

Prof. Dr. J. Schnell,
Generalleutnant a. D.

Universität der Bundeswehr München
Werner-Heisenberg-Weg 39
D – 85577 Neubiberg

privat:
Weinberg-Str. 12
53177 Bonn – Bad Godesberg
Tel: 0228-9324440
Fax: 0228-9339451



FAKULTÄT FÜR WIRTSCHAFTS- UND
ORGANISATIONSWISSENSCHAFTEN

*Sicherheits- und Militärökonomie /
Streitkräftemanagement*

Vortrag

„Ist die Transformation der Bundeswehr finanzierbar?“

gehalten am 10.05.2006 im Rahmen des Berliner Gesprächs der DWT

Geb. 36/0244 / Bw 90-6217-4288 / Tel +49-89-6004-4288
juergen.schnell@unibw.de / <http://www.unibw.de/miloeck>

(Anrede,)

vielen Dank zunächst für Ihre Begrüßung und Vorstellung.

Ich bin gerne gekommen, um einige einleitende Überlegungen und Thesen zu dem Thema

„Ist die Transformation der Bundeswehr finanzierbar?“

vorzutragen.

Die Antwort auf diese ja recht plakativ gestellte Frage kann aus meiner Sicht recht kurz ausfallen.

Sie lässt sich in zwei Thesen zusammenfassen:

These 1: Die Transformation muss finanziert werden. Die Ausrichtung der Bundeswehr auf die neuen Aufgaben, auf das neue Einsatzspektrum und die dazu erforderlichen Fähigkeiten ist sicherheitspolitisch notwendig und unvermeidbar. An dieser Umsteuerung führt kein Weg vorbei.

These 2: Die Transformation der Bundeswehr konnte aus den bekannten Gründen übergeordneter staatspolitischer Prioritäten von Anfang an nicht angemessen finanziert werden.

Der damals bei Beginn der Transformation im Jahr 2003 vorgelegte mittelfristige Finanzplan zielte zwar auf die zwingend notwendige Erhöhung der verteidigungsinvestiven Ausgaben ab, erreichte aber zu keinem Zeitpunkt die Zielgröße von 30 % am EPI 14.

Erschwert wurde dies dann in der Folge durch Absenkungen im Haushaltsvollzug und in den folgenden Finanzplänen.

So betrug das Absenkungsvolumen bereits in den ersten beiden Jahren des Transformationsprozesses mehr als 1 Mrd. €

Eine Anschubfinanzierung, wie sie eigentlich bei jedem größeren Umsteuerungsvorhaben erforderlich ist, unterblieb.

Im Ergebnis war, ist und bleibt die Bundeswehr noch auf längere Zeit hinaus unterfinanziert, was im Wesentlichen den verteidigungsinvestiven Bereich trifft.

Das bedeutet nun nicht, dass die Transformationsziele nicht erreicht werden können. Es bedeutet aber, dass der gesamte Prozess der Transformation bis zum Erreichen der angestrebten Fähigkeiten wesentlich länger dauert als dies sicherheitspolitisch wünschenswert ist und als ursprünglich geplant war. Zumindestens bis 2010 ist die Transformation nicht so finanzierbar wie dieses notwendig wäre.

Die Kernfrage des Themas ist daher weniger die Frage nach der grundsätzlichen Finanzierbarkeit – dies ist gewissermaßen ein Muss –, sondern die Frage, wie die Effizienz der Transformation in sachlicher und zeitlicher Hinsicht verbessert werden kann – wie also mit den auf der Inputseite i. w. vorgegebenen Finanzmitteln auf der Outputseite die Einsatzfähigkeit und die Leistungen der Bundeswehr erhöht werden können.

Das berührt dann unmittelbar die Frage nach möglichen Strategien und Maßnahmen – oder um den Begriff aus der Einladung zu dieser Veranstaltung aufzugreifen – nach „**Stellschrauben**“, mit denen Wirksamkeit und Effizienz verbessert werden könnten.

Eine Übersicht über die „Stellschrauben“, die ich ansprechen werde, enthält die Anlage.

Ich beginne mit einigen „Stellschrauben“, an denen nicht gedreht werden sollte.

Das ist zunächst der **Umfang der Streitkräfte**, also der Soldaten. Die klassische Rationalisierungsstrategie zur Erhöhung der investiven Ausgaben besteht ja darin, diesen Umfang zu reduzieren und eingesparte Betriebsausgaben bei gleichbleibendem Plafond in den investiven Bereich umzuschichten.

