

Autor: Michel Kutteneuler // Europäische Akademie NRW // 14. Juli 2023

Endlich beschafft? Über Rüstungsprojekte und marktfertige Lösungen

NEWS Seit Beginn des Ukraine-Kriegs werden die Themen Sicherheit und Verteidigung in Europa wieder so heiß diskutiert, wie schon lange nicht mehr. In einer dreiteiligen Reihe werden einzelne Fragestellungen rund um die Thematik genauer in den Blick genommen.

Frage 2: (Gemeinsame) Rüstungsprojekte oder „von-der-Stange“-Käufe?

Militär • Europäische Union • Rüstungsprojekte • Beschaffung • Rüstungsindustrie • 2%-Ziel

Nach Beginn des Ukraine-Kriegs herrschte schnell Konsens unter den meisten EU-Mitgliedstaaten: Es muss militärisch nach- bzw. aufgerüstet werden! So rief Olaf Scholz in Deutschland die famose „Zeitenwende“ aus und die Bundesregierung stellte ein Sondervermögen von 100 Mrd. Euro für Verteidigungsausgaben zur Verfügung. Doch auch andere europäische Staaten sind seitdem in Alarmbereitschaft und stärken ihr Militär – so etwa Polen mit dem Homeland Defence Act ^{#1} (März 2022) oder Frankreich mit einem großangelegten Transformationsprogramm für die Streitkräfte ^{#2} (Juni 2023^{*1}). Als Zielgröße dient dabei das von der NATO geforderte 2%-Ziel: NATO-Mitgliedsstaaten sollen mindestens 2% ihres Bruttoinlandsprodukts für den Bereich Verteidigung, Militär und Rüstung ausgeben.

Während die Militärausgaben der USA sich deutlich über diesem anvisierten 2%-Ziel befinden und Frankreich sowie Polen relativ konstant anteilig 2% ihres BIPs in die Verteidigung investieren, rangiert Deutschlands Beitrag seit den 1990er-Jahren teils deutlich darunter: Derzeit nur bei knapp 1.5% (s. Abbildung 1).

