

Oberstapotheker Dr. Michael Heindl, Kapitän zur See Christopher Karow und Oberst i.G. Dr. Jörg Wellbrink, Abteilung II des Planungsamtes der Bundeswehr

Forderungscontrolling: Ein Balanceakt zwischen Finanzierbarkeit und operativer Notwendigkeit

Am 30. April 2021 hat Staatssekretär Benedikt Zimmer das Konzept Forderungscontrolling erlassen. Mit diesem Konzept werden die bestehenden Leistungsprozesse „Integrierte Planung durchführen“ (IPD) und „Materielle Lösungen nach CPM bereitstellen“ ergänzt. Dieser Beitrag beleuchtet zunächst die grundlegenden Beweggründe, bestehende Leistungsprozesse, um Forderungscontrolling zu ergänzen, um dann mit Blick aus dem Maschinenraum des Planungsamtes die wesentlichen Implikationen in der Voranalysephase und den danach folgenden Analyse- und Realisierungsphasen darzulegen. Forderungscontrolling beschreibt das kontinuierliche kritische Hinterfragen von Forderungen, um die Beschaffung materieller Ausstattung hinsichtlich der Relation Zeit, Kosten, Qualität und Quantität zu optimieren. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich von der Voranalysephase bis hin zur Nutzung. Bei der Umsetzung des Forderungscontrollings geht es nicht mehr um das „Ob“, sondern um das „Wie“.

Die Idee des Forderungscontrollings wurde beginnend im Jahr 2020 als Einzelmaßnahme der AG Beschaffungsorganisation detailliert ausformuliert. Es soll im engen Schulterschluss zwischen dem Bedarfsträger und Bedarfsdecker etabliert werden. Der Erfolg von Forderungscontrolling beruht auf vier Säulen:

- Stufe 1: Der Durchsetzung allgemeingültiger Vorgaben zu Fähigkeitsforderungen, um diese auf ihre Realisierbarkeit im vorgegebenen Zeit- und Kostenrahmen sowie ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis auszurichten.
- Stufe 2: Der Stärkung der planerischen Top-Down-Steuerung und bei Bedarf zugleich der frühzeitigeren Einbindung der Entscheidungsträger im BMVg und im nachgeordneten Bereich.
- Stufe 3: Der Implementierung eines begleitenden Forderungscontrollings über alle Prozessschritte und den Produkten innerhalb des Leistungsprozesses IPD und CPM mit der Festlegung von Prüf- und Entscheidungsinstanzen. Damit einhergehend das frühzeitige Vermeiden überzogener Fähigkeitsforderungen und Reduzieren von zeitlichen und finanziellen Risiken.
- Stufe 4: Das Schaffen der Voraussetzung zur priorisierten Betrachtung von marktverfügbaren Produkten und (multinationalen) Kooperationsmodellen sowie bei Partnern eingeführten Produkten (Vorzug von „schnell verfügbaren 80%-Lösungen“ vor lang andauernden „Goldrandlösungen“).

Forderungscontrolling ist demnach von der Zielbildung bis hin zur Nutzungsphase anzuwenden. Es gibt drei wesentliche „Stakeholder“ unterhalb der ministeriellen Ebene:

- Nutzer (Militärische Organisationsbereiche der Bundeswehr),
- Bedarfsdecker (BAAINBw für den CPM),
- zentrale Bedarfsträger (Planungsamt der Bundeswehr/KdoCIR).

*Die Bundeswehr braucht zur
Erhaltung der Einsatzbereitschaft
robustes Material.
(Foto: JRosenthal)*



Daneben sind gegebenenfalls die „Hüter“ spezifischer Rahmenbedingungen, die sich u.a. bei den Projektelelementen (z.B. Logistik, Schutzaufgaben) auswirken können, in Betracht zu ziehen. Diese arbeiten zusammen, um Ausrüstung unter Einhaltung des Zeit- und Kostenrahmens zu beschaffen. Das erfordert vor allem einen mentalen Wandel bei allen Stakeholdern. Tatsächliche und vermeintlich überhöhte Forderungen müssen diskutiert und das operativ Notwendige von dem Wünschenswerten getrennt werden.

