

Dominik Fieblinger

**Die Balanced Scorecard
als Managementinstrument
für die Leitung der Bundeswehr**



Herbert Utz Verlag · München

Betriebswirtschaft

Zugl.: Diss., Helmut-Schmidt-Universität – Universität der Bundeswehr Hamburg, 2010

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

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2011

ISBN 978-3-8316-0423-4

Printed in Germany
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Juni 2010 als Dissertation an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg eingereicht.

Herzlich danken möchte ich an dieser Stelle Univ.-Prof. Dr. Stefan Müller, Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, für die Übernahme meiner Promotion und die damit verbundene sehr gute Betreuung. Wann immer es nötig war, stand er mir schnell mit präzisen Hinweisen und konstruktiven Diskussionen zur Seite.

Frau Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Inhaberin des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen, danke ich für die freundliche Bereitschaft, das Zweitgutachten zu erstellen.

Besonderer Dank gilt den Mitarbeitern des Referats 1 im Stab Leitungscontrolling des BMVg sowie allen Mitarbeitern aus anderen Bereichen der Bundeswehr für Ihre Unterstützung. Die Informationen aus den Interviews, Gesprächen und Diskussionen mit Ihnen bilden den wesentlichen Grundstein für die Ergebnisse der Arbeit.

Darüber hinaus möchte ich mich bei all denen bedanken, die mich durch zahllose Korrekturlesungen (insbesondere bei meiner Frau und bei Herrn Sebastian Stamm), vielfältige Hilfe bei der Formatierung und fachliche Hinweise tatkräftig unterstützt haben.

Ein spezieller Dank gilt zudem meiner Frau Stephanie, meiner Tochter Anna, meinen Eltern und allen anderen Verwandten und Freunden. Ihre Umsicht, Rücksicht und Aufmunterung während der nicht immer leichten Erstellungsphase der Arbeit waren eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Vollendung Arbeit.

Dominik Fieblinger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	13
Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung.....	14
Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung.....	14
Gang der Untersuchung	16
1. Die Organisation Bundeswehr	19
1.1 Der Bund und die Bundeswehr.....	19
1.2 Das System Bundeswehr	20
1.2.1 Das erweiterte Systemmodell	20
1.2.2 Die Bundeswehr anhand des erweiterten Systemmodells	21
1.2.2.1 Input der Bundeswehr.....	21
1.2.2.2 Die Struktur der Bundeswehr	24
1.2.2.3 Output der Bundeswehr	27
1.2.2.4 Outcome der Bundeswehr.....	28
2 Strategisches Management, Controlling und die Balanced Scorecard	31
2.1 Strategisches Management und Controlling	31
2.2 Die Balanced Scorecard.....	38
2.2.1 Entstehung der Balanced Scorecard	38
2.2.2 Ausgewogenheit der Balanced Scorecard.....	40
2.2.2.1 Merkmale ausgewogener Kennzahlen	40
2.2.2.2 Ergebnis- und Treibergrößen	41
2.2.2.3 Monetäre und nicht-monetäre Maßgrößen	42
2.2.2.4 Intern und extern orientierte Maßgrößen	43
2.2.2.5 Harte und weiche Maßgrößen.....	44
2.2.3 Kernkomponenten der Balanced Scorecard.....	44
2.2.3.1 Vier Perspektiven.....	44
2.2.3.2 Operationalisierungsschritte zur Strategierealisierung	47
2.2.3.3 Ursache-Wirkungs-Beziehung (Strategy Map)	48
2.2.3.4 Das Gesamtsystem.....	51
2.2.4 Verwendung der Balanced Scorecard.....	54
2.2.5 Kritische Würdigung der Balanced Scorecard	56
2.3 Die Balanced Scorecard in öffentlichen Institutionen	58

2.3.1	Wissenschaftliche Einordnung und Vorläufer der Balanced Scorecard in öffentlichen Institutionen.....	58
2.3.2	Stand der Forschung zur Balanced Scorecard in öffentlichen Institutionen	63
2.3.2.1	Eignung der Balanced Scorecard für den öffentlichen Sektor	63
2.3.2.2	Anpassungen (Perspektiven & Ursache-Wirkungs-Kette)	68
2.3.2.3	Erfolgsfaktoren	77
2.3.2.4	Die Balanced Scorecard als Strategieentwicklungsinstrument	84
2.3.2.5	Verwendungsebenen/-orte/-bereiche der Balanced Scorecard in öffentlichen Institutionen	85
2.4	Stand der Forschung zur Balanced Scorecard in Streitkräften	87
2.4.1	Eignung der Balanced Scorecard für Streitkräften	87
2.4.2	Anpassungen (Perspektiven & Ursache-Wirkungs-Kette) und Erfolgsfaktoren	89
2.4.3	Verwendungsebenen/-orte/-bereiche der Balanced Scorecard in Streitkräften.....	93
3	Grundlagen des strategischen Management bei der Bundeswehr	94
3.1	Strategieentwicklung bei der Bundeswehr	94
3.2	Strategieimplementierung mit der Balanced Scorecard der Leitung....	97
4	Einführung der Balanced Scorecard der Leitung.....	100
4.1	Theoretische Konzepte.....	100
4.1.1	Einführungsmodelle	100
4.1.2	Implementierung einer Balanced Scorecard	104
4.1.2.1	Phase I: Rahmen schaffen	104
4.1.2.2	Phase II: Strategie und Ziel formulieren.....	104
4.1.2.2.1	Perspektiven bestimmen	104
4.1.2.2.2	Strategische Ziele bestimmen	105
4.1.2.3	Phase III: Leistungstreiber und Kennzahlen entwickeln	107
4.1.2.4	Phase IV: Maßnahmen und Verantwortlichkeiten festlegen	110
4.1.2.5	Phase V: Mit Regel- und Steuerungsprozessen verzahnen	112
4.1.2.5.1	Zu synchronisierende Teilprozesse.....	112
4.1.2.5.2	Synchronisation Mittelzuweisung und Zielvereinbarung.....	113
4.1.2.5.3	Synchronisation Anreizsysteme.....	113
4.1.2.6	Phase VI: Feedback- und Lernprozess verankern	115
4.1.3	Organisatorische Ausgestaltung der Implementierung einer Balanced Scorecard.....	116
4.1.3.1	Vertikale organisatorische Ausgestaltung der Implementierung.....	116
4.1.3.2	Horizontale organisatorische Ausgestaltung der Implementierung....	118
4.2	Bisheriger Stand innerhalb der Bundeswehr	121
4.2.1	Implementierung einer Balanced Scorecard.....	121
4.2.1.1	Phase I: Rahmen schaffen	121
4.2.1.2	Phase II: Strategie und Ziel formulieren.....	122
4.2.1.2.1	Perspektiven bestimmen	122
4.2.1.2.2	Strategische Ziele bestimmen	123
4.2.1.3	Phase III: Leistungstreiber und Kennzahlen entwickeln	124

Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung

Seit der Gründung der Bundeswehr 1955 verfügte sie mit der Landesverteidigung der Bundesrepublik Deutschland und der Unterstützung von Bündnispartnern für mehr als vier Jahrzehnte über klar definierte Ziele.¹ Mit dem Fall der Mauer 1989 und dem damit einhergehenden Endes des Kalten Krieges änderten sich diese Rahmenbedingungen schlagartig.

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung 1990 stand die Bundeswehr vor einer gravierenden strukturellen Umgestaltung. Zunächst wurde die Nationale Volksarmee der DDR aufgelöst und zu einem geringen Teil in die Bundeswehr integriert, zeitgleich wurde im „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ die Stärke der neuen gesamtdeutschen Armee auf 370.000 festgelegt, dies bedeutete eine Verringerung der militärischen Beschäftigten um 215.000 Mann.²

Gravierender als diese strukturelle Anpassung stellte sich jedoch die Veränderung in der Auftragslage für die Bundeswehr dar. Die Bundeswehr musste sich von einer Ausbildungs- und Bereitschaftsarmee zu einer Einsatzarmee fortentwickeln, eine Transformation, die bis heute andauert.

Neben dem weiterhin bestehenden Grundauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung wurden drei neue Aufgabenfelder für die Bundeswehr definiert (bzw. wurden bestehende Aufgabenfelder grundlegend neu priorisiert): Teilnahme an internationalen Einsätzen zur Krisenbewältigung und Konfliktverhinderung, Beistandsverpflichtungen im Rahmen der Krisenbewältigung durch NATO und WEU und der Hilfe in Katastrophenfällen.³

All diese Veränderungen hatten zur Folge, dass sich die Bundeswehr – ohne dabei eine klare Strategie zu verfolgen – ständigen Anpassungs- und Umgestaltungsprozessen unterworfen sah. Bereits 1999 kam eine Studie des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) zu folgendem Urteil über den Gesamtzustand der Bundeswehr:

„Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass der konzeptionelle und strukturelle Rahmen kein Entwicklungspotential mehr bietet. Bereits getroffene und kurzfristig noch erforderliche Anpassungsmaßnahmen können heute Probleme nur unter Inkaufnahme von Schwächen an anderer Stelle lösen. Die notwendige Erneuerung der Bundeswehr muss deshalb Struktur,

¹ Vgl. Uzulis, A.: Bundeswehr, 2005, S. 18-32.

² Vgl. Uzulis, A.: Bundeswehr, 2005, S. 97-98.

³ Vgl. Hippler, F.: Bundeswehr, 2001, S. 1.

*Umfang, Ausrüstung und Ausbildung wieder in eine dauerhafte Balance bringen.*⁴

Die Bundeswehr war 1999 in einer Situation angelangt in der keine partiellen Lösungen mehr möglich waren. Durch die veränderten Rahmenbedingungen galt es nun eine umfassende und durchgängige Neuausrichtung der gesamten Organisation durchzuführen.⁵

Um dieser hochproblematischen Situation für die Bundeswehr zu begegnen entschied sich der Bundesminister der Verteidigung mit der Unterstützung des gesamten Kabinetts im Jahr 2000 zu einer umfassenden Neuausrichtung der Bundeswehr.⁶

Eines der Elemente dieser Neuausrichtung war die Einführung einer Balanced Scorecard für die Leitung des BMVg⁷ (im Folgenden auch Balanced Scorecard der Leitung genannt) durch den neu gegründeten Stab Leitungscontrolling⁸.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Beantwortung der Frage, ob die Balanced Scorecard grundsätzlich ein geeignetes Mittel dafür war, die Bundeswehr in der beschriebenen Situation strategisch neu auszurichten, um somit die komplette Organisation in ein dauerhaftes Gleichgewicht mit ihren Aufgaben zu versetzen und ob die Balanced Scorecard der Leitung diese Aufgabe im konkreten Fall erfüllt hat.

Aus dieser forschungsleitenden Fragestellung folgen vier untergeordnete Fragen:

- War die Balanced Scorecard das geeignete Managementinstrument zur Strategieumsetzung für die Leitung des BMVg bzw. welche Aspekte sind für eine erfolgreiche Verwendung in der Bundeswehr besonders wesentlich?
- War die für die im konkreten Fall gewählte Balanced Scorecard der Leitung zielführend für die Herausforderungen der Leitung des BMVg bzw. welche inhaltlichen Veränderungen wären sinnvoll gewesen?
- Wurde die Balanced Scorecard der Leitung des BMVg korrekt implementiert bzw. welche Hinweise für eine korrekte Implementierung können geben werden?
- Wurde die Balanced Scorecard der Leitung des BMVg korrekt organisatorisch ausgestaltet bzw. welche Hinweise sind für eine korrekte organisatorische Ausgestaltung zu geben?

⁴ Vgl. BMVg: Bestandsaufnahme, 1999, S. 169.

⁵ Vgl. Hippler, F.: Bundeswehr, 2001, S. 2.

⁶ Vgl. BMVg: Neuausrichtung, 2000, S. 1-45.

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort, 2000, S. 7.

⁸ Vgl. BMVg: Neuausrichtung, 2000, S. 9.

