

Wertschöpfung

Bremsen bei der Beschaffung lösen: Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr mit bayerischer Verteidigungstechnik sichern

vbw

Position
Stand: April 2023

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr mit Sicherheits- und Verteidigungstechnik aus Bayern sichern

Mit der völkerrechtswidrigen Invasion der Ukraine durch Russland ist der Krieg nach Europa zurückgekehrt. Das Wiederaufleben des Imperialismus erschüttert unsere europäische Friedens- und Sicherheitsordnung. Es bedroht unsere freiheitlich demokratischen Werte und führt die Notwendigkeit eines verteidigungspolitischen Paradigmenwechsels vor Augen. In Schulterschluss mit NATO und EU müssen wir unsere Sicherheit, Freiheit und Demokratie gegen ihre Feinde verteidigen.

Bundeskanzler Olaf Scholz hat die entsprechende „Zeitenwende“ ausgerufen und mit dem „Sondervermögen Bundeswehr“ in Höhe von 100 Milliarden Euro ein umfassendes Investitionsprogramm zur strategischen Neuausrichtung der Bundeswehr aufgesetzt. Jahrzehnte des Friedens haben zu umfassenden Einsparungen, einem bürokratieüberladenen und dysfunktionalen Beschaffungswesen sowie schwerfälligen, aufgeblähten Strukturen im Bundesverteidigungsministerium geführt. Als Konsequenz sind unsere Streitkräfte materiell unzureichend ausgestattet und nur sehr eingeschränkt einsatzfähig.

Bayerns Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, die in Deutschland innovativ und technologisch führend ist, kann einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung des gesamten Fähigkeitsspektrums der Bundeswehr leisten. Dazu ist es aber notwendig, die hartnäckigen Bremsen im Beschaffungswesen endlich zu lösen. Im Zentrum muss ein klares Bekenntnis dazu stehen, dass wir die Verteidigungsfähigkeit unseres Landes nur gemeinsam mit einer starken Sicherheits- und Verteidigungsindustrie gewährleisten können. Darüber hinaus gilt es, kontinuierlich in die Modernisierung unserer Streitkräfte zu investieren und das NATO-Ziel, zwei Prozent der Wirtschaftsleistung für Verteidigung auszugeben, im Kernhaushalt zu verankern. Zudem müssen wir den Beschaffungsprozess von Grund auf neu konzipieren.

Bertram Brossardt
17. April 2023

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Bayern als Zentrum der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie	3
2 Die unzureichende materielle Einsatzfähigkeit der Bundeswehr	7
3 Umfassende Einsparungen zwischen dem Ende des Kalten Krieges und Russlands Annexion der Krim	9
4 Das Beschaffungswesen, seine Probleme und die vergeblichen Reformversuche	15
4.1 Der Beschaffungsprozess	15
4.2 Die Probleme des Beschaffungswesens	17
4.3 Eine Vielzahl von erfolglosen Reformversuchen	18
5 Die beschleunigte Beschaffung von nationalen Schlüsseltechnologien	22
6 Die Zeitenwende: „Sondervermögen Bundeswehr“ und neue Reformen des Beschaffungswesens	25
6.1 Das „Sondervermögen Bundeswehr“	25
6.2 Das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwBBG)	28
6.3 Reformversprechen im BAAINBw	29
7 Forderungen der vbw	31
 Ansprechpartner/Impressum	 35

Position auf einen Blick

Ausstattung der Bundeswehr mit Verteidigungstechnik aus Bayern verbessern und Zeitenwende langfristig verankern

Mit über 4 Milliarden Euro Wertschöpfung ist Bayern das Zentrum der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie. 45.000 Menschen sind in Bayern in der Verteidigungsindustrie derzeit beschäftigt. Bayerische Unternehmen sind vor allem in den Bereichen Luft- und Raumfahrt, Kampffahrzeuge und Rüstungselektronik stark. Sie decken die gesamte Wertschöpfungskette ab, von Forschung und Entwicklung über Zulieferung und Produktion bis zur Systemintegration und -betreuung.

Die Bundeswehr leidet heute an einer unzureichenden materiellen Ausstattung, angefangen von Waffensystemen bis zur persönlichen Ausrüstung. Deutschland ist nur stark eingeschränkt verteidigungsfähig. Hochleistungsfähige Technik aus Bayern kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Ausstattung der Bundeswehr und damit die Verteidigungsfähigkeit unseres Landes wieder zu gewährleisten. Dafür gilt es jedoch, die existierenden Bremsen für die dringend notwendige Beschaffungsoffensive zu lösen.

Ein wesentlicher Grund für die desolante Ausstattung der Bundeswehr liegt in den umfangreichen Einsparmaßnahmen seit dem Ende des Kalten Krieges, das zu einem stark nachlassenden öffentlichen Interesse für Fragen der Verteidigungspolitik geführt hat. Über viele Jahre hat Deutschland das NATO-Ziel verfehlt, zwei Prozent der Wirtschaftsleistung für Verteidigungsaufgaben auszugeben. Die schwerfälligen Strukturen im Beschaffungsprozess, den fast alle Neuanschaffungen durchlaufen müssen, sind ein weiterer Grund. Die Beschaffungsseite bevorzugt gegenüber den marktverfügbaren Produkten der deutschen Unternehmen häufig kostspielige Neuentwicklungen mit komplexen Zusatzfeatures („Goldrandlösungen“), was zu weiteren Verteuerungen und Verzögerungen führt. Die deutschen und bayerischen Unternehmen, die in vielen Fällen zügig standardisierte Ausrüstung liefern könnten, sind zu wenig in den Beschaffungsprozess eingebunden. Die jahrzehntelangen Versuche, das Beschaffungswesen zu reformieren, blieben ohne Erfolg.

Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Themen „Sicherheit“ sowie „Landes- und Bündnisverteidigung“ wieder in das Zentrum des öffentlichen Bewusstseins gerückt. Als Reaktion hat die Bundesregierung das „Sondervermögen Bundeswehr“ in Höhe von 100 Milliarden Euro auf den Weg gebracht und das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz verabschiedet. Zudem hat die zentrale Behörde des Beschaffungswesens, das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, umfassende Reformvorschläge abgegeben. Diese Schritte greifen aber zu kurz. Es bedarf weiterer, umfangreicher Reformen, um die materielle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr dauerhaft zu verbessern und den Paradigmenwechsel der Zeitenwende langfristig zu verankern.

Folgende Maßnahmen müssen ergriffen werden:

1. *Wir benötigen ein klares Bekenntnis, dass die Verteidigungsfähigkeit unseres Landes nur im Schulterschluss mit unserer starken Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zu erreichen ist. Dazu fordern wir eine aktive industrielle Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus einem Guss.* Dieses Bekenntnis zur Bedeutung der Industrie muss Ausgangspunkt aller Reformprozesse sowie der strategischen Kooperation mit der Branche sein.
2. *Wir müssen die Verteidigungsausgaben weiter deutlich erhöhen.* Das Sondervermögen muss vergrößert werden, und das Zwei-Prozent-Ziel der NATO ist dauerhaft in den Haushalt aufzunehmen. Zudem benötigen wir höhere Ausgaben für Forschung und Entwicklung.
3. *Wir brauchen eine grundlegende Strukturreform im Bundesministerium der Verteidigung.* Die Behörde muss vor allem deutlich schlanker und effektiver werden.
4. *Wir benötigen eine zügige und umfassende Beschaffungsoffensive:* Trotz vieler Versprechen sind bislang kaum Aufträge an die deutsche und bayerische Industrie vergeben worden, obwohl die Unternehmen über ein großes Portfolio an einsatzbereiten Produkten und Dienstleistungen verfügen.
5. *Wir brauchen Planungssicherheit für die Unternehmen.* Dies beinhaltet u.a. langfristige Verträge, verlässliche Aussagen zu Programmen und Stückzahlen sowie vertragliche Anzahlungen.
6. *Wir fordern, das Beschaffungswesen von Grund auf neu aufzusetzen, zu entbürokratisieren und juristische Aspekte auf das notwendige Maß zu minimieren.* Prozesskonformität darf nicht mehr über Einsatzfähigkeit und Tauglichkeit gestellt werden. Bei der Beschaffung muss zudem konsequent auf deutsche Schlüsseltechnologien gesetzt werden.
7. *Wir fordern einen frühen und konsequenten Einbezug der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in den Beschaffungsprozess.* Auf diese Weise können Entwicklungsprozesse verkürzt und die Geschwindigkeit und Effizienz des Beschaffungsprozesses gesteigert werden.
8. *Wir fordern einen verbesserten Zugang für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zu Investitions- und Finanzierungslösungen.* Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass die durch die EU-Taxonomie zu nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten verursachten Schwierigkeiten der Unternehmen bei der Kapitalaufnahme beseitigt werden.
9. *Wir fordern eine weitere Stärkung der Sicherheitsvorsorge auf EU-Ebene.* Europa muss in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik neben der NATO noch enger miteinander zusammenarbeiten. Dies beinhaltet auch den europäischen industriellen Konsolidierungsprozess, der weiterhin aktiv aus Deutschland heraus mitgestaltet werden muss.
10. *Wir müssen einseitige, strategische Abhängigkeiten abbauen.* Wir dürfen uns bei der Energie- und Rohstoffversorgung für unser Gemeinwesen generell sowie bei strategisch bedeutender Infrastruktur und Schlüsseltechnologien nicht in einseitige Abhängigkeiten von Drittstaaten begeben. Sicherheit ist umfassend und integriert zu denken.

1 Bayern als Zentrum der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie

Bayerns leistungsfähiger Sicherheits- und Verteidigungssektor

Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungsindustrie ist sowohl im zivilen als auch im militärischen Sektor aktiv. Eine zentrale Rolle spielt aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Digitalisierung auch die Informationstechnologie. Alle drei Bereiche sind eng miteinander verknüpft und stehen in regem Austausch von Wissen und Technik. Technologie und Innovationen aus dem Sicherheits- und Verteidigungsbereich wirken häufig auch impulsgebend für andere Industriezweige.

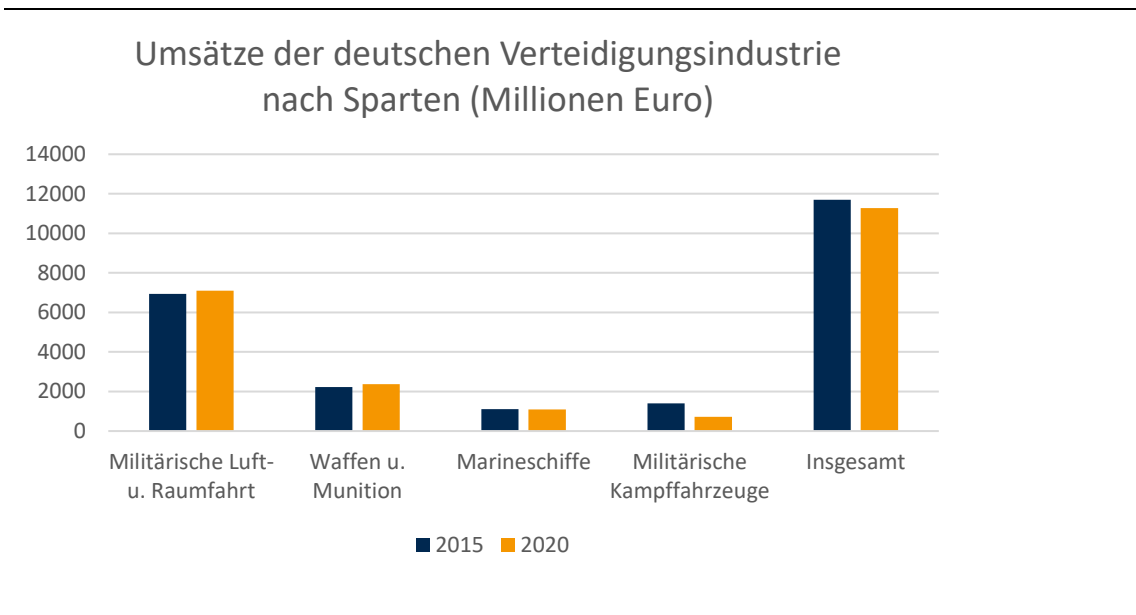
Da die Grenzen der Branche nicht klar umrissen sind und keine amtliche Statistik existiert, beruhen Berechnungen zur Größe des Sektors zum großen Teil auf unternehmenseigenen Angaben und Schätzungen.

Im Jahr 2014 belief sich die bundesweite Wertschöpfung der Branche laut Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e. V. (BDSV) auf etwa 12,2 Milliarden Euro. Für 2015 hat das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln einen Umsatz in ähnlicher Größenordnung in Höhe von 11,7 Milliarden Euro ermittelt. Für 2020 geht es von einem Wert von 11,3 Milliarden Euro aus. Bundesweit waren im Jahr 2014 135.700 Mitarbeiter*innen im Sektor beschäftigt.

Abbildung 1 illustriert die Verteilung der Umsätze der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie nach den Bereichen „Militärische Luft- und Raumfahrt“, „Waffen und Munition“, „Marineschiffe“ und „Militärische Kampffahrzeuge“.

