

Methodik

Welchen „Mehrwert“ haben die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO, PESCO-Projekte), CARD (Coordinated Annual Review on Defence) und der EU-Verteidigungsfonds EVF für Deutschland ? - Methodische Grundlagen und methodisches Vorgehen

Gliederung

- I. „Mehrwert“ - Was ist das ? Theoretische Grundlagen
- II. PESCO, CARD und EVF – Die drei Säulen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik GSVP der EU im Überblick
- III. Methodische Überlegungen und methodisches Vorgehen zur Ermittlung des Mehrwerts eines PESCO-Projekts - Beispiel „Military Mobility“

I. „Mehrwert“ – Theoretische Grundlagen

Begriff (Arbeitsbegriff) „Mehrwert“:

Einem Produkt, einer Leistung oder einem Prozess wird etwas hinzugefügt, was von Akteuren als zusätzlicher Wert über einen Ausgangswert / Ursprungswert / Vergleichswert hinaus angesehen wird.

Konstitutiv im Management:

1. Es muss eine **Konzeption** mit einem **Ziel / mit Zielen** vorliegen und einen **Ausgangswert / Ursprungswert / Vergleichswert** geben, auf den sich der Mehrwert als zusätzlicher Wert bezieht.
2. Die Akteure haben eine **Messskala**, auf dem sich der „Wert“ messen und vergleichen lässt (Zielfunktion, Präferenzfunktion, **Nutzenfunktion**).
3. Das Erbringen des Mehrwerts verursacht einen **Ressourcen-/ Werteverzehr** („Kosten“; auch **Zeit, Raum, Informationen und Kompetenzen sind Ressourcen**). Von daher: Variante einer Kosten-Nutzen-Untersuchung.

→ Entsprechend zunächst stets drei Check-Fragen, wenn ein „Mehrwert“ zu untersuchen ist.

Beispiele „Mehrwert“:

- (1.) Ein **Auto-Händler** bietet dem Kunden – anders als die Konkurrenten – zusätzlich eine **kostenlose Wartung für drei Jahre** an. Mehrwert für den Kunden: kostenlose Wartung. Mehrwert für den Händler: höherer Umsatz und Kundenbindung, aber zugleich höhere Kosten.
- (2.) Zwei **Hersteller von Flugzeugen** beschließen, ein **Flugzeug gemeinsam zu entwickeln und herzustellen**. Mehrwert bei den Herstellern: Kostensenkung und höhere Wettbewerbsfähigkeit, aber zugleich zusätzliche Transaktionskosten (Organisations- und Kommunikationskosten) bei allen gemeinsam zu lösenden Problemen, Kompetenzabgabe und höhere Risiken infolge von Abhängigkeiten.
- (3.) Ein **Kampfflugzeug** erhält ein **stark verbessertes Radar**. Mehrwert: bessere Fähigkeiten, aber zugleich Verursachung von Kosten.
- (4.) **Staat A hilft Staat B spontan mit stark verbilligten Hilfsgütern**. Mehrwert bei beiden Staaten: Stärkung Solidarität, Zusammenhalt und Vertrauen; höhere Wertschätzung von Staat A („weicher Faktor“). Aber zugleich Verursachung von Kosten / Ressourcenverzehr bei Staat A.
- (5.) Mehrwert der Wehrpflicht ? Mehrwert eines PESCO-Vorhabens ?

„Mehrwert“ zunehmend auch politischer Begriff und Alltagsbegriff für höhere Bedürfnisbefriedigung.

(„Dass Deutschland zur EU gehört, hat für uns Deutsche einen hohen Mehrwert“.- „Ich treffe mich lieber mit A statt mit B. Bringt mehr und macht auch mehr Spaß. Hat für mich einen höheren Mehrwert“.)

**Bei begrenzten Ressourcen und verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten der Ressource →
ökonomisches Prinzip und Check:**

Check-Frage 4:

Lässt sich bei einer anderen Konzeption / Verwendung der aufgewendeten Ressourcen dort ein höherer Mehrwert erzielen ? → Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Untersuchung von Alternativen; Grenznutzenprinzip; Ansatz für Rationalisierungen

Bei Verteidigungsausgaben einzubeziehen:

Check-Frage 5:

Welche volkswirtschaftlichen Effekte sind mit den Ausgaben verbunden ? → Einkommen, Spillover-Effekte, (Wertschöpfung; volkswirtschaftlicher Mehrwert)

Bei Entscheidungen auf der politischen Ebene

Mehrwert für den politischen Entscheider ? → Messlatte: politische Ziele des Entscheiders (in Demokratien häufig: Messlatte „Wählerstimmen“ im politischen Wettbewerb) → 6. Check-Frage

Bei einem oder mehreren gemeinsamen Kooperationsvorhaben zusätzlich:

Sind der insgesamt erzielbare Mehrwert (Nutzen) und die damit verbundenen Lasten / Kosten fair geteilt ?