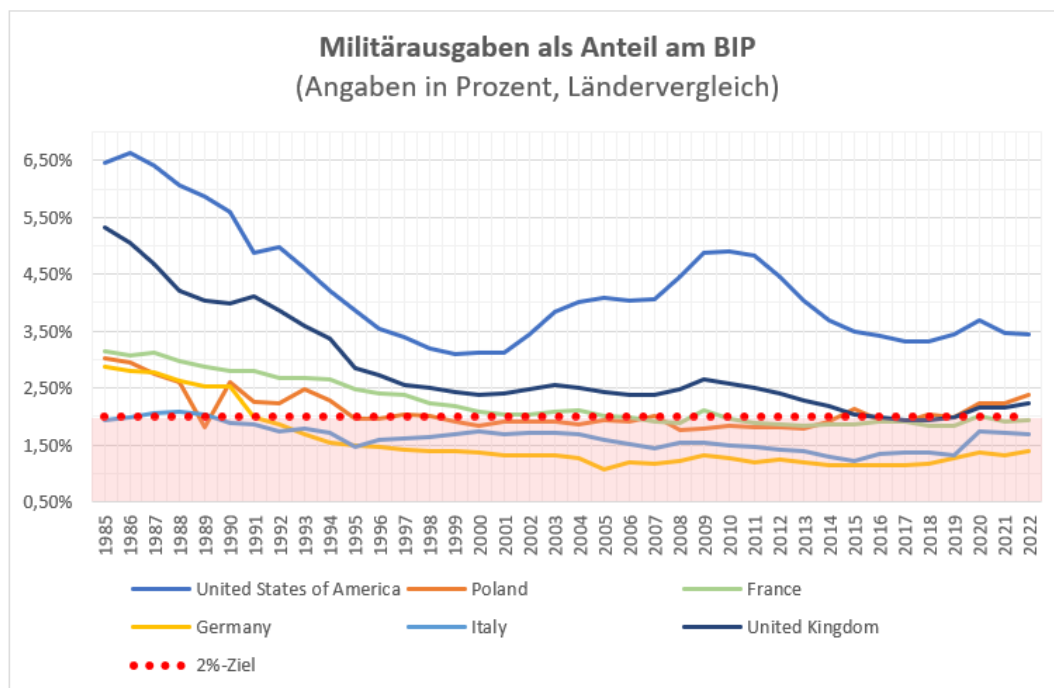


Abbildung 1 - Militärausgaben als Anteil am BIP (eigene Grafik, Daten von SIPRI)

Die Bundeswehr zwischen Sparprogramm und Sondervermögen

Seit Jahren klagt die Bundeswehr, sie sei nach der deutschen Wiedervereinigung kaputtgespart worden, man hätte deshalb die Modernisierung der Streitkräfte nicht wie gewünscht vorantreiben können. Nicht zuletzt deshalb wurde das Sondervermögen mit viel Wohlwollen begrüßt, wenngleich viele Stimmen aus der Bundeswehr sagen, die 100 Milliarden reichen nicht ansatzweise aus, um die Ausstattungsdefizite zu beheben und die Fähigkeiten der Bundeswehr wieder herzustellen. Zwar wächst das Verteidigungsbudget im Haushalt seit 2015 kontinuierlich an: Von 33 Milliarden auf knapp über 50 Milliarden im Jahr 2023 ^{#3}. Aber ob das reichen wird, ist umstritten.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) rechnete vor, dass die Inflation einen großen Teil des Sondervermögens obsolet machen könnte ^{#4}. So scheint es dank der zusätzlichen 100 Milliarden Euro zwar möglich, dass kurzfristig in den Jahren 2024-2026 das 2%-Ziel der NATO erreicht werden könne. Spätestens dann müsse laut IW jedoch das reguläre Budget angehoben werden, um der Verpflichtung langfristig gerecht zu werden.

Allerdings sind Mehrausgaben für das Militär in der Bevölkerung nicht immer populär, fehlt das Geld dann schließlich an anderer Stelle – vorausgesetzt man möchte keine neuen Schulden aufnehmen. Zumal es sich mit den Militärausgaben ein wenig wie mit einer (Lebens-)Versicherung verhält: Man zahlt viel Geld ein und hofft, dass man am Ende nie darauf angewiesen ist. Der rund 180.000 Personen umfassende Apparat muss für den Fall der Fälle kostenaufwendig in kontinuierlicher Einsatzbereitschaft gehalten werden, entsprechende moderne technische Ausstattung inklusive. Dennoch hat der Ukraine-Krieg die Notwendigkeit der Bundeswehr eindrucksvoll vor Augen geführt. Dementsprechend ist auch das politische und gesellschaftliche Momentum für zusätzliche Militärausgaben so gut wie lange nicht.

Doch selbst jetzt, wo sich innerhalb Europas länderübergreifend die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass mehr Geld in die militärische Sicherheit investiert werden soll, bleibt immer noch die Frage wie genau. Im Grunde genommen gibt es zwei mögliche Ansätze, deren Vor- und Nachteile im Folgenden diskutiert werden: Sogenannte Käufe „von der Stange“, bei denen Staaten bereits fertig entwickelte Güter von der Rüstungsindustrie kaufen und (gemeinsame) Rüstungsprojekte, bei der Staaten gemeinsam mit der Industrie Lösungen und Technologien entwickeln.