Künftig wird es darauf ankommen, viel früher als bisher, Entscheidungen hinsichtlich der Nutzerforderungen, aber auch hinsichtlich der zusätzlichen Forderungen des Bedarfsdeckers (z.B. bei Arbeits- und Umweltschutz, Designvorgaben), zu treffen. Daher sind regelmäßig die Fähigkeiten der Bundeswehr durch kostengünstige Produkte mit durchschnittlicher Fähigkeitsausprägung („neue Bescheidenheit“) zu realisieren. Dies erfordert, möglichst früh und häufig, die Beschaffung von marktüblichen Produkten zu avisieren. Dem gegenüber stehen wenige, bewusst getroffene Entscheidungen für exzellente Systeme, die nicht durch den Kauf marktüblicher Produkte abgedeckt werden können. Hier gilt es zum einen bestehende Schlüsseltechnologien (z.B. Krypto) voranzutreiben. Zum anderen muss auch weiterhin Gestaltungsspielraum gewährt werden, um gänzlich neue Technologien zur Abwehr von Bedrohungen durch „Game Changer“ (z.B. Hypersonische Waffen) entwickeln zu können. Forderungscontrolling ist im Wesentlichen das kontinuierliche und kritische Hinterfragen von operativen Forderungen, um die Beschaffung von vornherein konsequent auf die Relation von Zeit, Kosten, Qualität und Quantität ausgerichtet, zu optimieren.

Das Planungsamt ist hierbei in einer entscheidenden Mittlerrolle zwischen dem Bedarfsdecker und dem Nutzer, so beispielsweise in der Frage, ab wann und in welchem Umfang Modernisierung und Innovation bei der Ablösung von älteren Systemen zum Tragen kommen sollen.

Im Folgenden wird erläutert, wie schon sehr früh im Prozess diese neue Mittlerrolle ausgestaltet werden soll. Forderungscontrolling setzt bereits direkt zu Beginn der Bearbeitung einer Maßnahme an – in der Voranalysephase.

Möglichkeiten des Forderungscontrollings

Die Voranalysephase dient der Vorbereitung aller nachfolgenden Phasen im IPD und der späteren Erstellung der notwendigen Dokumente des CPM. Sie ist „richtungsweisend“, denn hier wird der Projektaufsatz (Auswahl des CPM-Verfahrens) sowie die Maßnahme Planungsportfolio (Zeitraumen und benötigte Finanzmittel) verbindlich festgelegt.

Die Bottom-up durch die Organisationsbereiche oder Top-down durch die Abteilung Planung des BMVg bzw. das Planungsamt festgestellten Fähigkeitslücken sind zunächst auf Zielkonformität und Notwendigkeit zu überprüfen. Die eigentliche Herausforderung besteht jedoch in der Frage der Machbarkeit des Vorhabens. Hierzu ist der finanzielle, personelle, infrastrukturelle, organisatorische und betriebliche Aufwand abzuschätzen und mit dem zur Verfügung stehenden Finanzrahmen abzuwägen. Der zukünftige Nutzer fordert natürlich eine erstklassige Umsetzung mit einer Orientierung an der bestmöglichen Leistungsfähigkeit. Das ist verständlich und auch gut so. Die finanzielle und personelle Ausstattung erlaubt es uns jedoch nicht aus dem Vollen zu schöpfen. Eine wichtige Aufgabe des Planungsamtes in der Voranalysephase ist es daher, mit Blick auf die gesamte Bundeswehr, einen Einklang zwischen berechtigten Forderungen und den Ressourcen herzustellen. Dies führt dazu, dass bei Bedarf die funktionalen Forderungen gemeinsam mit dem Nutzer nachgesteuert werden müssen, um die Realisierbarkeit zu ermöglichen.

Im Kern müssen also Forderungen kritisch hinterfragt werden, die den Rückgriff auf sich unter Umständen anbietende marktverfügbare Produkte ausschließen oder im Vergleich zu dem zu erzielenden Nutzen hohe Beschaffungskosten mit sich bringen. Dabei ist auch zu betrachten, welche (Einzel-)Forderungen zu besonderen Kostentreibern in der Nutzung werden könnten. Gleichwohl bedarf es der Berücksichtigung unentbehrlicher Forderungen, um die Fähigkeitslücke schließen zu können. Keinem zukünftigen Nutzer ist mit einer Lösung geholfen, mit der die Aufgaben nicht erfüllt werden können.

In der aktuellen Planungswelt kommt es, im Gegensatz zu dem ursprünglich im IPD gelebten „ergebnisoffenen Ansatz“, nun darauf an, möglichst frühzeitig eine konkrete Vorstellung für die Realisierung einer Fähigkeit zu entwickeln. Genau diese Vorstellung ermöglicht es, einen belastbaren Zeit- und Kostenrahmen aufzusetzen, der die Grundlage für die weitere Planung bildet. Dies ist ein hartes Stück Arbeit und erfordert umfangreiche Abstimmungen mit dem Nutzer, den weiteren Planern und den Rüstern. Letztendlich geht es immer um die knappen Ressourcen bei Finanzen und Personal – der Ansatzpunkt für das Forderungscontrolling.