→ 7. Checkfrage

Sind die Ziele und Maßnahmen rechtskonform und realisierbar ? Verträge ? → 8. Check-Frage

Zusammenfassend zur Ermittlung und Überprüfung des „Mehrwerts“ im Ressourcenmanagement :

→ **8 Check-Fragen** (s. auch „Theorie-/ Modellbildung“, „Messverfahren“ und „Nutzenmessung“):

1. Welche Konzeption wird genutzt und auf welche Ziele und welchen Ausgangswert / Ursprungswert / Vergleichswert bezieht sich der Mehrwert ?
2. Welche Messskalen werden verwendet ?
3. Welchen Ressourcen-/ Werteverzehr (Kosten, Nachteile) verursacht der Mehrwert (Nutzen) ?
4. Ließe sich bei einer anderen Konzeption / Verwendung der eingesetzten Ressourcen ein höherer Mehrwert erzielen ? (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ökonomisches Prinzip)
5. Bei Verteidigungsausgaben: Volkswirtschaftliche Effekte und Mehrwert ?

Bei Entscheidungen auf der politischen Ebene:

- 6. Mehrwert für die politischen Entscheider (Erreichungsgrad politischer Ziele ?)

Bei Kooperationsvorhaben (z. B. EU oder NATO):

7. Faire Teilung von Mehrwert / Nutzen einerseits und Kosten / Lasten andererseits) ?
8. Rechtskonform mit EU-Recht und nationalem Recht und realisierbar ?
Vertragsmanagement ?

Bei Untersuchungen einzufügen in die Phasen des Managementprozesses („Wie gut ist ...“):

Managementprozess bei Kooperationen – typische Phasen / Aktivitäten:

- Lage-/ Zielbestimmung
- Analyse Faktoren, Alternativen und Wirkungszusammenhänge → eigene Verhandlungsziele
- Verhandlungen
- Entscheidung / Konzeption der Kooperation mit Umsetzungsplan (Arbeits-, Zeit- und Finanzplan AZFP)
- Verrechtlichung / Verträge (insbes. Teilung Aufgaben, Pflichten u. Rechte; Teilung Nutzen und Risiken)
- Weisungen / Regelungen Organisation, Information und Kommunikation (intern, extern)
- Realisierung
- Kontrolle / Controlling

→ **Check: Bewertung der Aktivitäten in den einzelnen Phasen des Managementprozesses ? !**

Beispiele Kooperationen Bundeswehr:

Beschaffungs- / Einkaufsprozesse, ÖPP, Kooperationen mit Bündnispartnern, Kooperationen mit anderen Staaten

Anmerkung: Phasen-Modell bei komplexen Entscheidungs- / Managementprozessen in der Praxis lediglich Anhalt (Heuristik). Häufig sinnvoll: Überlappen von Phasen; „Man springt bereits bei der Planung in vorangegangene Phasen zurück oder bereits weit nach vorne“ → Folgerungen für Prozessmanagement ?!

Exkurs: „Wertschöpfung“ (bei mehreren beteiligten Unternehmen / Akteuren: „**Wertschöpfungsketten**“; „**Mehrwert**“ als Wertschöpfung)

In der BWL:

Wertschöpfung = Gesamtleistung - Vorleistungen

Dabei: alles in Geldgrößen erfasst, bezogen auf eine bestimmte Periode (z. B. Jahr)

Beispiel Unternehmen (Industriebetrieb):

- (1.) **Gesamtleistung: Verkäufe (Umsätze, Einnahmen) + positive Bestandsveränderungen + selbsterstellte Anlagen (Bruttowertschöpfung; **gesamtes in Geld bewertetes Produktionsergebnis**)**
- (2.) **Vorleistungen: alle Käufe von Vorleistungen anderer Produzenten (Ausgaben z. B. für Rohstoffe, Halbfertigerzeugnissen) + Abschreibungen (erfasst die Vorleistungen z. B. von gekauften Maschinen)**

Aus dem in Geldgrößen erfassten Differenzbetrag (Nettowertschöpfung) sind zu zahlen:

- Löhne / Gehälter / Zulagen / Boni **für die Beschäftigten** des Unternehmens
- Zahlungen / Entgelte **an die Kapitalgeber** (Zinsen, Gewinne, Mieten, Pachten)
- Zahlungen **an den Staat** (Steuern, Sozialabgaben; bei Subventionen: Netto-Zahlung)

→ die Wertschöpfung des Unternehmens wird zu Einkommen („Faktoreinkommen**“, Einkommen der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital; Zahlungen an den Staat werden zu Einkommen bei anderen)**

Bedeutung der Wertschöpfung für die Steuerung der Verteidigungsausgaben:

Grundsätzliches Interesse des Staates, dass die mit den Verteidigungsausgaben verbundene Wertschöpfung im eigenen Land entsteht und verbleibt: Einkommen und Spillover-Effekte insbesondere der investiven Verteidigungsausgaben auf zivile Produkte und technischen Fortschritt (s. z. B. Airbus, GPS, IT, Internet)

Beispiele Bw:

(1.) Beschaffung Kampfhubschrauber für die Bundeswehr (Ende 80er Jahre)

- **Entscheidungsvorschlag der militärischen Führung der Bw war: Beschaffung des amerikanischen Kampfhubschraubers „Apache“ (militärische Auswahlkriterien: Leistungsanforderungen, Kosten, Risiken, Zeit: wann einsatzreif verfügbar in der Truppe ?)**
- **Politische Entscheidung: deutsch-französische Entwicklung und Beschaffung, da „sonst die europäische Hubschrauberindustrie tot“ → Verhandlungen Deutschland / Frankreich: wer produziert was wo ? → Kriterium: Wertschöpfung und möglichst faire Verteilung der Wertschöpfung (Anmerkung: „faire“ Verteilung verursacht häufig höhere Kosten)**

