

# Praktisches Forderungscontrolling in der Planung aus Sicht eines IPT-Leiters

Ulrich Käding

Das Thema Forderungscontrolling ist derzeit im Planungs- sowie Beschaffungsamt der Bundeswehr gefühlt der neueste Trend oder besser gesagt der neue Kurs im Projektmanagement.

Im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sieht man darin großes Potenzial zur Beschleunigung und Kosteneindämmung von Beschaffungen in der Rüstung. Eine Task Force und eine Arbeitsgruppe in Bonn, Berlin und Koblenz arbeiten mit Unterstützung der BwConsulting an Konzepten, Ideen und Maßnahmen. Auf den ersten Blick scheint alles ganz klar und einfach zu sein: Verhinderung von „Goldrandlösungen“, also keine bundeswehrspezifischen Lösungen suchen, wo auch zivile Standardlösungen reichen könnten. „Design to Budget“, robust und einfach, statt filigran und kompliziert. Und das sind nur einige der gängigen Schlagworte, die in diesem Zusammenhang immer wieder fallen. Klingt alles ganz einfach – ist es aber dann in der Projektrealität ganz und gar nicht mehr.

Das Integrierte Projektteam (IPT) stellt die Schnittstelle zwischen der Planung, dem Nutzer und der Beschaffung dar. Ziel eines jeden IPT ist es, eine bestehende Fähigkeitslücke rechtzeitig innerhalb eines bestimmten Finanzrahmens zu schließen. Die IPT-Leitung agiert hier nach den Prinzipien des Planungsamtes der Bundeswehr: fähigkeitsorientiert und produktneutral. Es werden zudem keine Partikularinteressen verfolgt, der Fokus liegt darauf, die Bundeswehr als Ganzes weiterzuentwickeln. Der Artikel fokussiert auf Erfahrungen der Leiter der Integrierten Projektteams im Planungsamt.

Grafiken: PigaBw

### MULTIPROJEKTCONTROLLING VS. FORDERUNGSCONTROLLING

| Multiprojekt-/ Projektportfoliomanagement*  | Anforderungsmanagement  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewertung von Projektanträgen nach Chancen, Risiken und Bedeutung</li> <li>• Analyse von Abhängigkeiten zwischen geplanten und lfd. Projekten</li> <li>• Priorisierung von Projektanträgen auf Basis dieser Bewertungen und Analysen</li> <li>• Genehmigung bzw. Ablehnung von Projektanträgen</li> <li>• Gruppierung von Projekten in hierarchischen oder überschneidenden Portfoliostrukturen</li> <li>• Überwachung lfd. Projekte</li> <li>• Koordination zwischen den laufenden Projekten hinsichtlich Ressourcen, Synergien und Konflikten</li> <li>• Laufende Überprüfung des Projektportfolios hinsichtlich seiner Ausrichtung auf das FäProfil der Bw</li> <li>• Abschließende Bewertung von beendeten Projekten</li> <li>• Sicherung der Erfahrungswerte zu Projekten</li> <li>• Definition von Vorgaben für neue Projekte</li> <li>• Initiierung neuer Projekte</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewertung von Anforderungen nach Chancen, Risiken und Bedeutung</li> <li>• Analyse von Abhängigkeiten zwischen Afo.</li> <li>• Priorisierung von Afo. auf Basis dieser Bewertungen und Analysen</li> <li>• Genehmigung bzw. Ablehnung von Afo.</li> <li>• Gruppierung von Afo. in gewichteten Katalogstrukturen</li> <li>• Überwachung eines lfd. Projektes u. seiner Afo.</li> <li>• Koordination zwischen den Afo. hinsichtlich Ressourcen, Synergien und Konflikten</li> <li>• Laufende Überprüfung des Afo-Kataloges hinsichtlich seiner Ausrichtung auf die Projektvorgaben</li> <li>• Abschließende Bewertung der Afo-Unterstützung</li> <li>• Sicherung der Erfahrungswerte zu Afo.</li> <li>• Definition von Vorgaben für Afo.</li> <li>• Initiierung neuer/ ergänzender Afo.</li> </ul> |

\*Vgl. Dr. Georg Angermeyer auf <https://www.projektmagazin.de/glossar/multiprojektportfoliomanagement>, abgerufen am 19.07.2023

