaffe und eine Reichsmarine, deren größte Schiffseinheiten man „Westentaschenpanzerschiffe“ nannte, waren die Folge. Im Kapp-Putsch von 1920, der ersten großen Krise der Weimarer Republik, hatte sich die Reichswehr geweigert, in die innenpolitischen Kämpfe einzugreifen. Freikorps prägten das Bild. Sie verstanden sich als Träger eines demokratischen Verteidigungswillens, hassten aber die demokratisch gewählte Reichsregierung. Sie wollten an die Zeit der sogenannten Befreiungskriege anknüpfen, ohne deren Orientierung an den Grundsätzen einer Bürgergesellschaft zu teilen. „Truppe schießt nicht auf Truppe“, erklärte Hans von Seeckt, der wenig später zum Chef der Heeresleitung der Reichswehr ernannt wurde, und verstärkte so die Tendenz der Abkapselung der bewaffneten Macht. Staat im Staate sollte und wollte sie sein und wurde doch nur Spielball im Kampf um die Republik.

Sieger waren 1920 letztlich die entschiedenen Gegner der Republik, deren Republikfeindschaft später Hitler artikuliert. Er wusste,

dass allein die Reichswehr seiner Herrschaft gefährlich werden konnte. Deshalb versuchte er wenige Tage nach seiner Machtübernahme, die Reichswehrführung zu lähmen. Gegen Pazifismus, für Revision des Versailler Vertrages, schließlich für die Eroberung von „Lebensraum“ wollte er seine Wehrmacht einsetzen. Er rüstete auf, schuf eine schlagkräftige Kriegsmarine, ließ eine Luftwaffe aufbauen und führte 1935 die allgemeine Wehrpflicht ein. Die Wehrmacht wurde allmählich zu einer Stütze seiner Herrschaft und seiner Expansionsbestrebungen. Sie machte die Ausdehnung des Reiches erst möglich: Sudetenkrise, „Anschluss“ Österreichs, Überfall auf Polen, die Kriege im Westen und im Osten hatten eine wichtige Voraussetzung: die allgemeine Wehrpflicht. Verweigerung des Dienstes mit der Waffe bedeutete oft den Tod. Es waren nur wenige Regimegegner, die durch militärischen Widerstand zeigten, dass sich das Militär dem Primat des Politischen unterwarf.

Mit dem 20. Juli 1944, dem Tag des Attentats der Widerstandskämpfer um Graf von Stauffenberg auf Hitler, begann eine entscheidende Phase der Zivilisierung des Militärs, seine konsequente Unterordnung unter Politik und Parlament. Gerade im Handeln der Regimegegner aus der Wehrmacht wird das Spannungsverhältnis zwischen Gehorsam und Widerspruch, Gefolgschaft und Widerstand sichtbar. Dies sollte bedenken, wer sich zur Wehrpflicht als Ausdruck demokratischer Ordnung bekennt. Die längste Zeit lag die Wehrpflicht im Interesse des Obrigkeitsstaates und der Diktatur. Gerade das Kaiserreich, der Nationalsozialismus und die DDR machen deutlich, dass die Wehrpflicht keineswegs eine Garantie bietet, die bewaffnete Macht zu einem Bestandteil der zivilen Gesellschaft werden zu lassen. Die Zivilität der bewaffneten Macht hängt allein vom Selbstverständnis der militärischen Führung, vom Bekenntnis zur Menschenwürde als Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und von einer politischen Führung ab, die sich die letzte Verantwortung für das Militär nicht streitig machen lässt, sondern auf dem Primat des Politischen besteht.

Die Bundeswehr gilt heute als eine bewaffnete Macht, die fest in verfassungsstaatliche Strukturen eingebunden ist – vielleicht erstmals in der deutschen Geschichte. Soldaten sind als Bürger in Uniform anerkannt, und dabei unterscheidet man nicht nach Freiwilligen,

Zeitsoldaten, Wehrpflichtigen oder Berufsoffizieren. Denn alle teilen die Wertvorstellungen der Gesellschaft, bekennen sich zu Grundwerten und Grundrechten. Deshalb war es nachvollziehbar, dass die Wehrpflicht nicht mehr prinzipiell als Dienst an der Gemeinschaft gerechtfertigt wurde. Auch der Soldat setzt sich für das Gemeinwesen wie jeder andere Berufstätige ein – dieses Verständnis drückt sich in der gewachsenen Anerkennung des Soldatenberufs aus. Die militärische Führung verliert ebenso wenig die Bodenhaftung, denn sie bleibt Instrument der ihr übergeordneten Politik.

## Diskussionen bis zur Aussetzung der Wehrpflicht

Nicht zu übersehen war, dass die Befürworter der Wehrpflicht in der kritischen Phase seit der Jahrtausendwende politische Argumente nutzten, um Interessen zu verfolgen. Die Bundeswehrführung legte großen Wert darauf, das gesamte Potential geeigneter „Bewerber“ mustern zu können. Musterungen werden von einer großen Zivilverwaltung organisiert. Auch deren Mitarbeiter befürchteten den Verlust ihres Aufgabenbereichs und die Abschaffung ihrer Behörden.

Vor allem aber machten sich Bedenken im Bereich sozialer und pflegender Einrichtungen breit. Inzwischen ging es nicht nur um den Wehr-, sondern auch um den Ersatzdienst. Denn seitdem der Wehrpflicht das Recht zur Verweigerung des Kriegsdienstes mit der Waffe zur Seite gestellt und mit dem zivilen Ersatzdienst eine Institution geschaffen worden war, die bei aller Kritik an den „Ungedienten“ von großer Bedeutung für das Sozialsystem war, wurde Wehrersatzdienst nicht mehr als Drückebergerei diffamiert, sondern als Ausdruck einer sich anders äußernden, aber gleichwertigen Verantwortung für den Staat und seine Gesellschaft empfunden wie der „Dienst mit der Waffe“.

Schließlich wurde nach intensiven Diskussionen die Wehrpflicht überraschend schnell ausgesetzt. In dieser Entwicklung spiegeln sich Zwänge, Notwendigkeiten des Sparens, aber auch Veränderungen der Sicherheitspolitik wider. Ein Axiom der allgemeinen Wehrpflicht war die Wahrung des Prinzips der Gleichheit und der Wehrgerechtigkeit. Dieser Grundsatz wurde nicht mehr erfüllt. Eine Einsatzarmee

verlangte überdies nach Spezialisten, die sich nicht in wenigen Monaten qualifizieren können. In zehn oder neun und schließlich sechs Monaten Wehrdienst lässt sich der Umgang mit komplizierten Systemen nicht erlernen. In Einsatzgebieten kommt es überdies auf interkulturelle Sensibilität und Kompetenz an, deren Entwicklung ebenfalls Zeit braucht.

Wegen der großen Rekrutierungsapparate wären auch die Kosten der Wehrpflicht in absehbarer Zeit wohl größer als der Nutzen gewesen, den eine optimale Ausnutzung von Personal-Reserven der „Gemusterten“ bietet. Irgendwann wird man auch nicht mehr anzweifeln, dass sich der entlastende soziale Ersatzdienst nicht mehr durch die Wehrpflicht begründen oder halten ließ, leisten doch heute schon viele zehntausend Jugendliche freiwilligen sozialen, kulturellen oder ökologischen Dienst im In- und Ausland. Es wurde immer deutlicher, dass nicht mehr der Staat die Wehrpflicht benötigte, sondern dass die Sozialsysteme ihrer bedurften. Wehrpflicht zu fordern, um den Ersatzdienst zu stärken, das ist verwirrend. Klarheit und Wahrheit waren einmal Haushaltsgrundsätze und bestimmten zugleich Kriterien zur Bewertung politischer Maßnahmen und Entscheidungen. Wer Argumente vernebelt, politische Maßstäbe verdunkelt, Motive verbirgt oder verklärt und wirtschaftliche Interessen durch eine Gemeinwohlmetaphorik verbrämt, verletzt die Grundsätze politischer Moral, und lebt, um mit Erich Kästner zu sprechen, wie alle Moralisten letztlich gefährlich.

Die politische und gesellschaftliche Bedeutung der Wehrpflicht hängt vor allem von der freiheitlichen Struktur des Verfassungsstaates ab, der sich zum Bürger in Uniform bekennt. Nicht übersehen werden sollte, dass es Diktaturen und Obrigkeitsstaaten waren, die die Wehrpflicht missbrauchten. Es war ein demokratisch legitimierter, freiheitlicher Verfassungsstaat, der das Leitbild vom Bürger in Uniform durchsetzte, zum Nutzen des ganzen Gemeinwesens und seiner bewaffneten Macht. Wegen dieses Leitbilds ist die Bundeswehr niemals zum Staat im Staate geworden, nicht wegen der Wehrpflicht, die in der untergegangenen DDR ebenso galt wie in der Bundesrepublik. Entscheidend ist der Verfassungsrahmen, das Menschenbild, die Summe der Grundwerte, der Respekt vor den Menschenrechten.

Berthold Meyer

# Vom Ende her denken. Bundeswehrreform und Parteidemokratie

Als Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) am 1. März 2011 vor der Presse seinen Rücktritt vom Amt des Verteidigungsministers erklärte, sagte er:

**Berthold Meyer**

Dr. phil, geb. 1944; bis 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; Honorarprofessor für Friedens- und Konfliktforschung, Philipps-Universität Marburg, Ketzlerbach 11, 35032 Marburg. [berthold.meyer@staff.uni-marburg.de](mailto:berthold.meyer@staff.uni-marburg.de)

„Es gehört sich, ein weitgehend bestelltes Haus zu hinterlassen. (...) Das Konzept der Reform steht.“<sup>1</sup> Sein Nachfolger Thomas de Maizière (CDU) fand allerdings statt eines bestellten Hauses einen Reformtorso vor, den auch ein länger im Amt gebliebener Guttenberg trotz seines Sturms und Drangs nicht zu den angekündigten Terminen hätte realisieren können.

Mehr als eingehalten wurde jedoch der Zeitplan für die schon am 15. Dezember 2010 vom Bundeskabinett beschlossene und am 24. Februar 2011 in Erster sowie am 24. März 2011 in Zweiter und Dritter Lesung vom Bundestag verabschiedete Wehrdienstreform: Offiziell wurde zum 1. Juli 2011 die Pflicht zum Grundwehrdienst ausgesetzt und ein neuer freiwilliger Wehrdienst eingeführt. Aber schon zum 1. März brauchten nur noch Rekruten die Kasernen beziehen, die dies auch wollten.

In seiner Rede zu Beginn der Zweiten Lesung erklärte der neue Minister unter dem Beifall der FDP und eines Teils der Fraktion der CDU/CSU: „Die Entscheidung, die Verpflichtung zum Grundwehrdienst auszusetzen, ist richtig, und sie ist nicht mehr infrage zu stellen.“ Er legitimierte dies damit: „Eine Wehrpflichtarmee lässt sich erstens sicherheitspolitisch nicht mehr begründen, und sie ist zweitens militärisch nicht mehr erfor-

derlich. Eine umfassende Wehrgerechtigkeit wäre drittens auch nicht mehr gewährleistet.“ Er fügte jedoch hinzu, dies nicht mit Freude zu sagen, denn die Aussetzung der Wehrpflicht sei „eine notwendige, aber mich nicht fröhlich stimmende Entscheidung“.<sup>2</sup>

In diesen wenigen Sätzen wie auch im unterschiedlichen Beifall der Fraktionen wurde noch einmal deutlich, dass die Entscheidung zwar unvermeidlich, aber auch sehr schwierig gewesen war, denn für die einen (die meisten Abgeordneten der CDU/CSU und ein erheblicher Anteil der SPD-Fraktion) stellte sie einen schweren Eingriff in die Sicherheitskultur der Bundesrepublik dar, für die anderen – nicht nur für die FDP, sondern auch für Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und Teile der SPD – war sie längst überfällig.

In diesem Beitrag sollen einige Hintergründe und Wirkungen der „Neuausrichtung“ untersucht werden. Im Folgenden wird zunächst aufgezeigt, wie das Festhalten der beiden Volksparteien an der Wehrpflicht zwei Jahrzehnte lang eine der veränderten Aufgabenstellung der Bundeswehr angemessene Reform verhindert hat. Im zweiten Abschnitt wird gefragt, ob der jetzige Schritt nur dem gegenwärtigen Sparzwang oder auch anderen Argumenten geschuldet ist. Der dritte Abschnitt stellt die Empfehlungen der Strukturkommission zur Bundeswehrreform dem Sachstand der Neuausrichtung der Bundeswehr zum 21. September 2011 gegenüber. Schließlich richtet der letzte Teil des Beitrags den Blick nach vorn, denn anders als die den Anstoß zur Aussetzung gebende Kommission es formulierte, gilt es nicht nur „vom Einsatz her“, sondern auch von dessen Ende her zu denken.

## Wehrpflicht als Hemmschuh für Militärreformen seit 1990

In den meisten europäischen Staaten kam es nach 1990 zu einschneidenden Verände-

<sup>1</sup> Guttenberg-Rücktritt: Erklärung im Wortlaut, online: [www.sueddeutsche.de/politik/2.220/guttenbergs-erklaerung-im-wortlaut-ich-habe-die-grenzen-meiner-kraefte-erreicht-1.1066386](http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/guttenbergs-erklaerung-im-wortlaut-ich-habe-die-grenzen-meiner-kraefte-erreicht-1.1066386) (12. 9. 2011).

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 17. Wahlperiode, 99. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 24. März 2011, S. 11343.



rungen im Militärssektor. 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, professionell operierenden Militäreinheiten Einhalt zu gebieten war, oder bei denen Waffenstillstände und Wiederaufbaumaßnahmen militärgestützt abgesichert werden sollten. Dies verlangte ebenfalls Professionalität, wenn auch mit anderer Akzentsetzung. Für beide Aufgaben waren strukturelle Änderungen der Streitkräfte erforderlich. Eine Reihe von Staaten leitete diesen Prozess schon bald mit dem Verzicht auf die Wehrpflicht ein.

Deutschland nahm bei den Kürzungen eine Vorreiterrolle ein, weil der die deutsche Einheit ermöglichende Zwei-plus-Vier-Vertrag vorschrieb, die Personalstärke der Bundeswehr Ende 1994 von 495 000 auf 370 000 Soldaten zu vermindern.<sup>¶</sup> Vollkommen anders verhielt es sich mit Blick auf die Wehrstruktur. Hierzulande erinnerten viele Politiker noch lange an das Schreckensszenario der Weimarer Republik, in der eine Berufarmee zum demokratiefeindlichen Staat im Staat geworden war; ein Szenario, das vor allem im kollektiven Gedächtnis der SPD tiefe Traumata hinterlassen hat, auch wenn es inzwischen realitätsfern war. Demgegenüber gab es 1990 ein durchaus plausibles Argument, weiterhin Wehrpflichtige einzuziehen: Die damalige Bundesregierung von CDU/CSU und FDP sah in Übereinstimmung mit der SPD im gemeinsam abzuleistenden Wehrdienst eine Chance, in großer Zahl Jugendliche aus den neuen und den alten Bundesländern über einen Lern- und Arbeitszusammenhang zusammenzuführen und so die gesellschaftliche Integration zu fördern. Nicht zuletzt ging es darum, einer Generation ostdeutscher Jugendlicher, deren politische Sozialisation ge-

¶ 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.

gen die Bundesrepublik und ihr demokratisches System gerichtet gewesen war, eine an der Inneren Führung<sup>†</sup> und ihrem Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ orientierte politische Bildung entgegenzusetzen. Diese Aufgabe konnte jedoch spätestens um 2000, nachdem acht bis zehn Jahrgänge gemeinsam den Grundwehrdienst abgeleistet hatten, als erfüllt angesehen werden.

Schon im Jahr der Einheit deutete sich an, dass sich die Aufgaben der Bundeswehr nicht nur durch das Ende des Ost-West-Konflikts grundlegend ändern würden: Zwar hatte sich die Bundesregierung im Zweiten Golfkrieg 1990/91 noch den Wünschen ihrer Alliierten, Militäreinheiten an den Golf zu entsenden, entzogen. Doch bald darauf entschloss sie sich, diese Zurückhaltung aufzugeben. Das größer gewordene Deutschland wollte sicherheitspolitisch eine aktivere Rolle spielen und strebte einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat an. Nicht zuletzt, um diesen zu erreichen, hielt die Regierung es für nützlich, die Bundeswehr an Missionen der Vereinten Nationen (UN) zu beteiligen, was allerdings im Bundestag umstritten war.

Erst nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts am 12. Juli 1994 zu „Out-of-area“-Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen der UN wie der NATO<sup>¶</sup> wandelte sich die Aufgabenstellung der Bundeswehr sukzessive von einer den Verteidigungsfall trainierenden Truppe zur weltweit operierenden „Armee im Einsatz“. Ihre Struktur veränderte dies nur oberflächlich: Zwar wurde im Weißbuch des Bundesverteidigungsministeriums 1994 zwischen „Hauptverteidigungskräften“ und „Krisenreaktionskräften“ unterschieden. Letztere sollten „kurzfristig zusammen mit Verbündeten und Partnern zur Bewältigung der wahrscheinlichen internationalen Krisen und Konflikte“ beitragen, die anderen hingegen für den „unwahrscheinlichen Fall“ der Landes- und Bündnisverteidigung

† Die Ausbildungs- und Verhaltensgrundsätze der Inneren Führung sollen dafür sorgen, dass die demokratischen Werte und Normen des Grundgesetzes auch für Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr gelten. Vgl. Berthold Meyer, Innere Führung und Auslandseinsätze: Was wird aus dem Markenzeichen der Bundeswehr? HSFK-Report 2/2009.

¶ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 90, Nr. 16 vom 12. Juli 1994, Tübingen 1994, S. 290.

bereit stehen.<sup>16</sup> In der ebenfalls 1994 erlassenen „Konzeptionellen Leitlinie“ für die Bundeswehrplanung heißt es: Von den Krisenreaktionskräften werde ein so hohes Maß an Verfügbarkeit und Professionalität verlangt, dass sie „überwiegend aus Zeit- und Berufssoldaten bestehen“ müssten. Wehrpflichtige seien in ihren Einheiten nur dann zuzulassen, „wenn sie sich bei Dienstantritt bereit erklären, für alle Krisenreaktionsaufträge zur Verfügung zu stehen“ und „mindestens zwölf Monate dienen“.<sup>17</sup> Damit wurde eine neue Kategorie von „Wehrdienstleistenden“ eingeführt, die sich für nicht mehr als 23 Monate verpflichteten und deshalb als „freiwillig länger Dienende“ (FWDL) klassifiziert wurden. Wer hingegen zwischen 24 Monaten und 15 Jahren diente, galt als „Soldat auf Zeit“.

Die Begriffe „Hauptverteidigungskräfte“ und „freiwillig länger dienende Wehrdienstleistende“ zeigen, wie schwer das Ministerium sich damals 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 87 a, Absatz 1 Grundgesetz (GG) genannten Ziel der Verteidigung verpflichtet sei. Folglich wurde diesem Teil der Streitkräfte auch der weitaus größte Teil des Personals, vor allem die Grundwehrdienstleistenden zugeteilt, obwohl der Verteidigungsfall für äußerst unwahrscheinlich gehalten wurde. Der andere Begriff war dem Bemühen geschuldet, durch den Wortteil „Wehrdienst“ die Aufspaltung der Streitkräfte in eine Interventionsarmee und eine Heimatschutztruppe zu verhindern. Dabei sollte die nunmehr fiktive Gesamtgröße der Wehrdienstleistenden als Klammer zwischen den beiden Teilen der Truppe fungieren.

Spätestens ab diesem Zeitpunkt war aber zu fragen, weshalb noch länger 180 000 bis 190 000 männliche Angehörige eines Jahrgangs eingezogen werden sollten. Denn dies

<sup>16</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994, S. 89ff.

<sup>17</sup> Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Konzeptionelle Leitlinie 1994, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Stichworte zur Sicherheitspolitik, (1994) 9, S. 46.

brachte es zwingend mit sich, dass trotz knapper Mittel ein erheblicher Teil des Stammpersonals allein mit der Ausbildung und Betreuung von Rekruten befasst war, deren Anwesenheit bei der Truppe, wie bereits damals eingeräumt wurde, vor allem dazu diente, aus ihrer Mitte Nachwuchs für längere Verpflichtungszeiten zu gewinnen. Diese Frage warf der damalige Bundespräsident Roman Herzog beim vierzigjährigen Bestehen der Bundeswehr 1995 vor deren Kommandeuren auf: „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*. (...) Wehrpflicht glaubwürdig zu erhalten, heißt also zu erklären, weshalb wir sie trotz des Wegfalls der *unmittelbaren äußeren Bedrohung* immer noch benötigen.“<sup>18</sup> Doch eine solche Begründung blieb aus.

Da Massenarmeen ohne eine massive Bedrohung nicht mehr gebraucht wurden, reduzierte die Regierung bis 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, vor allem auf dem Balkan, nur zu Lasten der Hauptverteidigungskräfte erfolgen. Die Plätze für Wehrpflichtige gingen daraufhin überproportional zurück. Um den Durchlauf zu vergrößern und die Wehrgerechtigkeit zu retten, wurde die Grundwehrdienstzeit von zwölf auf zehn Monate verkürzt.

Als SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Herbst 1998 eine Koalition bildeten, forderten die Grünen, die Wehrpflicht auszusetzen, was von großen Teilen der SPD abgelehnt wurde. Beide Parteien beschlossen daher in

<sup>18</sup> Roman Herzog, Vierzig Jahre Bundeswehr – Bilanz und Perspektiven. Rede des Bundespräsidenten anlässlich der 35. Kommandeurtagung der Bundeswehr in München am 15. November 1995, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin vom 21. November 1995, S. 943. Hervorhebungen B. M.

ihrer Koalitionsvereinbarung, eine Kommission zur Begutachtung der Lage und Zukunft der Bundeswehr einzusetzen. Sie arbeitete unter Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker und attestierte der Bundeswehr am 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.“<sup>¶</sup> Obwohl die Kommission eine „Erneuerung von Grund auf“ für nötig hielt, traute sich ihre Mehrheit nicht, diesen Anspruch auch durchzuhalten und nicht nur zu fordern, die Größe der Streitkräfte auf 240 000 Soldaten zu reduzieren, sondern auch die Wehrpflicht auszusetzen, wie dies eine Minderheit vorschlug.<sup>¶<sup>10</sup></sup>

Anstatt die Kommissionsempfehlungen in die Bundeswehrplanung einfließen zu lassen, beauftragte Verteidigungsminister Rudolf Scharping (SPD) Generalinspekteur Harald Kujat damit, ein anderes Modell umzusetzen, das nur eine Absenkung des Umfangs der Streitkräfte auf 285 000 Soldaten anstrebte und an der Wehrpflicht nicht rüttelte, aber den Grundwehrdienst 2002 von zehn auf neun Monate kürzte.

Als Peter Struck (SPD) kurz vor der Bundestagswahl 2002 das Verteidigungsressort übernahm, bekannte er sich sofort zur Wehrpflicht. Da die Grünen weiterhin 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. Dazu kam es wegen der 2005 vorgezogenen Neuwahlen nicht mehr.

Die weiteren Anpassungsschritte tangierten die Wehrverfassung nicht. Zwar hatte

¶ Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ (Hrsg.), *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin–Bonn 2000, S. 13.

¶<sup>10</sup> Ebd., S. 147 ff.

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“.<sup>¶<sup>11</sup></sup> Zum Jahreswechsel 2003/2004 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 Gesamtumfang von 252 500 Soldaten vorgezeichnet. Damit war absehbar, dass bis dahin der Anteil der Grundwehrdienstleistenden, der 1990 noch 45 Prozent ausgemacht hatte, bis auf unter 15 Prozent sinken würde.

Mit der im Herbst 2005 gebildeten Großen Koalition ging das Amt des Verteidigungsministers auf Franz-Josef Jung (CDU) über. Er übernahm sowohl den Generalinspekteur als auch dessen Planung unverändert.<sup>¶<sup>12</sup></sup> Fasst man die Entwicklung von der deutschen Vereinigung bis zum Ende dieser 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, deren verteidigungspolitische Notwendigkeit niemand mehr erklären konnte, durch die man aber aus einem ständig neu aufgefüllten Pool junger Männer Längerdienende gewinnen konnte. Da die beiden großen Fraktionen, die Unionsparteien, aber auch wesentliche Teile der SPD, die Wehrpflicht als unabdingbar ansahen, schienen weder FDP noch Bündnis 90/Die Grünen, die für eine Aussetzung der Wehrpflicht plädierten, als potenzielle kleinere Koalitionspartner eine Chance zu haben, dies durchzusetzen.

¶<sup>11</sup> Zit. nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 12. 2002, S. 1.

¶<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 93.

## Koalitionsvereinbarungen von 2009 und Weise-Kommission

Wie kam es trotzdem zur Aussetzung der Wehrpflicht 2011? Bei der Unterzeichnung des Koalitionsvertrages am 26. Oktober 2009 hätte wohl niemand damit gerechnet, dass CDU/CSU und FDP in dieser Legislaturperiode mehr als den dort festgehaltenen wehrpolitischen Minimalkonsens zustande bringen würden: „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.“<sup>13</sup>

Die Verkürzung der Wehrdienstdauer und die Einsetzung einer Wehrstrukturkommission waren die beiden Teile eines Kompromisses zwischen zwei unvereinbaren Positionen. Dem liberalen Argument pro Aussetzung, dass keine Wehrgerechtigkeit mehr bestehe, wurde durch die Verkürzung des Grundwehrdienstes ab 1. Juli 2010 um ein Drittel Rechnung getragen, auch wenn dies von der Effektivität der Ausbildung her nahezu jedem unvernünftig erschien. Die von den Unionsparteien abgelehnte Strukturentscheidung wurde durch die Kommissionsbildung hingegen erst einmal vertagt.

Verteidigungsminister zu Guttenberg setzte die Wehrstrukturkommission unter Vorsitz des Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit Frank-Jürgen Weise am 12. April 2010 ein. Zu Beginn ihrer Tätigkeit war die zentrale Bedeutung der Aufgabe, auf Wirtschaftlichkeit zu achten, noch nicht voll absehbar. Das änderte sich, nachdem die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Eurokrise Ende April 2010 die Notwendigkeit größerer Einsparungen im Staatshaushalt herausstrich. Der Verteidigungsminister wollte offenbar dem Schicksal seiner Vorgänger entgehen, die seit Anfang der 1990er Jahre immer wieder Streichungen am Vertei-

<sup>13</sup> Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin, 26. Oktober 2009, S. 124.

gungshaushalt hatten hinnehmen müssen und danach gezwungen waren, Größe und Ausrüstung der Streitkräfte dem Etat anzupassen. Daher machte er sich zum Vorreiter der Sparpolitik, hob aber gleichzeitig hervor, dies dürfe der Bundeswehr nicht an die Substanz gehen.<sup>14</sup>

Auf einer Kabinettsklausur am 7. Juni 2010 sagte er Einsparungen von 8,3 Milliarden Euro für die nächsten vier Jahre zu. Dort erhielt er den Auftrag, in Zusammenarbeit mit der Weise-Kommission 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.“<sup>15</sup> Hierzu ließ Generalinspekteur Volker Wiekler fünf Modelle durchrechnen, die der Kommission vorgelegt wurden.<sup>16</sup>

Insgesamt baute die Weise-Kommission *expressis verbis* „auf den Überlegungen der ‚Weizsäcker-Kommission‘ auf.“<sup>17</sup> Sie setzte ihren Auftrag, „vom Einsatz her zu denken, um die Situation der Soldatinnen und Soldaten im Einsatz spürbar und messbar zu verbessern“,<sup>18</sup> zügig um und stellte ihren Bericht am 26. Oktober 2010 der Öffentlichkeit vor. Darin betonte sie: „Es gibt viel nachzuholen. Die Zeit drängt.“<sup>19</sup> Sie plädierte nicht nur für eine Aussetzung der Wehrpflicht, sondern auch für eine deutliche Verringerung des Umfangs der Streitkräfte sowie des zivilen Personals und für eine neue Gesamtstruktur der Bundeswehr.

Statt der Grundwehrdienstleistenden sollte es einen „freiwilligen militärischen Dienst

<sup>14</sup> Vgl. Karl-Theodor zu Guttenberg, Grundsatzrede anlässlich des Besuchs der Führungsakademie und der Kommandeurtagung der Streitkräftebasis am 26. Mai 2010 in Hamburg, Manuskript, S. 17.

<sup>15</sup> Zit. nach Volker Wiekler, Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfungsauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010, S. 4.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 33 ff.

<sup>17</sup> Strukturkommission der Bundeswehr (Hrsg.), Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz, Berlin 2010, S. 22.

<sup>18</sup> Ebd., S. 22.

<sup>19</sup> Ebd., S. 10.

(...) mit einem Dienstpostenumfang von bis zu 15 000 Stellen“ geben. „Die Dauer ist so zu bemessen, dass Ausbildung und Qualifikation eine Teilnahme an Auslandseinsätzen ermöglichen. Dies entspricht einer Dienstzeit von mindestens 15 Monaten.“<sup>F20</sup> Da zu jenem Zeitpunkt für die Ausbildung von 30 000 Grundwehrdienstleistenden und 15 000 FWDL 12 500 Berufs- und Zeitsoldaten benötigt wurden, war davon auszugehen, dass künftig von insgesamt 15 000 freiwillig Dienenden jeweils etwa die Hälfte in der Ausbildungsphase stünden. Dafür wären nur noch rund 2 500 Ausbilder und Begleiter nötig. Folglich stünden 10 000 Berufs- und Zeitsoldaten aus der ehemaligen Wehrpflichtperipherie für Einsätze zur Verfügung.