(2.) Konjunkturpaket der Bundesregierung Juni 2020 (Corona)

„...neue Rüstungsprojekte mit hohem deutschen Wertschöpfungsanteil sollen möglichst rasch umgesetzt werden“

Viele weitere Beispiele ! Enger Zusammenhang mit: Typenvielfalt in der EU (s. S. 17); Rüstungskooperation EU / USA; Offset-Geschäfte (Kompensationsgeschäfte mit zivilen Produkten).

- **Wertschöpfung in der VWL: ähnlich; nach Sektoren und Branchen → aggregiert zum Bruttoinlandsprodukt BIP**
- **Multiplikatoreffekte von erhöhten Staatsausgaben bezogen auf das Wachstum BIP: Multiplikator 2 bis 3 (häufig in der Lit. genannte Größenordnung)**

Leitende Idee: Erhöhte Staatsausgaben stimulieren Investitionen in der gesamten Wertschöpfungskette und / oder stimulieren Nachfrage. Siehe Keynes (deficit spending) u. a.; **wichtige Prämissen und Einflussgrößen:** u. a. Gleichgewicht auf den Märkten, Kapazitätsauslastungen; **Psychologie:** Erwartungen und Vertrauen.

Beispiele: Wiedervereinigung → staatliche Investitionen insbesondere in die Infrastruktur der neuen Bundesländer; „Finanzpakete“ zur Überwindung der Corona-Krise

Historische Sonderfälle für Investitionen in Rüstung / Staatsausgaben für Streitkräfte und Krieg z. B.:

- **Deutschland:** Aufrüstung Wehrmacht, BIP-Wachstum 1933 -1938 real jahresdurchschnittlich ca. 9 %
- **USA:** 2. Weltkrieg; BIP-Wachstum 1938 -1944 real jahresdurchschnittlich ca. 12 %
- **Überwiegend finanziert durch staatliche Kreditaufnahme / Schulden.** Deutschland „verdeckte Aufrüstungs- und Kriegsfinanzierung“ (MEFO-Wechsel, Planwirtschaft mit Preiskontrollen insbesondere bei Konsumgütern)

Exkurs „Kaufkraft“ eines militärischen Standorts - Kaufkraft und Arbeitsplätze als „Mehrwert“

- **Arbeitsbegriff hier: „Kaufkraft“ sind alle Zahlungen, die durch die Belegung und das Betreiben eines militärischen Standorts an die Unternehmen der Region / in der Kommune fließen**
- **Grundsätzliches Interesse insbesondere einer strukturschwachen Region / Kommune, einen militärischen Standort zu erhalten bzw. zu behalten → wichtige Einflussgröße bei Standortentscheidungen im politischen Entscheidungsprozess (politisches Instrument; vgl. auch Planung der USA, 12.000 Soldaten aus Deutschland abzuziehen; eigene Erfahrungen)**

Beispiel / Aufgabe:

Schätzen Sie grob die „Kaufkraft“ eines (durchschnittlichen) Standortes der Bundeswehr mit 800 Soldaten und 200 zivilen Mitarbeitern der Bundeswehr ab, der aufgegeben werden soll. Wieviel zivile Arbeitsplätze wären davon betroffen ? (Größenordnung ?)

Lösungsansatz – Methodisches Vorgehen, Modellbildung:

- **Ausgang: Ausgabenarten der Bw („Schichtung“) mit ca. 260.000 Angehörigen (ca. 190.000 S, ca.70.000 Zivil)**
- **dann deduktiver Ansatz mit Proportionalität und ergänzenden Annahmen; („top down“)**
 - **Arbeitsplätze: Anteil Einkommen an Kaufkraft, Einkommen je Beschäftigten**

grobe Abschätzung (Schichtung 2019; Euro; p. a. → umgerechnet auf 1.000 / Belegung des Standorts):

	Bw 260.000	1.000 (proportional)	davon an Unternehmen
Personalausgaben	12,8 Mrd	49,2 Mio	34 Mio (ca. 70 %)
Materialerhaltung	4,5 Mrd	17,3 Mio	4 Mio (ca. 25 %)
Sonstige Betriebsausg.	7,3 Mrd	28,3 Mio	11 Mio (ca. 40 %)
Betreiberverträge	2,8 Mrd	1,1 Mio	0,1 Mio (ca. 10 %)
Rüstungsinvestitionen	8,2 Mrd	(31,5 Mio)	0
Weitere Investitionen	1,6 Mrd	0,5 Mio	0,2 Mio (40 %)
Versorgung	6,0 Mrd	23,1 Mio	12 Mio (ca. 50 %)
	43,2 Mrd	Zwischensumme „Kaufkraft:“ ca. 61 Mio	

Ergänzende Annahme: Multiplikatoreffekte (Investitionen der Unternehmen, Ansiedlung neuer privater Unternehmen, Investitionen der Kommunen in Infra, berufliche Tätigkeit von Familienangehörigen u. a.)

