

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

11 Bundeswehr sollte veraltete Tanker außer Dienst stellen

(Kapitel 1406)

Zusammenfassung

Die Marinebetriebsstofftransporter (Tanker) sind seit über 40 Jahren im Dienst. Ihr technischer Zustand führte bereits zu Abbrüchen von Einsätzen und sehr langen Werftaufenthalten. Auch die Ausgaben für ihre Instandhaltung stiegen stark an. Zudem bergen die Tanker erhebliche Umweltrisiken, da sie nur eine Außenhülle besitzen. Obwohl dies seit Jahren bekannt war, hat die Bundeswehr erst im Juni 2020 ein Vergabeverfahren für neue Tanker begonnen. Die Bundeswehr sollte die alten Tanker außer Dienst stellen.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Betriebsstoffversorgung der Marine

Die Bundeswehr kaufte in den Jahren 1974/75 zwei zivile Tanker und ließ sie für militärische Zwecke umbauen. Im September 1977 wurden sie mit den Namen „RHÖN“ und „SPESSART“ als Marinebetriebsstofftransporter (Tanker) der Klasse 704 in Dienst gestellt. Die Tanker sollen Schiffe und Boote der Marine mit Betriebsstoffen versorgen und so deren Mobilität und Seeausdauer weltweit erhöhen. Sie nehmen für die Bundeswehr auch internationale Verpflichtungen wahr, u. a. in Ständigen Einsatzverbänden der NATO. Für die Tanker war ursprünglich eine Nutzungsdauer von 30 Jahren vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2018 das BMVg mit einem Bericht zum Betrieb der Tanker beraten und die Entwicklung seither begleitet.

Mangelnde Zuverlässigkeit im Betrieb

Nach über 40 Jahren Betrieb zeigt die Schiffstechnik der Tanker, insbesondere die Antriebsmaschine, viele Mängel und häufige Ausfälle. Daher musste die Marine Manöver wegen Motorschäden abbrechen und die Tanker zurückschleppen. Aufgrund des Zustandes der

Antriebsmaschine entzog die Klassifikationsgesellschaft DNV GL im Frühjahr 2018 den Tankern die „Klasse“ (Betriebszulassung). Das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr entzog als Aufsichtsbehörde für Wasserfahrzeuge der Bundeswehr beiden Tankern zudem die Sicherheitstechnische Bescheinigung. Sie konnten daher jeweils mehr als ein Jahr keine Aufgaben wahrnehmen. Folglich nahm die Marine ihre Zusage an die NATO zur Versorgung der Ständigen Einsatzverbände im Jahr 2018 zurück. Nach Abschluss aufwendiger Instandsetzungen erhielten die Tanker wieder die „Klasse“. Die Sicherheitstechnische Bescheinigung erteilte die Aufsichtsbehörde befristet. Die Tanker unterliegen nach Einschätzung des Marineunterstützungskommandos weiterhin einem „hohen Verfügbarkeitsrisiko“.

Aufwand für Betrieb und Instandsetzung

In den letzten Jahren hat die Häufigkeit von Schäden zugenommen. Die Instandsetzung ist meist schwierig, weil viele Ersatzteile nicht mehr erhältlich sind und daher neu gefertigt werden müssen. Die Dauer von Instandsetzungsarbeiten und die Ausgaben dafür stiegen in den vergangenen Jahren deutlich an. Die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für Materialerhaltung haben sich für beide Tanker mehr als verdoppelt. Hinzu kommen besondere Instandsetzungsmaßnahmen. Beispielsweise benötigte eine im Jahr 2014 begonnene Instandsetzung der „RHÖN“ 366 statt der geplanten 64 Werktage. Sie kostete 13,8 Mio. Euro. Das Planungsamt der Bundeswehr beurteilte den Betrieb der Tanker bereits seit März 2017 als unwirtschaftlich. Eine Reparatur der „SPESSART“ im Jahr 2019 dauerte 250 Werktage statt der geplanten 117 und kostete 17,5 Mio. Euro. Eine für die „RHÖN“ ursprünglich ab September 2019 geplante Reparatur verschob die Bundeswehr auf August 2020. Die vorgesehene Dauer verlängerte sie von fünf auf zwölf Monate. Dafür stellte die Bundeswehr 17,5 Mio. Euro bereit. Sie rechnet zudem mit einem Mehrbedarf von 2,5 Mio. Euro durch Nachträge.