## Vom Fähigkeitscontrolling zum (An-)Forderungscontrolling

### MINDSET FORDERUNGSCONTROLLING

ES BRAUCHT EINE BEREITSCHAFT FÜR DAS FORDERUNGSCONTROLLING

|  |      |   |
|--|------|---|
| <b>Entscheidungen basierend auf transparenten Evidenzen</b><br>Transparente und nachvollziehbare Entscheidungen sind am Ort der höchsten Fachlichkeit und anhand von Forderungsgrundlagen (FG) zu treffen. FG sind Auswirkungen auf Kosten, Dauer, Grad der Schließung der Fähigkeitslücke (FL) und ggf. individuell ergänzte Kriterien. | über | <b>Kompromisse basierend auf Meinungen und Ideenvorstellungen</b><br>Kompromisse verringern die Qualität der Lösung für alle. Die Kenntnis der Konsequenzen bzw. FG von Forderungen verhindern schlechte Kompromisse und Maximalkonzepte und führen zu einer sicheren und adäquaten Entscheidung. |
| <b>Kernfunktionalität und Nutzen</b><br>Jede Forderung muss der Kernfunktionalität (erforderliche Funktion zum Schließen der FL) oder dem militärischen Nutzen (u.a. Verfügbarkeit des Materials) dienen.  | über | <b>Technisch möglich und komplex</b><br>Nicht alles Mögliche ist auch nötig. Jede zusätzliche Forderung steigert Komplexität, Kosten, Beschaffungsdauer und Wahrscheinlichkeit für Zielkonflikte.   |
| <b>Schnelle Verfügbarkeit von Lösungen</b><br>Marktfähige Lösungen haben höchste Priorität und sind vollständiger Forderungserfüllung vorzuziehen. Anpassungen marktfähiger Lösungen sind gegenüber Neuentwicklungen zu bevorzugen.  | über | <b>Vollständige Forderungserfüllung</b><br>Vollständige Forderungserfüllung begünstigt Anpassungen und Entwicklungslösungen. Deckung der Kernfunktionalität steht im Vordergrund.   |
| <b>Robuste und pragmatische Innovationen</b><br>Innovation ist als Triebfeder der Weiterentwicklung der Streitkräfte zu sehen. Forderungen dürfen einfache, robuste und pragmatische Lösungen nicht einschränken.  | über | <b>Handlungseinschränkende Regulierung</b><br>Eine Überregulierung der Leistungsbeschreibung ist oftmals nicht nötig. Der Versuch durch Regulierung mehr Kontrolle zu erlangen, ist nur selten erfolgreich und führt zu Zielkonflikten. Es ist nicht alles kontrollierbar.                        |
| <b>Starke Mandate</b><br>Klare Aufgaben und Kompetenzverteilung. Akzeptanz der in fachlicher Zuständigkeit getroffenen Entscheidungen.   | über | <b>Akzeptanz von Partikularinteressen</b><br>Partikularinteressen sind einzulassen, denn sie sind schädlich und verzögern die Lösung.   |

## Es braucht eine Bereitschaft für das Forderungscontrolling

### Kurzer Ausflug in die Theorie

Forderungscontrolling ist Bestandteil von Integrierter Planung, existiert daher nie losgelöst von anderen Prozessen (z. B. Erhaltung der Einsatzbereitschaft der

Streitkräfte, Finanzplanung, Beschaffung) und unterstützt bei der Einhaltung der Vorgaben vom strategischen oder operativen Fähigkeitscontrolling. Die Grobvorstellung vom Forderungscontrolling ist folgende: Auf Ebene der

## Autor

**Oberregierungsrat Diplom-Kaufmann Ulrich Käding** ist Referent für Forderungscontrolling und Leiter von Integrierten Projektteams (IPT) im Planungsamt der Bundeswehr.



**Das Forderungscontrolling hat eine qualitative und eine quantitative Dimension**

Fähigkeiten wird mit Hilfe des strategischen und operativen Projektcontrollings entschieden, ob und bis wann das Projekt umgesetzt wird und mit wieviel finanziellem Aufwand grob welche Leistung erreicht werden soll. Anschließend wird das Controlling innerhalb eines Projektes im Anforderungsmanagement auf Ebene der Anforderungen weitergeführt. Die Erfahrung zeigt, dass die Vorgaben zu Leistung bzw. Qualität der Fähigkeit, deren Kosten und Zeitrahmen bis zur tatsächlichen Nutzbarkeit von den Projekten, oft nicht eingehalten werden können. Die Mehrbedarfe werden auch offensichtlich plausibel begründet. Das Forderungscontrolling der Bundeswehr erhebt aber den Anspruch, das Mindset bei Planern, Beschaffern und Nutzern grundlegend so zu verändern, dass nicht nach Argumenten für „Mehr“ gesucht, sondern der Blick auf das Wesentliche, Ausreichende bzw. Notwendige gelenkt wird. Der Gedanke dahinter ist plausibel: Etwas Weniger bei einzelnen Fähigkeiten schafft dafür insgesamt mehr Fähigkeitsbreite.

