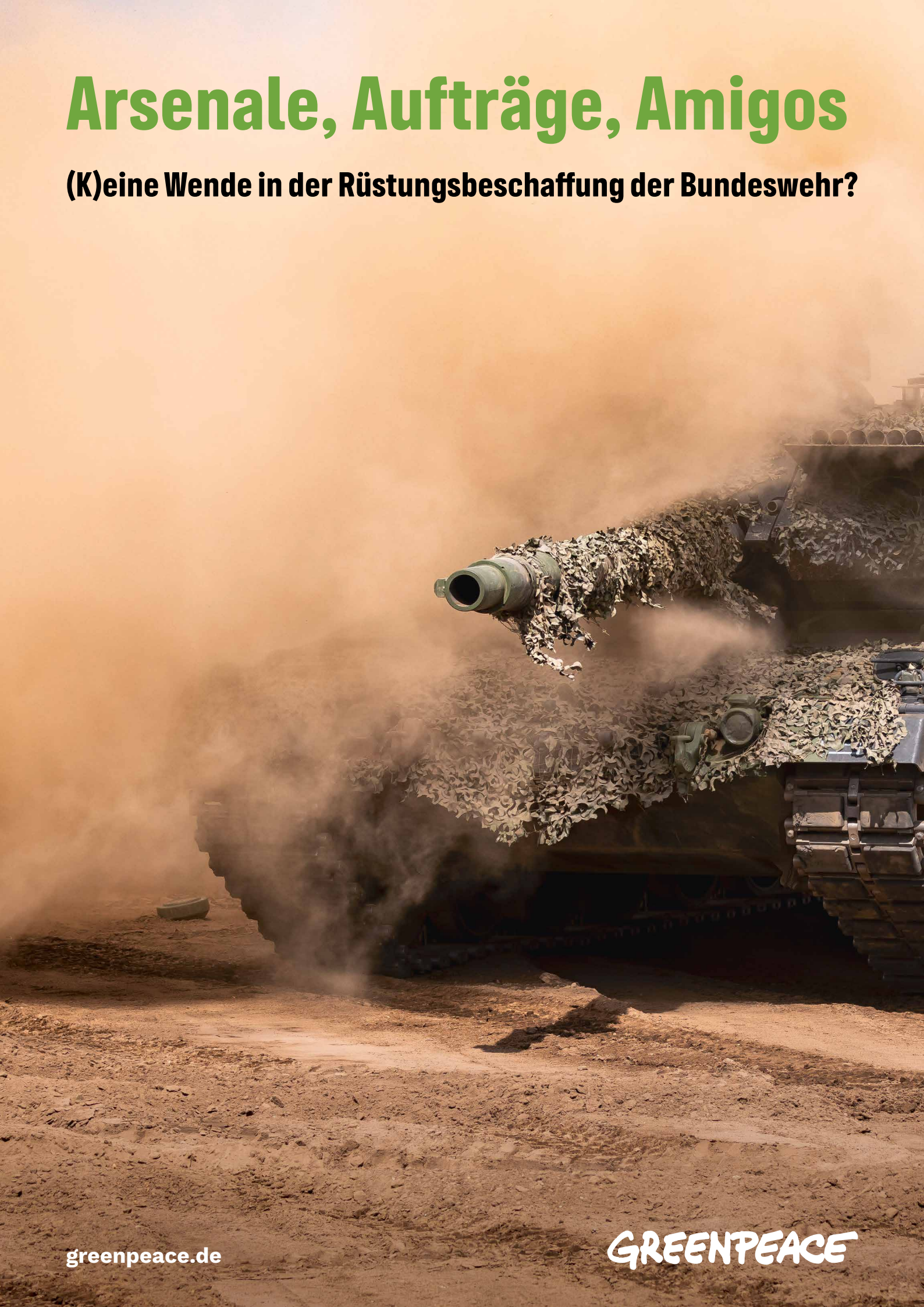


Arsenale, Aufträge, Amigos

(K)eine Wende in der Rüstungsbeschaffung der Bundeswehr?



Arsenale, Aufträge, Amigos

(K)eine Wende in der Rüstungsbeschaffung der Bundeswehr?

Autor:

Prof. Dr. Michael Brzoska
Senior Research Fellow, Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
Senior Research Associate,
Stockholm International Peace Research Institute

Für Unterstützung und regen Gedankenaustausch danke ich
Alexander Lurz sowie einer Reihe von Gesprächspartnern
aus Politik, Journalismus, Bundeswehr und Wissenschaft.

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mehr als 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340
presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstr. 19-20, 10117 Berlin,
T 030 308899-0 **V.i.S.d.P.** Alexander Lurz **Text** Prof. Dr. Michael Brzoska **Foto** photothek / picture alliance
Produktion Birgit Matyssek **Stand** 10/2023; S 0468 1

Vorwort

Nachdem die Bundesregierung von Olaf Scholz im vergangenen Jahr die 100-Milliarden-Sonderschulden zur Aufrüstung der Bundeswehr auf den Weg gebracht hatte, hat Greenpeace Prof. Michael Brzoska beauftragt, das Beschaffungswesen der Bundeswehr einer kritischen Analyse zu unterziehen. Erschreckender Befund war, dass bei der Beschaffung von Großwaffensystemen seitens der Bundeswehr in den letzten Jahren unnötige Zusatzkosten zwischen 35 und 45 Prozent anfielen. Überträgt man diesen Verschwendungsfaktor auf das 100-Milliarden-Sonderprogramm, ergäbe sich ein Verlust von 26 bis 35 Milliarden Euro.

Zusammen mit den Sonderschulden hat die Bundesregierung das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz verabschiedet. Mit einem Erlass von Staatssekretär Benedikt Zimmer straffte das Verteidigungsministerium (BMVg) unter Verteidigungsminister Boris Pistorius im April 2023 des Weiteren den Beschaffungsprozess. Beide Maßnahmen wurden durchaus positiv rezipiert. Dass jedoch ein hochgradig dysfunktionales und komplexes System wie das deutsche Beschaffungswesen quasi im Handumdrehen reformierbar wäre, erscheint zunächst einmal fraglich.

Greenpeace hat Prof. Brzoska daher gebeten, das Beschaffungswesen erneut unter die Lupe zu nehmen und, wo nötig, Reformvorschläge zu unterbreiten. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Rolle des deutschen Bundestages, v.a. auf den Haushalts- und Verteidigungspolitiker:innen dort, die einen erheblichen Einfluss auf den Beschaffungsprozess haben und die bei der Kritik am „Gesamtsystem Beschaffung“ bislang zu wenig Beachtung gefunden haben.

Im Bundeshaushalt 2024 wird bei allen Ressorts gekürzt. Nur das BMVg darf 1,7 Milliarden Euro mehr ausgeben – und hinzu kommt noch der 100-Milliarden-Topf. Angesichts dessen, was alles 2024 nicht ausreichend bzw. nicht mehr finanziert werden kann – von Goethe-Instituten über eine ausreichende Kindergrundsicherung bis hin zu humanitärer Hilfe – ist dies nicht haltbar. Greenpeace erachtet auf dem Weg zu einer friedlichen, demokratischen und freien Welt das Konzept der menschlichen Sicherheit (UN-Resolution 66/290) als entscheidend. Ohne die Bereitstellung notwendiger Ressourcen für Soziales, Bildung, Natur- und Klimaschutz u.a. wird es keine friedlichen Gesellschaften geben. Vor diesem Hintergrund kann es sich Deutschland angesichts der Klimakrise, sozialer Verwerfungen und zunehmender gesellschaftlicher Instabilität nicht leisten, Milliarde um Milliarde in einem dysfunktionalen Beschaffungssystem der Bundeswehr zu verlieren.

Alexander Lurz
Kampagner Frieden und Abrüstung Greenpeace

(K)eine Zeitenwende in der Rüstungsbeschaffung?

Zusammenfassung

Mit der Bewilligung des „Sondervermögen Bundeswehr“ im Februar 2022 war das **Versprechen umfassender Reformen des Beschaffungsprozesses** verbunden. Die zügige Beschaffung einsatzfähigen Materials sollte absoluten Vorrang erhalten – anders als in der Vergangenheit, in der oft wirtschaftliche Interessen der deutschen Rüstungsindustrie, überkomplexe Anforderungen aus der Bundeswehr, der Einfluss lokaler PolitikerInnen und ausufernde bürokratische Anforderungen dominierten.

Die Analyse der Veränderungen seit dem Februar 2022 liefert ein gemischtes Bild. Einerseits **wurden Reformschritte unternommen, die sich auch in der Beschaffungspraxis niedergeschlagen haben, andererseits bestehen grundlegende Probleme durch „Sekundärinteressen“ fort** – die Privilegierung deutscher Rüstungshersteller:innen, politisch motivierte Gemeinschaftsvorhaben mit anderen Staaten und die lokalen Interessen einzelner Politiker:innen. Dadurch wächst die Gefahr des Rückfalls in die alten Muster vieler Beschaffungsvorhaben aus der Zeit vor dem russischen Angriff auf die Ukraine. **Die Zeichen mehren sich, dass das Ziel der optimalen, kosteneffizienten Ausrüstung der Bundeswehr von wirtschaftlichen und politischen Sekundärinteressen überlagert wird.** Damit würde ein Teil des „Sondervermögen Bundeswehr“ sachfremd vergeudet werden. Auch würde der politische Druck wachsen, weitere hohe Beträge für Beschaffungen vorzusehen, um die Bundeswehr angemessen auszurüsten. Diese kämen dann zu den **hohen langfristigen Kosten des „Sondervermögens Bundeswehr“** hinzu, die durch die „Lebenswegkosten“ der beschafften Systeme und dessen Rückzahlung entstehen.

Weitere Reformschritte sind dringend geboten, damit nicht, wie schon mehrmals in der Vergangenheit, das aktuelle Momentum verpufft.

1. Ein wichtiges Element ist die **Erhöhung der Transparenz über wirtschaftliche Aspekte von Beschaffungsentscheidungen,** deren unmittelbare und langfristige Folgen. Sinnvolle Instrumente dafür wären die systematische Erfassung der zusätzlichen Beschaffungskosten, die durch die Berücksichtigung von Sekundärinteressen entstehen, und insbesondere **ein jährlicher nationaler Rüstungsplan,** der auch über die langfristigen Kosten von Beschaffungen informiert.

2. Die parlamentarische Kontrolle von Rüstungsbeschaffungen sollte gleichzeitig entschlackt und gestärkt werden.

a.) Der Entschlackung dient die Fokussierung auf die besonders kostenwirksamen Vorhaben. Dafür sollte die **Genehmigungsschwelle des Haushaltsausschusses für einzelne Vorhaben auf mindestens 100 –Millionen –Euro erhöht werden.**

b.) Der Unterbau des Bundestages zur fachlichen Begleitung großer Beschaffungsvorhaben sollte durch die Schaffung eines parteiunabhängigen „**Fachdienst für Rüstungsangelegenheiten im Bundestag**“ gestärkt werden.

c.) Um die Gefahr zu mindern, dass Beschaffungen vorrangig lokalen politischen Interessen dienen, sollte – beispielsweise über eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages – sichergestellt werden, dass **keine Abgeordneten aus Wahlkreisen mit hoher Abhängigkeit von Rüstungsaufträgen dem Haushalts- wie dem Verteidigungsausschuss angehören.**

3. Das Verhältnis Staat – Rüstungsindustrie sollte überprüft und neu organisiert werden. Als ein Baustein dafür sollte der **Kreis der geschützten Schlüsseltechnologien verkleinert** werden. Zudem sollten **staatliche Beteiligungen an deutschen Rüstungsfirmen ausgebaut** werden. Die **Umwandlung des BAAInBw in eine Agentur sollte geprüft** werden.

4. Auch bei europäischen Gemeinschaftsvorhaben sollten Einsatzfähigkeit und Kosteneffizienz die primären Ziele sein. **Gemeinschaftsvorhaben, die vor allem außenpolitische oder rüstungswirtschaftliche Ziele haben wie FCAS und MGCS, sollten beendet werden.** Hingegen sollten Einschränkungen europäischen Wettbewerbsrechts zurückgenommen und **Programme der EU für gemeinsames Pooling von Bestellungen und kosteneffiziente Gemeinschaftsproduktion gestärkt werden.**

Gliederung

1.	Einleitung.....	7
2.	Ineffizienzen und Reformvorschläge.....	9
2.1.	Beschaffungsbürokratie	9
2.2.	Kontrollinstitutionen	12
2.3.	Initiativen für effizientere gemeinsame Beschaffung und Produktion	14
3.	Bisherige Maßnahmen und Aktivitäten zur Steigerung der Effizienz in der Rüstungsbeschaffung nach dem russischen Angriff auf die Ukraine.....	16
3.1.	Rahmenbedingungen	16
3.1.2.	Beschaffungsbeschleunigungsgesetz	16
3.1.3.	Gesetz zum Sondervermögen	17
3.1.4.	„Zimmer-Erlass“.....	17
3.1.5.	Veränderungen im BAAInBW	17
3.1.6.	EU Aktivitäten.....	18
3.1.7.	Bewertung	18
3.2.	Laufende und geplante große Beschaffungsvorhaben	20
3.2.1.	Übersicht	20
3.2.2.	Beschaffungstypen	24
3.2.3.	Bewertung aktuelle Beschaffungsvolumina	28
3.3.	Gesamtbewertung.....	29
4.	Ansatzpunkte für die Steigerung der Effizienz der Rüstungsbeschaffung	30
4.1.	Beschaffungsbürokratie	30
4.2.	Parlamentarische Beratung und Kontrolle von Beschaffungsvorhaben	31
4.3.	Verhältnis Rüstungsindustrie – Staat	33
4.4.	Europäisierung.....	36

Anhang 1: Beschaffungsvorhaben größere Waffensysteme Mitte 2023

1. Einleitung

Rüstungsbeschaffung ist „Simultanpolitik“. Mit einer Beschaffungsentscheidung sind eine Reihe von Folgen verbunden – die Streitkräfte erhalten neues Gerät und einer oder mehrere Hersteller:innen erhalten Aufträge. Daraus entstehen Umsätze von Beschäftigung, und die Möglichkeit für PolitikerInnen, in deren Regionen und Wahlkreise Rüstungshersteller:innen aktiv sind, politisches Kapital aus Beschaffungsvergaben zu ziehen. Zudem haben Beschaffungsentscheidungen bündnis- und außenpolitische Aspekte, von der Interoperabilität von Streitkräften bis zu Fragen der Offenheit gegenüber ausländischen Anbietern von Rüstungsgütern. So sind mit ihnen eine Reihe von „Sekundärinteressen“ verbunden – über das Primärinteresse hinaus, die Streitkräfte möglichst kostengünstig mit dem für ihren Auftrag besten Material zu versorgen. Mit Beschaffungen, wie auch mit dem Verzicht auf Beschaffungen, wird die Aufstellung von Streitkräften auf Jahre, manchmal Jahrzehnte festgezurr, und damit auch deren Fähigkeiten. Schließlich haben die Beschaffungsentscheidungen in Summe Einfluss auf alle anderen Politikfelder. Geld kann nur einmal ausgegeben werden, und was in die Rüstung fließt, fehlt für die Erfüllung anderer staatlicher Aufgaben.

