



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 21/2018

Wehrpflicht als Garant der Landesverteidigung? Zur militärischen Begründbarkeit einer reaktivierten Wehrpflicht

von *Philipp Lange*

Im Sommer 2018 scheint die Debatte über die Wehrpflicht in Deutschland plötzlich zurückgekehrt. Lebhaft geführte Streitgespräche über die Reaktivierung des Wehrdienstes, die auch um die Diskussion über eine allgemeine Dienstpflicht für Männer und Frauen angereichert wird, finden ihre Gegner und Befürworter. Zahlreiche Argumente des Für und Wider der im Bundestag vertretenen politischen Parteien treffen dabei auf eine weitgehende Zustimmung in der Bevölkerung. Die Debatte über die Wehrpflicht wird allerdings – und das seit Jahrzehnten – getragen von volkserzieherischen und gesellschaftspolitischen Motiven. Dabei sollte eine Reaktivierung der Wehrpflicht, nimmt man diese in ihrem ursprünglichen Sinne als Mittel zur Landesverteidigung ernst, vorrangig sicherheitspolitisch begründet werden. Aber kann sie das auch?

Wozu Wehrpflicht? – Legitimation im Wandel

Die Legitimationsdebatten zur Wehrpflicht sind so alt wie die Bundeswehr selbst. Dabei weisen einige der bestimmenden Grundsatzfragen eine erstaunliche Kontinuität in einer mal mehr oder weniger intensiv geführten Debatte über den Wehrdienst auf. Lediglich die Vorzeichen der Diskussion scheinen dabei zu alternieren. Man kann dabei bereits in die Gründungsphase der Bundeswehr unter Adenauer zurückgehen. Die Keimzelle der 1955 gegründeten Bundeswehr bestand zwar aus Freiwilligen, doch die neuen westdeutschen Streitkräfte waren von Anfang an als Wehrpflichtarmee angelegt, um die der NATO zugesagten 12(!) Felddivisionen mit Personal befüllen zu können. Der ab 1956 vollzogene allgemeine Wehrdienst war damals nicht nur Mittel der langfristig angelegten Westintegration Bundeskanzler Adenauers, sondern auch Garant der lückenlosen territorialen (Vorne-)Verteidigung der Bundesrepublik. Durch die damit verbundene Mobilmachungsfähigkeit konnte sich die Bundeswehr im Bedarfsfall von 500.000 im Frieden auf ca. 850.000 Soldaten nahezu verdoppeln und diente der umfassenden konventionellen Abschreckung. Eine lückenlose territoriale Verteidigung der Außengrenzen der Bundesrepublik machte dies militärisch zwingend erforderlich. Unumstritten war dies innenpolitisch natürlich nicht. Dabei darf daher nicht übersehen werden, dass die Wehrpflicht für die Gründungsväter der Bundeswehr ein ebenso starkes ethisch-gesellschaftspolitisches Moment innehatte, welches aus den katastrophalen Erfahrungen zweier Weltkriege und dem republikfeindlichen Freiwilligenheer der Reichswehr rührte. Daher galt die Wehrpflicht fortan als „legitimes Kind der Demokratie“, um einen „Staat im Staate“ zu verhindern. Die ethisch-moralische Einbindung der Soldaten in die Gesellschaft als „Staatsbürger in Uniform“ und die Notwendigkeit der Mobilmachungsfähigkeit zur Landesverteidigung bildeten dadurch eine staatstragende Einheit aus allgemeiner Wehrpflicht und Wehrhaftigkeit der Bonner Republik.

