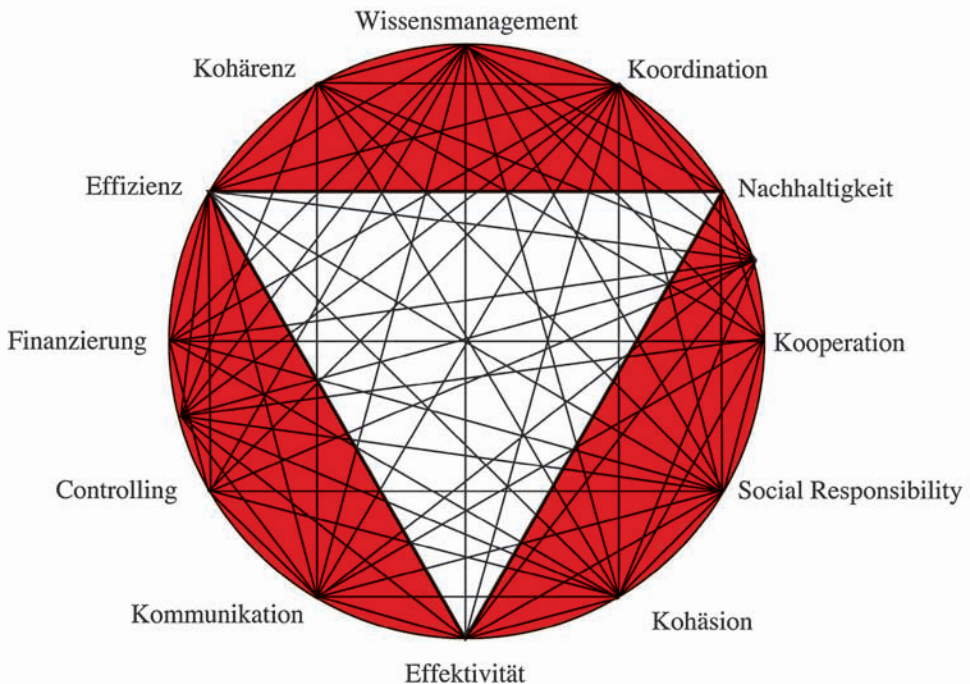


Weißbuch zur strategischen Neuausrichtung des Österreichischen Bundesheeres oder: New Military Governance 2015



Weißbuch zur strategischen Neuausrichtung des Österreichischen
Bundesheeres oder: New Military Governance 2015

Alfred Kyrer / Michael Alexander Populorum

**Weißbuch zur strategischen
Neuausrichtung des
Österreichischen Bundesheeres
oder: New Military Governance 2015**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung:

© Olaf Gloeckler, Atelier Platen, Friedberg

Gefördert durch die Stiftungs- und Förderungsgesellschaft
der Paris-Lodron-Universität Salzburg

ISBN 978-3-631-62392-3 (Print)

E-ISBN 978-3-653-03405-9 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-03405-9

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2013

Alle Rechte vorbehalten.

PL Academic Research ist ein Imprint der Peter Lang GmbH.

Peter Lang – Frankfurt am Main · Bern · Bruxelles · New York ·
Oxford · Warszawa · Wien

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs sahen sich die Armeen Europas ab Beginn der 1990er Jahre mit einem Abhandenkommen der traditionellen Bedrohungsszenarien konfrontiert. Dieser neuen politischen Realität folgten die Reformen in den einzelnen Staaten bzw. deren Armeen aber zuerst nur sehr zögerlich und man finanzierte weiterhin ein Zuviel an Mann und Material. Ähnlich wie in manchen anderen europäischen Ländern – auch der Schweiz – verursachte eine politisch-gesellschaftliche Orientierungskrise eine Verzögerung des Transformationsprozess bei den Streitkräften, was teilweise bei den Angehörigen der Streitkräfte – so auch im ÖBH¹ – zu Verunsicherung bzw. Demotivierung führte.

Zwischenzeitlich hat sich viel getan, die meisten Armeen haben deutlich abgespeckt und teilweise auch einschneidende (wenn auch nicht immer erfolgreiche) Maßnahmen hinsichtlich der Rekrutierung und des Systems gesetzt (bspw. Aussetzung der Wehrpflicht, gänzliche Abkehr von der Wehrpflicht mit Einführung eines Berufsheeres).

Spät aber doch machte man sich auch in Österreich Gedanken, wie es denn mit dem ÖBH weitergehen sollte. „Spät“ deswegen, weil die Landesverteidigung und das ÖBH in Österreich seit 1955 immer als Stiefkind mit niedriger Priorität, als lästiges Anhängsel, eingestuft wurde. Man wollte zwar immer ein Heer haben aber kosten dürfe es nichts. „Aber doch“ deswegen, weil man hoffte, durch noch weitere Einsparungen beim ÖBH Geld zum Stopfen anderer Budgetlöcher lukrieren zu können.

Ausgehend von einer umfassenden „Lagebeurteilung“ und Formulierung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, welche 2001 vom Parlament verabschiedet wurde, entschloss sich die damalige Regierung im Jahr 2003, eine Kommission unter dem Vorsitz von Helmut Zilk einzusetzen mit der Zielsetzung, Grundlagen für eine umfassende, langfristige und nachhaltige Reform des Österreichischen Bundesheeres im Sinne eines Zukunftsprojektes „Österreichisches Bundesheer 2010“ zu erstellen.

1 ÖBH = Österreichisches Bundesheer.

