



**PRÄSIDIUM DES BUNDES DER
STEUERZAHLER E.V.**

Die teuren Experimente des Verteidigungsministeriums

– Löst der „vergoldende Handschlag“
für 1.500 Offiziere
nunmehr die Altersprobleme der Streitkräfte? –

Die teuren Experimente des Verteidigungsministeriums

Löst der "vergoldende Handschlag" für 1.500 Offiziere
nunmehr die Altersprobleme der Streitkräfte?

von

Prof. Dr. H. Eberhard Meixner

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Köln

Gliederung

Seite

1. Bislang mißglückte Lösungsversuche	1
1.1 Die teuren Nachbesserungen der letzten Jahre	2
1.1.1 Ermächtigungsstellen	2
1.1.2 Weißbuchstellen	3
1.1.3 Zusätzliche Planstellen der Jahre 82/85	4
1.1.4 Zusammenfassung der Nachbesserungen	6
2. Ein erneuter Versuch: Lösung oder Scheinlösung?	8
2.1 Die Abfindung der Aussteiger	10
2.2 Der finanzielle Aufwand der Aktion "Umsteiger"	14
2.2.1 Kostenfaktor 1: Zusätzliches Personal	15
2.2.2 Kostenfaktor 2: Abfindung	15
2.2.3 Kostenfaktor 3: Beförderungskette	15
2.2.4 Kostenfaktor 4: Rückstellungen für Versorgungsansprüche	18
2.2.5 Kostenfaktor 5: Gemeinkosten	19
2.3 Zusammenfassung der Kostenfaktoren	20
3. Gründe für die verfehlte Personalpolitik	20
3.1 Die Unfähigkeit mit Pfunden zu wuchern	21
3.2 Schlendrian?	22
3.3 Ist das System falsch programmiert?	24
4. Möglichkeiten zur Einsparung	25
4.1 Einsparungen bei der Beförderungskette	25
4.2 Einsparungen bei der Personalstruktur	26

Sollte es zu dem vom Verteidigungsminister geplanten Vorhaben einer vorzeitigen Zurruesetzung von 1.500 Offizieren kommen, dann wird der Steuerzahler bereits ab dem nächsten Jahr tief in die Tasche greifen müssen - wahrscheinlich tiefer, als die Bundesregierung dies heute noch glaubenmachen möchte: Mit einem Gesamtaufwand von ca. 652 Mio DM läßt sich dieses Vorhaben beim besten Willen nicht finanzieren.

Bereits der mittelfristige Finanzierungsbedarf von 1986 bis 1989, der mit insgesamt 218,3 Mio DM beziffert wird, scheint mehr als geschönt. Insgesamt wird der Steuerzahler mit ca. 1,2 Mrd DM wahrscheinlich das Doppelte der veranschlagten Mittel berappen müssen.

1. Bisläng mißglückte Lösungsversuche

Das Argument eines Beförderungs- und Verwendungsstaus ist fast so alt wie die Bundeswehr. Dieser Hinweis ist zwar plakativ, doch von der Sache her ist er unbegründet. Noch mehr erstaunt es allerdings, daß man sich auch heute noch mit diesem Erfolg auf den zügigen Aufbau der Bundeswehr berufen kann.¹ Diese Argumentation ähnelt inzwischen einem neurotischen Enddreißiger, der seine eigenen Probleme als Produkt inkompetenter Erzieher beklagt und dabei gekonnt seine Eigenverantwortung übersieht.

Aufgrund der vielen kostspieligen Nachbesserungen, die der Deutsche Bundestag den Streitkräften in den letzten 20 Jahren bewilligte, sowie den teuren und ansonsten im öffentlichen Dienst einmaligen Steuerungsinstrumenten (vorgezogene Altersgrenzen, die Institution der Zeitoffiziere) hätte es zu den heutigen Zugzwängen und Problemen nicht kommen dürfen.

Statt die vielen Versäumnisse, Planungs- und Entscheidungsfehler der letzten 20 Jahre beim Namen zu nennen, verdrängt man die Unzulänglichkeiten und versteift sich stattdessen auf eine flache, vertuschende Argumentation. Es ist daher unwahrscheinlich, daß man aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat.

Wer garantiert, daß die jetzige Maßnahme einer vorzeitigen Zurruhesetzung von 1.500 Offizieren die Probleme tatsächlich löst, zumindest aber entschärft? Es wäre nicht das erste Mal, daß sich die Hardthöhenplaner verkalkulieren und daß der Deutsche Bundestag schon bald wieder vor neue "unabweisbare" Zugzwänge gestellt wird.

1.1 Die teuren Nachbesserungen der letzten Jahre

Die Planungs- und Entscheidungsfehler der Vergangenheit lassen sich zu einer Hitliste vertaner Chancen aneinanderreihen:

1.1.1 Ermächtigungsstellen

1965 bewilligte der Deutsche Bundestag zusätzlich zu den ohnehin recht üppigen Nachbesserungen die sogenannten Ermächtigungsstellen. Sie waren - ebenso wie die nur fünf Jahre später bewilligten "Weißbuchstellen" - als Korrektur gedacht, um Verzerrungen in der Altersschichtung und der Dienstgradstruktur langfristig auszugleichen.

Wie man heute weiß, sind die Probleme dadurch nicht gelöst, noch nicht einmal entschärft worden. Das Gegenteil ist der Fall. Was unter dem Strich geblieben ist, sind ein paar zusätzliche Karrieren und eine langfristige Kostenlast. So wurden im Haushaltsjahr 1965 1.500 Karriereträume durch Stellenhebungen Wirklichkeit: die Zahl der Generale vergrößerte sich allein in diesem Jahr von 183 auf 197 um 7,6 %, die der Obristen von 734 auf 854 um 11,6 % und die der Oberstleutnante von 2.273 auf 2.893 um 12,7 %.

	Der Sternenregen 1965	
Dienstgrade	Allgemeine Nachbesserung	davon zweckbezogen: Ermächtigungsstellen
General	14	7
Oberst	120	43
Oberstleutnant	620	206
Hauptmann	756	149
	1.510	355

1.1.2 Weißbuchstellen

1970 kam es dann zu der Aktion: "Weißbuchstellen". Bezogen auf die Gruppe der Offiziere führte diese zweckgebundene Operation zu

1.650 Beförderungen vom Hauptmann zum Major

2.345 Beförderungen vom Major zum Oberstleutnant

insgesamt 3.995 Beförderungen

Zu diesen ca. 4.000 zusätzlichen Beförderungsstellen kamen im gleichen Haushaltsjahr noch weitere allgemeine strukturelle He- bungen hinzu.

Auch in diesem Fall muß aus heutiger Sicht angemerkt werden, daß es der militärischen Personalführung - wie zuvor - gründlichst mißlang, den guten Willen des Deutschen Bundestages zu achten und die theoretischen Vorgaben, die den Weißbuchstellen zugrundelie- gen, in die Praxis umzusetzen.

Noch im gleichen Haushaltsjahr wurde der üppige Sternensegen ohne Sinn für eine langfristige Personalplanung und unter Miß- achtung der beschworenen Strukturprobleme an den "Mann gebracht". Das war gar nicht so einfach, denn es war für ein Haushaltsjahr bei weitem zuviel.

Laufbahnbestimmungen mußten geändert, Mindestzeiten auf ein Drittel gekürzt und aufgebrachte Gemüter aus den Reihen der be- troffenen Offiziere besänftigt werden. Aktuell nahm das Arbeits- klima in diesen Tagen Schaden und Unruhe in den eigenen Reihen, beeinträchtigte die Einsatzbereitschaft der Truppe.

Auch das langfristige Ergebnis dieser teuren Aktion war depri- mierend: Statt die Verwendungs- und Beförderungsprobleme zu lösen, hatte man am Ende dieser Aktion 30-jährige Majore (A 13), sehr junge Oberstleutnante (A 14/A 15) und noch mehr frustrierte Stabs- offiziere, die zwar leistungsstark waren, aber bleiben mußten, was sie waren, während weniger Leistungsstarke aufgrund des Sternenregens nachrückten.

Heute sind es die Frühstarter von damals, die als Begründung für die jetzt anstehende Aktion "Aussteiger" als Begründung herhalten müssen.

In der Tat eine hohe Schule des Zwängeschaffens!

