

Zivile Logistik für den Krieg

Praxis und Probleme von Outsourcing in der Bundeswehr

von Emma Fahr

Der Begriff der Logistik kann alles und nichts bedeuten. Im Militärjargon bedeutet das: „Planung, Bereitstellung und Einsatz der für militärische Zwecke erforderlichen Mittel und Dienstleistungen zur Unterstützung der Streitkräfte“.¹

Damit umfasst sie also mehr oder weniger alles, was nicht der unmittelbare militärische Kampfeinsatz ist – von der Wartung der Leopard-Panzer bis zum Frühstück in Camp Marmal. Das derlei Logistikdienstleistungen in der Bundeswehr (auch) von privaten Unternehmen übernommen werden, hat seine Anfänge schon in der Wiederbewaffnung der 1950er Jahre. Sowohl die Art und Weise als auch das schiere Ausmaß dieser Praxis hat sich über die Jahrzehnte jedoch stark gewandelt. Dieser Prozess geschieht bis heute an den Augen und dem Interesse der Öffentlichkeit vorbei. Doch er schafft einige latente Probleme, die dringend einer genaueren Betrachtung und einer öffentlichen Politisierung bedürfen.

Es werden drei große Argumente vorgebracht, welche die Einbindung privater Logistikunternehmen ins Militär rechtfertigen und als Sachzwang darstellen sollen.

Erstens wird ein Personal- und Ressourcenmangel proklamiert, der durch externe Dienstleister kompensiert werden soll. Zweitens sollen die paradoxerweise vor allem durch jahrelanges Outsourcing entstandenen Fähigkeitslücken in der Bundeswehr überbrückt werden. Drittens wird bei jeder sich bietenden Gelegenheit auf das Totschlagargument des kosteneffizienten freien Marktes zurückgegriffen, weshalb das Outsourcing in Anbetracht der ‚knappen Staatskassen‘ quasi zwingend wäre.

Da sich die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zumeist leicht entkräften lässt, soll im Folgenden noch ein weiteres Argumentationsfeld aufgemacht werden: die politischen Kosten, welche durch den Einsatz Privater erheblich gesenkt werden.

Personal- und Ressourcenmangel

Die Bundeswehr ist heute eine Armee im Einsatz – in über einem Dutzend Einsätzen und einsatzähnlichen Missionen, um genau zu sein.² Eine logistische Mammutaufgabe – vom Bau der Camps bis zur Infrastruktur: Wasseraufbereitung, Abfallwirtschaft, Verpflegung, Feldpost etc. Sämtliche Geräte, Materialien und Waren müssen ins und im Einsatzland transportiert werden. Nach militärischer Logik übersteigt ein Einsatz damit den ‚Regelbetrieb‘ logistisch und personell bei weitem.³ Aufgrund einer konsequenten Umstrukturierung hin zu den ‚militärischen Kernaufgaben‘ der Bundeswehr ist die Anzahl der aktiven Soldat*innen seit 1970 um fast zwei Drittel gesunken, wenngleich die Zahlen heute wieder leicht steigen.⁴ Gleichzeitig steigt der Verteidigungshaushalt real immer weiter.⁵ Heute hat die Bundesrepublik also weniger Soldat*innen aber den siebtgrößten Wehretat der Welt.⁶

Diese Schere zwischen existenten und benötigten Kapazitäten bildet das Einfalltor für private Logistikanbieter*innen. Alles in allem dürften mindestens 20 deutsche (Logistik)Unternehmen allein am Afghanistaneinsatz der Bundeswehr beteiligt sein. Sie erfüllen dort diverse Dienstleistungen von Seetransport bis zur Versorgung mit Marketenderwaren – die Rüstungsunternehmen zur Wartung der Geräte sind da nicht einmal berücksichtigt.⁷

Die Praxis, zum Beispiel in Mazar-i-Sharif, Afghanistan, sieht dann so aus: Die Lebensmittelverpflegung im Camp wird von der Logistik-Systembetreuungs-Gesellschaft und Supreme bereitgestellt. Während das Trinkwasser und dessen Aufbereitung von Kärcher Futuretech kommt, liegt das Abwasser wiederum in der Verantwortung von Ecolog. Und so weiter.