Dieser wird anhand folgender vier Schritte weiter erläutert:

Schritt 1: Erfassen der Nutzerforderungen

Hierbei soll ein erster Abgleich mit dem gültigen Fähigkeitsprofil der Bundeswehr sowie dem aktuellen Mittelfristplan und den ministeriellen Vorhabenplänen erfolgen. Um die Relevanz des Vorhabens richtig einzuordnen, müssen die Nutzerforderungen eine Vorstellung von dem eigentlichen Bedarf vermitteln und in der grundsätzlichen Notwendigkeit, aber auch bei Einzelaspekten, hinterfragt werden.

Schritt 2: Bewerten der Nutzerforderungen

In Abstimmung mit der künftigen IPT-Leitung und der künftigen Projektleitung wird ein „Kapazitätscheck“ durchgeführt. Die vorhandenen Nutzerforderungen werden auf ihre Qualität zur Aufstellung einer technisch-wirtschaftlichen Abschätzung eines realistischen Zeit-Kosten-Rahmens sowie hinsichtlich potenzieller Risiken eingeordnet. Weiterhin sind die benötigten personellen Ressourcen für die Bearbeitung in den Analysephasen, aber auch für die Nutzung, zu bewerten.

Schritt 3: Festlegen des zentralen Bedarfs

Eine formale Bewertung der Nutzerforderungen führt im positiven Fall zu einem anerkannten Bedarf, dessen Risiken bewertet sind und mit einer transparenten Projektplanung starten kann.





Forderungscontrolling bietet neue Chancen, Planung und Beschaffung zu vereinfachen und dadurch Projektlaufzeiten zu verkürzen.

© Bundeswehr / Marcel Kröncke

Schritt 4: Festlegen des Zeit-Kosten-Rahmens

Die zum Schluss der Voranalysephase zu beschreibende Maßnahme wird in Zeitscheiben sowie Kosten festgelegt und mit der Billigung einer Maßnahme Planungsportfolio abgeschlossen.

Durch die Billigung des Prüfergebnisses erfolgt die Anweisung der Maßnahme Planungsportfolio sowie die Weisung zur Einrichtung des Integrierten Projektteams, in dessen Verantwortung die Erstellung bzw. Änderung der notwendigen Folgedokumente erfolgt.

Als Mechanismus des Forderungscontrollings in der Voranalysephase erfordern die Schritte 1 und 2 das Abstimmen der grundlegenden Fähigkeitsforderungen im Ringen mit dem Nutzer für die beste Lösung. Ist dies nicht möglich, kommt es zu einer „Störung im Vorhabenverlauf“, die in der Eskalation zu lösen sind oder letztendlich zum Projektabbruch führen.

Bei Rüstungsvorhaben sind Skaleneffekte zu beachten. Mit dem benötigten Bedarf geht es oft um einen Faktor, der sich unmittelbar auf die einzuplanenden Finanzmittel auswirkt. In der Regel gilt: höhere Stückzahl = höhere Kosten. Auch wenn höhere Stückzahlen einen Mengenrabatt beinhalten können, ist trotz allem sehr genau und bundeswehrweit der benötigte Bedarf festzulegen. Im Sinne des Forderungscontrollings gilt es im Schritt 3, zwischen den berechtigten Interessen der einzelnen Organisationsbereiche abzuwägen und gegebenenfalls Kürzungen vorzunehmen, Mehrbedarf festzustellen oder auch auf andere querschnittlich verfügbare bzw. erwartete Lösungen zu verweisen. Der Zeit-Kosten-Rahmen in Schritt 4 gibt hingegen den Rahmen für das fortzusetzende Forderungscontrolling ab der Analysephase 1 vor.

Wesentliche Implikationen des Forderungscontrollings in der Analyse- und Realisierungsphase

Im Rahmen der Analysephase werden für jedes Projekt zunächst die bedarfs- und anschließend die haushaltsbegründenden Dokumente erstellt. Es sind die wesentlichen Produkte der Arbeit Integrierter Projektteams. Sie beschreiben die Forderungen der Bundeswehr an das zu rüstende Produkt und legen den Bedarf fest, aus denen in der Realisierung Verträge für die Vergabeverfahren mit der Industrie oder Dienstleistern erwachsen.

Als treibende Kraft für die Etablierung des Forderungscontrollings wurde mit Blick auf diesen Teil des Rüstungsprozesses eine in Qualität und Quantität zu umfängliche Forderungslage identifiziert, die sich in der Realisierung nicht mit dem gesetzten Finanzrahmen vereinbaren lässt. Expressis verbis wurden Begriffe wie „planerische Wolkenkuckucksheime“ und „Wunschlisten“ bemüht, die im Widerspruch zu einer konsequenten Ausrichtung am Machbaren stehen.

