

### Balanced Scorecard “Out-of-area-missions of the Bundeswehr”

This proposal is based on the government proposal v. January 26, 2016 ([BT-Drs. 18/7360](#)) “Draft of a law for the further development of parliamentary participation in the decision on the deployment of armed forces abroad in the course of progressive alliance integration”. This application should, among other things, introduce a regular balancing assessment and cross-departmental evaluation, see Section 6 (4) new, Drs. Pp. 3, 6, 10f. The draft law had become obsolete in the 18th LP [due to discontinuity](#). Afterwards, the proposal cited above was not presented again.

The current [White Paper 2016 on security policy and the future of the Bundeswehr](#), which was passed in the cabinet on July 13, 2016 and is still up-to-date announces (*emphasis placed by the author*):

#### “Promote and expand strategic capabilities

Our security policy resources and instruments are extensive and manifold. Yet they are limited. Strategic decisions are required as to whether, when and to what extent Germany will get involved. That is why we are consistently pursuing the expansion of our strategic capabilities. It is also about the *development of criteria that enable measurability and evaluation*. "(p. 57)

In connection with the above draft, [PRIF Report No. 8/2016](#) by Matthias Dembinski and Thorsten Gromes discusses “*Evaluating deployments abroad. How can orientation knowledge on humanitarian interventions be gained?*” It presents approaches and chances of an open-ended, goal- or effect-oriented external analysis for some of the military missions abroad in the past, namely for the missions primarily based on humanitarian aid, see table of the interventions considered 1946-2014 there on p. 11.

The proposed discussion approach of a balanced scorecard for foreign assignments of the German Federal Armed Forces differs in two respects from the approaches mentioned above:

### Balanced Scorecard „Auslandsmissionen der Bundeswehr“

Der Vorschlag knüpft an an den Regierungsantrag v. 26.1.2016 ([BT-Drs. 18/7360](#)) „Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration“. Dieser Antrag sollte u.a. eine regelmäßige bilanzierende Bewertung und ressortübergreifende Evaluierung einführen, siehe § 6 Abs. 4 neu, Drs. S. 3, 6, 10f. Der Gesetzentwurf war in der 18. LP [durch Diskontinuität gegenstandslos geworden](#). Er ist in der Folge nicht erneut aufgenommen worden.

Das am 13.7.2016 im Kabinett verabschiedete und noch aktuelle [Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr](#) kündigt immerhin an (*Hervorhebung des Autors*):

#### „Strategiefähigkeit fördern und ausbauen

Unsere sicherheitspolitischen Mittel und Instrumente sind umfangreich und vielfältig. Dennoch sind sie begrenzt. Es bedarf strategischer Entscheidungen, ob, wann und in welchem Maße sich Deutschland engagiert. Deswegen wird der Ausbau unserer Strategiefähigkeit konsequent weiterverfolgt. Dabei geht es auch um die *Entwicklung von Kriterien, die Messbarkeit und Evaluierung ermöglichen*.“ (S. 57)

Im Zusammenhang mit dem o.g. Entwurf erörtert der [HSFK-Report Nr. 8/2016](#) von Matthias Dembinski u. Thorsten Gromes „*Auslandseinsätze evaluieren. Wie lässt sich Orientierungswissen zu humanitären Interventionen gewinnen?*“ Er liefert Ansätze und Chancen einer ergebnisoffenen ziel- bzw. wirkungsorientierten externen Analyse für einen Teil der militärischen Auslandseinsätze der Vergangenheit, nämlich für die primär mit humanitärer Hilfe begründeten Missionen, siehe Tabelle der in Betracht gezogenen Interventionen 1946-2014 daselbst auf S. 11.

Der hier vorgeschlagene Diskussionsansatz einer Balanced\_Scorecard [für Auslandseinsätze](#) der Bundeswehr unterscheidet sich in zweifacher Hinsicht von den o.g. Herangehensweisen:

– **Continuous publicity with target updates**

Going beyond the government proposal, the executive should not submit and publish the evaluation only after the end of the respective mission. Rather, the Federal Government should present the analysis as a structured and standardized target description and target tracking for the initial deployment decision and then update it for each extension with the interim findings and necessary strategic adjustments.

– **Internal government analysis with external vote**

In particular because of the complex structures of military interventions that are not primarily humanitarian and because of the potential obstacles already described in the PRIF report mentioned, a hybrid approach seems to be more practical: The Federal Government formulates and publishes the goals and the ranking of partial goals on its own responsibility and updates the achievement of goals on the course of a mission. External capacities such as institutes for peace and conflict research evaluate this publicly by reports or recommendations, so that it becomes publicly visible to the electorate. Compared to the status quo, this would result in a clear added value in terms of reflection, transparency, and feedback, without the process becoming overly complex or too difficult and sluggish in terms of technical instruction and interaction.