Im Juni 2004 wurde der umfassende Bericht abgeliefert². Nach der Goutierung im Parlament machte man sich ab 2005 an die Umsetzung („Projekt ÖBH 2010 – Die Realisierung“). Der Empfehlung der Kommission folgend geschah dies sowohl vom theoretischen Methodenansatz als auch von der praktischen Umsetzung her nach den wissenschaftlichen Grundsätzen des modernen Projektmanagements.

De facto konnte hier zumindest in Ansätzen – wenn auch nicht im Bericht so genannt – von einem „Masterplan für das ÖBH“ die Rede sein.

Leider war auch dieser von allen Seiten gepriesenen Reform wenig Erfolg beschieden, der Eifer zur Umsetzung erlahmte bald als die Politiker merkten, dass die Reform auch *Geld* kosten wird. Somit reiht sich auch die Reform „ÖBH 2010“ nahtlos in die Liste der sieben schon zuvor seit 1955 mehr oder minder gescheiterten Reformen ein.

Im Jahr 2013 stehen nun die Zeichen wieder auf „Reform“, zum 9. Male soll das ÖBH reformiert werden. Eine unverantwortlich aus politischen Gründen vom Zaum gebrochene „Volksbefragung“ (Beibehaltung von Wehrpflicht & Zivildienst vs. Umwandlung des ÖBH in ein Berufsheer) brachte ein eindeutiges Votum der Bürger für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht. Seither ist das Medienecho verstummt, es ist nur ab und zu davon zu hören, dass „Arbeitsgruppen“ an der Reformierung des Wehrdienstes bzw. des ÖBH zu arbeiten begonnen hätten.

Hier setzt unser Weißbuch an – im Fokus stehen folgende Fragen: Wie kann man eine Organisation wie das ÖBH umbauen, neu denken, ohne dass man das Kind mit dem Bad ausschüttet? Und was kann das ÖBH selbst tun, um – trotz extremer Mittelknappheit – bei seinen Einsätzen über Menge und/oder Qualität doch wahrnehmbar sein? Wie kann man die Produktivität steigern und neue Aktivitäten finanzieren?

Und vor allem: Wie kann sich ein ÖBH *NEU* aus der gegenwärtigen politischen Umklammerung durch SPÖ und ÖVP befreien und endlich eigenständige Wege gehen? Was kann getan werden, um z.B. die Ideen eines New Public Management im ÖBH umzusetzen, also die Verwaltung endlich zu modernisieren? Was muss ein modernes Heer können, wie groß muss es sein, welche neuen

2 Der Bericht wurde am 14. Juni 2004 im T-Center Wien präsentiert und wurde dort von allen Seiten als „großer Wurf“ akklamiert.

Anforderungen werden künftig in Europa auf das ÖBH zukommen, wo muss es schlanker werden und wo muss endlich wieder investiert werden?

Zwar hat schon die Regierung unter Wolfgang Schüssel im Jahr 2001 in Anlehnung an das Weißbuch „*European Governance*“ großspurig angekündigt, Österreich neu regieren zu wollen. Doch es blieb leider bei der bloßen Ankündigung.

Wir haben uns im Sommer 2011 entschlossen, das bereits mit dem Archivstempel versehene *Governance-Konzept*³ der EU aus der Versenkung hervorzuholen und methodisch und inhaltlich so aufzurüsten, dass es für eine strategische Neuorientierung des ÖBH herangezogen werden kann.

Nach knapp gehaltenen theoretischen Kapiteln zur „Zur Definition staatlicher Aufgaben“ (Kapitel 1) sowie zur „Allgemeinen Handlungstheorie für den staatlichen Sektor“ (Kapitel 2) folgt in Kapitel 3 „Das ÖBH als staatliche Organisation“ eine Zeitreise durch die Geschichte des ÖBH seit 1955 bis zum heutigen Tag. Auf die aus rein parteipolitischem Kalkül inszenierte Volksbefragung am 20. Jänner 2013 – eine Chuzpe sondergleichen – wird dabei näher eingegangen und vermittelt dem Leser höchst authentisch, welche fahrlässig niedrige Priorität dem ÖBH und somit der Sicherheit der Republik Österreich seitens der Politiker eingeräumt wird.

„Bausteine für eine strategische Neuausrichtung des ÖBH oder: New Military Governance“ ist der Titel von Kapitel 4. Darin wird das neue Paradigma „Governance“ und das „Governance-Rad“ mit seinen 12 Werttreibern vorgestellt, welche als Bausteine für die strategische Neuausrichtung des ÖBH von den Autoren empfohlen werden. *Governance* beschäftigt sich mit der Steuerung komplexer Systeme, stützt sich auf systemisches Denken und ist zugleich strukturierend und handlungsorientiert. Die 12 Wertreiber des *kybernetischen Governance-Rades* sind: Effektivität, Effizienz, Nachhaltigkeit, Finanzierung, Social Responsibility, Kohärenz, Knowledge Management, Koordination, Kooperation, Kohäsion, Kommunikation und Kontrolle.

Die strategische Neuausrichtung des ÖBH mit dem Zeithorizont 2015 wird in Kapitel 5 thematisiert. U.a. werden hier Impact Portfolio, Aufgaben Portfolio, New Business für das ÖBH, Vision und Mission für das ÖBH sowie die 9 Aufgabenfelder für das ÖBH vorgestellt. Zum Abschluss des Kapitels werden die notwendigen Schritte für die Erstellung eines Masterplans für das ÖBH erläutert.

