

Fregattenkapitän Sascha Lutz, Fregattenkapitän Sascha Ringsdorf und Oberstleutnant Peter Markwardt, Abteilung III des Planungsamtes der Bundeswehr

Planungsumsetzung – Der Zyklus der Finanzbedarfsplanung und der Beitrag des Planungsamtes der Bundeswehr

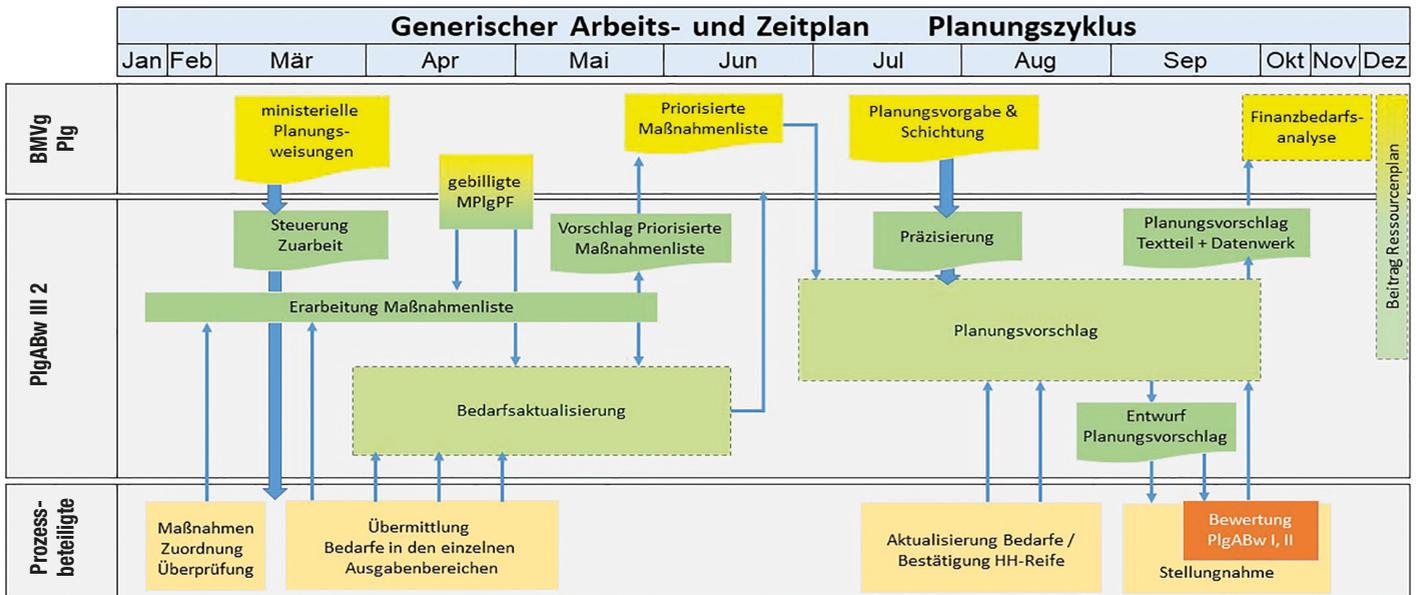


Abbildung 1: Generischer Arbeits- und Zeitplan des jährlichen Planungszyklus. (Grafik: PlgABw)

Die Planung des Bedarfs der Bundeswehr ist eine strategische Aufgabe und wird seit 2012 als Integrierte Planung durchgeführt. Bundeswehrgemeinsame Bedarfe werden im Prozess analysiert und priorisiert in die Finanzbedarfsplanung überführt.

Finanzbedarfsplanung ist hierbei kein Selbstzweck, sie ist vielmehr im Grundgesetz verankert: Artikel 87a Absatz 1 bestimmt, dass sich die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation aus dem Haushaltsplan ergeben müssen. Daraus leitet sich die haushaltsrechtliche Forderung ab, eine Finanzplanung durchzuführen. Im Planungsamt der Bundeswehr laufen die Fäden hierfür in der Unterabteilung „Finanzbedarfsplanung“ zusammen. Diese ist Teil der Planungsumsetzung und leistet einen wesentlichen Beitrag, indem sie den aktuellen, notwendigen Bedarf der Bundeswehr den seitens der Bundesregierung definierten Budgetvorgaben gegenüberstellt. Aufgrund der Haushaltsaufstellungsprozesse erfolgt dies mit einem fast zweijährigen Vorlauf. Am Ende des Prozesses entscheidet das Parlament schließlich über den Haushalt. Bereits der französischsprachige Philosoph Jean-Jacques Rousseau verglich 1755 die öffentlichen Finanzen mit dem Blut im Körper, ohne dessen kein Leben möglich ist (Rousseau, Jean-Jacques (1995): Politische Schriften, 2. Auflage, München/Paderborn/Wien/Zürich, S. 15). Damit sinnbildlich gesprochen schafft die Finanzbedarfsplanung die Voraussetzungen, um einen im Sinne des Fähigkeitsprofils leistungsfähigen Körper mit Leben zu erfüllen.

