

Prof. Dr. J. Schnell,
Generalleutnant a. D.

Universität der Bundeswehr München
Werner-Heisenberg-Weg 39
D – 85577 Neubiberg

privat:
Weinberg-Str. 12
53177 Bonn – Bad Godesberg
Tel: 0228-9324440
Fax: 0228-9339451



FAKULTÄT FÜR WIRTSCHAFTS- UND
ORGANISATIONSWISSENSCHAFTEN

*Sicherheits- und Militärökonomie /
Streitkräftemanagement*

Vortrag

„Rationalisierungsstrategien in Streitkräften am Beispiel der Bundeswehr“

gehalten am 25.09.2006 an der Polizei-Führungsakademie in Münster

(Anrede),

es ist bekannt, dass der staatliche Haushalt seit längerem unter einer erheblichen Finanzenge leidet und diese wohl auch auf absehbare Zeit noch anhalten wird. Verständlicherweise richtet sich der Blick in einer solchen Situation verschärft auf Möglichkeiten der Rationalisierung bei den staatlichen Ausgaben und dies gilt selbstverständlich auch für die Bundeswehr, für die z. Zt. jährlich etwa 24 Mrd. € - das sind knapp 10 % des Bundeshaushaltes - im Einzelplan 14 aufgewendet werden.

Vor diesem Hintergrund freue ich mich, Ihnen eine Reihe von

„Rationalisierungsstrategien in Streitkräften am Beispiel der Bundeswehr“

darstellen zu können.

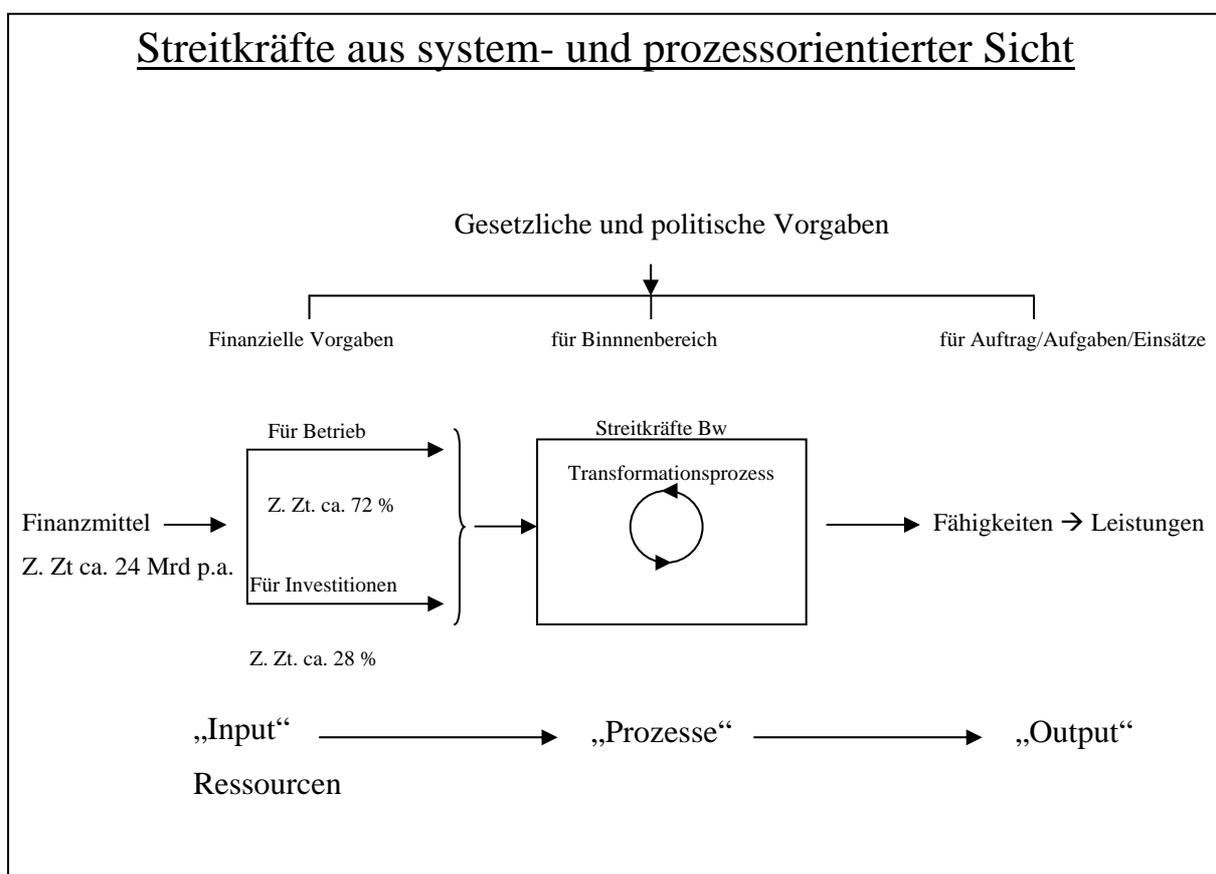
Mein Vortrag ist so gegliedert, dass ich zunächst auf den Begriff der Rationalisierungsstrategie und einige allgemeine Voraussetzungen für Rationalisierungen eingehen werde. Es folgt dann die Darstellung verschiedener Rationalisierungs- und Kostensenkungsstrategien in Streitkräften unter Nutzung von Beispielen aus der Bundeswehr, die grob chronologisch gegliedert sind. Abschließen werde ich dies mit einigen Anmerkungen zum Change Management in Streitkräften. Eine tiefergehende Gliederung mit Punkten, die ich ansprechen werden, liegt Ihnen vor und hilft vielleicht, diesen oder jenen Punkt in der Diskussion aufzugreifen (**Anlage 3**).

1. Begriff der Rationalisierungsstrategie und Voraussetzungen für Rationalisierungen.

Zunächst zum Begriff der Rationalisierungsstrategie.

Unter einer Rationalisierungsstrategie sollen hier alle Maßnahmen verstanden werden, die darauf ausgerichtet sind, die geforderten Fähigkeiten und Leistungen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erreichen oder umgekehrt mit vorgegebenen Mitteln ein möglichst hohes Ausmaß an Fähigkeiten und Leistungen zu erzielen – und dies mit einem ganzheitlichen Ansatz und nicht nur in einer kurzfristigen zeitlichen Perspektive.

In Streitkräften als Prototyp einer streng hierarchisch gegliederten und – unter dem Aspekt der staatlichen Verwaltung – dem öffentlichen Dienst zuzuordnenden Organisation kann dies an einem einfachen Grundmodell dargestellt werden, das zugleich einen groben Raster für Ansatzpunkte und Zuordnungen von Maßnahmen und Strategien der Rationalisierung bietet. Die Abbildung zeigt dieses Grundmodell.



