

Gregor Richter (Hrsg.)

Neuausrichtung der Bundeswehr

Beiträge zur professionellen Führung und Steuerung

SCHRIFTENREIHE DES SOZIALWISSENSCHAFTLICHEN INSTITUTS DER BUNDESWEHR



Springer VS

**Schriftenreihe
des Sozialwissenschaftlichen Instituts
der Bundeswehr**

Band 12

Gregor Richter (Hrsg.)

Neuausrichtung der Bundeswehr

Beiträge zur professionellen Führung
und Steuerung



Springer VS

Herausgeber
Gregor Richter

Springer VS

ISBN 978-3-531-18227-8

DOI 10.1007/978-3-531-94331-2

ISBN 978-3-531-94331-2 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandentwurf: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefrei und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE.

Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Inhaltsverzeichnis

Ernst-Christoph Meier

Vorwort	9
---------------	---

I Überblick und Einführung

Gregor Richter

Einführung in die Thematik und Übersicht über die Beiträge	13
--	----

Ulf Papenfuß & Christina Schaefer

Verwaltungsmodernisierung und New Public Management – Perspektiven für Ausbildung und Forschung	27
--	----

II Angewandte Steuerungsinstrumente für die Bundeswehr – Erfahrungen und Konzepte

Arne Steuer

Rechtliche und haushalterische Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln in der Bundeswehr	49
--	----

Harro Wist

Controlling 1.0 – Erfahrungen aus 10 Jahren Leitungscontrolling im Bundesministerium der Verteidigung	65
--	----

Carsten Rüdiger & Peter Brüning

Steuerungssysteme und Controlling – Lessons Learned aus Projekten im Verteidigungsressort	83
--	----

Eva-Maria Kern

Ziel- und Prozessorientierung in der Streitkräftebasis – Erfahrungen mit einem Instrument der innerbetrieblichen Steuerung	99
---	----

Wolfgang Gäbelein

Überlegungen zur Bundeswehrplanung – Abgeleitet aus Erfahrungen mit der Planungskontrolle für den Generalinspekteur der Bundeswehr	117
--	-----

<i>Gerd Portugall & Rüdiger Fiebig</i> Das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm (KVP) – Eine Zwischenbilanz aus organisationswissenschaftlicher Sicht	133
--	-----

<i>Gabriela Schelleis</i> Bürokratieabbau – Anwendung und Erfahrungen im Verteidigungsressort	153
---	-----

III Modernisierung durch „Interne Optimierung“ und Kooperation mit der Wirtschaft

<i>Ansgar Rieks</i> Modernisierung in der Bundeswehr – Formen, Felder, Ausblick	167
--	-----

<i>Dietmar Theis</i> Modernisierung in der Bundeswehr – Der Beitrag von HERKULES und SASPF	183
--	-----

<i>Thomas Krampe</i> Modernisierung der Informationstechnologie der Bundeswehr – Evaluation der Nutzerzufriedenheit im Projekt HERKULES	197
---	-----

<i>Wolfgang Bernath</i> Beteiligungscontrolling im Bundesministerium der Verteidigung	221
--	-----

<i>Martin Rüttler</i> Inhouse-Beratung und ihr Beitrag zur Neuausrichtung der Bundeswehr	233
--	-----

IV Weiterentwicklungen von Führungs- und Steuerungsinstrumenten und Gestaltung von Veränderungsprozessen

<i>Martin Elbe & Klaus Günter Lange</i> Ansätze des Change Managements zur Neuausrichtung der Bundeswehr	243
--	-----

<i>Wenzel Matiaske</i>	
Nutzen und Grenzen einer ergebnisorientierten Steuerung mit Zielen und Anreizen	261
<i>Stefan Müller</i>	
Steuerungsorientierte Ausgestaltung einer Kosten- und Leistungsrechnung	277
Autorenverzeichnis	289

Vorwort

Ernst-Christoph Meier

Das Jahr 2012 markiert den Beginn einer mehrjährigen Phase der Umsetzung der strukturellen Kernentscheidungen zur Neuausrichtung der Bundeswehr. Das Gesicht der Bundeswehr wird sich – erneut – grundlegend wandeln. Die sich aus sicherheitspolitischen und haushalterischen Notwendigkeiten ergebende politische Chance zu einer weitreichenden Organisations- und Strukturereform von Streitkräften und Verwaltung soll genutzt werden, indem der zwar leistungsfähige, aber gleichzeitig seine Leistungsgrenzen immer wieder überschreitende und zudem permanent zu gering alimentierte Patient Bundeswehr an Haupt und Gliedern operiert wird, um ihn für künftige Aufgaben fit und belastbar zu machen.

Der nun vorliegende Band 12 der Schriftenreihe des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr („SOWI“) im VS Verlag für Sozialwissenschaften trägt von Titel und Inhalt her der Tatsache Rechnung, dass die Neuausrichtung der Bundeswehr innovativer Antworten auf die organisatorischen und ökonomischen Herausforderungen bedarf, die über schlichte Kürzungen und Einsparungen hinausgehen. Diese Antworten zielen auf die Art und Weise, wie die Gesamtorganisation Bundeswehr, bestehend aus Streitkräften und ihrer Verwaltung, Entscheidungen herbeiführt, diese umsetzt und dabei den unabdingbar gewordenen organisationalen Wandel bestmöglich bewältigt. Es geht in anderen Worten darum, die Optimierung der vielfältigen, für eine Organisation wie die Bundeswehr verfügbaren bzw. denkbaren Führungs- und Steuerungsinstrumente als Kerndimension und Voraussetzung einer erfolgversprechenden Neuausrichtung zu akzeptieren und diese entsprechend weiter voranzutreiben.

Vor dem Hintergrund dieses Verständnisses möchte diese Publikation einen wissenschaftlichen Beitrag zur professionellen Führung und Steuerung in der Bundeswehr leisten. Eine Vielzahl renommierter Autoren aus Wissenschaft, politischer Praxis und Wirtschaft legen eine kritische Bestandsaufnahme und Bilanz des bisher in der Bundeswehr Erreichten und eine Einschätzung der Weiterentwicklung dieser Führungs- und Steuerungsinstrumente in der Perspektive der laufenden Neuausrichtung vor. Ihnen allen gilt ein herzlicher Dank für die Bereitschaft, mit hervorragenden Beiträgen das Gelingen dieses Werkes zu ermöglichen. Dabei sei es mir erlaubt, Herrn Ministerialdirigent Harro Wist, den Leiter des Stabes Leitungscontrolling im Bundesministerium der Verteidigung, hervorzuheben, auf dessen Initiative dieses Buchprojekt in der wissenschaftlichen Verantwortung des SOWI aus der Taufe gehoben wurde.

Für das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr steht dieses Buch in der Kontinuität einer mittlerweile über fast zehn Jahre reichenden wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Forschungsfeld der „Ökonomischen Modernisierung der Bundeswehr“. Deshalb gilt mein besonderer Dank an dieser Stelle dem Herausgeber, Dr. Gregor Richter, der als Leiter dieses Forschungsbereichs bereits für die 2007 erschienene SOWI-Publikation „Die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven“ verantwortlich zeigte. Unterstützt wurde er von einem engagierten SOWI-Team, bestehend aus Karin Schäfer, Cordula Röper und Edgar Naumann, dem Lektor des Instituts. Auch ihnen gilt mein ausdrücklicher Dank.

