



Militärische Unterstützung für die Ukraine und Lehren für die Rüstungsbeschaffung

David Hobbs
Ehemaliger Generalsekretär der
Parlamentarischen Versammlung der
NATO

Seit Beginn der groß angelegten Invasion Russlands in der Ukraine am 24. Februar 2022 haben die Unterstützernationen der Ukraine eine sehr bemerkenswerte Geschlossenheit gezeigt. Sie haben, von wenigen Ausnahmen abgesehen, freiwillig die Lasten auf sich genommen, alternative Lieferungen für fossile Brennstoffe zu finden, Millionen von Flüchtlingen zu versorgen sowie Waffen und Munition bereitzustellen, um die Ukraine zu unterstützen, ihr Land zu verteidigen und die russischen Streitkräfte von ihrem Territorium zu vertreiben. Doch mit Andauern des Krieges wachsen die Bedenken, ob sie langfristig in der Lage sind, die Militärhilfe für die Ukraine aufrechtzuerhalten.

Das Problem sind nicht die Kosten oder mangelnder Wille; die Vorräte von wichtigen Waffensystemen und Munition schwinden rapide. Einige Staaten stehen vor der schwierigen Wahl zwischen der Unterstützung der Ukraine und der Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft ihrer eigenen Streitkräfte. Bei einigen Schlüsselsystemen stehen die Hersteller unter großem Druck, schnell Ersatz zu produzieren, um Bestände wieder aufzufüllen und den Verbrauch der Ukraine auf dem Schlachtfeld zu decken. Angesichts der Tatsache, dass die rund 45 Unterstützernationen schon bei der längeren Unterstützung die ukrainischen Streitkräfte Probleme haben, wachsen die Zweifel, wie es bei einem größeren Konflikt wäre, an dem die eigenen Streitkräfte direkt beteiligt wären.

Diese Bedenken sind keineswegs neu. Zahlreiche Studien und Berichte haben immer wieder auf Mängel bei den europäischen Verteidigungsfähigkeiten hingewiesen, vor allem auf den Mangel an strategischen Schlüsselfähigkeiten, auf die desolante Einsatzbereitschaft und die beklagenswert niedrigen Munitionsvorräte. Die Ursachen dieser Probleme, die schon seit mehr als vierzig Jahren bekannt sind, sind so unlösbar, wie sie es schon immer waren. In Wahrheit werden sie wohl nie ganz gelöst werden. Wenn sie erkannt und besser verstanden würden, dann würden die politischen Entscheidungsträger vermutlich nachdrücklicher an Maßnahmen arbeiten, die die Auswirkungen abmildern könnten.

Inflation im Verteidigungssektor

Eines der schwerwiegendsten Probleme ist die "Inflation im Verteidigungssektor". Die Kosten im Verteidigungssektor steigen ungleich stärker an als die in der Gesamtwirtschaft. Das ist leicht zu verstehen, wenn man sich die größeren Waffensysteme anschaut. In der Regel wird jede neue Generation von Waffensystemen mit immer mehr und komplexerer Technik ausgerüstet, um sie noch leistungsfähiger zu machen. Diese Technologie hat jedoch ihren Preis: Die Kosten der neuen Systeme sind sehr viel höher, als die älteren Systeme, die sie ersetzen sollen.

Natürlich geht es bei der Beschaffung von Rüstungsgütern nicht um einen Eins-zu-Eins-Ersatz. Der technologische Fortschritt kann ein echter "Game Changer" sein, der nicht nur Taktiken und Einsatzkonzepte, sondern auch das Wesen bestimmter Waffensysteme revolutionieren kann. Grundsätzlich gilt deshalb: Steigende Kosten für einzelne Waffen führen dazu, dass die Bestände an Systemen und Munition von einer Generation zur nächsten zahlenmäßig abnehmen. Es ist fast schon ein Naturgesetz, dass Luftstreitkräfte, Landstreitkräfte und Marinen mit der Einführung jeder neuen Generation von Großgeräten schrumpfen.