Dieses Grundmodell nutzt die system- und prozessorientierte Betrachtungsweise.

Streitkräfte werden als Systeme betrachtet, denen Ressourcen als Input-Größen zugeführt werden. Im engeren Sinne sind dies die Finanzmittel des Verteidigungshaushaltes, die für das Betreiben der Streitkräfte und für die Beschaffung von Ausrüstung und Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden.

Von der Nutzung und Steuerung der Finanzmittel her kann deshalb zwischen Betriebsausgaben und verteidigungsinvestiven Ausgaben unterschieden werden. Die entsprechenden Zahlen liegen bei der Bundeswehr z. Zt. bei etwa 72 % bei den Betriebsausgaben und 28 % bei den investiven Ausgaben.

Auf der Output-Seite stehen die Fähigkeiten der Streitkräfte und die konkrete Nutzung dieser Fähigkeiten für bestimmte Leistungen wie etwa die Auslandseinsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

Zum Binnenbereich.

Im Binnenbereich geht es darum, die mit den Finanzmitteln bezahlten Ressourcen – wie Personal, Ausrüstung, Infrastruktur und Material – zusammenzuführen, miteinander zu kombinieren und in arbeitsteiligen Prozessen zu Fähigkeiten und Leistungen des Streitkräftesystems als Ganzes zu transformieren.

Streitkräfte sind von daher Organisationen, in denen ständig Ressourcen durch Prozesse in militärische Fähigkeiten und Leistungen umgewandelt und transformiert werden.

Die Steuerung des gesamten Systems erfolgt von außen durch gesetzliche und politische Vorgaben und im Binnenbereich durch das Führungssystem der Streitkräfte, in dem die Führungsorganisation, die Führungsverfahren und der Einsatz der Führungsmittel geregelt sind – und dies geht in der Hierarchie hinunter bis zur untersten Planstellenebene.

Dieses system- und prozessorientierte Grundmodell ist modifiziert dann auch auf Teilbereiche der Streitkräfte – wie Heer, Luftwaffe und Marine – und auch auf einzelne Dienststellen übertragbar und vermutlich auch auf Bereiche, für die Sie zuständig sind.

Rationalisierung bedeutet aus dieser Sicht, dass man den Input bei vorgegebenem Output möglichst minimiert oder den Output bei gegebenem Input möglichst maximiert.

Das Erstere fordert ja ausdrücklich die Bundeshaushaltsordnung als Sparsamkeitsprinzip. Allerdings sieht die Praxis bei der schwierigen Haushaltslage eher umgekehrt aus. Im Normalfall sind die knappen Finanzmittel in der mittelfristigen Finanzplanung vorgegeben und das Ziel ist es dann, diese Finanzmittel so zu steuern, dass ein möglichst hohes Maß an Fähigkeiten und Leistungen erreicht wird.

Die Hauptansatzpunkte für Rationalisierungsstrategien sind in der Sichtweise dieses Modells die Output-Seite, der Binnenbereich des Streitkräftesystems, die Input-Seite und der Bereich der gesetzlichen und politischen Vorgaben. Zu fordern ist dabei grundsätzlich ein ganzheitlicher Ansatz, der diese Hauptansatzpunkte verbindet.

Das berührt dann gleich einige Grundvoraussetzungen für jede Rationalisierungsstrategie.

Eine erste Voraussetzung ist das Arbeiten mit messbaren Größen und ein betriebliches Rechnungswesen, das die Zusammenhänge zwischen Haushaltswesen, Ausgaben und Kosten einerseits und Fähigkeiten und Leistungen andererseits transparent macht und die wesentlichen Zusammenhänge erfasst.

Am Führen mit Indikatoren, Kennzahlen und Benchmarks führt deswegen bei Rationalisierungen kein Weg vorbei oder wie es die Angelsachsen formulieren: „You can't manage without measure“. Im Zusammenhang mit Controlling komme ich noch einmal kurz darauf zurück.

Die Bundeswehr hat deshalb in den 90er Jahren – im Zusammenhang mit der damals begonnenen Rationalisierungsstrategie – ein umfassendes, rechnergestütztes Kosten-Leistungsrechnungssystem eingeführt, das gegenwärtig prozessorientiert weiterentwickelt wird.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für jede Rationalisierung ist, dass auf der Output-Seite die aus Auftrag und Aufgaben abgeleiteten Ziele richtig bestimmt und vor allem ständig an die sich verändernde Umwelt angepasst werden.

Die Bundeswehr hat hierzu einen fähigkeitsorientierten Ansatz gewählt, der sechs Fähigkeitskategorien unterscheidet (**Anlage 1**). Diese sind

- Führungsfähigkeit
- Nachrichtengewinnung und Aufklärung
- Mobilität
- Wirksamkeit im Einsatz
- Unterstützung und Durchhaltefähigkeit
- Überlebensfähigkeit und Schutz

Als querschnittliches Analyseraster können personelle, materielle, infrastrukturelle und strukturelle Fähigkeiten hinzugefügt werden. Auf der Dienststellenebene werden häufig diese Fähigkeiten vorrangig als Messkriterien herangezogen.

Innerhalb dieser Kategorien werden dann weitere Untergruppen von Fähigkeiten unterschieden.

Wichtige Größen für die Steuerung von Finanzmitteln und Ressourcen bilden dann die priorisierten Fähigkeitsdefizite, die als Stärke-Schwäche-Profil messbar zu machen sind.

Unter dem Rationalisierungsaspekt ist in gleicher Weise ständig zu prüfen, welche Fähigkeiten abgebaut werden können, um Ausgaben zu sparen.

Beides setzt eine laufende Lagebeurteilung und ein geregeltes Planungssystem voraus. In der Bundeswehr ist dies das System der jährlich aktualisierten Bundeswehrplanung, in dem entsprechend auch die Rationalisierungsstrategien zum Ausdruck kommen.

Auf der Dienststellenebene im Binnenbereich bildet das bewährte Prinzip der Führung mit Aufträgen – die sog. Auftragstaktik – die Grundlage. Allerdings ist auch hier – soweit irgend möglich – mit messbaren Zielen für Fähigkeiten und Leistungen zu arbeiten, die mit den unterstellten Führungskräften gemeinsam erarbeitet und dann festgelegt und vorgegeben werden und insofern Zielvereinbarungen darstellen.

Wesentlich dabei ist vor allem, dass die meist ja sehr knappen vorhandenen Kapazitäten vollständig für Auftrag und Ziele der Dienststelle genutzt werden. Wichtige Messgrößen für Rationalisierung sind deshalb die Auslastungsgrößen der verfügbaren Kapazitäten im personellen, materiellen und infrastrukturellen Bereich.