Gang der Untersuchung

Zur Beantwortung der im Kapitel „Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung“ skizzierten forschungsleitenden Fragestellung wird wie folgt vorgegangen:

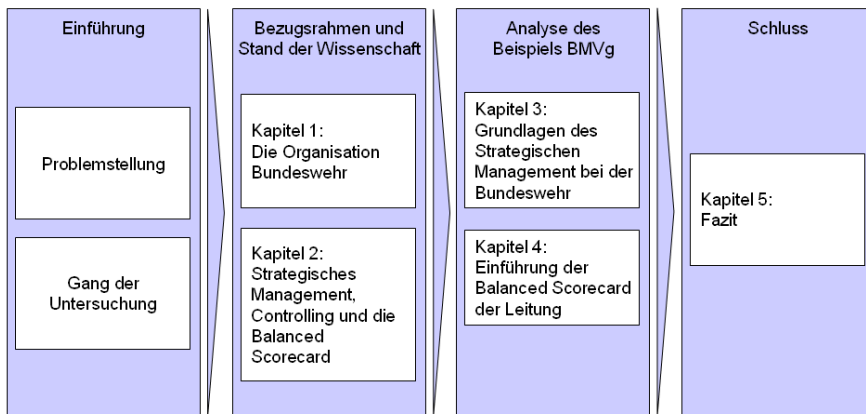


Abb. 1: Aufbau der Arbeit

In Kapitel 1 wird der grundsätzliche organisatorische Bezugsrahmen – die Bundeswehr – dargestellt. Dabei wird zum einen auf die Beziehung zwischen dem Bund und der Bundeswehr eingegangen. Zum anderen wird die Bundeswehr anhand des im Neuen Steuerungsmodell⁹ verwendeten erweiterten Systemmodells hinsichtlich der Aspekte Input, Throughput, Output und Outcome des Systems Bundeswehr betrachtet.

In Kapitel 2 wird der aktuelle Stand der Wissenschaft in den relevanten Fragestellungen dargestellt.

Hierzu wird zuerst die Verbindungen zwischen den beiden wirtschaftlichen Teildisziplinen „Controlling“ und „Strategisches Management“ und der in beiden Teildisziplinen als Technik bzw. Werkzeug verwendeten Balanced Scorecard erläutert. Dazu werden zum einen die Einzeltechniken des Controllings in Bezugsrahmen gesetzt, zum anderen werden auf Basis einer historischen Betrachtung die Instrumente und Voraussetzungen des Strategischen Managements dargestellt. Daran anknüpfend werden die Entwicklung, die Grundidee der Ausgewogenheit,

⁹ Vgl. KGSt: Das Neue Steuerungsmodell, 1994.

die Kernkomponenten sowie die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten der Balanced Scorecard vorgestellt und kritisch gewürdigt. Anschließend wird der aktuelle Stand der Wissenschaft zur Balanced Scorecard in öffentlichen Institutionen im Allgemeinen und in Streitkräften im Besonderen erläutert. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die empfohlenen Anpassungen des Instrumentes sowie die wesentlichen Faktoren für dessen Einführung bzw. Einsatz in den beiden Umfeldern gelegt. Daneben wird die Balanced Scorecard hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Eignung, ihrer Vorläufer, der aktuellen Verwendungsebenen/-orte/-bereiche sowie der Möglichkeit ihres Einsatzes als Strategieentwicklungsinstrument betrachtet.

In den Kapiteln 3 und 4 wird der Bezugsrahmen „Bundeswehr“ und die „Balanced Scorecard“ zusammengeführt.

Kapitel 3 stellt dazu kurz die Grundelemente des strategischen Managements bei der Bundeswehr und eine für die Leitung des BMVg entwickelten Balanced Scorecard dar. Darauf aufbauend wird analysiert, in wie weit die Wahl der Balanced Scorecard als Instrument der Strategieumsetzung gerechtfertigt war.

In Kapitel 4 wird der Versuch der Einführung einer Balanced Scorecard für die Leitung der Bundeswehr sowie deren organisatorische Ausgestaltung detailliert analysiert.

Um einen konzeptionellen Rahmen für diese Untersuchung zu erhalten, wird im ersten Unterkapitel ein Referenzfall gebildet, in dem die generische, idealtypische Theorie auf das Beispiel der Bundeswehr angewandt wird. Anhand des gleichen konzeptionellen Rahmens wird im zweiten Unterkapitel die in der Praxis vollzogene Einführung der Balanced Scorecard der Leitung dargestellt. Im dritten Unterkapitel wird der idealtypische Referenzfall vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 erarbeiteten Anforderungen kritisch mit der Praxis verglichen und Verbesserungspotenziale aufgezeigt.

Der in jedem der drei Unterkapitel zugrundeliegende konzeptionelle Rahmen unterscheidet zwischen einem sechsteiligen Phasenmodell zur Balanced Scorecard Implementierung sowie der organisatorischen Ausgestaltung (horizontal und vertikal) der Balanced Scorecard. In Bezug auf die Implementierung werden dabei die sechs Teilphasen jeweils chronologisch beschrieben. Zuerst wird die Schaffung einer Konzeption sowie die Festlegung eines Rahmens für ein Balanced Scorecard Einführungsprojekt behandelt (Phase eins). Als zweites wird die Definition der Perspektiven und der strategische Ziele erläutert (Phase zwei). Dabei werden der Prozess zur Festlegung von Perspektiven und strategischen Zielen und die aus diesem Prozess resultierenden Ergebnisse separat betrachtet. Anschließend wird der Prozess zur Entwicklung von Leistungstreibern und Kennzahlen behandelt (Phase drei). Als viertes wird das „Zum-Leben-Erwecken“ der Balanced Scorecard, d.h. mit dem Festlegen von konkreten Maßnahmen und Verantwortlichen für die einzelnen strategischen Ziele behandelt (Phase vier) ehe darauf aufbauend die

Verzahnung der Balanced Scorecard der Leitung mit anderen Regelprozessen betrachtet wird (Phase fünf). Dazu wird separat auf die Regelprozesse zur Mittelzuweisung und Zielvereinbarung sowie auf das Anreizsystem eingegangen. Abschließend wird die organisatorische Verankerung des Feedback- und Lernprozesses besprochen (Phase sechs).