1.1.3 Zusätzliche Planstellen der Jahre 82/85

Die Erfolgsbilanz militärischer Aufbesserungspolitik ist damit keinesfalls trotz widriger Sparhaushalte erschöpft: Obgleich in der gesamten öffentlichen Verwaltung seit etwa zehn Jahren mit harten, mitunter zu harten Bandagen gespart wird, Stellen rigoros abgebaut, Beförderungsplanstellen drastisch abgespeckt, Nachbesetzungen von freiwerdenden Stellen mit zeitlichen Sperrern versehen und fällige Beförderungen hinausgezögert werden, ist es den Militärs offensichtlich gelungen, den Deutschen Bundestag für die eigenen Belange zu einer anderen Gangart zu bewegen. So gab es alleine bei den Truppenoffizieren in den Haushaltsjahren 1982/1985 strukturelle Verbesserungen, um - so der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses - die ersten Problemfälle (der überbesetzten Jahrgänge) anzugehen.² Man höre und staune, welch offene - gleichwohl alarmierende - Begründung ein Experte verlauten läßt. Hier findet offensichtlich die Strategie des Elefantenfriedhofs eine erneute Blütezeit.³

Und das ist das Ergebnis der fast unbemerkten Nachschläge aus den Jahren 1982 - 1985:

Dienstgrad	BeßGr.	1981	1985	Zunahme	in %
Oberstleutnant	A 15	1.811	1.912	100	5,5 %
Oberstleutnant	A 14	4.556	4.745	189	4,1
Major	A 13	3.872	3.941	69	1,7
Hauptmann	A 11	6.744	6.971	227	3,3

Die tatsächliche Zahl der Nutznießer dieser Aktion geht weit über die 585 zusätzlichen Planstellen hinaus. Denn eine einzige hinzukommende Stelle der BesGr. A 15 löst in den Streitkräften eine erfreuliche Beförderungskette aus, in deren Gefolge auf fünf Schulterstücken jeweils ein weiterer Stern erstrahlt. Folge ist, daß jeweils am Monatsersten bei fünf Offizieren eine deutliche Aufbesserung der Bezüge fällig ist. Insgesamt galt es bei der Aktion 1982/1985 1.917 Beförderungs-urkunden auszustellen, und zwar:

100 Oberstleutnante rückten auf nach BesGr. A 15
289 Majore wurden zum Oberstleutnant,
358 Hauptleute zum Major,
585 Oberleutnante zum Hauptmann und
585 Leutnante zum Oberleutnant

befördert.

Jeder 10. Berufsoffizier profitierte somit von dieser - vorge-lagerten Aktion.

Gemessen an den beiden vorhergehenden Aktionen "Ermächtigungs-stellen" (1965) und "Weißbuchstellen" (1970), wo etwa jeder dritte Berufsoffizier sich an dem zusätzlichen Sternenregen laben konnte, sieht diese vorgelagerte Aktion 82/85 auf den ersten Blick eher bescheiden aus.

Doch der Schein trügt. Gegenüber den Ermächtigungsstellen und Weißbuchstellen, bei denen "lediglich" vorhandene Stellen an-gehoben wurden und die Kosten zwar hoch, aber kalkulierbar blie-ben, entstehen nunmehr zusätzliche Kosten

- (a) durch einen Mehraufwand von 585 zusätzlichen Stellen
- (b) durch eine Beförderungskette von insgesamt 1.332 Beförderungen (1.917 - 585)
- (c) durch Rückstellungen für 585 zusätzliche Versorgungsempfänger.

Alles in allem finanziert der Steuerzahler diese Aktion mit ca. 40 Mio DM pro Jahr. Rechnet man noch die Rückstellungsbeträge hinzu, die dadurch fällig werden, daß sich mit der Zahl der zusätzlichen Stellen auch die Zahl der Versorgungsempfänger an-teilig erhöhen wird, dann kostet diese Aktion pro Jahr weit über 55 Mio DM.

Da diese zusätzlichen Stellen nicht - wie dies eigentlich aufgrund der ehrlich enttarnenden Begründung des MdB Biehle zu erwarten gewesen wäre - mit einem zeitlich absehbaren kw-Vermerk versehen wurden, wird man wohl damit rechnen müssen, daß diese an sich "zweckbezogenen" Stellen in den Besitzstand des militärischen Haushalts übergehen werden. Dann aber kostet diese Aktion mit einem langfristigen Finanzierungsaufwand von ca. 1,5 Mrd DM mehr, als die für die Jahre 1986 bis 1991 anstehende Maßnahme einer vorzeitigen Zurruesetzung von 1.500 Offizieren. So gesehen kann man ein gewisses Verständnis dafür entwickeln, daß sich die Hardthöhenplaner über die öffentliche Empörung der jetzt geplanten Aktion "Aussteiger/Umsteiger" irritiert sehen - und das wohl auch, weil die vorangegangenen Aktionen so geräuschlos vonstatten gingen.

1.1.4 Zusammenfassung der Nachbesserungen

Mißt man es an der Vergangenheit oder aber blickt man in die Zukunft: Die Offiziere der Streitkräfte haben keinen Grund, sich über ihre Karriereaussichten Sorgen zu machen.

Sie schafften es, am Steuerzahler und den öffentlichen Sparhaushalten vorbei ihre Karrierechancen in ein erfreuliches Fahrwasser zu lavieren:

- in den Jahren 1956 - 1964 sorgte der rasante Aufbau der Bundeswehr für ebenso rasante Karrieren,
- bereits 1965 kam es zu den ersten umfangreichen Nachbesserungen und den Ermächtigungsstellen. Nahezu jeder 10. Berufsoffizier profitierte von diesem einen Haushaltsjahr,
- die Jahre 1966 bis 1969 waren für die Karrieren vieler Offiziere besonders ergiebig. Neben zusätzlichen Planstellen und Stellenhebungen löste die Zurruesetzung der stark besetzten Jahrgänge 1907 bis 1915 rasante Karrieren aus,
- 1970 kam es zur Aktion "Weißbuchstellen" mit nahezu 4.000 zweckgebundenen und temporär vorgesehenen Stellenhebungen,
- in den Jahren 1982 bis 1985 expandierte die Zahl der Offiziere um 585 zusätzliche Stellen, wodurch eine Kette von insgesamt 1.917 zusätzlichen Beförderungen ausgelöst wurde, (Kosten 1,5 Mrd DM)
- 1986 bis 1991 sollen nunmehr 1.500 Offiziere die Streitkräfte vorzeitig verlassen. Das führt zu 6.000 bis 7.500 zusätzlichen Beförderungen und kostet den Steuerzahler ca. 1,2 Mrd DM,
- ab 1992 sorgen dann die weit über dem Durchschnitt liegenden hohen altersbedingten Abgänge bis über das Jahr 2.000 hinaus, daß sich die Offiziere auch langfristig nicht um ihre Karriere sorgen müssen.

Die Karrierebilanz der letzten 20 Jahre kann sich sehen lassen. Nicht hingegen die Lösung der so dramatisch beschworenen Verwendungsprobleme. Auf dieser Seite militärischer Personalpolitik

hat man es seit 1970 von Jahr zu Jahr zu einer Verschärfung der Probleme kommen lassen.

Die Karrieremultiplikatoren				
Dienstgrad	Haushalt 1965	Haushalt 1981	Haushalt 1985	Differenz
B 5 u.h. (General)	183	203	206	+ 23
B 3 (Oberst)	---	329	329	+ 329
A 16 (Oberst)	734	762	762	+ 28
A 15 (Oberstleutnant)	---	1.811	1.912	+ 1.912
A 14 (Oberstleutnant)	2.273	4.556	4.745	+ 2.472
A 13 (Major)	5.209	3.872	3.941	- 1.268
A 12 (Hauptmann)	---	460 ^x	460 ^x	+ 460
A 11 (Hauptmann)	8.691	6.744	6.971	- 1.720
A 10 (Oberleutnant)	6.077	5.536	5.519	- 558
A 9 (Leutnant)	3.899	3.725	3.706	- 193

^x geschätzte Zahl. Diese Stellen konnten zumindest bis 1980 sowohl von Offizieren des militärfachlichen Dienstes wie auch von Truppenoffizieren besetzt werden.

Es ist verständlich, daß seitens der Hardthöhe der Begriff des Beförderungsstaus inzwischen zurückhaltender in die Waagschale geworfen wird. Denn von einem Beförderungsstau kann nach Lage der Dinge wohl keine Rede sein. Man nennt es daher jetzt vornehmer Verwendungsstau. Es ließe sich in dieser sicherlich strittigen Frage leicht zum Vorteil des Steuerzahlers die Probe aufs Exempel machen.

2. Ein erneuter Versuch: Lösung oder Scheinlösung?

Auf den ersten Blick ist die Überlegung, sich von einem Teil der überbesetzten Jahrgänge 1935 bis 1944 zu trennen, in seiner Einfachheit und Plausibilität fast genial zu nennen. Doch der Höhenflug rechnerischer Akrobatik verliert an Tempo, wenn es darum geht, die Modellrechnung mit der praktischen Würze, mit der menschlichen Dynamik, zu versehen.