Die Neuausrichtung der Bundeswehr ist ein überaus komplexer Prozess, dessen Ziele, Merkmale und Auswirkungen nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch von den Angehörigen der Bundeswehr nicht immer leicht zu verstehen sind. Dieses Buch möchte eine gleichermaßen relevante wie leider auch wenig transparente Dimension des Wandels, die Optimierung der Führungs- und Steuerungssysteme, verdeutlichen und gleichzeitig zur kritischen Reflektion einladen.

In diesem Sinne wünsche ich dieser Publikation viele interessierte Leser. Die Bundeswehr der Zukunft bedarf des kritischen Diskurses.

Dr. Ernst-Christoph Meier
Direktor und Professor
des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr

Strausberg, im Oktober 2011

I Überblick und Einführung

Einführung in die Thematik und Übersicht über die Beiträge

Gregor Richter

„Neuausrichtung der Bundeswehr“ – mit seinem Titel greift das vorliegende Buch dasjenige Leitkonzept auf, mit dem die Bundeswehr ihren 2011 eingeleiteten umfassenden Veränderungsprozess bezeichnet. Die Neuausrichtung ist eng mit der im Juli desselben Jahres ausgesetzten Wehrpflicht, der bevorstehenden Reduzierung des Umfangs der Streitkräfte und nicht zuletzt mit dem Regierungsvorhaben zur Konsolidierung des Bundeshaushalts, das auch den Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) nicht ausspart, verbunden. Die Zielvorgaben für die Neuausrichtung leiten sich zudem aus den im Mai 2011 von Bundesminister Thomas de Maizière erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) ab. Die Neuausrichtung ist – auf eine kurze Formel gebracht – die organisatorische Antwort auf den in den VPR definierten aktuellen und zukünftig erwartbaren sicherheits- und verteidigungspolitischen Aufgabenkatalog der Bundeswehr:

- „Landesverteidigung als Bündnisverteidigung im Rahmen der Nordatlantischen Allianz;
- internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung – einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus;
- Beteiligung an militärischen Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU;
- Beiträge zum Heimatschutz, d. h. Verteidigungsaufgaben auf deutschem Hoheitsgebiet sowie Amtshilfe in Fällen von Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen, zum Schutz kritischer Infrastruktur und bei innerem Notstand;
- Rettung und Evakuierung sowie Geiselbefreiung im Ausland;
- Partnerschaft und Kooperation als Teil einer multinationalen Integration und globalen Sicherheitszusammenarbeit im Verständnis moderner Verteidigungsdiplomatie;
- humanitäre Hilfe im Ausland.“ (BMVg 2011: 11)

Die ökonomische Herausforderung für die deutschen Streitkräfte und ihre zivile Verwaltung, die ebenfalls in den VPR formuliert ist, gibt auch das Generalthema dieses Buches vor: „Die Aufwendungen für Verteidigung müssen im Einklang mit dem Auftrag der Bundeswehr und mit den anderen Verpflichtungen des Staates bereit stehen. Die Bundeswehr muss die notwendigen finanziellen Mittel erhalten, um einsatzbereite und bündnisfähige Streitkräfte zu erhalten, die dem Stellenwert Deutschlands entsprechen. Gleichzei-

tig leistet auch der Verteidigungshaushalt einen Beitrag zu der gesamtstaatlichen Aufgabe, den Bundeshaushalt zu konsolidieren und dadurch die Schuldenlast künftiger Generationen zu mindern.“ (BMVg 2011: 10) Die Neuausrichtung der Bundeswehr erschöpft sich dabei allerdings nicht in Einsparungen und Etatkürzungen, sondern versteht sich auch als Neuausrichtung ihres Führungs- und Steuerungssystems, d. h. als ein langfristig angelegtes Programm der internen Rationalisierung und Optimierung.

Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz geworden darauf hinzuweisen, dass Organisationen angesichts sich ständig ändernder wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Umwelten von Zeit zu Zeit moderate Anpassungen bis hin zu grundlegenden Änderungen ihrer Strukturen und internen Prozesse vornehmen müssen, um ihre Überlebensfähigkeit bzw. gesellschaftliche Legitimation – entweder in globalen Märkten oder in sich ändernden politischen Umwelten – sicherzustellen. Das Konzipieren, Initiiieren und aktive Gestalten von organisationalen Veränderungsprozessen ist zu einer Daueraufgabe für das Management in Unternehmen bzw. die Führung von staatlichen Einrichtungen geworden. Für diese Aufgabe hat sich in Wissenschaft und Praxis mittlerweile die betriebliche Funktion des Change Managements – mit all seinen unterschiedlichen Schulen und Richtungen – etabliert (für den Bundeswehrkontext siehe Schaumburg 2011; Plag 2007). Für die Großorganisation Bundeswehr, für die dies in gleichem Maße gilt, kommt hinzu, dass organisationaler Wandel nicht nur eine Daueraufgabe angesichts sich ständig ändernder sicherheits- und haushaltspolitischer Rahmenbedingungen ist, sondern sich ebenso die Vorstellungen über den organisationalen Wandel selbst kontinuierlich in Veränderung befinden, sprich Reformkonzepte sich von Zeit zu Zeit reformieren – sei es aus politischen Opportunitäten heraus oder als bloße Reaktion auf „Moden & Mythen des Organisierens“ (im Sinne von Kieser 1996). Der noch vor gut zwei Jahren den bundeswehrinternen Veränderungsdiskurs dominierende Begriff der ‚Transformation‘ ist mittlerweile aus der Mode gekommen und hat dem der ‚Neuausrichtung‘ bzw. der ‚Strukturreform‘ weitgehend das diskursive Feld überlassen.

Die Reform der Reformkonzepte findet dabei allerdings nicht nur auf einer rein sprachlichen Ebene statt. Während Transformation als evolutionäres Reformkonzept (Richter 2006: 2) auf einen kontinuierlichen Anpassungsprozess aller Ebenen der Großorganisation Bundeswehr abhob, vollzieht sich die Neuausrichtung tendenziell eher als Top-down-Prozess in definierten Schritten, Meilensteinen und Arbeitspaketen: Erst die Neustrukturierung der „Konzernspitze“ Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), dann die Ausplanung und Strukturierung des nachgeordneten Bereichs bis hin zu einzelnen Stationierungentscheidungen; erst die politische Vorgabe über die zukünftigen Personalumfänge der Streitkräfte, dann die Ausplanung der Dienstposten

in der Fläche. Beide Konzepte, das der Transformation wie das der Neuausrichtung, haben und hatten letztlich aber das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr zu erhöhen und sie stärker an die Realität einer Armee im Einsatz heranzuführen.

Auf der rein sprachlichen Ebene hingegen ist der Begriff „Neuausrichtung“ für den Bundeswehrkontext nicht wirklich neu: Bereits die im Jahr 2000 unter dem damaligen Bundesminister der Verteidigung Rudolf Scharping eingeleiteten Reformen trugen das Label „Neuausrichtung“ (vgl. BMVg 2000b). So wurde auch damals schon der Neuausrichtung eine „historische Dimension“ zugesprochen, und die damaligen Ziele, die hier exemplarisch einer offiziellen Informationsbroschüre aus 2000 entnommen sind, lesen sich, als stammten sie aus der Feder heutiger ministerieller Reformagente: „Die umfassendste Reform der Bundeswehr seit ihrem Bestehen zielt insbesondere auf die Konzentration der Streitkräfte auf ihre Einsatzaufgaben sowie auf deutliche Effizienzsteigerungen in allen Bereichen.“ (BMVg 2000b: 11) Auch die damaligen Vorschläge zur Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation des BMVg könnten ohne Abstriche der heutigen Reformdebatte entstammen: „Das Ministerium wird in einem ersten Ansatz an den Leitgedanken übergreifender Aufgabenwahrnehmung sowie Effizienz und Wirtschaftlichkeit durch Zusammenfassung zersplittert wahrgenommener Aufgaben und Zuständigkeiten neu ausgerichtet.“ (BMVg 2000b: 8)