Die Messbarkeit als Voraussetzung für Rationalisierungen gilt nicht nur für Fähigkeiten, Kapazitäten und Leistungen, sondern gleichermaßen für die Input-Größen und die Prozesse.

Das Arbeiten mit diesen Messgrößen und ihren Zusammenhängen erfordert dann eine betriebswirtschaftliche Basiskompetenz bei allen, die Managementaufgaben in Streitkräften wahrnehmen.

Soviel zu einigen Voraussetzungen für Rationalisierung und Rationalisierungsstrategien.

2. Rationalisierungs- und Kostensenkungsstrategien in Streitkräften

Ich möchte nun eine Reihe von Rationalisierungs- und Kostensenkungsstrategien in Streitkräften am Beispiel der Bundeswehr ansprechen und beginne mit einigen „klassischen Strategien“, die im Grundsatz

auch heute auch noch unverändert praktiziert werden und die Ihnen ähnlich sicher auch bekannt sind.

Dazu zählen zunächst im personellen Bereich die regelmäßigen, dienststellenbezogenen Überprüfungen der Dienstposten- und Stellenpläne, die in sog. Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen (STAN) festgelegt und detailliert zu begründen sind. Diese Überprüfung ist aufbauorganisatorisch orientiert. Ihr wesentliches Ziel ist es festzustellen, ob die zugewiesenen Dienstposten tatsächlich nach Umfang und Art erforderlich sind. Entsprechend werden Kürzungen und Verlagerungen im personellen Bereich vorgenommen.

Im Bereich des Materials gehören zu den „klassischen“ Rationalisierungsstrategien

- Normierungen
- Standardisierungen sowie
- die Reduzierung der Typenvielfalt.

Für alle größeren Beschaffungsvorhaben waren und sind insbesondere die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung und des Wettbewerbsrechts bindend. Wichtige Instrumente sind hier Kosten- Nutzen- Untersuchungen (KNU) auf der Basis von Lebenswegkosten (Life Cycle Costs) und die Nutzung des marktlichen Wettbewerbs durch die Verpflichtung zu Ausschreibungen.

Bei Ausrüstungsvorhaben werden Rationalisierungseffekte insbesondere durch Bündelungen, eingebaute Wachstumspotentiale und Modulkonzepte erreicht.

Extern waren und sind es – neben den ständigen Umweltveränderungen – im Wesentlichen die zuständigen Ausschüsse des Bundestages sowie der Bundesrechnungshof, die die Bundeswehr gewissermaßen „von außen“ unter einem beständigen Rationalisierungs- und Anpassungsdruck halten.

Diese „klassischen“ Rationalisierungsstrategien wurden alles in allem bis weit in die 90er Jahre hinein als i. w. ausreichend angesehen.

Dies änderte sich dann allerdings Anfang und Mitte der 90er Jahre im Zusammenhang mit dem Ende des Kalten Krieges, der völlig veränderten sicherheitspolitischen Lage und der Wiedervereinigung.

Die Finanzlage des Bundeshaushaltes wurde zunehmend so angespannt, dass eine angemessene Finanzierung der Bundeswehr nicht mehr möglich war. Bis heute ist die Bundeswehr unterfinanziert.

Zum Ausdruck kam dies in den 90er Jahren vor allem in einem dramatisch sinkenden Anteil der investiven Ausgaben am Verteidigungshaushalt. Als Faustregel gilt, dass dieser Anteil bei der Bundeswehr mindestens 30 % betragen soll. 1992/1993 sank dieser Anteil auf nahezu 20 %.

Die Folgen eines solchen Trends liegen auf der Hand. Die Truppe bekommt nicht die erforderliche Ausrüstung, so dass der Marsch in eine „hohle Armee“ droht.

Genauso gravierend ist, dass fehlende investive Finanzmittel zugleich Rationalisierungsinvestitionen verhindern und deswegen Kostensenkungspotentiale bei den Betriebsausgaben nicht genutzt werden können. Es ist ja keine neue Erkenntnis, dass derjenige, der bei den Betriebsausgaben sparen will, zunächst einmal investieren muss.

In einer solchen Lage und in der Annahme, dass die Finanzenge vorübergehender Natur ist, wird in Streitkräften auf Kostensenkungsstrategien zurückgegriffen, die den Charakter von temporären Notbehelfen haben.

Um den investiven Anteil zu erhöhen, wird massiv in die Betriebsausgaben eingegriffen. Typische Instrumente sind pauschale oder titelbezogene Kürzungsvorgaben und weniger Einberufungen bei Freiwilligen und Wehrpflichtigen, was dann zugleich auch unbesetzte Dienstposten bedeutet. Nicht zuletzt deswegen ist das Kostensenkungspotential bei den Betriebsausgaben und unveränderten Strukturen mit solchen Strategien begrenzt.

Im Normalfall sind weitere Eingriffe in die Investitionsplanung notwendig. Die übliche Strategie besteht dann im zeitlichen Schieben und Strecken oder auch Streichen von geplanten Beschaffungsvorhaben – der so genannten „3*S“ Strategie

Es ist verständlich, dass diese Kostensenkungsstrategien nur für einen befristeten Zeitraum vertretbar sind.

Als sich 1993/1994 abzeichnete, dass es nicht zu einer deutlichen realen Erhöhung des Verteidigungshaushaltes kommen würde, waren weiterreichende Rationalisierungsstrategien zwingend geboten.

Im Wesentlichen wurden hier drei Strategien angesetzt.

Die erste Strategie bestand in der Verkleinerung der Streitkräfte von 370.000 Soldaten auf 335.000 Soldaten, die natürlich geringere Betriebsausgaben verursachen und im infrastrukturellen Bereich Standortschließungen ermöglichen. Einsparungen im Betrieb konnten so zumindest teilweise in investive Ausgaben umgeschichtet werden.

Diese Strategie wurde auch in den folgenden Jahren fortgesetzt. Stufenweise wurde der Umfang der Streitkräfte zunächst auf ca. 280.000 und dann auf etwa 250.000 Soldaten verringert. Für eine europäische Mittelmacht wie Deutschland ist dies eher eine geringe Umfangsstärke. Aus Effizienz- und Rationalisierungsgründen wurde vor allem der Wehrpflichtigenanteil verringert. Zusätzlich wurde eine Reihe von älteren Waffensystemen mit hohen Betriebskosten vorzeitig ausgesondert.