An dieser „Stellschraube“ sollte deshalb nicht gedreht werden, weil die Bundeswehr mit ihren rund 250.000 Soldaten im Vergleich mit andern europäischen Mittelmächten bereits jetzt deutlich zu klein ausgelegt ist und eine weitere Verkleinerung den Umfang der permanent im Ausland einsetzbaren Kräfte wegen des Sockeleffektes überproportional reduzieren würde.

Auch an der „Stellschraube“ **Wehrpflicht** sollte zunächst nicht weiter gedreht werden.

Zwar ist in der gegenwärtigen und absehbaren sicherheitspolitischen Umwelt die Wehrpflicht ökonomisch weniger effizient als eine Freiwilligenarmee, allerdings gilt dies nur, wenn mit den gesamten fiskalischen oder volkswirtschaftlichen Kosten der Wehrpflicht gerechnet wird. Eine Freiwilligen-Bundeswehr, die allein mit den Finanzmitteln des EPl 14 auskommen müsste, wäre ökonomisch weniger effizient als die jetzige Bundeswehr. Hinzu kommen die nicht zu unterschätzenden positiven „weichen“ Faktoren der Wehrpflicht.

Weitere „Stellschrauben“, an denen nicht gedreht werden sollte, sind die übergeordneten Parameter wie **Auftrag, Aufgaben und Bündnisverpflichtungen**.

Nun zu Maßnahmen und „Stellschrauben“, die geeignet sein könnten, die Transformation aus der ökonomischen Sicht voranzubringen.

Grundsätzlich glaube ich nicht, dass wir neue große Konzeptionen brauchen. Der Erfolg liegt vielmehr in vielen Einzelmaßnahmen.

Auch aus Zeitgründen möchte ich mich hier auf eine grobe Übersicht über eine Reihe möglicher Ansatzpunkte beschränken, die dann ja von den anwesenden Experten ergänzt, korrigiert und in der Diskussion vertieft werden können.

Wesentliche Ziele aller Ansatzpunkte, die ich ansprechen werde, sind verständlicherweise neben der Erhöhung der internen Effizienz die Beseitigung der Unterfinanzierung, die Erhöhung der verteidigungsinvestiven Ausgaben und finanzielle Planungssicherheit.

Alles dies zielt auf die Erhöhung der Einsatzfähigkeit ab.

Es wäre sicherlich falsch zu übersehen, dass hier schon Vieles geschehen ist oder eingeleitet wurde.

Ein verschärfter Blick auf mögliche „Stellschrauben“ zur Effizienzsteigerung dürfte dennoch lohnend sein - auch weil aus meiner Sicht einiges auf den Prüfstand gehört.

Ich beginne mit der Finanzenge.

Naheliegend ist hier verständlicherweise die Notwendigkeit, den **EPI 14** zu erhöhen und die **Umschichtungsstrategie** von den Betriebsausgaben zu den investiven Ausgaben zu intensivieren.

Was die Erhöhung des EPI 14 anbetrifft, so sieht die aktuelle mittelfristige Finanzplanung dies ja bereits vor. Bis 2009 soll der EPI 14 auf 24,9 Mrd. € steigen.

In realen Größen bedeutet dies allerdings, dass im Jahre 2009 der Bundeswehr weniger Finanzmittel zur Verfügung stehen als im Jahr 2003. Eine weitere Erhöhung ab 2010 halte ich daher für dringend geboten.

Ich plädiere auch unverändert für eine bereits von der Weizsäcker-Kommission geforderte **Anschubfinanzierung**. Wer sparen will, muss erst einmal investieren und es ist keine neue Erkenntnis, dass der Kern betrieblicher Rationalisierungsstrategien weit überwiegend in der Substitution von Personal durch Kapital liegt. Ist der Personalumfang vorgegeben (etwa beim Umfang der Streitkräfte), so erlauben Investitionen und moderne Ausrüstung die Steigerung von Effizienz und Arbeitsproduktivität, also – meist sehr erhebliche – Verbesserungen auf der Leistungsseite.

Wozu sollte eine solche Anschubfinanzierung dienen?

Den Schwerpunkt sehe ich zunächst bei Rationalisierungsinvestitionen im administrativen Bereich, um insbesondere die Umstellung auf rechnergestützte Prozesse zu beschleunigen und den raschen Abbau von Zivilpersonal zu erleichtern.

Vielleicht ließe sich ja doch einmal bei einer günstigen Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der staatlichen Einnahmen ein Finanzplan anders als in der Vergangenheit erhöhen, statt diesen abzusenken.

Wahrscheinlich ist dies freilich nicht.

