

Prof. Dr. J. Schnell

Generalleutnant a. D.

Sicherheits- und Militärökonomie

Universität der Bundeswehr München

Werner-Heisenberg-Weg 39

D – 85577 Neubiberg



UNIVERSITÄT DER
BUNDESWEHR MÜNCHEN

FAKULTÄT FÜR WIRTSCHAFTS- UND
ORGANISATIONSWISSENSCHAFTEN

*Sicherheits- und Militärökonomie /
Streitkräftemanagement*

Outsourcing als Rationalisierungsstrategie in Militärorganisationen

Telefon: 089-6004-2297

www.unibw-muenchen.de/milook



Outsourcing als Rationalisierungsstrategie in Militärorganisationen

- I. Begriff, strategische Ziele und Organisationsformen des Outsourcing in Militärorganisationen
- II. Rationalisierungspotenzial des Outsourcing – Pro-/Contra-Argumente und Problemfelder
- III. Outsourcing-Entscheidung und Outsourcing-Strategien
- IV. Ausgewählte Problemfelder und Lösungsansätze

I. UUBegriff, strategische Ziele und Organisationsformen des Outsourcing in Militärorganisationen

I.1 Arbeitsbegriff „Outsourcing in Militärorganisationen“ – wesentliche Merkmale

- statt Eigenerstellung der Leistung innerhalb der Militärorganisation Fremdbezug von privatwirtschaftlichen Unternehmen oder gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften
oder auch: Übertragung von Aufgaben an Private
- bisher dafür intern bereitgestellte Ressourcen werden i. w. aufgegeben bzw. künftig nicht mehr innerhalb der Militärorganisationen bereitgestellt, stattdessen „Outside resource using“ mit relativ dauerhaftem Charakter



Abgrenzungen:

Outsourcing liegt nicht vor bei

- Pool-Bildung oder Arbeitsteilung im Bündnis
- Bildung interner Service-Bereiche durch Umgliederungen
- Market Testing
- Leasing
- Zeitlich begrenzte Einkaufsgemeinschaften (gemeinsam mit anderen Ressorts; Programmagenturen mit Bündnispartnern u. ä.)
- Zeitlich begrenzte Projektentwicklungsgemeinschaften ohne kapitalmäßige Verbindung zwischen Bundeswehr und Marktpartner bzw. ohne Aufgaben interner Ressourcen

→ häufig mit Perspektive eines Outsourcing verbunden; fließende Übergänge

I.2 Strategisches Ziel des Outsourcing und Grundelemente der Outsourcing-Strategie

- Ziel: Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Leistungserstellung und Prozessen
- Grundelemente:
 - (1.) „Konzentration auf Kerngeschäft“
 - Konzentration auf diejenigen einsatzwichtigen Leistungen und Prozesse, die nur von der Militärorganisation selbst erstellt bzw. realisiert werden können
 - Kernbereich:
 - Herstellen und Erhalten der personellen und materiellen Einsatzbereitschaft der Streitkräfte als Ganzes
 - Planung und Durchführung von Einsätzen
 - jeweils Kombination interner und externer Ressourcen
 - Outsourcing aller Leistungen / Aufgaben, die nicht zum Kernbereich gehören und extern wirtschaftlicher erstellt werden können.



- (2.) Nutzung Wettbewerb auf den Märkten und Gewinnen unternehmerischer Handlungsspielräume
- (3.) Druck auf interne Optimierungen (Prozesse, Leistungen, Aufbau-, Ablauforganisation)
- (4.) Risikotransfer bzw. Risikoteilung bei Erstellung der nicht unmittelbar einsatzwichtigen Leistungen

Grundvoraussetzung Outsourcing:

Win-win-Situation für Militärorganisation und Externe
(„muss sich für beide rechnen“)

I.3 Internes und externes Outsourcing – Organisationsformen des Outsourcing

a) Internes und externes Outsourcing

„Internes Outsourcing“: Fremdbezug der bisher innerhalb der Militärorganisation erstellten Leistung erfolgt durch Ausgliederung der Leistung an ein kapitalmäßig verbundenes Unternehmen („Ausgliederung“); Private Public Partnership PPP i. e. S.

