

**Beschaffung der
Bundeswehr
beschleunigen –
aus Sicht vom KMU
& Startups**

[Auf einen Blick](#)

Vorschläge zur beschleunigten Beschaffung aus Sicht der Digitalwirtschaft

Ausgangslage

Nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 konstatierte die Bundesregierung eine »Zeitenwende« in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Aufgrund des Krieges wurden nach Änderung des Grundgesetzes ein über 100 Milliarden Euro kreditfinanziertes Sondervermögen für die Bundeswehr bereitgestellt sowie erste Reformen des Beschaffungswesens angestoßen. Personalmangel und gegebene Abläufe im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung selbst sowie mit weiteren Beteiligten wie dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesrechnungshof und Sitzungsfenstern des Haushaltsausschusses etc. verzögern die zeitnahe Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen zur Herstellung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr.

Bitkom-Bewertung

Erste Reformen wie das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz und die Schaffung einer Beschaffungs-Task-Force im Bundesministerium der Verteidigung gehen in die richtige Richtung, wirken bislang aber kaum. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und potenziell geringerer Personalverfügbarkeiten, liegen nachhaltige Lösungen eher in der durchgehenden Digitalisierung des Beschaffungswesens.

Ziel sollte es sein, Prozesse zu vereinfachen, Abläufe signifikant zu beschleunigen und Personalressourcen einzusparen. Dies gelingt nur mit messbaren Zielvorgaben inklusive strikter Zeitpläne.

Das Papier stützt sich auf einen zwölfmonatigen Iterationsprozess des Bitkom. Nach einer Befragung von über 215 Unternehmen der Verteidigungsbranche innerhalb des Bitkom, haben 70 Unternehmen sowie diverse Vertreterinnen und Vertreter aus der Politik und Bundeswehr Impulse geliefert.

70

Digitalunternehmen der Verteidigungsbranche geben Anregungen zur beschleunigten Beschaffung für die Bundeswehr

Das Wichtigste

- Ein digitales Mindset muss in der Verwaltung und der Bundeswehr etabliert werden und dort kurzfristig Wirkung entfalten.
- Einfache Lösungen, z. B. die Einrichtung von Bieterprofilen, lassen sich ohne Gesetzesänderungen umsetzen.
- Es gilt Prozesse radikal zu vereinfachen (inkl. der sie bedingenden Normen) und zu digitalisieren, um knappe Ressourcen fokussierter einsetzen zu können. Dies gelingt nur mit einer verstärkten Kooperation zwischen Politik, Verwaltung, Bundeswehr, Wirtschaft und Wissenschaft, insbesondere innovativen KMU.
- Zur Stärkung der Kampfkraft und Einsatzbereitschaft der Bundeswehr ist die Digitalisierung von (Waffen-) Systemen, unter Einbeziehung des Cyber- und Informationsraums (CIR) als Bedarfsträger für IT-Projekte, stärker anzugehen. Dies bedarf einer schnelleren Beschaffung, mit Schwerpunkt auf innovativen Lösungen, um sich technologischen Entwicklungszyklen anzupassen. Das erfordert einen ganzheitlichen Ansatz. Von der Art des Verfahrens, der Verschlankung von Prozessen, sowie der Bereitstellung von Personal.
- Hohe Einstiegshürden und lange Prozesszeiten verhindern den flächendeckenden Einstieg innovativer Startups und KMU in den Defense-Bereich.

Inhalt

1	Startup-Landschaft in Deutschland und der EU	5
2	Lösungsansätze für Politik, Verwaltung und Bundeswehr	7
2.1	Politik	7
2.2	Verwaltung	10
3.3	Bundeswehr	13

1 Startup-Landschaft in Deutschland und der EU

Die öffentliche Hand ist mit rund 350 Milliarden Euro¹ Deutschlands größter IT-Einkäufer. Das entspricht rund 13 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Auf kleine- und mittelständische Unternehmen (KMU) entfallen ca. 67 Prozent aller Beschaffungen in Deutschland.² 31 Prozent der deutschen Startups bemühen sich um öffentliche Aufträge und 40 Prozent von ihnen haben bereits eine öffentliche Ausschreibung gewonnen.³

Startups und KMU bieten innovative Lösungen für die Streitkräfte. In Deutschland gibt es laut KfW 47 000 Startups.⁴ Im Jahr 2021 wurden ca. 3 348 Startups neu gegründet.⁵ Seit 2010 wurden ca. 1 450 GovTech-Startups in der EU und 300 in Deutschland gegründet.⁶ Das sind Startups, die smarte Lösungen für den Staat als Kunden anbieten. 23 Prozent der Startup-Gründungen erfolgen im universitären Umfeld. Wie viele davon Defense-Startups sind oder Startups, deren Lösungen Dual-Use sein können, ist nicht bekannt. Die Zahl von Defense-Startups, die universitäre Ausgründungen sind, ist jedoch begrenzt. Die Zivilklausel an ca. 68 Prozent der deutschen Universitäten untersagt Forschung zu militärischen Zwecken bzw. Forschung, die militärischen Zwecken dienlich sein könnte. Zudem ist eine öffentliche Bekundung als Defense-Startup oftmals hinderlich. Über 50 Prozent der Startups erzielen die Hälfte ihres Umsatzes mit der öffentlichen Hand. 21 Prozent haben sogar ausschließlich die öffentliche Hand als Kunden.⁷ Dies zeigt, dass sie wesentlicher Innovationstreiber mit hoher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung sind. Die Interaktion mit dem Staat hat jedoch hohe Einstiegshürden und lange Prozesszeiten, bis erste Umsätze fließen.

Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) könnte dabei ein Kunde sein. Von Januar bis Oktober 2022 bearbeitete dieses über 9 601 Verträge, 1 570 Projekte und 571 F&T Vorhaben. Insgesamt koordiniert das BAAINBw einen Artikelbestand von über zwei Millionen Produkten.

Für Startups und KMU sind viele Abläufe und Zuständigkeiten in der Bundeswehr schlichtweg unklar, Verfahren benötigen viel Aufwand. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung kann es von der Projektierung bis zur Vergabe 4,5 Jahre dauern. Bearbeitungszeiten von allgemeinen öffentlichen Ausschreibungen dauern im Schnitt 8,5 Monate.

Über
2 Millionen

Produkte und über 9.600 Verträge | 1.570 Projekte | 571 F&T Vorhaben 2022 umfasst der zu beschaffende Artikelbestand, bzw. das zu betreuende Volumen des BAAINBw, mit seinen 12.473 Mitarbeitenden.

¹ [BMI – Unsere Behörden und Einrichtungen – Beschaffungsamt des BMI \(bund.de\)](#)

² [Vergabestatistik – Bericht für das erste Halbjahr 2021 \(bmwk.de\), S.24.](#)

³ [Startups kommen bei öffentlichen Ausschreibungen selten zum Zug \(industrie.de\)](#)

⁴ [KfW-Start-up Report 2021 – Corona-Krise belastet Zahl der Start-ups – VC-affine Start-ups aber nur wenig betroffen, S. 3.](#)

⁵ [Zahl der Start-ups in Deutschland stabil bei 70.000 im Jahr 2019 – Auswirkung der Corona-Krise unsicher | KfW](#)

⁶ [20221130 Umfrage: Die Lage von GovTech in Deutschland finale Version \(baden-wuerttemberg.de\)](#)

⁷ [Startup Report 2022 \(bitkom.org\)](#)

Eine reine Fokussierung auf den Sicherheitsbereich bedeutet für Startups ohne potente, und vor allem sehr geduldige Investoren, somit die sichere Insolvenz. Startups und KMU erhalten in Deutschland und Europa relativ leicht kleinere Summen, unter fünf Millionen Euro. Größere Investments, die insbesondere im Defense-Sektor nötig sind, um durchhaltefähig zu sein, gibt es eher in den USA.

2 Lösungsansätze für Politik, Verwaltung und Bundeswehr

Damit KMU und Startups sich verstärkt an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen können, bedarf es tiefgreifenderer Reformen in Politik, Verwaltung und Militär. Erste Schritte dazu sollen die nachfolgenden Kapitel aufzeigen. Die Komplexität des Themas ist gebunden an Vorgaben sowie Erwartungshaltungen aus Politik, Öffentlichkeit, dem Bundesrechnungshof, parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Nachprüfungsverfahren der Industrie oder dem Beschaffungsprozess nach der Bundeshaushaltsordnung. Um diese Aspekte nachhaltig anzugehen, bedarf es auch einer Strategie für die Verteidigungsbranche.

2.1 Politik

■ Förderung von Defense-Startups und KMU auf die politische Agenda nehmen

Die Politik sollte Defense-Startups und KMU gezielt fördern. Das Thema Defense-Startups und deren Potenziale für die Bundeswehr stehen jedoch bisher nicht auf der politischen Agenda. So lassen sich die Schlagworte »Verteidigung« und »Bundeswehr« nicht in der Startup-Strategie der Bundesregierung wiederfinden. Auch in den Beschaffungsstellen fehlt es an Aufmerksamkeit. Dies sollte durch die Beschäftigung mit Defense Startups und deren Lösungsangeboten geändert werden. Auch sollte der Zukunftsfonds der Bundesregierung ausdrücklich für militärische Lösungen zugänglich sein. Die NATO und EU haben den Wert und das Potenzial von innovativen Lösungen der Startups und KMU erkannt. Projekte wie »DIANA« und »NIF« sollen diese Lösungen umsetzen. Deutschland sollte als größter Geldgeber der EU und als zweitgrößter der NATO, verstärkt steuernd und koordinierend eingreifen. Andere Länder wie Frankreich oder die baltischen Staaten agieren hier fokussierter. So hat z.B. der Innovationsfonds des französischen Verteidigungsministeriums DevInvest, zusammen mit der BPI-France, ein Budget von ca. 50 Millionen Euro, um gezielt in verteidigungsrelevante Technologien zu investieren. Dies dient gleichzeitig als Signalgeber an die Kapitalmärkte und kann zwischen Startups, KMU und großen Unternehmen verteilt werden. Der Bitkom steht dazu als Vermittler zu über 500 Startups und mehr als 1 500 KMU zur Verfügung.