In den Abschnitten zur organisatorischen Anpassung wird das auf die primäre Implementierung einer Balanced Scorecard folgende „Ausrollen“ des Instrumentes über die gesamte Organisation dargestellt. Einerseits wird dabei die vertikale organisatorische Anpassung betrachtet, d.h. das Herunterbrechen der Balanced Scorecard durch die Hierarchien. Zum anderen wird die horizontale organisatorische Anpassung analysiert, d.h. das Abstimmen der Balanced Scorecards verschiedener Organisationsbereiche auf derselben Hierarchieebene.

Im fünften Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse der vorherigen Kapitel zusammenfassend dargestellt. Dabei werden die im Kapitel „Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung“ formulierten Fragen noch einmal separat beantwortet ehe die Arbeit mit einem Ausblick auf die Zukunft abgeschlossen wird.

In dieser Untersuchung werden Ämter und Funktionen (z.B. Bundeskanzler, Staatssekretär, Projektleiter) stets in der männlichen Form genannt. Diese Reduzierung auf ein Geschlecht dient lediglich der einfacheren Lesbarkeit. Die Ämter bzw. Funktionen können dabei von Frauen wie von Männern bekleidet werden.

Sofern für Gesetze nicht explizit ein Rechtsstand genannt wird, wurde der aktuelle Stand zum Zeitpunkt der Abgabe dieser Arbeit verwendet.

1. Die Organisation Bundeswehr

1.1 Der Bund und die Bundeswehr

Am 07.06.1955 wurde die „Dienststelle Blank“ in das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) umgewandelt.¹⁰ Dies war die Geburtsstunde der Bundeswehr (Bw). Möglich wurde dieser Schritt durch die „Ergänzung des Grundgesetzes über die Wehrhoheit des Bundes“ vom 26.02.1954.¹¹ Das BMVg ist seit seiner Gründung die oberste Bundesbehörde, deren Organisationsgewalt in den Händen des Bundesministers (BM) der Verteidigung liegt.¹² Der Bundesminister der Verteidigung leitet den Geschäftsbereich des BMVg und die Bundeswehr in Friedenszeiten¹³ innerhalb der durch den Bundeskanzler bestimmten Richtlinien selbstständig und unter eigener Verantwortung.¹⁴ Mit der Verkündung des Verteidigungsfalles¹⁵ geht diese Leitung an den Bundeskanzler über.¹⁶

Betrachtet man den Bund als einen öffentlichen Konzern¹⁷, so ist die Bundeswehr als eine Konzerntochter¹⁸ mit dem Geschäftsbereich der „Äußerer Sicherheit“ anzusehen (siehe Abbildung 02).

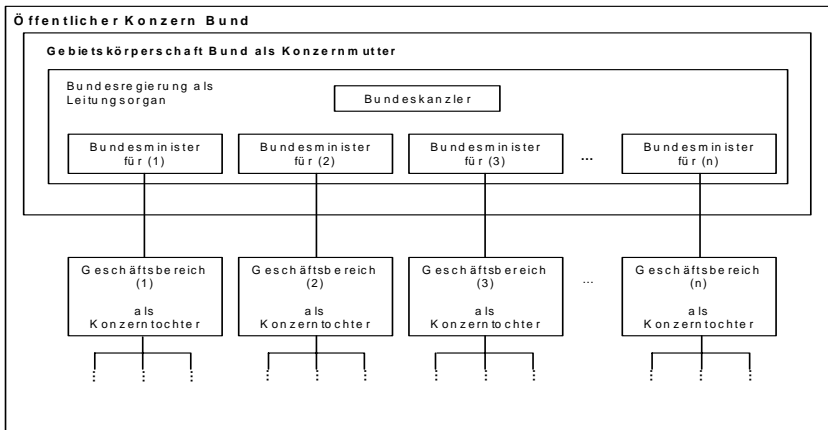


Abb. 2: Struktur des öffentlichen Konzerns Bund¹⁹

¹⁰ Vgl. Uzulis, A.: Bundeswehr, 2005, S. 25.

¹¹ Vgl. http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1954k/para1_5.html;jsessionid=7D809FFE88DC101365708867265820C9?highlight=true&search=bundesbesoldungsgesetz&stemming=true&field=all vom 03.05.2009.

¹² Vgl. Art. 65 GG.

¹³ Vgl. Art. 65a GG.

¹⁴ Vgl. BMVg – Organisationsstab: Geschäftsordnung, 1999, Abschnitt A.

¹⁵ Vgl. Art. 115a Abs. 1 GG.

¹⁶ Vgl. Art. 115b GG.

¹⁷ Vgl. Höfling, J.: Managementinstrument, 2010, S. 15-23.

¹⁸ Vgl. Höfling, J.: Managementinstrument, 2010, S. 25.

¹⁹ Vgl. Höfling, J.: Managementinstrument, 2010, S. 23.

Die Bundeswehr unterliegt dabei innerhalb des öffentlichen Konzerns Bund sowohl dem Einfluss des Deutschen Bundestags als auch der Gebietskörperschaft Bund (siehe Abbildung 03).

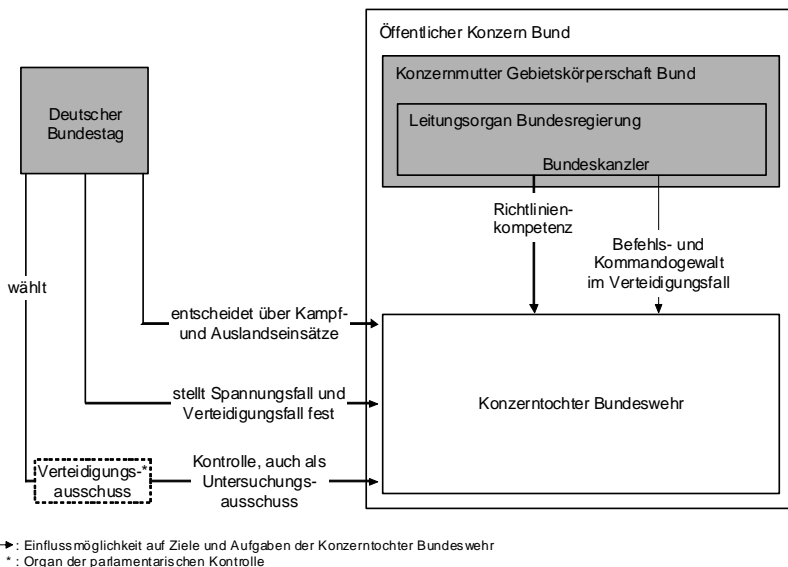


Abb. 3: Einfluss des Deutschen Bundestags und der Gebietskörperschaft Bund auf die Aufgaben und Ziele der Konzerntochter Bundeswehr²⁰

