Zeitschrift: Protar

Herausgeber: Schweizerische Luftschutz-Offiziersgesellschaft; Schweizerische Gesellschaft der Offiziere des Territorialdienstes

Band: 31 (1965)

Heft: 1-2

Artikel: Weitsichtige Planung in der deutschen Bundeswehr : bessere Ausrichtung der militärischen Aufwendungen auf den Gesamthaushalt

Autor: H.A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-364143

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 23.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Auf dem Gebiet der geistigen Landesverteidigung wird daher sehr viel unternommen, um der Bevölkerung nahe zu bringen, dass nicht nur der materielle Lebensstandard verteidigungswürdig ist, sondern vor allem auch die Freiheit und die Würde des Einzelnen und des Volkes. Es kann nach mehrfachen eigenen Beobachtungen festgestellt werden, dass nicht nur bei den Offizieren und Unteroffizieren des jungen Bundesheeres, sondern auch bei den jungen Soldaten ein sehr guter und aufgeschlossener Geist herrscht und die Notwendigkeit der Wehranstrengungen mit den dafür notwendigen Opfern auch eingesehen wird.

Grosse Anstrengungen werden, koordiniert durch das Bundesverteidigungsministerium und das Innenministerium, auf dem Gebiete der zivilen Verteidigung unternommen, sowohl beim Zivilschutz wie auch bei der wirtschaftlichen Landesverteidigung. Der österreichische Zivilschutzverband ist mit seinen Ländersektionen sehr aktiv an der Arbeit, um bei der Bevölkerung das Verständnis für die Schutzmassnahmen für Kriegs- und Katastrophenfälle zu fördern, wobei es auch hier eine ganze Reihe psychologischer Hürden zu nehmen gilt, um gegen Gleichgültigkeit und Bequemlichkeit aufzukommen.

Oesterreich gedenkt dieses Jahr mit zahlreichen Feierlichkeiten des Abschlusses des Staatsvertrages vor zehn Jahren und die Wiedererhaltung seiner vollen Souveränität. In verschiedenen Kundgebungen wird gleichzeitig auch der vor zehn Jahren erfolgten Gründung des Bundesheeres und des Beginns einer der bewaffneten Neutralität dienenden Landesverteidigung gedacht. Es sind zahlreiche gute Ansätze vorhanden, dass dieses grosse Werk in den kommenden Jahren zielstrebig weitergeführt werden kann. Es ist auch für die militärpolitische Lage der Schweiz nicht gleichgültig, ob im Osten unseres Landes ein militärisches Vakuum besteht oder ob Oesterreich geistig, personell und materiell in der Lage ist, einem die Neutralität verletzenden Gegner wirkungsvollen Widerstand entgegenzusetzen.

Wir wollen daher der Hoffnung Ausdruck verleihen, dass die Worte des früheren Bundesverteidigungsministers, dipl. Ing. Dr. Karl Schleinzer, die er anlässlich einer Rede in Kufstein aussprach, in ihrer vollen Bedeutung erkannt und durch Taten untermauert werden:

«. . . Die militärische Neutralität, zu der sich Oesterreich verpflichtet hat, ist kein Freibrief für ein Nachlassen in der geistigen und materiellen Verteidigungsbereitschaft. Sage niemand, dass ein kleiner Staat im Zeitalter der Weltblöcke und Atomwaffen keine Chance besitzt. Gerade weil jede Seite einen grossen Zusammenstoss fürchtet, ist der Vorstoss in ungeschützte, politisch zerrissene Räume zur neuen Methode der internationalen Machtpolitik geworden. Die Landesverteidigung ist daher nicht eine staatliche Aufgabe wie irgendeine andere. Sie beschränkt sich nicht auf die Interessen eines Ressorts oder irgendeiner Gruppe. Sie muss von der Bereitschaft und der Gesinnung aller getragen sein, deren Verteidigungswille im Heer nur seinen sichtbaren Ausdruck findet . . .»