Geht man über 30 Jahre zurück in der Reformhistorie der Bundeswehr, stößt man auf eine vom damaligen Bundesminister der Verteidigung Dr. Hans Apel berufene „Kommission zur Stärkung der Führungsfähigkeit und Entscheidungsverantwortung in den Streitkräften“. Die Kommission unter der Leitung des ehemaligen Generalinspekteurs Ulrich de Maizière legte ihre Empfehlungen 1979 vor, die in einem umfangreichen Bericht des BMVg bewertet und zum Teil auch umgesetzt wurden. In diesem Bericht ist zu lesen: „Es ist realistisch, davon auszugehen, daß auch künftig die Mittel nicht in jedem Fall entsprechend den Aufgaben wachsen können. Der Verteidigungshaushalt muss vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und den Gesamtaufgaben des Staates gesehen werden. Um so wichtiger ist es, alle Möglichkeiten zu nutzen, die mehr Führungsfähigkeit und Entscheidungsverantwortung versprechen.“ (BMVg 1981: 1) Führungsfähigkeit und Entscheidungsverantwortung – hier schließen auch die in diesem Buch versammelten Beiträge zur professionellen Führung und Steuerung an. Die Gretchenfrage ist heute letztlich dieselbe wie schon 1979: Wie können durch geeignete professionelle Führungs- und Steuerungsinstrumente Chancen für einen effizienteren und effektiveren Einsatz der zur Verfügung stehenden personellen, materiellen und finanziellen Mittel wahrgenommen werden?

Doch zurück in die jüngere Reformgeschichte, die in Band 4 der Schriftenreihe des SOWI mit dem Begriff „ökonomische Modernisierung der Bundeswehr“ (Richter 2007) bezeichnet wurde. Sie umfasst heute mehr als 15 Jahre, in denen die Streitkräfte und die Wehrverwaltung auf vielfältige – positive wie negative – Erfahrungen mit der Einführung von Instrumenten und Verfahren des New Public Managements (NPM) verweisen können: Die Erfahrungen reichen von binnendenorganisatorischen Konzepten und Instrumenten wie der Kosten- und Leistungsverantwortung (KLV), der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), dem Kontinuierlichen Verbesserungsprogramm (KVP), dem Controlling, der Ziel- und Prozessorientierung (ZuPO) und dem Bürokratieabbau auf Basis des Standardkostenmodells (SKM) bis hin zu Privatisierungen bzw. zu Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) im Servicebereich der Bundeswehr (Fuhrpark, Dienstbekleidung, IT-Erneuerung usw.). Zu all diesen Themen versammelt der vorliegende Band 12 der Schriftenreihe des SOWI Erfahrungsberichte, konzeptionelle und in die Zukunft gerichtete Beiträge sowie wirtschafts-, organisations- und verwaltungswissenschaftliche Aufsätze.

Der Konzipierung des Buches lag folgender Leitgedanke zugrunde: Ein wesentlicher Baustein zur Erreichung der ambitionierten personal- und finanzpolitischen Zielsetzungen der Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011 ist die Entwicklung moderner Führungs- und Steuerungssysteme in der Bundeswehr, die Planungsprozesse und wirtschaftliche Steuerungslogiken besser integrieren und wirkungsvoller gestalten. Es ist davon auszugehen, dass die Bundeswehr hierzu auch in Zukunft verstärkt auf privatwirtschaftliches Know-how und betriebswirtschaftliche Managementmethoden und Führungsinstrumente zurückgreifen wird, die allerdings noch stärker an die spezifischen Voraussetzungen einer militärischen Organisation angepasst werden müssen.

Bei alldem darf man nicht übersehen, dass die Bundeswehr mit ihren Bestrebungen nicht alleine steht in der bundesrepublikanischen Reformlandschaft. Mit dem Programm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ legte die Bundesregierung 2010 eine Strategie für die weitere Modernisierung der Bundesverwaltung vor. „Wenn wir [die Bundesverwaltung] erreichen wollen, dass wir die steigenden Anforderungen mit abnehmenden Ressourcen erfüllen können, erfordert das eine dauerhafte und effektive Aufgabenkritik bei gleichzeitiger Berücksichtigung der haushaltsmäßigen Gegebenheiten. Durch eine stärkere Priorisierung der Aufgaben, schlankere Strukturen mit klaren Verantwortlichkeiten, den weiteren Abbau von Überschneidungen und noch mehr Kooperation können Spielräume für notwendige Maßnahmen zur Steigerung von Qualität, Mitarbeiter- und Bürgerorientierung geschaffen werden.“ (BMI 2010: 5f.) Es sprengte den vorgegebenen Rahmen des Bandes,

wollte man im Einzelnen herausarbeiten, ob und wie die hier referierten Erfahrungen und Konzeptentwürfe aus dem Verteidigungsressort auf andere Bereiche der Bundesverwaltung, der Verwaltung der Länder und der Kommunen übertragen werden können. Dennoch sollen die hier versammelten Texte auch einen Beitrag zum Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ leisten: Effektive Aufgabekritik, schlankere Strukturen mit klaren Verantwortlichkeiten, Abbau von Überschneidungen und neue Kooperationsformen mit der Wirtschaft – dies alles sind Aufgabenfelder der Neuausrichtung des Führungs- und Steuerungssystems der Bundeswehr, ebenso wie sie Aufgabenfelder der Verwaltungsmodernisierung in Bund, Ländern und Kommunen im weiteren Sinne sind.

Die folgenden Beiträge aus Wissenschaft und Praxis teilen sich auf vier Themenblöcke auf. Nach der Einführung und der grundlegenden Verortung der Thematik des Buches innerhalb der New Public Management-Debatte folgen in Themenblock II Abhandlungen zu Erfahrungen mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten *innerhalb* der Bundeswehr. Die Bundeswehr betreibt beispielsweise ihre Controllingorganisation, ihr Prozessmanagement, das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm und den Bürokratiebau mit weitgehend eigenen personellen, organisatorischen und materiellen Ressourcen, d. h., um mit Max Weber zu sprechen, innerhalb ihres eigenen Verwaltungsstabes – gleichwohl dies nicht ausschließt, dass externer Consulting-Sachverständ und Beratungsleistungen einen wesentlichen Anteil an der Konzeption und Umsetzung der Instrumente, Verfahren und Denkweisen bisher hatten und erwartbar auch in Zukunft haben werden. Anders verhält es sich bei den in Themenblock III versammelten Beiträgen zur Modernisierung durch „Interne Optimierung“ und Kooperation mit der Wirtschaft. Die Projektdurchführung und Bedarfsdeckung erfolgt hier nicht mehr innerhalb des Verwaltungsstabes, d. h. verwaltungsrechtlich gesprochen innerhalb der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, sondern in Kooperationsgesellschaften unter Beteiligung der Wirtschaft oder zumindest in bundeswehr-eigenen Organisationen unter dem Dach des privaten Gesellschaftsrechts. Nicht von ungefähr bildet die Modernisierung der nichtmilitärischen Informations- und Kommunikationstechnologie der Bundeswehr mit zwei Abhandlungen einen Schwerpunkt in diesem Themenblock: Die IT-Modernisierung ist nicht nur mit Abstand das größte öffentliche Beschaffungsvorhaben in Europa, dass zurzeit im Rahmen einer ÖPP durchgeführt wird, sondern sie ist auch die DV-technische Grundlage für fast alle modernen Führungs- und Steuerungsinstrumente, die zurzeit bzw. zukünftig in der Bundeswehr zum Einsatz kommen. Themenblock IV beschäftigt sich schließlich mit Weiterentwicklungen von ausgewählten Führungs- und Steuerungsin-

strumenten und der Gestaltung von Veränderungsprozessen im Rahmen der Neuausrichtung der Bundeswehr.