Das Phänomen, das man auch als "strukturelle Abrüstung", "Teufelskreis der Kostenescalation" und sogar als "Teufelskreis des Untergangs" bezeichnet, lies bereits vor mehr als vierzig Jahren die Alarmglocken läuten. Bereits 1983 veranschaulichte dies Norman Augustine, ein Industrieller mit einem Talent für humorvolle und pointierte Beobachtungen, mit einer absurden Berechnung der Kosten für Kampfflugzeuge im Verhältnis zur Steigerung des Verteidigungsbudgets.



Im Jahr 2054 wird der gesamte Verteidigungshaushalt gerade mal zum Kauf eines Flugzeuges reichen. Dieses Flugzeug muss dann von der Luftwaffe und der Marine an jeweils 3,5 Tage pro Woche gemeinsam genutzt werden, außer im Schaltjahr, in dem es den Marines an dem zusätzlichen Tag zur Verfügung gestellt wird." [The Cost of Weapons. Defence Spending in a Time of Austerity. The Economist. 26 August 2010]

Fragmentierte Märkte und Streitkräfte

Erschwerend kommen in Bezug auf die NATO und die Europäische Union die Fragmentierung der Verteidigungsmärkte sowie die unvermeidliche Ineffizienz und Doppellungen hinzu, die mit dem Unterhalt von den gut 30 nationalen Streitkräften einhergeht. So erfordern beispielsweise neue Waffensysteme, bevor sie tatsächlich produziert werden, hohe Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E), die leicht mehrere hundert Millionen Dollar kosten können. Die Kosten für Forschung und Entwicklung entstehen unabhängig von der Zielproduktionsmenge, d.h. ob 100 oder 1000 Flugzeuge, 5 oder 50 U-Boote produziert werden sollen.

Das Gleiche gilt für den Bau der Produktionsstätten. Wenn drei Nationen jeweils ihre eigenen Kampfflugzeuge bauen, zahlen sie für drei separate F&E-Programme und für drei Produktionsstätten. Dabei könnte höchstwahrscheinlich eine Produktionsstätte den Gesamtbedarf aller decken. Der Betrieb von drei Produktionsstätten mit einer Auslastung, die alles andere als optimal ist, verursacht völlig unnötige Kosten. Anders ausgedrückt: Die Milliarden, die nicht für zwei weitere F&E-Programme und zwei Produktionsstätten ausgegeben würden, wären für den Kauf zusätzlicher Flugzeuge oder an einer anderen Stelle im Verteidigungshaushalt verfügbar.

Um eine Vorstellung vom Ausmaß des Problems zu vermitteln: Im Jahr 2020 stellte ein EU-Bericht fest, dass die europäischen Streitkräfte 29 verschiedene Typen von Kriegsschiffen, 17 Typen von Kampfpanzern und 20 Typen von Kampfflugzeugen betreiben, im Vergleich zu vier, einem bzw. sechs in den Vereinigten Staaten. Insgesamt, so der Bericht, betrieben die EU-Staaten 178 Waffensysteme, verglichen mit 30 in den Vereinigten Staaten.

Noch vor kurzem, im Jahr 2018 erklärte Jean-Claude Juncker in seiner Rede auf der 54. Münchner Sicherheitskonferenz: "Unsere amerikanischen Verbündeten haben doppelt so hohe Verteidigungsausgaben wie Europa zusammengenommen. Allerdings erreichen die Europäer damit nur 15 Prozent der Effizienz unserer amerikanischen Verbündeten. Wir müssen daher die Beschaffung erheblich vereinfachen und verbessern." Leider ist die Beschaffung nur ein Teil des Fragmentierungsproblems: Der Unterhalt von fast 30 Streitkräften ist von Natur aus kosteneffizienter als der Betrieb einer weit größeren einzelnen Streitmacht. Hinter jeder einzelnen nationalen Streitkraft steht ein Verteidigungsministerium, eine Kommandostruktur, Militärbasen sowie verschiedene Unterstützungseinrichtungen und Infrastrukturen. Zusammengefasst lässt sich sagen: Es gibt Doppelungen, Überkapazitäten in bestimmten Bereichen und keine Möglichkeiten Skalierungseffekte zu nutzen.

