

breakingdefense.com

JADC2 spending is sprawling. DoD should keep watch, but Let It Go.

Travis Sharp

11–13 Minuten



JADC2, wie vom Rüstungsunternehmen Raytheon vorgesehen. (Raytheon)

Bitten Sie fünf Personen in Washington, JADC2 zu definieren und wie viel es kostet, und Sie könnten zehn Antworten erhalten. Im Folgenden versucht Travis Sharp von der CSBA, eine klare Schätzung dafür zu liefern, wie viel das Pentagon für die Bemühungen ausgibt, und argumentiert, dass die Verwirrung um JADC2 keine schlechte Sache für seine Zukunft sein könnte.

Das Verteidigungsbudget, ein Fenster in die Seele des Pentagons,

enthält mehrere Hinweise darauf, warum hochrangige politische Entscheidungsträger [über die Zersiedelung](#) innerhalb des [Joint All-Domain Command and Control](#) (JADC2) [besorgt](#) sind, dem [Ansatz](#) des Verteidigungsministeriums, eine miteinander verbundene gemeinsame Kraft zu entwickeln, die Sinn macht und schnell auf Informationen reagiert.

Im Haushaltsantrag des Pentagons 2023 forderten laut meiner Forschung etwa 30 JADC2-Initiativen zusammen zwischen 2,2 und 2,6 Milliarden Dollar. Das ist etwa ein Drittel mehr als im FY22. Trotz der verwirrten Botschaft darüber, was JADC2 tatsächlich ist und wie jeder Zweig des Militärs damit umgehen wird, erhöhten die Dienste ihren Anteil an dieser Finanzierung, während mehr Programme behaupteten, JADC2- zu unterstützen - vielleicht in einem Versuch, ihre Budgets zu rechtfertigen.

Angesichts solcher Trends [haben](#) hochrangige Pentagon-Beamte wie die stellvertretende Sekretärin Kathleen Hicks zusätzliche zentralisierte Kontrollen [unterstützt, um](#) JADC2-Initiativen in den [Bereichen](#) Dienstleistungen und Verteidigungsbehörden [zu konzentrieren](#). Der Drang, die Dinge weiterzugeben, ist verständlich. Niemand will unproduktive Unordnung.

Dennoch sollten hochrangige Führungskräfte die Zersiedelung des JADC2 nicht zu sehr einschränken. Messiness geht oft erfolgreichen Innovationen voraus. Die zu frühe Kürzung von Initiativen birgt die Gefahr, die Interessengruppen zu Gegnern zu machen, und die JADC2-bezogenen Ausgaben, auch wenn sie höher als geschätzt, angesichts der Bedeutung der Verbesserung der Gelenkkruste vertretbar zu sein. Aus diesen Gründen sollten hochrangige Führungskräfte eine modifizierte [Elsa-Strategie](#) gegenüber JADC2 verfolgen: Wache halten, aber loslassen.

Schätzung der beantragten Ausgaben für JADC2

JADC2 fehlt ein einziges Programm oder ein einziges Element, so dass jede Bemühung, um zu verstehen, wo das Geld ausgegeben wird, bedeutet, dass Analysten Urteilsaufrufe machen müssen, was JADC2-bezogen ist und was nicht, bevor sie die Kosten für relevante Aktivitäten summieren.

Zu den wichtigsten Initiativen gehören nach Ansicht der meisten Experten [PDF] das Advanced Battle Management System (ABMS) der Luftwaffe, das Projektkonvergenz der Armee, das Projekt Overmatch der Marine und einige andere. Die Suche nach Budgetanfragen für diese Stichwörter ergibt zwischen 28 und 31 Aktivitäten, deren Budgetbegründung meiner Meinung nach JADC2 unterstützt. (Die Bandbreite drückt Unsicherheit darüber aus, ob mehrere Aktivitäten direkte oder indirekte Unterstützung bieten.)