Doch es ging der Kommission nicht nur um eine einsatzorientierte Verwendung dieser Soldatinnen und Soldaten. Vielmehr kritisierte 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.“<sup>F21</sup> Sie sprach sich deshalb 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.“<sup>F22</sup>

Verteidigungsminister zu Guttenberg war es weit vor der Bekanntgabe des Berichts schon bewusst, dass an einer Aussetzung der Wehrpflicht kein Weg vorbeiführen würde, zumal der zunächst gewählte Weg der Kürzung des Grundwehrdienstes sich als nicht zielführend erwies. Für den anstehenden Sprung über den langen Schatten der deutschen sicherheitspolitischen Kultur in seiner eigenen CSU und der Schwesterpartei CDU war noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Um dies vorzubereiten, beschlossen die Präsidien von CDU und CSU am 26./27. September eine gemeinsame Erklärung zur „Reform der Bundeswehr“, die den Verzicht auf die Einberufung zum Grundwehrdienst ein-

schloss. Sie wurde am 29. Oktober, drei Tage nach der Veröffentlichung des Weise-Berichts, vom CSU-Parteitag in München und drei Wochen später vom CDU-Bundesparteitag am 15. November in Karlsruhe im Wortlaut bestätigt. Ihr Text macht deutlich, dass die Parteibasis mehr dem Charisma des damaligen Hoffnungsträgers der Unionsparteien und den finanziellen Notwendigkeiten folgte als einer inhaltlichen Neubewertung der Wehrpflicht, die weiterhin in höchsten Tönen gelobt wurde.<sup>F23</sup>

Ohne die 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse als eine Art Damoklesschwert über der künftigen Haushaltspolitik hätten die Unionsparteien die Bundeswehrreform wahrscheinlich nicht weitgehend so akzeptiert, wie sie von der Weise-Kommission empfohlen wurde. Es wurden zwar noch andere Einsichten genannt, die für eine Reform der Bundeswehrstruktur sprachen, vor allem die veränderte Bedrohungslage sowie die aktuellen Herausforderungen und Aufgaben. Es fällt aber auf, dass ein Argument nicht auftaucht, das für die Befürwortung der Aussetzung durch den Koalitionspartner FDP maßgeblich war, die nicht mehr darstellbare Wehrgerechtigkeit.<sup>F24</sup>

## Personalforderungen des Weise-Berichts und Ansatz ihrer Realisierung

Während zu Guttenberg bereit schien, eine weitgehend auf den Weise-Vorschlägen basierende Reform bis 2015 durchzuziehen, hat de Maizière den Zeitrahmen etwas großzügiger gesteckt, das heißt, er will die Neuausrichtung innerhalb von sechs bis acht Jahren realisieren.<sup>F25</sup> Die 8,3 Milliarden Euro Einsparungen, die sein Vorgänger versprochen hatte, haben sich als illusorisch erwiesen, um das Projekt durchzuführen. Im Gegenteil, vor dem Deutschen Bundestag führte de Maizière am 7. September 2011 aus: „Nach der bisherigen Finanzplanung (...) wäre der Verteidigungshaushalt in den nächsten Jahren kontinuierlich abgesunken und hätte (...)

<sup>F20</sup> Ebd., S. 28

<sup>F21</sup> Ebd., S. 30.

<sup>F22</sup> Ebd., S. 31.

<sup>F23</sup> Vgl. Berthold Meyer, Bundeswehr ohne Wehrpflichtige – Was folgt daraus für die Parlamentsarmee im Einsatz? HSFK-Report 11/2010, S. 19ff.

<sup>F24</sup> Vgl. ebd., S. 21f.

<sup>F25</sup> Vgl. „Neuausrichtung der Bundeswehrentschieden“, in: tagesschau.de vom 19.5.2011: [www.tagesschau.de/inland/bundeswehrreform166.html](http://www.tagesschau.de/inland/bundeswehrreform166.html) (23.9.2011).

Tabelle: Vorschläge der Weise-Kommission und Sachstand im September 2011

Weise-Kommission	Sachstand der Neuausrichtung 21. 9. 2011
Aussetzung der Musterung und Einberufung der Wehrpflichtigen zum Grundwehrdienst; aber freiwilliger militärischer Dienst von 15 000 Männern und Frauen von 15 bis 23 Monaten.	Aussetzung zum 1. Juli 2011, an ihre Stelle treten mindestens 5000 freiwillig Wehrdienst leistende Männer und Frauen mit einer Probezeit von sechs und einer Gesamtdauer von zwölf bis 23 Monaten; die Wehrerfassung bei den Kreiswehrersatzämtern bleibt vorerst erhalten; ein neues Konzept der Nachwuchsgewinnung wird erarbeitet.
Verdoppelung der Fähigkeit, Soldaten in Auslandseinsätze zu entsenden, von derzeit 7000 auf ca. 15 000.	„Konkrete nationale Zielvorgabe ist die Befähigung zum gleichzeitigen durchhaltefähigen Einsatz von bis zu 10 000 Soldatinnen und Soldaten bei Übernahme der Verantwortung einer Rahmennation für landgestützte Einsätze in bis zu zwei Einsatzgebieten und zusätzlich einem maritimen Einsatz.“
Verringerung des Gesamtumfangs der Streitkräfte von ca. 250 000 auf 180 000 Soldaten.	Streitkräfteumfang bis zu 185 000 Soldaten, davon bis zu 170 000 Berufs- und Zeitsoldaten einschließlich 2500 Reservisten, sowie 5000 bis 15 000 freiwillig Wehrdienstleistende: „Das Heer wird künftig 57 570, die Luftwaffe 22 550, die Marine 13 050, die Streitkräftebasis 36 750 und der Sanitätsdienst 14 620 Soldatinnen und Soldaten umfassen. Weitere 30 460 befinden sich turnusmäßig in Ausbildung (...) und stehen in dieser Zeit nicht für Einsätze zur Verfügung.“
Verringerung der Hierarchieebenen und des zivilen Personals der Bundeswehr von 75 000 auf ca. 50 000, insbesondere Halbierung der Dienstposten im Ministerium von über 3000 auf unter 1500, wobei diese alle in Berlin ansässig sein sollen, während sie jetzt noch mehrheitlich in Bonn tätig sind.	Die zivile Personalstärke soll auf 55 000 verringert, die Hierarchieebenen sollen gestrafft und die Zahl der Ministeriumsarbeiter soll von 3000 auf rund 2000 reduziert werden. Der Vorschlag eines vollständigen Umzugs nach Berlin ist aufgrund des Berlin-Bonn-Gesetzes bis auf Weiteres irrelevant.

Quellen: Strukturkommission der Bundeswehr (Anm. 17); Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Sachstand zur Neuausrichtung der Bundeswehr. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 21. 9. 2011; Regierungserklärung von Thomas de Maizière zur Neuausrichtung der Bundeswehr vom 27. Mai 2011, in: Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 17. Wahlperiode, 112. Sitzung, Berlin, Freitag, den 27. Mai 2011, S. 12817.

2015 einen Umfang von 27,6 Milliarden Euro erreicht.“ Dies sei nicht mehr die Zielgröße, sondern 30,4 Milliarden Euro.<sup>16</sup>

Die *Tabelle* zeigt an drei Stellen deutliche Unterschiede zwischen den Vorstellungen der Weise-Kommission und dem derzeitigen Stand der Neuausrichtung: erstens bei der geplanten Zahl von freiwillig Wehrdienstleistenden, jetzt wird von einem Minimum von 5000 Personen ausgegangen, da es sich zumindest in der Übergangszeit als schwierig erwiesen hat, mehr Freiwillige zu finden. Zweitens bei der Steigerungsrate von gleichzeitig im Einsatz stehenden Streitkräften: hier wird von nicht mehr als 10 000 Soldatinnen und Soldaten ausgegangen, weil eine höhere Anzahl politisch nicht durchsetzbar sein dürfte. Drittens beim Abbau des zivilen Per-

sonals sowohl im Ministerium selbst wie in den nachgeordneten Behörden, weil der Abbau eines Beamtenapparates durch sich selbst nur sehr zäh möglich ist.

## Weniger vom Einsatz als vom Ende her denken

Abschließend soll das Vorhaben der Anhebung der gleichzeitig im Einsatz stehenden Kräfte etwas näher betrachtet werden. Die Bundeswehr ist eine Parlamentsarmee. Die herausragende Rechtsstellung des Parlamentes gegenüber der Bundeswehr konstituiert zugleich dessen zentrale Verantwortung für jeden Einsatz dieses Machtinstruments wie für die damit beauftragten Soldatinnen und Soldaten. Nachdem „Verteidigung“ als Hauptfunktion der Streitkräfte nach Artikel 87 a, Absatz 1 GG obsolet geworden ist, kommen nach Artikel 87 a, Absatz 2 GG nur solche Einsätze in Frage, die das Grundgesetz „ausdrücklich zulässt“. Das Bundesver-

<sup>16</sup> Rede von Verteidigungsminister de Maizière vor dem Bundestag am 7. September 2011, online: [www.thomasdemaiziere.de/RedeVerteidigungshaus-halt07092011.pdf](http://www.thomasdemaiziere.de/RedeVerteidigungshaus-halt07092011.pdf) (6. 10. 2011).

fassungsgericht hat dies in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 zur Zulässigkeit von Auslandseinsätzen festgeschrieben. Demnach sind Einsätze nur zulässig, „wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind“. <sup>17</sup> Entscheidend für die gesellschaftliche Einbindung der „Armee im Einsatz“ als Parlamentsarmee ist dabei der Rechtsbescheid, das Grundgesetz gebiete, „für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen“. <sup>18</sup>

Fast alle vom Bundestag legitimierten Bundeswehreinätze der vergangenen eineinhalb Jahrzehnte entsprachen diesen Anforderungen. Auch der Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan war als eine von der UN mandatierte humanitäre Intervention geplant und wurde in den ersten Jahren auch so geführt. Er 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 Bundeswehrintingente dem ursprünglichen Mandat und seinen Zielen nicht mehr entsprechen. Dadurch steht der Bundestag seit mehreren Verlängerungsentscheidungen vor einem Dilemma, welches er durch das Bemühen um eine über die jeweilige Koalitionsmehrheit hinausgehende Zustimmung aus den Reihen der Oppositionsparteien abmildern, aber nicht auflösen kann.

„Vom Einsatz her denken“ beinhaltet angesichts dieser Erfahrung „vom Ende“ eines solchen her zu denken. Das heißt: Der Bundestag hat alle Wünsche der UN, der NATO oder auch der Europäischen Union zur Beteiligung der Bundeswehr vor seiner eventuellen Zustimmung sorgfältig daraufhin zu befragen, ob sie dem zentralen Kriterium der strikten Friedenswahrung nicht nur aktuell, sondern auch auf mittlere Sicht, das heißt bis zu dem erwarteten Endzeitpunkt des Engagements, entsprechen. Das bedeutet zugleich: Die vorgesehene Aufstockung der Kräfte, die gleichzeitig für zwei länger währende Auslandseinsätze zur Verfügung

stehen sollen, von 7000 auf 10 000 darf nicht zu einer erhöhten Einsatzfreudigkeit führen, die sich in einer Ausweitung vorhandener Mandate oder schnelleren Zustimmung zu neuen Missionen äußern könnte. Auch wenn gegenwärtig wegen der Akzeptanzprobleme der ISAF-Beteiligung eher eine Zurückhaltung des Bundestages zu erwarten ist, 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 erst recht für jeden neuen Antrag gelten. Dilemmata wie im Falle der Verlängerungen des ISAF-Mandates sind kaum zu vermeiden, wenn eine Truppe erst einmal entsandt worden ist, denn dann bedeutet die Verweigerung eines Verlängerungsantrags durch den Bundestag auch ein Misstrauensvotum gegen die antragstellende Regierung, weshalb Abgeordnete der jeweiligen Koalition manchmal auch widerwillig Mandate absegnen, die ihnen suspekt erscheinen.

Seit Gründung der Bundeswehr haben das Konzept der Inneren Führung und ihr Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ als Ausbildungsprinzipien und Verhaltensgrundsätze für die Demokratieverträglichkeit der Streitkräfte gesorgt. Dabei wurden aber nicht nur die Grundwehrdienstleistenden nach diesem Konzept und Leitbild ausgebildet, sondern auch alle anderen Soldaten. Für die Bundeswehr als Freiwilligenarmee hat der Bundestag darüber zu wachen, dass diese Prinzipien auch eingehalten und mit Blick auf die Einsatzrealitäten weiter ausgebaut werden, denn in allen erlaubten Fällen haben die Soldaten auch demokratiefördernde Aufgaben, worauf sie durch die Ausbildung in Innerer Führung am besten vorbereitet werden können.

<sup>17</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Anm. 5), S. 349.

<sup>18</sup> Ebd., S. 290.

# Herausforderungen für die Personalgewinnung der Bundeswehr

Bereits heute kann die Bundeswehr ihren Bedarf an Soldatinnen und Soldaten nicht decken. Seit Jahren sind etwa 7000 Stellen nicht besetzt.<sup>1</sup> Verschiedene Trends im gesellschaftlichen Umfeld der Bundeswehr deuten darauf hin, dass die Herausforderungen der Personalgewinnung in den nächsten Jahren eher noch zunehmen werden. Als wichtige Risiken gelten generell die demografische Entwicklung, der Anstieg des Bildungsniveaus, der Gesundheitszustand der Jugendlichen und der gesellschaftliche Wertewandel.<sup>2</sup>

## Wenke Apt

Dr. rer. pol., geb. 1981; wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich demografischer Wandel der VDI/VDE-IT GmbH, Steinplatz 1, 10623 Berlin. wenke.apt@vdivde-it.de

ne Trends im gesellschaftlichen Umfeld der Bundeswehr deuten darauf hin, dass die Herausforderungen der Personalgewinnung in den nächsten Jahren eher noch

zunehmen werden. Als wichtige Risiken gelten generell die demografische Entwicklung, der Anstieg des Bildungsniveaus, der Gesundheitszustand der Jugendlichen und der gesellschaftliche Wertewandel.<sup>2</sup>

## Personalbedarf der Streitkräfte

Im Jahr 2010 beschäftigte die Bundeswehr 234650 Soldaten: 188850 Berufs- und Zeitsoldaten, 23500 Grundwehrdienstleistende (GWDL) und 22200 freiwillig länger Wehrdienst Leistende (FWDL). Der strukturell bedingte Ergänzungsbedarf lag jährlich bei rund 25000 Soldaten auf Zeit. Rund ein Drittel davon wurde durch Erstverpflichtungen in der Truppe gedeckt, der Rest durch externe Nachwuchsgewinnung. Im Zuge der Strukturreform der Bundeswehr wurde die Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 ausgesetzt und die Gesamtstärke auf 210550 Soldaten reduziert. Als Freiwilligenarmee stellt die Bundeswehr nun 188000 Berufs- und Zeitsoldaten und 22550 FWDL.<sup>3</sup> Der jährliche Ergänzungsbedarf ist entsprechend auf 18400 Soldaten auf Zeit und 4000 FWDL gesunken.<sup>4</sup> Für die nächsten Jahre sind weitere Umfangsreduzierungen geplant. Die im Rahmen der Strukturreform festgelegte Sollstruktur sieht einen Gesamtumfang von 170000 Berufs- und Zeitsoldaten exklusive einem Anteil von 5000 bis 15000 FWDL vor. Der Ergänzungsbedarf wird damit weiter zurückgehen.<sup>5</sup> Die herausforde-

rung der Personalgewinnung bleibt jedoch bestehen. Hauptzielgruppe der Bundeswehr sind ungediente Frauen und Männer mit deutscher Staatsbürgerschaft zwischen 17 und 24 Jahren, die sich in der Orientierungsphase für Ausbildung und Beruf befinden. Dabei wird verstärkt gut ausgebildetes und technisch versiertes Personal mit einer hohen physischen und psychischen Belastbarkeit nachgefragt. Im Bericht des Generalinspektors wurde das soldatische Anforderungsprofil zuletzt umfassend umrissen. Demnach werden hervorragend qualifizierte und motivierte Soldaten mit einem hohen Maß an Sozialkompetenz, Führungsstärke und Flexibilität benötigt, die in einem komplexen Umfeld, schnell, vorausschauend und mit der nötigen Umsicht agieren können. Die Soldaten sollten in der Lage sein, den politischen und kulturellen Kontext ihres Einsatzes zu verstehen, ihr Handeln entsprechend anzupassen und auch dem Druck standzuhalten, in kürzester Zeit Entscheidungen treffen zu müssen, die zum Teil von großer persönlicher, militärischer oder politischer Tragweite sind.<sup>6</sup> Da eher junge Soldaten die Hauptlast militärischer Einsätze tragen, sind insbesondere die direkt am Kampf beteiligten Einheiten auf einen kontinuierlichen Nachschub junger, leistungsfähiger und vielseitiger Soldaten angewiesen.

## Demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung der Bevölkerung bildet für die militärische Nachwuchsgewinnung eine wesentliche Planungsgrundlage.

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010, S. 25.

<sup>2</sup> Vgl. National Audit Office; Recruitment and Retention in the Armed Forces, Ministry of Defence, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1633-I Session 2005–2006 (2006), S. 32.

<sup>3</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Antwort auf persönliche Anfrage bei Personal-, Sozial- und Zentralabteilung am 29. September 2011.

<sup>4</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Antwort auf persönliche Anfrage bei Personal-, Sozial- und Zentralabteilung am 15. November 2011 (Stand November 2011).

<sup>5</sup> Der zukünftige Ergänzungsbedarf ergibt sich aus der laufenden Feinausplanung der neuen Personalstruktur und liegt erst mit dem neuen Personalstrukturmodell im Jahr 2012 vor.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Anm. 1), S. 15.



**Tabelle 1: Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland von 2010 bis 2060 (in Tsd.)**

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Gesamtbevölkerung	81 545	79 914	77 350	73 829	69 412	64 651
prozentuale Veränderung	100 %	98 %	95 %	91 %	85 %	79 %
18–19-jährige Bevölkerung	848	733	676	667	586	536
prozentuale Veränderung	100 %	86 %	80 %	79 %	69 %	63 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1 – W1: Untergrenze der „mittleren“ Bevölkerung (2010).

Sie gibt Auskunft darüber, wie viele Personen sich gegenwärtig und zukünftig in einem rekrutierungsrelevanten Alter befinden. Von besonderem Interesse sind daher Veränderungen in der Altersstruktur und die Entwicklung der Jugendbevölkerung. Bei der Fortsetzung der aktuellen demografischen Entwicklung wird die deutsche Bevölkerung von etwa 81,5 Millionen Menschen im Jahr 2010 auf 64,6 Millionen Menschen im Jahr 2060 zurückgehen (minus 21 Prozent) zurückgehen. Die Jugendbevölkerung wird im gleichen Zeitraum um ein Mehrfaches schrumpfen. Beispielhaft ist in *Tabelle 1* die zukünftige demografische Entwicklung der 18- bis 19-jährigen Bevölkerung in Deutschland abgebildet. Ab dem Jahr 2010 sinkt die Größe dieser Bevölkerungsgruppe von 848 000 Personen auf 536 000 im Jahr 2060 (minus 37 Prozent).

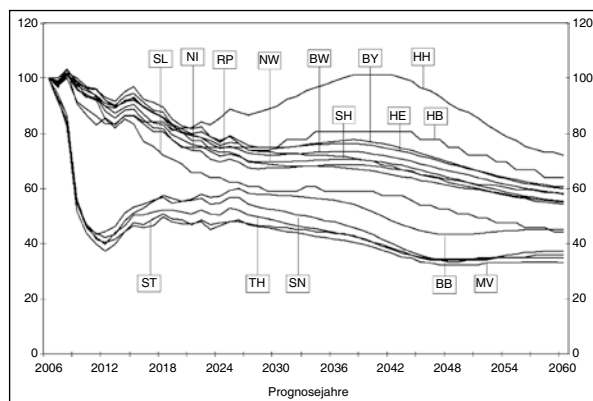
In den einzelnen Regionen Deutschlands wird die demografische Entwicklung sehr unterschiedlich ausfallen. Zwar erwartet West- und Ostdeutschland eine ähnliche demografische Zukunft, allerdings werden die Auswirkungen des demografischen Wandels Ostdeutschland früher und in größerem Ausmaß treffen. Dabei vertieft sich die demografische Spaltung des Landes bereits seit Anfang der 1990er Jahre – durch eine rasch alternde, schrumpfende Bevölkerung in Ostdeutschland und eine zwar ebenfalls alternde, aber weiter wachsende Bevölkerung in Westdeutschland. Die beiden wesentlichen Ursachen für diese Entwicklung sind regionale Fertilitätsunterschiede und Wanderungsbewegungen.

*Abbildung 1* veranschaulicht den relativen Rückgang der Jugendbevölkerung zwischen 2006 und 2060 anhand der rekrutierungsrelevanten Bevölkerungsgruppe der 18-jährigen Männer. Auffällig in der nach Bundesländern differenzierten Darstellung ist der rapide Rückgang in den fünf ostdeutschen Ländern zwischen 2006 und 2012, der auf den so genannten „Wendeknick“ zurückzuführen ist.

Entsprechend dem Wiederanstieg der Geburtenzahlen ab 1994 wird für den Zeitraum zwischen 2012 und 2018 eine leichte Zunahme der 18-jährigen männlichen Bevölkerung auf 50 bis 60 Prozent des Niveaus von 2006 prognostiziert. In den folgenden Jahren bis etwa 2027 wird sich die Größe dieser Bevölkerungsgruppe stabilisieren. Danach wird der Abwärtstrend wieder an Dynamik gewinnen, und ab 2050 dürfte die Zahl der 18-jährigen Männer in den ostdeutschen Bundesländern bei 35 bis 45 Prozent des Niveaus von 2006 liegen.

In den westdeutschen Bundesländern wird der Rückgang der Jugendbevölkerung gemäßiger verlaufen als in den ostdeutschen. Dabei erwartet man für zwei westdeutsche Länder jedoch eine relativ untypische Entwicklung. Im Saarland wird der Rückgang der Jugendbe-

**Abbildung 1: Prozentuale Veränderung in der 18-jährigen männlichen Bevölkerung nach Bundesland (ohne Berlin) bis 2060**



Abkürzungen: BB: Brandenburg, BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, HB: Bremen, HE: Hessen, HH: Hamburg, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SH: Schleswig-Holstein, SN: Sachsen, SL: Saarland, ST: Sachsen-Anhalt, TH: Thüringen.  
Quelle: 2006–2008: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, ab 2009: dies. (Hrsg.), Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Eigene Darstellung.

**Tabelle 2: Entwicklung der Schulabschlussquoten zwischen 1996 und 2008**

Abschlussart	Altersgruppe	1996	2008	Differenz
Hauptschule	15–17 Jahre	31 %	29 %	–2 %
Mittlere Reife	16–18 Jahre	46 %	51 %	5 %
Fachhochschulreife	18–21 Jahre	9 %	14 %	5 %
Hochschulreife	18–21 Jahre	28 %	32 %	4 %

Quelle: Bildung in Deutschland 2008 (Anm. 8), S. 87f.; Bildung in Deutschland 2010 (Anm. 8), S. 88.

völkerung in 15 bis 20 Jahren eine ähnliche Dimension wie in Ostdeutschland erreicht haben. Um das Jahr 2025 wird die Zahl 18-jähriger Männer hier noch etwa 60 Prozent des Bestandes von 2006 aufweisen, und auch danach wird der Abwärtstrend weiter anhalten. Dagegen ist Hamburg das einzige Bundesland, in dem die Bevölkerungsgröße 18-jähriger Männer in etwa 30 Jahren wieder das Niveau von 2006 erreichen wird, bevor sie dann bis zum Ende des Betrachtungszeitraums auf ein Niveau von etwa 75 Prozent des Ausgangsbestandes absinkt. Eine ähnliche Entwicklung – wenn auch auf niedrigerem Niveau – wird für Bremen erwartet. Bei den größeren Flächenländern erscheint die prognostizierte Entwicklung der Jugendbevölkerung in Bayern, Hessen und Baden-Württemberg vergleichsweise gut.

## Bildung

Infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels, des technologischen Fortschritts und des gesellschaftlichen Wandels zur tertiären Wissensgesellschaft vollzog sich in Deutschland ab den 1970er Jahren ein Trend zur Höherqualifizierung.<sup>7</sup> Seit Anfang der 1990er Jahre ist jedoch eine weitgehende Bildungsstagnation zu beobachten.<sup>8</sup> Diese äußert sich in begrenzten Fortschritten bei der Verbesserung der Schülerkompetenzen in den Schlüsselbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften, einer wachsenden Kluft zwischen den Leistungsschwächsten und -stärksten,

<sup>7</sup> Vgl. Holger Bonin et al., Zukunft von Bildung und Arbeit. Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020, IZA Research Report No. 9/2007.

<sup>8</sup> Vgl. Stefan Hradil, Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2004, S. 141.

einer mangelnden Bildungsintegration von Schülern mit Migrationshintergrund sowie einer anhaltend hohen Schulabbrecher-Quote.<sup>9</sup> Gleichzeitig kam es in den vergangenen Jahren zu sichtbaren Veränderungen in den Schulabschlussquoten: Bezogen auf die Bevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter ging die Bedeutung des Hauptschulabschlusses zurück, während sich ein anhaltender Trend zur Mittleren Reife und (Fach-)Hochschulreife abzeichnete (siehe *Tabelle 2*).

Parallel zu diesem Anstieg an höherqualifizierten Schulabschlüssen verlassen jedes Jahr viele Jugendliche die allgemeinbildende Schule ohne einen Abschluss. In der Altersgruppe der 15- bis unter 17-Jährigen beendeten im Jahr 2008 demnach 65 000 Schüler die Schule, ohne zumindest über den Hauptschulabschluss zu verfügen. Dies entspricht einer Abgängerquote von knapp acht Prozent. Seit 2004 ist diese Quote leicht rückläufig, dennoch verlässt immer noch ein relativ großer Anteil von Jugendlichen das allgemeinbildende Schulwesen ohne die entscheidende Grundvoraussetzung für die weitere Bildungs- und Erwerbsbiografie.<sup>10</sup> Dabei verlassen mehr Jungen als Mädchen und doppelt so viele Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit die Hauptschule ohne Abschluss.<sup>11</sup>

Der relativ sinkende Hauptschüleranteil und die steigenden Übergangsquoten zum Gymnasium suggerieren zwar ein verbessertes Qualifikationsniveau der heranwachsenden Bevölkerung. Jedoch spiegelt sich dies nur bedingt im erfassten Kompetenzstand der Schüler wider. Bei der PISA-Erhebung aus dem Jahr 2000 lagen die Fähigkeiten deutscher Schüler in den Schlüsselbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften unterhalb des OECD-Durchschnitts.<sup>12</sup>

Zwischen 2000 und 2006 verbesserten sich die Leistungen deutscher Schüler zwar in

<sup>9</sup> Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, Bielefeld 2008; dies. (Hrsg.), Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld 2010.

<sup>10</sup> Vgl. Bildung in Deutschland 2010 (Anm. 8), S. 90.

<sup>11</sup> Vgl. Bildung in Deutschland 2008 (Anm. 8), S. 90.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 82.

**Tabelle 3: Abgänger und Absolventen 2008 bis 2025 nach Abschlussarten (in Tsd.)**

Abschlussart	2008	2010	2015	2020	2025	2008 vs. 2025 (%)
allgemeinbildender Schulabschluss	1220	1134	1092	980	925	-24 %
ohne Hauptschulabschluss	65	60	57	53	52	-20 %
Hauptschulabschluss	247	209	187	166	158	-36 %
Mittlere Reife	467	429	412	364	344	-26 %
Fachhochschulreife	131	132	129	115	108	-18 %
Hochschulreife	311	304	306	281	264	-15 %

Quelle: Bildungsbericht 2010 (Anm. 8), S. 154.

Mathematik und den Naturwissenschaften; nicht überall gab es jedoch Fortschritte in der Lesekompetenz, und die Leistungsstreuung war in allen drei Kompetenzbereichen immer noch erheblich.<sup>13</sup> Zudem ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und der Schülerleistung in Deutschland ausgeprägter als in anderen OECD-Staaten. Insbesondere Schüler mit Migrationshintergrund haben deutliche Nachteile in der Kompetenzentwicklung. Dabei ist vor allem der Leistungsrückstand der zweiten Zuwanderergeneration beträchtlich und hat sich seit dem Jahr 2000 noch vergrößert.<sup>14</sup>

In den nächsten Jahren wird der demografische Wandel einen deutlichen Rückgang der Absolventenzahlen bedingen (siehe *Tabelle 3*). Laut einer Bildungsvorausberechnung des Bundes wird sich bis zum Jahr 2025 die Zahl der Absolventen beziehungsweise Abgänger um 24 Prozent verringern. Auch unter Berücksichtigung der insgesamt rückläufigen Absolventenzahlen wird die Hauptschule dabei überproportionale Rückgänge verzeichnen (minus 36 Prozent). Die geringste prozentuale Veränderung wird für die Gymnasien prognostiziert (minus 15 Prozent).

Durch die steigende Bildungsbeteiligung hat sich ein größerer Anteil der Jugendlichen eine Studienberechtigung erworben. Die Studienanfängerquote hat sich in den vergangenen Jahren entsprechend erhöht, beispielsweise von 26 Prozent im Jahr 1995<sup>15</sup> auf 34 Prozent im Jahr 2008.<sup>16</sup> Bis zum Jahr 2015 plant der Hochschulpakt der Bundesregierung zusätzliche 275 000 Studienanfänger ein.

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 85.

<sup>15</sup> Vgl. OECD, *Education at a Glance*, Paris 2009, S. 60.

<sup>16</sup> Vgl. Bildungsbericht 2010 (Anm. 8), S. 122.

Damit würden Kapazitäten für weitere 64 000 Studienanfänger benötigt. Generell wird geschätzt, dass die Nachfrage nach Hochschulbildung mindestens noch bis zum Jahr 2025 auf einem sehr hohen Niveau bleiben wird.<sup>17</sup> Dies würde das Rekrutierungspotential unter jungen Schulabsolventen weiter reduzieren.