Eine andere prüfungswerte Möglichkeit zur **Vorfinanzierung** von Rationalisierungsinvestitionen wäre eine Kreditaufnahme **bei der KfW** als öffentlich-rechtliches Kreditinstitut. Vor allem bei Rationalisierungsinvestitionen, die sich schon nach relativ kurzer Zeit amortisieren, böte sich eine solche Lösung eigentlich an.

Allerdings halte ich es auch hier für wenig wahrscheinlich, dass dieser Lösungsweg realisiert wird.

Deshalb ist es notwendig, verstärkt andere Formen zur Milderung der Finanzenge zu nutzen.

In erster Linie ist dies die Partnerschaft mit der Wirtschaft – also der Bereich der **Public Privat Partnership (PPP)**, sei es in Form von Betreibermodellen oder als gemeinsam gebildete sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmung, also als Kooperationsmodell im engeren Sinne. Beide Modelle ermöglichen grundsätzlich auch eine Vorfinanzierung durch den privaten Partner. Verbunden damit ist die Konzentration der Bundeswehr auf ihre Kernfähigkeiten und Kernaufgaben.

Ich glaube, dass wir hier bereits schon bemerkenswerte Fortschritte erreicht haben, das Potential jedoch noch nicht ausgeschöpft ist.

Um dies zu erreichen, sollte doch noch an einigen „Stellschrauben“ gedreht werden.

Dazu gehören etwa:

- die Verminderung des hohen **Prüfungsaufwandes** für solche Modelle,
- ein Konsens darüber, was ein **Wirtschaftlichkeitsvergleich** neben dem rein kameralistisch-monetären Aspekt hinaus als wesentliche Nutzengröße noch beinhalten sollte
- faire Regelungen hinsichtlich der **Umsatzsteuer**, die für die „outgesourceten“ und nun im Rahmen von PPP-Modellen realisierten Leistungen zusätzlich aus dem Verteidigungshaushalt zu bezahlen sind und

- insgesamt eine noch stärkere **Professionalisierung** in der richtigen Anwendung der bei diesen Vorhaben nutzbaren betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Instrumente.

Es ist kein Geheimnis, dass auf der militärischen Seite häufig eine erhebliche Skepsis und **mentale Barrieren** gegenüber dem Outsourcing und den PPP-Vorhaben bestehen. Als Bedarfsträger und Nutzer der von dem Privaten zu erbringenden Leistung besteht die Sorge, dass diese Leistung nicht in der richtigen Qualität, in der richtigen Menge und am richtigen Ort zum richtigen Zeitpunkt erbracht wird – also die sogenannten „4-R-Kriterien“ nicht erfüllt werden. Dies schafft Barrieren und schwächt die Innovationsbereitschaft.

Was ist dagegen zu tun? Vor allem zweierlei.

Zum einen muss die Distanz zwischen der militärischen Seite und dem Privaten möglichst kurz gehalten werden. Der **Art. 87b GG** darf hier – wenn er schon als deutsche Sonderregelung gültig bleibt – keine unnötigen Hindernisse bilden.

Zum Anderen sollte die professionelle Kompetenz auch der Soldaten in diesem Bereich verbessert werden. Manche Skepsis hat ihre Ursache in der fehlenden Kenntnis der Vorteile solcher Vorhaben.

Im Grundsatz gilt dies auch für zivile Mitarbeiter der Wehrverwaltung.

Generell kommt es im Beschaffungswesen darauf an, das Informationsnetz zwischen strategischen Entscheidern, Beschaffern, Anbietern und Nutzern so dicht wie möglich zu gestalten – insbesondere auch, um den gemeinsamen Blick für innovative Lösungen zu schärfen.

Das „Bedarfsträger- und Bedarfsdeckerprinzip“ darf hier nicht hinderlich sein.

Wesentlich hinsichtlich der „4-R-Kriterien“ ist ferner ein gutes Risikomanagement mit den entsprechenden Instrumenten.

Wie Sie wissen, kommen bei PPP-Vorhaben vor allem **Kooperationsmodelle** (etwa als GmbH) **oder Betreibermodelle** in Betracht, die ja jeweils mit der optimierten Eigenlösung zu vergleichen sind.

Beide Modelltypen haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Deshalb ist in jedem Fall eine sorgfältige Einzelfallprüfung geboten.

Es ist verständlich, dass aus der kameralistischen Sicht bevorzugt Betreibermodelle betrachtet werden. Zu den wichtigsten „Stellschrauben“ zählt hier dann allerdings eine

Vertragsgestaltung, die wegen der langfristigen Bindung die richtige Balance zwischen Flexibilität und Stabilität zu finden hat. Eine faire „win-win“-Konzeption, die ja die Basis für solche Partnerschaften bildet, sollte auch in der langfristigen Perspektive Bestand haben. Trotz des während der Laufzeit des Betreibervertrages i. W. ja fehlenden Wettbewerbs muss der Vertrag genügend Anreize für weitere Rationalisierungsgewinne bieten, die – wie auch die Risiken – fair zu teilen sind. Grundsatz sollte deshalb auch das „open-Book-Prinzip“ bei Kalkulation und Buchführung sein.