Die Gemengelage von Interessen und mit ihnen verbundenen Akteur:innen hat in Deutschland insbesondere in der jüngeren Vergangenheit dazu geführt, dass in hohem Maße sehr teure, wenig taugliche Waffensysteme mit großen Zeitverzögerungen beschafft wurden. Das Ziel, die Bundeswehr zu möglichst geringen Kosten so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben angemessen wahrnehmen kann, wurde in vielen Fällen gegenüber anderen Interessen zurückgestellt, wirtschaftlichen Interessen nationaler Hersteller:innen, dem Interesse an der Zusammenarbeit mit anderen Staaten wie Frankreich oder auch dem Wunsch nach technischen Fähigkeiten, die sich nicht oder nur mit extremem finanziellen und zeitlichen Aufwand realisieren ließen. In Interessenkollusion zwischen Bundeswehr, Rüstungsproduzenten und politischen Entscheidungsträger:innen in Regierung und Bundestag wurden überteuere Waffensysteme bestellt, die zudem erhebliche Defizite in der Nutzung hatten, wie der Tiger Kampfhubschrauber oder der Puma Schützenpanzer. In einer früheren Studie des Autors für Greenpeace wurden Effizienzverluste der Rüstungsbeschaffung auf 35 bis 54 Prozent geschätzt, eine Einschätzung, die auch von anderen Expert:innen geteilt wird¹. Verantwortlich dafür waren viele an Beschaffungsprozessen beteiligte Akteur:innen in der Bundeswehr, im Beschaffungsmanagement, in

¹ Brzoska, Michael, It's not the money, stupid!. Die Hauptprobleme im Beschaffungswesen der Bundeswehr. Hamburg, Greenpeace, Hamburg Juni 2022.

<https://www.greenpeace.de/infomaterial/Beschaffungswesenbundeswehr.pdf>

Dirk Meyer, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg schätzt die Effizienzverluste auf etwa 46 Prozent, in Ifo-Schnelldienst, 7/23 vom 12. Juli 2023, S. 9.

<https://www.ifo.de/publikationen/2022/aufsatz-zeitschrift/zeitenwende-der-verteidigungspolitik-100-mrd-euro>

der Rüstungsindustrie, vor allem aber die politischen Entscheidungsträger:innen, vorrangig an der Spitze im Verteidigungsministerium und im Bundestag. Denn sie setzen die Rahmenbedingungen für den gesamten Beschaffungsprozess und entscheiden final über konkrete Beschaffungsvorhaben. Und in gewissem Umfang auch die Öffentlichkeit, die, meist wenig informiert und oft wenig interessiert, auch untaugliche politische Entscheidungen im Beschaffungsprozess toleriert hat.

Der russische Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 hat ein Schlaglicht auf die Ineffizienzen in der Beschaffungspolitik in der Zeit davor geworfen. Trotz seit 2014 massiv gesteigerter Militärausgaben von rund 32 Milliarden Euro auf rund 50 Milliarden Euro, insbesondere für Investitionen, erklärte der Inspekteur des Heeres Alfons Mais kurz nach Kriegsbeginn, die Bundeswehr stehe „mehr oder weniger blank da“². Eine der ersten Reaktionen auf die „Zeitenwende“ war der Beschluss für ein 100-Milliarden Euro-„Sondervermögen Bundeswehr“ für Rüstungsbeschaffungen, es folgten Ankündigungen, den Beschaffungsprozess zu reformieren und effizienter zu machen. Die rasche Verbesserung der Ausrüstung der Bundeswehr wurde zum prioritären Ziel erklärt.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit seit dem Februar 2022 tatsächlich eine Wende in der Rüstungsbeschaffung erfolgt ist. Sollte das nicht der Fall sein, würde ein Gutteil des 100-Milliarden-Euro Sondervermögens für andere Ziele eingesetzt, als bei der Verabschiedung des Sondervermögens beschlossen, und damit hierfür verschwendet. Weiterhin würde damit auch den Forderungen nach weiteren hohen Investitionen in Waffensysteme über das Sondervermögen und den regulären Verteidigungshaushalt hinaus Nahrung gegeben. Schon bevor die operative Umsetzung des Sondervermögens begonnen hatte, wurden, etwa von der Wehrbeauftragten des Bundestages Eva Högel, weitere Forderungen in dreistelliger Milliardenhöhe für die Bundeswehr erhoben³. Sollte das Sondervermögen in erheblichem Umfang durch Ineffizienzen wirkungslos bleiben, dürften derartige Forderungen im politischen Raum und in der Öffentlichkeit an Gewicht gewinnen.

Das Ergebnis der Analyse ist ein gemischtes Bild. Weder ist es bisher zu einer grundlegenden und umfassenden Reform gekommen, noch hat sich in der Beschaffungspraxis gar nichts getan. Erste Entscheidungen im Jahr 2022 reflektierten den Schock der „Zeitenwende“. Aber: Seitdem mehren sich die Anzeichen für einen Rückfall in die Muster vieler Beschaffungsvorhaben aus der Zeit davor. Unter den Gesichtspunkten, die bei Beschaffungen eine Rolle spielen können, sinkt das Gewicht möglichst kostengünstiger angemessener Ausstattung der Bundeswehr wieder, während das von

² Deutscher Heeres-Inspekteur: Bundeswehr „steht mehr oder weniger blank da“. FOCUS online 25.2.2022. [Deutscher Heeres-Inspekteur: Bundeswehr „steht mehr oder weniger blank da“ - FOCUS online](#)

³ Deutscher Bundestag. Wehrbeauftragte: Bundeswehr benötigt 300 Milliarden Euro Verteidigung. Unterrichtung — hib 181/2023 vom 14.03.2023. [Deutscher Bundestag - Wehrbeauftragte: Bundeswehr benötigt 300 Milliarden Euro](#)

wirtschaftlichen und politischen „Sekundärinteressen“ zunimmt. Sollte dieser Trend anhalten, wird auch ein erheblicher Prozentsatz des Sondervermögens sachfremden Zielen geopfert werden.

Abschließend werden Vorschläge für weitere Veränderungen zum Abbau von Ineffizienzen bei Beschaffungen von Großgerät für die Bundeswehr vorgestellt. Statt eines großen Wurfes, der der Komplexität der Beschaffungspolitik als Simultanpolitik nicht gerecht würde und auch deswegen keine Chance zu politischer Umsetzung hat, werden eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt und begründet, mit denen die Balance zwischen den verschiedenen Interessen an Rüstungsbeschaffungen aktuell und dauerhaft zu Gunsten des Ziels einer angemessenen Ausstattung der Bundeswehr zu möglichst geringen Kosten verschoben werden und damit der Rückkehr eines hohen Maßes von Ineffizienz entgegengewirkt werden könnte.

2. Ineffizienzen und Reformvorschläge

Erhebliche Zeitverzögerungen, Kostenüberschreitungen und Übernahme nicht oder kaum einsatzfähiger Waffensysteme kennzeichnen die Beschaffungspolitik der Bundeswehr seit Jahrzehnten, wenn auch das Ausmaß in den letzten zwanzig Jahren besonders deutlich wurde. Und seit Jahrzehnten werden Bemühungen zur Abstellung der Probleme vorgeschlagen, diskutiert und teilweise gestartet.

2.1. Beschaffungsbürokratie

In den Reformbemühungen der Vergangenheit standen die Entbürokratisierung und Steigerung der Effizienz durch schnellere Bearbeitung von Ausschreibungen und Beschaffungsvorgängen, Abbau von Hierarchien, mehr Transparenz und Kontrolle im Beschaffungsverfahren im Vordergrund. Überwiegend wurde dabei das Heil vor allem in der Übernahme betriebswirtschaftlicher Verfahren und Ansätze gesehen. Dafür holten sich mehrere Verteidigungsminister:innen externen wirtschaftlichen Sachverstand in das Ministerium.

So bestellte der damalige Verteidigungsminister Helmut Schmidt 1970 den umtriebigen Vorstandsvorsitzenden der Thyssen Röhrenwerke Ernst-Wolf Mommsen, der schon während des 2. Weltkriegs im Reichsministerium für Beschaffung und Munition an verantwortlicher Stelle gearbeitet hatte, als Rüstungsstaatssekretär in das Verteidigungsministerium⁴. Wenige Jahre später wiederholten die Minister Hans Apel und Manfred Wörner den Versuch, mehr wirtschaftliche Erfahrung in die Beschaffungsprozesse einzubringen. Apel berief Klaus-Dieter Leister, der vorher im Wirtschafts- und

⁴ [Deutsche Biographie - Mommsen, Ernst Wolf \(deutsche-biographie.de\)](https://www.deutsche-biographie.de)

Finanzministerium gearbeitet hatte, zum Staatssekretär für Beschaffung, Wörner den Betriebswirtschaftsprofessor Manfred Timmermann. Auch die von Minister Rudolf Scharping und eingesetzte „Weizsäcker-Kommission“⁵, die im Jahre 2000 ihren Bericht vorlegte, und die „Weise Kommission“ von 2010⁶, die von Verteidigungsminister Thomas de Maizière bestellt worden war und deren Mandate jeweils weit über Beschaffungsfragen hinausgingen, machten Vorschläge zur Beschleunigung und Flexibilisierung der Beschaffungsprozesse. Dabei ging die Weise-Kommission besonders weit, indem sie vorschlug, die Abwicklung von Beschaffungen einer Agentur nach zivilen Vorbildern zu übertragen. Außerdem mahnte sie die Einführung eines Risikomanagements für laufende Beschaffungsvorhaben an.

Das bislang umfangreichste Reformvorhaben wurde von der Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen eingeleitet. Dafür machte sie die frühere McKinsey-Wirtschaftsberaterin Katrin Suder zur Staatssekretärin und heuerte in großem Umfang externe Consulting-Firmen für das Verteidigungsministerium an.

Grundlage für die Reformen während der Amtsperiode von der Leyen/Suder war eine Bestandsaufnahme laufender größerer Beschaffungsvorhaben durch Consulting-Firmen⁷. Deren Empfehlungskatalog zielte insbesondere auf Verbesserung der Transparenz über Beschaffungsvorgänge und -probleme nach innen und außen, Straffung der Abläufe, klare Festlegung von Verantwortlichkeiten und deren umfassend zentrale Kontrolle. Hintergrund war offensichtlich der Eindruck, dass weder das für Beschaffungen zuständige Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw), noch das Verteidigungsministerium in der Lage waren, der Rüstungsindustrie auf Augenhöhe zu begegnen. Im Ministerium wurden daraufhin im Rahmen der „Trendwenden Rüstung, Personal und Finanzen“ eine Lenkungsgruppe und zahlreiche Task Forces zur Steuerung der daraufhin eingeleiteten Reformprozesse eingesetzt, ein „Beauftragter für Beschaffung“ ernannt, weitere Aufträge an Beratungsfirmen vergeben, neue Richtlinien und Handbücher zur Vertragsgestaltung verfasst, Schulungen der Mitarbeiter:innen im BMVG und nachgeordneten Behörden durchgeführt und ein „Expertenrat“ für Beschaffungsfragen eingesetzt. 2018 verließ Staatssekretärin Suder das BMVG. Annegret Kamp-Karrenbauer, Nachfolgerin von der

⁵ Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Die offizielle Zusammenfassung des Berichtes der Weizsäcker-Kommission, Berlin 2000. [Bericht der Wehrstrukturkommission - Zusammenfassung \(archive.ph\)](#)

⁶ Vom Einsatz her Denken. Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Berlin 2010. [Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr vom Oktober 2010 \(doczz.net\)](#).

⁷ „Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte“ des Konsortiums aus KPMG, P3 Group und Taylor Wessing, Berlin 2014, [Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte \(bmv.de\)](#)

Leyens ab 2019, schlug ein deutlich langsames Tempo mit „Reform in vielen kleinen Schritten“⁸ an. Einer davon war das „Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik“, das im März 2020 vom Bundestag verabschiedet wurde. Darin wurden für Beschaffungen für Auslandseinsätze und „einsatzgleiche Verpflichtungen“ der Bundeswehr Vereinfachungen bei Ausschreibungen vorgesehen. Insbesondere wurde für Vorhaben, die sicherheitsindustrielle Schlüsseltechnologien betreffen, die Pflicht zur europaweiten Ausschreibung aufgehoben.⁹ Parallel dazu wurde im Februar 2020 durch das Bundeskabinett die Liste der verteidigungs- und sicherheitsindustriellen Schlüsseltechnologien erweitert, unter anderem um den Überwasserschiffbau.¹⁰

Gemessen an den hohen Zielen sind diese Reformbemühungen weitgehend gescheitert. Sie griffen einerseits zu kurz, da grundlegende strukturelle Probleme ausgeklammert wurden (siehe unten), andererseits wurden sie durch viele Widerstände in Bundeswehr, BAAInBW, BMVg und Rüstungsindustrie konterkariert. Letztere waren nicht zuletzt eine Folge des Misstrauens vieler Mitarbeiter:innen in BMVg und BAAInBW gegenüber den zahlreichen Vertreter:innen von Beratungsfirmen, was, wie ein Untersuchungsausschuss des Bundestages registrierte, nicht zuletzt durch deren Verhalten genährt wurde¹¹. Paradoxerweise führte deren erfolgreiches Bemühen um mehr Transparenz und verstärkter Kontrolle über Beschaffungsvorhaben statt zu mehr Eigenverantwortlichkeit zu mehr Risikoscheue der Mitarbeiter:innen, die fürchteten, für Fehler verantwortlich gemacht zu werden¹².