## Gesundheit

Ungeachtet der fortschreitenden Technologisierung militärischer Aufgaben stellt der Soldatenberuf weiterhin hohe physische Anforderungen.<sup>18</sup> Eine Vielzahl militärischer Tätigkeiten erfordert von den Soldaten ein hohes Maß an konditioneller und motorischer Leistungsfähigkeit, also Kraft, Ausdauer, Schnelligkeit, Koordination und Beweglichkeit. Insbesondere das Heben und Tragen von schweren Lasten sowie die Gewichtsbelastung durch die soldatische Ausrüstung verursachen eine „Lastproblematik“, die sich im Einsatz angesichts der hohen Belastungsdauer und extremer Bedingungen in Bezug auf Schlafmangel, Versorgungsengpässe, Klima und Geländebeschaffenheit noch verstärkt.<sup>19</sup> Für die Erfüllung zukünftiger militärischer Aufgaben wird die Bedeutung sogenannter „human factors“ wie Alter, Geschlecht sowie Gesundheits- und Trainingszustand der Soldaten weiterhin eine wichtige Rolle spielen.<sup>20</sup> Einsatzeffektivität und -erfolg wären demnach nicht gewährleistet, wenn die soldatischen Leistungsanforderungen nicht in großem Maße mit den Fähigkeiten des verfügbaren Personals

<sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 13.

<sup>18</sup> Vgl. Ulrich Rohde et al., *Leistungsanforderungen bei typischen soldatischen Einsatzbelastungen*, in: *Wehrmedizinische Monatsschrift*, (2007) 5–6, S. 138–142.

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 138.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 139.

nals übereinstimmten. Allerdings zeichnet sich in diesem Zusammenhang eine Diskrepanz zwischen Personalangebot und -nachfrage ab: Während die physischen und psychischen Anforderungen an die Soldaten bereits sehr hoch sind und aller Voraussicht nach weiter ansteigen werden, deuten empirische Analysen auf erhebliche gesundheitliche Risiken und Defizite in der Bevölkerung hin, insbesondere im rekrutierungsrelevanten Alter.

Dazu zählen die frühe Fixierung gesundheitsschädigender Verhaltensweisen wie Alkohol- und Tabakkonsum, die zunehmende Verbreitung einer bewegungsarmen und kalorienreichen Lebensweise, die steigende Prävalenz von Übergewicht und motorischen Defiziten sowie die große Anzahl Heranwachsender mit allergischen, chronischen oder psychischen Beschwerden. In Anbetracht der verminderten Belastbarkeit und der Vielzahl an Begleiterkrankungen (zum Beispiel Bluthochdruck, Diabetes Typ II) ist die zunehmende Verbreitung von Übergewicht unter Kindern und Heranwachsenden für die militärische Personalgewinnung von besonderer Relevanz.

Vor diesem Hintergrund hat das zentrale Institut des Sanitätsdienstes der Bundeswehr hat die physische Leistungsfähigkeit von Bewerbern analysiert und alters- beziehungsweise geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Verbreitung von Übergewicht festgestellt. Insbesondere bei den männlichen Heranwachsenden zwischen 17 und 26 Jahren ist mit zunehmendem Alter ein monotoner Anstieg von Körpergewicht und Body Mass Index (BMI) zu beobachten.<sup>f<sup>21</sup></sup> Zwar ist hier anzumerken, dass der BMI Körperbau und Muskelmasse nicht berücksichtigt, sodass auch Menschen mit geringem Fettanteil und großer Muskelmasse als übergewichtig gelten können. Allerdings wurde gezeigt, dass die Leistungen männlicher Jugendlicher im Physical Fitness Tests (PFT) – parallel zum BMI-Anstieg – gesunken sind, sodass die BMI-Erhöhung eher auf einen erhöhten Körperfettanteil als auf eine Zunahme der Muskelmasse zurückzuführen sein

<sup>f<sup>21</sup></sup> Dieter Leyk et al., Adipositas und Bewegungsmangel in Deutschland: Erste Fakten aus der „Physical-Fitness-Test“-Studie, in: Wehrmedizinische Monatsschrift, (2005) 1, S. 13.

dürfte.<sup>f<sup>22</sup></sup> Unterdessen bleibt der BMI weiblicher Bewerber für die Bundeswehr weitgehend konstant und weist keinen altersspezifischen Anstieg auf. Jedoch kommt es bei Frauen ab dem Alter 20 zu einem signifikanten Anstieg der Durchfallquote. Daher handelt es sich bei männlichen Bewerbern um ein „isoliertes Gewichtsproblem“ und bei weiblichen Bewerbern um ein „isoliertes Fitnessproblem“.<sup>f<sup>23</sup></sup>

Zwischen 2000 und 2004 erfüllten 37 Prozent der männlichen und 39 Prozent der weiblichen Bewerber für die Bundeswehr die Minimalanforderungen der physischen Leistungsfähigkeit nicht. Insbesondere ab 2001 kam es unter männlichen Bewerbern zu einem signifikanten Anstieg der PFT-Durchfallquoten.<sup>f<sup>24</sup></sup> Auffällig war dabei der Fitnessrückgang im obersten Bildungssegment. Die PFT-Durchfallquote von Gymnasiasten stieg innerhalb des Untersuchungszeitraums um mehr als 35 Prozent. Die physischen Leistungsanforderungen im Annahmeverfahren wurden daher weiter gesenkt.<sup>f<sup>25</sup></sup>

## Wertewandel

Darüber hinaus sind die Wertorientierungen der heutigen Jugendlichen nur bedingt mit den soldatischen Anforderungen zu vereinbaren. Laut Shell-Jugendstudie sind im Wertesystem der 12- bis 25-jährigen Bevölkerung vor allem „Private Harmonie“ (Familie, Freunde) und „Individualität“ (Unabhängigkeit, Entfaltung eigener Kreativität) von großer Bedeutung. Die geringste Wertschätzung erfahren Orientierungen im Komplex „Tradition und Konformität“. Insbesondere „an Althergebrachtem festhalten“ oder „das tun, was die anderen auch tun“ erhalten wenig Zustimmung.<sup>f<sup>26</sup></sup>

Auch der hohe Stellenwert von Familie unter Jugendlichen ist auffällig. Bereits eine

<sup>f<sup>22</sup></sup> Vgl. ebd., S. 13; Dieter Leyk et al., Physical Performance, Body Weight and BMI of Young Adults in Germany 2000–2004: Results of the Physical-Fitness-Test Study, in: International Journal of Sports Medicine, (2006) 27, S. 644.

<sup>f<sup>23</sup></sup> Vgl. ebd., S. 646.

<sup>f<sup>24</sup></sup> Vgl. ebd., S. 644.

<sup>f<sup>25</sup></sup> Vgl. D. Leyk et al. (Anm. 23), S. 13.

<sup>f<sup>26</sup></sup> Vgl. Thomas Gensicke, Zeitgeist und Wertorientierungen, in: Shell (Hrsg.), Jugend 2006. 15. Shell Jugendstudie, Frankfurt/M. 2006, S. 178–181.

Anfang der 1990er Jahre veröffentlichte Meinungsbefragung junger Männer hatte gezeigt, dass knapp die Hälfte ein Lebenskonzept der „Balance“ bevorzugen, in dem Beruf und Partnerschaft (beziehungsweise Familie) gleich wichtige und miteinander zu vereinbarende Positionen einnehmen. Ein ausschließlich auf Selbstverwirklichung orientiertes Lebenskonzept findet deutlich weniger Zustimmung. Mit dieser Werteorientierung geht eine zukunftsorientierte Handlungs- und Planungsmotivation einher, die auf die Vereinbarkeit von privaten Lebensinhalten und beruflicher Selbstverwirklichung zielt.<sup>27</sup>

Daher ist anzunehmen, dass die Attraktivität des Soldatenberufes aufgrund verschiedener immanenter Charakteristika weiter abnehmen wird. Dazu gehören das Risiko für Leib und Leben, lange einsatzbedingte Abwesenheitszeiten, hohe Anforderungen an die Mobilität des Soldaten und seiner Familie sowie ein hohes Maß an Bürokratie und Rigidität. Diese berufsbezogenen Nachteile werden durch drei gesellschaftliche Tendenzen verschärft: (1) die veränderten Rollenansprüche in modernen Partnerschaften und der damit einhergehende Anspruch beider auf beruflichen Erfolg; (2) die regionale demografische Entwicklung und die infrastrukturelle Ausdünnung im Umfeld vieler Bundeswehr-Standorte (vor allem in Ostdeutschland), was die Integration der Familie weiter erschwert und den Trend zu Wochenendbeziehungen unter Bundeswehrangehörigen verstärkt; und (3) die Schere zwischen dem bevorzugten Bewerberprofil und die für eine solche Persönlichkeitsstruktur vergleichsweise inadäquaten Möglichkeiten der Selbstentfaltung, Mitgestaltung und Karriereentwicklung in der Bundeswehr.

In diesem Kontext sind auch die empirischen Befunde des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr von Interesse. In der regelmäßig durchgeführten Jugendstudie werden Jugendliche zwischen 14 und 23 Jahren unter anderem danach befragt, ob sie sich zumindest für eine gewisse Zeit eine berufliche Tätigkeit bei der Bundeswehr vorstellen können, entweder als Soldat oder als zi-

<sup>27</sup> Vgl. Hanne I. Schaffer, *Lebenskonzepte und Zeitverfahrungen junger Männer: Zur Bedeutung gewandelter Lebensvorstellungen für die Bundeswehr*, München 1992, S. 16.

viler Mitarbeiter. Von den befragten jungen Männern äußern 26 Prozent ein generelles Interesse, für weitere 19 Prozent kommt eine Laufbahn bei der Bundeswehr nur „unter Umständen“ infrage. Bei den jungen Frauen liegen die entsprechenden Anteile bei 13 Prozent beziehungsweise 18 Prozent. Damit können sich 55 Prozent der Männer und 69 Prozent der Frauen keine Berufstätigkeit bei der Bundeswehr vorstellen.<sup>28</sup>

Darüber hinaus ist die Interessenlage der Jugendlichen durch einen deutlichen Bildungsgradienten gekennzeichnet – je höher das Bildungsniveau, desto geringer das Interesse an einer beruflichen Tätigkeit in der Bundeswehr. Bei jungen Männern mit Hochschulreife interessieren sich demnach nur 37 Prozent konkret oder unter Umständen für eine entsprechende Laufbahn. Bei denjenigen mit Realschul- oder Hauptschulabschluss ist das Interessentenpotential mit jeweils 50 Prozent beziehungsweise 54 Prozent deutlich größer. Im regionalen Vergleich können sich am ehesten Jugendliche aus Ostdeutschland eine berufliche Tätigkeit bei der Bundeswehr vorstellen. Für 52 Prozent der dort befragten Männer stellt die Bundeswehr eine berufliche Option dar, in Süddeutschland gilt dies nur für 39 Prozent der Befragten.<sup>29</sup>

Von den jungen Männern, die sich eine berufliche Tätigkeit bei der Bundeswehr vorstellen können, streben lediglich 50 Prozent eine soldatische Laufbahn an. Bei den befragten Frauen ist der entsprechende Anteil mit 22 Prozent noch wesentlich geringer. Deutlich mehr interessieren sich für eine zivile Tätigkeit (61 Prozent).<sup>30</sup> Ob sich interessierte Jugendliche tatsächlich für eine zivile oder militärische Laufbahn in der Bundeswehr entscheiden, hängt stark von den Einstellungen ihres sozialen Umfeldes ab. Für 70 Prozent ist die Meinung von Familie und Freunden „wichtig“ oder „sehr wichtig“.<sup>31</sup> Zustimmung Reaktionen werden von jungen Männern

<sup>28</sup> Vgl. Thomas Bulmahn et al., *Ergebnisse der Jugendstudie 2008 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, Strausberg 2010, S. 141.

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S. 142.

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 147.

<sup>31</sup> Vgl. Thomas Bulmahn, *Berufswahl Jugendlicher und Interesse an einer Berufstätigkeit bei der Bundeswehr: Ergebnisse der Jugendstudie 2006 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, Strausberg 2007, S. 42.

insbesondere von Seiten des Vaters und von Freunden erwartet, Ablehnung dagegen von Mutter und Partnerin. Junge Frauen erwarten deutlich weniger Unterstützung im Falle einer militärischen Berufsorientierung, insbesondere von Eltern und Geschwistern.<sup>f<sup>32</sup></sup>

Nach ihren berufswahlspezifischen Motivstrukturen befragt, betonen Jugendliche ihre „Wachstumsbedürfnisse“, welche sich auf die persönliche Weiterentwicklung in einer herausfordernden, verantwortungsvollen und abwechslungsreichen Tätigkeit beziehen, sowie die Bedeutung „sozialer Bedürfnisse“ hinsichtlich kollegialer Zusammenarbeit und guter Menschenführung durch Vorgesetzte. Insbesondere Frauen bewerten ihre sozialen Bedürfnisse bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als besonders hoch. „Existenzielle Bedürfnisse“ wie die Sicherheit des Arbeitsplatzes, gute Bezahlung und umfangreiche Sozialleistungen durch den Arbeitgeber sind zwar ebenfalls wichtig, für das generelle Interesse an einer militärischen Laufbahn jedoch nicht ausschlaggebend. Insbesondere für Jugendliche mit einem höheren Bildungsstand trifft diese differenzierte Bewertung der Berufswahlmotive zu: Sie messen den Wachstumsbedürfnissen eine überdurchschnittlich hohe Bedeutung bei, sind jedoch skeptisch, diese Bedürfnisse im Rahmen einer Tätigkeit bei der Bundeswehr tatsächlich realisieren zu können.<sup>f<sup>33</sup></sup>

## Fazit

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird das Rekrutierungspotential der Bundeswehr schrumpfen. Neben den generellen Veränderungen in der Altersstruktur sind auch spezifische regionale Unterschiede von Bedeutung. Darüber hinaus stellen die Bildungsentwicklung, die wachsende Zahl Übergewichtiger junger Menschen, das Absinken der allgemeinen körperlichen Leistungsfähigkeit und der gesellschaftliche Wertewandel Unsicherheiten für die zukünftige Personalgewinnung der Bundeswehr dar.

Mögliche Anpassungsstrategien bewegen sich im Spannungsfeld zwischen Sparzwängen und den Anforderungen an Quantität wie

<sup>f<sup>32</sup></sup> Vgl. ebd., S. 41.

<sup>f<sup>33</sup></sup> Vgl. ebd., S. 56 ff.

Qualität. Mit einem attraktiveren Dienst- und Laufbahnrecht könnten beispielsweise Anreize für Personen mit Schlüsselqualifikationen gesetzt werden. Durch flexiblere, auf den Bedarf zugeschnittene Zeitverträge könnte die Bundeswehr versuchen, das Personal im einsatzrelevanten Altersband zwischen 20 und 45 Jahren stärker an sich zu binden und sich gleichzeitig besser auf die Erfordernisse des Einsatzes ausrichten. Wichtigste Voraussetzung wäre ein volles Ausschöpfen der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen. Laut Soldatengesetz ist für Soldaten eine Verpflichtungszeit (als Soldat auf Zeit) von bis zu 20 Jahren möglich. In der Praxis wird davon jedoch nur selten Gebrauch gemacht.<sup>f<sup>34</sup></sup> Eine solche Flexibilisierung würde auch den Seiteneinstieg von qualifiziertem Fachpersonal erleichtern und erlauben, eine Person mit einer einsatzrelevanten Qualifikation einzustellen oder weiterzuverpflichten, unabhängig von Alter oder Vorbildung.<sup>f<sup>35</sup></sup> Auch die vorhandenen demografischen Ressourcen ließen sich durchaus besser nutzen. Zum einen könnte man stärker auf Personen mit trainierbaren physischen und kognitiven Fähigkeiten zurückgreifen. Zum anderen bestünde die Möglichkeit, bisher unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen (Frauen sowie ethnische, kulturelle und religiöse Minderheiten mit deutscher Staatsbürgerschaft) verstärkt anzuwerben und bislang ausgeschlossene Gruppen (Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft sowie Ältere) zu legitimieren. Solche Maßnahmen entsprächen auch dem notwendigen ökonomischen Kalkül. Die Erfahrungen europäischer Bündnispartner wie Belgien, Großbritannien, Luxemburg oder Spanien können dafür wichtige Hinweise liefern. Die beschriebenen Handlungsoptionen deuten jedoch auch auf neue Erfordernisse und Herausforderungen bei der Organisation der Streitkräfte hin. Dies gilt vor allem für die militärische Fort- und Weiterbildung, die Bestrebungen um eine höhere Attraktivität des militärischen Dienstes und letztlich die soldatische Identitätsbildung nach den Konzepten der Inneren Führung.

<sup>f<sup>34</sup></sup> Vgl. Falk Tettweiler, Die Bundeswehr soll einsatzorientierter werden: Die Strukturkommission steht vor großen Herausforderungen, unveröffentlichtes Manuskript (2010), S. 3.

<sup>f<sup>35</sup></sup> Vgl. ebd.

Heiko Biehl · Bastian Giegerich ·  
Alexandra Jonas

# Aussetzung der Wehrpflicht. Erfahrungen und Lehren westlicher Partnerstaaten

Deutschland ist bei der Aussetzung der Wehrpflicht ein Nachzügler. Andere westliche Staaten haben den Übergang zu Freiwilligenarmeen

## Heiko Biehl

Dr. phil., geb. 1971; Leiter des Forschungsschwerpunkts „Multinationalität/Europäische Streitkräfte“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Prötzeler Chaussee 20, 15344 Strausberg. heikobiehl@bundeswehr.org

## Bastian Giegerich

Dr. phil., geb. 1976; wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsschwerpunkt „Multinationalität/Europäische Streitkräfte“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (s. o.). bastiangiegerich@bundeswehr.org

## Alexandra Jonas

M. A., geb. 1980; wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsschwerpunkt „Multinationalität/Europäische Streitkräfte“, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (s. o.). alexandrajonas@bundeswehr.org

bereits vor Jahren oder Jahrzehnten vollzogen. Dadurch ist man in der – eigentlich – angenehmen Situation, aus den Erfahrungen anderer Staaten und Streitkräfte Lehren und Rückschlüsse für das eigene Vorgehen ziehen zu können. Allerdings geschieht dies allzu selten, und die Diskussionen und Wahrnehmungen bleiben auf den nationalen Rahmen und die eigenen Erfahrungen beschränkt. Dabei liegt eine Reihe von sozialwissenschaftlichen Studien und Erkenntnissen vor, die international vergleichend den Umbau von Wehrpflicht- zu Freiwilligenarmeen und die Konsequenzen für Streitkräfte, Gesellschaft und Politik analysieren.<sup>1</sup> Dass deren Befunde zu wenig wahrgenommen und genutzt werden, ist nicht zuletzt einem Umstand geschuldet, der die Aussetzung der Wehrpflicht hierzulande von der Umstellung in anderen Staaten unterscheidet: Deutschland ist regelrecht aus der Wehrpflicht geflohen und hat sich so wenig Zeit für die Ein-

führung der Freiwilligenarmee genommen wie kaum ein anderes Land. Zwischen der Infragestellung der Wehrpflicht durch den damaligen Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg anlässlich einer Rede an der Führungsakademie der Bundeswehr am 26. Mai 2010 und deren De-facto-Beendigung zum 1. Januar 2011 lag gerade einmal ein gutes halbes Jahr. Entsprechend wirkt einiges an der Umstellung und der Planung der Freiwilligenarmee Bundeswehr improvisiert und nicht langfristig vorbereitet. Die Neuausrichtung der Bundeswehr umfasst zudem nicht nur die – wenn auch zentrale – Aussetzung der Wehrpflicht und den Umbau zur Freiwilligenarmee, sondern betrifft auch Auftrag, Umfang, Struktur, Standorte, Organisation und Prozesse.

Im Folgenden wird ein Überblick darüber geboten, welche Erfahrungen andere Staaten und Streitkräfte mit dem Übergang von Wehrpflicht- zu Freiwilligenarmeen gemacht haben. Dazu wird zunächst skizziert, wann welche westlichen Partner zu Freiwilligenarmeen übergegangen sind und wer an der Wehrpflicht festhält. Im zweiten Abschnitt werden die Folgen der Aussetzung der Wehrpflicht für die Streitkräfte dargestellt. Dabei stehen die Bedingungen und Schwierigkeiten der militärischen Personalrekrutierung im Mittelpunkt. Die Aus-

*Die hier vorgetragenen Ansichten und Meinungen sind ausschließlich diejenigen der Autoren und geben nicht notwendigerweise die Sicht oder Auffassung des Bundesministeriums der Verteidigung wieder.*

<sup>1</sup> Vgl. Wenke Apt, The Socio-Demographic Context of Military Recruitment in Europe. A Differentiated Challenge, in: Tibor Szvircsev Tresch/Christian Leuprecht (eds.), Europe Without Soldiers? Recruitment and Retention across Armed Forces in Europe, Montreal u. a. 2010, S. 63–81; Detlef Buch, Wohin mit der Wehrpflicht? Weisen die Partner wirklich den richtigen Weg?, Frankfurt/M. 2010; Nina-Birke Glonnegger, The Pitfalls of Suspending Conscriptio, 18. 4. 2011, online: [www.atlantic-community.org/index/Open\\_Think\\_Tank\\_Article/The\\_Pitfalls\\_of\\_Suspending\\_Conscription](http://www.atlantic-community.org/index/Open_Think_Tank_Article/The_Pitfalls_of_Suspending_Conscription) (10. 10. 2011); Karl W. Haltinger, The Definite End of the Mass Army in Western Europe?, in: Armed Forces & Society, 25 (1998) 1, S. 7–36; Ines-Jacqueline Werkner, Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee? Wehrstrukturentscheidungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M. 2006; Cindy Williams/Björn H. Seibert, Von der Wehrpflichtigen- zur Freiwilligenarmee. Erkenntnisse aus verbündeten Staaten, Weatherhead Center for International Affairs, Cambridge, MA 2011.

setzung der Wehrpflicht verändert die zivil-militärischen Beziehungen ebenso wie den sicherheitspolitischen Stellenwert von Streitkräften. In welcher Weise dies geschieht, zeigt der dritte Abschnitt auf. In einem Fazit und Ausblick wird schlussendlich aufgeführt, was von den Partnern gelernt werden kann, und beleuchtet, inwieweit die internationalen Erfahrungen und Entwicklungen Hinweise darauf geben, wie sich die Bundeswehr als Freiwilligenarmee verändern wird.

## Wandel der Wehrformen – Stand und Entwicklung

In den westlichen Staaten gibt es seit Jahrzehnten einen Trend hin zu Freiwilligenarmeen. Hatten 1990 von damals 16 Mitgliedern der NATO noch elf die Wehrpflicht, sind es von heute 28 Mitgliedern nur noch fünf Staaten. Dabei lassen sich drei Phasen des Übergangs zu Freiwilligenarmeen unterscheiden: Die angelsächsischen Vorreiter schafften noch während des Ost-West-Konflikts die Wehrpflicht ab: Großbritannien bereits 1961 und die USA 1973.

In den USA war diese Entscheidung eine Reaktion auf die militärischen und gesellschaftlichen Zerwürfnisse infolge des Vietnamkriegs. Der Aufstellung der amerikanischen „All-Volunteer-Force“ lag ein konsequent marktwirtschaftliches Verständnis des Soldatenberufs und der Streitkräfte zugrunde, das auf entsprechende Anreize und Angebote setzte, um eine ausreichende Zahl Interessierter zu gewinnen.

Die internationalen Umwälzungen der Jahre 1989 bis 1991 und der Wegfall der Bedrohung durch die Streitkräfte des Warschauer Paktes führten in mehreren europäischen Staaten zu einer Umorientierung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Streitkräfte wurden reduziert, von Verteidigungs- auf Kriseninterventionsaufgaben umgestellt – und die Wehrpflicht ausgesetzt. Belgien nahm als erste westeuropäische Nation 1995 endgültig Abschied von der Wehrpflicht. Im darauffolgenden Jahr verkündete der französische Staatspräsident Jacques Chirac auch im „Mutterland der Wehrpflicht“ deren Ende – übrigens ohne Rücksprache mit dem deutschen Partner. 2001 leisteten die

letzten französischen Wehrpflichtigen ihren Dienst. Dem französischen Beispiel folgten die Niederlande (1996), Spanien (2002) und Italien (2005).

Auffallend viele Nachzügler haben in den vergangenen beiden Jahren ihre Streitkräfte auf Freiwilligenarmeen umgestellt. Neben Deutschland haben Albanien, Polen und Schweden für rund zwei Dekaden nach Ende des Ost-West-Konflikts an der Wehrpflicht festgehalten, um sie in den Jahren 2010 und 2011 aufzugeben. Der internationale Trend zu Freiwilligenarmeen und die wiederholte Reduzierung der Verteidigungsausgaben erhöhten den Druck, die Wehrpflicht auszusetzen oder über deren Ende intensiv zu diskutieren, wie es gegenwärtig in Österreich der Fall ist.

Neben Österreich halten noch einige andere Staaten an der Wehrpflicht fest, wobei die dahinterstehenden Gründe sehr unterschiedlich sind. In Dänemark besteht die Wehrpflicht zwar fort, kann aber ausgesetzt werden, wenn ausreichend Freiwillige gefunden werden. Griechenland und die Türkei sehen sich weiterhin territorial bedroht und auf vergleichsweise große Streitkräfte angewiesen. Die griechische Armee umfasst 134 000, die türkische 612 000 Soldaten. Um diese Personalstärken zu gewährleisten, halten beide Länder weiterhin an der Wehrpflicht fest. In Estland und Finnland genießt die Wehrpflicht aufgrund der empfundenen Bedrohung durch Russland nach wie vor hohen Rückhalt in der Bevölkerung.<sup>12</sup>

Deutschland liegt somit, wenn auch um einige Jahre verzögert, im internationalen Trend. Doch welche Folgen sind durch die Aussetzung der Wehrpflicht zu erwarten? Welche Entwicklung ist angesichts der Erfahrungen der anderen Staaten und Streitkräfte wahrscheinlich? Im nächsten Abschnitt wird die personelle Situation von Freiwilligenarmeen vergleichend beleuchtet und betrachtet, inwieweit es ihnen gelingt, qualifiziertes Personal zu gewinnen.

<sup>12</sup> Vgl. Conscription: A Farewell to Arms, in: *The Economist* vom 10.9.2011, online: [www.economist.com/node/21528598](http://www.economist.com/node/21528598) (10.10.2011); Bastian Giegerich/Alexander Nicoll, *European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations*, International Institute for Strategic Studies, London 2008, S. 43–44, S. 67.



## Militärische Personalgewinnung in Freiwilligenarmeen

Das jahrzehntelange Festhalten an der Wehrpflicht erklärt sich, obwohl deren sicherheitspolitische Legitimation durch den Umbau der Bundeswehr von einer Verteidigungs- zu einer Kriseninterventionsarmee zunehmend erodierte, nicht zuletzt aus den Befürchtungen, die viele politisch und militärisch Verantwortliche hegten und hegen. So eilt Freiwilligenarmeen der Ruf voraus, sie seien Sammelbecken sozialer Unterschichten, die aufgrund von mangelnder Kompetenz und Disziplin zu einem gesellschaftlichen wie sicherheitspolitischen Risiko werden können. Zuletzt hat der Historiker Michael Wolffsohn die damit verbundenen Ängste aktualisiert und der Freiwilligenarmee Bundeswehr eine Zukunft als – kurz zusammengefasst – „verostete Prekariatsarmee“ vorausgesagt.<sup>f</sup>

Ein Blick in die Personalstruktur der Partnerarmeen, die ihr Personal ohne Wehrpflicht rekrutieren, rechtfertigt diese überspitzten Annahmen jedoch nicht, sondern lässt ein differenziertes Bild erkennen. Zunächst ist zu beachten, dass sich die Rekrutierung einer Freiwilligenarmee naturgemäß anders gestaltet als die einer Wehrpflichtarmee. Während letztere einen Teil der Bürger schlichtweg dazu zwingt, als Soldat zu dienen, muss erstere viel intensiver um Nachwuchs werben. Dabei steht sie in Konkurrenz zu anderen staatlichen wie zivilen Arbeitgebern und muss (arbeits-)marktfähige Angebote und Anreize aufbieten. Dies führt dazu, dass die Personalausgaben von Freiwilligenarmeen (pro Soldat gerechnet) zumeist deutlich über diejenigen von Wehrpflichtarmeen liegen. Die mit der Aussetzung der Wehrpflicht verknüpfte Hoffnung, Kosten einzusparen, eine Friedensdividende einzustreichen und mehr Mittel für militärische Investitionen zur Verfügung zu haben, kann sich deshalb auch kaum erfüllen.<sup>f</sup>

<sup>f</sup> Vgl. Michael Wolffsohn, Das Militär verostet, in: Die Welt vom 5.4.2011. Verteidigungsminister de Maizière hat die Thesen Wolffsohns entschieden zurückgewiesen. Vgl. Thomas de Maizière, Die Bundeswehr ist keine Unterschichtenarmee, in: Die Welt vom 12.4.2011.

<sup>f</sup> Vgl. D. Buch (Anm. 1), S. 47.