Gemeinsam sind wir stark? Europäische Rüstungsprojekte

Ein prominentes Beispiel für letzteres ist die Entwicklung eines europäischen Luftkampfsystems – dem Future Combat Air System (FCAS, deutsch: Luftkampfsystem der Zukunft). Im Zentrum dieses „System of Systems“^{*2} steht der sogenannte „Next Generation Fighter“, ein moderner Kampfflugzeug der neuesten technischen Anforderungen entspricht. Dieser europäische „Super-Fighter“ soll bei der deutschen Luftwaffe ab 2040 den Eurofighter, das derzeitige Standardmodell der deutschen Kampfflugzeuge^{*3}, ersetzen. Entwickelt wird das FCAS gemeinsam mit Frankreich und Spanien. Auch Belgien stieg kürzlich als Beobachter in das Projekt ein.

Die Vorteile sind offensichtlich: Die gemeinsame Entwicklung ermöglicht Synergieeffekte. Sie können in größerer Stückzahl bestellt und produziert werden. Zudem wirken Ingenieure aus allen Ländern an der Entwicklung mit, wodurch eine maximale Fachexpertise in das Projekt fließt. Auch die in den beteiligten Ländern ansässigen Rüstungsunternehmen profitieren enorm: So sind Dassault Aviation (Französisch), Airbus Defence and Space (Deutsch-Französisch) und Indra Sistemas (Spanisch) an der Entwicklung des FCAS maßgeblich beteiligt. Dadurch wird nicht zuletzt die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Rüstungsindustrie gestärkt.

Doch nicht nur bei der Entwicklung entstehen Vorteile durch die gemeinsame Realisierung: Auch im Einsatz ist ein gemeinsamer europäischer Fighter vorteilhaft. Denn so ist eine Interoperabilität der Systeme sichergestellt: Französische Soldaten könnten problemlos in deutsche Kampfflugzeuge steigen und andersherum, sie können sich austauschen über Probleme im Einsatz und gemeinsam an Lösungen arbeiten. Ein großer Schritt hin zu einer europäischen Verteidigung, der auch politisch eine hohe Symbolwirkung hat.

Allerdings gestalten sich gemeinsame Rüstungsprojekte in der Umsetzung häufig kompliziert: Die Interessen und Anforderungen der Mitgliedsländer fallen häufig auseinander. Für Deutschland steht spätestens seit der Zeitenwende vor allem die Landes- und Bündnisverteidigung im Vordergrund, also voller Fokus auf Europas Sicherheit. Frankreich entsendet als ehemalige Kolonialmacht weiterhin viele Soldat*innen weltweit in Auslandseinsätze, sogenannte „OPEX“ (Opérations Extérieures): Etwa in Sub-Sahara Afrika oder im Indo-Pazifik. Dort sind die Anforderungen an Waffensysteme, Kampfflugzeuge und Panzer natürlich ganz andere als in Westeuropa. Frankreich verfügt zudem über eigene Atomwaffen, während Deutschland aufgrund des Konzepts der Nuklearen Teilhabe^{*4} innerhalb der NATO in der Lage sein muss US-Nuklearwaffen einzusetzen. Ein wesentlicher Diskussionspunkt bei der Entwicklung des zukünftigen europäischen Kampfflugzeugs, der dann sowohl französische, als auch amerikanische Atomwaffen tragen können muss.^{#5}

Zudem kommt es zu Verzögerungen, Kosten steigen weiter an. Die Führungsrolle ist nicht klar definiert oder umstritten. Ein hart umkämpfter industrieller Wettbewerb um die geistigen Eigentumsrechte an den Entwicklungen entbrennt zwischen den beteiligten Rüstungsfirmen, die normalerweise den harten Konkurrenzkampf miteinander gewohnt sind. Daran können Projekte zerbrechen und scheitern. Zuletzt kamen einige gemeinsame Rüstungsprojekte komplett zum Stillstand oder einzelne Mitgliedsstaaten stiegen aus dem Projekt aus.

