

„Die Bundeswehr ist schlecht ausgerüstet, weil sie zu wenig Geld bekommt.“

Kommentar
Herbert Wulf

Die Bundeswehr ist unterfinanziert, so heißt es bei denjenigen, die unbedingt den Verteidigungshaushalt erhöhen möchten. Die Kampfflugzeuge sind nur bedingt einsatzfähig, die U-Boote tauchen nicht, die schon lange avisierten Fregatten werden nicht ausgeliefert, Hubschrauber und Lufttransportkapazitäten sind Mangelware. Die Maschinengewehre taugen nicht bei den hohen Temperaturen in Afghanistan und Mali. Die Liste ließe sich fortsetzen. Michael Brzoska hat mit seinem Beitrag „Mythos: Die Bundeswehr ist schlecht ausgerüstet, weil sie zu wenig Geld bekommt“ eindrucksvoll gezeigt, dass mangelnde Finanzen nicht das eigentliche Problem sind, sondern strukturelle Defizite bei der Entwicklung, Produktion und Beschaffung von Rüstungstechnologie. Er entzaubert die in der politischen Debatte gepflegten Mythen, die Bundeswehr sei in den letzten Jahren kaputtgespart worden. Seine überzeugende Schlussfolgerung: die Bevorzugung deutscher Rüstungsfirmen bei der Vergabe von Aufträgen, der Ehrgeiz, immer nur die komplexeste Technologie liefern zu wollen und die gemeinsamen wie auch unterschiedlichen Interessen zwischen Streitkräften und Rüstungsindustrie haben zum zugegeben desolaten Zustand der Ausrüstung der Bundeswehr geführt. Zusätzliche finanzielle Mittel werden die strukturellen Probleme nicht beseitigen!

Seine nüchtern vorgetragenen und durch empirische Hinweise und Beispiele gestützten Argumente können durch einen Blick in die Geschichte der Beschaffungen, durch eine Erweiterung der Perspektive auf andere europäische Länder sowie ein wenig Spekulation über künftige Entwicklungen untermauert werden.

Beschaffungsprobleme in der Vergangenheit: „gold plating“, „over engineering“ und Preissteigerung

Die Probleme des Lufttransportflugzeugs A 400, von Michael Brzoska als Paradebeispiel für verzögerte und überteuerte Lieferung genannt, zudem unterhalb der zugesagten Leistungen, ist keineswegs das erste Fluggerät, mit dem sich die Luftfahrtindustrie verhoben hat und damit die Bundeswehr in Schwierigkeiten bringt. Deutliche Parallelen zeigen sich beispielsweise beim deutsch-französischen Transporthubschrauber NH90, der 2001 in Serie ging und von dem bislang über 500 Stück bestellt wurden. Die Mehrzahl der fast 400 produzierten Hubschrauber ist wegen technischer Mängel nicht voll einsatzfähig. Brzoska zitiert einen Bericht des Verteidigungsministeriums, in dem der desolate Zustand bei der Beschaffung von Großprojekten zusammengefasst ist: Die zeitliche Verzögerung betrug 2018 fünf Jahre und drei Monate.

Schon bei dem Ende der 1960er Jahre geplanten und von 1973 bis 1999 mit fast 1000 Stück in Großbritannien, Deutschland und Italien gebauten Kampfflugzeug Tornado gab es ähnliche Probleme. Dieses MRCA (Multi-Role-Combat-Aircraft) sollte als Mehrzweckkampfflugzeug die Rollen konventioneller und nuklearer Aufgaben sowie Luftaufklärung und Seekriegsführung erfüllen und in Großbritannien zusätzlich noch als Langstreckenabfangjäger eingesetzt werden. Es erhielt deshalb auch bei den Piloten der Bundesluftwaffe den Spitznamen „Eierlegende-Wollmilch-Sau“ – ein Alleskönner also, der mit moderner Technologie (vor allem Schwenkflügeln) ausgestattet und damit überfrachtet wurde. Ähnlich wie heute beim Lufttransportflugzeug A 400 kam es sowohl zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen, technischen Problemen und beträchtlichen Kostensteigerungen.¹ Dieses Beispiel illustriert den von Michael Brzoska beschriebenen Hang zur Verwendung von Hochtechnologie, ein Trend, der in den USA und der dortigen Rüstungswirtschaft auch als „gold plating“ oder „over engineering“ beschrieben wird. Es wird immer mehr Technologie in ein Waffensystem gepackt, in Übereinstimmung zwischen den Streitkräften, die auf dem neuesten Stand der Technik sein möchten und der Rüstungsindustrie, die nicht nur zur Selbstüberschätzung hinsichtlich der eigenen technologischen Leistungsfähigkeit neigt, sondern auch durch immer neue technologische Anforderungen den ursprünglich anvisierten Preis des Waffensystems anheben „muss“. Ist der Auftrag erst einmal an eine Firma oder ein Unternehmenskonsortium vergeben, gibt es für den Auftraggeber kaum noch ein Zurück. Es sei denn, er ist bereit, weitere Verzögerungen zu akzeptieren, die bereits verwendeten Mittel abzuschreiben und möglicherweise langjährige Rechtsstreitigkeiten in Kauf zu nehmen. Es ist mithin ein sich selbst verstärkender Prozess, der bei Großprojekten (nicht nur im Bereich der Rüstung) häufig dominant ist.

