

Diskussionsbeitrag

Zum Prinzip „Weniger Stäbe, mehr Truppe“ aus militärökonomischer Sicht

, - Ist das Prinzip „Weniger Stäbe, mehr Truppe“ stets militärökonomisch sinnvoll ? -

Zweck und Inhalt dieses Beitrages

In dem Dokument „Eckpunkte zur Bundeswehr der Zukunft“ des BMVg vom 18.05.2021 gehört es zu den Eckpunkten, die „Stabslastigkeit“ der Bundeswehr zu reduzieren und eingespartes Personal im Bereich der Stäbe und der Ämter in die Truppe – d. h. in den operativen und unmittelbar einsatzrelevanten Bereich - umzusteuern.

Zweck dieses Beitrages ist es, die Notwendigkeit herauszustellen, das Prinzip „Weniger Stäbe, mehr Truppe“ in ein ganzheitliches Fähigkeitsmanagement einzufügen und insbesondere die Bedeutung der Finanzierbarkeit bei der Umsetzung dieses Prinzips zu betonen.

Dazu wird zunächst die Bedeutung der Finanzierbarkeit an zwei Aufgaben mit Lösungen als vereinfachte Praxisbeispiele veranschaulicht (S. 2 ff.).

Danach werden militärökonomische Aspekte des Prinzips in der Perspektive eines ganzheitlichen Fähigkeitsmanagements diskutiert (S. 9 ff., Zusammenfassung S. 14).

Aufgabe:

Nehmen Sie an, dass in der Bundeswehr durch Verringerung des Personals in Stäben und Ämtern Personal gewonnen wird, das u. a. für **die Aufstellung eines zusätzlichen Panzerbataillons** (ca. 500 Soldaten, 48 Kampfpanzer Leo 2 A7V) genutzt werden soll. Die Aufstellung ist für 2025 geplant – Zulauf der Ausrüstung und des Materials 2025, Betrieb ab 2026.

a. Schätzen Sie grob den dafür erforderlichen zusätzlichen Finanzbedarf für die Haushaltsjahre 2025 bis 2028 ab !

Annahmen und Rechnung (Fokus Methode):

Für Investitionen in 2025:

- , - zu beschaffen 48 Kampfpanzer, Preis je Kampfpanzer 12 Mio Euro → Finanzbedarf: 576 Mio Euro
- , - für weitere Investitionen (Bergepanzer, Fahrzeuge, Infra, Fm u. a.): 20 % davon → Finanzbedarf:
- , 115 Mio Euro → Summe Finanzbedarf für Investitionen / Beschaffungen in 2025: ca. 680 Mio Euro

Für Betrieb ab 2026 bis 2028:

- Abschätzung über Life Cycle Costs / 30 Jahre: Beschaffung ca. 30 %, ca. Nutzung 70 % (s. Anlage)
- → Finanzbedarf in der Nutzungsphase (Preissteigerungen nicht eingerechnet) : ca. 1.590 Mio Euro
→ je Jahr: ca. 53 Mio mit Personal → ohne Personal, da verfügbar (ca. 500 Soldaten x ca. 50.000.-) →
je Jahr für Betrieb ca. 30 Mio Euro;
- Sicherheitszuschlag für weitere Maßnahmen Betrieb 5 Mio: je Jahr für Betrieb ca. 35 Mio Euro

Ergebnis / These:

„Für ein zusätzliches Panzerbataillon in den Haushaltsjahre 2025 bis 2028 ist ein zusätzlicher Finanzbedarf von ca. 770 Mio Euro erforderlich (ca. 680 Mio für Invest, ca. 90 Mio für Betrieb ohne Personalausgaben). Sofern eine Preissteigerung von 3 % p. a. eingerechnet wird – grob ca. 900 Mio Euro.

Die Umsteuerung von Personal in ein zusätzliches Panzerbataillon ist militärökonomisch nur sinnvoll, wenn die erforderlichen Finanzmittel für Investitionen und Betrieb des Bataillons bereitgestellt werden.“

b. Welche methodischen Vorgehensweisen sind zu nutzen, um genauere Prognosen vorzunehmen ?