Den Auftakt geben *Ulf Papenfuß* und *Christina Schaefer* mit ihrem Überblick über die Verwaltungsmodernisierung und das New Public Management (NPM) – jenem Konzept, dass weithin als Wegbereiter der Reformen in der öffentlichen Verwaltung seit Anfang der 1990er-Jahre auch in der Bundesrepublik Deutschland gehandelt wird. Im Kern ist Verwaltungsmodernisierung heute der Übergang von der bürokratischen und zentralistischen Steuerung hin zur ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung. Die Autoren stellen die Bedeutung des Controllings und des Rechnungswesens als Unterstützungsinstrumente für Führungskräfte auf allen Ebenen heraus. Damit diese Instrumente tatsächlich in der Bundeswehr mit Leben gefüllt werden, muss auch die universitäre Ausbildung, insbesondere die des Offizier-nachwuchses an den Universitäten der Bundeswehr (mit Sitz in München und Hamburg), entsprechend weiterentwickelt werden: Ulf Papenfuß und Christina Schaefer plädieren für eine kontext- und anforderungsbezogene interdisziplinäre Ausbildung, die den Erwerb von Verwaltungskompetenz, Managementkompetenz, juristischer Kompetenz, Kompetenzen im Zusammenwirken von Markt, Staat und Politik sowie Methodenkompetenz einschließt.

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen besitzen das Potenzial als Ausgangspunkt für eine systematische und wirtschaftlichkeitsorientierte Führung und Steuerung – zu diesem Ergebnis gelangt *Arne Steuer* in seinem Beitrag, mit dem Themenblock II beginnt. Hierzu zeigt er die haushaltrechtlichen Rahmenbedingungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf und beschreibt die Handlungspraxis bei der Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben und Verordnungen im Geschäftsbereich des BMVg. Dabei wird deutlich: Um auch im militärischen Bereich wirtschaftlich zu handeln bedarf es keiner gesonderten Ermächtigung an die Entscheider bzw. militärischen Führer; der Gesetz- und Verordnungsgeber lies in der Vergangenheit und lässt in der Gegenwart keinen Zweifel daran, dass bei allen Entscheidungen stets auch Berücksichtigung finden muss, wie ein Auftrag effizient durchgeführt bzw. ein Bedarf in möglichst wirtschaftlicher Weise gedeckt werden kann. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist nicht nur rechtlicher Ausgangspunkt für professionelles Führen und Steuern in der Bundeswehr, sondern Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – richtig angewendet und dokumentiert – bieten der militärischen wie der zivilen Führung ähnlich einem Leitfaden ein gut strukturiertes Verfahrensmodell bei anstehenden Entscheidungen und bei der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit bereits getroffener Entscheidungen in begleitenden Erfolgskontrollen.

Auch wenn bereits in den 1990er-Jahren Ansätze eines Controllings in den Streitkräften in Pilotprojekten nachweisbar sind, kann erst die Entscheidung zu seiner flächendeckenden Einführung und die Aufstellung eines Leitungsstabes Controlling im Jahr 2001 direkt beim Minister als der eigentliche Startpunkt für ein Controlling in der Bundeswehr bezeichnet werden. Zehn Jahre nach dieser Grundsatzentscheidung zieht *Harro Wist* mit seinem Beitrag eine Zwischenbilanz und entwickelt neun Grundsätze, an denen sich die zukünftige Ausgestaltung des Führungsinstruments Controlling orientieren sollte, damit sich dieses als wirksames Instrument der Führungsunterstützung etablieren kann. Eine wesentliche Forderung des Autors ist die notwendige Verknüpfung der zentralen Zuständigkeiten für Haushalt, Wirtschaftlichkeit und Controlling – eine Verknüpfung, die auf Ebene des Bundesministeriums der Verteidigung heute bereits mit seiner neuen Aufbauorganisation eingelöst wurde: Im Rahmen der Neuausrichtung wurden die Aufgabenbereiche Haushalt und Controlling bereits organisatorisch zusammengeführt.

Die bundeswehreigene „Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.)“ mit Sitz in Köln berät ihren Auftraggeber seit Jahren auch bei der Weiterentwicklung des Controllings und kann auf vielfältige Erfahrungen mit Projekten zu diesem Themenfeld innerhalb der Bundeswehr zurückgreifen. Auf diesen Erfahrungen aufbauend erläutern *Carsten Rüdiger* und *Peter Brüning* anhand eines 10-Punkte-Plans die wesentlichen Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Controlling und benennen die Erfolgsfaktoren für die Steuerungsfähigkeit im Geschäftsbereich des BMVg. Dabei wird deutlich, dass zu einer echten Neuausrichtung des Controllings auch bisher eingeschlagene Pfade radikal verlassen werden müssen, damit es sich aus seinem Nischendasein lösen, ein klares Aufgabenprofil entwickeln kann und es zu einem echten Instrument der mehrwertschöpfenden Führungsunterstützung in der Bundeswehr wird – dies sowohl für Dienststellenleitungen und Einheitsführer in der Fläche als auch in der „Konzernzentrale“ im Ministerium.

Als die Bundeswehr Anfang der 1990er-Jahre in Pilotprojekten die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) vorbereitete, setzte man weitgehend auf die Prozesskostenrechnung. Das Denken in Prozessen wird aber erst ab 2007 ernsthaft forciert und als umfassender, d. h. über die KLR hinausgehender wirtschaftlicher Führungs- und Handlungsgrundsatz v. a. in der Streitkräftebasis (SKB) entdeckt. In ihrem Beitrag gibt *Eva-Maria Kern* einen Überblick über die Ziele, Elemente und Aufgaben des Prozessmanagements in der Bundeswehr am Beispiel der SKB. Ihre Zwischenbilanz dieses Steuerungsinstruments im – was den Personalaufwand betrifft – größten der insgesamt fünf militärischen Organisationsbereiche kann die Autorin auf Basis von Begleitforschungen zu Pilotprojekten ziehen. Hierzu werden so-

wohl inhaltliche Ergebnisse der Studien als auch methodische Erkenntnisse angesprochen. Der Beitrag schließt u. a. mit einer Forderung wie sie auch von vielen anderen hier versammelten Autoren und Autorinnen erhoben wird: Der Schlüssel zu mehr Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr ist eine bessere Integration der bestehenden, zum Teil wenig verbundenen Führungs- und Steuerungsinstrumente. So werden heute beispielsweise bestehende Controllingstrukturen den Anforderungen für eine entsprechende Datenerhebung für das Prozessmanagement noch nicht gerecht.

Bundeswehrplanung und Haushalt bilden, wie es *Wolfgang Gägelein* mit einem Begriff aus der Wirtschaft ausdrückt, gemeinsam die „strategische Unternehmensplanung der Bundeswehr“. Der Autor konzentriert sich dabei auf die Bundeswehrplanung als das zentrale strategische Planungsinstrument des Generalinspekteurs der Bundeswehr. Hierzu werden das Instrument in seiner bestehenden Form und die bisherigen Erfahrungen mit ihm dargestellt. Wolfgang Gägelein arbeitet in seinem Beitrag die These heraus, dass für die Weiterentwicklung der Bundeswehrplanung im Rahmen der Neuausrichtung kein grundsätzlich neu strukturierter Ansatz gefahren werden muss, eine stärkere Verknüpfung allerdings mit anderen Prozessen der Bundeswehr, die auch Planungsaktivitäten beinhalten – wie dem Controlling, der Plankostenrechnung oder der Haushaltsplanung – wünschenswert ist. Gerade an diesem Beitrag wird deutlich, dass eine Neuausrichtung der Führungs- und Steuerungsinstrumente in der Bundeswehr in erster Linie erfordert, bestehende Planungsaktivitäten besser aufeinander abzustimmen – auch um in der Vergangenheit zum Teil aufgetretene Planungsredundanzen wie Planungskompatibilitäten abzubauen.