Hinsichtlich weiterer konkreter Projekte sehe ich vorrangig das Liegenschaftswesen, aber auch Prozesse im Ausbildungsbereich und in der Logistik.

Im Zusammenhang mit dem Bereich PPP/PFI möchte ich gleich weitere „Stellschrauben“ zumindest ansprechen – nämlich **Vergaberecht, Beschaffungswesen und Personalbeistellung**.

Nach meinem Eindruck ist das gegenwärtige Vergaberecht trotz einiger positiver Veränderungen in den letzten Jahren für die öffentliche Hand noch nicht sehr „managementfreundlich“.

Der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung auch dann, wenn der Bund nur geringe Anteile an dem Kooperationsmodell hat, dient sicherlich dem Wettbewerb, schränkt aber doch die unternehmerische Flexibilität ein. Dauerhafte und kurzfristig aktivierbare Netzwerke, etwa im Verständnis eines übergreifenden kooperativen Supply-Chain-Managements, lassen sich schwieriger herstellen und im Übrigen sind Ausschreibungen ja auch stets mit einem nicht unerheblichen Kosten- und Zeitaufwand verbunden.

Wenn es um die organisatorische Gestaltung geht, sollten zusätzlich zu den eigentlichen Produktionskosten bzw. den Kosten für die Leistung selbst, die auf der Basis von Life-Cycle-Cost zu ermitteln sind, stets auch die sogenannten Transaktionskosten einbezogen werden – also die Kosten für die Suche nach Partnern, für Information, Kommunikation und Koordination, die bei der Organisation und Abwicklung solcher arbeitsteiligen Leistungserstellungen verursacht werden.

Grundsätzlich vermute ich, dass wir im gesamten nationalen Beschaffungswesen noch Rationalisierungspotentiale haben.

Prof. Bartl von der Fachhochschule Worms schätzt, dass durch eine Entrümpelung der staatlichen Einkaufsbürokratie bis zu 40 Mrd. € eingespart werden könnten und die Mitarbeiter der Vergabestellen es derzeit mit über 500 Paragraphen zu tun haben.

Wenn dies so ist, dann ist es gewiss notwendig, dass der Staat auch hier noch erheblich schlanker wird und die Prozesse vereinfacht werden.

Eine Reihe von guten Ansatzpunkten hierfür enthält die vor kurzen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gemeinsam mit dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik herausgegebene Broschüre „Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen.“ Es dürfte sicherlich bei uns in der Bundeswehr lohnend sein, diese Impulse noch einmal systematisch zu untersuchen und so weit wie möglich umzusetzen.

Zum Personal bei PPP-Vorhaben:

Grundsatz ist hier die **Personalbeistellung**, was im Kern ja bedeutet, dass das Personal aus dem EPI 14 zu bezahlen ist.

Prüfungswert ist deshalb, ob nicht zumindest in Einzelfällen eine Personalüberführung so möglich ist, dass der private Partner auch für die Personalwirtschaft als Ganzes zuständig ist. Dies muss nicht, könnte aber durchaus auch die Sozialverträglichkeit des dringend gebotenen Abbaus von Zivilpersonal begünstigen.

Jedenfalls dürfen keine teuren Doppelstrukturen entstehen. Outsourcing ist nur sinnvoll, wenn eigene Kapazitäten rasch abgebaut oder kostenwirksam umgesteuert werden können. Sonst zahlt man doppelt.

Zurück zur Finanzierung.

Die Bundeswehr ist als Bündnisarmee konzipiert und die europäischen Streitkräfte wachsen zusammen.

Nicht abwegig ist es deshalb, auch über neue Formen einer **verstärkten gemeinsamen europäischen Finanzierung** nachzudenken.

Dies betrifft nicht nur die aktuelle Diskussion über die gemeinsame Finanzierung von Auslandseinsätzen.

Zumindestens prüfungswert ist auch die Idee einer zu gründenden europäischen **Bank für die europäische Verteidigungswirtschaft**, mit der gemeinsame Rationalisierungen auf den Weg gebracht werden könnten. Die finanzplanerische Flexibilität wäre bei einer solchen Bank sicherlich erheblich größer als dies bei den unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungsverfahren möglich ist.

