



Bundesministerium für  
Landesverteidigung

# **Zwischenbericht der Expertenkommission beim BMLV**

zur Prüfung einer allfälligen Umstellung  
des Bundesheeres  
auf ein Freiwilligensystem.  
(EXPERKOM)

WIEN, im April 2001

## **Vorwort des Vorsitzenden**

Der Expertenkommission zur Prüfung einer allfälligen Umstellung des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) auf ein Freiwilligensystem wurde seitens des Bundesministers für Landesverteidigung in Verfolgung der im Programm der Bundesregierung enthaltenen Zielsetzungen die Aufgabe gestellt, bis zum Ende des Jahres 2000 einen Bericht zu erstellen, der Grundlagen für eine allfällige Umstellung des Wehrsystems in ÖSTERREICH liefert, bzw. die Konsequenzen eines derartigen Schrittes aufzeigt. Dazu liegt nunmehr ein Zwischenbericht mit wesentlichen Ergebnissen der bisherigen Arbeit der Expertenkommission vor. Dabei war von den derzeitigen legislativen und strukturellen Rahmenbedingungen auszugehen, wobei insbesondere die geltende, verfassungsrechtlich determinierte Auftragslage und Aufgabenzuweisung an das Österreichische Bundesheer (ÖBH) zu berücksichtigen war. Da gleichzeitig im Auftrag der Bundesregierung durch eine andere Kommission Fragen der zukünftigen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin der Republik ÖSTERREICH bearbeitet wurden und noch werden, wird es erforderlich sein, die Ableitung der zukünftigen Aufgaben des ÖBH und der sich daraus ergebenden Organisation, Personalstärke und Ausrüstung unter Bedachtnahme auf die zukünftig zu erwartenden Rahmenbedingungen nach Vorliegen der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin vorzunehmen. Eine entsprechende Erfüllung der gegenwärtig an das ÖBH gestellten Anforderungen ist in personeller Hinsicht ohne die Beibehaltung des Systems der allgemeinen Wehrpflicht nicht gewährleistet.

Die politischen Entscheidungen zur zukünftigen Sicherheitspolitik der Republik ÖSTERREICH vor allem hinsichtlich des konkreten Ausmaßes der Integration in ein übergeordnetes, europäisches oder transatlantisches System der Kooperation in Fragen der Sicherheit und Verteidigung werden daher abzuwarten sein, bevor Empfehlungen von Experten hinsichtlich einer allfälligen Umstellung des Wehrsystems auf ein Freiwilligenheer oder eine geeignete Mischform zwischen hohem Anteil an Freiwilligen und einer Fortsetzung der allgemeinen Wehrpflicht mit allenfalls geänderten Rahmenbedingungen abgegeben werden können. Aus den Erfahrungen von Streitkräften, die diese Umstellung vollzogen haben sowie der Beurteilung der gegenwärtigen Situation in der sich das ÖBH hinsichtlich seiner Ausrüstung und

budgetären Dotierung befindet, ist ableitbar, dass eine erfolgreiche Umstellung erhöhter finanzieller, materieller und legistischer Kraftanstrengungen sowie eines gesteigerten Maßes an Planungssicherheit bedürfen wird.

Der vorliegende Zwischenbericht hat sich am Auftrag orientiert und ist auf die Zielsetzung ausgerichtet. Daher ist dieser Zwischenbericht kein Bericht über den gegenwärtigen Zustand des ÖBH oder die aktuelle Einsatzbereitschaft und –fähigkeit zur Aufgabenerfüllung durch die Kräfte und Mittel der militärischen Landesverteidigung.

Als Vorsitzender der Kommission danke ich allen Mitgliedern der Kommission, den Vorsitzenden und Mitarbeitern in den neun Beiräten sowie allen beteiligten Angehörigen der verschiedensten Dienststellen und Organisationen außerhalb und innerhalb des ÖBH für ihre Mitarbeit und die tatkräftige und umfassende Zusammenarbeit, ohne die es nicht möglich gewesen wäre, diese überaus komplexen Sachverhalte in so knapper und aussagekräftiger Form zu erarbeiten.