3 Siehe Glossarium am Ende des Weißbuches.

In Kapitel 6 werden acht neue Berufsfelder für das ÖBH 2015 entwickelt: Ambassador, Masterplaner, Chief Knowledge Officer, Inkubator, Scout, Governor, Mediator/Attaché. Die Ausbildung in diesen Berufsfeldern könnte ein lukratives neues Geschäftsfeld („New Business“) für die MILAK bzw. LAVAK darstellen.

Üblicherweise wurden in der Vergangenheit, wenn es um die Reform des ÖBH ging, immer fest verschnürte *Reform-Pakete* auf den Tisch gelegt. Wir haben uns bewusst für einen anderen Weg entschieden: das *Cafeteria-System*.

In Kapitel 7 beschränken wir uns daher darauf, eine Checkliste der Baustellen beim ÖBH vorzulegen. Dabei wird vor allem auf die Potentiale, die sich durch die strategische Neuausrichtung ergeben, grundlegende Zusammenhänge und Vernetzungen zwischen den einzelnen Handlungsfeldern des ÖBH sowie auf mögliche Risiken, die im Zuge der Reform und Transformation des ÖBH auftreten können, hingewiesen.

Wir haben uns bemüht, bei der Überprüfung des bisherigen Aufgaben-Portfolios *behutsam* vorzugehen und uns dem *Wissens-Koloss ÖBH* mit Respekt zu nähern. Wir wollten vor allem – nicht leichtfertig – *Familien-Porzellan* zerschlagen.

Ein Nachwort (Kapitel 8) sowie der Anhang mit Glossarium sowie Schrifttum runden unser Buch ab. Am Ende jedes Kapitels findet sich unter der Bezeichnung „In a Nutshell“ ein kurzes Resümee.

Wir nehmen uns in diesem Weißbuch *kein Blatt vor den Mund* und haben ein lesbares, eher schlankes Buch geschrieben, um möglichst viele Leser zu erreichen. Niemand hat heute mehr Zeit und Lust, dicke Wälzer zu lesen. Dies war auch der Grund, weshalb wir *Zitate* auf ein notwendiges Minimum beschränkt haben. Das umfangreiche *Schrifttum*, auf das wir für unsere Analysen und Empfehlungen zugreifen konnten, haben wir im Anhang dokumentiert.

Noch einige Hinweise für den Leser. *Fachausdrücke*, die im Text nicht näher erläutert werden, haben wir mit einem * versehen. Sie werden im Glossarium, im Anhang des Buches, definiert. Bei *Eigennamen* wurde nur der Vor- und Zuname angeführt, also bewusst auf die Nennung von Titel und Funktion der jeweiligen Personen verzichtet, ebenso wie auf die umständliche *geschlechtsspezifische Schreibweise*. Überall dort im Text, wo keine starren inhaltlichen Fronten bestehen, vielmehr fließende Übergänge und Schnittstellen zu beachten sind, haben wir statt „und“ das Zeichen „&“ verwendet.

Da vorherzusehen war, dass die politische Hilflosigkeit der SPÖ- und ÖVP-Parteizentralen nach der Volksbefragung genau so groß sein würde wie vor der Volksbefragung – egal wie das Volk entscheidet – haben wir das Manuskript vorläufig Ende Dezember 2012 abgeschlossen.

Das Ergebnis der Volksbefragung und die Reaktionen auf den Ausgang der Befragung wurden dann in den letzten Wochen im Manuskript ergänzt und der endgültige Text am 12. April 2013 an den Verlag zur Veröffentlichung geschickt.

Wir danken an dieser Stelle allen, die uns Informationen, Papers und Non-Papers zur Verfügung gestellt haben. Wir danken aber auch jenen, die uns Steine in den Weg gelegt haben ... *Erstere* haben uns geholfen, *Letztere* haben uns – noch stärker – motiviert.

Diese Studie wäre nicht möglich gewesen ohne *Peter Molzberger*, Professor an der Universität der Bundeswehr in München/Ottobrunn. Obwohl auf einen Lehrstuhl für „Anwender-Programmsysteme“ berufen, hat sich Molzberger vor allem mit Fragen der *Menschenführung* in Organisationen beschäftigt. Sein Herz galt dem – wie er es nannte – *dritten Weg der Menschenführung*⁴. Immer wieder hat er – ebenso wie *Henry Mintzberg*⁵ – darüber nachgedacht, wie man *Organisationen menschlicher* machen könnte. Ihm sei dieses Buch gewidmet.

Salzburg und Bad Schallerbach, im April 2013

4 Molzberger, P., Richtiges richtig tun. Vom Wunder des Dritten Weges in der Führung von Menschen, München 1999 und Molzberger, P., Synergetische Zusammenarbeit. Ein Schwimmkurs für Führungskräfte, München 2001.