**Forderungscontrolling im Anforderungsmanagement**

Das Anforderungsmanagement beginnt in der Planung, zieht sich durch die Beschaffung bis in die Nutzung und kann unter Umständen den gesamten Lebensweg eines Projektes und dessen Lösung begleiten.

Bis zur Auswahl- bzw. Beschaffungentscheidung müssen sämtliche Planungsunterlagen inklusive

- gewichtetem Anforderungskatalog,
- mengenmäßiger Bedarfsplanung,
- Kostenkalkulation der voraussichtlichen Lösung,
- der dafür notwendigen Finanzplanung (titelscharfe Haushaltsplanung) sowie
- der Meilensteinplan der Realisierung bis zur Übergabe in die Nutzung vorliegen.

Ein Forderungscontrolling in der Planungsphase, um Projektvorgaben hinsichtlich Kosten, Leistung und Zeit einzuhalten, ist nur im Zusammenspiel dieser Planungsanteile möglich. Als IPT-Leiter muss man hierbei mit den zukünftigen Nutzern, den Beschaffern und den Finanzplanern interdisziplinär zusammenarbeiten.

**Angewendete Methoden und Hilfsmittel**

Mit diesen Planungsunterlagen ist messbar bzw. vorhersehbar, ob die Projektvorgaben eingehalten werden können. Damit sind schon klassische Controllingaufgaben erfüllt – das Bereitstellen von Daten, Fakten und Bewertungen und Folgerungen vor einer Entscheidung. An dieser Stelle ist das Forderungscontrolling aber noch nicht beendet. Werfen wir einen Blick auf die unterschiedlichen Tools und Datenformate aus der Praxis. Die Daten dieses „Planungs panoramas“ sind nicht in einer singulären IT-Unter-

stützung und einem Datenformat integriert. Die im Planungsamt genutzte Software besitzt eine mehrdimensionale Kriterienpriorisierung und -gewichtung:

- Priorisierung in Ausschlusskriterien („KRITISCH“) und Bewertungskriterien („MUSS“, „SOLL“ und „KANN“),
- absolute und Relative Anforderungsgewichte.

Immerhin bieten Require7 (Proprietäre Bundeswehr-Software für Anforderungsmanagement) und MISPI XT (Proprietäre Bundeswehr-Software für Finanzplanung), aber auch viele gängige Projektmanagementanwendungen, die Möglichkeit, direkt oder indirekt Berichte in das Tabellenkalkulationsformat Excel zu exportieren.

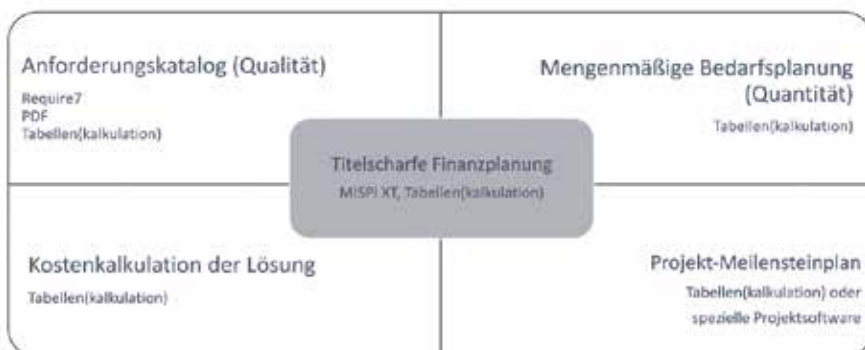
Um vom Anforderungskatalog zu einer greifbaren Lösungsprognose zu gelangen, bietet es sich beispielsweise an, vom Projektreferat im BAAINBw einschätzen zu lassen, ob die einzelne Anforderung marktverfügbar (hier als „Commercial off-the-shelf, COTS, Government off-the-shelf, GOTS, Military off-the-shelf, MOTS“ bezeichnet), mit Customizing, mit Entwicklung oder gar nicht realisierbar erscheinen.

Eine solche Tabelle lässt sich hervorragend auswerten, zu Informationen für Berichte aggregieren und kann Ausgangspunkt des qualitativen Forderungscontrollings sein. Die Lösungsprognose des BAAINBw bietet zudem die Möglichkeit, frühzeitig über Ausschlusskriterien sowie über die Priorisierung und die Gewichtung der Bewertungskriterien zu beraten.