**Procedure according to [this discussion approach](#)**

– **Define goals and link them to key figures**

Under No. 3 of the Balanced Scorecard (Annex), the Federal Government combines up to three main objectives of the mission with key figures that are suitable for objectifying the development of the mission. These key figures can either be taken from the descriptive part of the scorecard under nos. 5-8 or they are specifically defined by the government for the case to be analyzed.

– **Kontinuierliche Publizität mit Zielfortschreibung**

Hinausgehend über den Regierungsantrag soll die Exekutive die Evaluation nicht erst nach Abschluss des jeweiligen Einsatzes vorlegen und veröffentlichen. Vielmehr soll die Bundesregierung die Analyse als eine strukturierte und standardisierte Zielbeschreibung und Zielverfolgung bereits für den anfänglichen Einsatzbeschluss vorlegen und sodann für jede Verlängerung mit den zwischenzeitlichen Erkenntnissen und notwendigen strategischen Anpassungen fortschreiben.

– **Regierungsinterne Analyse mit externem Votum**

Insbesondere wegen der komplexen Fallgestaltungen von nicht primär humanitär motivierten militärischen Interventionen und wegen der bereits im genannten HSK-Report beschriebenen potenziellen Hemmnisse erscheint ein Hybrid-Ansatz praxistauglicher: Die Bundesregierung formuliert und publiziert in eigener Verantwortung die Ziele und das Ranking von Teilzielen und schreibt die Zielerreichung über den Verlauf einer Mission fort. Externe Kapazitäten wie z.B. Institute der Friedens- und Konfliktforschung bewerten dies öffentlich in Form von Gutachten oder Empfehlungen, damit sichtbar für die Wahlbürger/innen. Damit wäre gegenüber dem status quo ein deutlicher Mehrwert an Reflektion, Transparenz und Rückkopplung erreicht, ohne dass das Verfahren überkomplex oder in der fachlichen Instruktion und Interaktion zu schwierig und träge organisiert würde.

**Verfahren nach [diesem Diskussionsansatz](#)**

– **Ziele definieren und mit Kennzahlen verknüpfen**

Die Bundesregierung verbindet unter Nr. 3 der Balanced Scorecard (Anlage) bis zu drei Hauptziele der Mission mit Kennzahlen, die sich für ein Objektivieren der Einsatzentwicklung eignen. Diese Kennzahlen können entweder dem beschreibenden Teil der Scorecard unter den Nrn. 5-8 entnommen werden oder sie werden

The government can also weight / factorise the goals in a differentiated manner.

– **Make predictions**

The government prepares basic forecasts for the change within the following year for the selected key figures and for the development assumed or intended ("significantly improved" / "tends to improve" / "unchanged" / "tends to worsen" / "significantly worsened" ).

– **Track development**

The predictions and weightings are regularly checked and updated, as is an assessment by the government of the total duration of deployment. The other data / key figures are presented in an updated annually with evidence of the respective source.

For operations that have already been completed, the achievement of objectives can be shown based on the respective cabinet resolutions (initial / last resolution). In addition, the side effects should also be reported under No. 7 of the Balanced Scorecard.

– **Publish government analysis with professional vote**

The Federal Government ascertains the above-mentioned data and describes the developments of the deployment that are not to be backed up with specific data on its own responsibility. In respect of the governmental result, it then invites the vote or recommendation of an independent institution that has been recognized as competent in peace and conflict research. It submits its analysis and the vote to the Bundestag for information, if necessary, with its own supplementary statement or reply to the above-mentioned vote.

Depending on the need for confidentiality, the whole procedure or the analysis of a separate part of a mission can also be organized for a limited group (e.g. in the case of special forces: "Obleute"-procedure). However, the following should always be expressly justified: For what maximum period of time may the secrecy of an ongoing operation, e.g. to protect those involved, prevent the

von der Regierung konkret für den zu analysierenden Einsatz definiert. Die Regierung kann die Ziele dabei auch differenziert gewichten/faktorisieren.

– **Voraussagen tätigen**

Die Regierung stellt zu den gewählten Kennzahlen und zu der von ihr angenommenen oder bezweckten Entwicklung grundsätzliche Prognosen für die Veränderung innerhalb des folgenden Jahres auf („signifikant verbessert“ / „tendenziell verbessert“ / „unverändert“ / „tendenziell verschlechtert“ / „signifikant verschlechtert“).

