

Wehrhafte Demokratie

Impulse für eine krisenresiliente und
finanziell nachhaltige Rüstungspolitik

Positionspapier des Fachforums
Security & Defence



Kontext

Das vorliegende Positionspapier hat zum Ziel, die rüstungspolitische Verfasstheit Deutschlands bzw. der EU kritisch zu hinterfragen und daraus handlungsleitende Impulse abzuleiten. Diese sind im Rahmen mehrerer Themenfeld-Sessions des GWD entstanden und sollen die rüstungspolitische Debatte in Deutschland sowie der EU informieren und anreichern. Einige der genannten Maßnahmen setzen dabei ein signifikantes rüstungspolitisches Umdenken, sowie einen Mehraufwand an Ressourcen und Zeit voraus. Diese Mehraufwände und Investitionen müssen jedoch immer im Kontext potentieller Schäden und Mehraufwände betrachtet werden, die entstehen können, wenn Deutschland bzw. EU-Staaten in diesem Bereich nicht stärker tätig werden.

Ausgangslage

Seit dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine stehen die Bundesrepublik und ihre EU- und NATO-Partner vor der Herausforderung, ihre verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit grundsätzlich neu aufzustellen. Diese Aufgabe wird Jahre an organisatorischem, personellem und finanziellem Einsatz, parteiübergreifendes Commitment und die gesammelten Rüstungskapazitäten von NATO und EU-Mitgliedstaaten verlangen. Um diese Kapazitäten langfristig und einer nachhaltigen Finanzierungsgrundlage entsprechend verfügbar zu halten, braucht es rüstungspolitische Flexibilität und Entschlossenheit zur Rüstungskoordination. Wehrhafte Demokratien müssen die bereits geltenden ordnungspolitischen Freiheiten und wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten in Kooperation mit der Rüstungsindustrie maximal nutzen und darüber hinaus gerade in Deutschland mit Blick auf die Lektionen aus dem Krieg in der Ukraine neu denken.

Genauso wie die NATO und EU-Partner die vermeintlich klare Trennung zwischen Frieden und Krieg nicht mehr als handlungsleitend wahrnimmt (i.e. hybride Kriegsführung), sollte die Bundesregierung die Trennung zwischen Friedens- und Kriegswirtschaft im Sinne verfügbarer und anwendbarer Instrumente überdenken. Es existieren derzeit zu wenige Konzepte und Instrumente für die flexible Koordination von Produktions- und Dienstleistungskapazitäten der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, und das, obwohl Bundesregierung und EU-Partner mit Verweis auf nationale Sicherheitsinteressen signifikante Freiheiten in der Ordnungspolitik für diese Bereiche haben.

Es braucht also neben den unterstützenwerten Initiativen im Beschaffungswesen einen **strategischen Ansatz** für dieses politisierte Wirtschaftsfeld in Europa, welcher sich gerade den **strategischen Herausforderungen** des Bereichs annimmt. Darunter:

- **Keine belastbaren Produktions- und Wartungskapazitäten.** Die Rüstungsindustrie setzt auf Grundlage bestehender Anreize weiterhin auf "just-in-time" Lieferketten. Somit ist die Produktion von militärischen Gütern im Krisenfall nur gering skalierbar und viele relevante Güter werden nur an einigen wenigen Standorten auf dem europäischen Kontinent produziert, sofern diese überhaupt in Europa produziert werden.

Die projektzentrierte Organisation des Beschaffungswesens in Deutschland (und Europa) kann übergreifende militärpolitische Ziele für die Rüstungsindustrie (wie zum Beispiel redundante und kurzfristig skalierbare Produktionskapazitäten) nur eingeschränkt steuern, bzw. finanzieren.