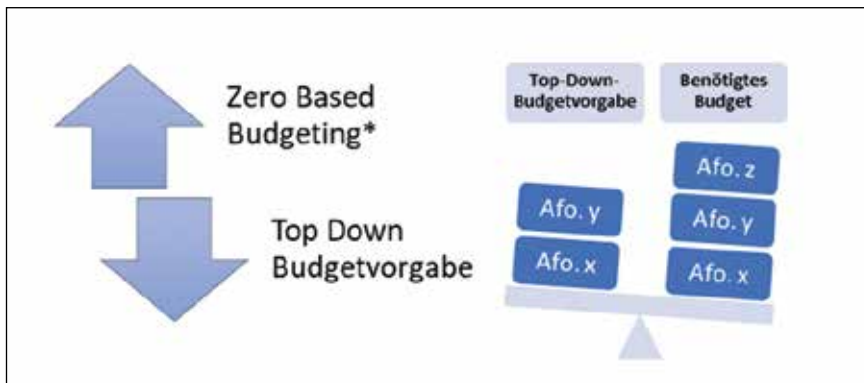
Ziel ist es, auf der niedrigsten möglichen Stufe zu priorisieren und wenn immer möglich, Ausschlusskriterien (Kritische Forderungen) zu vermeiden. Alle anderen Kriterien können entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung absolut und relativ gewichtet werden. Damit lässt sich die Gewichtung der Forderungslage überprüfen und ggfs. anpassen.

Nach der qualitativen Betrachtung folgt nun die quantitative Betrachtung. Dafür eignen sich beispielsweise Excel oder Access. Standardisierung in der Erfassung mittels Dropdownlisten, die auf separaten zumeist einspaltigen Stammdatentabellen basieren, sind dabei die Voraussetzung für eine sinnvolle tabellarische Datenerfassung und spätere Auswertung.

Eine planvolle Excel-Arbeitsmappe besteht immer aus mehreren Arbeitsblättern, die miteinander in Beziehung stehen. Wenn Projekte über mehrere Jahre verteilt Ausgaben erzeugen, dann muss für die Vorkalkulation eine Tabelle über den gesamten Ausgabenzeitraum inklusive



**Das „Planungs panorama“ eines Projektes**



**Budgetierung und Bedarfsdeckung (\* Planung von Grund auf neu)**

jährlicher Preissteigerung erstellt werden. Für die meisten Dienstleistungen bietet sich eine Kalkulation von Stundenverrechnungssätzen an. Für Sachleistungen ist vorwiegend eine Kalkulation der Stückkosten sinnvoll.

**Forderungscontrolling zur Unterstützung der Finanzplanung des Projektes**

Die Finanzplanung der Bundeswehr wird zeitraum- und maßnahmenbezogen sowie nach Ausgabenbereichen bzw. Kapiteln/Titeln durchgeführt. Ein Forderungscontrolling wie das schon zuvor am Beispiel zeitraumbezogen durchgeführte, das aus quantitativer Bedarfsanalyse und Vorkalkulation besteht, eignet sich sehr gut als Bindeglied zwischen Anforderungsmanagement und Finanzplanung. Im vorigen Beispiel wurde der einfache Fall betrachtet, dass nur ein Ausgabenbereich bzw. ein Kapitel/ Titel des Verteidigungshaushaltes betroffen ist. In einem solchen Fall ist nichts weiter zu tun, als die einzelnen Jahresausgaben aufzusummieren. Was aber, wenn nun diverse Ausgabenbereiche bzw. Kapitel/ Titel anzusprechen sind? Auch dafür gibt es ein einfaches und wirksames Vorgehen. In diesem Fall wird schon in der Erfassungsliste der quantitativen Bedarfsanalyse in jedem Datensatz zusätzlich zur Jahresangabe auch der voraussichtliche Ausgabenbereich oder das voraussichtliche Kapitel und der Titel angegeben. In einer weiteren Pivot-Tabelle lässt sich nun

auswerten wie viele Euro, ggfs. wofür, in welchen Jahren in welchem Kapitel/ Titel einzuplanen sind.

