

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

20 Nutzen und Wirtschaftlichkeit von Kooperationen der Bundeswehr bei der Instandhaltung von Luftfahrzeugen zweifelhaft

(Kapitel 1406 Titel 553 11)

20.0

Seit mehr als zehn Jahren arbeitet die Bundeswehr bei der Instandhaltung einiger Hubschrauber- und Flugzeugtypen mit Unternehmen in sogenannten Kooperationen zusammen. In dieser Zeit hat das BMVg nicht überprüft, ob diese den erwarteten Nutzen bringen und wirtschaftlich sind. Ihre Soldatinnen und Soldaten setzte die Bundeswehr in den Kooperationen nicht gezielt ein. Dadurch konnte sie die benötigten militärischen Fähigkeiten nur eingeschränkt aufbauen und erhalten. Weil sie zudem weniger Personal bereitstellte, als mit den Unternehmen vereinbart, entgingen dem Bund Erstattungen für Personalkosten in Millionenhöhe.

20.1

Zusammenarbeit mit Unternehmen bei Instandhaltung von Hubschraubern und Flugzeugen

Bei der Wartung, Inspektion, Instandsetzung und Verbesserung (Instandhaltung) einiger Hubschrauber- und Flugzeugtypen ging die Bundeswehr sogenannte Kooperationen mit Unternehmen ein. Für diese Kooperationen gibt sie nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes jährlich einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag aus.

Die Bundeswehr hatte vor dem Eintritt in die Kooperationen nicht untersucht, ob diese für die Bundeswehr wirtschaftlich waren oder

welche Alternativen es zu den Kooperationen gegeben hätte. Kooperationen bestehen für die Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter sowie für die Hubschrauber UH Tiger und NH 90. Den Einsatz des militärischen Personals in den Kooperationen regelt die Bundeswehr über Verträge mit den Unternehmen. Meist binden die Unternehmen das Personal der Bundeswehr organisatorisch in ihre Instandhaltungsprozesse ein; die Soldatinnen und Soldaten arbeiten grundsätzlich unter der fachlichen Verantwortung der Unternehmen. Die Kooperationen sollen die Bundeswehr entlasten und gleichzeitig bestimmte militärische Fähigkeiten aufbauen und erhalten. So sollen Soldatinnen und Soldaten insbesondere in Auslandseinsätzen Schäden an den Hubschraubern und Flugzeugen weitgehend selbst untersuchen und beseitigen können. Außerdem will die Bundeswehr besser erkennen und beurteilen können, was für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Hubschrauber und Flugzeuge erforderlich ist. Die Kooperationen mit den Unternehmen haben für die Bundeswehr zunehmende Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof prüfte fünf Kooperationen und stellte wiederholt Folgendes fest.

Bundeswehr überprüfte den Erfolg der Zusammenarbeit nicht

In einigen Fällen bestanden die Kooperationen bereits seit mehr als zehn Jahren. Während dieser Zeit überprüfte die Bundeswehr nicht, ob sie mit den Kooperationen ihre Ziele erreichte. Messbare Kriterien, um den Erwerb und den Erhalt der militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung als wesentliches Ziel der Kooperationen beurteilen zu können, entwickelte sie nicht. Jährliche Gesamtausgaben für die Kooperationen konnte die Bundeswehr nicht beziffern.

Bundeswehr baute die erforderlichen Fähigkeiten nur eingeschränkt auf

Die Bundeswehr legte nicht fest, was ihr Personal in den Kooperationen im Einzelnen leisten sollte, um die erforderlichen militärischen Fähigkeiten aufzubauen und zu erhalten. Sie ermittelte nicht, wie viel militärisches Personal sie für die jeweiligen Instandhaltungsarbeiten benötigte.

Beispielsweise setzte sie in der Kooperation zur Triebwerkinstandsetzung des Kampfflugzeuges Tornado mehr Soldatinnen und Soldaten ein, als für die Arbeiten erforderlich waren. Die Bundeswehr verringerte deren Anzahl nicht, obwohl sie die Anzahl der Kampfflugzeuge Tornado während der Vertragslaufzeit fast halbierte. Für eine Kooperation zur Instandsetzung der Hubschrauber UH Tiger und NH 90 hatte die Bundeswehr hingegen nicht genügend qualifiziertes Personal. Die Bundeswehr wechselte ihr Personal überdies oft aus. Dabei berücksichtigte sie die Einarbeitungszeiten für neues Personal nicht. Die erforderlichen militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung konnte die Bundeswehr daher nur eingeschränkt aufbauen.