→ Annahme: Multiplikator 2 → Kaufkrafteffekte des militärischen Standorts: ca. 120 Mio

→ „Die positiven Kaufkrafteffekte eines militärischen Standorts mit 1.000 Militärangehörigen liegen in der Größenordnung von 120 Mio Euro“ („1.000-Preis“; möglich auch: als Bandbreite → worst case, best case)

Begrenzung auf Kommune / Region:

Regionale Kaufkrafteffekte:

Annahme: Von den **Gütern und Waren**, die von den Unternehmen in der Kommune / in der Region bezogen und verkauft oder verbaut werden, kommen **50 % aus anderen Regionen** → **positiven Kaufkrafteffekte in der Kommune / Region: 120 Mio : 2 = 60 Mio Euro**

Regionale Arbeitsplatzeffekte:

Annahme: Anteil der Personalkosten an den Umsätzen (Kaufkrafteffekte) 30 % ; Einkommen je Beschäftigten 35.000.- Euro → Rechnung: 30 % von 60 Mio = 18 Mio; 18 Mio : 35.000.- = 514 Arbeitsplätze Unternehmen, + 200 Arbeitsplätze zivile Mitarbeiter bei der Bundeswehr → **insgesamt 714 Arbeitsplätze**

→ Erstes einfaches deduktives Modell mit grober Abschätzung – These bei den getroffenen Annahmen:

„Das Aufgeben des militärischen Standorts (800 Soldaten, 200 zivile Mitarbeiter) führt – ohne Kompensation –in der Region zu negativen Kaufkrafteffekten in der Größenordnung von 60 Mio Euro und zu Arbeitsplatzverlusten in der Größenordnung von 700 Arbeitsplätzen“

Weitere Aufgaben:

- ***In welcher Größenordnung läge der Verlust an Kaufkraft und Arbeitsplätzen in Deutschland und regional, wenn die USA einen Truppenabzug von 12.000 Soldaten realisieren ?***

*Übertragener deduktiver Lösungsansatz, jedoch ohne „Versorgung“; 120 Mio – 24 Mio = 96 Mio je 1.000; 96 Mio x 12 = 1.152 Mio → **These: Größenordnung in Deutschland: 1,1 Mrd Euro; Arbeitsplätze: 1,1 Mrd : 35.000.- = 31.400; plus 4.000 zivile Mitarbeiter → These: ca. 35.000 Arbeitsplätze; vorsichtig: Größenordnung mindestens 25.000 Arbeitsplätze***

regional / Kommunen: Lösungsansatz mit Stationierungsstärken; regionale Anteile / Bewertung

- ***Wie wäre dieses erste einfache deduktive „top down“ - Modell zu falsifizieren, zu verfeinern und zu erweitern ? Prüfung und Verändern der Annahmen mit best case und worst case, Differenzierung Ausgaben, Erfahrungswerte (z. B. Abzug der britischen Rheinarmee)***
- ***Wie wäre der induktive „bottom up“ - Lösungsansatz ?***
Differenzierende Standortanalyse auf der Grundlage der Ausgabenarten und Multiplikatoreffekte

Anmerkung: Modelle mit groben Abschätzungen eignen sich vorrangig für die Prüfung der Plausibilität

Bedeutung von „Wertschöpfung“, „Kaufkraft“ und „Arbeitsplätze“ für die Höhe und Steuerung der Verteidigungsausgaben auf der politischen Ebene:

- **Nutzung der Verteidigungsausgaben als industriepolitisches Instrument („Wertschöpfung“)**
- **Nutzung der Verteidigungsausgaben als strukturpolitisches Instrument („Kaufkraft“, „Arbeitsplätze“)**
- **Nutzung der Verteidigungsausgaben als konjunktur- und wachstumspolitisches Instrument („Wertschöpfung“ und „Kaufkraft“)**

Häufig: Zielkonflikte mit dem Ziel der militärökonomischen Effizienz und Rationalisierungen; wird entschieden im parlamentarischen Entscheidungsprozess → Grundsatz: Primat der Politik.

Rolle / Aufgabe der Streitkräfteplaner, wenn die Nutzung der Verteidigungsausgaben als wirtschaftspolitisches Instrument aus militärökonomischer Sicht vermeidbare Mehrausgaben verursacht: Ermittlung des Differenzbetrages → Was kostet und bedeutet der priorisierte wirtschaftspolitische „Mehrwert“ bezogen auf einen vorgegebenen Verteidigungshaushalt (Verdrängungseffekte bei militärischen Fähigkeiten) ? Zu zahlen aus anderen Einzelplänen ? - Rolle und Interesse der (nationalen) Wirtschaft/ der Unternehmen ? - Rolle und Interessen Parteien und Abgeordneter ? (Stakeholder-Analyse; der Verteidigungshaushalt als Output-Variable des politischen Systems)

Diskussion !

