

Beschaffung beschleunigen

Beitrag der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zur Trendwende Material

(BS/Dr. Hans Christoph Atzpodi) Angesichts des allseits bekannten Ausrüstungsbedarfs der Bundeswehr sowie steigender Verteidigungs- und Beschaffungsbudgets steht die Beschaffungsorganisation der Bundeswehr vor großen Herausforderungen. Die Tatsache, dass in der Vergangenheit bisweilen sogar die vorhandenen Budgets im jeweiligen Haushaltsjahr nicht komplett ausgenutzt werden konnten, führt indes bei manchem Politiker zu der Aussage, die Bundeswehr könne ihre demnächst höheren Budgets ja gar nicht zeitgerecht ausgeben.

Zu Recht wird daher über Veränderungen der Beschaffungsprozesse, teilweise auch der Strukturen, nachgedacht. Ebenfalls zu Recht wird aber von Kennern der Materie auch darauf hingewiesen, dass die anstehenden, extrem ehrgeizigen Beschaffungs-Großvorhaben – wie etwa die Ausrüstung der digitalisierten Heeresverbände – ohne einen engen Schulterschluss von Bundeswehr-Beschaffung und Industrie nicht zu machen sind. Auch die Industrie muss sich rechtzeitig auf diese Herausforderungen einrichten können. In diesem Sinne sind die Vorschläge zu verstehen, die der Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e. V. (BDSV) als Beitrag der Industrie zur Trendwende Material der Bundeswehr macht. Hierfür bedarf es im Übrigen nicht einmal einer grundlegenden Umgestaltung der Beschaffungsstruktur (Stichwort: Agenturlösung). Worum also geht es dabei im Einzelnen?

Standardverträge bei Routinebeschaffungen

Laut einer Angabe des Beschaffungsamtes der Bundeswehr (BAAINBw) fallen über 90 Prozent aller dort geschlossenen Beschaffungsverträge unter die Wertgrenze von 500.000 Euro (brutto), während weitere sieben Prozent wertmäßig in die Kategorie zwischen (brutto) 500.000 und 25 Millionen Euro fallen. Obwohl auch das BAAINBw selbst Volumina unter 500.000 Euro als Routinevorgänge einstuft, hat das Amt bei diesen (jährlich rd. 10.000) Vorgängen bisher in jedem Einzelfall auf Basis sehr einseitiger – für die Beschaffungs-

gerade bei kleineren Anbietern zu dem Dilemma, entweder viel Aufwand in eine Verhandlung des Vertrages investieren zu müssen (mit ungewissem Ergebnis) oder aber den Vertrag wie angeboten zu unterschreiben.

Der BDSV fordert für diese Routinebeschaffungen seit Langem zwischen BAAINBw und Industrie einvernehmlich ausgehandelte und inhaltlich ausgewogene Muster-Vertragsbedingungen, die es beiden Vertragspartnern ermöglichen, diese Bedingungen ohne zusätzlichen Verhandlungsaufwand in jedem Einzelfall der konkreten Beauftragung zugrunde zu legen, ohne dabei z. B. das Risiko eingehen zu müssen, schon wegen kleiner Leistungsstörungen extrem belastende Rechtsfolgen gewärtigen zu müssen. Vorbild sollten hier die zwischen dem Branchenverband Bitkom und der öffentlichen Hand einvernehmlich ausgehandelten Musterbedingungen EVB-IT (Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik) sein.

Regelung aller mitgeltenden Vorschriften

Ein geschlossener Beschaffungsvertrag muss alles regeln, was während der Abwicklungsphase gilt, damit es nachfolgend nicht zu unproduktiven Debatten über das Vertragsverständnis kommt.

Die Industrie fordert seit Langem, hier in einer Art "Beipackzettel" alles klar zu regeln, was an Vorschriften für den Auftrag mitgelten soll. Nachfolgende Änderungen der mitgeltenden Vorschriften müssen, wie weltweit im Projektgeschäft üblich, zu einer Verhandlung und Einigung der



"Das Beschaffungamt zieht bisher stets ein Verhandlungsverfahren auf der Grundlage einer eigenen Spezifikationsvorgabe vor (wie beim Vorhaben Mehrzweckkampfschiff "MKS 180")."

Grafik: BS/BAAINBw

Vertragspartner über Mehrkosten und zusätzliche Abwicklungszeit führen, bevor der Lieferant verpflichtet ist, die veränderten Vorschriften umzusetzen.

Das BAAINBw fordert demgegenüber von der Verteidigungsindustrie, dass alle eventuellen Änderungen in ihren Angeboten eingepreist werden, was de facto unmöglich ist und auch dem geltenden öffentlichen Preisrecht widerspricht. Es ist gerade bei länger laufenden Aufträgen schlicht unmöglich, solche Änderungen zuverlässig zu prognostizieren, zumal dann, wenn vorliegend der Auftraggeber die Vorschriften selbst ändern kann (und hiervon erfahrungsgemäß auch reichlich Gebrauch macht).

