

BDSV-Kommentar zum 12. Rüstungsbericht des BMVg

Im Vorwort zum jüngst erschienen 12. Rüstungsbericht heißt es: „Es bleibt eine große Herausforderung, die Streitkräfte zu modernisieren. Hierfür bedarf es nicht nur eines leistungsstarken Rüstungsbereiches und zuverlässiger industrieller Partner, sondern auch einer hinreichenden Finanzierung.“ Dieses Statement erscheint als eine Aussage von gleichsam eherner Gültigkeit. Während Finanzmittel gemessen an den Bedarfen und Wünschen der Streitkräfte immer knapp erscheinen werden, fehlt es eigentlich an den anderen beiden Voraussetzungen nicht: Positiv vermerkt der Bericht, dass mit der erfolgten Reorganisation des Bereiches Ausrüstung eine Stärkung der Fachaufsicht über Rüstungsprojekte, der Weiterentwicklung des Einkaufs Bundeswehr, des Bekleidungsmanagements und der Digitalisierung der Nutzung einhergehe. Auch die industriellen Partner müssen sich in Zeiten von Corona nicht verstecken; vielmehr konnten die meisten der laufenden Aufträge ohne wesentliche, Covid-19-bezogene Störungen weitergeführt werden. Auch die Interaktion zwischen beiden Seiten in Gestalt des seit Jahren praktizierten Strategischen Industriedialoges wird zu Recht positiv hervorgehoben. Dennoch atmet auch der jüngste Rüstungsbericht in weiten Teilen wieder einmal den Geist des Mangels und der Unzufriedenheit mit dem gegebenen Zustand. Was also müsste aus Sicht der Industrie – von einer ausreichenden Finanzierung abgesehen – getan werden, um die Beschaffung neuen, aber die auch Einsatzbereitschaft vorhandenen Gerätes durchgreifend zu verbessern. Nach unserer Auffassung wäre hierfür die konsequente Umsetzung folgender fünf Maximen entscheidend:

- (1) Vergaben nicht vom Standard-Regelwerk, sondern vom gewünschten Ergebnis her denken: Lt. Rüstungsbericht wurden bis zum 31.10.2020 im laufenden Jahr vom BAANBw 8.860 Beschaffungsverträge (Individualverträge und Einzelabrufe aus Rahmenverträgen) geschlossen, davon gemäß Erfahrungswerten aus zurückliegenden Jahren vermutlich wieder über 90 % im Bereich von Volumina unter 500 T€ (brutto). Wir sind der Auffassung, dass es hier im Sinne einer Effizienzsteigerung und Beschleunigung sinnvoll wäre, diese Vielzahl von Individualverträgen stärker zu bündeln. Ein weiteres Thema ist die Nutzung von Art. 346 AEUV: Erst in diesem Jahr wurde mit dem Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich Verteidigung und Sicherheit für sogenannte nationale Schlüsseltechnologien, wie sie im überarbeiteten Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie vom 12.02.2020 definiert werden, postuliert, dass wegen der Betroffenheit wesentlicher Sicherheitsinteressen (Art. 346 AEUV) die Beschaffung auf einen rein nationalen Rahmen beschränkt werden soll. Schließlich kann auch die Fortsetzung bestehender Serien – ggfs. in modifizierter Form – genutzt werden, um nicht nur eine erneute Ausschreibung zu vermeiden, sondern zugleich vergaberechtliche Angriffsmöglichkeiten zu minimieren. Gewinner wäre die Beschaffung im Sinne von Beschleunigung und auch Effizienzsteigerung.
- (2) Alle Bundeswehr-Vertragsbedingungen für Vergaben unter 25 Mio. € radikal standardisieren und die Inhalte mit der Industrie im Sinne ausgewogener und beiderseits akzeptabler Musterbedingungen aushandeln: Der Einstieg in die Aushandlung ausgewogener Vertragsbedingungen wurde in den Jahren 2018 und 2019 zwischen der Bundeswehr-Beschaffungsverwaltung und dem BDSV bzw. seinen Mitgliedshäusern anhand

des Vertragsmusters „B070“ gemacht. Hierbei handelt es sich um eine Klausel-Sammlung von Bundeswehr-Einkaufsbedingungen, die spezifisch nur für den Vergabebereich mit Volumina zwischen 500 T€ und 25 Mio. € gedacht sind. Allerdings gibt es immer noch Themen, über die sich beide Seiten nicht einig sind (wie z.B. die aus Industrie-Sicht entscheidende Ausgestaltung der Haftungsbeschränkung). Beide Seiten – Bundeswehr-Beschaffung und Industrie – wissen, dass sie bei einvernehmlich ausgehandelten und entsprechend standardmäßig praktizierten Vertragsbedingungen für Verträge bis zu einem Volumen von 25 Mio. € eine Menge an zeitlichem, personellem und somit auch an Kosten-Aufwand einsparen können. Gemessen daran und an der immer wieder beklagten Personalknappheit im Bereich der Bundeswehr-Beschaffung erstaunt es über die Jahre, wie lange es braucht, um ein einmal erreichtes gemeinsames Verständnis auch tatsächlich zur Umsetzung zu bringen.