5 Der kanadische Management-Guru hat seinem Buch *Mintzberg on Management*, Wiesbaden 1991, folgende Widmung vorangestellt: Meine Bücher sind für diejenigen geschrieben, die ihr öffentliches Leben mit Organisationen verbringen. Und sich in ihrem privaten Leben davon erholen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
1 Zur Definition staatlicher Aufgaben	17
1.1 Staatswirtschaft & Privatwirtschaft & „Dritter Sektor“	17
1.2 Ansatzpunkte für Privatisierungen	22
1.3 Öffentliche Güter und nationale menschliche Sicherheit	24
1.4 Staatswirtschaft & Organisationen & Institutionen.....	25
1.5 In a Nutshell.....	29
2 Eine allgemeine Handlungstheorie für den staatlichen Sektor	31
2.1 Vorbemerkungen.....	31
2.2 Die Dimensionen der allgemeinen Handlungstheorie.....	32
2.3 Staatliche Rahmenbedingungen & staatliches Prozess- management	34
2.4 Sparpakete versus Strukturpakete	35
2.5 Reformen & Transformationen	36
2.5.1 Reformen	36
2.5.2 Transformationen.....	37
2.6 Methodik zur Umsetzung von Reformen im Bereich des ÖBH	38
2.6.1 Bundling, Unbundling und Rebundling.....	38
2.6.2 Portfolios als Planungswerkzeuge	39
2.6.3 Interdisziplinarität vs. Transdisziplinarität	40
2.6.4 Backcasting und Presencing	42
2.7 Governance & Komplexität	45
2.7.1 Kybernetik und Systemanalyse – Grundlagenwissen für Governance-Konzepte	45
2.7.2 Governance – ein smartes Werkzeug.....	46
2.7.3 Von der „Corporate Governance“ zur „European Governance“	48
2.7.4 Exkurs 1: Performance Measurement.....	49
2.8 „Good Governance“ & Masterpläne	50
2.9 In a Nutshell.....	54

3	Das ÖBH als staatliche Organisation	55
3.1	Eine Zeitreise durch die Geschichte des ÖBH	55
3.1.1	Vom Kriegsende 1945 bis zum Staatsvertrag 1955	55
3.1.2	1955-1968 und die ersten Bewährungsproben des ÖBH (Ungarnkrise, Tschechenkrise)	56
3.1.3	Die 1970er und 1980er Jahre, Spannocchis „Raum- verteidigung“	58
3.1.4	Die 1990er Jahre – Geopolitische Veränderungen in Europa, Jugoslawien-Krise	60
3.1.5	Das ÖBH seit 2000	61
3.1.5.1	„Zilk-Reform ÖBH 2010“	61
3.1.5.2	Was zwischen 2000-2010 sonst noch passierte	65
3.1.6	Auflistung der Auslandseinsätze des Bundesheeres	66
3.1.7	Die Verteidigungsminister der 2. Republik	67
3.1.8	Aus dem Regierungsprogramm 2008-2013	68
3.1.9	Die neue Österreichische Sicherheitsstrategie	68
3.1.10	Das Scheitern der „Zilk-Reform“ – oder was beim Umsetzungsprozess schief lief	70
3.1.10.1	Problemfeld Budget	71
3.1.10.2	Problemfeld Mitarbeiter	72
3.1.11	Vor der Reform ist nach der Reform – Status ÖBH 2012	75
3.2	Das ÖBH als Thema zur Mobilisierung von Wählerstimmen im Wiener Wahlkampf 2011	77
3.2.1	Die politische Situation in Österreich	77
3.2.2	System-Varianten: Berufsheer versus Wehrpflicht	79
3.2.3	Ein Mann ein Wort? Oder: Wortspenden von Norbert Darabos	80
3.2.4	Positionen und Streiflichter vom „Wahlkampf“ vor der Volksbefragung	83
3.2.5	Die Volksbefragung 2013	85
3.2.6	Ergebnis und Auftrag	86
3.2.7	Reform des Grundwehrdienstes – Forderungskatalog der ÖOG	89
3.3	In a Nutshell	93
4	Bausteine für eine strategische Neuausrichtung des ÖBH oder: New Military Governance	95
4.1	Werttreiber 1: Effektivität	97
4.2	Werttreiber 2: Effizienz	98
4.3	Werttreiber 3: Nachhaltigkeit	99

4.4	Werttreiber 4: Finanzierung	100
4.5	Werttreiber 5: Social responsibility.....	101
4.6	Werttreiber 6: Koordination.....	102
4.7	Werttreiber 7: Kohärenz.....	102
4.8	Werttreiber 8: Kooperation	102
4.9	Werttreiber 9: Kontrolle	103
4.10	Werttreiber 10: Kommunikation	104
4.11	Werttreiber 11: Knowledge Management	104
4.12	Werttreiber 12: Kohäsion	109
4.13	In a Nutshell.....	110
5	Schritte auf dem Weg zu einem Masterplan für das ÖBH	
	– Zeithorizont 2015	111
5.1	Ausgangslage 2013	111
5.2	Vom Impact-Portfolio zum Aufgaben-Portfolio	113
5.2.1	Impact Portfolios	114
5.2.2	Die EKS-Strategie als Werkzeug zur Evaluierung der Aufgaben des ÖBH in der Vergangenheit	116
5.2.3	Aufgabenportfolios	117
5.2.4	Die Aufgabenfelder	118
5.2.4.1	Militärische Aufgaben i.e.S.	118
5.2.4.2	Arbeitsmarktaufgaben.....	120
5.2.4.3	Regionale Aufgaben	121
5.2.4.4	Beratungsaufgaben, Forschung & Entwicklung ...	121
5.2.4.5	Medizinische Aufgaben	124
5.2.4.6	Informationsaufgaben	124
5.2.4.7	Ausbildungsaufgaben.....	125
5.2.4.8	Humanitäre und Soziale Aufgaben	128
5.2.4.9	Wirtschaftliche Aufgaben	129
5.2.5	Das ÖBH auf der Suche nach „New Business“	132
5.2.6	Exkurs 2: Auslandseinsätze	133
5.2.6.1	Public Private Partnership – Begriffliche und inhaltliche Abgrenzung.....	133
5.2.6.2	Public-Private-Partnership bei Auslandseinsätzen des ÖBH	135
5.2.6.3	Kritische Masse und Wahrnehmbarkeit von Truppenteilen des ÖBH im Rahmen von Auslandseinsätzen.....	136
5.2.6.4	Erweiterte Kernaufgaben von Auslands- einsätzen des ÖBH: Clusterbildung	139