Mit Blick auf die Rekrutierungserfolge zeigt der Vergleich der Partnerstaaten und -armeen unterschiedliche Entwicklungen und Muster. Es gibt Armeen, denen es schwer fiel und fällt, die eigenen Rekrutierungsansprüche in Zahl und Qualität zu erreichen. Die US-Streitkräfte in den 1970er Jahren sind ein paradigmatisches Beispiel hierfür.<sup>f</sup> Auch die spanischen Streitkräfte mussten zwischenzeitlich ihre Anforderungen, die unter anderem an den Intelligenzquotienten eines Bewerbers geknüpft waren, senken und lösten damit ein verheerendes Echo aus.<sup>f</sup> Des Weiteren wurde in Spanien die Höchstgrenze für Ausländer unter den Rekruten von zwei auf sieben Prozent erhöht, um Rekrutierungsproblemen zu begegnen.<sup>f</sup> Diese Beispiele werden hierzulande gerne kolportiert und halten sich in den Debatten – oftmals ohne neuere Entwicklungen wahrzunehmen.<sup>f</sup>

So sind die US-Streitkräfte gegenwärtig keineswegs mehr ein Sammelbecken sozialer Unterschichten und Minderheiten, sondern bilden die Zusammensetzung der Gesellschaft recht gut ab. Afroamerikaner sind in den US-Streitkräften zwar leicht über-, Hispanics dagegen unterrepräsentiert, während Angloamerikaner in der Armee wie in der Bevölkerung die Mehrheit stellen.<sup>f</sup> Das Bildungsniveau der US-Soldaten liegt über dem der amerikanischen Bevölkerung. Während die Streitkräfte fast ausschließlich Frauen und Männer mit *High-School*-Diplomen rekrutieren, haben in den USA etwa 30 Prozent der jungen Erwachsenen keinen solchen

<sup>f</sup> Vgl. Morris Janowitz/Charles C. Moskos, Racial Composition in the All-Volunteer Force, in: *Armed Forces & Society*, 1 (1974) 1, S. 109–123; Beth Bailey, *America's Army. Making the All-Volunteer Force*, Cambridge–London 2009, S. 88 ff.

<sup>f</sup> Vgl. Beatriz Frieyro de Lara, The Professionalization Process of the Spanish Armed Forces, in: T. Szvircev Tresch/C. Leuprecht (Anm. 1), S. 88.

<sup>f</sup> Vgl. B. Giegerich/A. Nicoll (Anm. 2), S. 62.

<sup>f</sup> Vgl. Egon Ramms, Der Soldatenberuf muss akzeptiert werden, online: [www.heute.de/ZDFheute/inhalt/19/0,3672,8240275,00.html](http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/19/0,3672,8240275,00.html) (25.5.2011).

<sup>f</sup> Vgl. Army Profile, Army demographics FY 10. Department of the Army, Office of Army Demographics, Washington 2010; B. Bailey (Anm. 5), S. 254 ff.; Jason K. Dempsey, *Our Army. Soldiers, Politics, and American Civil-Military Relations*, Princeton–Oxford 2010, S. 37; Rand Corporation, *The Evolution of the All-Volunteer Force*, Research Brief, Santa Monica u.a. 2006, S. 2.

Abschluss.<sup>10</sup> In den vergangenen Jahren haben die US-Streitkräfte zudem ihre selbst gesetzten Rekrutierungsziele weitgehend erreicht, wobei es gewisse Differenzen zwischen den Teilstreitkräften gibt und es dem Heer für gewöhnlich am schwersten fällt, ausreichend Personal zu gewinnen und zu binden.

Unmittelbar nach dem Ende der Wehrpflicht standen auch die Streitkräfte in Großbritannien vor einem massiven Problem bei der Personalgewinnung. Rekrutierungsziele wurden regelmäßig verfehlt, teilweise um über zehn Prozent. Dauerhaft abmildern ließen sich diese Schwierigkeiten erst durch eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen für die Soldaten und Soldatinnen.<sup>11</sup> Mittlerweile scheint sich das Rekrutierungsproblem in absoluten Zahlen in Großbritannien in Grenzen zu halten. Die offiziellen Statistiken weisen für 2010 – gemessen am Bedarf – ein Defizit von 0,5 Prozent aus. Dieses lag allerdings in jüngerer Zeit (2007–2008) auch schon bei drei Prozent und mehr. Der britischen Marine fällt es im Vergleich zu den anderen Teilstreitkräften schwerer, ihren Bedarf zu decken. Ethnische Minderheiten sind in den britischen Streitkräften insgesamt unterrepräsentiert: 2010 lag ihr Anteil bei 6,6 Prozent der Soldaten und Soldatinnen. Unter den Mannschaften des Heeres ist ihr Anteil mit über zehn Prozent am höchsten. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind sie damit aber immer noch unterrepräsentiert.<sup>12</sup>

In Frankreich gestaltete sich die Rekrutierung von Spezialisten, beispielsweise Informatikern oder Kommunikationstechnikern, aufgrund von Konkurrenzangeboten aus der freien Wirtschaft wiederholt als schwierig. Dennoch lässt sich generell feststellen, dass der Personalbedarf der französischen Streitkräfte gedeckt werden kann und das Personaldefizit bisher nie über 2,2 Prozent (im Jahr 2005) lag, wengleich die Zahl der Bewerber für Unteroffiziersposten und Mannschaftsdienstgrade rück-

läufig ist und für diese Berufsgruppen bei ungefähr drei (Unteroffiziere) beziehungsweise unter zwei (Mannschaften) Bewerbern pro Dienstposten liegt.<sup>13</sup> In Spanien lässt nicht zuletzt die exorbitant hohe Jugendarbeitslosigkeit den Dienst in den Streitkräften attraktiv erscheinen.<sup>14</sup> Auch Belgien weist mittlerweile keine gravierenden Lücken in der Personalgewinnung mehr auf.<sup>15</sup> In der Tschechischen Republik wurden demgegenüber in den vergangenen Jahren regelmäßig die gesetzten Rekrutierungsziele verfehlt.<sup>16</sup>

In der Gesamtschau stellt sich die personelle Situation von Freiwilligenarmeen somit besser dar, als hierzulande oftmals wahrgenommen und kolportiert. Doch worauf sind die relativen Erfolge der Freiwilligenarmeen in den vergangenen Jahren zurückzuführen? Welche Muster in Rekrutierungsstrategien und Personalpolitik sind zu erkennen?

Zunächst ist festzuhalten, dass die westlichen Streitkräfte in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ihre Umfänge erheblich reduziert haben und daher eine viel kleinere Zahl an Soldaten benötigen. Auch die Bundeswehr hat gegenwärtig nur noch halb so viele Soldaten wie 1989, nach der Neuausrichtung wird es nur noch ein gutes Drittel sein. In Frankreich und Großbritannien bewegt sich die Gesamtstärke der Streitkräfte verglichen mit 1989 auf ein Niveau von 50 Prozent zu. In den USA fiel die Reduzierung geringer aus, und die Zahl der Soldaten und Soldatinnen liegt heute auf ungefähr 75 Prozent des Niveaus von 1989. Infolge dieser reduzierten Umfänge benötigen die Streitkräfte natürlich auch eine kleinere Zahl an Bewerbern, um ihren Personalbedarf in quantitativer wie qualitativer Hinsicht zu decken.

In der Personalgewinnung setzen die westlichen Streitkräfte vor allem auf drei Anreizvarianten: Erstens machen sie finanzielle Angebote – neben den regulären Sold

<sup>10</sup> Vgl. B. Bailey (Anm. 5), S. 253; J.K. Dempsey (Anm. 9), S. 38; Rand Corporation (Anm. 9), S. 2.

<sup>11</sup> Vgl. C. Williams/B. H. Seibert (Anm. 1), S. 16–17.

<sup>12</sup> Vgl. Defence Analytical Services and Advice, UK Defence Statistics 2010, online: [www.dasa.mod.uk/modintranet/UKDS/UKDS2010/chapter2.php](http://www.dasa.mod.uk/modintranet/UKDS/UKDS2010/chapter2.php) (10.10.2011).

<sup>13</sup> Vgl. C. Williams/B. H. Seibert (Anm. 1), S. 13–15.

<sup>14</sup> Vgl. B. Frieyro de Lara (Anm. 6).

<sup>15</sup> Vgl. Philippe Manigart, Ending the Draft. The Case of Belgium, unveröffentlichtes Manuskript 2011.

<sup>16</sup> Vgl. Bohuslav Pernica/Tomáš Zipfel, Czech Armed Forces' Professionalization versus the Labour Market, in: T. Szvircsev Tresch/C. Leuprecht (Anm. 1), S. 165–180.

treten weitere Vergünstigungen wie freie Heilfürsorge, spezielle Kredite und Rabatte sowie (Weiter-)Verpflichtungsprämien. Zweitens haben die Soldaten die Chance, sich innerhalb oder außerhalb der Streitkräfte aus- und weiterzubilden. Die vielfältigen Bildungsangebote umschließen zivil verwertbare Qualifikationen, die von kurzen Lehrgängen über Berufsausbildungen bis hin zu Studiengängen reichen. Von den erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen profitieren Streitkräfte wie Soldaten gleichermaßen. Die Streitkräfte verfügen über kompetentere Soldaten, ziehen insbesondere bildungsbewusste Bürgerinnen und Bürger an und dienen diesen als Vehikel des sozialen Aufstiegs. Drittens bietet der Soldatenberuf die Aussicht auf soziale Anerkennung. Dabei ergänzen sich militärspezifische Anreize wie Kameradschaft und *Esprit de Corps* sowie gesellschaftliche Anerkennung und soziales Renommee. Gerade wenn die Streitkräfte ein hohes Ansehen in der Bevölkerung genießen (was derzeit in nahezu allen westlichen Staaten der Fall ist<sup>17</sup>) und der Soldatenberuf gesellschaftlich geschätzt ist (was für den Offiziersberuf weithin zutrifft, nicht aber für Unteroffiziere und Mannschaften), dann fällt es den Streitkräften in der Regel leichter, geeignetes Personal zu gewinnen.

Durch diesen Mix von Angeboten gelingt es, Personal aus allen sozialen Schichten und Milieus zu gewinnen. Es bestehen aber in vielen westlichen Freiwilligenarmeen regionale Schwerpunkte der Personalgewinnung: in den USA der Süden,<sup>18</sup> in Italien der Süden und in Deutschland die ostdeutschen Bundesländer – also oftmals sozioökonomisch schwächere Regionen. Hier sind die Streitkräfte ein attraktiver Arbeitgeber, nicht zuletzt aufgrund mangelnder Alternativen. Dies darf allerdings nicht mit fehlenden sozioökonomischen oder Bildungsressourcen auf der individuellen Ebene gleichgesetzt werden. Auch wenn viele westliche Streitkräfte einen überproportionalen Anteil ihres Personals aus strukturschwachen Gegenden gewinnen,

<sup>17</sup> Vgl. Heiko Biehl, Das Ansehen des Soldatenberufs. Vertrauen in die Berufsgruppe der Militärs, in: if. Zeitschrift für Innere Führung, 53 (2009) 3, S. 52–55.

<sup>18</sup> Vgl. B. Bailey (Anm. 5), S. 259; J.K. Dempsey (Anm. 9), S. 42.

lässt dies keine Rückschlüsse auf dessen Qualifikation zu.

Insgesamt wäre die Personalsituation in den westlichen Streitkräften sicherlich problematischer, wenn diese sich nicht für Bevölkerungsgruppen geöffnet hätten, denen lange Zeit der Weg in die Streitkräfte versperrt war. An erster Stelle sind in diesem Zusammenhang Frauen zu nennen. Diese können mittlerweile in den westlichen Armeen ihren Dienst verrichten. Allerdings bestehen in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Einschränkungen hinsichtlich der militärischen Verwendungen – die komplette Öffnung, wie sie die Bundeswehr 2001 vollzogen hat, ist im internationalen Vergleich eher die Ausnahme. In einigen NATO-Armeen stellen Frauen, dessen ungeachtet, einen wesentlichen Teil des Personals. In Frankreich, Kanada, Lettland, Portugal, Slowenien und Ungarn sind es nach NATO-Angaben jeweils zwischen 14 und 23 Prozent. Demgegenüber stehen Italien, Polen und Rumänien mit jeweils drei Prozent oder weniger am anderen Ende der Skala.<sup>19</sup>

Einige Streitkräfte haben in den vergangenen Jahren auch die Restriktionen für die Anerkennung und Verwendung homosexueller Soldaten reduziert. Zwar gab es stets Homosexuelle in den Streitkräften, doch deren militärische und rechtliche Anerkennung hat sich erst in letzter Zeit vollzogen und ist noch nicht in allen Streitkräften durchgesetzt. Weiterhin schließen sich in den vergangenen Jahren vermehrt Personen mit Migrationshintergrund und Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten den Streitkräften an, da diese für sie eine attraktive Integrations- und Aufstiegsinstanz darstellen. Noch einen Schritt weiter gegangen ist die belgische Armee, die EU-Ausländer als Soldaten aufnimmt, sowie die spanischen Streitkräfte, in denen Südamerikaner dienen und dadurch die spanische Staatsangehörigkeit erlangen können.<sup>20</sup>

Die diversen Erweiterungen ihres Rekrutierungspools sind ein wesentlicher Garant für die derzeit recht günstige personelle Si-

<sup>19</sup> Vgl. Anita Schjolset, NATO and the Women: Exploring the Gender Gap in the Armed Forces, Peace Research Institute Oslo (PRIO), Oslo 2010, S. 28.

<sup>20</sup> Vgl. B. Frieyro de Lara (Anm. 6), S. 181–193.

tuation der meisten westlichen Streitkräfte. Der Verzicht auf gezielte Ausgrenzungen erhöht das Potenzial geeigneter Soldaten, auch wenn diese Veränderungen nicht alleine den Rekrutierungsbemühungen, sondern ebenso sicherheitspolitischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen geschuldet sind.

Wie diese Veränderungen, die eine kulturelle Pluralisierung in den westlichen Streitkräften mit sich bringen, zu bewerten sind, darüber gehen die Auffassungen auseinander: Militärische Traditionalisten sehen darin nicht nur den Verlust von bewährten Standards, der zu militärischen Funktions- und Fähigkeitseinbußen führe. Für sie sind die Entwicklungen oft Ursache und Ausdruck einer gesellschaftlichen Marginalisierung des Militärs.<sup>F1</sup> Progressive Stimmen erachten hingegen die Anpassung der militärischen Personalstruktur an die Zusammensetzung der Bevölkerung als normative Notwendigkeit, die zugleich funktionale Vorteile aufweist. Denn den Streitkräften stünden nun vielfältigere Fähigkeiten zur Verfügung, die gerade in den komplexen Einsätzen der Gegenwart gefordert seien. Zudem sei es einer Demokratie angemessen, dass alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen Zugang zu den Streitkräften haben.<sup>F2</sup> Sozial repräsentative Streitkräfte erhöhten die Legitimation in der heimischen Gesellschaft wie in den Einsatzländern gleichermaßen. In der Folge dienten sie der Einbindung der Freiwilligenarmeen in die zivile Gesellschaft.

## Folgen für die zivil-militärischen Beziehungen und die Sicherheitspolitik

Der Übergang von Wehrpflicht- zu Freiwilligenarmeen zeitigt nicht nur innermilitärische Konsequenzen. Auch die sicherheitspolitische Verwendung der Streitkräfte und ihre Beziehungen zur Gesellschaft unterliegen einem Wandlungsdruck. Hierzulande gehen mit der Aussetzung der Wehrpflicht zwei aufeinander aufbauende Befürchtungen

<sup>F1</sup> Vgl. Martin van Creveld, *Frauen und Krieg*, Hamburg 2001.

<sup>F2</sup> Vgl. Christian Leuprecht, *Socially Representative Armed Forces. A Demographic Imperative*, in: T. Szivircsev/Tresch/ders. (Anm. 1), S. 35–54.

einher: Erstens wird erwartet, dass die Bundeswehr zunehmend an sozialer Einbindung verliert. Während Wehrpflichtarmeen als in der Mitte der Gesellschaft verankert gelten, seien Freiwilligenarmeen per se sozial marginalisiert.<sup>F3</sup> Dies führe, so die zweite Besorgnis, zu einer Militarisierung der Außen- und Sicherheitspolitik.

Obwohl in Deutschland – wie in anderen Staaten auch – immer wieder ein „freundliches Desinteresse“ der Bevölkerung gegenüber den Streitkräften wahrgenommen wird,<sup>F4</sup> ist deren Ansehen in sämtlichen westlichen Staaten gut bis sehr gut – und zwar unabhängig von der jeweiligen Wehrform (Freiwilligen- oder Wehrpflichtarmee).<sup>F5</sup> Auch eine Untersuchung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr (SOWI) zu acht europäischen Staaten belegt das positive Bild, das die europäischen Bürgerinnen und Bürger von ihren Armeen haben.<sup>F6</sup> Zudem bleibt es nicht bei bloßen Sympathiebekundungen; die positiven Haltungen der Bürgerinnen und Bürger zu den Streitkräften schlagen sich auch in konkreter Unterstützung in Wort und Tat nieder. Ungeachtet gewisser Unterschiede zwischen den Ländern gibt es in jedem der untersuchten Staaten einen beachtlichen Anteil der Bevölkerung, der die Streitkräfte aktiv unterstützt, indem er an deren Veranstaltungen teilnimmt, seine positive Meinung zu den Streitkräften öffentlich äußert oder anderen empfiehlt, Soldat zu werden. Dort, wo es Kritik gibt, richtet sie sich fast ausnahmslos gegen bestimmte Einsätze und mithin gegen sicherheitspolitische Entscheidungen, kaum aber gegen Streitkräfte oder Soldaten generell.

Dieses positive Bild darf jedoch nicht verdecken, dass Kontakte zwischen Soldaten und Bürgern in Freiwilligenarme-

<sup>F3</sup> Vgl. M. Wolffsohn (Anm. 3).

<sup>F4</sup> So die griffige Formulierung, die der ehemalige Bundespräsident Herta und Paul Amirian durch die Diagnose der zivil-militärischen Beziehungen in Deutschland geprägt hat. Eine differenzierende empirische Überprüfung findet sich in: Heiko Biehl/Rüdiger Fiebig, *Zum Rückhalt der Bundeswehr in der Bevölkerung. Empirische Hinweise zu einer emotional geführten Debatte*, SOWI-Thema 2/2011.

<sup>F5</sup> Vgl. H. Biehl (Anm. 17), S. 52–55.

<sup>F6</sup> Vgl. ders. et al., *Strategische Kulturen in Europa. Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte*, Ergebnisse der Bevölkerungsumfragen 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg (i. E.).

en tendenziell seltener sind. Die Aussetzung der Wehrpflicht führt zusammen mit Auslandseinsätzen, Truppenreduzierungen und Standortschließungen dazu, dass immer weniger Bürger eigene Erfahrungen in den und mit den Streitkräften haben. Armeen und Soldaten drohen allmählich aus der Alltagswahrnehmung der Bevölkerung zu verschwinden. Stattdessen dominieren mediale Bilder und Eindrücke, und die Lebens- und Erfahrungswelten von Zivilisten und Soldaten differieren zunehmend, so dass Austausch, Kontakt und Kommunikation immer schwieriger werden.<sup>127</sup> Deshalb sind Freiwilligenarmeen angehalten, sich intensiv um die gesellschaftliche Einbindung und den Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern zu bemühen.

Dies kann durchaus gelingen, wie etwa die Situation in den Vereinigten Staaten und Großbritannien zeigt, wo trotz seit Jahrzehnten bestehender Freiwilligenarmeen enge Verbindungen zwischen Gesellschaft und Streitkräften bestehen. Ein entscheidendes Moment scheint hierbei der Wille der Streitkräfte zu sein, Transparenz herzustellen. Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger eine anschauliche Vorstellung vom Innenleben der Streitkräfte und den Bedingungen des Soldatenberufs haben, kann man von ihnen realistischerweise Interesse, Empathie und Anerkennung erwarten. In einer Umfrage des SOWI empfehlen auch die Bundesbürger vertiefte und ehrliche Einblicke in die Binnenwelt der Streitkräfte, um die gesellschaftliche Anerkennung der Streitkräfte zu steigern.<sup>128</sup> Dass es Armeen generell schwer fällt, solche Einblicke zu gewähren, dürfte kaum überraschen, aber es ist in ihrem eigenen Interesse, Transparenz zu schaffen. Die Einbindung der Streitkräfte in die Gesellschaft ist mithin auch für Freiwilligenarmeen machbar – es bedarf aber beiderseitiger Anstrengungen, um die zivil-militärischen Verbindungen mit Leben zu füllen.

<sup>127</sup> Vgl. Sebastian Junger, Why would anyone miss the war?, in: International Herald Tribune vom 18.7.2011, S. 6.

<sup>128</sup> Vgl. Thomas Bulmahn/Rüdiger Fiebig/Carolin Hilpert, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg 2011, S. 73.

Vitale Beziehungen zur Bevölkerung können dann auch Garanten eines verantwortungsbewussten sicherheitspolitischen Einsatzes der Streitkräfte sein. Kritiker befürchten, dass mit dem Übergang zur Freiwilligenarmee eine Militarisierung der Außen- und Sicherheitspolitik einhergeht.<sup>129</sup> Grund hierfür seien die schwächeren Verbindungen zwischen Gesellschaft, (politischer) Elite und Streitkräften. In der Folge bestünden geringere politische Skrupel, Freiwilligenarmeen einzusetzen und in entfernte Konfliktszenarien zu entsenden. Gerade wenn die Soldaten weniger Kontakte zur Bevölkerung und zur Elite aufweisen, falle es den politisch Verantwortlichen leichter, einer militärischen Mission zuzustimmen, da sie selbst und ein Großteil der Wähler von den Rückwirkungen und Kosten des Einsatzes nicht betroffen sind. Mit Blick auf die USA mag diese These einige Plausibilität beanspruchen.<sup>130</sup> Wie sind aber die Erfahrungen der anderen europäischen Nationen und was bedeutet dies für die hiesige Situation? Sind mit dem Übergang zur Freiwilligenarmee unweigerlich entsprechende Militarisierungstendenzen verbunden?

Gegen die Vermutung spricht insbesondere, dass die Rekrutierungsform nicht alleine und auch nicht primär über den Einsatz militärischer Mittel entscheidet.<sup>131</sup> Wichtiger sind das konkrete Konfliktgeschehen, die eigene Interessenlage, die internationale Einbindung und Verpflichtung sowie die strategische Kultur eines Landes. Letztere prägt – im Zusammenspiel mit anderen Faktoren – das Verhalten von Akteuren in der internationalen Politik. Sie strukturiert, welche Handlungsoptionen innerhalb eines Landes – zum Beispiel im Hinblick auf den Einsatz militärischer Gewalt als Mittel der Sicherheitspolitik – als legitim angesehen werden und definiert die Bandbreite der gesellschaftlich akzeptablen Entscheidungs-

<sup>129</sup> Referiert bei Berthold Meyer, Bundeswehr ohne Wehrpflichtige – Was folgt daraus für die Parlamentsarmee im Einsatz? HSFK-Report 11/2010.

<sup>130</sup> Vgl. Donald Abenheim, Soldier and Politics Transformed. German-American Reflections on Civil-Military Relations in a New Strategic Environment, Berlin 2007; Andrew Bacevich, The New American Militarism. How Americans Are Seduced by War, Oxford–New York 2005.

<sup>131</sup> Vgl. Henrike Viehrig, Militärische Auslandseinsätze. Die Entscheidungen europäischer Staaten zwischen 2000 und 2006, Wiesbaden 2010, S. 176.

möglichkeiten.<sup>32</sup> Obwohl die vielfältigen und häufigen Einsätze der Streitkräfte in den vergangenen Jahren einen anderen Eindruck vermitteln könnten, bestehen, wie die Forschung herausgearbeitet hat, in Deutschland wie in anderen europäischen Staaten Vorbehalte gegen den offensiven Einsatz militärischer Mittel. Die meisten mitteleuropäischen Staaten – und Deutschland im Besonderen – sind demnach geprägt von einer „Kultur der Zurückhaltung“ und der multilateralen Einbindung. Dies zeigt sich sowohl auf Ebene der politischen Eliten als auch mit Blick auf die Bevölkerungen.<sup>33</sup>

Der Abschied von der Wehrpflicht wird diese kulturelle Prägung der Sicherheitspolitik, die Ausdruck historischer Erfahrungen und deren Verarbeitung ist, nicht schlagartig aushebeln. Viel eher dürfte das Versprechen, das Altkanzler Helmut Schmidt gegenüber Bundeswehrrekruten geäußert hat, als Gebot deutscher Sicherheitspolitik fortbestehen: „Dieser Staat wird Euch nicht missbrauchen!“<sup>34</sup> Denn nicht zuletzt die Einbindung der Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ trägt dafür Sorge, dass die Abgeordneten bei Abstimmungen über Einsatzmandate die Folgen für die Bundeswehrsoldaten und ihre Wählerschaften im Blick behalten. Die Gefahr einer verantwortungslosen Instrumentalisierung der Streitkräfte wird nochmals geringer ausfallen, wenn es ihnen gelingt, entsprechend qualifiziertes Personal in ausreichender Zahl zu gewinnen und die Einbindung in die deutsche Gesellschaft zu verfestigen. Dazu ist die Bundeswehr durchaus in der Lage, denn sie kann Lehren aus den Erfahrungen anderer Staaten mit Freiwilligenarmeen ziehen und weist mit der Inneren Führung eine eigene Tradition als Armee in der Demokratie auf.

Viele verbündete Staaten verfügen über langjährige Erfahrungen mit Freiwilligenarmeen. Diese sind keineswegs so eindeutig, wie sich dies in Stereotypen und Vorurteilen hierzulande zuweilen darstellt. Vielmehr gilt es festzuhalten, dass mit dem Übergang von Wehrpflicht- zu Freiwilligenarmeen Dynamiken entstehen, die Anpassungen in der Personalgewinnung, der Einbindung der Streitkräfte in die Gesellschaft und der sicherheitspolitischen Rolle des Militärs erfordern.

Mit den richtigen Mitteln und Instrumenten ist es durchaus möglich, angemessen qualifiziertes Personal in ausreichender Zahl für die Freiwilligenarmee Bundeswehr zu gewinnen und deren Einbindung in die bundesdeutsche Gesellschaft sowie einen verantwortungsvollen sicherheitspolitischen Umgang zu gewährleisten. Um diese Ziele zu erreichen, sollte die Bundeswehr in den nächsten Jahren erstens ihre (Aus-)Bildungsangebote ausbauen, um so für bildungsbewusste Bürgerinnen und Bürger als Arbeitgeber attraktiv zu sein. Sie sollte zweitens durch ein gesteigertes Maß an Transparenz neue Einblicke und Einsichten in die Realität der Streitkräfte und des Soldatenberufes zulassen und so Interesse, Unterstützung und Empathie der Bevölkerung stärken. Drittens garantieren die Beibehaltung der Inneren Führung, der Status als Parlamentsarmee sowie die konsequente multilaterale Ausrichtung auf die Zusammenarbeit im transatlantischen und europäischen Rahmen einen verantwortungsbewussten Umgang mit militärischen Mitteln. An diesen Traditionen und den Erfahrungen anderer Länder sollte sich die Freiwilligenarmee Bundeswehr künftig orientieren.

<sup>32</sup> Vgl. dazu auch den Beitrag von Ines-Jacqueline Werkner in dieser Ausgabe.

<sup>33</sup> Vgl. Bastian Giegerich, *European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden 2006; Alexandra Jonas/Nicolai von Ondarza, *Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration. Grundlegende Aspekte deutscher, französischer und britischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich*, Wiesbaden 2010; H. Biehl et al. (Anm. 26).

<sup>34</sup> Helmut Schmidt, *Dieser Staat wird euch nicht missbrauchen*, online: [www.zeit.de/online/2008/30/Schmidt-Rede](http://www.zeit.de/online/2008/30/Schmidt-Rede) (20. 7. 2008).

Ines-Jacqueline Werkner

# Wehrpflicht und Zivildienst – Bestandteile der politischen Kultur?

Der Vorstoß des damaligen Verteidigungsministers Karl-Theodor zu Guttenberg, angesichts der Haushaltslage auch die Wehrpflicht auf den Prüfstand zu stellen, ent-

**Ines-Jacqueline Werkner**

PD Dr. rer. pol., geb. 1965; Akademische Mitarbeiterin, Institut für Politische Wissenschaft, Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg; Privatdozentin, Otto-Suhr-Institut, Freie Universität Berlin. [werkner@uni-heidelberg.de](mailto:werkner@uni-heidelberg.de) [werkner@zedat.fu-berlin.de](mailto:werkner@zedat.fu-berlin.de)

fachte nicht nur erneut die ohnehin schwelende Debatte, sondern führte letztlich auch zur Aussetzung der Wehrpflicht. Dabei ist über die Frage ihrer Beibehaltung oder Aussetzung in

Deutschland – im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern – überaus lange und mit außergewöhnlicher Emotionalität debattiert worden. Während die einen mit dem Ende des Kalten Kriegs und dem veränderten Aufgabenspektrum die Wehrpflicht als obsolet betrachteten, betonten ihre Befürworter vor allem die Aufwuchsfähigkeit und damit verbundene sicherheitspolitische Flexibilität, das breitere Rekrutierungspotenzial gleichfalls als Basis für Längerdienende sowie die bessere Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft.

In Europa zeigen sich gegenwärtig zwei Phänomene: Zum einen sind ein Ende der Massenarmeen und ein klarer Trend zu Freiwilligenarmeen festzustellen. Aus dem Kreis der NATO- und EU-Mitgliedsstaaten verfügt die Mehrheit mittlerweile über Freiwilligenstreitkräfte. Andererseits gibt es aber auch Länder, die weiterhin an der Wehrpflicht festhalten, wie die Schweiz, Österreich oder ein Großteil der skandinavischen Staaten. Und auch in Deutschland galt die Wehrpflicht bis vor Kurzem – insbesondere bei vielen seiner politischen Akteure – als unantastbar, obwohl die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen eine

Professionalisierung der deutschen Streitkräfte schon seit Langem rational erscheinen ließ. Wie erklären sich diese unterschiedlichen Einstellungs- und Verhaltensmuster in Europa? Was lässt die europäischen Staaten – durch weitgehend gleiche strukturelle Rahmenbedingungen gekennzeichnet – so verschieden agieren?