Abbildung 1

Vergleich der Umsatzzahlen innerhalb des Sicherheits- und Verteidigungsbranche



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von IW Köln

Den größten Anteil am Sicherheits- und Verteidigungssektor hat die Luft- und Raumfahrtindustrie. Im Jahr 2020 entfielen auf diesen Bereich mit 7,1 Milliarden Euro etwa 62,9 Prozent des Umsatzes. Danach folgen die Bereiche Waffen und Munition (21,0 Prozent), Kampffahrzeuge (9,6 Prozent) und Marineschiffe (6,4 Prozent).

In geographischer Hinsicht dominieren im Norden die Marinewerftindustrie, vertreten ist dort aber auch der militärisch nutzbare Satellitenbau. Im norddeutschen Inland sind Teile der Panzerproduktion ansässig, die aber auch in Westdeutschland zu finden ist. In Ostdeutschland ist die Branche nur in geringem Umfang vertreten. Von hoher Relevanz ist dagegen Süddeutschland. Baden-Württemberg beheimatet u.a. wichtige Teile der Waffen- und Munitionsindustrie sowie der militärisch nutzbaren Fahrzeugsparte.

Das Zentrum der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie aber liegt in Bayern, das über einen leistungsfähigen Sektor verfügt. Unseren Schätzungen zufolge erwirtschaften in der bayerischen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie etwa 45.000 Erwerbstätige eine Wertschöpfung von über 4 Milliarden Euro. Bayerische Unternehmen sind vor allem in den Bereichen Luft- und Raumfahrt, Kampffahrzeuge und Rüstungselektronik tätig. Experten zufolge ist jedes dritte deutsche Unternehmen aus der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in Bayern beheimatet. Derzeit sind mehr als 70 Branchenunternehmen am Standort Bayern ansässig. An den bayerischen Hochschulen und der Universität der Bundeswehr München finden Forschung und Ausbildung auf Spitzenniveau statt.

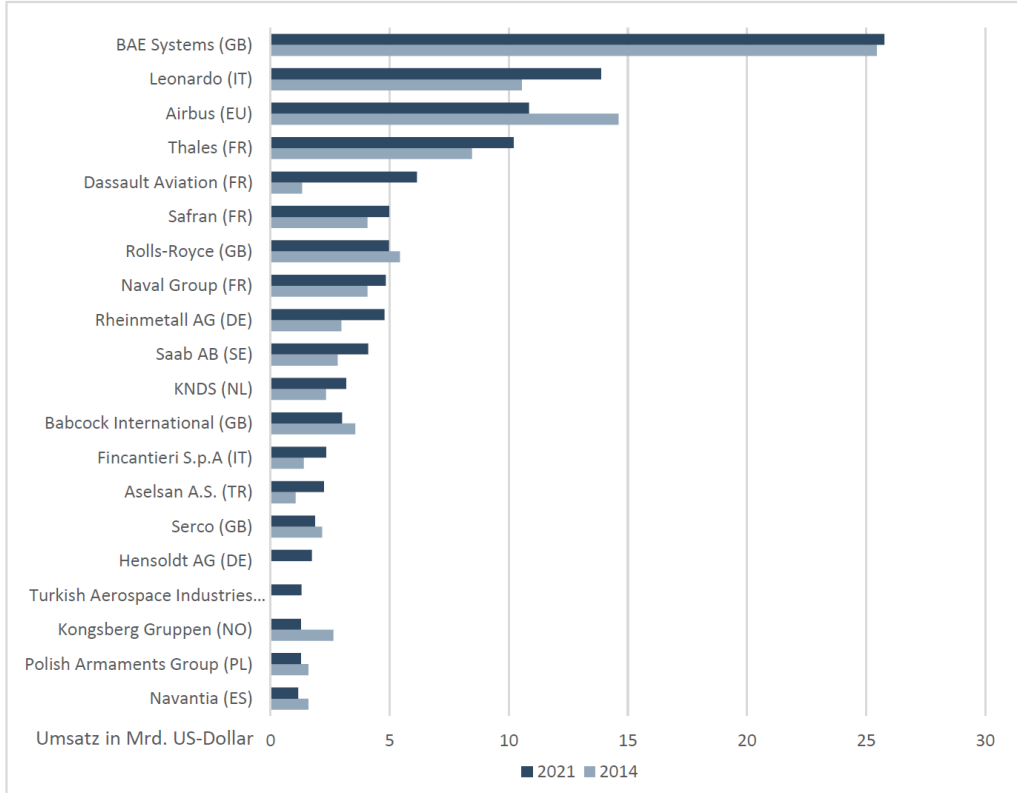
Die bayerischen Unternehmen decken die gesamte Wertschöpfungskette, ausgehend von Forschung und Entwicklung über Zulieferung und Produktion bis hin zur Systemintegration ab. Auf Initiative der Bayerischen Staatsregierung wurde im Januar 2023 ein neuer Technologie-Hub für die bayerische Sicherheits- und Verteidigungsindustrie ins Leben gerufen, um Bayerns Position als führender Standort der Branche weiter auszubauen. Ziel ist die Etablierung eines Netzwerkes aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung, vom etablierten Systemhaus bis zum Start-Up.

Mit den Unternehmen Airbus Defence & Space in Taufkirchen bei München, Hensoldt in Taufkirchen, Krauss-Maffei Wegmann in Allach/München, MTU Aero Engines in München, MDBA in Schrobenhausen, Airbus Helicopters in Donauwörth, der Renk Group in Augsburg, ESG in Fürstenfeldbruck und IABG in Ottobrunn sind einige der größten Unternehmen des Sektors in Bayern ansässig. Daneben existiert in Bayern aber auch eine wichtige (Zulieferer-)Industrie aus kleinen und mittleren Unternehmen.

Wie Abbildung 2 veranschaulicht, zählen Airbus und Hensoldt zu den Top 20 Verteidigungsunternehmen Europas. Aus Deutschland ist daneben nur noch die Rheinmetall AG mit Hauptsitz in Düsseldorf in dieser Gruppe vertreten.

Abbildung 2
 Die größten Unternehmen in Europas Verteidigungssektor

Top 20 europäische Verteidigungsunternehmen (ohne Russland), 2014 und 2021



Airbus: Airbus Defence and Space mit Sitz in Deutschland; KNDS: Deutsch-Französisches Unternehmen mit niederländischem Sitz;

Quellen: DefenseNews, 2022; strategy&, 2021, 7; Angaben der Unternehmen, IW-Berechnungen

Quelle: IW Köln

2 Die unzureichende materielle Einsatzfähigkeit der Bundeswehr

Mangelverwaltung als Dauerzustand

Trotz einer dynamischen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in Deutschland ist es um die materielle Einsatzfähigkeit der Bundeswehr schlecht bestellt. Sie leidet unter Kostenexplosionen und verspäteten Auslieferungen auf der einen Seite und Mangelverwaltung auf der anderen Seite. Durch die Einführung von neuer, hoch diversifizierter Ausstattung mangelt es oftmals an Interoperabilität. Häufig existieren parallele Systeme, deren Nutzung jeweils einer individuellen Schulung bedarf. Jedoch fehlen in vielen Fällen ausreichend Übungsmöglichkeiten zur Verinnerlichung der logistischen Komplexität, was zu Bedienungsfehlern, hoher Störanfälligkeit, vorzeitigem Verschleiß und anderen Problemen führt. Um die finanzierbare Stückzahl von neuem Gerät zu erhöhen und gleichzeitig Kosten zu reduzieren, werden häufig zu wenig Ersatzteile bestellt und bevorratet, was zu Verzögerungen bei Reparaturen führt. Zur Wahrung von Gewährleistungsansprüchen muss auf die Verwendung von als zulässig deklariertem Werkzeug geachtet werden, oftmals angefangen bei einfachen Schraubenschlüsseln.

Mangels einsatzbereiter neuer Systeme oder Personal, das das neue Material beherrscht, greift die Truppe daher vielfach auf Altbestände zurück, was den Verschleiß weiter erhöht. Der/die Wehrbeauftragte verweist in seinen/ihren Berichten an den Bundestag regelmäßig auf den desolaten Zustand. Die Einsatzfähigkeit der Ausrüstung soll laut Bundeswehrvorgabe bei 70 Prozent liegen. Im Jahr 2021 übertrafen von den 71 Hauptwaffensystemen nur 38 diese Vorgabe, bei 11 Systemen lag der Wert bei unter 50 Prozent. Im Einzelnen betrug die Werte 82 Prozent für Unterstützungsfahrzeuge (z. B. Sanitätsdienst und Logistik), 72 Prozent für Kampfeinheiten der Marine, 71 Prozent für Kampffahrzeuge, 65 Prozent für Kampf- und Transportflugzeuge und 40 Prozent bei Hubschraubern.

Die Mangelverwaltung betrifft nicht nur die Waffensysteme, sondern auch die Grundausstattung der Streitkräfte, z. B. mit Kleidung, die oft entweder nicht in ausreichendem Maß vorhanden oder aber für Übung/ Einsatz untauglich ist. Aus der Not heraus erwerben viele Soldat*innen deshalb privat Unterziehwäsche oder Hosen und Hemden mit geeigneten Taschen.

Ihren internationalen Einsatzverpflichtungen konnte die Bundeswehr bislang dennoch aufgrund ihrer längerfristigen Planbarkeit immer nachkommen. Häufig wurden dazu Hauptwaffensysteme von verschiedenen Verbänden zusammengezogen. Die Bundeswehr umschrieb diesen Vorgang mit der Bezeichnung „dynamisches Verfügbarkeitsmanagement“. Als Konsequenz jedoch fehlten diese Hauptwaffensysteme oft über Jahre in den ursprünglichen Verbänden. Vor langfristig geplanten Einsätzen mussten Vertrautheit und Befähigung im Umgang mit den entsprechenden Hauptwaffensystemen deshalb erst zeit- und kostenintensiv wieder aufgebaut werden.

Die unzureichende materielle Einsatzfähigkeit der Bundeswehr

Der stetig abnehmenden Einsatzfähigkeit der Bundeswehr stand die kontinuierlich zunehmende Komplexität der Organisations- und Verwaltungsstrukturen im Bundesverteidigungsministerium gegenüber. Der Wehrbeauftragte des Bundestages, Hans-Peter Bartels, sprach 2020 von einer „bürokratischen Überorganisation“. Neben den regulären Abteilungen und Stäben wurden über die Jahre unzählige Leitungsboards, Steuerungspanels, Koordinierungsgruppen, Arbeitsgruppen, Lenkungsausschüsse und Sonderbeauftragte eingesetzt. Auf diese Weise wurde der Leitungsbereich des Ministeriums im Laufe der Zeit auf mehrere Hundert Stellen ausgeweitet. Dieser aufgeblähte Organisationsapparat führte zu langwierigen, dysfunktionalen Entscheidungsprozessen und einer Verantwortungsdiffusion. Ministerium und Bundeswehr konnten ihren Aufgaben deshalb nicht mehr umfassend gerecht werden.

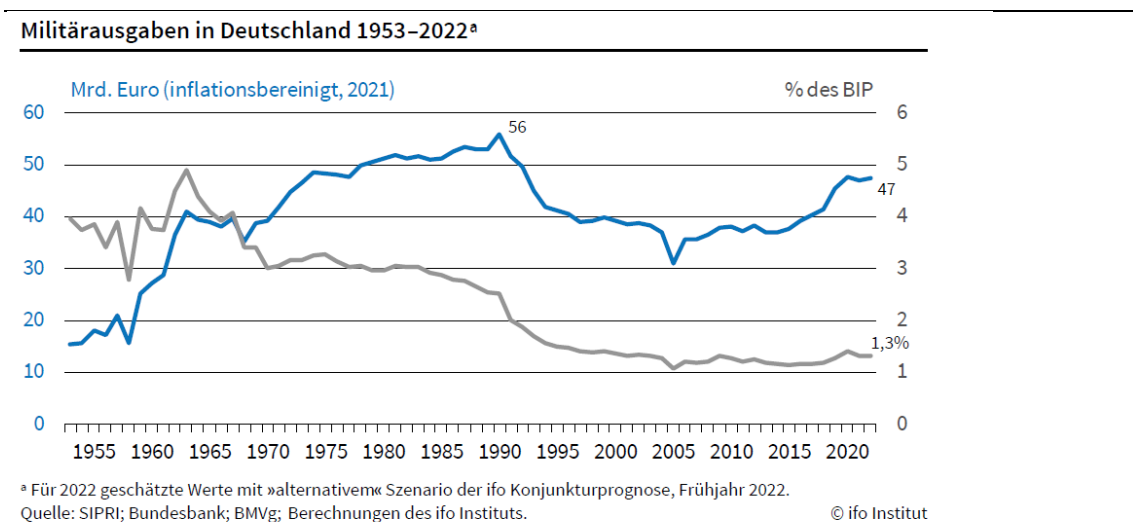
Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat das Bundesverteidigungsministerium und die Bundeswehr mit einer neuen Lage konfrontiert. Der Generalleutnant und 21. Inspekteur des Heeres, Alfons Mais, machte dies kurz nach Beginn der russischen Invasion im Februar 2022 mit folgendem Kommentar deutlich: „(D)ie Bundeswehr, das Heer, das ich führen darf, steht mehr oder weniger blank da. Die Optionen, die wir der Politik zur Unterstützung des [NATO-]Bündnisses anbieten können sind extrem limitiert. Wir haben es alle kommen sehen und waren nicht in der Lage mit unseren Argumenten durchzudringen, die Folgerungen aus der Krim-Annexion zu ziehen und umzusetzen“.