Gekoppelt werden könnte dies mit dem Ausbau der **European Defence Agency (EDA)** zu einem Zentrum und wesentlichen Akteur bei der Rationalisierung der europäischen Streitkräfte.

Ich möchte an dieser Stelle anmerken, dass die Europäer ihre Ressourcen für Sicherheit und Verteidigung wenig effizient verwenden. Sie geben zuviel für den Betrieb ihrer personell insgesamt überdimensionierten Streitkräfte und zu wenig für Investitionen aus.

Auch in der Steuerung der Ressourcen selbst sehe ich noch erhebliche Rationalisierungspotentiale durch Bündelungen und Arbeitsteilungen bei den Prozessen der Beschaffung, Logistik und Ausbildung – letztere vor allem bei teuren Ausbildungsprozessen und bei der gemeinsamen oder arbeitsteiligen Nutzung von Ausbildungseinrichtungen. (Bsp. Hubschrauberführer)

Zu intensivieren sind deshalb Multinationalität und Europäisierung mit entsprechenden Steuerungscentren auf der europäischen Ebene, was auch mit einer stärkeren und wettbewerbsorientierteren Öffnung der Rüstungsmärkte zu verbinden wäre. Alles dies gilt auch für die NATO als Ganzes.

National können zusätzliche Finanzmittel auch durch die **Veräußerung von Vermögen** gewonnen werden, wie dies gegenwärtig ja auch bereits praktiziert wird.

Neben den Grundformen der **privaten Vorfinanzierung – Ratenkauf, Mietkauf und Leasing** – kommen dann noch **Sale-and-lease-back** sowie **Vermietungen** in Betracht, wobei letzteres insbesondere dann eine kurzfristige Finanzenge mildern kann, wenn die Mietforderungen verkauft werden können. Möglicherweise gibt es hier auch noch nicht voll genutzte Potentiale.

Sofern Kooperationsmodelle in Form einer GmbH realisiert werden, sollte eine solche GmbH grundsätzlich auch alle Finanzierungsinstrumente nutzen können, die für diese Rechtsform möglich sind.

Bei all diesen Möglichkeiten muss der Grundsatz gelten, dass derjenige, der etwa durch Effizienzsteigerung spart oder durchaus noch nutzbare Vermögenswerte aus seinem Bestand zur Veräußerung oder Nutzung abgibt, angemessen an den Effizienzgewinn oder Erlösen beteiligt wird. (Bsp. WTD)

Wenn Sparen sich für den jeweiligen Akteur nicht lohnt, wird er auch nicht viel sparen und eher versuchen, Sparauflagen zu vermeiden oder zu umgehen. An der Stellschraube „**Anreize zum Sparen**“ oder auch „**Anreize zum eigenständigen Umschichten**“ könnte deshalb noch

ein gutes Stück gedreht werden – und dies in Richtung Dezentralisierung und größere Handlungsfreiheit im Management von Ressourcen und Finanzmitteln.

Eng hiermit – und mit der gesamten Finanzierung – verbunden ist unsere **Kameralistik** und das **betriebliche Rechnungswesen** der Bundeswehr.

Nicht nur einer meiner Gesprächspartner äußerte, dass zur Transformation der Bundeswehr auch eine Transformation der Kameralistik und des Rechnungswesens gehören müsste.

Was damit im weitesten Sinne gemeint ist, kennen Sie:

Neben dem bereits erwähnten Grundsatz „Sparen muss sich lohnen“ zielt dies vor allem auf dienstbereichs- oder dienststellenbezogene Globalhaushalte, auf flexible Budgetierungen oder zumindest auf eine noch erweiterte Deckungsfähigkeit bei den Titeln und Übertragbarkeit ab – und dies alles in der Verantwortung und Zuständigkeit des jeweiligen militärischen oder zivilen Leiters.

Auch wenn hier manche Vorstellungen vielleicht etwas überzogen sind (schließlich geht es ja stets um eine Gesamtoptimierung und nicht um Teiloptimierungen), empfehle ich doch, diesen ganzen Bereich noch einmal auf den Prüfstand zu stellen.

Es stimmt ja doch nachdenklich, wenn ein Gesprächspartner äußerte „Wenn ich einen Globalhaushalt hätte, könnte ich mindestens 5 % meiner Ausgaben einsparen oder diese Mittel sinnvoller verwenden.“

Auf den Prüfstand gehören aus meiner Sicht auch unsere **Kosten-Leistungsrechnung** und unser **Controlling**.

