Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14)

16 Unzureichende Koordinierung führt zum Abbruch eines langjährigen Beschaffungsprojektes für dringend benötigte Minenabwehrboote

(Kapitel 1405 und 1406)

Zusammenfassung

Für die Beschaffung neuer Minenabwehrboote hatte das BMVg eine Obergrenze von 3,5 Mrd. Euro vorgegeben. Dennoch hat die Bundeswehr lange Zeit an Planung und Konzeption von Minenabwehrbooten gearbeitet, die über 6 Mrd. Euro kosten würden. Dies verursachte schließlich den Abbruch des Projektes und führte zu einer teuren Zwischenlösung.

Die Bundeswehr beabsichtigte, ab dem Jahr 2027 ihre dann über 30 Jahre alten Minenabwehrboote (Boote) zu ersetzen. Seit dem Jahr 2014 plante sie, elf spezialisierte Boote für die Seeminenabwehr zu beschaffen. Trotz des langen Planungsprozesses gelang es dem Projektteam, den beteiligten Dienststellen und der Marine nicht, sich auf ein finanzierbares Nachfolgemodell zu verständigen. Die weitreichenden Forderungen der Marine waren im vorgegebenen Budget von 3,5 Mrd. Euro nicht zu finanzieren. Interne Hinweise zur Kostenreduzierung griff das BMVg nicht auf, von ihm angeordnete Untersuchungen führten zu keinen neuen Erkenntnissen. Schließlich entschied das BMVg, die Forderungen zu akzeptieren, dafür aber weniger Boote zu beschaffen.

Im Jahr 2022 kürzte das BMVg das Budget nochmals um 2,2 Mrd. Euro aufgrund anderer Prioritäten. Daher soll die Marine ihre veralteten Boote nun bis zum Jahr 2040 weiter nutzen. Dazu sollen diese für 1,3 Mrd. Euro modernisiert werden. Aus technischen Gründen werden sie aber auch damit keine Seeminenabwehr auf dem erforderlichen Niveau leisten können.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Seeminenabwehr in der Deutschen Marine

Freie Handelswege und eine gesicherte Rohstoffversorgung sind für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Bündnispartner wichtig. Feindliche Marinen, aber auch Terroristen, können mit Seeminen den Schiffsverkehr und damit die Versorgung leicht unterbrechen. Die deutsche Seeminenabwehr soll Minen entdecken, identifizieren und beseitigen. So soll sie gewährleisten, dass die Seestreitkräfte uneingeschränkt operieren können. Die Seeminenabwehr galt lange Zeit als Kernkompetenz der Deutschen Marine.

Ab dem Jahr 2012 reduzierte die Bundeswehr die Anzahl ihrer Boote von 20 auf 10. Die verbliebenen Boote waren in den Jahren 1993 bis 1998 in Dienst gestellt worden. Sie sind speziell für den Einsatz in Nord- und Ostsee konzipiert. Die Bundeswehr wollte die zehn Boote ab dem Jahr 2027 sukzessive ersetzen. Inzwischen sind zahlreiche auf den Booten installierte Systeme veraltet, da die Bundeswehr auf eine umfassende Modernisierung der Boote verzichtet hatte. Üblicherweise steht eine solche Modernisierung zur Mitte der geplanten Nutzungsdauer, also nach etwa 15 Jahren, an.

Nach der eigenen Bewertung der Bundeswehr erfüllen die Boote aktuelle Anforderungen an die Seeminenabwehr nicht mehr. Technische Probleme führen immer häufiger zu Ausfällen und längeren Werftaufenthalten. Ersatzteile für die Boote können zum Teil nicht mehr beschafft werden. Den Hauptsensor für die Minenjagd, das Bordsonar, erneuerte die Bundeswehr bislang nicht. Inzwischen haben sich Bauart und Technik von Seeminen deutlich verändert. Sie sind daher schwieriger zu entdecken.