Belege für das weitgehende Scheitern der Reformbemühungen sind die geringen Verbesserungen bei Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen nach 2015¹³ ebenso wie die zahlreichen Berichte über überbürokratische, unnötig komplexe und verregelte Beschaffungsvorhaben, etwa durch die Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages. So schrieb die Wehrbeauftragte Eva Högl in ihrem Jahresbericht 2021: „Die endlosen Beschaffungsprozesse der Bundeswehr sind ein Dauerthema der

⁸ Bundesministerium der Verteidigung. Optimierung der Beschaffung: Gemeinsam zum Ziel, Webseite mit Datum 18.09.2019, [Mit den Mitarbeitern des BAAInBW soll gemeinsam für den Erfolg gearbeitet werden. \(bmv.de\)](#)

⁹ BGBl. I 2020 S. 674 - Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der... - [dejure.org](#)

¹⁰ Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie. Berlin, Februar 2020, Deutscher Bundestag Drucksache 19/17296. [Drucksache 19/17296 \(bundestag.de\)](#)

¹¹ Deutscher Bundestag. Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a Absatz 2 des Grundgesetzes. Berlin, September 2020, Drucksache 19/22400. [Drucksache 19/22400 \(bundestag.de\)](#)

¹² Dan Krause, Erfolg oder Fehlschlag – Wie steht es um die Trendwenden der Bundeswehr? Europäische Sicherheit und Technik, No. 6, 2019. [Erfolg oder Fehlschlag – Wie steht es um die Trendwenden der Bundeswehr? \(esut.de\)](#)

¹³ Dokumentiert im Anhang der Anmerkung 1. [It's not the money, stupid! | Greenpeace](#)

vergangenen Jahresberichte. Sei es die Beschaffung von neuem Großgerät, modernster Technik bei Schiffen, Panzern oder Abwehrsystemen sowie der Zukauf von persönlichen Ausrüstungsgegenständen oder Bekleidung – es dauert alles viel zu lang.“¹⁴ Auch die erneuten Anläufe zu Reformen nach der „Zeitenwende“ sind deutliche Zeichen für den Fortbestand der Probleme trotz intensiver Bemühungen zur Reform der Beschaffungsbürokratie.

2.2. Kontrollinstitutionen

Die Beschaffung von Rüstungsgütern ist Aufgabe der Exekutive, in der Praxis des Verteidigungsministeriums. Aber über das Haushaltsrecht hat der Bundestag erheblichen Einfluss auf Beschaffungsentscheidungen und eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung. Nach Artikel 110 Grundgesetz (GG) entscheidet er über den Haushaltsplan des Bundes und damit über den Umfang der Investitionen für die Bundeswehr. Zusätzliches Gewicht für den Bundestag ergibt sich aus Artikel 87a GG, in dem es heißt: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“ Dem entsprechend erhält der jährlich vom Bundestag mit dem Haushaltsgesetz beschlossene Haushaltsplan in Einzelplan 14 für das Verteidigungsministerium auch Angaben zu im kommenden Haushaltsjahr geplanten Ausgaben und zeitlich darüber hinaus gehende geplante Verpflichtungsermächtigungen für einzelne Investitions-Positionen, insbesondere die großen Waffensysteme.

Die Änderungen im Einzelplan 14, die der Bundestag in „Bereinigungssitzungen“ am von der Bundesregierung vorgelegten Haushaltsentwurf beschließt, sind regelmäßig umfangreich, aber im Hinblick auf das Gesamtvolumen eher marginal, da sie sowohl Kostenerhöhungen als auch Ausgabensenkungen umfassen¹⁵. Obwohl fachlich der Verteidigungsausschuss vorrangig für Fragen im Zusammenhang mit der Bundeswehr entscheidend/maßgeblich sein sollte, haben dabei tatsächlich der Haushaltsausschuss des Bundestag und insbesondere die Berichterstatter:innen der Fraktionen für den Einzelplan 14, die entscheidende Rolle. Natürlich sind auch die Mitglieder des Haushaltsausschusses entweder Teil von Regierungs- oder Oppositionsparteien und damit in deren Konsensbildungsprozesse eingebunden. Trotzdem kommt es insbesondere unter den

¹⁴ Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht 2021 (63. Bericht). Berlin, März 2022, Deutscher Bundestag Drucksache 20/900, S. 55. [Jahresbericht 2021 der Wehrbeauftragten \(bundestag.de\)](#).

¹⁵ Deutscher Bundestag, Ergänzung zu den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023). Berlin, November 2022, Drucksache 20/3526. [Deutscher Bundestag Drucksache 20/3526 Ergänzung zu den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses \(8. Ausschuss\) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 \(Haushaltsgesetz 2023\) – Drucksachen 20/3100, 20/3102 –](#)

Berichterstatter:innen zum Beispiel in den „Haushaltsbereinigungssitzungen“ vor der Verabschiedung des Bundeshaushaltes häufig zu überparteilichen Verabredungen.

Die Kontrollfunktion des Haushaltsausschlusses geht aber deutlich über die Beratung des jährlichen Haushaltsgesetzes hinaus. Seit 1981 wird die Freigabe von im Haushaltsgesetz geplanten, aber noch nicht vertraglich festgelegten, zukünftigen Ausgaben von der Zustimmung des Haushaltsausschusses abhängig gemacht¹⁶. Um diese Vorgabe handhabbar zu halten, wurde eine Grenze von damals 50 Millionen D-Mark eingeführt, ab der alle Beschaffungs- und Entwicklungsprojekte der Bundeswehr der gesonderten Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedurften. Anlass war die parteiübergreifende Sorge, die parlamentarische Kontrolle über Großprojekte, insbesondere das MRCA Tornado Projekt, zu verlieren.¹⁷ In der parlamentarischen Praxis haben dabei auch bei den 25-Millionen-Euro-Vorlagen die Berichterstatter:innen der Fraktionen im Haushaltsausschuss zu Einzelplan 14 eine dominierende Rolle.

In der Beschaffungspraxis verzögert die Notwendigkeit der Freigabe zahlreicher Vorlagen durch den Haushaltsausschuss Beschaffungsvorhaben¹⁸ – im BMVg und dem formal für die Vorlagen zuständigen Bundesministerium der Finanzen müssen umfangreiche Dokumente erstellt werden, häufig finden informelle Vorgespräche zwischen Vertreter:innen von Bundeswehr und BMVg mit den Berichterstatter:innen statt, um mögliche strittige Punkte auszuräumen, und gelegentlich nutzten Parlamentarier:innen ihre Position auch bewusst, um durch Zeitverzögerungen Fakten zu schaffen. So berichtete der Spiegel 2009, wie Abgeordnete von CDU und SPD nach Lobby-Aktivitäten aus der deutschen Rüstungsindustrie die von der Bundeswehr beabsichtigte Beschaffung schweizerischer Mowag Eagle IV Fahrzeuge über Monate verzögerten, um der deutschen Konkurrenz die Zeit für die Entwicklung eines alternativen Fahrzeuges zu geben.¹⁹ Berichterstatter:innen konnten aber auch, wie im Fall des zweiten Loses von Korvetten der K130 Klasse für die Marine, Verfahren erheblich beschleunigen. Ohne den sonst üblichen Beschaffungsprozess übernahm die damalige Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen 2016 das Projekt in ihre Planung, nachdem sich zwei Berichterstatter aus Norddeutschland dafür ihr gegenüber stark gemacht hatten.²⁰

¹⁶ Ulf Krause. Die Bundeswehr als Instrument der Außenpolitik. Wiesbaden, 2013, S. 53.

¹⁷ Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 2011, S. 1207.

¹⁸ Besonders kritisch dazu: Wissenschaftlicher Beirat des Ministeriums für Wirtschaft und Klima, Bundeswehr besser ausrüsten. Berlin 2023, [Bundeswehr besser ausrüsten – aber wie? \(bmwk.de\)](https://www.bmwk.de)

¹⁹ Ulrike Demme, John Goetz und Andreas Wassermann. Schraube Locker. Spiegel 50/2009 vom 6.12. 2009, S. 43. [Schraube locker - DER SPIEGEL](https://www.spiegel.de)

²⁰ Gegen die Vergabe an die Werften, die am Bau des ersten Loses beteiligt waren, erwirkte eine Werft, die nicht zum Zuge gekommen war, den Stopp des Verfahrens vor der Vergabekammer des Bundes. Nachdem sie auch am Bau der Schiffe beteiligt wurde, zog die Werft ihren Einspruch zurück. Kaufen wir doch fünf neue Kriegsschiffe

Das Instrument der 25-Millionen-Euro-Vorlage ist aber nicht nur ein für Lobbyismus und Einzelinteressen von PolitikerInnen anfälliges Element im oft zeitlich überlangen Beschaffungsprozess. Es stellt auch weiterhin ein wichtiges Kontrollinstrument gegenüber den Wünschen und Interessen anderer am Beschaffungsprozess Beteiligter dar. So ist etwa die Anfälligkeit für Lobbyismus kein Sondermerkmal von Haushaltsberichterstatte:r:innen, sondern ist auch für Bundeswehrführung und BMVg relevant. In vielen Fällen war die Notwendigkeit, die Zustimmung zu einer 25-Millionen-Euro zu bekommen, ein wichtiges Korrektiv im Planungsprozess gegenüber weitergehenden technischen und finanziellen Forderungen aus der Bundeswehr. Aber Abgeordnete mit lokalen Interessen sind potenziell besonders anfällig für das Argument, dass Rüstungsaufträge Umsätze und Beschäftigung in ihre Wahlkreise bringen.

Mit der Zustimmung zu 25-Millionen-Euro-Vorlagen verbindet der Haushaltsausschuss häufig Auflagen bei der Umsetzung von Beschaffungsentscheidungen. Der Rechtscharakter solcher „Maßgabebeschlüsse“ ist umstritten²¹. Die Beschaffungsbehörden haben starke Anreize, sie umzusetzen, nicht zuletzt, um nicht das allgemeine Wohlwollen des Haushaltsausschusses und damit zukünftige Beschaffungsvorlagen zu gefährden.

Der Bundestag ist auch wichtiges Scharnier für ein weiteres Kontrollinstrument, den Bundesrechnungshof. Der Bundesrechnungshof hat ein umfassendes Prüfrecht über die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. In einer Vielzahl von Berichten hat er Kritik an Beschaffungsvorhaben geübt und an das BMVg und zuständige Ausschüsse des Bundestages weitergeleitet. In der Regel werden detaillierte Berichte nicht öffentlich gemacht. Wenn sie an die Medien und damit die Öffentlichkeit gelangen, ist oft das Interesse einzelner legitimer Empfänger:innen daran dafür verantwortlich. Die Kritik wirkungsvoll aufnehmen kann am ehesten der Haushaltsausschuss des Bundestages, sowohl über Maßgabebeschlüsse wie auch Beschlüsse zum Haushaltsplan, wofür eine öffentliche Wahrnehmung solcher Kritik im politischen Prozess naturgemäß förderlich ist.

2.3. Initiativen für effizientere gemeinsame Beschaffung und Produktion

In einer früheren Studie des Autors für Greenpeace wurden geringe Stückzahlen in der Herstellung und komplexe internationale Koproduktionen als wesentliche Treiber für Ineffizienz in den Beschaffungen von Großwaffensystemen identifiziert. Da Waffensysteme mit der Anzahl der hergestellten Systeme

(mit Nachtrag). Augen geradeaus vom 14.10.2016. [Kaufen wir doch fünf neue Kriegsschiffe \(mit Nachtrag\) – Augen geradeaus!](#)

²¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses, WG4-3000, 005/23 Berlin, Februar 2023. [Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses \(bundestag.de\)](#)

substantiell kostengünstiger werden, macht es Sinn, bereits bei anderen Streitkräften vorhandene Systeme zu kaufen und/oder Beschaffungen verschiedener Staaten zu „poolen“. Der Einspareffekt der Zusammenarbeit mehrerer Staaten wird aber ganz oder teilweise von den Kosten von Kooperation gemindert, wenn sie mit strikten Auflagen für die Aufteilung von Arbeitspaketen („juste retour“) und/oder umfangreichen nationalen Modifikationen eines nur noch in einigen Bereichen gemeinsamen Waffensystems („Germanisierung“) verbunden ist.

Die Chancen, aber auch Probleme internationaler Zusammenarbeit in der Rüstungsbeschaffung und – Produktion sind lange erkannt, aber vielfältige Bemühungen, auf der Ebene von NATO, EU und in anderen mehrstaatlichen Formaten für effizientere übernationale Rüstungsbeschaffung und – Produktion zu sorgen, haben wenig Positives bewirkt²². Obwohl sie theoretisch gegenüber rein nationalen Lösungen vorteilhaft sein sollten, hatten Gemeinschaftsvorhaben unter den großen Beschaffungsprojekten für die Bundeswehr der letzten Jahrzehnte die größten Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen.²³

Insbesondere die EU hat ihre Bemühungen zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei Rüstungsbeschaffung seit 2016, der Verabschiedung des „Defence Action Plan“²⁴ deutlich verstärkt. Eine Reihe von Instrumenten europäischer Zusammenarbeit wurde revitalisiert oder neu geschaffen. Dazu zählen Kooperationsprogramme der Europäischen Verteidigungsagentur EDA (European Defence Agency), die EU-Verteidigungsinitiative für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit PESCO (Permanent Structured Cooperation), der Europäische Verteidigungsfonds EDF (European Defence Fund) und das diesem zeitlich vorgeschaltete „European Defence Industrial Development Programme“ (EDIDP). Während EDA und PESCO auf Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten angewiesen sind, Ressourcen und Finanzen in die Vorgaben einzubringen, sind EDF und EDIDP aus dem Haushalt der EU finanzierte Programme. EDA-Kooperationsprogramme und PESCO umfassen zwar eine große Zahl von Projekten, aber nur die Entwicklung eines Großwaffensystems (Eurodrohne MALE), an der sich aktuell Frankreich, Italien, Spanien und Tschechien neben Deutschland aktiv beteiligen. EDF und das EDIDP sind im Vergleich zu den investiven Ausgaben der EU- Mitgliedsstaaten insgesamt von mehr als 60 Milliarden € pro Jahr relativ kleine Programme. EDIDP hatte ein Budget von 500 Millionen € für die beiden Jahre 2019 und 2020. Nachdem zunächst geplant war, den EDF pro Jahr mit 500 Millionen € für

²² Das zeigt etwa der Vergleich von Vorhaben aus der Vergangenheit mit solchen aus den letzten Jahren, untersucht z.B. bei Michael Brzoska und Werner Voss, Hrsg. Eurofighter-2000. Auswirkungen und Alternativen eines Vier-Länder-Projektes , Baden-Baden 1996 und Thomas Raabe. Bedingt einsatzbereit?: Internationale Rüstungsk Kooperationen in der Bundesrepublik Deutschland (1979–1988), Frankfurt 2019.

