

Positionspapier des BDSV zu den Möglichkeiten und Grenzen der Verbände im Krisen- und Verteidigungsfall

Ausgangslage

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte hat sich in der Bundesrepublik Deutschland ein verlässliches und rechtssicheres System zur Informations- und Bedarfsdeckung der Bundeswehr etabliert. Insbesondere im Bereich der Beschaffung basiert dieses System auf klar definierten rechtlichen Rahmenbedingungen, die in standardisierte und erprobte Verfahren überführt wurden.

Zentraler Maßstab ist dabei die Wirtschaftlichkeit der Angebote bei gleichzeitiger Gewährleistung eines transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerbs. Die Bedarfsdeckung erfolgt im Regelfall über formalisierte, häufig europaweite Ausschreibungsverfahren, die grundsätzlich allen Marktteilnehmern offenstehen. Über definierte Eignungs- und Zuschlagskriterien kann der Bieterkreis jedoch bedarfsgerecht eingegrenzt werden.

Ergänzend haben sich in der Praxis Mechanismen etabliert, um auf sich verändernde Anforderungen flexibel reagieren zu können. Dazu zählt insbesondere die Anpassung bestehender Verträge („Aufwuchs“ bzw. Erweiterung laufender Vertragsverhältnisse) sowie die Nutzung von Rahmenverträgen. Diese ermöglichen eine vergleichsweise schnelle und zielgerichtete Bedarfsdeckung, da relevante Marktteilnehmer und Leistungserbringer bereits bekannt sind und kurzfristig adressiert werden können. Hinzu kommen die Erleichterungen und Flexibilisierungen, die jüngst mit dem Planungs- und Beschaffungsbeschleunigungsgesetz (BWPBBG) eingeführt wurden. Für den planbaren Bedarf im Grundbetrieb („Friedensbetrieb“) steht damit ein insgesamt leistungsfähiges und eingespieltes System zur Verfügung.

Mit zunehmender Dynamik der sicherheitspolitischen Lage und der Notwendigkeit, zwischen unterschiedlichen Eskalationsstufen – von Frieden über Zwischenzustände wie Krisen- und Notlagen bis hin zu Kriegshandlungen – zu unterscheiden, treten jedoch strukturelle Grenzen dieses Systems zutage.

Insbesondere für kurzfristige, zeitkritische und nicht vollständig planbare Bedarfe bestehen derzeit nur eingeschränkt geeignete Verfahren. Dies betrifft vor allem Leistungen, deren Umfang, Qualität oder räumliche Verfügbarkeit im Vorfeld nicht eindeutig bestimmbar sind, die kurzfristig und lageabhängig bereitgestellt werden müssen, sowie die häufig einen starken regionalen oder lokalen Bezug aufweisen (z. B. Dienstleistungen, logistische Unterstützung, Versorgung).

In Szenarien der Landes- und Bündnisverteidigung (LV/BV) greifen die für den Notstand geschaffenen gesetzlichen Instrumentarien der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze. Da diese aber nur nach entsprechender formaler Feststellung zum Zuge kommen, reicht das etablierte, primär auf planbare Beschaffung ausgerichtete Instrumentarium nicht aus. Es entsteht insbesondere eine Lücke in der zeitgerechten Informationsverfügbarkeit über geeignete Leistungserbringer sowie in der schnellen, bedarfsgerechten Ansprache des Marktes.

Für eine wirksame Bedarfsdeckung in Krisen- und Notlagen ist daher eine erweiterte Systematik erforderlich, die über klassische Vergabeverfahren hinausgeht. Zentrale Erfolgsfaktoren sind dabei frühzeitig strukturierte Kenntnisse über relevante zivile Marktteilnehmer – insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene – sowie über deren Fähigkeiten, Kapazitäten und Verfügbarkeiten.

Die Herausforderung besteht folglich darin, ein Modell zu entwickeln, das:



1. die bestehenden, bewährten Verfahren für den Normalbetrieb ergänzt,
2. eine skalierbare Informations- und Zugriffsfähigkeit auf den zivilen Markt ermöglicht, und
3. auch unter den Bedingungen erhöhter Unsicherheit und Zeitkritikalität eine effektive Bedarfsdeckung der Bundeswehr sicherstellt.

Möglichkeiten und Grenzen der Verbände

Vor diesem Hintergrund ist die Idee der Einbindung der Verbände im Krisen- und Verteidigungsfall naheliegend. Die eingespielte Zusammenarbeit auf politisch-strategischer Ebene kann auch dort gewinnbringend genutzt werden. Im Rahmen der COVID-Krise haben bereits einige Verbände Erfahrung als Koordinierungsstelle zwischen Mitgliedern, Ministerien und anderen Verbänden gesammelt. Auch im Rahmen der Unterstützung der Ukraine hat sich gezeigt, dass Verbände eine wichtige Mittler- und Koordinierungsfunktion zwischen Staat und Mitgliedsunternehmen übernehmen können.