Die NATO hat die Fähigkeiten in der Seeminenabwehr im Bündnis hoch priorisiert. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich verpflichtet, ab dem Jahr 2031 elf Minenabwehrboote mit verbesserten Fähigkeiten und größerer Leistungsfähigkeit bereitzustellen. Belgien und die Niederlande beschaffen gegenwärtig neue Minenabwehrboote, die nach Angaben der Fachpresse deutlich günstiger als die von Deutschland geplanten sein sollen.

Nachfolgeplanungen für die Seeminenabwehr

Die Marine begann im Jahr 2014 mit Planungen, ihre Boote zu ersetzen. Sie schätzte anfangs die Ausgaben für elf neue Boote auf 2,8 Mrd. Euro. Die Boote sollten leistungsfähiger sein und in entfernten Seegebieten eigenständig agieren können. Die neuen Boote sollten mit mehreren modernen Sensoren für die Seeminenabwehr, mit verschiedenen Über- und Unterwasserdrohnen sowie mit zusätzlichen Waffensystemen zur Selbstverteidigung ausgerüstet werden. Sie sollten außerdem den Einsatz von mehreren Minenabwehrbooten, auch aus unterschiedlichen Nationen, koordinieren können. Die dafür notwendige Ausstattung, u. a. eine zusätzliche Kommandozentrale (Lagezentrum), erfordert deutlich größere Boote

als bisher. Dennoch ging die Marine für ihre Kostenschätzung von 2,8 Mrd. Euro von Booten in der bisherigen Größe aus.

Das Planungsamt der Bundeswehr (Planungsamt) erkannte im Februar 2017 den grundsätzlichen Bedarf der Marine an. Es schätzte die Ausgaben für elf neue Boote auf 4,4 Mrd. Euro. Dabei wies es darauf hin, dass die Boote in See von Versorgungsschiffen (Tendern) versorgt werden. Gegenwärtig beschafft die Bundeswehr neue Tender, auf denen ebenfalls Lagezentren eingerichtet werden sollen. Verbände von Minenabwehrbooten werden i. d. R. von einem Tender begleitet. Das Planungsamt empfahl daher zu entscheiden, ob die Minenabwehrboote selbst oder die Tender mit den Lagezentren ausgerüstet werden sollen. Diese Entscheidung stand bis Mai 2023 noch aus.

Das BMVg gab für die Entwicklung und den Kauf der neuen Boote ein Budget von 3,5 Mrd. Euro vor. Es beauftragte das Planungsamt, das Projekt weiter zu konkretisieren. Das BMVg legte für die anschließende Analysephase nicht fest, auf welche Forderungen die Marine aufgrund des geringeren Budgets verzichten soll.

Die Bundeswehr führte die Konzeption eines Nachfolgesystems in einem Projektteam fort. Diesem gehörten Vertreter von Marine, Planungsamt und Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Beschaffungsamt) an. Die Marine beharrte im Projektverlauf darauf, dass die neuen Boote sämtliche von ihr geforderten Fähigkeiten erfüllen. Das Planungsamt ermittelte für diesen Ansatz im Jahr 2018 einen Finanzbedarf von nun 6 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 wies das Planungsamt das BMVg darauf hin, dass die Konzeption noch einmal umfassend überarbeitet werden muss, wenn die Ausgabengrenze eingehalten werden soll. Dazu benannte es konkrete Beispiele für Forderungen der Marine, deren Notwendigkeit das BMVg hinterfragen sollte.

Um weitere Verzögerungen im Projekt zu vermeiden, entschied das BMVg, den Forderungskatalog nur noch redaktionell zu überarbeiten. Um dennoch das Budget einzuhalten, wollte das BMVg nur noch fünf neue Boote beschaffen. Daher sollte die Marine sechs alte Boote länger betreiben, um die der NATO zugesagte Anzahl von elf Booten zu erreichen. Das BMVg beauftragte das Beschaffungsamt im Januar 2021 außerdem, weitere Alternativen zu diesem „Mischbetrieb“ zu untersuchen.

