

## Mythos „Die Bundeswehr ist schlecht ausgerüstet, weil sie zu wenig Geld bekommt.“ (Michael Brzoska)

Mangel an Zelten für die Nato-Eingreiftruppe, mehr Waffensysteme in Reparatur als im Betrieb, nagelneues Gerät, das nicht funktioniert: Die Mängelliste der Bundeswehr ist lang, wenn es um fehlende oder nicht funktionierende Ausrüstung geht. Wer sich für Details interessiert, findet sie etwa in den Jahresberichten des Wehrbeauftragten des Bundestages. Um nur ein Beispiel aus dem Jahresbericht für 2018 zu zitieren: Nur 50 Prozent der Flotte von A400M-Transportflugzeugen war einsatzbereit<sup>1</sup>. Das stellt zwar eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Jahr 2017 dar, als keines der ab Ende 2014 gelieferten A400M einsatzbereit war<sup>2</sup>, ist aber für einen Flugzeugtyp, der neu vom Hersteller kommt, ein Armutszeugnis. Die Luftwaffe ist daher weiterhin auf Transall-Transportflugzeuge angewiesen, die zwischen 1965 und 1972 gefertigt wurden. Eigentlich sollten sie schon länger durch A400M abgelöst sein, aber seit der ersten parlamentarischen Befassung mit dem Projekt A400M hat sich das Vorhaben nach Angaben des Verteidigungsministeriums um 149 Monate, oder mehr als zwölf Jahre, verzögert – ohne dass, wie dem Bericht des Wehrbeauftragten zu entnehmen ist, die Flugzeuge technisch ausgereift sind.

Dieses Beispiel ist keineswegs singulär, sondern im Gegenteil repräsentativ für Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr. Der Durchschnitt der zeitlichen Verzögerungen bei der Beschaffung von Großprojekten betrug Ende 2018 fünf Jahre und drei Monate<sup>3</sup>. Ein Wert, der sich in den letzten Jahren, trotz vielfältiger Ankündigungen und Bemühungen um Reformen im Beschaffungsprozess, nicht verbessert hat. Ende 2014 lag er für die damals relevanten Großprojekte bei viereinviertel Jahren<sup>4</sup>, also noch unter dem Wert für 2018. Die Verzögerungen und Kostenüberschreitungen beim A400M sind nicht das Ergebnis von zu wenig Geld für die Bundeswehr. Wiederholt sind für den A400M zusätzliche Mittel vom Bundestag zur Verfügung gestellt worden. Dasselbe gilt für andere Beschaffungsvorhaben. Der mangelnde Klarstand bei vielen Waffensystemen ist vorrangig Problemen eines Beschaffungsprozesses geschuldet, in dem andere Ziele verhindern, dass das im Koalitionsvertrag vom März 2018 wiederholte Ziel – „Die Bundeswehr beschafft, was sie

---

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag: *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten – Jahresbericht 2018*. Berlin, Januar 2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/072/1907200.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag: *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten – Jahresbericht 2017*. Berlin, Februar 2018, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

<sup>3</sup> Bundesministerium der Verteidigung: *8. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten*. Berlin, Dezember 2018, <https://www.bmvg.de/resource/blob/29586/9c5a53095d16e8b603244bb2623aa4dd/20181207-achter-ruestungsbericht-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

<sup>4</sup> Bundesministerium der Verteidigung: *1. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten*. Berlin, März 2015, <https://www.bmvg.de/resource/blob/15370/b82baa1404875461aa69d021df7b01a5/b-07-01-02-download-1-ruestungsbericht-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

braucht, und nicht, was ihr angeboten wird."<sup>5</sup> – Vorrang hat. Auch das Versprechen "den Soldatinnen und Soldaten die bestmögliche Ausrüstung zur Verfügung (zu) stellen"<sup>6</sup>, ist ähnlich wenig belastbar, wie es Ankündigungen der Vergangenheit auch waren. An dieser Prognose ändern weder die bereits beschlossenen noch weit höhere Rüstungsausgaben, wie von der Verteidigungsministerin und anderen gefordert<sup>7</sup>, nur bedingt etwas.