Nach dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich die Balance aus gesellschaftspolitischer Begründung und militärischer Notwendigkeit deutlich. Unter der Beibehaltung eines schrittweise verkürzten Dienstes an der Waffe wurden nun sukzessive der Truppenkörper der Bundeswehr und die Anzahl der Standorte reduziert, um zum einen Kosten zu sparen und zum anderen, um die Bundeswehr auf die fordernden Auslandseinsätze strukturell auszurichten. Spätestens seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 und dem folgenden Afghanistaneinsatz der Bundeswehr wurde der militärische Sinn der Wehrpflicht mit dem Hauptargument begründet, dass man die Wehrdienstleistenden zur Unterstützung und Entlastung des Inlandbetriebs der Streitkräfte brauchte, während (ausschließlich) etwas länger dienende Freiwillig Wehrdienstleistende und die Zeit- und Berufssoldaten in den Auslandsmissionen der Bundeswehr eingesetzt wurden. Teil der Argumentation war auch stets der Nutzen der Wehrpflichtigen bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen. Die tatsächlich gewichtigeren Hauptargumente der Wehrpflichtbefürworter waren allerdings gesellschaftspolitischer, fiskalischer und demografischer Natur. Die Notwendigkeit des Wehrdienstes als Beitrag zur staatlichen Sicherheitsvorsorge im Falle der Landesverteidigung spielte nur noch nachgeordnet eine Rolle. Auch Vorschläge der Ausweitung des Wehrdienstes zu einer allgemeinen Dienstpflicht, wie von Peter Struck (SPD) oder Friedrich Merz (CDU) in den Jahren 2003 und 2004 vorgeschlagen, stützten sich auf die eher volkserzieherische Begründung, dass junge Menschen dem Staat in „zwischenmenschlicher Solidarität“ begegnen sollten, den „Pflegerotstand“ beheben und „etwas zurückgeben“ sollten und erinnern damit stark an den derzeitigen Diskurs.

Die Gegner der Wehrpflicht stützten sich hingegen – zwar nicht ausschließlich aber dennoch primär – auf eine nicht mehr vorhandene sicherheitspolitische Begründbarkeit des Pflichtdienstes. Seitens der Grünen wurde die Position vertreten, dass die Aufgabe der Landesverteidigung nicht mehr zeitgemäß und der Wehrdienst daher unverhältnismäßig sei, während die FDP dahin argumentierte, dass Zwangsdienste laut Verfassung nur in Notsituationen zugelassen seien. Viel sinnvoller sei es, eine gut ausgebildete Armee zu schaffen, die über schnelle Reaktions- und Verlegfähigkeiten verfüge. Dies müsse in eine Freiwilligenarmee münden. Die SPD zeigte sich auch damals in der Frage der Beibehaltung der Wehrpflicht zutiefst gespalten. In mehreren Anläufen konnte man sich in den 2000er Jahren daher parteiintern nicht dazu durchringen, ein Votum in die eine oder andere Richtung abzugeben, da auch andere umstrittene gesellschaftspolitische Themen wie die Agenda 2010 im Vordergrund standen. Das Bundesverfassungsgericht stellte 2003 dazu allerdings fest, dass die Wehrform sich nicht nur aus der sicherheitspolitischen Lage begründen muss, sondern auch denen der „politischen Klugheit und der ökonomischen Zweckmäßigkeit“.

