

Jürgen Groß

Weiterentwicklung der Inneren Führung

Zwei Beiträge

Heft 130

Hamburg, September 2002

Inhalt

Einleitung: Der "Arbeitskreis Weiterentwicklung der Inneren Führung" 5

Strukturelle Faktoren einer Reform der Inneren Führung 7

Nichtstrukturelle Faktoren: einige ergänzende Überlegungen 29

Einleitung: Der "Arbeitskreis Weiterentwicklung der Inneren Führung"

In Absprache mit dem Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages haben zivile und militärische Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen zu Beginn dieses Jahres den "Arbeitskreis Weiterentwicklung der Inneren Führung" ins Leben gerufen. Als Mitglieder gehören ihm an: Dr. Detlef Bald, vormals am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr, Publizist und Historiker, München (Sprecher des Arbeitskreises); Professor Dr. Hans-Joachim Gießmann, Stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Oberstleutnant i.G. Dr. Jürgen Groß, Militärischer Anteil IFSH; Oberstleutnant i.G. Dipl. Päd. Jörg Keller, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg; Dipl. Päd. Andreas Prüfert, Wissenschaftlicher Leiter der Theodor-Molinari-Stiftung des Deutschen Bundeswehrverbandes, Bonn; Professor Dr. Ruth Seifert, Universität Regensburg; Professor Dr. Elmar Wiesendahl, Universität der Bundeswehr München.

Die Ergebnisse der ersten Phase seiner Tätigkeit, eine eher allgemeine Analyse der aktuellen Defizite der Inneren Führung, wurden bereits im April mit dem Wehrbeauftragten eingehend diskutiert. Gleichzeitig wurde vereinbart, in einer zweiten Phase einige vertiefende Studien zu ausgewählten, zentralen Aspekten innerhalb der Gesamtproblematik zu erstellen.*

Eine dieser Studien sollte sich mit den strukturellen (aufbauorganisatorischen) Fragen befassen; ihre Ergebnisse werden im ersten Beitrag dieses Heftes vorgestellt. Sie sind nicht erfreulich: Die konstatierten Defizite sind gravierend, ihre vollständige Behebung ist aufwendig und langwierig, vielleicht sogar mit neuen Risiken behaftet.

* Alle diese Studien sind ungekürzt abgedruckt in: Detlef Bald/Andreas Prüfert (Hrsg.), Innere Führung. Ein Plädoyer für eine zweite Militärreform, Baden-Baden 2002.

An mehreren Stellen der Studie wird zudem deutlich, dass die abschließenden Empfehlungen bestenfalls *Lösungsbeiträge* darstellen können, da die Effektivität der Inneren Führung von Strukturen zwar ganz *wesentlich*, aber natürlich nicht *ausschließlich* beeinflusst wird. Es erschien daher sinnvoll, als zweiten, ergänzenden Beitrag einige Überlegungen zu relevanten nicht-strukturellen Faktoren in dieses Heft mit aufzunehmen. Sie besitzen keinen streng systematischen, sondern eher exemplarischen Charakter; doch sind die ausgewählten Beispiele oft bezeichnend. Bezeichnend ist auch, dass sich die Ausführungen vielfach eng an frühere Veröffentlichungen¹ anlehnen konnten, da diese offensichtlich nichts von ihrer Aktualität eingebüßt haben - auch ein Indiz dafür, dass alle wohlfeilen Bekenntnisse zur Weiterentwicklung der Inneren Führung der letzten Jahre² die deklaratorische Ebene kaum je verlassen haben.

Einer der Befunde der ersten Studie soll allerdings bereits an dieser Stelle Erwähnung finden, da er weit über den engeren Bereich der Inneren Führung hinaus von erheblicher Relevanz ist: Die positiven Auswirkungen der allgemeinen Wehrpflicht in Bezug auf eine zeitgemäße Innere Führung werden offensichtlich nicht nur - wie bisher angenommen³ - weit überschätzt; vielmehr deutet einiges darauf hin, dass die Nachteile dieser Wehrform ihre Vorteile auch unter dieser Perspektive bei weitem übertreffen. Dies ist umso schwerwiegender, als ja die wenigen verbliebenen Argumente der Wehrpflichtbefürworter meist auf den gesellschaftspolitischen Aspekt zielen, während aus sicherheitspolitischer, militärischer und ökonomischer Sicht ohnehin schon längst fast alles für den Übergang zu Freiwilligenstreitkräften spricht. Dennoch beharrt die politische und militärische Führung in Deutschland bis heute aus kurzfristigen Motiven auf die Beibehaltung einer antiquierten Wehrform, die die Bundeswehr als Hemmschuh bei allen Reformbemühungen mit sich herumtragen muss und die sich immer offensichtlicher als Grundübel der akuten Misere der deutschen Streitkräfte herausstellt.

¹ Vgl. etwa Jürgen Groß, Reform der Inneren Führung, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 109, Hamburg 1998.

² Vgl. etwa Reden des damaligen Bundesverteidigungsministers Scharping am 7.6.2000 vor dem Deutschen Bundestag (Plenarprotokoll 14/107, S. 10034) sowie zuletzt seines Nachfolgers Struck am 24.9.2002 an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

³ Vgl. dazu Jürgen Groß, Die überschätzte Wehrpflicht, in: Jürgen Groß/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Wehrpflicht ausgedient, Baden-Baden 1998, S. 151-156.

Strukturelle Faktoren einer Reform der Inneren Führung

1. Ziel, Methodik und Gegenstand der Studie

Mit der Inneren Führung in der Bundeswehr steht es nicht zum Besten. Solange das Verständnis von Innerer Führung in den Streitkräften größtenteils beliebig ist, mag dies nicht weiter auffallen. Wer Innere Führung primär als "Motivationskonzept" begreift, wird diese Diagnose vielleicht auch gar nicht teilen wollen. Hängt man die Messlatte aber höher, definiert man Innere Führung - ihrer Grundintention gemäß - als "Verwirklichung staatlicher und gesellschaftlicher Werte und Normen in den Streitkräften"⁴, so fallen die Defizite sofort ins Auge.

Defizite der Inneren Führung sind mitnichten nachrangig oder gar marginal. Sie sind auch nicht mit militärfunktionalen Argumenten aufzuwiegen. Effektivitätsdefizite einer Armee mögen ein sicherheitspolitisches Handicap darstellen, Demokratie- und Menschenrechtsdefizite in den Streitkräften sind dagegen unerträglich.

Wer Defizite auf diesem Sektor schönredet, ignoriert oder tabuisiert, erweist der Bundeswehr nur einen Bären dienst. Dazu sollte sich niemand hergeben.

Die Defizite im Bereich der Inneren Führung könnten sich in der Zukunft sogar noch vergrößern. Einige Trends sprechen dafür. Der Trend zur Einsatzarmee könnte dazu verleiten, Innere Führung als "Friedenskonzept" zu relativieren. Der Trend zur immer engeren internationalen Kooperation der Streitkräfte könnte dazu führen, die Standards der Bundeswehr auf diesem Sektor allmählich nach unten zu "nivellieren". Der Trend zur Freiwilligenarmee könnte die bisherigen gesellschaftspolitischen Pluspunkte der allgemeinen Wehrpflicht nicht ausreichend kompensieren.⁵ Auch der Trend

⁴ Deutscher Bundestag/14. Wahlperiode, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2000 (42. Bericht), Drucksache 14/5400, 13.3.2001, S. 13.

⁵ Diese - nicht sehr zahlreichen und zudem häufig überschätzten - Vorteile der Wehrpflicht fallen zwar gegenüber deren eklatanten Nachteilen in der Summe kaum ins Gewicht; gleichwohl stellen sie unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Integration von Streitkräften positive Faktoren dar, die beim unvermeidlichen Übergang zu Freiwilligenstreitkräften möglichst zu kompensieren sind (vgl. dazu

zur Privatisierung militärischer Funktionen könnte möglicherweise zusätzliche Komplikationen verursachen.

Auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik gehört der Präventionsgedanke zu den wenigen Grundsätzen, über die allgemeiner Konsens herrscht. Auch im Bereich der Inneren Führung verdient dieses Prinzip mehr Beachtung. Es erscheint weder ausreichend noch besonders effizient, Defizite vorwiegend in "Mängelberichten" festzustellen und anschließend, gleichsam dem Übel immer nur hinterherhinkend, zu beheben zu versuchen. Eine möglichst präventive Realisierung der Grundintention der Inneren Führung bedarf aber geeigneter Strukturen. Merkwürdigerweise trägt die ansonsten vielschichtige und substantielle Kritik diesem fast banalen Sachverhalt bisher kaum Rechnung.⁶

Die vorliegende Studie soll daher ein Beitrag dazu sein, diesem Aspekt in der Diskussion den ihm zukommenden Stellenwert zu verschaffen. Sie analysiert zunächst strukturelle Faktoren in der Bundeswehr, die möglicherweise geeignet sind, die Realisierung der Intention der Inneren Führung zu beeinträchtigen, und versucht dann, strukturelle Ansätze zur Behebung dieser potentiellen Defizite zu entwickeln.

Während der erste Teil relativ kurz abgehandelt werden kann - zumal die zu diesem Problembereich vorliegenden Studien zwar nicht sehr zahlreich, gleichwohl in ihren wesentlichen Befunden recht eindeutig sind -, soll der Schwerpunkt der Studie auf den zweiten Teil, die Suche nach geeigneten Lösungsansätzen, gelegt werden.

Schon an dieser Stelle erscheint es notwendig, auf die Grenzen dieser Studie hinzuweisen: Indem sie sich im Wesentlichen auf strukturelle (aufbauorganisatorische) Faktoren beschränkt - und somit die vielfältigen Interdependenzen mit zahlreichen weiteren Faktoren (etwa Ablauforganisation, Personalauswahl, Ausbildung etc.) ausblendet -, können von ihr allenfalls Lösungsbeiträge erwartet werden. Dabei waren die zur Verfügung stehenden (insbesondere zeitlichen) Studienkapazitäten nicht einmal zur systematischen oder gar vollständigen Erfassung aller relevanten

auch unten, Anm. 46 sowie Jürgen Groß, Die überschätzte Wehrpflicht, in: ders., Probleme und Perspektiven militärischer Macht, Baden-Baden 2001, S. 141-147).

⁶ Vgl. dazu Jürgen Groß, Überlegungen zur strukturellen Verankerung der Inneren Führung in der Bundeswehr, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 3/2001, S. 163-166, hier S. 163. Aus diesem Beitrag wurden verschiedene Gedanken, gelegentlich auch Formulierungen, in die vorliegende Studie übernommen. Auf entsprechende Verweise im Text wurde zugunsten der besseren Lesbarkeit in der Regel verzichtet.

aufbauorganisatorischen Faktoren ausreichend. Es besteht also schon aus diesen Gründen ein dringender Bedarf an entsprechenden Folgestudien. Trotz dieser Einschränkungen ist der gewählte Ansatz nicht von vornherein ohne Aussicht auf Ertrag. So kann zumindest versucht werden,

- allgemeine Prinzipien potentieller Lösungen zu formulieren,
- auf dieser Basis einige exemplarische, gleichwohl zentrale Lösungsansätze zu entwerfen sowie vor allem
- unter Nutzung streitkräfteexterner Perspektiven auch innovative, unkonventionelle, möglicherweise sehr gewöhnungsbedürftige Wege der Problemlösung aufzuzeigen.

Damit soll nicht behauptet werden, dass unkonventionelle Lösungen zwangsläufig immer auch die besten sind. Die meisten der in dieser Studie ausgesprochenen Empfehlungen werden im Detail noch auf ihre Realisierbarkeit überprüft werden müssen. In den wenigsten Fällen wird dies "im Maßstab eins zu eins" möglich sein. Der Begriff "Lösungsansätze" wurde durchaus mit Bedacht gewählt. Und einige Ansätze werden möglicherweise einer näheren Überprüfung überhaupt nicht standhalten und wieder verworfen werden müssen. Liegt der Wert der nachfolgend angestellten Überlegungen also vorwiegend darin, Impulse zu geben und Denkprozesse anzustoßen? Doch selbst dies wäre kein schlechtes Resultat - zumal man sich bei einer objektiven Betrachtung des gegenwärtigen Umbaus der Bundeswehr nur schwer des Eindrucks erwehren kann, dass die visionären Reformelemente gegenüber den eher pragmatischen doch etwas sehr ins Hintertreffen geraten sind.