Für FY23 forderten diese Kerninitiativen von JADC2 zusammen zwischen 2,2 und 2,6 Milliarden Dollar, wobei etwa 90 Prozent der Mittel für Forschung und Entwicklung und der Rest für die Beschaffung waren. Die insgesamt angeforderten Mittel stiegen von 1,5 bis 2,0 Milliarden Dollar im GJ22 und 0,9 bis 1,2 Milliarden Dollar im GJ21, was auf ein Wachstum von etwa 650 Millionen Dollar pro Jahr hindeutet. Für das Geschäftsjahr23 forderten die Dienstleistungen rund 80 Prozent der Gesamtmittel, von näher an 50 Prozent im Jahr 2021. Auch die Zahl der Programme, die JADC2 unterstützen wollen, stieg. Als vereinfachtes Beispiel, wenn auch eines, das eine tiefere Wahrheit veranschaulicht, erwähnte ein wichtiger Haushaltsvolumen der Luftwaffe JADC2 14 Mal im [GJ23](#) im Vergleich zu nur sechs Mal im [FY21](#).

Die oben genannte Schätzung ist konservativ und unterschätzt wahrscheinlich, vielleicht signifikant, die Gelder, die zu JADC2 fließen,

insbesondere durch klassifizierte und indirekte Unterstützungsprogramme. Dennoch spaltet es mit anderen öffentlichen Informationen über JADC2-Ausgaben. Erstens [schätzte Govini](#), dass die JADC2-bezogene Finanzierung vor dem FY22 zwischen 2 und 5 Milliarden Dollar schwankte, ein Befund im selben Ballpark wie die oben genannte. (Auch die Bandbreite spiegelt wider, wie viel indirekte Unterstützung enthalten ist). Zweitens [enthüllte](#) die [Navy](#), dass sie im FY23 195 Millionen Dollar für Project Overmatch angefordert habe. Meine Schätzung über berechnete 188 Millionen Dollar für Overmatch, ganz in der Nähe der gemeldeten Zahl.

Obwohl ungenau und unelegant abgeleitet, bietet diese Schätzung einen vernünftigen Ausgangspunkt für JADC2-Kosten-Nutzen-Bewertungen - zumindest bis das Verteidigungsministerium offizielle Zahlen veröffentlicht oder jemand mit FOIA beschäftigt ist.

Drei Gründe, JADC2 nicht einzuschränken

Wenn ein Programm anfängt, echtes Geld zu bekommen, bedeutet dies, dass diese Gelder aus der Tasche eines anderen kommen - und die Kampagne gegen JADC2-Splitter ist direkt auf Anhieb angekommen. Kein größeres Pentagon-Unternehmen [kann es vermeiden](#), über Zentralisierung versus Dezentralisierung [zu debattieren](#), das Hauptdilemma [PDF] der Verteidigungsführung. Drei Argumente befürworten die stärkere Ausrichtung in Richtung Dezentralisierung, als die jüngsten Kommentare der Politik zeigen.

Erstens erfordert erfolgreiche Forschung und Entwicklung oft Unordnung und Fehler, um sie später zu vermeiden. Wie Thomas McNaugher in seiner klassischen Studie über den Waffenerwerb [schlussfolgerte](#): „Das Rätsel der Forschung und Entwicklung, könnte man sagen, dass, wenn man nicht bereit ist, Geld früh zu verschwenden,

man wahrscheinlich viel mehr Geld später verschwenden wird [...] Es ist einfacher, Projekte in ihren frühen Stadien zu stoppen und zu starten, aber natürlich sind solche Entscheidungen immer falsch gemacht." Wenn JADC2 „wirklich ein softwareorientiertes Unternehmensproblem ist“, wie Hicks [sagte](#), dann könnte Software-artige Innovation - unten nach oben und iterativ - den Top-Down- und [Richtlinienansatz](#) übertreffen, [der in der Kultur des Verteidigungsministeriums verwurzelt ist.](#)

Ein Kritiker könnte entgegnen, dass JADC2 wenig Entschuldigung für Unordnung hat, weil mehrere Initiativen nicht früh sind. Vielmehr konkernieren sie langjährige Bemühungen, die zuvor unterschiedliche Namen hatten. In dieser Ansicht ist ABMS zum Beispiel eine umbenannte Fortsetzung älterer Programme. Wenn diese Bemühungen bereits in irgendeiner Form durchgeführt oder wegen der Unfruchtbarkeit abgesagt werden müssen, dann ist die Weiterentwicklung unter JADC2 der Lippenstift von Schweinen, ein Anspielung auf F&E-Uugness (no Offensive, Schweine).