Die zweite Strategie bestand in der Bildung von Streitkräftekategorien, die sich im Einsatzauftrag und damit auch in dem Bedarf an investiven Finanzmitteln unterscheiden. Auch diese Strategie wurde fortgeführt. So wird heute in der

Bundeswehr – quer durch die klassischen Teilstreitkräfte – zwischen Eingreifkräften, Stabilisierungskräften und Unterstützungskräften unterschieden. Verbunden wurde diese Strategie mit einer einsatzorientierten Straffung der Führungsorganisation und der Zusammenfassung von unterstützenden Verbänden zu einem neuen Organisationsbereich, der sog. Streitkräftebasis. Von ihrem Umfang her ist diese Basis mit etwa 50.000 Soldaten größer als die Luftwaffe oder die Marine.

Konzeptionell handelt es sich hier um eine Strategie der internen Zentralisierung von unterstützenden Service- und Dienstleistungen.

Zum Bereich der organisatorischen Rationalisierung gehört dann auch eine stärkere Modularisierung, um Auslandskontingente lagegerecht, flexibel und ohne organisatorische Brüche einsetzen zu können.

Bei der dritten Strategie handelt es sich um eine sehr breit angelegte Rationalisierungsstrategie, die im Grundsatz sämtliche Verbände und Dienststellen erfasst.

Diese Strategie trägt die Bezeichnung „Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung/Kosten- Leistungsverantwortung“ - als Kürzel dann „AR/KLV“.

Auf diese Strategie möchte ich etwas näher eingehen.

Im Wesentlichen handelt es sich um eine Umschichtungsstrategie, bei der die Streitkräfte selbst eine aktive Rolle übernehmen, indem sie durch Einsparungen im Betrieb Finanzmittel für Investitionen selbst erwirtschaften. Voraussetzung dafür war die politische Zusage, dass der Verteidigungshaushalt als Ganzes – wenn er schon nicht deutlich erhöht werden kann – auf einer verstetigten und real etwa gleich bleibender Höhe verbleibt.

Zu den Grundsätzen dieser Strategie gehört entsprechend auch der Grundsatz, dass Sparen sich lohnen muss und zwar für die Streitkräfte als Ganzes, aber auch für die einzelnen Bereiche und Dienststellen selbst.

Die Strategie setzt sich aus mehreren Teilstrategien, aus mehreren großen Bausteinen zusammen.

Der erste Baustein ist die sog. Kosten- Leistungsverantwortung.

Leitender Gedanke ist hier, die Verantwortungen für Kosten und Leistungen zu dezentralisieren, diese soweit wie möglich in eine Hand zu geben und hier mit Zielvereinbarungen und Budgets zu arbeiten.

Eine solche Teilstrategie erfordert nun einige Voraussetzungen.

Dazu gehört zunächst einmal – ich erwähnte das bereits –, dass eine Transparenz der Kosten- Leistungsbeziehungen hergestellt wird. Die Bundeswehr hat dazu ein umfassendes rechnergestütztes Kosten-Leistungsrechnungssystem entwickelt („KOLIBRI“), das diese Transparenz herstellt.

In einer jährlich aktualisierten und veröffentlichten Kostenrichtlinie wird detailliert ausgewiesen, was z. B. ein Leutnant je Arbeitsstunde, ein Kampfpanzer je Kettenkilometer, ein Kampfflugzeug je Flugstunde oder eine Fregatte je Seebetriebsstunde kostet.

Damit sind dann dienststellenbezogene Vergleiche nach Kostenarten und Kostenstellen möglich, die über Kostenträgerrechnungen in Relation zu den Leistungen gebracht werden können.

Zusammen mit Sonderrechnungen – wie etwa Investitionsrechnungen – lassen sich so Rationalisierungspotentiale identifizieren.

Eine zweite Voraussetzung dieser Teilstrategie ist, dass der militärische Führer oder der Dienststellenleiter genügend Freiräume in der Ressourcensteuerung auch bei den Finanzmitteln hat.

Idealtypisch wäre es, wenn diesem ein Globalhaushalt zugewiesen wird, den er nutzen kann, aber den er dann natürlich auch zu verantworten hat. Ist dies nicht möglich, dann sollte zumindest eine Flexibilisierung des Haushalts so geschaffen werden, dass möglichst viele Titel wechselseitig deckungsfähig sind und nicht ausgegebenes Geld in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden kann.

In ähnlicher Weise erfordert diese Teilstrategie eine hinreichende Flexibilisierung des Dienstrechts.

Eine dritte Voraussetzung ist die bereits erwähnte notwendige betriebswirtschaftliche Basiskompetenz bei den verantwortlichen Vorgesetzten. Fehlt diese, kommt es leicht zu einer großen, häufig auch ablehnenden Distanz gegenüber allen betriebswirtschaftlichen Denk- und Handlungskategorien oder auch umgekehrt zu einer übergroßen Zahlengläubigkeit, bei der übersehen wird, dass Kosten- Leistungsrechnungen stets besonders wichtige Hilfsmittel bei Problemlösungen sind, aber nicht die Problemlösung selbst darstellen.

Ein weiterer wesentlicher Baustein dieser AR/-KLV- Gesamtstrategie ist das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm (KVP), mit dem das Kreativitätspotential aller Mitarbeiter kontinuierlich aktiviert und genutzt werden soll.

Auch hier sind einige Voraussetzungen erforderlich.

Dazu gehört zunächst, dass dies innerhalb der Dienststelle organisiert werden muss. In den Dienststellen der Bundeswehr gibt es entsprechend einen KVP-Beauftragten.

Wesentlich für den Erfolg dieser Teilstrategie ist dann allerdings vor allem das persönliche Engagement des Dienststellenleiters und ein angemessenes Anreiz- und Belohnungssystem.

Den dritten Baustein bildet das sog. Market Testing insbesondere für Instandsetzungsleistungen. Leitender Gedanke ist hier, dass solche Leistungen nicht „quasi-automatisch“ an die eigenen Instandsetzungseinrichtungen vergeben werden, sondern diese sich in einem marktlichen Wettbewerb externen Konkurrenten stellen müssen. Den Auftrag erhält derjenige, der das bessere Angebot macht.

Ein vierter Baustein trägt die Bezeichnung „Interne Optimierung“. Er umfasst alle Maßnahmen einer Dienststelle, die zu Kostensenkungen führen. Hier fließt ein großer Teil der angesprochenen Teilstrategien ein.

Im Zusammenhang mit dieser breit angelegten Rationalisierungsstrategie wurde dann auch das Controlling als ein übergreifendes und koordinierendes Steuerungssystem entwickelt. Es wurden Stellen für Controller eingerichtet, die den Dienststellenleiter bei der Steuerung der Ressourcen beraten und regelmäßig Controllingberichte mit entsprechenden Empfehlungen vorlegen.