Erst im Mai 2023 beschloss Deutschland, fortan nicht mehr an der (Weiter-)Entwicklung des Kampfhubschraubers Tiger mitzuarbeiten. Der Tiger, der in einem Deutsch-Französischen Rüstungsprojekt entwickelt wurde, ist schon lange fester Bestandteil des deutschen Heeres. Doch er bewährte sich nicht im Einsatz, sodass Deutschland sich gegen eine gemeinsame Modernisierung mit Frankreich und Spanien entschloss. Diese sei „hinsichtlich Kosten und Zeit hochrisikobehaftet“, weshalb der Umstieg auf einen zivilen Helikopter geplant ist, der entsprechend militärisch nachgerüstet wird ^{#6}. Ähnlich verhielt es sich mit dem Projekt, ein gemeinsames Patrouillenflugzeug zur Aufklärung und Überwachung großer Seegebiete, das sogenannte *Maritime Airborne Warfare System (MAWS)*, zu entwickeln ^{*5}.

Warum man das Rad(ar) nicht neu erfinden muss – oder etwa doch?

Auch aufgrund dieser Komplikationen sind gemeinsame Rüstungsprojekte insgesamt eher die Ausnahme. Laut EU-Schätzungen werden 80% der Verteidigungsgüter auf nationaler Basis beschafft ^{#7}. Auch Deutschland griff zuletzt auf die „von der Stange“-Käufe zurück und investierte einen Teil des im Zuge der Zeitenwende bereitgestellten Sondervermögens in amerikanische F-35 Kampffjets ^{#8}. Ab 2026 sollen insgesamt 35 moderne Kampffjets des US-Rüstungskonzern Lockheed Martin ausgeliefert werden und somit die seit 1980 eingesetzten Tornado-Kampfflugzeuge der deutschen Luftwaffe ersetzen.

Spätestens seit dem Amtsantritt von Boris Pistorius im Verteidigungsministerium setzt die Bundeswehr vermehrt auf Pragmatismus und marktfertige Lösungen statt maßgeschneiderte, cutting-edge Technologien. Das bekräftigte Pistorius erst Ende April in einem Tagesbefehl: In diesem wies er an, Systeme von der Stange zu beschaffen, um Fähigkeitslücken zu schließen und das Beschaffungswesen zu beschleunigen ^{#9}. Da das träge deutsche Beschaffungswesen traditionell immer kritisch betrachtet wird, dürfte diese Initiative vor allem in Polen begrüßt werden. Schließlich setzt Polen schon lange auf die Strategie, verfügbare und bewährte Rüstungsgüter auf dem Markt zu beschaffen.

"K2"-Kampfpanzer und "K9"-Haubitzen aus Südkorea, "Abrams"-Kampfpanzer und "F-35"-Kampffjets aus den USA, dazu „Krab“-Haubitzen und „Borsuk“-Schützenpanzer aus der heimischen Huta Stalowa Wola (gehört zu: Polska Grupa Zbrojeniowa) Waffenschmiede. Polen bevorzugt aufgrund der unmittelbaren Bedrohung durch Russland schnell realisierbare und vermeintlich kostengünstigere Lösungen. Doch ist dem wirklich so? Sind marktverfügbare Rüstungsgüter so gut wie ihr Ruf?

Sven Arnold von der Stiftung Wissenschaft und Politik hat da seine Bedenken und spricht in der FAZ von der „Illusion der Rüstung aus dem Regal“ ^{#10}. Denn erstens gäbe es gar keine vollen Regale, wie immer suggeriert wird. Anders als im Supermarkt, wo Reis und Nudeln zum Mitnehmen bereit liegen, produziert die Rüstungsindustrie nur auf Auftrag. Marktverfügbar hieße demnach nur, dass die betreffenden Militärgüter schon entwickelt wurden, nicht dass sie

auch wirklich verfügbar sind. Und wenn viele Aufträge zeitgleich eingehen, kann es auch eine Weile dauern, bis die Produktionskapazitäten hochgefahren sind und die bestellten Rüstungsgüter tatsächlich ausgeliefert werden.