- (3) Bei Großvorhaben die Kreativität der Industrie besser nutzen durch funktionale Leistungsbeschreibung und einen „wettbewerblicher Dialog“:

Der CPM 2018 (CPM = Customer Product Management) sieht als Regelprozess vor, dass bei Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr zunächst die erforderlichen Fähigkeitsanforderungen an neues Gerät definiert werden, dann eine Marktsichtung durchgeführt und schließlich das ausgewählte Gerät auch tatsächlich – möglichst im Wettbewerb - beschafft wird. Bei Großvorhaben passt dieser Prozess in der Regel nicht, weil Marktsichtung und Vergabe nicht wirklich getrennt werden können. Hier wird bislang üblicherweise ein Verhandlungsverfahren angewandt, bei dem die Bundeswehr-Beschaffung zunächst das zu beauftragende Gerät spezifiziert – abgeleitet aus den Fähigkeitsanforderungen – und diese Spezifikation sodann an einige dafür präqualifizierte Bieter gibt. Bei anderen, auch staatlichen Beschaffungsstellen hat sich längst die funktionale Forderungs-/Leistungsbeschreibung in der Anfrage- und Ausschreibungspraxis eingebürgert. Diese überlässt es den aufgeforderten industriellen Anbietern, mittels ihrer Erfahrung und Kreativität entsprechende Vorschläge zu unterbreiten, die dann im Wege eines wettbewerblichen Dialoges Schritt für Schritt zu einer Auslese unter den Bietern führen, die am Ende auf Basis der letztgültigen Spezifikation ein finales Angebot abgeben. Der wettbewerbliche Dialog bildet ein anerkanntes vergaberechtliches Werkzeug, welches in § 18 der Vergabeverordnung und genauer in § 13 VSVgV beschrieben ist.

- (4) Verträge so schreiben, dass in ihnen alles abschließend geregelt wird, was geregelt werden muss, damit man den Vertrag während der gesamten Abwicklung möglichst nicht mehr zur Hand nehmen muss:

Dies klingt eigentlich selbstverständlich, ist es aber nicht. Allein wegen der oft hohen Komplexität der Materie fällt es schwer, alle Eventualitäten und zum Beispiel alle mitgeltenden Vorschriften sauber zu erfassen und bereits im Angebot und bei Vertragsschluss in den Vertrag einzubinden. Die Vertragserfüllung kann nur auf dem Stand der Technik und der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung erfolgen. Unvorhersehbare, aber erforderliche Änderungen der technischen Leistungsperimeter, der Konfiguration oder der rechtlichen Rahmenbedingungen müssen durch ein im

Vertrag verankertes Änderungsverfahren mit möglichst kurzen Entscheidungsprozessen Berücksichtigung finden, bei dem Zeitplan, Kosten und Preis entsprechend angepasst werden.

- (5) Instandhaltung von Großgerät nicht „insourcen“, sondern „outsourcen“ (und zwar im Wege sog. „Performance-based Contracts“, wie sie mit ausländischen Kunden schon seit Langem funktionieren):
Das Thema sog. „Performance-based Contracts“ ist auch in der Bundeswehr kein neues Thema. Es gibt sogar einige Bereiche, in denen solche Verträge bereits zur Anwendung kommen (besonders bei der Instandhaltung fliegenden Geräts – wie zum Beispiel bei Eurofighter und Hubschrauber NH 90). Vor diesem Hintergrund wirbt die Industrie dafür, die Erfahrungen aus bestehenden Verträgen dieser Art zu nutzen und den Kreis des Geräts, das zur Instandhaltung in die Hände der Hersteller gelegt wird, mutig zu erweitern. Auf Seiten der Industrie bestehen ausreichende Erfahrungen darüber, was für die einzelnen Phasen der Instandhaltung – deren Übernahme, deren Durchführung und deren Übergabe an einen Dritten bei Vertragsende – zu regeln ist. Hinzu kommt die Erfahrung insbesondere aus Verträgen mit ausländischen Kunden, dass aufgrund solcher Gestaltungen die Verfügbarkeitswerte des Geräts in der Regel höher liegen als dies innerhalb der Bundeswehr derzeit der Fall ist.

Zusammenfassend sei noch einmal hervorgehoben, dass sich bei allen diesen Gestaltungen die Bundeswehr-Beschaffung und die ihr gegenüberstehende Industrie in Partnerschaft, Transparenz und gegenseitiger Wertschätzung begegnen können, ohne es dabei an wirtschaftlicher Effizienz für beide Seiten fehlen zu lassen. Über allem muss das Interesse der Soldatinnen und Soldaten stehen, von ihrer Beschaffungsverwaltung und der dahinterstehenden Industrie im Sinne der Agenda Rüstung zeitgerecht mit dem besten, für sie verfügbaren Material ausgestattet zu werden. Im Übrigen sind wir überzeugt, dass bei Umsetzung dieser Maximen die Rüstungsberichte schon bald einen besseren Ausrüstungsstand berichten könnten.

Dr. Hans Christoph Atzpodien
Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV),
Berlin
Berlin, den 17.12.2020