Von der aktiven Friedens- zur hypothetischen Kriegswehrpflicht

Da die Wahl der Wehrform daher weniger eine juristische sondern vielmehr eine dem Gesetzgeber vorbehaltene politische Entscheidung ist, war die Hürde, die Wehrpflicht ab dem Jahr 2011 auszusetzen relativ gering. Die sicherheitspolitische Agenda der Bonner Republik bestehend aus Westbindung, Wiederbewaffnung und Wehrpflicht wich einer „militärpolitischen Agenda 2010“ Verteidigungsminister zu Guttenbergs, welche die Wehrpflicht von der Konstante zur Variable transformierte, um eine erneut anstehende Bundeswehrreform mit dem Ziel der Verkleinerung der Truppe umzusetzen. Es ging fortan nicht mehr darum, die Wehrpflicht irgendwie zu erhalten, sondern um die Frage, ob die Wehrpflicht einer grundlegenden Modernisierung und Finanzierbarkeit der Bundeswehr im Wege stand. Der Eintritt eines Szenarios einer Landes- und Bündnisverteidigung, die eine Aktivierung des gesamten Wehrpotentials erfordern könnte, erschien damals völlig unwahrscheinlich. Zur Zeit der Aussetzung der Wehrpflicht ging man letztendlich davon aus, dass man auf Grundlage einer Vorwarnzeit von 10(!) Jahren eine umfassende Rekonstitution der Streitkräfte zur umfassenden konventionellen Bündnisverteidigung beanspruchen könne, sollte die sicherheitspolitische Lage dies erfordern. Unter großem fiskalischen Druck, ab 2011 rund acht Milliarden Euro des Verteidigungshaushalts einzusparen, die Anzahl der Standorte zu reduzieren, die Bundeswehr nun endgültig auf Auslandseinsätze auszurichten und die Truppe demographiefest aufzustellen, wurde die Wehrpflicht (parteiübergreifend und nahezu widerstandslos) durch die Bundesregierung im Jahr 2011 ausgesetzt.

Obwohl die Wehrpflicht seit ihrer Aussetzung keine praktische Rolle mehr spielt, bleibt sie weiterhin Teil der gesetzlichen Regelungen und ist zumindest hypothetisch als strategisches Mobilisierungspotential weiterhin vorhanden. Unterhalb des Grundgesetzes sind die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen zur personellen Mobilisierung der Bundeswehr nach wie vor im Soldatengesetz sowie im Wehrpflichtgesetz verankert. Das Soldatengesetz regelt insbesondere im Paragraph 60 die Möglichkeit des unbefristeten Wehrdienstes im Spannungs- und Verteidigungsfall, auch gegen den Willen des Wehrpflichtigen. Das bedeutet de facto die Existenz einer Kriegswehrpflicht. Das Wehrpflichtgesetz regelt darüber hinaus die Rahmenbedingungen des Wehrdienstes und der Heranziehung der Wehrpflichtigen, einschließlich der Zuständigkeiten für Erfassung, Musterung, Einberufung und Wehrüberwachung. Lediglich Paragraph 1, die Definition von „wehrpflichtig“, ist derzeit aktiv. Die weiteren Regelungen des Wehrpflichtgesetzes finden nur im Spannungs- und Verteidigungsfall Anwendung. Das heißt, dass dadurch die praktizierte Wehrform als nichtaktive Wehrpflicht festgelegt wird, während das Soldatengesetz hingegen die Pflichten des einzelnen Soldaten regelt.

In der allgemeinen Wahrnehmung und auch im sprachlichen Umgang ist die Aussetzung der Wehrpflicht allerdings einer Abschaffung gleichgesetzt worden. Nicht nur weil Wehrdienstleistende nicht mehr eingezogen werden und daher nicht mehr Teil der Militärkultur sind, sondern auch, weil im Zuge der „Neuorientierung der Bundeswehr“ seit 2011 die Wehrerfassungs-, Musterungs- und Wehrüberwachungsmechanismen größtenteils abgebaut und deaktiviert wurden. Die großflächig vorhandenen Ausbildungsstrukturen für zigtausende Rekruten, darunter insbesondere die Ausbilder und Unterkünfte wurden größtenteils zentralisiert und auf die fortan verminderten Rekrutierungszahlen der nun geschaffenen Freiwilligenarmee angepasst. Im damals folgenden planerischen Grundsatzdokument der Bundeswehr, der „Konzeption der Bundeswehr“ (KdB) von 2013 blieben dennoch Hintertüren für die Anlage einer Mobilisierungsfähigkeit und umfassenden Einberufung offen. Für die Landesverteidigung sollten demnach alle verfügbaren Kräfte einschließlich der Reserve im Rahmen der geltenden gesetzlichen Grundlagen mobilisierbar sein. Praktisch wurden die notwendigen zuständigen Erfassungs- und Wehrrersatzbehörden, welche früher als Kreiswehrrersatzämter bezeichnet wurden, weder strukturell ausgeplant noch vorbereitet oder beübt.