Umweltschutz

Im Jahr 1973 wurde ein internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung geschlossen (MARPOL-Übereinkommen). Das MARPOL-Übereinkommen verlangt für zivile Öltanker mit Tonnage und Fertigstellungsjahr wie „RHÖN“ und „SPESSART“ seit dem Jahr 2005 grundsätzlich zwei (Außen-)Hüllen. Sonst dürfen diese nicht mehr fahren. Für Behördenschiffe soll zumindest durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass sie in Übereinstimmung mit dem MARPOL-Übereinkommen betrieben werden (Bemühensklausel). Im Januar 2016 legte das BMVg als bundeswehrinterne Eigenbindung fest, dass die Vorgaben des MARPOL-Übereinkommens auch für Schiffe der Bundeswehr grundsätzlich verbindlich sind. „RHÖN“ und „SPESSART“ haben nur eine Hülle. Die Bundeswehr betrieb die Tanker dennoch weiter. Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen von der Eigenbindung der Bundeswehr zulassen. Im September 2018 beantragte das Marinekommando dort eine solche Ausnahme. Diese erhielt es zwei Monate später, aber nur befristet. Seit Februar 2020 gilt die Ausnahmegenehmigung bis zum 31. Dezember 2020. Verschiedene Staaten verbieten

den Verkehr von Tankern mit nur einer Hülle in ihren Hoheitsgewässern, auch wenn sie als Behördenschiffe Ausnahmen in Anspruch nehmen.

Nachfolgeplanung

Im Jahr 2014 startete das Marinekommando eine Initiative, die alten Tanker durch zwei neue (Klasse 707) abzulösen. Im April 2016 wies das BMVg das Planungsamt der Bundeswehr an, die Anforderungen an die neuen Tanker zu erarbeiten. Um das Vorhaben zu beschleunigen und kostengünstig zu gestalten, sollte es auch marktverfügbare Lösungen – ggf. mit notwendigen Anpassungen – berücksichtigen. Im Juli 2019 traf der Generalinspekteur der Bundeswehr die Auswahlentscheidung zu den ihm vorgelegten Lösungsvorschlägen. Darunter waren keine Vorschläge, vorhandene Tanker zu kaufen und ggf. für militärische Zwecke umzubauen. Der Verzicht auf eine europaweite Ausschreibung wurde mit „wesentlichen deutschen Sicherheitsinteressen“ begründet. Außerdem sei der Marineschiffbau eine „Schlüsseltechnologie“. Für das Projektteam zur Beschaffung der Tanker im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) ist eine Sollstärke von 13 Dienstposten vorgesehen. Anfang 2020 waren sechs davon, im Umfang von vier Vollzeitkräften, besetzt.

11.2 Würdigung

Mangelnde Zuverlässigkeit im Betrieb

Die Tanker haben die für sie vorgesehene Nutzungsdauer von 30 Jahren weit überschritten. Ihre überalterten Anlagen verursachten häufig Ausfälle. Dies machte eine verlässliche Einsatzplanung immer schwieriger. Selbst zugesagte internationale Verpflichtungen waren nicht immer aufrechtzuerhalten. Es war zu erwarten, dass ein erhebliches Überschreiten der vorgesehenen Nutzungsdauer vermehrt Störungen verursachen würde. Die Bundeswehr hätte deshalb wesentlich früher für die Nachfolge planen müssen.

Unwirtschaftlicher Betriebs- und Instandsetzungsaufwand

Durch den sich weiter verschlechternden Zustand der alten Tanker und die sehr schwierige Ersatzteilsituation verlängern und verteuern sich die Instandhaltungsmaßnahmen. Auch wenn Umwelt- und Verfügbarkeitsprobleme gelöst werden könnten, wäre ein Weiterbetrieb der alten Tanker unwirtschaftlich, wie zuständige Bundeswehrstellen selbst einräumen.

Umweltrisiken

Da einige Staaten wegen der Umweltrisiken keine Ausnahme vom MARPOL-Übereinkommen für Behördenschiffe machen, schränken Einlaufverbote vieler Häfen die Nutzbarkeit der Einhüllentanker zunehmend ein. Bei „RHÖN“ und „SPESSART“ wird das Umweltrisiko noch erhöht, weil Ausfälle der problembehafteten Antriebsmaschinen zur Manövrierunfähigkeit führen können.