Kosten-Leistungsrechnungen sind nur dann sinnvoll, wenn sie als wesentliche Entscheidungshilfe zur Problemlösung beitragen. Kosten-Leistungssysteme müssen deshalb strikt entscheidungsorientiert so angelegt sein, dass sie für die jeweilige Entscheidungssituation die erforderlichen Kosteninformationen bereitstellen. Deshalb ist eine Vorgabe, nur zu Vollkosten oder nur mit Zusatzausgaben zu rechnen, gleichermaßen wenig sinnvoll. Und wenn Sie den Wert unseres Kosten-Leistungssystemes abschätzen wollen, dann genügt es, Dienststellenleiter zu befragen, wie oft sie bei Entscheidungen Kosten-Leistungsrechnungen oder Investitionsrechnungen heranziehen. Das Ergebnis dürfte recht ernüchternd sein.

Hilfreich wären hier vermutlich einfachere, auf die Truppe zugeschnittene Verfahren wie etwa die Gemeinkostenwertanalyse oder das Zero Base Budgeting.

Ähnliches gilt auch für unser damit ja unmittelbar verknüpftes Controlling.

Wirkungsvoll ist Controlling nur, wenn der Controller als einer der engsten Berater des Dienststellenleiters durchdachte Vorschläge zur zukunftsorientierten Ressourcensteuerung einbringen kann und seine Kernfunktion als Koordinator im vertikalen und horizontalen Fluss des Controlling ständig wahrnimmt. Controlling braucht Handlungsfreiraum für die zielorientierte Steuerung der Ressourcen und Finanzmittel. Fehlen diese Freiräume, fallen Verantwortung für Kosten und Leistungen auseinander oder ist der Einfluss des Dienststellenleiters auf Kosten und Ausgaben marginal, dann bleibt nur – sofern der Verantwortliche dies will und kann – die Formulierung von outputorientierten Zielen in messbaren Größen und Zielvereinbarungen, also eine Leistungsbudgetierung. Das ist nicht zu unterschätzen, aber für ein modernes Controlling auf der Dienststellenleiterenebene doch etwas wenig. Hinzu müsste bei all dem ein Stück Vertrauensvorschuss kommen.

Dies berührt nun zwei weitere „Stellschrauben“ – **Kompetenz und Change Management**.

Wenn betriebswirtschaftliches Denken und Handeln in modernen Streitkräften vor allem wegen der ständigen Ressourcenknappheit ein Muss ist, dann sollten auch alle, die wichtige Entscheidungen treffen oder dabei mitwirken, über eine betriebswirtschaftliche Basiskompetenz verfügen. Nach meinem Eindruck könnte dies noch wesentlich verbessert werden.

So werden etwa die Begriffe „Wirtschaftlichkeit“ und „Kosten“ ständig genutzt, ohne dass erkannt wird, dass dies keineswegs einfache Begriffe sind und mit unterschiedlichen Begriffsinhalten und Größen belegt werden können.

Mein Rat wäre daher, die Aus- und Weiterbildung auf diesem Gebiet insbesondere bei den Staboffizieren und vergleichbaren Positionen in der Wehrverwaltung zu intensivieren und dies möglichst gemeinsam.

Nun genügt Kompetenz allein nicht. Von zumindest gleicher Bedeutung ist die mentale Bereitschaft, Neuerungen nicht nur zu akzeptieren, sondern diese aktiv und kreativ zu unterstützen und zu fördern.

Bei Reformen und großen Veränderungen gehören alte Denkmuster und langjährig gewachsene Strukturen zu den Hauptbarrieren, die Erfolg und Überleben einer Organisation gefährden.

Dies ist auch der Grund, warum in der Managementlehre seit etwa 15 Jahren der Bereich des Change Management erheblich an Bedeutung gewonnen hat und stark professionalisiert wurde.

Ich teile nicht ganz die Auffassung eines Gesprächspartners aus der Wirtschaft, der das Hauptdefizit bei der Transformation im nicht gelungenen Change Management sieht. Vieles wäre sonst wohl in unserer Bundeswehr nicht gelungen. Zu vermuten sind dennoch auch hier noch deutliche Verbesserungspotentiale, die durch eine stärkere Professionalisierung des Change Managements und unter Nutzung der Erfahrungen der Wirtschaft ausgeschöpft werden sollten. Auch unsere Bundeswehr-Universitäten könnten sicherlich hier wichtige Beiträge leisten und ihr Potential verstärkt in den Transformationsprozess einbringen.