Dem Kontinuierlichen Verbesserungsprogramm (KVP) kommt unter den in diesem Buch behandelten Führungsinstrumenten eine Sonderstellung zu, da es nicht wie beispielsweise das Controlling, die Bundeswehrplanung oder die Ziel- und Prozessorientierung zum Aufgabenbereich spezialisierter Professionen innerhalb der Streitkräfte und der Wehrverwaltung zählt, sondern sich von seinem grundlegenden Anspruch her an alle Bundeswehrangehörigen direkt wendet. *Gerd Portugall* und *Rüdiger Fiebig* verorten das KVP in ihrer Zwischenbilanz als ein betriebliches Instrument des Change Managements bzw. Veränderungsmanagements und geben auf Basis von Statistiken und Befragungsdaten die Antwort auf folgende Fragen: Wie entwickelten sich die Vorschlagszahlen im KVP der Bundeswehr in den letzten Jahren, wie bekannt ist das Programm unter den Soldatinnen und Soldaten und wie motiviert fühlen sich diese, aktiv am KVP teilzunehmen? Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Bundeswehr an diesem grundsätzlich erfolgreichen Programm festhalten sollte, eine Verbesserung des gegenwärtigen KVP-

Konzepts allerdings – ganz im Sinne der KVP-Philosophie selbst – weitere Potenziale an Mitarbeitervorschlägen aktivieren könnte.

Über die Vorgehensweise beim Bürokratieabbau im Geschäftsbereich des BMVg und über Erfahrungen mit dem Standardkosten-Modell (SKM) berichtet *Gabriela Schelleis*. Mit ihrem Beitrag wird deutlich, dass die Bundeswehr nicht nur auf aktuelle nationale Trends der Verwaltungsmodernisierung reagiert, sondern auch internationale Entwicklungen, wie das in den Niederlanden entwickelte SKM, aufgreift. Der 2006 ins Leben gerufene Nationale Normenkontrollrat, eine Einrichtung im Bundeskanzleramt, gibt mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes ein für alle Bundesressorts einheitliches Bewertungssystem für durch sog. Informationspflichten hervorgerufene Bürokratiekosten vor. Eine Besonderheit des Verteidigungsressorts ist, dass im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesressorts weniger Informationspflichten der privaten Wirtschaft anfallen, sondern bisher in nicht unerheblichem Umfang verwaltungsinterne Bürokratiekosten ermittelt werden konnten, die oftmals durch ressorteigene Weisungen und Erlasse entstehen und somit vom BMVg selbst, d. h. ohne vorherige Abstimmung mit externen Stellen, verringert werden können. Ähnlich dem KVP kann das Vorgehensmodell des BMVg beim Bürokratieabbau als ein Bottom-up-Verfahren bezeichnet werden: Der Anstoß zur Identifizierung von Bürokratiekosten kommt direkt von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Dienststellen.

Neuausrichtung – Transformation – Modernisierung. *Ansgar Rieks* eröffnet Themenblock III mit einem Überblick über zentrale Reformbegriffe der Bundeswehr. Viele Aufgabenfelder insbesondere im Servicebereich der Bundeswehr standen in den letzten Jahren auf der Prüfbank von Modernisierungsprojekten, darunter der Fuhrpark, die Logistik, die Bekleidung, die Heeresinstandsetzung sowie die zivile IT-Infrastruktur der Bundeswehr. Ziel dieser Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) als neuartige Kooperationsform ist die Effizienzsteigerung staatlicher Funktionsausübung durch eine Aufgabenwahrnehmung gemeinsam mit privaten Akteuren. Ansgar Rieks stellt dar, nach welchen Kriterien Modernisierungsprojekte bisher ausgewählt und mit welchen (betriebswirtschaftlichen) Instrumenten, Verfahrensweisen und unter welchen organisatorischen Rahmenbedingungen die Projekte durchgeführt wurden. Dabei wird klar, dass das Ergebnis eines Modernisierungsprojekts nicht von vorneherein feststehen muss: In vielen Fällen war das sog. Optimierte Eigenmodell – d. h. eine Serviceaufgabe wird weiterhin mit bundeswehreigenen personellen und materiellen Ressourcen *ohne* Beteiligung privater Akteure durchgeführt – die wirtschaftlichste Variante der Bedarfsdeckung.

Mit seinem Beitrag erfüllt *Dietmar Theis* in diesem Buch eine doppelte Funktion: Zum einen wird das zurzeit größte öffentliche Beschaffungsvorhaben Europas, das im Rahmen einer ÖPP umgesetzt wird, erläutert und die mittlerweile zehn Jahre dauernde Entstehungsgeschichte des Projekts HERKULES nachgezeichnet. Insofern behandelt der Beitrag exemplarisch ein nicht nur im Hinblick auf das Finanzvolumen herausgehobenes Kooperationsvorhaben der Bundeswehr mit der Industrie und der gewerblichen Wirtschaft. Zum anderen ist die Einführung des Standard-Softwareprodukts SASPF der Firma SAP AG – auch wenn heute noch nicht alle ursprünglich geplanten Funktionalitäten bereits vollumfänglich für den Dienstbetrieb verfügbar sind – nicht nur ein Meilenstein für die Vereinheitlichung der IT-Landschaft der Bundeswehr und die Ablösung der bisherigen, in vielen Fällen wenig effizienten Fachanwendungen, sondern SASPF stellt die umfassende DV-technische Basis für so gut wie alle Informationssysteme dar, auf der heutige wie zukünftige Führungs- und Steuerungsinstrumente aufsatteln werden. Einige der definierten sog. Hauptprozesse der Bundeswehr, die auch in diesem Buch in einzelnen Beiträgen behandelt werden (Bundeswehrplanung, Controlling und Rechnungswesen), wurden bzw. werden in SASPF abgebildet und DV-technisch implementiert.

Die Modernisierung und das Outsourcing von Informationstechnologie in der Bundeswehr ist auch das Thema des Beitrags von *Thomas Krampe*. Er behandelt dabei weniger die technologischen Aspekte sondern zeigt, dass die IT-Modernisierung immer auch mit Fragen der Strategieentwicklung einer Organisation in enger Verbindung steht. Hierzu referiert er eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, die seit 2009 im Auftrag des BMVg in mehreren Befragungswellen die Nutzerzufriedenheit der Bundeswehrangehörigen mit ihrer IT ermittelt, erfolgskritische Faktoren im Prozess der IT-Modernisierung aufdeckt und die Einstellungen zum ÖPP-Projekt HERKULES erfragt. Seine Bilanz fällt ambivalent aus: Zwar steigt die IT-Anwenderzufriedenheit seit Übergabe der Betriebsverantwortung für die nichtmilitärische IT an einen privaten Partner, dennoch begegnet die Mehrheit der Soldaten und Soldatinnen wie die Mehrheit der zivilen Beschäftigten der ÖPP-Lösung mit viel Skepsis.

