



Prof. Dr. J. Schnell, GenLt a. D.
PD Dr. A. Glas

01.02.2021

Einführung in die Streitkräfteplanung

Zusammenfassung:

Streitkräfteplanung nimmt gedanklich potentielle zukünftige militärische Einsätze vorweg und bewertet die für eine Auftragserfüllung dann notwendigen Fähigkeiten und Ressourcen. Damit umfasst Streitkräfteplanung alle Aktivitäten, die auf die zukünftige Gestaltung der Streitkräfte (der Militärorganisation) als Ganzes ausgerichtet sind. Dieser Beitrag gibt einen einführenden Überblick über die Streitkräfteplanung mit engen Bezügen zu den Planungsschritten, Vorgaben, Rahmenbedingungen der Bundeswehr.

Inhaltsverzeichnis

I.	Begriff und Ziel der Streitkräfteplanung	S. 3
II.	Politische Grundlagen der Streitkräfteplanung	S. 4
III.	Fähigkeiten und das Fähigkeitskonzept der Bundeswehr	S. 6
IV.	Der jährliche Planungsprozess als Anpassungsprozess	S. 8
V.	Strategische Grundprinzipien, strategische Planungsinstrumente und Organisation	S. 10
VI.	Bewertung des Teilsystems Streitkräfteplanung – Leitfragen, Messgrößen	S. 13
VII.	Fragen zur Selbstkontrolle und Vertiefung	S. 14

I. Begriff und Ziel der Streitkräfteplanung

Begriff

- **Streitkräfteplanung umfasst alle Aktivitäten, die auf die zukünftige Gestaltung der Streitkräfte (der Militärorganisation) als Ganzes ausgerichtet sind.**
- Streitkräfteplanung erfolgt als Prozess auf der politischen und strategischen Ebene mit den Hauptakteuren im Verteidigungsministerium und nachgeordneten Bereich (Arbeitsebene) in Form eines strategischen Planungsprozesses.

Leitendes Ziel

- **Ziel der Streitkräfteplanung ist die Gestaltung und Anpassung der Fähigkeiten der Streitkräfte an die sich dynamisch verändernden Umweltbedingungen so, dass die Streitkräfte ihren Auftrag und ihre Aufgaben erfüllen können.**

Zu unterscheiden ist die Streitkräfteplanung von:

- **Laufende Anpassungsplanung:** grundsätzlich jährlich
- **Reformplanung:** umfassende Neugestaltung der Streitkräfte, Dauer 6 bis 10 Jahre (bei grundlegenden Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage, beispielsweise nach Ende des Kalten Krieges 1990)

II. Politische Grundlagen der Streitkräfteplanung

1. Streitkräfte als Mittel der Politik

Streitkräfte sind ein Instrument zur Erreichung politischer / sicherheitspolitischer Ziele und der dazu entwickelten politischen / sicherheitspolitischer Strategien („Politischer Zweck der Streitkräfte“).

Demokratische Staaten und ihre Regierungen entwickeln leitende sicherheitspolitische Ziele und Strategien in der längerfristigen Perspektive aus ihren Werten, ihrer Verfassung, ihrer Interessenlage und den zu erwartenden Umweltbedingungen. Hieraus leiten sich die **wesentlichen konstitutiven Eckwerte ihrer Streitkräfte** ab. Dazu gehören vorrangig:

- **Auftrag und Aufgaben**
- **Leitende Fähigkeiten**
(„Nationale Zielvorgabe“ / „Level of Ambition“; z.B. fähig, „two major regional conflicts simultaneously“ zu führen, „fähig: 10.000 Soldaten ständig im Auslandseinsatz zur Krisenbewältigung“)
- **Personalumfänge** (im Frieden und im Verteidigungsfall)
- **Wehrsystem** (Wehrpflicht, Freiwillige; Präsenzarmee, Milizarmee)
- **Selbstverständnis der Streitkräfte und ihre Rolle in der Gesellschaft**
(z.B. in der Bundeswehr das Konzept der Inneren Führung)
- **die Grundstruktur der Streitkräfte**
(Gliederung in Organisationsbereiche z.B. Heer, Luftwaffe, Marine)
- **Ressourcen und Finanzmittel**

Auf der politischen Ebene sind ebenfalls zu regeln und vorzugeben:

- **die Entscheidungskompetenz für den Einsatz der Streitkräfte**
(z.B. Bundeswehr: Parlamentsarmee)
- **die Regelung der Befehls- und Kommandogewalt im Frieden und im Verteidigungsfall**
- **das Wehrrecht**

