

Von der Initiative bis zum Rüstungsprodukt

Friedbert Stemann und Holger Groß

Der Artikel ist ein Marsch durch die Instanzen des Integrierten Planungsprozesses und des novellierten Customer Product Managements aus Sicht des Leistungsprozessmanagers und Beauftragten für die Prozessorientierung im Planungsamt der Bundeswehr.

Geplant und beschafft wird in der Bundeswehr natürlich nicht erst seit der Billigung des Integrierten Planungsprozesses (IPP) und des CPM (nov.) (novelliertes Customer Product Managements). Vielmehr plant und beschafft die Bundeswehr seit ihrem Bestehen.

Noch relativ neu ist jedoch die Philosophie des IPP, der die bisher getrennt durchgeführten Prozesse der Bundeswehrplanung, der Haushaltsaufstellung und des Controlling „verheiratet“. Ausgangspunkt ist eine realistische, der Fähigkeitsentwicklung dienende und an den finanziellen Möglichkeiten des Haushalts orientierte Planung. Durch die Integration des Controllings sowie die Ausgestaltung der grundlegend veränderten Schnittstellen zum Ausrüstungs- und Nutzungsprozess, bindet der IPP alle notwendigen ministeriellen und nachgeordneten Bereiche von Beginn an mit ein. Damit hat sich sowohl die Ablauf- als auch die Aufbauorganisation wesentlich verändert.

Abstimmung der Schnittstellen

Ein klar definierter Prozessablauf mit eindeutigen Verantwortlichkeiten kennzeichnet ein erfolgreiches Prozessmanagement. Dies erfordert vor allem eine klare Definition und abgestimmte Ausgestaltung der entsprechenden Schnittstellen. Schlecht abgestimmte Schnittstellen werden in der Managementliteratur nicht ohne Grund als Wurzel allen Übels bezeichnet. Zurzeit

findet für alle Prozesse in der Bundeswehr daher eine umfassende Schnittstellenabstimmung statt. Diese liefert einen wesentlichen Beitrag zur konkreten Ausgestaltung der Prozesse. Diese Abstimmung verbindet die ablauforganisatorischen Aspekte der jeweiligen Prozesssicht mit der

des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) stellt eine Weiterentwicklung bestehender Prozesse und die Gestaltung bisher aus ablauforganisatorischer Sicht noch nicht betrachteter Bereiche dar. Ziel ist es, die gesamte Bundeswehr prozessual auszurichten.

Dabei spielt das enge Zusammenwirken der Leistungsprozesse „Integrierte Planung durchführen“ und „Materielle Lösungen nach CPM (nov.) bereitstellen“ eine zentrale Rolle. Planung, Haushaltsaufstellung sowie Beschaffung finden natürlich auf der Grundlage der gültigen Prozessbeschreibungen und Verfahrensbestimmungen bisher schon kontinuierlich

(Grafiken: PfgABw)



Prozesslandkarte der Bundeswehr

aufbauorganisatorischen Sicht neu etablierter Organisationsstrukturen. Ohne ein begleitendes Veränderungsmanagement im Sinne der Weiterentwicklung bestehender Organisationskulturen in allen betroffenen Bereichen kann diese Organisationsentwicklung jedoch nicht erfolgreich vorangetrieben werden.

Die derzeit erfolgende Ausgestaltung aller Leistungsprozesse im Geschäftsbereich

statt. Die laufenden Prozesse bilden dabei mit praktischen Erfahrungen die Basis zur Implementierung und Weiterentwicklung der beteiligten Prozesse. Das Planungsamt der Bundeswehr hat seit seiner Aufstellung im Oktober 2012 die Planungszyklen 2015 und 2016 aktiv mitgestaltet und sein Rollenverständnis durch die Zusammenarbeit mit allen Prozessbeteiligten weiterentwickelt.

Autoren

Oberst i.G. Friedbert Stemann und **Oberstleutnant Holger Groß** sind Angehörige des Planungsamtes der Bundeswehr.