3 Umfassende Einsparungen zwischen dem Ende des Kalten Krieges und Russlands Annexion der Krim

„Freundliches Desinteresse“ an Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Eine der wesentlichen Ursachen für die desolate Lage der Bundeswehr liegt in den starken Einsparmaßnahmen im Verteidigungssektor seit dem Ende des Kalten Krieges. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, nahmen Verteidigungsausgaben bis 1990 einen hohen Stellenwert im Bundeshaushalt ein.

Abbildung 3
 Entwicklung der Verteidigungsausgaben in Deutschland



Quelle: ifo Institut

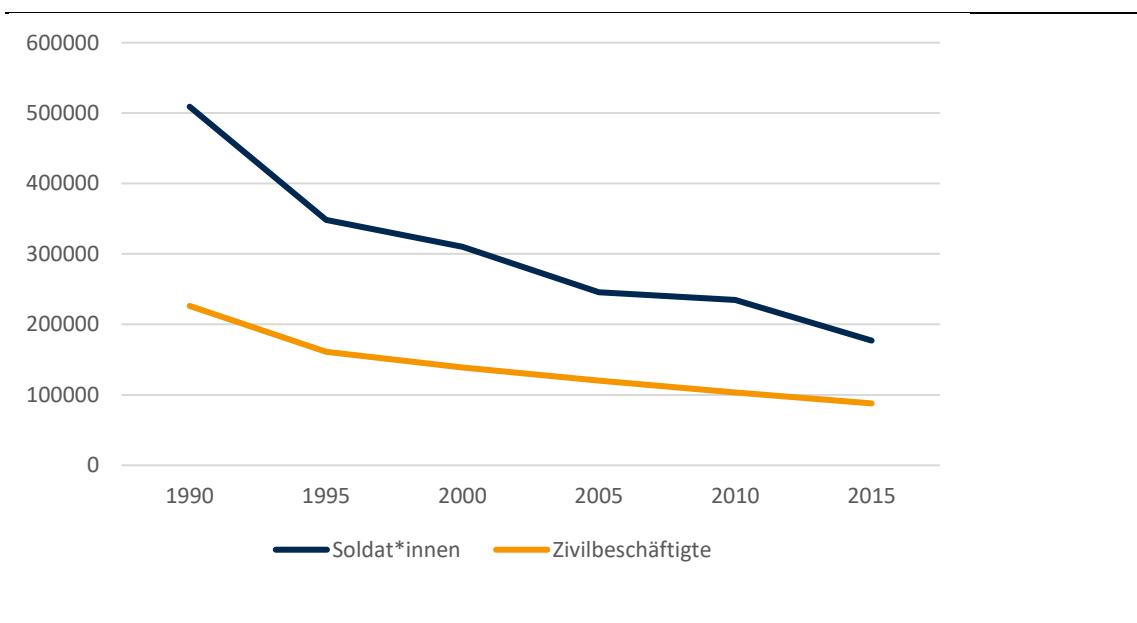
Zu Beginn der 1960er Jahre betrug der Verteidigungsetat zwischen 3 und 5 Prozent des BIP. Im Zuge des Aufbaus der Bundeswehr fielen hohe Anfangsinvestitionen an. Von 1970 bis in die frühen 1980er Jahre pendelte sich der Etat bei etwa 3 Prozent ein und überstieg bis 1990 deutlich die 2-Prozent-Marke.

Ab 1990 aber führte der neue sicherheits- und verteidigungspolitische Kontext angesichts des Endes des Kalten Krieges zu einem deutlichen Ausgabenrückgang. Es vollzog sich ein Wandel, weg vom Fokus auf die personen- und materialintensive Verteidigung im Sinne einer möglichen Blockkonfrontation hin zu einer deutlich verkleinerten, aber gerüsteten Bundeswehr, die sich fortan auf die Durchführung von Auslandseinsätzen zur

Friedenssicherung konzentrieren sollte. Im Zuge der NATO-Osterweiterungen 1997 und 2004 setzte sich dieser Trend fort. In Deutschland verbreitete sich fortan die Überzeugung, Deutschland sei nur noch von Partnern und Freunden umgeben, das Land sei keiner konventionellen Bedrohung mehr ausgesetzt und militärische Aggressionen ließen sich zuverlässig durch Diplomatie und Handel verhindern. Im Jahr 2005 charakterisierte der damalige Bundespräsident Horst Köhler die weit verbreitete Einstellung gegenüber der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen seiner Rede zum 50. Geburtstag der Bundeswehr mit dem Schlagwort „freundliches Desinteresse“. „Früher drohte den Bürgern in Zivil und den Bürgern in Uniform dieselbe Kriegsgefahr, heute scheinen die Heimat friedlich und die Einsatzorte der Bundeswehr weit“. Die Verteidigungsausgaben erreichten zu diesem Zeitpunkt mit 1,1 Prozent ihren Tiefpunkt.

Die Ausgabenkürzungen waren weitreichend und erstreckten sich auf die Bereiche Personal, Material und betrafen, jenseits des Verteidigungsetats, auch die Infrastruktur. Abbildung 4 illustriert den Personalabbau bei der Bundeswehr.

Abbildung 4
 Entwicklung der Personalstärke der Bundeswehr



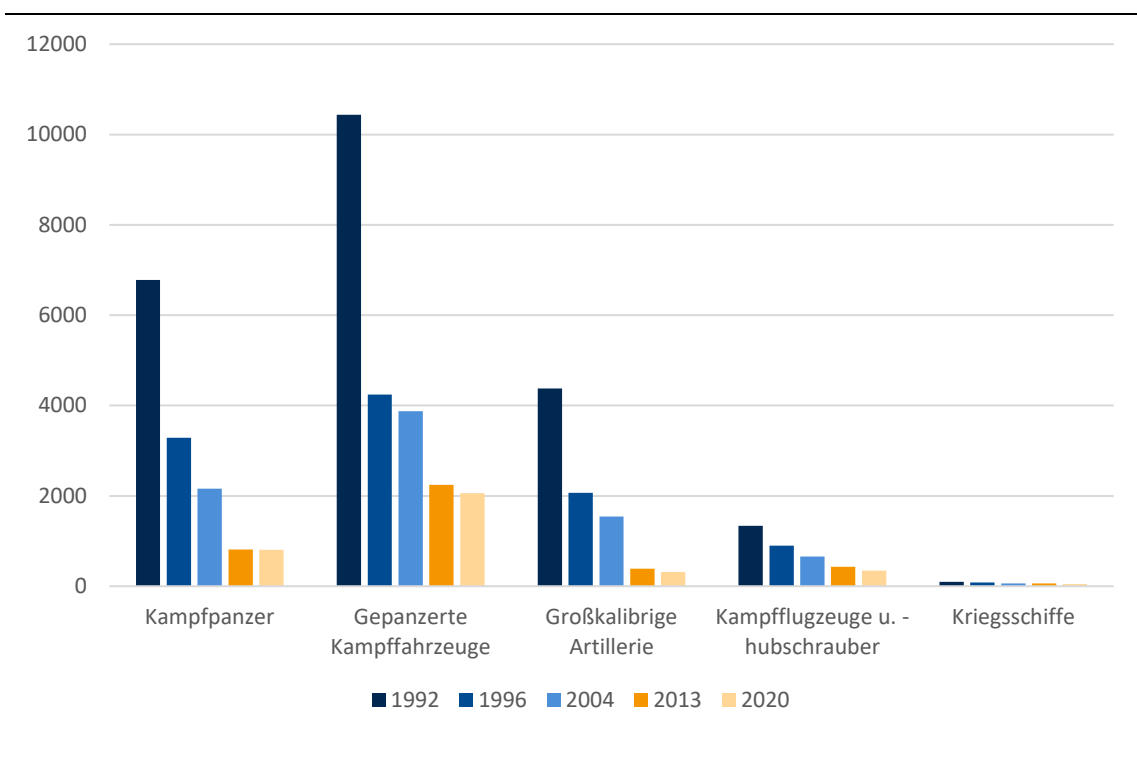
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bundeswehr

Zwischen 1990 und 2015 nahm die Zahl der Soldat*innen und Zivilbeschäftigten um 65 Prozent bzw. 61 Prozent ab. Der erste Personalabbau erfolgte im Zuge des Zwei-plus-Vier Vertrages von 1990, in welchem eine Reduzierung der Stärke der Bundeswehr von damals 509.100 Mann auf 370.000 Tausend Soldaten innerhalb von vier Jahren festgehalten war. Die Dynamik der Einsparmaßnahmen war aber so stark, dass unmittelbar darauf weitere Personalreduktionen erfolgten. Im Jahr 2000 sprach sich die „Weizsäcker-Kommission angesichts der „neuen Grundgegebenheit deutscher Sicherheit“ für einen „nachhaltig verkleinerten Personalbestand“ aus, woraufhin die Größe der Bundeswehr weiter abnahm. Die

Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011 und der Umbau der Bundeswehr zur Freiwilligenarmee führten zu einem weiteren Schrumpfen.

Abbildung 5 veranschaulicht den parallel stattfindenden umfassenden Abbau im Bereich der militärischen Ausrüstung zwischen 1992 und 2020.

Abbildung 5
 Der Rückbau der Waffensysteme der Bundeswehr



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von ifo-Institut

Am stärksten betroffen waren die Großkalibrige Artillerie, die bis 2020 um 93 Prozent reduziert wurde. Mit 88 und 80 Prozent folgten die Kategorien Kampfpanzer und Gepanzerte Kampffahrzeuge. Der Bestand an Kampfflugzeugen und -hubschraubern nahm um 74 Prozent ab, derjenige der Kriegsschiffe um 53 Prozent. Der drastische Rückgang zu Beginn der 1990er Jahre ist zum großen Teil auf den KSE-Vertrag (Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa) von 1990 zurückzuführen, der eine Begrenzung der Waffensysteme beinhaltete. Ziel war die Schaffung eines Gleichgewichts der konventionellen Streitkräfte auf niedrigem Niveau. Deutschland aber übertraf die internationalen Vorgaben. Im Jahr 1996 lagen die Bestände bereits zwischen 24 und 36 Prozent unterhalb der vorgesehenen Grenzen. Nach der zweiten NATO-Osterweiterung erfolgte ein weiterer Einschnitt.

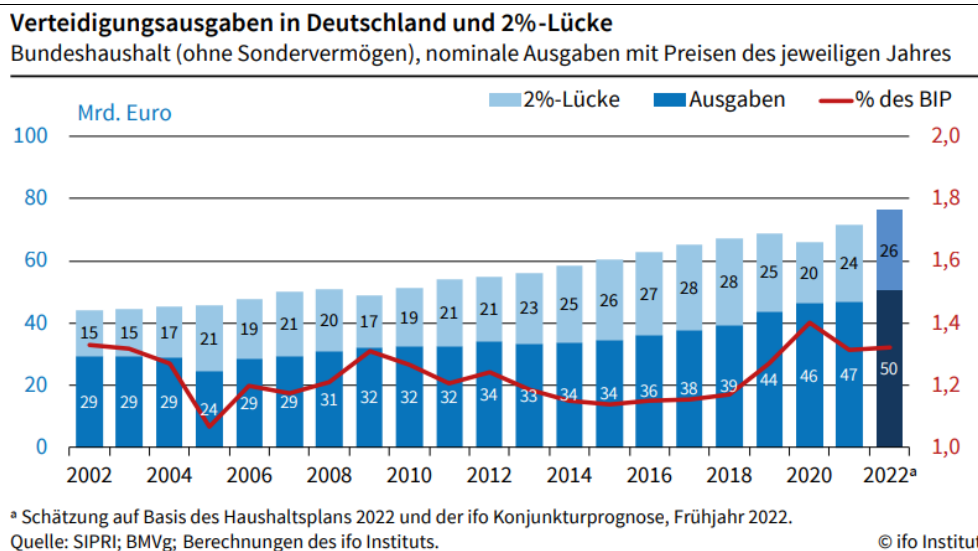
Jenseits des unmittelbaren Verteidigungssektors nahm Deutschland weitere Einsparmaßnahmen im Bereich der Infrastruktur vor. Beim Neubau von Straßen, Tunneln und Brücken spielte der mögliche Transport von militärischem Gerät keine Rolle mehr. Die Bundeswehr

selbst baute Laderampen ab und reduzierte die Anzahl an Flachwagen für den Transport von militärischem Gerät per Bahn um den Faktor 10 von 1000 auf 100.