Die relevanten deutschen Industrie- und Infrastrukturverbände unterstützen eine stärkere Einbindung der Wirtschaft in die Landes- und Bündnisverteidigung. Sie verstehen ihre Rolle dabei primär als Interessenvertretung, Koordinationsplattform und Mittler zwischen Staat und Unternehmen, nicht jedoch als operativer Leistungserbringer.

Die Verbände können jederzeit über mit dem BMVg etablierte Gremien und Kontaktmöglichkeiten adressiert werden, wie dies im Rahmen erlebter Krisen bereits gut funktioniert hat. Ad-hoc-Unterstützungsbedarfe der Bundeswehr können jedoch in der Regel nicht durch Verbände abgedeckt werden, da diese nicht operativ aufgestellt sind und keine 24/7-Organisation bieten. Eine Kontaktvermittlung von Ansprechpartnern in den jeweiligen Mitgliedsunternehmen ist grundsätzlich möglich, unterliegt jedoch den nachfolgend dargestellten engen Grenzen entsprechend der Satzungen der Verbände. Bei einzelnen Unternehmen, die selbst einen Schichtbetrieb nutzen, könnte unter Umständen ein 24/7-Ansprechpartner bereitgestellt werden. Zudem haben die Verbände nur eine eingeschränkte Übersicht über das Portfolio ihrer Mitgliedsunternehmen und können nur wenig Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit der Unternehmen geben. Viele Verbände verfügen hauptsächlich über eine Übersicht ihrer Mitgliedsunternehmen, die auch öffentlich zugänglich ist. Über Unternehmen außerhalb ihrer Mitgliedschaft verfügen sie regelmäßig über wenige bis keine Informationen.

Auf die Verbandsmitglieder bezogene Unternehmensabfragen sind grundsätzlich über die Verbände möglich. Für eine Weiterleitung der Bedarfsanfrage durch den Verband gilt die Maßgabe, dass ein Verband seine Mitglieder nicht wettbewerblich diskriminieren darf, das heißt alle Mitgliedsunternehmen anschreiben muss, die potenziell Interesse an einem solchen Vorhaben hätten. Es sind zudem Einschränkungen zu berücksichtigen, wenn es um die Weitergabe eingestufte Informationen geht und dies mit Blick auf die begrenzten Personalkapazitäten einer Verbandsgeschäftsstelle zu einer Daueraufgabe werden könnte.

Verbändeübergreifende Koordinierung

Der Aufbau einer zentralen, verbändeübergreifenden Koordinierungsstelle ist vorstellbar und sinnvoll. Eine solche Stelle könnte im Krisen- und Verteidigungsfall dazu beitragen, Informationswege zu verkürzen, Anforderungen zu bündeln und schnell geeignete Ansprechpartner in der Branche zu finden. Auch die Nutzung der Verbände als Koordinierungsstellen ist grundsätzlich möglich, wobei sich hoheitliche Bevollmächtigungen als rechtlich schwierig erweisen würden. Ein Industrieverband ist ein privatwirtschaftlicher Verein (im Regelfall ein e.V.) und hat im Gegensatz zu beispielsweise einer IHK keine festgelegte staatliche oder staatlich-private Rolle. Zusätzlich dürfen Verbände, selbst im Krisenfall, keine

wettbewerbliche Diskriminierung ihrer Mitglieder vornehmen.

Die Aufgaben der Verbände ergeben sich aus der Verbandssatzung, meist in Form einer recht allgemein gehaltenen Aussage zur Förderung eines gemeinsamen Mitgliederinteresses, für dessen Erfüllung Mitgliedsbeiträge erhoben werden. In der Regel liegt ihr Fokus vor allem auf politisch-strategischen Themen ihrer Branchen sowie auf der:

1. Bündelung und Strukturierung von Industriekompetenzen,
2. Bildung von Schnittstellen zum Staat,
3. Wahrnehmung von Netzwerk- und Koordinationsfunktionen sowie
4. Sensibilisierung und Befähigung ihrer Mitgliedsunternehmen.

Gleichzeitig sind den Verbänden strukturelle und rechtliche Grenzen gesetzt. Sie haben keine operative Rolle und keine zentrale Steuerungsfunktion. So sind Verbände keine Einsatz- oder Beschaffungsorganisationen und haben gegenüber Mitgliedsunternehmen keine Weisungsbefugnis.