Das Brisante an dieser Vielzahl ausgelagerter Leistungen ist Folgendes: Die Logistik der Bundeswehr ist mit Abstand das größte Fähigkeitskommando der Streitkräftebasis. Die Kapazitäten jener Soldat*innen,

welche durch logistische Aufgaben gebunden sind, werden zunehmend freigesetzt, indem private Unternehmen diese Leistungen übernehmen und die Soldat*innen für den Kampfeinsatz zur Verfügung stehen – Soldat*innen, deren Kontingent streng vom Parlament mandatiert ist, im Gegensatz zur großen Anzahl privater Logistiker*innen.⁸

Abhängigkeiten

Aus dem Argument des Personal- und Ressourcenmangels ergibt sich ein weiterer ‚Sachzwang‘: Abhängigkeiten. Obwohl laut der Konzeption der Bundeswehr (2018) explizit „Eigenkompetenz und Fähigkeiten [...] zu erhalten und einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden sind“, ist das Problem der Dependenz ein sehr realer Teufelskreis.⁹ Je mehr Aufgaben privatisiert werden, desto mehr Know-How und Fähigkeiten gehen der Bundeswehr selbst verloren. Durch steigende Spezialisierung wird ergo immer mehr Outsourcing ‚erforderlich‘. Insbesondere in Bezug auf hochspezialisierte und entsprechend neuralgische Waffensysteme entstehen immer neue Fähigkeitslücken, welche mit Abhängigkeit gefüllt werden.¹⁰ Allein das Rüstungsunternehmen Airbus Defence hatte 2015 38 Angestellte in Afghanistan beschäftigt.¹¹ Denn moderne Waffensysteme werden dank ihrer technologischen Spezialisierung in der Regel von den Rüstungsunternehmen über die gesamte Einsatzdauer hinweg von Mitarbeitenden vor Ort instand gehalten und bisweilen sogar bedient.¹² Diese Fähigkeitslücken können kaum wieder geschlossen werden. „Die Bundeswehr ist ohne die Mitarbeiter der Industrie nicht mehr handlungsfähig – auch nicht im Auslandseinsatz“. ¹³ Ein Brigadegeneral a.D. erklärte das: „Die fortschreitende Privatisierung ist mitschuldig an der mangelnden Einsatzbereitschaft der Bundeswehr“, denn man habe Fähigkeiten im großen Stile ausgelagert und damit verloren.¹⁴ Der aktuelle Bericht des Verteidigungsministeriums zur materiellen Einsatzbereitschaft behauptet dennoch: „Die Fähigkeiten und Ressourcen der logistischen Prozesse“ bedürften der „*kontinuierlich steigende[n]* Einbindung von gewerblichen Dienstleistern [...]“. ¹⁵

Effizienz der Wirtschaft

Das wahrscheinlich umfassendste und abstrakteste Argument für Privatisierungen ist das neoliberale Dogma, der freie Markt biete durch Wettbewerb die besten Preise. Selbst wann man diese Auffassung teilt, könne es diesen Wettbewerb in einem derart stark spezialisierten Feld wie der militärischen Einsatzlogistik per se gar nicht geben, wie sogar der Bundesrechnungshof vor Jahren bestätigte.¹⁶ Die Aufträge sind

massiv ausdifferenziert – ob es sich um die Betreuung spezifischer Waffensysteme handelt, für welche das Know-How per Definition selten ist, oder die autarke Trinkwasseraufbereitung mit integrierter Flaschenabfüllung vor Ort. Die Zahl der Unternehmen, die überhaupt die Kapazitäten haben, solche Ausschreibungen zu erfüllen, ist klein. Der ‚freie marktwirtschaftliche Wettbewerb‘ auf dem die ‚kosteneffizienten Preise‘ verhandelt werden sollen, ist demnach eigentlich ein kleiner Nischenmarkt. Real gibt es häufig maximal eine Handvoll Interessierte und auch unter diesen scheint das Ministerium klare Präferenzen zu haben. Denn im Einsatz soll alles schnell und zuverlässig gewährleistet werden. „Wir bestellen, was wir brauchen – und nicht das, was uns angeboten wird“. ¹⁷