Mit mehr Ausgaben steigen die Möglichkeiten, Probleme mit Geld zu kaschieren. Aber sie erhöhen auch die Bereitschaft, neue Vorhaben aufzulegen, die wieder dieselben Probleme unrealistischer Planungshorizonte und massiver Kostenüberschreitungen wie die laufenden Projekte zur Folge haben. Die Verbesserung der Ausrüstung der Bundeswehr bleibt dabei auf der Strecke. Das ist jedenfalls die Erfahrung mit den steigenden Rüstungsausgaben der letzten Jahre, in denen sich die Lage zwar bei einigen Vorhaben verbessert hat, aber insgesamt über alle Vorhaben gleich geblieben ist. Der Grund: die Beschaffung „der bestmöglichen Ausrüstung“ für die Bundeswehr verhindert nicht in erster Linie Geldmangel, sondern strukturelle Probleme. Sie lassen sich mit drei Sachverhalten erklären: dem Primat *deutscher* Rüstungstechnologie, dem Hang zum Unmöglichen und der Interessenkollusion zwischen Militär und Rüstungsindustrie.

## 1) Zum Primat deutscher Rüstungstechnologie

Zwar gibt es immer wieder offizielle Bekenntnisse zur Auswahl der besten Angebote und zum offenen Wettbewerb unter Rüstungsfirmen, aber in der Praxis wird streng darauf geachtet, dass deutsche Firmen von den Aufträgen möglichst weitgehend profitieren. Entweder auf direktem Wege, in dem sie die Aufträge erhalten, oder indirekt dadurch, dass sie in einem bestimmten Umfang an internationalen Konsortien beteiligt sind, das dem Volumen der Beschaffung der Bundeswehr entspricht. Die Formel dafür heißt „*juste retour*“. Diese Art von „Gerechtigkeit“ führt aber dazu, dass Kosten und technologische Fähigkeiten bei der Auftragsvergabe zweitrangig sind. Da nicht nur Deutschland nach diesem Prinzip verfährt, werden in vielen Staaten ineffiziente Produktionskapazitäten mit indirekten Subventionen erhalten, die die Laufzeiten von Projekten als auch die Kosten von Waffensystemen für die Steuerzahler erhöhen.

---

<sup>5</sup> Die Bundesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, S. 158, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

<sup>6</sup> Ebd., S. 156.

<sup>7</sup> Die Bundeskanzlerin hat mehrfach ihre Unterstützung für die Forderung von der Verteidigungsministerin nach deutlichen Steigerungen der Verteidigungsausgaben deutlich gemacht. Auch über das hinaus, was bisher in der Haushaltsplanung des Bundes festgeschrieben ist, etwa bei der Vorstellung der Eckpunkte des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr im September 2018. In einer vom Verteidigungsministerium herausgegebenen Broschüre zu ausgewählten Grundlinien der Konzeption der Bundeswehr ist eine solche Erhöhung bereits graphisch dargestellt: <https://www.bmvg.de/resource/blob/26546/befaf450b146faa515e19328e659fa1e/20180731-broschuere-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf>, S. 9, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

## 2) Der Hang zum Unmöglichen

Rüstungstechnologie ist oft Hochtechnologie. Moderne Waffensysteme sollen bei ihrer Einführung die allerneuesten Innovationen im Bereich Materialien, Elektronik, Informatik usw. inkorporieren. Diesem Wunschenken vieler Militärs steht allerdings die Realität entgegen: viele Waffensysteme funktionieren bei ihrer Einführung nicht oder nicht wie geplant. Die mangelnde volle Einsatzfähigkeit bei den A400M etwa ist darauf zurückzuführen, dass die Hersteller – Airbus und die beteiligten Triebwerksfirmen – technisch überfordert sind, ihre Versprechungen einzuhalten<sup>8</sup>. Andere Waffensysteme sind bei ihrer Einführung hingegen nicht mehr auf dem neuesten Stand. Das liegt vor allem daran, dass Rüstungsgüter häufig in kleinen Stückzahlen über längere Zeiträume in quasi-handwerklicher Fertigung hergestellt werden. Bestimmte Parameter, etwa für die Elektronik, müssen dann relativ früh im Herstellungsprozess festgelegt werden, damit weitere Herstellungsschritte eingeleitet werden können. So nutzen die Bordcomputer in den ab 2005 neu eingeführten Eurofighter etwa Motorola-Rechenchips, die in zivilen Anwendungen nicht mehr verkauft wurden<sup>9</sup>.