Nachfolgeplanung

Die technischen Probleme, der unwirtschaftliche Betrieb und die Umweltrisiken der alten Tanker sind der Bundeswehr lange bekannt. Dennoch begann sie mit der Nachfolgeplanung erst mehrere Jahre nach dem Ende der ursprünglich vorgesehenen Nutzungsdauer. Dann vergingen nochmals fünf Jahre bis zur Auswahlentscheidung. Sofern der Zeitplan eingehalten werden kann, werden die alten Tanker bereits 47 Jahre im Dienst sein, wenn der erste neue Tanker einsatzbereit ist. Da die für das Projekt vorgesehenen Dienstposten zu weniger als einem Drittel besetzt waren, wird das Vorhaben voraussichtlich weiter verzögert werden. Die Bundeswehr hätte Zeit gewinnen und Geld sparen können, wenn sie an Stelle einer Neuentwicklung vorhandene Tanker gekauft und an den militärischen Bedarf angepasst hätte. „RHÖN“ und „SPESSART“ waren ebenfalls zivile Tanker, die entsprechend umgebaut wurden. Auch mehrere ausländische Marinen haben sich in jüngster Zeit für den Kauf handelsüblicher Tanker entschieden, die anschließend für den militärischen Bedarf angepasst wurden. Die Abkehr der Bundeswehr von Kauflösungen ist somit nicht überzeugend, zumal das BMVg selbst gefordert hatte, marktverfügbare Lösungen zu berücksichtigen. Da es sich bei den neuen Tankern nicht um Kriegs- sondern um zivil besetzte Hilfsschiffe handelt, ist die Anwendung einer vergaberechtlichen Ausnahme wegen wesentlicher Sicherheitsinteressen wenig plausibel.

Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Wegen der gravierenden Probleme der alten Tanker hatte der Bundesrechnungshof dem BMVg bereits im Jahr 2018 empfohlen, alsbald eine Ersatzlösung anzustreben und Zwischenlösungen zu eruieren. Nachdem sich der erheblich eingeschränkte, unwirtschaftliche und risikobehaftete Betrieb immer noch weiter hinzieht, hat der Bundesrechnungshof erneut eine zügige Nachbeschaffung mit hoher Priorität angemahnt. Dabei sollte die Bundeswehr ihren Verzicht auf Kauflösungen und auf eine europaweite Ausschreibung überdenken.

11.3 Stellungnahme

Weiterbetrieb der Tanker

Die alten Tanker sollen nach Ansicht des BMVg weiterhin in Betrieb gehalten und dafür instandgesetzt werden. Ihr Zustand sei nicht bedenklich; ein sicherer bestimmungsgemäßer Gebrauch sei unverändert möglich. Die Nutzungsdauer werde jährlich neu bewertet. Nur mit einem Weiterbetrieb der alten Tanker könne die Betriebsstoffversorgung in See sichergestellt werden, bis die neuen Tanker zur Verfügung stehen. Auch die Verpflichtungen gegenüber der NATO könnten nur so eingehalten werden. Begrenzte Management-Kapazitäten des Marinearsenals hätten Instandsetzungsvorhaben verzögert. Die Bundeswehr wolle die steigenden Instandhaltungsausgaben der Marine analysieren und daraus Handlungsempfehlungen für die einzelnen Schiffsklassen ableiten. Das BMVg hat darauf verwiesen, dass militärische Tanker mit nur einer Hülle nach deutschem und internationalem Recht grundsätzlich weiter betrieben werden dürfen. Hierzu hat es besondere Konstruktionsmerkmale der Tanker angeführt. So würden die Ballastwasserzellen die darüber liegenden Kraftstofftanks bei Grundberührung schützen.

Nachfolgeplanung

Das BMVg hat erläutert, es habe bereits im Jahr 2009 Planungsvorschläge für den Ersatz der Tanker gegeben. Nach der Finanzkrise sei es aber nicht möglich gewesen, das Projekt bereits damals in die mittelfristige Haushaltsplanung aufzunehmen. Weitere Verzögerungen im Projekt seien u. a. auf Kapazitätsengpässe im BAAINBw zurückzuführen.