- (1.) Auswertung der Erfahrungen mit den bereits aufgestellten Panzerbataillonen, die im Betrieb sind
(auch Basis für Annahmen bei a.)
- (2.) Nutzung der Kostenrichtlinie der Bundeswehr: Kosten je Leistungseinheit z. B. Ketten-Km;
Fahrleistung pro Jahr (s. Anlage 1)
- (3.) Nutzung der für Panzerbataillone festgelegten
 - „Sollorganisation Material“ (früher MatSTAN, STAN: „Stärke- und Ausrüstungsnachweisung“)
 - „Sollorganisation Personal“ (früher PersSTAN)

→ Die Dokumente „Sollorganisation Material“ und „Sollorganisation Personal“ weisen detailliert sämtliche erforderlichen Mengen an Material und an Dienstposten aus

Ermittlung des Finanzbedarfs dann: „Finanzbedarf (fiskalische Kosten) = Mengen x Preise je Mengeneinheit“

→ Veränderungen in den Titeln des Verteidigungshaushalts (Bundeswehr: Einzelplan 14)

Zweckmäßig:

Methodisches Vorgehen a.: Für erste grobe Abschätzung und Plausibilitätsprüfung,

Methodisches Vorgehen b.: Für genauere Prognosen (s. auch Skript Theorie- und Modellbildung →

Ausweitung von Grundmodellen für möglichst gute Prognosen; Stabsstudien)

c. Nehmen Sie an, dass die verfügbaren Finanzmittel nur für die Beschaffung von 30 Kampfpanzer Leo 2 A7V reichen würde, der Fähigkeitsbereich „Kampfpanzer“ jedoch zu verbessern ist.

Welche wesentlichen Alternativen prüfen Sie aus militärökonomischer und operativer Sicht ?

Zu prüfen – Alternativen:

- Beschaffung der 30 Kampfpanzer Leo 2 A7V und Prüfung Organisation: Eingliederung in die vorhandenen PzBtl, zusätzliches PzBtl mit nur 2 PzKp oder veränderte Gliederung der Panzerbataillone mit zusätzlichem PzBtl (weniger Kampfpanzer je Btl) ?

- Beschaffung von 48 bzw. mehr als 30 Kampfpanzern mit geringerer Leistungsfähigkeit und geringerem Preis je KpPz ? → zusätzliches PzBtl mit älteren Varianten Leo 2 (Kauf / Rückkauf von der Industrie wie in den letzten Jahren , von anderen Staaten)
- Kein Kauf zusätzlicher Kampfpanzer, sondern Verwendung der verfügbaren Finanzmittel für Leistungssteigerungen bei den vorhandenen Kampfpanzern ? → verbesserte Fähigkeiten der KpPz
- Andere Alternativen zur Verbesserung des Fähigkeitsbereichs „Kampfpanzer“ ? Z. B. Verwendung der Finanzmittel für Schutz der Panzerbataillone gegen Luftangriffe (Heeresflugabwehr, Durchhaltefähigkeit der Panzerbataillone); verbesserte Einbindung der Panzerbataillone in Aufklärungs-, Führungs- und Unterstützungssysteme → Wirkungszusammenhänge

Methodisches Vorgehen:

-Stabsstudie mit Kosten - Nutzen - Untersuchungen und Fokus Landesverteidigung / Bündnisverteidigung LV / BV; Vorteil-Nachteil-Analysen

- Messlatte „Nutzen“: Erfüllung Einsatzaufträge, Fähigkeiten

-wichtiges Hilfsmittel: Auswertung bisheriger Einsätze; Simulationen → Übungen; DV-gestützte OR-Simulationen (Szenarien / Gefechte / Durchhaltefähigkeit)

Zu untersuchen im „Warfare Centre“ im „Systemhaus Land“ und dabei auch: Wieviel Personal sollte wegen der begrenzten Finanzierbarkeit nur umgesteuert werden ?