Wolfgang Bernath gibt einen Überblick über die heutigen Eigentumsverhältnisse an den Kooperationsgesellschaften im Geschäftsbereich des BMVg, unter deren Dach heute vielfältige Serviceaufgaben für die Bundeswehr beispielsweise im Fuhrpark- und Bekleidungswesen sowie der Informationstechnologie erbracht werden. Mit der Entscheidung, eine Aufgabe nicht in einem Optimierten Eigenmodell weiterzuführen sondern als Kooperationsmodell, ist die dazugehörige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch nicht abgeschlossen: Es schließt sich die in der Bundeshaushaltssordnung (BHO) ge-

forderte begleitende Erfolgskontrolle an. An dieser Stelle kommt das Beteiligungscontrolling, d. h. das Controlling von Gesellschaften mit Bundesbeteiligung, ins Spiel, welches im Falle des Verteidigungsressorts im Stab Leistungscontrolling im BMVg wahrgenommen wird. Der Autor stellt die Aufgaben und die Vorgehensweise des Bundeswehr-Beteiligungscontrollings dar und erläutert am Beispiel des ÖPP-Projekts HERKULES, welche Instrumente heute eingesetzt werden und wie das Beteiligungsberichtswesen aufgebaut ist.

Die „Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.)“ spielt eine tragende Rolle bei Modernisierungsprojekten der Bundeswehr. Als 100-prozentiges Tochterunternehmen der Bundeswehr berät sie als sog. Inhouse-Gesellschaft bei Projekten v. a. im Servicebereich der Bundeswehr. *Martin Rüttler* erläutert in seinem Beitrag die Rolle des Unternehmens im Rahmen der Neuausrichtung, zu deren Zielen auch mehr Wirtschaftlichkeit und schlankere Prozesse bei Beschaffung und Betrieb in der Bundeswehr zählen. Er lässt keinen Zweifel daran, dass das im Jahr 2000 im Zuge der „Erneuerung von Grund auf“ (BMVg: 2000a) gegründete Unternehmen auch bei der Weiterentwicklung eines professionellen Führungs- und Steuerungssystems im Rahmen der aktuellen Neuausrichtung der Bundeswehr eine wichtige Rolle spielen wird.

Der erste Beitrag in Themenblock IV stammt von *Martin Elbe* und *Klaus Günter Lange*. Die beiden Autoren stellen die Frage, wie ein Change Management aussehen müsste, damit die Neuausrichtung der Bundeswehr erfolgreich betrieben werden kann. Vor dem Hintergrund der elf Einzelprojekte zur Neuausrichtung im BMVg und den Spezifika militärischer Organisationen im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen werden zehn Thesen entwickelt, wie ein Change Management zu konzipieren ist, das sowohl den veränderten Rahmenbedingungen gerecht wird, als auch die Organisationsmitglieder zu beteiligen vermag. Die Autoren erweitern dabei den Rahmen des Buches insofern, als sie nicht nur das wirtschaftliche Führungs- und Steuerungssystem der Bundeswehr im Blick haben, sondern mit ihrem Konzept von Change Management auf die Neuausrichtung der Gesamtorganisation Bundeswehr abheben.

Die Frage nach der Zweckdienlichkeit materieller Anreize für die Zielerreichung in (öffentlichen) Organisationen steht im Mittelpunkt der Ausführungen von *Wenzel Matiaske*. Der Autor schließt dabei an organisationstheoretische und -psychologische Konzepte an (Anreiz-Beitrags-Theorie, humanistische Arbeits- und Organisationspsychologie) und widmet sich insbesondere der Problematik einer Verdrängung von Extra-Rollen-Verhalten – also jenem Set an Verhaltensweisen, die auf intrinsischen Motivationen beruhen und von den Annahmen der Standardökonomie abweichen – durch zusätzli-

che materielle Anreize, wie beispielsweise Leistungsentgelte. Gerade am Beispiel des Soldatenberufs, der besondere Anforderungen an das Austauschverhältnis von Organisation und Individuum stellt, wird die Ambivalenz ergebnisorientierter Steuerungsinstrumente deutlich. Die Bundeswehr ist aber gut beraten, so Wenzel Matiaske, neue Möglichkeiten der Besoldung und insbesondere leistungsorientierte Entgeltsysteme – gerade im Hinblick auf die anstehenden personalpolitischen Herausforderungen infolge der Aussetzung der Wehrpflicht – weiter in Erwägung zu ziehen.

Das im Jahre 1992 durch die Arbeitsgruppe „Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung“ im BMVG ins Leben gerufene Führungskonzept der Kosten- und Leistungsverantwortung (KLV) – welches heute kaum mehr in der Debatte um die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr verwendet wird – stützte sich v. a. auf zwei betriebswirtschaftliche Säulen, die bis heute weiterbestehen: Das KVP (siehe oben) und die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). *Stefan Müller* beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Frage, welchen Nutzen eine KLR für eine staatliche Organisation wie die Bundeswehr bietet und wie sie ausgestaltet werden müsste. Dabei geht er von der Grundannahme aus, dass die Bundeswehr, ähnlich einem Wirtschaftsunternehmen, Ressourcen, die sie zur Bereitstellung ihrer Leistungen benötigt, auf Beschaffungsmärkten einkauft und die gekauften Produktionsfaktoren (Materialien, menschliche Arbeitskraft, Systeme) einem Kombinationsprozess unterwirft, um so die Erbringung der von der Politik vorgegebenen Aufträge sicherzustellen. Um dies in entsprechend wirtschaftlicher Art und Weise tun zu können, ist eine Kosten- und Leistungstransparenz für die Entscheider unerlässlich. In seinen Ausgestaltungsempfehlungen für eine zukünftige KLR in der Bundeswehr fordert der Autor insbesondere eine klarere Bestimmung der Zielsetzung der KLR (Rechungsziel und -zweck) und eine stärkere Einbindung dieses Informationssystems in militärische und zivile Führungs- und Entscheidungsprozesse.

„Die bestehenden Führungs-, Planungs- und Abrechnungssysteme der Bundeswehr bilden kein geschlossenes System. (...) Es wird zwar Bundeswehrsteuerung betrieben, aber nicht in einem integrierten Gesamtsystem (...). Die notwendigen Informationssysteme sind ebenfalls lückenhaft und nicht integriert.“ (Weiss 2004: 333) Diese kritische Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2004 hat heute kaum an Aktualität eingebüßt. Eine bessere Integration der bestehenden Führungs- und Steuerungssysteme ist auch eine mehr oder weniger explizite Forderung, die sich in den meisten der hier versammelten Beiträge findet. Das vorliegende Buch erhebt nicht den Anspruch, ein solches integriertes Steuerungsverständnis zu skizzieren oder gar zu konzipieren. Dennoch dürfte es gelungen sein, mit diesem Band einen Beitrag für dieses Ziel geleistet zu haben, an dem die weitere Projektarbeit zur Konkretisierung

der Steuerungslogik und eines gemeinsamen Steuerungsverständnisses in der Bundeswehr anknüpfen kann.

Mein Dank gilt an dieser Stelle den Autoren und Autorinnen aus Wissenschaft und Praxis, die ihren Sach- und Fachverstand für die Entstehung dieses Buches eingebracht haben.

Literatur

BMI – Bundesministerium des Innern (2010): Regierungsprogramm ‚Vernetzte und transparente Verwaltung‘, beschlossen durch das Bundeskabinett am 18. August 2010. Berlin.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung. Der Bundesminister (1981): Führungsfähigkeit und Entscheidungsverantwortung in den Streitkräften. Bericht zu den Empfehlungen der Kommission des Bundesministers der Verteidigung zur Stärkung der Führungsfähigkeit und Entscheidungsverantwortung in der Bundeswehr vom 31. Oktober 1979. Bonn.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung. Der Bundesminister (2000a): Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf. Ohne Ort.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung. Der Bundesminister (2000b): Neuaustrichtung der Bundeswehr. Grobausplanung, Ergebnisse und Entscheidungen. Ohne Ort.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung. Der Bundesminister (2011): Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, vom 27. Mai 2011. Berlin.