Weitsichtige Planung in der deutschen Bundeswehr

Bessere Ausrichtung der militärischen Aufwendungen auf den Gesamthaushalt

H. A. Die infolge des Einflusses von Technik und Wissenschaft rasche Entwicklung der Landesverteidigung, die finanziell und personell immer grössere Ansprüche stellt und deren Rahmen schon lange über den rein militärischen Sektor hinausgreift, gibt nicht nur den neutralen Kleinstaaten, sondern auch den Grossmächten immer schwierigere Probleme zur Lösung auf. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass man in allen Ländern der freien Welt schon lange gebieterisch in militärischen Dingen mehr Weitsicht und eine auf den Gesamthaushalt des Landes ausgerichtete Planung wünscht. Es kann daher auch für uns Schweizer von Interesse ein, wie man in der Bundesrepublik Deutschland das Problem anpackt und wie sich die in die Wege geleitete Planung im Bonner Bundesministerium für Verteidigung abwickelt. Wir befassen uns heute mit einem Bericht aus Bonn, der die Hauptziele für den organisatorischen und materiellen Aufbau der Bundeswehr festhält und eingehend würdigt.

Die Ziele der Planung sind in vier Punkte unterteilt, die wie folgt umschrieben werden:

1. *Langfristige Vorschau auf den Bedarf an militärischen Mitteln.* Der weitere Aufbau und die Modernisierung der Bundeswehr sollen künftig für einen grösseren Zeitraum als bisher abgesteckt werden, um eine langfristige Vorschau auf den personellen, materiellen und finanziellen Bedarf der Bundeswehr und rechtzeitige Massnahmen für die zeitgerechte Bedarfsdeckung zu ermöglichen.

2. *Langfristige Anpassung der Verteidigungsaufwendungen an die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.* Die Aufwendungen für den weiteren Ausbau und den Betrieb der Bundeswehr dürfen als Bestandteil des Staatsverbrauchs nur im Rahmen der wachsenden Produktivität der Volkswirtschaft ansteigen. Sie müssen zum Nationaleinkommen in einer solchen Relation stehen, dass sie nur einen wirtschaftlich vertretbaren Anteil des Arbeitskräftepotentials und der volkswirtschaftlichen Produktionskraft absorbierten. Es ist daher erforderlich, die Realisierungsmöglichkeiten für die Verteidigungsvorhaben insgesamt auf einige Jahre voraus zu beurteilen und Art und Umfang dieser Vorhaben nötigenfalls der voraussichtlichen Entwicklung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit des Bundeshaushaltes anzupassen.

3. *Ueberprüfung der Realisierbarkeit der militärischen Bedarfsforderungen.* Die langfristige Planung im Bonner Verteidigungsministerium zielt ferner darauf ab, die geforderten und in den sogenannten Fünfjahresprogrammvorschlag eingearbeiteten Verteidigungsvorhaben im einzelnen auf ihre Realisierbarkeit nach Art, Umfang, Geldwert und Zeit zu untersuchen, bevor deren Durchführung für ein bestimmtes Jahr in Aussicht genommen wird und die betreffenden Vorhaben im Haushalt veranschlagt werden. Das gilt auch für die Realisierung der entsprechenden Aufbauvorhaben bei Personal und Infrastruktur, die möglichst synchron mit diesem Beschaffungsvorhaben in das Fünfjahresprogramm eingesetzt werden müssen.

4. *Aufstellung des Haushaltes auf den Ergebnissen der Planung.* Es ist ein weiteres Ziel der Planung, eine längerfristige Haushaltplanung zu ermöglichen. Diese Haushaltplanung könnte auf der Grundlage des Fünfjahresprogramms entstehen und mehrere Jahre, anstatt, wie bisher, nur ein oder zwei Jahre, in die Zukunft hineinreichen. Dieses Vorschieben des Haushalthorizontes in die Zukunft wird jetzt auch vom Bundesministerium der Finanzen angestrebt.