Untersuchungsgegenstand bilden - mit abgestufter Intensität - die Strukturen der deutschen Streitkräfte. Besondere Berücksichtigung finden dabei die Dienststellen und sonstigen Organisationselemente, die sich mit Fragen der Inneren Führung befassen ("Aufgabenverbund Innere Führung"). Des Weiteren wird die Bundeswehrstruktur in ihrer Gesamtheit betrachtet. Die internationale Verflechtung der nationalen Streitkräftestrukturen schließlich mit der daraus resultierenden besonderen Problematik kann nur angedeutet werden.

2. Untersuchungsdimensionen

Die Untersuchung erstreckt sich auf mehrere Dimensionen. Im Hinblick auf das genannte Untersuchungsziel wird primär die *Zielstruktur* der

gegenwärtigen Bundeswehrreform analysiert. Sie bildet die im Rahmen der Untersuchung naturgemäß tauglichste Bezugsgröße zur Ermittlung akuter und potentieller Defizite im Bereich der Inneren Führung.

Darüber hinaus wird - wo immer möglich - in Längsschnitten die *Entwicklung* der Strukturen in die Analyse miteinbezogen. Erkennbare Trends könnten nicht nur für die Bewertung konstaterter Defizite und die Einschätzung der Dringlichkeit der vorgeschlagenen Lösungsansätze hilfreich sein; mit diesem Ansatz kann die Studie auch in die Diskussion um die allgemeine These vom "Verfall der Inneren Führung"⁷ eingebettet werden.

Zusätzliche Erkenntnisse über das Ausmaß der Defizite, über die (vergebenen) Chancen zu deren Behebung sowie möglicherweise indirekt auch über den Stellenwert der Inneren Führung innerhalb des gegenwärtigen Bundeswehrrumbaus lassen sich schließlich auch durch eine vergleichende Gegenüberstellung alternativer Strukturmodelle gewinnen. Zu diesem Zweck soll in dieser Studie exemplarisch das Bundeswehrmodell "200F" der Kommission "Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr" am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg zumindest punktuell herangezogen werden.⁸ Im Übrigen zeigt gerade dieses Vergleichsbeispiel, dass strukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der Durchsetzungsfähigkeit der Inneren Führung durchaus nicht im Widerspruch zu anderen relevanten (sicherheitspolitischen, militärischen oder ökonomischen) Kriterien von Streitkräftereformen zu stehen brauchen, bzw. umgekehrt, dass selbst eine angebliche "Erneuerung von Grund auf" ohne weiteres in *vielerlei* Hinsicht unzulänglich ausfallen kann. Das soll in dieser Studie jedoch nicht weiter erörtert werden.⁹

⁷ Rudolf Hamann, Abschied vom Staatsbürger in Uniform. Fünf Thesen zum Verfall der Inneren Führung, in: Führungsakademie der Bundeswehr (Hrsg.), Beiträge zur Weiterentwicklung der Lehre 3/2000, S. 5-26.

⁸ Jürgen Groß, Bundeswehrmodell "200F", in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2001, S. 176-179 sowie ders., Revision der Reform. Weiterentwicklung des Bundeswehrmodells "200F", in: Jürgen Groß/Jürgen Rose, Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Wehrstrukturreform unter neuen Prämissen. Aus der Arbeit der Kommission am IFSH, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 128, Hamburg 2002, S. 37-45.

⁹ Vgl. dazu etwa Jürgen Rose, Eine Armee im Wolkenkuckucksheim. Anmerkungen zur "Jahrhundertreform" der Bundeswehr, in: Groß/Rose, a.a.O., S. 7-36.

3. Defizite

3.1. Aufgabenverbund Innere Führung

3.1.1 Verankerung auf eher niedrigen Hierarchieebenen

Der erste Befund ist, dass grundsätzliche Fragen der Inneren Führung - wenn überhaupt - auf eher niedrigen Hierarchieebenen behandelt werden; mit anderen Worten: Die damit befassten Organisationselemente sind in der Regel zahlreichen militärischen Vorgesetzten untergeordnet. Innerhalb des Ministeriums wird in den Führungsstäben der Teilstreitkräfte und des neu aufgestellten Organisationsbereiches "Streitkräftebasis" Innere Führung als Aufgabengebiet erst auf der Referatsebene aufgeführt, im Führungsstab der Streitkräfte immerhin auf der nächsthöheren Ebene, der Stabsabteilung.¹⁰ Auf dem ministeriellen Instanzenweg sind also mindestens drei, meist jedoch sogar vier militärische Zwischenvorgesetzte zu passieren. Auch der Planungsstab, in dem sich ebenfalls ein Referat mit Fragen der Inneren Führung beschäftigt, wurde zum Untersuchungszeitpunkt durch einen Militär geleitet.¹¹ Insgesamt noch ungünstiger stellt sich die Situation im nachgeordneten Bereich dar: Die im "Aufgabenverbund Innere Führung" zusammengefassten Dienststellen und sonstigen Organisationselemente finden sich fast ausnahmslos den Ämtern der Teilstreitkräfte bzw. Organisationsbereiche eingegliedert oder unterstellt;¹² entsprechend hoch ist die Anzahl der übergeordneten militärischen Hierarchieebenen.¹³ Lediglich der "Beirat Innere Führung" ist dem Bundesminister der Verteidigung als Beratungsorgan direkt zugeordnet.¹⁴

Betrachtet man darüber hinaus die strukturelle Entwicklung in der Langzeitperspektive, so deutet einiges darauf hin, dass der Stellenwert der

¹⁰ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung/Org 1 (Hrsg.), Organisationsplan des Bundesministeriums der Verteidigung, Stand: Oktober 2000.

¹¹ Vgl. ebenda.

¹² Vgl. dazu insbesondere Bernd Heise, Die Streitkräftebasis. Service- und Force-Provider für die Bundeswehr im In- und Ausland, in: Europäische Sicherheit 4/2001, S. 15-24, hier S. 18ff.

¹³ Eine gewisse Ausnahmestellung besitzen hierbei nur die Universitäten der Bundeswehr.

¹⁴ Obwohl im Mittelpunkt dieser Betrachtungen aufbauorganisatorische Aspekte stehen sollen, muss an dieser Stelle doch einschränkend darauf hingewiesen werden, dass das institutionelle Gewicht des Beirats Innere Führung als nicht permanentes Gremium (drei Sitzungen pro Jahr), das nur Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben kann (vgl. Zentrum Innere Führung [Hrsg.], Zentrum Innere Führung, Koblenz, April 2000, S. 22), nicht allzu hoch veranschlagt werden darf.

mit Fragen der Inneren Führung befassten Organisationselemente in der Tendenz offensichtlich abgenommen hat. In der Entstehungsphase der Bundeswehr, zu Zeiten der "Dienststelle Blank", war die "selbstständige Gruppe Innere Führung" dem Leiter der "Militärischen Abteilung" - damals der ranghöchste Soldat - direkt unterstellt; sie wurde dann in eine "Unterabteilung Innere Führung" umgewandelt und umfasste vier Referate. Dann begann der lange Abstieg. In den sechziger Jahren existierte nur noch eine "Unterabteilung Innere Führung, Personal", die dem Generalinspekteur schon nicht mehr direkt unterstellt war; zwei Hierarchieebenen hatten sich dazwischen geschoben. Heute schließlich ist ein einziges Referat von insgesamt 27 im Führungsstab der Streitkräfte für das "Markenzeichen" der Bundeswehr zuständig.¹⁵ In dieser Tendenz liegt auch, dass im Zuge der gegenwärtigen Umstrukturierung das Zentrum Innere Führung eine Unterstellung unter das Streitkräfteamt und den Inspekteur der Streitkräftebasis erfuhr, während es zuvor noch dem Stellvertretenden Generalinspekteur direkt zugeordnet war.¹⁶

3.1.2 Innere Führung in "Nebenfunktion"

Die zweite Auffälligkeit ist, dass Innere Führung für die genannten Organisationselemente fast ausnahmslos nur *ein* Aufgabengebiet neben anderen darstellt. In den Führungsstäben der Teilstreitkräfte bzw. Organisationsbereiche sowie im Planungsstab wird von den entsprechenden Referaten eine ganze Reihe zusätzlicher, zum Teil durchaus wesensfremder Tätigkeiten wahrgenommen.¹⁷ Im Führungsstab der Streitkräfte, wo sich - wie erwähnt - ein Referat *ausschließlich* mit Fragen der Inneren Führung beschäftigt, trifft man eine solche "Aufgabenzusammenfassung" auf der nächsthöheren Hierarchieebene, der Stabsabteilung, an.¹⁸

¹⁵ Vgl. BMVg/Org 1 (Hrsg.), a.a.O. sowie Organisationspläne der "Dienststelle Blank" bzw. des Bundesministeriums der Verteidigung v. 1.4.1952, 22.11.1995, 1.9.1965, Bundesarchiv-Militärarchiv Bw 1/Org 1/b, Bd. 3-5; zur organisatorischen Verankerung der Inneren Führung in der Frühphase der Bundeswehr vgl. ferner Ulrich de Maizière, In der Pflicht. Lebensbericht eines deutschen Soldaten, Herford/Bonn 1989, S. 177f.

¹⁶ Vgl. Heise, a.a.O., S. 20 sowie Bundesministerium der Verteidigung, Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Bonn 1999, S. 100.

¹⁷ Im Referat Fü H I 1 werden daneben die Aufgabengebiete "Personelle Grundsatzangelegenheiten" und "Personalstruktur" bearbeitet, bei Fü L I 2 "Presse- und Öffentlichkeitsarbeit" und "Betreuung, Geld- und Sachleistungen", bei Fü M I 1 "Personelle Grundsatzforderungen" und "Internationale Zusammenarbeit", bei Fü SKB I 2 "Personelle Grundlagen" und "Ausbildung", beim genannten Referat im Planungsstab "Personal" und "Ausbildung" (Vgl. BMVg/Org 1 [Hrsg.], a.a.O.).

¹⁸ In der Stabsabteilung Fü S I werden daneben die Aufgabengebiete "Personal" und "Ausbildung" bearbeitet.

Innerhalb der Dienststellen bzw. Organisationselemente des Aufgabenverbundes scheint Innere Führung, den jeweiligen Organisationsplänen zufolge, in der Regel erst recht als marginales Aufgabenfeld betrachtet zu werden.¹⁹ Lediglich das Zentrum Innere Führung bildet hier naturgemäß eine Ausnahme.²⁰

3.2 Nationale Streitkräftestrukturen

3.2.1 "Überhierarchisierung"

Obwohl sich der Streitkräfteumfang seit den Hochzeiten des Kalten Krieges signifikant verringert hat, fand ein entsprechender Abbau der Hierarchien während dieses Zeitraums nicht statt. Insbesondere die Anzahl der Hierarchieebenen blieb bei allen drei Teilstreitkräften der Bundeswehr im Wesentlichen unverändert. Beim Heer, nach wie vor die größte Teilstreitkraft, beträgt sie - wie zu Beginn der siebziger Jahre - von der Spitze bis zur Ebene der Einheit noch immer sechs Stufen, obwohl der Personalumfang sich seitdem um ca. ein Drittel verringert hat und sich weiter verringern wird. Für die Luftwaffe, deren Personalstärke sich in diesem Zeitraum sich um ca. ein Viertel reduziert hat, gilt dies ebenso.²¹ Bei der Marine, die ebenfalls um ca. ein Viertel ihres Personalumfangs verringert wurde, sind es unverändert fünf Hierarchiestufen. Zahlreiche Einzelbeispiele stützen zusätzlich diesen Befund.²²

3.2.2 Unausgewogene Leitungsspannen

¹⁹ Vgl. etwa Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr (Hrsg.), Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr, Waldbröl 1999, S. 14.