¹ Bereits 1977 erschien eine kritische Studie eines ehemaligen Bundeswehroffiziers, in dem die Palette der technischen und finanziellen Probleme des MRCA Tornado thematisiert wurden. Siehe Mechttersheimer 1977.

Europäische Kooperation als Lösung des Problems?

Die Problematik unzureichender Ausstattung der Streitkräfte und Preissteigerungen bei den Beschaffungen gilt natürlich nicht nur für die aktuellen Haushaltberatungen. Es ist eine ständig wiederholte Forderung, mehr finanzielle Mittel der Bundeswehr zur Verfügung zu stellen. Als eine weitere mögliche Lösung wird Kooperation in Europa bzw. in der EU vorgeschlagen. Durch gemeinsame Projekte könnten Finanzmittel eingespart und die technologische Kompetenz aus verschiedenen Ländern gebündelt werden. Aber auch die Idee verstärkter Kooperation der Streitkräfte Europas, der Rüstungsindustrie und einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist keineswegs neu. Seit Jahrzehnten ist eine stärkere Verzahnung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein zentrales politisches Anliegen. Die jüngste Initiative hierzu erfolgte durch Emmanuel Macron, dem französischen Präsidenten. Er fordert vor allem mehr Autonomie der EU, um die Abhängigkeit von den USA zu überwinden. Für diesen Vorschlag erhielt er viel verbale Zustimmung, vor allem auch aus dem deutschen Verteidigungsministerium. Neben der politisch gewollten Zusammenarbeit sollen so die Kosten gesenkt und Technologien gebündelt werden.

Die ökonomische Rationalität dieser Überlegungen für Beschaffung von Waffen ist plausibel: Wenn sich mehrere Partnerländer an einem Großprojekt beteiligen, können die Kosten geteilt werden. Auch diese Erkenntnis ist schon Jahrzehnte alt. Im Jahr 1979 erschien der sogenannte Klepsch-Bericht des Europäischen Parlaments (benannt nach dem Berichterstatter Egon Klepsch), der die mangelnde Koordination und die Duplikation bei Rüstungsprojekten beschrieb und Vorschläge für Veränderungen machte: „Lack of coordination together with duplication and waste of resources has resulted in a situation in which this enormous expenditure does not provide the Alliance with an adequate military capability.”²

Seither sind eine ganze Reihe europäischer Großprojekte zumeist im bi- oder trilateralen Rahmen durchgeführt worden. An der grundsätzlichen Problematik hat sich jedoch wenig geändert: Zeitverzögerung, zu hohe Kosten und technische Probleme plagen sämtliche Großprojekte. Dies liegt auch an dem von Brzoska mit dem Begriff „*juste retour*“ beschriebenen Phänomen, dass die Beschaffungsvergabe nicht ausschließlich nach dem Prinzip erfolgt, dass die leistungsfähigsten Unternehmen den Zuschlag erhalten, sondern dass in der Regel die Höhe des jeweils nationalen Finanzierungsanteils am gemeinsamen Projekt über den Umfang der ebenfalls national zu vergebenden Aufträge entscheidet. Das heißt, technologisch und betriebswirtschaftlich führt dies zu suboptimalen Lösungen.

