



## Rüstungsdialog auf gutem Weg

*Zivile und militärische Experten aus dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und dem Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (BDSV) haben sich in den vergangenen fünf Monaten mehrfach zu strukturierten Gesprächen getroffen. Ziel war es, gemeinsam konkrete Handlungsempfehlungen für effizientere und transparentere Prozesse im Rüstungswesen der Bundeswehr und auf Seiten der Industrie zu erarbeiten. Nun wurde Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen ein erster gemeinsamer Bericht übergeben.*

**Berlin.** Das Rüstungswesen ist neben der Agenda „Attraktivität“ das zentrale Modernisierungsvorhaben, das Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen bereits wenige Monate nach ihrer Amtsübernahme eingeleitet hat. Hierbei geht es darum, den Bedarf der Bundeswehr schneller und effizienter zu decken, also bei komplexen Rüstungsvorhaben schlicht besser zu werden. Ein Ziel, das die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben hat. Gleichzeitig soll auch die industrielle und technologische Basis für Rüstungsgüter in Deutschland erhalten und gestärkt werden.

Die von der Ministerin angestoßene „Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte der Bundeswehr“ durch externe Experten, zeigte Anfang Oktober 2014 deutlich: Für die Realisierung dieser beiden Ziele muss die Zusammenarbeit zwischen Bund und Industrie, Auftragnehmer und Auftraggeber neu gestaltet werden.

Unter der Leitung der für Rüstungsfragen zuständigen Staatssekretärin Katrin Suder wurde daraufhin eine umfassende „Agenda Rüstung“ entwickelt. Deren bestimmendes Merkmal ist eine neue Form von Transparenz in den einzelnen Rüstungsprojekten als Voraussetzung für eine schnellere und offenere Kommunikation unter allen Beteiligten, um auftretende Risiken besser und zeitgerechter beurteilen zu können. Hinzu kommt eine Professionalisierung in allen Projektdisziplinen, was auf Seiten der Bundeswehr die Einführung eines effektiven und aktiven Risikomanagements für große Vorhaben und Projekte bedeutet. Die Industrie wird in diese Prozesse inhaltlich und zeitgleich eingebunden. Die Agenda Rüstung definiert damit Rüstung als Managementaufgabe mit eindeutigem rüstungspolitischem Kurs. Die somit angestrebte Neuausrichtung der Rüstungspolitik bedeutet somit in letzter Konsequenz eine klare Kurskorrektur in der Zusammenarbeit von Industrie und Bundeswehr.

Für die Unternehmen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie bestand die Notwendigkeit, mit dem Bundesministerium für Verteidigung in einen strukturierten Meinungs austausch zu treten, um aus den Problemen und Erfahrungen bei Rüstungsprojekten die notwendigen Konsequenzen zu erörtern und neue Verfahrensschritte zu vereinbaren.

Der Ausgangspunkt des zwischen Bundeswehr und Industrie neu zu gestaltenden Dialogs war deshalb das gemeinsame Ziel, den Soldatinnen und Soldaten das für ihren fordernden Auftrag erforderlich Material zukünftig zum vereinbarten Zeitpunkt, in vereinbarter Qualität und zum vereinbarten Preis bereitzustellen. Nur dann kann auch die Industrie auch international bestehen, wenn sie in den Projekten mit ihrem Referenzkunden Bundeswehr erfolgreich sein will. Klar ist aber auch, dass der Bedarf der Bundeswehr die Industrie nicht

alleine auslasten kann und soll. Mehr multinationale Zusammenarbeit und auch Konsolidierung sind erforderlich. Das heißt aber im Umkehrschluss auch, dass der Industrie der internationale Markt im fairen Wettbewerb zugänglich sein muss. Hierzu bedarf es einer nachhaltigen, breiten Akzeptanz bei Kunde, Auftraggeber und Parlament als auch in den Medien und in der Öffentlichkeit.