²³ Brzoska, Anmerkung 1. [Wird das Sondervermögen der Bundeswehr verschwendet? | Greenpeace](#)

²⁴ European Commission. European Defence Action Plan. Brussels 2016, COM/2016/0950 final. [EUR-Lex - 4298898 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

gemeinsame Forschungs- und 5 Milliarden € für gemeinsame Beschaffungsvorhaben auszustatten, wurde das Finanzvolumen für das Programm auf Grund der Kosten der Covid19-Krise auf insgesamt 7,3 Milliarden € für die 6 Jahre 2021 – 2027 gekürzt.²⁵

3. Bisherige Maßnahmen und Aktivitäten zur Steigerung der Effizienz in der Rüstungsbeschaffung nach dem russischen Angriff auf die Ukraine

Beschaffungspolitik wurde unmittelbar nach dem Schock des russischen Angriffs auf die Ukraine zu einem Element der Diskussion über die „Zeitenwende“. Zu offensichtlich waren die Ineffizienzen der Beschaffungspolitik, die trotz Ausgaben für Rüstungsinvestitionen zuletzt im zweistelligen Milliarden-Euro-Bereich zu erheblichen Ausrüstungslücken der Bundeswehr geführt hatten, zum Beispiel in den Bereichen Hubschrauber und Munition. In der Diskussion um das Sondervermögen der Bundeswehr wurden vielfach umfassende Reformen der Beschaffungspolitik gefordert und zugesagt.

3.1. Rahmenbedingungen

3.1.2. Beschleunigungsgesetz

Im Juli 2022 beschloss der Bundestag weitere Ausnahmen von den im Allgemeinen für öffentliche Ausschreibungen geltenden rechtlichen Vorschriften²⁶. Mit dem Bundeswehrbeschleunigungsgesetz (BwBBG) wurde die im Jahr 2020 beschlossene Privilegierung deutscher Rüstungshersteller:innen bei Ausschreibungen auf alle Beschaffungsvorhaben ausgedehnt²⁷. Wettbewerber:innen aus Staaten, die „nicht die notwendige Gewähr für die Wahrung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschlands“ bieten, können von Ausschreibungen und auch als Unterauftragnehmer:innen ausgeschlossen werden. Für bestimmte Vorhaben in europäischer Koproduktion wurden die Ausschreibungsregelungen geändert. Zudem wurden die Fristen für Einsprüche unterlegener Wettbewerber:innen verkürzt und die Pflicht zur Aufteilung von Aufträgen in Lose weitgehend aufgehoben. Das Gesetz ist zunächst bis Ende 2026 befristet.

²⁵ European Commission. European Defence Fund Performance, Webseite [European Defence Fund - Performance \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/infographic_european_defence_fund_performance_2022)

²⁶ Für eine detaillierte Übersicht siehe etwa Böckmann, Greta. Die öffentliche Beschaffung der Bundeswehr: Rechtsrahmen und Gestaltungsmöglichkeiten im Aufgabenwandel. Dissertation Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg 2018.

²⁷ [BwBBG - Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr * \(gesetze-im-internet.de\)](https://www.gesetze-im-internet.de/bwbbg/)

3.1.3. Gesetz zum Sondervermögen

Ebenfalls im Juli 2022 wurde die Ankündigung von Bundeskanzler Scholz vom 24.2.2022 ein Sondervermögen Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro einzurichten, in einem Gesetz rechtlich festgeschrieben²⁸. Darüber hinaus enthält das Gesetz einige weitere Festlegungen. So hebt es das bis dahin nicht gesetzlich verankerte Instrument der 25-Millionen-Euro-Vorlage auf Gesetzesniveau. Nach Verausgabung des Sondervermögens sollen aus dem Bundeshaushalt weiterhin die finanziellen Mittel bereitgestellt, um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den deutschen Beitrag zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu finanzieren. Zur Überwachung des Sondervermögens Bundeswehr wurde ein nicht-öffentlich tagendes Gremium aus Mitgliedern des Bundestags eingerichtet.

3.1.4. „Zimmer-Erlass“

Offensichtlich unzufrieden mit dem Stand der Beschleunigung des Beschaffungsprozesses versandte der zuständige Staatssekretär Zimmer im Frühjahr 2023 einen Erlass an die zuständigen Stellen in Bundeswehr und nachgeordneten Behörden, in dem er diese dazu aufforderte, den Faktor Zeit bei Beschaffungsvorhaben als Priorität zu setzen. Soweit überhaupt möglich sollten marktverfügbare Systeme beschafft und Modifikationen auf ein unbedingt notwendiges Maß beschränkt werden. Technische Realisierungsrisiken sollten grundsätzlich vermieden werden. Alle Führungsebenen sollten eigenständig und eigenverantwortlich in diesem Sinne handeln, Verfahrensschritte nur bei dringender Notwendigkeit sequentiell und wo immer möglich parallel bearbeitet werden.²⁹

3.1.5. Veränderungen im BAAInBW

Kurz nach seinem Amtsantritt ordnete Verteidigungsminister Boris Pistorius die Amtsspitze der Koblenzer Beschaffungsbehörde neu. Die bisherige Vizepräsidentin Annette Lehnigk-Emden wurde Präsidentin und kündigte weitere Veränderungen in ihrer Behörde an.

Neben dem wachsenden Druck auf die Behörde, schneller zu arbeiten, wurden auch einige Maßnahmen zur Entlastung des BAAInBw getroffen. So wurde durch die Erhöhung der Direktauftragsgrenze für Bundeswehrangehörige, also die Summe, die diese eigenständig ausgeben dürfen, von 1000 € auf 5000 €, etwa ein Fünftel der aufwändigen Vergabeverfahren im BAAInBW entbehrlich.³⁰

²⁸ [BwFinSVermG.pdf \(gesetze-im-internet.de\)](#)

²⁹ Griephan-Brief 17/2023 vom 28.4.2023.

³⁰ Griephan-Brief 43/22 vom 28.10.2022.

Trotz der dadurch erfolgenden zeitlichen Entlastung der Behörde bleibt die Personallage im BAAiNBW hoch prekär. Circa 15 Prozent der aktuell etwa 6500 Dienststellen im Beschaffungsamt in Koblenz – zu denen etwa 5000 weitere Stellen in anderen Dienstorten kommen³¹ – sind unbesetzt³². Insbesondere in Bereichen, in denen die Beamtenbesoldung weit hinter den Verdienstmöglichkeiten in der privaten Wirtschaft zurückbleibt, liegen die Nichtbesetzungsquoten noch deutlich höher.

3.1.6. EU-Aktivitäten

Die EU intensiviert ihre Aktivitäten zur Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie nach dem russischen Angriff auf die Ukraine. Schwerpunkt dabei war dabei die finanzielle Unterfütterung gemeinsamer Beschaffungen der Mitgliedsstaaten. So wurde innerhalb des European Defence Funds ein Sonderprogramm geschaffen, der European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act, der für zwei Jahre mit 500 Millionen € ausgestattet werden soll³³. Zudem wurde ein Programm für die zentralisierte Beschaffung von Munition beschlossen, mit dem Mitgliedsstaaten für die Zurverfügungstellung von Munition für die Ukraine, für die Ersatzbeschaffung von Munition für die eigenen Streitkräfte sowie den Aufbau neuer Produktionskapazitäten für die Produktion von Munition finanzielle Mittel erhalten können. Für letzteres sollen 500 Millionen € aus dem EU-Haushalt fließen³⁴. Zudem bot die EU ihre Dienste für die gemeinsame Beschaffung von Munition für die Ukraine und die EU-Staaten an. Damit würde sie erstmals Beschaffungen für die Streitkräfte von Mitgliedsstaaten durchführen. Allerdings ist dies nur ein Angebot der EU und die mit der Durchführung beauftragte Europäische Verteidigungsagentur hat nur eine koordinierende Funktion für die von den Mitgliedsstaaten beschlossenen Anforderungen an Munition³⁵.

3.1.7. Bewertung

Die verschiedenen Bemühungen zur Steigerung der Effizienz von Beschaffungen von Großgerät für die Bundeswehr liefern ein durchmisches Bild. So sind mehrere der mit dem Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwBBG) in Kraft getreten Maßnahmen, wie die Aufhebung der Pflicht zur Losaufteilung und die Verkürzung von Fristen, geeignet, dem gewünschten

³¹ Bundesministerium der Verteidigung. Organisationsbereich AIN – Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung. Webseite [Organisationsbereich AIN – Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung \(bundeswehr.de\)](https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ain)

³² Stephan Lenhardt. Schaffen die das? Tagesschau.de vom 23.3.2022. Beschaffungsamt der Bundeswehr: Schaffen die das? | tagesschau.de

³³ [European defence industry reinforcement through common procurement act \(EDIRPA\) \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/defence/index_en)

³⁴ Council of the European Union. Council and European Parliament strike a deal on boosting the production of ammunition and missiles in the EU. Press release 7 July 2023. [ASAP: Council and European Parliament strike a deal on boosting the production of ammunition and missiles in the EU - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press-leases/2023/07/07-07).

³⁵ European Defence Agency. Collaborative Procurement of Ammunition. Brussels 20.3.2023. [EDA brings together 25 countries for Common Procurement of Ammunition \(europa.eu\)](https://eda.europa.eu/en/eda-brings-together-25-countries-for-common-procurement-of-ammunition)

Zweck rascherer Abwicklung von Beschaffungsvorhaben zu dienen. Allerdings bleiben zentrale Probleme, wie die Personaldefizite im BAAInBw und vor allem die Komplexität der Regelwerke bestehen. Ob das BwBBG tatsächlich zu einer spürbaren Beschleunigung der Beschaffungsverfahren beitragen kann, ist daher offen. Zu dieser Einschätzung kommt auch das BMVg im letzten öffentlichen Rüstungsbericht, in dem es heißt, dass „eine abschließende Beurteilung der Gesamtwirkung des BwBBG derzeit noch nicht möglich“ sei³⁶. Ähnliches lässt sich zum Zimmer-Erlass und den Veränderungen im BAAInBw sagen. Zwar wird von „oben“, aus dem BMVg, dem Bundestag und aus der Öffentlichkeit viel Druck auf die Beschäftigten ausgeübt, Verfahren zu beschleunigen. Aber diese müssen weiter in einem für rechtliche und faktische Fehler anfälligen Kontext agieren, mit daraus folgender Sorge für vorschnelle möglicherweise falsche Entscheidungen. Zwar wird immer wieder, nicht zuletzt von der neuen Führung im BAAInBw von einer neuen Kultur in der Beschaffungsbürokratie gesprochen, aber die Fülle relevanter Vorschriften, die die überlasteten Mitarbeiter:innen zu berücksichtigen haben, ist nicht geringer geworden.

Auch in anderer Hinsicht sind die nach dem russischen Angriff auf die Ukraine forcierten Maßnahmen durchaus zwiespältig. Ein großer Schritt in Richtung auf mehr Effizienz wäre die konsequente Umsetzung der Selbstverpflichtung, etwa im „Zimmer-Erlass“, auf marktverfügbare Systeme zu setzen, übermäßige technische Komplexität zu vermeiden, und so weit vertretbar auf die „Germanisierung“ im Ausland gekaufter oder in Ko-Produktion hergestellter Systeme zu verzichten. Das gleiche gilt für den im „Zimmer-Erlass“ festgelegten Fokus auf technologische Machbarkeit statt Wünschbarkeit bei Beschaffungsvorhaben. Dem gegenüber steht die weitere Privilegierung der nationalen Rüstungsindustrie. Der in der Vergangenheit immer weiter gewordene Schutzraum für nationale Produzenten ist, trotz seiner protektionistischen und damit kostentreibenden Wirkung, nicht abgebaut, sondern sogar in einigen Aspekten, etwa was Ausschreibungen angeht, weiter gefestigt worden.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat nur zu einem begrenzten Schub gemeinsamer europäischer Beschaffungsvorhaben und effizienter gemeinsamer Produktionsprojekte geführt. Die EU-Kommission ist zwar mit einigen ihrer Bemühungen für mehr Zusammenarbeit in Europa weitergekommen, aber sowohl von den finanziellen Volumina als auch den Bedingungen der verschiedenen Programme her bleiben sie eher marginal. Etwas größer dimensioniert als die meisten EU-Projekte sind gemeinsame Vorhaben verschiedener Staaten, wie die von der Bundesregierung forcierte European Sky Shield Initiative, der sich zahlreiche Staaten angeschlossen haben, bei der aber

³⁶ Bundesministerium der Verteidigung. 17. Rüstungsbericht. Berlin Juni 2023. [17-ruestungsbericht-data.pdf \(bmvg.de\)](https://www.bmvg.de/17-ruestungsbericht-data.pdf)

mit Frankreich und Italien zwei der größten EU-Staaten nicht teilnehmen wollen³⁷. Der Widerstand von Nationalstaaten, auch nur Bruchstücke der Entscheidungsgewalt über Beschaffungen an andere abzugeben, ist weiter ungebrochen. Jüngstes Beispiel dafür waren die deutsch-französischen Verhandlungen über das Projekt der gemeinsamen Produktion eines zukünftigen Kampfpanzers (Main Ground Combat Weapon System), bei dem über entscheidende Aspekte, wie die Hauptwaffe, gestritten wird.³⁸

Die Zerklüftung des europäischen Rüstungsmarktes, auf Nachfrage- wie Angebotsseite, bleibt eine zentrale Quelle von Ineffizienz von Beschaffungen, die trotz des durch den Krieg in der Ukraine deutlich stärker gewordenen Anreizes zu Kooperation weiter sprudelt – auf Kosten der Steuerzahler, die Waffensysteme finanzieren, die kostengünstiger produziert werden könnten und zu Gunsten von Rüstungsherstellern, die von dieser Zerklüftung auf Grund des Auftragsvolumens profitieren, das größer ist als es für die angemessene Ausstattung der Streitkräfte notwendig wäre. Auch was die zukünftige Entwicklung der Rüstungskoordination in Europa angeht, ist Skepsis angesagt. In eine gemeinsame europäische Beschaffung und Produktion wird immer wieder viel Hoffnung gesetzt. In der Theorie sind Gemeinschaftsvorhaben auf Grund der größeren Stückzahlen wirtschaftlich vorteilhaft, viele Projekt der Vergangenheit und Gegenwart sind jedoch trostlos in Hinblick auf Länge und Komplexität des Beschaffungsprozess, Kosteneffizienz und Einsatzfähigkeit. Mehr Geld für Rüstungsbeschaffungen hat in der Vergangenheit nicht zu mehr, sondern zu weniger Gemeinsamkeit in Europa geführt. So sank nach Angaben der EU-Verteidigungsagentur der Anteil gemeinsamer Investitionen in Rüstungsgüter im Jahre 2020 auf 11 Prozent, den niedrigsten Stand seit Erfassung dieser Daten, trotz seit einigen Jahren steigender Militärausgaben.³⁹ Um die möglichen Vorteile gemeinsamer Beschaffung und Produktion zu nutzen bedarf es eines grundlegend neuen Ansatzes, in dem Einsatzfähigkeit und Kosteneffizienz die übergeordneten Ziele sind.