Als Untersuchungsansatz dient die politische und speziell die politisch-militärische Kultur. Im Mittelpunkt des Interesses stehen hier nicht materielle oder strukturelle, sondern ideelle Faktoren. Wie wurden historische Erfahrungen von politischen Akteuren aufgearbeitet? Welche politisch-militärischen Traditionen, Normen und Orientierungen prägen die Bundesrepublik? Und inwieweit kann – so die Leitfrage – die Wehrpflicht als Bestandteil der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland betrachtet werden?<sup>1</sup>

## Zum Begriff der politischen Kultur

Allgemein formuliert bedeutet politische Kultur die subjektive Dimension der gesellschaftlichen Grundlagen politischer Systeme.<sup>2</sup> Ein einheitliches, verbindliches Konzept existiert jedoch nicht. In treffender Weise beschreibt es Max Kaase in seiner viel zitierten Metapher, wonach die Definition politischer Kultur den Versuch darstelle, „einen Pudding an die Wand zu nageln“.<sup>3</sup> Den Terminus „politische Kultur“ prägte im Jahr 1956 der US-amerikanische Politologe Gabriel A. Almond als „a particular pattern of

<sup>1</sup> Dieser Beitrag beruht auf früheren Arbeiten der Autorin. Vgl. Ines-Jacqueline Werkner, Die Wehrpflicht – Teil der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland?, in: dies. (Hrsg.), Die Wehrpflicht und ihre Hintergründe. Sozialwissenschaftliche Beiträge zur aktuellen Debatte, Wiesbaden 2004; dies., Wehrpflicht oder Freiwilligenarmee? Wehrstrukturentscheidungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M. 2006.

<sup>2</sup> Vgl. Dirk Berg-Schlosser, Politische Kultur, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd. 1: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, München 1989.

<sup>3</sup> Max Kaase, Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur“ für die Vergleichende Politikwissenschaft, oder auch: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln, in: ders./Hans-Dieter Klingemann, Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980, Opladen 1983, S. 144.

orientations to political action“.<sup>4</sup> In dieser ersten Phase der politischen Kulturforschung standen Meinungen, Einstellungen und Werte gegenüber dem politischen System, seinen Institutionen und Aktionen im Mittelpunkt: Was wissen die Bürgerinnen und Bürger von ihrem Staat und seinen Institutionen, wie denken sie, was empfinden sie? – ein empirisches Phänomen, das die Politikwissenschaft bis dahin noch nicht systematisch untersucht hatte. Der empirische Ansatz hat die politische Kulturforschung in erheblichem Maße geprägt und dominiert diese noch heute.

In einer zweiten Phase der politischen Kulturforschung wurde der Definitionsbereich erweitert. Das Verständnis von politischer Kultur wurde auf historische Erfahrungen, politisch gewachsene Traditionen und die Identität einer Nation ausgedehnt. Traditionsbestände und historische Eigenheiten von Nationen spiegeln sich dabei in Phänomenen der Gegenwart wider, sie gehen über empirische Umfrageergebnisse hinaus und prägen politisches Denken und Handeln.<sup>5</sup>

Zunehmend gewinnt – als ein weiterer Wesensgehalt politischer Kultur – der normative Aspekt an Bedeutung. In diesem Kontext stehen Verfassungsnormen und institutionelle Strukturen im Mittelpunkt der Betrachtung. So ist politische Kultur einmal sichtbar in den Einstellungen der Bürger gegenüber dem politischen System und seinen Institutionen, andererseits zeigt sich politische Kultur aber auch im politischen System und in seiner konstitutionellen Ordnung selbst. In ihnen spiegeln sich Werthaltungen und charakteristische Verhaltensmuster wider.<sup>6</sup>

Der Begriff der politischen Kultur hat sich auf diese Weise sehr schnell von seinem ursprünglichen Ansatz gelöst, sich stark erweitert und ist inzwischen durch eine große Vielfalt geprägt. Heute enthält der Begriff empirische,

historische und normative Aspekte. Dem wird die Definition von Karl Rohe gerecht, wonach politische Kultur verstanden werden kann als „in die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit eingelassene Ideen, die Politikhorizonte abstecken, Sinnbezüge stiften und von ihren jeweiligen gesellschaftlichen Trägern als Maßstäbe zur Auswahl, Organisation, Interpretation, Sinngebung und Beurteilung politischer Phänomene benutzt werden“.<sup>7</sup>

Entsprechend diesen Definitionen ist politische Kultur nicht mit politischem Verhalten gleichzusetzen, sie erklärt aber politisches Verhalten. Zwischen ihnen bestehen enge kausale Beziehungen: Zum einen hilft politische Kultur, grundlegende Politikziele und politische Interessen zu definieren. In diesem Sinne werden Interessen nicht als exogen vorgegeben, sondern als endogen ausgebildete Phänomene betrachtet. Zum anderen prägt politische Kultur die Wahrnehmung der äußeren Umgebung und determiniert, wie bestimmte Situationen und Gegebenheiten die Akteure beeinflussen, von diesen beachtet und interpretiert werden. Darüber hinaus begrenzt politische Kultur die Perzeption von Handlungsoptionen. Durch kulturelle Normen werden bestimmte Verhaltensweisen von vornherein ausgeschlossen. Auch wird die Auswahl der Handlungsoptionen davon mitbestimmt, welche Instrumente und Verfahren als akzeptabel, angemessen und legitim erachtet werden.<sup>8</sup>

Inzwischen haben sich politische Kulturansätze auch auf internationaler Ebene etabliert. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der „konstruktivistischen Wende“ fanden Schlüsselbegriffe wie Identitäten, Normen und (politische) Kultur verstärkt Eingang in die Internationalen Beziehungen.<sup>9</sup> In diesem Feld stehen verschiedene Modelle zur Verfügung. Diese unterschiedlichen Ansätze und Begriffe reichen von „strategischer Kultur“ über „Organisationskultur“, „politisch-militärischer Kultur“, „außenpolitischer Kultur“ bis

<sup>4</sup> Gabriel A. Almond, *Comparative Political Systems*, in: *The Journal of Politics*, 18 (1956), S. 396. Als Pilotstudie zur politischen Kultur gilt Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

<sup>5</sup> Vgl. Kurt Sontheimer, *Deutschlands Politische Kultur*, München–Zürich 1990, S. 10; Wolfgang Bergem, *Tradition und Transformation. Eine vergleichende Untersuchung zur politischen Kultur in Deutschland*, Opladen 1993, S. 27 f.

<sup>6</sup> Vgl. K. Sontheimer (Anm. 5), S. 22.

<sup>7</sup> Karl Rohe, *Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzepts*, in: Oskar Niedermayer/Klaus von Beyme (Hrsg.), *Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland*, Berlin 1994, S. 3.

<sup>8</sup> Vgl. John S. Duffield, *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification*, Stanford 1998, S. 26 f.

<sup>9</sup> Vgl. Jeffrey T. Checkel, *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in: *World Politics*, 50 (1998) 2, S. 324–348.



hin zu „nationaler Sicherheitskultur“ und „sicherheitspolitischer Kultur“. Allen Modellen gemeinsam ist ihr sozialkonstruktivistischer Ansatz, der die Bedeutung von Kultur, Identität, Werten und Normen für politisches Handeln hervorhebt. In diesem Sinne verstehen sich alle genannten Ansätze als eine Teilmenge der politischen Kultur, inhaltlich bezogen auf den Kontext von Krieg und Militär beziehungsweise weiter gefasst auf die Gesamtheit der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In diesem Beitrag wird der Begriff der politisch-militärischen Kultur verwendet. Im Fokus des Interesses stehen – bezogen auf die Wehrpflicht – politisch-militärische Traditionsbestände, Normen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie entsprechende Orientierungsmuster in der Bevölkerung.

## Politisch-militärische Traditionsbestände

Jede politische Kultur fußt auf Traditionsbeständen. Für die Bundesrepublik Deutschland treten hier allerdings Schwierigkeiten auf, denn alle vorangegangenen Epochen – Preußen und die Kaiserzeit, die Weimarer Republik und der Nationalsozialismus – dienen heute nicht der nationalen Identifikation. Politische Tradition in Deutschland ist nicht durch eine relative Stabilität und Kontinuität gekennzeichnet, sondern durch Umbrüche, Verwerfungen und historische Einschnitte geprägt worden.

Zu einer wesentlichen Traditionslinie der deutschen politischen Kultur vor 1945 gehörte die militaristische Orientierung: „Die Deutschen hatten ein Faible für alles Militärische.“<sup>10</sup> Diese Tradition begründete sich aus der Geschichte Preußens. Die erreichte Größe und Macht verdankte Preußen seiner Armee. So verband sich die nationale Identität mit dem Stolz auf das Militär. Dieses wurde in Preußen zur Schule der Nation und der Offizier zum gesellschaftlichen Leitbild.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> W. Bergem (Anm. 5), S. 95.

<sup>11</sup> Vgl. Roland Roth, Auf dem Wege zur Bürgergesellschaft? Argumente und Thesen zur politischen Kultur der Bundesrepublik, in: Gerd Koch (Hrsg.), Experiment: Politische Kultur. Berichte aus einem neuen gesellschaftlichen Alltag, Frankfurt/M. 1985, S. 15f.; W. Bergem (Anm. 5), S. 95ff.; Martin Greiffenhagen, Politische Tradition, in: ders./Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2002, S. 95ff.

Die Zeit der Weimarer Republik steht dagegen für die negative Entwicklung der Armee zum Staat im Staate, das heißt für die Abkopplung des Militärs von der Republik und seiner Verfassung, verbunden mit der Mitverantwortung der Reichswehr an der Machtübernahme Hitlers.<sup>12</sup> Dieser militärische Traditionsbruch war in erster Linie in einem Loyalitätsproblem begründet. Während das Offizierskorps in Preußen emotional und vernunftmäßig hinter dem Reich und dem Kaiser und damit der gesamten Staatsordnung stand, war das Offizierskorps in der Reichswehr noch stark monarchistisch geprägt und der Republik und seiner Verfassung gegenüber eher gleichgültig eingestellt.<sup>13</sup>

Der tiefe historische Einschnitt, der die politische und speziell auch die politisch-militärische Kultur in der Bundesrepublik nachhaltig prägte, war der Nationalsozialismus. Die Bundesrepublik konnte sich als politisches Gemeinwesen nur etablieren, wenn sie von ihren politischen Traditionen, die zu diesem Desaster geführt hatten, abrückte. In der Folge wurden nationalistische, militaristische und antidemokratische Traditionen bewusst unterdrückt.<sup>14</sup>

## Normen der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Vor dem Hintergrund dieser politisch-militärischen Traditionslinien, insbesondere der historischen Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus, entwickelte sich nach 1945 in der Bundesrepublik eine Politik der Zurückhaltung. Diese stützte sich auf drei handlungsleitende Normen der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Antimilitarismus, Multilateralismus sowie Integration und Westbindung.<sup>15</sup> Mit der Norm des Antimilitarismus verbunden war der frie-

<sup>12</sup> Vgl. W. Bergem (Anm. 5), S. 334.

<sup>13</sup> Vgl. Carl Hans Hermann, Deutsche Militärgeschichte. Eine Einführung, München 1979<sup>3</sup>, S. 373.

<sup>14</sup> Vgl. K. Sontheimer (Anm. 5), S. 35.

<sup>15</sup> Vgl. u. a. J.S. Duffield (Anm. 8), S. 60ff.; Hanns W. Maull, Außenpolitische Kultur, in: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld, Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen, Opladen 2001, S. 651ff.; Martin Florack, Kriegsbegründungen. Sicherheitspolitische Kultur in Deutschland nach dem Kalten Krieg, Magdeburg 2005, S. 45f.

denstethisch motivierte Appell „Nie wieder Krieg!“ Das bedeutete eine Skepsis gegenüber militärischer Macht und der Anwendung militärischer Mittel in der Politik. Militär als ein Instrument der Außenpolitik wurde zumindest bis 1990 kategorisch abgelehnt. Damit verbunden war der ausschließliche Defensivcharakter der deutschen Streitkräfte. Mit dem Multilateralismus und der damit eng verbundenen europäischen Integration und Westorientierung wurden außenpolitisch verschiedene Ziele verfolgt: Einmal wurden auf diese Weise deutsche Sonderwege und Alleingänge verhindert. Die Bundesrepublik wurde in die westeuropäische und transatlantische Gemeinschaft aufgenommen. Zum anderen führte die europäische Integration nicht nur zur Überwindung des Nationalismus und antidemokratischer Strukturen, sondern gab der Bundesrepublik nach ihren Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus auch die Chance einer neuen nationalen beziehungsweise europäischen Identität.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahren gerieten diese Normen unter Anpassungsdruck. In der Folge lässt sich ein „gestiegene(s), aber durchaus verantwortungsorientierte(s) und moderate(s) Selbstbewusstsein“<sup>16</sup> erkennen. Deutschland übernimmt inzwischen eine größere regionale und globale Verantwortung. Damit hat sich die außen- und sicherheitspolitische Kultur um eine neue Komponente erweitert. Die oben identifizierten Grundlagen und Normen bestehen aber in wesentlichen Aspekten weiter fort. Die Bedeutung des Multilateralismus und der europäischen Integration ist unverändert geblieben. Letztlich zeugt davon auch die „jeden Sonderweg vermeidende deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg 1999 mit dem ersten Kampfeinsatz der Bundeswehr“.<sup>17</sup> Dabei wird die Bündnisolidarität mit dem Argument der gestiegenen Verantwortung Deutschlands verknüpft. In dieser Konstellation tritt dann allerdings die Norm des Multilateralismus in Konkurrenz zu der des Antimilitarismus. Dieses Spannungsverhältnis wird gelöst durch eine zunehmende Verschiebung der Handlungsaufforderung von „Nie wieder Krieg!“ zu „Nie wieder Auschwitz!“, verbunden mit dem Anspruch, Aggressoren deutlich entgegenzu-

treten.<sup>18</sup> Dennoch ist die grundsätzliche Skepsis gegenüber militärischen Mitteln in der Politik im Kern geblieben. Dies zeigte sich nicht nur an der deutschen Position zum Irakkrieg. Insbesondere die ambivalente Haltung zum Libyeneinsatz symbolisiert in idealtypischer Weise das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Normen. So lassen sich zwar deutliche Akzentverschiebungen, nicht aber substantielle Veränderungen bezüglich der Normen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik feststellen.

## Wehrpflicht und politisch-militärische Kultur

Wie prägen nun diese politisch-militärischen Traditionen und Normen der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Bundeswehr, und in welcher Beziehung stehen sie zur Wehrpflicht? Die historischen Erfahrungen insbesondere mit dem Nationalsozialismus und die darauf basierende Norm des Antimilitarismus prägten in erheblichem Maße die Diskussionen um die deutsche Wiederbewaffnung. Gegen die ablehnende Haltung der Bevölkerung wurde die Aufstellung der Bundeswehr beschlossen.<sup>19</sup> Sie war das Ergebnis der sicherheitspolitischen Lage Deutschlands als „Frontstaat“ im Ost-West-Konflikt und auf die Einbindung in die NATO zugeschnitten, womit ein deutscher Alleingang verhindert werden sollte. Im Hinblick auf die Ausgestaltung und die innere Struktur der Bundeswehr orientierte man sich stark an den historischen Erfahrungen und den daraus resultierenden Normen. Im Mittelpunkt standen zwei Konzepte, die insbesondere auf das zivil-militärische Verhältnis zielten: die Innere Führung und die allgemeine Wehrpflicht.<sup>20</sup>

Die Innere Führung sollte zu einer Demokratisierung der Streitkräfte beitragen. Sie orientiert sich an den verfassungsrechtlich verankerten Normen einer demokratischen

<sup>16</sup> H. W. Maull (Anm. 15), S. 655.

<sup>17</sup> Wolfgang Bergem, Identität, in: M. Greiffenhagen/S. Greiffenhagen (Anm. 11), S. 196.

<sup>18</sup> Vgl. M. Florack (Anm. 15), S. 50 ff., S. 130 ff.

<sup>19</sup> Nur 38 Prozent der Befragten fanden den Aufbau einer deutschen Armee gut. Vgl. Bodo Harenberg (Hrsg.), Chronik des 20. Jahrhunderts, Dortmund 1993<sup>13</sup>, S. 824.

<sup>20</sup> Vgl. Thomas U. Berger, Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan, in: Peter J. Katzenstein (ed.), The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York 1996, S. 334.

Gesellschaft. Das enthält Aspekte wie die verfassungsrechtliche Einbindung der Streitkräfte, das Primat der Politik, Menschenführung sowie Rechte und Pflichten der Soldaten. Im Fokus steht die demokratische und zivile Kontrolle des Militärs. So können die einzelnen Elemente im Konzept der Inneren Führung als eine klare Distanzierung zu früheren zivil-militärischen Verhältnissen in Deutschland betrachtet werden.

Mit der allgemeinen Wehrpflicht sollte der personelle Bedarf gedeckt und die Loyalität der gesamten Bevölkerung zu den Streitkräften sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang wird häufig der frühere Bundespräsident Theodor Heuss zitiert, der in der Wehrpflicht das „legitime Kind der Demokratie“ sah. Historisch verweist man auf die Reformer der preußischen Militär-Reorganisationskommission – namentlich vor allem auf Gerhard von Scharnhorst, Hermann von Boyen und August Neidhardt von Gneisenau – die aus einem sozietären, liberalen Staats- und Gesellschaftsverständnis heraus ein bürgerlich verfasstes Militär, die Integration der Bürger in diese Institution und eine bürgerliche Machtteilhabe forderten. In diesem Kontext steht auch das von Lazare Nicolas Marguérite Carnot stammende und in deutscher Fassung in Verbindung mit Scharnhorst gebrauchte Zitat „Jeder Bewohner des Landes ist der geborene Verteidiger desselben.“<sup>F<sup>21</sup></sup> „Bürger in Uniform“ beziehungsweise „Bürger in Waffen“ waren dabei die Synonyme der preußischen Reformzeit.<sup>F<sup>22</sup></sup> Dieser Leitgedanke der preußischen Heeresreform stellt auch heute noch eine wesentliche Traditionslinie der Bundeswehr dar. So heißt es beispielsweise im sogenannten Traditionserlass der Bundeswehr: „Für die Traditionsbildung in den Streitkräften ist von Bedeutung, dass die Bundeswehr die erste Wehrpflichtarmee in einem demokratischen deutschen Staatswesen ist.“<sup>F<sup>23</sup></sup>

<sup>F<sup>21</sup></sup> Zit. nach Eckardt Opitz, Allgemeine Wehrpflicht – ein Problemaufriß aus historischer Sicht, in: ders./ Frank S. Rödiger (Hrsg.), Allgemeine Wehrpflicht. Geschichte – Probleme – Perspektiven, Bremen 1994, S. 13.

<sup>F<sup>22</sup></sup> Vgl. Detlef Bald, Wehrpflicht – Der Mythos vom legitimen Kind der Demokratie, in: E. Opitz/F. S. Rödiger (Anm. 21), S. 33.

<sup>F<sup>23</sup></sup> Traditionserlass der Bundeswehr von 1982, Punkt 9, in: Der Bundesminister der Verteidigung, ZDV 10/1 Innere Führung. Selbstverständnis und Führungskultur der Bundeswehr, Bonn 2008, Anlage 3.

Als eine weitere Argumentationslinie für die Wehrpflicht stehen die Erfahrungen der Weimarer Republik. So könne eine Berufsmarine zu einem Staat im Staate führen und zu Putschversuchen missbraucht werden. Aus dieser Negativtradition heraus gilt die Wehrpflicht als das geeignete Mittel, ein Eigenleben der Armee zu verhindern und die Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft zu gewährleisten.<sup>F<sup>24</sup></sup> Schon seit Beginn des Bestehens der Bundeswehr ist die Wehrpflicht mit diesem Argument gesellschaftlich begründet worden.

Gegenwärtig dominieren in Europa Einsätze von Streitkräften im Rahmen der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Da nur Freiwillige zu diesen internationalen Einsätzen herangezogen werden (können), steht die Wehrpflicht auch für den Defensivcharakter der Streitkräfte. Das entspricht zwar der deutschen Norm des Antimilitarismus und der Politik der Zurückhaltung, begrenzt auf der anderen Seite aber auch die Kapazitäten im Rahmen der gemeinsamen europäischen und transatlantischen Außen- und Sicherheitspolitik – ein wesentlicher Grund, warum andere europäische Staaten die Wehrpflicht längst abgeschafft beziehungsweise ausgesetzt haben, und auch ein Grund, warum Deutschland zum 1. Juli 2011 die Wehrpflicht aussetzte. So trafen mit der gestiegenen regionalen und globalen Verantwortung Deutschlands zwei Normen deutscher Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufeinander, die im Widerspruch zueinander standen und nicht mehr miteinander zu vereinbaren waren. Dass das identitätsstiftende Moment der Wehrpflicht noch immer in gewisser Weise aufrechterhalten wird, zeigt sich beispielsweise in den jüngsten verteidigungspolitischen Richtlinien. Obwohl diese – am 27. Mai 2011 erlassen – schon vor dem Hintergrund der Aussetzung der Wehrpflicht stehen, heißt es dort zum Selbstverständnis der Bundeswehr: „Die Bundeswehr wird mit der Aussetzung der Verpflichtung zum Grundwehrdienst ganz zu einer Armee von Freiwilligen. Die Prinzipien der Inneren Führung mit dem *Leitbild des Staatsbürgers in Uniform* bestehen unverändert fort.“<sup>F<sup>25</sup></sup>

<sup>F<sup>24</sup></sup> Vgl. J.S. Duffield (Anm. 8), S. 168.

<sup>F<sup>25</sup></sup> Der Bundesminister der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin 2011, S. 19 (Hervorhebung I.-J. W.).

Die der Wehrpflicht zugrunde liegenden politisch-militärischen Traditionen und Normen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik finden sich auch im Denken und Empfinden der Bürger wieder.<sup>16</sup> Neben einer grundsätzlich hohen Akzeptanz der Bundeswehr in der Bevölkerung – je Betrachtungsjahr zwischen 80 und 88 Prozent – ist auch hier eine gewisse Skepsis gegenüber militärischen Mitteln in der Politik – auch wenn diese kein Tabu mehr darstellen – erkennbar. So spricht sich noch immer weniger als die Hälfte der Deutschen – je nach Betrachtungsjahr zwischen 32 und 45 Prozent – für eine aktive Außen- und Sicherheitspolitik aus. Diese favorisieren dann auch eher gewaltfreie Formen der Unterstützung: medizinische Hilfe durch zivile Organisationen (97 Prozent), Lieferung von Nahrungsmitteln und sonstigen Hilfsgütern (97 Prozent) sowie technische Hilfe durch zivile Organisationen (97 Prozent) oder die Bundeswehr (95 Prozent).<sup>17</sup> Friedenssichernde Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Missionen der Vereinten Nationen finden in diesem Kontext einen deutlich höheren Zuspruch (91 Prozent) als friedens erzwingende Einsätze zum Beispiel durch Entsendung von Kampftruppen (44 Prozent).

Auch in den Meinungen und Einstellungen der Bevölkerung zur allgemeinen Wehrpflicht lassen sich übereinstimmende Positionen aufzeigen. Die allgemeine Wehrpflicht stieß konstant – von 1997 bis 2010 – bei einer großen Mehrheit – je Betrachtungsjahr zwischen 68 und 80 Prozent – auf Zustimmung. Im Hinblick auf die beiden Alternativen Beibehaltung oder Abschaffung der Wehrpflicht sprachen sich in den vergangenen Jahren (bis 2009) zwei von drei Bundesbürgern für die Wehrpflicht aus.

<sup>16</sup> Vgl. die jährlichen Bevölkerungsumfragen des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, insbesondere der Jahre 2003 bis 2010, online: [www.sowi.bundeswehr.de](http://www.sowi.bundeswehr.de) (7.9.2011).

<sup>17</sup> Vgl. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland. Ergebnisbericht, Strausberg 2005, S. 15f. In jüngeren Umfragen ist der Fragenkatalog nach Instrumenten deutscher Außenpolitik nicht mehr enthalten.

Eine komplementäre Konsequenz einer demokratischen Legitimation von Streitkräften bildet insbesondere das Recht auf Kriegsdienstverweigerung.<sup>18</sup> Gegründet auf historische Erfahrungen im Nationalsozialismus und der sich daraus ableitenden Norm des Antimilitarismus ist dieses Recht auch verfassungsrechtlich – schon vor und unabhängig von der Einführung der Wehrpflicht – verankert worden. So heißt es bereits an vorderer Stelle im Grundgesetz, in Artikel 4, Absatz 3: „Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden.“ Es gehört damit zu den Grundrechten der Bundesrepublik Deutschland.

Der Zivildienst (beziehungsweise zivile Ersatzdienst), der, gekoppelt an den Wehrdienst, sich aus diesem Recht auf Kriegsdienstverweigerung ableitet, genoss in der Bundesrepublik ein hohes Ansehen. Er galt schon lange nicht mehr nur als Ausnahme von der Regel, sondern etablierte sich zu einem anerkannten und wichtigen Gesellschaftsdienst. Er wurde zu einer wesentlichen Stütze im sozialen Bereich. 1998 haben erstmalig mehr Wehrpflichtige (über 170 000) den Kriegsdienst verweigert und Zivildienst geleistet als zur Bundeswehr eingezogen wurden.<sup>19</sup> Diese Zahlen der Kriegsdienstverweigerung lassen sich nicht allein auf den Antimilitarismus und Pazifismus zurückführen. Der Zivildienst hat sich letztlich von seinen Ursprüngen gelöst und zu einer eigenständigen Institution entwickelt. So bestand auch eine zentrale Argumentationslinie für die Beibehaltung der Wehrpflicht darin, den Zivildienst nicht aufgeben zu wollen.

Dies spiegelt sich auch im Meinungsbild der Bevölkerung wider. Danach wird nicht nur der Wehrdienst, sondern auch der Zivildienst in der Bundesrepublik als wichtig angesehen. Zwei Drittel der Bevölkerung bewerten Wehrdienst und Zivildienst als gleichermaßen wichtig. Das verbleibende Drittel favori-

<sup>18</sup> Vgl. Ralf Zoll, Militär, in: M. Greiffenhagen/S. Greiffenhagen (Anm. 11), S. 267.

<sup>19</sup> Vgl. ebd.

siert jeweils zu gleichen Anteilen den Wehr- beziehungsweise Zivildienst.<sup>f<sup>30</sup></sup>

Im Hinblick auf das Rekrutierungssystem erhielt – bei Vorliegen verschiedener Optionen – die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, bei der zwischen Wehrdienst und anderen Diensten für die Gesellschaft gewählt werden kann, die höchste Zustimmung (mit 48 Prozent im Jahr 2003 beziehungsweise 57 Prozent im Jahr 2005).<sup>f<sup>31</sup></sup> Bei der von der Bevölkerung favorisierten Option einer allgemeinen Dienstpflicht wären beide Teilbereiche – die Wehrpflichtkomponente wie auch in angepasster Form der Zivildienst – erhalten geblieben. Dieser Variante standen jedoch starke Ressentiments seitens der politischen Akteure gegenüber. Hier existierten sowohl Bedenken vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte als auch im Hinblick auf deutsche Sonderwege, denn eine derartige Regelung wäre einmalig in Europa gewesen.

## Fazit und Ausblick

Zusammenfassend betrachtet lassen sich mit dem Ende des Kalten Krieges in der Bundesrepublik kontrastierende Traditionslinien innerhalb der politisch-militärischen Kultur ausmachen, die zu einem Abwägen ihrer identitätsstiftenden Elemente führten – Antimilitarismus und Wehrpflicht auf der einen, Multilateralismus sowie europäische und transatlantische Bindung auf der anderen Seite. Dies erklärt auch in einem hohen Maße die Dauer, Intensität und Emotionalität der deutschen Debatten um die Wehrpflicht, bei der letztlich die Wehrpflichttradition zugunsten einer multilateralen, militärisch aktiven Außen- und Sicherheitspolitik aufgegeben wurde.

Gleichfalls steht die gegenwärtige Phase der Umstellung der europäischen Rekrutierungssysteme auf Freiwilligenstreitkräfte im

<sup>f<sup>30</sup></sup> Vgl. ebd.

<sup>f<sup>31</sup></sup> Vgl. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Anm. 27), S. 39. In jüngeren Umfragen ist diese Frage nicht mehr enthalten. In der Bevölkerungsumfrage von 2007 wurde diese Option auf „Männer und Frauen“ erweitert und ist damit aus methodischen Gründen nicht verwertbar, zumal alle Bevölkerungsumfragen durchgängig einen Wehrdienst für Frauen mit großer Mehrheit ablehnen.

Kontext gesamtgesellschaftlicher Veränderungen. Stand historisch die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in einem engen Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Nationenbildung, tritt nun ein neues, die Souveränität des Nationalstaates schwächendes Gesellschaftsmodell in Erscheinung. Europa wird zunehmend durch Tendenzen der Globalisierung geprägt. Das zeigt sich auch in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Mittlerweile dominieren ein weit gefasster Verteidigungsbegriff sowie eine globale sicherheitspolitische Ausrichtung, womit auch nationale Elemente wie die Wehrpflicht zurückgedrängt werden. Hinzu kommt der Wertewandel in der Gesellschaft, geprägt durch die Betonung individualistischer Werte, der neue Formen der aktiven Partizipation erfordert. Pflichtdienste wie die Wehrpflicht laufen dieser Entwicklung zuwider.

Ziel muss es sein, individuelle Rechte mit der Verantwortlichkeit des Individuums für die Gemeinschaft ins Gleichgewicht zu bringen. Dies kann durch ein verstärktes freiwilliges bürgerschaftliches Engagement erreicht werden. Ein solcher Freiwilligendienst kann einerseits der Persönlichkeitsentwicklung und Qualifizierung Jugendlicher sowie als Übergang und Orientierung in der Lebensphase zwischen Schule und Arbeitsmarkt dienen. Andererseits kann er dem Gemeinwohl zugute kommen und Jugendliche zu aktiven Bürgern erziehen. Vor diesem Hintergrund könnte die Zivildiensttradition – in angepasster Form – weiter aufrechterhalten werden. So waren auch die jüngsten Beschlüsse zur Aussetzung der Wehrpflicht in Europa häufig mit konkreten Bemühungen der jeweiligen Regierungen beziehungsweise Verteidigungsministerien verbunden, ein gesellschaftliches Pendant zu schaffen (zum Beispiel in Frankreich, den Niederlanden oder Belgien). Diese offerieren dann auch die Möglichkeit eines Engagements im militärischen Bereich. Vieles spricht dafür, dass diese ersten Ansätze eines freiwilligen Gesellschaftsdienstes in Europa künftig ausgebaut und eine zunehmende Bedeutung erfahren werden. Der in Deutschland eingeführte Bundesfreiwilligendienst steuert in diese Richtung.