Landes- und Bündnisverteidigung ohne Wehrpflicht?

Noch mitten in der Umstrukturierungsphase der Bundeswehr, die noch mit den Nachwehen der Wehrpflichtaussetzung und den Gefechtserfahrungen in Afghanistan zu kämpfen hatte, trafen die Annexion der Krim, die kriegerischen Aktivitäten Russlands in der Ostukraine und die russische Anwendung der sogenannten hybriden Kriegsführung die NATO scheinbar völlig unvorbereitet. Für Europa und Deutschland haben Landes- und Bündnisverteidigung seitdem wieder Konjunktur. Ein direkter militärischer Konflikt mit Russland ist zwar nicht wahrscheinlich, aber auch nicht unmöglich. Deutschland wäre dann durch die Mittel moderner Kriegsführung auch in der Mitte Europas unmittelbar betroffen. Durch die Ereignisse der letzten Jahre haben sich entsprechende Vorwarnzeiten wieder signifikant verkürzt. Die zuletzt angenommenen Vorwarnzeiten von 10 Jahren haben sich als nicht haltbar erwiesen.

Das Weißbuch der Bundesregierung von 2016 hat dieser Kurzfristigkeit, Volatilität und Unberechenbarkeit sicherheitspolitischer Gefährdungslagen Rechnung getragen. Die Debatte zur Genese des Weißbuchs war dabei breit angelegt, doch eine potentielle Wiedereinführung der Wehrpflicht kam darin allerdings nahezu nicht vor. Zwar begründet das Weißbuch eine Refokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung als gleichrangige Aufgabe neben den in den vergangenen Jahren im Schwerpunkt stehenden Auslandseinsätzen. Dennoch trifft es keine Aussagen – weder in die eine noch andere Richtung – was das nun für die Wehrform bedeutet. Da diese Frage allerdings nach wie vor nicht vom Tisch ist, lohnt sich ein Blick auf die militärstrategischen Rahmenbedingungen, die heute anders angelegt sind als 2011 oder 1989. Neben den derzeit gestellten Fragen eines „Wie?“ einer Wehr- oder Dienstpflicht ist zunächst die nach sicherheitspolitischen Kriterien zu stellende Frage des „Wozu?“ entscheidend. Das heißt, erst aus einer sicherheitspolitischen Lagefeststellung sollten sich in einer Zweck-Ziel-Mittel-Relation die entsprechenden militärischen Fähigkeiten

ableiten, die sich dann in einer darauf optimierten Wehrform und Wehrstruktur abbilden. In der Rückschau lagen Prognosen, was Dauer, Charakter und Eintritt von Konflikten angeht, oft falsch. Stehende Heere, die permanent auf hohem Mobilisierungsniveau existieren einerseits, oder ein gänzlich Verlassen auf wenige aktive, aber schnell verfügbare Kräfte oder flexible Mobilmachungsstrukturen andererseits sind zumindest denkbare Optionen, um mögliche Szenare abzudecken. Bei einer sicherheitspolitisch abgeleiteten deutlich verkürzten Vorwarnzeit für einen Konflikt, wie im Weißbuch 2016 festgestellt, ist daher entscheidend, in welchem größeren Umfang in Friedenszeiten eine Mobilmachung vorzubereiten ist und wie man das vorhandene Potential gemessen an moderne Bedrohungsformen effizient einsetzen kann.