Natürlich bemühen sich die europäischen Verbündeten, ihre Rüstungsbeschaffungsprogramme effizienter zu gestalten und die Zahl der verschiedenen eingesetzten Waffensysteme zu reduzieren – was die Beschaffungs- und Betriebskosten senken und die Interoperabilität verbessern würde. Aber die Fortschritte sind aufgrund diverser Faktoren wie den Schwierigkeiten bei der Einigung auf gemeinsame Spezifikationen oder dem verständlichen Wunsch, nationale Industrien und Arbeitsplätze zu schützen, bislang gering.

Es werden auch Anstrengungen unternommen, Einrichtungen und Ressourcen zu bündeln – in bestimmten Bereichen, wie der Wartung von High-Tech-Flugzeugen, gibt es dazu schlicht keine Alternative. Für jeden Betreiber eines kleinen Bestands von F-35-Kampfflugzeugen wäre es unbezahlbar und verschwenderisch, eine vollständige Wartungs- und Unterstützungsinfrastruktur zu unterhalten. Aber kein noch so intensives Pooling und Sharing kann an der grundlegenden Tat-



sache etwas ändern, dass der Betrieb von 30 Streitkräften zwangsläufig wesentlich teurer ist als der Betrieb einer einzigen Streikraft in ihrer Gesamtheit.

"Potemkin"-Streitkräfte

Dort, wo "Eins-zu-Eins"-Vergleiche möglich sind, nehmen die Fähigkeiten einzelner Waffensysteme von Generation zu Generation dramatisch zu, und die wachsende Fähigkeit des Zusammenwirkens sorgt für weitere Effektivitätssprünge.

Wie schon erwähnt, hat diese Fähigkeit – im wahrsten Sinne des Wortes – ihren Preis, dass die Größe der Streitkräfte und die Anzahl ihrer wichtigsten Waffensysteme im Verhältnis zum Verteidigungshaushalt stetig abnehmen. Zudem vermittelt die angegebene Truppenstärke nur einen unvollständigen und oft optimistischen Eindruck von den tatsächlich verfügbaren Fähigkeiten. Zum Beispiel gibt die statische Anzahl an Kampfflugzeugen wenig oder gar keinen Aufschluss darüber, wie viele von diesen flug- und kampfbereit sind und wie lange noch.

Nur wenige Leute wagen einen Blick auf das, was sich hinter den Zahlen verbirgt. Erst in Zeiten sich zuspitzender Krisen oder wenn eine Untersuchung etwas tiefer gräbt, kommt eine ernüchternde Wahrheit zum Vorschein: Der Anteil einsatzbereiter Systeme kann erschreckend gering sein und die Regale der Hersteller für Grundausstattung wie Munition können überraschend leer sein. Die Ergebnisse klingen allzu vertraut: Berichte über "ausgehöhlte" Streitkräfte, Engpässe bei Waffen- und Munitionsbeständen und Streitkräfte, die im Gefecht dazu bestimmt scheinen, weit hinter dem zurückzubleiben, was sie auf dem Papier und dem Paradeplatz versprechen. Die Schwierigkeiten bei den Unterstützungsleistungen für die Ukraine zeigen, dass solche Berichte nicht aus der Luft gegriffen sind und Abhilfemaßnahmen längst überfällig sind.