5.2.6.5	Kooperation und Wissenstransfer zwischen Thinktank A und Thinktank B bei Auslands- einsätzen	141
5.2.7	Vision und Mission Statement.....	143
5.2.7.1	Vision: Das ÖBH als Enabler mit Soft Power und menschlichem Antlitz	143
5.2.7.2	Mission Statement.....	144
5.2.8	New Leadership für das ÖBH.....	144
5.2.9	Exkurs 3: In Search of Excellence oder: Wie entstehen Exzellenznetzwerke in Organisationen?	148
5.2.10	Ein Masterplan für das ÖBH oder: New Military Governance 2015	150
5.3	In a Nutshell.....	153
6	Neue Berufsbilder für das ÖBH.....	155
6.1	Ambassador.....	157
6.2	Masterplaner.....	157
6.3	Chief Knowledge Officer.....	158
6.4	Inkubator.....	158
6.5	SCOUT	159
6.6	Governor	160
6.7	Geo Data Analyst.....	160
6.8	Mediator/Attaché	161
6.9	In a Nutshell.....	163
7	Politische Optionen für eine bessere Performance des ÖBH	165
7.1	Vorbemerkungen.....	165
7.2	Baustellen des ÖBH – Ein Katalog.....	166
7.2.1	Baustelle 1: Administration	166
7.2.2	Baustelle 2: Aufgabenportfolio.....	166
7.2.3	Baustelle 3: Beschaffung	167
7.2.4	Baustelle 4: Bildung (Aus- und Weiterbildung)	167
7.2.5	Baustelle 5: Cybersicherheitsstrategie	168
7.2.6	Baustelle 6: Einrückungstermine	170
7.2.7	Baustelle 7: Evaluierung (ex ante).....	170
7.2.8	Baustelle 8: Governanceplattform	171
7.2.9	Baustelle 9: Informations- und Kommunikationstechnik (IKT).....	172
7.2.10	Baustelle 10: Kader- und Truppenübungen	173
7.2.11	Baustelle 11: Kasernenverkäufe	173

7.2.12	Baustelle 12: Kostenrechnung	174
7.2.13	Baustelle 13: Masterplan	174
7.2.14	Baustelle 14: Qualitätssicherung (ex post).....	176
7.2.15	Baustelle 15: Rechnungswesen.....	176
7.2.16	Baustelle 16: Rechtskonformität.....	177
7.2.17	Baustelle 17: Rekrutierung	178
7.2.18	Baustelle 18: Ressourcenausstattung	179
7.2.19	Baustelle 19: Sicherheitsstrategie	180
7.2.20	Baustelle 20: Systemerhalter	181
7.2.21	Baustelle 21: Wahrhaftigkeit	182
7.2.22	Baustelle 22: Wehrgerechtigkeit.....	182
7.2.23	Baustelle 23: Wehrhaftigkeit	184
7.2.24	Baustelle 24: Wissensmanagement.....	185
7.2.25	Baustelle 25: Zukunftsfähigkeit.....	186
7.3	In a Nutshell.....	187
8	Nachwort.....	189
9	Anhang.....	195
9.1	Glossarium	195
9.2	Schrifttum	226

1 Zur Definition staatlicher Aufgaben

1.1 Staatswirtschaft & Privatwirtschaft & „Dritter Sektor“

Im Spannungsfeld einer heute immer größer werdenden politischen *Komplexität* und einer Ausweitung des privaten Sektors verlieren staatliche Einrichtungen zusehends an Akzeptanz. Dies bekommt auch das ÖBH zu spüren, das verstärkt unter Legitimationsdruck gerät.

Welche Aufgaben der Staat und welche Aufgaben private Unternehmen übernehmen sollen, ist eine der ältesten – aber auch umstrittensten – Fragen der politischen Ökonomie. Allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass ein *zu großer öffentlicher Sektor eine Fehlleitung von Ressourcen* verursacht.

Wie sieht das „*Sündenregister*“ staatlicher Aktivitäten im Einzelnen aus?

- Der Staat übernimmt die *falschen* Aufgaben
- Der Staat trennt sich *zu spät* von bestimmten Aufgaben
- Der Staat überlässt Aufgaben dem Markt, die er eigentlich selbst *hoheitlich* kontrollieren bzw. gewährleisten sollte
- Der Staat nimmt bestimmte Aufgaben nicht oder nur *unzureichend* wahr, weil ihm die finanziellen Ressourcen fehlen
- Der Staat wickelt bestimmte Aufgaben zu den *falschen Kosten* ab, weil er vielfach gar nicht weiss, wie hoch die entstandenen Kosten tatsächlich sind
- Der Staat passt *veraltete Strukturen* (z.B. Bundesverfassung, Steuersystem, Finanzausgleich, etc.) nicht rechtzeitig den neuen Erfordernissen an. Durch den Zwang zur ausgabenseitigen *Budgetkonsolidierung* muss in Zukunft schärfer zwischen staatlichen *Kernleistungen* und *freiwilligen Zusatzleistungen* unterschieden werden.