Bei dieser Untersuchung stellte das Beschaffungsamt im Dezember 2021 insbesondere fest, dass die vorhandenen Boote zu alt und zu klein sind, um alle benötigten modernen Systeme einbauen zu können. Diese würden auch nach einer umfassenden Modernisierung weniger als 50 % der Forderungen erfüllen. Andere untersuchte Alternativen, z. B. von Land ferngesteuerte Systeme, bewertete das Beschaffungsamt als ungeeignet. Im Ergebnis empfahl es ausschließlich einen Mischbetrieb von sechs alten und fünf neuen Booten.

Nutzungsdauerverlängerung der vorhandenen Minenjagdboote

Das BMVg bewertete demgegenüber auch die untersuchte Alternative, die zehn alten Boote zu modernisieren und bis zum Jahr 2040 weiter zu betreiben, als umsetzbar. Dennoch sprachen auch aus Sicht des BMVg gewichtige Argumente gegen die längere Nutzung der alten Boote:

- Die Modernisierung der alten Boote ist nur eine Zwischenlösung für zehn Jahre.
- Wegen ihrer geringen Größe können die Boote nur eine Auswahl der benötigten Systeme zur Minenabwehr mitführen.
- Es besteht das Risiko, dass einzelne Modernisierungen – u. a. wegen fehlender Gewichtsreserven der Boote – nicht umgesetzt werden können.

Im Ergebnis bewertete das BMVg eine bis zum Jahr 2040 verlängerte Nutzung der alten Boote weder als wirtschaftlich noch als militärisch sinnvoll. Andere Lösungen sah es aber absehbar als nicht finanzierbar an. Der Generalinspekteur der Bundeswehr bezeichnete dies als „die Minimallösung des armen Mannes“. Auch der Inspekteur der Marine sprach sich gegen den Weiterbetrieb der alten Boote aus. Das BMVg entschied im November 2022 dennoch, die vorhandenen Boote bis zum Jahr 2040 weiter zu betreiben. Dafür rechnete es mit Investitionen von 1,3 Mrd. Euro.

16.2 Würdigung

Die Seeminenabwehr hat für die NATO eine große Bedeutung, um freie Seewege und den Zugang der Bündnispartner zur See sicherzustellen. Die Bundeswehr hat es dennoch versäumt, die verbliebenen zehn Boote auf einem aktuellen technischen Stand zu halten. Die Boote erfüllen die Anforderungen an eine zeitgemäße Seeminenabwehr nicht mehr. Mit Blick auf das Ende ihrer geplanten Nutzungszeit ab dem Jahr 2027 hat die Marine im Jahr 2014 folgerichtig die Nachfolgeplanungen eingeleitet. Damit wollte sie sowohl die eigenen Fähigkeiten in der Seeminenabwehr verbessern als auch die Zusagen gegenüber der NATO einhalten.

Die Marine hat elf neue Boote mit einer deutlich verbesserten Ausstattung für die Seeminenabwehr und mit zusätzlichen Fähigkeiten gefordert. Die beabsichtigten Fähigkeitserweiterungen wirken sich auf die Größe, die Kosten und das notwendige Personal für den Betrieb aus. Dennoch sollte die Beschaffung nur 2,8 Mrd. Euro kosten. Diese Ziele sind nicht miteinander zu vereinbaren.

Bereits für die erste Prüfung der Forderungen der Marine hat das Planungsamt mehr als 28 Monate benötigt. Dies widerspricht dem Ziel der Bundesregierung, Beschaffungen für die Bundeswehr zügig durchzuführen. Aufgrund der umfangreichen Forderungen hat das Planungsamt die Kostenschätzung auf 4,4 Mrd. Euro erhöht. Das Prüfergebnis des Planungsamtes aus dem Februar 2017 hat bereits Doppelforderungen der Marine, z. B. Lagezentren sowohl auf Minenabwehrbooten als auch auf Tendern einzurichten, aufgezeigt. Das

Planungsamt hat aber keine Entscheidung darüber getroffen, wie mit diesen Doppelforderungen weiter umgegangen werden soll. Als dafür zuständige Behörde hätte es bereits zu diesem Zeitpunkt Vorgaben machen müssen.