Holger Backhaus-Maul ·  
Stefan Nährlich · Rudolf Speth

# Der diskrete Charme des neuen Bundes- freiwilligendienstes

Die Wehrpflicht galt vielen als integraler Bestandteil des staatlichen Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland.

## Holger Backhaus-Maul

geb. 1960; Soziologe und Verwaltungswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; sachverständiges Mitglied der Kommission zur Erstellung des Ersten Engagementberichts der Bundesregierung; Franckeplatz 1, Haus 6, 06110 Halle.  
holger.backhaus-maul@paedagogik.uni-halle.de.

## Stefan Nährlich

Dr. rer. pol., geb. 1963; Wirtschaftswissenschaftler; Geschäftsführer, Aktive Bürgerschaft e. V., Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Volksbanken Raiffeisenbanken, Reinhardtstraße 25, 10117 Berlin.  
stefan.naerlich@aktive-buergerschaft.de

## Rudolf Speth

Dr. phil. habil., geb. 1957; Privatdozent, Freie Universität Berlin; Vertretungsprofessor Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Staatlichkeit im Wandel, Universität Kassel; Jagowstraße 30, 10555 Berlin.  
rudolf.speth@web.de.

größte politische Einzelmaßnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in der laufenden Legislaturperiode.

Erst als im Spätsommer 2010 der damalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg die „Aussetzung“ der Wehrpflicht und damit beiläufig auch des zivilen Ersatzdienstes auf die politische Agenda setzte, überschlugen sich die politischen Entscheidungen.

Das vorläufige Ende der Wehrpflicht markiert eine tiefgreifende Zäsur im konservativen deutschen Weltbild. Mit der Aussetzung der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 war zugleich auch das vorläufige Ende des Zivildienstes entschieden, der bis dahin ein ziviler Ersatzdienst für diejenigen jungen Männer war, die den Kriegsdienst verweigerten. Der Übergang vom Zivildienst zum Bundesfreiwilligendienst ist – gemessen am Etatvolumen von rund 300 Millionen Euro – die bisher

Als ziviler Ersatzdienst für die Wehrpflicht war der Zivildienst rechtlich analog zum Wehrpflichtgesetz konzipiert worden.<sup>1</sup> In diesem Sinne war der Zivildienst ein Pflichtdienst, der für die Beteiligten mit einer Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte einherging und sie befristet dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt entzog. Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgte in staatlich anerkannten gemeinnützigen Arbeitsfeldern, zumeist im Gesundheits- und Sozialbereich. Für Zivildienstleistende galten – wie für Wehrdienstleistende – keine arbeits- und tarifvertraglichen Regelungen, so dass sie für einen geringen Sold und ohne Mitbestimmungs- und Streikrecht äußerst preiswert und hoch verlässlich Arbeitsleistungen erbrachten. Volkswirtschaftlich betrachtet handelt es sich um einen staatlich regulierten Niedriglohnsektor im Sozial- und Gesundheitsbereich, der zugleich aber dem regulären Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wichtige Personalressourcen entzog.<sup>2</sup>

In Kenntnis der faktischen Bedeutung und des absehbaren Endes des Zivildienstes beschloss die Bundesregierung bereits am 15. Dezember 2010 – quasi als „Ersatz für den zivilen Ersatzdienst“ – die Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes. Am 24. April 2011 verabschiedete der Bundestag das Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst,<sup>3</sup> das am 3. Mai 2011 in Kraft trat und die Rechtsgrundlage für den ab dem 1. Juli 2011 verfügbaren Bundesfreiwilligendienst (BFD) bildet.

Zäsuren wie das Ende des Zivildienstes rufen Kritik, Zustimmung und Ablehnung hervor. Die jährlich rund 100000 Zivildienstleistenden<sup>4</sup> stellten ein erhebliches Arbeitskräftepotenzial im Sozial- und Gesundheitssektor dar, das mit dem Auslaufen des Zivildienstes schlicht fehlt. Damit entfällt

<sup>1</sup> Vgl. Patrick Bernhard, Zivildienst zwischen Reform und Revolte: Eine bundesdeutsche Institution im gesellschaftlichen Wandel 1961–1982, München 2005; Hans-Theo Brecht, Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst. Kriegsdienstverweigerungsgesetz, Zivildienstgesetz, München 2004.

<sup>2</sup> Vgl. Holger Backhaus-Maul/Christian Schütte/Dita Vogel, Eine allgemeine Dienstpflicht als Mittel zur Lösung des Pflegenotstands?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 37 (1991) 6, S. 349–366.

<sup>3</sup> BGBl. I, S. 687.

<sup>4</sup> Vgl. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/70600/umfrage/einberufungen-zum-zivildienst-projahr/> (3.10.2011).

zugleich auch eine wichtige Sozialisationsinstanz für junge Männer in Deutschland<sup>f</sup> sowie vor allem auf Seiten von Non-Profit-Organisationen ein wettbewerbsstrategischer Ressourcenvorteil und ein wichtiges Rekrutierungsfeld für Fach- und Führungskräfte.

Die Bundesregierung stand folglich mit dem Ende des Zivildienstes einerseits vor der Aufgabe, einen adäquaten Ersatz für „preiswerte“ Zivildienstleistende bereitzustellen und andererseits die administrativen und personellen Strukturen des Bundesamtes für den Zivildienst mit seinen diversen Zivildienstschulen und Regionalbeauftragten entweder aufzulösen oder umzuwandeln.<sup>f</sup> Mit einem Bundesfreiwilligendienst eröffnete sich für die Bundesregierung und das zuständige BMFSFJ eine vielversprechende Lösungsmöglichkeit in der Tradition des staatlichen Zivildienstes. Der Haushaltstitel mit den entsprechenden Mitteln und die vorhandenen administrativen und personellen Strukturen konnten problemlos fortgeführt werden. Damit konnte der Bund eigenständig und zugleich konkurrierend mit den Ländern im Handlungsfeld Freiwilligendienste tätig sein, das seit Jahren mit dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) und dem Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) eine Domäne der Bundesländer – in enger Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Verbänden – war. Mit dem Hinweis auf den ansonsten drohenden Verfall der Bundesmittel und dem Versprechen auf eine mittelfristige Harmonisierung der konkurrierenden Freiwilligendienste von Bund und Ländern stimmten die Bundesländer letztlich dem BFD zu, und die Verbände boten sich nach anfänglichem Zögern bereitwillig als Träger und Dienststellen des neuen BFD an.

Jenseits dieser dualen und nicht friktionslosen Struktur von BFD einerseits und FSJ und FÖJ andererseits steht der BFD derzeit aber vor einer ungleich größeren sozialkulturellen Herausforderung: Der BFD trifft in

<sup>f</sup> Vgl. Heinz Bartjes, *Der Zivildienst als Sozialisationsinstanz. Theoretische und empirische Annäherungen*, Weinheim-München 2001.

<sup>f</sup> Die Zahl der Zivildienstleistenden ist von mehr als 119 000 im Jahr 2000 auf etwa 63 500 im Jahr 2008 gesunken. Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Stellen im Bundesamt für den Zivildienst aber nur von 1119 auf 872. Vgl. [www.bundestag.de/presse/hib/2010\\_01/2010\\_001/03.html](http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_01/2010_001/03.html) (3.10.2011).

Deutschland auf eine ausdifferenzierte und plurale sowie von Eigensinn und Selbstbestimmung geprägte Welt des freiwilligen Engagements, die mit der staatlichen Logik des BFD fremdelt.

## Zivildienst und Zivilgesellschaft

Auch wenn Begriffe wie Zivildienst und Zivilgesellschaft semantische Gemeinsamkeiten andeuten, so wird bei näherer Betrachtung unmittelbar deutlich, dass es sich um zwei unterschiedliche Welten mit je spezifischer Logik handelt. Worin besteht diese Differenz? Der Zivildienst entstammt dem Bereich staatlich und nationalstaatlich organisierter Politik, die dem Ziel diene, das Bürger der Leistungsverpflichtung „ihrem Land“ gegenüber ungefragt nachkommen und dabei auch noch zu besseren Staatsbürgern erzogen werden.

Die Ausgestaltung des Zivildienstes entsprach weitgehend der des Wehrdienstes mit vergleichbaren Pflichten und Dienstzeiten sowie Arbeits- und Besoldungsformen, die den Dienstleistenden keine Freiheiten eröffneten, um ihre Tätigkeiten selbstbestimmt ausführen zu können, sondern eine klar definierte und geregelte Dienstpflicht konstituierten. Es war in gewisser Weise ein „Dienst an der Nation“. Gleichzeitig war der Zivildienst weitgehend apolitisch und frei von Vorstellungen und Möglichkeiten direkter politischer Partizipation. Im Kern ging es darum, soziale Dienstleistungen für politisch gesetzte Zwecke bereitzustellen. Gleichwohl wurden mit dem Zivildienst Vorstellungen und Hoffnungen verbunden, junge Männer zu guten Staatsbürgern erziehen zu können. Diese Vorstellung geht oftmals einher mit der Befürchtung eines Verlustes von gemeinwohlorientierten Haltungen bei Jugendlichen und eines Niedergangs des Gemeinsinns. Der Zivildienst war insofern unterlegt mit sozialkulturellen Vorstellungen von staatsbürgerlicher Erziehung und Gesinnung.<sup>f</sup>

Ganz anders hingegen stellt sich die Zivilgesellschaft dar. Im Kern geht es hier – unter

<sup>f</sup> Vgl. Herfried Münkler/Anna Loll, *Das Dilemma von Tugend und Freiheit. Die Notwendigkeit von Eigenverantwortung in einer funktionierenden Bürgergesellschaft*, Bonn 2005.

Verweis auf Freiwilligkeit und Selbstbestimmung – um bürgerschaftliches Engagement.<sup>18</sup> Damit wird ein individuelles Handeln bezeichnet, das auf Freiwilligkeit beruht, mit keinen materiellen Gewinnabsichten verbunden ist und im weitesten Sinne einen Beitrag zum Gemeinwohl leistet. Die Welt der Zivilgesellschaft und ihres bürgerschaftlichen Engagements ist schillernd und facettenreich. Engagement gibt es in verschiedenen Ausprägungen in fast allen Lebensbereichen, von Sport und Freizeit über Soziales und Kultur bis hin zu Umweltschutz und Politik. Ein wesentliches Merkmal des bürgerschaftlichen Engagements ist sein politischer Charakter, der über das Erbringen sozialer Dienstleistungen hinausweist: Im Mittelpunkt stehen Fragen der Mitentscheidung und der Mitgestaltung in engagementpolitischen Gegenstands- und Handlungsbereichen. In diesem Sinne ist bürgerschaftliches Engagement keine schlichte Dienstpflicht, sondern eine selbstgewählte und vielfach selbstorganisierte Tätigkeit. Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft ist eigensinnig und folgt nicht einfach vorgegebenen Zwecksetzungen. Bisweilen ist es auch unbequem, etwa wenn Bürger Partizipationsansprüche signalisieren und politische Initiativen entfalten, die sich gegen Entscheidungen und Vorhaben etablierter Parteien und parlamentarischer Mehrheiten richten.

Trotz dieser grundlegenden Unterschiede zwischen Zivildienst und Zivilgesellschaft gibt es auch Schnittmengen und Übergänge zwischen beiden Welten. In der Welt des bürgerschaftlichen Engagements gibt es seit Jahrzehnten bewährte Freiwilligendienste, die in Art und Weise ihrer Durchführung durchaus organisatorische Parallelen zum Zivildienst aufweisen. Vielfach werden Freiwilligendienste und Zivildienst auch von denselben Organisationen „unter einem Dach“ betrieben. Auf der anderen Seite gibt es seit Jah-

<sup>18</sup> Zu den begrifflichen Definitionsschwierigkeiten und Uneindeutigkeiten vgl. u. a. Bernhard Rosenblatt, *Freiwilliges Engagement in Deutschland*, Wiesbaden 2009; Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), *Bericht. Bürgerschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Gesellschaft*, Opladen 2002; Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hrsg.), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden 2010.

ren auf bundespolitischer Ebene semantische Bestrebungen, den Zivildienst, der ein staatlicher Pflichtdienst ist und nichts mit Freiwilligkeit zu tun hat, in die Nähe von Freiwilligendiensten zu rücken. Freiwilligendienste hingegen, wie das FSJ und das FÖJ, sind seit Jahrzehnten ein wichtiger Bestandteil bürgerschaftlichen Engagements. Auch wenn Freiwilligendienste Bestandteil einer verbindlichen und auf Dauer angelegten Dienstleistungskultur sind, so gründen sie letztlich in der Freiwilligkeit der Engagierten.

## Potenziale und Entwicklungen der Zivilgesellschaft

Die Welt der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements ist für staatliches Entscheiden und Handeln von hoher Attraktivität, da sie in den vergangenen Jahren eine deutliche Aufwertung erfahren hat. Dabei sind Freiwilligendienste nur ein sehr kleiner Ausschnitt aus dieser Welt, deren Dynamik und Entwicklung im Folgenden anhand einiger weniger ausgewählter Trends und Befunde skizziert werden soll.

Die Zivilgesellschaft hat in den vergangenen zwanzig Jahren steigende Aufmerksamkeit gefunden. Dieser Trend hat verschiedene Gründe. Einer der wichtigsten ist sicher, dass sich nachweislich mehr Bürgerinnen und Bürger freiwillig engagieren. Die empirische Engagementforschung hat herausgearbeitet, dass sich in Deutschland rund 36 Prozent der Bürger engagieren, das heißt nicht nur gesellschaftlich aktiv sind, sondern auch freiwillig regelmäßige Tätigkeiten übernehmen.<sup>19</sup> Die Längsschnittuntersuchung des Freiwilligensurveys hat dabei Sport und Bewegung (10,1 Prozent), Schule und Kindergärten (6,9 Prozent), Kirche und Religion (6,9 Prozent), Soziales (5,2 Prozent), Kultur und Musik (5,2 Prozent) sowie Freizeit und Geselligkeit (4,6 Prozent) als größte Engagementbereiche identifiziert.<sup>20</sup> Weitere Bereiche des Engagements sind – mit Anteilen von zwei bis drei Prozent – Feuerwehr und Rettungsdienste, Politik und Interessenvertretung sowie Umwelt- und Tierschutz.

<sup>19</sup> Vgl. B. Rosenblatt (Anm. 8), S. 9.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 7; Mareike Alscher et al., *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*, Berlin 2009, S. 31.



Bereits der erste Freiwilligensurvey hat deutlich gemacht, dass neben den tatsächlich engagierten Bürgern ein weiteres Drittel der Bevölkerung zumindest im Telefoninterview die Bereitschaft zum Engagement erklärt hat, gleichzeitig aber darauf verweist, dass diese Bereitschaft bisher nicht abgerufen wurde beziehungsweise dass sich ihnen bis jetzt keine Gelegenheit zum Engagement geboten hätte. Ob diese Selbstaussagen und Potenzialvermutungen aber zutreffend und belastbar sind, kann zumindest teilweise bezweifelt werden. Im Hinblick auf das Engagement der Bürger ist zudem zu bedenken, dass angesichts von Engagementkarrieren und -episoden mit einer großen Schwankungsbreite beim individuellen Engagement der Bürger zu rechnen ist.<sup>11</sup>

Auch wenn die aktuell vorliegenden empirischen Erhebungen des bürgerschaftlichen Engagements einhellig eine hohe Engagementquote und eine beeindruckende Bereitschaft zum Engagement konstatieren, so gibt es doch divergierende Bewertungen der Engagemententwicklung insgesamt, die sich anhand von drei unterschiedlichen Szenarien skizzieren lassen.<sup>12</sup> Beim ersten, dem Krisenszenario, wird ein Rückgang des Engagements erwartet. Für den Niedergang des Engagements werden unter anderem die abnehmende Solidarität und der Verfall des Gemeinsinns verantwortlich gemacht. Einer ihrer prominentesten Vertreter ist Robert Putnam.<sup>13</sup> Im zweiten Szenario, dem Strukturwandelszenario, gehen die Forscher nicht von einem Schwund, sondern einer Verlagerung des Engagements von traditionellen Bereichen in neue Formen und Handlungsfelder aus. Bedeutsam sind in diesem Szenario die abnehmende Dauer und die zunehmende Unregelmäßigkeit des Engagements. Im dritten, dem zyklischen Szenario, wird von einem diskontinuierlichen Wandel ausgegangen.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 37. Bei genauerer Betrachtung sind hohe Zugangs- und Abgangsquoten festzustellen, die es verbieten, von einem dauerhaften Engagement von 34 Prozent der Bürgerinnen und Bürger über 14 Jahren auszugehen.

<sup>12</sup> Vgl. Eckhard Priller, *Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen*, in: ders. et al. (Hrsg.), *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*, Berlin 2011, S. 15.

<sup>13</sup> Robert D. Putnam, *Bowling Alone*, New York u. a. 2000.

Dabei wird angenommen, dass Engagement und Gemeinsinn zyklischen Schwankungen unterliegen und es infolgedessen zu einem „Auf und Ab“ im Engagement kommt. Albert Hirschman hat mit seiner Theorie vom Wechsel zwischen Engagement und Enttäuschung die Grundlage hierfür gelegt.<sup>14</sup> Eckhard Priller hat vergleichend darauf hingewiesen, dass beim Zyklenszenario vor allem innere Faktoren ausschlaggebend für Engagementveränderungen sind, während beim Krisenszenario vor allem äußeren Faktoren, wie Mobilität, Arbeitsplatzunsicherheit, Individualisierung und veränderte Geschlechterrollen, maßgebliche Bedeutung zukommt.<sup>15</sup>

Diese Befunde über den sozialen Wandel und die Dynamik des bürgerschaftlichen Engagements beeinflussen die Zivilgesellschaft und vor allem die zivilgesellschaftlichen Organisationen entscheidend. Nach wie vor ist bürgerschaftliches Engagement organisiertes Engagement, sei es in Verbänden, Vereinen, Stiftungen oder Initiativen, wobei der Verein immer noch die dominierende Organisationsform des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland ist. Diese Engagementorganisationen sind existenziell auf „personellen Nachwuchs“ und eine Bindung ihrer Engagierten angewiesen; sie benötigen Engagierte für ehrenamtliche Führungspositionen<sup>16</sup> und für eine verlässliche Dienstleistungsproduktion.

Die Folgen, die in den verschiedenen Szenarien beschrieben werden, betreffen insbesondere auch das Engagement in lokalen Gemeinschaften.<sup>17</sup> Wenn sich hier weniger Menschen und dann auch nur sporadisch engagieren, wirkt sich das nachteilig auf die Bindungskraft und Bestandsfähigkeit lokaler Gemeinschaften aus. Mit dem Begriff des Sozialkapitals werden die Leistungen der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements beschrieben, die der Gesell-

<sup>14</sup> Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements*, Princeton 1982.

<sup>15</sup> E. Priller (Anm. 12).

<sup>16</sup> Vgl. Karin Beher et al., *Die vergessene Elite. Führungskräfte in gemeinnützigen Organisationen*, Weinheim-München 2008.

<sup>17</sup> Vgl. Holger Backhaus-Maul, *Kommunale Selbstverwaltung in der Zivilgesellschaft. Plädoyer für die bürgerschaftliche Revitalisierung einer modernen Institution*, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 158 (2011) 2, S. 48–50.

schaft insgesamt zugutekommen. Die damit angesprochenen Vertrauensbeziehungen und Normen der Gegenseitigkeit sind für das individuelle und das organisierte Engagement bedeutsam. Ein Schwinden des Sozialkapitals hat negative Auswirkungen für Demokratie und gesellschaftliche Wohlfahrt.

Gleichzeitig sind aber auch die Leistungsgrenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement zu benennen. Oftmals wird Engagement als Lösung für nahezu alle gesellschaftlichen Probleme propagiert, von der Hebung des Bildungsniveaus über die Veränderung rechtsradikaler Einstellungen bis hin zur Erweiterung der gesellschaftlichen Teilhabechancen von Migranten. Die begrenzte und spezifische Leistungsfähigkeit des Engagements verdeutlichen demgegenüber soziologische Studien, die das Engagement und seine Potenziale anhand von Kategorien wie Schichtzugehörigkeit, Bildungsgrad, Berufsausbildung, Geschlecht, ethnische Herkunft und Alter differenzieren. Diese Befunde legen unter anderem den ambivalenten Schluss nahe, dass Engagement soziale Ungleichheit nicht nur abmildern, sondern auch reproduzieren und sogar verstärken kann.<sup>18</sup>

Gesellschaftspolitisch bedeutsam werden diese Befunde dann, wenn – wie in den vergangenen Jahren zunehmend zu beobachten – staatliche Engagementpolitik das Engagement der Bürger für das Erbringen öffentlicher Aufgaben in „Dienst nehmen will“, um staatliche Ziele zu realisieren.<sup>19</sup> Staatliche Engagementpolitik folgt hier einem europäischen Trend, der sich zusammenfassen lässt als Entwicklung von „the provision of voice to the production of services“.<sup>20</sup> Staat, Verwaltung und Parteipolitik sind in diesem Sinne vor allem an der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zur Bewältigung sozialstaatlicher Aufgabenstellungen und Herausforderun-

gen und weniger an der Förderung von *voice* – Einmischung, Partizipation, Beteiligung, Selbstorganisation, Protest – interessiert. Dienstleistungen, die Engagierte erbringen, sind für öffentliche Kostenträger preisgünstig, während politische Artikulationen für Staat und Kommunen, Politik und Verwaltungen zunächst einmal zusätzliche Kosten verursachen.

Vor diesem Hintergrund bieten sich Freiwilligendienste für Staat, Verwaltung und Parteipolitik als ein vielversprechendes Instrument und Verfahren staatlicher Engagementpolitik an. Mit der Umwandlung des Zivildienstes in einen Bundesfreiwilligendienst eröffnet sich für staatliche Akteure die Möglichkeit, sich die seit Jahrzehnten von gemeinnützigen Verbänden, Vereinen, Stiftungen und Initiativen geschaffene Kultur der Freiwilligendienste, das heißt des FSJ mit der Erweiterung um die Einsatzfelder Kultur, Denkmalpflege und Sport und des FÖJ, nutzbringend zu erschließen.

Die Freiwilligendienste FSJ und FÖJ richten sich an junge Menschen nach Abschluss der Schulpflicht und bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres. Sie bieten jungen Menschen vielfältige Möglichkeiten, sich entsprechend ihrer Leidenschaften und Interessen im Rahmen einer sechs- bis 18-monatigen Vollzeittätigkeit zu engagieren. Die Freiwilligendienste verfolgen dabei das erklärte Ziel, für Engagierte gesellschaftliche Mitgestaltung und Mitentscheidung zu ermöglichen sowie Bildungs- und Teilhabechancen zu erhöhen. Freiwilligendienste sind integrale Bestandteile zivilgesellschaftlichen Engagements, da sie jungen Menschen anbieten, das für sie individuell passende Engagement aus einem fachlich vielfältigen und qualitativ anspruchsvollen Angebot eines plural organisierten Spektrums von Diensten, Einrichtungen und Trägern auszuwählen. Die fachliche Ausgestaltung sowie die Art und Weise der Organisation und Durchführung der Freiwilligendienste obliegen freigemeinnützigen – zivilgesellschaftlichen – Trägerorganisationen und Verbänden, während der Staat beziehungsweise konkret die Bundesländer sich weitgehend auf die Gesetzgebung und die Finanzierung des FSJ und des FÖJ beschränken. In dieser Pluralität und Autonomie der Freiwilligendienste FSJ und FÖJ kommen die ordnungspolitischen Maximen

<sup>18</sup> Vgl. B. Rosenblatt (Anm. 8), S. 74.

<sup>19</sup> Vgl. Rudolf Speth, Engagementpolitik und Engagementforschung, in: E. Priller et al. (Anm. 12), S. 91f.

<sup>20</sup> Filip Wijkström, Changing Focus or Changing Role? The Swedish Nonprofit Sector in the New Millennium, in: Annette Zimmer/Christina Stecker (eds.), Strategy Mix for Nonprofit Organisations: Vehicles for Social and Labour Market Integration (Nonprofit and Civil Society Studies), New York 2004, S. 33.

des Subsidiaritätsprinzips treffend zum Ausdruck. Dementsprechend haben Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen in den sie betreffenden gesellschaftlichen Angelegenheiten Vorrang gegenüber staatlichen Interventionen und Leistungen. Die zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienste sind somit „Dienstverhältnisse, die von gemeinnützigen Organisationen im Zwischenbereich zwischen Ehrenamt und Bildungsmaßnahme angeboten werden, mit obligatorischen oder fakultativen Bildungselementen, und die in Form von freiwilliger Selbstverpflichtung von zumeist jungen (...) Menschen in Anspruch genommen werden“.<sup>F1</sup>

Das BMFSFJ hat in den vergangenen Jahren mehrere Modellprojekte für Freiwilligendienste aufgelegt. Im Kern ging es darum, Freiwilligendienste über die Altersgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsene hinaus auf andere Bevölkerungsgruppen, wie etwa ältere Menschen, „bildungsferne“ Jugendliche und jüngere Migranten, auszuweiten, die bisher keine expliziten Zielgruppen von Freiwilligendiensten waren. Die Bundesregierung versuchte anhand staatlicher Freiwilligendienste sozial-, arbeitsmarkt- und integrationspolitische Ziele mit dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu verknüpfen; diese sind aber keine originären Zielsetzungen von Freiwilligendiensten.

Vor dem Hintergrund der bestehenden zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienste verdient die Einführung eines staatlichen Bundesfreiwilligendienstes für alle Altersgruppen zum 1. Juli 2011 besondere Aufmerksamkeit. Die ordnungspolitische Berechtigung für die Einführung dieses staatlichen Freiwilligendienstes ergibt sich allenfalls aus dem überraschend schnellen Ende des Zivildienstes, dem erklärten Willen, die im Bundeshaushalt für den Zivildienst bereits eingestellten Mittel auszuschöpfen, sowie den strukturellen, organisatorischen und personellen He-

rausforderungen im Zusammenhang mit der Umwandlung des Bundesamtes für den Zivildienst in ein „Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben“. Unter ordnungs- und gesellschaftspolitischen Kriterien betrachtet sollte der BFD aber kurz- oder mittelfristig in einen zivilgesellschaftlichen Freiwilligendienst einmünden. Auf keinen Fall sollte der BFD zu einem staatlichen Instrument der Steuerung des Arbeitsmarktes in der Berufseinstiegs- und Berufsausstiegsphase und zu einem neuen Niedriglohnsegment im öffentlichen Dienstleistungsprozess mutieren. Zivilgesellschaftliche Freiwilligendienste bedürfen sachlogisch – so die einfache Formel – der Regie zivilgesellschaftlicher Organisationen und Initiativen.

## Perspektiven

Die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes steht in einer Reihe mit Ansätzen und Maßnahmen, bürgerschaftliches Engagement als Leistungsressource zu nutzen, um öffentliche Aufgaben zu erbringen. Mit der Zusammenstellung ministerieller Aktivitäten und Maßnahmen in der sogenannten „Nationalen Engagementstrategie“ haben die Bundesregierung und das federführende BMFSFJ ihren „Masterplan“ zur Erschließung privaten Engagements vorgelegt. Dabei sollen nach aktuellen Überlegungen Mehrgenerationenhäuser als „Knotenpunkte“ bürgerschaftlichen Engagements vor Ort ausgebaut werden; an ihrer Finanzierung sollen Unternehmen und Stiftungen beteiligt werden.<sup>F2</sup> Diese „Indienstnahme“ bürgerschaftlichen Engagements ist absehbar gewesen und wurde bereits frühzeitig kritisch kommentiert.<sup>F3</sup> Je stärker Politik und Verwaltung durch direkte Maßnahmen und Programme versuchen, Bürgerengagement zu steuern, desto mehr befördern sie die Abhängigkeit bürgerschaftlichen Engagements von Staat und Po-

<sup>F1</sup> M. Alscher et. al. (Anm. 10), S. 79. Neben den beiden großen Freiwilligendiensten FSJ und FÖJ mit rund 35000 Plätzen gibt es eine Reihe weiterer Dienste, von denen die privatrechtlich verfassten Auslandsdienste gemeinnütziger Organisationen mit mehr als 4000 Plätzen am bedeutsamsten sind. Daneben gibt es noch den Europäischen Freiwilligendienst (EFD), der durch einen Beschluss des Rates der Europäischen Union ins Leben gerufen wurde.

<sup>F2</sup> Vgl. Karsten Speck et al., Freiwilligenagenturen und Engagement in Deutschland. Potenziale und Herausforderungen einer viel versprechenden intermediären Organisation, Wiesbaden 2012 (i. E.); André Christian Wolf/Annette Zimmer, Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektiven, Wiesbaden 2012 (i. E.).

<sup>F3</sup> Vgl. Annette Zimmer/Stefan Nährlich, Zur Standortbestimmung bürgerschaftlichen Engagements, in: dies. (Hrsg.), Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen 2000, S. 9–22.

litik und schwächen die Eigenkräfte der Bürgergesellschaft.<sup>24</sup>

Die Eigenkräfte der Bürgergesellschaft sind die Quelle, aus der sich bürgerschaftliches Engagement immer wieder selbst erzeugt. Herfried Münkler und Anna Loll haben darauf hingewiesen, dass es gute Gründe für die Annahme gibt, dass sich bürgerschaftliche Tugenden vor allem dann reproduzieren, wenn sie immer wieder in Anspruch genommen werden, während sie dahinschwanden, wenn man sie eher als eine zusätzliche sozialmoralische Ressource ansieht, die für Notzeiten aufgespart werden soll.<sup>25</sup> Nicht in der unentgeltlichen Gemeinwohlarbeit oder der Bereitstellung finanzieller Ressourcen als Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements, sondern in der intrinsisch motivierten Bereitschaft zum Engagement für das Gemeinwohl liegt der Bedeutungskern bürgerschaftlichen Engagements. Folge und Ursache werden jedoch häufig verwechselt, wie aktuell am Beispiel der Diskussion über die Einführung des BFD festzustellen ist.