Bislang hat daher auch die Methode des goldenen - oder auch vergoldenden - Handschlags noch nie die Erwartungen erfüllt, die von den Theoretikern im Vorfeld dieser Strategie erwartet wurden.

Im Gegenteil. Sie hat sich als besonders ungeeignet erwiesen, sofern sie auf Freiwilligkeit fußt.

Wenn der Verteidigungsminister konträr zu den bisherigen Erfahrungen in dieser Operation die einzig realistische Lösung der Probleme sieht, dann kann man nur hoffen, daß diese Einschätzung mehr als bloßes Wunschdenken ist.⁴ Es bleibt dem mutigen Minister zu wünschen, daß seine Planer im Vorfeld dieser anstehenden Maßnahme sorgfältig das Für und Wider recherchiert haben und die vielen Verästelungen dieses komplexen psycho-sozialen Problems differenziert anstelle uniform, pauschal analysiert haben. Denn wer in dieser kostenträchtigen Aktion den einzigen realistischen Lösungsweg sieht, der muß gute Gründe haben, daß

1. ... sich die gewünschte Zahl von 1.500 Abgangswilligen wird finden lassen,
2. ... sich das Leistungsprofil der Abgangswilligen zumindest mit dem Profil der weniger kompetenten Wunschabgänger deckt,
3. ... die Erwartungen und Forderungen der "Bleibenden" gegenüber ihren Dienstherrn kalkulierbar bleiben,

4. ... die Einsatzbereitschaft nicht nur auf dem Papier verbessert wird,
5. ... das Arbeitsklima und die Arbeitsmoral trotz dieser massiven Einschnitte in die psycho-soziale Struktur keinen Schaden nimmt,
6. ... die Stimmung in der Truppe überschaubar bleibt, wenn die nunmehr geweckten Erwartungen bei Scheitern des Vorhabens - aus welchen Gründen auch immer - in Frustration umschlagen.⁵

Wer sich gedanklich in dieses Vorhaben mit der nötigen Distanz vertieft, muß sich in der Tat fragen, ob der Aufwand lohnt und ob es sich bei diesem Vorhaben tatsächlich um eine realistische Lösungsalternative handelt.

Offensichtlich aber geht es bei dieser Aktion um eine politische Entscheidung und weniger um eine zweckrationale Prüfung von Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten. Aus der Sicht des Steuerzahlers ist es daher von besonderem Interesse, die vielen schon jetzt erkennbaren Gefahren eines heraufziehenden Wildwuchses in den Streitkräften selbst⁶ und im benachbarten öffentlichen Dienst abzuwehren.⁷

Die Gefahr, daß mit dieser ungewissen und sehr gewagten Operation neue, kostenintensive Folgeaktionen und erneute Zugzwänge geschaffen werden, zeichnet sich bereits heute ab. Wie greifbar diese Gefahr einzuschätzen ist, zeigt sich, da nunmehr in dem Regierungsentwurf über die genannten Jahrgänge 1935 - 1944 hinausgehend auch noch die Jahrgänge 1932, 1933 und 1934 in diese Aktion eingebunden werden sollen. Das ist eine gravierende Verfehlung wider die bisherigen Argumente, es ist eine Todsünde gegen die Logik und die Philosophie des gewählten Modellrahmens, auf dem man sich ansonsten so überzeugend zu berufen versteht.

Was hinter diesem Einschub steht, ist für den Experten durchschaubar, alarmierend: Hier werden die Weichen gestellt, die eine Zweckkontrolle erschweren und geradezu zu einem ausufernden Mißbrauch einladen, wenn man die Jahrgänge 1932 - 34 in die Aktion einbezieht.

Man muß diese kostspielige und gewagte Operation auch vor dem Hintergrund sehen, daß bereits in sechs Jahren die Diskussion des heutigen Problems mit umgekehrten Vorzeichen geführt werden muß. Dann nämlich gilt es für die Hardthöhenplaner mit altersbedingten Abgängen von bis zu 1.300 Offizieren pro Jahr (1995; Vergleich 1986:122) fertig zu werden.⁹

Statt eines Verwendungsstaus wird es zu einer zügigen Abfolge von Verwendungen und zu erneuten, noch rasanteren Karrieren kommen. Wenn es den Militärs tatsächlich nicht - wie sie behaupten - um die Beförderungen geht, dann wären bereits heute durchaus andere Alternativen denkbar.

Eine Verwendungsabfolge muß nämlich nicht zwangsläufig an eine Beförderung gebunden sein. Um das Leistungsvermögen zu erhalten, ist auch eine verstärkte horizontale Verwendungsabfolge möglich. Im übrigen ist es - gemessen am öffentlichen Dienst - durchaus zumutbar, daß für eine absehbare Zeit auch höherwertige Funktionen ohne entsprechende Bezahlung wahrgenommen werden. Das ist gelebte Praxis, ohne daß damit gleich über einen Beförderungs- und Verwendungsstau lamentiert wird. Dieser befristete Verzicht ist im Vorgriff auf die "Winzerfeste" der Jahre ab 1992 durchaus zumutbar.

Es ist schon erstaunlich, mit welchem Geschick man seitens des Verteidigungsministeriums die Jahre ab 1992 aus der Diskussion ausgeklammert hat. Das nährt den Verdacht einer bewußten Irreführung. Zumindest aber verlieren die dramatisch beschworenen Argumente des "Grenzalters" deutlich an Glaubwürdigkeit. Seriös ist diese Salami-Taktik auf keinen Fall, wohl auch nicht zu entschuldigen.¹⁰

2.1 Die Abfindung der Aussteiger

Zunächst könnte man meinen, daß die vorzeitigen Aussteiger recht bescheiden ausgestattet werden. Da ist von 40.000.- DM die Rede und es fehlt nicht an Hinweisen, wie wenig attraktiv ein vorzeitiger Abgang für die Betroffenen letztendlich sei. Man hört von Opfern, die zu bringen sind.¹¹

Das mag unter dem Strich stimmen, wenn man lukrative Anschlußverwendungen als Lobbyist, Berater, Spezialist u.ä. in der Wirtschaft ausschließt. Doch wer aufgrund seiner Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt keine Chance hat, wird sich wohl in den seltensten Fällen entschließen können, in diesem Alter das Altenteil zu beziehen. Die meisten vorzeitigen Abgänger - und das sind dann wohl kaum die weniger kompetenten - werden mit einem interessanten Zubrot rechnen. Dann aber ist das Angebot des Verteidigungsministers geradezu fürstlich zu nennen.

Bei einer Kapitalisierung der Ansprüche, die bis zum Eintritt in den Ruhestand entstehen (Basis 48-jähriger Aussteiger/Umsteiger), zeigt sich (ohne Dynamisierung) folgendes Kostenbild:

Hauptmann	(A 11)	193.000 DM
Major	(A 13)	329.000 DM
Oberstleutnant	(A 14)	458.000 DM
Oberstleutnant	(A 15)	517.000 DM
Oberst	(A 16)	687.000 DM
Oberst	(B 3)	800.000 DM
Brigadegeneral	(B 6)	955.000 DM

Für den Personalhaushalt liegen die hier genannten Aufwendungen (brutto) insgesamt um ein Vielfaches höher. Hinzugerechnet werden muß eine erhöhte buchmäßige Rückstellung für den Pensionsanspruch, der in einer um 5 bis 11 Jahre kürzeren Verweilzeit in der Truppe erworben werden muß, sowie die Aufwendungen für zusätzliche Personalneben- und Gemeinkosten (z.B. Beihilfe in Krankheitsfällen).

Aufgrund der bisherigen Diskussion ist es kaum einsehbar, daß in diese Aktion auch die Obristen bis hin zu den Generalen einbezogen werden. Die im Parlament diskutierten Probleme liegen übereinstimmend in Verwendungen bis hin zum Oberstleutnant.¹²

Eine vorzeitige Zurruheetzung vom Oberst an aufwärts kann daher nicht im Interesse der Sache und vor allem nicht im Interesse des Steuerzahlers liegen.

Es wäre daher durchaus ratsam, den Gesetzesentwurf in diesem Punkt zu konkretisieren. Das erspart dem Steuerzahler viel Geld und es schützt vor Mißbrauch.