Der Weg durch die Instanzen

So einfach wie der Titel dieses Beitrags es suggeriert, ist der Prozessablauf in den Prozesswelten des IPP und CPM (nov.) jedoch nicht. Die Herausforderung aus prozessualer und pragmatischer Sicht liegt dabei unter anderem darin, dass die einzelnen Schritte in zwei verschiedenen Leistungsprozessen des neu aufgesetzten Prozessmanagements abgebildet sind. Zudem sind diese organisatorisch in verschiedenen Stellen des BMVg und des nachgeordneten Bereichs verankert. Elemente der Planung und des Haushalts sind dem Leistungsprozess „Integrierte Planung durchführen“ zugeordnet, während die Anteile der Rüstung und Nutzung dem Leistungsprozess „Materielle Lösungen nach CPM (nov.) bereitstellen“ abgebildet sind. Die organisatorische Betroffenheit liegt somit ministeriell im Bereich der Abteilungen Planung, Haushalt und Controlling sowie Ausrüstung, Informationstechnologie und Nutzung. Im nachgeordneten Bereich spielen sowohl das Planungsamt, als auch das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnologie und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) eine zentrale Rolle im Prozessablauf. Die Abbildung skizziert am Beispiel eines Rüstungsprojektes anschaulich das Ablaufschema – den Weg durch die Instanzen – mit dreizehn Schritten. Eine Initiative wird bei ihrem Weg durch die Instanzen begleitet und somit ein Einblick in die Herausforderungen bei der Operationalisierung gegeben.

Schritt 1: Initiativen

Initiativen können aus allen Bereichen der Bundeswehr, dem politischen Raum und durch externe Stellen eingebracht werden, um auf Fähigkeitslücken der Bundeswehr hinzuweisen. Sie können auch aus der Analyse der Fähigkeitssituation der Bundeswehr heraus entstehen. Eine solche Initiative kann Veränderungen in allen Gestaltungsbereichen der Zukunftsentwicklung beinhalten und ist somit nicht auf Material beziehungsweise Ausrüstung beschränkt. Dies schließt insbesondere Erfahrungen aus der Nutzung und dem Einsatz ein. Wenn die Initiative notwendig und zielkonform ist, bewertet das Planungsamt auch die zeitliche und finanzielle Einplanbarkeit. Wenn die Prüfkriterien positiv beschieden sind, ist die letzte Hürde für diesen Schritt genommen.

Schritt 2: Vorhaben Mittelfristplanung

Der Meilenstein Aufnahme der Initiative als Vorhaben der Mittelfristplanung eröffnet erst die Chance auf Realisierung. Der Amtschef des Planungsamtes entscheidet gemäß einer Weisung der ministeriellen Abteilung Planung über die Aufnahme von Initiativen mit einem prognostizierten Finanzvolumen, welches weniger als 25 Millionen Euro beträgt, als Vorhaben Mittelfristplanung. Über Initiativen mit einem höheren Finanzmittelbedarf entscheidet der Abteilungsleiter Planung im BMVg. Die Vorhaben der Mittelfristplanung werden in die laufende Finanzplanung (Be-

darfsaktualisierung, Finanzbedarfsanalyse und Ressourcenplanung) übernommen.