Grob lassen sich hier zwei Phasen unterscheiden.

In der ersten Phase lag der Schwerpunkt bei dienststellenbezogenen Kosten-Leistungsanalysen.

In der zweiten Phase wurde dies auf den höheren Führungsebenen modifiziert und der Ansatz in Richtung des Konzepts der sog. Balanced Scorecard BSC verändert. Auf den höheren Führungsebenen bildet dieses Konzept heute den Kern des Controlling in den Streitkräften.

Kurz etwas zu diesem Konzept: das BSC-Konzept arbeitet auf der Grundlage eines Leitbildes mit messbar gemachten Zielen, die auf vier sog. Dimensionen angeordnet sind.

Die vier Dimensionen sind in einer gewissen Analogie zum Grundmodell (**Anlage 2**).

- Ressourcen
- Prozesse
- Fähigkeiten und
- Leistungen

Wie es die Bezeichnung „balanced“ sagt, kommt es darauf an, die messbar gemachten Ziele in einem ganzheitlichen, ausgewogenen Gesamtzusammenhang festzulegen. Aus den Zielen, die dem Vorgesetzten von seinem Stab vorgeschlagen werden, wählt dieser eine begrenzte Anzahl aus und priorisiert

sie zugleich. Zu den wesentlichen Aufgaben des Controllers gehört es, mit seiner professionellen Kompetenz Rationalisierungspotentiale zu identifizieren und vorzuschlagen, die Ziele messbar zu machen und zu ordnen und die folgenden Planungs- und Umsetzungsprozesse ganzheitlich zu koordinieren.

Das vertikale Controlling ist bei diesem Konzept so angelegt, dass die nachgeordneten Führungsebenen und Verbände wesentliche Ziele als Vorgabe übernehmen, aber genügend Freiräume erhalten, um eigenständig verbandsspezifische Leitbilder und Ziele zu bestimmen.

Richtig angewandt, handelt es sich bei der Balanced Scorecard um ein recht robustes und flexibel einsetzbares Instrument, das es im Übrigen auch erlaubt, die Dimensionen zu verändern – etwa indem nur die Dimensionen Potentiale, Prozesse und Ergebnisse zugrunde gelegt werden oder die Ausgestaltung nach den Prinzipien des Qualitätsmanagements erfolgt.

Soviel zu dieser breit angelegten Rationalisierungsstrategie „Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung/Kosten- Leistungsverantwortung“.

Ich komme nun zu einigen neueren Rationalisierungsstrategien, die in der Bundeswehr in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben.

Die Stichworte für diese Rationalisierungsstrategien sind Prozessorientierung, Outsourcing und Public Private Partnership PPP.

Bei der Prozessorientierung handelt es sich um eine Veränderung in der Betrachtungsweise von Streitkräftesystemen.

In der klassischen Organisationslehre stand die Aufbauorganisation im Vordergrund, die über die Aufgabenanalyse entwickelt und dann mit der Ablauforganisation verbunden wurde.

Die Prozessorientierung wählt eine andere Betrachtungsweise. Der Fokus richtet sich hier auf die Prozesse, die zur Erstellung einer Leistung erforderlich sind. Rationalisierung bedeutet von daher vor allem Optimierung der Prozesse, nach der sich dann auch die Aufbauorganisation zu richten hat.

Bei der Flugzeugführerausbildung z. B. ist die leitende Frage, was der gesamte Prozess kostet, was die Teilprozesse kosten und welchen Wert diese Teilprozesse für die Ausbildung schaffen. Zu identifizieren sind die Kostentreiber und die Werttreiber.

Dazu gehört dann auch stets die Frage, ob es nicht wirtschaftlicher ist, ganze Prozesse, Teilprozesse oder Aufgaben, die zum Gesamtprozess gehören, auf Externe zu verlagern und diese Privaten zu übertragen.

In Streitkräften kommt hier insgesamt der nicht kampfnaher Bereich von Service- und Dienstleistungen in Betracht und das geht von der Verpflegung über das Liegenschaftsmanagement bis hin zum Betreiben von Ausbildungseinrichtungen wie etwa Simulations- und Gefechtsübungszentren. Etwa 40 % des Verteidigungshaushaltes werden für solche Service- und Dienstleistungen aufgewendet.

Das Grundkonzept ist [also], dass sich die Streitkräfte auf ihre Kernprozesse konzentrieren – also auf Prozesse, die nur von ihnen selbst durchgeführt werden können. Bei den nicht kampfnahen Prozessen und Aufgaben können dann eigene kostenträchtige Kapazitäten durch die Nutzung externer Ressourcen abgebaut werden – es ist also das, was als „Outsourcing“ (Outside resources using) bezeichnet wird.

Zu den wichtigsten Formen eines solchen Outsourcing gehören langfristig angelegte strategische Partnerschaften zwischen den Streitkräften als Teil des öffentlichen Sektors einerseits und Privaten andererseits – die sog. Public Private Partnership PPP.

Für solche Partnerschaften kommen i. w. zwei Modelle in Betracht, die beide gegenwärtig auch von der Bundeswehr genutzt werden.

Das eine Modell ist das sog. Betreibermodell, bei dem ein privater Betreiber gegen ein jährlich zu zahlendes Betreiberentgelt bestimmte Aufgabenbereiche übernimmt. So wird etwa das große und moderne Gefechtsübungszentrum des Heeres von einem Privaten betrieben.

Das andere Modell ist das sog. Kooperationsmodell, das auch als Industriemodell bezeichnet wird. Bei diesem Modell wird eine gemeinsame Unternehmung - eine sog. gemischtwirtschaftliche Unternehmung - gegründet, meist in Form einer GmbH. Die Bundeswehr hat dieses Modell z. B. bei der Bundeswehr-Fuhrpark-Servie GmbH und bei der LH-Bundeswehr-Bekleidungs-gesellschaft m.b.H realisiert, wobei eine gesonderte G.m.b.H – die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb m.b.H. kurz g.e.b.b. genannt – die Aufgaben einer Holdinggesellschaft übernimmt.

Beide Modelle stehen in Konkurrenz zu dem intern optimierten Eigenmodell, was auch bedeutet, dass hier stets eine sorgfältige Einzelfallprüfung notwendig ist.

Ohne nun auf die speziellen Vor- und Nachteile dieser beiden Modelle einzugehen, möchte ich doch einen wesentlichen Punkt herausheben – und das ist die mögliche Vorfinanzierung von Investitionen durch den Privaten. Damit lassen sich dann Rationalisierungspotentiale erschließen, die sonst – wegen der fehlenden eigenen Finanzmittel – nicht ausgeschöpft werden können.