Dort, wo größere Stückzahlen hergestellt werden, tritt eine Veralterung bei Einführung weniger häufig auf, weil Anpassungen an technologische Entwicklungen schneller umgesetzt werden können. Beide Probleme, sowohl das der technologischen Überforderung wie das der Veralterung bei Einführung, betrifft Hersteller, die wenig Erfahrung haben, zwar häufiger als die anderen – im Übrigen ein weiterer Grund, warum das Primat deutscher Rüstungstechnologie es verhindert, dass die Bundeswehr die bestmögliche Rüstungstechnologie erhält – aber auch Herstellern mit viel Erfahrung sind die genannten Probleme nicht fremd. So sind die Verzögerungen und Kostenüberschreitungen, die der US-amerikanische Rechnungshof regelmäßig für Bestellungen des Pentagons ermittelt, nur etwas geringer als diejenigen, die Deutschland zu verzeichnen hat. Offensichtlich steigen mit den finanziellen Mitteln, die für Beschaffungen zur Verfügung stehen, auch die technologischen Ansprüche und Erwartungen an die Hersteller. Die strukturellen Probleme bleiben, wenn auch auf höherem Niveau technologischer Innovation.

Die nahe liegende Idee, technologisch weniger riskante, dafür bewährte Waffensysteme zu bestellen, hat in der Beschaffungspraxis hohe Hürden. Sie widerspricht dem gemeinsamen Interesse von Militärs, die glauben über die modernste Rüstungstechnologie verfügen zu müssen, und der Rüstungsindustrie, die sich auf Kosten

---

<sup>8</sup> Ministerium sieht militärische Einsatzfähigkeit des A400M gefährdet, in: Reuters vom 8. Mai 2017.

<sup>9</sup> Zu den Motorola 68020 Mikroprozessoren, die erstmals 1984 auf den (zivilen) Markt kamen, nachzulesen unter: <https://web.archive.org/web/20141127103445/http://typhoon.starstreak.net/Eurofighter/sensors.html>, Internet Archive Wayback Machine, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

der Steuerzahler an Technologien versuchen kann, die sie noch nicht beherrscht. Das Ergebnis sind überlange Projektlaufzeiten und enorme Kostenüberschreitungen.

### **3) Interessenskollusionen zwischen Militär und Rüstungsindustrie**

Militärs und Rüstungsindustrie haben in vielerlei Hinsicht gemeinsame Interessen. Das wird bereits an der Art deutlich, wie die meisten Beschaffungen für Großprojekte verlaufen. Die zu Projektbeginn vereinbarten Kosten werden möglichst niedrig angesetzt. Dies ermöglicht es, viele Projekte im Haushalt des Verteidigungsministeriums unterzubringen und erhöht die Bereitschaft im Bundestag, den Vorhaben zuzustimmen. Die Verträge sehen vor, dass „Preiseskalationen“ berücksichtigt werden können. Die Rüstungsfirmen können damit steigende Kosten geltend machen und die Militärs können nachträglich Wünsche für Veränderungen einbringen. Ein einmal begonnenes Projekt kann, selbst wenn die Kosten aus dem Ruder laufen, kaum noch gestoppt werden. Am Ende stehen dann deutlich höhere Beschaffungskosten im Raum. Für die Anfang 2018 laufenden Großprojekte gibt das Verteidigungsministerium eine durchschnittliche Kostensteigerung von 26 Prozent an.

Theoretisch sinnvoller als solche Kosten-Plus-Verträge sind Festpreisverträge. Die Praxis zeigt aber deren Grenzen auf. So wurden 2003 Festpreise für den A400M vereinbart. 2009 offenbarte der Hersteller EADS jedoch seine großen technischen und finanziellen Schwierigkeiten und drohte aus dem Vorhaben auszusteigen. Es kam zu Neuverhandlungen mit erheblichen Preiserhöhungen. Insgesamt gab es beim A400M bis Ende 2018 offiziell Kostenüberschreitungen von 19 Prozent<sup>10</sup>. Trotzdem bleibt der A400M für die Firma ein Verlustgeschäft. Das hat die Bereitschaft in der Rüstungsindustrie, sich auf Festpreisverträge einzulassen, deutlich vermindert. Die regelmäßigen aber zu Projektbeginn nicht budgetierten Kostensteigerungen haben Auswirkungen auf den Haushalt. Sie führen zu ungeplanten Ausgaben. In der Summe bedeutet dies, dass, bei Berücksichtigung der zu erwartenden Kostenüberschreitungen, durchgängig mehr an Rüstungsprojekten läuft, als was im Haushalt finanziert werden kann. Wenn dann nicht durch Umschichtungen im Haushalt mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, müssen Projekte gestreckt oder noch nicht begonnene gestrichen werden. Das ist wiederum nicht mit der Idee vereinbar, der Bundeswehr die „bestmögliche“ Ausrüstung zur Verfügung zu stellen. Häufig sind es dann die weniger spektakulären Vorhaben, wie z.B. Zelte für die NATO-Eingreiftruppe, für die kein Geld mehr vorhanden ist. Zwar könnten theoretisch mit mehr Geld gestreckte und gestrichene Projekte finanziert werden, aber auch das funktioniert, wie die Beschaffungspraxis zeigt, nur bedingt, da mit mehr Geld auch die Erwartungen in der