²⁰ Der Ausstrahlungseffekt dieses Ausnahmefalles auf die Streitkräfte insgesamt darf jedoch nicht überschätzt werden. Zwar sollte durch die Schaffung des "Aufgabenverbundes Innere Führung" dazu beigetragen werden, "dass Innere Führung als verbindliche Gesamtkonzeption in den Streitkräften verstanden und wirkungsvoll umgesetzt wird" (Zentrum Innere Führung [Hrsg.], a.a.O., S. 20). Die "Leitfunktion", die dabei dem Zentrum Innere Führung zukommen soll, sieht allerdings in der Praxis "bestenfalls" so aus, dass die Inspektoren der Teilstreitkräfte "überredet werden" können. "Diese Überredung versucht das Zentrum Innere Führung gegenüber den Ausbildungsgeneralen/-admiralen mit mäßigem Erfolg. (Verschiedene Faktoren, d. Verf.) setzen hier bisher enge Grenzen. Die Folge ist ein Auseinanderdriften der Ausbildung der Streitkräfte auf dem Gebiet der Inneren Führung, welches so nicht länger hinzunehmen ist" (Friedrich-Wilhelm Dieckhoff, Innere Führung und Organisation - ein Feld für dringende Korrekturen, in: Oskar Hoffmann/Andreas Prüfert [Hrsg.], Innere Führung 2000. Die deutsche Führungskonzeption für eine Bundeswehr auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2001, S. 142-147, hier S. 145).

²¹ Zeitweilig wurde die Anzahl der Hierarchieebenen sogar auf sieben erhöht.

²² So etwa gibt es seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre im Studentenbereich der Bundeswehruniversitäten drei Hierarchieebenen (Studentenbereich, Studentenfachbereich, Studentenfachbereichsgruppe), obwohl die Zahl der Studenten signifikant abgenommen hat.

Auf den oberen Hierarchieebenen in den Streitkräften sind die Leitungsspannen, d.h. die Zahl der einem Dienstposten direkt unterstellten Organisationseinheiten, in der Regel eher gering. Betrachtet man wiederum die Teilstreitkräfte im Überblick, so ist festzustellen, dass den jeweiligen Inspektoren, abgesehen von ihren Stellvertretern, künftig nur noch zwei Höhere Kommandobehörden direkt unterstellt sein werden. Dieser Sachverhalt könnte als zusätzliches Indiz für die oben konstatierte Überhierarchisierung gewertet werden, besonders interessant ist dieser Befund jedoch im Vergleich zu den Leitungsspannen auf den unteren Hierarchieebenen. Ein Bataillonskommandeur führt in der Regel vier Kompanien, ein Kompaniechef nicht selten eine noch größere Anzahl von Teileinheiten, ein Zugführer ebenso und ein Gruppenführer oft noch mehr Soldaten. Diese Leitungsspannen erscheinen hinsichtlich vieler Anwendungsbereiche der Inneren Führung unangemessen groß, Friktionen gleichsam vorprogrammiert.

3.2.3 Fehlen von hauptamtlichen Stellvertreter-Dienstposten auf unteren Hierarchieebenen

Verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass gerade auf den Hierarchieebenen mit großer Leitungsspanne hauptamtliche Stellvertreter-Dienstposten in der Regel entweder gar nicht oder nur in qualitativ unzureichender Weise vorhanden sind.²³ In Anbetracht der unvermeidlichen zeitweiligen Abwesenheiten der Vorgesetzten²⁴ ist auf diesen Ebenen eine sachgerechte Anwendung der Inneren Führung allenfalls zufällig gegeben.

²³ In den meisten Einheiten der Bundeswehr gibt es keinen hauptamtlichen stellvertretenden Einheitsführer. Bei Abwesenheiten des Kompaniechefs wird bestenfalls im Bataillonsrahmen von Fall zu Fall ein geeigneter Vertreter festgelegt, nicht selten jedoch übernimmt dies der dienstälteste (und zugleich oft einzige) Offizier der betreffenden Kompanie, ohne auch nur annähernd über die dafür erforderliche Erfahrung zu verfügen. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil der Einheitsführer nicht nur die ihm direkt unterstellten Teileinheiten (Züge) führt, sondern als nächster Disziplinarvorgesetzter *aller* Soldaten seiner Einheit auch eine zusätzliche, durchgreifende Verantwortlichkeit besitzt. Bei den Teileinheiten (Zug, Gruppe) ist die Ausstattung mit Stellvertreter-Dienstposten je nach Teilstreitkraft und Truppengattung sehr unterschiedlich, d.h. zumindest teilweise ebenfalls unzureichend. Demgegenüber gibt es höhere Dienststellen, in denen der Dienststellenleiter nicht nur einen hauptamtlichen Stellvertreter besitzt, sondern außer diesem überhaupt keinen (!) direkten Untergebenen zu führen hat. Wer nach Stoff für eine Militärgroteske sucht, wird hier wohl fündig werden.

²⁴ Vgl. Dieckhoff, a.a.O., S. 142.

3.3 Internationale Streitkräftestrukturen

Aus der internationalen Perspektive wird die strukturelle Entwicklung seit Ende des Kalten Krieges vor allem durch zwei Trends geprägt. Der erste ist die immer engere Verflechtung der Streitkräfte, insbesondere im Rahmen der Europäischen Union und der Nordatlantischen Allianz. So hat sich die Anzahl der multinational besetzten Stäbe in diesen Organisationen signifikant erhöht; am deutlichsten kommt dieser Wandel auf der Ebene der Korps zum Ausdruck.²⁵

Der andere beherrschende Trend ist die während des vergangenen Jahrzehnts Schritt für Schritt vollzogene Umwandlung der Bundeswehr in eine Armee im Einsatz. An die Stelle zunächst eher symbolischer, sachlich und zeitlich begrenzter Auslandseinsätze sind mehr und mehr personalintensive Langzeitstationierungen im multinationalen Rahmen getreten.

Da nun die jeweiligen nationalen Standards auf dem Gebiet der Inneren Führung durchaus unterschiedlich sind, kann davon ausgegangen werden, dass potentielle Probleme im Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen der Inneren Führung einerseits und militärspezifischen Regelungen andererseits von den Angehörigen der beteiligten Staaten auch unterschiedlich wahrgenommen, definiert und mit verschiedenen Prioritäten versehen werden. Die notwendige Kooperationsbereitschaft, der Zwang zu gemeinsamen Lösungen könnte mit Kompromissen erkaufte werden, die im Sinne der Inneren Führung möglicherweise untragbar sind. Dies ist vor allem unter Einsatzbedingungen zu erwarten.

4. Lösungsansätze

4.1 Prinzipien

- (1) Aus demokratietheoretischer Sicht sind Streitkräfte stets ein Übel. Unter Einbeziehung der sicherheitspolitischen Perspektive mag man zu dem Resultat kommen, dass sie ein *notwendiges* Übel darstellen. Wenn aber ihre generelle Abschaffung vermutlich noch auf lange

²⁵ Das Heer besaß bis zum Jahre 1992 drei nationale Korps. Keine dieser Höheren Kommandobehörden besteht mehr; die verbliebenen deutschen mechanisierten Divisionen sind - bei direkter truppendienstlicher Unterstellung unter das Heeresführungskommando - ausnahmslos neu aufgestellten multinationalen Korps zugeordnet.

Sicht illusorisch bleibt, so stellt sich damit die Aufgabe ihrer möglichst weitgehenden Demokratisierung umso mehr. Dies weist auf die Zentralität des strukturellen Aspekts bei jeder Reform der Inneren Führung hin.

- (2)
- (3) Die Reform der Bundeswehr steht im Zeichen knapper öffentlicher Mittel. Das muss nicht unbedingt eine Hypothek bedeuten: Der finanzielle Druck könnte sich womöglich als stärkstes Argument für Reformen erweisen.²⁶ Davon kann nicht nur die militärische Effizienz, sondern auch die Innere Führung profitieren. In jedem Fall sollten Reformvorschläge - zumindest in ihrer Summe - mit den finanziellen Rahmenbedingungen im Einklang stehen. Dennoch erscheint der Gestaltungsspielraum im Bereich der Inneren Führung vergleichsweise groß.
- (4)
- (5) Innere Führung ist primär eine politische Aufgabe. Sie kann nicht aus der Distanz, gleichsam durch einen starken Filter mehrerer militärischer Hierarchieebenen wahrgenommen werden. Sie muss strukturell durchgreifend angelegt sein.
- (6)
- (7) Das höchstrichterliche Diktum von der Bundeswehr als "Parlamentsheer" gibt Anlass zu prüfen, ob insbesondere die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte auch in struktureller Hinsicht ausgebaut werden kann, vielleicht sogar muss.
- (8)
- (9) Innere Führung ist infolge der Dynamik des gesellschaftlichen Wandels eine permanente Aufgabe. Dies braucht keineswegs bedauert zu werden, denn im internationalen Wettbewerb ist gesellschaftliche Dynamik eher ein Zeichen der Stärke. Jedenfalls werden Defizite der Inneren Führung in den Streitkräften permanent auftreten und es muss demzufolge permanent versucht werden, sie zu beheben. (Werden keine Defizite wahrgenommen, ist das im Grunde bereits ein Alarmzeichen.) Die strukturellen Hindernisse für diesen ständigen Anpassungsprozess müssen also von vornherein

²⁶ Verschiedene Indizien deuten allerdings darauf hin, dass dieser Druck zumindest gegenwärtig noch lange nicht so stark ist, wie man aufgrund der gebetsmühlenhaften Forderungen nach Aufstockung des Verteidigungsetats vielleicht annehmen könnte. Denn zum einen wird der gegenwärtige Auftrag der Bundeswehr, so diffus er auch sein mag, merkwürdigerweise kaum in Frage gestellt, zum anderen stützt das zähe Festhalten an überkommenen Strukturen und Traditionen in den deutschen Streitkräften die Vermutung, dass die Bundeswehr nicht zu wenig Geld zur Verfügung hat, sondern es einfach falsch ausgibt (vgl. Groß, Revision, a.a.O., S. 38).

möglichst niedrig gehalten werden. Hierarchien sind daher auf das absolut notwendige Maß zu beschränken.

(10)

- (11) Innere Führung ist kein militärisches "Führungsgrundgebiet" und schon gar kein Teil davon. Sie ist vielmehr eine eigenständige, unabhängige Kategorie, die neben (und nicht etwa unterhalb) der militärischen Effektivität steht. Dies muss auch in struktureller Hinsicht seinen Ausdruck finden.

4.2 Empfehlungen

4.2.1 Aufgabenverbund Innere Führung

4.2.1.1 Beauftragter des Bundesministers der Verteidigung für Innere Führung

In einer früheren Studie des Verfassers wurde erwogen, einige zentrale Institutionen der Inneren Führung aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung herauszulösen und dem Bundestag bzw. dessen Hilfsorgan, dem Wehrbeauftragten, zu unterstellen.²⁷ Zweifellos würde durch eine solche Maßnahme dem "Parlamentsheer-Postulat" in hervorragender Weise Rechnung getragen. Die Chancen für ihre Realisierung sowie die damit verbundenen Vor- und Nachteile sollten vor diesem Hintergrund wirklich ernsthaft geprüft werden.

Andererseits darf nicht der Eindruck entstehen, die Exekutive würde aus ihrer Verantwortung für die Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten im Militär entlassen und auf die Aufgabe beschränkt werden, dessen funktionale Effizienz sicherzustellen. Unter Abwägung beider Gesichtspunkte scheint daher der Verbleib dieser Institutionen im Verteidigungsressort, wo sie dann allerdings direkt - d.h. ohne militärische Zwischeninstanz(en) - der politischen Leitung zuzuordnen wären, nicht nur in Bezug auf die Realisierungschancen, sondern auch in sachlicher Hinsicht nicht unbedingt der schlechtere Weg zu sein, zumal auch diese "kleine Lösung"²⁸ weiter ausbaufähig ist.