II. PESCO, CARD und EDF - Die drei Säulen der GSVP im Überblick

1. Übergeordnete leitende Ziele:

- **Stärkung politische Zusammenarbeit und Integration in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU**

Fokus von PESCO, CARD und EDF:

- **Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit und der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU durch verstärkte ständige Kooperation von besonders engagierten Mitgliedstaaten**
- **Verbesserung der Effizienz der Verteidigungsausgaben der EU**

Hintergrund:

- **Sicherheitspolitische Lage und Perspektiven** („unruhige konfliktreiche Welt“, USA / EU; China)
- **Unbefriedigende Effizienz der Verteidigungsausgaben der EU** infolge vieler nationaler Eigenentwicklungen, Beschaffungen und eigenständiger Strukturen: **Typenvielfalt, Doppelungen bei Strukturen und Prozessen, mangelhafte Koordination**

Rechtliche Grundlage:

- **Basis: EU-Vertrag** („Lissabon-Vertrag 2009“)
- insbesondere **Art. 42** und **Art. 46** (PESCO)

Exkurs: Unbefriedigende Effizienz der Verteidigungsausgaben der EU (Schätzungen)

(1.) Verteidigungsausgaben der EU 28 (2017) und Einsparpotenzial

- Verteidigungsausgaben 2017: **ca. 200 Mrd Euro**
- **Vermeidbare Ausgaben** infolge Typenvielfalt, Doppelstrukturen und mangelnder Koordination: Schätzungen (unterschiedliche Studien) **25 Mrd (13%) bis 80 Mrd Euro (40%)**
- **Einsparpotenzial: ≥ 13 %; EU: bei Beschaffungen bis zu 30 %**

(2.) Vergleich EU 28 (mit UK) / USA (ca.-Werte; BIP etwa gleich groß: ca. 15.300 Mrd Euro)

	EU 28	USA
Verteidigungsausgaben (Euro)	ca. 200 Mrd	ca. 500 Mrd
Anteil VtgAusgaben am BIP	1,3 %	3,3 %
VtgAusgaben pro Kopf	ca. 400.- Euro	ca. 1.600.- Euro
Gesamtumfang Streitkräfte	2,1 Mio	1,4 Mio
Umfang für Auslandseinsätze, Soldaten	ca. 40.000 (ca. 2 %)	ca. 200.000 (ca. 14 %)
Rüstungsinvestitionen pro Soldat	ca. 25.000.- Euro	ca. 100.000.- Euro
Typenvielfalt: Typen von Waffensystemen	178	30
Typen Kampfpanzer	17	1

→ Steuerung der EU-Verteidigungsausgaben nicht effizient: zu viel für Personal, Betrieb und Strukturen - zu wenig und zu fragmentiert für Rüstungsinvestitionen → **geringe Effizienz** („Value for Money“)

2. PESCO - Permanent Structured Cooperation (seit 2017)

Leitende Idee und Konzeption:

- Zusammenarbeit von Mitgliedsstaaten, die sich *in der GSVP besonders engagieren* wollen und dazu *Gruppen von Mitgliedsstaaten* bilden, die bei einem *gemeinsamen Vorhaben* eng und ständig zusammenarbeiten (BMVg: „Einstieg in die europäische Verteidigungsunion“)
- *Flexibles Instrument*, da jeder Mitgliedsstaat entscheiden kann, ob er aktiv, nur als Beobachter oder nicht teilnimmt; dabei möglich: Beitritt zu einem späteren Zeitpunkt, Ausscheiden aus der Gruppe
- In jeder Gruppe *eine Lead Nation oder auch mehrere koordinierende Lead Nations*
- *Entscheidungsgremium: Rat der EU* (Ministerrat: Außenminister / Verteidigungsminister der Staaten, von denen die Bildung einer PESCO-Gruppe bei der EU-Kommission beantragt wird)
- Wesentlicher Akteur: *Europäische Verteidigungsagentur* (European Defence Agency EDA); Arbeitsebene des Ministerrates und der Kommission
- *(Ko)Finanzierung aus dem Europäischen Verteidigungsfonds EVF*; Finanzrahmen dafür im EU-Haushalt 2021 – 2027 Vorschlag EU-Kommission: 13 Mrd Euro (für GSVP insgesamt ca. 24 Mrd, ca. 2,1 % des EU-Haushalts 2021 -2027; Stand Juli 2020, aktuell Verhandlungen)

„PESCO – Wichtigster Rahmen für die Verteidigungszusammenarbeit auf europäischer Ebene“

Voraussetzung für Teilnahme an PESCO:

Bindende Verpflichtungen (20, in einem Protokoll festgelegt), dazu gehören u. a.:

- **Erhöhungen des Verteidigungshaushalts** und stetige Entwicklung der Verteidigungsfähigkeit
- **20 % für Rüstungsinvestitionen, 2 % für Forschung**
- **Bereitstellung von Einsatztruppen und Logistik für EU-Battlegroups und GSVP-Einsätze** innerhalb eines Zeitraums von 5 bis 30 Tagen für 3 Monate
- **Teilnahme an multinationalen und europäischen Ausbildungsmissionen**

Stand 2019: 25 teilnehmende EU-Staaten; 47 PESCO-Projekte; Deutschland: Teilnahme an 16 Projekten

Deutschland als koordinierende Lead Nation bei folgenden acht PESCO-Projekten:

- **Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations (LogHubs)**
- **Military Mobility (zusammen mit NL)**
- **European Medical Command**
- **European Union Training Mission Competence for European Armies (zusammen mit FR, IT u. a.)**
- **EUFOR Crisis Response Core**
- **Kooperation und Nutzung der Eurodrohne**
- **Informationsaustausch bei Cyber und IT**
- **Informationsunterstützung bei geographischen und meteorologischen Informationen**

3. CARD - Coordinated Annual Review on Defence (seit 2017)

Leitende Idee und Konzept:

- **Regelmäßige, umfassende und koordinierte Analyse und Bewertung der Verteidigungsfähigkeit der EU**
- **Fokus:** Entwicklung, Fortschritte und **Identifizierung von Fähigkeitslücken** - **Vorschläge** zu Beseitigung der Fähigkeitslücken
- **Regelmäßige strukturierte Berichte der Mitgliedsstaaten, bilaterale Gespräche EDA / Mitgliedsstaat; Fortschrittsberichte → Review**
- **Zwei-Jahreszyklus**
- Enger Zusammenhang mit dem **EU Capability Development Plan CDP** und **PESCO-Projekten**
- Schließt **technologische Trends** und **industrielle Kapazitäten** insbesondere der Wehrwirtschaft ein

Wichtige Akteure:

- Ministerrat, Hoher Vertreter der EU Außen- und Sicherheitspolitik, Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee; EU-Military Committee, EU-Military Staff
- **Arbeitsebene: European Defence Agency EDA („CARD secretariat“)**

Anmerkung: **Norwegen** und **Schweiz** können sich punktuell beteiligen, **UK nicht dabei (?)**

4. Europäischer Verteidigungsfonds EVF (European Defence Industrial Development Programme EDIDP)

Leitende Idee und Konzept:

- Finanzierung von für die Verteidigungsfähigkeit der EU wichtigen kooperativen Forschungsvorhaben und Kofinanzierung von kooperativen Beschaffungsvorhaben *aus den Finanzmitteln des EU-Haushalts* (nicht nur PESCO-Projekte)
- **Verbesserung der Effizienz der Verteidigungsausgaben der EU durch finanzielle Anreize für Kooperationen**
- **Erhöhung der Ausgaben der EU für Rüstungsinvestitionen durch Hebeleffekte**
- **Geplantes Finanzvolumen: Im Haushaltsplan der EU 2021 bis 2027 ca. 13 Mrd Euro (?)**
- **Wichtige Akteure: Kommission, Europäische Verteidigungsagentur EDA (Schlüsselrolle),**
Kommission: Ausschreibungen, call for proposals, Bewertung; enger Kontext mit CARD

Zwei Ebenen:

- a. **Forschung** („research window“, vollständige Finanzierung aus dem EU-Haushalt)
Fokus: innovative disruptive Technologien (KI, Robotik u.a.); Finanzvolumen 2021: 0,5 Mrd
- b. **Beschaffungen** (einschließlich Entwicklung und Erprobung; „capability window“)
Fokus: Beseitigen von Fähigkeitslücken , Kofinanzierung bis zu 20 %; Finanzvolumen 2021: 1,0 Mrd

Exkurs: „Hebeleffekt“ - Beispiel

Die Mitgliedsstaaten A und B planen die Entwicklung, Beschaffung und Nutzung von Drohnen mit vergleichbaren Leistungsanforderungen.

In ihren Verteidigungshaushalten sind dafür jeweils eingestellt:

- ***- für Entwicklung und Beschaffung: 1 Mrd***
- ***- für die Nutzung in der Nutzungsphase: 2 Mrd***

Alternative 1:

Eigenständige nationale Vorhaben → insges. Ausgaben für Entwicklung und Beschaffung: 2 Mrd

Alternative 2:

Kooperatives Vorhaben mit 20 % Kofinanzierung der EU und Annahmen: Einsparungen bei Ausgaben für Entwicklung und Beschaffung (Skaleneffekte) 25 % und Verwendung der Einsparungen in weitere Rüstungsinvestitionen

Rechnung aus Sicht von A und B kumuliert: für Entwicklung und Beschaffung infolge Skaleneffekt nun statt 2 Mrd nur 1,5 Mrd; davon 20 % = 0,3 Mrd aus EU-Haushalt : kumulierte Ausgaben für A und B nur noch 1,2 Mrd → für weitere zusätzliche Rüstungsinvestitionen verfügbar: 0,8 Mrd
→ militärökonomischer finanzieller Mehrwert der Kooperation für A und B bzw. für die EU

„Die Ausgaben von 300 Mio aus dem EU-Haushalt wirken als Hebel für nun mögliche weitere Rüstungsinvestitionen mit einem Finanzvolumen von 800 Mio“

→ Hebeleffekt bezogen auf die 300 Mio aus dem EU-Haushalt: 800 Mio mehr für Rüstungsinvestitionen von A und B bzw. der EU → Multiplikator 2,7

Einbeziehung der Nutzungsphase:

- Alternative 1: eigenständige nationale Vorhaben → Ausgaben Nutzung: 2 x 2 Mrd = 4 Mrd
 - Alternative 2: als kooperatives Vorhaben und Annahme Einsparungen 15 % = 600 Mio und Nutzung für Rüstungsinvestitionen
- insgesamt nun für zusätzliche Rüstungsinvestitionen aus Sicht von A und B kumuliert:
800 Mio + 600 Mio = 1,4 Mrd → militärökonomischer finanzieller Mehrwert für A,B und EU

„Die Ausgaben von 300 Mio aus dem EU-Haushalt wirken als Hebel für nun weitere zusätzliche Rüstungsinvestitionen mit einem Finanzvolumen von 1,4 Mrd“

→ Hebeleffekt bezogen auf die 300 Mio aus dem EU-Haushalt: Multiplikator 4,7

Aus einem EU-Papier: Die Kofinanzierung aus dem Europäischen Verteidigungsfond kann zu Multiplikatoreneffekten mit dem „Faktor 5“ führen.