Aufgabe:

Anknüpfend an die vorangegangene Aufgabe:

Nehmen Sie an, dass **durch strikte Top-Down-Vorgaben 1.000 Dienstposten aus dem Bereich der Stäbe eingespart und in die Truppe zur Erhöhung der Wirksamkeit im Einsatz umgesteuert werden sollen.**

In dem für die personelle Umsteuerung geplanten Zeitraum **stehen jedoch nur 1 Mrd Euro für eine solche Umsteuerung** zur Verfügung, da der größte Teil der Finanzmittel bereits durch priorisierte Vorhaben gebunden ist.

Von den Inspektoren wird zur Erhöhung der Wirksamkeit im Einsatz gefordert und begründet:

- Inspekteur Heer (Land): Verwendung für **mehr Kampfpanzer Leo 2 A7V**
- Inspekteur Lw (Luft / Weltraum): Verwendung für **mehr schwere Transporthubschrauber**
- Inspekteur Marine (See): Verwendung für **mehr Korvetten 130**
- Inspekteur Cyber- und Informationsraum CIR: Verwendung für **CIR-Investitionen** (strategische Aufklärung, mobile Fm-Anlagen u.a.)

Ist es aus militärökonomischer Sicht sinnvoll, den Bereich der Stäbe in dem geplanten Zeitraum um 1.000 Dienstposten zu reduzieren ? Was ist zu untersuchen ?

Lösung / These:

„Eine Reduzierung im Bereich der Stäbe und Umsteuerung in die Truppe entsprechend den Forderungen der Inspektore ist in dem geplanten Zeitraum nur in dem Umfang militärökonomisch sinnvoll, der zugleich unter dem Aspekt der verfügbaren Finanzmittel für Investitionen und Betrieb finanzierbar ist. Zu untersuchen ist deshalb der Personalbedarf bei den von den Inspektoren geforderten und abschließend priorisierten Investitionen, die im Rahmen der verfügbaren Finanzmittel nur möglich sind.“

Annahmen und Rechnung:

- Vorentscheidung: **vorrangig CIR**, da für Land / Luft / See gleichermaßen einsatzrelevant;
Finanzbedarf 200 Mio, **Personalbedarf 100 Dienstposten DP**
- verbleiben 800 Mio; für weitere Investitionen (Infra, Kfz u. a.) und Betrieb im geplanten Zeitraum 25 % der Investitionssumme → verbleiben für die Beschaffung der geforderten Hauptwaffensysteme 600 Mio; **beschaffbar:**
- **50 Kampfpanzer / Personalbedarf 500 DP oder**
- **12 Transporthubschrauber / Personalbedarf 400 DP oder**
- **2 Korvetten / Personalbedarf 400 DP**

Ergebnis / These:

„Aus militärökonomischer Sicht ist es bei den getroffenen Annahmen nicht sinnvoll, in dem geplanten Zeitraum den Bereich der Stäbe um 1.000 Dienstposten mit einer Top-Down- Vorgabe zu reduzieren und die Truppe entsprechend zu verstärken. Wegen der nur begrenzt verfügbaren Finanzmittel ist eine Umsteuerung von höchstens 500 Dienstposten militärökonomisch sinnvoll. Entscheidungen und Priorisierungen sind im Rahmen eines ganzheitlichen Fähigkeitsmanagements vorzunehmen.“

„Weniger Stäbe, mehr Truppe“ im ganzheitlichen Fähigkeitsmanagement

Aus militärökonomischer Sicht geht es bei diesem plakativ formulierten Prinzip um den **effizienten Einsatz des Personals in Militärorganisationen**.

Umfang, Steuerung und Einsatz des Personals sind dann effizient, wenn sie stringent aus dem Auftrag und den Aufgaben der Militärorganisation und den zu erwartenden Einsatzszenarien abgeleitet und in ein ganzheitliches Fähigkeitsmanagement eingefügt sind.