■ Mindestanforderungen in Ausschreibungen senken

In öffentlichen Ausschreibungen wird eine Mindestanzahl an Projektreferenzen oder eine Mindestumsatzzahl gefordert. KMU und Startups können diese oft nicht vorweisen.

■ Feedbackkultur im Vergabeprozess ermöglichen

Formfehler sind Ausschlusskriterium für alle Bieter. Insbesondere für Startups und KMU, die wenig Erfahrung haben, stellt das korrekte Ausfüllen aller formalen

80 %

aller Verträge des BAAINBw liegen unter 500.000€ – Beschaffungsvorhaben lassen sich zum Großteil nach vereinfachten nationalen Verfahren bewältigen.

Anforderungen eine Herausforderung dar. Deshalb sollten Beschaffende die Bietenden auf offensichtliche Formfehler hinweisen können und ihnen die Möglichkeit geben, diese nachzubessern. Zudem sollten nicht bezuschlagte Bietende im Anschluss an das Verfahren ein Feedback erhalten können. Denkbar wäre insoweit, dass die jeweilige Aufsichtsbehörde durch behörden-interne Anweisungen oder ein Rundschreiben hierauf hinwirkt, d.h. die mittelständischen Interessen im Sinne von §97 Abs. 4 S. 1 GWB auch insoweit vermehrt berücksichtigt.

■ Gütesiegel für Startups und KMU einführen

Damit sich die Beschaffungsstelle sicher sein kann, dass KMU in der Lage sind, den Auftrag auszuführen, bzw. bei sicherheitsrelevanten Lösungen vertrauenswürdig sind, kann ein Gütesiegel eingeführt werden. Dieses wird von einer unabhängigen Stelle, z.B. im IT-Sicherheitsbereich durch das Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik (BSI), vergeben. Die dort mindestens bindenden Anforderungen an die Informationssicherheit, sollten ohnehin für alle Unternehmen gelten. Lieferfähigkeiten lassen sich durch Erklärungen darstellen.

■ Parlamentsbeteiligung reformieren, BAAINBw entlasten

Die Vergabeschwellenwerte sollen Bevorzugung und Korruption verhindern. Gleichzeitig schaffen sie einen hohen bürokratischen Aufwand. Ca. 80 Prozent aller abzuschließenden Verträge des BAAINBw fallen unter die Wertgrenze von 500.000 Euro und gelten somit als Kleinverträge. Drei Prozent der Verträge haben ein Volumen von bis zu 25 Millionen Euro und weitere drei Prozent darüber hinaus. Die letztgenannten sind im Bundestag vorlagepflichtig. Der Bundestag hat 2022 insgesamt 25-Millionen Euro-Vorlagen mit einem Volumen von elf Milliarden Euro zugestimmt.⁸ Für 2023 sind 71 solcher Vorlagen geplant. Das BAAINBw richtet das vorhandene Personal meist auf die zur Parlamentsbeteiligung vorgesehenen Projekte aus. Die Bearbeitungszeit durch Ministerien und Behörden für diese 25-Millionen-Euro-Vorlagen beträgt bis zu zwölf Monate. Dadurch werden kleinere Projekte oft zeitlich verzögert.⁹ Diese Grenze könnte von 25 Millionen Euro auf 100 Millionen Euro angehoben werden, da Großprojekte meist ohnehin in diesen Größenordnungen agieren. Das beschleunigt über drei Prozent der Vergabeverfahren und trägt dem Umstand Rechnung, dass Lösungen kostenintensiver werden. Auch die nötige Parlamentskontrolle der Streitkräfte wäre trotzdem gewährleistet. Eine Berichts- und Rechenschaftspflicht für Projekte von 25 bis 100 Millionen Euro durch die Leitung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) könnte dies gewährleisten. Großprojekte sind bereits bei den jährlichen Haushaltsverhandlungen stets einzubringen. Der Bundestag kann über das Budgetrecht stets steuernd eingreifen. Bereits heute wird versucht große Beschaffungsvorhaben möglichst zu bündeln, um parlamentarische und bearbeitende Personalressourcen im BAAINBw zu schonen. Das BAAINBw hätte in Absprache mit dem BMVg eine vereinfachte Handhabung bei gleichzeitig bleibenden vergaberechtlichen Anforderungen nach EU-Standards.