Wien, 16. Februar 2001

Der Vorsitzende:

Horst PLEINER, General  
Generaltruppeninspektor

# **Kurzfassung des Zwischenberichts**

Diese, dem Zwischenbericht vorangestellte Kurzfassung, soll ein gerafftes Bild des Erkenntnisstandes vermitteln und eine überblicksartige Gesamtschau bieten. Es wird jeder Abschnitt des Kapitels „Grundlagen und Rahmenbedingungen“ in seinen Kernaussagen dargestellt.

## **Absatz 1**

EUROPA bildet eine Region zunehmender Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität. Zur Sicherung dieser Stabilitätszone bedarf es schwergewichtsmäßig nicht mehr der Landesverteidigung als einzelstaatlich betriebene nationale Individualaufgabe, sondern vielmehr eines Systems sicherheits- und verteidigungspolitischer Kooperation im europäischen Verbund sowie der Stabilisierung des europäischen Umfeldes. ÖSTERREICHS sicherheitspolitische Strategie muss deshalb an der Vertiefung seiner Einbindung in den gesamteuropäischen Sicherheitsverbund orientiert und zur Teilnahme an Maßnahmen der Friedenssicherung im Sinne des Art. 23f B-VG ausgerichtet sein.

## **Absatz 2**

Die Republik ÖSTERREICH wird nach derzeitiger Einschätzung für die absehbare Zukunft keiner Gefahr einer direkten Aggression konventioneller Streitkräfte ausgesetzt sein. Länderübergreifende Bedrohungen mit Luftkriegsmitteln und subkonventionelle Bedrohungen, auch mit atomar-biologisch-chemischen und anderen technologischen Kampfmitteln, aus unterschiedlichsten politischen Motiven sind derzeit zwar wenig wahrscheinlich, aber auch nicht auszuschließen. Eine Bewältigung derartiger Bedrohungsszenarien erscheint nur im europäischen Verbund möglich. Darüber hinaus werden für die territoriale Sicherheit eigene Kapazitäten verfügbar sein müssen. Der österreichische Solidaritätsbeitrag im Rahmen des europäischen Sicherheitsverbundes wird sowohl in quantitativer, als auch insbesondere in qualitativer Hinsicht tendenziell größer. Derzeit hat die Republik ÖSTERREICH Kräfte in der Stärke von 3.500 Soldaten/innen in die europäische Eingreiftruppe angemeldet, von denen maximal 2.000 gleichzeitig im Ausland eingesetzt werden sollen.

### **Absatz 3**

Die seit dem Ende des Kalten Krieges geänderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in EUROPA veranlassten eine Reihe europäischer Staaten die allgemeine Wehrpflicht aufzugeben und ihr Wehrsystem auf ein Freiwilligenheer umzustellen. Deren Erfahrungen zeigen, dass die Umstellung gut strukturierter, finanziell entsprechend bedeckter und modern ausgerüsteter Wehrpflichtigenarmeen auf ein Freiwilligensystem keine Einsparungen zulässt, sondern vielmehr einer erheblichen Aufstockung des Verteidigungshaushaltes bedarf. Auch unter ausgezeichneten Rahmenbedingungen wie angemessene Entlohnung, Berufsförderung und entsprechende Wohnversorgung erreichen diese Staaten oft nicht die für die Streitkräfte, insbesondere für die Bodentruppen, erforderlichen Freiwilligenzahlen.

### **Absatz 4**

Der derzeitige Auftrag an das ÖBH ist in der Bundesverfassung festgeschrieben und verlangt die Fähigkeit zur militärischen Landesverteidigung, die Leistung von Assistenzen auf Anforderung durch die zivilen Behörden sowie die Fähigkeit zu Einsätzen für friedensunterstützende Maßnahmen im Rahmen des internationalen Krisenmanagements.

### **Absatz 5**

Die derzeit aus dem Auftrag an das ÖBH abgeleiteten Anforderungen verlangen die Fähigkeit zur Bewältigung begrenzter Aufgaben durch reaktionsfähige Präsenzkräfte. Bei höheren Anforderungen bedarf es der personellen Auffüllung auf die erforderliche Personalstärke im Wege der Mobilmachung. Abgesehen davon sollte das ÖBH auf Grund der bestehenden Anforderungen über Verbände mit der Fähigkeit zur Gefechtsführung auf modernem technologischem Niveau in einer durchsetzungsfähigen Größenordnung samt der dazu erforderlichen Versorgung, Unterstützung und Kommunikation verfügen.

