

#GIDSstatement 5 / 2023

Frank Pieper, Stefan Böttcher, Nico Reinke

Dysfunktionale Beschaffung?

Unrettbar? Mitnichten!

#GIDSstatement | Nr. 5/2023 | März 2023 | ISSN 2699-4372

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

ISSN 2699-4372

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



#GIDSstatement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

#GIDSstatement gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitiervorschlag:

Frank Pieper / Stefan Böttcher / Nico Reinke, Dysfunktionale Beschaffung? Unrettbar? Mitnichten!, #GIDSstatement 5/2023, Hamburg.

GIDS

German Institute for Defence and Strategic Studies

Führungsakademie der Bundeswehr

Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 8667 6801

buro@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Brigadegeneral Frank Pieper, Oberstleutnant Stefan Böttcher, Major Nico Reinke |
Führungsakademie der Bundeswehr

Dysfunktionale Beschaffung?

Unrettbar? Mitnichten!

Der desolate Zustand der deutschen Streitkräfte ist nach dem Schock des 24. Februar 2022 in das Bewusstsein der deutschen Öffentlichkeit gerückt. Ein Problem überragt dabei die gesellschaftliche Diskussion: Die Dysfunktionalität der Rüstung. Seit Jahrzehnten arbeiten sich einige der besten Köpfe der Republik erfolglos an der Reform des umgangssprachlichen „Beschaffungs- bzw. Rüstungsprozesses“ ab.¹ Klar ist jedoch: Einfach immer weiter zu machen und stets (noch) mehr Geld zur Beseitigung des Problems zu verausgaben, wird nicht helfen. Über allem steht der Zwang zur erfolgreichen Umsetzung der Zeitenwende. Doch es gibt Lösungsansätze für eine Verbesserung des Beschaffungsprozesses; vorausgesetzt der politische Wille zur Umsetzung wird schnell aufgebracht. Einige solcher Ideen soll dieser Artikel aufgreifen und zu einem schlüssigen Lösungsansatz verbinden.²

Das Kernproblem

Beim Rüstungsprozess existieren zwei Prozesse, die mit geradezu diabolischer Wirkung ineinandergreifen: der Planungsprozess mit dem Titel *Integrierte Planung Durchführen (IPD)* und die tatsächliche Beschaffung mit dem Titel *Costumer Product Management (CPM)*. Seit mehreren Legislaturperioden sind Minister und Ministerinnen daran gescheitert, den Rüstungssektor grundsätzlich durch Vereinfachung und damit einhergehender Beschleunigung zu reformieren. Es bleibt die Erkenntnis: wenn Reformen nicht mehr zu Verbesserungen führen, muss revolutioniert werden, müssen neue Wege gegangen werden, muss Disruption erzeugt werden.

Die zentrale Störgröße ist der Ausschreibungs- und Vergabeprozess, der mit seinen industriepolitischen und juristischen Schritten bis zu 50 Prozent des Gesamtprozesses von der Idee bis zur Lieferung des Produktes ausmacht und damit durchaus drei bis vier Jahre benötigen kann. Zur Verdeutlichung der gegenwärtigen Pervertierung des Vergabeprozesses: selbst für sogenannte Ergänzungsbeschaffungen (also Nachbestellungen von bereits durch zwei Ausschüsse des Bundestages gebilligtem Material) müssen europaweite Ausschreibungen durchgeführt werden. Darüber hinaus führen die regelmäßigen Klagen und Gegenklagen verschiedener Bewerber nicht selten zu nachteiligen Kompromissen in Bezug auf Kosten, Qualität und Zeit für die Bundeswehr. Zudem werden Verantwortung und Mitwissen aus Angst und für wohlgemeinte Rechtssicherheit auf zu viele Schultern verteilt und Entscheidungsbefugnisse auf viel zu hohe Ebenen

¹ Weizsäcker-Kommission 2000, van Heyst 2008, Weise-Kommission 2010, Suder in: Hartung/Niejahr 2016 u. v. a. m.