3.2. Laufende und geplante große Beschaffungsvorhaben

3.2.1. Übersicht

Mit dem „Sondervermögen“ über 100 Mrd € für voraussichtlich 5 Jahre wurde der finanzielle Rahmen für Rüstungsbeschaffungen deutlich gegenüber den Vorjahren erhöht. Lagen die Ausgaben im Jahr 2021 noch bei 7,3 Mrd €, stieg der Haushaltsansatz für 2022 auf 9,8 Mrd €, 2023 auf 16,3 Mrd € und

³⁷ Héloïse Urvoy. Homemade or imported - France and Germany have different strategies on air defence systems. Euronews, 29.6.2023 [Homemade or imported - France and Germany have different strategies on air defence systems | Euronews](#).

³⁸ Michaela Wiegel und Niklas Zabo. Berlin und Paris treiben Entwicklung eines Kampfpanzers voran. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.7.2023. [Frankreich und Deutschland treiben Panzer-Entwicklung voran \(faz.net\)](#)

³⁹ European Commission. Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward. Brussels, May 2022, JOIN(2022) 24 final. [join_2022_24_2_en_act_part1_v3_1.pdf \(europa.eu\)](#)

für 2024 sind 21,9 Mrd € geplant. Zwar wurde das Sondervermögen bereits in 2022 beschlossen, aber es wurden in diesem Jahr noch keine Ausgaben daraus finanziert. Das Beschaffungsvolumen für 2023 teilt sich auf in 7,7 Mrd € aus dem regulären Haushalt und 8,4 Mrd € aus dem Sondervermögen. Für die Folgejahre sind weitere substanzielle Umschichtungen der Ausgaben aus dem Sondervermögen geplant.⁴⁰ Für das Haushaltsjahr 2024 sind allein aus dem Sondervermögen Ausgaben in Höhe von 19,2 Mrd € geplant⁴¹. Hinzu kommt der reguläre Haushaltstitel für Beschaffungen von etwa 2,7 Mrd €.⁴²

Mit dem Übergang von Planung, Ausschreibung und Entscheidung zu Umsetzung von Beschaffung steigt der Grad der Festlegung zukünftiger Ausgaben für Beschaffungen. Schon im Haushaltsplan für 2023 wurden Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 72,6 Mrd € eingestellt, davon 67,3 Mrd € aus dem Sondervermögen und 5,3 Mrd € aus dem regulären Haushalt.⁴³ Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 werden Verpflichtungsermächtigungen für das Sondervermögen nur in sehr begrenzter Form, für die meisten Projekte nur für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 abgebildet. Dadurch werden nur Verpflichtungsermächtigen in Höhe von 18,2 Mrd € für das Sondervermögen aufgeführt, zu denen weitere Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 13,5 Mrd € aus dem regulären Beschaffungshaushalts im Einzelplan 14 kommen⁴⁴. Für die seit Auflage des „Sondervermögens“ eingegangenen finanziellen Verpflichtungen sind die Zahlen aus dem Haushaltsplan 2023 aussagekräftiger als diejenigen, die sich im Entwurf für das Haushaltsjahr 2024 finden. Darauf lassen auch Ankündigungen etwa der Präsidentin des BAAInBw, schließen, dass bis Ende 2024 ein Großteil der Mittel des durch das Sondervermögen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel vertraglich gebunden sein wird.

Damit stellt sich in wachsendem Maße die Frage der Finanzierbarkeit der im Rahmen des Sondervermögen Bundeswehr vorgesehenen Beschaffungsvorhaben. Je nach Annahme über die Höhe von Kreditzinsen und zeitlicher Streckung der Ausgaben aus dem Sondervermögen ist zu erwarten, dass von den 100 Milliarden € zwischen 8 und 12 Milliarden € an Zinszahlungen während der geplanten Laufzeit des „Sondervermögens“ anfallen⁴⁵. Noch relativ weit von einer konkreten

⁴⁰ Deutscher Bundestag. Bundeshaushaltsgesetz für 2023, Berlin, August 2022, Drucksache 20/3100. [Bundeshaushaltsplan_HH_2023.pdf](#)

⁴¹ Bundesministerium der Verteidigung. Verteidigungsetat 2024 wächst um 1,7 Milliarden Euro – NATO-Quote wird erreicht. Webseite datiert 6.7.2023. [Am Wehretat spart die Regierung 2024 nicht \(bmvg.de\)](#)

⁴² Deutscher Bundestag. Bundeshaushaltsgesetz für 2024. Berlin, August 2023 Drucksache 20/7800. [dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007800.pdf](#)

⁴³ Deutscher Bundestag, Anmerkung 40. [Drucksache 20/3100 \(bundestag.de\)](#)

⁴⁴ Deutscher Bundestag, Anmerkung 41. [dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007800.pdf](#)

⁴⁵ Sondervermögen Bundeswehr: Zinslasten legen weiter zu. Hartpunkt.de vom 31.1.2023. [Zinslasten legen weiter zu | Der Monitor für Defence und Sicherheitspolitik \(hartpunkt.de\)](#)

Nach Auslaufen, spätestens ab 2031, muss das „Sondervermögen“ zurückgezahlt werden. Bei einer angenommenen Laufzeit von 25 Jahren und 2,5% Zinsen beträgt der Schuldendienst (Tilgung und Rückzahlung), mit dem der Bundeshaushalt belastet wird, ca. 5,5 Mrd. € pro Jahr.

Beschaffungsentscheidung entfernt, aber für Finanzierung aus dem Sondervermögen vorgesehen sind neben einigen kleineren Vorhaben, wie des weltraumbasierte Frühwarnsystem TWISTER, vor allem die beiden Großvorhaben FCAS und MGCS, für die im Entwurf für den Bundeshaushalt für 2024 keine Verpflichtungsermächtigungen etatisiert sind.

Zudem sind auf Grund der Erfahrungen aus der Vergangenheit Kostensteigerungen bei den in den Jahren 2023 und 2024 beschlossenen Vorhaben zu erwarten. Selbst wenn durch Reformen im Beschaffungswesen eine deutliche Senkung der zusätzlichen Kosten über diejenigen, die bei Vertragsunterzeichnung vorgesehen ist, gelingt, werden Kostensteigerungen dennoch mit großer Wahrscheinlichkeit entstehen – auf Grund von technischen Entwicklungen während der Laufzeit von Beschaffungsprojekten, Nachforderungen aus der Bundeswehr, nicht vorhergesehener Preissteigerungen und unerwarteten Problemen in der Herstellung⁴⁶.

Wegen der sich abzeichnenden Überzeichnung des Finanzvolumens des Sondervermögens durch die bei Einrichtung des Sondervermögens geplanten Vorhaben wurden nach Kritik aus dem Bundesrechnungshof⁴⁷ im Herbst 2022 einige Projekte, insbesondere im Marine-Bereich zurückgestellt. Trotzdem bleibt zu erwarten, dass schon in der Laufzeit des Sondervermögens geplante Vorhaben finanziell gestreckt werden müssen. Für die Zeit nach dem Ende des Sondervermögens, möglicherweise schon im Jahre 2028, wenn Beschaffungsvorhaben wieder vollumfänglich aus dem regulären Haushalt finanziert werden müssen, dürfte der jährliche Finanzbedarf für die Beschaffungen der vor und mit dem Sondervermögen vorgesehen Beschaffungsvorhaben nicht kleiner werden, sondern im Bereich der Ausgaben für 2023 und 2024 von 20 bis 25 Mrd € pro Jahr liegen. Weitere, aktuell noch nicht konkretisierte, Beschaffungsprojekte würden hinzukommen.

Ein solches Beschaffungsvolumen, das etwa 15 Mrd € über dem aus der Zeit vor der Beschlussfassung zum Sondervermögen läge, würde einen Großteil der Mehrausgaben für den Verteidigungshaushalts, die für die Erreichung des 2%-Zieles notwendig wären, schlucken. Gegenüber dem aktuellen Niveau von ca. 51 Mrd € würde es einer Steigerung um mindestens 25 Mrd € bedürfen, um ab 2028 einen Anteil der Verteidigungsausgaben von 2 Prozent am Bruttoinlandsprodukt zu erreichen⁴⁸.

⁴⁶ Siehe auch Florian Dorn, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper. Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (k)ein großer Wurf. ifo Schnelldienst 75/2022, S. 37-45. [Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – \(k\)ein großer Wurf | Publikationen | ifo Institut](#)

⁴⁷ Bundesrechnungshof. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023. Bonn, Oktober 2022. [sondervermoegen-bundeswehr-oktober-volltext.pdf \(bundesrechnungshof.de\)](#)

⁴⁸ Zu noch höheren Angaben kommen Florian Dorn und Marcel Schepper, Fiskalische Zeitenwende in Deutschland: Implikationen des Sondervermögens der Bundeswehr auf die Haushaltspolitik in ifo-Schnelldienst

Aus diesem Finanzierungszuwachsen müssten aber, neben den Beschaffungsvorhaben, auch gestiegene Personalkosten, Infrastruktur und vor allem ein deutlich höheres Budget für Betrieb, Reparatur und Modernisierung der beschafften Systeme finanziert werden. Als Faustregel kann gelten, dass die materiellen Nutzungskosten von Waffensystemen, mit großen Unterschieden im Einzelfall, über ihren „Lebensweg“ mehr als das Doppelte der Anschaffungskosten betragen⁴⁹. Allein für die mit dem Sondervermögen beschafften Systeme ergäben sich so Lebenswegkosten von ca 200 Milliarden € über einen Nutzungszeitraum von ca 30 Jahren oder mehr als 6 Mrd € pro Jahr, zusätzlich zu den vorhandenen und nach Auslaufen des Sondervermögens zu beschaffenden Waffensystemen.

Zwar soll die Bundeswehr bei Planung und Beschaffung die Lebenswegkosten berücksichtigen, um damit eine nachhaltige Finanzierung der Nutzung von Waffensystemen sicher zu stellen. Aber bisher gibt es keine umfassende Erhebung der Lebenswegkosten (Life-Cycle-Cost [LCC]). LCC sollen vorab durch das BAaNBw geschätzt werden. Im 15. Rüstungsbericht aus dem Frühjahr 2022 heißt es dazu, dass der LCC-Erfassungsstand im BAaNBw „sukzessive“⁵⁰ erhöht werden soll. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass es bei den Planungen für das Sondervermögen nicht klar war, ob und welche Folgekosten – z. B. für zusätzliches Personal, für Infrastruktur oder den Betrieb eines Waffensystems – aus dem Sondervermögen zu decken sind und hat angemahnt, sicher zu stellen, dass die Folgekosten der Beschaffungen finanzierbar sind⁵¹.

Die im Anhang 1 enthaltene Liste im Juli 2023 laufender Beschaffungsvorhaben für größere Waffensysteme erlaubt eine erste quantitative Bestandsaufnahme von Veränderungen im Beschaffungsprozess gegenüber der im Jahre 2022 veröffentlichten Studie. Noch waren nicht alle im Rahmen des Sondervermögens vorgesehenen Vorhabens soweit konkretisiert, dass feststand wie und wo Waffensysteme beschafft werden sollen. Auch ist es nicht mehr möglich, die Ineffizienzen durch geringe Nutzungsraten zu schätzen, da die dafür notwendigen Grunddaten nicht mehr veröffentlicht

7/2023 vom 12. Juli 2023, S. 23-31. [ifo Schnelldienst 07/2023: Haushaltspolitik im Zeichen der „Zeitenwende“ | Publikationen | ifo Institut](#)

⁴⁹ Michael Eßig et al. Marktseitige Untersuchung des Anwendungsfortschrittes des Lebenszykluskostenmanagements in der Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie. Universität der Bundeswehr München, Arbeitspapier Nr. 23, 2021 [Arbeitspapier 23 - Marktseitiger Anwendungsfortschritt LCCM \(unibw.de\)](#)

⁵⁰ Bundesministerium der Verteidigung. 15. Rüstungsbericht. Berlin, Juni 2022, S. 12. [Rüstungsberichte \(bmvg.de\)](#)
; G.L. Jones, G. L., White, E. D., Ryan, E. T., und Ritschel, J. D. Investigation into the Ratio of Operating and Support Costs to Life-Cycle Costs for DoD Weapon Systems. Defense Acquisition Research Journal, Vol. 21, No. 1, 2014, S. 442–464. ["Investigation into the Ratio of Operating and Support Costs to Life-Cy" by Gary L. Jones, Edward D. White et al. \(afit.edu\)](#)

⁵¹ Bundesrechnungshof. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 Bundesministerium der Verteidigung für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022. Bonn, Februar 2022. [entwicklung-einzelplan-14-bundeshaushalt-2022-volltext.pdf \(bundesrechnungshof.de\)](#)

werden.⁵² Einige Angaben für den Anhang 1 konnten geschätzt werden. Trotzdem ist nur ein begrenzter Vergleich mit den Angaben der Vorgängerstudie des Autors für Greenpeace möglich, der im Folgenden ebenfalls vorgenommen wird.