Zum *Werdegang des Planungssystems und der Planungsorganisation* wird im Bericht ausgeführt, dass die USA bei der Modernisierung ihrer Streitkräfte einige Jahre früher als die Bundeswehr vor dem gleichen Problem standen. Um sicherzustellen, dass ihre modernsten und sehr kostspieligen Waffensysteme nur auf der Grundlage einer einzigen, zusammenhängenden Konzeption ausgewählt werden, dass dadurch ein Maximum an Verteidigungskraft erzielt wird und dass ferner der Umfang der Streitkräfte wie auch der voraussichtliche Haushalt für mehrere Jahre im voraus festgelegt werden, hat der US-Verteidigungsminister McNamara im Jahre 1961 das gesamte Planungssystem im US DOD auf eine neue Grundlage gestellt.

Auf Grund der amerikanischen Erfahrungen, zu denen in Bonn namhafte Experten aus den USA beigezogen werden konnten, wurde im Bundesministerium für Verteidigung eine Unterabteilung für Zentralplanung errichtet, dass am 1. Oktober 1964 bereits fünf der vorgesehenen Referate ihre Arbeit aufnehmen konnten. Analog zum Aufbau der Zentralplanung hat der Führungsstab der Bundeswehr eine Planungsunterabteilung eingerichtet, und bei den Teilstreitkräften sind zentrale Planungsreferate entstanden.

Das vom Bundesverteidigungsminister festgelegte *Planungssystem* lehnt sich eng an das amerikanische Vorbild an und konzentriert sich auf eine mittelfristige Planung, den ganzen Planungsprozess im Ministerium umfassend. Es verbindet seine drei Phasen — die militärische Planung, die Zentralplanung und die Aufstellung der Durchführungspläne — zu einem geschlossenen Arbeitszyklus, der sich ununterbrochen fortsetzt.

Die militärische Planung erhält ihren Anstoss durch die Ideen der Aussen- und Militärpolitik und die Vorstellungen der Wissenschaft und Technik. In enger Wechselwirkung zwischen der Nato und der Führung der Bundeswehr entwickeln sich auf der Grundlage des sich ständig verändernden Bildes der Feindbedrohung und des davon abhängigen strategischen Konzepts die Streitkräfteforderungen.

Gemäss einer militärischen Planungsleitlinie, mit welcher der Generalinspektor der Bundeswehr Schwerpunkte und Reihenfolge der Erfüllung der Streitkräfteforderungen festlegt, leiten die Teilstreitkräfte dem Führungsstab der Bundeswehr ihre Forderungen bezüglich ihres weiteren Ausbaues nach Verbänden, Einrichtungen und Vorräten zu. Diese Forderungen werden nach «Auftragselementen» gegliedert in der Erkenntnis, dass für den Aufbau der Bundeswehr der militärische Auftrag massgebend ist. Diese Auftragselemente werden zu «Auftragsbereichen» zusammengefasst, wobei für ihre Eingliederung der Auftrag und nicht die organisatorische Zugehörigkeit zu einer Teilstreitkraft bestimmend ist. Die Darstellung der Auftragselemente und der Auftragsbereiche erfolgt dabei in Verbindung mit ihren Kosten, die betriebswirtschaftlich in die drei Kostengruppen Forschung und Entwicklung, Investitionen und Betrieb unterteilt sind. Das so gegliederte Aufbauvorhaben wird dann zu einem Fünfjahresprogrammvorschlag zusammengefasst.

In der zweiten Phase, der Phase der Zentralplanung oder Programmierung, wie sie die Amerikaner nennen, wird der erwähnte Vorschlag in ein realisierbares Fünfjahresprogramm umgewandelt, in dem die Streitkräfte, Anlagen und Vorräte nach Planungsgegenstand und Kosten sowie nach Realisierungszeiten so gruppiert werden, dass das Programm als Richtschnur für die Durchführung des weiteren Aufbaues dienen kann. Auf der Grundlage des Programms stellen in der dritten Phase der Planung die einzelnen Abteilungen des Ministeriums Durchführungspläne auf, die im wesentlichen wie folgt unterteilt sind: Organisation, Ausbildung, Personal, Haushaltmittel, Materialbeschaffung, Infrastrukturvorhaben.