Einem weiteren möglichen Mißbrauch gilt es vorzubeugen. Unterstellt man einmal, daß der vorgegebene Rahmen von 350 freiwilligen Aussteigern im Jahre 1986, 300 im Jahr 1987 etc. mangels Interessierter nicht ausgefüllt werden kann, dann könnte der Verteidigungsminister aufgrund seines Wortes in Zugzwang geraten und die Versuchung der Personalplaner wird groß sein, Zauderer durch großzügige Nachbesserungstricks zum Abgang zu bewegen. Eine Möglichkeit ist dabei die Verlockung. Für diese Strategie ist zu-

mindest im Gesetzesentwurf der erforderliche Spielraum vorhanden. So könnte beispielsweise ein zaudernder Oberstleutnant (BesGr. A 14) seine Gehaltsdifferenz von ca. 30 % durch geschicktes Verhandeln deutlich aufbessern. Gelingt es ihm im ersten Schritt, die Besoldungsgruppe A 15 zu erklimmen, ohne sich bereits endgültig auf seinen Abgang festzulegen, dann könnte bereits nach Jahresfrist eine weitere Aufbesserung zum Oberst seinen Altersstand um einiges mehr vergolden. Der so um drei Jahre taktisch hinausgezögerte Abgang lohnt.

Die folgende Tabelle, in der noch nicht alle Möglichkeiten ausgepokert wurden, zeigt, was trotz relativer Bescheidenheit möglich ist und - zieht man die Aktion 1982/1985 mit in diese Betrachtung ein - bereits in naher Zukunft Wirklichkeit zu werden droht.

Der Zauderer-Multiplikator			
Bes Gr.	Versorgungsbezüge	in % von der Gehaltsbasis A 14	zusätzliches Lebenseinkommen
A 14	48.300 (70 %)	70 %	---
A 15	53.000 (70 %)	77 %	118.500
A 15 (DA)	54.500 (72 %)	79 %	155.600
A 16	60.700 (70 %)	88 %	260.800
A 16	65.061 (75 %)	94 %	351.900

Nun wird man seitens der Hardthöhe geltend machen wollen, daß diese Fehlentwicklung aufgrund des dort praktizierten Planungs- und Punktesystems zumindest für die wenigerleistungsfähigen Offiziere unwahrscheinlich ist. Wenn man stark bleibt und den Versuchsungen widersteht, mag man dieses Argument gelten lassen können. Doch nur ein einziger Schritt in die falsche Richtung und jedem von dieser Maßnahme betroffenen Offizier wird in diesem durch Punkte und Rangreihen vermaschten Personalbewertungsnetz transparent, was sich für ihn persönlich an Vorteilen bietet. Das wäre dann der Start zu neuen Zugzwängen, die - gut kaschiert - argumentativ mit der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte in Verbindung gebracht werden. Die Erfahrung lehrt, daß man sich auch diesem erneuten Zugzwang beugen wird und die geforderten Nachschläge knirschend, aber üppig bewilligt. Das aber wäre in der Tat ein Faß ohne Böden.

Im Grunde aber droht ein Mißbrauch dieses Instrumentes nicht seitens der weniger kompetenten Offiziere. Sie lassen sich ohnehin nur schwer zum Abgang in eine ungewisse Zukunft bewegen. Die Gefahr des Mißbrauchs droht an anderer Front. Es geht um die Tüchtigen, die sowohl innerhalb wie auch außerhalb der Streitkräfte ihren Weg machen. Sie können sich ihren Abgang vergolden lassen und die Personalabteilung wird ihrem Treiben relativ tatenlos zuschauen müssen.

Bereits durch die vorgelagerte Aktion "Elefantenfriedhof" (82/85) sind sie Nutznießer eines üppigen Sternenregens geworden (1.917 zusätzliche Beförderungen). Diese Offiziere werden es auch sein, die alsbald weiteren Beförderungen - bedingt durch die auf sechs Jahre gestaffelten vorzeitigen Abgänge - entgegensehen können. Entschließen sie sich in drei, vier oder fünf Jahren zum Abgang, dann ist für sie das aufgezeigte Beispiel keine Fiktion, sondern eine lukrative Realität.

Letztlich kann diese falsche Weichenstellung aber nicht Sinn dieser Operation sein. Dies ist im übrigen auch ein Grund mehr, die vorzeitigen Abgänge auf den Dienstgrad des Oberstleutnants zu beschränken. Weitere Sicherungen in den Durchführungsbestimmungen sind ratsam, um der Möglichkeit ausufernder Mißbräuche von vornherein entgegenzutreten.

An diesem hautnahen Beispiel wird deutlich, was die Hitliste der vertanen Chancen ohnehin schon nahelegt:

Man darf den Militärs diese jetzt anstehende kostenträchtige Aktion "Aus-/Umsteiger" nicht alleine überlassen. Die bisherigen Kontrollen des Parlaments und anderer Instanzen haben es bislang nicht verhindern können, daß an sich plausible Steuerungsinstrumente ihr Ziel völlig verfehlten. Statt die Probleme zu lösen, ist es immer wieder zu kostenintensiven Folgeproblemen gekommen. Nicht zuletzt ist dies wohl auch deshalb möglich gewesen, weil Einzelmaßnahmen für sich gesondert nebeneinander gestellt wurden (Beispiel: Aktionen 82/85, 86/91, Abgänge ab 1992), ohne die Verzahnungen und Abhängigkeiten deutlich zu machen.

Ein Bravourstück militärischer Verhandlungskunst!

Was dringend geboten erscheint, ist eine Kontrolle, die gewährleistet, daß die Umsetzung in vernünftigen Bahnen verläuft und die Aktion "Aus-/Umsteiger" sofort gestoppt wird, wenn Zweifel an der Ergiebigkeit - etwa bedingt durch die faktischen Zwänge (hier zu nennen ist vor allem die menschliche Dynamik) - aufkommen.

2.2 Der finanzielle Aufwand der Aktion "Umsteiger"

Die Bundesregierung nennt für dieses Vorhaben einen Finanzierungsaufwand von 652 Mio DM bis zum Jahr 2.014. Zwar ist die Bandbreite der minimal und maximal möglichen Kosten bei dieser Aktion breit gestreut, doch dürfte diese Schätzung kaum als realistisch angesehen werden. Letztlich hängt der tatsächliche Kostenaufwand davon ab, wie man den gesetzlichen Rahmen ausgestaltet, und ob es gelingt, Mißbräuche beizeiten abzuwehren. Selbst wenn man einmal das Unwahrscheinliche unterstellt und annimmt, daß es zu keinen Mißbräuchen kommt und verantwortlich gewirtschaftet wird, muß man wohl damit rechnen, daß die genannte Summe noch nicht einmal den unteren Kostenbereich abdeckt.

Die tatsächlichen Aufwendungen dürften bei weit über einer Milliarde DM liegen.

Die bislang zugänglichen Zahlen lassen vermuten, daß von den relevanten Berechnungsfaktoren zumindest zwei kostenintensive Posten schlichtweg ausgespart wurden.

Es handelt sich dabei ausgerechnet um solche Aufwendungen, die, um Personalkosten zu sparen, im öffentlichen Dienst mit harten Sparauflagen versehen wurden. Es sind dies: der Ketteneffekt bei Beförderungen (fällige Beförderungen werden zeitlich hinausgezögert) und die Rückstellungsbeträge, die sich langfristig für ca. 370 zusätzliche Pensionäre ergeben.

2.2.1 Kostenfaktor 1: Zusätzliches Personal

Mit dem vorzeitigen Ausscheiden von 1.500 Offizieren werden von 1986 bis zum Jahre 1999 (gestuft) statt einer Stelle 1,7 Mitarbeiter finanziert: Ein volles Gehalt wird fällig und ein vorzeitiger Versorgungsempfänger ist zu bezahlen (ca. 70% der Bezüge). Unterstellt man einmal sehr günstige Voraussetzungen, so ergeben sich aus diesem Faktor nach überschlägigen Schätzungen folgende Belastungen:

1986	1987	1988	1989	1990	1991
11,6 MioDM	25,4 MioDM	37,0 MioDM	46,4 MioDM	51,9 MioDM	66,3 MioDM

insgesamt bis zum Jahr 1.999 317 Mio DM.

2.2.2 Kostenfaktor 2: Abfindung

Dieser Kostenfaktor, der insgesamt kaum von Gewicht ist, fällt in dieser Berechnung (Stichmann A 14/48 Jahre) im Gegensatz zu der ansonsten eher zurückhaltenden Schätzung relativ hoch aus:

1986	1987	1988	1989	1990	1991
11,5 MioDM	9,7 MioDM	9,7 MioDM	8,1 MioDM	6,7 MioDM	3,2 MioDM

insgesamt bis zum Jahr 1991 48,9 Mio DM. Danach entfällt dieser Kostenfaktor.

2.2.3 Kostenfaktor 3: Beförderungskette

Eine freiwerdende Beförderungsstelle löst - wie bereits aufgezeigt wurde - eine Kette von weiteren Beförderungen aus. Das Verteidigungsministerium spricht offiziell von bis zu 6.000 Verwen-

dungswechseln, die Zahl der tatsächlichen Beförderungen könnte indes deutlich höher liegen.