1.2 Das System Bundeswehr

1.2.1 Das erweiterte Systemmodell

Ein System ist nach außen – zur Umwelt – abgegrenzt. Es besteht aus Elementen, die miteinander in Beziehung stehen und dem System eine Struktur geben. Das System nimmt von außen etwas auf (Input²¹), verarbeitet es (Throughput²²) und gibt es wieder in die Umwelt ab (Output²³).

²⁰ Vgl. Höfling, J.: Managementinstrument, 2010, S. 28.

²¹ Input: Mengen- und/oder wertmäßiger Einsatz von (Produktions-)Faktoren zur Erstellung von Leistungen (Output) (vgl. Kegelman, J.: New Public Management, 2007, S. 40).

²² Throughput (bzw. „Transformation“, „Systemleistung“, „Verarbeitung“, „Durchsatzleistung“): Leistung eines Systems, den Input zu verarbeiten und dadurch den Output zu erzeugen und abzugeben (vgl. Kegelman, J.: New Public Management, 2007, S. 40).

²³ Output: Von einem System durch die Transformation von Inputs generiertes Ergebnis (vgl. Kegelman, J.: New Public Management, 2007, S. 40).

Im Neuen Steuerungsmodell wurde diese Betrachtungsweise für öffentliche Organisationen um das Element „Outcome“²⁴ erweitert. In der Regel erbringen diese Organisationen nicht Leistungen, welche sie auf einem Markt unter Konkurrenzbedingungen absetzen, um sich dadurch zu finanzieren. Vielmehr erbringen sie Leistungen, die nur Mittel zur Erreichung des eigentlichen Ziels sind. Der Outcome stellt dieses eigentliche Ziel, die Wirkung des Outputs eines Systems, dar (siehe hierzu Abbildung 04).

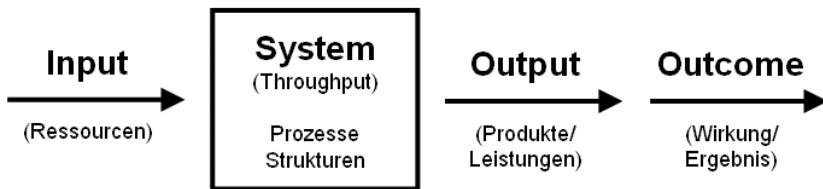


Abb. 4: Das Systemmodell im Neuen Steuerungsmodell²⁵

Im Folgenden wird dieses Systemmodell dazu verwendet, die wesentlichen Elemente der komplexen Organisation Bundeswehr klar und verständlich darzustellen.

1.2.2 Die Bundeswehr anhand des erweiterten Systemmodells

1.2.2.1 Input der Bundeswehr

Die Erstellung von Outputs durch die Bundeswehr darf ausschließlich durch die Bundesrepublik Deutschland bzw. durch von ihr dazu autorisierte Personen der Leitung der Bundeswehr (siehe hierzu Kapitel 1.2.2.2) in Auftrag gegeben werden.²⁶ Die Bundesrepublik Deutschland stellt die dafür notwendigen Mittel (Inputs) in Form eines finanziellen Budgets zur Verfügung.²⁷

Die Finanzierung dieses Budgets erfolgt über den Bundeshaushalt. Der Verteidigungshaushalt ist somit Teil des Bundeshaushaltes und wird nach den Prinzipien und Verfahren für das Gesamtbudget aufgestellt und vollzogen. Bezüglich seiner Einteilung und Struktur ist er an die für die Erstellung eines Ressorthaushalts geltenden Grundsätze und Regeln gebunden.²⁸

Der Bundeshaushalt ist gemäß § 13 Abs. 1 BHO in Einzelpläne untergliedert. Die Einzelpläne spiegeln prinzipiell die organisatorischen Zuständigkeiten der Auftrag-

²⁴ Outcome: Durch Output hervorgerufene beabsichtigte wie unbeabsichtigte Wirkungen (vgl. Kegelmann, J.: New Public Management, 2007, S. 40).

²⁵ Vgl. Schlosser, K.: Controlling, 2006, S. 21.

²⁶ Vgl. Art 87a GG.

²⁷ Vgl. Art 104a GG sowie Klein, F.: Öffentliches Finanzrecht, 1993, S. 4-9.

²⁸ Vgl. Achterberg, K.: Rüstung, 1996, S. 40.

geber wider, um so gemäß dem Ressort- bzw. Ministerprinzip die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament klar aufzuzeigen.²⁹ Dem BMVG ist der Einzelplan (Epl) 14 zugeordnet und ist damit der deutsche Verteidigungshaushalt.³⁰

Die Ausgaben³¹ des Epl 1432 gliedern sich ihrer Art nach wie in Abbildung 05 beschrieben.

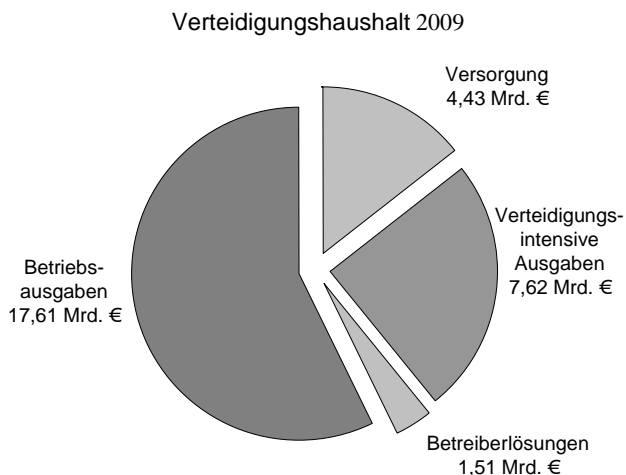


Abb. 5: Verteidigungshaushalt 2009 (Epl 14) nach Art der Ausgaben^{33, 34}

Die Ausgaben für die Bundeswehr wurden zu Beginn der 90er Jahre kontinuierlich gesenkt. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 und der Auflösung des Warschauer Pakts 1991 fiel die direkte Hauptbedrohung für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik weg und die daraus resultierenden Einsparungen im Verteidigungshaushalt galten als sogenannte „Friedensdividende“.³⁵

²⁹ Vgl. Art. 65 Abs. 1 Satz 2 GG.