„Externes Outsourcing“: Fremdbezug erfolgt durch Auslagerung an externe Leistungsanbieter, zu denen keine kapitalmäßige Verbindung besteht („Auslagerung“)

b) Organisationsformen des Outsourcing im Überblick

- | | | |
|---|---|--|
| 1. Gründung gemeinsamer kapitalmäßig verbundener Service-Gesellschaften als rechtlich selbständiges Unternehmen | } | internes Outsourcing; PPP
(Ausgliederung) |
| 2. Kapitalbeteiligung am externen Marktpartner | | |
| 3. Langfristige vertragliche Bindung | } | externes Outsourcing
(Auslagerung) |
| 4. Kurz- und mittelfristige vertragliche Regelungen | | |
| 5. Fremdbezug auf der Basis spontaner Marktbeziehungen | | |

c) Formen der Aufgabenübertragung an Private

- 1) Kooperationsmodell („Industriemodell“; Org Form 1 i. a. als gemischtwirtschaftliche Gesellschaft; PPP; Org Form 2)
- 2) Betreibermodell (z. B. bei Org Form 3, 4)
- 3) Konzessionsmodell (z. B. bei Org Form 3, 4)

bei Kooperationsmodellen häufig: zwischengeschaltete Dachgesellschaften der öffentlichen Hand als Holding (z. B. g.e.b.b. m.b.H.)

d) Wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen (Bw)

- Grundgesetz (insbes. Art. 87 a, b)
- Bundeshaushaltsordnung
- Vergaberecht

II. Rationalisierungspotenzial des Outsourcing – Pro-/Contra-Argumente und Problemfelder (Überblick)

1. Strategie

Pro:

- Konzentration auf militärische Kernaufgaben
- Vorteil kleinere, „schlankere“ Organisation
- Flexibilität
- Risikotransfer
- Druck auf Transparenz von Kosten und Leistungen, betriebswirtschaftlicher Erfolgsdruck
- Wettbewerbsdruck und Wettbewerbseffekte



Contra:

- Entstehen irreversibler Abhängigkeiten
- Risiken für Versorgungssicherheit im Einsatz
- Störung zusammengehörender Prozesse
- Akzeptanz der Fachabteilungen und Betroffenen (Arbeitsplätze, Laufbahnperspektiven, Einfluss und interne Position)
- Unterschiedliche Unternehmenskulturen
- Weniger informelle Kommunikation



2. Leistungen

Pro:

- hohe und vielfältige Kompetenz des externen Marktpartners
- klare Definition von Leistung und Verantwortung
- starke Serviceorientierung
- raschere Verfügbarkeit von Kapazitäten

Contra:

- Know-How-Verluste
- Übervorteilung durch Informationsdefizite
- Leistungen oft nicht unmittelbar vor Ort verfügbar

3. Kosten

Pro:

- Kostenreduktion im laufenden Betrieb
- Senken fixer Kosten; variable Kosten statt fixe Kosten
- Kostensenkung durch Mengenvorteile; neue economies of scale

Contra:

- Transaktionskosten
- Umstellungskosten
- Unterschiede im Rechnungswesen („Kameralistik vs. unternehmerischer Jahresabschluss“)
- Risiko späterer Kostenerhöhungen bei Abhängigkeit

4. Personal

Pro:

- mittelfristig Verringerung Personalprobleme
- Erleichterung sozialverträglicher Abbau bei gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften

Contra:

- Personalprobleme beim Übergang
- Motivationsprobleme
- Verlust Humankapital



5. Finanzierung

Pro:

- Finanzmittelbeschaffung durch Marktpartner
- Entlastung Verteidigungshaushalt

Contra:

- enge Grenzen insbesondere durch Bundeshaushaltsordnung

Unternehmerisches Handeln (Kooperationsmodell)

Pro:

- größere Gestaltungsspielräume
- flexibles Agieren auf den Märkten
- Erfolgsdruck
- Know-How-Gewinn vom Partner

Contra:

- enge Grenzen (GG, BHO, Vergaberecht)
- Transaktionskosten

zur „Argumentationsbilanz“:

- gute Orientierungspunkte
- aber nur begrenzte Hilfe bei konkreten Entscheidungen über Outsourcingstrategien

III. Outsourcing-Entscheidung und Outsourcing-Strategien

III.1 Outsourcing-Entscheidung: Eigenerstellung oder Fremdbezug?