Eine gute Möglichkeit zur Erfassung, Sichtbarmachung und Koordinierung von privatwirtschaftlichen Angeboten im Krisen- und Verteidigungsfall könnte in der bestehenden, vom Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf, Logistik (BME) betriebenen Matchmaking-Plattform „SVI-Connect“ liegen. Hier können sich Unternehmen unabhängig von ihren spezifischen Verbandszugehörigkeiten mit ihren entsprechend geeigneten Ressourcen sachlicher und personeller Art sowie den jeweiligen Qualifikationen in strukturierter Form darstellen. Da die Plattform bereits besteht und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) derzeit gefördert wird, kann die Plattform in einer Anschluss- bzw. Erweiterungsnutzung vom BMVg als „Landesverteidigung sucht Wirtschaft“ weitergenutzt werden. Dies gilt insbesondere ab dem Zeitpunkt, ab dem die Plattform ihren gegenwärtigen Hauptzweck als Matchmaking-Grundlage für das laufende rüstungsindustrielle Upscaling im Wesentlichen erfüllt hat (erwartet ab 2027).

In der Industrie besteht hohe Bereitschaft zur Unterstützung und langfristigen Einbindung im Krisen- und Verteidigungsfall. Dafür braucht es eine frühzeitige und systematische Einbindung der Unternehmen und Verbände in die Planungen. Der Bedarf an Lageinformationen und Planungsannahmen bei gleichzeitiger Einschränkung durch Geheimhaltungsanforderungen ist jedoch nur schwierig zu decken. Klare Kommunikations- und Koordinationsstrukturen zwischen Staat und Wirtschaft können hier eine erste Abhilfe leisten. Privatwirtschaftliche Akteure können sich nur mit rechtlicher Klarheit, Planbarkeit und wirtschaftlicher Kompensation nachhaltig für die Verteidigungsfähigkeit des Landes engagieren.

Zusätzlich ist die Gewährleistung von Rechtssicherheit für Unternehmen im Krisen- und Verteidigungsfall notwendig. Auch wenn das Vergaberecht gewisse Ausnahmen für die nationale Sicherheit zulässt, wird es in LV/BV-Szenarien keinesfalls in Gänze außer Kraft gesetzt. Grundsätzlich wird sich die Bundeswehr an ihre bekannte Einkaufsstruktur halten müssen. Im Wesentlichen ist deswegen auf etablierte Instrumente wie Ausschreibungsportale, bestehende Rahmenverträge und Möglichkeiten gezielter Direktbeauftragungen zurückzugreifen.

Fazit

Insgesamt bleibt eine Koordinierungsstelle eine staatliche Aufgabe, die von Verbänden aktiv unterstützt werden kann. Hierzu könnte die vom BMWE bereits geförderte Plattform „SVI-Connect“ in einer Nachfolgenutzung gut verwendet werden, indem sie in die Regie des BMVg überführt werden könnte. Die Verbände können dabei weiterhin als Enabler und Multiplikatoren die Einbindung der Wirtschaft in die Landes- und Bündnisverteidigung unterstützen. Ihr Beitrag liegt vor allem in der Kommunikation,



Strukturierung, Vernetzung und Interessenvertretung und nicht in der operativen Umsetzung.

Die bestehenden Strukturen der deutschen Wirtschaftsverbände haben sich im Grundbetrieb bewährt und leisten einen wichtigen Beitrag zur Interessenvertretung sowie zur Vernetzung von Wirtschaft und Staat. Auch in LV/BV-Szenarien bieten diese Strukturen eine tragfähige Ausgangsbasis, an die angeknüpft werden kann.

Gleichzeitig zeigt die Analyse, dass sich die Anforderungen in Krisen- und Notlagen verändern. Insbesondere die Kurzfristigkeit, Unsicherheit und Regionalität von Bedarfen stellen neue Herausforderungen dar, die eine punktuelle Weiterentwicklung bestehender Verfahren und Kommunikationswege erforderlich machen.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine gezielte Weiterentwicklung bestehender Rollen und Prozesse erforderlich. Verbände können hierbei insbesondere:

1. ihre Funktion als Informations- und Koordinationsplattformen stärken,
2. bestehende Netzwerke nutzen, um relevante Marktakteure schneller sichtbar und ansprechbar zu machen und
3. den Austausch mit staatlichen Stellen im Hinblick auf Krisen- und Verteidigungsszenarien systematisieren.

Im Krisen- oder Verteidigungsfall selbst wird sich die Tätigkeit der Verbände voraussichtlich nicht grundlegend verändern, sondern situativ in den Bereichen Kommunikation, Koordination und Weitergabe von Informationen verdichten und fokussieren. Die Verbände verfügen bereits heute über belastbare Strukturen. Innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen können Handlungsspielräume für eine verbesserte Beitragsfähigkeit genutzt werden. Durch die gezielte Weiterentwicklung bestehender Prozesse kann die Rolle der Verbände in der Landes- und Bündnisverteidigung zusätzlich wirksam gestärkt werden.

Dr. Hans C. Atzpodien

Hauptgeschäftsführer BDSV e.V.

Roland Haag

Geschäftsführer BDSV e.V.

Andreas Nyga

Referent BDSV e.V.