Aufgrund der zugänglichen Dokumente und Statements muß man wohl davon ausgehen, daß freiwerdende Beförderungsplanstellen nachbesetzt werden. Das muß nicht sein. Setzt man die derzeit an einen Verwendungswechsel gekoppelte Beförderung zeitlich aus, dann wären Einsparungen ohne Abstriche an der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte möglich. Denn auch ohne eine Beförderung sind die so dramatisch beschworenen Verwendungswechsel durch horizontale und vertikale Verwendungsabfolgen möglich. Ebenso könnte das Grenzalter auch ohne die teuren Beförderungsketten deutlich gesenkt werden.

Letztlich hängen die Gesamtaufwendungen dieses Kostenfaktors von den erreichten Dienstgraden der ausscheidenden Offiziere ab. Zur Verdeutlichung dieses Zusammenhanges werden einmal zwei Alternativen auf der Basis von 350 Abgängen (vgl. hierzu die Vorgabe für 1986) berechnet:

Alternative A

Dienstgrad	BesGr.	Quote Zur- ruhesetzung	Beförderungen	Kosten in DM
General	B6 u.h.	10	10	179.920
Oberst	B 3	30	40	551.200
Oberst	A 16	50	90	738.270
Oberst- leutnant	A 15	200	290	1.854.840
Oberst- leutnant	A 14	60	350	1.415.050
Major	A 13	--	350	3.207.750
Hauptmann	A 11	--	350	1.342.250
Ober- leutnant	A 10	--	350	923.650
Leutnant	A 9	--	--	--
			1.830	10.212.930

Alternative B

Dienstgrad	BesGr.	Quote Zur- ruhesetzung	Beförderungen	Kosten in DM
General	B 6 u.h.	--	--	--
Oberst	B 3	--	--	--
Oberst	A 16	--	--	--
Oberst- leutnant	A 15	150	150	959.400
Oberst- leutnant	A 14	150	300	1.212.900
Major	A 13	25	325	2.978.625
Hauptmann	A 11	25	350	1.342.250
Ober- leutnant	A 10	--	350	923.650
Leutnant	A 9	--	--	--
			1.475	7.416.825

Diese sich jährlich wiederholenden Kosten treten auf, wenn 350 der insgesamt 1.500 Offiziere die Streitkräfte vorzeitig verlassen. Bezogen auf die Gesamtzahl (1.500) dürften die Kosten pro Jahr bei ca. 41,5 Mio DM liegen.

Die auf das Jahr bezogene Summe von 41,5 Mio DM ist mit der Differenzverweilzeit zu multiplizieren. Sie errechnet sich aus der Tatsache, daß Offiziere durch den vorzeitigen Abgang in einen ansonsten verbauten höheren Dienstgrad zumindest schneller aufsteigen können und dort entsprechend länger mit einem höheren Gehalt verbleiben. Das führt zu einer Steigerung des Lebenseinkommens.

Aufgrund zurückhaltender Schätzungen dürfte dieser Faktor aufgrund der Gegebenheiten in den Streitkräften (Altersschichtung und Dienstgradstruktur) zwischen 9 und 13 liegen. (41,5 Mio DM x 9 = 373 Mio DM; 41,5 Mio DM x 13 = 539 Mio DM)

Unberücksichtigt bleiben bei dieser Kostenberechnung die mit einem höheren Dienstgrad in den Ruhestand tretenden Offiziere. Hiervon profitieren die jetzt anstehenden vorzeitig ausscheidenden Offiziere, von denen sicherlich viele durch die Aktion 82/85 (insgesamt 1.917 zusätzliche Beförderungen) den Nutzen hatten, es gilt aber auch für die in den nächsten Jahren regulär ausscheidenden Offiziere. Mit Hilfe einer Simulationsrechnung sind diese zusätzlichen Kosten, die sicherlich weit in dreistellige Millionenbeträge gehen, ziemlich exakt zu berechnen.

Auf der Grundlage einer vorsichtigen Schätzung dürfte bis zum Jahr 1998 durch die Beförderungskette mit einem Mehraufwand (ohne die aufgezeigten indirekten Kosten) von ca. 420 Mio DM zu rechnen sein.

1986	1987	1988	1989	1990	1991
8,9 MioDM	16,6 MioDM	24,3 MioDM	30,7 MioDM	35,7 MioDM	38,2 MioDM

Dieser Kostenfaktor ist auch über das Jahr 1998 wirksam, so daß die Gesamtbelastung weit über die 420 MioDM hinausgehen wird.

2.2.4 Kostenfaktor 4: Rückstellungen für Versorgungsansprüche

Die Kosten für Pensionsrückstellungen berechnen sich aus der verkürzten aktiven Verweilzeit und den dadurch bedingten erhöhten Ergänzungsbedarf. Die veränderte Relation von der aktiven hin zu der passiven Verweilzeit (Ruhestand) wird zu einer erhöhten Zahl an Versorgungsempfängern führen. Absehbar ist daher durch die vorzeitige Zurruesetzung von 1.500 Offizieren mit einer Mehrbelastung von ca. 370 zusätzlichen Versorgungsansprüchen zu rechnen.

Der gleiche Effekt - allerdings offenkundiger zu durchschauen - tritt ein, wenn man beispielsweise die vorhandene Arbeit von 100 Mitarbeitern auf insgesamt 200 Teilzeitkräfte verteilt. Langfristig führt dies zu 200 Versorgungsberechtigten anstelle von 100. Doch gibt es bei diesem Beispiel - bezogen auf den öffentlichen Dienst - auf der Kostenseite einen gravierenden Unterschied: Wer heute beispielsweise als Lehrer in einem Teilzeitarbeitsverhältnis steht, bekommt diese Zeit bei seinen Versorgungsansprüchen anteilig in Abzug gebracht. Das ist nach dem Soldatenversorgungsgesetz und

dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Personalstruktur in den Streitkräften genau umgekehrt. Hier bekommt der vorzeitig ausscheidende Pensionär noch eine Gutschrift auf seine Versorgungsbezüge.

Bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung, die hier einmal mit 75 Lebensjahren angenommen wird, dürfte der Aufwand dieses Kostenfaktors langfristig bei ca. 370 Millionen DM liegen. Verteilt auf eine durchschnittliche Verweilzeit von 37 Jahren wäre somit eine buchmäßige Rückstellung von jährlich 10 Mio DM ab 1986 fällig.

Bei dieser Berechnung bleibt unberücksichtigt, daß bei einigen der vorzeitig ausscheidenden Offiziere die Ansprüche im Durchschnitt bei ca. 70 % liegen und damit langfristig um 5 % günstiger ausfallen. Geht man einmal von sehr günstigen Voraussetzungen aus (BesGr. A 15 / 70%), dann liegen die Einsparungen bei maximal 140 Mio DM.

Dieser Kostenvorteil wird aber durch die Tatsache, daß viele Offiziere allein durch die Maßnahmen dieses Jahrzehntes (Aktion 82/85; Aktion 86/91) mit ein bis zwei, in einigen Fällen wohl auch darüber, weiteren Beförderungen rechnen können, mehr als aufgezehrt.

Viele, die beispielsweise ohne diese Nachbesserungen als Oberstleutnant (BesGr. A 14) ihre Karriere in den Streitkräften hätten beenden müssen, können nunmehr mit der BesGr. A 15, manche wohl auch mit der BesGr. A 16 rechnen.

Die Freude der künftigen Versorgungsempfänger ist das Leid des Steuerzahlers.

Bezieht man diesen zusätzlichen Kosteneffekt lediglich auf die in den nächsten 10 Jahren regulär und vorzeitig ausscheidenden Offiziere, dann sind Kosten von ca. 400 Mio DM in der unteren Kostenzone denkbar.

Diese Kosten wurden - obgleich man diesen Posten nicht übersehen darf - in diese Trendberechnung nicht mit einbezogen. Das sollte einer exakten Berechnung auf der Basis der Altersschichtung und Dienstgradstruktur (Basisjahr 1982) vorbehalten bleiben.

2.2.5 Kostenfaktor 5: Gemeinkosten

Die 1.500 frühzeitig ausscheidenden Offiziere sowie die 370 zusätzlichen Pensionäre haben einen Beihilfeanspruch im Krankheitsfalle. Neben den direkten Kosten wären hier auch die indirekten (Betreuung / Abrechnung) einzubeziehen.

Aufgrund einer sehr vorsichtigen Schätzung dürfte der Faktor über die gesamte Laufzeit mit etwa 70 Mio DM zu veranschlagen sein.

Zusammenfassung der Kostenfaktoren

Bei dieser überschlägigen Schätzung, die lediglich einen Trend aufzeigen soll und die Zusammenhänge dieser Maßnahme deutlicher werden lassen will, wurden relativ günstige Bedingungen unterstellt. Die tatsächlichen Kosten dürften eher höher als niedriger liegen.