- **Fehlender Ansatz für eine strategische Reserve.** Die Verfügbarkeit „strategischer Reserven“ an militärischen Gütern sowie darauf aufbauende materielle wie personelle Ressourcen für den Krisenfall sind auf dem europäischen Kontinent größtenteils an zufällig bestehende (und damit nicht planbare) Industriematerialien gebunden. Rüstungsunternehmen konkurrieren weiter mit der zivilen Produktion um dieselben (kritischen) Rohstoffe; entsprechende Reservekonzepte sind nur vereinzelt vorhanden.
- **Hohe Markteintrittsbarrieren.** Die Bundeswehr würde von einem möglichst breiten Projektpartner-, Bewerber- und Zuliefererpool profitieren. Dennoch stehen insbesondere Start-ups und bisher nicht im Verteidigungsgeschäft tätige Unternehmen und Institutionen vor signifikanten regulatorischen und informatorischen Hürden.
- **Keine uneingeschränkte Technologiehoheit.** Im Gegensatz zu den Konflikten im Rahmen der Krisenbewältigung kann Europa ohne aktive Steuerung gegenüber systemischen Rivalen mittelfristig nicht auf uneingeschränkte Technologiehoheit setzen. Eine verlässliche Abschreckung hängt dabei von der Fähigkeit Europas ab, Raum für Innovationen außerhalb geschlossener und langwieriger Programme zu schaffen und militärisch relevante Innovationen so schnell wie möglich in die Fähigkeitsprofile der Streitkräfte zu integrieren.

Es gilt zu unterstreichen, dass eine reine Erhöhung von Haushaltsmitteln oder die unterstützenswerte effizientere Beschaffung die oben genannten Herausforderungen nur in einem geringen Maß adressieren kann. Grund zu dieser Annahme sind jahrzehntelange Bemühungen anderer NATO-Staaten, ähnliche Herausforderungen durch reine Beschaffungspolitik zu bewältigen. Vielmehr kommt es darauf an, dass Parlament und Bundesregierung lösungsorientiert und ergebnisoffen über die Frage beraten, wie ein demokratischer Staat angesichts einer sich radikal wandelnden sicherheitspolitischen Lage moderne Rüstungsgüter und Produktionskapazitäten **ausreichend** und **skalierbar** zur Verfügung stellen kann, ohne zukünftige Generationen unverhältnismäßig finanziell zu belasten.

Strategische Leitlinien

Ausbau der Produktionskapazitäten. Der Sicherheits- und Verteidigungssektor in Europa muss in die Lage versetzt werden, die Streitkräfte auf dem Kontinent im Krisenfall **eigenständig** für einen **bestimmten Zeitraum** (~ drei Monate) mit **notwendigem, technologisch überlegenem Material und Dienstleistungen** in **effektiven Stückzahlen** zu versorgen. Derzeit kann auf ein solches Krisenszenario auf dem europäischen Kontinent nicht entsprechend reagiert werden.

Systemische Resilienz aufbauen. EU-Staaten sollten durch den Aufbau resilienter Lieferketten und einer strategischen Material- und Ressourcenreserve langfristig in die Lage versetzt werden, eine **kurzfristig** auftretende **materielle Notlage** (wie derzeit in der Ukraine) für NATO- und EU-Mitglieder sowie strategische Partner im EU-Ausland bedienen zu können. Produktionskapazitäten müssen weiterhin gegen **physische** und aus dem **Informationsraum** stammende **Angriffe** gesichert sein, auf **kritische Ressourcen** und eine gesicherte **Energieversorgung** sowie auf ausgebildetes **Personal** zurückgreifen können.

Technologiehoheit nutzbar machen. Die Bundeswehr und ihre EU- und NATO-Partner müssen bei den Fähigkeiten der **Landes- und Bündnisverteidigung** gegenüber systemischen Rivalen in relevanten Technologiefeldern **technologisch überlegen** bleiben. Dabei müssen militärisch verwertbare Innovationen gerade im **zivilen** und **Dual-Use Bereich** sichtbar und nach Bedarf integrierbar (Spin-In) werden.