3.2.2. Beschaffungstypen

Als wesentliches Problem für effiziente Beschaffungen wurden in der Vorgängerstudie⁵³ insbesondere die Bevorzugung der nationalen Rüstungsindustrie, nicht oder nur sehr teuer erfüllbare technische Anforderungen und die Komplexität von Ko-Produktionen mit anderen Staaten, insbesondere Frankreich, identifiziert. Die Privilegierung der nationalen Rüstungsindustrie führt unter anderem dazu, dass die produzierten Stückzahlen von Waffensystemen auch dort klein bleiben, wo durch höhere Stückzahlen deutliche Lernkostengewinne zu erzielen wären. Solche Lernkostengewinne sind bei Käufen im Ausland, insbesondere aus den USA mit ihren im internationalen Vergleich sehr hohen Beschaffungsvolumina, besonders ausgeprägt, lassen sich aber auch durch „pooling“ von Beschaffungsvorhaben mit anderen Staaten erzielen. Lernkostengewinne können deshalb zwar auch durch internationale Ko-Produktion erzielt werden, die aber wiederum zu erhöhten Kosten führen, durch direkte Kosten der Zusammenarbeit vor allem aber Auflagen zur Aufteilung der Produktion unter den Kooperationspartner. Internationale Ko-Produktion führt insbesondere dann zu Ineffizienzen, wenn die beteiligten Partnerstaaten auf Grund von vielerlei Sonderwünschen sehr unterschiedliche Systeme erhalten und damit die Lernkostengewinne massiv schrumpfen. Letzteres ist zwar auch ein Problem bei Auslandskäufen und bei reinem „pooling“ von Beschaffungen, allerdings ist das nationale Insistieren auf Abweichungen von Standarddesigns und Sonderwünsche weniger ausgeprägt als bei internationalen Ko-Produktionen.

In den folgenden Übersichtsstatistiken werden daher, wie in der Vorgängerstudie, vier idealtypische Beschaffungstypen unterschieden: Auslandskäufe, nationale Produktion, einfache Koproduktion, in der die beteiligten Partner weitgehend identische Systeme beschaffen, und komplexe Ko-Produktion mit sehr geringen Lernkostengewinnen auf Grund von großen Unterschieden zwischen den verschiedenen nationalen Varianten des koproduzierten Systems.

Um einen Eindruck zu gewinnen, ob sich das Beschaffungsverhalten seit dem russischen Angriff auf die Ukraine verändert hat, werden im Folgenden Auswertungen von Aufstellungen großer Beschaffungsvorhaben, die Mitte 2023 laufen (im Anhang), mit Auswertungen für solche, die zwischen 2016 und 2021 finanzwirksam waren (Grunddaten im Anhang der Vorgängerstudie) verglichen. Dabei werden für 2023 einmal alle laufenden Vorhaben berücksichtigt und einmal alle Vorhaben außer den

⁵² Der letzte öffentliche Bericht stammt aus dem Jahre 2021.

⁵³ Brzoska, Anmerkung 1. [Wird das Sondervermögen der Bundeswehr verschwendet? | Greenpeace](#)

schon seit einigen Jahren laufenden Entwicklungsprojekte FCAS und MGCS, die zwar politisch gewollt und in allen Auflistungen mit dem Sondervermögen verbundener Projekte aufgeführt sind, für die es aber noch keine vertragliche Bindung zur Beschaffung gibt. Auf Grund ihrer hohen Kosten haben die beiden Programme starken Einfluss auf die Antwort auf die Frage, ob es Veränderungen beim Beschaffungsverhalten gegeben hat.

Tabelle 1: Geschätzte Finanzvolumina laufender Großwaffenvorhaben nach Beschaffungstyp in Milliarden Euro im Vergleich

In Mrd €	2016-2021	Mitte 2023 mit FCAS und MGCS	Mitte 2023 ohne FCAS und MGCS
Auslandskäufe	2	24	24
Nationale Produktion	15	20	20
Einfache Koproduktion	15	20	20
Variantenreiche Koproduktion	31	42	6
Summe	63	106	70
Anteile in %			
Auslandskäufe	3 %	23 %	35 %
Nationale Produktion	24 %	19 %	29 %
Einfache Koproduktion	23 %	19 %	28 %
Variantenreiche Koproduktion	50 %	39 %	8 %
Summe	100 %	100 %	100 %

Der größte Unterschied zwischen der Beschaffungspraxis seit der Einrichtung des Sondervermögens Bundeswehr und der Zeit davor liegt im deutlich höheren Anteil bei Auslandskäufe. Dies ist vor allem auf die Entscheidungen im Bereich von Luftfahrzeugen wie dem Kauf der F-35 Kampfflugzeuge und der CH-47 Hubschrauber, zurückzuführen, aber nicht darauf beschränkt (siehe Anlage). Eine weitere deutliche Veränderung gegenüber der Vergangenheit ist bei der Art der Ko-Produktion zu verzeichnen,

insbesondere wenn die beiden Vorhaben FCAS und MGKS, beide hier als komplexe Ko-Produktionen klassifiziert, berücksichtigt werden.

Entgegen einer gelegentlich, vor allem aus der Rüstungsindustrie, zu vernehmenden öffentlichen Klage ist der Anteil der nationalen Produktion bei den im Sommer 2023 erfassten Beschaffungsvorhaben nur geringfügig kleiner als in den Jahren davor.

Hinzu kommt, dass die deutsche Rüstungsindustrie auch bei Auslandskäufen sich Anteile an den Vorhaben sichern konnte. So wird ein zentrales Rumpfteile für die F-35 Kampfflugzeuge von Rheinmetall in einer neu zu errichtenden Fabrik in Weeze hergestellt werden⁵⁴. Bei den schweren Hubschraubern wird die deutsche Rüstungsindustrie an Wartung und Modernisierung beteiligt⁵⁵.

Anders als zahlreiche andere Staaten, wie zum Beispiel die Schweiz⁵⁶ oder Großbritannien⁵⁷, hat Deutschland keine offizielle „Offset“-Politik zur Beteiligung deutscher Rüstungsfirmen bei Auslandskäufen. Innerhalb der EU sind Offsets nicht zulässig, geregelt in der EU-Richtlinie 2009/81 zu den Vergabeverfahren im Bereich Verteidigung und Sicherheit.⁵⁸ Auch die USA lehnen offiziell Offsets ab⁵⁹. Der Grund für diese ablehnende Haltung sind die wettbewerbsverzerrenden und kostensteigernden Effekte von Offsets.⁶⁰

Wenn es trotzdem immer wieder zu de-facto Offsets bei deutschen Beschaffungsvorhaben kommt, liegt es vor allem daran, dass damit politische Entscheidungen über Beschaffungsentscheidungen beeinflusst werden können.

Wie bereits erwähnt, hat dabei der Haushaltsausschuss des Bundestages eine herausragende Rolle, in dem er durch Maßgabebeschlüsse festlegt, dass deutsche Rüstungsfirmen bei Auslandskäufen beteiligt

⁵⁴ Rheinmetall Presseerklärung vom 4.7.2023. [Fabrik zur Herstellung von F-35-Rumpfmittelteilen in Weeze | Rheinmetall](#)

⁵⁵ Airbus Presseerklärung von 25.3.2022. [Boeing and Airbus Helicopters sign strategic H-47 Chinook partnership to support Germany's STH requirements | Airbus](#)

⁵⁶ Bundesamt für Rüstung. Offset. Webseite. [Offset \(admin.ch\)](#)

⁵⁷ Ron Matthews and Jonata Anicetti. Offset in a Post-Brexit World, RUSI Journal, Vol. 166, No. 5, 2021, S. 50-62.

⁵⁸ [EUR-Lex - 32009L0081 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁵⁹ "The U.S. Government policy on offsets in defense trade states that the government considers offsets to be "economically inefficient and trade distorting," and prohibits any agency of the U.S. Government from encouraging, entering directly into, or committing U.S. firms to any offset arrangement in connection with the sale of defense articles or services to foreign governments." U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security, Offsets in Defence Trade, 23rd Study, April 2019, S. IV [1 \(doc.gov\)](#)

⁶⁰ Daniel Schoeni, Some Ethical Dimensions of Defense Offsets. In: Ethical Dilemmas in the Global Defense Industry. Edited by: Daniel Schoeni and Tobias Vestner, Oxford, 2023.

werden müssen. Ein Beispiel dafür ist die bereits benannte Beschaffung Schwerer Hubschrauber vom Typ CH-47 Chinook aus den USA⁶¹.

Auch bei der Beteiligung von Rheinmetall am F-35 Programm dürfte das Motiv, ein für das Vorhaben günstiges politisches Umfeld zu befördern, vorgelegen haben. Rheinmetall ist über Kooperationen mit den US-amerikanischen Herstellerfirmen Lockheed-Martin und Northrop-Grumman verbunden⁶², hat aber bisher keine Erfahrung im Flugzeugbau.

Der finanzielle Umfang der deutschen Beteiligungen an Auslandsbeschaffungen ist, zumindest öffentlich nicht bekannt. Es ist auch nicht bekannt, ob er an irgendeiner öffentlichen Stelle erfasst wird. Deshalb ist eine quantitativ belastbare Einschätzung dazu, in welchem Maße die deutsche Rüstungsindustrie von Beschaffungen profitiert, nicht möglich.

Ähnlich schwierig ist die Antwort auf die Frage, in welchem jeweiligen Gesamtumfang Rüstungsfirmen anderer Staaten, durch Direktverkäufe oder Ko-Produktionen, von deutschen Beschaffungsvorhaben profitieren. Tabelle 2 liefert dazu eine grobe Einschätzung für laufende Großvorhaben (Anhang 1), wobei neben der direkten Zuordnung im Falle von Käufen für Ko-Produktionen die Aufteilung der Beschaffungsvolumina auf die beteiligten Staaten geschätzt wird. Im Ergebnis zeigt sich, dass zwar die US-amerikanischen Hersteller insbesondere durch die Käufe von F-35 Kampfflugzeugen und CH-47 Hubschraubern in erheblichem Maße (geschätzt über 20 Milliarden €) vom Sondervermögen profitieren, dass aber der Schätzwert für das Auftragsvolumen für die deutsche Industrie an den laufenden großen Beschaffungsvorhaben mit darüber liegt, wenn auch die geplanten Koproduktionen mitgerechnet werden. Unter den weiteren Partner:innen im Ausland liegt Frankreich deutlich vorne, zumindest unter Berücksichtigung von FCAS und MGCS mit ihren geschätzten hohen Kosten. Aber insbesondere durch Ko-Produktionen auch mit einer Reihe von weiteren Staaten sind Ko-Produktionsvorhaben in der Beschaffung.

⁶¹ Der Haushaltsausschuss hatte bei eine Beschlussfassung zum Vorhaben schwerer Hubschrauber am 14.11.2019 darauf bestanden, dass ein „signifikanter Wertschöpfungsanteil“ in Deutschland zu realisieren sei. Boeing, Hersteller der später beschafften CH-47 erklärte sich dazu bereit, vgl. Griephan-Brief 27/23 vom 7.7.2023

⁶² Rheinmetall Presseerklärung vom 17.2.2023. [Lockheed Martin und Northrop Grumman unterzeichnen Absichtserklärung mit Rheinmetall zur Produktion von F-35 Rumpfmittelteilen | Rheinmetall](#)

Tabelle 2: Geschätzte Finanzvolumina aktueller Beschaffungen nach Typen und Staaten (incl. FCAS und MGCS) in Milliarden Euro

In Mrd €	Auslandskäufe	Anteile deutscher Hersteller:innen an Koproduktionen mit	Nationale Produktion
Deutschland			19,9
USA	20,1		
Israel	4,2	0,4	
Finnland	0,1	0,0	
Frankreich		24,1	
Spanien		15,0	
Norwegen		8,8	
Großbritannien		2,8	
Italien		2,8	
Australien		2,0	
Niederlande		1,4	
Schweden		1,1	
Viele Beteiligte		2,8	
Summen	24,4	61,1	19,9

3.2.3. Bewertung aktuelle Beschaffungsvolumina

Gemessen an den Beschaffungstypen ist seit dem russischen Angriff auf die Ukraine eine deutliche Umschichtung feststellbar. Auslandskäufe haben deutlich zugenommen, und bei den Ko-Produktionen überwiegen Vereinbarungen, mit denen weitgehend einheitliche Waffensysteme beschafft werden sollen.

Beides, Auslandskäufe und die Umorientierung auf einfache Ko-Produktionen, sind geeignet, das Maß an Ineffizienz im Beschaffungsprozess zu vermindern. Dadurch können Kosteneinsparungen durch

Kauf von bereits eingeführten und in größeren Stückzahlen hergestellten Systemen erzielt werden. Auch die Kooperationskosten aus Gemeinschaftsvorhaben können so reduziert werden.

Diese positive Bewertung wird allerdings vor allem durch zwei Faktoren getrübt. Zum einen wird weiter, und möglicherweise nach einer kurzen Phase unmittelbar nach dem russischen Angriff auf die Ukraine wieder verstärkt, aus regionalwirtschaftlichen und politischen Gründen auf kostentreibende Beteiligung deutscher Rüstungsfirmen gedrängt. Zum anderen wird, zumindest bisher, an den beiden Großprojekten FCAS und MGCS festgehalten, die zumindest was die bisherige Planung angeht, dem Muster der Vorhaben folgen, die zu enormen Zeitverzögerungen und sehr hohen Kostensteigerungen geführt haben: überkomplexe technologische Anforderungen, Aufteilung der Produktion nicht nach Wettbewerbsgesichtspunkten sondern finanziellem Aufwand der beteiligten Staaten („juste retour“) und Doppelungen in der Herstellung von Komponenten; große Unterschiede in den Anforderungen an die Fähigkeiten des Systems zwischen den beteiligten Staaten; „juste retour“ und Doppelungen in der Endfertigung.

3.3. Gesamtbewertung

Der russische Angriff auf die Ukraine war ein Weckruf für die deutsche Beschaffungspolitik. Anders als im Falle früherer Reformbemühungen, die weitgehend versandeten, sind seit dem Frühjahr 2022 nicht nur Papiere verfasst, Vorschriften geändert und Versprechungen gemacht worden, sondern die Beschaffungspolitik hat sich messbar geändert – in deutlich größerem Umfang werden Systeme beschafft, die bereits eingeführt sind und/oder in größeren Stückzahlen hergestellt werden. Bei Ko-Produktionen wird – mit den Ausnahmen FCAS und MGCS – bei den in 2022 und Anfang 2023 vereinbarten Vorhaben deutlich mehr Gewicht auf Machbarkeit als auf Wünschbarkeit gelegt als in der Zeit davor. Insoweit sind Zeichen eines „Kulturwandels“ in der Beschaffungspolitik hin zu schneller einsatzfähigen und kostengünstigeren Systemen sichtbar. Dessen Verstetigung steht allerdings weiterhin unter dem Druck regionale und rüstungswirtschaftlicher Interessen, auch an solchen Vorhaben beteiligt zu werden, wo dies zu höheren Beschaffungskosten führt.