Der erwähnte Bericht des Bonner Verteidigungsministeriums spricht auch über die *Planungsmethoden,* die auch für unsere Verhältnisse von Interesse sind. Wir geben daher den letzten Teil des Berichtes im vollen Wortlaut wieder. Er führt dazu folgendes aus:

1. Bewertung der Vorhaben im Fünfjahresprogramm

Die Gliederung des Fünfjahresprogramms nach Auftragsbereichen, Auftragselementen und deren Bestandteilen erlaubt die Bewertung des Verhältnisses zwischen Aufwendung und militärischem Nutzen bei jedem einzelnen Bestandteil des Auftragselements und damit bei jedem Auftragselement. Das gleiche gilt für die Auftragsbereiche. An Auftragsbereichen sind vorgesehen Kampf um das Land, Luftangriff («strike»), Luftverteidigung, Seekriegführung, Territoriale Verteidigung und Allgemeine Unterstützung. Diese Gliederung lässt die Gliederung der Bundeswehr nach Teilstreitkräften bewusst ausser acht. Massgebend ist der militärische Auftrag. So umfasst der Auftragsbereich «Kampf um das Land» alle am Kampf um das Land beteiligten Teile der Bundeswehr, u. a. auch die

den Erdkampf unterstützenden Teile der Luftwaffe und etwa vorhandene derartige Teile der Marine. Jeder Auftragsbereich wird in Auftragselemente unterteilt. Die Auftragselemente sind Auftrags- und zugleich Kostenträger.

2. Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung

Zur objektiven Bewertung der zu untersuchenden Vorhaben werden die Methoden der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung angewendet. Dabei handelt es sich im wesentlichen um die Kostenrechnung mit ihren Teilgebieten Betriebsbuchhaltung und Plankostenrechnung. Die Betriebsbuchhaltung liefert Erfahrungswerte der Vergangenheit als Rechenwerte. Mit Hilfe dieser Rechenwerte können die Kosten für zukünftige Vorhaben geplant werden. Die Verwendung der Plankostenrechnung in der Verteidigungsplanung bedeutet die Aufstellung eines Kostenplanes auf weite Sicht, so dass die für die verschiedenen Vorhaben im einzelnen und für alle zusammen benötigten Mittel mit grösserer Sicherheit als bisher veranschlagt werden können. In diesem Kostenplan werden alle Kosten der Verteidigung, nach Kostenarten gruppiert, den Kostenträgern, d. h. den einzelnen Verbänden und Dienststellen, zugeordnet.

Die Kosten gliedern sich in die Kostengruppen Forschung und Entwicklung, Investitionen im Betrieb, wobei die Kosten mancher «Zweckbestimmungen», die nach dem Haushaltschema bei den fortdauernden Ausgaben veranschlagt werden, zu den Investitionen rechnen und solche anderer Zweckbestimmungen, die unter den einmaligen Ausgaben erscheinen, zu den Betriebskosten zählen.

In den Kostengruppen werden die verschiedenen Kostenarten zusammengefasst, z. B. in der Gruppe der Investitionskosten die Kosten für Infrastruktur und Wehrmaterial, in der Gruppe der Betriebskosten diejenigen der Erhaltung des Gerätes, des Unterhalts der Bauten, Brenn- und Schmierstoffe sowie von Ausbildung und Personal.