Rund 10 Milliarden Euro lässt sich die Bundeswehr die 35 Kampffjets des Typs F-35 aus den USA kosten, die ab 2026 ausgeliefert werden sollen. Einzig: Weder der Preis noch das Auslieferungsdatum sind verbindlich. Die ausländischen Militärverkäufe (Foreign Military Sales), die in den USA den Erwerb von Rüstungsgüter durch andere Staaten regeln, sind nicht bindend. Die US-Regierung, mit denen Deutschland den Vertrag schließt, verpflichtet sich nur zu einem „best efforts commitment“ – auf Deutsch: Wir geben unser Bestes. Die Preise sind lediglich Schätzungen und können durch unerwartete Preissteigerungen noch deutlich in die Höhe gehen. Eine Garantie auf eine pünktliche Auslieferung gibt es ebenfalls nicht.

Kurzfristig mag die Beschaffung von Fertigprodukten aus den USA, Südkorea oder Israel, nicht zuletzt aufgrund des hohen politischen Drucks, zwar sinnvoll sein. Doch geostrategisch gibt man dadurch ein Stück europäische Souveränität auf und begibt sich in einen Zyklus der Abhängigkeit. Das gefährdet auch die deutsche Technologieführerschaft sowie die Zukunft der heimischen (und europäischen) Rüstungsindustrie.

Und nun?

Einen optimalen Weg, um militärische Handlungsfähigkeit sicherzustellen und sich dem 2%-Ziel anzunähern gibt es nicht. Während Frankreich sehr stark auf gemeinsame Rüstungsprojekte setzt, um die europäische Souveränität im Verteidigungsbereich zu stärken, baut Polen vor allem auf marktfertige Lösungen. Mit Verteidigungsminister Pistorius wurde deutlich, dass Deutschland zukünftig vermehrt auch auf marktfertige Lösungen setzen will, um die Beschaffung zu beschleunigen und die Fähigkeiten der Bundeswehr möglichst schnell aufzubauen.

Wer strategisch und langfristig denkt, sollte aber zweigleisig fahren und die gemeinsamen Rüstungsprojekte konsequent weiter vorantreiben, auch wenn der Weg zum fertigen Produkt steinig sein kann. Neben der hohen politischen Strahlkraft und den praktischen Vorteilen der Interoperabilität im Einsatz, wird dadurch auch der Industriestandort Europa gestärkt und sichergestellt, dass die EU den technologischen Anschluss nicht verliert. Und es gibt ja auch erfolgsversprechende Nachrichten: Die Eurodrohne, eine unbemannte Drohne zur Boden- und Seeraumüberwachung, die gemeinsam mit Frankreich, Spanien und Italien entwickelt wird, nimmt so langsam konkrete Formen an. In der Sprache der Rüstungsindustrie bedeutet das Einsatzbereitschaft bis 2032. Immerhin.

Begriffserklärungen und weitere Informationen

*1 Der Vorschlag wurde im Januar publik gemacht. Am 07. Juni wurde er in der Nationalversammlung angenommen. Nun muss er nur noch den Senat, um beschlossen zu werden.

*2 System of Systems: Der *Next Generation Fighter* wird begleitet von unbemannten Drohnenschwärmen, den sogenannten *Remote Carriers*, die mithilfe einer *Air Combat Cloud*

während des Einsatzes miteinander kommunizieren. Das *Future Combat Air System (FCAS)* umfasst also nicht nur neue, für sich allein stehende Kampffjets, sondern bildet vielmehr ein komplexes digitales Verbundsystem. Im [AeroReport](#) sind die einzelnen Bestandteile des System of Systems erklärt.