So könnten zum einen nicht nur einige wenige, sondern grundsätzlich *alle* mit Fragen der Inneren Führung befassten Organisationselemente der Streitkräfte aus der militärischen Hierarchie herausgelöst werden. Zum

²⁷ Vgl. Groß, Überlegungen, a.a.O., S. 165.

²⁸ Ebenda.

anderen könnte eine Anregung des Arbeitskreises "Weiterentwicklung der Inneren Führung" aufgegriffen und ein (ziviler) "Beauftragter des Bundesministers der Verteidigung für Innere Führung" installiert werden,²⁹ der als direkter³⁰ Vorgesetzter aller betreffenden Organisationselemente fungiert.

Dieser Beauftragte ist der obersten militärischen Führung prinzipiell gleichzustellen. Auf irgendwelche Weisungsbefugnisse der einen gegenüber der anderen Seite kann verzichtet werden.³¹ Beide vertreten ihre jeweiligen spezifischen Interessen "auf gleicher Augenhöhe", d.h. auf derselben hierarchischen Ebene unterhalb der politischen Leitung, der die Aufgabe zufällt, die zumindest partiell konkurrierenden Ziele nach übergeordneten Kriterien zu gewichten und die entsprechenden Entscheidungen zu treffen.

Die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit des Beauftragten des Verteidigungsministers mit dem Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages braucht dabei nicht besonders betont zu werden.

4.2.1.2 Akademie für Innere Führung

Dem Beauftragten des Verteidigungsministers wäre das Zentrum Innere Führung zu unterstellen, das zur "Akademie für Innere Führung" aufgewertet werden sollte. Die grundsätzliche Gleichwertigkeit dieser Einrichtung gegenüber der Führungsakademie der Bundeswehr als höchster *militärischer* Ausbildungsstätte der Streitkräfte sollte neben der Bezeichnung auch in der personellen Ausstattung der Dienststelle ihren Ausdruck finden.³²

²⁹ Vgl. Detlef Bald, Die Reform der Bundeswehr und eine zeitgemäße Innere Führung. 15 Thesen und Anregungen aus dem Arbeitskreis "Weiterentwicklung der Inneren Führung", in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2/2002, S. 100-105, hier S. 105. Die Besetzung dieses Dienstpostens mit einem *zivilen* Beauftragten an Stelle eines "herausgehobenen Generals" scheint der Grundintention der Inneren Führung dabei allerdings eher zu entsprechen - zumindest so lange, wie die im Regelfall vorzufindenden Karrieremuster hochrangiger Militärs eine grundsätzliche und kontinuierliche Auseinandersetzung mit der spezifischen Problematik "Demokratie und Streitkräfte" kaum zulassen.

³⁰ Dies impliziert zwar eine beträchtliche Leitungsspanne in Bezug auf diesen Dienstposten, erscheint aber in Anbetracht der spezifischen Aufgabe als vertretbar. Der Aufbau einer "Parallelhierarchie" ist als "Alternative" jedenfalls abwegig.

³¹ Vgl. demgegenüber Bald, a.a.O., S. 105.

³² Zu weiteren Aspekten dieses Postulats vgl. Jürgen Groß, Reform der Bundeswehr, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 123, Hamburg 2000, S. 26.

Die Akademie für Innere Führung sollte logischerweise einen zivilen Leiter, der über eine entsprechende öffentliche Reputation verfügt, erhalten.³³

Die neue Akademie sollte die bisherigen Aufgabenschwerpunkte des Zentrums beibehalten und teilweise intensivieren. Dazu erscheint ein Ausbau der Kapazitäten erforderlich, wobei eine Neugliederung in drei Bereiche denkbar wäre:

- In den Bereich "Forschung" zur Analyse "zukunftsorientierter Entwicklungen in Politik, Gesellschaft und Bundeswehr"³⁴ sollte das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr integriert werden.³⁵
- In den Bereich "Lehre", dessen obligatorischer Adressatenkreis unter der Prämisse der grundsätzlichen Gleichwertigkeit zwischen Innerer Führung und militärischer Ausbildung erheblich, nämlich um die Teilnehmer des Stabsoffiziergrundlehrgangs, zu erweitern wäre,³⁶ sollten die bisher im Fachbereich Sozialwissenschaften der Führungsakademie vertretenen Dozenten eingegliedert werden.³⁷
- Im Bereich "Begegnungsstätte" sollten - einer bewährten Tradition des Zentrums entsprechend - der praxisbezogene, offene Erfahrungsaustausch und die Ermunterung zu Kritik und Vorschlägen für

³³ Vgl. ebenda. Der mitunter vorgebrachte Einwand, eine derartige Maßnahme würde die Akzeptanz der Institution durch die "Truppe" beeinträchtigen, erscheint nicht stichhaltig. Angesichts der Grundintention der Inneren Führung könnte ein solches Argument ohnehin nicht als Kriterium herangezogen werden. Auf die Bezeichnung "Kommandeur" könnte in jedem Fall verzichtet werden; Innere Führung ist keine Aufgabe, bei der es irgendetwas zu kommandieren gäbe. Der Stellvertretende Leiter allerdings sollte zweckmäßigerweise ein Militär (Brigadegeneral) sein.

³⁴ Zentrum Innere Führung (Hrsg.), a.a.O., S. 13.

³⁵ Zu den derzeitigen strukturellen Defiziten bzgl. des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr vgl. auch Kutz (Martin Kutz, Überlegungen zu einer Reform der Führungsakademie der Bundeswehr, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden [S+F] 2/1999, S. 70-75, hier S. 73f.), der allerdings einen anderen Lösungsvorschlag, nämlich die Angliederung des Instituts an die Führungsakademie, anbietet.

³⁶ In derselben Logik läge es, den bisher am Zentrum Innere Führung und künftig an der neuen Akademie durchgeführten Ausbildungsabschnitt des nationalen und internationalen Lehrgangs Generalstabs-/Admiralstabsdienst signifikant zu verlängern.

³⁷ Folgt man darüber hinaus der These, wonach an einer Akademie der Gesamtstreitkräfte Fachbereiche der Teilstreitkräfte "nichts zu suchen" haben (Kutz, a.a.O., S. 74), und geht man weiter von der Überlegung aus, dass die Einsicht in die Notwendigkeit eines breiten Ansatzes von Sicherheitspolitik am ehesten wohl in einer ressortübergreifenden Ausbildungseinrichtung vermittelt werden kann, verblieben bei der Führungsakademie letztlich nur die drei Fachbereiche "Militärstrategie", "Führung gemeinsamer Operationen" sowie "Führung und Management".

Veränderungen im Rahmen intensiver, qualitativ hochwertiger Seminararbeit weiterhin die herausragenden Kennzeichen darstellen.³⁸

4.2.1.3 Regionalzentren Innere Führung

Darüber hinaus könnte in Erwägung gezogen werden, bestimmte Zielgruppen nicht in der neuen Akademie, sondern in "Regionalzentren Innere Führung" aus- bzw. weiterzubilden.³⁹ Zu einem solchen Regionalzentrum sollte auch die jetzige Außenstelle des Zentrums Innere Führung in Strausberg umgewandelt werden, die damit ihren singulären Charakter verlieren würde.

4.2.1.4 Umstrukturierungen im Bundesverteidigungsministerium

Die Mindestforderung für den ministeriellen Bereich wäre, die Bearbeitung von Fragen der Inneren Führung durchgängig zur *alleinigen* Aufgabe der jeweils zuständigen Referate⁴⁰ aufzuwerten. Die betreffenden Referatsleiter sollten allerdings nicht wie bisher einem militärischen Stabsabteilungsleiter, sondern ausschließlich dem Beauftragten für Innere Führung unterstellt sein, mit den Chefs der jeweiligen Führungsstäbe hingegen lediglich "auf Zusammenarbeit angewiesen". Eine analoge Regelung wäre auch für den Planungsstab vorzusehen.

Darüber hinaus könnte jedoch auch überlegt werden, ob die betreffenden Referate in den Stäben der Teilstreitkräfte und Organisationsbereiche nicht gänzlich aufzulösen sind, um zentrifugale Tendenzen hinsichtlich des Verständnisses und der Realisierung der Inneren Führung innerhalb der Gesamtstreitkräfte schon im Ansatz zu unterbinden.⁴¹ Eine "Innere Führung des Heeres" etwa kann es nicht geben. Eventuelle teilstreitkraftspezifische Fragestellungen könnten auf Referentenebene innerhalb des allein zuständigen Referates beim Führungsstab der Streitkräfte bearbeitet werden.

³⁸ Vgl. Zentrum Innere Führung (Hrsg.), a.a.O., S. 13f.

³⁹ Vgl. dazu auch Axel Krause, Das Führungs- und Organisationssystem der Bundeswehr. Modellprofil, Entwicklungstendenzen, Gestaltungsempfehlungen. Eine Analyse der Inneren Führung und der Stab-Linien-Organisation der Bundeswehr auf dem Weg zu einem integrativen Führungsmodell, ms. Diss., Hamburg 1990, S. 154. Die dort vorgeschlagene Anbindung der Regionalzentren an die Brigaden des Heeres erscheint jedoch angesichts der künftigen Struktur der Bundeswehr mit einem stark reduzierten Heeresanteil heute noch weniger zweckmäßig als zum damaligen Zeitpunkt.

⁴⁰ Siehe oben, Anm. 14.

⁴¹ Vgl. dazu Dieckhoff, a.a.O., S. 145.

4.2.1.5 Querschnittsbereich Innere Führung im Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr

Es widerspräche dem leitenden Gedanken der Prävention, wenn bei der Suche nach Lösungsansätzen zur strukturellen Stärkung der Inneren Führung gerade diejenige Dienststelle ausgeklammert würde, in der auf thematisch breiter Grundlage Studien und Analysen als Entscheidungshilfe für Planung und Führung durch das BMVg erstellt werden, nämlich das Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr.⁴²

Analog zu den dort bereits bestehenden Querschnittsbereichen "Recht/Politik" und "Rüstung"⁴³ sollte daher ein zusätzlich einzurichtender "Querschnittsbereich Innere Führung" durch fortlaufende Analyse und Bewertung der gesellschaftspolitischen Entwicklungen die operativen Bereiche des Zentrums bei deren Studienarbeit begleitend beraten.

4.2.1.6 Militärischer Anteil beim Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Ferner erscheint es sinnvoll, dem Beauftragten für Innere Führung den Militärischen Anteil des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) nachzuordnen. Ergebnisse der dortigen Forschungsarbeit, zu deren ständigen Schwerpunkten die Fortentwicklung des originären Ansatzes "Demokratisierung von Streitkräften im Kontext europäischer Sicherheit" gehört (in Anlehnung an die beiden traditionellen Arbeitsfelder Wolf Graf Baudissins, dem Gründungsdirektor des IFSH und "Vater der Inneren Führung"), könnten auf diese Weise besonders schnell ausgewertet und auf ihre Umsetzbarkeit innerhalb der Bundeswehr geprüft werden.

4.2.1.7 Beauftragte für Innere Führung bei der Truppe

Die Zweckmäßigkeit der Einrichtung von Beauftragten für Innere Führung bei Großverbänden der Bundeswehr, etwa auf der Ebene der Brigaden, wäre zusätzlich zu prüfen. Das Unterstellungsverhältnis dieser Beauftragten sollte sich dabei an der für das Ministerium empfohlenen Konstruktion orientieren, d.h. die Beauftragten wären beispielsweise mit dem jeweiligen

⁴² Vgl. Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr (Hrsg.), a.a.O. Die Umbenennung erfolgte am 1.4.2002.

⁴³ Vgl. ebenda, S. 17.