■ Werte im Unterschwellenbereich anheben

Um die Beschäftigten im BAAINBw noch mehr zu entlasten, ist es sinnvoll, Vergabegrenzen weiter anzuheben. Das Anheben der Wertgrenzen für

Bis zu 3
Prozent
weniger

Vorlagen im Bundestag würden das BAAINBw spürbarer entlasten, als die Beschleunigung von 20 Prozent der Vergaben, durch die Anhebung von Direktvergabegrenzen. Daher Parlamentsbeteiligung ab 100 Mio. Euro einführen.

⁸ BMVg, 16. Bericht zu Rüstungsangelegenheiten, S.5.

⁹ FDP-Bundestagsfraktion, 2021, [↗ Moderne Ausrüstung, effiziente Verwaltung – Beschaffungsprozess der Bundeswehr reformieren \(fdpbt.de\)](https://www.fdpbt.de)

Kleinstaufträge zur Direktvergabe von 1.000 Euro auf 5.000 Euro ist bereits durch das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz erfolgt. Dies soll etwa 20 Prozent der Vergaben beschleunigen, ist jedoch keine spürbare Entlastung bei der Beschaffung in anspruchsvollen Projekten. Diese Wertgrenze könnte noch einmal angehoben werden. Im Verteidigungsbereich unterliegt nach der Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) alles, was unter einem netto Auftragswert von 431.000 Euro liegt, vereinfachten nationalen Verfahren. Warum wurde diese vorgegebene Grenze nicht gewählt? Aufträge in diesem Umfang könnten z.B. von Vergabestellen der Teilstreitkräfte bearbeitet werden. Dadurch wird das BAAINBw entlastet. Gleichzeitig wäre somit auch eine engere Einbindung der Nutzenden möglich. Dies ermöglicht vor allem schnellere Vergaben. Unternehmen hätten jedoch keine Verhandlungsmöglichkeiten oder die Chance für Nachbesserungen. Im Umkehrschluss besteht auch nicht die Möglichkeit der Rüge und der Verzögerung von Verfahren. Die öffentliche Seite kann hier nach §10 und 11 Untervergabeverordnung (UVgO) mit- oder ohne Teilnahmewettbewerb agieren und nach öffentlicher Vergabebekanntgabe Unternehmen zur Angebotsabgabe auffordern. Die Nutzung von Rahmenverträgen bei Verbrauchsgütern oder Standarddienstleistungen könnte den Aufwand noch einmal verringern.

- **Digitalisierung der Beschaffung vorantreiben, um Interaktion von Bedarfsträgern und innovativen Anbietern zu ermöglichen**

Dabei können Technologien wie elektronische Bestellsysteme und die Forcierung einer digitalen Verwaltung genutzt werden. Dies muss eng an den Bedarfen der Fachabteilungen ausgerichtet werden. Notwendig ist dabei eine Verortung des Themas direkt auf Ministerebene, um es der Verwaltungsebene verbindlich zu verordnen. Interne behördliche Beharrungskräfte verhindern erfahrungsgemäß ein Change- Management.

- **Schlüsseltechnologien und digitale Souveränität fördern**

Souverän kann ein Staat nicht nur im politischen Sinne sein. Die digitale und technologische Souveränität gewinnt immer mehr an Bedeutung. Fast alle Govtechs sind Software-as-a-Service (SaaS) Unternehmen. Sie bieten innovative Lösungen, um staatliches Handeln resilient und zukunftssicher zu machen. Sie können ihre Lösungen jedoch nur dann im Public Sector etablieren, wenn die Nutzung von Infrastructure-as-a-Service (IaaS) Technologien durch die öffentliche Hand massiv ausgebaut wird. Deutsche Defense-Startups und KMU sowie ihre Lösungen spielen hier eine wichtige Rolle.

- **dauerhafte Implementierung der Regelungen des Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetzes (BwBBG) in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bzw. die Vergabeverordnung für den Bereich Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) und Ausweitung des Anwendungsbereichs des BwBBG auf alle Fälle des §104 GWB.**

- **dauerhafte, kontinuierliche Erhöhung der Forschungs- und Entwicklungshaushaltsmittel, bzw. der Mittel für Digitalisierung im Einzelplan 14**

Damit sollen auch die Startups und KMU gefördert werden, die gezielt militärische IT (Cyberwarfare) entwickeln. Insbesondere die Mittel zur Digitalisierung sind nicht ausreichend.

- **verbindliche Integration der EVB-IT im Verteidigungsbereich**

Dies bietet verlässliche Standards für Unternehmen und Beschaffungsstellen.

Digitalisierung der Beschaffung vorantreiben – Personalengpässe nachhaltig angehen.