Grundvoraussetzungen:

- a) Rechtliche Zulässigkeit des Fremdbezugs
- b) klare, eindeutige Beschreibung der Leistungen bzw. Aufgaben, über die zu entscheiden ist
- c) klare, eindeutige und bewertbare Beschreibung der Alternativen:
 - 1) Modelle Eigenerstellung
 - 2) Modelle Fremdbezug einschließlich Organisationsformen und Formen der Aufgabenübertragung an Private
 - 3) Vergleichende Bewertung zwischen intern optimiertem Modell Eigenerstellung und Modellen Fremdbezug

d) klare und einheitliche Bewertungskriterien:

Hauptkriterien:

1) Versorgungssicherheit („4R“)

→ Ist gewährleistet, dass die für den militärischen Kernprozess (Herstellen der Einsatzbereitschaft, Durchführung von Einsätzen) erforderlichen Leistungen in der richtigen Menge, mit der richtigen Qualität, zur richtigen Zeit, am richtigen Ort zugeliefert werden ?

2) Kosten

- grundsätzlich: Produktkosten + Transaktionskosten
- vorrangig: fiskalische Wirkungen auf Ausgaben und Einnahmen auf der Zeitachse (Hauptkriterium der Wirtschaftlichkeitsrechnung bei gewährleisteter Versorgungssicherheit)

Einzelkriterien einschließlich weicher Faktoren:

s. II

Hinweis:

- bei Aufgabenübertragung an Private konkurrieren häufig
„Kooperationsmodell“ und „Betreibermodell“ bei unsicheren Prognosen

- möglicher Ansatz: Erfahrungsgewinn durch praktische Erprobung
beider Modelle „im Wettbewerb“

- Szenariotechnik, Risikomanagement

III.2 Entwicklung von Outsourcing-Strategien

Grundschnitte:

1) Identifizierung aller outsourcingfähigen Leistungen und Aufgaben

mögliche Ansätze:

- Prozessanalysen (z. B. Ausbildungsprozesse)
- funktionale Bereiche (z. B. Verpflegung, Absicherung, Liegenschaftsmanagement, Transportleistungen)
- dienststellenbezogene Analysen
- u. a.

2) Systematisierung der outsourcingfähigen Leistungen und Aufgaben

Kriterien und Messung z. B. nach „hoch – mittel – niedrig“

- strategische Bedeutung
- Spezifität (Leistungen nur für Streitkräfte nutzbar, am Markt nicht verwendbar)
- Know-How-Barrieren für Eigenerstellung
- Versorgungssicherheit / Unsicherheit
- Häufigkeit
- Geheimhaltung

→ Bildung von Gruppen, Portfolio-Matrix für das Outsourcing

3) Zuordnung von Outsourcing-Strategien

z. B.

- hohe strategische Bedeutung, hohe Spezifität, hohe Unsicherheit
→ Eigenerstellung
- hohe strategische Bedeutung, hohe Know-How-Barrieren
→ gemeinsame Service-Gesellschaft: Kooperationsmodell,
gemischtwirtschaftliche Gesellschaft
- niedrige strategische Bedeutung, niedrige Spezifität
→ kurz- und mittelfristige vertragliche Regelung, Fremdbezug auf der
Basis spontaner Marktbeziehungen
→ Zuordnung der systematisierten Gruppen von Leistungen und
Aufgaben zu den in I.3 dargestellten Organisationsformen des
Outsourcing bzw. Modellen der Aufgabenübertragung an Private



IV. Ausgewählte Problemfelder und Lösungsansätze

1.) Versorgungssicherheit („4R“) bei Fremdbezug von Leistungen für Daueraufgaben im Streitkräftebetrieb (Grundbetrieb)

Lösungsansätze:

- Auswahl der geeigneten Outsourcing-Strategie
- Auswahl Marktpartner nach Versorgungssicherheit
- Überwachungssysteme, Frühwarnsysteme
- Reservebildung
- Hohe Konventional-/ Vertragsstrafen bei Nichterfüllung

2.) Versorgungssicherheit bei Einsatz zur Krisenbewältigung im Ausland, z. B. kritische Instandsetzungsleistung

Lösungsansätze:

- grundsätzlich wie 1.)
- Zu prüfen (firmenseitig):
 - Besondere Verpflichtungen für bestimmten Mitarbeiterkreis?
 - Reservistenstatus; bei Bedarf Wehrübung?
 - Beschränkung auf Unterstützungs-/ Stabilisierungskräfte bzw. Stabilisierungseinsätze?
 - Einbeziehung privater Sicherheitsfirmen?