Um diese technologische Reifekritik voll zu adressieren, bedarf es der Beratung von Wissenschaftlern, Ingenieuren und geheimen Informationen, was wir hier nicht tun können. Es ist jedoch erwähnenswert, dass hochrangige Führer, einschließlich derjenigen, [die die Regierung verlassen haben](#), JADC2 nicht wirklich als unnötig kritisiert haben, obwohl sie Anreize haben, Verschwendungen zu stoppen. Stattdessen haben sie ihre Amorphität beklagt. Wie Hicks sagte: "Wenn Sie zwei Leute fragen, was sie denken, dass JADC2 ist, werden Sie wahrscheinlich verschiedene Antworten erhalten." Beobachter könnten diesen Kommentar auf unterschiedliche Weise interpretieren, aber es scheint eher ein Hinweis auf die frühe Problemdefinitionsphase zu sein, wenn Unordnung eine Tugend ist, nicht ein Laster.

Zweitens riskiert die Begrenzung von JADC2 zu sehr die Interessengruppen und das Advocacy-Netzwerk, das derzeit die Bemühungen grundsätzlich unterstützt, zunichte zu machen, sieht aber seine Ambitionen und Böswürdigkeit skeptisch. Zahlreiche JADC2-Initiativen führen Experimente und Übungen durch. Das Experimentieren [wird sich intensivieren](#), wenn der Kongress seinen Weg hat. Die Geschichte zeigt, dass, wenn hohe Beamte Gewinner und Verlierer auswählen, bevor das Experimentiert zu Ergebnissen geführt wird, wichtige Interessengruppen gegen das gesamte Unternehmen rebellieren können. Kein Führer will ihre Glaubwürdigkeit einem Scheinprozess verleihen.

Angesichts dieses Risikos sollten hohe Beamte das JADC2 nicht überschneiden, bis die ersten Experimente weiter fortgeschritten sind. Die Bestimmung, wie viel Experimentieren ausreicht, stellt einen Urteilsaufruf dar, aber erfolgreiche Bemühungen haben historisch mindestens ein paar Jahre gedauert.

Drittens scheinen die JADC2-Ausgaben, die ich überdacht habe, im Vergleich zu ihren wichtigen Zielen vertretbar zu sein - und im Zusammenhang mit dem 773 Milliarden Dollar schweren Budgetantrag des Pentagons, der garantiert zu steigen scheint, sobald der Kongress sein Budget aussortiert hat. Der Grundschatz von JADC2, der die Konnektivität der gemeinsamen Truppe in umstrittenen Umgebungen verbessert, stellt ein kritisches Ziel dar, es lohnt sich, Geld für - auch wenn JADC2 durch unsinnigen Jargon ([wie die meisten Verteidigungsprojekte](#)) [verkrustet wird](#). Die Stärkung der Konnektivität wird operative Vorteile bringen, auch wenn bestimmte JADC2-Initiativen nie ausfallen. JADC2 ist kein Alles-oder-Nichts-Vorschlag, obwohl das Verteidigungsministerium es auf diese Weise präsentieren kann, um die interne bürokratische Einheit zu fördern und das Basteln des externen

Kongresses zu verhindern.

Selbst wenn die jährlichen JADC2-Ausgaben die Schätzung über das Fünffache überstiegen und um 12 Milliarden Dollar fielen, nachdem sie eine klassifizierte und indirekte Unterstützungsfinanzierung hinzugefügt hatten, scheint dieser Betrag – bei weniger als 0,02 Dollar jedes Dollars, den das Verteidigungsministerium ausgibt – gerechtfertigt, wenn JADC2 so wichtig ist, wie Pentagon-Führer sagen. Da die Ausgaben des Verteidigungsministeriums seit 2016 jedes Jahr um 2 Prozent über der Inflation wachsen, und dieser Trend wahrscheinlich anhält, gibt es keinen dringenden Haushaltsgrund, JADC2 zu trimmen.

Verzeihen Sie mein elterliche Gehirn, aber ich bin mit Königin Elsa: Der Versuch, alles zu kontrollieren, funktioniert selten so, wie ein Führer hofft. Hochrangige Pentagon-Beamte sollten JADC2 für eine Weile gehen lassen und sehen, was unsere unternehmungslustigen Spezialisten sich ausdenken.

Travis Sharp ist Fellow und Direktor für Verteidigungshaushaltstudien am Center for Strategic and Budget Assessments.