Die Leistungen des Personals werden stets in Kombination mit anderen Produktionsfaktoren wie Ausrüstung, Infrastruktur und Gütern für den Betrieb erbracht und sind so zu organisieren (vgl. die „Planungskategorien“ der Bundeswehr).

Bezugsobjekte für die Feststellung und Beurteilung der personellen Fähigkeiten sind in einem ganzheitlichen Fähigkeitsmanagement die personellen Fähigkeiten

- in den **großen funktionalen Teilgebieten** wie Aufklärung, Führung, Führungsunterstützung, Kampf, Kampf-, unterstützung, Schutz, Mobilität, Schutz, Überlebens- und Durchhaltefähigkeit, Beschaffung, Logistik, Administration, Ausbildung (vgl. die „Fähigkeitsdomänen“ der Bundeswehr)
- in den **angestrebten Wirkräumen** wie Land, Luft / Weltraum, See, Cyber- und informationsraum (vgl. die „Erbringungsdimensionen“ der Bundeswehr)
- in den **Verbänden und Organisationseinheiten, die vorrangig und durchhaltefähig für einen Einsatz vorzubereiten sind oder im Einsatz sind** (vgl. das „Fähigkeitsprofil“ der Bundeswehr, VJTF u. a.)

Leitfrage ist dabei die Frage nach personellen Fähigkeitslücken und personellen Überhängen.

Aus unterschiedlichen Gründen **tendieren Großorganisationen** wie Militärorganisationen dazu, **Führungsebenen mit ihren Stäben, administrative Organisationseinheiten und auch Ausbildungseinrichtungen stärker als erforderlich auszuweiten und auch ineffiziente organisatorische Strukturen beizubehalten.**

Von daher sind **regelmäßige Überprüfungen mit dem Ziel erforderlich, personell ineffiziente Strukturen und Prozesse zu identifizieren und zu beseitigen** (Abbau von Doppelstrukturen und Doppelarbeit, Verringerung von Schnittstellen).

In einer solchen Überprüfung sind **zugleich die personellen Fähigkeitslücken und Möglichkeiten der Rationalisierung durch personalersetzende Beschaffungen zu ermitteln** („PC statt Personal“; „Substitution von Personal durch Kapital“ → in der Beschaffung moderner Ausrüstung liegt das größte Rationalisierungspotential).

Einzubeziehen sind ebenfalls Möglichkeiten des **Outsourcings und Öffentlich Privater Partnerschaften in den nicht kampfnahen Aufgabengebieten.**

Zu den wesentlichen **methodischen Instrumenten** gehören dabei

- Kennzahlen und Benchmarking (z. B. Anteile des Personals oberhalb der operativen Ebene und in den , administrativen Organisationseinheiten, Anzahl Führungsebenen, Leitungsspannen; „Overhead-Personal“)
- Aufgaben- und Auslastungsanalysen
- Prozessanalysen und Schnittstellenanalysen
- Analyse der Regelungsdichte und Bürokratisierung
- Gemeinkostensenkungsprojekte (Gemeinkostenwertanalyse, Zero Base Budgeting, Prozesskostenrechnung)

Ein robustes pragmatisches, jedoch nicht unproblematisches Instrument für Personaleinsparungen sind kurzfristig vorgenommene **Top-Down-Vorgaben** wie z. B. prozentuale Kürzungsvorgaben oder prozentuale Anteile.

Problematisch ist ein solches Vorgehen, weil jede Militärorganisation die mit Stäben und Ämtern verbundenen Analyse- und Managementfähigkeiten braucht, die bei Kürzungsvorgaben ohne gründliche Analyse leicht verloren gehen können.

Es ist deshalb zweckmäßig, unterschiedliche Methoden zu nutzen und zu kombinieren (z. B. Beginn mit Top-Down- Vorgaben, in den Organisationsbereichen dann Nutzung der Instrumente, Vorschläge Bottom-Up, Iterationen, Entscheidungen).

