

## Rüstungskooperation 2.0

Notwendige Lehren aus dem A400M-Projekt

Marcel Dickow

Der Airbus A400M fliegt. Nachdem ein Prototyp am 11. Dezember 2009 den Jungfernflug erfolgreich absolviert hat, einigten sich die sieben Bestellnationen am 5. März 2010 mit Airbus Military darauf, ihn als Projekt europäischer Beschaffungskooperation zu produzieren. Der Preis dafür ist hoch: die Kosten steigen signifikant, die Auslieferung verzögert sich um mehr als drei Jahre und die ursprünglich geforderten Fähigkeiten werden nicht realisiert. Derartige Probleme finden sich zwar auch bei anderen Großprojekten europäischer Kooperation, wie beim Satellitennavigationssystem Galileo, bei Rüstungsprogrammen wiegen sie aber besonders schwer, weil Fragen der nationalen Sicherheit tangiert sind. Sollen die Streitkräfte in Zukunft zuverlässig und termingerecht mit dem benötigten Material versorgt, gleichzeitig aber Steuergelder wirtschaftlich verwendet werden, müssen die EU-Mitgliedstaaten einen neuen Typ von Rüstungskooperation mit drei Kernelementen etablieren: Controlling der Fähigkeitenforderung, Transparenz und Zusammenarbeit bei der Nutzung der Systeme.

Zur Erinnerung: Das Projekt A400M startet 1996 unter der Bezeichnung »Future Transport Aircraft« mit der Vereinbarung gemeinsamer »European Staff Requirements«. Im Sinne eines Modellvorhabens europäischer Rüstungskooperation wird 2003 der A400M-Vertrag zwischen OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) – der Generalunternehmerin im Auftrag der sieben Bestellnationen (Deutschland, Frankreich, Spanien, Großbritannien, Türkei, Belgien, Luxemburg) – und der eigens gegründeten EADS-Tochter Airbus Military abgeschlossen. Die vereinbarte Stückzahl von 180 (ursprünglich 225) Maschinen rechtfertigt

in den Augen beider Parteien die Vereinbarung eines Festpreises von 19,2 Milliarden Euro. Drei Ziele sollen mit diesem Projekt gleichzeitig verfolgt werden:

1. Technologiesicherung: Europa soll sich die Fähigkeit aneignen, ein weltmarktfähiges militärisches Transportflugzeug zu entwickeln und herzustellen.
2. Industrielle Konsolidierung: Angesichts des geringen Bedarfs einzelner europäischer Länder und der Schwäche ihrer Rüstungsindustrien kann nur ein Projekt dieser Größenordnung realisiert werden.
3. Harmonisierung: Vereinheitlichte Anforderungen und Fähigkeiten erleichtern die Kooperation im Einsatz und senken

die Kosten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Spätestens im Sommer 2009 wird erkennbar, dass Zeitplan und Kosten des Projekts aus dem Ruder laufen. In der teilweise öffentlich zwischen den Bestellnationen sowie Airbus Military und EADS ausgetragenen Kontroverse darüber, wer die Mehrkosten zu tragen hat, kommt eines deutlich ans Licht: Das Projekt leidet unter gravierenden Defiziten, die im Hinblick auf zukünftige Vorhaben Konsequenzen erfordern. Allerdings ist der A400M kein Einzelfall. Analysen des U.S. Government Accountability Office (G.A.O.) zum Joint Strike Fighter (F-35) oder der Bericht des Bundesrechnungshofs zur gescheiterten Entwicklung der Kampfdrohne Taifun belegen dies. In sämtlichen Fällen hat sich erwiesen: Kostensteigerungen und Terminüberschreitungen aufgrund von Managementfehlern, technologischer Komplexität, überzogenen Anforderungen und politischer Einflussnahme sind die Regel, nicht die Ausnahme. Was für nationale Beschaffungsprojekte gilt, trifft umso mehr auf Rüstungsvorhaben im Rahmen multinationaler Kooperation zu. Mit der Zahl der teilnehmenden Nationen steigen Koordinierungsaufwand und Risiko überproportional.

### **Politik der Kooperation**

Große Beschaffungsvorhaben sind üblicherweise politische Projekte, bei denen Wirtschaftlichkeit oft eine untergeordnete Rolle spielt. Im Unterschied dazu und zum ersten Mal in der Geschichte der Beschaffung militärischer Flugzeuge in Europa bedienten sich die A400M-Vertragspartner einiger Instrumente aus dem zivilen Industrie-segment: Festpreise, Globalverträge (Entwicklung und Beschaffung) und Strafzahlungen – zusammengefasst unter dem Begriff »commercial approach«. Die Hoffnung auf größere Rationalität des Programms hat sich allerdings nicht erfüllt. Denn es sind die von der Politik gesetzten Rahmenbedingungen, die neben Manage-

mentfehlern zu den heute bekannten Problemen des Programms geführt haben:

- ▶ Weil Airbus der einzige Flugzeugbauer in Europa ist, der dem Programm an Größe und Kapazität gewachsen ist, wird auf eine internationale Ausschreibung verzichtet. Der A400M geht als industriepolitisches Projekt an EADS/Airbus. Diese politische Präferenz ist begründbar, die Entscheidung schließt aber die kontrollierende Funktion des Wettbewerbs aus und nährt auf beiden Vertragsseiten unrealistische Erwartungen.
- ▶ Obwohl kommerzielle Lösungen für die Antriebstechnik des geplanten A400M auf dem Weltmarkt verfügbar sind, dringen Interessenvertreter in Parlament und Industrie im Widerspruch zum »commercial approach« darauf, ein europäisches Konsortium zu gründen, das das Turboprop-Triebwerk neu entwickeln soll. Subunternehmer und Zulieferbetriebe werden entsprechend dem Anteil der nationalen Beiträge zum Gesamtprojekt (»juste retour«-Prinzip) einbezogen und nicht nach wirtschaftlichen Kriterien.
- ▶ Im EADS-Konzern müssen deutsche und französische Interessen bei der Festlegung von Entwicklungs- und Produktionsstandorten ständig austariert werden.
- ▶ Mit der Gründung der OCCAR und dem ihr erteilten Auftrag, das Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben A400M zu steuern, gehen die Bestellnationen einen wichtigen Schritt in Richtung kohärenten europäisierten Managements. Im Zuge der Entwicklung versagt das Controlling durch die OCCAR aber zusehends. Schließlich sehen sich die Bestellnationen 2009 genötigt, ein unabhängiges Gutachten zum Management des Projekts im EADS-Konzern bei PricewaterhouseCoopers (PwC, im Auftrag der OCCAR) einzuholen. Dieses Gutachten wird im Januar 2010 in den Neuverhandlungen gegen EADS und Airbus Military in Stellung gebracht.

- ▶ Zu den von der Politik gestellten Bedingungen gehört schließlich auch das hartnäckige Festhalten an den Leistungsanforderungen des Systems A400M: Die Vorgaben für Nutzlast, Triebwerksleistung und Reichweite sind im festgelegten Kosten- und Zeitrahmen nicht zu erfüllen und müssen neu justiert werden.

## Vertragsgestaltung und Projektmanagement

In wiederkehrenden Zyklen werden, nicht nur in den USA, zwei unterschiedliche Typen von Verträgen für Rüstungsgrößenprojekten genutzt: flexible und nach Entwicklung und Beschaffung getrennte Teilverträge (z.B. Joint Strike Fighter, Eurofighter, Tiger) sowie Globalverträge (z.B. A400M, Herkules) mit vorab vereinbarten Festpreisen. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte in den USA und in Europa belegen, dass keiner der beiden Vertragstypen eine Garantie dafür bietet, dass Kostenexplosion und Lieferverzögerungen ausbleiben. In der zivilen Luftfahrtbranche sind Festbetragsverträge mit Stückzahlpreisen, konkreten Lieferterminen und Strafzahlung bei Nichteinhaltung üblich. Dabei trägt der Hersteller die Entwicklungskosten, die er später über den Verkauf der Maschinen refinanziert.

Obwohl die Details des A400M-Vertrags nicht öffentlich bekannt sind, lassen sich anhand der verfügbaren Informationen doch einige gravierende Mängel diagnostizieren. So haben etwa die vereinbarten jährlichen Zahlungen, mit denen die Entwicklung finanziert wird, keine motivierende Wirkung entfaltet, weil sie nicht an das Erreichen vertraglich festgelegter Zielvorgaben (Meilensteine) geknüpft sind. Die Airbus-interne Konkurrenz zwischen A400M und A380 (später auch noch A350) erzeugt nicht die erhofften Synergien. Aus technischer Sicht sind beide Flugzeuge zu verschieden. Ihre Parallelentwicklung lässt vor allem den Mangel an erfahrenen Ingenieuren spürbar werden. Der ursprüngliche

Plan, eine Phase der Risikoabschätzung einzuschalten, wird frühzeitig von den Mitgliedsländern widerrufen. Darüber hinaus bewirken nachträglich geltend gemachte Anforderungen eine Verlangsamung der Entwicklung und belasten das gesamte Projekt.

Während diese Mängel im Vertrag im Zuge der A400M-Entwicklung für beide Vertragsseiten sichtbar werden, fehlen Instrumente und Wille, für ein konsequenteres Management zu sorgen. Das Gegenteil ist der Fall: OCCAR deckelt die Strafzahlungen, nachdem Meilensteine verfehlt wurden, wohl aus Rücksicht auf immer neue Anforderungen der Bestellnationen. Der PwC-Bericht schließlich offenbart das Fehlen von Managementtools und von detaillierten Berechnungen der Kosten für die noch aufzuwendenden Entwicklungsleistungen. Erst als Airbus Military 2008/2009 den EADS-internen Management- und Leistungsstandards unterworfen wird, wendet sich das Blatt. Eine über den PwC-Bericht hinausgehende, externe Evaluation des Programms fehlt aber bis heute.