Neben der Nutzung des professionellen Know-How des Privaten ist es vor allem dieser Finanzierungs- und Rationalisierungsaspekt, der PPP's für Organisationen des öffentlichen Sektors – und hierzu zählen vor allem auch die Kommunen – attraktiv macht.

Anmerken möchte ich hier auch, dass die Option von Outsourcing und Public-Private-Partnership mittelbar zu nicht unerheblichen Rationalisierungswirkungen führt, da mit dieser Perspektive ein starker Druck auf interne Optimierungen entsteht, die ohne diesen Druck nur zögerlich oder gar nicht in Angriff genommen worden wären. Bekanntermaßen sind langjährig gewachsene Verwaltungsstrukturen, die nicht dem Wettbewerb ausgesetzt werden, recht robust.

Zu den weiteren Rationalisierungsstrategien gehören neben – und oft auch im Zusammenhang mit den strategischen Partnerschaften – Leasing, Miete und Pacht von Investitionsgütern.

Diese Optionen ist immer dann prüfenswert, wenn die Nutzung dieser Güter zeitlich begrenzt ist. Man vermeidet so das Risiko leerer, nicht genutzter Kapazitäten. Unter Ausgaben- und Kostenaspekten können so fixe Kosten in variable Kosten umgewandelt werden, was generell ein wichtiges Ziel im strategischen Kosten- und Ausgabenmanagement darstellt.

Intensiven Gebrauch von dieser Strategie machen in größerem Rahmen die USA bei dem Einsatz ihrer Streitkräfte. Bei vielen Einsätzen werden große Aufgabengebiete im Bereich der Service- und Dienstleistungen an Private übertragen.

Zu Rationalisierungsstrategien in Bündnissen:

Wenn Streitkräfte – wie die Bundeswehr – eng und dauerhaft in Bündnisse eingebunden sind, dann eröffnen sich eine Reihe weiterer Rationalisierungsstrategien.

Die wichtigsten sind hier

- gemeinsame Technologie- und Beschaffungsprogramme (Beispiel Eurofighter),
- Standardisierungen (z. B. Standardisierungsabkommen)
- Pool-Bildungen (wie bei den AWACS-Flugzeugen)
- begrenzte Arbeitsteilungen (z. B. bei den Aufklärungsschwerpunkten)
- gemeinsame Ausbildungsprogramme und
- die Zentralisierung organisatorischer Strukturen (wie etwa bei den Führungszentren oder den multinationalen Korps)

Wie die Beispiele zeigen, werden all diese Strategien auch von der Bundeswehr genutzt. In der Perspektive zusammenwachsender europäischer Streitkräfte könnten diese Strategien allerdings noch deutlich intensiviert werden.

Im nationalen öffentlichen Sektor bieten sich vergleichbare Strategien in der Zusammenarbeit von Organisationen und Behörden an.

Ich möchte damit die Übersicht über Rationalisierungsstrategien in Streitkräften abschließen und komme – nach einem kurzen Rückblick – zu einigen Erfahrungen und persönlichen Bewertungen.

Überblickt man die Geschichte der Bundeswehr als Ganzes, dann geriet die Bundeswehr in den 90er Jahren unter einen starken Rationalisierungsdruck. Auf breiter Front zog ein starkes betriebswirtschaftlich geprägtes Denken und Handeln in die Bundeswehr ein und führte zu einer Reihe von überwiegend neuen Rationalisierungsstrategien.

Im Ergebnis bewerte ich die Wirkung dieser Strategien positiv. Zum Ausdruck kommt dies auch darin, dass die investiven Ausgaben sowohl relativ als Anteil am Verteidigungshaushalt als auch absolut in realen Größen gesteigert werden konnten. Der zu befürchtende „Marsch in eine hohle Armee“ konnte gestoppt und der Trend umgekehrt werden.

Bei der Umsetzung der Strategien wurden jedoch auch eine Reihe von Schwächen und Mängeln deutlich, die weniger im konzeptionellen Grundsatz lagen, sondern eher bei den erforderlichen Voraussetzungen und in Teilbereichen.

So erfolgt etwa die Flexibilisierung des Haushalts nur unzureichend. Der Grundsatz „Sparen muss sich lohnen“ wurde auf der Dienststellenebene nicht angemessen umgesetzt und ähnliches gilt auch für das Ziel, die Verantwortung für Kosten und Leistungen zu dezentralisieren und in eine Hand zu geben.

Vieles war – und dies ist vielleicht eine deutsche Eigenart – etwas zu perfektionistisch bürokratisch angelegt. Die ohnehin hohe Regelungsdichte in der Bundeswehr nahm eher zu.

Häufig waren die Strategien zu instrumental angesetzt und innerhalb der Instrumente – etwa im Kosten- Leistungsrechnungssystem – wurde vernachlässigt, dass solche Systeme strikt führungs- und entscheidungsbezogen anzulegen sind. Sie müssen dem Führer rasch die notwendigen und problemspezifischen aufgearbeiteten Informationen liefern und entsprechend truppenrobust sein.

Vernachlässigt wurde auch die erforderliche Vermittlung einer betriebswirtschaftlichen Basiskompetenz – etwa bei den Begriffsinhalten der Wirtschaftlichkeit, dem Unterschied zwischen Ausgaben und Kosten oder den Grundprinzipien einer Kosten- Leistungsrechnung.

Hinzu kommt die grundgesetzliche Vorgabe des Art. 87 GG, die den gesamten Bereich der Bedarfsdeckung einschließlich des Haushalteswesens dem zivilen Bereich der Bundeswehr zuordnet. Der plakativen Forderung, dass der militärische Führer zukünftig unternehmerisch handeln soll, sind auch von daher in der Bundeswehr deutliche Grenzen gesetzt.