Frühes Einbinden der Systemindustrie bei Großsystemen

Das maßgebliche Leitdokument für die meisten Bundeswehr-Beschaffungen ist der sog. CPM (Customer Product Management) 2018. Eines der Probleme ist dabei, dass auch Großprojekte dem sog. CPM-Basisverfahren unterliegen, welches aber für solche Großprojekte nicht gemacht ist. Typischerweise wird die Industrie, die sich um die Realisierung eines Programms bewerben soll, aus vorsorglichen

zugelassenen Bewerbern führt, um eine oder mehrere seinen Bedürfnissen entsprechende Lösungen herauszuarbeiten, auf deren Grundlage bzw. Grundlagen die ausgewählten Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden".

Da bei diesem Verfahren jedoch das BAAINBw seine Spezifikationskompetenz zum Teil auf die Systemindustrie verlagern müsste, zieht das Beschaffungamt bisher stets ein Verhandlungsverfahren auf der Grundlage einer eigenen Spezifikationsvorgabe vor (wie beim Vorhaben Mehrzweckkampfschiff "MKS 180"). Hierdurch jedoch werden gute Ideen der Industrie, wie man die Kosten-Nutzen-Relation solcher Vorhaben verbessern könnte, von der Amtsseite frühzeitig gestoppt, sodass es in der Regel anschließend zu Kostenüberschreitungen bezogen auf die spezifizierte Amtslösung kommt.

Europaweite Ausschreibung mit Augenmaß

Die in deutsches Recht übernommene wehrtechnische EU-Beschaffungsrichtlinie gibt es seit 2009 (s. o.). Das Gebot der europaweiten Ausschreibung gilt auf dieser Basis jedoch nur insoweit, als es nicht nach Art. 346 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) nationale Sicherheitsinteressen gefährdet. Deutschland hat den Ausnahmetatbestand für sich in der Vergangenheit immer weiter eingeeengt, während andere europäische Länder ihn extensiv nutzen. Umso mehr ist dem im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung verankerten Programmsatz zu folgen, Art. 346 AEUV nun auch in Deutschland breiter zu nutzen, insbesondere bei nationalen Schlüsseltechnologien.

Darüber hinaus sollten auch mögliche Serieneffekte bei der Entwicklung und Beschaffung

neuen Großgerätes besser genutzt werden. Schließlich könnte man sich im Bereich der Maintenance – wie in anderen europäischen Ländern Standard – den Abschluss längerfristiger Rahmenverträge vorstellen, die eine wiederholte, kleinteilige Neu-Ausschreibung während der Laufzeit überflüssig machen.

Verbesserung der Einsatzbereitschaft des Gerätes

Überhaupt erscheint die verbesserte Einsatzbereitschaft des in der Bundeswehr bereits vorhandenen Gerätes (die heute bisweilen je nach System nur um die 50 Prozent oder sogar weniger beträgt) als eine wesentliche Vorbedingung, um politisch erhöhte Budgets für Neubeschaffungen politisch akzeptabel zu machen. Hierfür haben das BAAINBw und die Industrie schon vor Jahren einen Konsens darüber erreicht, was zu tun wäre. Allein, es hapert bei der Umsetzung auf der Amtsseite.

Die damals gemeinsam als richtig erkannten Stichworte seien hier noch einmal wiedergegeben (Quelle ist ein gemeinsam verabschiedeter Zwischenbericht aus dem Jahr 2015): (a) Reduzierung der Komplexität von Verantwortlichkeiten, Vorschriften und Verfahren; (b) Ausstattung konkreter Projektteams mit Vergabe- und Budgetverantwortung; (c) vorausschauendes Ersatzteilmanagement; (d) Optimierung des Ersatzteilmanagements durch optimale Prognosefähigkeit und Schaffung einer vorausschauenden Instandhaltung (Life-Cycle-Management); (e) Bereitstellung von geprüften und zertifizierten Ersatzteilen; (f) Optimierung der Prüfverfahren und bedarfsorientierter Personalausumfang für die Prüfdienste (u. a. Rückkehr zu Instandsetzungsverträgen mit mehrjähriger Laufzeit); (g) Performance-orientierte Vergütung/Verfügbarkeitsverträge; (h) Interoperabilität und IT-Standards sowie Überwindung der Medienbrüche von militärischen Systemdaten zwischen Herstellern, Instandsetzern und Bundeswehr; (i) Verbesserung der Einsatzbereitschaft sowie der Ausbildungs- und Übungsmöglichkeiten durch verstärkte Nutzung moderner, leistungsfähiger Simulatoren und Trainingsgeräte.



Dr. Hans Christoph Atzpodi ist Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e. V. (BDSV). Foto: BS/BDSV

seite vermeintlich günstiger und für die Lieferantenseite extrem belastender – Vertragsbedingungen die Verhandlungsstärke der Anbieter ausgetestet. Dies führte

soll. Nachfolgende Änderungen der mitgeltenden Vorschriften müssen, wie weltweit im Projektgeschäft üblich, zu einer Verhandlung und Einigung der