– **Entwicklung nachverfolgen**

Die Voraussagen und Gewichtungen werden turnusmäßig überprüft und fortgeschrieben, ebenso eine Einschätzung der Regierung zur Gesamt-Einsatzdauer. Die weiteren Daten/Kennzahlen werden unter Nachweis der jeweiligen Quelle jährlich fortentwickelt dargestellt.

Für bereits abgeschlossene Einsätze kann die Zielerreichung auf der Grundlage der jeweiligen Kabinettsbeschlüsse (anfänglicher/letzter Kb.) dargestellt werden. Ergänzend soll auch zu den Nebenfolgen unter Nr. 7 der Balanced Scorecard berichtet werden.

– **Analyse der Regierung mit fachlichem Votum publizieren**

Die Bundesregierung ermittelt die o.g. Daten und sie beschreibt die nicht mit Daten zu unterliegenden Entwicklungen des Einsatzes in eigener Verantwortung. Zu ihrem Ergebnis holt sie sodann das Votum bzw. die Empfehlung einer unabhängigen und in der Friedens- und Konfliktforschung als kompetent ausgewiesenen Einrichtung ein. Sie legt ihre Analyse und das Votum dem Bundestag zur Information vor, ggf. mit eigener ergänzender Stellungnahme bzw. Replik zu dem o.g. Votum.

Je nach Geheimhaltungsbedarf kann das Verfahren oder die Analyse eines abgetrennten Teils einer Mission auch für einen beschränkten Kreis organisiert werden (z.B. bei Spezial-Einsatzkräften: Obleute-Verfahren). Allerdings sollte immer ausdrücklich begründet werden:

publicity of executive action, respecting the verifiability of executive action as a distinguished democratic value?

Note: The structure of the balanced scorecard proposed here is a surcharge and discussion approach for critical examination. Especially for the mission-describing parameters under No. 5 - 8, there may be more meaningful alternatives or alternatives that are covered better by established data pools. Furthermore: The analysis effort initially appears to be unusually high - however, in my opinion, this effort is not disproportionate in view of the human and material resources used and the massive civilian side effects of those military missions, that could not be led to a satisfactory result even in several years of operation. I am convinced that greater publicity of the goals and successes of Foreign and Security Policy can make this policy area, which is typically far removed from the access of ordinary citizens, better able to be negotiated democratically. This may turn concrete operations more humanitarian through better feedback, and also tend to shorten them.

K. U. Voss  
Burscheid, June 14th, 2021

Also see my corresponding [letter v. August 18, 2021](#) to the members and deputy members of the Bundestag committees for foreign affairs, for defense, for economic cooperation and development and for human rights and humanitarian aid

Für welchen maximalen Zeitraum darf das Geheimhalten einer laufenden Operation, z.B. zum Schutze der Beteiligten, die demokratisch besonders hoch zu gewichtende Publizität des exekutiven Handelns verhindern?

Anm.: Die Struktur der [hier vorgeschlagenen](#) Balanced Scorecard ist ein Aufschlag und Diskussionsansatz m.d.B. um kritische Prüfung. Speziell bei den Missions-beschreibenden Parametern unter Nr. 5 - 8 mag es aussagekräftigere oder durch etablierte Datenpools besser gesicherte Alternativen geben. Ferner: Der Analyse-Aufwand erscheint zunächst als ungewohnt hoch – allerdings steht dieser Aufwand m.E. nicht außer Verhältnis angesichts der eingesetzten humanen und materiellen Ressourcen und der massiven zivilen Nebenfolgen etwa solcher militärischer Missionen, die auch in mehreren Einsatzjahren nicht zu einem befriedigenden Ergebnis geführt werden konnten. Ich bin überzeugt: Eine höhere Publizität von Zielen und Erfolgen der Außen- und Sicherheitspolitik kann diesen Politikbereich, der typischerweise von den Bürger/innen weit entfernt ist, demokratisch besser verhandlungsfähig machen. Dies kann konkrete Einsätze durch eine bessere Rückkopplung humanitär verantwortbarer gestalten, auch tendenziell verkürzen.

K. U. Voss  
Burscheid, 14.6.2021

Siehe hier mein zugehöriges [Schreiben v. 18.8.2021](#) an die Mitglieder u. stellvertretenden Mitglieder der Bundestags-Ausschüsse für Auswärtiges, für Verteidigung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und für Menschenrechte und humanitäre Hilfe