3. Change Management

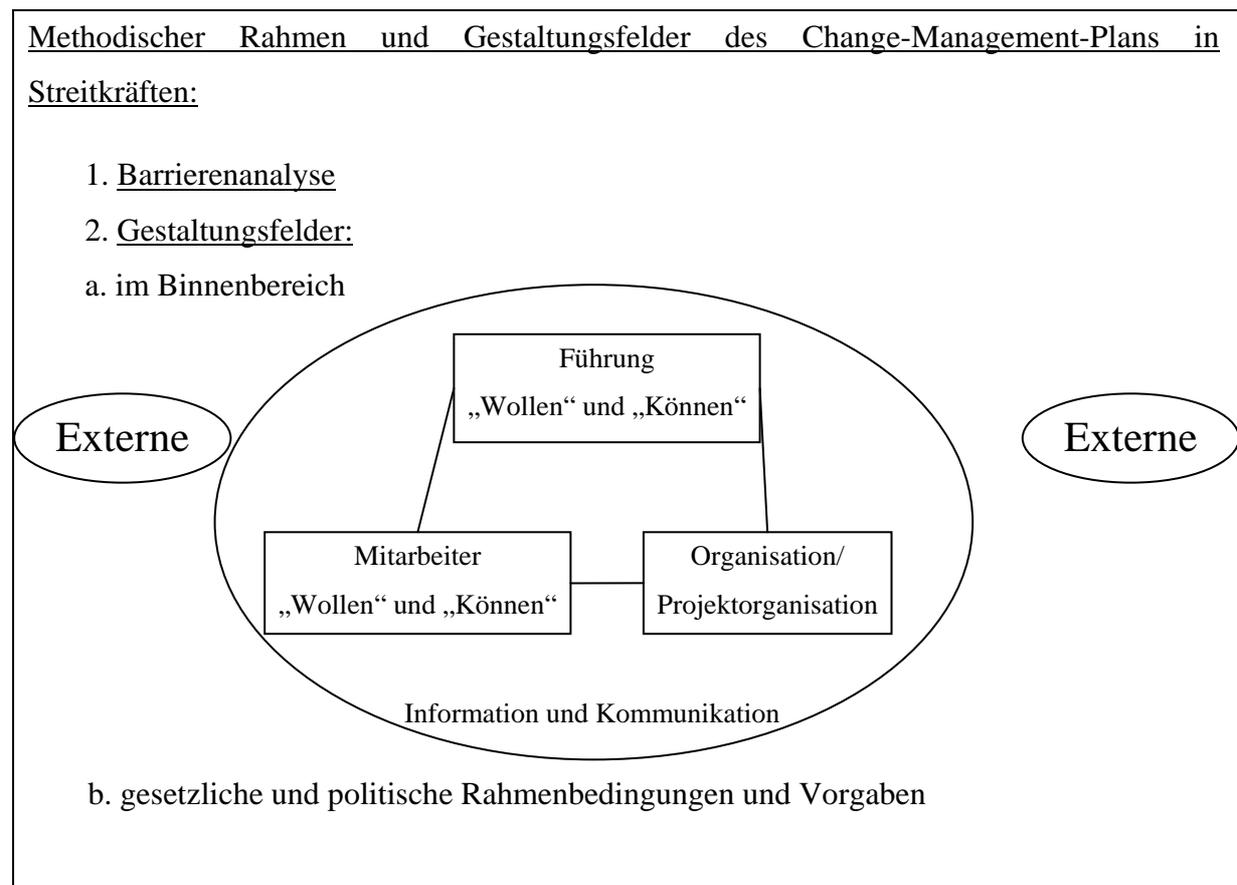
Fasst man die wesentlichen Schwächen zusammen, so mangelte es aus meiner Sicht insgesamt an einem professionellen Change Management, das bei großen Veränderungen in Organisationen erforderlich ist. Große Veränderungen in komplexen Organisationen stoßen stets auf hohe Barrieren, die vor allem im mentalen Bereich liegen.

Natürlich kann in streng hierarchisch geordneten Organisationen wie Streitkräften versucht werden, große Veränderungen mit „Befehl und Gehorsam“ durchzusetzen und dies hat gewiss auch seine Vorteile. Andererseits bringt dies nicht allzu viel, wenn die Führungskräfte auf den verschiedenen Ebenen nicht selbst von der Notwendigkeit dieser Veränderungen überzeugt sind. Hierarchien können dann auch negativ wirken. Vieles verbleibt im

Formalen und Administrativen, ohne dass die eigentliche Substanz der Veränderung zur Entfaltung und Wirkung kommt.

Ich möchte daher zum Schluss meiner Ausführungen einige Bereiche ansprechen, die bei einem großen Change – und eben auch bei neuen Rationalisierungsstrategien – zu gestalten sind.

Eine Übersicht über den methodischen Rahmen und die Gestaltungsfelder vermittelt die Darstellung.



Begonnen werden muss grundsätzlich mit einer Analyse der Barrieren, um den sog. „level of resistance“ zu identifizieren.

Verständlicherweise sind die Schwerpunkte des Change-Management-Konzepts dort anzusetzen, wo dieses Level hoch ist. Wird dieses Level nicht identifiziert oder unterschätzt, kann der gesamte Change leicht zu einem Misserfolg werden.

Zu berücksichtigen ist dabei stets auch, dass Angehörige der Organisation bei befürchteten negativen subjektiven Konsequenzen externe Gruppen – wie etwa Parteien, Gewerkschaften und Medien – aktivieren, so dass die Barrieren zu

hoch werden. Ist das der Fall, muss die Strategie inhaltlich und zeitlich verändert werden.

Nach der Lage- und Barrierenanalyse sind Maßnahmenpakete zu entwickeln und umzusetzen.

Der Darstellung folgend sind dies Maßnahmenpakete, die sich im Binnenbereich jeweils auf das „Wollen“ und „Können“ im Bereich der Führung und in gleicher Weise auf „Wollen“ und „Können“ der betroffenen Mitarbeiter richten. Hinzu kommt dann das Maßnahmenpaket zur Organisation des Change. Zu prüfen ist stets auch, ob die Rationalisierungsstrategie eine andere Gestaltung der gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen und Vorgaben erfordert – etwa im Haushaltsrecht oder Wettbewerbsrecht. Es sind also grob sechs Maßnahmenpakete, die zu verknüpfen und mit einer Informations- und Kommunikationsstrategie zu verbinden sind.

Ich will einige Aspekte aus diesen Maßnahmenpaketen im Binnenbereich herausgreifen.

Besonders wichtig ist zunächst, dass auf der obersten Führungsebene ein starker Reformwille aufgebaut wird.

Zweckmäßig ist es dabei, ein sog. Promotorengespann zu bilden, das aus dem „Machtpromoter“ und dem „Fachpromoter“ besteht. Wie es die Bezeichnungen schon sagen, ist es die Aufgabe des Machtpromoters, die Reform – also den Change – aufgrund seiner Positionsmacht auch gegen den unvermeidlichen Widerstand durchzusetzen. Er ist gewissermaßen der „Treiber“ der Reform.

Damit das alles nun fachlich nicht in die falsche Richtung läuft, ist ihm ständig und unmittelbar ein fachlicher Experte – der „Fachpromoter“ – zugeordnet. Dieser Fachpromoter ist sorgfältig auszuwählen. Oft ist es ratsam, hier eine Persönlichkeit zu wählen, die nicht in den bisherigen Strukturen groß geworden ist und diese mitgestaltet hat.