### **Absatz 6**

Die zur Wahrnehmung der militärischen Landesverteidigung aus den militärstrategischen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen ableitbaren Aufgaben werden mit abnehmender Wahrscheinlichkeit wie folgt zu erfüllen sein:

- Luftraumüberwachung;

- Friedensunterstützende Einsätze einschließlich humanitärer und Katastrophenhilfe im Ausland;
- Host Nation Support;
- Sicherungsoperation;
- Luftraumsicherungsoperation;
- Raumschutzoperation;

Für die beiden folgenden Aufgaben wird die Wahrscheinlichkeit des Eintretens derzeit als überaus gering beurteilt. Sie können aber, zumindest solange ÖSTERREICH nicht in ein übergeordnetes Sicherheits- und Verteidigungssystem integriert ist, nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden:

- Luftverteidigungsoperation zur Verhinderung der Einbeziehung österreichischen Gebietes, insbesondere des Luftraumes, in fremde militärische Auseinandersetzungen;
- Abwehroperation zur Verhinderung der Einbeziehung österreichischen Gebietes in fremde militärische Auseinandersetzungen oder bei direkt gerichteten Angriffen bis zum Wirksamwerden internationaler Maßnahmen.

Assistenzeinsätze zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs sowie zu sicherheitspolizeilichen Zwecken (insbesondere Grenzüberwachung und Objektschutz) stellen nach den gegebenen gesetzlichen Bestimmungen „Sekundäraufgaben“ des ÖBH dar. Assistenzeinsätze stellen somit nur mittelbar Kriterien für die Struktur der Streitkräfte dar, obwohl der nationale Stellenwert dieser Assistenzen als hoch eingeschätzt werden muss.

#### **Absatz 7**

Mit der gegenwärtigen Struktur des ÖBH erscheinen ausreichend und gleichzeitig erfüllbar: die Luftraumüberwachung, der Host Nation Support, die Sicherungsoperation sowie die Mitwirkung an friedensunterstützenden Einsätzen etwa in der derzeitigen Qualität und dem für das Jahr 2001 vorgesehenen, reduzierten Umfang. Darüber hinaus sind, abhängig von der Inanspruchnahme des ÖBH durch die genannten Aufgaben, Assistenzen leistbar. Die Abwehr eines umfassenden militärischen Angriffes gegen ÖSTERREICH ist mit dem vorhandenen

ÖBH nicht bewältigbar. Die Erfüllung dieses Sicherheitserfordernisses wäre nur im Rahmen eines Systems kollektiver Verteidigung denkbar.

#### **Absatz 8**

Eine entsprechende Erfüllung der gegenwärtig an das ÖBH gestellten Anforderungen ist in personeller Hinsicht derzeit ohne die Beibehaltung des Systems der allgemeinen Wehrpflicht nicht gewährleistet. Andererseits gibt es immer mehr Aufgaben, die von Wehrpflichtigen nicht oder nicht im optimalen Ausmaß erfüllt werden können. Daher wird, insbesondere zur Erfüllung der Präsenzaufgaben sowie zur Bereitstellung der für multinationale Aktivitäten eingemeldeten Truppenstärke als Beitrag zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der Anteil von zeitlich befristeten Freiwilligen insbesondere in der Mannschaftsebene deutlich zu erhöhen sein.

#### **Absatz 9**

Mit der Schaffung eines erhöhten Freiwilligenanteils wird eine grundlegende Umstrukturierung der Ausbildungsinhalte und Ausbildungsabläufe notwendig. Darüber hinaus muss aber auch danach getrachtet werden, das auf hohem Standard befindliche Ausbildungsniveau der Offiziere und Unteroffiziere zu halten und in Teilbereichen auszubauen. Die Bewältigung dieser Aufgabe erscheint grundsätzlich möglich, wird aber zusätzlicher, erheblicher Aufwendungen bedürfen.