Aus dieser Perspektive lässt sich die *Übernahme von Aufgaben* durch den Staat damit begründen, dass

- bestimmte Aufgaben übernommen werden müssen, weil sie von privaten Institutionen nicht optimal durchgeführt werden können oder überhaupt unterblieben; die Konsequenz wäre eine Unterversorgung mit bestimmten Gütern (Bsp.: Öffentlicher Verkehr, Postzustellung in entlegene Regionen)
- Unabhängigkeit vom Markt gewährleistet sein muß (Militär, Polizei, Justiz)
- im Zuge privater Handlungen negative externe Effekte auftreten können, welche durch staatliche Handlungsträger auf die Verursacher zurückgeführt werden müssen, sofern dies technisch möglich bzw. ökonomisch zumutbar ist
- es einer Plankoordination durch den Staat bedarf, um instabile wirtschaftliche Prozesse zu vermeiden. „Die Volkswirtschaft ist eine Complication von Singularwirtschaften“ (Carl Menger).

Staatliche Aktivität ist stets *subsidiäre Tätigkeit*. Meinhard Supper hat es einmal sehr treffend formuliert: *Regulierung* entspringt der Unzufriedenheit mit dem Ergebnis von Marktprozessen („Marktversagen“) und *Deregulierung* ist der Ausdruck der Unzufriedenheit mit der staatlichen Regulierung. Mit anderen Worten: Man kann entweder tatsächliche Marktergebnisse an einem Idealtypus der Marktwirtschaft messen, also *Marktversagen* definieren oder aber schlechte staatliche Regulierungen mit einem Idealtypus von Regulierung vergleichen und so *Staatsversagen* beschreiben, wenn die eigentlichen politischen Ziele verfehlt wurden.

Um eine bessere *Zuordnung von Kosten- und Nutzenströmen* zu erreichen, muss mit kleineren überschaubaren Handlungsfeldern gearbeitet werden und müssen alle vom Staat angebotenen Leistungen permanent überprüft werden. Sowohl die *Effektivität** als auch die *Effizienz** bestimmen letztlich darüber, ob eine Aufgabe vom Staat oder privaten Unternehmen zu erstellen ist. Dahinter steht der *Grundsatz*, dass für die Leistungserstellung so wenig wie möglich Ressourcen gebunden werden sollten. Wenn private Unternehmen bestimmte Leistungen günstiger erstellen können, könnten diese Leistungen von diesen produziert werden, sofern nicht andere Gründe dagegen sprechen.

Da – gesamtwirtschaftlich betrachtet – Vermeidungskosten immer geringer sind als Beseitigungskosten, sollte der Bereich der *politischen Prävention*⁶ aus-

6 Aus den Straßenkindern Rumäniens, Brasiliens und Afrikas von heute, werden – wenn wir nicht allein schon aus *humanitären* Gründen intervenieren – die „warlords“ und Kriminellen von morgen!

gebaut werden. Diese *wichtige staatliche Aufgabe* ist in den letzten Jahren stark in den Hintergrund getreten. Dementsprechend groß ist die *reparative Komponente*. Ein *upgrading** der Politik wäre hier dringend geboten. Dies kann nur durch eine ganzheitliche Vernetzung der einzelnen Politikbereiche in Form von *Masterplänen* und eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfolgen.

Die Erhaltung der äusseren wie der inneren *Sicherheit* eines Landes zählt zu den *Kernaufgaben eines Staates*⁷. Auslagerungen von Aufgaben sind vor dem Hintergrund der Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung in besonderem Maß zu überdenken. „Zur Erhaltung der Führungs- und Einsatzfähigkeit militärischer Einrichtungen im Frieden und im Einsatz erscheint es daher unabdingbar notwendig, für die Sicherheit des Staates und seiner Bewohner von Privatisierungsmaßnahmen und Ausgliederungen militärischer Einrichtungen abzusehen“⁸. Letztlich sollten nur speziell begründbare Fälle eine Ausnahme von dieser Regel bilden.

Nach Elmar Altvatter sind u.a. folgende weiteren Gesichtspunkte bzw. Fragen im Falle einer Privatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen im Auge zu behalten:

- Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung, und zwar sowohl im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten als auch auf die Qualität der Arbeit, die Sicherheit der Arbeitsplätze.
- die Auswirkungen in Bezug auf die EU-Konformität bei GATS-Verhandlungen.
- Auswirkungen auf staatsbürgerliche Rechte, auf die soziale Ausgestaltung der Demokratie, auf Zugangsmöglichkeiten und Partizipationschancen.
- Darüberhinaus ist in jedem Fall zu prüfen, ob das westliche, neoliberale Modell auf andere Regionen und Nationen übertragbar ist.

*Outsourcing** wird seit einigen Jahren als Zauberformel angesehen für die Verschlankung des öffentlichen Sektors. Doch sollte man eher vorsichtig zu Werke gehen. „Überlegungen hinsichtlich Privatisierung, Ausgliederung und Outsourcing in Bezug auf die Versorgung mit dem öffentlichen Gut Landesverteidigung sind dabei besonders sorgfältig abzuwägen“⁹.

7 Strunz, H./Dorsch, M., Sicherheitspolitik und Wirtschaft, Frankfurt/M. 2003, S. 74 f.

8 Kritsch, Paul-Michael: Ist Landesverteidigung privatisierbar? In: ÖMZ 1/2002, 66.

9 Vgl. Pöcher, Harald: Outsourcing in Streitkräften – Fluch(t) oder Segen?, in: ÖMZ 2/1999, 177 ff.; siehe dazu auch König, Ernest; Kerschbaumer, Heinz: Das österreichische Bundesheer als Wirtschaftsbetrieb, in: Hahn, Oswald (Hrsg.): Der Soldat als Ökonom, Regensburg 1989, 107 ff.