Das BMVg hat angegeben, Kauflösungen nicht generell abzulehnen. Es habe marktverfügbare Schiffsklassen anhand des Forderungskataloges für die neuen Tanker bewertet. Im Ergebnis habe keine den militärischen Anforderungen gerecht werden können. Marktverfügbare Tanker seien ohne umfangreiche Umbauten nicht geeignet, den militärischen Bedarf zu decken. Es wolle den Kauf bereits vorhandener handelsüblicher Tanker nicht erneut in Betracht ziehen. In dem eingeleiteten Vergabeverfahren könnten Wettbewerber aber auch entsprechend umgebaute handelsübliche Tanker anbieten.

Der Verzicht auf eine europaweite Ausschreibung sei politisch entschieden. Die Tanker würden aufgrund ihrer Eigenschaften speziell für militärische Zwecke konzipiert und entwickelt. Insofern seien sie als Kriegsmaterial einzustufen. Die Beschaffung der Tanker sei daher von nationalem Sicherheitsinteresse.

Die vom Bundesrechnungshof geforderte zügige Nachbeschaffung sei eingeleitet. Das BAAINBw habe Ende Juni 2020 fünf deutsche Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Damit sei ein wesentlicher Projektmeilenstein erreicht. Das BMVg gehe weiterhin davon aus, dass der Zeitplan für die neuen Tanker grundsätzlich einzuhalten ist. Ziel sei ein Vertragsschluss im ersten Halbjahr 2021 und die Lieferung des ersten Tankers im

Jahr 2024. Das Projektteam sei inzwischen mit Personal entsprechend 7,5 Vollzeitkräften ausgestattet und erhalte zusätzliche Unterstützung aus anderen Organisationseinheiten.

11.4 Abschließende Würdigung

Außerdienststellung der Tanker

Allein die jüngsten Instandhaltungen der beiden alten Tanker kosten fast 40 Mio. Euro, obwohl „RHÖN“ und „SPESSART“ nur noch für wenige Jahre genutzt werden sollen. Zudem sind marktverfügbare, preislich vorteilhafte Ersatzbeschaffungen mit militärischer Anpassung möglich. Sofern keine rechtlichen Hinderungsgründe, wie vertragliche Zusagen an die NATO, entgegenstehen, sollte die Bundeswehr die beiden Tanker daher schnellstmöglich außer Dienst stellen. Bis die neuen Tanker genutzt werden können, sollte die Bundeswehr mögliche Alternativen prüfen. Z. B. könnte sie auch ihre drei Einsatzgruppenversorger für die Betriebsstoffversorgung einsetzen.

Nachfolgeplanung

Das BMVg hat zugesichert, die alten Tanker möglichst schnell abzulösen. Gleichwohl erhält das Projekt nicht ausreichend Unterstützung, wie die immer noch unvollständige Besetzung des Projektteams zeigt. Die Beschaffungsvorhaben für die Marine dauerten in den letzten Jahren meist deutlich länger als geplant. Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher, dass die neuen Tanker ab dem Jahr 2024 einsatzbereit sind. Der finale Vertrag sollte eine ausreichende Anzahl von Meilensteinen enthalten und sicherstellen, dass Zahlungen erst bei Erreichen dieser Meilensteine fällig werden.

Die Bundeswehr bekundete immer wieder, sie wolle verstärkt nach marktverfügbaren Lösungen suchen. Sie wolle sich auch mit Produkten, die nicht alle wünschenswerten fachlichen Forderungen erfüllen („80 %-Lösungen“), zufrieden geben. Dies sollte sie bei künftigen Beschaffungen entsprechend beachten. Im vorliegenden Fall hätte sie den Kauf marktverfügbarer Tanker mit anschließender Anpassung an den militärischen Bedarf in den Fokus rücken sollen.

Der Bundesrechnungshof plädiert grundsätzlich für einen breiten Wettbewerb, um kostengünstige und qualitativ hochwertige Angebote zu erhalten. Da selbst die eigenen Vorschriften der Bundeswehr Tanker als Hilfsschiffe und nicht als Kriegsschiffe ausweisen, ist der Bundesrechnungshof von der Einstufung der zivil besetzten Tanker als „Kriegsmaterial“ nicht überzeugt. Er nimmt jedoch im vorliegenden Fall zur Kenntnis, dass eine politische Entscheidung gegen einen europaweiten Wettbewerb bereits getroffen ist.

Der Bundesrechnungshof wird die Beschaffung der neuen Tanker weiterhin prüferisch begleiten.