#### **Absatz 10**

Die Implementierung eines Freiwilligensystems führt zu Auswirkungen auf die Infrastruktur. Um einer entsprechenden Unterbringung der Soldaten/innen gerecht zu werden, ist der Bestand an Kasernenquartieren zu erhöhen und auf zeitgemäßen Wohnstandard anzuheben. Um die Mobilität zu erhöhen, ist die familiäre Wohnversorgung für Soldaten/innen anzubieten.

#### **Absatz 11**

Die Aufgabenerfüllungskapazität im Rahmen internationaler Einsätze für die Dauer eines Jahres ist nur durch eine entsprechende Rotation der Präsenzkräfte sicherzustellen. Dies bedingt die Verfügbarkeit zumindest des doppelten Umfanges der für derartige Einsätze vorgesehenen Kräfte. Soll ein derartiger Einsatz jedoch über längere Zeit fortgeführt werden, ergibt

sich daraus zumindest die Vorbereitung der vierfachen Stärke unter der Vorgabe, dass ein Soldat nur einmal in zwei Jahren ins Ausland entsandt werden soll.

### **Absatz 12**

In den westeuropäischen Staaten wird im Verteidigungsbudget ein Verhältnis Personal- zu Betriebs- und Investitionsaufwand in der Höhe von 52 % zu 48 % angestrebt. Der Landesverteidigungsplan aus 1977/83 sowie die jüngst vorgelegte Weizsäcker-Studie für die Bundeswehr sehen das Verhältnis 45 % Personal, 25 % Betrieb und 30 % Investition als Idealvorstellung an, wobei die Basis dafür ein Wehrpflichtigenheer mit Miliz-Komponente ist. Das ÖBH hat derzeit Personalkosten von 13,6 Mrd. ATS. Legt man diese Summe als 48 % eines Budgets zugrunde und rechnet noch den erforderlichen Aufwand für den militärischen Hochbau hinzu, ergäbe das einen Mittelbedarf von ca. 27,55 Mrd. ATS, also etwa 1 % BIP. Dazu wäre noch der Aufwand für den Abbau des Investitionsrückstaues hinzuzurechnen. Im internationalen Vergleich der Verteidigungsausgaben würde sich ÖSTERREICH damit nach wie vor **unter** dem Durchschnitt der EU-Länder befinden, der im Jahr 2000 2,05 % des BIP betrug.

### **Absatz 13**

Aus sozialwissenschaftlicher und gesellschaftspolitischer Sicht ist ein Trend zum Abgehen von der allgemeinen Wehrpflicht und zur Bejahung eines Freiwilligenheeres erkennbar. Für den Fall einer tatsächlichen Umstellung ist jedoch die Versachlichung des sicherheitspolitischen Diskurses und gezielte Öffentlichkeitsarbeit zur Akzeptanz dieses Wehrsystems nötig. Durch entsprechende Rahmenbedingungen und ein wirksames Werbungs- und Anreizsystem muss das notwendige Freiwilligenaufkommen sichergestellt werden. Des Weiteren ist die intensive Bewerbung des Berufs- und Betätigungsfeldes „Bundesheer“ eine unabdingbare Maßnahme für ein Erreichen des erforderlichen Streitkräfteumfangs in der entsprechenden Qualität. Eine Umstellung kann dabei nur Schritt für Schritt mit Wirksamwerden der Anreizsysteme erfolgen, um die Kontinuität der Auftragserfüllung nicht zu gefährden.