NATO-Anforderungen und Schritte zur Binnenoptimierung

Einen entscheidenden Hinweis auf den tatsächlich benötigten Bedarf geben die NATO-Planungsziele, denen sich die Bundesrepublik verpflichtet hat, um einen umfassenden Beitrag zur Abschreckung zu leisten. Demnach soll die Bundeswehr zukünftig in der Lage sein, drei Divisionen der Landstreitkräfte einschließlich einer umfassenden See- und Luftkriegskomponente der NATO im Fall der Bündnisverteidigung zur Verfügung zu stellen. Insgesamt geht es um etwa 60- bis -70.000 Soldaten. Hinzu kommen die Kräfte einer schnell verlegbaren und hochtrainierten „Very High Readiness Joint Task Force“ (VJTF) in Brigadestärke im Jahr 2019. Der Fokus geht demnach weg von Massenheeren und hin zu Schnelligkeit, Beweglichkeit und glaubwürdiger konventioneller Abschreckung. Plakativ ausgedrückt, bringt der einsatz- und übungserfahrene Mannschaftssoldat mit zehn Jahren Dienstzeit mehr Vorteile als eine große Anzahl unausgebildeter Rekruten. Man muss sich daher von der Vorstellung des Kalten Krieges lösen, dass in kürzester Zeit im gesamten Bundesgebiet Bürger zu den Waffen gerufen werden.

Aufgrund der anzunehmend geringen Vorwarnzeit bei einer Krise an den unmittelbaren Rändern der NATO gäbe es zurzeit für die Re-Aktivierung eines „Kriegswehrdienstes“ auch nahezu keinen Vorlauf der Vorbereitung. Hinzu kommt, dass ein Konflikt erst über die Hürde des Spannungs- und Verteidigungsfalls kommen müsste, um „das System hochzufahren“. Ein klug agierender Gegner würde so unterschwellig und verdeckt handeln, dass diese Kriegsschwelle nicht überschritten wird. Sollten dennoch die Voraussetzungen gegeben sein, müsste mit der Re-Aktivierung der Wehrpflicht in der laufenden Verteidigungssituation, die alle aktiven Kräfte der Bundeswehr bereits binden würde, zusätzlich der gesamte Prozess von der Erfassung, über Musterung und Einplanung, bis zur tatsächlichen Einberufung und anschließender Ausbildung zeitnah zur Wirkung kommen, um auf das rechtlich zulässige Wehrpotential zugreifen zu können. Anschließen würde sich die Belastung der Truppe durch eine Ausbildungsorganisation, die vor allem dem Strom an (länger) Ungedienten gerecht werden müsste. Schließlich war es ein Argument der Wehrpflichtgegner gewesen, dass man mit der Aussetzung der Friedenswehrpflicht bis zu ein Drittel des Bundeswehrpersonal für andere Aufgaben freisetzen könne, welches bisher mit Ausbildung der Rekruten gebunden war. Dies würde zunächst mehr Kräfte binden als generieren – in einer Phase in der es vor allem um den schnellen Einsatz vollauserüsteter und –ausgebildeter Truppenteile geht.

Die jüngst veröffentlichte neue Konzeption der Bundeswehr von 2018, welche die Vorgaben des Weißbuches von 2016 planerisch für die zukünftig vorzuhaltenden Fähigkeiten der Bundeswehr herunterbricht, bestätigt die Landes- und Bündnisverteidigung nun als vorrangige Aufgabe der Bundeswehr. In ihr wird festgestellt, dass ausschließlich im Spannungs- und Verteidigungsfall auf Wehrpflichtige als Säule der Personalbedarfsdeckung zurückgegriffen werden kann. Weiterhin soll die Bundeswehr für die langfristige Sicherheitsvorsorge grundsätzlich zu einem Aufwuchs für derzeit nicht absehbar erforderliche Fähigkeiten und Umfänge fähig sein. Was zunächst danach klingt, die Wehrpflicht denkbar zu machen, spricht vielmehr auch für die fortzusetzende Binnenoptimierung der Bundeswehr nach Kriterien der Verteidigungsfähigkeit. Allen Angehörigen der Bundeswehr einschließlich der Reserve könnten fortan Aufgaben zugewiesen werden, die entweder ständig oder im Spannungs- und Verteidigungsfall wahrzunehmen sind.