Brigadekommandeur auf Zusammenarbeit angewiesen, unterstünden aber ausschließlich dem Beauftragten des Bundesministers der Verteidigung.⁴⁴

4.2.1.8 Beirat Innere Führung

Der Beirat Innere Führung als Beratungsorgan des Verteidigungsministers sollte beibehalten werden. Es ist jedoch zu prüfen, ob dieses Instrument etwa hinsichtlich seiner personellen Zusammensetzung, seiner Tagungsfrequenz oder seiner Resonanz in der Öffentlichkeit hinreichend wirksam ist.⁴⁵ An den Sitzungen des Beirats sollte auf jeden Fall auch der Beauftragte des Ministers teilnehmen.

4.2.1.9 Arbeitskreis Weiterentwicklung der Inneren Führung

Bereits zu Beginn dieses Jahres wurde in Absprache mit dem Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages ein "Arbeitskreis Weiterentwicklung der Inneren Führung" eingerichtet, der - einer Vorgabe des Wehrbeauftragten entsprechend⁴⁶ - zur Fortentwicklung der Inneren Führung beitragen soll. Seine Mitglieder, militärische und zivile Wissenschaftler (in und außerhalb der Bundeswehr) aus den Bereichen Politologie, Pädagogik, Soziologie und Geschichte, beschäftigen sich - aus unterschiedlicher Perspektive - größtenteils schon seit vielen Jahren mit der Thematik, repräsentieren jedoch keine bestimmten Institutionen. Ihre Tätigkeit ist (schon aus Kapazitätsgründen) weniger darauf ausgerichtet, Gesamtkonzeptionen zu entwerfen oder abschließende Stellungnahmen zu grundsätzlichen Einzelfragen abzufassen, sondern vielmehr darauf, nach innovativen, auch unkonventionellen Lösungsansätzen zu ausgewählten, gleichwohl zentralen Problemfeldern zu suchen und öffentlich zur Diskussion zu stellen. Der Arbeitskreis und der Beirat Innere Führung stehen mithin in keinerlei Konkurrenzverhältnis zueinander.

Unter diesen Prämissen wird empfohlen, den Arbeitskreis als ständiges Gremium zu installieren. Der Wehrbeauftragte könnte weitere Mitglieder

⁴⁴ Vgl. auch Dieckhoff, a.a.O., S. 143. Das "klassische" militärische Unterstellungsverhältnis des dort geforderten "Offizier(s) für Innere Führung in einem Brigade- oder Bataillonsstab" wird von Dieckhoff allerdings nicht in Frage gestellt. Auch stehen die an gleicher Stelle genannten Aufgaben (u.a. "Protokoll und Besucherdienst") mit der Grundintention der Inneren Führung teilweise in keinem erkennbaren Zusammenhang.

⁴⁵ Vgl. Bald, a.a.O., S. 105.

⁴⁶ "Mit den neuen Aufgaben (der deutschen Streitkräfte) und den gesamtgesellschaftlichen Prozessen wird sich das Prinzip der Inneren Führung als Klammer zwischen Bundeswehr und Gesellschaft fortentwickeln müssen" (Deutscher Bundestag/14. Wahlperiode, a.a.O., S. 9).

berufen, jedoch sollte die derzeitige Teilnehmerzahl nicht wesentlich überschritten werden. Der Wehrbeauftragte - eventuell auch der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages - sollte über die Arbeitsergebnisse permanent unterrichtet werden; die Formen der Zusammenarbeit des Gremiums mit dem Bundesministerium der Verteidigung, insbesondere mit dem Beauftragten für Innere Führung, wären noch festzulegen. Es erscheint jedoch unbedingt zweckmäßig, innerhalb der Dienststelle des Wehrbeauftragten ein Sekretariat des Arbeitskreises einzurichten.

4.2.2 Nationale Streitkräftestrukturen

4.2.2.1 Abbau hierarchischer Strukturen

Militärische Effektivität kann auf das Prinzip von Befehl und Gehorsam zwar nicht verzichten, es ist jedoch eine ganz andere Frage, ob dessen unreflektierte Ausdehnung bis in die letzten Winkel der Streitkräfte auch wirklich notwendig und gerechtfertigt ist. Denn bei näherem Hinsehen besteht wenig Grund, einem - freilich gern gehegten - Mythos zu verfallen: Situationen, in denen es wirklich um Leben und Tod geht, sind in weiten Bereichen des soldatischen Alltags keineswegs die Regel - und im Übrigen auch gar kein militärisches Spezifikum, wenn man etwa an die Aufgaben eines Feuerwehrmannes denkt. Dieser Vergleich relativiert auch das häufig geäußerte Argument, die generelle Anwendung des Gehorsamsprinzips sei zu seiner "Verinnerlichung" im Hinblick auf den "Ernstfall" unabdingbar.

Dennoch: Bei Streitkräften im Einsatz (einschließlich der unmittelbaren Vorbereitung) wären irgendwelche Abstriche an der Gültigkeit des Prinzips wohl unverantwortlich. Umso mehr, gewissermaßen "kompensatorisch", sollte seine Notwendigkeit bei den nicht im Einsatz befindlichen Teile der Bundeswehr einer unvoreingenommenen Prüfung unterzogen werden.

Bereits heute existieren in den deutschen Streitkräften etliche zum Abbau "reife" Hierarchien, d.h. Unterstellungsverhältnisse, die ohne irgendwelche militärischen Risiken (möglicherweise sogar mit durchaus funktionalen Effekten) ersatzlos oder, wo notwendig, zugunsten einer "koordinierenden Weisungsbefugnis" aufgelöst werden könnten.⁴⁷ Dazu gehören etwa die

⁴⁷ Zur Eingrenzung des Prinzips von Befehl und Gehorsam könnten selbstverständlich noch weitere ("nichtstrukturelle") Maßnahmen zusätzlich in Erwägung gezogen werden, etwa eine Überarbeitung der Vorgesetztenverordnung mit dem Ziel der Reduzierung der Vorgesetztenverhältnisse und der sachlichen und zeitlichen Begrenzung der Befehlsbefugnisse sowie evtl. die Aufnahme zusätzlicher Bedingungen für die Rechtmäßigkeit und Verbindlichkeit von Befehlen in das

Studentenbereiche der Bundeswehruniversitäten; es ist nicht recht einzusehen, warum Bundeswehrstudenten weniger Eigenverantwortung besitzen sollten als ihre zivilen Kommilitonen. Auch innerhalb von Dienststellen wie dem Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr wäre der Verzicht auf militärische Vorgesetztenverhältnisse der Kreativität der Mitarbeiter nicht abträglich. Und in Bezug auf das Zentrum Innere Führung erscheint eine solche Maßnahme längst überfällig.

Durch die Aufzählung dieser Beispiele soll jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, der Verzicht auf Befehl und Gehorsam stelle in den Streitkräften eben doch den Ausnahmefall dar und sei allenfalls in ganz begrenztem Rahmen, gleichsam "inselartig", gerade noch vorstellbar. Will man sich mit Alibi-Reformen nicht zufrieden geben, so ist vielmehr zu prüfen, ob solche "hierarchiefreien Räume" - zwischen und innerhalb von Dienststellen - allmählich auch auf immer weitere Bereiche der Streitkräftebasis und der Ämter der Teilstreitkräfte sowie phasenweise⁴⁸ sogar auf die Einsatzkräfte ausgedehnt werden könnten.⁴⁹

4.2.2.2 Flachere Hierarchien

Parallel dazu sollte in denjenigen Bereichen der Bundeswehr, in denen militärische Unterstellungsverhältnisse als solche nicht in Frage zu stellen sind, zumindest die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, diese zu

Soldatengesetz. Dieser kombinierte Ansatz erscheint effektiver und weniger "technokratisch" als Überlegungen zur Umwandlung der für Streitkräfte typischen "Stab-Linien-Organisation" in alternative Organisationsformen, z.B. "Matrixorganisation" (vgl. dazu Krause, a.a.O., S. 187ff.).

⁴⁸ Das Bundeswehrmodell "200F" sieht eine 20-monatige Nachbereitungs-, Konsolidierungs- und Vorbereitungsphase zwischen zwei (viermonatigen) Stationierungen im Einsatzgebiet vor. Für die Nachbereitungs- und Konsolidierungszeit (insgesamt 16 Monate) könnte die Aussetzung des Prinzips von Befehl und Gehorsam ernsthaft erwogen werden (vgl. Groß, Revision, a.a.O., S. 40f.).

⁴⁹ Es ist unmittelbar einsichtig, dass derartigen Überlegungen ein neues, den Erfordernissen der Zeit angemessenes Bild des Soldaten zugrunde liegen muss. Ohne im Rahmen dieser Studie ein solches Bild, in dem etwa den Kategorien "Motivation" und "Anreize" eine weit größere Bedeutung als bisher zukäme, detailliert zeichnen zu können, ist doch bereits hier festzustellen, dass sich der Rückgriff auf zwangsrekrutiertes Personal darin schwerlich einfügen würde. Auch in dieser Hinsicht erweist sich die Wehrpflicht also als Modernisierungshindernis. Konsequenterweise sieht daher das Bundeswehrmodell "200F" auch deren Abschaffung vor (vgl. Groß, Revision, a.a.O., S. 43f; dort auch weitere Literaturangaben).

reduzieren. Im Hinblick auf die Makrostruktur der Streitkräfte stellt sich in diesem Zusammenhang etwa die Frage, ob die Führungskommandos der Teilstreitkräfte wirklich notwendig sind oder ob nicht die reduzierte Anzahl der Divisionen durch die jeweiligen Inspektore direkt geführt werden könnte.

Ein alternativer Lösungsansatz läge darin, die Notwendigkeit der Beibehaltung der Divisionsebene auf den Prüfstand zu stellen, die Brigaden also den TSK-Führungskommandos direkt zu unterstellen.

Von einiger Bedeutung könnte bei derartigen Überlegungen zur Reduktion der Hierarchieebenen der Umstand sein, dass sowohl durch die Auslandseinsätze der Bundeswehr als auch durch die ständige Zuordnung deutscher Großverbände zu multinationalen Führungsstäben im Rahmen der Nordatlantischen Allianz und der Europäischen Union die faktischen Führungsaufgaben der zuständigen Inspektore bereits heute schon nicht unwesentlich beschnitten sind. Auch ist davon auszugehen, dass dieser Trend anhalten wird.

4.2.2.3 Auflösung von Parallelstrukturen

Zu prüfen wären aber nicht nur die Möglichkeiten zur Reduzierung der Hierarchieebenen, sondern auch solche zur Verminderung überflüssiger *vertikaler* Hierarchiestränge. In dieser Hinsicht wurde ein erster Schritt bereits gemacht: Im Zuge der gegenwärtigen Bundeswehrreform geben ja Heer, Luftwaffe und Marine einen Teil ihrer bisherigen Aufgaben an neu errichtete zentrale "Organisationsbereiche" (Streitkräftebasis, Sanitätsdienst) ab.

Es wäre zu untersuchen, ob diese Entwicklung nicht weitergeführt werden könnte. Das Ziel sollte die Auflösung *aller* "Parallelstrukturen" in den Streitkräften sein, was in letzter Konsequenz in die vollständige "Verschmelzung" aller Teilstreitkräfte münden könnte.⁵⁰ Die zu erwartenden positiven Effekte resultierten - im Rahmen dieser Studie - nicht nur aus der Reduzierung überflüssiger militärischer Hierarchien, sondern zusätzlich auch aus den größeren Erfolgchancen, die Einheitlichkeit der Inneren Führung in der Bundeswehr sicherzustellen.

⁵⁰ Das Bundeswehrmodell "200F" sieht vor, dass sämtliche Einsatzkräfte *ständig* einem *gemeinsamen* Führungskommando unterstellt werden (vgl. Groß, Revision, a.a.O., S. 42).