2. Grundlagen für die Streitkräfteplanung der Bundeswehr (Bundeswehrplanung)

Die aktuellen Grundlagen für die Streitkräfteplanung der Bundeswehr sind festgelegt in den verteidigungspolitischen Grundsatzpapieren:

(1.) Weißbuch 2016 der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr

Fokus: Analyse des sicherheitspolitischen Umfeldes, gesamtstaatliche Herausforderungen, Leitprinzipien der deutschen Sicherheitspolitik; **Ableitung Auftrag / Aufgaben der Bundeswehr und Vorgabe für Fähigkeiten;** sicherheitspolitisches Basisdokument, ca. 140 Seiten („Wohin?“)

(2.) Konzeption der Bundeswehr 2018

Fokus: langfristig angelegte **Umsetzung der Vorgaben des Weißbuches** („Wie?“), ca. 40 Seiten

(3.) **Fähigkeitsprofil der Bundeswehr 2018, jährlich fortzuschreiben**, z. T. geheim

Fokus: beschreibt den **Bedarf der Bw** und die **wesentlichen Modernisierungsschritte bis 2031** („Womit ?“)

Einzelheiten hierzu finden sich in den Publikationen des BMVg.

<https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch>

<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/konzeption-der-bundeswehr-26384>

Darüber hinaus ist Streitkräfteplanung selbstverständlich in den rechtlichen Rahmen eingebunden. Grundgesetz und Wehrgesetze (z. B. Soldatengesetz) sind wie alle Rahmenvorgaben zu beachten.

III. Fähigkeiten

1. Begriff und Kennzeichen von Fähigkeiten

- Allgemein sind Fähigkeiten Eigenschaften und Potenziale, mit denen im Wirklichkeitsbereich etwas bewirkt und verändert werden kann oder bewirkt und verändert wird. (Potenziale - Nutzung der Potenziale)
- Fähigkeiten sind stets in eine bestimmte Umwelt eingebunden. Dies erfordert die Bildung eines Modells (theoretischen Konstrukts), das die Wirkungszusammenhänge abbildet und erklärt
- Fähigkeiten können konkretisiert und messbar gemacht werden. **„W-Fragen“: Welche Potenziale? Wirkung auf wen / was? Warum / wozu? (Ziel) Wie? Womit? Wo? Wann und wie lange?**
- Fähigkeiten z. B. bei den „W-Fragen“ können mit unterschiedlichen Skalen gemessen werden: nominal – ordinal – kardinal; unterschiedliche Ebenen der Konkretisierung und Intensität der Messung
- Fähigkeiten von Streitkräften gehören aus systemorientierter Sicht auf die Output- / Outcome-Seite → **die Bewertung von Fähigkeiten von Streitkräften ist vom sicherheitspolitischen Umfeld abhängig.**
- In sozialen Systemen besteht zwischen „Fähigkeit“ ein enger Kontext mit „Macht“ und „Willensdurchsetzung“

2. Das strategische Fähigkeitskonzept der Bundeswehr (Weißbuch 2016)

Das Fähigkeitskonzept der Bundeswehr spannt die strategischen Fähigkeiten der Bundeswehr in drei Dimensionen / Hauptkriterien auf (Fähigkeitsquader):

(1.) „Fähigkeitsdomänen“ (grundlegende funktionale Fähigkeiten – welche?)

- Führung
- Aufklärung
- Wirkung im Einsatz
- Unterstützung

(2.) „Erbringungsdimensionen“ (Wirkungsräume – wo?)

- Land
- Luft / Weltraum
- See
- Cyber- / Informationsraum
- Zivile Bereiche (z. B. Katastrophenhilfe)

(3.) „Planungskategorien“ (grundlegende Ressourcenpotenziale – welche Ressourcen sind erforderlich?)

- Personal
- Rüstung
- Infrastruktur
- Organisation
- Betrieb („Betreiben“, Kombination der Basisressourcen in Prozessen)

Fähigkeitsprofil der Bundeswehr (jährlich aktualisiert) - Kennzeichen

Es setzt unter Nutzung der strategischen Ziele und Strategien die im „Fähigkeitsquader“ mit seinen drei Dimensionen ermittelten erforderlichen Fähigkeiten in konkrete Vorhaben um, legt die wesentlichen Modernisierungsschritte (Meilensteine) auf der Zeitachse fest und ermittelt den dazu erforderlichen Finanzbedarf in „Jahres-scheiben“ (Bundeswehrplan, „Masterplan“ für die Weiterentwicklung der Bundeswehr).