Als Folge mangelhafter Vertragsimplementierung und -kontrolle finden sich die sieben Bestellnationen nach zwei Jahren Entwicklungsverzug ab Sommer 2009 in Vertragsverhandlungen mit Airbus Military wieder. Dem PwC-Bericht zufolge veranschlagt EADS intern zunächst einen zusätzlichen Gesamtbedarf von 11,2 Milliarden Euro. Die Vertragspartner einigen sich schließlich auf Mehrkosten des Projekts von 7,6 Milliarden Euro. Davon entfallen 3,5 Milliarden Euro auf die Bestellnationen. In Anbetracht der Geschichte dieses Programms erscheint es jedoch unwahrscheinlich, dass diese Vereinbarung bis zur Auslieferung der bestellten Maschinen Bestand hat.

## Lektionen für zukünftige Rüstungskooperation

Die bislang bei großen Beschaffungsvorhaben praktizierte Form der Rüstungszusammenarbeit muss nach den Erfah-

rungen mit dem A400M-Projekt modifiziert werden. Bestehende Kooperationen dienen bislang der Harmonisierung von Fähigkeiten im Vorfeld und enden praktisch mit Vertragsunterzeichnung. Ähnlich wie zum Beispiel bei den Hubschrauber-Vorhaben Tiger und NH-90 manifestiert sich dies in der Auslieferung zueinander inkompatibler nationaler Versionen. Eine neue, ausgeweitete Form der Kooperation bei Rüstungsvorhaben (»Rüstungskoooperation 2.0«) muss drei Faktoren berücksichtigen: Controlling der Fähigkeitenforderungen, Transparenz, Zusammenarbeit bei der Nutzung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

### **Controlling der Fähigkeitenforderungen**

- ▶ Damit ein Vorhaben nicht durch Über- und Nachspezifikationen gefährdet wird, müssen die Anforderungen im Vorfeld sinnvoll harmonisiert werden. Die Bundeswehr beispielsweise braucht für ihre Einsätze nicht Systeme, die 100% der wünschenswerten Fähigkeiten erreichen. Eine robuste und funktionierende 80%-Lösung, die im europäischen und Nato-Verbund interoperabel ist, genügt und ist schneller zu beschaffen.
- ▶ Insofern bleibt auch die kooperative Beschaffung existierender, marktreifer Systeme (»commercial/military-off-the-shelf«) nach wie vor eine bedenkenswerte Alternative, auch weil der Harmonisierungsaufwand geringer ausfällt.

### **Transparenz**

- ▶ Politik wie Industrie müssen zu der Einsicht gelangen, dass die politisch erzwungenen Konditionen eines Rüstungsbeschaffungsprojekts zusätzliche Finanzmittel erfordern. Dieser Zusatzbedarf muss minimiert, in jedem Fall aber explizit benannt und einkalkuliert werden.
- ▶ Eine Risikoabschätzung und -planung kostet Geld, ist aber notwendig und muss in allen zukünftigen Verträgen implementiert werden. Dabei ist wichtig, dass beispielsweise auf deutscher Seite nicht nur die Bundesregierung in die

Lage versetzt wird, die einzelnen Phasen (und das Erreichen von Meilensteinen) eines Programms zu begutachten. In Anlehnung an das amerikanische G.A.O. sollten die Kompetenzen des Bundesrechnungshofs als unabhängige staatliche Instanz aufgewertet werden. Dank seiner Berichte bleibt der Verlauf eines Projektes auch für den Bundestag transparent.

- ▶ Schließlich trägt das Management eines Programms maßgeblich zu dessen Gelingen bei. In internationalen Kooperationen ist die Vertretung der teilnehmenden Nationen zum Beispiel durch eine effizient arbeitende Organisation wie die OCCAR zwingend, allerdings müssen ihr dafür auch die notwendigen Kompetenzen übertragen werden. Erforderlich sind dabei eine kontinuierlich begleitende externe Evaluation des Managements sowie Mechanismen zur Nachsteuerung, aber auch Anreize zur Effizienzsteigerung und die Möglichkeit zur Verhängung von Vertragsstrafen.

### **Zusammenarbeit bei der Nutzung**

- ▶ Der Kernbaustein einer erweiterten Kooperation ist die gemeinsamen Nutzung der Systeme. Sie wird aber nur gelingen, wenn ihr eine Streitkräfteplanung zugrunde liegt, die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) abgestimmt worden ist. Für den A400M bedeutet dies die schnelle Schaffung einer European Air Transport Fleet (EATF).

### **Fazit**

Das Rüstungsprojekt A400M ist 2003 auch damit begründet worden, dass es eine politisch gewollte, integrative Funktion für die GSVP ausüben soll, die es bisher jedoch nicht entfaltet hat. Mit den Lehren aus dem Beinahe-Scheitern und einer konsequent erweiterten Rüstungskoooperation in Europa bietet sich die Chance, künftige Vorhaben effizienter, ressourcen-schonend und tatsächlich kosten-teilend zu verwirklichen.