In ähnlicher Weise sind Promotorengespanne auf den nachgeordneten Führungsebenen zu bilden, so dass eine Führungskaskade entsteht.

Bei den Mitarbeitern hängt das „Wollen“ verständlicherweise stark davon ab, wie diese ihre berufliche Zukunft infolge der Rationalisierung sehen, was natürlich auch für die Führungskräfte gilt.

Wesentlich sind daher gut ausgearbeitete Personalentwicklungspläne und eine insgesamt bereits vor Beginn der Rationalisierung erarbeitete Informations- und Kommunikationsstrategie.

Wichtiger Teil des Personalentwicklungsplans sind Aus- und Weiterbildung, um das Können zu vermitteln, das für die Umsetzung der Rationalisierungsstrategie in den einzelnen Bereichen und an den Arbeitsplätzen erforderlich ist.

Jede große Veränderung muss organisiert werden und da es sich bei solchen Veränderungen um eine zeitlich begrenzte Phase handelt, bietet sich hier die Projektorganisation und ein Management an, das den Grundsätzen des Projektmanagements folgt.

Notwendig sind ein zentrales Steuerungselement auf der obersten Führungsebene und in den nachgeordneten Bereichen Steuerköpfe, die engen Kontakt zu der bereits erwähnten Führungskaskade halten. Grundlage sind Arbeits-, Zeit- und Finanzpläne, die mit Meilensteinen arbeiten, aber grundsätzlich eine eingebaute Flexibilität enthalten sollten.

Jede breit angelegte Rationalisierungsstrategie erfordert in diesem Verständnis ein ganzheitliches und dann auch konsequent verwirklichtes Change-Management-Konzept und daran mangelte es – neben gewissen Mängeln im Bereich der Instrumente – bei den neuen Rationalisierungsstrategien der Bundeswehr.

Es wäre allerdings ein falscher Eindruck, wenn Sie daraus den Schluss ziehen, dass diese Strategien keine positiven Wirkungen entfaltetten. Vieles ist gelungen, aber vieles bleibt auch noch zu tun.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

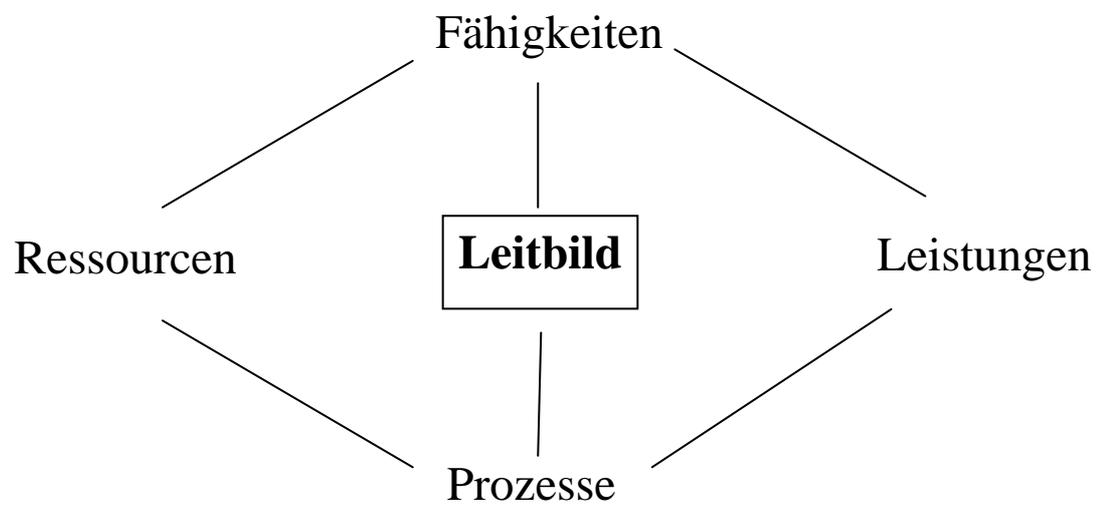
Fähigkeitskategorien der Bundeswehr

	Personelle Fähigkeiten	Materielle Fähigkeiten	Infrastrukturelle Fähigkeiten	Strukturelle Fähigkeiten ₁₎
Führungsfähigkeit				
Nachrichtengewinnung und Aufklärung				
Mobilität				
Wirksamkeit im Einsatz				
Unterstützung und Druchhaltefähigkeit				
Überlebensfähigkeit und Schutz				

1) Raum-zeitliche Verfügbarkeit

Anlage 2

Das Balanced-Scorecard-Konzept der Bundeswehr:



Anlage 3

Gliederung/angesprochene Punkte

1. Begriff der Rationalisierungsstrategie und Voraussetzungen für Rationalisierungen

Begriff der Rationalisierungsstrategie – System- und prozessorientiertes Grundmodell – Messbarkeit und betriebliches Rechnungswesen – Fähigkeitskategorien und Leistungen als Output-Größen – Zielvereinbarrungen – Betriebswirtschaftliche Basiskompetenz

2. Rationalisierungs- und Kostensenkungsstrategien in Streitkräften am Beispiel der Bundeswehr

a. „Klassische“ Strategien

STAN-Begründungen und regelmäßige Überprüfungen – Normierungen, Standardisierungen und Reduzierung der Typenvielfalt – bei Beschaffung: KNU, marktlicher Wettbewerb, Wachstumspotentiale und Modulkonzepte – Rolle Parlament und BRH

b. Kostensenkungs- und Rationalisierungsstrategien der Bundeswehr in den 90er Jahren

Temporäre Notbehelfe: Titelbezogene Kürzungsvorhaben, weniger Einberufungen und „Schieben, Strecken, Streichen“ – Verkleinerung der Streitkräfte – Bildung von Streitkräftekategorien – Straffung Führungsorganisation – Zentralisierung unterstützender Service- und Dienstleistungen – Modularisierung

Als breit angelegte Rationalisierungs- und Umschichtungsstrategie: „Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung/Kosten-Leistungsverantwortung AR/KLV“ mit Dezentralisierung der Verantwortung für Kosten und Leistungen,

Kontinuierlichem Verbesserungsprogramm KVP, Market Testing, Interne Optimierung und Controlling/Balanced Scorecard

c. Neuere Strategien

Prozessoptimierung – Konzentration auf Kernprozesse – Übertragung von Aufgaben an Private: Outsourcing und Public Private Partnership – Leasing, Miete, Pacht – variable statt fixe Kosten – Intensivierung Rationalisierung im Bündnis – Erfahrungen und Bewertungen

3. Change Management

Methodischer Rahmen und Gestaltungsfelder – Barriereanalyse – „Maßnahmenpakete“