Die Festlegung eines Budgets von 3,5 Mrd. Euro bei einer vorliegenden Kostenschätzung über 4,4 Mrd. Euro war ohne weitere Vorgaben an das Projekt nicht sachgerecht. Das BMVg hätte gleichzeitig anweisen müssen, wie die niedrigere Ausgabengrenze eingehalten werden soll. Erhebliche Verzögerungen im weiteren Projektverlauf durch nicht aufgelöste Zielkonflikte hatten bereits hier ihren Ursprung.

In der weiteren Analysephase hat die Marine unnachgiebig an ihren Forderungen für die neuen Boote festgehalten. Das Projektteam hat ein Konzept und den Forderungskatalog für das Nachfolgesystem entwickelt, ohne die Budgetgrenze des BMVg zu beachten. Spätestens mit der Kostenschätzung von inzwischen 6 Mrd. Euro hätte der Bundeswehr klar sein müssen, dass das Konzept grundlegend überarbeitet werden muss. Auch das BMVg hat nicht eingegriffen, nachdem ihm das Planungsamt im Jahr 2018 das Ergebnis der Analysephase vorgelegt hatte. Selbst als das Planungsamt im Jahr 2020 noch einmal drängte, die Konzeption zu überarbeiten, hat das BMVg nicht entsprechend reagiert. Mit lediglich redaktionellen Änderungen hat die Bundeswehr die Finanzierungslücke von 2,5 Mrd. Euro selbstredend nicht schließen können. Da der offensichtliche Zielkonflikt zwischen verfügbarem Budget und den ermittelten Ausgaben für die Umsetzung sämtlicher Forderungen nie aufgelöst wurde, konnte das Projekt nicht sinnvoll fortgeführt werden. Anstatt den Forderungskatalog anzupassen, sollte das Beschaffungsamt nun langwierig nach alternativen Lösungen suchen. Dies hat das Projekt um ein weiteres Jahr verzögert und keine neuen Erkenntnisse erbracht. Es bleibt dabei, dass die vorhandenen Boote zu klein sind, um die benötigten Systeme insgesamt aufnehmen zu können.

Gleichwohl hat sich das BMVg für einen zehn Jahre längeren Betrieb der vorhandenen Boote entschieden. Dabei hat es selbst eingeräumt, dass eine längere Nutzungszeit unwirtschaftlich und militärisch wenig sinnvoll ist. Auch mit Investitionen von 1,3 Mrd. Euro können die alten Boote die Anforderungen einer leistungsfähigen Seeminenabwehr nicht erfüllen. Den hohen Investitionen steht somit kein ausreichender Nutzen gegenüber. Aufgrund der erforderlichen umfänglichen Modernisierungsphasen stehen die Boote der Marine außerdem über lange Zeiträume nicht zur Verfügung. Da dies nur eine Zwischenlösung ist, muss das BMVg wegen des üblichen Beschaffungsvorlaufs binnen weniger Jahre erneut mit einem Nachfolgevorhaben beginnen und schließlich dafür auch mehrere Milliarden Euro investieren. Die verfehlte Planungs- und Projektarbeit verursacht somit erhebliche Mehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die vorhandenen Boote nicht wesentlich über die übliche 30-jährige Nutzungsdauer hinaus zu betreiben, da die alten Boote die benötigten Fähigkeiten auch nach einer teuren Modernisierung nicht erbringen können. Zusätzlich steigt das Risiko weiterer Ausfälle mit zunehmendem Alter stetig an. Das BMVg muss künftig dafür Sorge tragen, dass verfügbare Haushaltsmittel und militärische Anforderungen in Einklang gebracht werden.