Diskussion - Annahmen ? Was fehlt bei diesen Überlegungen ? (s. o. Checkfragen zu Mehrwert; s. Skripten „Theorie- und Modellbildung“, „Messverfahren“ und „Nutzenmessung“)

Bedeutung für Streitkräfteplaner: Hebeleffekte / positive Wirkungszusammenhänge nutzen

III. Methodische Überlegungen und methodisches Vorgehen zur Ermittlung des Mehrwerts eines PESCO-Projekts für Deutschland – Beispiel „Military Mobility“

Zweck des PESCO-Projekts „Military Mobility“

Leitende Idee, Ziele und Konzeption:

Schnellere Verlegung von Truppen und Material in Europa, um die verteidigungspolitisch Handlungsfähigkeit der EU zu stärken („cross-border military transport“, „across europe“)

Dazu zwei Ziele:

- (1.) Vereinfachung, Standardisierung und Beschleunigung von Verfahren**
- (2.) Sicherstellung / Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur für militärische Verlegungen**

Konzeption: PESCO-Vorhaben – Lead Nations: Niederlande, Deutschland - Teilnehmer: möglichst viele, Stand 2019: 25 Mitgliedsstaaten – einzubeziehen: Land-, Luft- und Seewege – enge Abstimmung mit NATO

Aufgabe:

Sie sollen den Mehrwert des PESCO-Projekts „Military Mobility“ für Deutschland untersuchen und bewerten (Evaluation). Wie gehen Sie methodisch vor ? → „Untersuchungsdesign“ ?

Lösungsansatz:**1. Drei Untersuchungs- / Analyserichtungen unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit (BHO § 7):**

- a. Militärischer Mehrwert (militärökonomische Analyse)
- b. Volkswirtschaftlicher Mehrwert (Wertschöpfung)
- c. Politischer Mehrwert

Bei Entscheidungen auf der politischen Ebene:

Zusammenfassung der Analyseergebnisse - Vorteil-Nachteil-Analyse - Bewertung (ordinale Messung)

- 2. Datengewinnung: vorrangig Dokumentenanalyse Konzeption und Maßnahmen (BMVg, EU, NATO), Studien, Auswertungen von Übungen, Befragungen, Beobachtungen**

3. Zu 1.a. Militärischer Mehrwert des PESCO-Projekts „Military Mobility“ (militärökonomische Analyse)

Grundsätzlich:

**Hauptmesslatte für den militärischen Mehrwert sind der Auftrag und die Aufgaben der Streitkräfte.
Dabei soll die Erfüllung von Auftrag und Aufgaben möglichst dem Wirtschaftlichkeitsprinzip folgen.**

Wesentliche Schritte im methodischen Vorgehen hier – zu untersuchen und zu bewerten:

(1.) Fähigkeitsanalyse und Identifizierung der Fähigkeitslücke bei „Military Mobility“

Dazu:

- Was ist das **Ziel** ? **Typische Messgröße** bei „Military Mobility“: **Welche und wieviel Kräfte können in welcher Zeit von A nach B verlegt werden ?** (vgl. Kalter Krieg, Verlegung von US-Truppen von den USA nach Europa: „Ten divisions in ten days“)
- **hier** zweckmäßiges und anspruchsvolles **Szenario als Untersuchungsgegenstand**: Verlegung von Truppen und Material im **Spannungsfall an die Ostgrenze der EU / an die Ostflanke der NATO** (Auftrag „Bündnis-/ Landesverteidigung“)
- → **welche und wieviel Kräfte und Material sind in welchem Zeitraum wohin zu verlegen ?** -
- **Zielgröße / Soll** (Militärische Forderung, wichtige Steuergrößen: Gegner und Vorwarnzeit)

- in welchem Zeitraum können gegenwärtig die erforderlichen Kräfte und das erforderliche Material an die Ostgrenze der EU / an die Ostflanke der NATO verlegt werden ? (Ausgangswert / Ist, Vergleichswert; Datengewinnung: Übungen, Studien)

→ Fähigkeitslücke mit wichtigster Messgröße „Zeit“ bezogen auf die erforderlichen Verlegungen

- (2.) Identifizieren der Ursachen für die Fähigkeitslücke → Engpässe bei a. Verfahren (Prozessanalyse) und b. Verkehrsinfrastruktur ?

Bei Verkehrswegen ? Bei Verkehrs- und Transportmitteln ? Bei Lager- und Umschlagskapazitäten ?