Allerdings bleiben zahlreiche Probleme. Ob eine dauerhafte Beschleunigung der Beschaffungsvorhaben gelingt, ist offen. Der politische Druck zur schnelleren Bearbeitung bricht sich mit dem Fortbestehen einer komplexen Rechtslage, oft hoher technologischer Komplexität von Waffensystemen, sich rasch wandelnden militärischen Anforderungen und Mangel an Fachpersonal.

Die Präferenzierung nationaler deutscher Rüstungsproduktion gegenüber Käufen aus dem Ausland ist trotz der stark gestiegenen Auslandskäufe weiter sehr ausgeprägt, obwohl sie prinzipiell wettbewerbshindernd und damit Kosten treibend ist. Sie lässt sich zwar in einigen Bereichen, insbesondere dort, wo kritischen Abhängigkeiten entgegengewirkt werden soll, begründen. Aber

selbst dort, wo es schwerfällt, sicherheitspolitische Argumente zu finden, etwa im Schiffbau, wird weiter der Markt für nationale Produktion abgeschottet. Selbst beim Import von Waffensystemen aus den USA, die bereits in großer Stückzahl in europäischen Streitkräften vorhanden sind und ohne die eine gemeinsame Verteidigung der NATO-Mitgliedsstaaten nicht möglich ist, wird auf deutsche Beteiligung gepocht, aus der in der Regel höhere Kosten folgen. Neben der Rüstungsindustrie, deren unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen betroffen sind, geschieht dies vor allem durch Politikerinnen und Politikern aus Regionen mit Rüstungsproduktionsstandorten. Besonders großen Einfluss haben dabei solche, die Mitglieder im Haushaltsausschuss des Bundestages sind. Die Höhe der dadurch entstehenden Kosten bleibt oft im Dunkeln, weil dafür nicht-öffentliche Informationen aus den Verträgen mit den ausländischen Herstellern zur Verfügung stehen müssten.

Ein weiterer Kritikpunkt an der „Zeitenwende“ in der Beschaffungspolitik ist eine langfristige Finanzplanung, sowohl für Beschaffungen wie für Folgekosten. Selbst wenn, wie geplant, die Militärausgaben nach NATO-Kriterien 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, könnte der finanzielle Rahmen für zukünftige Beschaffungen und den adäquaten Unterhalt der nun geordneten Systeme nicht hinreichen. Da absehbar nach Auslaufen des Sondervermögens der reguläre Bundeshaushalts in deutlich stärkerem Maße durch Verteidigungsausgaben belastet sein wird als bisher, sollte die Beschaffungspolitik schon jetzt der Tatsache in der Zukunft steigender Konkurrenz mit anderen Staatsaufgaben Rechnung tragen. Denn der Unterhalt der nun beschafften Systeme und die Rückzahlung der aufgenommenen Kredite führt zu einer langfristigen Belastung des Bundeshaushaltes in 2-stelliger Milliardenhöhe, zusätzlich zu dem, was die Bundeswehr für Personal, laufenden Betrieb oder neue Waffensysteme ausgibt. Eine langfristige Planung der Ausrüstung der Bundeswehr bedarf einer realistischen Planung der finanziellen Rahmenbedingungen⁶³.

4. Ansatzpunkte für die Steigerung der Effizienz der Rüstungsbeschaffung

4.1. Beschaffungsbürokratie

Über die in den letzten Jahren und verstärkt seit dem Februar 2022 vorgenommenen Schritte zum Abbau von Problemen und Mängeln in Beschaffungsprozessen wären folgende Maßnahmen geeignet, deren Effizienz steigern:

⁶³ Siehe hierzu auch Hubertus Bardt und andere. Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten? Ifo-Schnelldienst, No.. 7, 2023, S. 1-31. [Sondervermögen Bundeswehr nur zur Hälfte nutzbar - Zwei-Prozent-Ziel auf Dauer gefährdet | Pressemitteilung | ifo Institut](#)

- Ergänzung der Bedarfsplanung für die Bundeswehr durch einen **jährlichen „nationalen Rüstungsplan“**, in dem, etwa über einen 10-Jahreszeitraum, die finanziellen Implikationen der Planung zur Beschaffung von Waffensystemen sowohl für Beschaffung für Kosten über den „Lebenszyklus“ von Waffensystemen aufgeführt werden. Vorbild dafür könnte der britische „Defence Equipment Plan“⁶⁴ sein. Wie dieser sollte er, zusammen mit einer bewertenden Stellungnahme durch den Bundesrechnungshof, öffentlich zugänglich sein und im Bundestag beraten werden.
- Weitere Reformen der Arbeit des BAAInBw mit dem Ziel der Verringerung der Anzahl der zu bearbeitenden Beschaffungsvorgänge, deren Standardisierung bei geringeren Beschaffungsvolumina, Vereinfachung und Vereinheitlichung von zu beachtenden Vorschriften, Beseitigung des Personalmangels und verbessertes Verantwortungsmanagement⁶⁵. Eine Umwandlung des BAAInBw in eine Agentur, wie von der Weise-Kommission 2010 vorgeschlagen, sollte geprüft werden.

4.2. Parlamentarische Beratung und Kontrolle von Beschaffungsvorhaben

Die Kontrollfunktion des Parlaments sollte entschlackt, weniger anfällig für Lobbyismus und Sonderinteressen gestaltet und gleichzeitig gestärkt werden. Eine zentrale Rolle des Parlaments während des gesamten Beschaffungsprozesses bleibt unverzichtbar für eine effektive Balance zwischen den Partikularinteressen von Bundeswehr und Rüstungsindustrie und dem allgemeinen Interesse an effizienter Landes- und Bündnisverteidigung zu möglichst niedrigen Kosten. Das gilt, insbesondere bei den sehr teuren Vorhaben, nicht nur für die Beratungen und Entscheidungen im Rahmen der jährlichen Verhandlungen zum Haushaltsgesetz, sondern auch für die fachkundige Kontrolle einzelner Beschaffungsvorhaben sowie für die Bewertung der Rüstungsplanung insgesamt. Aus diesen Überlegungen ergeben sich eine Reihe von Vorschlägen:

- Zur Entschlackung der Kontrollfunktion sollten nur die finanziell besonders gewichtigen Vorhaben der **gesonderten Genehmigung durch den Haushaltsausschuss** bedürfen. Die seit mehr als vier Jahrzehnten geltende finanzielle Grenze der 25 Millionen Euro - Vorlagen sollte deutlich, mindestens **auf 100-Millionen-Euro, erhöht** werden⁶⁶.

⁶⁴ United Kingdom Ministry of Defence. Defence Equipment Plan 2022-2032. London, December 2022. [The defence equipment plan 2022 to 2032 - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/103122/Defence-Equipment-Plan-2022-2032.pdf)

⁶⁵ Hans Peter Bartels. Zwischenruf aus Berlin: Gibt es eine Pistorius-Geschwindigkeit? Europäische Sicherheit und Technik vom 30.5.2023. [Zwischenruf aus Berlin – Gibt es eine Pistorius-Geschwindigkeit? \(esut.de\)](https://www.esut.de/aktuelle-meldungen/zwischenruf-aus-berlin-gibt-es-eine-pistorius-geschwindigkeit/)

⁶⁶ Allein um die allgemeine Inflation auszugleichen, müsste die 1981 eingeführte Grenze von damals 50-Millionen-DM auf ca 60 Millionen € angehoben werden. Bei Rüstungsgütern ist die Inflationsrate regelmäßig

- Entscheidungen über Rüstungsvorhaben sollten nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gefällt werden. Das ist, trotz der klaren Verankerung im Haushaltsrecht⁶⁷, gegenwärtig nicht durchgängig der Fall. Dafür trägt der der Haushaltsausschuss mit seinen Entscheidungen zu 25-Millionen-Euro-Vorlagen besondere Verantwortung. Das hat den Wissenschaftlichen Beirat des Ministeriums für Wirtschaft und Klima veranlasst, die Abschaffung dieser „Parlamentsschleife“ vorzuschlagen⁶⁸. Damit würde aber die Kontrollfunktion des Parlaments insgesamt geschwächt und die Balance zwischen Partikular- und Allgemeininteressen bei Beschaffungsentscheidungen in die falsche Richtung, zu Bundeswehr und BMVg hin, verschoben. Angemessener sind Veränderungen im Haushaltsausschuss mit dem Ziel, dessen Bindung an das und Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsprinzips zu stärken. Insbesondere sollte der Gefahr entgegengewirkt werden, dass über den Haushaltsausschuss Lobby- und eigene wirtschaftliche und politische Interessen von Abgeordneten Beschaffungsentscheidungen beeinflussen. Daher wäre es im Sinne effektiver Beschaffungen sinnvoll, wenn **keine Abgeordneten mit wirtschaftlichen Sonderinteressen an den Entscheidungen des Haushaltsausschusses beteiligt** würden. Die Entsendung von Abgeordneten aus Wahlkreisen mit hoher Abhängigkeit von Rüstungsaufträgen in den Haushaltsausschuss sollte unterbleiben.
- Parallel dazu sollte die Fachexpertise zur Beurteilung von Beschaffungsvorlagen durch den Haushaltsausschuss über einen entsprechenden Unterbaue gestärkt werden⁶⁹. Momentan ist die Expertise zwischen Verteidigungsausschuss, mit seiner thematischen Ausrichtung auf Fragen von Sicherheitspolitik, Streitkräften und Rüstung und Haushaltsausschuss, mit dem Erfordernis der 25-Millionen-Euro-Vorlagen und der zentralen Rolle in allen Haushaltsfragen, aufgesplittert. Beide Ausschüsse sind zudem, was den personellen Unterbau angeht, schlecht aufgestellt⁷⁰. Das gilt insbesondere im Vergleich zu anderen Staaten, wie den USA, in denen das Parlament eine starke Kontrollfunktion über Beschaffungsvorhaben ausüben soll. Zudem ist dieser Unterbau im direkten Sinne weitgehend „parteilich“, da an Fraktionen gebunden.

höher, so dass auch bei einer 100-Millionen-€ Grenze nur in etwa der Stand von 1981 wieder hergestellt werden würde.

⁶⁷ „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.“ § 7 Abs 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung

⁶⁸ Wissenschaftlicher Beirat des Ministeriums für Wirtschaft und Klima. Bundeswehr besser ausrüsten. Berlin 2023. [Bundeswehr besser ausrüsten – aber wie? \(bmwk.de\)](https://www.bmwk.de/SharedDocs/PDF/DE/01/Bundeswehr_besser_ausruesten_aber_wie.pdf?__blob=publicationFile)

⁶⁹ Auch der Wissenschaftliche Beirat des Ministeriums für Wirtschaft und Klima (vorhergehende Anmerkung) sieht ein Defizit an Expertise im Bundestag. Da er für die Anschaffung der „Parlamentsschleife“ plädiert, sieht er aber keine Notwendigkeit diese auszubauen.

⁷⁰ Für eine informative Darstellung der Konsequenzen eines mangelnden Unterbaus für die Kontrollfunktion des Parlaments am belgischen Beispiel siehe Yf Reykers. Strengthening parliamentary oversight of defence procurement: lessons from Belgium. European Security, Vol. 30, No. 4, 2021, S. 505-525. [\(17\) \(PDF\) Strengthening parliamentary oversight of defence procurement: lessons from Belgium \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/354111111)

Debatten über Beschaffungsvorhaben in den beiden Ausschüssen werden daher nicht selten über parteipolitisch bestimmte Nebensächlichkeiten geführt und Entscheidungen durch parteipolitische Überlegungen bestimmt. Zum Ausbau der Expertise und Stärkung der Kontrollfunktion ist deshalb eine unabhängige, dem Bundestag zur Verfügung stehende Institution besonders geeignet. Anders als der Bundesrechnungshof, der eigenständig prüft, sollte diese Institution im Auftrag des Bundestages bestimmte Beschaffungsvorhaben, vorrangig die zustimmungspflichtigen, begleiten. Theoretisch könnte dies durch Ausbau der Kompetenzen der Wissenschaftlichen Dienste beim Bundestag geschehen. Angesichts der spezifischen Anforderungen an Fachwissen sowohl im militärischen Bereich, wie in Vergabewesen und Haushaltsrecht, wäre es aber sinnvoller, einen **Fachdienst für Rüstungsangelegenheiten im Bundestag** als eine eigenständige Einheit zu schaffen, die über entsprechende Fachkunde verfügt oder diese extern „einkaufen“ kann. In Bezug auf das Verhältnis zum Bundestag und die Öffentlichkeit könnte das Büro für Technikfolgen-Abschätzung für eine solche Institution Vorbild sein⁷¹.

4.3. Verhältnis Rüstungsindustrie – Staat

Die Zeitenwende hat zu einer noch stärkeren Interessenverflechtung der deutschen Rüstungsindustrie mit der Beschaffungsbürokratie, dem Bundestag und der Bundesregierung geführt. Das macht sich unter anderem am hohen Auftragsvolumen, dem Wunsch der Auftraggeber:innenseite nach möglichst rascher Belieferung mit Waffensystemen und aktuellen Entscheidungen zur Beteiligung der deutschen Rüstungsindustrie an Beschaffungsvorhaben fest. Dass die enge Verbindung zwischen Zeitenwende und Präferenzierung der deutschen Rüstungsindustrie nicht alternativlos ist, haben einige der Entscheidungen im Rahmen des Sondervermögens gezeigt, wie die Entscheidung für F-35 Kampfflugzeuge und CH-47 Hubschrauber, trotz möglicher Alternativen mit stärkerer Beteiligung deutscher Rüstungsfirmen. Aber wie die quantitative Analyse der bisherigen Beschaffungsentscheidungen sowie die Beteiligung deutscher Rüstungsfirmen selbst bei diesen beiden genannten Vorhaben belegen, bleibt die deutsche Rüstungsindustrie insgesamt gesehen in führendem Maße an der Umsetzung deutscher Beschaffungsvorhaben beteiligt, über Direktkäufe, vor allem aber durch Koproduktionen mit einer Reihe von anderen Staaten. Auch bei Letzteren kommt es regelmäßig, durch die Auflagen für die Beteiligung deutscher Firmen, zu einer Privilegierung gegenüber

⁷¹ Einen ähnlichen Vorschlag für ein „Büro für Rüstungsfragen“ hat der als Sachverständiger geladene Christian Mölling während der Anhörung des Haushaltsausschusses zum Sondervermögen Bundeswehr am 9.5.2022 gemacht, www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/Anhoerungen/892428-892428

ausländischer Konkurrenz und einer indirekten Subventionierung der deutschen Rüstungsindustrie. Der Kreis der so geschützten Branchen der deutschen Rüstungsindustrie geht in der Beschaffungspraxis in zunehmendem Maße über den Kreis der „Schlüsseltechnologien“ hinaus, die 2020 von der Bundesregierung festgelegt wurden.⁷² Das Ausfransen der "Schlüsseltechnologien" zugunsten immer weiterer Nutznießer innerhalb der deutschen Rüstungsindustrie ist weder sicherheitspolitisch noch mit dem Argument der Beschleunigung von Beschaffungsverfahren überzeugend begründbar, hingegen sehr plausibel mit Lobbyismus der Industrie und ihrer politischen UnterstützerInnen erklärbar. Der genaue Umfang des nationalen Protektionismus und der darauf erwachsenen Extrakosten für Beschaffungen ist allerdings nicht offiziell bekannt und lässt sich auch ohne sehr detaillierte Kenntnis sowohl von Angeboten in Beschaffungsverfahren als auch der Vertragsgestaltung von Beschaffungsprojekten nicht schätzen.