**Forderungscontrolling zur Einhaltung der Projektvorgaben**

Ein bekanntes Phänomen ist, dass man mit festen Budgetabsichten in ein Kaufhaus geht, aber vor Ort das individuelle Budget oft nach oben etwas anpasst, um etwas zu erwerben, was (vermeintlich) nützlicher ist. Zweck des Forderungscontrollings ist es, Vorgaben des Fähigkeitscontrollings hinsichtlich Kosten, Zeit und Leistung einzuhalten. Es gilt ein ökonomisches Verhältnis zwischen diesen Vorgaben herzustellen. Hierzu kann man den begründeten und daher notwendigen Bedarf von Grund auf neu ermitteln, dann mit den geschätzten Kosten bewerten und das notwendige Budget ermitteln. Dieses Verfahren ist sehr aufwendig und wird „Zero Based Budgeting“ genannt. Damit wird in der Praxis das Minimalprinzip umgesetzt. Dies bedeutet, ein bestimmtes vorgegebenes Ziel unter Einsatz geringstmöglicher Mittel zu erreichen. Geläufiger und deshalb wesentlich häufiger angewandt wird allerdings das Maximalprinzip. Dies bedeutet, mit vorgegebenen Mitteln einen größtmöglichen Erfolg zu erreichen. Hierbei ist das Budget bekannt, meistens per Top-Down-Budgetvorgabe, und die Leistung, also die Bedarfsdeckung muss sich der Vorgabe anpassen. Zu Unrecht wird dieses ökonomische Prinzip als „Design to Budget“ häufig eher negativ gesehen.

In der Projektpraxis kann man beide Verfahren entgegengesetzt anwenden: nahezu jedes Projekt wird eine Budgetobergrenze und eine Untergrenze der Forderungserfüllung haben. Gelingt es nicht Leistung und Budget dazwischen auszubalancieren droht ein Projektabbruch. Sowohl das Minimal- als auch das Maximalprinzip funktionieren nicht ohne Kalkulation von Mengen, Qualitäten und deren Kosten. Diese beiden ökonomischen Prinzipien in die Tat umzusetzen gelingt also nur mit Forderungscontrolling. Nachfolgend werden zwei gängige einfache Praxismethoden mit den beiden zuvor vorgestellten verglichen.

Die ersten beiden „Praxismethoden“ entsprechen offensichtlich nicht den beiden ökonomischen Prinzipien und erfordern daher kein explizites Forderungscontrolling. Sie sind daher im Grunde genommen keine Option. In dem hier schon zuvor gezeigten Projektbeispiel wurden die notwendigen Bedarfe zunächst von Grund auf neu ermittelt und das dafür notwendige Budget ermittelt. Dieses übertraf bei weitem die gesetzten Projektvorgaben. Natürlich wurde versucht, diese Budgetobergrenze zu verschieben, was aber nur in sehr begrenztem Umfang gelang. Es blieb nichts weiter übrig, als gemäß Maximalprinzip den Bedarf in Qualität und Menge „herauszuschälen“, der zur größtmöglich erzielbaren Nutzerzufriedenheit führt. Es wurde und wird noch anspruchsvoller unter der Prämisse der Beschleunigung. In jedem Fall erfordert es zunächst die Bereitswilligkeit aller IPT-Mitglieder zu einer Denkhaltung, die im Mindset Forderungscontrolling manifestiert wurde. Es benötigt aber auch Projektmanager und -managerinnen, die mit Logik, Methoden- und Sozialkompetenz an die Sache herangehen. Im Planungsamt der Bundeswehr finden deshalb regelmäßig Best Practise Schulungen statt.

**Fazit und Ausblick**

Forderungscontrolling war schon nicht einfach, als „nur“ Budget und Leistung die bestimmenden Größen waren. Es wurde und wird noch anspruchsvoller unter der Prämisse der Beschleunigung. In jedem Fall erfordert es zunächst die Bereitswilligkeit aller IPT-Mitglieder zu einer Denkhaltung, die im Mindset Forderungscontrolling manifestiert wurde. Es benötigt aber auch Projektmanager und -managerinnen, die mit Logik, Methoden- und Sozialkompetenz an die Sache herangehen. Im Planungsamt der Bundeswehr finden deshalb regelmäßig Best Practise Schulungen statt.

| Weitermachen wie bisher?                       | Mit "Gießkanne" und "Rasenmäher"?                 | Neue Projektanträge für mehr Haushaltsmittel?     | Gezielte Verteilung bzw. Reduktion                |
|--|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> einfache Anwendung    | <input type="checkbox"/> einfache Anwendung       | <input type="checkbox"/> Anwendung Minimalprinzip | <input type="checkbox"/> Anwendung Maximalprinzip |
| <input type="checkbox"/> stagnierende Leistung | <input type="checkbox"/> ggfs. Zuviel des Guten   | <input type="checkbox"/> aufwändig                | <input type="checkbox"/> aufwändig                |
| <input type="checkbox"/> steigende Budgets     | <input type="checkbox"/> ggfs. zu wenig von Allem |   |   |

**Möglichkeiten des Handelns im Anforderungsmanagement**