3.) Sozialverträglicher Personalabbau

Lösungsansätze:

- Kooperationsmodell / gemischtwirtschaftliche Gesellschaften; Drittgeschäfte
- Verwendung eines Teils der Effizienzgewinne für Umschulung, Weiterbildung oder Abfindung
- Gemeinsam erarbeitet Sozialpläne
- Überführung in ausgegliederte Service-Gesellschaften
- Mix von Instrumenten
- zu prüfen: Änderungen im Arbeitsrecht/Dienstrecht

4.) Mentale Barrieren, unterschiedliche Organisationskulturen

Lösungsansätze:

- gemeinsame Seminare, Workshops
- zeitlich begrenzter Personalaustausch, Praktika
- generell: Ziele und Instrumente wie bei Change-Management

5.) Unterschiedliches Rechnungswesen

Lösungsansätze:

- Standardisierung z. B. bei Kostenbegriff und einzubeziehende Kostenarten
- Offenheit und Transparenz
- Schlichtungsinstanzen bei unterschiedlichen Vertragsauslegungen

6.) Netzwerkorganisation, ganzheitliche und integrierte Materialflusssteuerung
(kurze Wege, kurze Zeit vom Lieferer zum Bedarfsort, gemeinsames Supply-Chain-Management, Produkt- und Prozessoptimierungen)

Lösungsansätze:

- Anpassung im Vergaberecht: Minimierung Ausschreibungsverpflichtungen und Dauer Ausschreibungsverfahren sowie Veränderung Schwellenwert in bestimmten, definierten einsatzwichtigen Situationen
- kompatible, rechnergestützte Planungs- und Kontrollsysteme
- zu prüfen: Konzept des virtuellen Unternehmens

7.) Elektronische Vergabe als Teil des Public-Procurement

Lösungsansätze:

- Abwicklung so weit wie möglich elektronisch unterstützt bzw. über Internet
- Aufbau elektronischer Vergabesysteme
- Nutzung elektronischer Marktplätze und Auktionen
- bei technisch anspruchsvollen, komplexen und zu integrierenden Systemen:
Mitwirkung der Lieferantenseite in einer sehr frühen Angebotsphase,
funktionale Leistungsbeschreibung
- zu prüfen: Bündelung von Aufträgen mehrerer öffentlicher Auftraggeber
- zu prüfen: Anpassungen im Vergaberecht an Bedingungen und Möglichkeiten
der e-Vergabe

8. Innovative Formen der Finanzierung

Lösungsansätze:

- bei Kooperationsmodellen (gemischtwirtschaftliche Gesellschaften) soweit wie möglich Finanzierungsformen wie bei privatwirtschaftlichen Unternehmen, dabei Neugestaltung der parlamentarischen Kontrolle
- zu prüfen: Gründung einer speziellen europäischen Bank für Verteidigungswirtschaft, um insbesondere Rationalisierungsinvestitionen zu ermöglichen
- Anpassungen im Haushaltsrecht

9. Betreibermodell vs. Kooperationsmodell („Industriemodell“, gemischtwirtschaftliche Gesellschaften)

Lösungsansatz:

- sorgfältiger, bewertender Vergleich nach einheitlichen Kriterien (s. o.)
- faire steuerliche Regelung
- Erprobung im Wettbewerb
- Neutrale, sachverständige Entscheidungsinstanz



10. Organisation des Outsourcing

Lösungsansatz:

- Zentralisierung der Planung und Steuerung des Outsourcing-Aktivitäten im BMVg (Kompetenzzentrum?, Leitungscontrolling?)
- zu prüfen: Bildung gemischt besetzter Arbeitskreise (BMVg/ Industrieseite)
→ was ist notwendig, um Rationalisierungspotenzial des Outsourcing voll auszuschöpfen? Gemeinsame Lösungen für Problemfelder des Outsourcing

Wo liegt der vordringliche Handlungsbedarf, um das Rationalisierungspotenzial des Outsourcing besser zu nutzen?

Thesen:

- 1.) Abbau mentaler Barrieren
- 2.) Organisation des Outsourcing und Professionalisierung von Outsourcing-Strategien
- 3.) Entwicklung gezielter Strategien zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit der „Bundeswehr im Einsatz“
- 4.) Anpassung im Vergabe- und Haushaltsrecht, um
 - Chancen e-Procurement/ e-Vergabe voll zu nutzen
 - integrierte, ganzheitliche Materialflusssteuerung zu ermöglichen
 - innovative Formen der Finanzierung zu nutzen
- 5.) Intelligente Lösungen für sozialverträglichen Personalabbau