² Auf ausführliche Erläuterungen der folgenden Schritte wird zugunsten der Lesbarkeit verzichtet. Diese können Interessierten bei Bedarf gesondert vorgetragen werden. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass der folgende Vorschlag Teil eines Gesamtpaketes zur disruptiv-revolutionären Reform der Bundeswehr ist, der, wie hier für den Rüstungsbereich, pragmatische und politisch umsetzbare Angebote zur Auflösung der strukturellen Dysfunktionalität der Streitkräfte anbietet.

gehoben; dadurch entsteht eine Verantwortungsdiffusion, die gepaart mit Entscheidungsscheu zu weiteren Verzögerungen führt.

Die Lösung

Die Lösungen sind bekannt, sie müssen nur verknüpft und kraftvoll statt zaghaft umgesetzt werden – mit viel mehr Mut und weniger Risikoaversion.

Doch statt sie in eine straffe Strategie mit politischem Umsetzungswillen zu bündeln, versickert die Umsetzung in ihren jeweiligen Zuständigkeiten und in parteipolitischen Zank. Die Puzzlestücke, die die Autoren zusammensetzen wollen, sind die *Nationale Sicherheitsstrategie*, die *Datenstrategie* des Bundes und des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), das *Gesetz für schnellere Beschaffung*³, die *Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV)*, das *Strategiepapier Nationale Schlüsseltechnologien*, der industriepolitische Ansatz im *ESSOR*⁴-Projekt, die Notwendigkeit Nationaler Digitaler Souveränität sowie die im digitalen Umfeld besonders virulente Frage, wie eine ohnehin zu langsame Rüstung mit den Geschwindigkeiten der Software- und IT-Weiterentwicklung Schritt halten soll.

Das Aufbrechen

Schritt 1: Das BMVg, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), abgestimmt mit dem Bundeskanzleramt (BKAm), erreicht im Zuge der Finalisierung der *Nationalen Sicherheitsstrategie* eine Platzhalterformulierung, die lautet: „Fußend auf den Erfahrungen bei der Umsetzung der *Zeitenwende* wird im Zuge der Erarbeitung von Folgepapieren zur Nationalen Sicherheitsstrategie das Strategiepapier zu Nationalen Schlüsseltechnologien basierend auf dem Gesetz zur beschleunigten Beschaffung mit dem Ziel einer umfassenden, detaillierten und präzisen Liste Nationaler Schlüsseltechnologien überarbeitet. Eine solche Liste kann mit der im Geschäftsbereich BMVg vorhandenen Expertise bis Anfang Oktober 2023 erstellt werden. Auf den bisher kaum erfassten Bereich der IT und Algorithmik ist ein besonderer Schwerpunkt zu legen.“

Ziel ist die detaillierte Definition von zu schützenden Schlüsseltechnologien, die über Schlagworte hinausgeht und gleichzeitig die Möglichkeit der Bestimmung nationaler Champions ermöglicht.

Schritt 2: Das BMVg mit dem BMWK und dem Auswärtigen Amt (AA) und unter struktureller Beteiligung der Branchenverbände Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e. V. (BDSV) und Bitkom e. V. definiert hinter jede identifizierte Schlüsseltechnologie einen Produzenten als Nationalen Champion.⁵ Diese können dabei durchaus auch Konsortien mehrerer Anbieter sein. PESCO- und OCCAR-

³ Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik vom 02.04.2020.

⁴ European Security Software Defined Radio.

⁵ Es wird überraschen wie viele dieser Nationalen Champions deutsche Mittelständler mit einer Wertschöpfung in Deutschland und einem somit genuinen Beitrag zur Digitalen Souveränität sind.

Projekte mit dann auch europäischen Anbietern sowie belastbare binationale Kooperationen sind angemessen zu berücksichtigen. Dieser Schritt ist der anspruchsvollste. Als Zieldatum für diesen iterativen Prozess, der auch in der Industrie aufwändige Abstimmungsprozesse erfordert, wäre etwa April 2024 anzuvisieren.

Ziel ist die Sicherung nationaler Rüstungsindustrien sowie die Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger Reduktion von internationalen Abhängigkeiten, der dauerhaften Schaffung digitaler Souveränität sowie der Beschleunigung von Vergabeverfahren unter Wahrung der gesetzlichen Vorgaben.

Schritt 3: Die so entstandene neue Liste nationaler Schlüsseltechnologien schafft die Voraussetzung für das BMVg vertreten durch das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw), langfristige Rahmenverträge mit den Nationalen Champions zunächst zu verhandeln und nach Billigung durch den Verteidigungs- und Haushaltsausschuss abzuschließen.