Dieser Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit von Industrie und Bundeswehr wurde erstmals mit dem Treffen zwischen der Verteidigungsministerin und dem Präsidium des Bundesverbandes der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (BDSV) und seinem Präsidenten Armin Papperger, Ende November 2014 sichtbar. Hierbei wurde vereinbart, dass bis Mitte 2015 durch regelmäßige, direkte Gespräche sowohl auf Spitzen- als auch auf Fachebene zwischen Vertretern des BMVg und dem BDSV der Grundstein für eine neue strategische Zusammenarbeit gelegt werden soll. Nach diesem Gespräch unterstrich von der Leyen, dass Bevölkerung und Parlament zu Recht mehr Transparenz und Effizienz bei den Beschaffungsprojekten der Bundeswehr erwarteten und ergänzte: „Wir wissen aber auch, dass wir die entscheidenden Schwachstellen, die dafür sorgen, dass Ausrüstung für die Soldaten häufig teurer und verspätet ankommt, nur gemeinsam mit der Industrie beheben können.“ Und auch Papperger betonte, dass der BDSV diesen Dialog begrüße, weil auch die deutsche Sicherheits- und Verteidigungsindustrie ein großes Interesse dran habe, Themen zu erörtern, die im Ergebnis zu zeitgerechteren und sachorientierten Lieferungen an die Bundeswehr führen.

Seit Ende Januar haben sich mehr als 70 Experten aus BMVg und Industrie mehrfach zu Gesprächen getroffen, um gemeinsam konkrete Handlungsempfehlungen für effizientere und transparentere Prozesse im Rüstungswesen der Bundeswehr und auf Seiten der Industrie zu erarbeiten. Die Experten tauschten sich hierbei in vier Gesprächskreisen aus:

- Managementfragen im militärischen Beschaffungswesen,
- Vertragsmanagement,
- Managementfragen zur Verbesserung der Einsatzbereitschaft und
- Zukunftsfähigkeit und Innovation.

In diesen Gesprächskreisen, die von Abteilungsleitern des BMVg und von Vorstandsmitgliedern des BDSV geleitet wurden, ging es den militärischen und zivilen Experten darum, Maßnahmen zu erarbeiten wie:

- die Transparenz und Kooperation zwischen BMVg und Industrie gefördert,
- die Sichtweise der Industrie auf die „Agenda Rüstung“ berücksichtigt,
- eine offene, zuverlässige, kreative und transparente Zusammenarbeit gestaltet,
- Prozesse und Projekte sowohl auf Seiten der Industrie als auch des BMVg professioneller umgesetzt und
- die bisherige Tendenz „zu spät, zu teuer, weniger Leistung“ abgelegt

werden kann.

Das Resultat dieses intensiven Gedankenaustauschs ist ein erster Bericht, der heute der Verteidigungsministerin übergeben wurde. Trotz unterschiedlicher Interessenlagen sind bis auf einen Sachverhalt gemeinsame Handlungsempfehlungen entstanden. So legt der Bericht in vielen Fragestellungen eine grundsätzliche Ausrichtung der Zusammenarbeit fest und offenbart ein völlig neues Verständnis im Dialog zwischen beiden Seiten: Erstens ein transparentes Vorgehen bei Rüstungsprojekten und zweitens ein professionelles Beleuchten

auch unterschiedlicher Positionen sowohl in der fachlich-inhaltlichen als auch in der politischen Befassung.

Diese Dokumentation der Diskussionsergebnisse ist in vielen Aspekten eher der Beginn denn das Ende der Suche nach innovativen Lösungsansätzen. Zum einen bedarf es weiterer inhaltlicher Konkretisierung und Prüfung der rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Machbarkeit; zum anderen müssen Maßnahmen zu deren Realisierung identifiziert werden. Im Sinne der Transparenz werden aber auch diese ersten Verständigungen und Zwischenergebnisse hier schon dokumentiert und dargestellt.

Dieser neue Dialog bildet die Grundlage für ein in der Folge auszubauendes Kooperationsverständnis. Dieses lässt sich nur in erfolgreichen Projekten und professionell etablierten Prozessen umsetzen. Deshalb wurde vereinbart, die nun erzielten Ergebnisse über den Sommer hinweg zu bewerten und wo immer sinnvoll und möglich in einen konkreten Maßnahmenkatalog zu überführen, dafür Verantwortlichkeiten zu benennen, die Maßnahmen in der Folge umzusetzen und dabei offen und transparent zu sein. Denn das Ziel aller Überlegungen und zu treffenden Entscheidungen rund um die „Agenda Rüstung“ ist es, das Rüstungswesen für die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr dauerhaft zu verbessern.