Berechnungen des IW Köln zufolge beläuft sich der Gesamtumfang der Einsparmaßnahmen, Stand 2022, auf 394 Milliarden Euro (bezogen auf den durchschnittlichen Verteidigungsetat der 1980er Jahre) bzw. auf 600 Milliarden Euro (bezogen auf das Zwei-Prozent-Ziel der NATO). Dieser Betrag stellt die „Friedensdividende“ dar, also den Betrag, der rechnerisch durch die Kürzungen im Verteidigungsbereich zur Verwirklichung anderer politischer Projekte zur Verfügung stand.

Die Verteidigungspolitik erreichte erst mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 wieder mehr Aufmerksamkeit. Die Notwendigkeit für eine mögliche Territorialverteidigung in Europa rückte wieder stärker in das Bewusstsein. Vertreter der Bundesregierung forderten eine „Politik der neuen Verantwortung“. Deutschland müsse sich entschiedener auf internationaler Ebene in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einbringen. Auf dem Gipfel von Wales im Jahr 2014 bestätigten die NATO-Partner ihre Übereinkunft aus dem Jahr 2002, ihre Wehretats bis 2024 auf die 2-Prozent-Marke des BIP zu erhöhen bzw., falls bereits geschehen, oberhalb dieses Niveaus zu halten. Deutschland bekannte sich zum Zwei-Prozent-Ziel und versprach, als größte Volkswirtschaft Europas mehr in Sicherheit zu investieren. Im (immer noch aktuellen) Weißbuch der Bundeswehr von 2016, das das Kerndokument der deutschen Sicherheitspolitik darstellt, wurde die Aufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung als „gleichrangig“ mit internationalen Kriseneinsätzen bezeichnet und das Erreichen des Zwei-Prozent-Zieles bekräftigt. Im Text wurde jedoch bereits einschränkend hinzugefügt, dass diese Verpflichtung Deutschlands „im Rahmen seiner finanzpolitischen Rahmenbedingungen und Ressourcen“ zu betrachten sei. Wie Abbildung 6 zeigt, wurde die Zwei-Prozent-Zielvorgabe bislang konsequent verfehlt.

Abbildung 6
 Entwicklung der Verteidigungsausgaben in Deutschland und Lücke zum Zwei-Prozent-Ziel



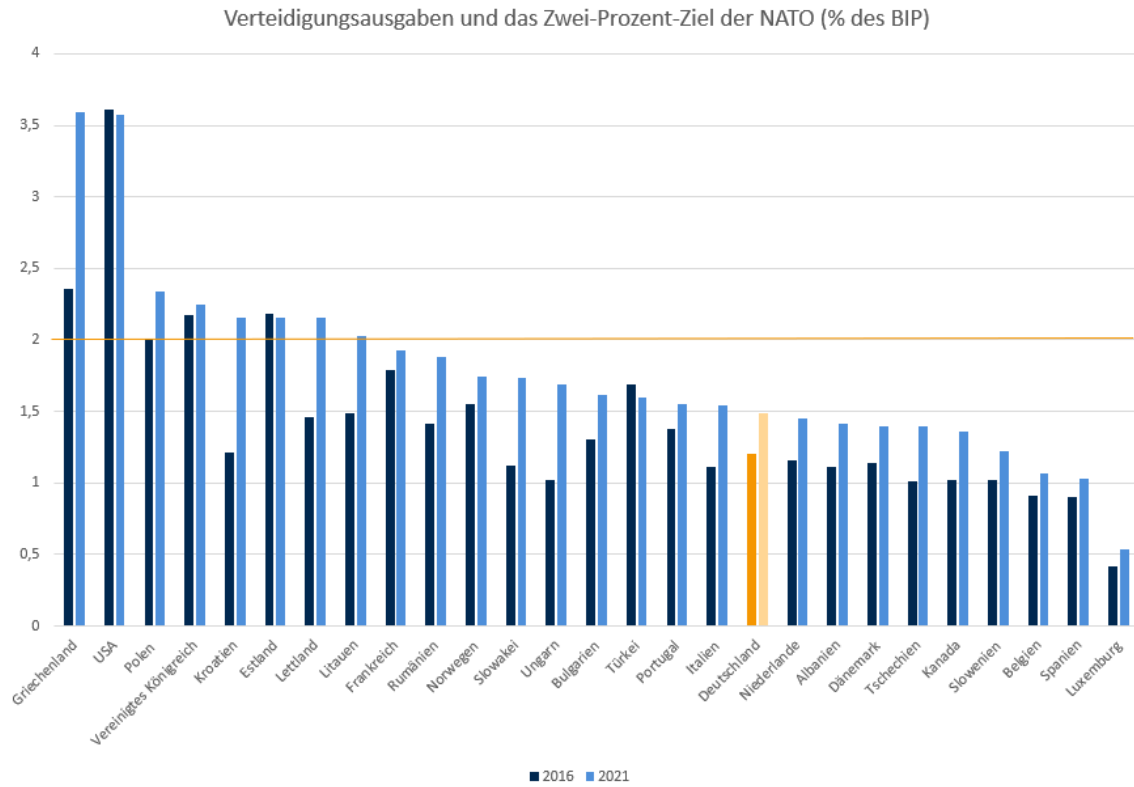
Quelle: ifo-Institut

Der prozentuale Anstieg im Jahr 2009 ist nicht auf Mehrausgaben, sondern auf den damaligen Einbruch des BIP um 5 Prozent im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, der zu einer „künstlichen“ Steigerung des Quotienten Verteidigungsausgaben/BIP führte.

Die Lücke zum Zwei-Prozent-Ziel belief sich meist auf einen Betrag im Bereich der 20 Milliarden Euro und erreichte im Jahr 2018 sogar 28 Milliarden Euro. Ein deutlicher Anstieg der Verteidigungsausgaben fand erst in der Legislaturperiode 2017-2021 statt, als das Budget sich in die Richtung 1,3 bis 1,4 Prozent des BIP zu entwickeln begann. Im Jahr 2021 lag der Verteidigungsetat bei 47 Milliarden Euro (1,5 Prozent des BIP), mit einer „Verteidigungslücke“ von 24 Milliarden Euro. Für den Zeitraum 2015 bis 2021 beträgt die Lücke 178 Milliarden Euro. Wie Abbildung 7 verdeutlicht, befindet sich Deutschland damit im internationalen Vergleich trotz der Erhöhung des Verteidigungshaushaltes in den letzten Jahren nur im hinteren Mittelfeld.

Umfassende Einsparungen zwischen dem Ende des Kalten Krieges und Russlands Annexion der Krim

Abbildung 7
Das Zwei-Prozent-Ziel der NATO



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von NATO

4 Das Beschaffungswesen, seine Probleme und die vergeblichen Reformversuche

Der schwerfällige, bürokratieüberladene und ineffektive Beschaffungsprozess

Ein zweiter Grund für den desolaten Zustand der materiellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr liegt im Beschaffungswesen. Trotz zahlreicher Reformversuche in der Vergangenheit ist das Beschaffungswesen aufgrund seiner hohen Regeldichte und Komplexität stark problembehaftet und führt zu ineffizienten Ergebnissen.

4.1 Der Beschaffungsprozess

Das Beschaffungswesen ist sehr komplex. Als Ausgangspunkt dient ein vom Planungsamt der Bundeswehr (eine dem Verteidigungsministerium nachgeordnete höhere Kommandobehörde) erstelltes Planungsportfolio, das auf Grundlage von angenommenem Bedarf und neuen Initiativen u. ä. zusammengestellt wird. Das Verteidigungsministerium trifft daraus eine Auswahl an weiter zu verfolgenden Projekten, die dann nach den Vorgaben des Customer Product Managements (CPM nov.) realisiert werden. Wenn es sich bei einem Projekt weder um einen „unvorhersehbar auftretenden dringenden Einsatzbedarf“ noch um die Beschaffung handelsüblicher IT, ein multinationales Projekt oder einen Bedarf unterhalb der 500.000-Euro-Marke handelt, greift das dreistufige „Basisverfahren“. Es umfasst die Analyse- Realisierungs- und Nutzungsphasen.

Im ersten Teil der Analysephase stellt das Planungsamt der Bundeswehr ein Integriertes Projekt Team (IPT) zusammen, das aus Vertretern der Nutzer-/Betreiberseite, des Bundesamts für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) und, je nach Bedarf, aus Experten aus den Bereichen Logistik, Infrastruktur, IT etc. besteht. Unter Leitung des Planungsamtes wird auf dieser Stufe die identifizierte „Fähigkeitslücke“ anhand „funktionaler Forderungen“ (FFF) produkt- und lösungswegeneutral beschrieben und dokumentiert. Das FFF-Dokument wird von verschiedenen Referaten im Planungsamt geprüft und muss vom Generalinspekteur der Bundeswehr gebilligt werden.

Im zweiten Teil der Analysephase, zu Beginn derer die Leitung des IPT bis zum Projektende auf das BAAINBw übergeht, erfolgt die Leistungsbeschreibung. Anhand des FFF-Dokuments werden Lösungsvorschläge formuliert und bewertet. Möglich sind die Einführung verfügbarer Produkte, die Produktverbesserung oder die Entwicklung neuer Produkte. Die Bewertung umfasst u.a. technisch- wirtschaftliche, technisch-logistische, rüstungswirtschaftliche Kriterien, wobei relevante produktbezogene Normen und Standards zu berücksichtigen sind. Die Prüfung dieser Kriterien erfolgt in der Regel streng sequenziell. Zusätzlich erfolgen eine Risikoabschätzung, eine Ermittlung des Zeit- und Finanzbedarfs sowie eine Wirtschaftlichkeitsanalyse für die verschiedenen Varianten. Falls notwendig, werden

Studien und Untersuchungen in die Wege geleitet und ausgewertet. Die Lösungsvorschläge werden nach einer Prüfung seitens des Planungsamtes zur Auswahl entweder dem Amtschef des Planungsamtes oder dem Generalinspekteur der Bundeswehr zur Auswahlentscheidung (AWE) vorgelegt.

In der Realisierungsphase erfolgt die Umsetzung der Auswahlentscheidung. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Stufe ist die Durchführung des Vergabeverfahrens unter Federführung des BAAINBw. Bis vor kurzem war das Vergabeverfahren für alle Anschaffungen oberhalb der Direktauftragsgrenze von 1.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) verpflichtend, mittlerweile liegt die Schwelle bei 5.000 Euro. Maßgeblich sind bei der Vergabe die Maximen Wettbewerbsgrundsatz (Auftragsvergabe durch Wettbewerb), Gleichbehandlungsgrundsatz, Transparenzgrundsatz, Prinzip der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Nachhaltigkeit, und das Mittelstandsprinzip (Berücksichtigung, inwiefern die Bieter bei Großprojekten mit einem Volumen von über 25 Millionen Euro den Mittelstand miteinbeziehen). Es gibt eine Reihe von Vergabeverfahren. Verschiedene Schwellenwerte im Hinblick auf das finanzielle Auftragsvolumen entscheiden, ob das nationale (Unterswellenbereich) oder europäische Vergaberegime (Oberswellenbereich) zum Zuge kommt und welche Vorschriften im Einzelnen anzuwenden sind. Der Terminus „national“ schränkt nicht den Kreis der abgabeberechtigten Unternehmen ein, sondern definiert die Modalitäten der Bekanntmachung und die Anwendung des Vergaberegimes. Das Vergaberecht umfasst im Wesentlichen das GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), die VSVgV (Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit), die VGV (Vergabeverordnung) sowie die UVgO (Unterswellenvergabeverordnung).

Investitionen in Höhe von mehr als 25 Millionen werden als „25-Millionen-Euro-Vorlagen“ bezeichnet. Sie durchlaufen vor Vertragsabschluss ein Verfahren der parlamentarischen Kontrolle und müssen dem Haushaltsausschuss des Bundestags zur Zustimmung vorgelegt werden. Der entsprechende interministerielle und parlamentarische Abstimmungs- und Genehmigungsprozess nimmt weitere Zeit in Anspruch, häufig ein Jahr und länger.

Nach der Erteilung des Zuschlags ist es die Aufgabe des BAAINBw, das Projekt während der Realisierungsphase im definierten Zeit-, Kosten- und Leistungsrahmen zu halten und produktspezifische Konzepte, z. B. für Fragen der Logistik, des Einsatzes etc. zu erstellen. Außerdem ist das BAAINBw für die „integrierte Nachweisführung“ zur Feststellung der Eignung verantwortlich. Hierzu dienen Nachweise von Auftraggeber und -nehmer sowie unabhängiger Stellen. Der Realisierungsabschluss ist nach Übergabe des letzten Exemplars an Nutzer bzw. Betreiber sowie der Fertigstellung der Ergebnisdokumentation erreicht.

Während der Nutzungsphase steht seitens des BAAINBw der Erhalt bzw. die Wiederherstellung der Einsatzreife im Mittelpunkt im Rahmen der Betriebs- und Versorgungsverantwortung. Auf Grundlage von Produktbeobachtung und Betrieb entscheidet das Integrierte Projekt Team auch über etwaige Produktänderungen, -verbesserungen bzw. etwaige Ersatz- oder Ergänzungsbeschaffungen.