Wesentliche Meilensteine der Fähigkeitsgestaltung der Bundeswehr: (leitend: Zusagen an die NATO):

- **bis 2023**: eine voll ausgestattete Brigade („combat ready“) mit definierten zugeordneten Teilen aus den anderen Organisationsbereichen (Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis, Kdo CIR, Kdo SanDst, zivile Organisationsbereiche)
- **bis 2027**: eine voll ausgestattete Division mit zugeordneten Teilen anderer Organisationsbereiche
- **bis 2031**: drei voll ausgestattete Divisionen mit zugeordneten Teilen anderer Organisationsbereiche

IV. Streitkräfteplanung: Der jährliche Planungsprozess als Anpassungsplanung – Grundphasen

1. Leitende Ziele

Anknüpfend an das Ziel der Streitkräfteplanung wird angestrebt Fähigkeiten der Streitkräfte permanent an die sich verändernden Bedingungen des Umfeldes anzupassen. Dabei knüpft der jährliche Planungsprozess an die bisherigen jährlichen Planungsprozesse an und schreibt den Streitkräfteplan („Masterplan“) mit seinen Vorhaben aktualisierend fort.

Die zeitliche Perspektive reicht dabei **bis zu ca. 20 Jahren**. Je näher der Planungshorizont desto konkreter wird die Streitkräfteplanung, vorrangiger Horizont ist dabei 4 Jahre.

Wesentliches Ziel ist dabei ebenfalls, den Finanzbedarf der Streitkräfte zu begründen und so in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, dass der jährlich neu zu beschließende Verteidigungshaushalt den Finanzbedarf abbildet. Der zeitliche Ablauf des Planungsprozessen muss deshalb mit dem politischen Entscheidungsprozess über den Haushalt kompatibel sein: grob im 1. Halbjahr Einbringen in den Regierungsentwurf, 2. Halbjahr parlamentarische Beratungen und Haushaltsgesetz.

Der jährliche Planungsprozess dient zugleich dazu, auch diejenigen Fähigkeitsdefizite zu erfassen und zu beseitigen, die keine vom Parlament zu genehmigenden Finanzmittel erfordern.

Die **Grundphasen** folgen im Wesentlichen dem Muster und typischen Aktivitäten des **Managementprozesses**. Die Praxis zeigt dabei meist Überlappungen, parallele Aktivitäten und Iterationen.

2. Grundphasen – wesentliche Aktivitäten

(grundsätzlich erfolgt der Prozess IT-gestützt, Management Info Systeme MIS)

Phase 1: Lage, Zukunftsentwicklung und Zielbestimmung

- Feststellung und Beurteilung der aktuellen Lage: Umwelt, Stand Fähigkeiten und Fähigkeitsprofil, Einsätze, Nutzung militärökonomischer Kennzahlen
- Analyse und Beurteilung Zukunftsentwicklung: sicherheitspolitische Umwelt, Gesellschaft
- Auswertung neuer politischer Vorgaben
- voraussichtlich verfügbare Finanzmittel: z. B aktueller mittelfristiger Finanzplan
- Zusammenfassende Beurteilung der Lage und Zukunftsentwicklung
- Folgerungen für zukünftig erforderliche Fähigkeiten und Priorisierung
- Zielbestimmung und Zielsetzungen auf der Zeitachse
(bei Bündnis: Abstimmung mit Verbündeten)

Phase 2: Planungsphase und Fähigkeitsmanagement – Wie Ziele zu erreichen ? Entscheidungen

Teilphase 2a: Entscheidungsvorschlag der militärischen Führung, Forderung der militärischen Führung

- Soll-Ist-Vergleich bei Fähigkeiten und Fähigkeitsprofil (Bw: Fähigkeiten in den drei Dimensionen)
- detaillierte Analyse: Welche Fähigkeitslücken zu schließen? Welche Fähigkeiten zu erhalten? Welche Fähigkeiten abzubauen? Analyserichtungen s. Fähigkeitskonzept bei III.2.
- Entwicklung von Alternativen insbesondere für das Schließen der Fähigkeitslücken
- dabei: intensive Einbeziehung Vorschläge der nachgeordneten Organisationsbereiche, Nutzung der Kompetenz Externer, innovative Ideen / Technologien, Risikoanalysen
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- wichtig: stets Analyse Wirkungszusammenhänge bei Fähigkeiten und Fähigkeitsprofil (Theoriebildung)
- wesentliche Bewertungskriterien bei Vorhaben: Erfüllungsgrad Ziele – Kosten – Zeit – Risiken
- Umsetzen in Finanzbedarf
- Entscheidungsvorschlag Weiterentwicklung der Streitkräfte

Teilphase 2b: Einbringen in den politischen Entscheidungsprozess, politische Entscheidungen