Ausgangspunkt für die Diskussion sind die im Priorisierten Forderungskatalog formulierten Funktionalen Forderungen für das jeweilige Projekt und deren Gewichtung. Dabei sind kritische Forderungen besonders in Augenschein zu nehmen, da in diesen Fällen eine Nichterfüllung zum Projektabbruch führt. Alle anderen Kategorien (muss, soll, zusätzlich bzw. kann) erlauben dann im Rahmen der Realisierung eine skalierbare Handhabung. Im Falle einer Ausschöpfung des gegebenen Finanzrahmens kann und muss anhand der Priorisierung mit dem Erfüllungsgrad der Forderungen „gespielt“ werden, ohne das Gesamtprojekt zu gefährden.

Was ist nun mit dem Goldrand?

Die Kunst und Herausforderung besteht darin, in den Funktionalen Forderungen das für die Realisierung Mögliche zu definieren, um danach die Forderungen an das konkrete Produkt in der Leistungsbeschreibung am finanziell Machbaren sinnvoll auszurichten.

Gerade weil zu Beginn des Prozesses, wie bereits erwähnt, der ein oder andere Kostentreiber noch nicht einwandfrei identifiziert werden kann, ist es sinnvoll, Forderungen eben nicht von vornherein zu reduzieren. Gleichwohl ist es auch nicht zielführend, den Priorisierten Forderungskatalog analog einer Wunschliste bis jenseits der 100 Prozent zu gestalten. Vernunft-, markt- und finanzgeleitet gilt es nun, die Forderungen so aufzustellen, dass den Bedürfnissen der Truppe im Rahmen der Realisierung des zu rüstenden Produktes innerhalb des Finanzrahmens so umfänglich wie möglich entsprochen werden kann. Wird der finanzielle Vorhalt Mittelfristplanung, der bis zur Auswahlentscheidung die verbindliche finanzielle Obergrenze des Planbaren darstellt, im weiteren Verlauf des Prozesses absehbar um mehr als 15 Prozent überschritten, wird auch dies als Störung im Projektverlauf bewertet. Zusätzlich geht eine hohe Komplexität in der Forderungslage häufig mit einem höheren Zeitaufwand in der Realisierung einher, was sich negativ auf die schnelle Bedarfsdeckung in der Truppe auswirkt.

IPT-Arbeit bedarf, unter Berücksichtigung des Forderungscontrollings, umso mehr einer geschickten Abstimmung und erfordert Finger-spitzengefühl und Erfahrung gleichermaßen. Fast könnte man von einer neuen Art des funktionalen Trainings sprechen.

Es muss eingegriffen werden, wenn absehbar keine vernünftige Realisierung im finanziellen Vorhalt erreichbar sein wird. Dieses Eingreifen erfolgt als sogenannte Eskalation, die im Rahmen des Forderungscontrollings erstmals geregelt wurde. Letztlich läuft dies auf weitere, ebenengerechte Abstimmungen zwischen den zuständigen Stellen (PlgABw, BAAINBw, OrgBer/TSK, BMVg) hinaus. Zur Diskussion stehen dann beispielsweise die Forderungen selbst und deren Erfüllungsgrad, Ansätze zur Realisierung einer Teilbefähigung oder eine sinnvolle Veränderung der Stückzahl.

Forderungscontrolling bietet neue Chancen, Planung und Beschaffung zu vereinfachen und dadurch Projektlaufzeiten zu verkürzen. Es müssen früher als bisher in den Prozessen Entscheidungen getroffen werden, ob Fähigkeitslücken rasch mit einem marktüblichen Produkt mindestens weitgehend und schnell geschlossen werden. Oder ob mit höherem zeitlichen und finanziellen Aufwand und auch höherem technischen Risiko Entwicklungsprojekte geplant werden. Baut die Planung also auf einem konkreten Produkt auf, ohne dabei potenzielle weitere Kandidaten sofort auszuschließen, gestaltet sich die Realisierung insgesamt deutlich risikoärmer. Fällt die Entscheidung pro Entwicklungslösung, können die eigenen fachlichen Kapazitäten auf diese konzentriert werden, um neuen sich entwickelnden technologischen Bedrohungen entgegenzutreten.

Ziel ist es, Ausrüstung unter Einhaltung des vorgesehenen Zeit- und Kostenrahmens zu beschaffen, um die materielle Einsatzbereitschaft der Streitkräfte zu erhalten und zu erhöhen. Die Umsetzung von Forderungscontrolling wird dazu beitragen dieses Ziel besser als bisher zu erreichen. Aufgrund der finanziellen Gegebenheiten wird eine neue Bescheidenheit erforderlich sein, ohne die operativen Notwendigkeiten zu vernachlässigen.