Kieser, Alfred (1996): Moden & Mythen des Organisierens. In: Die Betriebswirtschaft, 56: 1, 21–39.

Plag, Martin (2007): Veränderungsmanagement in Bundesministerien. Eine empirische Untersuchung auf Basis multipler Fallstudien. Wiesbaden: Gabler.

Richter, Gregor (2006): Transformation. Eine Annäherung aus Sicht des Change Management. SOWI.NEWS, Heft 3/2006, 1–4.

Richter, Gregor (Hrsg.) (2007): Die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schaumburg, Susanne (2011): ‚Together we can!‘ – Der Weg zum Erfolg von Veränderungen. In: Bundeswehrverwaltung. Fachzeitschrift für Administration, 55: 5, 98–107.

Weiss, Heinz-Jürgen (2004): Integrierte Konzernsteuerung. Ganzheitliches Führungsinstrumentarium zur Umsetzung wertorientierter Strategien. Wiesbaden: DUV.

Verwaltungsmodernisierung und New Public Management – Perspektiven für Ausbildung und Forschung

Ulf Papenfuß & Christina Schaefer

1 Verwaltungsmodernisierung als kontinuierliche Herausforderung

„Wer zur freiheitlichen Gesellschaft ja sagt, muss auch zu Veränderungen ja sagen. Denn Freiheitsausübung verändert etwas.“ (de Maizière 2010: 4) Der öffentliche Dienst wird auch zukünftig mit Einsparerfordernissen konfrontiert sein und trotzdem seine Gestaltungsaufgaben als Garant für das demokratische Gemeinwesen erfüllen müssen. Die Modernisierung bzw. die kontinuierliche Suche nach der wirksamsten und wirtschaftlichsten Form der Aufgabenerfüllung wird in Zeiten von Finanzkrisen, demografischem Wandel, anwachsender Staatsschulden, Globalisierung und (sicherheits-)politischen Herausforderungen weiterhin Aufgabenkritik, Strukturveränderungen und Entbürokratisierung erfordern (Jann 2011; Schröter 2011; de Maizière 2011a).¹ „Sie [öffentliche Verwaltung] muss heute auf Herausforderungen reagieren, die ihr aus einer globalisierten, digitalisierten und vernetzten Welt erwachsen. Bei der Fortentwicklung der Verwaltung kommt es mindestens ebenso sehr auf den Menschen, wie auf ausgefeilte Programme und kluge Initiativen an – und das ganz unabhängig davon, auf welcher hierarchischen Ebene der Einzelne steht.“ (Schäuble 2007)

Die zu erfüllenden Aufgaben gestalten sich vor diesem Hintergrund zunehmend komplexer. Die Bedeutung von Staat und Verwaltung für ein funktions- und leistungsfähiges Gemeinwesen wird in jüngster Zeit immer offensichtlicher. Zur zukunftsfähigen Bewältigung dieser Herausforderungen wurde Ende 2010 durch die deutsche Bundesregierung das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ beschlossen. Übergreifendes Ziel dieser Modernisierungsstrategie ist die Steigerung von Transparenz, Effektivität und Effizienz des politisch-administrativen Handelns. Erreicht werden soll dies durch strukturelle und prozessuale Neuerungen, innovative Kooperationsformen und eine bessere horizontale und vertikale Zusammenarbeit: „Verwaltung braucht Vernetzung und Transparenz. (...) Durch enge Zusammenarbeit, Erhöhung der Effizienz und größere Bürgerorientierung werden die Leistungen der Verwaltung optimiert.“ (BMI 2010: 24) Der Grad der Zielerreichung wird jedoch weiterhin maßgeblich davon abhängen, ob die betroffenen und beteiligten Akteure bereit sind, althergebrachte Aufgaben-

1 Für den Fall der Bundeswehr siehe hierzu die Beiträge von Schelleis (zur Entbürokratisierung) und Rieks (zur Aufgabenkritik) in diesem Buch.

und Zuständigkeitsverteilungen kritisch zu hinterfragen (Merkel 2007), und ob sie bereit sind, die Verwaltungsmodernisierung auch aktiv mitzugestalten.

In diese übergreifenden Reformdiskurse ist auch die Neuausrichtung bzw. der Umbau der Bundeswehr einzuordnen. Die hierfür vorliegenden Reformkonzepte betonen Ziele, Steuerungslogiken und Instrumente, die ebenfalls sehr viele Bezüge zum New Public Management (NPM) aufweisen (vgl. z. B. Strukturkommission der Bundeswehr 2010).

Kernanliegen der folgenden Ausführungen ist es aufzuzeigen, welche Beiträge der Ansatz des New Public Managements zur erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung und somit auch zur Weiterentwicklung von professionellen Führungs- und Steuerungsinstrumenten in der Bundeswehr leisten kann und welche Erfordernisse sich hieraus für die (universitäre) Ausbildung und Forschung ableiten.

2 New Public Management im Kontext der Verwaltungsmodernisierung

2.1 Rahmenbedingungen für das Verwaltungshandeln

Verwaltungsentscheidungen fallen zwar primär immer noch als gebundene Entscheidungen, jedoch sind die Anforderungen und Auftragsverhältnisse komplizierter geworden. Gesetzestreuer Vollzug und hierarchische Einbindung in die Verwaltung sind nach wie vor zentrale Merkmale des Verwaltungshandelns. Ergänzt werden diese allerdings durch weitere, zunehmend an Bedeutung gewinnende Kriterien, zu denen insbesondere das stetig zunehmende Gewicht wirtschaftlicher Maßstäbe der Ressourcenverwendung und der Zielerreichung zählt. Die Durchführung einzel- und gesamtwirtschaftlicher Verfahren zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Programmen und Maßnahmen stellt damit ein weiteres wesentliches Merkmal des Verwaltungshandelns dar. Verwaltungsentscheidungen sollten folglich immer in einer ausgewogenen Balance zwischen Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit getroffen werden; letztlich sind Verstöße gegen Wirtschaftlichkeit, gesetzlich eingefordert in § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO), auch als unrechtmäßiges Handeln zu bewerten.² Oft sind diese Kriterien indessen nur in Kooperations- und Übertragungsbeziehungen mit nichtstaatlichen Organisationen realisierbar. Neben der reinen Eigenverstellung durch die öffentliche Hand finden regelmäßig alternative institutionelle Arrangements Berücksichtigung, wenn es um die Bestimmung der effektivsten und effizientesten Erstellungs- bzw. Gewährleistungsvariante

² Siehe hierzu auch den Beitrag von Steuer in diesem Buch.

geht. Verwaltungsentscheidungen können nicht mehr ohne Berücksichtigung der Konsensbildung bei den Adressaten getroffen werden; die Beteiligung öffentlicher Instanzen in vielen Prozessen hat sich in den letzten Jahrzehnten merklich ausgedehnt.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen auf, dass die öffentliche Verwaltung im Zuge der mit den Reformprogrammen auf die politische Agenda gesetzten Verwaltungsmodernisierung für sie neue, innovative Steuerungsinstrumente wirksam einsetzen muss, um die Ziele erreichen zu können. Um nachhaltig wirksame Modernisierungsmaßnahmen ergreifen zu können, bedarf es eines Überblicks über vorhandene Lösungsstrategien, müssen Kriterien zur fundierten, praktisch und wissenschaftlich abgesicherten Beurteilung entwickelt und die Vermittlung und Umsetzung der Ergebnisse vorangetrieben werden. Gleichzeitig verliert die Politik an Gestaltungsspielraum; die wachsende Neuverschuldung beansprucht in zahlreichen öffentlichen Haushalten einen großen Teil der Einnahmen. Der (bislang mehrheitlich eingeschlagene) Fluchtweg in die Verschuldung kann nicht mehr ohne erhebliche wirtschaftliche und soziale Folgeschäden beschritten werden. Aus der Vergangenheit bekannte – und in dieser Ausgestaltung auch in der aktuellen Praxis noch häufig anzutreffende – „Sanierungsmaßnahmen“ waren meistens zu stark durch mehr oder weniger lineare Kürzungen oder Plafonierungen von Ausgaben und Stellen geprägt („Rasenmähermethode“) (Buschor 2000: 23–25).