Zu denken wäre hier zum Beispiel an Lehrpersonal an Akademien und Ausbildungseinrichtungen welches dann eine verteidigungsrelevante Aufgabe zugewiesen bekommen würde. Das heißt, es gibt in der Bundeswehr einschließlich der Reserve ein Personalpotential, das bisher für Aufgaben der Landes- und Bündnisverteidigung gering genutzt, ohne die Reaktivierung der Wehrpflicht gewonnen und ausgebildet werden kann, um eine umfassende militärische Verteidigungsfähigkeit zu gewährleisten. Nimmt man das ernst, wäre also zu identifizieren, wie bereits aktive Inhaber von nicht verteidigungsrelevanten Dienstposten im Rahmen der Mobilmachung verwendet werden und wie neben einer Einplanung auf betreffende Dienstposten eine ergänzende Ausbildung und ansatzweise Inübhaltung im Normalbetrieb sichergestellt werden kann. Eine stärkere systematische Einbindung der Reservisten in Aufgaben vorrangig zur Bündnisverteidigung können dies sinnvoll ergänzen. Dies kann sich natürlich nicht nur auf die Bundeswehr beschränken, sondern gilt im Rahmen einer umfassenden Sicherheitsvorsorge für die Ressorts und Behörden, die zum Beispiel im Rahmen der Versorgung der Bevölkerung und Streitkräfte oder der Verkehrslenkung betroffen wären. Diese personellen Maßnahmen sind mit der Ermittlung eines Ergänzungsbedarfes, der Bevorratung von Material, der Planung und Vorhalten von Ausbildungskapazitäten und –Infrastruktur zu verbinden.

Eine weitere Optimierung könnte auch durch die Reaktivierung derjenigen Bestimmungen des Wehrpflichtgesetzes erfolgen, die die Wehreffassung und Wehrüberwachung regeln, ohne den Wehrdienst praktisch zu vollziehen. Hierzu wäre allerdings eine Änderung durch den Gesetzgeber erforderlich. Eine reaktivierte Musterung und Erfassung der wehrpflichtigen Bevölkerung könnte bestimmte Qualifikationen identifizieren, wie zum Beispiel Informatiker oder Logistikexperten, um zumindest eine Planungsgrundlage für den Bedarfsfall zu nutzen. Hierbei könnte in solch denkbaren Musterungszentren auch eine Werbung für den freiwilligen aktiven aber auch freiwilligen Reservedienst mit Erreichbarkeit der gesamten Jahrgangsgruppe forciert werden.

Fazit

Die Befähigung zum optimalen Aufwuchs nach militärstrategischen Gesichtspunkten begründet zurzeit nicht die Reaktivierung der allgemeinen Wehrpflicht in Friedenszeiten. Das Argument, dass es die Wehrpflicht bräuchte, damit die Truppe nicht zum Staat im Staate verkommt, hat sich auch und gerade seit ihrer Aussetzung als unhaltbar erwiesen. Deutschland ist demokratisch und erwachsen genug, die Wehrform vorrangig an sicherheitspolitische Erwägungen zu koppeln. Die Bundeswehr wird ihre Aufgaben mit einer optimal finanzierten, ausgestatteten und ausgerüsteten Freiwilligenarmee erfüllen können. Gleichzeitig sind die hypothetischen Mobilmachungsgrundlagen im Falle einer Landes- und Bündnisverteidigung zu hinterfragen. Die Lösung kann in einer konsequent fortzuführenden Binnenoptimierung des Wehrpotentials der Bundeswehr liegen. Diese muss gekoppelt werden mit einem attraktiven und nach verteidigungspolitischen Aspekten ausgerichteten Konzept der Reserve. Grundsätzlich muss dies zwar in einer Weise geschehen, die der Demographie, Finanzierbarkeit und der gesellschaftlichen Akzeptanz im Frieden gerecht wird – gesellschaftspolitische oder volkserzieherische Argumente allein können allerdings noch keine ausreichende Begründung für die Wiedereinführung der Wehrpflicht darstellen.

Major i.G. Philipp Lange ist der Persönliche Referent des Präsidenten der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.