Impulse

Aufbauend auf den oben formulierten Herausforderungen und strategischen Leitlinien stellen die folgenden Impulse einen Katalog an potenziell umsetzbaren Maßnahmen dar. Die Impulse sollen im Anspruch mindestens eine der strategischen Leitlinien fördern, sollten dabei aber interdependent gedacht und angewandt werden.

Produktionskapazitäten ausbauen

Kosten als zentrales Designelement stärken.

Die Bundeswehr ist seit Ende des Kalten Krieges in einem Beschaffungszyklus gefangen, in dem für eine immer geringer werdende Anzahl an Systemen Kosten und Komplexität steigen, während diese stetig länger in der Produktion brauchen. Teil der Lösung muss sein, Kosten der Systeme als zentrale Designanforderung zu integrieren und nicht nur als haushälterische Angelegenheit zu betrachten, wenn viele Designentscheidungen bereits getroffen sind. Auch hier gilt es, von Ansätzen im Ausland und der Industrie zu lernen (Ein Beispiel für die erfolgreiche Anwendung des



Vorgehens im Defence Bereich ist das JDAM System). Entsprechende Effizienzgewinne der Industrie durch Produktionskostensenkung müssen dabei mit Blick auf die geltenden Gewinndeckelungen incentiviert werden (auch weil der derzeitige Ansatz für Kostenaufstellung und Gewinndeckelung die Industrie dazu bringt, die Gesamtkosten eines Systems höher zu treiben).

Stärkere Nutzung von Offset. Die Bundesregierung sollte beim Kauf von Rüstungsgütern aus Drittstaaten wesentlich stärker auf die Integration von Produktionskapazitäten in Deutschland bzw. Europa hinarbeiten. Andere Staaten nutzen diese Praxis wesentlich umfassender, um resiliente Lieferketten für entsprechende Systeme aufzubauen.

Lizenzsystem für kritische Rohstoffe. Da Rüstungsunternehmen selbst in Krisenzeiten mit der zivilen Industrie um Rohstoffe konkurrieren (insbesondere Seltene Erden), sollte die Bundesregierung über ein EU-weites Lizenzsystem für bestimmte kritische Rohstoffe mit relevanten Industriepartnern diskutieren. Ein solches (in den USA angewandtes) System favorisiert Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie im Rohstoffmarkt, ohne wettbewerbliche Verhältnisse zu stark zu verzerren. Das Lizenzsystem sollte zeitlich begrenzt angewendet werden.

Review des Sicherheitsüberprüfungsverfahrens. Die SÜ-Verfahren in Deutschland sollten mit Blick auf sehr lange Wartezeiten und unklare Abläufe grundsätzlich reformiert und digitalisiert werden. Zurzeit werden damit etablierte Unternehmen, die bereits über einen umfassenden Stamm an sicherheitsüberprüftem Personal verfügen, favorisiert. Dies ist gerade im IT-Bereich zu beobachten. Hierzu zählt auch eine schnellere **vorläufige** Anerkennung für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (mit entsprechenden Haftungspflichten), wo Projekte und Lieferketten schnell aufzusetzen sind.

Vereinfachung der Zertifizierung von ausländischen Fachkräften. Neben den SÜ-Verfahren ist die Anerkennung der fachlichen Eignung für Nicht-EU-Bürger ein großes Hindernis, um Lieferketten und Projekte schneller aufzusetzen. Da es sich meistens um sehr spezielle Expertise handelt, sollten entsprechende vorläufige Anerkennungsverfahren angewandt werden. Die Sicherheitsstandards (im Sinne der SÜ) sollten hier allerdings nicht gemindert werden.

Senkung der Markteintrittsbarrieren durch einfachere Lizenz- und Zertifizierungsverfahren. Neben der Reform der Beschaffung mit stärker genutzten Rahmenverträgen und vereinfachten Verfahren im unter-schweligen Bereich, sollten die Lizenz- und Zertifizierungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Dazu zählt neben einem transparenten digitalen Workflow (der auch für neue Marktteilnehmer verständlich ist) die Möglichkeit einer (schnellen) vorläufigen Zertifizierung für experimentelle Produkte. Besonders relevant sind gerade Unternehmen in der Luft- und Raumfahrt.