³⁰ Vgl. BMF: Anlage 3, 2003, S. 1.

³¹ Der Bundeshaushalt und seine Einzelpläne erfassen lediglich Ausgaben, aber keine anderen Kosten wie z.B. kalkulatorische Kosten.

³² Weitere Informationen zum Aufbau des Epl 14 sind in Anhang I dargestellt.

³³ Vgl. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cfcHSYGGZbub6kTCx0JRUFV-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQBpjFJs/delta/base64xml/L2djQSEvUUt3QS80SVVFLzZzRF80R08!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW27LRC99000INFODE%2Fcontent.jsp vom 03.05.2009.

³⁴ Ab dem Haushaltsjahr 2006 wurden bisher im Einzelplan 33 veranschlagte Versorgungsausgaben für Beamte und Soldaten (in Höhe von 4,43 Mrd. € im Jahr 2009) mit im Einzelplan 14 ausgewiesen.

³⁵ Vgl. <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-97/9720302m.htm> vom 10.07.2009.

Bemerkenswert dabei ist es, dass im Vergleich zu anderen NATO-Mitgliedsstaaten die Verteidigungsausgaben³⁶ der Bundesrepublik Deutschland vom Beginn bis zur Mitte der 90er Jahre so stark wie in keinem anderen Staat gesunken sind.³⁷ Der außerordentliche Rückgang der Ausgaben zeigt die gravierenden sicherheitspolitischen Veränderungen für den ehemaligen Frontstaat des Kalten Krieges. Seit Mitte der 90er Jahre bis zum Jahr 2007 sind die Ausgaben auf diesem tiefen Niveau relativ konstant geblieben (siehe Abbildung 06).

Entwicklung Epl 14 von 1990 bis 2009

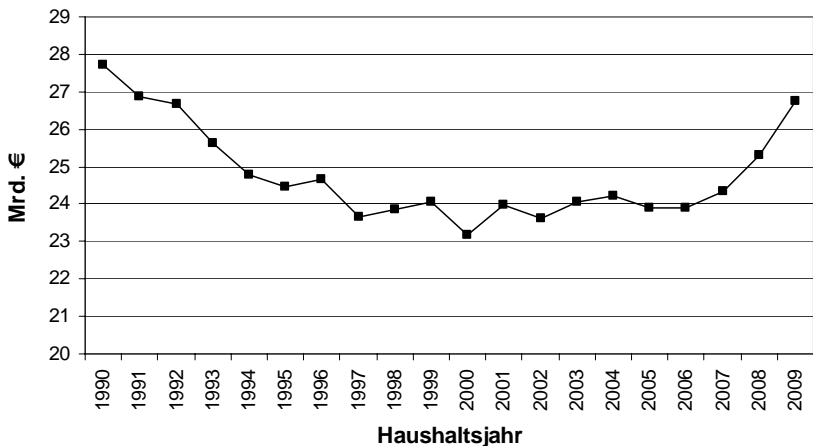


Abb. 6: Entwicklung des Epl 14 von 1990 bis 2009^{38, 39}

³⁶ Die NATO hat die Verteidigungsausgaben als „ausschließlich für den Bedarf der Streitkräfte geleistete Ausgaben der nationalen Regierung“ definiert und diese verbindlich präzisiert (vgl. BMVg – Presse-/Informationsstab: Weißbuch, 1970, S. 188). Nach diesen NATO-einheitlichen Kriterien zählen zu den Verteidigungsausgaben Deutschlands der Epl 14, ferner die Kosten für den Wehrbeauftragten im Epl 02 (Deutscher Bundestag), die Kosten für Verteidigungs- und Rüstungshilfen an andere Staaten und an den NATO-Zivilhaushalt im Epl 05 (Auswärtiges Amt), die Kosten für den Bundesgrenzschutz im Epl 06 (Bundesministerium des Inneren) und des Weiteren die Kosten für Militärruhegehälter im Epl 33 (Versorgung) (vgl. Tiepelmann, K./Zukunft, D.: Verteidigungsausgaben, 1993, S. 6). Der Epl 14 umfasst somit nur ca. 80% der Verteidigungsausgaben Deutschlands gemäß der NATO-Kriterien (vgl. Hintz, F.: Verteidigungsausgaben, 2000, S. 142).

³⁷ Vgl. Hintz, F.: Verteidigungsausgaben, 2000, S. 358.

³⁸ Vgl. BMF: Bundeshaushaltsplan, 1991 bis 2003 (für die Zahlen von 1990 bis 2002), Vgl. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/vorsp/zgpl2004.pdf> vom 03.05.2009, S. 15 (für die Zahlen von 2003 bis 2004), Vgl. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2006/html/vsp2i-e.html> vom 03.05.2009 (für die Zahlen von 2005 bis 2006), Vgl. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2008/pdf/haushaltsgesetz.pdf> vom 03.05.2009, S. 16 (für die Zahlen von 2007 bis 2008), Vgl. http://www.bmv.g.de/portal/a/bmv.g/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cfcHSYGZbub6kTCx0JRUFV-P_NxUfW_9AP2C3lhyR0dFRQBpjFJs/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QSS80VVFLLZrFRf80R08!?!?yw_c

Durch eine veränderte deutsche Außenpolitik⁴⁰, durch das Auftreten neuartiger Bedrohungen, beispielsweise den internationalen Terrorismus und nicht zuletzt durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 01.01.2007 um drei Prozentpunkte wurde dieser Trend allerdings ab 2008 wieder gebrochen.