Technologische Revolutionen und Globalisierung

Leider verschärfen sich die genannten Probleme durch andere Trends, die unbeabsichtigte Folgen nach sich ziehen. Der unaufhaltsame technologische Fortschritt bringt erstaunlich effektive Waffensysteme hervor, allerdings ist der Produktionsprozess dadurch auch viel komplexer und zeitaufwändiger. Moderne Materialien und anspruchsvolle Komponenten benötigen ihre Zeit zur Herstellung und zur anschließenden Montage, so dass die Vorlaufzeiten für die Produktion Jahre dauern kann – sogar für notwendige Munition. Außerdem hat die Globalisierung dazu geführt, dass die Produktionskapazitäten im Westen dramatisch zurückgegangen sind, was die Möglichkeiten für die Anpassung und Umnutzung von Produktionsanlagen gravierend einschränkt. Nationale Ingenieursfähigkeiten und -einrichtungen sind einfach in geringerer Zahl vorhanden als früher.

Belastbare Daten dazu sind schwer zu bekommen, aber man kann sicherlich annehmen, dass die Fähigkeit des Westens, das Tempo bei der Herstellung militärischer Systeme und Ausrüstungen zu erhöhen, durch die Auslagerung eines so großen Teils der Industrieproduktion, insbesondere nach China, stark beeinträchtigt wird.

Was zu tun ist

Es werden viele Anstrengungen unternommen, die Fragmentierung und Doppelungen von Verteidigungsstrukturen, insbesondere innerhalb Europas, zu verringern. Aber der Prozess dauert und es gibt Grenzen, was erreicht werden kann: Dass die rund 30 nationalen Streitkräfte zu einer einzigen Einheit integriert werden, ist unrealistisch. Dennoch sollten die nationalen Militärplaner und politischen Entscheidungsträger dazu gedrängt werden, alles zu tun, die Anforderungen an die Waffensysteme mit den Bündnispartnern zu harmonisieren und multinationale Lösungen bei der Beschaffung von militärischem Gerät zu forcieren. "Alleingänge" zementieren die Fragmentierung für eine weitere Generation und sollten nur



als letztes Mittel in Betracht kommen. Zudem sollte man anstreben, dass nationale Zugeständnisse bei einem Projekt, durch Belohnungen bei anderen Projekten ausgeglichen werden.

Beim Thema unzureichende Munitionsvorräte und mangelnde Einsatzbereitschaft scheinen die vielen Berichte, Untersuchungen und Materialengpässe, die bei Operationen sichtbar wurden, wenig Wirkung gezeigt zu haben. Deshalb dürfen die offensichtlichen Schwierigkeiten bei der Versorgung der ukrainischen Streitkräfte nicht verharmlost oder ignoriert werden. Auch hier sollte eine Effizienzsteigerung nach Möglichkeit durch eine gemeinsame Beschaffung und Arbeitsteilung angestrebt werden. Es ist jedoch klar, dass der Aufbau von Lagerbeständen eine große, langfristige Herausforderung für die Staatshaushalte sein wird. Munition hat eine begrenzte Haltbarkeit, deshalb müssen die Vorräte regelmäßig erneuert werden. Wenn man den Erfahrungen in der Ukraine Rechnung trägt, dann müssen die Munitionsvorräte so groß sein, wie in mehreren Jahren produziert werden kann. Um es mit einem Beispiel zu verdeutlichen: Die ukrainischen Streitkräfte setzten pro Tag so viele Javelin-Panzerabwehrraketen ein, wie in den Vereinigten Staaten in drei Monaten hergestellt werden.

Auch wenn starke Argumente für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben sprechen, bleiben insbesondere die nicht direkt erkennbaren Aspekte, die die Einsatzbereitschaft und Resilienz der Streitkräfte erhöhen würden, problematisch. Nicht alles ist nur eine Frage des Geldes. Es müssen auch die tatsächliche Nutzbarkeit sowie die Einsatzfähigkeit genauer betrachtet werden.