16.3 Stellungnahme

Das BMVg hat klargestellt, dass die Fähigkeit zur Seeminenkriegsführung erhalten bleiben muss. Den im Jahr 2018 geschätzten Finanzbedarf von 6 Mrd. Euro für elf neue Boote habe es im Haushalt nicht bereitstellen können. Mit den vorgesehenen 3,5 Mrd. Euro wäre nur ein Mischbetrieb neuer und alter Boote oder eine reduzierte Anzahl neuer Boote möglich gewesen. Dies hätte sich wegen zweier unterschiedlicher Bootstypen auf die Logistik und die Ausbildung ausgewirkt. Mit einer reduzierten Anzahl hätte die NATO-Forderung von elf Booten nicht erfüllt werden können. Nachdem das BMVg im Februar 2022 die verfügbaren Haushaltsmittel auf 1,3 Mrd. Euro reduziert hatte, sei der Weiterbetrieb der alten Boote als einzige Möglichkeit zum Fähigkeitserhalt verblieben.

Das Projekt sei mit einem Finanzierungsrahmen von 1,3 Mrd. Euro für den Haushalt 2024 angemeldet. Das Budget umfasse zusätzlich zu den Investitionen in die alten Boote auch die Beschaffung verschiedener moderner und marktverfügbarer Systeme und Geräte zur Minenabwehr. Für ihre Einsatzaufgaben müssen sich die Boote aus diesem Gerätepool bedienen. Zudem umfasse das Budget auch die Ausbildungs- und Referenzanlagen. Die Modernisierungen sollen in den Jahren 2026 bis 2030 während planmäßiger Instandsetzungszeiten durchgeführt werden. So würden sich die Ausfallzeiten der Boote auf ein Minimum reduzieren. Damit steige die Marine in eine zukunftsfähige Seeminenkriegsführung ein. Auch die Flächensuchleistung der Boote verbessere sich.

Das BMVg hat angegeben, die Projektarbeit zur Nachfolgeplanung solle ab dem Jahr 2025 wieder aufgenommen werden. Dazu wolle es die Forderungen überprüfen und sicherstellen, dass miteinander konkurrierende Forderungen gewichtet und realistische Kostenschätzungen erstellt werden. Diskrepanzen zwischen Forderungen und ihrer Finanzierbarkeit sollen frühzeitig aufgelöst werden. Damit werde die Fähigkeit in der Seeminenabwehr über das Jahr 2040 hinaus gewährleistet.

16.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Zusicherung des BMVg zur Kenntnis, Diskrepanzen zwischen militärischen Forderungen und ihrer Finanzierbarkeit frühzeitig aufzulösen.

Für die vorhandenen Minenabwehrboote steht aber weiterhin fest, dass sie auch mit der jetzt geplanten Modernisierung die benötigten Fähigkeiten nicht ausreichend erbringen können. Dies hat das Beschaffungsamt bereits klargestellt. Auch der NATO-Forderung nach elf leistungsstärkeren Booten wird mit den zehn vorhandenen nicht entsprochen. Ohnehin ist die Modernisierung nur eine teure Zwischenlösung für wenige Jahre. Ab dem Jahr 2025 soll die Projektarbeit für das Nachfolgesystem erneut beginnen. Parallele Modernisierung der vorhandenen Boote und Projektarbeit am Nachfolgesystem stellen das Beschaffungsamt vor große Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundeswehr prüfen, ob sie die Nutzungsdauer der Boote ggf. nicht oder nur sehr wenig über das Jahr 2030 hinaus verlängert. Sie sollte die Nachfolgeplanung unmittelbar wieder aufnehmen. Dazu wäre die bisherige Entscheidung abzuändern. Mit einer zügigen Ausschreibung könnten neue Minenabwehrboote noch rechtzeitig beschafft werden. Um zu finanzierbaren Forderungen zu kommen, könnte sich die Bundeswehr auch an Bündnispartnern orientieren. So beschaffen Belgien und die Niederlande gegenwärtig neue Boote zu deutlich geringeren Kosten. Auch die Forderungen an die Nachfolgelösungen von Minenabwehrbooten und Tendern sollten zwischen den Beteiligten abgestimmt und, sofern erforderlich, vom BMVg priorisiert werden.