In diesem Sinne sind externe Anreize, wie beispielsweise Aufwandspauschalen für Organmitglieder, Ehrenamtskarten mit Vergünstigungen für Freiwillige oder eben auch die Taschengeldzahlung für Engagierte, ambivalent einzuschätzen. Sie werden bekanntlich nicht eingesetzt, um „blühende Ehrenamtslandschaften“ weiter zu verschönern, sondern kommen dort zum Einsatz – um im Bild zu bleiben –, wo „Versteppung“ droht, also die intrinsische Motivation nicht mehr trägt. Ob durch externe Anreize mehr Menschen nachhaltig zum Engagement zu motivieren beziehungsweise in bestimmte Handlungsfelder oder zu bestimmten Organisationen zu lenken sind, ist fraglich. Wird dieses nicht erreicht, werden statt Wirkungen lediglich Mitnahmeeffekte produziert. So betrachtet, ist das mit 300 Millionen Euro ausgestattete Programm des BFD, mit dem 35 000 Freiwilligendienstleistende gewonnen werden sollen, gegenüber den 23 Millionen ehrenamtlich Engagierten in Deutschland

ein kostspieliger externer Anreiz mit eher begrenzten Effekten.

Gleichzeitig steigt die Befürchtung vieler Menschen, bürgerschaftliches Engagement diene als Lückenbüßer für einen sich zurückziehenden Sozialstaat. Bereits ein Blick in das Feuilleton zeigt, dass Stiften und Spenden und Engagement insgesamt zunehmend auch kritisch gesehen werden. Diese kritische Haltung wird auch genährt durch ein von Politik und Verwaltung vermitteltes Bild des Ehrenamts, wonach staatliches Handeln schlicht ergänzt und manchmal auch ersetzt wird – und eben nicht etwas Eigenständiges und Eigensinniges ist.

Bürgerengagement ist von staatlichem Handeln zu unterscheiden und zu trennen. Es kann staatlichem Handeln nur vorausgehen. Privat vor Staat ist aber keine vermeintlich „neoliberale“ Position, sondern entspricht am ehesten dem Wesen einer Bürgergesellschaft. In ihr kommt dem Staat die Aufgabe zu, bürgerschaftliches Engagement und gemeinnützige Organisationen zu stärken und dann dort einzutreten, wo bürgerschaftliches Engagement an seine Grenzen stößt sowie Mängel und Fehler verursacht („voluntary failure“).<sup>26</sup> So verstanden ist die Idee der Bürgergesellschaft keine Blaupause für den Abbau des Sozialstaates, sondern eine „Handreichung“ für einen zivilgesellschaftlich eingebetteten Sozialstaat. Der BFD dagegen erscheint als Blaupause des „irritierten“ Staates, der dem Missverständnis unterliegt, selbst Teil der Bürgergesellschaft zu sein, und damit weder ein angemessenes Verständnis von sich selbst entwickelt noch die Bürgergesellschaft stärkt.

## Rahmenbedingungen für eine organisierte Zivilgesellschaft

Während in der öffentlichen Diskussion vor allem auf das individuelle Engagement im Sinne des „Aktivbürgers“ als Stifter, Spender oder ehrenamtlich Engagierter rekurriert wird, sind es jedoch die organi-

<sup>24</sup> Vgl. Holger Backhaus-Maul/Stefan Nährlich/Rudolf Speth, Denkschrift. In eigener Regie! Plädoyer für eine bessere (Selbst-)Steuerungs- und Leistungsfähigkeit der Bürgergesellschaft, Berlin 2011<sup>2</sup>.

<sup>25</sup> Vgl. H. Münkler/A. Loll (Anm. 7), S. 10.

<sup>26</sup> Vgl. Lester M. Salamon, Partners in Public Service. The Scope and Theory of Government – Non-profit Relations, in: Walter W. Powell (ed.), The Non-profit Sector. A Research Handbook, New Haven 1987, S. 99–117.

sierten Formen des Engagements, die konstitutiv für die Bürgergesellschaft sind. Erst durch den organisatorischen Rahmen solcher bürgerschaftlicher Assoziationsformen bekommt das individuelle Engagement der Bürgerinnen und Bürger gesellschaftliche Sichtbarkeit, Durchschlagskraft und Relevanz sowie ein gewisses Maß an Stabilität und zeitlicher Dauerhaftigkeit.<sup>27</sup> Jürgen Kocka hat darauf hingewiesen, dass eine Bürgergesellschaft nicht lediglich eine Ansammlung gemeinnütziger Organisationen und engagierter Bürger ist, sondern dass die gesellschaftliche Selbstorganisation durch Verbände, Vereine, Stiftungen und Initiativen ihr konstitutives Element darstellt.<sup>28</sup> Mit der Einführung des BDF wird genau diese intermediäre verbandliche Ebene zwischen Engagierten und Einrichtungen einerseits sowie Staat andererseits in ihrer zivilgesellschaftlichen Bedeutung negiert. Indem das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben im Rahmen des BDF direkte Verträge mit den Einrichtungen schließt, erweist sich die verbandlich organisierte und insofern auch „mächtige“ Zivilgesellschaft bei der schlichten Erbringung öffentlicher Aufgaben als offensichtlich entbehrlich und gesellschaftspolitisch „überflüssig“.

Die Organisationen beklagen seit langem, dass die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit reformbedürftig sind. Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts, Lockerung des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung, Flexibilisierung der Rücklagenbildung, Verbesserung der Möglichkeiten, eigene Einnahmen zu erwirtschaften, sind nur einige der latenten Herausforderungen. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit gemeinnütziger Organisationen sind zunehmend gestiegen, die Mittel für ihre Arbeit, insbesondere die öffentlichen Mittel, sind jedoch rückläufig. In dieser Lage ist die Auseinandersetzung mit Effektivität und Effizienz, mit Kosteneinsparung und Einnahmesteigerungen nicht nur folgerichtig, sie ist für viele gemeinnützige Organisationen alternativlos.

<sup>27</sup> Vgl. Thomas Olk, Sozialstaat und Bürgergesellschaft, in: Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hrsg.), Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen 2001, S. 29–68.

<sup>28</sup> Vgl. Jürgen Kocka, Zivilgesellschaft in historischer Perspektive, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 16 (2003) 2, S. 29–37.

Wer nicht nur die Geselligkeit der Mitglieder fördern, sondern einen gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch mit eigener ideeller Agenda umsetzen will, benötigt Rahmenbedingungen, die Autonomie und Handlungsfreiheit stärken, statt dauerhafte Abhängigkeit und Unterordnung zu schaffen.<sup>29</sup> Der BFD ist hier kein problemlösender Ansatz. Er verschafft gemeinnützigen Organisationen in begrenztem Umfang und unter fremdbestimmten Bedingungen personelle Ressourcen, bleibt aber der alten Logik verhaftet, „wer die Musik bezahlt, bestimmt was gespielt wird“.

## Selbstregelungskompetenzen der Zivilgesellschaft

Die Forderung nach „mehr“ Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement mit dem Verweis auf „rückläufige“ öffentliche Mittel zu begründen, greift zu kurz. Der Ruf nach Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement ist vielmehr Ausdruck einer grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Modernisierung. Dazu bedarf es neben Staat und Wirtschaft eines flexiblen, lebensweltlichen und problemlösungsorientierten bürgerschaftlichen Engagements in *unabhängigen und handlungsfähigen Verbänden, Vereinen, Stiftungen und Initiativen*. Um deren Funktionsfähigkeit zu stärken und das Potential bürgerschaftlichen Engagements besser zur Entfaltung zu bringen, sollte eine kluge gesellschaftliche Engagementpolitik in die Selbstregelungskompetenzen der Zivilgesellschaft investieren.

<sup>29</sup> Eine zeitgemäße Handlungsfreiheit setzt eine öffentliche Transparenzpflicht voraus. Insofern ist die bisher für gemeinnützige Organisationen in Deutschland geltende Ausnahme von einer gesetzlichen Transparenzpflicht als unzeitgemäß zu kritisieren.

# Freiwilligendienste und ihre Wirkung – vom Nutzen des Engagements

Zwei politische Entscheidungen haben dazu geführt, dass Freiwilligendienste in den vergangenen Jahren stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt sind: Erstens die Einführung des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes Weltwärts im Jahr 2008 durch die damalige Entwicklungsministerin Heidi Marie Wiecek-Zeul (SPD). Zweitens die Aussetzung der Wehrpflicht und das damit verknüpfte Ende des Zivildienstes. Diese Entscheidungen wurden begleitet von zwei zentralen Debatten: Eine kreiste um die Frage, ob Freiwilligendienste den Wegfall des Zivildienstes kompensieren sollen beziehungsweise können.<sup>1</sup> Und im Kontext des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes – ausgestattet mit einem Etat von 30 Millionen Euro – wurde die Frage nach dem Nutzen dieser Engagementform diskutiert. Wer profitiert eigentlich davon, wenn deutsche Jugendliche, die zumeist über keinerlei berufliche Qualifikationen verfügen, in sogenannte Entwicklungsländer entsandt werden?

Die Frage nach dem Nutzen des Engagements steht im Zentrum dieses Artikels, wobei sowohl grenzüberschreitende als auch nationale Freiwilligendienste betrachtet werden. Zunächst vermittelt dieser Beitrag Basiswissen zu Freiwilligendiensten. Es folgen einige theoretische Grundlagen der Wirkungsorientierung und eine Skizze der Wirkungsdebatte in Bezug auf Freiwilligendienste, bevor ausgewählte Forschungsergebnisse zur Wirkung der deutschen Freiwilligendienstprogramme im In- und Ausland diskutiert werden.

Freiwilligendienste sind eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements, das sich vom klassischen Ehrenamt durch einige spezifische Merkmale abgrenzt. Dazu gehören unter anderem verbindliche, formal geregelte Rahmenbedingungen, eine Dienstdauer von mindestens drei Monaten, ein wöchentlicher Arbeitsumfang von mindestens 50 Prozent der tariflichen Wochenarbeitszeit, eine pädagogische Begleitung der Freiwilligen und klassischerweise eine Trennung zwischen dem verantwortlichen Träger (beziehungsweise bei internationalen Diensten der sogenannten Entsendeorganisation) des Dienstes und der Einsatzstelle, in der der Dienst geleistet wird.

Für die nationalen Dienste (Freiwillige aus Deutschland leisten Dienst in Deutschland) bestehen im Gegensatz zu den internationalen Diensten (Freiwillige gehen ins Ausland) seit 1964 einheitliche gesetzliche (Förder-)Regelungen, die, mehrfach weiterentwickelt und 2008 in das Jugendfreiwilligendienstegesetz gegossen, mit wenigen Ausnahmen einen adäquaten rechtlichen und nicht zuletzt finanziellen Rahmen gaben und noch immer geben.

Neben der Unterscheidung national/international gibt es ein weiteres Distinktionsmerkmal, das sich ableitet aus dem inhaltlichen Schwerpunkt der Einsatzstelle. Handelt es sich um ein soziales, ökologisches, kulturelles oder entwicklungspolitisches Projekt? Diese Unterscheidung ist häufig auch namensstiftend: Das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ), das FSJ Kultur, das FSJ im Sport, das FSJ Politik, das Freiwillige Jahr in der Denkmalpflege (FJD) sind Dienstformen, die alle unter dem rechtlichen Dach des Jugendfreiwilligendienstegesetzes geleistet werden. Sie werden vom Bund finanziell bezuschusst; die Anerkennung der Träger obliegt hingegen den Landesbehörden. Diese Dienste finden ganz überwiegend in Deutschland statt, obwohl sie theoretisch auch als internationaler Dienst möglich sind. Ein weiterer nationaler Dienst, der durch eine sogenannte *Incoming*-Komponente (Freiwillige aus dem Ausland kommen nach Deutschland) aber auch zum

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Holger Backhaus-Maul in dieser Ausgabe.

**Jörn Fischer**  
Dr. rer. pol., Dipl.-Reg.-Wiss. (LA),  
geb. 1976; Research Associate,  
Lehrstuhl für Vergleichende  
Politikwissenschaft, Universität  
zu Köln, Gottfried-Keller-Straße 1,  
50931 Köln.  
joern.fischer@uni-koeln.de

grenzüberschreitenden Dienst werden kann, ist der Bundesfreiwilligendienst. Im Gegensatz zu den genannten Jugendfreiwilligendiensten besteht hier keine Altersbeschränkung nach oben. Dieses neue Programm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ist im Kontext der Aussetzung des Zivildienstes entstanden.

Während die nationalen Freiwilligendienste also über Jahrzehnte hinweg in einem einheitlichen Rahmen einen stetigen förderpolitischen und inhaltlichen Reifeprozess durchliefen, entwickelten sich die internationalen Dienste ganz anders: Mangels passender gesetzlicher Rahmenbedingungen ist hier ein kreativer Wildwuchs entstanden, der zu einem zwar sympathischen Sammelsurium ganz unterschiedlicher Programme und Bezeichnungen geführt hat, sich jedoch für Interessenten als ein nahezu undurchschaubarer Angebotsdschungel erweist. Erst mit der Einführung der Programme Weltwärts (2008) und Kulturweit (2009) hat das jahrzehntelange (förder-)politische Schattendasein der internationalen Dienste ein Ende gefunden. Das Programm Weltwärts wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziell gefördert und politisch gesteuert; die Durchführung obliegt über 200 – zumeist zivilgesellschaftlichen – Entsendeorganisationen. Das Programm ermöglicht den Einsatz von jährlich rund 3500 jungen Menschen im Alter von 18 bis 28 Jahren in Afrika, Lateinamerika, Asien und (Süd-)Osteuropa in unterschiedlichen entwicklungspolitischen Projekten und folgt dabei einem sehr breiten Verständnis von „entwicklungspolitisch“. Der Anspruch von Weltwärts ist es, nicht nur im sogenannten Partnerland Wirkung zu erzeugen, sondern durch das Engagement der zurückgekehrten Freiwilligen auch in Deutschland. Damit ist Weltwärts eher ein Instrument der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit als ein Instrument der personellen Entwicklungszusammenarbeit (verstanden als die Entsendung von Fachkräften ins Ausland). Kulturweit ist ein vom Auswärtigen Amt finanziertes und von der Deutschen UNESCO-Kommission durchgeführtes Programm, das in etwa so kulturell ist wie Weltwärts entwicklungspolitisch. Die in diesem Programm eingesetzten Freiwilligen sind überwiegend tätig in Einrichtungen

der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, wie deutsche Schulen im Ausland oder Goethe-Institute. Und schließlich wurde auch das BMFSFJ, eigentlich originärer *policy maker* im Feld der Jugendfreiwilligendienste, tätig und legte mit dem „Internationalen Jugendfreiwilligendienst“ ein eigenes Förderprogramm auf. Daneben gibt es mit dem Europäischen Freiwilligendienst schon seit vielen Jahren ein von der Europäischen Union gefördertes Programm, das mit dem Boom von Weltwärts und Kulturweit allerdings an Bedeutung verlor.

## Wirkung in Freiwilligendiensten – die Theorie

Mit Weltwärts schwappen nicht nur Millionen Euro, sondern auch Terminologien, Trends und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit in ein Politik- und Arbeitsfeld, das historisch eher der Jugendpolitik zugehörig ist. Einer dieser Trends ist die wirkungsorientierte Planung, Durchführung und Evaluation von (entwicklung-)politischen Maßnahmen. Die Freiwilligendienstszene hat sich rasch an den mit Weltwärts verbundenen Geldsegen gewöhnt, Teile von ihr fremdeln jedoch noch etwas mit den damit verbundenen Rechenschaftspflichten und der Debatte um die Wirksamkeit ihres Handelns.

Wirkung soll hier gängig definiert werden als die Veränderung eines Zustandes oder einer Verhaltensweise aufgrund einer Intervention. Dabei muss ein ursächlicher, zumindest aber plausibler Zusammenhang zwischen der Veränderung und der Intervention herstellbar sein. Doch vor der Wirkung stehen Input und Output, veranschaulicht am Beispiel eines Freiwilligendienstes: Input sind die materiellen und personellen Ressourcen, die dafür zur Verfügung gestellt werden, wie finanzielle Förderung, organisatorische und pädagogische Infrastruktur von Trägern und Einsatzstellen und nicht zuletzt die Arbeitskraft der Freiwilligen. Der Output besteht beispielsweise in der Anzahl der durch den Freiwilligen in einem Gesundheitsprojekt behandelten Kranken. Doch damit ist noch nichts über die Qualität der Behandlung, also der Intervention, gesagt. Das entscheidende Qualitätsmerkmal besteht vielmehr darin, ob und in welchem Ausmaß die intendierten

Wirkungen erzielt werden.<sup>¶</sup> In diesem Beispiel bestünde die Wirkung in einem verbesserten Gesundheitszustand der behandelten Patienten.

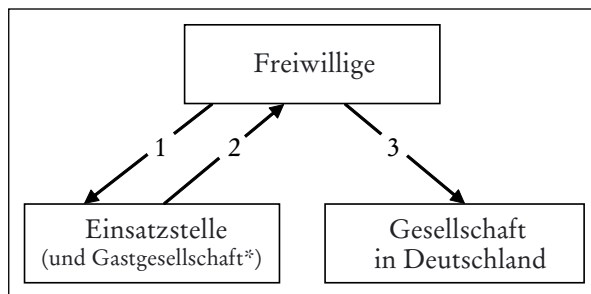
Dieses Schema – auf Input folgt Output folgt Wirkung – ist konzeptionelle Grundlage unzähliger Evaluationen und *Policy*-Analysen in unterschiedlichen Politikfeldern. Das genannte Beispiel stellt jedoch nur einen Ausschnitt der im Rahmen von Freiwilligendiensten ablaufenden Wirkungsprozesse dar – die Realität ist komplexer und vielfältiger. Aus dem Verständnis des Freiwilligendienstes als Lerndienst erwächst hinsichtlich des Wirkungsmechanismus eine Dyade aus Bewirken und Bewirkt-Werden als besonderes Charakteristikum und gleichzeitig konstituierendes Merkmal von Freiwilligendiensten: Einerseits sollen natürlich die Einsatzstellen beziehungsweise deren Klienten oder „Endbegünstigte“ aus der Tätigkeit der Freiwilligen einen Nutzen ziehen; im Beispiel oben also das Gesundheitsprojekt beziehungsweise die Patienten. Andererseits stehen, insbesondere bei den internationalen Diensten, die Freiwilligen selbst im Mittelpunkt der Wirkungsbemühungen. Daraus ergibt sich die kuriose Situation, dass sich in der Person der Freiwilligen zugleich *Efficiens* (das Bewirkende) und *Efficiendum* (das zu Bewirkende) vereinigen, ihr Handeln ist – je nach Perspektive – Input und Output zugleich. Für die internationalen Dienste kommt hinzu, so zumindest explizit im Fall Weltwärts, dass die Freiwilligen nach ihrer Rückkehr auch in Deutschland „ihre Auslandserfahrungen aktiv in der Gesellschaft einbringen“<sup>¶</sup> sollen. Damit stehen die Freiwilligen im Zentrum eines dreistufigen *Wirkungsmodells*.

Die Stufen 1 und 2 verlaufen synchron: Die Freiwilligen wirken durch ihre Tätigkeit in der Einsatzstelle und veranlassen durch ihre pure Anwesenheit informelle Lernprozesse in ihrem gesellschaftlichen Mikroumfeld (Stufe 1). Gleichzeitig durchlaufen sie selbst Lernerfahrungen, die zurückzuführen sind auf ihre Tätigkeit und auf die Interaktion

<sup>¶</sup> Vgl. Reinhard Stockmann, *Evaluation und Qualitätsentwicklung. Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement*, Münster u.a. 2006, S. 101.

<sup>¶</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.), *Richtlinie zur Umsetzung des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes „weltwärts“*, Bonn 2007, S. 6.

## Wirkungsmodell



\* im Fall internationaler Dienste

Quelle: Eigene Darstellung.

mit ihrem Mikroumfeld (Stufe 2). Die Gesamtheit der während des Dienstes gemachten Erfahrungen wiederum wirkt als Motivator und Katalysator für ein Engagement auch nach dem Dienst (Stufe 3).

Die synchrone Dyade aus aktiv Bewirken und passiv Bewirkt-Werden, oft noch zusätzlich verbunden mit dem Ziel eines zeitlich nachgelagerten Engagements, ist charakteristisch für Freiwilligendienste. Seine theoretische Fundierung erfährt dieses Modell durch die Sozialtheorie der Reziprozität, die auf die Theorie der Gabe des französischen Soziologen und Ethnologen Marcel Mauss zurückgeht.<sup>¶</sup> Demnach ist jedes Geben mit einer Gegengabe verknüpft, wodurch soziale Beziehungen entstehen und die klassische Dichotomie aus Altruismus und Egoismus aufgehoben wird.

## Wirkung in Freiwilligendiensten – die Empirie

Die Wirkungsdiskussion wurde lange Zeit gar nicht, und wenn, dann überwiegend akademisch und recht abgekoppelt von der Praxis geführt. Zaghafte Annäherungen an die praktische Arbeit erfuhr die Wirkungsdebatte durch Überlegungen, im Rahmen von Qualitätsmanagement-Instrumenten wie dem QUIFD-Gütesiegelverfahren<sup>¶</sup> neben Struk-

<sup>¶</sup> Vgl. Alain Caillé, *Anthropologie der Gabe*, Frankfurt/M.–New York 2008; Frank Adloff/Steffen Mau, *Vom Geben und Nehmen: Zur Soziologie der Reziprozität*, Frankfurt/M.–New York 2005; Marcel Mauss, *Die Gabe – Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften*, Frankfurt/M. 1990.

<sup>¶</sup> Qualität in Freiwilligendiensten, online: [www.quifd.de](http://www.quifd.de) (24.10.2011).



tur- und Prozess- auch Ergebnisqualität, also Wirkungen, ins Visier zu nehmen, sowie durch den bereits skizzierten Spillover-Effekt aus der Entwicklungszusammenarbeit, ausgelöst durch die Einführung von Weltwärts. Die Wirkungsdebatte wurde von den Praktikern zunächst eher verhalten aufgenommen; heute schwankt die Szene zwischen Überzeugungstätern auf der einen und offener Ablehnung auf der anderen Seite. Die meisten werden eine Haltung zwischen diesen beiden Polen einnehmen. Kritiker der Wirkungsorientierung befürchten Tendenzen, Engagement zu ökonomisieren und utilitarisieren, führen normativ-methodische Gründe ins Feld („Menschen kann man nicht messen“) oder interpretieren den staatlichen Ruf nach Wirkung als unzulässige Einmischung in die zivilgesellschaftliche Durchführungshoheit der Dienste.

Wenn sich in diesem Abschnitt die Befunde eher auf der Output- und weniger auf der Wirkungsebene befinden sollten, ist dies nicht dem Konzept Input-Output-Wirkung anzulasten. Es veranschaulicht vielmehr den Entwicklungsbedarf, den Freiwilligendienste bezüglich Evaluation und Wirkungsorientierung teilweise noch aufweisen. Und es ist ein Indikator für die Komplexität und den Aufwand, der mit der Durchführung von wirkungsorientierten Evaluationen verbunden ist.<sup>6</sup> Das ganze Dilemma verdeutlicht eine Meta-Studie über die bisherige Wirkungsforschung zu Freiwilligendiensten in Europa. Das traurige Fazit nach der Analyse von 40 Veröffentlichungen: „Stop wasting money on traditional evaluation approaches which provide at best anecdotal evidence of voluntary service impact.“<sup>7</sup> Teil der Problematik ist die fehlende Wissenschaftlichkeit der Studien: Nur wenige der 40 näher untersuchten Arbeiten halten den wissenschaftlichen Ansprüchen an ein akzeptables Forschungsdesigns stand.<sup>8</sup> Freiwilligendienste sind nur in Ausnahmefällen ein Studienobjekt unabhängiger, etwa universitärer, Forschung. Die meisten Erkenntnisse stammen

<sup>6</sup> Vgl. Gloria Possart, Wirkungen von Freiwilligendiensten. Ein Beitrag zur Qualifizierung der Praxis, Masterthesis an der Alice Salomon Fachhochschule Berlin, 2006, S. 56.

<sup>7</sup> Steve Powell/Esad Bratović, The impact of long-term youth voluntary service in Europe: A review of published and unpublished research studies, Brüssel 2007, S. 7.

<sup>8</sup> Vgl. ebd., S. 22–24.

aus grauer Literatur oder Evaluationen, die entweder durch die jeweiligen Förderer oder Programmverantwortlichen in Auftrag gegeben oder sogar selbst von ihnen durchgeführt wurden. Neben mangelnden finanziellen und fachlichen Ressourcen sowie forschungspraktischen Herausforderungen in der Erfüllung sozialwissenschaftlicher Standards besteht das Hauptproblem der Wirkungsforschung in Freiwilligendiensten in einem mangelnden oder eindimensionalen Methodenverständnis vieler relevanter Akteure. Gepaart mit den genannten Schwierigkeiten führt dies zu Problemen wie fehlende Kontrollgruppen (kein Vergleich mit Nicht-Freiwilligen möglich); dem Vorherrschen von Querschnitt- über Längsschnittdesigns (kein Vorher-Nachher-Vergleich möglich); zur Vernachlässigung quantitativer Methoden, die über rein deskriptive Statistik hinausgehen, sowie im Bereich der internationalen Dienste zu einem Evaluationsverständnis, das sich zu oft mit anekdotischer Evidenz zufrieden gibt. Die Aussagen vieler Studien sind daher leider mit einer gewissen Vorsicht zu genießen. Eines hingegen macht Hoffnung: „You get the impact you program for.“<sup>9</sup> Das heißt: Wirkung ist nicht nur *ex post* rekonstruierbar, sondern auch *ex ante* steuerbar. Eine Botschaft, die sich die Akteure, die für die Steuerung von Freiwilligendiensten verantwortlich sind, sowohl auf politischer als auch auf Durchführungsebene zu Herzen nehmen sollten.

## Wirkung auf die Freiwilligen

Die Freiwilligen als das zu Bewirkende, das *Efficiendum*, stehen im Mittelpunkt des Interesses von Wissenschaft und Praxis,<sup>10</sup> eine logische Folge des Verständnisses von Freiwilligendiensten als Lerndienste. Doch wer sind diese Freiwilligen überhaupt? Die meisten haben gerade ihre Schulzeit beendet und leisten ihren Freiwilligendienst in nahezu direktem Anschluss daran.<sup>11</sup> Stellvertretend

<sup>9</sup> Ebd., S. 42.

<sup>10</sup> Vgl. G. Possart (Anm. 6), S. 37.

<sup>11</sup> Vgl. Andrea Rahrbach/Werner Wüstendörfer/Thomas Arnold, Untersuchung zum Freiwilligen Sozialen Jahr, Stuttgart u. a. 1998, S. 76; Roland Becker et al., Lern- und Bildungsprozesse im europäischen Freiwilligendienst. Band 1: Jugend für Europa – Deutsche Agentur Jugend, Bonn 2000, S. 10; Dietrich Engels/Martina Leucht/Gerhard Machalowski, Evaluation des freiwilligen sozialen Jahres und des frei-

für alle Freiwilligendienste gilt die Aussage, dass weder die Bewerberstruktur noch die tatsächliche Zusammensetzung der Freiwilligen „die bundesrepublikanische Realität der Jugendlichen widerspiegelt“.<sup>12</sup> Im Vergleich zur Wohnbevölkerung in Deutschland haben Freiwillige überproportional oft das Abitur oder eine andere Hochschulzugangsberechtigung erworben, stammen überproportional oft aus höheren sozialen Schichten mit gutem materiellen Lebensstandard, haben häufiger die deutsche Staatsangehörigkeit, kommen (im Fall Weltwärts) häufiger aus den westdeutschen Bundesländern und sind häufiger weiblich.<sup>13</sup> Das heißt im Umkehrschluss: Ehemalige Haupt- und Realschüler, Jugendliche aus niedrigeren sozialen Milieus, Jugendliche mit Migrationshintergrund, Ostdeutsche und Männer sind unterrepräsentiert. Letzteres lässt sich noch teilweise erklären mit der Wehrpflicht, die zum Zeitpunkt aller zitierten Erhebungen noch in Kraft war und vielen Männern den Zivil- oder Wehrdienst als Pflichtdienst bescherte.

Die Hintergründe dieser ungleichen Teilnehmerstruktur können hier weder tiefer analysiert noch bewertet werden. Aus den Freiwilligensurveys wissen wir, dass Engagementverhalten größtenteils mit den in der erstgenannten Auflistung erwähnten Attributen positiv korreliert (Ausnahme: Frauen).<sup>14</sup> Beispiel Schulabschluss: Jugendliche mit Abitur interessieren sich eher für Freiwilligendienste als Hauptschüler und bewerben sich

willigen ökologischen Jahres, Wiesbaden 2008, S. 139; BMZ (Hrsg.), Evaluierung „Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst Weltwärts“. Hauptbericht, Hamburg 2011, S. 37. (Der Verfasser dieses Artikels war bis März 2011 in seiner ehemaligen Funktion als Mitarbeiter des Weltwärts-Sekretariat Mitglied der Referenzgruppe zur Begleitung der Weltwärts-Evaluierung)

<sup>12</sup> Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung (BKJ) (Hrsg.), EngagementPLUSTatkraft. Empirische Ergebnisse aus dem Engagementfeld Kultur, Berlin–Remscheid 2007, S. 10.