Das berühmte Defence Investment Pledge der NATO legt zwei Prozent des BIP als Ausgabenziel fest, von denen 20 Prozent für Großgerät aufgewendet werden sollen. Das wurde gemacht, um diejenigen "sichtbar zu machen und anzuprangern" – naja, zumindest "sichtbar zu machen" –, die die Ziele nicht erreichen. Für die Verteidigungsplanung verfügt die NATO auch über Kennzahlen zur Bewertung der "Outputs", also Fähigkeiten, die nicht öffentlich gemacht werden, wie die einzelnen Streitkräfte in Bezug auf ihre Einsatzfähigkeit abschneiden. (Ein detaillierter Katalog der Schwächen und Unzulänglichkeiten der Streitkräfte wäre ja auch ein Geschenk für einen Feind).

Nichtsdestotrotz könnte die Veröffentlichung einer groben Bewertung – zum Beispiel ein Ranking der Länder oder ein "bestanden" oder "nicht bestanden" – einen motivierenden Effekt haben. Das wäre eine Ergänzung, keineswegs ein Ersatz für das Defence Investment Pledge. Denn schließlich ist auch die "Rüstungsbeschaffungsmaschinerie" in einigen Ländern reformbedürftig.

Es wurde viel über langsame, umständliche Beschaffungsverfahren und -praktiken geschrieben, die auf jahrzehntelangen Entwicklungszyklen zurückzuführen sind. Das mag für einige "große" Systeme noch angemessen sein, aber der Konflikt in der Ukraine hat viele Fälle gezeigt, in denen Systeme innerhalb weniger Wochen vom Reißbrett zum Einsatz auf dem Schlachtfeld gekommen sind. Sicherlich gibt es Spielraum für einen agileren, strafferen Prozess bei einigen Verteidigungsgütern.

Gleichzeitig lohnt es sich, einen neuen Blick auf die Definition von "Leistung" zu werfen. Die westlichen Streitkräfte haben ihre Vorbereitungen und ihrer Ausrüstung grundsätzlich darauf zugeschnitten, Konflikte kurz und intensiv zu halten und vorzugsweise mit den leistungsfähigsten und damit auch den teuersten Waffensystemen zu führen. Aber in Zermübungskriegen ist "Fähigkeit" auch eine Frage von Produktionsraten, Wirtschaftlichkeit und Durchhaltefähigkeit. Mit anderen Worten: Fortschrittliche westliche Militärsysteme können zwar die effektivsten der Welt sein, aber nur, solange ihr Vorrat reicht. Vielleicht sollten auch die Komplexität und Dauer der Produktion in den Fähigkeitenmix miteinbezogen werden, zusammen mit den vertrauten Messgrößen wie der Geschwindigkeit, Reichweite, Ausdauer, Genauigkeit und Letalität.

Ein weiterer Punkt könnte als "asymmetrische Hebelwirkung" bezeichnet werden. Der Konflikt in der Ukraine zeigt, dass Systeme wie zu Beispiel verschiedene Drohnen bemerkenswert kostengünstig sein können, aber einen Gegner zu unverhältnismäßig hohen Kosten zwingen. Angriffe mit billigen Drohnen haben die Ukraine und ihre Unterstützer gezwungen, stärker in Luftverteidigungssysteme zu investieren. Gleichzeitig muss die Ukraine Personal und Ressourcen für die Luftverteidigung bereitstellen, die für andere Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Anders ausgedrückt: Wenn eine 20.000



Dollar teure Angriffsdrohne von einer millionenschweren Luftabwehrrakete abgefangen wird, wird der Angreifer das nicht als Misserfolg betrachten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Konflikt in der Ukraine die Defizite der westlichen Verteidigungsfähigkeit von der Beschaffung bis zum Einsatz verdeutlicht hat. Die Probleme und Lösungen sind durchaus bekannt, aber sie wurden nach dem Ende des Kalten Krieges ignoriert, als die Militärausgaben sanken und Verteidigungsfragen keine Priorität mehr hatten.

Die Zeiten haben sich geändert, und die politischen Entscheidungsträger von heute sollten keine Zeit verlieren und die strukturellen Fragen angehen, die einen schlankeren und effizienteren Ansatz für die kollektive Verteidigung und Abschreckung bisher verhindern.

Und auch, um die Ukraine weiterhin unterstützen zu können.