- (3.) Entwicklung und Bewertung von Strategien und Einzelmaßnahmen „Military Mobility“

- **Strategien z. B.:** Vorsorgliche Einlagerung von Großgerät an der Ostflanke der NATO, Ausbau von Lager- und Umschlagskapazitäten als Netzwerk → enger Zusammenhang mit PESCO-Projekt „Network of logistic Hubs and support to operations (LogHubs)“; Vorbereitung Führungssystem; Öffentlich Private Partnerschaften ÖPP mit Vorhalteverträgen
- **Untersuchung und Bewertung der Einzelmaßnahmen bei den Strategien** bezogen auf Verfahren sowie Verkehrswege, Verkehrsmittel und Lager- und Umschlagskapazitäten

Fokus:

Welchen Zeitgewinn erbringen die Strategien und Einzelmaßnahmen und welcher Ressourcenverzehr (Ausgaben) wird damit jeweils verursacht ? → Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

→ **zugleich: Prüfung von Möglichkeiten der Rationalisierung, Trade off- Analysen** (z. B. andere leistungsstärkere Waffensysteme und damit Zeitgewinn; alles, was Mobilität / Angriff des Gegners verzögert oder stoppt: Nutzung Gelände, Minen usw.); **Analyse der Risiken / Risikomanagement**

→ **Hinweis: sehr enge Abstimmung mit den Verlegeplanungen und Maßnahmen der NATO; nur das zu realisieren, was von der NATO bezogen auf „Military Mobility“ aus Sicht der EU noch nicht abgedeckt ist**

(4.) Militärökonomische Auswahlkriterien für Strategie und Maßnahmen:

Erfüllung der Fähigkeitsforderung (hier: vorgegebene Zeit für Verlegungen) – Ausgaben – Risiken

(5.) Da Kooperationsprojekt: Untersuchung „faire“ Teilung von militärischem Mehrwert und Ausgaben

- da Abschreckung bzw. erfolgreiche Verteidigung der Ostgrenze der EU / der Ostflanke der NATO für alle EU-Mitgliedstaaten von existentieller Bedeutung: **militärischer Mehrwert / Nutzen für alle**

Mitgliedsstaaten gleich

- **Fokus: Ermittlung, Vergleich und Bewertung der nationalen Ausgaben für das PESCO-Projekt „Military Mobility“** → **Methodisch: Welche Ausgaben für Investitionen, Betrieb und Betreiber / ÖPP erforderlich ?**

Bei ausgewählter Konzeption und bereits laufender Realisierung ebenfalls zu bewerten:

- **Mit wem wurde wie gut verhandelt ?**
- **Bewertung Verträge: Rechtskonform und Vertragsmanagement ?**
- **Organisation des Projekts und projektbezogene Kommunikation in der Bundeswehr ?
(Transaktionskosten ?)**
- **Wie wird das Projekt kontrolliert ? Controlling ? Evaluierungen ?**

Bei den Zielen nochmal Check: Specific ? - Measurable ? – Achievable ? – Reasonable ? – Time Bound ?
(„SMART“; „smarte Ziele“)

Zu 1.b.: Volkswirtschaftlicher Mehrwert für Deutschland

Zu untersuchen und zu bewerten:

- **Wohin fließen die für das PESCO-Projekt erforderlichen Ausgaben und welches Einkommen wird für wen erzeugt ? Häufige Ersatzgröße: Arbeitsplätze**
- **Welche Sektoren, Branchen und Unternehmen profitieren ? Strukturelle Effekte ? z. B. Wirkung auf Wettbewerb ? Stärkung kleinerer und mittlerer Unternehmen KMU ?**
- **Welche Spillover-Effekte sind zu erwarten ? Welche ließen sich bei Alternativen erzielen ?**

Anmerkung: Verteidigungspolitische Sicherheit hat stets einen hohen volkswirtschaftlichen Mehrwert. „Investoren investieren nicht in durch Krieg gefährdete Staaten“. Wohin fließen die Direktinvestitionen insbesondere ausländischer Investoren ? ! – Finanzieller Mehrwert auch für den deutschen Steuerzahler

Zu 1.c.: Politischer Mehrwert für Deutschland

- **Leitendes Ziel der Bundesregierung: Stärkung des Zusammenhalts der EU und Fortschritte auf dem Weg der EU zur politischen Union / zur verteidigungspolitischen Union**

Messung Nutzen / Ressourcen- und Werteverzehr bezogen auf Ausgangswert und Vergleiche:

- **Nutzen: Skala z. B. „ sehr hoch – hoch – mittel –eher niedrig – niedrig“ (Expertenurteil)**
- **Ressourcen- / Werteverzehr: Abfluss von Finanzmitteln, Kosten; Teilung und Abgabe von nationalen Kompetenzen, Transaktionskosten (Kosten für Organisation und Kommunikation, die durch das Projekt auf der politischen Ebene verursacht werden)**
- **theoretisch möglich: Kosten-Nutzen-Untersuchung mit Bewertungspunkten und Gewichtung (Scoring-Modelle)**
- **in der Praxis der politischen Entscheidungsfindung: Vorteil-Nachteil-Analyse → bei Bewertung von Alternativen: Abwägen und ordinale Messung („besser als.“; Rangfolge)**

Diskussion !

Quellen: Veröffentlichungen BMVg, EU; SIPRI; Fachbeiträge in verschiedenen Medien