- Anmeldung Finanzbedarf mit Begründung beim Finanzministerium, Verhandlungen
- Entscheidung der Regierung über Weiterentwicklung und Haushalt, Regierungsentwurf
- Entscheidung Parlament: Verteidigungshaushalt und finanzwirksame Einzelmaßnahmen zur Weiterentwicklung der Streitkräfte; wenn geringer als gefordert: Vorhaben zu ändern
- zeitlich parallel: Vorgabe neuer mittelfristiger Finanzplan („4 Jahre“)

Phase 3: Realisierung

- Grundlage: Verteidigungshaushalt, politische Entscheidungen, aktualisierter „Masterplan“
- Weisungen an die nachgeordneten Organisationseinheiten
- Verhandlungen und Verträge mit Externen (Wehrwirtschaft)
- Umsetzen auf der operativen Ebene

Phase 4: Kontrolle – Strategisches Controlling

- Soll-Ist-Vergleiche: Zielerreichung – Arbeiten mit Kennzahlen und Bewertungen - Wirksamkeit der Maßnahmen
- Abweichungsanalysen und Vorschläge
- Berichte und Meldungen über Stand Zielerreichung, Strategisches Controlling: Controlling-Berichte an die Leitung des Ministeriums; Bewertungen und Vorschläge

→ **Streitkräfteplanung ist ein sich immer wieder erneuernder Prozess**

3. Zum jährlichen Planungsprozess Bundeswehr (berücksichtigt Planungsprozess NATO und EU)

- geregelt im „Integrierte Planung. Durchführen. IPD“; 10 Planungsschritte
- Analyseraster: siehe III.2. „Das strategische Fähigkeitskonzept der Bundeswehr“
- Hauptakteure: Abteilung Planung im BMVg mit 3 Unterabteilungen „Strateg. Steuerung der Planung“, „Strateg. Fähigkeitsentwicklung“, „Planungsumsetzung“; Abteilung Haushalt / Controlling im BMVg
- wichtige nachgeordnete Arbeitsebene : Planungsamt der Bundeswehr (ca. 400 Mitarbeiter)
- falls größere Beschaffung Rüstung zur Schließung einer materiellen Fähigkeitslücke notwendig: Beginn, Planung und Realisierung geregelt im Prozess „Customer Product Management CPM“

V. Strategische Grundprinzipien, strategische Planungsinstrumente und Organisation

1. Strategische Grundprinzipien in Streitkräften

- Vom Einsatz her denken und handeln – Welche Einsätze? Gegner? Umwelt?
- Eindeutige Regelung des Führungssystems und Unteilbarkeit der Verantwortung
- Übereinstimmung von Auftrag mit Kräften und Mitteln
- Aufbau und Nutzung eigener Stärken / Vermeiden eigener Schwächen, Resilienz
- Nutzung gegnerischer Schwächen / Vermeiden gegnerischer Stärken
- Effizienter Einsatz der eigenen Ressourcen und Potenziale
- Ressourcenüberlegenheit und eigenen Ressourcenzufluss sichern (einschließlich weiche Faktoren)
- Gegner von seinen Kraftquellen abschneiden
- Konzentration der Kräfte („Zur Entscheidung kann man nie stark genug sein“)
- Nutzung von Raum und Zeit; Überraschung und Täuschung. Pläne Alarmierung, Mobilmachung, Einsätze
- Gesetz des Handelns behalten, Eskalationsüberlegenheit sichern; Agilität und Flexibilität
- Überlegenheit bei Information und insbesondere bei technologischen Innovationen
- Verbündete suchen und mit ihnen zusammenwirken
- Militärische Strategie mit nicht-militärischen Strategien vernetzen („comprehensive approach“)
- Alternative Strategien für unterschiedliche Szenarien planen und vorbereiten („contingency plan“)

→ **Prinzipien sind nutzbar als Check-Liste bei Planung und Einsatz**

2. Instrumente der strategischen Planung (grundsätzlich IT-gestützt, Management Info Systeme MIS)

- Strategisches Zielsystem mit strategischen Handlungsfeldern, strategisches Controlling
- Instrumente der strategischen Früherkennung (mit Segmentierung Umwelt / Binnenbereich):
Prognoseverfahren, Trend-Extrapolationen, Szenario-Technik, Modellbildungen und Simulationen, Übungen als Stabsrahmenübung und mit Truppe;
Frühwarnindikatoren
- Stärken-Schwächen-Analyse / SWOT-Analyse; Potentialanalysen; strategische Bilanz, Gap-Analyse
- Portfolio-Management, Benchmarking
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kosten-Nutzen-Analysen
- Instrumente des Risikomanagements und der Managementkybernetik
- Zielvereinbarungen und Budgetierungen