Die Finanzbedarfsplanung im Planungsamt der Bundeswehr

Dem dreigliedrigen Ansatz des Leistungsprozesses „Integrierte Planung durchführen“ (IPD) von Zukunftsentwicklung, Fähigkeitsmanagement und Planungsumsetzung liegt eine Systematik zugrunde, die operationelle Ziele (Teilaufgaben der Bundeswehr) mit notwendigen Funktionalitäten verknüpft. Diesen werden wiederum die zugehörigen Ressourcen in allen Planungskategorien (Rüstung, Infrastruktur, Personal, Betrieb und Organisation) und die erforderlichen Finanzplanmittel (nach Ausgabebereichen) in der Finanzbedarfsplanung zugeordnet. So wird die notwendige Transparenz in der weiteren Planung erreicht, insbesondere für fähigkeitsbezogene Projekte finanzielle Mittel abzubilden und diese im

Rahmen der Schwerpunktsetzung zu priorisieren.

Die relevanten Aspekte der Finanzbedarfsplanung werden in Analogie zu den Spiegelreferaten im BMVg in drei Referaten der Unterabteilung bearbeitet:

1. Die Umsetzung und Erstellung finanzplanerischer Vorgaben im jeweiligen Planungszyklus. Dem dient u.a. die Erstellung und Weiterentwicklung der Maßnahmenliste zur Priorisierung aller zu finanzierenden Ausgabenpositionen und Beschaffungsprojekte.*
2. Die Finanzplanung für Materialerhaltung, Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie Rüstungsbeschaffungen.
3. Die Finanzplanung zu betrieblichen Ausgaben wie Personal, Versorgung, Sonstiger Betrieb, Betreiberverträge, Militärische Anlagen und Sonstige Investitionen.

Die Unterabteilung Finanzbedarfsplanung erstellt jährlich ein Lagebild zu den finanzplanerischen Bedarfen der Bundeswehr, zusammen mit den Ressourcenärtern, den Organisationsbereichen, den anderen Abteilungen des Planungsamtes sowie den ministeriellen Fachreferaten.

Der Planungszyklus und seine Einordnung in den Kontext

Initiiert wird der jährliche Planungszyklus (siehe Abbildung 1) mit der Planungsweisung des Abteilungsleiters Planung im BMVg. Diese wird durch das zuständige Referat im BMVg konkretisiert und operationalisiert. Neben finanzplanerischen Vorgaben werden auch Prüfaufträge an das Planungsamt erteilt, wie beispielsweise die Auswirkungen der finanzplanerischen Rahmenbedingungen auf das planungsleitende Fähigkeitsprofil der Bundeswehr zu analysieren. Die Planung erfolgt mit einem zweijährigen Planungshorizont. So wird aktuell (2021) die Planung für 2023 durchgeführt.

Auf den ministeriellen Weisungen aufbauend steuert das Planungsamt die Zuarbeit der am Prozess beteiligten Organisationseinheiten zunächst mit dem Fokus auf die Bedarfsaktualisierung. Die Prozessbeteiligten übermitteln ihre Bedarfe und neue Maßnahmen Planungsportfolio (MPigPF) werden in das Lagebild aufgenommen. Dieses umfasst inkl. der Bestandsvorhaben circa 8.600 Einzeldatensätze in unterschiedlicher Detaillierungstiefe. Die gemeldeten Bedarfe werden in der Unterabteilung Finanzbedarfsplanung hinsichtlich bestimmter Kriterien

(z.B. Umsetzbarkeit) bewertet und sodann als einplanbarer Bedarf an das BMVg gemeldet.