3. Kostenwirksamkeitsanalyse

Als Kombination von Soldaten und gegebenenfalls Zivilpersonal, Waffen und Gerät sowie Anlagen und Versorgungsgütern, der die entsprechenden Kosten gegenüberstehen, offenbart jedes Auftragselement das Verhältnis zwischen dem Aufwand an Hilfsmitteln und seinem Nutzen, d. h. seine Kostenwirksamkeit. Die Kostenwirksamkeitsanalyse muss der Aufstellung des Fünfjahresprogramms vorausgehen und soll die Wirksamkeit und die Kosten eines Aufbauvorhabens (z. B. des Waffensystems) gegen die Wirksamkeit und die Kosten von Alternativvorschlägen abwägen. Erst aus dem Vergleich eines Verteidigungsvorhabens mit möglichen Alternativlösungen ergibt sich die zweckentsprechendste Verwendung der Mittel.

4. Operations Research

Die Operations Research (OR) zielt darauf ab, unter Verwendung mathematischer, aus der Praxis abgeleiteter Formeln sowie logischer Rechnungsmethoden den Ablauf zukünftiger, mit neuen Vorhaben verbundener Geschehnisse zuverlässiger vorauszusehen, als es der nur auf Erfahrungen angewiesene menschliche Verstand zu tun vermag. Anhand von Modellen werden Bedingungen simuliert, deren Studium wegen der grossen Zahl variabler, aber in verschiedenster Wechselwirkung zueinander stehender Faktoren sonst nicht möglich wäre. Mit Hilfe von Elektronenrechnern können durch rechnerisches Ausprobieren der verschiedensten Kombinationen Lösungen der kompliziertesten Probleme gefunden werden.

Bei der Erstellung des Fünfjahresprogramms und seiner Vorstufen, vor allem beim Erarbeiten von Alternativlösungen, bedürfen der Führungsstab der Bundeswehr und die Abteilung ZH dringend der Beratung durch eine OR-Stelle. Zwischen den Verteidigungsministern von Hassel und McNamara ist ein Abkommen über starke und schnelle amerikanische Hilfe beim Aufbau einer derartigen OR-Stelle unterzeichnet worden. Mit dem Aufbau dieser OR-Stelle wurde schon im Januar 1965 begonnen.

Im Vordergrund der Aufgaben dieser OR-Stelle werden Fragen der Verteidigungssystemanalyse («Defense System Analysis») stehen. Hierbei handelt es sich um die Lösung von Problemen der Gesamtverteidigung, die vergleichende Bewertung von Vorhaben der Teilstreitkräfte, Untersuchungen von Alternativen wie Konzentration der Verteidigungsvorbereitungen auf schnelle Kriegsentscheidung oder Nährung eines langen Krieges, nukleare oder konventionelle Kriegführung sowie statische oder bewegliche Verteidigung.

5. Kostenerfassung

Eines der schwierigsten Probleme der Zentralplanung ist die Beschaffung der Leistungsdaten und Kosten, mit denen die Komponenten der OR-Modelle zu bewerten sind, bevor die Aufgabe für Elektronenrechner gestellt werden kann. Die Kostenschätzungen nach Titeln und Kapiteln auf der Basis der Istausgaben vergangener Haushaltjahre sind ausserordentlich roh und ungenau. Daher müssen jetzt Daten aus der Vergangenheit neu gesammelt werden, die als Bausteine für die Bewertung künftiger Vorhaben dienen können. Die Sammlung von Verbrauchszahlen, Bestands- und Bestandsveränderungszahlen im Materialbereich auf der einen Seite und die Registrierung der für alle ins Gewicht fallenden Lieferungen und Leistungen gezahlten Preise auf der anderen Seite sind die Voraussetzungen dafür, zu Vorstellungen über die von den einzelnen Projekten verursachten Kosten zu gelangen. Ein allgemeines Kostenerfassungssystem, das für das Verteidigungsressort vorbereitet wird, soll diese Zahlen künftig automatisch zusammenführen. Erst auf der Basis möglichst exakter Kostenschätzungen wird es möglich sein, den Nutzen bestimmter militärischer Mittel im Vergleich zu ihren Kosten zu bestimmen.