Schritt 3: Mittelfristige Zielsetzung

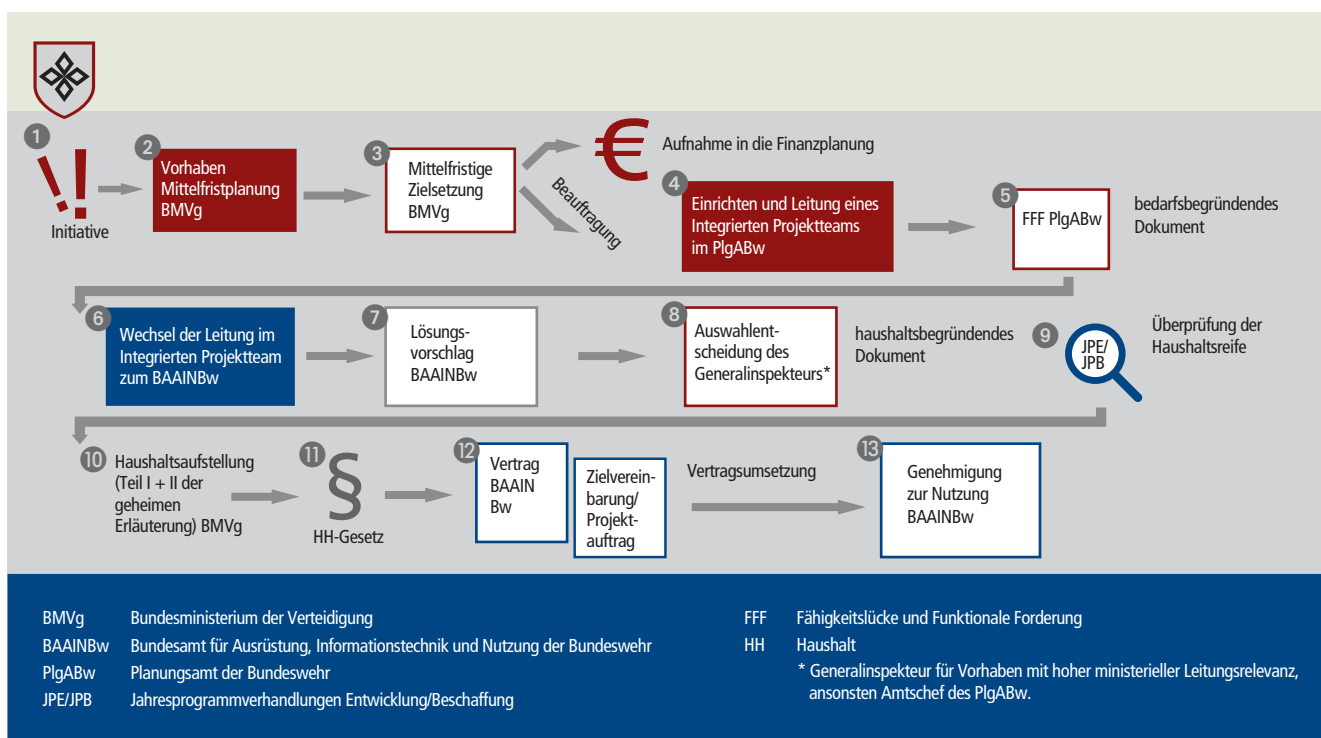
Mit der Zuordnung zu den Zwischenzielen der „Mittelfristigen Zielsetzung“ (MFZ) wird der Zeitbezug der beabsichtigten Realisierung hergestellt. Zu Beginn eines jeden Planungszyklus gibt der Abteilungsleiter Planung die MFZ heraus, um die realistisch zu erreichenden planerischen Zwischenziele in Form von Fähigkeiten in allen Gestaltungsbereichen auf der Zeitachse zu entwickeln und festzulegen. Die MFZ konkretisiert die strategischen Zielvorgaben und die Ziele der kontinuierlichen Zukunftsentwicklung.

Schritt 4: Verantwortung Integriertes Projektteam im Planungsamt der Bundeswehr

Mit der Aufnahme als gebilligtes Vorhaben der Mittelfristplanung in die MFZ ist die Voraussetzung für die Beauftragung zur Erstellung des CPM-Dokumentes „Fähigkeitslücke und Funktionale Forderung“ (FFF) und damit zur Einrichtung eines Integrierten Projektteams (IPT) im Planungsamt unter Beteiligung aller fachlichen Stellen und der zukünftigen Nutzer geschaffen.