4.2 Die Probleme des Beschaffungswesens

Das Beschaffungswesen leidet unter einer Reihe von Problemen, die zu einem hohen Maß an Ineffizienz führen.

1. *Schwerfälligkeit*

Im Jahr 2021 wurden laut BAAINBw etwa 11.000 Verträge mit einem Gesamtwert von circa 16 Milliarden Euro vergeben. Durch die Regelungsfülle entsteht ein sehr unständlicher und schleppender Prozess, den aufgrund der niedrigen Direktauftragsgrenze fast alle Anschaffungen durchlaufen müssen. Betroffen sind sowohl hochtechnologische Neuentwicklungen als auch einfache Kleidungsstücke. Auch für Nachbestellungen wird ein Vergabeverfahren benötigt.

2. *Langwierigkeit*

Das Durchlaufen der drei Phasen kann, je nach Investition, einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen. Eine Zeitspanne von 10 bis 15 Jahren ist gerade bei Neuentwicklungen nicht unüblich. Der Fokus auf sequenzielles Arbeiten zieht den Prozess in die Länge. Aufgrund von Personalmangel und/oder Neubesetzungen treten häufig weitere Verzögerungen auf. Beschäftigte riskieren Laufbahnnachteile, wenn sie zu lang auf derselben Position innerhalb eines Projekts verbleiben. Nachbesetzungen führen indes häufig dazu, dass bereits getroffene Entscheidungen in Frage gestellt werden. Kommt es zu Klagen gegen die Vergabeseite, muss zunächst das (letztinstanzliche) Gerichtsurteil abgewartet werden. Laut Aussage des Verteidigungsministeriums sind Klagen in Relation zur jährlichen Gesamtauftragsvergabe vergleichsweise selten. Allerdings existierte bis vor kurzem keine systematische Datenauswertung im Beschaffungswesen, weshalb es schwierig ist, für diesen Bereich fundierte Aussagen zu treffen. Für das Vergabeverfahren kann jede Klage eine weitere jahrelange Verzögerung bedeuten. Es existieren zwar Möglichkeiten zur Beschleunigung des Vergabeverfahrens, vor allem im Hinblick auf nationale Sicherheitsbelange. Für die Nachweisführung der Kausalität zwischen proklamierter Krisenlage und dem als dringlich deklariertem Beschaffungsbedarf im Falle einer gerichtlichen Überprüfung existieren bislang laut Experten aber hohe Hürden. Selbst für die Anpassung von bereits genutztem Material ist oft ein komplett neues Zulassungsverfahren notwendig.

3. *Hoher Grad an Bürokratie*

Laut der relevanten Zentralen Dienstvorschrift in der auf der Bundeswehr-Website veröffentlichten Fassung von 2018 ist das Customer Product Management (CPM) „so angelegt, dass alle denkbaren Facetten eines Projekts erfasst werden“. Auf jeder Stufe des Verfahrens sind eine Vielzahl von Formblättern und Anlagen zu bearbeiten. Verträge werden häufig individuell ausgearbeitet, sind wenig standardisiert und werden immer wieder modifiziert, was zeitintensiv ist und Potenzial für juristische Auseinandersetzungen bietet. Gleichzeitig wird aus Angst vor Fehlern im Zweifelsfall eine neue (Dokumentations-)Vorschrift plus Kontrollinstanz eingezogen, was zu unklaren Verantwortlichkeiten führt. Die zügige Vornahme effektiver Korrekturmaßnahmen beim Auftreten von Problemen wird dadurch ebenfalls erschwert. Dies führt zur Gefahr der Risikoakkumulation in den späteren Stadien des Prozesses, der wiederum aufgrund der dann notwendigen, umfangreichen Anpassungen von Planungen und Aktivitäten nur schwer zu begegnen ist.

4. *Überfrachtung mit Vorschriften aus dem zivilen Bereich*

Durch die Übernahme immer neuer Vorschriften aus dem zivilen Bereich wird der Prozess weiter verkompliziert. Zum Beispiel muss die Innenbeleuchtung von Panzern der Arbeitsstättenverordnung gerecht werden, in den Fitnessräumen von Marineschiffen findet die Sportstättenverordnung Anwendung, militärische Fahrzeuge müssen strenge Abgasnormen erfüllen.

5. *Insistieren auf „Goldrandlösungen“*

Unter dem Begriff versteht man die Überladung der „funktionalen Fähigkeits-Forderung“ mit detailreichen Spezifikationen. Sie betrifft vor allem den ersten Teil der Analysephase, kann aber auch noch im späteren Verlauf durch die Einforderung von Modifikationen eintreten. Eine der zentralen Grundproblematiken in diesem Bereich ist das zu wenig ausgeprägte Denken aus Sicht des Anwenders innerhalb der Streitkräfte, obwohl die Nutzerseite im Integrierten Projekt Team vertreten ist. Marktverfügbare Lösungen werden oft abgelehnt. Stattdessen wird auf langwierigen und kostspieligen Neuentwicklungen mit zahlreichen Zusatzfeatures gegenüber den am Markt verfügbaren Lösungen beharrt.

6. *Zu geringe Beteiligung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in den frühen Phasen des Beschaffungsprozesses*

Viele Aspekte der „Goldrandproblematik“ könnten durch den frühzeitigen Einbezug der Branche verhindert bzw. behoben werden. Grundsätzlich bestehen dazu bereits verschiedene Möglichkeiten, die zum Beispiel im „Leitfaden zur Marktsichtung“ beschrieben sind. Im frühen Stadium des Beschaffungsprozesses sind u.a. „unverbindliche, formlose Markterkundungsmaßnahmen“ von Beschaffungsseite erlaubt. Einer engeren Zusammenarbeit mit Unternehmen sind jedoch enge Grenzen gesetzt, da die Intaktheit des späteren Vergabeverfahrens zu wahren ist. Werden von Unternehmen in dieser frühen Phase geldwerte Leistungen erbracht, z. B. in Form von umfangreicheren Informationsangeboten, ist ein gesondertes Vergabeverfahren nötig. Grundsätzlich besteht bei besonders komplexen Aufträgen auch die Möglichkeit eines „wettbewerblichen Dialogs“ zwischen Nachfrage- und Angebotsseite. Jedoch existieren auch in diesem Bereich hohe Hürden. Gemäß der entsprechenden Vergabeverordnung besteht u.a. die Notwendigkeit, dass die Auftraggeber „objektiv nicht in der Lage sind, 1. die technischen Mittel anzugeben, mit denen ihre Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden können, oder 2. die rechtlichen oder finanziellen Bedingungen des Vorhabens anzugeben“. Diese Vorgabe ist aber kaum mit dem im Beschaffungswesen vorherrschenden Selbstverständnis in Einklang zu bringen.

4.3 Eine Vielzahl von erfolglosen Reformversuchen

Die Probleme im Beschaffungswesen sind seit vielen Jahren bekannt. In den letzten beiden Jahrzehnten wurde eine Vielzahl von Bestandsaufnahmen und Reformvorhaben angestoßen, deren Erfolg aber mit wenigen Ausnahmen beschränkt blieb.

Bereits der Bericht der „Weizsäcker-Kommission“ aus dem Jahr 2000 monierte die Verzögerungen im Beschaffungswesen sowie die Goldrandproblematik. Die Kommission betonte, „Zielbildung, Kontrolle und Nachsteuerung müssen auf allen Führungsebenen

erfolgen“. Dies sei bislang durch ein Übermaß an Bürokratie nur schwer möglich. „Ein wirtschaftlicher Erwerb von Wehrmaterial wird bislang von zahllosen Vorschriften behindert und durch bürokratische Hemmnisse erschwert“. Um die Problematik zu lösen, müsse das Beschaffungswesen in eine „Rüstungsagentur“ umgewandelt werden. Unter dem Motto „Industrie und Auftraggeber erproben gemeinsam“, müsse die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie frühzeitig in die Planungen für neues Wehrmaterial einbezogen werden. Die Einführung des Customer Product Managements (CPM) im Jahr 2001 geht u.a. auf die Arbeit der Weizsäcker-Kommission zurück.

Zehn Jahre später stellte die „Strukturkommission der Bundeswehr“ fest, „dass der Befund der „Weizsäcker-Kommission“ vom Mai 2000 nach wie vor zutrifft“. Schon im Titel ihres Berichts empfahl die Kommission, bei allen Überlegungen stets „vom Einsatz her [zu] denken“. Sie listete zahlreiche Schwächen des bislang praktizierten (und zwischenzeitlich bereits neu erlassenen) CPM auf. Der Bericht beklagt „ein fehlendes Fähigkeitsmanagement über den gesamten Beschaffungsprozess, einen langwierigen konsensualen Abstimmungs- und Entscheidungsprozess, zunehmend steigende Beschaffungskosten, zersplitterte Verantwortlichkeiten und Kompetenzbereiche und dadurch insgesamt intransparente Prozesse sowie schwerfällige Kommunikationsstrukturen“. Die Kommission riet zur Einführung eines schlanken, integrierten und durchgängig genutzten „Management Information Systems“, eines „Bundeswehr-Controllings“ sowie eines wirksamen Risikomanagements. Im Zentrum solle eine neu zu schaffende „Beschaffungsagentur“ stehen. Daneben müsse sich das Vergabewesen weg von einem „Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis“ hin zu einer „Entwicklungspartnerschaft“ entwickeln. Grundlage dafür solle ein neu zu definierendes „rüstungsindustriepolitisches Konzept“ sein.

Als Reaktion auf den Bericht der Strukturkommission wurde im Jahr 2012 das *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw)* geschaffen. Es ist das Ergebnis einer Fusion des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung und des Bundesamtes für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr sowie der Integration von Nutzungsaufgaben, die bis dahin von anderen Teilen der Streitkräfte verantwortet gewesen waren. Daneben wurde das CPM in novellierter Form erlassen.

Im Jahr 2014 entschied die damalige Bundesverteidigungsministerin von der Leyen, das Beschaffungswesen mit Blick auf zentrale Rüstungsprojekte einer detaillierten Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zu unterziehen. Die Untersuchung wurde von einem Konsortium unter der Leitung der Beratungsgesellschaft KPMG durchgeführt. Die Ergebnisse gleichen einem Offenbarungseid. Als eines der zentralen Mankos nannte das *KPMG-Gutachten* das Fehlen eines geeigneten, mit validen Daten gestützten lebenszyklusübergreifenden Projektmanagements. „Ein klassisches Projektmanagement [...] ist nicht erkennbar“. Die häufigen Modifikationen der gewünschten Anforderungen führten zur Gefahr von „Fehleinschätzungen in der Lösungsbeschreibung“. Finanz- und Zeitplanung seien wenig belastbar, beruhten zu stark auf dem Festhalten an „Best-Case-Szenarios“ und würden zu wenig dem Projektverlauf angepasst. Verträge seien zu unpräzise formuliert, gerade in den Bereichen Haftung und Gewährleistung. Das Risikomanagement sei unterentwickelt. Der

Bericht empfahl: „Ein grundlegendes Prozessverständnis und eine daraus resultierende Prozessorientierung sind bei allen am Rüstungsprojekt Beteiligten zu verankern“.

Das Bundesverteidigungsministerium beschloss daraufhin eine Reihe tiefgreifender Reformen, die sich im Grundsatz bis heute in der Umsetzung befinden. Die noch im Jahr 2014 ausgerufene „*Agenda Rüstung*“ sollte das Beschaffungswesen strategisch auf „einen modernen rüstungspolitischen Kurs“ bringen. In der operativen Umsetzung sollte mit Hilfe „neuer moderner Prozesse und Instrumente“ „risikobewusster“ gearbeitet werden. Grundlage sollte ein „neues Risikomanagement“ einschließlich eines transparenten Berichtswesens sein.

Zur besseren Einbindung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie wurde im Jahr 2014 auch ein regelmäßiger Austausch auf Spitzenebene ins Leben gerufen, der 2017 in den „*Strategischen Industriedialog*“ überging.

Die Finanzierung der angestoßenen Reformen sollte durch die „*Trendwende Finanzen*“ erfolgen, die im Jahr 2015 eingeleitet wurde. Die Höhe des Verteidigungsetats im Bundeshaushalt nahm danach zu, auch wenn der Zuwachs stets deutlich hinter den Forderungen des Verteidigungsministeriums zurückblieb. Ausgehend von 34 Milliarden Euro im Jahr 2015, stieg der Etat auf 46 Milliarden im Jahr 2020. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines dauerhaft höheren Etats wurde in dieser Zeit jedoch nicht stabil verankert, da für die folgenden Jahre bereits wieder eine Verkleinerung des Verteidigungsbudgets geplant war.

Im Jahr 2016 erfolgte als Teil der „*Agenda Rüstung*“ die „*Trendwende Material*“ mit dem Ziel der Verbesserung der materiellen Einsatzbereitschaft der Streitkräfte. Auf organisatorischer Ebene wurde dazu das abteilungsübergreifend auf Spitzenebene zusammengesetzte „Rüstungsboard“ im Verteidigungsministerium gegründet. Es berät halbjährlich über die Großprojekte im Beschaffungswesen und informiert anschließend den Bundestag. Im selben Jahr wurde auch die „*Trendwende Personal*“ eingeläutet, auf deren Grundlage der zuvor jahrelang praktizierte Personalabbau gestoppt werden sollte.