Zu den besonders wichtigen Gebieten des Change-Managements in der Bundeswehr gehört die notwendige rasche Verringerung des Umfangs der zivilen Mitarbeiter. Die verständliche Sorge um den Arbeitsplatz und die berufliche Zukunft sowie auch um den möglichen Verlust von Zuständigkeiten, Kompetenz und Einfluss in langjährig gewachsenen Strukturen können hier hohe Barrieren errichten und effiziente Veränderung verhindern. Zu prüfen wäre deshalb auch hier in einer gemeinsamen kooperativen Anstrengung, ob bereits alle möglichen Instrumente genutzt werden, um die Zielgröße von 75.000 zivilen Mitarbeitern im Jahr 2010 zu erreichen.

Ich hebe dies – Kompetenz, Change Management und Bereitschaft zur Veränderung – deshalb heraus, weil das wichtigste Kapital der Bundeswehr das ist, was in der Managementlehre etwas unschön „**Humankapital**“ genannt wird.

Wenn es gelingt, dies voll zu nutzen und zugleich das richtige Instrumentarium „vor Ort“ verfügbar ist, dann braucht man sich um die effiziente Verwendung der Ressourcen keine allzu großen Sorgen machen.

Voraussetzung dafür ist – wie bereits erwähnt – ein gewisser Vertrauensvorschuss, der ja auch mit einer etwas stärkeren systematisierten Ergebnis- und Zielerreichungskontrolle (analog zum Führen mit Auftrag, also die Auftragstaktik) gekoppelt werden könnte.

Von den vielen angesprochenen „Stellschrauben“ zähle ich diese mit zu den Wichtigsten.

Neben der Höhe und der richtigen internen Steuerung der Finanzmittel ist die **finanzielle Planungssicherheit** für die Transformation von besonderer Bedeutung. Kernstück ist hier die Verlässlichkeit der **mittelfristigen Finanzpläne**. Das bedeutet auch, dass kurzfristige Eingriffe – etwa infolge nicht vorhersehbarer Auslandseinsätze, Personalverstärkungsmittel

oder Steuermindereinnahmen – möglichst zu vermeiden sind. Dafür sollten grundsätzlich Rückstellungen im EPl 14 oder in anderen Einzelplänen so gebildet werden, dass nicht in die Planungssubstanz oder in wichtige Prozesse eingegriffen werden muss.

Prüfungswert scheint mir auch, das Prinzip der Jährlichkeit zu lockern. Jedenfalls weiß ich, dass mancher Dienststellenleiter es begrüßen würde, wenn er ein **2-Jahres-Budget** zur Verfügung hätte, das ihm eine sichere Planung über einen solchen Zeitraum ermöglichen würde.

Prüfungswert ist ebenfalls die zur Zeit gültige grundsätzliche **Zuordnung der verteidigungsinvestiven Ausgaben** zu den staatlichen Konsumausgaben. Möglicherweise könnte so dieser Bereich finanzplanerisch etwas besser abgesichert werden.

Kurz etwas zur **strukturellen und organisatorischen Effizienz**:

Ich glaube, dass auch an dieser „Stellschraube“ noch etwas gedreht werden sollte.

Wesentliches Ziel der strukturellen und organisatorischen Effizienz muss es in der gegenwärtigen und absehbaren sicherheitspolitischen Umwelt sein, möglichst große, gut ausgerüstete und lagegerecht zusammengesetzte **Auslandskontingente** kurzfristig verfügbar zu haben und diese auch permanent über einen längeren Zeitraum einsetzen zu können, wenn dies erforderlich ist.

Nach meinem Eindruck ist das, was die Bundeswehr zur Zeit hier einsetzen kann, gemessen als **Anteil am Gesamtumfang der Streitkräfte**, noch zu wenig.

Um diese Relation zu verbessern, sollten verstärkt Prozess- und Wertschöpfungskettenanalysen sowie das Benchmarking genutzt werden. Damit könnte dann auch geprüft werden, ob wir nicht doch zu viele Stäbe und Kommandobehörden haben.

Auch bin ich mir nicht ganz sicher, ob wir bei der **Streitkräftebasis** und ihrem Zusammenwirken mit den anderen Organisationsbereichen bereits das organisatorische Optimum gefunden haben.

Strukturell erfordert jede umfassende Modernisierung mit innovativen Lösungen ein zentrales **Steuerungszentrum** auf der strategischen Ebene. Die vor kurzem getroffene Entscheidung, im BMVg eine Abteilung „Modernisierung“ einzurichten, in der bisher verteilte Zuständigkeiten stärker gebündelt werden, halte ich deshalb für richtig. Vielleicht könnten die

angesprochenen „Stellschrauben“ ja auch mit als Anregung für eine Bestandsaufnahme dienen, die dieser Abteilung zunächst zu empfehlen wäre.