Schritt 5: Fähigkeitslücke und Funktionale Forderung

Finales Produkt der in Verantwortung des Planungsamtes durchgeführten Analysephase I des CPM (nov.) ist die FFF als



Von der Initiative bis zur Nutzung

bedarfsbegründendes Dokument. Diese Phase ist prozessual dem IPP zugeordnet. In der FFF enthalten sind zusätzlich weitere Vorgaben für die spätere Erarbeitung der Lösungsvorschläge und soweit in diesem frühen Stadium möglich alle planungsrelevanten Aspekte des Life Cycle Cost Managements (LCCM) wie beispielsweise Infrastruktur und Ausbildung. Das Forderungsdokument wird durch den Generalinspekteur der Bundeswehr erlassen. Mit der Billigung wird der Ausrüstungs- und Nutzungsprozess initiiert.

Schritt 6: Verantwortung Integriertes Projektteam wechselt zum BAAINBw

Die FFF bildet die Grundlage für den Beginn der Analysephase II mit dem Wechsel der Verantwortung in der IPT-Arbeit vom Planungsamt zum BAAINBw. Dabei geht im Ministerium die Verantwortung vom Abteilungsleiter Planung an den Abteilungsleiter Ausrüstung, Informationstechnologie und Nutzung (AIN) über. Im nachgeordneten Bereich wechselt die Leitung im IPT vom Planungsamt zum BAAINBw.

Schritt 7: Lösungsvorschläge

Das IPT setzt in einem ersten Schritt die funktionale Forderung in technisch funktionale Leistungswerte um und entwickelt auf dieser Grundlage grundsätzlich mehrere Lösungsvorschläge. Diese werden der ministeriellen Abteilung AIN vorgelegt. Anschließend werden sie durch die ministerielle Abteilung Planung (Plg) um Beiträge zur Einplanbarkeit und Finanzierbarkeit sowie einer rüstungswirtschaftlichen Bewertung aus dem Bereich AIN ergänzt. Die im BAAINBw erarbeiteten Lösungsvorschläge bilden die Grundlage für die Auswahlentscheidung.

Schritt 8: Auswahlentscheidung

Die Auswahlentscheidung wird durch den Generalinspekteur der Bundeswehr beziehungsweise Amtschef des Planungsamtes getroffen und stellt das haushaltsbegründende Dokument dar. Die Abteilungsleiter Plg und AIN legen gemeinsam die abschließende Projektkategorie und somit die ministerielle Leitungsrelevanz (Projektkategorie A und B) fest. Wesentliche Einflussfaktoren sind hierbei unter anderem der Finanzbedarf und die Projektlaufzeit, aber auch die politische sowie militärische Bedeutung des Projekts. Der Generalinspekteur der Bundeswehr wählt einen der Lösungsvorschläge aus und erhebt diesen damit zur Auswahlentscheidung. Für Vorhaben aus den Projektkategorien C und D übernimmt dies der Amtschef des Planungsamtes. Die Analysephase II ist damit abgeschlossen.

Schritt 9: Jahresprogrammverhandlungen

Im Rahmen der jährlich durchgeführten Jahresprogrammverhandlungen Entwicklung und Beschaffung (JPE/JPB) wird die Haushaltsreife des Projektes überprüft. In den Verhandlungen billigt BMVg AIN den Finanzbedarf für die Haushaltsdurchführung des laufenden Jahres und plant die Durchführung der folgenden Jahre. Darüber hinaus melden die Projektleiter ihren erkennbaren finanziellen Mehr- oder Minderbedarf an. Vorhaben werden allerdings grundsätzlich nur zu den Verhandlungen zugelassen, wenn sie bereits im Datenwerk der Finanzbedarfsanalyse (FBA) abgebildet sind.