2017 wurde das CPM erneut überarbeitet und die „*Agenda Nutzung*“ ins Leben gerufen. Im Mittelpunkt sollte die „Schaffung von Grundlagen (einheitliches Prozessverständnis der Nutzung, zukünftige Nutzungsstrategie und Gesamtsteuerung der Nutzung)“ stehen. Ziel war „die Einführung einer Steuerungslogik“, mit dem Ziel, das „Nutzungsmanagement in die strategische und operative Planung“ zu integrieren. Ministerin von der Leyen forderte auch die Etablierung einer neuen Fehlerkultur, mit deren Hilfe Risiken frühzeitig erkannt werden sollten.

Im Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018-2021 betonte die Bundesregierung die Notwendigkeit „einer Anpassung der zum Teil seit Jahrzehnten unveränderten Rahmenbedingungen des Rüstungswesens in Deutschland“. Vor diesem Hintergrund setzte sie die *Task Force zur „Untersuchung Beschaffungs- und Nutzungsorganisation sowie Optimierung Beschaffungswesen“* ein. Als übergeordnete Maxime formulierte die Task Force in ihrem Bericht von 2019 das Ziel, dass die Streitkräfte „künftig die benötigte Ausstattung schneller, einfacher und zielgenauer erhalten“.

Die Task Force präsentierte Vorschläge in drei Kategorien. In der Kategorie „Prozesse“ empfahl sie u.a. die Nutzung vereinfachter und standardisierter Vergabevorgaben und Verträge und die Auslagerung von Querschnittsaufgaben, wie z. B. die IT, in andere Bereiche. Im Bereich „Personal“ regte sie die Etablierung von projektbezogenen Karrieren an, um die Personalfluktuaton und die damit verbundenen Effizienzeinbußen, gerade im Rahmen von Großprojekten, zu reduzieren. In die gleiche Richtung zielt auch der Vorschlag der verstärkten Nutzung von „Kompetenzpools“ zur besseren Gewährleistung der Übereinstimmung von Fachkräften und Projektanforderungen. In der Kategorie „Organisation“ wird als „eindeutiges Ziel“ die Vorgabe genannt, „mehr Klarheit über Verantwortlichkeiten in Projektprozessen und -phasen“ zu gewinnen. Hierfür sei u.a. die Schaffung einer neuen stellvertretenden Abteilungsleitung im BAAINBw geeignet, die mit der Aufgabe von Instandhaltung und Ersatzteilbeschaffung betraut werden. Anders als in den Jahren zuvor, zielten die Empfehlungen aber nicht auf eine weitreichende Strukturreform, sondern auf eine Politik der kleinen Schritte. „Nicht die große, umfassende Reform, sondern viele kleine, aber wichtige Verbesserungsschritte werden zum Ziel führen“, schreibt sie in ihrem Bericht.

Einer dieser „*kleinen Verbesserungsschritte*“ ist es auch, der zu einer der wenigen Verbesserungen der Lage direkt an der Basis geführt hat. Im Jahr 2019 beschloss das Bundesverteidigungsministerium, ein „*Handgeld*“ in Höhe von 25.000 Euro einzuführen. Es kann von den Kommandeuren eigenverantwortlich zum Erwerb von einfachen Ersatzteilen und Ausrüstungsgütern verwendet werden. Das entsprechende Budget im Verteidigungsetat betrug zunächst weniger als 5 Millionen Euro. Aufgrund des Erfolges dieser Initiative wurde es zwischenzeitlich aber auf 17,7 Millionen Euro für 2022 erhöht. Laut Aussage des Verteidigungsministeriums aus dem Jahr 2020 wurden damit zum Beispiel Kfz-Glühlampen, Büromaterial und einfaches Werkzeug, wie Akkuschauber angeschafft.

5 Die beschleunigte Beschaffung von nationalen Schlüsseltechnologien

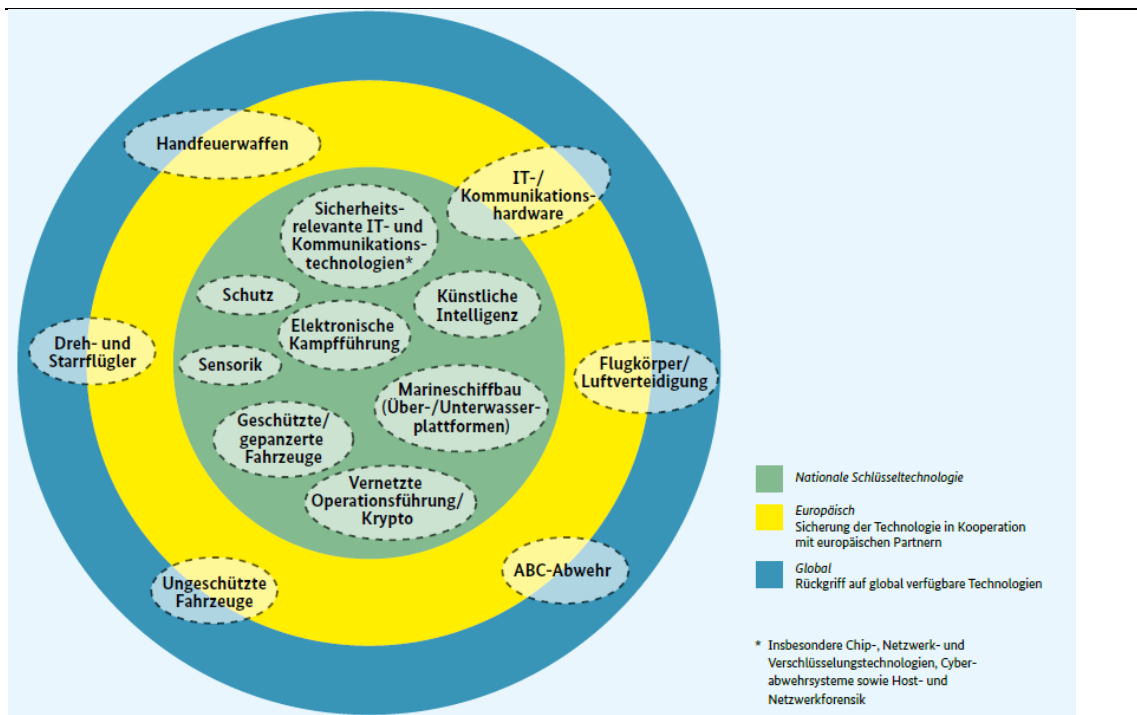
Ein neuer Reformansatz im Vorfeld der Zeitenwende

Im Rahmen der zunehmenden Bedeutung der Sicherung von Schlüsseltechnologien nutzte die Bundesregierung einen neuen Hebel für die Reform des Beschaffungswesens. Im Mittelpunkt steht die Vereinfachung des Vergabeverfahrens für den Bereich dieser Schlüsseltechnologien.

Im Jahr 2020 verabschiedete die Bundesregierung das „*Strategiepapier zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie*“, das ihr bis heute als Richtschnur für ihre Politik in diesem Sektor dient. Im Zentrum steht die Absicht, die für das nationale Sicherheitsinteresse relevanten sicherheits- und verteidigungsindustriellen Schlüsseltechnologien zu halten und zu stärken, gegebenenfalls auch im Rahmen europäischer bzw. transatlantischer Kooperationen.

Abbildung 8 bietet einen Überblick über die von der Bundesregierung vorgenommene Abstufung und die Abgrenzung zu global verfügbaren Technologien

Abbildung 8
 Einordnung der für Deutschland essenziellen sicherheits- und verteidigungsindustrielle Schlüsseltechnologien



Quelle: Bundesregierung

Nationale Schlüsseltechnologien waren bereits in den Vorgängerdokumenten des Strategiepapiers aus den Jahren 2015 und 2016 definiert. Neu hinzugekommen sind dem gegenüber der Überwasserschiffbau der Marine, die elektronische Kampfführung, sicherheitsrelevante IT- und Kommunikationstechnologien und Anwendungen der Künstlichen Intelligenz.

Auf europäischer Ebene strebt die Bundesregierung eine zunehmende Vertiefung des europäischen Verteidigungsgütermarktes mit dem Fernziel der Schaffung eines Verteidigungsbinnenmarktes an. Auf diese Weise sollen die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik von Europa und NATO gestärkt und weitere Schritte auf dem Weg zu einer Europäischen Verteidigungsunion unternommen werden.

Für 2023 hat die Bundesregierung die Veröffentlichung einer umfassenden Nationalen Sicherheitsstrategie angekündigt. Im September 2022 erklärte die damalige Verteidigungsministerin Lambrecht, die Strategie solle der Orientierung in der neuen sicherheitspolitischen Lage dienen und eine Grundlage für zukünftige Programme und Projekte bilden.

Im aktuellen Strategiepapier verspricht die Bundesregierung: „Zum Erhalt bzw. zur Stärkung der sicherheits- und verteidigungsindustriellen Schlüsseltechnologien wird die

Die beschleunigte Beschaffung von nationalen Schlüsseltechnologien

Bundesregierung diese vor allem bei den [...] Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation, Produktion, Beschaffung, Exportunterstützung und -kontrolle sowie Investitionskontrolle besonders fördern und schützen“. Die „Investitionskontrolle“ bezieht sich auf die Vermeidung „sicherheitsgefährdender Einflussnahme“ durch ausländische Investitionen in Deutschland. Auf europäischer Ebene verspricht die Bundesregierung, sich für Synergien und Kohärenz von Investitionen im Sicherheits- und Verteidigungssektor einzusetzen.

Auf EU-Ebene ermöglicht Artikel 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) es jedem Mitgliedsstaat, „die Maßnahmen [zu] ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen“.

Auf nationaler Ebene verabschiedete die Bundesregierung im Jahr 2020 das „Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik“. Das Gesetz ermöglicht es der Bundeswehr, eilbedürftige Anschaffungen, die den definierten nationalen Schlüsseltechnologien zugerechnet werden, unter Umgehung des Vergabeverfahrens national zu erwerben. Dies war bislang zwar möglich, laut Experten jedoch an hohe juristische Nachweishürden gekoppelt. Der Grund dafür ist, dass es sich dabei, wie auch bei Artikel 346 AEUV, um Ausnahmetatbestände handelt. Das Gesetz der Bundesregierung von 2020 definiert nun Regelfälle, in denen das beschleunigte Beschaffungsverfahren Anwendung finden soll: „ein dringlicher Grund liegt in der Regel vor, wenn 1. mandatierte Auslandseinsätze oder einsatzgleiche Verpflichtungen der Bundeswehr, 2. friedenssichernde Maßnahmen, 3. die Abwehr terroristischer Angriffe oder 4. eingetretene oder unmittelbar drohende Großschadenslagen kurzfristig neue Beschaffungen erfordern oder bestehende Beschaffungsbedarfe steigern“.

Mit Hilfe des Gesetzes soll auch die Geschwindigkeit von Vergabenachprüfungsverfahren erhöht werden. Bei der gerichtlichen Interessensabwägung soll Folgendes gelten: „Die besonderen Verteidigungs- und Sicherheitsinteressen überwiegen in der Regel, wenn der öffentliche Auftrag oder die Konzession im unmittelbaren Zusammenhang steht mit 1. einer Krise, 2. einem mandatierten Einsatz der Bundeswehr, 3. einer einsatzgleichen Verpflichtung der Bundeswehr oder 4. einer Bündnisverpflichtung.“

Das Gesetz führt auch die zentrale Erfassung von Vergabeaufträgen durch das Bundesamt für Statistik ein. Betroffen sind grundsätzlich Verträge ab einem Volumen von 25.000 Euro (ohne Umsatzsteuer).

6 Die Zeitenwende: „Sondervermögen Bundeswehr“ und neue Reformen des Beschaffungswesens

Die Zäsur in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine

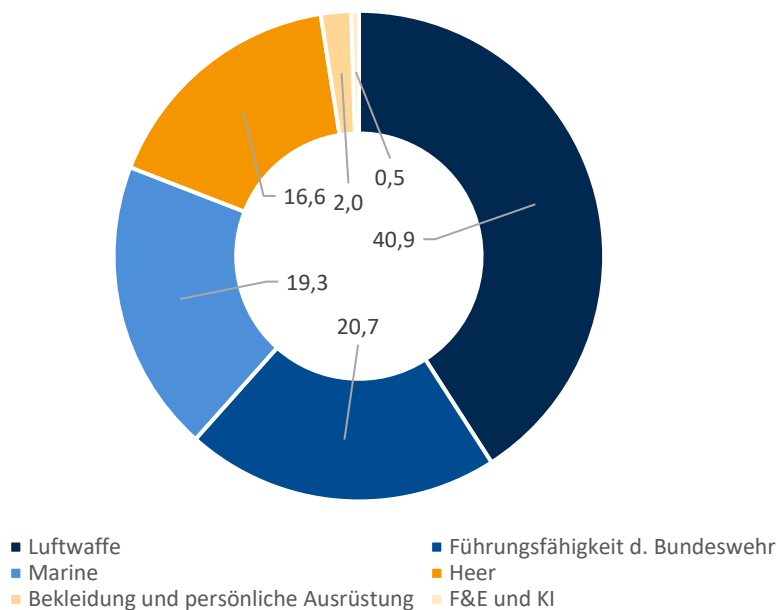
Die völkerrechtswidrige Invasion der Ukraine durch Russland, die am 24. Februar 2022 begann, führte zu einer Zäsur in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die materielle Einsatzfähigkeit der Bundeswehr und ihre Kaltstartfähigkeit (Einsatz mit kurzer Vorwarnzeit) im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung rückten wieder in das Zentrum des öffentlichen Bewusstseins. Drei Tage später prägte Bundeskanzler Scholz den Begriff der „Zeitenwende“: Als Ziel formulierte er „eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr, die uns zuverlässig schützt“. Der Kanzler versprach: „Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren“. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ in Höhe von 100 Milliarden Euro, das Bundeswehrbeschleunigungsgesetz und den Reformversprechen seitens des BAAINBw, die eine Verschlankung und Vereinfachung des Beschaffungsprozesses bewirken sollen, adressieren die beiden Hauptgründe für die desolate Ausstattungslage der Bundeswehr.