Auch dieses Problem ist keineswegs neu. Bereits 1976 mokierte sich J.L. Delpech, ein hochrangiger Ministerialbeamter der französischen Beschaffungsbehörde, in einem Fachjournal über die steigenden Kosten europäischer Gemeinschaftsprojekte. *Delpech*³ präsentiert eine Faustregel, nach der die Gesamtkosten multinationaler Programme mit der Quadratwurzel der Zahl der beteiligten Länder steigen. Bei zwei Kooperationspartnern also um 141% und bei drei Partnern 173% eines nationalen Programms. Diese Prozentsätze sind natürlich nicht in jedem einzelnen Projekt exakt realisiert worden; dennoch erhält diese Delpech'sche Faustregel einen wahren Kern: je mehr Partner umso höhere Kosten! Trotzdem werden derartige Projekte durchgeführt, vor allem wenn ein Programm eines großen Waffensystems im nationalen Rahmen nicht finanzierbar ist. Dies trifft inzwischen auf fast alle Großprojekte zu. Schließlich können die Kosten auf mehrere Partner umgelegt werden, so dass die auf jedes einzelne Land entfallenden Kosten im Vergleich zu rein nationalen Programmen sinken. Höhere Gesamtkosten, aber niedrigere anteilige Kosten als bei nationalen Alleingängen.

Ein Blick voraus: der Zwei-Prozent-Fetisch

In seinem Beitrag weist Brzoska auf Möglichkeiten für alternative Politik hin: beispielsweise technologisch weniger riskante Waffensysteme zu beschaffen, das Primat nationaler Auftragserteilung konsequent zu vermeiden und den Wettbewerb in Europa zu stärken und das Interessengeflecht zwischen Rüstungsindustrie und Beschaffungsbehörden zu entzerren. Gleichzeitig aber klingen in dem Beitrag Zweifel an, ob und wie wirkungsvoll die strukturellen Defizite bei der Beschaffung beseitigt werden können. Zweifellos bedarf die Bundeswehrbeschaffung dringend einer gründlichen Reform. Doch die bisherigen Reformvorhaben sind nur mangelhaft umgesetzt worden.

² Klepsch 1979, S. 38. Nachzulesen auch im Dokument 83/78 des Europäischen Parlaments. Berichte des politischen Ausschusses über die europäische Zusammenarbeit in der Rüstungsbeschaffung. ³ Delpech 1976.

Sowohl die hier zitierten, zum Teil inzwischen vier Jahrzehnte alten Beispiele verkorkter Beschaffungspolitik als auch ein weiterer Aspekt lässt Zweifel aufkommen, dass rasche Änderungen durchgeführt werden. Im Gegenteil: Im Jahr 2002 (als Peter Struck Verteidigungsminister war) formulierte die NATO einen Richtwert von zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) als anzustrebende Größe des Verteidigungshaushalts. Das Bündnis bestätigte dieses Ziel abermals 2014. In letzter Zeit ist die NATO-Zielvorgabe in Deutschland populär geworden. Die Erreichung dieses damals beschlossenen Richtwerts, der keineswegs eine rechtliche Bindung bedeutet, würde zwei politische Ziele erfüllen. Eine drastische Erhöhung des Haushaltes von derzeit etwa 1,2 Prozent des BIP auf zwei Prozent würde zweistellige Milliardenbeträge für Beschaffungen verfügbar machen; damit würden die von Brzoska beschriebenen Tendenzen der Beschaffung von Hochtechnologie vermutlich eher verstärkt als abgeschwächt werden. Mit mehr finanziellen Mitteln könnten noch ausgefallene Technologien in die Waffensysteme integriert werden. *Mary Kaldor* beschrieb dies 1981 als „Rüstungsbarock“.⁴ Zweitens würde die Bundesregierung nicht ständig der vehement vorgetragenen Kritik des amerikanischen Präsidenten Trump ausgesetzt sein, ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer zu sein.

Es ist grundsätzlich falsch, eine volkswirtschaftliche Größe wie die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zum zentralen Kriterium verteidigungs- und sicherheitspolitischer Entscheidungen zu machen. Der richtige Weg wäre, die heutigen und potenziellen künftigen Herausforderungen und Gefährdungen zu benennen und die zur Abwehr erforderlichen Kapazitäten der Bundeswehr, einschließlich der erforderlichen Ausrüstung, zu definieren. Hieraus würde sich dann der finanzielle Rahmen ergeben. Stattdessen wird das Pferd von hinten aufgezäumt, nämlich zuerst Finanzmittel zu fordern und anschließend zu entscheiden, wozu die Mittel eingesetzt werden. Das Zwei-Prozent-Ziel dient, neben den noch praller gefüllten Auftragsbüchern der Rüstungsindustrie (oder sagen wir es neutraler „der Kapazitätsauslastung der Rüstungsindustrie“), mehr der Nibelungentreue zu den USA als einem überzeugenden außen-, sicherheits- oder gar friedenspolitischen Kurs.