Vor allem sollte man auch die Möglichkeit ins Kalkül ziehen, dass unter Umständen vorschnell ausgegliederte Aufgaben wieder zurückgeführt werden müssen. *Insourcing** ist die Wiederaufnahme ausgegliederter Aktivitäten in das staatliche Leistungsportfolio unter anderen Bedingungen.

Qualifizierte Bedarfe als Teil der Personalentwicklung selbst zu decken heißt aber auch, dass eine signifikante Erweiterung der Ausbildungskapazitäten¹⁰ notwendig ist, die wiederum mit – teilweise beträchtlich – steigenden Kosten verbunden ist.¹¹ Niemand kann jedoch davon ausgehen, dass derartige Leistungen zum Nulltarif erbracht werden können. Auf diese Weise könnten entstandene Aufwände der Personalentwicklung „refinanziert“ werden.

Der „Dritte Sektor“

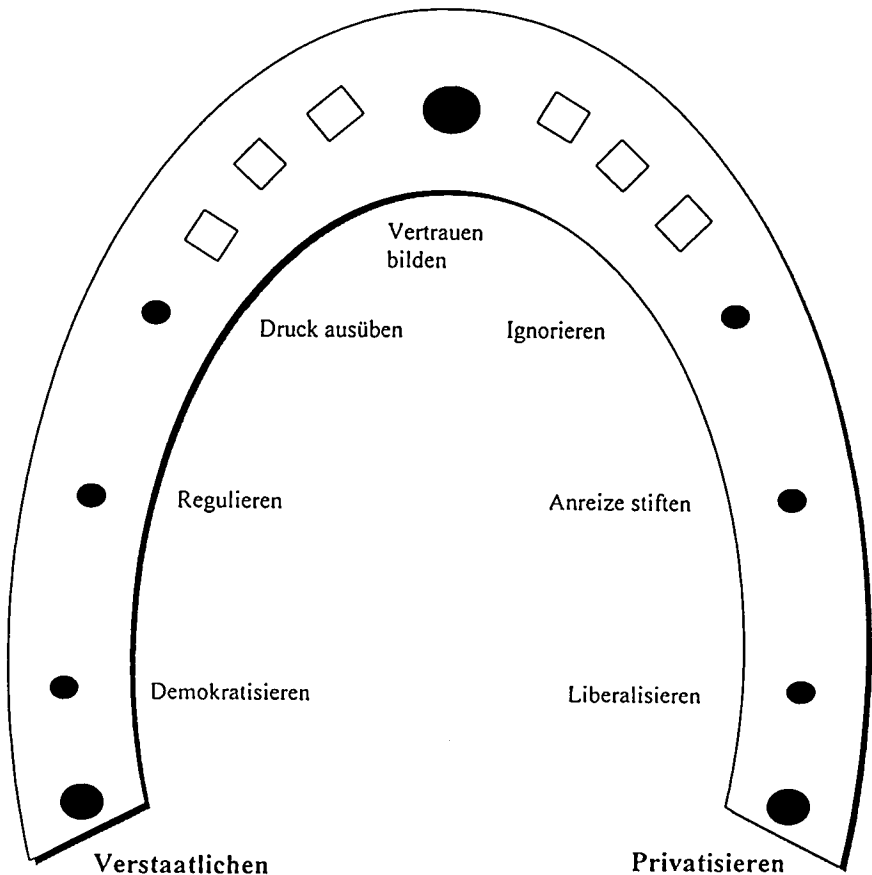
Anfang der 1970er Jahre formulierte der US-Soziologe *Amitai Etzioni* in „The Third Sector and Domestic Missions“ seine Kritik an der Leistungsfähigkeit sowohl staatlicher als auch marktmäßiger Lösungen und machte erstmals auf das bestehende *Innovationspotential* im so genannten „*Dritten Sektor*“ aufmerksam.

Danach umfasst der „Dritte Sektor“ alle Organisationen, die

- formal organisiert sind im Sinne einer feststellbaren institutionellen Dauerhaftigkeit,
- selbstverwaltet sind,
- nicht gewinnorientiert arbeiten, aber
- wenn Gewinne anfallen diese nicht ausschütten und
- auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen.

10 Bspw. Theresianische Militärakademie oder Landesverteidigungsakademie.

11 Strunz, H./Dorsch, M., Sicherheitspolitik und Wirtschaft, Frankfurt/M. 2003, S. 166 f.



Hufeisen-Portfolio (nach Henry Mintzberg)

Es handelt sich hier also um *Organisationen*, die zwischen *Markt und Staat* einerseits und der *Familie* als sozialer Institution andererseits agieren. Und dies erklärt auch ihre *Leistungsfähigkeit*, wenn es darum geht, in von Kriegen und Konflikten beeinträchtigten Regionen *Entwicklungshilfe* zu leisten.

Gemeinschaften, Familien und Gruppen agieren auf der *Beziehungsebene*, Organisationen sind hingegen durch ihren Zweck und ihre *Aufgaben* definiert, sie sind *zweck- und leistungsorientiert*.

Der Begriff *Dritter Sektor* setzt sich auch im deutschsprachigen Raum immer stärker durch. Häufig werden anstelle von *Dritter Sektor* auch Begriffe wie *Non-Profit-Organisation (NPO)*, *Non Governmental Organisation (NGO)*, *Voluntary Organisation* oder *Independent Organisation* verwendet.