Generell brauchen Strategien und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz **Evaluierungen**, die auch die organisatorische Effizienz einschließen. Wenn Organisationen, die nicht unter dem Wettbewerbsdruck des Marktes stehen, diese Messungen selbst vornehmen, dann sind die Bewertungen und ihre Darstellung nach Außen aus naheliegenden Gründen oft nicht unproblematisch. Zu prüfen wäre daher die verstärkte Einbeziehung kompetenter unabhängiger Externer.

Ich möchte zum Schluss noch zwei Punkte von eher grundsätzlicher Bedeutung ansprechen. Das ist die „70:30“-Kennzahl und die Grand Strategy.

Zur „70:30“-Kennzahl:

Wie Sie wissen, wird als wesentliche Zielgröße für die verteidigungsinvestiven Ausgaben ein Anteil von 30 % am Verteidigungshaushalt zugrunde gelegt.

Diese Zielgröße ist allerdings recht problematisch. Sie ist wissenschaftlich nicht fundiert und eher eine Faustregel aus der Zeit des Kalten Krieges.

Ich empfehle als Messgröße für eine angemessene moderne Ausrüstung zwei besser geeignete Kennzahlen zumindest mit heranzuziehen.

Das ist zum einen die Kennzahl „Major equipment expenditures je Soldat“ also das, was für eine moderne Ausrüstung je Soldat ausgegeben wird.

Eine weitere Kennzahl wäre der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben am BIP.

Die Zielgrößen hierfür sollten denen vergleichbarer europäischer Mittelmächte entsprechen. Dies wäre dann auch ein Beitrag zur fairen Lastenteilung im Bündnis.

Zur **Grand Strategy**.

Wer Konflikte verhindern, Krisen bewältigen und Stabilität herstellen will, braucht einen Mix aus politischen, wirtschaftspolitischen und militärischen Instrumenten.

Alle diese Instrumente verbrauchen Ressourcen und verursachen Kosten und Ausgaben.

Notwendig ist, dass dies hinsichtlich der Wirkungen auf den Staatshaushalt ganzheitlich betrachtet wird und ein kosteneffizienter Mix angestrebt wird. Fehlt diese ganzheitliche Betrachtungsweise, ist die Gefahr der Ressourcenverschwendung groß. Für militärische Einsätze kann dann leicht viel Geld für eine lange Auslandsstationierung ausgegeben werden, ohne dass die angestrebte Stabilität erreicht wird.

Ich plädiere daher für ein Analysezentrum, in dem diese ganzheitliche ressortübergreifende Betrachtungsweise mit professioneller Kompetenz gewährleistet ist.

Ich möchte damit meine kommentierte Übersicht über eine Reihe von Ansatzpunkten und „Stellschrauben“ abschließen und freue mich nun auf Ihre Ergänzungen, Korrekturen und Ihre bewertenden Einschätzungen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Anlage

Prof. Dr. J. Schnell, GenLt a. D.

Zum Vortrag: „Ist die Transformation der Bundeswehr finanzierbar?“

Ansatzpunkte zur Verbesserung der Effizienz des Transformations-prozesses der Bundeswehr – im Vortrag angesprochene „Stellschrauben“:

- Umfang der Streitkräfte
- Wehrpflicht
- Auftrag, Aufgaben, Bündnisverpflichtungen

- Erhöhung Verteidigungshaushalt
- Anschubfinanzierung
- Vorfinanzierung durch die KfW
- Partnerschaft mit der Wirtschaft (PPP/PFI) und Vorfinanzierung durch Private
 - o Prüfaufwand, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Professionalisierung, mentale Barrieren, Art. 87 GG
 - o Kooperationsmodell und Betreibermodell
 - o Vergaberecht, Beschaffungswesen
 - o Personalbeistellung
- Europäisierung, Multinationalität und NATO
 - o Verstärkte gemeinsame europäische Finanzierung
 - o Bank für europäische Verteidigungswirtschaft
 - o EDA as Steuerungszentrum für Rationalisierungen
- Veräußerung von Vermögen; Ratenkauf, Mietkauf und Leasing; Sale-and-lease-back, Vermietungen/Verkauf und Forderungen
- Anreize für Sparen und Effizienzsteigerungen
- Kameralistik, Kosten-Leistungsrechnungen, Controlling
- Kompetenz und Change Management/Humankapital
- Finanzielle Planungssicherheit
 - o Mittelfristige Finanzpläne, Rückstellungen
 - o 2-Jahres-Budget
 - o verteidigungsinvestive Ausgaben als staatliche Investitionen
- Strukturelle und organisatorische Effizienz

- Anteil für Auslandseinsätze
- SKB
- Steuerungszentrum für Modernisierung
- Ergänzende Kennzahlen zu „70 % : 30 %“
- Grand Strategy