Dies erfolgt – und das ist der Game-Changer – als Ausschreibung und Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb⁶ zur Sicherstellung der Nationalen Sicherheit in einer Krise i.S. der VSVgV §12⁷, aa. Schritt 3 erfordert die Einbindung der Ausschüsse des Bundetages, sollte dennoch trotz der politischen Implikationen bis April 2025 abgeschlossen werden können. Ziel muss es sein, die Gesamtreform der Beschaffung noch in dieser Legislaturperiode zu fixen.

Die Vorteile

Hinter den beschriebenen drei Schritten stecken eine Vielzahl quasi-eingebetteter Zusatzerträge. Zwei seien genannt:

1. In einem überlebenswichtigen Bereich gelingt der Bundesregierung ein strategischer Wechsel der Industriepolitik, ohne in eine „Kriegswirtschaft“⁸ überzugehen.
2. Der Vendor Lock ist kein einseitiger. Die Industrie muss u. a. sicherheitsüberprüftes Personal stellen und Zugang zu Source Codes in zentralen Bereichen gewährleisten.

Der vorgeschlagene Weg ist zunächst aufgrund der dafür notwendigen Grundlagenschaffung und Abstimmungsprozesse herausfordernd. Wenn dies jedoch einmal erfolgreich gemacht wurde, ist die Zukunftsfähigkeit der Beschaffungsprozesse gesichert. Mittelfristig wird Schnelligkeit sowie Planungssicherheit geschaffen und Modernität gerüstet!

All dies wäre kein „deutscher Sonderweg“, sondern im Gegenteil bereits schon jetzt durch andere Nationen gelebte internationale Praxis. Die Schaffung von Konglomeraten und Expertise-Konsortien bietet auch internationalen Firmen, Mittelständlern und

⁶ Eine Art freiwilliger Vendor Lock zum beiderseitigen Vorteil. Die Industrie kann Experten und Produktion halten und alimentieren; die Bundeswehr kann die notwendigen Leistungen – in der Regel als komplexe Dienstleistung – aus dem Rahmenvertrag schnell und gesichert abrufen, und zwar unter voller Kontrolle der Gremien des Parlaments.

⁷ Hier liegt die Annahme zugrunde, dass die aggressive Expansionspolitik Russlands die nächsten Dekaden eine Krise hinreichend begründet.

⁸ CDU Vizevorsitzender Manfred Weber vom 26. Januar 2023 (s. Durach 2023).

Nischen-Start-Ups hervorragende Einstiegsmöglichkeiten bei gleichzeitigem Investitionsschutz. Dies würde zudem einen wichtigen Schritt zur Steigerung der Innovationsfähigkeit durch mehr Wettbewerb auf den Rüstungsmärkten darstellen.

Der politische Wille

Ein Verharren auf dem Status quo kann und darf es nicht geben – dies ist eigentlich allen bewusst. Wie schafft man es aber, politisches Handeln zu generieren?

1. Die Umsetzung dieser Vorschläge sichert und schafft Arbeitsplätze im deutschen Mittelstand und zwar sowohl in der Industrie als auch in neuen bzw. etablierten Schlüsseltechnologien.
2. Deutsche Rüstung muss Partnerschaften und Innovationsgemeinschaften mit anderen Schlüsselbereichen unserer Gesellschaft eingehen. Die Milliarden, die in Rüstung investiert werden, können gleichzeitig auch anderen gesellschaftlichen Zielen dienen. Dies muss im Rahmen zu definierender Dual-Use-Vorhaben kommuniziert und genutzt werden. Umweltschutz durch neuartige Antriebsentwicklungen, gesamtgesellschaftliche Resilienz durch dezentrale Energieversorgung, die Schaffung digitaler Identitäten zur sicheren Datenverwaltung der Soldatinnen und Soldaten/Bürgerinnen und Bürger sind nur drei einleuchtende Bereiche, in denen andere Ressorts und deren Interessen symbiotisch ineinandergreifen können.
3. Die Rüstung sollte mit einer strategischen Botschaft in eine Gesamtreform der Streitkräfte und eine Reform des *Konzeptes Sicherheit* eingebettet werden: Sicherheit und Wohlstand des Deutschen Staates und Europas können nur gesamtgesellschaftlich und ressortübergreifend betrachtet werden. Dazu tragen auch Streitkräfte einen Teil bei.