Um die Ziele der Kooperationen zu erreichen, vereinbarte die Bundeswehr mit den Unternehmen eine Jahresarbeitszeit, die Soldatinnen und Soldaten im Auftrag des Unternehmens leisten müssen. Diese Arbeitszeit bezeichnet sie als „produktive Stunden“. Produktive Stunden sollten dazu beitragen, die benötigten Fähigkeiten zur Untersuchung und Beseitigung von Schäden aufzubauen und zu erhalten. Die Unternehmen zahlten der Bundeswehr für geleistete produktive Stunden eine Vergütung.

Die Bundeswehr setzte ihr Personal in Kooperationen nicht in allen Fällen so ein, dass es die vereinbarten produktiven Stunden in vollem Umfang erbringen konnte. So erbrachte ihr Personal in einem Fall über mehrere Jahre hinweg 80 % der vereinbarten Stunden nicht. Auch dies hatte zur Folge, dass die Bundeswehr

die erforderlichen Fähigkeiten nur eingeschränkt erreichte. Außerdem vergüteten die Unternehmen dem BMVg entsprechend geringere Beträge für seinen Personaleinsatz. Insgesamt erhielt der Bund somit jährlich mehrere Millionen Euro weniger an Erstattungen als geplant. Auf den geringen produktiven Einsatz des militärischen Personals in den Kooperationen reagierte die Bundeswehr nicht.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit der Kooperationen nicht überprüfte, obwohl diese zum Teil bereits seit mehr als zehn Jahren liefen. Eine wichtige Möglichkeit zum Steuern und Weiterentwickeln der Kooperationen hat die Bundeswehr damit nicht genutzt. Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, umgehend einheitliche Grundsätze und Kriterien für die Erfolgskontrolle der Kooperationen zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage sollte die Bundeswehr sodann den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit der Kooperationen überprüfen.

Ein bedarfsgerechter Personaleinsatz ist für den Aufbau und den Erhalt der erforderlichen militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung wesentlich. Welche Kenntnisse hierfür wichtig sind, für welche Aufgaben und in welchem Umfang militärisches Personal dazu erforderlich ist, hat die Bundeswehr nicht bestimmt. Der Bundesrechnungshof hat auf das Risiko hingewiesen, dass militärische Fähigkeiten zur Instandhaltung nicht wie geplant aufgebaut und erhalten werden können, wenn Bundeswehr und Unternehmen das militärische Personal mit anderen Aufgaben beschäftigen, die nur wenig zum Aufbau und Erhalt dieser Fähigkeiten beitragen. Das Ziel der Kooperationen könne so nicht erreicht werden. Der Bundesrechnungshof hat daher angemahnt, die benötigten militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung im Einzelnen festzulegen, daraus den erforderlichen Personalumfang abzuleiten und die

Kooperationen dementsprechend mit militärischem Personal auszustatten.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass die Bundeswehr zu wenig produktive Stunden geleistet und daraus nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen hat. Ein Unterschreiten der vertraglich vereinbarten produktiven Stunden verzögert die Auftragsbearbeitung für die Bundeswehr und gefährdet das Erreichen der Kooperationsziele Fähigkeitsaufbau und -erhalt. Außerdem besteht das Risiko, dass die Kooperationen wegen zu geringer Vergütungen unwirtschaftlich sind. Das BMVg sollte daher dafür sorgen, dass die Bundeswehr ihr Personal zielgerichtet einsetzt und produktive Stunden dementsprechend leistet.

20.3

Das BMVg hat eingeräumt, dass es die Kooperationen nicht übergreifend auf deren Nutzen und Wirtschaftlichkeit überprüft und hierfür auch keine einheitlichen Grundsätze und Kriterien erarbeitet habe. Es hat angekündigt, einzelne Kooperationen von der Bundeswehr überprüfen zu lassen. Ergebnisse hat es bisher jedoch nicht vorgelegt.