2.2 Verwaltung

■ **Verbindlichkeit schaffen, Abläufe straffen, vorhandene Potenziale besser nutzen**

Ein Kontaktformular oder eine dedizierte E-Mail-Adresse zur Kontaktaufnahme für Unternehmen, in Verbindung mit einer Maximaldauer zur Beantwortung von Anfragen, wäre hilfreich. Prozesse sind zu verschlanken, automatisierte Workflows, Software und Tools einzusetzen. Letztere sollten wiederum einfach zu bedienen sein, um die Mitarbeitenden zu entlasten. Robotic Process Automation (RPA) hilft z.B. lästige manuelle Tätigkeiten zu automatisieren und Effizienz und

Qualität zu steigern. Dies erfordert:

- technischen Sachverstand, aber ohne Mikro-Management
- keine Teamwechsel nach 24 Monaten, da so wesentliches Know-how verloren geht
- klare projektorientierte Entscheidungsbefugnisse

Der Markt kann dies mit entsprechender Software und Beratung von fähigen Firmen umsetzen. Dadurch kann er Lösungen anbieten, diese gemeinsam mit den Behörden integrieren und die Behörden bei der kontinuierlichen Umsetzung unterstützen. Die Nutzung von erprobten Standardprodukten sollte zudem einen anderen Stellenwert erhalten. Dies bedarf aktiver Beteiligungen, mehr offene Austauschformate und Lösungen für einen digitalen Austausch. Der ausschließliche Ruf nach mehr Personal ist für die aktuellen und zukünftigen (steigenden) Anforderungen keine Lösung. Die Ressource Mensch ist bereits heute knapp, auch in der Wirtschaft. Die demographischen Entwicklungen und nötigen Sicherheitsanforderungen an Bedienstete im Rahmen der Bundeswehr lassen einen möglichen Aufwuchs noch unwahrscheinlicher werden. Hier müssen die Mittel der Digitalisierung genutzt werden- und zwar nicht mit der Maßgabe vorhandene Prozesse eins zu eins zu digitalisieren. Stattdessen müssen Prozesse verschlankt und hinterfragt werden. Dies muss mit digitalen Verwaltungsreformen innerhalb der Bundeswehr abgestimmt werden. Technische Innovation kann so fehlendes Personal ersetzen.

■ **Eine ordentliche Markterkundung als Voraussetzung effektiver Beschaffung**

Über ein Vorgehensmodell für eine fundierte Markterkundung kann gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden gesprochen werden, die als neutrale Dialogplattform agieren. Dies verringert auch die Gefahr für Unternehmen, bereits im Vorfeld als Projektanten zu gelten und sich später bei Vergabeverfahren zu disqualifizieren. Vorschläge einer »generellen Vorstellung von Firma/Technologie/Produkt« werden nach Aussagen vieler Unternehmen ignoriert. Das heißt, es gibt einen kaum nachvollziehbaren Marktdialog. Falls die Verbindungsherstellung erfolgreich sein sollte, werden Startups häufig an den Cyber-Innovation-Hub der Bundeswehr (CIHBw) weitergeleitet. Dieser ist jedoch nicht dazu gedacht, skalierbare Breitenlösungen zu implementieren und somit der falsche Ansprechpartner. Stattdessen soll der CIHBw eine Marktsichtung durchführen und eine Machbarkeit validieren. Er müsste dazu jedoch besser mit den Regelprozessen verzahnt und mit mehr Ressourcen ausgestattet werden.

Eine verbesserte Markterkundung ist Voraussetzung für eine effektive und effiziente Beschaffung.

- **Bedarfe (Zukunftstechnologien) auf Seiten des BAANBw identifizieren und kommunizieren**

Dazu könnte die jährliche Befragung der Wirtschaft genutzt werden. Diese wird stets durch die Industrieverbände im Strategischen Industriedialog mit dem BMVg erstellt.

- **Mehr Möglichkeiten für Startups und KMU, um ihre Technologien proaktiv vorzustellen und zu erproben**

Der Gedanke eines »Kaufhaus des Bundes« (KdB) mit hinterlegten Rahmenverträgen ist dabei positiv und ausbaufähig. Ähnlich, jedoch proaktiver, ist bei der NATO das Basic Ordering Agreement (BOA) der NATO Communications and Information Agency (NCIA). In diesem Sinne wäre ein leichter Zugang zu transparenten Systemen für die Zuordnung von Angebot und Nachfrage wünschenswert (analog zu einem Amazon für die Bundeswehr). Anders als bei klassischen Rüstungsgütern mit langen Produktionszeiten ist dies bei IT-Produkten und Dienstleistungen möglich.

- **Transparenz schaffen**

Grundsätzlich sollte Transparenz in allen öffentlichen Stellen, die mit IT-Beschaffung in der Bundeswehr zu tun haben, hergestellt werden. Zuständigkeiten für Themen sollten besser auf deren Webseiten, u.a. des BAANBw dargestellt werden.

- **Bieterprofile schaffen**

Eine entscheidende Hürde sind die Ausschreibungsformalitäten, die immer komplexer werden. Die Frage ist dabei, ob diese Formalia alle nötig sind oder zu viel Absicherungsdenken herrscht. Seitens der Wirtschaft werden immer mehr Personal- und Zeitressourcen benötigt, um die Formalitäten zu bewältigen. Dies steigert auch die Kosten für die Bundeswehr. Als Lösung wird die Schaffung einer Portallösung vorgeschlagen, wo neben angesprochen Erklärungen und Organigrammen auch Bieterprofile angelegt werden können. Somit könnten viele Standardanforderungen (Referenzen, Bankeinsichten etc.) vorgehalten werden und Teilnehmendenprofile leichter abschätzbar sein. Ergänzend dazu könnte das bereits erlaubt und erprobte Instrument der Präqualifikation besser genutzt werden, um eine vorwettbewerbliche Eignungsprüfung von potenziellen Anbietern durchzuführen.