Zusammenfassung

Europa und auch Deutschland selbst können sich ein deutsches „Weiter so“ nicht mehr leisten. Die Sachzwänge und Herausforderungen, die sich aus den aktuellen Krisen ergeben, erfordern dynamische und vorausschauende Politik. Dieses Paper zeigt, welche Voraussetzungen zu schaffen wären und dass nur durch eine disruptiv-revolutionäre Reform der Bundeswehr (in Struktur und Geist) das Ziel der vollen Einsatzbereitschaft erreicht werden kann. Europa braucht funktionale, moderne deutsche Streitkräfte. Daher müssen wir endlich den Blick nach vorn richten und den Willen zur Umsetzung dieser Vorschläge aufbringen. Nur so können der Wohlstand, die Sicherheit und Zukunft der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig gesichert werden.

Literaturverzeichnis

- Beyer, Uwe/Doll, Thomas/Schiller, Thomas (2022): Bewaffnete Konflikte im 21. Jahrhundert, <https://novumbellum.org/wp-content/uploads/2022/04/Bewaffnete-Konflikte-im-21-Jahrhundert-R1.pdf>, zuletzt aufgerufen am 15.08.2022.
- Brose, Christian (2021): The Kill Chain. Defending America in the Future of High-Tech Warfare, Hachette Books: New York City.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022), Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV), <http://www.gesetze-im-internet.de/vsvgv/BJNR150900012.html>, zuletzt aufgerufen am 08.03.2023.
- Weise-Kommission (2010): Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz, Bundesministerium der Verteidigung/Strukturkommission der Bundeswehr: Berlin, <https://www.roderich-kiesewetter.de/fileadmin/Service/Dokumente/20101026-weise-kommissionsbericht.pdf>, zuletzt aufgerufen am 08.03.2023.
- Bundesministerium der Verteidigung (2019): Ergebnisse der Task Force BeschO und Ausblick, Bundesministerium der Verteidigung: Berlin, <https://www.bmvg.de/resource/blob/112194/e6075c6464529c5817ae4be1c1ac0c03/20190923-download-task-force-beschaffungsorganisation-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 08.03.2023.
- Deutscher Bundestag (2020): Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik.
- Deutscher Bundestag (2022): Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz.
- Durach, Felix (2023): Mehr Panzer, mehr Munition. CSU-Vize mahnt „Kriegswirtschaft“ an – spielt die Ampel mit?, in: Hessisch/Niedersächsische Allgemeine online vom 26.01.2023, <https://www.hna.de/politik/ukraine-deutschland-waffen-panzer-ruestung-industrie-krieg-aktuell-wirtschaft-auftraege-mkr-news-92050282.html>, zuletzt aufgerufen am 08.03.2023.
- Ministry of Defence UK (2018): Global Strategic Trends. The Future Starts Today, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1075981/GST_the_future_starts_today.pdf, zuletzt aufgerufen am 08.03.2023.
- Pieper, Frank (2021): Thesenpapier Führungsfähigkeit digitalisierter Landstreitkräfte. Kommando Heer.
- Raska, Michael (2022): Defence Innovation, Artificial Intelligence and Future of Conflicts in East Asia.
- Scharre, Paul (2018): Army of None. Autonomous Weapons and the Future of War, W.W. Norton & Company: New York City.
- Hartung, Manuel, J./Niejahr, Elisabeth (2016): „Der Druck ist viel höher“. Interview mit Katrin Suder und Levin Holle, https://www.zeit.de/2016/22/staatsdiener-quereinsteiger-wechsel-grosskonzern-ministerium?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F, zuletzt aufgerufen am 08.03.2023.
- van Heyst, Norbert (2008): Empfehlungen zur Reform des Gesamtgefüges, die Auslandseinsätze der Bundeswehr betreffend, https://www.geopowers.com/Machte/Deutschland/probl_ger/HeystEmpfehlungen.pdf, zuletzt aufgerufen am 08.03.2023.
- Weizsäcker-Kommission (2000): Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung vom 23. Mai 2000, Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“: Berlin/Bonn.