2.2 *Konzeption des New Public Managements: Ziele und Weiterentwicklungen*

New Public Management (NPM) ist ein interdisziplinäres, im anglo-amerikanischen Raum entstandenes Verwaltungsführungssystem. Die idealtypische Konzeption des NPM zielt auf eine wettbewerbs- und effizienzorientierte Managementreform zum Um- und Neubau des öffentlichen Sektors (Schröter 2011: 79). Mit NPM wird eine weltweite Bewegung zur Modernisierung des öffentlichen Sektors bezeichnet (Pollitt/Bouckaert 2004: 25; Reichard/Röber 2011), die in den nationalen Kontexten unterschiedlich umgesetzt wurde. In Deutschland ist die Diskussion geprägt durch das sog. Neue Steuerungsmodell (NSM)³.

Das wissenschaftliche Fachgebiet Public Management zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass es sowohl eine Institutional- als auch eine Funktionenlehre ist. Als Institutionallehre gehören öffentliche Verwaltungen, Vereinigungen und Unternehmen, aber auch private Nonprofit-Betriebe, die sich öffentlicher Aufgaben annehmen, zum Erkenntnisobjekt des Fachs. In funkti-

3 Im Folgenden beziehen sich die Ausführungen zum NPM auch stets auf das NSM.

onaler Hinsicht knüpft NPM an die wirksame und wirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben an (Brüggemeier 2004: 333; Eichhorn 1985: 177ff.). NPM basiert im Gegensatz zur Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre auf einem bewusst interdisziplinären Ansatz.

NPM orientiert sich nicht einseitig an der Theorie des Staatsversagens und damit der gegenüber dem Staat proklamierten Ineffizienzhypothese im Vergleich zur Privatwirtschaft, sondern speist sich aus mehreren theoretischen Wurzeln, der Public-Choice-Theorie/Neuen Politischen Ökonomie, der Neuen Institutionenökonomie und dem Managerialismus. Die Reformansätze und Strategien von NPM lassen sich veranschaulichend in drei Ebenen differenzieren. Auf der ersten Ebene geht es um das Rollenverständnis von Staat und Verwaltung und die Entscheidung, ob eine Aufgabe als öffentlich angesehen wird und wie diese ggf. erfüllt werden soll. Die zweite Reformebene kann als externe Strukturreform bzw. Außendimension bezeichnet werden. Reformziele sind hier eine stärkere Bürgerorientierung und ein vermehrter Rückgriff auf Wettbewerbselemente – beispielsweise durch Ausschreibungsverfahren und nicht-marktlichen Wettbewerb über Leistungsvergleiche. Auf der dritten Reformebene soll im Zuge der Binnenmodernisierung ein breites Spektrum von strategischen und operativen Instrumenten weiter verbessert werden.

Die Komplexität der öffentlichen Aufgabenerfüllung wird im NPM durch das bewusste Messen des Kosten-Leistungs-Verhältnisses berücksichtigt. Zudem ist NPM durch die konsequente Schaffung von Transparenz der Qualität und Quantität öffentlich oder privatwirtschaftlich erbrachter öffentlicher Leistungen gekennzeichnet. Im Vordergrund steht die Realisierung des besten Leistungs-/Kostenverhältnisses, wobei der Bürger in seiner Funktion als Konsument und Käufer (Abgaben- und Steuerzahler) der Leistungen im Mittelpunkt steht. Mit dem NPM gewinnen z. B. Benchmarking- und Best Practice-Ansätze zur Entwicklung und Verbreitung von Innovationen bei der Bestimmung der „optimalen“ Leistungsbreite und -tiefe der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung an Bedeutung. Insgesamt fordert NPM mehr Wirksamkeit und gewährt der Verwaltung im Gegenzug dafür mehr Autonomie. Durch die gezielte Förderung von Initiative und Innovation auf allen Stufen des Leistungserstellungsprozesses sollen Innovationen und Steigerungen der (Arbeits-)Produktivität erzielt werden (Buschor 2000: 25). Die entscheidende Triebfeder für die Förderung einer verbesserten Leistungsqualität und einer größeren Kostendisziplin sieht NPM in der Stärkung des Wettbewerbsgedankens (Schröter 2011: 79). Adäquat organisierter Wettbewerb sollte stets als Entdeckungsverfahren für die effektivste und effizienteste Form der Aufgabenerfüllung wahrgenommen und genutzt werden.

Die übergreifenden Grundgedanken einer ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung im Sinne des NPM sind in Tab. 1 zusammengefasst dargestellt. Zur Verdeutlichung der Entwicklungsbeiträge werden die zentralen Steuerungsmerkmale dem Leitbild einer bürokratisch und zentralistischen Steuerung gegenübergestellt (Hood 2001: 4f.; Jann 2011: 100).

Tab. 1: Leitbild bürokratisch-zentralistischer vs. ergebnisorientiert-dezentraler Steuerung (Jann 2011: 100)

Bürokratische und zentralistische Steuerung	Ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung
Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)	Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Produktsteuerung), Wirkungsorientierung
Regelmäßige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail	Steuerung über Ziele, Steuerung auf Abstand
Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung („organisierte Unverantwortlichkeit“)	Abgeschichtete Ergebnisverantwortung (Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung)
Übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung	Gesamtprozess-Optimierung
Orientierung an den internen Verwaltungsabläufen	Bürger- und Kundenorientierung
Orientierung an Ordnungsmäßigkeit	Umfassende Qualitätsorientierung
Juristische Personalverwaltung	Personalmanagement (Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung)
Zahlungsorientierte, kameralistische Haushaltsführung	Transparenz von Kosten und Leistungen (Kosten- und Leistungsrechnung), Ressourcenorientierung
Präferenz für Eigenerstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)	Konzentration auf Kernkompetenzen (Gewährleistungsverwaltung, Leistungstiefenpolitik)
Abschottung vom Marktdruck, natürliche und künstliche Monopole	Marktorientierung und Wettbewerb

Betrachtet man die Konzeption und die Inhalte der ergebnisorientiert-dezentralen Steuerung, dann wird – wie in der Literatur herausgestellt – deutlich, dass sie trotz teilweise berechtigter Kritik an der Umsetzung lohnenswerte Beiträge zur Verwaltungsmodernisierung leisten konnte und auch weitere Entwicklungsbeiträge für die Umsetzung der in dem ressortübergreifenden Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ formulierten Leitmaximen verspricht.

Die folgenden Aussagen aus konzeptionellen Leitdokumenten verdeutlichen den Einzug des NPM-Gedankens in die aktuellen Reformbestrebungen auf Bundesebene und geben somit auch die verwaltungspolitischen Leitlinien