- **Beratungs- und Vernetzungsangebote für KMU schaffen**

Beratungsangebote über Zuständigkeiten und Verfahren, wo sich die Startups und KMU über den Vergabeprozess informieren und die Navigation durch diesen Prozess erleichtern. Umgekehrt können Beschaffende sich über neue Formate austauschen. Ein Best Practice Beispiel wäre das Kompetenzzentrum »Innovative Beschaffung« des Bundeswirtschaftsministeriums. Defense-Startups und Behörden kommen dadurch in den Austausch, was wiederum einen aktiven Marktdialog fördert. Das BAANBw könnte hier seine Angebote ausweiten.

- **Beschaffende entlasten und schulen, um Möglichkeiten des Vergaberechts zu nutzen**

Das Vergaberecht ist komplex, bietet aber einige Spielräume. Diese können gezielt genutzt werden, um KMU und Startups bei der Vergabe mehr zu berücksichtigen. Diese Spielräume und Möglichkeiten müssen Beschaffenden bekannt sein, um sie in

E-Vergabeplattform verstärkt nutzen: KMU und Startups bieten innovative Lösungen, bedürfen jedoch Unterstützung.

Bieterprofile würden Unternehmen und Beschaffungsstellen massiv entlasten und Vergabeprozesse beschleunigen.

der Fläche zu nutzen. Ein unabhängiger Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft zu diesen Themen birgt ebenfalls das Potenzial, Vergabe neu auszurichten und Wissen auf beiden Seiten zu vermitteln. Gleichzeitig müssen den Beschaffenden von politischer Seite auch die juristischen Spielräume gegeben werden, um Innovation auszuprobieren.

■ **Wirtschaftlichkeit nicht einseitig über den Preis definieren, sondern an Märkten und Innovationszyklen orientieren**

Gemäß §58 (1|2) der Vergabeverordnung (VgV) gilt der Zuschlag dem wirtschaftlichsten Angebot und dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Dies gilt in Verbindung mit den Zuschlagskriterien nach §34 (2) VSVgV. (Qualität | Preis | Zweckmäßigkeit | technischer Wert | Lebenszyklus | Betriebskosten | Interoperabilität | Lieferfristen | Versorgungssicherheit). Die Praxis sieht jedoch anders aus. Meist ist das ausschlaggebende Kriterium nur der Preis. Dies ist bei standardisierten Produkten nachvollziehbar, muss sich jedoch bei innovativen Ansätzen ändern. Dort ist ein verstärkter Fokus auf technische Lösungen zu legen.

■ **Vergabe bedarfsorientiert gestalten**

Statt detaillierte fertige Lösungen auszuschreiben, können die Beschaffenden das zu lösende Problem iterativ angehen und die Anbieter zur Darlegung einer Lösung, z.B. mit Demonstratoren auffordern. Solch ein Vorgehen eignet sich vor allem für innovative Lösungsansätze. Die Demonstratoren können digital mit einem »Digitalen Zwilling« erstellt werden. So erhöht sich die Chance, innovative Produkte von einem größeren Bieterkreis zu erhalten. Beschaffende erhalten dadurch ein besseres Preis-Leistungsverhältnis. So könnten Verhandlungsverfahren mit einer agilen Informationsveranstaltung beginnen und anschließende Workshops und Präsentationen mit Bietenden inkl. Feedback durchgeführt werden.

■ **Innovationspartnerschaft gerade bei IT-Produkten vermehrt nutzen**

Die EU hebt mit der Richtlinie 2014/24/EU, Nr. 47 hervor, dass die öffentliche Vergabe ihre Potenziale zur Förderung von Innovationen nutzen soll. Dadurch will sie neuen Herausforderungen adäquat begegnen. Das Vergaberecht lässt gemäß §119 GWB zu, dass der öffentliche Auftraggebende bei Vergaben im Oberschwellenbereich eine Innovationspartnerschaft eingeht. Das Ziel ist hier nicht, vollständig ausgereifte und marktverfügbare Lösungen zu beschaffen. Stattdessen sollen innovative Liefer- und Dienstleistungen entwickelt- und nach der Entwicklung erworben werden. Die Innovationspartnerschaft kommt jedoch kaum zum Einsatz, da die Beschaffenden stets nach konkreten Lösungen suchen. Sie bietet den Beschaffenden jedoch die Möglichkeit, innovative Lösungen mitzuentwickeln. Weiterhin ermöglicht die Innovationspartnerschaft die verbindliche Einbeziehung der nutzenden Streitkräfte. Dies schafft, zusammen mit der Wirtschaft, anforderungsgerechte Lösungen. Üblicherweise sind gemäß §15 Abs. 2 VSVgV Leistungsinhalte detailliert zu beschreiben. Bei innovativen, noch nicht am Markt verfügbaren Produkten ist dies jedoch nicht möglich. Bei der Innovationspartnerschaft kann der Zuschlag auf Basis des Leistungsversprechens des Wirtschaftspartners erfolgen. Der Auftraggebende verpflichtet sich im Gegenzug, das entstehende, innovative Produkt zu fördern und das Ergebnis abzunehmen. Kritisch sind jedoch §9/10 der Innovationspartnerschaft zu sehen, da diese Unsicherheit schaffen. Der Bund kann hier einseitig Aufträge abrechnen. Die Innovationspartnerschaft ist insgesamt eine Kombination eines Forschungsauftrags