4.2.2.4 Einrichtung hauptamtlicher Stellvertreter-Dienstposten auf den unteren Führungsebenen

In jedem Falle notwendig erscheint die grundsätzliche Einrichtung zusätzlicher Dienstposten für hauptamtliche Stellvertreter der Einheitsführer.⁵¹ Auch auf den darunter liegenden Ebenen der Teileinheiten (Zug, Gruppe, Trupp) wäre dies, wo nicht bereits realisiert, anzustreben.

Da die bisherigen Empfehlungen in dieser Studie neben ihrer hauptsächlichen Zielsetzung, der Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen einer effektiveren Inneren Führung in der Bundeswehr, als zusätzlichen Effekt in ihrer Gesamtheit vermutlich ein nicht unwesentliches Rationalisierungs- und Einsparpotential aufweisen und gewissermaßen zur institutionellen "Entrümpelung" der deutschen Streitkräfte beitragen, würde die letztgenannte Empfehlung zur Neueinrichtung zusätzlicher Dienstposten auch keinen Verstoß gegen die selbst gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen darstellen.⁵²

4.2.3 Internationale Streitkräftestrukturen

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass sowohl die Tauglichkeit als auch die Realisierungschancen sämtlicher Maßnahmen im Rahmen nationaler Streitkräfteereformen (also auch auf dem hier behandelten Sektor) zusätzlich vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Trends der Intensivierung der internationalen militärischen Kooperation und des Wandels im Auftragspektrum der Bundeswehr bewertet werden müssen. Aus dieser erweiterten Perspektive sind theoretisch drei grundsätzliche Ansätze denkbar: erstens Einflussnahme auf die Kooperationspartner, zur Inneren Führung analoge Standards in ihren eigenen Streitkräften einzuführen, zweitens Inkaufnahme einer Nivellierung der Normen auf diesem Sektor zwischen allen kooperierenden Armeen auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners und drittens schließlich der Versuch zur Festlegung von Grenzen bei der Intensität der Zusammenarbeit.

Die erste Möglichkeit erscheint unrealistisch, die zweite unerträglich. Bleibt der dritte Weg, die Markierung einer Grenze der internationalen Kooperation, die das Resultat eines ständigen Abwägungsprozesses zwischen gesellschaftspolitischen, sicherheitspolitischen und militärischen

⁵¹ Vgl. Dieckhoff, a.a.O., S. 144.

⁵² Der vorgesehene großzügige Personalumfang der Einsatzbrigaden im Bundeswehrmodell "200F" bietet zumindest die Voraussetzung für eine solche Reformmaßnahme (vgl. Groß, Revision, a.a.O., S. 41).

Argumenten darstellt. Hier sollen nur zwei solcher möglichen Markierungspunkte zur Diskussion gestellt werden:

Erstens soll dafür plädiert werden, im Heer multinationale Führungsstrukturen auch weiterhin grundsätzlich erst von der Korpsebene an aufwärts zu etablieren.⁵³ Das bedeutet für die Masse der Soldatinnen und Soldaten, dass sich der tägliche Dienstbetrieb in der Regel auch künftig im nationalen Rahmen abwickelt. Persönliche Erfahrungen mit den Demokratie- und Menschenrechtsstandards in anderen Armeen bleiben somit die Ausnahme. Das mag auch die Versuchung reduzieren, diesbezügliche Defizite in der Bundeswehr mit dem Verweis auf eventuell noch größere Missstände in anderen Streitkräften zu relativieren und zu bagatellisieren. Der einzig legitime Orientierungspunkt für das deutsche Militär sind und bleiben die Standards einer entwickelten Demokratie.

Ein zweiter Markierungspunkt mag in der Konzentration der in dieser Studie empfohlenen Strukturveränderungen auf Institutionen, die *nicht* im Einsatz stehen, erkannt werden. Dagegen bleiben Verbände *im* Einsatz von den Empfehlungen weitestgehend ausgenommen. Dass hier mit anderen Gewichten abgewogen wurde, kann hingenommen werden - solange der Einsatz- nicht zum Normalfall wird. (Immerhin ist er ihm in den letzten Jahren bedenklich nahe gekommen.) Doch dann wären, gewissermaßen als "Kompensation", demokratische Normen im täglichen Dienstbetrieb der deutschen Streitkräfte nur umso nachdrücklicher einzufordern.

5. Fazit

Selbst innerhalb der eng gezogenen Grenzen dieser Studie zeigen sich in den deutschen Streitkräften zahlreiche strukturelle Defizite, die dazu beitragen, die Realisierung der Grundintention der Inneren Führung zu erschweren. Die substantielle Kritik am gegenwärtigen Zustand des "Markenzeichens" der Bundeswehr hat also auch aus der institutionellen Perspektive durchaus ihre Berechtigung.

Auch wenn sich die Studie insbesondere darauf beschränkt, allgemeine Lösungsansätze zur Diskussion zu stellen, darunter auch eher unkonventionelle, möglicherweise gewöhnungsbedürftige Empfehlungen, deren Voraussetzungen und potentielle Auswirkungen noch im Detail zu

⁵³ Dieselbe Schlussfolgerung auch bei Fröhling (Hans-Günther Fröhling, *Multinationale Einbindung deutscher Streitkräfte als Herausforderung der Inneren Führung?*, in: Hoffmann/Prüfert [Hrsg.], a.a.O., S. 105-117, hier S. 117).

analysieren wären, scheint durch das breite Spektrum der Ansatzpunkte doch die These gestützt zu werden, dass auf dem untersuchten Sektor relativ weite Gestaltungsräume vorhanden sind, ohne dass die finanziellen Restriktionen zwangsläufig überschritten würden.

Obwohl die vielfältigen Interdependenzen zwischen den strukturellen und den zahlreichen anderen für den Erfolg der Inneren Führung wesentlichen Faktoren einerseits auf den Charakter der Empfehlungen als Lösungsbeiträge hinweisen, gilt andererseits, dass, auch wenn einige der aufgezeigten Ansätze schließlich doch verworfen werden müssten, die verbleibenden immer noch durchaus signifikant wirksam sein könnten. Ebenso ist eine sukzessive Realisierung denkbar. Auch dies trägt zur politisch-pragmatischen Relevanz der Empfehlungen bei.

Zu den ersten Schritten etwa könnten die Aufwertung des Zentrums Innere Führung und die Stärkung der betreffenden Referate innerhalb der Führungsstäbe des Bundesministeriums der Verteidigung gehören; auch die Einrichtung der Regionalzentren sowie des empfohlenen neuen Querschnittsbereichs im Zentrum für Analysen und Studien wären kurzfristig realisierbar. In jedem Falle hilfreich erscheint eine Institutionalisierung des erwähnten Arbeitskreises, der in der permanenten Weiterentwicklung der Inneren Führung in der Bundeswehr kein lästiges Störfeuer, sondern Notwendigkeit und Chance zugleich erkennt.

Nichtstrukturelle Faktoren: einige ergänzende Überlegungen

1. Demokratie und Armee

Innere Führung bedeutet - wie oben festgestellt⁵⁴ - die Verwirklichung staatlicher und gesellschaftlicher Werte und Normen in den Streitkräften. Man könnte vielleicht auch sagen, sie bedeutet die Minimierung des zwangsläufig existierenden Spannungsfelds zwischen jeder pluralistischen, freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft einerseits und einer hierarchisch strukturierten Armee andererseits. Dann muss man allerdings

⁵⁴ Siehe oben, S. 7.

hinzufügen, dass es keinen Zweifel darüber geben kann, in welcher Weise diese Spannungen abzubauen sind, und dass es nicht um die Frage geht, inwieweit die Werte einer Gesellschaft für die Streitkräfte erträglich, sondern ausschließlich darum, ob die militärischen Normen demokratieverträglich sind. Das Leitbild des "Staatsbürgers in Uniform" impliziert dies. Der Soldat ist in erster Linie Staatsbürger und übt erst in zweiter Linie eine Tätigkeit aus, die einige seiner originären staatsbürgerlichen Rechte unter Umständen einschränkt. Es besteht nicht der geringste Grund, letzteres überzubewerten; auch viele andere Berufe - wie etwa der des Arztes, des Richters oder des Lehrers (um nur einige wenige zu nennen) - haben ihre "Besonderheiten". Ein Beruf "*sui generis*" ist für die soldatische Tätigkeit daraus jedenfalls nicht zu begründen.

Den "Zivilisierungsmöglichkeiten" von Streitkräften sind daher *a priori* keine Grenzen gesetzt. In Frage zu stellen ist vielmehr die Notwendigkeit noch bestehender soldatischer Pflichten und daraus abgeleiteter militärischer Normen. Der Abbauprozess im Spannungsfeld zwischen Gesellschaft und Militär kann insofern nicht "ausgewogen" sein; die Prioritäten liegen klar auf der Hand. Die Forderung nach einsatznaher Ausbildung der Bundeswehr etwa ist vollkommen berechtigt (denn welche Gesellschaft wollte sich den Luxus einer ineffektiven Armee leisten?), aber sie ist nicht das Maß aller Dinge, sondern ein im Rahmen des Möglichen - beispielsweise im Rahmen der rechtsstaatlichen Prinzipien - zu verfolgendes (Unter-)Ziel innerhalb eines an der verfassungsmäßigen Ordnung ausgerichteten Gesamtzielsystems.

Tatsache ist jedoch, dass sich die Bundeswehr mit dieser eindeutigen Prioritätenvorgabe auch heute noch recht schwer tut. Die einschlägige Dienstvorschrift vermittelt eher den Eindruck, als stünden die gesellschaftlichen Werte und die militärischen Erfordernisse gleichrangig nebeneinander.⁵⁵ Innere Führung reduziert sich danach bestenfalls auf die Suche nach Schnittmengen. Es widerspricht aber eindeutig dem propagierten Leitbild, wenn - wie der Vorschrift entnommen werden kann - die Armee die Werte der Gesellschaft lediglich toleriert und großzügigerweise darauf verzichtet, an sie den Maßstab militärischer Erfordernisse anzulegen, im Übrigen aber "sorgfältig prüft"⁵⁶, ob diese Werte auch für die Bundeswehr Gültigkeit haben können.

⁵⁵ Vgl. Der Bundesminister der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 10/1 "Innere Führung" vom 16.2.1993, Nr. 201, 203, 212.

⁵⁶ Ebenda, Nr. 110.

Der grundlegende Reformbedarf ist also auch aus dieser Perspektive offensichtlich. Dementsprechend können sich die nachfolgenden Empfehlungen zu ausgewählten Themenbereichen nicht auf einige "kosmetische" Korrekturen beschränken. Während einige der vorgeschlagenen Maßnahmen eher marginal sind, würden andere ebenso spürbare Einschnitte bedeuten, wie dies in struktureller Hinsicht vorgeschlagen wurde. Während einige gegebenenfalls "sofort" realisiert werden könnten, wären bei anderen umfangreichere Vorbereitungsmaßnahmen und teilweise auch Übergangsfristen notwendig. Außerdem gibt es eine Reihe relativ weitreichender Vorschläge, deren Verwirklichung einige andere der aufgeführten Diskussionspunkte automatisch mit einschließen würde. Eine diesbezügliche Systematisierung wird in diesem Beitrag nicht vorgenommen.

Innere Führung besitzt Prozesscharakter.⁵⁷ Insofern könnten auch die Erörterung und Realisierung *einzelner* Reformvorschläge als Fortschritt bezeichnet werden. Unbestritten ist allerdings, dass die Mehrzahl der aufgelisteten Einzelmaßnahmen in der Regel erst in Kombination mit anderen ihre volle Wirksamkeit entfalten würde.

Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass eine Reform der Inneren Führung sich nicht darauf beschränken kann, zu überprüfen, ob im Bundeswehralltag des Jahres 2002 die Gedanken Graf Baudissins aus den fünfziger Jahren korrekt angewandt werden. Es mag nicht völlig auszuschließen sein, dass manche Probleme, die gegenwärtig auf diesem Gebiet auftreten, nicht zuletzt daraus resultieren, dass die Intentionen des "Vaters der Inneren Führung" teilweise in Vergessenheit geraten sind oder im Einzelfall vielleicht auch bewusst ignoriert wurden. Aber seit Baudissin seine Konzeption entwarf, sind nunmehr fast 50 Jahre vergangen. Manches, was zu jener Zeit revolutionär erscheinen musste, wird man mittlerweile nur als selbstverständlich ansehen; einiges, was damals durchaus zeitgemäß und modern anmutete, ist es heute vielleicht nicht mehr. Baudissin bleibt der verdienstvolle Inspirator und seine Grundidee unverändert gültig, aber Maßstab für die Innere Führung der Zukunft kann nur der Entwicklungsstand von Staat und Gesellschaft sein, wie er sich heute darstellt.

⁵⁷ Auch diesem Umstand wird in der Realität kaum Rechnung getragen (vgl. etwa Claire Marienfeld, Werben für mehr Zivilcourage. Zur inneren Lage der Streitkräfte, in: Information für die Truppe. Zeitschrift für Innere Führung 4/1997, S. 28; vgl. demgegenüber Detlef Bald, Militär und Gesellschaft 1945-1990. Die Bundeswehr der Bonner Republik, Baden-Baden 1994, S. 58).

2. Personalauswahl

Die Nachwuchslage der Streitkräfte ist keineswegs in so erheblichem Maße von der zugrunde liegenden Wehrform (also Wehrpflichtarmee oder Freiwilligenstreitkräfte) abhängig, wie es das häufig vorgebrachte einschlägige Argument zur Beibehaltung des Status quo vielleicht vermuten ließe. Vielmehr ist sie das Resultat einer Summe von Faktoren, die alle mit der Einschätzung der Attraktivität des Arbeitgebers Bundeswehr zu tun haben (auch im Vergleich zur zivilen Konkurrenz) - also eine Gleichung mit vielen Unbekannten, in die auch potentielle negative Werbeeinflüsse wie die mit hoher Glaubwürdigkeit ihrem sozialen Umfeld übermittelten Erlebnisberichte frustrierter Grundwehrdienstleistender mit einzubeziehen wären.

Da die gegenwärtig zu konstatierenden Attraktivitätsdefizite nicht kurzfristig abzubauen sind, wird die Aufgabe der Personalgewinnung vermutlich auch in Zukunft schwierig bleiben, nahezu unabhängig von der künftigen Wehrform und selbst bei weiter reduziertem Personalumfang. Man wird zur Bedarfsdeckung daher wohl weiterhin in nicht geringem Maße auch auf Bewerber zurückgreifen müssen, die sich durch eine besondere, unreflektierte Militäraffinität auszeichnen.

Als integrationspolitisches Regulativ erscheint es daher notwendig, besonders qualifiziertes Personal mit großer Erfahrung im zivilen Berufsleben als "Seiteneinsteiger" für Leitungsfunktionen in den Streitkräften zu gewinnen. Soweit irgend möglich, sollte es die Intention sein, neben beruflicher Qualifikation auch Lebenserfahrung als eine zentrale Voraussetzung für den Dienst in der Armee zu betrachten. Der dreißigjährige Handwerksmeister etwa ist von seinen militärischen Vorgesetzten sicher nicht mehr so leicht formbar wie der Achtzehnjährige, der derzeit den Regelfall unter den Einberufenen darstellt. Der Zugewinn an Selbstbewusstsein, gefestigten Überzeugungen, Verantwortungsgefühl und vielleicht auch an gesundem Menschenverstand aber wäre, alles in allem, fraglos ein Gewinn für die Bundeswehr. Diese Korrektivmaßnahme auf allen Hierarchieebenen erscheint im Übrigen in gesellschaftspolitischer Hinsicht weitaus wirkungsvoller als die gegenwärtig praktizierte Massendurchschleusung von Grundwehrdienstleistenden, deren individuelle Möglichkeiten, in ihrer nur sechs oder neun Monaten währenden Dienstzeit irgendwelche Veränderungen zu bewirken, gegen Null tendieren.

3. Personalstruktur

Ein Verzicht auf die Wehrpflicht muss auch nicht zwangsläufig zu einer signifikanten Verringerung der (unbedingt wünschenswerten) permanenten Fluktuation zwischen Militär und zivilem Umfeld führen, sofern der Berufssoldatenanteil drastisch reduziert und die Dienstzeit der übrigen Freiwilligen auf ein vertretbares Mindestmaß reduziert würden.⁵⁸

4. Soldatische Ausbildung

Wenn es auch sicherlich zutrifft, dass die wehrpflichtigen Mannschaften in ihrer Gesamtheit über die Jahrzehnte das Bild der Bundeswehr mit geprägt haben, so gilt dies doch ebenso für die Unteroffiziere und erst recht für die Offiziere, welche ja die entscheidenden Dienstposten innerhalb der militärischen Hierarchie besetzen. Deren Einstellungen und berufliche Qualifikation sind für das Selbstverständnis der Armee daher fraglos die relativ gewichtigsten Faktoren. Das Ausbildungssystem der Offiziere hat deshalb zweifellos eine gewisse Zentralität bei der Frage der gesellschaftlichen Integration der Streitkräfte.

Hier scheint ebenfalls ein Paradigmenwechsel angebracht. Das neue Leitbild müsste viel mehr als bisher der umfassend gebildete, nachdenklich-problemorientierte, vielleicht auch allgemein lebenserfahrenere Offizier darstellen, allein schon, um dem künftig erheblich erweiterten beruflichen Spektrum besser Rechnung tragen zu können, in dem die "generelle Kompetenz"⁵⁹ vermutlich eine sehr viel größere Rolle spielen wird als bisher. Was aber unter diesem rein militärfachlichen Aspekt im Einzelnen vielleicht noch kontrovers diskutiert werden kann (beispielsweise Fähigkeit zum wissenschaftlich-analytischen Arbeiten versus Fähigkeit zur Entschlussfassung und zum Handeln unter Zeitdruck oder Persönlichkeitsreife versus körperliche Leistungsfähigkeit), ist im Hinblick auf den Integrationsaspekt eindeutig: Hier spricht alles für den wissenschaftlich-zivil geprägten Offizier.

Daraus resultiert zweierlei: Für *jeden* Offizier ist ein wissenschaftliches Studium obligatorisch, und dieses Studium muss *am Beginn* der gesamten Offiziersausbildung stehen. Die Studiendauer und damit auch die erreichbare akademische Qualifikation könnten sich dabei an der Verpflichtungsdauer orientieren. Unabhängig davon sollte das Studium, falls es

⁵⁸ Vgl. Groß, Revision, a.a.O., S. 44.

⁵⁹ Detlef Bald, Wo ist sie geblieben, die gebildete Persönlichkeit in Uniform?, in: Frankfurter Rundschau vom 24.2.1998, S. 7.

naturwissenschaftlich-technischer Art ist, eine umfangreiche sozialwissenschaftliche Komponente enthalten, die auch angemessene Prüfungsrelevanz hat. Als Alternative zur Bundeswehruniversität soll dem angehenden Offizier grundsätzlich das Studium an einer zivilen Universität offen stehen. Im Gegenzug sollten die Universitäten der Bundeswehr auch interessierten zivilen Studenten und Studentinnen geöffnet werden. Ohne erfolgreich absolviertes Studium dürfte keinesfalls die Übernahme zum Berufsoffizier möglich sein.

Auch wenn vor und während der Studienzeit kurze militärische Ausbildungsabschnitte (Grundausbildung, Truppenpraktika) vor- bzw. eingeschoben würden, wäre die vorwiegend wissenschaftlich-zivile Prägung in dieser wichtigen Lebensphase nicht in Frage gestellt. Die an diese Phase anschließende militärische Ausbildung würde sich an einen Adressaten richten, der - wie im vorangegangenen Kapitel in anderem Zusammenhang schon angedeutet - bereits mit einigem Selbstbewusstsein und Lebenserfahrung ausgestattet und weit eher als bisher zu konstruktiver Kritik in der Lage wäre.

Auch nach dieser wissenschaftlich-zivilen Prägungsphase sollten im Verlauf der weiteren Ausbildung (und überhaupt während der gesamten Dienstzeit) zivile Bildungseinrichtungen - soweit sie geeignet sind - für die Soldaten genutzt werden. Weiterhin wäre es wünschenswert, vor allem Berufssoldaten regelmäßig Praktika in zivilen Behörden oder Betrieben absolvieren zu lassen; vielleicht würden sich im Austausch dazu auch zivile Führungskräfte für ein adäquat ausgestaltetes Betriebspraktikum in den Streitkräften interessieren.

Für die politische Bildung in der Bundeswehr sollte, wo immer möglich, auf zivile Dozenten mit entsprechenden Qualifikationen zurückgegriffen werden. Damit könnte auch eher einer wiederholten Anmahnung der ehemaligen Wehrbeauftragten entsprochen werden, "mit den Bemühungen um eine Verbesserung der politischen Bildung fortzufahren."⁶⁰

Von ganz besonderer Bedeutung schließlich erscheint es, dass der Inneren Führung innerhalb der soldatischen Gesamtausbildung derselbe Stellenwert beigemessen wird wie der militärischen Führungslehre. Dies gilt nicht nur

⁶⁰ Deutscher Bundestag/13. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte. Jahresbericht 1997 (39. Bericht), Drucksache 13/10.000 vom 3.3.1998, S. 5.

hinsichtlich des Umfangs des vermittelten Ausbildungsstoffes und der Ausbildungsdauer, sondern auch bezüglich der Prüfungsrelevanz.⁶¹

5. Verwendungsplanung

Möglicherweise würde es sich bereits positiv auswirken, wenn zumindest jeder Berufssoldat der Bundeswehr im Laufe seiner Dienstzeit eine obligatorische Verwendung an einer "Schnittstelle" zwischen Streitkräften und Gesellschaft durchlaufen würde, beispielsweise als Presse- oder Jugendoffizier bzw. -unteroffizier. Allein der damit verbundene "Perspektivenwechsel" könnte das Verständnis für neue gesellschaftliche Entwicklungen und Strömungen weiter fördern.

Noch viel wichtiger aber wäre es zu prüfen, ob nicht auch auf militärischen Dienstposten Teilzeitarbeit möglich ist. Das wäre überhaupt die Integrationsmaßnahme *par excellence*. Wer entspräche dem Leitbild des Staatsbürgers in Uniform besser als jemand, der einige Jahre lang gleichzeitig einer zivilen und einer militärischen Berufstätigkeit nachgeht?

Natürlich kann man einen militärischen Einsatz nicht mit Halbtagskräften durchführen; man müsste nach intelligenteren, flexibleren Lösungen suchen. Diese können innerhalb der Streitkräftebasis anders aussehen als in den Einsatzverbänden - und in einem Verband unmittelbar vor oder während eines Einsatzes wiederum anders als in einem, der eben von einem Einsatz zurückgekehrt ist. Im Verlauf eines im Sinne der Inneren Führung idealtypischen Werdegangs eines Berufssoldaten jedenfalls sollte jede zweite bis dritte Verwendung auf einen Dienstposten führen, auf dem Teilzeitarbeit geleistet wird.

Daneben erscheint noch eine weitere Forderung bedeutsam: Führungsverwendungen in der Truppe (in allererster Linie als Einheitsführer) sollten ausschließlich solche Soldaten erhalten, die zuvor bereits ausreichende Erfahrungen in einer entsprechenden (hauptamtlichen) Stellvertreterfunktion sammeln konnten. Wo solche Dienstposten derzeit noch nicht vorhanden sind, müssen sie mit Vorrang eingerichtet werden.⁶² Damit würde eher als bisher vermieden, dass militärische Untergebene als Versuchspersonen für Vorgesetzte erhalten müssen, die sich selbst noch in der Lernphase befinden. Gleichzeitig würde durch eine solche institutionelle

⁶¹ Zu den damit verbundenen institutionellen Konsequenzen vgl. oben, S. 18f.