<sup>13</sup> Die Anteile variieren nach Dienstart und Stichprobe; die Abiturientenquote etwa zwischen 47 und 97 Prozent. Vgl. D. Engels et al. (Anm. 11); Jürgen E. Schwab/Michael Stegmann, Das freiwillige Engagement im FSJ aus Sicht von Teilnehmer(inne)n, in: Marianne Schmidle/Uwe Slüter (Hrsg.), Das Freiwillige Soziale Jahr zeigt Wirkung, Düsseldorf 2010; A. Rahrbach et al. 1998 (Anm. 11); R. Becker et al. (Anm. 11); BKJ (Anm. 12); BMZ (Anm. 11).

<sup>14</sup> Vgl. BMFSFJ (Hrsg.), Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zusammenfassung, München 2010, S. 4.

daher häufiger (Selbstselektion). Diese Verzerrung scheint verstärkt zu werden durch die Auswahlprozesse vieler Träger (Fremdselektion). Methodisch ist dies nicht ganz einfach zu erfassen, aber in einem Fall ist es empirisch belegt: Das Auswahlverfahren wirkt als Katalysator, um die ohnehin schon hohe Abiturientenquote bei den Bewerbern in eine noch höhere Abiturientenquote bei den tatsächlich ausgewählten Freiwilligen zu verwandeln.<sup>15</sup> Auch im Fall von Weltwärts ist es äußerst unwahrscheinlich, dass der Abiturientenanteil von 97 Prozent die Bewerberstruktur exakt widerspiegelt, was zumindest im Aggregat eine ähnliche Abiturientenaffinität auch der Weltwärts-Entsendeorganisationen nahe legt.

Zurück zu den Wirkungen: Freiwilligendienste sind keine Lernorte der formalen, sondern der informellen beziehungsweise nicht-formalen Bildung. In diesem Kontext manifestiert sich Lernen (und auch Wirkung) als Veränderung in Wissen, Verhalten und Einstellung. Der Kompetenzerwerb der Freiwilligen beginnt mit der Aneignung von Qualifikationen, die für die Durchführung der täglichen Arbeit in der Einsatzstelle wichtig sind. Im Gegensatz zu schulischem Lernen sind nun die Lernprozesse „auf inhaltlich und zeitlich enge Verknüpfung zwischen Lernen und Handeln hin angelegt“.<sup>16</sup> Für viele Freiwillige ist der Beginn des Dienstes auch gleichbedeutend mit dem erstmaligen intensiveren Kontakt zur Berufswelt, womit auch die soziale, kommunikative und verbindliche Zuordnung in Mitarbeiter- und Teamstrukturen einhergeht – ein Neuland, das folglich Lern- und Orientierungsprozesse auslöst.<sup>17</sup> Neben dem konkreten, nicht nur für die aktuelle Tätigkeit, sondern gegebenenfalls auch für die weitere berufliche Laufbahn wichtigen berufsqualifizierenden Wissen steht bei den Freiwilligen die Persönlichkeitsentwicklung ganz weit oben auf der Liste der Wirkungen, und zwar sowohl bei den nationalen als auch bei den internationalen Diensten.

Im FSJ beispielsweise sehen die Freiwilligen die Auswirkungen auf die persönliche Entwicklung vor allem darin, dass sie selbstständiger in der Arbeit geworden sind, selbstsicherer in ihrem Auftreten und dass sie eher bereit sind,

<sup>15</sup> Vgl. BKJ (Anm. 12), S. 13–14.

<sup>16</sup> J. E. Schwab/M. Stegmann (Anm. 13), S. 22.

<sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 23.

für andere Verantwortung zu übernehmen.<sup>18</sup> Ähnlich schätzen die FSJ Kultur-Freiwilligen den Kompetenzerwerb in den Dimensionen Eigenverantwortung, Kommunikationsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein am höchsten ein.<sup>19</sup> Im Europäischen Freiwilligendienst wurde die Kompetenz, sich in unsicheren und neuen Situationen zurechtfinden zu können, von den Freiwilligen als wichtigste Lernerfahrung eingestuft.<sup>20</sup> In ähnlicher Weise berichtet die Weltwärts-Evaluation, versehen mit dem methodischen Plus einer zumindest approximativen Längsschnittstudie, von gesteigener Handlungskompetenz der Freiwilligen genauso wie von einem gewachsenen Selbstbewusstsein, höherer Selbstständigkeit und größerem Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten. Interessanterweise attribuieren dabei nicht alle Befragten diesen Kompetenzgewinn direkt ihrer Projektarbeit, sondern machen dafür auch das selbstständige Wohnen und Reisen im Land verantwortlich.<sup>21</sup> „Mehr Selbsterkenntnis“ als „Voraussetzung für interkulturelles, globales und persönlichkeitsbezogenes Lernen“ fasst eine Studie die Wirkungen auf Weltwärts-Freiwillige in Südafrika zusammen.<sup>22</sup> Im FSJ Kultur wird insgesamt von den Freiwilligen der Erwerb von „personalen“ Kompetenzen im Rückblick etwas wichtiger bewertet als der Zuwachs an Sozialkompetenzen und viel wichtiger als die neu erworbenen Methodenkompetenzen.<sup>23</sup> Gerade im Bereich Persönlichkeitsentwicklung gilt es jedoch zu bedenken: Ob mit oder ohne Freiwilligendienst – es ist relativ schwierig, sich in diesem jugendlichen Alter über einen Zeitraum von einem Jahr *nicht* persönlich weiterzuentwickeln.

Ein weiteres wichtiges Lernfeld betrifft den Bereich der Berufsorientierung. Die Erwartung, während des Dienstes ein neues Berufsfeld kennenzulernen, erfüllt sich für nahezu alle Freiwilligen (stellvertretend: 96 Prozent im FSJ, 91 Prozent im FÖJ) und bewirkt in allen Dienstarten eine Klärung des eigenen Be-

rufsziels, das heißt, das ursprüngliche Berufsbild wird entweder bestärkt oder verworfen; der Dienst hat aber in jedem Fall einen „maßgeblichen Einfluss“ darauf.<sup>24</sup> Dies kann sich auch darin äußern, dass am Ende eine bewusste Entscheidung gegen das im Dienst kennengelernte Berufsfeld getroffen wird: So sinkt beispielsweise bei den Weltwärts-Freiwilligen das grundsätzliche Interesse an einer Tätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit von 91 Prozent vor dem Dienst auf 84 Prozent danach.<sup>25</sup> Ein immer noch hoher Wert, den das Entwicklungsministerium als Geldgeber, das den Dienst auch als „Nachwuchsförderung im entwicklungspolitischen Berufsfeld“<sup>26</sup> verstanden wissen will, wohl eher in der Rubrik „nicht-intendierte Wirkungen“ verbucht. Neben der Berufsorientierung erwarten manche Freiwillige, dass sich durch den Dienst ihre Zugangschancen zu Ausbildung und Beruf erhöhen; eine Erwartung, die sich in ihrer eigenen Wahrnehmung erfüllt.<sup>27</sup>

Aufgrund der Tätigkeit im Ausland sind einige Wirkungen den internationalen Freiwilligendiensten vorbehalten. Die Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse ist wichtiger Teil der Motivationslage der Freiwilligen für einen solchen Dienst, und es ist wenig überraschend, dass der Zuwachs an Sprachkompetenz empirisch auch eintritt.<sup>28</sup> Etwas abstrakter sind die interkulturellen Kompetenzen, die erworben und der Lerndimension „Einstellung“ zugeordnet werden. Dazu gehört unter anderem die Fähigkeit, „sich verstehend und kooperierend auf andere Orientierungen und Deutungsmuster des Gastlandes einzulassen und gegebenenfalls die eigenen zu relativieren und zu hinterfragen“.<sup>29</sup> In dem Zusammenhang werden manche Freiwillige regelrecht zum Fan ihres Gastlandes, gewinnen gleichzeitig Verständnis für die Schwierigkeiten in Deutschland lebender Ausländer oder lernen auch das eigene Heimatland stärker schätzen.<sup>30</sup> Auch Weltwärts-Freiwillige entwickeln während des Dienstes ein Bewusst-

<sup>18</sup> Vgl. D. Engels et al. (Anm. 11), S. 169.

<sup>19</sup> Vgl. BKJ (Anm. 12), S. 20.

<sup>20</sup> Vgl. R. Becker et al. (Anm. 11), S. 32.

<sup>21</sup> Vgl. BMZ 2011 (Anm. 11), S. 41.

<sup>22</sup> Brigitte Schwinge, *Verkehrte Welten: Über die Umkehrung der Verhältnisse von Geben und Nehmen. Der Weltwärts-Freiwilligendienst als Selbstbehandlung im Kulturkontakt zwischen Deutschland und Südafrika*, Bonn 2011, S. 7.

<sup>23</sup> Vgl. BKJ (Anm. 12), S. 19.

<sup>24</sup> Vgl. D. Engels et al. (Anm. 11), S. 164, S. 166.

<sup>25</sup> Vgl. BMZ (Anm. 11), S. 38.

<sup>26</sup> BMZ (Anm. 3), S. 4.

<sup>27</sup> Vgl. J. E. Schwab/M. Stegmann (Anm. 13), S. 43.

<sup>28</sup> Vgl. R. Becker et al. (Anm. 11), S. 28; A. Rahrbach et al. 1998 (Anm. 11), S. 293; BMZ (Anm. 11), S. 33; Deutsche Unesco-Kommission (Hrsg.), *Erster „Kulturweit“-Bericht 2009–2010*, Berlin 2011, S. 22.

<sup>29</sup> R. Becker et al. (Anm. 11), S. 40.

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 40–41.

sein für kulturelle Unterschiede und vorhandene Vorurteile.<sup>P<sup>1</sup></sup> Im Fall der „Bereitschaft zur Perspektivübernahme“ (verstanden als Bereitschaft, Perspektiven anderer Personen einzunehmen beziehungsweise Fragen von unterschiedlichen Seiten zu betrachten) ging die persönliche Entwicklung der Freiwilligen sogar so weit, dass sich ihr Referenzrahmen während des Dienstes stark verschob: Der Anteil derer, die hier eine hohe Selbsteinschätzung vornahmen, sank von 71 Prozent vor dem Dienst auf 41 Prozent danach. Dies wird interpretiert als eine Korrektur der naiv überhöhten Selbsteinschätzung vor dem Dienst, „die in der Auseinandersetzung mit anderen Kulturen und Lebensumständen auf ein realistischeres Niveau gebracht“<sup>P<sup>2</sup></sup> wurde. Auch die Untersuchungen zum Nord-Süd-Verständnis, etwa bezüglich der ungleichen Verteilung von Armut und Reichtum, zeigen, dass die Freiwilligen hier eine dynamische und komplexe Entwicklung durchmachen, gespeist durch eine intensive Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten vor Ort.<sup>P<sup>3</sup></sup>

## Wirkung in den Einsatzstellen

Die Stufe 2 im *Wirkungsmodell* bezeichnet die Wirkungen der Freiwilligen auf die Einsatzstellen. Aus Sicht der Wohlfahrtsverbände sind die FSJ-Freiwilligen „in ihrer Hilfe- und Unterstützungsfunktion für unsere Dienste und Einrichtungen, für deren Mitarbeiter(innen) aber auch für deren Kund(in)nen wichtig. Durch sie sind eine Entlastung der Fachkräfte, zusätzliche Angebote und damit mehr Zeit für persönliche Ansprache und Zuwendung möglich. Die FSJ-Freiwilligen bringen eine zusätzliche Qualität ein, als junge Menschen, mit dem Blick von außen, mit frischem Elan. Und das ist eine Bereicherung für jede Einrichtung.“<sup>P<sup>4</sup></sup> Diese Charakterisierung darf als stellvertretend für viele Einsatzstellen im Inland gelten. Die FSJ/FÖJ-Evaluation zeigt, dass es Einsatzstellen auch um Kostenreduzierung und um Arbeitsentlastung geht, Freiwillige aber auch zur Verbesserung des Arbeitsklimas bei-

tragen. Im FSJ Kultur benennen Einsatzstellen ebenfalls vorrangig die inhaltlichen Nutzenargumente von Freiwilligen, „die letztlich Einfluss auf die internen operativen Prozesse haben“.<sup>P<sup>5</sup></sup> qualitätsvolle Arbeitsunterstützung, positive Arbeitsatmosphäre, zielgruppennahe Perspektive und neue Impulse.

Daneben wird von den Einsatzstellen ein weiterer Aspekt erstaunlich oft genannt: Personalgewinnung. Für FSJ- und FÖJ-Einsatzstellen ist dieser Aspekt sogar am wichtigsten,<sup>P<sup>6</sup></sup> da gute Freiwillige immer auch gute potentielle Mitarbeiter sind. Dabei muss sich die Rekrutierungsfunktion des Dienstes nicht auf hauptamtliche Mitarbeiter beschränken. Ehemalige Freiwillige werden auch identifiziert als potentielle Ehrenamtliche, Sponser, Befürworter von Investitionen im sozialen Bereich und nicht zuletzt als Wähler(!).<sup>P<sup>7</sup></sup> Das Urteil der Einsatzstellen bezüglich der besseren Versorgung der jeweiligen Zielgruppe, also letztlich der Endbegünstigten, erscheint zwiespältig: 46 (FSJ) beziehungsweise 49 Prozent (FÖJ) beurteilen den Nutzen in dieser Hinsicht (eher) groß, mehr als die Hälfte jedoch als (eher) gering.<sup>P<sup>8</sup></sup>

Im entwicklungspolitischen Freiwilligendienst Weltwärts werden die Startbedingungen für eine sachliche Wirkungsdebatte schon allein dadurch erschwert, dass die Mittel für den Dienst aus dem Etat des Entwicklungsministeriums stammen. Die breite Öffentlichkeit und Teile der Fachöffentlichkeit leiten daraus einen Wirkungsanspruch an Weltwärts ab, der sich mindestens zu messen habe mit dem anderer Instrumente der sogenannten personellen Zusammenarbeit. Das ist in Anbetracht des jugendlichen Alters und der Qualifikationen der meisten Weltwärts-Freiwilligen unangemessen. Problematischer ist jedoch, so eine Weltwärts-Studie zu Südafrika, dass die Freiwilligen diese Erwartungshaltung oft annehmen und mit sich in die Einsatzstellen tragen, die wiederum mit soviel Wirkungs- und Tendrang auch überfordert sein können.<sup>P<sup>9</sup></sup>

Ein weiterer elementarer Unterschied zu den nationalen Diensten besteht darin, dass

<sup>P<sup>1</sup></sup> Vgl. BMZ (Anm. 11), S. 36.

<sup>P<sup>2</sup></sup> Ebd., S. 35.

<sup>P<sup>3</sup></sup> Ebd., S. 37.

<sup>P<sup>4</sup></sup> Theresia Wunderlich, Was erwarten die Wohlfahrtsverbände vom Freiwilligen Sozialen Jahr?, in: M. Schmidle/U. Slüter (Anm. 13), S. 64.

<sup>P<sup>5</sup></sup> BKJ (Anm. 12).

<sup>P<sup>6</sup></sup> Vgl. D. Engels et al. (Anm. 11), S. 158.

<sup>P<sup>7</sup></sup> Vgl. T. Wunderlich (Anm. 34), S. 68.

<sup>P<sup>8</sup></sup> Vgl. D. Engels et al. (Anm. 11), S. 158.

<sup>P<sup>9</sup></sup> Vgl. B. Schwinge (Anm. 22), S. 9, S. 117.

die Einsatzstellen im Ausland eine enorme Integrations- und Betreuungsarbeit leisten, die insbesondere zu Beginn des Dienstes Ressourcen wie Zeit und Nerven kostet. Aus Sicht der Einsatzstellen schmälert dies zumindest vordergründig den Netto-Nutzen des Dienstes. Dass dieser grundsätzlich negativ sei, wie gelegentlich behauptet wird,<sup>I<sup>40</sup></sup> ist hingegen nicht nur Reziprozitätstheoretisch nicht haltbar, sondern vor allem empirisch nirgends belegt. Im Gegenteil, Befragungen von Einsatzstellen ergeben, „dass diese einen weitaus stärkeren Nutzen von den Freiwilligen verspüren, als die Freiwilligen bisweilen glauben“.<sup>I<sup>41</sup></sup> Kulturweit-Einsatzstellen attribuieren den Freiwilligen jedenfalls nahezu unisono einen (nicht näher definierten) Mehrwert.<sup>I<sup>42</sup></sup> Auf Ebene der Stärkung der Handlungskompetenz der Einsatzstellen kann der Nutzen darin bestehen, dass die Freiwilligen Wissen und Kompetenzen, beispielsweise Kenntnisse im IT-Bereich oder in Unterrichtsmethoden, in die Projekte einbringen. „Hierbei werden bestehende Abläufe und Praktiken hinterfragt und aus einer anderen kulturellen Perspektive betrachtet, wie beispielsweise Unterrichtsformen, Gewalt gegenüber Kindern oder den Umgang mit HIV-Infizierten. Dieser durch informellen interkulturellen Austausch erzeugte Wissenstransfer führt vereinzelt dazu, dass Abläufe in der Einsatzstelle angepasst werden. Beispielsweise werden Unterrichtssätze verändert, Hygienemaßnahmen intensiviert oder Organisationsstrukturen innerhalb der Einsatzstelle optimiert.“<sup>I<sup>43</sup></sup> Auf einer anderen Ebene befinden sich solche Wirkungen, nach denen die Anwesenheit der Freiwilligen für die Einsatzstellen mit einem Zugewinn an Sichtbarkeit, Reputation und Bedeutung verbunden ist, der sich nützlich erweisen kann etwa im Umgang mit Behörden.<sup>I<sup>44</sup></sup>

Eine weitere Wirkung der Kategorie Symbolik kehrt das Bild der Hilfe um: Einsatzstellen erfahren sich nicht nur als Hilfeemp-

<sup>I<sup>40</sup></sup> Vgl. Jana Rosenboom, *Weltwärts – Lernen für die Weltgesellschaft*, in: *Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik*, 32 (2009) 1, S. 31–33, hier: S. 33.

<sup>I<sup>41</sup></sup> B. Schwinge (Anm. 22), S. 10.

<sup>I<sup>42</sup></sup> Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission (Anm. 28), S. 20.

<sup>I<sup>43</sup></sup> BMZ (Anm. 11), S. 54.

<sup>I<sup>44</sup></sup> Vgl. ebd., S. 62; Deutsche UNESCO-Kommission (Anm. 28), S. 22.

fänger, sondern auch als Hilfeleister. „Gerade die emotionale Unterstützung und informelle Ausbildung, die viele Mitglieder der Einsatzstellen den Freiwilligen anbieten, wirkt sich positiv auf das Selbstverständnis solcher Organisationen aus. Die Verkehrserfahrung, einem reichen, technologisch hoch entwickelten Land wie Deutschland über die Ausbildung seiner Jugend Hilfe zukommen zu lassen, leistet einen nachhaltigen Beitrag für das Selbstbewusstsein der lokalen Organisationen.“<sup>I<sup>45</sup></sup>

Systematische Untersuchungen hinsichtlich der Wirkung der Freiwilligen auf die Endbegünstigten sind mir nicht bekannt. Immerhin geben 89 Prozent der befragten Weltwärts-Einsatzstellen an, dass deren jeweilige Zielgruppe vom Einsatz der Weltwärts-Freiwilligen profitiere.<sup>I<sup>46</sup></sup> Anekdoten berichten von Fällen wie dem in Indien, wo das von Freiwilligen eingeführte „Schulbesuchsdokumentationssystem“ (eine simple Strichliste) die Anwesenheit der Schüler im Unterricht deutlich und dauerhaft erhöht hat. Den Freiwilligen ist es damit gelungen, einen Punkt in der Wirkungs-Königsdisziplin zu erzielen: eine Verhaltensänderung der Zielgruppe. Es steht zu vermuten, dass es in anderen Weltwärts-Einsatzstellen zu ähnlichen Effekten kommt, die niemals dokumentiert werden. Letztlich können es auch die kleinen, zwischenmenschlichen Begegnungen zwischen Freiwilligen und Endbegünstigten sein, die eine besondere Wirkung entfalten.<sup>I<sup>47</sup></sup>

## Wirkung nach dem Dienst

Die dritte Wirkungsstufe betrifft das Engagement nach dem Engagement – schließlich endet auch in den Augen vieler, insbesondere internationaler Freiwilliger ein Freiwilligendienst nicht mit dem letzten Tag in der Einsatzstelle. Die Haltung, dass gerade entwicklungspolitische Freiwilligendienste vornehmlich eine Saat sind, die erst nach dem eigentlichen Dienst aufgeht, ist weit verbreitet. Das Gesamtbild der Forschungsergebnisse zum nachgelagerten Engagement insbesondere der Freiwilligen, die ihren Dienst in Deutschland geleistet haben, ist uneindeutig. Hinzu kommt, dass es schwierig ist, das Engagement ursächlich dem Freiwil-

<sup>I<sup>45</sup></sup> B. Schwinge (Anm. 22), S. 10.

<sup>I<sup>46</sup></sup> Vgl. BMZ (Anm. 11), S. 51.

<sup>I<sup>47</sup></sup> Vgl. B. Schwinge (Anm. 22), S. 114.

ligendienst zu attribuieren. Wer sich vor dem Dienst engagiert hat, tut dies womöglich auch nach dem Dienst.

„Engagement“ ist zwar eigentlich der Wirkungsdimension „Verhalten“ zugeordnet, doch manche Studien begnügen sich damit, die Einstellung oder zukünftige Intentionen zu Engagement abzufragen, so in einer Studie zum FSJ Kultur: „The majority of answers provided by adolescents regarding the program’s impact on their attitude towards volunteering and civic service showed a positive tendency. The program actually had a sustainable impact on the volunteers’ attitude towards civic service and volunteering, and it also influenced their future intentions to provide further voluntary support.“<sup>f8</sup> Die gleiche Studie gewinnt jedoch durch eine Vergleichsgruppe, die zeigt, dass die Engagementbereitschaft der FSJ Kultur-Freiwilligen deutlich höher ist als bei Schülern oder Studenten.

Geht es um konkretes Handeln, setzen ehemalige FSJ-Freiwillige ihre Engagementbereitschaft zwar häufiger in die Tat um als Befragte repräsentativer Untersuchungen; allerdings gehen laut zweier FSJ-Studien die tatsächlichen Engagementquoten im Vorher-Nachher-Vergleich sogar etwas zurück.<sup>f9</sup> Dies muss jedoch auch vor dem Hintergrund der besonderen biografischen Umbruchsituation der ehemaligen Freiwilligen interpretiert werden (Umzug, Studium, Ausbildung). Besondere Erwähnung verdient die Tatsache, dass die Engagement-Veränderung (nicht notwendigerweise die absoluten Zahlen) bei ehemaligen Hauptschülern größer ist als bei Realschülern und dort wiederum größer als bei Abiturienten.<sup>f0</sup> Demnach entfalten Freiwilligendienste genau bei der Gruppe die größte Wirkung, die einen extrem erschwerten Zugang zu Freiwilligendiensten hat und nur einen kleinen Teil der Freiwilligen stellt.

<sup>f8</sup> Gesa Birnkrant, *The Voluntary Cultural Year in Germany: Views of Youth who Participate and Those who do Not*, in: Amanda Moore McBride (ed.), *Youth Service in Comparative Perspective*, St. Louis 2009, S. 35.

<sup>f9</sup> Vgl. Angela Eberhard, *Engagement für andere und Orientierung für sich selbst. Gestalt, Geschichte und Wirkungen des freiwilligen sozialen Jahres*, München 2002, S. 291, S. 259; J. E. Schwab/M. Stegmann (Anm. 13), S. 37–38.

<sup>f0</sup> Vgl. D. Engels et al. (Anm. 11), S. 163.

Der Einfluss eines Dienstes im Ausland auf gesellschaftliches Engagement scheint grundsätzlich etwas größer zu sein als bei Inlandsdiensten.<sup>f1</sup> Das Engagement der ehemaligen Auslandsfreiwilligen zeichnet sich aus durch eine große Vielfalt<sup>f2</sup> und durch den Wunsch nach Autonomie: Ehemalige internationale Freiwillige möchten eher etwas Eigenes auf die Beine stellen, statt sich in bestehenden Strukturen zu engagieren. Die tatsächliche Engagementquote bei den Weltwärts-Rückkehrern ist mit 64 Prozent beträchtlich; die Engagementbereitschaft der noch nicht Engagierten liegt sogar bei 84 Prozent.<sup>f3</sup> Die Studie zeigt auch, dass das Engagement mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Dienst sogar leicht ansteigt. Im Europäischen Freiwilligendienst sind bei etwa 50 Prozent der Befragten „durch den EFD induzierte Wirkungen, sich sozial, kulturell oder politisch zu engagieren, vorhanden“;<sup>f4</sup> 90 Prozent der Kulturweit-Rückkehrer geben an, sie werden sich auch nach dem Dienst weiter engagieren.<sup>f5</sup>

## Fazit

Die Wirkungsdebatte rund um Freiwilligendienste steht erst am Anfang. Doch sie deutet schon jetzt in zweierlei Hinsicht Potential an: Die bisherigen Forschungsergebnisse lassen das Wirkungspotential der Freiwilligendienste bereits schemenhaft erkennen. Um es jedoch in vollem Umfang sichtbar zu machen, muss die freiwilligendienstbezogene Wirkungsforschung erst ihr eigenes Potential heben. Dazu gehört erstens die Entwicklung eines Wirkungsverständnisses, das sich originär an Freiwilligendiensten und deren spezifischen Zielen orientiert, und zweitens die Stärkung sozialwissenschaftlicher Standards in der Konzeption und Durchführung von Wirkungsforschung. Beides ist gemeinsame Aufgabe von Staat, Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

<sup>f1</sup> Vgl. A. Rahrbach et al. (Anm. 11), S. 284.

<sup>f2</sup> Vgl. Katja Christ/Jörn Fischer, *Internationale Freiwilligendienste. Lernen und Helfen im Ausland*, Freiburg 2011<sup>3</sup>, S. 167–175.

<sup>f3</sup> Vgl. BMZ (Anm. 11), S. 71.

<sup>f4</sup> R. Becker et al. (Anm. 11), S. 48.

<sup>f5</sup> Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission (Anm. 28), S. 23.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe 49–50/2011 · 5. Dezember 2011

## Nach dem Ende der Sowjetunion

*Natalja Kljutscharjowa*

Über die Krise

*Susanne Schattenberg*

Das Ende der Sowjetunion in der Historiographie

*Manfred Hildermeier*

Von Gorbatschow zu Medwedew:  
Wiederkehr des starken Staates

*Caroline von Gall*

Macht und Recht in Russland: Das sowjetische Erbe

*Gemma Pörzgen*

Russische Medien zwischen Vielfalt und Bedrohung

*Thomas Kunze · Thomas Vogel*

Von der Sowjetunion in die Unabhängigkeit

*Stefan Kreuzberger*

Stalinismus und Erinnerungskultur

*Peter Jahn*

22. Juni 1941: Kriegserinnerung in Deutschland und Russland

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring (Volontärin)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
18. November 2011

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kuhresstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelder Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

*Aus Politik und Zeitgeschichte* wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Harald Kujat*  
3–7 **Das Ende der Wehrpflicht**  
Die Bundeswehr wird durch die Aussetzung der Wehrpflicht eine andere werden. Es bleibt abzuwarten, ob sie nach der Neuausrichtung die ihr gestellten Aufgaben erfüllen und eine offene Armee in einer offenen Gesellschaft bleiben kann.
- Peter Steinbach*  
8–15 **Zur Geschichte der Wehrpflicht**  
Die Wehrpflicht sollte die gesellschaftliche Verankerung der Bundeswehr stärken. Entscheidend für die neue „Parlamentsarmee“ wurde das Konzept der Inneren Führung. Es steht mit der Aussetzung der Wehrpflicht nicht zur Disposition.
- Berthold Meyer*  
16–23 **Bundeswehrreform und Parteiendemokratie**  
Die Aussetzung der Wehrpflicht ist zentraler Bestandteil der neuen Bundeswehrreform, die deren geänderten Aufgabenstellung gerecht werden soll. Dabei gilt es, nicht nur vom Einsatz her, sondern auch von dessen Ende her zu denken.
- Wenke Apt*  
24–31 **Herausforderungen für die Personalgewinnung der Bundeswehr**  
Bereits heute kann die Bundeswehr ihren Bedarf an Soldaten nicht decken. Als Risiken gelten die demografische Entwicklung, der Anstieg des Bildungsniveaus, der Gesundheitszustand der Jugendlichen und der Wertewandel.
- Heiko Biehl · Bastian Giegerich · Alexandra Jonas*  
32–38 **Aussetzung der Wehrpflicht. Lehren westlicher Partnerstaaten**  
Deutschland ist bei der Aussetzung der Wehrpflicht ein Nachzügler. Damit eröffnet sich die Chance, von den Erfahrungen westlicher Partnerstaaten im Prozess der Umstellung auf eine Freiwilligenarmee zu profitieren.
- Ines-Jacqueline Werkner*  
39–45 **Wehrpflicht und Zivildienst – Bestandteile der politischen Kultur?**  
Über die Frage der Aussetzung der Wehrpflicht ist in Deutschland überaus lange und mit außergewöhnlicher Emotionalität debattiert worden. Zur Erklärung dieses Phänomens rekurriert der Beitrag auf den Faktor der politischen Kultur.
- Holger Backhaus-Maul · Stefan Nährlich · Rudolf Speth*  
46–53 **Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes**  
Mit der „Aussetzung“ der Wehrpflicht fand auch der zivile Ersatzdienst ein Ende. Der Bundesfreiwilligendienst soll – in Konkurrenz mit bestehenden zivilgesellschaftlichen Freiwilligendiensten – Lücken schließen und Übergänge abfedern.
- Jörn Fischer*  
54–62 **Freiwilligendienste – vom Nutzen des Engagements**  
Freiwilligendienste erfreuen sich wachsender Beliebtheit und steigender politischer Aufmerksamkeit. Damit einher geht die Frage nach dem Nutzen der Dienste, die mittels eines Wirkungsmodells und empirischer Befunde beantwortet wird.