1.2.2.2 Die Struktur der Bundeswehr

Ein System setzt sich aus Prozessen und Strukturen zusammen. Für das System Bundeswehr wird an dieser Stelle nur auf die Strukturen eingegangen. Im Verlauf der Arbeit werden die im Rahmen der Untersuchung relevanten Aspekte des wesentlich komplexeren Themas Prozesse dort wo es nötig ist im Detail behandelt.

Das Ressort des Bundesministers der Verteidigung, die Bundeswehr, ist gemessen an der Anzahl des Personals das größte Ressort des Bundes. In seiner Zielstruktur umfasst es im Jahr 2010 in Summe 327.500 Personen. Diese setzen sich aus 250.000 Soldaten, 2.500 Reservisten⁴¹ und 75.000 zivilen Planstellen und Stellen⁴² zusammen.⁴³

Im Rahmen der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Politik⁴⁴ leitet der Bundesminister der Verteidigung das BMVg in eigener Verantwortung.⁴⁵ Der Minister ist als Ressortchef Mitglied der Bundesregierung. Im Frieden hat er die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte. Er ist damit sowohl höchster Vorgesetzter als auch oberster Disziplinarvorgesetzter aller Soldaten. Ebenso steht er an der Spitze der Bundeswehrverwaltung und ist folglich auch Vorgesetzter aller zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundeswehr.⁴⁶

Ihm zur Seite stehen je zwei Parlamentarische und zwei Beamtete Staatssekretäre.⁴⁷ Die Staatssekretäre vertreten den Bundesminister der Verteidigung bei der Leitung des Ministeriums und bei der Wahrnehmung sonstiger Aufgaben in allen Fällen, in

ontentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW27LRC99000INFODE%2Fcontent.jsp vom 03.05.2009 (für die Zahlen von 2009).

³⁹ Die Zahlen ab 2006 sind um die veranschlagten Versorgungsausgaben für Beamte und Soldaten bereinigt, die ab diesem Jahr erstmals im Einzelplan 14 und nicht wie bisher im Einzelplan 33 ausgewiesen sind.

⁴⁰ Im Zuge der Epochenveränderung 1989/1990 stellten sich für die deutsche Außenpolitik ganz neue Herausforderungen, die im April 1999 sogar zum ersten Kampfeinsatz in der Geschichte der Bundesrepublik führten (Kosovokrieg).

⁴¹ Dies ist der maximale Umfang an täglich übenden Reservisten im Jahresdurchschnitt.

⁴² Als Planstellen werden Posten für Beamte, Soldaten, Richter und Professoren bezeichnet, während Posten für Angestellte und Arbeiter als Stellen bezeichnet werden (vgl. BMVg – P I I: Handbuch, 1996, S. 1).

⁴³ Vgl. BMVg: Weißbuch, 2006, S. 87.

⁴⁴ Der Bundeskanzler hat die Richtlinienkompetenz gemäß Art. 65 Abs. 1 Satz 1 GG.

⁴⁵ Die Bundesminister leiten innerhalb der vom Bundeskanzler vorgegebenen Richtlinien ihre Ressorts selbstständig (Ressortprinzip gemäß Art. 65 Abs. 1 Satz 2 GG).

⁴⁶ Vgl. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cXcBSYgZbub6kTCxoJRUFv-P_NxUfW_9AP2C3lhyR0dFRQAIiAKS/delta/base64xml/L2djQSEvUUt3QS80SVVFLzZfRF80R0Y!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2F2FN264WRB5821MMISDE%2Fcontent.jsp vom 07.05.2009.

⁴⁷ Gemeinsam mit dem Minister bilden diese vier Staatssekretäre die Leitung des BMVg (vgl. § 6 Abs. 1 GGO).

denen keine Vertretung durch ein anderes Mitglied der Bundesregierung in Betracht kommt.⁴⁸

Die beiden Parlamentarischen Staatssekretäre unterstützen den Minister bei der politischen Außenvertretung. Dies umfasst vor allem jene Aufgaben, die der Minister als Regierungsmitglied dem Parlament gegenüber hat. Sie halten Verbindung zu Bundestag, Bundesrat und Fraktion und vertreten ihn dort bei Bedarf. In die operative Arbeit des Ministeriums greifen sie i.d.R. nicht ein.^{49, 50}

Die beiden Beamteten Staatssekretäre unterstützen den Minister in der fachlichen Leitung des Ministeriums und in der Ausübung der Befehls- und Kommandogewalt im Frieden.^{51, 52}

Der Minister und die vier Staatssekretäre verfügen somit über die Eigenschaften von Geschäftsführern in privaten Unternehmen und werden im Weiteren als Leitung des Unternehmens Bundeswehr bezeichnet.

Hierarchisch gesehen steht an der Spitze der Bundeswehr das BMVg. Zu ihm gehören fünf Stabsabteilungen sowie ein Referat, die den Minister in seiner Arbeit unterstützen.⁵³ Des Weiteren umfasst das Ministerium zwölf Abteilungen,⁵⁴ von denen neun über einen nachgeordneten Bereich⁵⁵ verfügen. An der Spitze jeder Abteilung steht entweder ein (Haupt-) Abteilungsleiter (zivile Abteilungen) oder ein (General-)Inspekteur (militärische Abteilungen).

⁴⁸ Vgl. § 14 Abs. 3 und § 23 Abs. 2 GOBReg sowie § 6 Abs. 1 GGO.

⁴⁹ Vgl. Hesse, J./ Ellwein, T.: Regierungssystem, 1997, S. 298.

⁵⁰ Vgl. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cXcBSYGZbub6kTCxoJRUFv-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQAIIAkS/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLZzIRF80R0Y!/?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FN264WRB5821MMISDE%2Fcontent.jsp vom 07.05.2009.

⁵¹ Vgl. Hesse, J./ Ellwein, T.: Regierungssystem, 1997, S. 298.

⁵² Vgl. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cXcBSYGZbub6kTCxoJRUFv-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQAIIAkS/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLZzIRF80R0Y!/?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FN264WRB5821MMISDE%2Fcontent.jsp vom 07.05.2009.