## Wesentliche Ergebnisse in der Übersicht

Die **wesentlichen Ergebnisse des Dialogs** können wie folgt zusammengefasst werden:

a) Allgemein

- Transparent gegenüber Risiken werden und diese aktiv steuern. Hier ist beabsichtigt, bei Rüstungsprojekten ein gemeinsames Risikomanagement einzuführen.
- Im Umgang mit Prozessen professioneller werden. Hier ist auf beiden Seiten beabsichtigt, die jeweiligen Prozesse zu beschleunigen und die Komplexität zu reduzieren; auch sollen in diesem Kontext Vorschriften entschlackt werden. Des Weiteren sollen Rahmenvereinbarungen zur Versorgungs- und Planungssicherheit stärker genutzt sowie die Verträge insgesamt effizienter gestaltet werden.

b) Gesprächskreis 1 – Managementfragen im militärischen Beschaffungswesen

- Das Erstellen von Designs bzw. funktionalen Forderungen von der anschließenden Auftragsvergabe klar trennen. Hier ist es durchaus denkbar, dass die Systemindustrie ihr Know-how schon beim Erstellen von Designs bzw. funktionalen Forderungen einbringt. Der öffentliche Auftraggeber wird dennoch seiner Verpflichtung nachkommen, alle Bieter gleich zu behandeln. Ggf. durch einen Ausgleich der nicht vorbefassten Bieter.
- „Einfrieren“ eines Designs während unterschiedlicher Phasen des Projekts. Hier ist angedacht, dass u.a. bei Erreichen eines gewissen Leistungsumfangs, Konstruktionsstands oder Bauzustands das Design „eingefroren“ werden kann und nicht weiter verändert wird.
- Identifizieren von Verzögerungen beim Beschaffen von Wehrmaterial. Hier ist denkbar, dass z.B. auch vermehrt zivile Standards angewendet werden können, sollte die militärische Nutzung weitestgehend der zivilen Nutzung entsprechen.
- Rahmenvereinbarungen verstärkt nutzen. Rahmenvereinbarungen eignen sich für bestimmte Leistungen und Produkte, um ein im Vorfeld nicht konkret festzulegender Bedarf für einen gewissen Zeitraum zu decken.

c) Gesprächskreis 2 – Vertragswesen

- Mitgeltende Vorschriften sind bei Vertragsschluss klar und widerspruchsfrei zu definieren. Hier ist anzustreben, dass die bei Vertragsschluss festgelegten Inhalte finalen Charakter haben, damit vereinbarte Kosten-, Termin- und Leistungsziele auch eingehalten werden können.
- Der Stand der Technik für jedes Projekt oder gegebenenfalls einzelne Komponenten sind bei Vertragsabschluss ereignisbezogen festzulegen.
- Prüf- und Abnahmekriterien sowie Prüfverfahren gehören zur Leistungsbeschreibung. Hierbei ist eine eindeutige und erschöpfende Beschreibung sicherzustellen.
- Art und Umfang von Nachqualifikationen leiten sich daraus ab, in welchem Maß das betreffende Teil die Funktionalität und die Sicherheit des Gesamtsystems beeinflusst.