Schritt 10: Haushaltsaufstellung

Mit der Aufnahme des Projektes im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens geht die Verantwortung von der Planung an den Haushalt über. Nach Aufnahme in die FBA und Umsetzung im Ressourcenplan erstellt die Abteilung Haushalt und Controlling im BMVg den Beitrag des Einzelplans 14 zum Haushaltsvoranschlag der Bundesregierung. Nach Billigung durch die Leitung des BMVg wird dieser an das Bundesministerium der Finanzen weitergeleitet. Maßnahmen können grundsätzlich nur finanziert werden, wenn sie im jeweils gültigen Haushalt veranschlagt sind. Bei rüstungsinvestiven Maßnahmen erfolgt neben der Veranschlagung im Haushalt noch eine Konkretisierung in den „Geheimen Erläuterungen“. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung werden in den jeweiligen Ausschüssen vorhabenbezogen die Inhalte der „Geheimen Erläuterungsblätter“ abgestimmt.

Schritt 11: Haushaltsgesetz

Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Deutschen Bundestag wird das „Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das entsprechende Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)“ durch das Parlament verabschiedet und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Die finalisierten „Geheimen Erläuterungsblätter“ sind Bestandteil des Haushaltsgesetzes.

Schritt 12: Verträge

Haushalterische Ausgabenermächtigungen schaffen die Voraussetzung für den Abschluss von Verträgen und die Beauftragung für Realisierungen im Rahmen einer Zielvereinbarung mit dem verantwortlichen Projektleiter. Für die im Haushaltsgesetz berücksichtigten Vorhaben ist das BAAINBw berechtigt, entsprechende Verträge zur Vergabe zu schließen. Bei Vertragsentwürfen, die ein Finanzvolumen größer als 25

Millionen Euro umfassen, muss zuvor die billigende Kenntnisnahme des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eingeholt werden. Unmittelbar danach erfolgt der Abschluss des Vertrages. Der Abteilungsleiter AIN BMVg schließt mit dem Präsidenten des BAAINBw die Zielvereinbarung. Bei Vorhaben der Projektkategorie C und D wird ein Projektauftrag zwischen dem Präsidenten des BAAINBw und dem Projektleiter geschlossen. Zeit- und Kostenrahmen sowie Vorgaben für das LCCM werden dabei einvernehmlich festgelegt. Die Zielvereinbarung beziehungsweise der Projektauftrag enthalten möglichst detaillierte Vorgaben für die Nutzungsphase.

Schritt 13: Genehmigung zur Nutzung

Im Rahmen der Vertragsumsetzung werden die Genehmigung zur Nutzung erteilt und die Realisierungsphase abgeschlossen. Auf Basis der Ergebnisse der Vertragsumsetzung erteilt der Präsident des BAAINBw beziehungsweise der Projektleiter bei Vorhaben der Projektkategorien C und D die Genehmigung zur Nutzung. Mit ihr wird festgestellt, dass

- die Leistungsfähigkeit entsprechend den Vorgaben der Auswahlentscheidung und der Spezifikationen des Vertrags gegeben ist,
- die sichere Inbetriebnahme unter Berücksichtigung der geltenden rechtlichen Auflagen erfolgen kann beziehungsweise die Sicherheit gegeben ist,
- die Einsatzreife hergestellt ist und
- die Eignung für den vorgesehenen Verwendungszweck gegeben und die Übernahmebereitschaft des Nutzers/Betreibers erklärt worden ist.

Zusammenwirken der Prozesse

Die Betrachtung des Prozessablaufes verdeutlicht die enge Verzahnung des fähigkeitsorientierten Planungsprozesses mit dem projekt- beziehungsweise produktorientierten Ausrüstungs- und Nutzungsprozess. Nur im koordinierten Zusammenwirken dieser beiden Prozesse und bei gleichzeitiger Abstimmung mit weiteren relevanten Leistungsprozessen wie beispielsweise Personal und Infrastruktur kann die zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Bundeswehr gemeinsam mit allen Prozessbeteiligten gestaltet werden. Operationalisiertes Prozessmanagement dient dabei der Sicherstellung des inhaltlichen und prozessualen Zusammenhangs. Die Neuausrichtung der Bundeswehr und der mit ihr eingeführte Integrierte Planungsprozess tragen dazu bei. ■