Kostenfaktor	insgesamt	1986	1987	1988	1989	1990
(1)	320 Mio DM	11,6	25,4	37,0	46,4	51,9
(2)	48,9 Mio DM	11,5	9,7	9,7	8,1	6,5
(3)	420 Mio DM	8,9	16,6	24,3	30,7	35,7
(4)	370 Mio DM	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
(5)	70 Mio DM					
	1,228 Mrd DM	42	61,7	81	95,2	104,1

3. Gründe für die verfehlte Personalpolitik

30 Jahre Bundeswehr und ein Ende der bekannten, inzwischen ärgerlichen Scheinargumente mit den gewohnten Nachbesserungswünschen ist nicht abzusehen. 30 Jahre hatten die Hardthöhenplaner Zeit, ihre Probleme zu lösen. Trotz eines wohlwollenden Parlaments und vieler Nachbesserungen ist es ihnen bislang nicht nur mißlungen, die Probleme aus eigener Kraft in den Griff zu bekommen, sondern sie haben es zu allem Überdruß zu einer weiteren Verschärfung der unausgewogenen Altersschichtung kommen lassen:

1970 nennt das Weißbuch einen altersbedingten Überhang der Jahrgänge 1935/1944 von lediglich 2.700, 1979 - man höre und staune (!) - beläuft er sich bereits auf 4.290 und nunmehr (1984) ist von ca. 5.000 Offizieren die Rede.

Wer diese Zahlen liest und wer die Argumente der Militärs ernst nimmt, vielleicht noch ernster als manch ein in der Verantwortung stehender Offizier - weil er zu vordergründig denkt - , dem drängt sich die Frage auf, ob

- Schlendrian
- Unfähigkeit oder
- ein falsch programmiertes System

zu dieser Chronologie der Mißwirtschaft beigetragen haben. Wahrscheinlich ist es eine Mischung aus diesen drei Unzulänglichkeiten gepaart mit einer mangelhaften Kontrolle.

Das Szenarion gleicht inzwischen immer mehr einem verzogenen Kind, dem man wider besseren Wissens zugesteht, was man anderen verweigert, um seine Ruhe als Erzieher zu finden. Man darf sich nicht wundern, wenn sich das Kind in seinem Verhalten bestärkt sieht und äußerst neurotisch reagiert, sollte ihm wider Erwarten dieser passierbare Weg versperrt werden.

3.1 Die Unfähigkeit, mit den Pfunden zu wuchern

Über zwei Instrumente verfügen die Planer der Hardthöhe, ohne sie bislang zur Lösung der Probleme genutzt zu haben:

- die vorgezogenen Altersgrenzen
- die Institution der Zeitoffiziere.

Jedes dieser beiden Instrumente für sich genommen, wäre hinreichend gewesen, die Altersschichtung und Dienstgradstruktur in den zurückliegenden 20 Jahren auszugleichen.

Es mag plausible Gründe geben, warum dies mißlungen ist. Die genannten Argumente überzeugen indes kaum. Wie will man aber eine dauerhafte Lösung garantieren, wenn man die Ursachen so undifferenziert angeht?

- die vorgezogenen Altersgrenzen: Bei der Bundeswehr endet die aktive Dienstzeit nicht mit dem 60. oder 65. Lebensalter. Hier ist der Abgang in den Ruhestand von dem erreichten Dienstgrad abhängig. So wird beispielsweise ein Hauptmann (A 11/A 12)

mit 53, damals mit 52 Jahren, ein Major (A 13) mit 55 Jahren, ein Oberstleutnant (A 14 / A 15) mit 57 und ein Oberst (A 16/ B 3) mit 59 Jahren pensioniert.

Mit Hilfe der Ermächtigungs-/Weißbuchstellen war es möglich, durch eine zusätzliche Beförderung einen Mitarbeiter zwei Jahre, ggf. auch länger, in den Streitkräften zu halten. Damit war die Möglichkeit vorhanden, auf die Quote des Ergänzungsbedarfes einzuwirken. Bereits die Weißbuchstellen schafften einen Dispositionsrahmen, mit dem man - theoretisch - die Verweilzeit der ca. 18.000 Berufsoffiziere auf insgesamt 8.000 Jahre hätte verlängern können. 8.000 Mann-Jahre bedeutet, in einem Jahr auf 8.000 Neueinstellungen zu verzichten oder in zwei Jahren auf jeweils 4.000 oder in vier Jahren auf jährlich 2.000, etc. Die Ergiebigkeit dieses Steuerungsinstrumentes ist allerdings von der zeitlichen Abstufung abhängig.

An theoretischen Planungsvorgaben, wie dieser Sternenregen sinnvoll zu steuern ist, hat es nicht gefehlt.

Bereits 1969/1970 wurde ein Steuerinstrument, der supplementäre Stellenkegel, als Lösungskonzept propagiert.¹³

So gesehen, hätte es zu den heutigen Problemen gar nicht kommen dürfen. Es wäre mit Hilfe dieses Instrumentes möglich gewesen, die Altersschichtung zu harmonisieren.

- die Institution der Zeitoffiziere: Die Modellrechnungen des BMVg sehen ca. 18.000 Berufsoffiziere und ca. 10.000 Zeitoffiziere vor. Zeitoffiziere konnten sich damals (1970) bis zu 15 Jahren verpflichten. Allein dieses Steuerungsmittel ermöglicht es, sich einer idealen Altersschichtung anzunähern. Voraussetzung ist, man übernimmt nicht mehr Offiziere auf Lebenszeit, als dies aufgrund der Modellvorgaben (SOLL) zulässig ist. Hierüber hat man sich sehr großzügig - vielleicht sogar fahrlässig, weil man nicht nach anderen Alternativen (etwa Verbesserung der Attraktivität für Zeitoffiziere) gesucht hat - hinweggesetzt.

3.2 Schlendrian?

Wider besseren Wissens langte man Anfang der 70er Jahre zu und beförderte im Fließbandverfahren. Diese Hypothek gilt es heute gleich auf mehrfache Weise einzulösen.

Weitere Beispiele:

- Statt sich am Bedarf zu orientieren, stattete man weit mehr Hauptleute mit den Segnungen eines Staboffizierspatentes aus, als absehbar gebraucht wurden. Anschließend sprach man von einem Beförderungsstau. Das ist bereits heute wieder der Fall!

- In den 60er und 70er Jahren übernahm man wider besseren Wissens mit der gleichen Gedankenlosigkeit mehr Zeitoffiziere als die Planungsvorgaben dies nahelegten und machte sie zu Berufs-offizieren.
- Statt besänftigend auf die Offiziere einzuwirken, ihnen die Sorgen und Nöte einer veränderten Haushaltslage vor Augen zu führen und den Offizieren klar zu machen, daß der Sternenregen der Vergangenheit nicht zu einer Option für die Zukunft mißge-deutet werden darf, erhebt man die Ausnahme selbst in offiziel-len Papieren zur Regel und gaukelt so den Betroffenen vor, daß sie eine noch zügigere Karriere verdient hätten.
So wird unter offizieller Flagge zu einem Beförderungsstau ein zusätzlicher Beförderungsdruck herbeigeredet, der heute gefähr-liche Zugzwänge zeitigt.
- Statt Alternativen der vertikalen und horizontalen Personalsteue-rung zu entwickeln, verfährt man im alten Trott und bindet sich durch eine Reihe unrealistischer Vorgaben. Die Rede des Bundes-ministers der Verteidigung vor dem Plenum des Deutschen Bundes-tages ist hier ebenso, wie die Pressemitteilung vom 12.12.1984 ein beunruhigendes Dokument. In beiden Fällen bescheinigen sich die Personalplaner ein Armutszeugnis der Personaleinsatzplanung.¹⁵
- Statt die Selbstbindung der personalpolitischen Reihungssysteme den Gegebenheiten anzupassen, engt man sich durch eine Reihe unrealistischer Vorgaben ein.
- Statt die Probleme der Verwendungsabfolge durch horizontale (job enrichment/job enlargement/job rotation) und vertikale Ver-wendungen flexibel und kreativ anzugehen, erstarrt man in einem Korsett selbstgefälliger Bindungen nach der Devise des Gestrigen ("Das haben wir immer schon so gemacht"). So kommt es immer wieder zu neuen Zugzwängen, auf die dann mit kostspieligen Maß-nahmen (Nachbesserungen) reagiert werden muß.

3.3 Ist das System falsch programmiert?

Es spricht Vieles dafür, daß die Rahmenbedingungen, in denen die Personalführung eingebettet ist, und die Wünsche der Militärs nicht miteinander zu vereinbaren sind. Daher wird es auch in Zukunft weiterhin zu unzulänglichen, aber kostenintensiven Nachbesserungen kommen.