- Bei bereits vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen sind Ermessensspielräume stärker zu berücksichtigen, vor allem was die militärischen Besonderheiten im Hinblick auf die Erfordernisse bestehender und künftiger Einsätze angeht.
  - Die Bestimmungen über Vertrags-, Risiko- und Veränderungsmanagement sollen in den Verträgen, deren Volumen mehr als 25 Mio. Euro beträgt, hinreichend abgebildet sein. Zudem sind im Vertrag regelmäßige Sachstandsgespräche zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer mit Eskalationsregeln und -stufen festzulegen.
  - Die Verhandlungsführer sollen mit ausreichender Verhandlungsvollmacht ausgestattet werden und zwar bei Vertragserstellung oder -änderung sowie innerhalb des Projektmanagements. Die Abschlussergebnisse sind zu protokollieren und zu unterzeichnen.
- d) Gesprächskreis 3 – Managementfragen zur Verbesserung der Einsatzbereitschaft
- Komplexität von Verantwortlichkeiten, Vorschriften und Verfahren reduzieren bzw. die Strukturen im Abwicklungsmanagement straffen.  
Hier ist zu prüfen, inwieweit diese Komplexität (z.B. bei Instandsetzungsmaßnahmen) reduziert werden kann, bzw. vorhandene Strukturen eindeutiger gestaltet werden können, um so die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr zu erhöhen.
  - Ersatzteilmanagement durch lebenszyklusbezogene Prognosefähigkeit optimieren.  
Hier ist zu prüfen, inwieweit ein Ersatzteilmanagement unter kooperativer Einbindung der Betreuungsindustrie realisiert werden kann, um so die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr zu verbessern.
  - Prüfumfang und -verfahren optimieren sowie Personalumfang anpassen.  
Hier ist zu untersuchen, ob sowohl Prüfumfang und -verfahren optimiert als auch ein bedarfsorientierter Personalumfang der Prüfdienste sichergestellt werden kann. Damit sollte das Bereitstellen von Ersatzteilen optimiert und die Einsatzbereitschaft des Gerätes erhöht werden.
- e) Gesprächskreis 4 – Zukunftsfähigkeit und Innovation
- Erstellen von abgestimmten nationalen Roadmaps zum Technologierhalt und zur Technologiereifmachung – auch jenseits der eigentlichen Fähigkeitsentwicklung.  
Hier ist zu prüfen, ob CPM (nov.) und IPP entsprechend angepasst werden können, damit nationale Lösungen und Bewertungsfähigkeiten auch für erst langfristig entstehende militärische Bedarfe möglich wären. Dies würde dazu beitragen, die Technologiekompetenzen für den Fähigkeitserhalt und die Fähigkeitsentwicklung der Streitkräfte zu optimieren; ein regelmäßiger Austausch zwischen dem BMVg und der Industrie vorausgesetzt.
  - Identifizieren von potenziell geeigneten Kooperationsprojekten und möglichen Kooperationspartnern.  
Hier ist zu prüfen, ob der gegenseitige Informationstausch zwischen BMVg und Industrie verbessert werden kann, damit nationale Interessen in internationale Rüstungsk Kooperationen besser eingebracht werden können. Rüstungsk Kooperationen sollten grundsätzlich aus einer Position der technologischen oder wirtschaftlichen Stärke heraus erfolgen; ein einseitiger Technologieabfluss sollte vermieden werden.
  - Ausbau einer Cyber-Expertise innerhalb der Bundeswehr.  
Hier sollte ein Koordinierungselement geschaffen, Ressourcen zusammengeführt und eine angemessene Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen vorangetrieben werden. Damit wäre es möglich, den Chancen und Risiken des

Cyberraums gerecht zu werden und den Schutz der eigenen IT- und Kommunikationsinfrastruktur sicherzustellen.

- Informationstechnologie der Bundeswehr mit angemessenen Haushaltsmitteln und Ressourcen ausstatten.

Hier ist zu prüfen, inwieweit die Haushaltsmittel für die Informationstechnologie angepasst werden können. Denn diese Technologie ist nicht nur ein Innovationstreiber, im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft kommt auch der zunehmenden Vernetzung innerhalb der Bundeswehr eine besondere Bedeutung zu.

- Nachhaltige Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Innovationen im Einzelplan 14, um die Zukunftsfähigkeit der Bundeswehr zu sichern.

Hier ist zu prüfen, wie eine Investitionsquote von 20 Prozent für Rüstungsinvestitionen und eine F&T-Quote von zehn Prozent des Investivanteils im Einzelplan 14 festgeschrieben werden kann. Des Weiteren ist anzustreben, dass mit einer nachhaltigen Projekt- und Programmfinanzierung die finanzielle Flexibilität des Haushaltes erhöht wird. Dies kann erreicht werden, durch das Plafond unschädliche Übertragen von Haushaltsmitteln und das Anpassen der Wertgrenze für die parlamentarische Vorlage von Beschaffungs- und Entwicklungsverträgen an die Preisentwicklung. Auch sollten die bislang im Einzelplan 14 bereits vorgesehenen Deckungsmöglichkeiten beibehalten bleiben. Allerdings sollte der Umfang der flexibilisierten Ausgaben noch erweitert werden, um so die Übertragbarkeit von Ausgaben zu gewährleisten.