Dem Prinzip „Weniger Stäbe, mehr Truppe“ entsprechend sind **zunächst Führungsebenen mit ihren Stäben und administrative Organisationsbereiche mit geringer Einsatzrelevanz** zu untersuchen.

Sofern hier **personelle Einsparungen** möglich sind, kommen **zwei Grundalternativen** in Betracht.

Eine **erste Grundalternative ist die Freisetzung des Personals und damit die Verringerung der Personalumfangs der Militärorganisation**. Wenn dies nicht zugleich mit Kürzungen im Verteidigungshaushalt verbunden ist, ermöglicht dies die Umsteuerung von Finanzmitteln insbesondere in Rüstungsinvestitionen und so die Modernisierung der Ausrüstung in der Truppe.

Militärorganisationen mit einem zu geringen Anteil der Rüstungsinvestitionen am Verteidigungshaushalt nutzen häufig eine solche Strategie und verringern den gesamten Personalumfang nach dem Grundsatz **„Besser eine kleinere und gut ausgerüstete Armee als eine hohle Armee“**.

Für die Verkleinerung der Bundeswehr war dies wiederholt ein wesentlicher Grund.

Die Problematik dieser Strategie besteht darin, dass hier finanzpolitische und nicht verteidigungspolitische Ziele dominieren und die Bedeutung personeller Umfänge im Einsatz unterschätzt wird.

Eine zweite Grundalternative ist die Umsteuerung innerhalb des grundsätzlich politisch vorgegebenen Personalumfangs.

Richtungsweisend sind dann die identifizierten und zu priorisierenden personellen Fähigkeitslücken in den unterschiedlichen Aufgaben- und Fähigkeitsbereichen (s. dazu die oben genannten wesentlichen Bezugsobjekte).

Auch wenn das Prinzip „Weniger Stäbe, mehr Truppe“ diese Richtung vorgibt, so erfordert ein ganzheitliches Fähigkeitsmanagement doch einen **breiten Ansatz, der alle personellen Fähigkeitslücken in die Untersuchung** einbezieht.

Wenn etwa Managementprozesse im Beschaffungswesen wegen unzureichender personeller Fähigkeiten zu lange dauern, dann kann eine personelle Umsteuerung in diesen Bereich auch für die Truppe zweckmäßiger sein als eine Umsteuerung direkt in die Truppe.

Ein wesentlicher Aspekt jeder personellen Umsteuerungen ist die Veränderung der Ausgaben- und Kostenstruktur der Militärorganisation und damit die Veränderung im Finanzbedarf.

Das Ausmaß dieser Veränderung hängt von dem Ziel und der Art der Umsteuerung ab. Sofern eine Umsteuerung in die Truppe lediglich dem Ziel dient, nicht besetzte Dienstposten aufzufüllen, ist der Bedarf an zusätzlichen Finanzmitteln gering, der Zuwachs an Kampfleistungsfähigkeit jedoch auch.

Eigentliches Ziel des Prinzips „Weniger Stäbe, mehr Truppe“ ist die Erhöhung der Kampfleistungsfähigkeit auf der operativen Ebene und dies erfordert – wie die Praxisbeispiele veranschaulichen – zusätzliche Finanzmittel insbesondere für Investitionen.

Methodisch sind deshalb alle personellen Umsteuerungsalternativen mit dem damit verbundenen Finanzbedarf zu verbinden und von daher als „Entscheidungspakete“ zu untersuchen.

Für die Auswahl der **besten Alternative** sind **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** im Lichte von Auftrag, Aufgaben, zu erwartenden Einsatzszenarien und verfügbaren Finanzmitteln zu nutzen, **in der Praxis vornehmlich als Stabsstudien mit Vorteil - Nachteil – Analysen.**

Die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergibt sich für die Bundeswehr auch aus der Bundeshaushaltsordnung BHO.