Verprobung von Stresstests. Lieferketten der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie sind in einem Krisenfall stärker von aktiver Störung und Sabotage betroffen. Um die Vulnerabilität dieser Lieferketten zu erfassen und mittelfristig zu verringern, sollten Industrie und Regierung Stresstestparameter vereinbaren und in regelmäßigen Abständen durch realistische Stresstests prüfen. Relevante Szenarios sind zum Beispiel: Ein massiver Cyberangriff, ein unvorhergesehener Zusammenbruch der Lieferketten für Seltene Erden oder andere Produkte, Ausfall von Telekommunikationssystemen, Störung von (maritimen) Handelswegen.

Systemische Resilienz aufbauen

Aufbau von Materialreserven. EU-Staaten sollten nationale Materialreserven aufbauen. Ziel ist es, Plattformen am Nutzungsende (ausgemustert) in europäischen Streitkräften bei Relevanz in diese Reserve zu überführen und in einem solchen Zustand zu halten, dass sie kurzfristig einsetzbar sind. Der Vorteil des Ansatzes liegt darin, dass Materialreserven nicht mehr nur zufällig verfügbar sind, im Aufbau kein erneuter Wettbewerb entsteht (höchstens für die Instandhaltung der Systeme) und die EU militärische Kapazitäten in einem strategisch wichtigen Bereich aufbaut, ohne nationale Kapazitäten bei den Streitkräften zu binden. Weiterhin könnten wichtige Ausbildungskapazitäten für Instandsetzung und Logistik aufgebaut und bereitgehalten werden, auf die EU-Mitglieder und strategische Partner zurückgreifen könnten. Die Bereitstellung des Materials, sofern durch die EU koordiniert, sollte durch Mehrheitsentscheidung im Rat beschlossen werden.

Skalierbarkeit der Produktion durch redundante Produktionsanlagen und Abstimmung mit ziviler Industrie. In Anlehnung an die „Schattenfabriken“ der britischen Regierung vor dem Zweiten Weltkrieg sollte die Bundesregierung in der Rüstungskoooperation den Aufbau von dislozierten bzw. redundanten Produktionsanlagen und -kapazitäten in Europa incentivieren (z. B. für Kleinkaliber- und Artilleriemunition, medizinische Güter etc.). Ziel ist dabei, die Produktion im Krisenfall schnell hochfahren zu können und somit Lieferketten weniger anfällig für gezielte Störungen und Angriffe zu machen. Ein Ansatz könnte hier sein, den Aufbau bzw. Erhalt von solchen im Normalfall nicht benutzten Anlagen für Unternehmen (oder Konsortien) kostenneutral steuerlich geltend zu machen. Da moderne Produktionsanlagen wesentlich komplexer sind (unter anderem durch digitale Steuerungs-Systeme), könnten auch anbieterübergreifende Anlagen mit entsprechender Kostenteilung eine Option sein. Weiterhin sollte die Bundesregierung den Einsatz von zivilen Kapazitäten (gerade im Automobil- und Luftfahrtsektor) im Krisenfall zumindest planerisch vorbereiten sowie mit den Verbänden und Unternehmen zu diesem Thema in den Austausch treten.

Rohstofflager incentivieren. Die Bundesrepublik sollte mit Blick auf kritische Abhängigkeiten gegenüber autoritären Staaten mit relevanten Unternehmen über Lagerungsansätze für kritische Rohstoffe beraten. Derzeitige Lager sind nicht auf verteidigungspolitische Ziele hin standardisiert und stark von einzelnen Unternehmensstrategien abhängig.