⁶² Vgl. oben, S. 26.

Maßnahme die "Vorgesetztendichte" erhöht und die Möglichkeit zur Dienstaufsicht erheblich verbessert. Schwachstellen bei der praktischen Umsetzung der Konzeption der Inneren Führung im militärischen Alltag könnten auf diese Weise eher behoben oder zumindest leichter erkannt werden.

6. Militärische Normen

Variable zur gesellschaftlichen Integration von Streitkräften lassen sich aber auch außerhalb des bisher betrachteten Bereichs der Personalplanung ausmachen: Streitkräfte haben einen spezifischen Auftrag, aus dem sich bestimmte militärische Normen ableiten. Allerdings erweisen sich letztere in der Realität oft über lange Zeiträume hinweg als äußerst resistent, und zwar selbst dann, wenn man bereits unter rein militärfunktionalen Gesichtspunkten schon längst über ihre Zweckmäßigkeit diskutieren könnte. Noch wichtiger aber ist es, sie ständig kritisch auf ihre Demokratieverträglichkeit zu überprüfen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zuallererst ganz grundsätzlich die Frage, ob in den Streitkräften das Prinzip von Befehl und Gehorsam wirklich in seinem traditionellen Ausmaß erforderlich ist oder ob man nicht in weiten Bereichen des alltäglichen militärischen Dienstbetriebes darauf verzichten könnte.⁶³ Im Einsatz und während der dafür notwendigen Übungen muss der Vorgesetzte selbstverständlich mit dem Anspruch auf Gehorsam befahlen können; ansonsten aber müsste er seine Untergebenen führen, indem er sie motiviert und von der Notwendigkeit seiner Anweisungen überzeugt.

Parallel dazu sollte die Fülle an Vorgesetzeneigenschaften, die in der Bundeswehr gegenwärtig üblich sind, drastisch eingeschränkt werden. Vorgesetztenbefugnisse dürften sich ausschließlich aus der Dienststellung ableiten lassen. "Vorgesetzte aufgrund des Dienstgrades"⁶⁴ sind in jeder Hinsicht überflüssig.⁶⁵

Soldaten müssen für den Einsatzfall bestmöglich ausgebildet und im Einsatz richtig geführt werden. Die Rolle des militärischen Vorgesetzten als Führer und Ausbilder ist also unumstritten. Doch hat er daneben auch eine

⁶³ Vgl. oben, S. 23f.

⁶⁴ Verordnung über die Regelung des militärischen Vorgesetztenverhältnisses (VVO) §4, in: Der Bundesminister der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 14/5 "Soldatengesetz" vom 21.8.1978.

⁶⁵ Vgl. oben, Anm. 47.

Erziehungsfunktion zu beanspruchen? Das ist zumindest diskussionswürdig. Der in der Bundeswehr propagierte Begriff der "Erwachsenenerziehung"⁶⁶ erscheint jedenfalls nicht unproblematisch. Mit dem Begriff ist ja in der Regel die Vorstellung von einer gewissen Unmündigkeit dessen verbunden, der erzogen werden soll. Konsequenterweise kann zwischen diesem und seinem "Erzieher" prinzipiell auch keine gleichberechtigte Beziehung herrschen, was etwa im Verhältnis eines Kindes zu seinen Eltern ("Erziehungsberechtigte") oder auch eines Schülers zu seinem Lehrer absolut einleuchtend und sinnvoll ist. Aber in Bezug auf den "Staatsbürger in Uniform" ist eine solche Relation völlig unangemessen. Welcher andere Arbeitgeber nähme im Übrigen ein solches Recht gegenüber seinen Mitarbeitern in Anspruch? Allein der Gedanke ist absurd. Damit aber stellt sich die Frage, inwieweit das Militär in Deutschland überhaupt in der Gegenwart angekommen ist.

Doch nicht nur der Begriff selbst und das grundlegende Konzept wirken seltsam antiquiert, auch manche Einzelmaßnahmen in der Durchführung wirken in hohem Maße unzeitgemäß, wie etwa das Abfordern einer "schriftlichen Ausarbeitung"⁶⁷ oder das "Versagen von Nachtausgang"⁶⁸ bei mangelhafter Ausführung des Dienstes.

Desgleichen sieht auch die gültige Wehrdisziplinarordnung teilweise sehr anachronistisch anmutende Maßnahmen vor, etwa eine "Ausgangsbeschränkung", bei der es dem Soldaten - für die Dauer von bis zu drei Wochen - verboten ist, "die dienstliche Unterkunft ohne Erlaubnis zu verlassen".⁶⁹

Zahlreiche Beeinträchtigungen seiner Grundrechte erfährt aber *jeder* Soldat, auch wenn er sich nichts hat zuschulden kommen lassen. Das "Leben in der militärischen Gemeinschaft" ist - trotz aller Liberalisierungsmaßnahmen im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte - nach wie vor mit vielen Restriktionen belastet, die verfassungsrechtlich bedenklich und zudem auch militärfunktional überflüssig sind. So unterliegen Soldaten teilweise dem "Zapfenstreich", d.h. sie "haben sich bis 23.00 Uhr ins Bett zu begeben",⁷⁰ wobei der Disziplinarvorgesetzte "Nachtausgang gewähren" kann, wenn es die "Erfordernisse der Einsatzbereitschaft" zulassen.⁷¹ Ohne Zweifel ist ein

⁶⁶ Erlass "Erzieherische Maßnahmen", Nr. 1, in: Der Bundesminister der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 14/3 "Wehrdisziplinarordnung und Wehrbeschwerdeordnung" vom 28.7.1972, B160.

⁶⁷ Ebenda, Nr. 603a.

⁶⁸ Ebenda, Nr. 703a.

⁶⁹ Wehrdisziplinarordnung (WDO) §21, in: ZDv 14/3, a.a.O., B101, S. 16.

⁷⁰ Bundesministerium der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 10/5

"Leben in der militärischen Gemeinschaft" vom 22.12.1993, Nr. 220.

⁷¹ Ebenda, Nr. 221.

ausgeruhter Soldat dienstlich begründbar und in vielen Fällen (erst recht im Einsatzfall) sogar unbedingt notwendig; die Anordnung von Ruhezeiten wird ja auch als "Erfordernis der Fürsorge"⁷² verstanden. Aber Fürsorge und Entmündigung liegen oft nicht sehr weit voneinander entfernt, so dass man die Angemessenheit derartiger Maßnahmen genau abwägen muss. Auch in vielen anderen beruflichen Tätigkeiten spielt die strikte Einhaltung von Ruhezeiten eine durchaus wichtige Rolle - in der Zivilluftfahrt etwa oder überhaupt auf dem Sektor des öffentlichen Verkehrswesens. Niemand aber käme auf den Gedanken, für Piloten, Fluglotsen, Lokführer usw. *vergleichbare* Fürsorgemaßnahmen anzuordnen und sogar zu *überwachen*, sondern man setzt - in der Regel mit Recht - in weiten Bereichen auf die Eigenverantwortung der Betroffenen. Warum sollte das in der Bundeswehr (erst recht, wenn diese aus lauter Freiwilligen bestünde, die ja ihren Arbeitsplatz behalten wollen) nicht funktionieren?

Übrigens lässt bereits die Diktion in den einschlägigen Vorschriften darauf schließen, dass der Soldat von der militärischen Führung kaum als mündiger Bürger - entsprechend dem Leitbild des "Staatsbürgers in Uniform" - eingeschätzt wird. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung, nach der "die Soldaten selbständig zum Essen gehen"⁷³. Offensichtlich wird dies nicht als Selbstverständlichkeit angesehen, wenn es explizit aufgeführt werden muss. Auch der Begriff des "freien Ausgangs"⁷⁴ erweckt unwürdige Assoziationen.

Unbedingt zeitgemäß erscheint eine grundsätzliche Aufhebung des Kasernierungszwangs von Soldaten. Eine solche Maßnahme wäre zweifellos von zentraler Bedeutung in dem Bemühen, die gesellschaftliche Integration des Militärs voranzutreiben. Viele der bisher erwähnten Anachronismen würden ja damit automatisch ebenfalls gegenstandslos werden.

Weiterhin könnten - übrigens auch ohne jegliche Einbußen hinsichtlich der militärischen Effizienz - fast alle formaldienstlichen Vorschriften grundsätzlich gestrichen werden. Irgendwelche funktionalen Erfordernisse für das Erlernen einer "Grundstellung" des Soldaten, bei der sogar der Winkel zwischen den Fußspitzen durch eine Vorschrift festgelegt ist,⁷⁵ sind nicht erkennbar. Auch die Notwendigkeit eines "Gleichschritts"⁷⁶ marschierender Soldaten in einer vollmotorisierten Armee des 21. Jahrhunderts darf be-

⁷² Ebenda.

⁷³ Ebenda, Nr. 216.

⁷⁴ Ebenda, Nr. 217.

⁷⁵ Vgl. Der Bundesminister der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 3/2 "Formaldienstordnung" vom 2.2.1987, Nr. 201.

⁷⁶ Ebenda, Nr. 210, 211.

zweifelt werden. In diesem Zusammenhang könnte man ferner den "militärischen Gruß"⁷⁷ anführen. Dass mit derartigen Formalitäten "Verhaltenssicherheit"⁷⁸ gewonnen werden kann, ist nicht nachvollziehbar; zumindest für alle neu in die Streitkräfte eintretenden Soldaten erzeugen sie nur hochgradige Unsicherheit. Und inwiefern solche Bestimmungen, der einschlägigen Dienstvorschrift zufolge, die "Motivation der Soldaten stärken"⁷⁹ sollen, bleibt ebenfalls rätselhaft. Geradezu absurd aber ist die Vorstellung, die Pflege derartigen Formalitäten trage "zur Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft bei".⁸⁰ Viel eher werden damit Unterschiede zwischen militärischen und den in der übrigen Gesellschaft üblichen Umgangsformen betont oder konstruiert.

Am deutlichsten wird dies vielleicht am Beispiel der "Feierlichen Gelöbnisse". Wirken sie nicht in besonderem Maße anachronistisch, für den unvoreingenommenen Betrachter befremdlich und für die Betroffenen vielleicht sogar ein wenig unwürdig? Wenn nämlich Soldaten gezwungen werden, sich einheitsweise, mechanisch und in starrer Körperhaltung, gleichsam marionettenhaft zum Einsatz ihres Lebens zu verpflichten, dann widerspricht dies dem tiefen Ernst einer Situation, in der Nachdenklichkeit und Selbstprüfung weit angebrachter wären als ein drillmäßig eingeübtes Ritual, welches das Leitbild des "Staatsbürgers in Uniform" in geradezu grotesker Weise konterkariert.

7. Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen, insbesondere aber die Beispiele unzeitgemäßer militärischer Normen, lassen, so unvollständig sie auch sein mögen, doch einige Aufschlüsse über das offensichtlich bundeswehrintern zugrunde liegende Soldatenbild zu, das mit dem offiziell propagierten Leitbild wenig zu tun hat. Das beeinträchtigt nicht nur, weil es intellektuelle Potentiale brachliegen lässt, die Effektivität der Armee; es ist auch einer entwickelten Demokratie nicht angemessen. Den Reformbedarf auf diesem Gebiet nicht erkannt oder als weniger wichtig eingestuft und beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten ungenutzt gelassen zu haben, zählt wohl zu den unbegreiflichsten Versäumnissen, die der politischen und militärischen Führung in den letzten Jahren angelastet werden müssen.

⁷⁷ Der Bundesminister der Verteidigung, Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 10/8

⁷⁸ "Militärische Formen und Feiern der Bundeswehr" vom 3.6.1983, Nr. 613-615.

⁷⁹ Der Bundesminister der Verteidigung/FüS I 3, Richtlinien zum Traditionsverständnis und zur Traditionspflege in der Bundeswehr vom 20.9.1982, Nr. 10.

⁸⁰ ZDv 10/8, a.a.O., Nr. 503.

Ebenda, Nr. 504.