Die im weiteren Verlauf ministeriell erlassene Planungsvorgabe konkretisiert den Fokus des Planungsvorschlags als wesentlichen Baustein der Planungsumsetzung. Das Ergebnis des Planungsvorschlags wird in einem Datenwerk und in einem begründenden sowie bewertenden Textteil dokumentiert. Für den gesamten Einzelplan 14** wird der aktualisierte Bedarf mit Fokus auf die dem Haushaltsjahr folgenden fünf Jahre „geschichtet“, das heißt kann er „finanzplanerisch abgedeckt“ werden oder ist er „finanzplanerisch nicht abgedeckt“. Die Einplanung der Bedarfe folgt hierbei maßgeblich anhand der durch BMVg erlassenen Priorisierten Maßnahmenliste. Diese sogenannte Schichtung bildet mit weiteren vorgegebenen Analysepaketen die Entscheidungsvorbereitung für den ministeriellen Folgeschritt Finanzbedarfsanalyse. Ziel ist es, neben der Ausplanung des Haushaltes für das Jahr n+2 dem BMVg eine fundierte Verhandlungsgrundlage für den nächsten Eckwertebeschluss (n+3) der Bundesregierung zu schaffen.

Der Ressourcenplan, der federführend in der Abteilung Planung des BMVg erarbeitet wird, schließt den jährlichen Planungszyklus ab. Hierzu werden, auf der Grundlage der Jahresprogrammverhandlungen, aktualisierte Beiträge zur titelscharfen Gesamtanmeldung bei der Aufstellung des Bundeshaushalts übermittelt.

Der Vorschlag der Priorisierten Maßnahmenliste – Start und Grundlage für die Finanzbedarfsplanung

Die Priorisierte Maßnahmenliste ist ein Hilfsmittel für die finanzplanerische Arbeit und um den jährlichen Planungsvorschlag zu erstellen, da sie insbesondere die fähigkeitsbezogenen Bedarfe der Bundeswehr klar auf Grundlage des Fähigkeitensprofils der Bundeswehr und der Fähigkeitenslage priorisiert.

Die durch den Generalinspekteur der Bundeswehr gebilligten Grobabschätzungen (Top-down) sowie den Amtschef des Planungsamtes und den Inspekteur Kommando CIR gebilligten Prüfergebnisse (Bottom-up), finden als neue Maßnahmen Planungsportfolio Eingang in die bereits bestehende Maßnahmenliste. Auf Basis einer durch das BMVg vorgegebenen Priorisierungssystematik wird gesamtplanerisch ein Vorschlag zur Priorisierten Maßnahmenliste erarbeitet und dem BMVg vorgelegt. Für die Maßnahmen des Teilportfolios Cyber/IT trägt die Abteilung CIT des BMVg die Priorisierungen bei***. Dieser Vorschlag wird, nach einer abteilungsübergreifenden Abstimmung, als Priorisierte Maßnahmenliste durch den Abteilungsleiter Planung als Teil der Planungsvorgabe erlassen.

Finanzbedarfsplanung in den betrieblichen und investiven Ausgabenbereichen

Um die aus den Aufgaben der Bundeswehr abgeleiteten Bedarfe an Material und Ausrüstung priorisiert zu decken, wurde die Mittelfristplanung etabliert. Diese soll eine Orientierung am Machbaren sicherstellen. Folgerichtig werden in der jährlichen Finanzbedarfsaktualisierung nur diejenigen neuen Rüstungsvorhaben erstmals eingeplant, die in der Mittelfristplanung positiv entschieden wurden. Diese neuen Bedarfe werden mit einem planerischen Vorhalt versehen, der den Finanzrahmen für die Einplanung im Rahmen der Planungsumsetzung vorgibt. Ebenfalls neu aufzunehmen, allerdings ohne vorherige Entscheidung der Mittelfristplanung, sind die Rüstungsbedarfe zum Erhalt der Einsatzreife von Produkten, die sich in der Nutzung befinden. Diese werden durch das BAAINBw angemeldet. Bedarfe für in der Realisierung befindliche mehrjährige Rüstungsvorhaben und auf die Realisierung „wartende“ Rüstungsvorhaben sind fortzuschreiben und zu aktualisieren. Diese werden in den Ausgabenbereichen Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie im Ausgabenbereich militärische Beschaffungen geführt (siehe Abbildung 2).