Vereinfachung der Reserve für kritische Berufe. Neben der grundsätzlichen Notwendigkeit, das Reservekonzept in Deutschland zu reformieren und zu digitalisieren, sollte die Bundeswehr gerade im Krisenfall einfacher und geregelter auf einsatzkritische Industrienkenntnisse zurückgreifen können. Entsprechende Reserveansätze werden bereits vereinzelt angewandt (insbesondere bei der Luftwaffe) und sollten gerade mit Blick auf Cyber & IT ausgebaut werden.

Förderung der Resilienz bei Wartung und Instandsetzung. Lokale zivile Unternehmen gilt es stärker in die Wartungs- und Instandhaltungsprozesse der Bundeswehr zu integrieren. Entsprechende Ansätze bestehen bereits (vor allem durch die Heeresinstandsetzungslogistik) und sollten bundesweit aufgebaut werden.

Technologiehoheit nutzbar machen

Ausweitung der Grundlagenforschung. Innovationen und der Aufbau eines belastbaren Forschungsbereichs im Sicherheits- und Verteidigungssektor können durch eine ausgeprägtere Grundlagenforschung begünstigt werden. Relevante Akteur:innen in der Verteidigungsforschung sollten weiterhin einen größeren Fokus auf Prototyping und integrierte Projektteams zwischen Bundeswehr und Industrie setzen.

Etablierung einer modularen offenen Systemarchitektur. Plattformen und Systeme der Bundeswehr weisen derzeit keine offene Systemarchitektur für Software auf. Somit sind Plattformen und digitale Lösungen oft von einem „Vendor Lock-in“ geplagt. Offene Systemarchitekturen sind notwendig, um einen vernetzten Verteidigungsansatz mittelfristig tatsächlich umsetzen zu können und darüber hinaus die Wettbewerbssituation bei digitalen Innovationen zu verbessern.

Förderung von Experimenten und Prototyping. Derzeit werden zur Erkundung von Innovationspotenzialen für ein Fähigkeitsspektrum Experimente oft nur mit einzelnen Lösungen in gesonderten Organisationseinheiten über einen bestimmten Zeitraum durchgeführt. Die Bundeswehr sollte hier ermutigt und befähigt werden, mit verschiedenen Anbietern parallele Experimente durchzuführen. Weiterhin sollte die Bundeswehr wesentlich stärker auf Prototyping und das gemeinsame Testen mit Unternehmen von neuen Lösungen „im Feld“ außerhalb eines Beschaffungsvorgangs bauen.

Impressum

Grüner Wirtschaftsdialog e.V.
Dorotheenstr. 3, 10117 Berlin
+49 30 2868 3434 | info@g-wd.de
www.gruener-wirtschaftsdialog.de
V.i.S.d.P.: Thomas Gambke

Autor:inneninformation: Gabriele C. Klug
unter Mitarbeit von Marco Michael Lotz



DAS FACHFORUM SECURITY & DEFENCE

Das vorliegende Positionspapier greift die Ergebnisse der Themenfeld-Sessions im Rahmen des **Fachforums Security & Defence des Grünen Wirtschaftsdialogs e.V.** auf. Es ist in engem Austausch mit Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie sowie Akteur:innen aus Wissenschaft und Politik entstanden. Die folgenden Inhalte sind Ergebnis dieses Austausches und stellen damit weder einen Konsens noch Einzelpositionen der Beteiligten dar.



Der Grüne Wirtschaftsdialog e.V. (GWD), 2018 gegründet, ist ein parteiunabhängiger Zusammenschluss von Unternehmen und Personen, die gegenseitiges Verständnis und offene Kommunikation zwischen Unternehmen und der Politik im Allgemeinen sowie politischen Entscheidungsträger:innen von Bündnis 90/Die Grünen im Besonderen fördern wollen. Gemeinsames Anliegen ist es, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft mitzugestalten – zur Sicherung Deutschlands als zukunftsfähigem Wirtschaftsstandort. Hierfür bietet der GWD eine Dialogplattform und versteht sich dabei als Brückenbauer zwischen Politik und Unternehmen.