Natürlich kann die Bundeswehr mehr finanzielle Mittel gebrauchen, um Panzer, Hubschrauber, Schiffe, Kampfflugzeuge oder Drohnen zu beschaffen. Aber für welchen Zweck? Um die Auslandseinsätze der Bundeswehr zu erweitern oder effizienter zu gestalten? Um bei Staatsversagen irgendwo auf der Welt eingreifen zu können? Um den baltischen Ländern bei einem befürchteten Übergriff Russlands beizustehen? Oder etwa zusammen mit den USA die chinesischen Marineaktivitäten im Südchinesischen Meer zu stoppen oder die Iraner in der Straße von Hormus? Die Protagonisten dieser sogenannten Realpolitik lassen die Frage nach Sinn und Zweck, nach sicherheits- und friedenspolitischen Zielen der erhöhten Militärausgaben weitgehend unbeantwortet.

Es gibt nur einen akzeptablen Grund für das BIP-Kriterium: es ist eine Vergleichszahl, die es erlaubt, die wirtschaftliche Belastung der Rüstungsausgaben einzelner Länder zu vergleichen. Aber es gibt gewichtige Argumente, die gegen das Zwei-Prozent-Ziel sprechen bzw., die es ad absurdum führen. Mehr Geld ist nicht gleich mehr Effizienz. Die Höhe des Haushaltes oder des Prozentsatzes am BIP sagt überhaupt nichts über die militärischen Fähigkeiten der Streitkräfte aus. Oder plakativ ausgedrückt: Mehr Geld ist nicht gleich mehr Sicherheit. Wie Brzoska ausgeführt hat, leidet die Bundeswehr nicht vorrangig unter mangelnden Finanzen.

In der Logik dieses Zwei-Prozent-Ziels liegt es, dass in einer florierenden Wirtschaft dieses Ziel schwer zu erreichen ist, bei wirtschaftlichem Niedergang das Ziel aber fast automatisch erreicht wird. Deutlich wird diese Absurdität am Beispiel Griechenland. Das Land erreichte 2018 mit Verteidigungsausgaben in Höhe von 2,3 Prozent das Ziel locker, obwohl der Haushalt für die Streitkräfte in den letzten acht Jahren um ein Drittel schrumpfte. Das negative Wirtschaftswachstum war in Griechenland eben noch ausgeprägter als die Kürzungen im Verteidigungsetat. Eine ähnliche Entwicklung erlebt gerade das NATO-Mitglied Türkei, weil die türkische Wirtschaft erheblich schwächelt.

Das Zwei-Prozent-Ziel ist daher ein untaugliches Kriterium für sachorientierte sicherheitspolitische Entscheidungen. Es ist ein Fetisch, oder, wie es der Fraktionsvorsitzende der SPD Rolf Mützenich formulierte, schlicht „ein Tanz um das goldene Kalb.“ Die neue Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer aber hat als zentrale verteidigungspolitische Äußerung bei ihrer Vereidigung im Bundestag ein klares Bekenntnis zur Erreichung des Zwei-Prozent-Ziels abgelegt. Als einzige Begründung diente der Hinweis, Deutschland habe sich im Rahmen der NATO dazu verpflichtet, mit Zustimmung der SPD im Übrigen. Durch permanente Wiederholung wird ein solches Ziel nicht unbedingt richtiger.

⁴ Kaldor 1981.

Wenn auch die zwei Prozent in absehbarer Zeit vermutlich nicht in voller Höhe erreicht werden, so ist dennoch damit das Narrativ gesetzt: „Die Bundeswehr leidet unter zu knappen finanziellen Mitteln.“ Sachargumente sicherheitspolitischer Art oder die überzeugenden ökonomischen und technologiekritischen Begründungen im Beitrag von Michael Brzoska bleiben dabei auf der Strecke. Es ist zu befürchten, so die pessimistische Prognose, die strukturellen Defizite bei der Beschaffung werden nicht beseitigt; offensichtlich sind sie systemimmanent. Durch einen großzügigen Finanzrahmen werden sie eher noch verstärkt, weil eine Reform nicht mehr dringlich erscheint.

Literaturverzeichnis

Delpech, Jean-Laurens (1976): La Standardisation des Armement. In: *Défense Nationale*, S. 19–36. Kaldor, Mary (1981): Rüstungsbarock. Das Arsenal der Zerstörung und das Ende der militärischen

Techno-Logik, Berlin: Rotbuch Verlag.

Klepsch, Egon (1979): Two-way street: USA-Europe arms procurement. The Klepsch Report. London, New York: Brassey's, Crane Russak.

Mecktersheimer, Alfred (1977): Rüstung und Politik in der Bundesrepublik. MRCA Tornado. Bad Honnef: Osang.

Friedenswarte, Vol. 92, Issue 3-4., S. 162-166.