6.1 Das „Sondervermögen Bundeswehr“

Am 01. Juli 2022 trat das Gesetz zur Einrichtung des Sondervermögens Bundeswehr im Umfang von 100 Milliarden Euro in Kraft. Es hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit Deutschlands zu stärken und die Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Es ermächtigt das Bundesfinanzministerium über eine Grundgesetzänderung zur Aufnahme von Krediten in dieser Höhe. Die Ausgaben sollen über den Verlauf von mehreren Jahren gestaffelt werden. Abbildung 9 stellt die geplante Verwendung, Stand 2022, dar.

Abbildung 9

Die geschätzte Verwendung der 100 Milliarden Euro des „Sondervermögens Bundeswehr“



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Handelsblatt

Von den 100 Milliarden sollen etwa 40 Prozent auf die Dimension Luft, 20 Prozent auf die Dimension See und 16 Prozent auf die Dimension Land entfallen. 20 Prozent sind für den Bereich Führungsfähigkeit vorgesehen. Für 2022 waren keine Ausgaben aus dem Sondervermögen vorgesehen, für 2023 sind Anschaffungen in Höhe von etwa 8,5 Milliarden Euro geplant.

Der auf den ersten Blick hohe Betrag von 100 Milliarden Euro relativiert sich jedoch angesichts einiger Faktoren:

1. *Inflation und Zinslast*

Die derzeit hohen Inflationsraten reduzieren die reale Kaufkraft des Sondervermögens. Nach Schätzungen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik von Ende 2022 könnte der Wert des Sondervermögens im Jahr 2027 nur noch 85 Milliarden Euro betragen. Daneben müssen die Zinszahlungen für die aufgenommenen Kredite aus dem Sondervermögen selbst finanziert werden, was seine Kaufkraft weiter reduziert. Für 2023 beträgt die geplante Zinsbelastung 308 Millionen Euro. Angesichts des steigenden Zinsumfeldes sind für die kommenden Jahre weitere Belastungen zu

Die Zeitenwende: „Sondervermögen Bundeswehr“ und neue Reformen des Beschaffungswesens

erwarten.

2. *Der hohe Investitionsstau*

Das 100-Milliarden-Euro-Paket deckt die notwendigen Anschaffungen nicht ab. Nach Kritik seitens des Bundesrechnungshofs an der Solidität des Wirtschaftsplans nahm das Verteidigungsministerium bereits eine Reihe von geplanten Ausgaben aus dem Sondervermögen heraus. Formal befinden sich die Projekte nun auf einer Warteliste und sollen aus dem regulären Verteidigungsetat finanziert werden.

3. *Die NATO-Verpflichtungen zur Bevorratung von Munition*

Neben dem Zwei-Prozent-Ziel gibt es auch eine NATO-Vorgabe, wonach die Mitglieder Munition für einen Zeitraum von 30 Kampftagen vorhalten sollen. Der bisherige Vorrat Deutschlands deckt Experten zu Folge aber nur den Bedarf von zwei bis drei Tagen ab. Um die Zielvorgabe zu erreichen, wären Ausgaben in Höhe von 20 Milliarden Euro nötig. Diese Position ist im Sondervermögen nicht abgedeckt. Ende 2022 billigte der Haushaltsausschuss in diesem Bereich lediglich eine Erhöhung von 1 Milliarde Euro pro Jahr.

4. *Die materielle Unterstützung der Ukraine*

Die Bundeswehr hat der Ukraine bereits früh militärische Ausrüstung geliefert. Neben Munition zählen dazu u.a. auch Helme, Panzerhaubitzen, portable Flugabwehrraketen, Brückenlegesysteme und Sanitätsmaterial. Nun kommen Schützenpanzer vom Typ Marder und schwere Kampfpanzer vom Typ Leopard 2 hinzu. Bundeskanzler Scholz hat mehrfach bekräftigt, das Land auch weiterhin militärisch zu unterstützen, „solange es notwendig ist“. Die bereits knappen Bestände der Bundeswehr werden sich deshalb weiter leeren und zusätzlichen Investitionsbedarf verursachen.

5. *Anrechnung des Sondervermögens auf das Zwei-Prozent-Ziel, ohne korrespondierende Erhöhung des regulären Verteidigungsetats*

Die Bundesregierung hat entschieden, den regulären Verteidigungshaushalt trotz der ausgerufenen Zeitenwende nicht zu erhöhen, sondern das Sondervermögen auf das Zwei-Prozent-Ziel anzurechnen. Zudem wurde ein Teil der anfallenden Kosten für bereits laufende Verteidigungsprojekte in das Sondervermögen transferiert. Für 2023 ist mit 50,1 Milliarden Euro sogar ein leichter Rückgang des Wehretats gegenüber den 50,4 Milliarden Euro von 2022 vorgesehen. Der Wert entspricht in etwa 1,5 Prozent des BIP. Für 2024 bis 2026 sind ebenfalls keine Erhöhungen des regulären Haushaltes geplant. Berechnungen des IW Köln vom August 2022 zufolge beläuft sich die „Zwei-Prozent-Lücke“ für 2023 unter Berücksichtigung der 8,5 Milliarden aus dem Sondervermögen auf knapp 18 Milliarden Euro. Mit Hilfe des verbleibenden Sondervermögens könnte die Zwei-Prozent-Zielmarke für die Jahre 2024 bis 2026 zwar erreicht werden. Ohne eine Erhöhung des Verteidigungsetats droht die Lücke danach aber wieder aufzureißen. Schätzungen zufolge ist dann mit einem jährlichen Fehlbetrag von etwa 30 Milliarden Euro zu rechnen.

6. Kürzung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Einzelplan 14 des Bundeshaushaltes (Verteidigungsetat) für 2023

Die Bundesregierung hat eine Kürzung des Budgettitels „Wehrtechnische Forschung und Technologie“ (Budgettitel 551 01-036 innerhalb des Kapitels 1404) von 530 Millionen Euro auf 330 Millionen Euro beschlossen. Diese Kürzung gefährdet die Zukunftsfähigkeit der deutschen und bayerischen Industrie, da sie den Aufbau neuen Know-hows verhindert. Sie untergräbt zudem die industrielle Zusammenarbeit in Europa, da aus dem Titel Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Rahmen des Europäischen Verteidigungsfonds ko-finanziert werden. Angesichts der Notwendigkeit, umfassende sicherheitspolitische Vorsorge für unser Land zu gewährleisten, dürfen Neuentwicklungen nicht alleinig dem unternehmerischen Risiko zugeschrieben werden. Öffentliche Investitionen in Forschung und Entwicklung von heute sichern und verbessern das Fähigkeitsprofil von morgen. Die Investitionen dürfen deshalb nicht verringert werden, sondern sind zu erhöhen.

Die Wehrbeauftragte Högl und der neue Verteidigungsminister Pistorius fordern deshalb bereits jetzt die Bereitstellung neuer Finanzmittel. Högl forderte Anfang Januar 2023 eine Aufstockung des Sondervermögens um 200 Milliarden Euro: „Man bräuchte 300 Milliarden Euro, um in der Bundeswehr signifikant etwas zu verändern“. Pistorius bekräftigte kurz nach seinem Amtsantritt Ende Januar 2023: „Die 100 Milliarden werden nicht reichen“. Anfang Februar 2023 forderte er zudem, den jährlichen Verteidigungshaushalt dauerhaft um 10 Milliarden Euro zu erhöhen.

6.2 Das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwBBG)

Zur effizienten Bewirtschaftung des Sondervermögens verabschiedete die Bundesregierung das BwBBG, das im Juli 2022 in Kraft trat und bis Ende 2026 befristet ist. Es „dient dem zeitnahen Erreichen eines breiten, modernen und innovationsorientierten Fähigkeitsspektrums der Bundeswehr und damit der Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“. Das BwBBG fokussiert neben der Priorisierung von marktverfügbaren Lösungen auf eine Beschleunigung des Vergabeverfahrens und die vereinfachte Berücksichtigung von Sicherheitsinteressen. Es zielt damit in eine ähnliche Richtung wie das „Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik“ von 2020. Das BwBBG beinhaltet u.a. folgende Regelungen:

1. **Vorrang für marktverfügbare Produkte und Leistungen:** Bei der Durchführung von Beschaffungsvorhaben müssen grundsätzlich die am Markt verfügbaren Leistungen und Produkte zur Erfüllung der Fähigkeitsanforderungen identifiziert werden. Die Ablehnung einer marktverfügbaren Lösung muss gerechtfertigt werden.
2. **Lockerung der Pflicht zur Einzelvergabe:** Wenn wirtschaftliche, technische oder zeitliche Gründe es „rechtfertigen“, können mehrere Teil- oder Fachlose zusammen vergeben werden. Dies bedeutet, dass Leistungen nicht mehr nach Menge oder Fachgebiet aufgeteilt werden müssen.

3. *Keine automatische Unwirksamkeit des Vertrags im Falle eines Vergaberechtsverstoßes*, wobei die Rechtfertigung einer solchen Ausnahme aber einer besonderen Prüfung mit Blick auf den Zweck des Gesetzes bedarf.
4. *Beschleunigung von Nachprüfungs- und Beschwerdeverfahren*: In diesem Bereich gibt es u.a. zum ersten Mal eine Frist zur Fällung und Begründung der Beschwerdeentscheidung. Daneben besteht die Möglichkeit zur Teilnahme an mündlichen Verhandlungen per Videoschleife. Die mündliche Verhandlung kann auch gänzlich zugunsten einer Entscheidung nach Aktenlage entfallen.
5. *Stärkung der gemeinsamen europäischen Beschaffung*: Der Bieterkreis darf auf Unternehmen aus EU und EWR begrenzt werden. Die Verpflichtung zur Einzelvergabe gilt nicht. Die besonderen Verteidigungs- und Sicherheitsinteressen überwiegen in der Regel, sofern die gemeinsame Durchführung anderenfalls von einem anderen teilnehmenden Mitgliedstaat abgebrochen würde.

Daneben wurde im Jahr 2022 auch eine Anhebung der Direktauftragsgrenze, ab der Anschaffungen den Beschaffungsprozess über das BAAINBw durchlaufen müssen, von 1.000 Euro auf 5.000 Euro beschlossen. Laut Aussage des Verteidigungsministeriums bedeutet dies, dass 20 bis 25 Prozent aller Beschaffungsaufträge nun direkt von Bundeswehrangehörigen abgewickelt werden können. Nach Angaben des BAAINBw wurden auf diese Weise im Jahr 2022 innerhalb weniger Monate circa 7.300 beschleunigte Beschaffungen getätigt.

6.3 Reformversprechen im BAAINBw

Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) versprach ebenfalls eine Reihe von Reformen. Die Vizepräsidentin der Behörde, Annette Lehnigk-Emden, kündigte im Rahmen ihrer Stellungnahme während des Gesetzgebungsverfahrens zum Sondervermögen im Mai 2022 zahlreiche tiefgreifende Veränderungen im Beschaffungswesen an:

1. *Abweichen von der internen Organisationsstruktur*: Das BAAINBw möchte Beschaffungsprojekte in Zukunft mittels einer „Bewertungskommission“ planen. Dazu sollen fachlich breit angelegte Teams mit Vertretern der Streitkräfte, Juristen, Betriebswirte, Fachexperten etc. eingerichtet werden, die das Beschaffungsverfahren anhand des Beschaffungsgegenstands strukturieren sollen. Dabei soll nicht mehr sequenziell, sondern parallel und gemeinsam gearbeitet werden. „Dass alle Beteiligten zusammengebracht werden, soll die stärkere Zusammenarbeit ausmachen“. Bei der Projektumsetzung soll es dann ebenfalls fachübergreifend zusammengesetzte „flexible, schlagkräftige Teams“ geben, die außerhalb der Organisationsstruktur operieren. Dazu sollen „Schwerpunkte“ gebildet werden. Ziel ist es, „eine verstärkte Identifikation mit dem jeweiligen Produkt, das wir brauchen, zu gewährleisten“.
2. *Stärkerer Einbezug des Nutzers*: Die Inspektoren der Teilstreitkräfte sollen stärker in Leistungsbeschreibung und Vergabeverfahren involviert werden.
3. *Fokus auf marktverfügbare Produkte*: Zur Vermeidung von „Goldrand-Lösungen“ soll im Rahmen eines „Forderungscontrolling“ geprüft werden, ob mit Hilfe

markverfügbarer Lösungen 80 Prozent der funktionalen Forderungen „angemessen“ erfüllt werden können.