Die Gründe für die Protektion und indirekte Subventionierung der nationalen Rüstungsindustrie sind nur zum Teil überzeugend⁷³. So ist es sicherheitspolitisch gut begründet, Bereiche wie die Kryptographie, wo Geheimhaltung von vorrangiger Bedeutung ist, in nationaler Verantwortung zu halten. Problematischer ist das – auch bei der Umsetzung des Sondervermögens – häufig benutzte Argument, dass der Verzicht auf übernationalen Wettbewerb durch Vergabe an deutsche Hersteller zur Abkürzung von Beschaffungsprozessen führt. Das ist in begrenztem Maße auf Grund der größeren Zahl potenzieller und tatsächlicher Anbieter, mit denen sich die Beschaffungsbehörden beschäftigen müssen, plausibel, ist aber kostentreibend und führt möglicherweise nicht zu einem effizienten Ergebnis im Hinblick auf die bestmögliche Deckung des Bedarfs der Bundeswehr. Ebenfalls nur begrenzt schlüssig ist das Argument, dass im Krisenfall nur auf nationale Produktion Verlass ist. Diese Verengung auf nationale Verteidigung steht im Widerspruch zur Integration der Bundeswehr in die NATO, die nur im Verbund der Mitgliedsstaaten potenziellen militärischen Krisensituationen gerecht werden kann. Schließlich ist auch das Argument problematisch, das über nationale Rüstungshersteller und deren Beschäftigte ein Gutteil der Beschaffungsausgaben wieder in die Staatskassen flösse. Zwar trifft es zu, dass bei der Vergabe von Beschaffungsaufträgen an deutsche Hersteller Steuereinnahmen generiert werden, die bei der Vergabe an ausländische Hersteller nicht anfallen, aber diesen stehen die Mehrkosten gegenüber, die durch den Verzicht auf die Vergabe an den kostengünstigsten Anbieter entstehen. Nicht zuletzt deswegen ist die Präferenzierung nationaler Firmen bei staatlichen Aufträgen innerhalb der EU prinzipiell nicht erlaubt. Für Rüstungsaufträge können Mitgliedsstaaten Ausnahmen

⁷² Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie. Berlin, Februar 2020, Deutscher Bundestag Drucksache 19/17296. [Drucksache 19/17296 \(bundestag.de\)](#)

⁷³ Aufgeführt etwa im Strategiepapier der Bundesregierung, vorhergehende Anmerkung.

machen, „wenn dies zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen dringend erforderlich ist“.⁷⁴ Wirtschaftspolitische Interessen zählen ebenso wenig dazu wie allgemeinpolitische Interessen an der Zusammenarbeit mit anderen Staaten.

Deutsche Rüstungshersteller:innen, die fast durchgängig etwa ganz oder überwiegend in privatem Besitz sind, haben offensichtlich ein besonders ausgeprägtes Interesse an ihrer Bevorzugung. Zwar hat der Staat über Beschaffungen und Anforderungen für die Genehmigung von Rüstungsexporten Instrumente zur Beeinflussung der Geschäfte von Rüstungsfirmen, die aber keine Garantien dafür bietet, dass staatliche Interessen beachtet werden. Der Anstieg der Beschaffungsvolumina nach dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine nicht nur in Deutschland, sondern in vielen anderen Staaten führt tendenziell zu einer Schwächung der Positionen des Staates gegenüber der nationalen Rüstungsindustrie. Rüstungshersteller:innen können es wirtschaftlich attraktiver finden, ausländische Kund:innen vorrangig zu beliefern. Zudem steigt das Interesse, über Lobbyismus zu versuchen, die staatliche Interessenlage in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Aus den Argumenten für und gegen die Privilegierung nationaler Rüstungsproduktion folgt eine Reihe von Vorschlägen für die Verbesserung der Information über den Umfang der Bevorzugung, deren Eingrenzung und schließlich der Stärkung der staatlichen Einflussmöglichkeiten auf die Industrie mit dem Ziel der Steigerung der Effizienz von Rüstungsbeschaffungen:

- Das BMVg sollte, in Zusammenarbeit mit dem BAAInBW ein Berichtsinstrument entwickeln, um sowohl für größere Beschaffungsvorhaben, die insgesamt oder in Bezug auf die Vergabe von Unteraufträgen, nicht dem Wettbewerb unterliegen, die **Mehrkosten durch die Präferenzierung deutscher Rüstungsfirmen dokumentieren**. Die Erkenntnisse sollten Bundestag und Bundesrechnungshof übermittelt werden.
- Die Bundesregierung sollte den **Kreis der Schlüsseltechnologien** auf solche **begrenzen**, deren Schutz vor Konkurrenz aus wesentlichen Sicherheitsinteressen dringend erforderlich ist. Dies kann im Rahmen der mehrfach angekündigten Überarbeitung ihrer Strategie für die Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie von 2020⁷⁵ erfolgen.
- Im Rahmen der Überarbeitung ihrer Strategie für die Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie von 2020 sollte die Bundesregierung auch den Erwerb weiterer Kapitalbeteiligungen an

⁷⁴ EU Richtlinie 2009/81/EG [EUR-Lex - 32009L0081 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁷⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Die Bedeutung der Rüstungsindustrie für die Bundesregierung, Drucksache 20/1993, 19.5.2022, [Drucksache 20/1993 \(bundestag.de\)](#); Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Mittelstandsbeauftragter des Bundesministeriums der Verteidigung für wehrtechnische Industrie- und Mittelstandsangelegenheiten, Drucksache 20/7210 vom 13.6.2023, [Drucksache 20/7210 \(bundestag.de\)](#). Als eine Grundlage wurde eine wissenschaftliche Studie über die Struktur der Rüstungsindustrie vergeben, die im Sommer 2023 noch nicht vorlag.

deutschen Rüstungsfirmen prüfen. Kapitalbeteiligungen sind ein mögliches, allerdings auch nicht unproblematisches⁷⁶ Instrument für die Ausweitung staatlicher Kontrolle. Gegenwärtig sind solche Beteiligungen im Gegensatz zu weiten Zeiten des Kalten Krieges, als der Staat an einem erheblichen Teil der deutschen Rüstungsindustrie beteiligt war, auf wenige Firmen begrenzt und marginal. Sie sollten vor allem dem Ziel dienen, politischen Interessen, wie dem Ziel möglichst effizienter Bedienung des Bedarfes der Bundeswehr und Restriktivität bei Rüstungsexporten in Drittstaaten, mehr Gewicht zu verleihen⁷⁷.

4.4. Europäisierung

Ein nationaler deutscher Rüstungsmarkt ist, trotz der Volumina des regulären Investitionshaushaltes und des Sondervermögens, in vielen Bereichen zu klein, um kosteneffiziente Beschaffung zu ermöglichen. Das gilt sowohl für die Angebotsseite der Herstellung von Waffensystemen als auch für die Nachfrageseite der Beschaffung von Rüstungsgütern. Gegen eine Erweiterung auf einen NATO-weiten Markt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit den höchsten Grad an Kosteneffizienz bieten würde, sprechen gewichtige sicherheitspolitische Gründe. Die Abhängigkeit von den dominanten US-amerikanischen Hersteller:innen und damit nicht zuverlässig NATO-freundlichen Administrationen würde zu stark wachsen.

Seit Jahrzehnten ist Europa – EU-Mitglieder plus mit der EU im Verteidigungsbereich kooperierende Staaten – die theoretisch beste Alternative zwischen nationaler Abschottung und vollständiger Marktorientierung der Beschaffung. Die Fortschritte in Richtung auf einen europäischen Rüstungsmarkt sind allerdings überschaubar geblieben, mit vielen Ankündigungen und einer Praxis in der nationale Interessen dominieren.

Trotzdem bleibt das Ziel eines europäischen Rüstungsmarktes aus fiskalischen und sicherheitspolitischen Gründen richtig. Zielführende Schritte dahin sollten gestärkt, konterkarierende Praktiken beendet werden.

- Die Bundesregierung sollte Schritte für den weiteren Aufbau eines europäischen Rüstungsmarktes weiter aktiv unterstützen. Dazu zählt der **finanzielle Ausbau der von der EU**

⁷⁶ Sie kann zu einer „capture“ staatlicher Akteure durch die Rüstungshersteller beitragen, wodurch dann staatliche Akteure den Interessen der privaten Hersteller dienen, zum Beispiel bei Beschaffungsentscheidungen oder zum Export von Rüstungsgütern in Drittstaaten.

⁷⁷ Die Bundesländer Bayern, Bremen, Hamburg und Niedersachsen sowie die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau haben gemeinsam einen Anteil von 10,8 Prozent am Aktienkapital des größten deutschen Rüstungsherstellers Airbus. Die Bundesrepublik Deutschland hält 24,1 Prozent der Anteile am viertgrößten deutschen Rüstungshersteller Hensoldt.

angebotenen Programme für gemeinsames „Pooling“ der Beschaffung und damit verbundenen Ko-produktionen. Parallel dazu sollte die parlamentarische Kontrolle über diese Programme durch nationale Parlamente und das Europäische Parlament ausgebaut werden.

- Die **Einschränkungen europäischen Wettbewerbsrechts**, die mit der Beschleunigung von Beschaffungsverfahren begründet wurden, sollten ab 2024 **wieder abgebaut werden**. Dazu dient neben der Verkleinerung des Kreises von Schlüsseltechnologien auch eine Nicht-Verlängerung dieses Aspekts des Beschaffungsbeschleunigungsgesetz.
- **Beendigung von FCAS und MSCS in der gegenwärtigen Form von komplexen Kooperationsvorhaben.** Gemeinschaftsvorhaben mit absehbar hohen Kosten, zahlreichen Doppelungen bei Komponenten und zweifelhaften Aussichten auf technologische Umsetzbarkeit erzeugen den Schein der Europäisierung, verhindern diese aber durch ihre in der Praxis ineffiziente Umsetzung. FCAS und MGCS im gegenwärtigen Zustand sollten möglichst bald beendet und durch Vorhaben ersetzt werden, in denen Wirtschaftlichkeit Priorität hat. Dafür sollten sich die Beteiligten darauf einigen, weitgehend gleiche Systeme von den Hersteller:innen zu beschaffen, die dies am wirtschaftlichsten bewerkstelligen können. Sollte dies unter den Partner:innen nicht möglich sein, sollten Alternativen von nationaler Produktion über Gemeinschaftsvorhaben mit anderen Partner:innen bis hin zum Kauf im Ausland geprüft werden.

Anhang 1: Beschaffungsvorhaben größere Waffensysteme Mitte 2023

Nachfolge Festrumpfschlauchboot (RHIB) 1010	0,1	Griephan-Brief 1.7.2022	In Beschaffung	Auslandskauf	S
U-Boot Klasse 212 Common Design 88	8,4	Augen geradeaus! 21. Juni 2021	In Beschaffung	Einfache Koproduktion (Norwegen)	S
Dimension Luft					
EUROFIGHTER ECR	5,5	ESUT 14.6.2023		Komplexe Koproduktion	S/V
F-35 inkl. Bewaffnung	10,0	Griephan-Brief 16.12.2022	In Beschaffung	Auslandskauf	S
Schwerer Transporthubschrauber (STH)	7,2	Augen geradeaus 6.7. 2023	In Beschaffung	Auslandskauf	S
Leichter Unterstützungshubschrauber (LUH)	3,1	Business Insider 23.03.2023	In Planung	Einfache Koproduktion (Frankreich)	S
Weltraumbasiertes Frühwarnsystem (TWISTER)			In Planung	Einfache Koproduktion (Frankreich und andere)	S
Bodengebundene Luftverteidigung NNbS TP1			In Planung	Einfache Koproduktion?	S
Bewaffnung HERON TP	0,2	Bundeswehr-Webseite	In Beschaffung	Auslandskauf (Israel)	S/V
Luftlageführungssysteme, diverse Radare			In Planung		S
System Weltraumüberwachung und Lagezentrum mit Ausbaustufe			In Planung		S
Future Combat Air System (FCAS)	30,0	Eigene Schätzung	In Planung	Komplexe Koproduktion	S
PATRIOT Fähigkeitserhalt/2. Teilanpassung	0,3	17. Rüstungsbericht	In Vorbereitung	Auslandskauf (USA)	S
C-130J (Kleine Fläche)	1,1	15. Rüstungsbericht	In Beschaffung	Auslandskauf (USA)	V
Eurodrohne	2,8	BHH 2023	In Beschaffung	Einfache Koproduktion?	S

PEGASUS	1,5	17. Rüstungsbericht	In Beschaffung	National	S/V
P8A-POSEIDON	1,8	Augen geradeaus! 28. September 2021	In Beschaffung	Auslandskauf	S/V
HADR Nachfolgesystem	0,4	Eigene Schätzung	In Beschaffung	Einfache Koproduktion (Israel)	S
IRIS-T	1,0	Griephan-Brief 16.12.2022	In Beschaffung	National	S
ARROW	4,0	Handelsblatt 9.6.2023	In Vorbereitung	Auslandskauf (Israel)	S

Quellen: Griephan-Briefe, verschiedene Ausgaben, ESUT: Europäische Sicherheit und Technik: Augengerade aus, verschiedene Ausgaben; BHH24: Entwurf Bundeshaushalt 2024, Griephan-Brief vom 14. Juli 2023; BHH 23: Deutscher Bundestag Drucksache 20/3526 20. Wahlperiode 18.11.2022 Ergänzung zu den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) – Drucksachen 20/3100, 20/3102, Bundesministerium der Verteidigung, Rüstungsberichte