⁵³ Dies sind der Leitungsstab, der Planungsstab, der Organisationsstab, der Stab Leitungscontrolling, der Presse- und Informationsstab und das Referat Ermittlung in Sonderfällen (siehe hierzu auch http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cXcFSUGYxvqREIY5XMzNHCBmqh-Ukqr65Gfm6rvR-gX5AbGIHu6KglAFtQybg!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X0RfNEpJ vom 07.05.2009).

⁵⁴ Dies sind die Abteilung Modernisierung, die Abteilung Personal-, Sozial- und Zentralangelegenheiten, die Abteilung Recht, die Abteilung Allgemeine Wehrverwaltung, Infrastruktur und Umweltschutz, die Abteilung Haushalt, die Hauptabteilung Rüstung (diese sechs Abteilungen sind „zivile Abteilungen“), der Führungsstab des Heeres, der Führungsstab der Luftwaffe, der Führungsstab der Marine, der Führungsstab des Sanitätsdienstes, der Einsatzführungsstab und der Führungsstab der Streitkräfte (diese sechs Stäbe sind „militärische Abteilungen“). Trotz der unterschiedlichen Bezeichnungen (Hauptabteilung, Abteilung, Führungsstab) entsprechen all diese Organisationseinheiten Abteilungen in Unternehmen und werden von daher in dieser Arbeit allesamt als Abteilungen bezeichnet.

⁵⁵ Jeder dieser nachgeordneten Bereiche entspricht einem Geschäftsfeld eines Unternehmens. Lediglich die Abteilung Haushalt, die Abteilung Modernisierung und die Abteilung Personal-, Sozial- und Zentralangelegenheiten verfügen über keinen nachgeordneten Bereiche außerhalb des BMVg.

Die (Haupt-)Abteilungsleiter der zivilen Abteilungen sind wie die vier Staatssekretäre politische Beamte, bei deren Ernennung die üblichen Laufbahnbestimmungen nur bedingt gelten (sie können z.B. jederzeit in den vorzeitigen Ruhestand versetzt werden).⁵⁶ Die (General-) Inspekture als Leiter der militärischen Abteilungen sind stets Generäle. Auch sie können jederzeit in den vorzeitigen Ruhestand versetzt werden.⁵⁷

Die Leiter der zehn Abteilungen können mit den Leitern einzelner Sparten bzw. Bereiche innerhalb eines Unternehmens verglichen werden und werden im Weiteren als Bereichsverantwortliche bezeichnet.

Die Leitung zusammen mit den Bereichsverantwortlichen wird im Folgenden auch Top-Management des Unternehmens Bundeswehr genannt.

Die Art des Aufbaus des BMVg wird in der Ergänzenden Geschäftsordnung vorgegeben.⁵⁸ In Abbildung 07 wird dieser Aufbau in seiner aktuellen Form graphisch dargestellt.

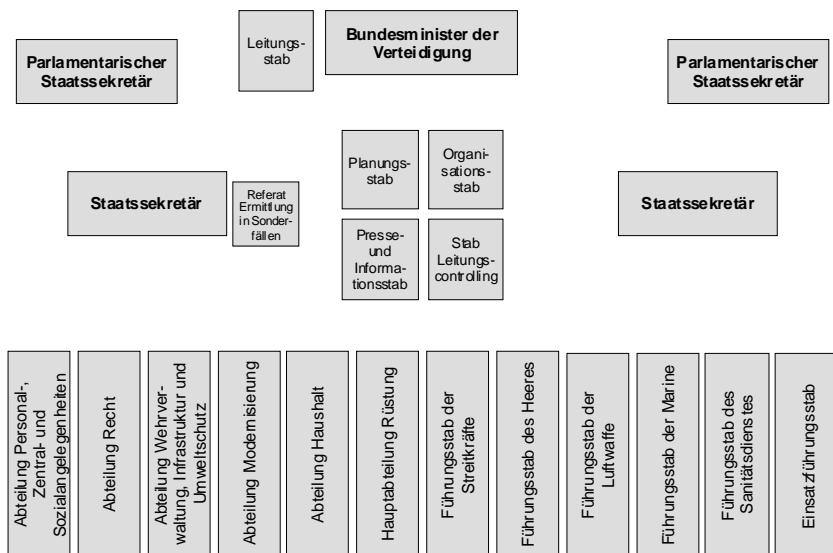


Abb. 7: Struktur des BMVg⁵⁹

⁵⁶ Vgl. Hesse, J./ Ellwein, T.: Regierungssystem, 1997, S. 298 sowie Vgl. § 36 Abs. 1 BBG.

⁵⁷ Vgl. § 50 Abs. 1 SG.

⁵⁸ Vgl. BMVg – Organisationsstab: Geschäftsordnung, 1999, Abschnitt A 1.

⁵⁹ Vgl. BMVg – Org 1: Organisationsplan, 2009, S. 2.

Betriebswirtschaft

Dominik Fieblinger: **Die Balanced Scorecard als Managementinstrument für die Leitung der Bundeswehr**
2011 · 275 Seiten · ISBN 978-3-8316-4023-2

Christian Werner, Claudius Schikora (Hrsg.): **Handbuch Medienmanagement** · Geschäftsmodelle im TV,
Hörfunk, Print und Internet
2007 · 220 Seiten · ISBN 978-3-8316-0715-0

Christian J. Groh: **Bilanzierung nach IAS/IFRS im deutschen Mittelstand als Grundlage der
Jahresabschlussanalyse im Rahmen des Bilanzratings nach Basel II**
2005 · 212 Seiten · ISBN 978-3-8316-0488-3

Diana Alexandra Stein: **Impulse der Medienkonvergenz auf Strategien im Sportmarketing**
2001 · 145 Seiten · ISBN 978-3-8316-0085-4

Burkhard Lohr: **Bewertung bauausführender Unternehmen**: · Ein ganzheitliches entscheidungsorientiertes
Konzept
2001 · 280 Seiten · ISBN 978-3-8316-0025-0

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:

Herbert Utz Verlag GmbH, München

089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utzverlag.de