4. *Konsequente Nutzung von Rahmen- und Optionsverträgen:* Auf diese Weise sollen Routinebestellungen beschleunigt werden. Daneben soll es der Behörde ermöglicht werden, zunächst nur einen Teilbedarf einer zuvor definierten Gesamtmenge abzurufen und zu einem späteren Zeitpunkt Nachbestellungen aufzugeben, die dann kein Vergabeverfahren mehr durchlaufen müssen.
5. *Identifikation von weiterem Optimierungspotenzial im Rahmen von Pilotprojekten:* Anfang März 2022 setzt das Verteidigungsministerium eine Task Force „Optimierung Beschaffungswesen“ ein, die mit der „Betrachtung aller Phasen der Bedarfsermittlung und -deckung sowie insbesondere deren Prozessschnittstellen“ beauftragt wurde und dazu 11 Pilotprojekte begleiten sollte. Das BAAINBw versprach, dass „das IPT und CPM [Integriertes Projekt Team und Customer Product Management] entsprechend angepasst werden“.

Laut eines Berichts des Bundesverteidigungsministeriums vom Oktober 2022 stellte die Task Force zahlreiche „konkrete Optimierungspotenziale“ fest, die „bereits durch konkrete Maßnahmen in den Projekten umgesetzt wurden“.

Der Reformbedarf ist damit aber nicht gedeckt. Wie das Bundesverteidigungsministerium Ende 2022 bekräftigte, ist er immer noch „grundlegend, vielfältig und gewaltig. [...]. Die Umsetzung eines einzelnen Maßnahmenpakets ist hier nicht ausreichend, um die Verkrustungen von Jahrzehnten aufzubrechen. Vielmehr bedarf es eines nachhaltigen und dauerhaften Reformprozesses“.

7 Forderungen der vbw

Bremsen bei der Beschaffung von Verteidigungstechnik lösen

Die Zeitenwende erfordert eine sicherheitspolitische Neupositionierung Deutschlands. Die Rückkehr des Imperialismus nach Europa und der Krieg in der Ukraine haben uns vor Augen geführt, dass wir unsere Sicherheit, Freiheit und Demokratie gegen ihre Feinde verteidigen müssen. Dazu benötigen wir eine langfristig bedarfsgerecht ausgerüstete Bundeswehr, die ihren Bündnisverpflichtungen angemessen nachkommen und uns vor Sicherheitsbedrohungen schützen kann.

Die bayerische Sicherheits- und Verteidigungsindustrie steht für die Bundesregierung als verlässlicher Partner in der Zeitenwende bereit.

Bayern verfügt über eine starke Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, die das notwendige Knowhow und die Technologien besitzt, um qualitativ hochwertige Ausrüstungsgegenstände zu produzieren und Dienstleistungen zu erbringen. Die Unternehmen können jetzt und in der Zukunft liefern. Dazu müssen die Bremsen im Beschaffungsprozess aber gelöst werden.

Aus Sicht der vbw sind folgende Maßnahmen notwendig:

1. *Wir benötigen ein klares Bekenntnis, dass die Verteidigungsfähigkeit unseres Landes nur im Schulterschluss mit unserer starken Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zu erreichen ist. Dazu fordern wir eine aktive industrielle Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus einem Guss:* Dieses Bekenntnis zur Bedeutung der Industrie muss Ausgangspunkt aller Reformprozesse sowie der strategischen Kooperation mit der Branche sein. Von grundlegender Bedeutung ist es etwa, dass die Bundesregierung ihr noch aus der Friedenszeit stammendes „Strategiepapier zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“ entsprechend dieser Maxime fortschreibt.
2. *Wir müssen die Verteidigungsausgaben weiter deutlich erhöhen.* Nur so können wir dem Investitionsstau bei der Bundeswehr begegnen, die NATO-Verpflichtungen dauerhaft einhalten und die Ukraine weiterhin militärisch unterstützen. Drei Kategorien von Investitionen sind notwendig:
 - a. Das Volumen des Sondervermögens muss vergrößert werden. Die 100 Milliarden Euro weisen in die richtige Richtung. Um die Finanzierungslücken und -defizite der vergangenen Jahrzehnte zu schließen, ist diese Summe aber zu gering.
 - b. Der Verteidigungshaushalt muss dauerhaft so ausgestattet werden, dass das Zweit-Prozent-Ziel der NATO erfüllt wird.
 - c. Die Bundesregierung muss ihre Ausgaben für Forschung- und Technologie im Verteidigungsetat erhöhen, und nicht wie geplant reduzieren. Investitionen in Forschung und Entwicklung von heute sichern und verbessern das Fähigkeitsprofil von morgen.

3. *Wir benötigen eine grundlegende Strukturreform im Bundesministerium der Verteidigung.* Dazu müssen Strukturen verschlankt und Zuständigkeiten klar zugeordnet werden. Die Pläne von Boris Pistorius, den Verwaltungsapparat deutlich zu verschlanken und dazu u.a. mehr als die Hälfte der Stellen im Leitungsbereich zu streichen, müssen deshalb zeitnah und konsequent umgesetzt werden.
4. *Wir brauchen eine zügige und umfassende Beschaffungsoffensive:* Die Auftragsvergabe muss endlich in Gang kommen. Die bayerische Sicherheits- und Verteidigungsindustrie bietet durch die gesamte Bandbreite viele einsatzbereite Produkte. Laut Bundesverteidigungsministerium ist derzeit aber nur ein Drittel des Sondervermögens „vertraglich gebunden“, und selbst auf dieser begrenzten Basis sind bei der Industrie bislang kaum konkrete Bestellungen eingegangen. Jede Verzögerung führt zu einer weiteren Reduzierung der Einsatzfähigkeit der Bundeswehr.
5. *Wir brauchen Planungssicherheit für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie:* Die Unternehmen benötigen von Seiten der Beschaffung klare und verlässliche Aussagen zu Programmentscheidungen und Stückzahlen. Es müssen zudem langfristige Verträge abgeschlossen werden. Außerdem muss die Möglichkeit für Anzahlungen geschaffen werden, wie sie zum Beispiel im zivilen Beschaffungsbereich bereits existiert.
6. *Wir brauchen eine komplette Neuorganisation des Beschaffungswesens der Bundeswehr:* Der Beschaffungsprozess ist von Grund auf neu aufzusetzen. Stellenweise Anpassungen und Verbesserungen sind nicht ausreichend. Das Customer Product Management ist umfassend zu reformieren und zu entbürokratisieren. Der Einfluss juristischer Gesichtspunkte auf die Arbeitsprozesse im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) ist auf das notwendige Maß zu beschränken. Prozesskonformität darf nicht mehr über Einsatzfähigkeit und Tauglichkeit gestellt werden. Alle Möglichkeiten zur beschleunigten Beschaffung müssen konsequent ausgeschöpft werden. Dabei ist insbesondere auf die konsequente Nutzung deutscher Schlüsseltechnologien zu achten.
7. *Wir fordern einen frühen und intensiven Einbezug der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in den Beschaffungsprozess:* Die Unternehmen müssen wesentlich stärker und früher als bislang in den Beschaffungsprozess mit einbezogen werden. Die Experten der Industrie können bereits in einem frühen Stadium angemessene Spezifikationen und bewährte Lösungen aufzeigen. Auf diese Weise können Entwicklungsprozesse verkürzt und die Geschwindigkeit und Effizienz des Beschaffungsprozesses gesteigert werden. Größten Einfluss müssen hierbei die Nutzer sicherstellen, da sie mit den Konsequenzen der Beschaffung leben müssen. Sollte im Ausland beschafft werden, ist in jedem Fall auf eine umfangreiche Beteiligung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zu achten. Dies gilt vor allem für große US-Beschaffungsvorhaben, wie den F-35-Kampfflugzeug und den Schweren Transporthubschrauber (STH). Daneben muss über produkt- und anwendungsspezifische Fragen hinaus ein konstanter und intensiver Dialog zwischen Politik, Bundeswehr und Wirtschaft zu Fragen der industriellen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stattfinden. Die notwendigen

Weichenstellungen können nur gemeinsam vorgenommen werden.

8. *Wir fordern einen verbesserten Zugang für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zu Investitions- und Finanzierungslösungen:* Unternehmen benötigen stabile und verlässliche Finanzierungsmöglichkeiten, um ihre Kapazitäten auszubauen und langfristig planen zu können. Die EU-Taxonomie und die mit ihr verbundenen Diskussionen über die Nachhaltigkeit von Investitionen in den Sicherheits- und Verteidigungssektor im Sinne der ESG-Kriterien erschweren den Unternehmen den Zugang zu Finanzierungen. Der Schutz unserer Freiheit und Demokratie stellt eine nachhaltige Investition dar. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass sich die Relevanz der Branche für die Zeitenwende auch beim Zugang von Unternehmen zur Kreditvergabe und an den Kapitalmarkt spiegelt.
9. *Wir fordern eine weitere Stärkung der Sicherheitsvorsorge auf EU-Ebene:* Neben der engen Zusammenarbeit mit der NATO muss Europa in der Sicherheitsvorsorge enger zusammenrücken. Die Steigerung der materiellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr muss deshalb im europäischen Kontext erfolgen. Bereits bestehende Initiativen in diesem Bereich sind verstärkt zu nutzen und zu intensivieren. Dies betrifft zum Beispiel
 - a. die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), deren Ziel es ist, Fähigkeitslücken zu schließen und die gemeinsame Handlungsfähigkeit durch Kooperationen zu fördern,
 - b. die Koordinierte Verteidigungsplanung für Europa (CARD), auf deren Grundlage militärische Fähigkeiten strukturiert und aufeinander abgestimmt werden und
 - c. den Europäischen Verteidigungsfonds (EDF), der unter anderem wettbewerbsfähige Projekte im Rahmen der kooperativen Forschungs- und Entwicklungsförderung unterstützt.

Kein EU-Mitglied ist in der Lage, die Finanzierung, Entwicklung und Realisierung der nächsten Generation von Sicherheits- und Verteidigungsgütern allein zu bewältigen. Der europäische industrielle Konsolidierungsprozess muss deshalb weiter aktiv gestaltet werden. Neben der Beteiligung der großen Systemhäuser ist auch die grenzüberschreitende Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen zu gewährleisten. Nationale und europäische Fähigkeiten müssen sich dabei sinnvoll stärken und ergänzen. Mit etwa 180 verschiedenen Waffensystemen verfügt Europa über einen sechsmal so großen Typenbestand wie die USA. Dies ist ineffizient und erschwert die Zusammenarbeit unserer Streitkräfte.

Bei gemeinsamen länderübergreifenden Kooperationen innerhalb der EU ist auf die Anwendung gemeinsamer Regularien zu achten. Dies betrifft in besonderem Maße den Bereich der Exportregelungen. Im Rahmen des Aachener Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration von 2019 haben beide Länder das Abkommen über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich geschlossen. Die Vereinbarung sieht u.a. vor, dass eine Vertragspartei einer anderen Vertragspartei beim Export eines Produkts aus dem Sicherheits- und Verteidigungsbereich an Dritte nicht widerspricht. Die einzige Ausnahme bildet der Fall, dass ihre unmittelbaren Interessen oder ihre nationale Sicherheit dadurch beeinträchtigt würden. Für Zulieferungen, die weniger als 20 Prozent des Gesamtsystems betragen, wird auf ein Exportgenehmigungsverfahren verzichtet. Die Vereinbarung wurde zwischenzeitlich um Spanien

erweitert und sollte innerhalb der EU in Zukunft noch breitere Anwendung finden.

10. *Wir müssen einseitige, strategische Abhängigkeiten abbauen:* Die Verteidigungsfähigkeit unseres Landes in den Fokus zu rücken, bedeutet auch, dass wir uns bei der Energie- und Rohstoffversorgung generell nicht in einseitige Abhängigkeiten von Drittstaaten begeben dürfen. Wir benötigen deshalb neue Handels- und Partnerschaftsabkommen mit Ländern und Regionen, die unsere demokratischen Werte teilen. Ebenso müssen wir uns vor der ausländischen Übernahme strategisch bedeutender Infrastruktur und Schlüsseltechnologien schützen. Zudem müssen asymmetrische Bedrohungen aus den Bereichen Biotech, Cyber, Hyperschall, KI u. ä. in den Blick genommen werden. Sicherheit muss umfassend und integriert gedacht werden.

Ansprechpartner/Impressum

Dr. Irene Spagna

Abteilung Planung und Koordination

Telefon 089-551 78-334

irene.spagna@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede
Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw April 2023