So forderte beispielsweise der Verteidigungsminister auf der 126. Sitzung des Deutschen Bundestages die Abgeordneten des Plenums auf, über folgenden Zahlenvergleich nachzudenken: "In den Vereinigten Staaten ist das Durchschnittsalter der Kommandeure 35 Jahre, der Chefs 25 Jahre, in Israel 31 bzw. 24 Jahre." Was der Verteidigungsminister u.a. in diesem Vergleich verschweigt, ist die falsche Weichenstellung im System: die gegenüber diesen Ländern verlängerten Ausbildungszeiten, die teure, aufwendige und relativ lange Ausbildungszeit an den Bundeswehrhochschulen. Die angehenden Kompaniechefs beenden ihre theoretische Ausbildung in einem Lebensalter, wo in anderen Ländern bereits hinreichende Erfahrungen vor Ort gesammelt werden konnten. Es ist schon erstaunlich, wie gutgläubig der Verteidigungsminister den Argumenten seiner Offiziere folgt.

Ist -so könnte man, um einen anderen Punkt aufzugreifen - die Institution des Zeitoffiziers überhaupt eine realistische Alternative? Viele Sachzwänge der Vergangenheit beruhen auf der Annahme, daß ein befristetes Arbeitsverhältnis aus der Sicht der Betroffenen akzeptabel sei.

Bislang hat man sich um eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dieser heiklen Frage herumgedrückt.

Das wird zukünftig schwerer werden. Denn eines ist bereits heute absehbar: Die akademisierten Offiziere auf Zeit werden sich auf einem übersättigten Arbeitsmarkt nicht zwangsläufig gegenüber ihren viel zu zahlreichen, meist jüngeren Konkurrenten durchsetzen. Insbesondere die mit einem Diplom als fächerüberschwebende Pädagogen ausgestatteten Truppenoffiziere werden sich wohl erst noch einen Markt aufbauen müssen.

Statt die Unzulänglichkeiten, die im System begründet liegen, beim Namen zu nennen, setzt man auf fadenscheinige Argumente, die wenig hilfreich, dafür aber um so erfolgreicher in der Anwendung sind.

Es fehlt offensichtlich ein gesunder Gegendruck, der die Hardt-
höhenplaner immer dann auf den Boden zurückführt, wenn sie im Be-
griff stehen, abzuheben.

Solange man aber an den Symptomen herumwurstelt, wird die Bundes-
wehr nicht zur Ruhe kommen.

4. Möglichkeiten zur Einsparung

Falls die Aktion einer vorzeitigen Zurruesetzung als unabdingbar
angesehen wird, kommt der Frage nach alternativen Sparmöglichkei-
ten besondere Bedeutung zu.

Einsparungen sind möglich durch ein Mehr an Zweck- und Ausführungs-
kontrolle. Auch sollte deutlich bleiben, daß es nicht angehen
kann, daß ein Bereich aus dem Vollen schöpft, während ansonsten
überall gespart wird.

Im einzelnen zeichnen sich folgende Sparmöglichkeiten ab:

4.1 Einsparungen bei der Beförderungskette

Bund, Länder und Gemeinden haben erkannt, daß sich auf diesem Feld
große Geldbeträge einsparen lassen. So werden in vielen Bereichen
freiwerdende Beförderungsplanstellen erst mit zeitlicher Ver-
zögerung nachbesetzt.

Da es nach den Beteuerungen militärischer Experten ausschließlich
um die Senkung des Grenzalters in Verwendungen als Chef und
Kommandant geht, sowie um die notwendigen Verwendungsabfolgen,
dürfte es aus der Sicht einer Kosten-Nutzen-Relation vertretbar
sein, daß

1. ... für den Zeitraum bis 1991

von den durch die vorzeitigen Abgänge möglichen Beförderungen
nur jede dritte oder vierte Möglichkeit auch tatsächlich aus-
geschöpft wird.

Begründung:

Offiziere nehmen in diesem Fall für absehbare Zeit gemessen an
ihrem Dienstgrad höherwertige Aufgaben wahr.

Damit bleibt die Zahl der mit 6.000 angegebenen Verwendungswechsel in vollem Umfange gewahrt, während sich die Zahl der Beförderungen von ca. 7.650 auf unter 2.000 reduziert.

Bezogen auf einen Zeitraum von sechs Jahren reduzieren sich dadurch die Kosten von 240 Mio DM auf ca. 60 Mio DM. Insgesamt dürften die Einsparungen bei konsequenter Fortführung auf über 250 Mio DM zu veranschlagen sein.

2. ... für den Zeitraum ab 1992

von drei möglichen Beförderungen nur zwei realisiert werden.

Begründung:

Da ab 1992 bedingt durch die altersstarken Abgänge mit einer ungesunden Beförderungswelle gerechnet werden muß, empfiehlt sich dieses auf Kontinuität ausgerichtete Vorgehen.¹⁶

Zur Vorbereitung dieser temporären Abschichtung wären bereits heute Organisationsanalysen vorzubereiten, die mit Schwerpunkt im Bereich der Ämter und Stäbe Dienstgradstruktur und Dienstpostenbewertung mit Umwandlungsvermerken versehen. Zu erwarten ist bei dieser Aktion auch eine Streichung überzähliger Dienstposten.¹⁷

Auf diesem Sektor dürften die Einsparungen bei konsequenter Umsetzung auf mehrere hundert Millionen DM zu veranschlagen sein - und dies wohl auch ohne Verlust an Einsatzbereitschaft.

3. ... ab ca. 2000

ein Teil der Planstellen zum Ausgleich der Beförderungschancen in den Haushalt der Streitkräfte zurückgeführt werden.

4.2 Einsparungen bei der Personalstruktur

Ab 1992 wird die altersbedingte Fluktuation zu einer Verjüngung im Offizierskorps der Streitkräfte beitragen.

Gleichzeitig wird es zu einem erhöhten Ergänzungsbedarf kommen, der deutlich über den angegebenen SOLL-Vorgaben liegt. Um einer erneuten Verzerrung der Altersschichtung entgegenzuwirken und um Kosten einzusparen, ist es denkbar,

1. ... die Verweilzeit durch das Hinausschieben der "vorgezogenen Altersgrenzen" zu verlängern.

Begründung:

Unproblematisch dürfte dieser Vorschlag sein, wenn man die Oberstleutnante (BesGr. A 15) statt mit 57 Jahren erst mit 58 pensioniert. (Bezogen auf die Zeitspanne 1992 - 2002) Inwieweit sich diese Überlegung auf weitere Besoldungsstufen (etwa im B-Bereich, aber auch im A-Bereich) für den genannten Zeitraum anbietet, müßte im Rahmen einer Simulation geprüft und abgesichert werden.

Eine Festlegung in die eine oder andere Richtung dürfte ohne diese Entscheidungsgrundlage wenig seriös sein.

2. ... den Anteil der Zeitoffiziere ab 1992 deutlich gegenüber den Anteil der Berufsoffiziere zu erhöhen.

Begründung:

Das BMVg zitiert in diesem Zusammenhang aus dem Weißbuch 1979. Hier ist von 17.800 Berufsoffizieren, die für notwendig gehalten werden, die Rede. Bisher ist diese SOLL-Vorgabe von Jahr zu Jahr überschritten worden.

Aus dieser Tatsache erklären sich auch viele der heutigen Probleme.

Bereits mit der Aktion 1986/1991 bietet sich die Chance, auf diese Norm hin zu planen. Spätestens 1992 ist dies unerlässlich. Arbeitet man konsequent auf diese SOLL-Vorgabe hin, dann wird es unvermeidbar sein, daß die Zahl der Zeitoffiziere schwankt und temporär zwecks Harmonisierung der Personalstruktur überschritten wird.

Allein durch diese Maßnahme sind Einsparungen im Versorgungs-
etat in Milliardenhöhe zu erwarten.

Ein weiterer Kostenvorteil kommt hinzu: Der erhöhte Anteil an Zeitoffizieren läßt das Durchschnittsalter sinken, wodurch sich die dienstaltersbezogenen Bezüge deutlich reduzieren.

3. ... die Laufbahnerwartungen den restriktiven Gegebenheiten in Wirtschaft und Verwaltung anzupassen.

Begründung:

Ein Prinzip militärischer Personalplanung ist die Transparenz der Laufbahngestaltung. Unter der Devise "Chancengleichheit" wirkt man auf die Dienstgradstruktur durch Beförderungsstrategien so ein, daß jeder Offizier im Rahmen seines beruflichen Werdeganges die Chance hat, einen vorgegebenen Dienstgrad bis zu seiner Pensionierung zu erreichen.