Das BMVg hat bestätigt, dass es die Kooperationen nicht immer angemessen mit Personal ausgestattet habe. Es hat auch eingeräumt, die vereinbarten produktiven Stunden deshalb nicht in vollem Umfang erbracht zu haben. Dies verzögere nach Ansicht des BMVg jedoch weder die Auftragsbearbeitung für die Bundeswehr, noch sei das Erreichen der Kooperationsziele gefährdet. Die Ziele – der Aufbau und Erhalt der militärischen Fähigkeiten zur Instandhaltung – gehen nicht zwingend mit der Erbringung der vereinbarten produktiven Stunden einher. Die rechtzeitige Auftragsbearbeitung sei gewährleistet, indem das Personal der Unternehmen die fehlenden Leistungen der Soldatinnen und Soldaten ausgleiche. Außerdem sei die Leistung produktiver und vergütungs-

fähiger Stunden durch Soldatinnen und Soldaten kein unmittelbares Ziel einer Kooperation. Insofern stehe die Wirtschaftlichkeit hier nicht im Vordergrund.

20.4

Das BMVg setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes damit nur unzureichend um. Es widmet sich den Kooperationen nicht mit dem gebotenen Nachdruck. Die Bundeswehr kann nach wie vor nicht bewerten, ob der Einsatz ihres Personals in Kooperationen dazu beiträgt, deren Ziele zu erreichen. Mit Blick auf die langfristige Ausrichtung der Kooperationen und ihre zunehmende Bedeutung für die Bundeswehr bewertet der Bundesrechnungshof dies kritisch.

Die Argumente des BMVg zum unzureichenden Einsatz von militärischem Personal überzeugen nicht. Sie bestätigen, dass es dem BMVg an einem hinreichenden Gesamtüberblick über Nutzen und Wirtschaftlichkeit der Kooperationen fehlt. Ein zielgerichteter Personaleinsatz in den Kooperationen beeinflusst deren Wirtschaftlichkeit wegen der vereinbarten Vergütungen wesentlich. Die Leistung produktiver, vergütungsfähiger Arbeitsstunden spiegelt zudem die Fähigkeit der Bundeswehr zur Schadensanalyse und Instandsetzung wider. Da das Bundeswehrpersonal „Träger“ dieser Fähigkeiten ist, wirkt es maßgeblich an der Zielerreichung der Kooperationen mit. Das BMVg verkennt diesen Zusammenhang, indem es behauptet, die Wirtschaftlichkeit stehe bei der Leistung produktiver, vergütungsfähiger Arbeitsstunden nicht im Vordergrund.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht seine Forderung an das BMVg, umgehend einheitliche Grundsätze und Kriterien für die Erfolgskontrolle der Kooperationen zu erarbeiten. Die Bundeswehr hat darauf aufbauend sowohl Nutzen als auch Wirtschaftlichkeit ihrer Kooperationen zu untersuchen.

Das BMVg bleibt aufgefordert, dafür insbesondere folgende Kriterien und Kenngrößen zu bestimmen:

- messbare Unterziele mit Soll-Vorgaben, anhand derer die Bundeswehr beurteilen kann, ob und inwieweit sie die Ziele der Kooperationen erreicht hat,
- Kenntnisse und Fähigkeiten des militärischen Personals für die Untersuchung und Behebung von Schäden an Hubschraubern und Flugzeugen,
- daraus hergeleitet den erforderlichen Personalumfang,
- Soll-Vorgaben für Ausgaben und Vergütungen, mit denen die Bundeswehr prüfen kann, ob und inwieweit die Kooperationen wirtschaftlich sind.

Das BMVg muss zudem durchgehend für eine bedarfsgerechte Organisation und Personalausstattung der Kooperationen sowie für einen zielgerichteten Personaleinsatz sorgen. Vereinbarte produktive Stunden muss die Bundeswehr vollständig leisten und transparent abrechnen. Außerdem sollte sie bei den Unternehmen auf einen zielgerichteten Einsatz der Soldatinnen und Soldaten hinwirken.