*3 Neben dem Eurofighter, der seit 2004 in der Bundeswehr eingesetzt wird, gibt es noch zahlreiche ältere Tornado-Kampfflugzeuge. Diese schon seit 1980 eingesetzten Fighter sind allerdings ein Auslaufmodell und sollen nach und nach durch die Eurofighter, bzw. perspektivisch das FCAS, ersetzt werden. In Frankreich ist der NGF als Nachfolger für das Mehrzweckkampfflugzeug Rafale vom französischen Hersteller Dassault Aviation gedacht.

*4 Das Konzept der Nuklearen Teilhabe stammt aus den 1960er-Jahren und ist ein essenzieller Teil der nuklearen Abschreckungspolitik der NATO. Demnach werden auch Staaten, die nicht über eigene Nuklearwaffen verfügen (z.B. Deutschland), zum Einsatz von US-Nuklearwaffen zertifiziert. Das Konzept der Nuklearen Teilhabe ist in Deutschland höchst umstritten und wird als Relikt des Kalten Krieges angesehen, ist aber politisch für die Geschlossenheit und Außenwirkung der NATO von höchster Bedeutung.

*5 Zusammengefasst lässt sich das Scheitern des MAWS-Projekts so zusammenfassen: Der Letter of Intent, also die gemeinsame Interessensbekundung von Deutschland und Frankreich wurde 2018 unterzeichnet. Bevor das Programm jedoch tatsächlich Fahrt aufnehmen konnte, bestellte Deutschland 2021 kurzerhand 5 Seefernaufklärer des Typs P-8A Poseidon aus dem Hause des US-Herstellers Boeing als „Zwischenlösung“. Die französische Seite reagierte verärgert auf diesen deutschen Alleingang, zog daraufhin ebenfalls andere Optionen in Erwägung und plante laut Informationen der französischen Zeitung *La Tribune* (07/2021) sogar das Programm aufzukündigen. Auch wenn das bisher öffentlich noch nicht geschehen ist, so scheint das Projekt MAWS doch zumindest vollständig eingeschlafen.

Quellen und weiterführende Links

- #1 **Die Presseerklärung der polnischen Regierung zum Homeland Defence Act:** <https://www.gov.pl/web/primeminister/more-troops-and-more-money-for-defence--the-council-of-ministers-adopted-a-draft-homeland-defence-act>
- #2 **Die aktuellen Informationen über das französische Investitionsprogramm in die Streitkräfte (französisch):** <https://www.defense.gouv.fr/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes-orientations>
- #3 **Die Entwicklung des Verteidigungshaushalts von 2014-2022:** <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/modernisierung-bundeswehr/verteidigungshaushalt-trendwende-finanzen>
- #4 **Die vollständige Studie des IW mit dem Titel „Bundeswehr und Inflation: Was bleibt von der Zeitenwende“:** <https://www.iwkoeln.de/studien/hubertus-bardt-klaus-heiner-roehl-was-bleibt-von-der-zeitenwende.html>

- #5 **Brink, Nana (2021). Die Wunderwaffe. In *Internationale Politik* 3, Mai-Juni 2021, S. 64-68: <https://internationalepolitik.de/de/die-wunderwaffe>**

- #6 **In der Flugrevue gibt es die Hintergründe zur Entscheidung, die Tiger auszusortieren: <https://www.flugrevue.de/bundeswehr-entscheidung-tiger-kommen-weg/>**

- #7 **Das Verteidigungsministerium informiert über Kosten und Nutzen von europäischen Rüstungsprojekten: <https://www.bmvg.de/de/themen/europaeische-ruestungskooperation-5026008>**

- #8 **Die Bundeswehr informiert über die Beschaffung der F-35 Kampfjets: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/aktuelles/f-35-fuer-deutschland-5539830>**

- #9 **Der Tagesbefehl des Verteidigungsministers Boris Pistorius vom 26.04.2023: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/tagesbefehl-beschleunigung-des-beschaffungswesens-5615830>**

- #10 **Der Gastbeitrag von Sven Arnold in der FAZ: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-waffen-die-illusion-der-ruestung-aus-dem-regal-18877286.html>**