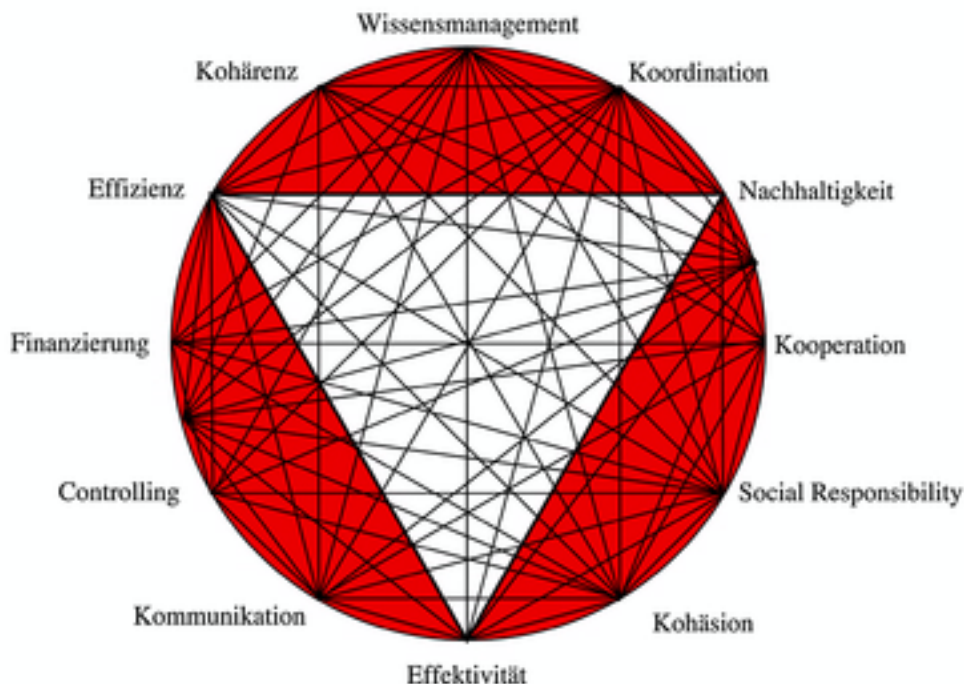


Weißbuch zur strategischen Neuausrichtung des Österreichischen Bundesheeres oder: New Military Governance 2015



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“

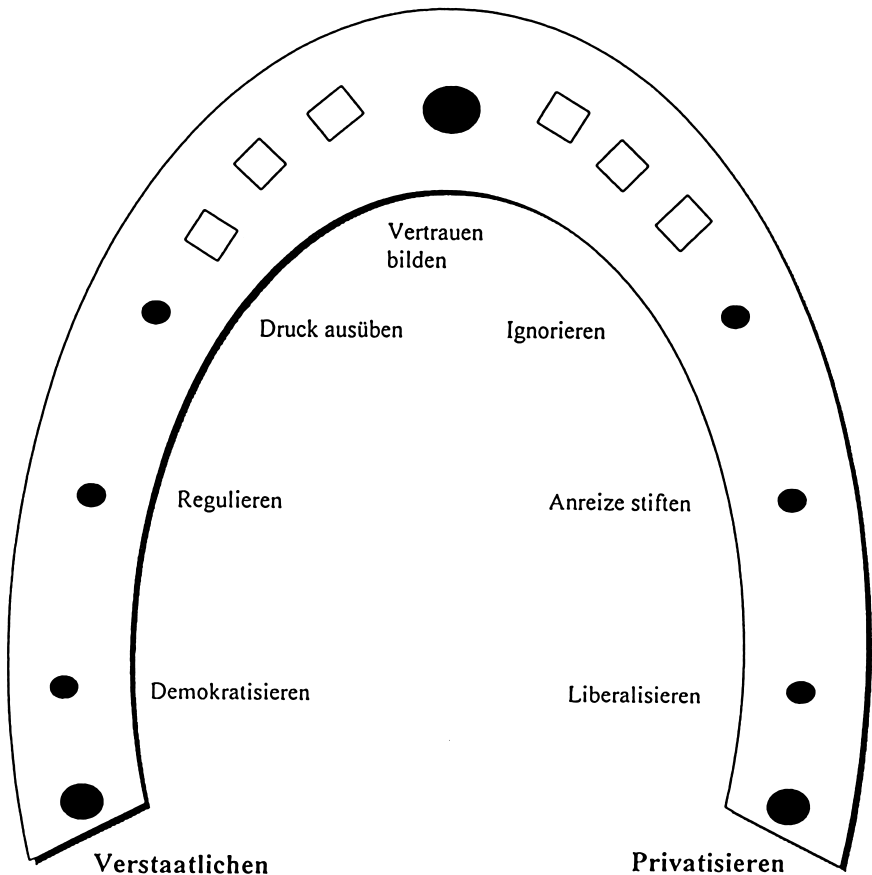
Anfang der 1970er Jahre formulierte der US-Soziologe *Amitai Etzioni* in „The Third Sector and Domestic Missions“ seine Kritik an der Leistungsfähigkeit sowohl staatlicher als auch marktmäßiger Lösungen und machte erstmals auf das bestehende *Innovationspotential* im so genannten „*Dritten Sektor*“ aufmerksam.

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.