Ein Grund der zahlreichen Nachschläge der vergangenen Jahre dürfte sein, daß man sich - bezogen auf das System - an unrealistische Vorgaben gewöhnt hat.

Unabhängig von der Altersschichtung läßt sich dieses für den Steuerzahler recht kostspielige Prinzip durch die Beförderungsstrategien steuern: Die Zahl der mit erhöhten Versorgungsansprüchen zurruhegesetzten Offiziere erhöht sich in dem Maße, wie man die Verweilzeit in den höheren Beförderungsmätern verkürzt. So ist es beispielsweise möglich, auf einer Planstelle der Besoldungsgruppe A 16 innerhalb von 16 Jahren einen Versorgungsberechtigten mit 75 % der Bezüge auszustatten (Verweilzeit 16 Jahre), möglich ist aber auch, auf der gleichen Stelle 8 Versorgungsberechtigte (Verweilzeit 2 Jahre) zu beglücken. Die Umsetzung dieses Beispiels ist zunächst einmal eine Frage der Personalsteuerung und der Beförderungspolitik. Die Reihungs- und Punktsysteme der militärischen Personalführung ermöglichen es, zu verhindern, daß durch die Aktionen 82/85 und 86/91 die Zahl der erhöhten Versorgungsansprüche ins Uferlose wächst.

Gleichzeitig ist es möglich, auf lange Sicht vernünftige, verantwortbare und akzeptable Vorgaben zu entwickeln. (Beispiel: Quote der mit BesGr. A 14, A 15, A 16, B 3 u.a. pensionierten Offiziere.)

Bei einer Neufassung der Quoten müßte auch der Tatsache Rechnung getragen werden, daß immer mehr Beamte bereits im ersten Beförderungssamt pensioniert werden.¹⁸

Läßt man diesen Kostensektor unregelt, dann dürfte dieser Freiraum auf Dauer für den Steuerzahler recht kostspielig werden.

Hinweise

1. Beim Aufbau der Bundeswehr konnte man auf viele ehemalige Offiziere und Unteroffiziere quer durch alle Jahrgänge zurückgreifen. Man mußte also - aus personeller Sicht - nicht bei Null anfangen. Es gab daher in den 60er Jahren einen Altersüberhang der Jahrgänge 1905 - 1920. Dem stand ein Fehlgang der Jahrgänge 1925 - 1934 gegenüber. Das trifft für viele Verwaltungen gleichermaßen zu.
2. "Der vorliegende Gesetzesentwurf ist nach meiner Ansicht die einzig erkennbare realistische Lösung. 1.500 neue Planstellen ohne Verwendungsmöglichkeit bei 100-prozentiger Besoldung sind keine Alternative. Sie kann wohl auch nicht vom Steuerzahler gewollt sein. Es muß also die freiwillige Zuruhesetzung kommen. Erste Maßnahmen wurden bereits 1983, 1984 und 1985 im Haushalt eingeleitet. Mit optimal 850 Planstellen wurden dabei schon die ersten rund 3.000 Problemfälle angegangen." A. Biehle, In: Truppenpraxis 2, 1985, S.116.
3. Vgl. hierzu Meixner, H.E. Karrierefibel - Auf zum Olymp, 3.Aufl. Gernsbach 1984, S. 94 ff, 171 ff.
4. "Wir haben sorgfältig alle Lösungsmöglichkeiten untersucht. Die jetzt vorgeschlagene Lösung hat nach Prüfung aller Alternativen sich als die einzig realisierbare und zugleich als die kostengünstigste herausgestellt." Wörner, in: Deutscher Bundestag, Protokoll der 126. Sitzung vom 14.3.1985, S. 9.336.
5. Vgl. hierzu Meixner, H.E., Die Methode des vergoldenden Handschlags, in: DÖD 6,1985.
6. Zunächst einmal droht die Gefahr ausufernder Forderungen aus den Streitkräften selbst, so etwa bei den Offizieren des militärfachlichen Dienstes und den Feldwebeldienstgraden. Hierzu der Abgeordnete Wilz auf der bereits zitierten Sitzung des Deutschen Bundestages: "... beabsichtigt der Verteidigungsminister durch Umschichtungen zusätzlich 179 Hauptmann -(MFD)- Stellen und 613 neue Planstellen für Haupt-, Stabs- und Oberstabsfeldwebel zu schaffen. Ich habe, Herr Minister, die große Bitte, daß diese Stellen noch schneller als beabsichtigt zur Verfügung gestellt werden." (S. 9,344)
7. So etwa der MdB Jungmann: "Entgegen ihrer Absicht schaffen Sie einen Präzedenzfall, auf den sich alle anderen berufen werden... Es wird eine Lawine losgetreten, die Forderungen nach sich ziehen wird, denen die Bundesregierung nicht gerecht werden kann." Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 126. Sitzung, S. 9,342. Vgl. hierzu auch Meixner, H.E., Ansätze zur Lösung des Beförderungs- und Verwendungsstaus im öffentlichen Dienst, in: PersV 7,1985.

8. "Warum", so der MdB Jungmann auf der 126. Sitzung des Deutschen Bundestages (S. 9,341), "haben Sie die Jahrgänge 1932 - 1935 dazugenommen? Ergibt die bei Ihnen in den Panzerschränken liegende Studie, daß sich eventuell doch nicht so viele Offiziere, wie Sie zuerst geglaubt haben, bereit erklären könnten, in den Ruhestand zu gehen?"
9. Vgl. hierzu die Pressemitteilung des BMVg vom 12.12.1984, S.14.
10. Wenn der Verteidigungsminister vor dem Plenum des Deutschen Bundestages erklärt, daß Anfang der 90er Jahre 42 % aller Berufsoffiziere älter als 50 Jahre sind, ohne darauf hinzuweisen, daß bereits ab 1992 diese Zahl deutlich unterschritten wird, dann kann dies leicht als eine bewußte Irreführung mißgedeutet werden.
11. Das BMVg spricht in diesem Zusammenhang von einer Verminderung des Lebenseinkommens. Das dürfte eine Fehleinschätzung sein, solange man sich nicht entschließt, zivilberufliche Verwendungen durch eine Hinzuverdienstgrenze einzugrenzen.
12. Vgl. hierzu BM Wörner, Plenarprotokoll der 126. Sitzung, S.9.334.
13. Vgl. hierzu BMVg (Hrsg.). Die Personalstruktur der Streitkräfte - Bericht der Personalstrukturkommission, Bonn 1971, S. 95 ff.
14. In der Pressemitteilung vom 21.3.1985 des BMVg wird aus dem Weißbuch 1979 zitiert. Dort ist von 17.800 Berufsoffizieren und der Übernahme von 650 pro Jahrgang die Rede. Diese Zahlen decken sich allerdings nicht mit den Angaben der Pressemitteilung vom 12.12.1984.
15. So wurde beispielsweise im Parlament und in den Pressemitteilungen des BMVg von jahrelangen Stehzeiten in der Verwendung als Chef und Kommandeur gesprochen. Dieser Hinweis ist unverständlich, da die Bedeutung der Verwendungswechsel immer wieder betont wird. Eine horizontale Verwendungsabfolge zwischen Stab und Truppe ist auch unter heutigen Bedingungen möglich. Im übrigen ist die Zahl der in den Stäben verwendeten Offiziere inzwischen furchterregend.
16. Da heute mit den herausgehobenen Leistungen von Offizieren argumentiert wird, die infolge der Strukturprobleme nicht mehr befördert werden können, müßte eine Forderung in umgekehrter Richtung zulässig sein: Es muß verhindert werden, daß in den Jahren ab 1992 auch weniger kompetente Offiziere im Sog der rasanten Beförderungen nach oben gespült werden.

17. Es gibt eine Reihe von Hinweisen (z.B. McKinsey-Studie, u.a.), daß in der Vergangenheit über den tatsächlichen organisatorischen Bedarf hinausgehend Stellen aus personalpolitischen Erwägungen geschaffen wurden. Diese gilt es ab 1992 gezielt abzuspecken.

18. Wer heute als Lehrer in einem Teilzeitarbeitsverhältnis steht, reduziert während dieser Zeit anteilig seine Versorgungsansprüche. Es ist aus logischer Sicht, aber auch aus der Sicht des Gleichheitsprinzips nicht einsichtig, daß man bei einer Gruppe (Offiziere) die Ansprüche nachbessert, während man überall sonst eine Verschlechterung anstrebt. Politisch ist diese fehlende Symmetrie nicht durchzuhalten. Hier liegt ein Sprengsatz. Denn die Teilzeitarbeit wird zunehmend als arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium auch für den öffentlichen Dienst an Bedeutung gewinnen.