3. Organisation der Streitkräfteplanung

- Die Strukturen und Prozesse der Streitkräfteplanung sind zu regeln
→ Teilsystem der Streitkräfte
- Grundsätzlich Struktur: horizontal nach Teilaufgaben Streitkräfteplanung und Führungsgrundgebieten in den Organisationsbereichen, vertikal hierarchisch nach Führungsebenen,
- Grundsätzlich Prozess: wie Phasenmodell s. IV.2. (Bundeswehr: IPD, 10 Planungsschritte)
- „top down – bottom up – top down“

Einzelheiten s. Organisationslehre / insbesondere Variable der Organisationsgestaltung

VI. Bewertung des Teilsystems Streitkräfteplanung – Leitfragen und Messgrößen

Das leitende Bewertungskriterium ist die Effizienz und Effektivität des Teilsystems Streitkräfteplanung.

Die Bewertung erfolgt mittels Bewertungsskalen welche stets den Nutzen und den hierfür notwendigen Aufwand misst.

Verkürzt handelt es sich also um die Relation:
$$\frac{\text{Nutzen des Planungssystems}}{\text{Kosten}}$$

Ergebnisbewertung (Output-/ Outcome-Seite des Planungsprozesses):

- Entsprechen die Fähigkeiten und Einsatzergebnisse dem Auftrag und der Situation?
- Wie lange dauert es vom Identifizieren einer strategischen Fähigkeitslücke bis die Fähigkeitslücke geschlossen wird?
- Wie ist das Verhältnis von „Fähigkeiten“ oder „Fähigkeitslücken“ zu den Finanzmitteln des Verteidigungshaushalts?

Ressourcenbewertung (Input-Seite des Planungsprozesses):

- Wieviel Personal wird im Teilsystem Streitkräfteplanung eingesetzt?
- ,Wie hoch sind die Kosten des Teilsystems Streitkräfteplanung?

Falls die Bewertung unbefriedigend ist, dann sind die Ursachen zu identifizieren. Die Gründe können politischer / externer Art oder im Binnenbereich der Streitkräfte liegen.

**Zur Bundeswehr siehe auch die Publikation
„Zur Lage der Bundeswehr aus ökonomischer Sicht“**

<https://www.unibw.de/militaeroekonomie/forschung>

Fragen zur Selbstkontrolle und Vertiefung

1. Was umfasst die Streitkräfteplanung und was ist dabei das leitende Ziel? Welche beiden Arten sind zu unterscheiden?
2. Kennzeichnen Sie Streitkräfte als Mittel der Politik und nennen Sie die wesentlichen, auf der politischen Ebene festzulegenden konstitutiven Eckwerte der Streitkräfte!
3. Nennen Sie die drei wichtigen Grundlagen der Streitkräfteplanung der Bundeswehr mit ihrem Fokus!
4. Kennzeichnen Sie den Begriff „Fähigkeit“ allgemein und aus militärökonomischer Sicht!
5. a. Beschreiben Sie das Fähigkeitskonzept der Bundeswehr! Wie beurteilen Sie dieses Konzept?
b. Was versteht die Bundeswehr unter „Fähigkeitsprofil“? Wie beurteilen Sie die „Meilensteine“?
6. Was sind die leitenden Ziele der Streitkräfteplanung als jährliche Anpassungsplanung und was sind aus, methodischer Sicht die typischen Grundphasen? Was ist das in jeder Grundphase angestrebte Ergebnis? Skizzieren Sie die wesentlichen Aktivitäten!
7. Wie heißt der jährliche Streitkräfteplanungsprozess der Bundeswehr? Hauptakteure? Was ist in der Bundeswehr mit dem Prozess „Customer Product Management CPM“ gemeint und wie hängt dieser Prozess mit dem Prozess der Streitkräfteplanung zusammen?
8. Im Skript sind 15 strategische Grundprinzipien in Streitkräften aufgeführt. Welche fünf Prinzipien halten Sie für die wichtigsten? - Diskutieren Sie diese Prinzipien im Hinblick auf den Einsatz der NATO- Streitkräfte in Afghanistan! - Nehmen Sie einen Vergleich mit einem privatwirtschaftlichen Konzern vor!
9. Nennen Sie wichtige strategische Planungsinstrumente! Kurze Erläuterung der Instrumente
10. Sie sollen das Planungssystem einer Streitkraft bewerten. Welche Leitfragen / Messgrößen nutzen Sie?