### **Absatz 14**

Aus einem Abgehen von der allgemeinen Wehrpflicht würden, unbeschadet regionaler Auswirkungen, wie sie sich etwa aus Kasernenschließungen ergäben, keine den gesamtstaatlichen Wirtschaftsprozess erheblich beeinflussenden Faktoren erwachsen. Dies gilt

sinngemäß auch für Zivildienstler, deren Ausfall jedoch über Jahre hinweg Lücken bei Sozialdiensten hinterläßt. Der Beginn eines allfälligen Abgehens von der allgemeinen Wehrpflicht wäre vorzugsweise in Zeiten anzusetzen, in denen ein Überschuss an Arbeitskräften auf dem zivilen Arbeitsmarkt verfügbar ist, weil die Werbevoraussetzungen für die Streitkräfte in Zeiten einer allgemeinen Arbeitskräfteknappheit besonders schlecht sind. Als Umstellungszeitraum wäre, wie internationale Streitkräfteerfahrungen zeigen, etwa eine Dekade vorzusehen. Der gegenwärtige Zeitpunkt ist wegen der herrschenden Arbeitskräfteknappheit denkbar ungünstig. Eine Entschärfung dieser Situation ist auch in naher Zukunft nicht zu erwarten.

#### **Absatz 15**

Ein allfälliger Umstieg auf ein Freiwilligenheer bedarf aus legislativer Sicht umfangreicher Änderungen sowohl auf verfassungsrechtlicher, als auch einfachgesetzlicher Ebene. Insbesondere würden eine Anpassung der Aufgaben des ÖBH, die Einrichtung eines eigenen Dienstrechtes sowie in diesem Zusammenhang die Abschaffung des Freiwilligkeitsprinzips bei Entsendungen zu Auslandseinsätzen entsprechende Modifikationen speziell auch auf der Ebene der Bundesverfassung erforderlich machen.

#### **Absatz 16**

Die Implementierung eines Freiwilligensystems zur Bewältigung der gestellten Aufgaben bedarf umfassender Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Dienstes im ÖBH. Dies gilt vor allem für die Erfüllung der gestellten Aufgaben im Rahmen internationaler Einsätze. Maßnahmen wie eine arbeitsmarktgerechte Bezahlung, Sicherstellung der Wohnversorgung, Förderung der beruflichen Reintegration nach Beendigung des Militärdienstes, Verbesserung des ausrüstungsmäßigen Qualitätsstandards des ÖBH sowie eine Imagesteigerung des Soldatenberufes, erscheinen zur Gewinnung einer entsprechenden Anzahl an Freiwilligen unabdingbar. Diesbezügliche Maßnahmen werden aber bereits im derzeitigen System vorzusehen sein.

#### **Absatz 17**

Das FESSEL-GfK Institut für Marktforschung Ges.m.b.H wurde mit der Durchführung einer Arbeitsmarktstudie zum Thema „Freiwilligenheer“ beauftragt. Die Umfrage ist bereits abgeschlossen und die Ergebnisse liegen in Tabellenbänden vor. Derzeit werden die Detailaus-

wertungen durch das FESSEL-Institut vorbereitet. Erste Auswertungen haben ergeben, dass speziell im Mannschaftsbereich unter diesen Voraussetzungen nur begrenzte Bereitschaft besteht, sich für einen freiwilligen Dienst im ÖBH zu melden. Die konkrete Beurteilung und Bearbeitung der Detailergebnisse der Befragung durch das FESSEL-Institut wird eine der weiteren Hauptaufgaben der Kommission darstellen müssen.

### **Absatz 18**

Der vorliegende Zwischenbericht gilt insbesondere im Bereich der für die aus dem Aufgabenspektrum abgeleiteten Aufgaben als Analyse des Status quo; die Aufträge aus der in Arbeit befindlichen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin sowie daraus abzuleitende Konsequenzen werden abzuwarten sein.

Es wird daher seitens der EXPERKOM vorgeschlagen:

- Die Bearbeitungen durch die EXPERKOM im Jahre 2001 auf die Entscheidungen der neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin ausgerichtet zu vertiefen, insbesondere wären aus dieser Doktrin die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Heeresstrukturen und Stärken abzuleiten;
- Die Möglichkeit der Realisierung der notwendigen Heeresstärke mit länger dienenden Soldaten/innen an Hand der Ergebnisse der FESSEL-Studie zu überprüfen;
- Die für eine allfällige Umstellung erforderlichen Maßnahmen sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen in logistischer, infrastruktureller, personeller, ausbildungsmäßiger und materieller Hinsicht für die politische Diskussion aufzubereiten.
- Kurzfristig umsetzbare Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung und Freiwilligengewinnung zu überprüfen und umzusetzen.