Das wirtschaftlichste Angebot ist nicht das billigste Angebot, sondern das mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis.

mit einem Verhandlungsverfahren, das bei marktverfügbaren Produkten zum Einsatz kommt. Der Unterschied zu herkömmlichen Auftragsvergaben ist, dass nach Entwicklung des Produkts keine erneute Beschaffungsentscheidung nötig ist. Der Zuschlag bezieht sich nämlich auf Entwicklung und Herstellung dieses Produktes bzw. einer Produktserie. Gerade bei komplexen IT-Lösungen ist dies von Vorteil, da die Partner allein diese Lösung umsetzen könnten.

3.3 Bundeswehr

■ Digitales Mindset etablieren – Kooperationen eingehen

Um Potenziale bei neuen Verfahren und Technologien zu erkennen und anzuwenden, bietet sich eine engere Kooperation mit der Wirtschaft und Wissenschaft an. Dazu kann auch der GK4 im strategischen Industriedialog des BMVg mit den Verbänden Bitkom, BDSV und BDLI genutzt werden.

Die Bundeswehr selbst unterhält zwei eigene Universitäten, zwei Laufbahn-Akademien (Führungsakademie der Bundeswehr (FüAkBw) und das Bildungszentrum der Bundeswehr (BIZBw)), Digitalisierungsbeauftragte und vieles mehr. Deren Potenziale sind längst nicht ausgeschöpft. Die Politik sollte hier die Rahmenbedingungen festlegen, weg von einer hundertprozentigen Absicherungskultur und enger Haushaltspolitik. Es muss die Möglichkeit bestehen, Gelder frei für Versuche zu nutzen, ohne einen direkten Gegenwert zu erhalten. Innovative Unternehmen sehen diese Investitionen in Forschung und Entwicklung als essenziell für die Entwicklung neuer Produkte. Aus zehn Versuchen mag nur einer einen Mehrwert bieten, doch dieser bringt den entscheidenden Durchbruch. Die Bundeswehr wäre dann nicht nur Einkäufer, sondern mittelfristig auch selbst Innovator in Zusammenarbeit mit der heimischen Wirtschaft bzw. der Wirtschaft von Partnerstaaten. Dies fördert die technologische Souveränität, Identität und Kampfkraft der Streitkräfte. Bereits heute sind F&T-Studien möglich. Vorhandene Mittel sollten aber verstärkt für digitale Lösungen eingesetzt werden. So ist z.B. der Bau von digitalen Prototypen längst Standard in vielen Bereichen.

Die Bundeswehr muss das Absicherungsdenken zugunsten eines digitalen Mindsets ablegen und ins Machen kommen.

■ Entscheidungen forcieren und vertreten

Oftmals kommt es zu Projektverzögerungen durch abgeänderte oder vertagte Entscheidungen. Dies ist ein kulturelles Phänomen, begründet in einem starken juristischen Absicherungsdenken und einer Nullfehlertoleranz. Solche Prinzipien widersprechen dem gelernten Führungsprozess der Bundeswehr. Gleichzeitig muss ein gezielteres Risikomanagement betrieben werden.

■ agilere Bedarfsplanung

Es gilt, Strukturen in der Planungsphase zu straffen. Einzelprojekte sollten ebenfalls besser übergreifend koordiniert werden, da viele Projekte inhaltliche Interdependenzen besitzen. Dazu zählt, eine Priorisierung und ausreichende Finanzierung von Projekten, gekoppelt mit einer realistischen Finanzplanung. Somit können auch knappe Personalressourcen, ergänzend zu smarten Lösungen, fokussierter eingesetzt werden. Relevante Interessengruppen aus Bundeswehr, Wirtschaft, Verwaltung und Politik sollten einbezogen werden, um für die Beschaffung der Bundeswehr noch in dieser Legislatur ein neues Geschäftsmodell

zu entwickeln. Dieses hat auf Basis bester Vergleichslösungen im In- und Ausland eine kostenoptimierte, leistungsfähige und schnell agierende Organisation zu gewährleisten.