Die **Umsetzung folgt den typischen Phasen des Managementprozesses.** Da personelle Umsteuerungsprozesse stets das soziale Gefüge verändern, sind bereits bei der Auswahlentscheidung die Grundsätze des **Veränderungsmanagements** einzubeziehen.

Zusammenfassung:

Das im Ansatz richtige Prinzip „Weniger Stäbe, mehr Truppe“ macht nur Sinn, wenn das Prinzip im Rahmen eines ganzheitlichen Fähigkeitsmanagement untersucht wird und insbesondere die Finanzierbarkeit bei der Umsetzung dieses Prinzips gewährleistet ist.

Dies schließt auch die Untersuchung der zu erhaltende Analysefähigkeit und Kompetenz von Stäben, Ämtern, administrativen Organisationseinheiten und Ausbildungseinrichtungen ein. Personelle Einsparungen in diesen Bereichen sind deshalb auf den Abbau von Doppelstrukturen und Doppelarbeit so zu beschränken, dass die unverzichtbaren Fähigkeiten dieser Bereiche intern oder extern erhalten bleiben.

Diskussion !

AnlageAbschätzung Life Cycle Costs LCC (Anteile) mit Nutzung Kostenrichtlinie (Methodik)

Daten Kostenrichtlinie 2006 Kampfpanzer Leo 2 bei 900 Ketten-Km pro Jahr und Nutzungsdauer 30 Jahre
 → angenommene Fahrleistung eines Kampfpanzers in der Nutzungsphase ca. 30.000 km:

- Sachkosten pro Jahr je Kampfpanzer für Materialerhaltung (58.000.-) POL (6.000.-) und Munition (30.000.-) insgesamt ca. 104.000.- Euro
- In 2006 je Ketten-Km „104.000.- : 900 Km = 116.- je Ketten-Km“
- Hochrechnung auf 2027 bei + 3 % p. a.: ca. 193.- je Ketten-Km
- da technologisch anspruchsvoller → Ansatz: 220.- je Ketten-Km KpPz Leo 2 A7V in 2027
- **Sachkosten für 1 KpPz bei Fahrleistung 30.000 Km in der Nutzungsphase / 30 Jahre: ca. 6,6 Mio**

Hochrechnung auf zusätzliches PzBtl Nutzungsphase (ohne Preissteigerungsrate über 30 Jahre)

- Sachkosten für 48 KpPz in der Nutzungsphase / 30 Jahre: 48 x 6,6 Mio = 316,8 Mio; **grob: 320 Mio**
 - Weitere Sachkosten für Betrieb / 30 Jahre / ca. 20 %: **grob 60 Mio**
 - Personalkosten in der Nutzungsphase / 30 Jahre: 500 Soldaten x 50.000.- x 30 Jahre = ca. **750 Mio**
- **Summe Ausgaben in der Nutzungsphase / 30 Jahre: ca. 1.150 M**

Relation LCC: Ausgaben für Beschaffung / Ausgaben in der Nutzungsphase mit Personal:

	<i>Beschaffung</i>	<i>48 KpPz x ca. 10 Mio = ca. 480 Mio</i>	<i>→ ca. 31 %</i>
,	<i>Nutzungsphase</i>	<i>= ca. 1.150 Mio</i>	<i>→ ca. 69 %</i>
z	<u><i>Summe</i></u>	<u><i>ca. 1.630 Mio</i></u>	<u><i>100 %</i></u>

→ Für grobe Abschätzung Finanzbedarf 2025 bis 2028:

Plausible Annahme Life Cycle Costs LCC PzBtl (30 Jahre): Beschaffung 30 % der LCC, Nutzung 70 % der LCC

Stets auch: Daten des Herstellers anfordern, auf Plausibilität prüfen und möglichst vertraglich absichern

Diskussion !

Quellen:

- *BMVg v. 21.05.2021: Eckpunkte zur Bundeswehr der Zukunft*
- *BMVg: Verteidigungshaushalt 2021*
- *Kostenrichtlinie 2006*