1.2 Ansatzpunkte für Privatisierungen

Unter *Privatisieren* versteht man grundsätzlich die Verlagerung bestimmter bisher staatlicher Aktivitäten in den privaten Sektor der Volkswirtschaft. Privatisierung läuft vielfach hinaus auf einen *Rückzug des Staates* aus bestimmten Aufgabefeldern. Es kann jedoch nicht generell, sondern nur nach Maßgabe des Einzelfalles über private oder öffentliche Aufgabenerfüllung entschieden werden.

- *Formelle Privatisierung*: eine staatliche Aufgabe bleibt weiterhin im Leistungsspektrum einer öffentlichen Gebietskörperschaft, wird jedoch von einer ausgegliederten privatrechtlichen Gesellschaft wahrgenommen. Man spricht hier auch von Organisationsprivatisierung oder „*Outsourcing*“. Beispiele: ASFINAG, BIG, ÖBB
- *Materielle Privatisierung*: eine Aufgabe wird an ein privates Unternehmen oder einem Verband übertragen. Man spricht hier auch von *Aufgabenprivatisierung* oder „*Contracting out*“. Beispiel: Regionalplanung in Niederösterreich
- *Finanzierungsprivatisierung*: Sie ist darauf ausgerichtet, durch Finanzierung von öffentlichen Ausgaben nach dem Nutznießer- oder dem *Verursacherprinzip* Anreize für ihre wirtschaftliche Wahrnehmung zu setzen. Die heute vorherrschende Form der Finanzierung nach dem *Gemeinlast- oder Leistungsfähigkeitsprinzip* bedeutet, dass nicht die Nutznießer von öffentlichen Leistungen, sondern „die Reichen“ für die Kosten aufkommen. Dadurch werden öffentliche Leistungen als „Gratis“-Leistungen empfunden, obwohl sie ja de facto Kosten verursachen. Und was gratis ist, wird tendenziell übernutzt oder gar verschwendet und nicht wertgeschätzt. Wenn stattdessen die Kosten entweder den Nutznießern (nach dem „Äquivalenzprinzip“) oder den Kostenverursachern (nach dem „Verursacherprinzip“) angelastet werden, müssen sich alle überlegen, ob ihnen die öffentlichen Leistungen mindestens den zu bezahlenden Preis wert sind. Der Übernachfrage nach öffentlichen Leistungen, welche die staatlichen Haushalte in finanzielle Probleme gebracht hat, wird auf diese Weise entgegengesteuert. Beispiel: Die Inanspruchnahme von Krankenhäusern oder Kultureinrichtungen durch Personen aus dem Umland im benachbarten zentralen Ort.

- *Totalprivatisierung*: Kombination der formellen, materiellen und finanziellen Privatisierung. Diese erfolgt jedoch nur selten. In den meisten Fällen kommt es zu einer *Teilprivatisierung*. Oft gibt es Gründe für eine gewisse staatliche Einflussnahme, entweder weil ein mehr oder weniger ausgeprägtes Marktversagen zu beheben ist, oder ein sozialer Ausgleich zwischen wirtschaftlich Starken und wirtschaftlich Schwachen verwirklicht werden soll. Beispiel: BUWOG (Bundeswohn- und Siedlungsgenossenschaft)

Im *Bereich der Österreichischen Landesverteidigung* werden aufgrund von Regierungsbeschlüssen und Absichtserklärungen in folgenden Bereichen *Privatisierungen* angedacht bzw. wird schon erprobt:

- militärische Flugsicherung,
- militärischer Wetterdienst und
- militärische Materialerhaltung
- Reinigung, Küche

Bei Outsourcing-Maßnahmen, Ausgliederungen und der Privatisierung öffentlicher Aufgaben darf nicht übersehen werden, dass für den Fall der Nichterfüllung von vertraglich festgelegten Leistungen Sanktionen ausgesprochen werden können. Zahlreiche negative Beispiele – z.B. Privatisierung des Schienennetzes in Großbritannien – belegen dies in beängstigender Weise. Entsprechend wird je nach Wichtigkeit des Aufgabenbereichs im Einzelnen genau zu überlegen sein, ob es sich der Staat wirklich „leisten“ kann, Aufgaben von nationaler oder internationaler Tragweite aus der Hand zu geben oder nicht. Finanzielle Gesichtspunkte sind dabei noch gar nicht angesprochen. Zu bedenken ist jedenfalls, dass nach außen vergebene Leistungen nicht unbedingt besser und/oder kostengünstiger sein müssen.¹²

Über die Kosten und Überlegungen hinaus sind in Bezug auf eine etwaige Abhängigkeit vom jeweiligen Partner folgende Aspekte besonders in Betracht zu ziehen:

Die Aufgaben des ÖBH sind derzeit noch überwiegend *hoheitliche Aufgaben*, so dass sich die Auslagerungsmöglichkeiten im Prinzip noch sehr beschränkt sind. Darüber hinaus spielen aber auch Gesichtspunkte wie Geheimhaltung und etwa die Regelung des Verhaltens eines Vertragspartners im Falle eines Einsatzes

12 Ein erfolgreiches Beispiel für die Auslagerung einer Versorgungsfunktion ist die Lieferung von Verpflegung an den Kriegsschauplatz Afghanistan durch ein deutsches Unternehmen für die britischen Verbände; vgl. Metz, Achim: Catering in Kabul, in: Focus, 04.02.2002, 34 ff.