■ **Einrichtung und Förderung von Lösungstestungen**

Wenn die beschafften Lösungen qualitativ hochwertig, für den Anwendungszweck gut geeignet und von den Nutzenden akzeptiert werden, profitiert die Bundeswehr. Die Nutzenden sollten daher im Rahmen der Beschaffung, jedoch außerhalb des Customer Product Management (CPM), die Möglichkeit haben, die verschiedenen Lösungen und Produkte vorab zu testen. Die Schaffung von Reallaboren erleichtert die Erprobung von neuen, noch nicht marktverfügbaren Lösungen. Auch wäre es möglich, Kommandeuren auf Ebene der Brigade, bzw. äquivalent dazu im Bereich von Marine und Luftwaffe, ein Innovationshandgeld zu überlassen, das ausschließlich für Testungen vorgesehen ist. In den USA existieren auf Bataillonsebene einzelne Experimentierräume, z.B. mit 3D-Druckern, wobei sich das Personal freiwillig engagiert und an neuen Lösungen experimentiert. Weitere Beispiele lassen sich von der US-Airforce (SHOC, AFWERX, AI Accelerator)¹⁰ oder der Marine bringen. Somit könnte auch eine Bottom-up-Lösung neben dem »schwerfälligen« Top-down-Verfahren zur besseren Bedarfsplanung beitragen. Der Bau digitaler Prototypen, z.B. im Flugzeug-, Schiff- oder Panzerbau, ist in der Industrie zunehmender Standard und kann die Kosten gegenüber physischen Prototypen erheblich senken. Dabei bleiben Validität und Qualität der Ergebnisse erhalten. Wichtig ist, die Testungen und Evaluationen der Entwicklung stets mit Testungen und Evaluationen im operativen Bereich zu verzahnen, um gemeinsam die Innovation anzugehen. Dies gelingt nur im Zusammenspiel von Bundeswehr, Wirtschaft und Wissenschaft.

■ **Cyber Innovation Hub ausbauen und differenzieren**

Der CIHBw ist ein erster Erfolg. Er ermittelt am Bedarf der Truppe bestehende potentielle Lösungen mittels Marktsichtung und kann diese in ca. drei Monaten für die Truppe validieren. Jedoch können diese Lösungen durch ein geringes fiskalisches und personelles Rückgrat nur erste Impulse und keine breiten, tragbaren Lösungen schaffen. Dazu ist der CIHBw und die hinterlegten Prozesse nicht vorgesehen. Die größte Herausforderung zur Implementierung von Breitenlösungen aus diesen Projekten in die Bundeswehr liegt in der fehlenden Priorisierung von Digitalprojekten seitens der Leitung des BMVg. Somit bleibt eine finanziell hinterlegte Alimentierung aus. Gerade bei Startups gilt es, nach erfolgreicher Validierung eines Projektes, das »Tal des Todes«, also die finanzielle Überbrückung von der Erstbewilligung von Testmitteln, hin zu einer nachhaltigen Projektierung zu überwinden. Durch die Schaffung eines weiteren frei verfügbaren Finanzkorridors für erfolgreiche Projekte über die kommenden drei Jahre könnte das jeweilige Projekt in weiteren Studien etc. in der Truppe validiert werden. Daraus ließen sich dann Breitenlösungen über den offiziellen Beschaffungsprozess einführen. Hier könnte ein zusätzliches, Budget von ca. 20 Millionen Euro für den CIHBw ausreichen. Neben der angesprochenen Zusage für eine Priorisierung, sollten diese Projekte auch über eine Vorlage im Haushalt verfügen, um Transparenz zu schaffen. Weiterhin gibt es bei der Einführung von Breitenlösungen eine rechtliche Hürde. So erreichen viele Projekte nach ca. zwei Jahren den Oberschwellenbereich im

TESTEN, TESTEN,
TESTEN – und zwar
bezahlt und digital.

Cyber-Innovation-Hub
ausbauen – Digital-
Projekte priorisieren.

¹⁰ ↗ [Front Page – AFWERX](#)

Vergaberecht. Folglich ergibt sich somit eine wesentliche Änderung, weshalb neu ausgeschrieben werden muss. Dies kostet Zeit und birgt auch die Gefahr erreichte Erfolge mit einem oder mehreren projektierten Unternehmen zu riskieren, da nun mit projektfremden Akteuren weiter verfahren wird, die die neue Ausschreibung gewonnen haben.

In anderen Ländern ist diese Herausforderung auch noch nicht gelöst. So erhalten z.B. projektierte Startups in Großbritannien u.a. ein pauschales Projektgeld über 150.000 Euro, um die schwierige Anfangszeit anteilig zu überbrücken, was auch nicht ausreichend ist.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Stephan Ursuleac | T 030 27576-126 | s.ursuleac@bitkom.org
Esther Steverding | T 030 27576-216 | e.steverding@bitkom.org
Marc Danneberg | T 030 27576-526 | m.danneberg@bitkom.org

Copyright

Bitkom 2023

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.