---

<sup>10</sup> Bundesministerium der Verteidigung: *8. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten*. Berlin, Dezember 2018, <https://www.bmvg.de/resource/blob/29586/9c5a53095d16e8b603244bb2623aa4dd/20181207-achter-ruestungsbericht-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Bundeswehr und die Anforderungen an die Rüstungsindustrie steigen. Diese können aber nicht mit den Kapazitäten der Hersteller befriedigt werden, die im internationalen Wettbewerb nicht Schritt halten können. Das Ergebnis bleibt gleich: nicht zu wenig Geld ist das Problem, sondern die Logik einer überambitionierten, am nationalen Primat festklebende Beschaffungspolitik. In absoluten Werten sind die Kostenüberhänge bei steigenden Beschaffungsausgaben sogar noch höher als zuvor.

Die seit 2014 eingeleiteten Reformmaßnahmen im Beschaffungswesen bringen manche Verbesserung, aber ändern nichts an den genannten strukturellen Problemen. Und auch mehr Geld ändert prinzipiell nichts am Problem langer Projektverzögerungen und Kostensteigerungen. Die Beispiele anderer Staaten, einschließlich solcher, die sehr viel Geld für die Rüstung ausgeben, deuten an, wie schwierig es ist, Beschaffungsprozesse so zu gestalten, dass sie die Versprechungen erfüllen, wie sie auch im Koalitionsvertrag von 2018 zu finden sind.

Jedoch lassen sich Elemente für eine Neuausrichtung der Beschaffungspolitik, die diesen Zielen näherkommt, benennen. So ist es, erstens, grundsätzlich sinnvoll, vom Primat deutscher Fertigung Abstand zu nehmen und Rüstung dort zu beschaffen, wo sie am kostengünstigsten eingekauft werden kann. Damit das auch langfristig so bleibt, müssen Monopolbildung und politische Abhängigkeiten mitbedacht werden. Im Ergebnis spricht dies für die Förderung des Wettbewerbs auf einem europäischen Markt für Rüstung. Ein zweites Element zielt auf die Bereitschaft der Bundeswehr ab, bewährte Waffensysteme zu akzeptieren, statt auf noch nicht beherrschte technische Neuheiten zu warten. Auch die Bereitschaft zur gemeinsamen Beschaffung mit anderen Staaten, vorrangig in Europa, statt dem Bestehen auf Sonderanfertigungen für die Bundeswehr, würde helfen. Schließlich muss, drittens, auch das Interessengeflecht derjenigen, die über Beschaffungen entscheiden, zur Rüstungsindustrie entzerrt werden. Das betrifft personelle Aspekte, wie sie sich etwa in der Zusammensetzung der relevanten Ausschüsse des Deutschen Bundestages spiegeln, ebenso wie strukturelle Fragen, wie etwa die Rechtsgrundlagen zur Prüfung von Angeboten.

## Quellennachweise

Bundesministerium der Verteidigung: *Die Konzeption der Bundeswehr. Ausgewählte Grundlinien der Gesamtkonzeption*. Broschüre, Bonn, April 2018, <https://www.bmvg.de/resource/blob/26546/befaf450b146faa515e19328e659fa1e/20180731-broschuere-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf>, S. 9, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Bundesministerium der Verteidigung: *1. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten*. Berlin, März 2015, <https://www.bmvg.de/resource/blob/15370/b82baa1404875461aa69d021df7b01a5/b-07-01-02-download-1-ruestungsbericht-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Bundesministerium der Verteidigung: *8. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten*. Berlin, Dezember 2018, <https://www.bmvg.de/resource/blob/29586/9c5a53095d16e8b603244bb2623aa4dd/20181207-achter-ruestungsbericht-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Deutscher Bundestag: *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten – Jahresbericht 2017*. Berlin, Februar 2018, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Deutscher Bundestag: *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten – Jahresbericht 2018*. Berlin, Januar 2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/072/1907200.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Die Bundesregierung: *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, S. 156, 158, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Internet Archive Wayback Machine (zu Motorola 68020 Mikroprozessoren von 1984): <https://web.archive.org/web/20141127103445/http://typhoon.starstreak.net/Eurofighter/sensors.html>, zuletzt abgerufen am 20.07.2019.

Ministerium sieht militärische Einsatzfähigkeit des A400M gefährdet, in: Reuters vom 8. Mai 2017.