Der Ausgabenbereich Materialerhaltung umfasst derzeit einen Finanzbedarf von mehr als vier Mrd. Euro (Referenz Bedarfsanalyse 2022) für alle Neu- und Bestandsmaßnahmen in der Bundeswehr. Die Bedarfsermittlung basiert auf der Vorgabe von Nutzungsparametern, wie beispielweise der Flugstundenvorgabe aus der Fähigkeitenslage, und

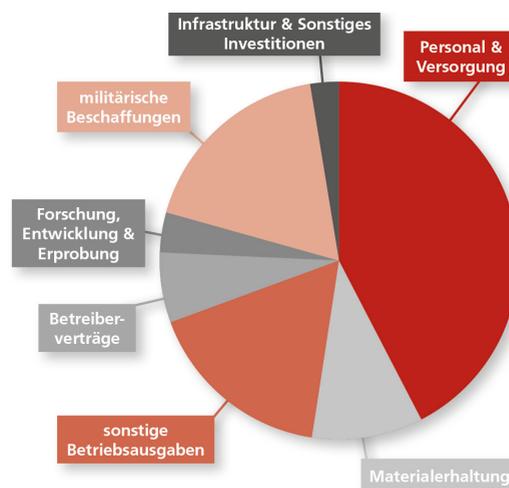


Abbildung 2:
Verteilung der
Ausgaben im
Planungszyklus
2022.
(Grafik: PlgABw)

umfasst die zentrallogistischen Bedarfe für den Erhalt der Einsatzreife.

Die Ausgabenbereiche Personal und Versorgung decken derzeit mit rund 20 Mrd. Euro (Referenz Bedarfsanalyse 2022) pro Jahr mehr als 40 Prozent des Verteidigungshaushalts ab. Hier werden neben den Bezügen für aktives militärisches und ziviles Personal und den Versorgungsbezügen für pensioniertes Personal, Nebenleistungen wie Beihilfe, Trennungsgeld usw. eingeplant. Die Ausgabenbereiche sonstige Betriebsausgaben und sonstige Investitionen sind hingegen wie ein bunter Strauß. Hier werden beispielsweise Finanzbedarfe für Ausbildung, Dienstreisen, Truppenübungen und den Mieten für die von der Bundeswehr genutzten Liegenschaften geplant. Der Ausgabenbereich für die Betreiberverträge umfasst unter anderem die Finanzbedarfe für die Inhouse-Gesellschaften der Bundeswehr. In einem weiteren Ausgabenbereich werden die Finanzbedarfe für investive Infrastrukturvorhaben der Bundeswehr konsolidiert.

Im Gegensatz zur Planungskategorie Rüstung resultiert der überwiegende Anteil in den betrieblichen Ausgabenbereichen nicht aus den Maßnahmen Planungsportfolio, sondern werden eigenständig durch die Organisationsbereiche und Ressourcenämter, z.B. das BAIUDBw im Rahmen der Betriebsverantwortung für die Liegenschaften bzw. das BAPersBw für die Personalplanung, eingebracht.

Bedeutung des finanzplanerischen Beitrages des Planungsamtes

Die Finanzbedarfsplanung im Planungsamt ist der Grundpfeiler für die sich anschließende ministerielle Befassung. Sie ist die Basis für die weitere Finanzplanung der Streitkräfte. Die eigentliche Integrationsleistung der Planung – also das Überführen priorisierter Bedarfe in den Haushalt und deren Realisierung – ist dann Teil der ministeriellen Steuerungsaufgabe. Die Finanzbedarfsplanung fungiert damit sinnbildlich als Anwalt der Streitkräfte: angemeldete Bedarfe in den vorgegebenen Finanzrahmen einfügen und auf mögliche Defizite – wie z.B. in den Domänen Unterstützung und Führung – hinweisen. Ziel ist die Erstellung einer Planungsannahme mit Blick auf die Zwischenschritte des Fähigkeitensprofils der Bundeswehr, um so konsistente Ressourcenzusammenhänge sicherzustellen. Mit Blick auf die Einsatzfähigkeit der jeweiligen Systemverbände ist das Know-how der militärischen Organisationsbereiche gefragt, um Abhängigkeiten zu erkennen und kritische Ressourcen nicht aus dem Fokus zu verlieren.

wt

* [Die (priorisierte) Maßnahmenliste enthält Zuordnungen von Finanzbedarfen und lässt sich grundsätzlich aus den Maßnahmen Planungsportfolio ableiten. Eine Maßnahme kann dabei mehrere Vorhaben und Projekte umfassen.]

** (Im jährlichen Bundeshaushaltsplan werden die Finanzbedarfe des BMVg im Einzelplan 14 geführt.)

*** (Das Gebiet Cyber/IT gewinnt zusehends eine stärkere verteidigungspolitische Bedeutung. Das Kommando CIR nimmt daher und aufgrund besonderer Kompetenzbündelung die Aufgaben als „Bedarfssträger“, wie auch „Bedarfsdecker“, wahr.)