Ein Paradebeispiel für diese Realität sind die Vertragsschließungen mit der Firma Ecolog, einem Unternehmen, das für die Bundeswehr in Afghanistan in der Camplogistik tätig ist. Sechs von acht mit ihr geschlossene Verträge zwischen 2005 und 2010, welche eigentlich „über dem jeweils gültigen EU-Schwellenwert“ zur öffentlichen Ausschreibung lagen, wurden aufgrund der ‚Dringlichkeit‘ stattdessen freihändig vergeben.¹⁸ Die Entscheidung für Ecolog wurde, genau wie beschrieben, wahlweise mit dem Mangel anderer kompetenter Wettbewerber oder der erprobten Praxis mit ihnen begründet. Tatsächlich zeigen sich in zugänglichen Dokumenten und Aussagen führender Militärs und Dienstleister*innen zwei Muster. Erstens gibt es eine klare Präferenz für deutsche Unternehmen und zweitens existiert nur ein kleiner Pool an langjährigen Kooperationspartner*innen, welche immer wieder beauftragt werden. Es wird häufig aus Zeitgründen sogar explizit auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet und damit „Wettbewerb oder Leistungsanreize und Kontrollmechanismen“ bewusst untergraben.¹⁹

Diese jahrelange Praxis leistet bereits jetzt intransparenten und überzogenen Abrechnungen Vorschub.²⁰

Das konnte das Verteidigungsministerium eigentlich bereits in der ersten großen Phase von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) von 2002 bis 2016 lernen, denn beinahe alle dieser ÖPPs wurden aus Unwirtschaftlichkeit, meist sehr teuer, wieder verstaatlicht. Aktuell zeigt sich die Betrugsanfälligkeit in der Berateraffäre des Verteidigungsministeriums. ²¹

Noch anfälliger hierfür ist jedoch der aktuelle Trend zu Full-Service-Providern. Der erste Full-Service-Vertrag der Bundeswehr wurde 2017 abgeschlossen: „Unterbringung im Einsatz“ mit der Firma feps. Es geht um die Unterbringung im Einsatzgebiet mit modularen Wohncontainern, Sanitäreinrichtungen, Strom- und Wasserversorgung bis hin zur Verpflegung.²² In eine ähnliche Richtung, wenngleich nicht wirklich eine Full-Service-Leistung, gehen die „Feldküchen der Zukunft“ von

Kärcher Futuretech für die umfassende Verpflegung mit „integrierte[r] Trinkwasserversorgung, Vorrichtungen zur Personalhygiene, Abwasserbehandlung und Abfallsammlung [...]“. Das Auftragsvolumen befindet sich im dreistelligen Millionenbereich.²³ Full-Service-Provision bedeutet, dass *ein* Unternehmen entweder viele Leistungsbereiche gebündelt erfüllt oder die Erfüllung zentral gewährleistet. In diesem Kontext ist es gängige Praxis, Subunternehmen oder ganze Ketten (lokaler) Subunternehmen zu beauftragen. Mit jedem Kettenglied geht ein bisschen Kontrollfähigkeit über Partner*innen und deren tatsächlich erbrachte Leistungen und Abrechnungen verloren und die Intransparenz wächst.²⁴ Diese Praxis ist nicht nur gefährlich für den Etat, sondern für die demokratische Kontrolle einer Parlamentsarmee. Denn schon ohne diese Verkettungen ist die Bundeswehr laut dem Bundesrechnungshof „durch ihre vielfältigen Kontakte zu Unternehmen [...] besonders korrupsionsgefährdet“.²⁵ Dennoch ist es eine vehemente Forderung aus dem Militär, diese Art der Privatisierung auszubauen.



Eine Mobiltoilette von Ecolog im Camp Marmal der Bundeswehr in Afghanistan. Quelle: Wikipedia/Erebino.

Politische Kosten

Der militärische Personalkörper der Bundeswehr ist geschrumpft, die Kapazitäten der Einsatzstrukturen sind ausgereizt. Die finanzielle Ausstattung der Bundeswehr ist ewig beklagt, steigt aber stetig und mit ihr der Rückgriff auf private Dienstleister*innen. In der Summe ergibt sich daraus eine Gefahr: der zunehmenden Verlust demokratisch-parlamentarischer Kontrollmechanismen. Denn wie in den meisten Ländern bedarf es in Deutschland keiner generellen parlamentarische Zustimmung, private Dienstleister*innen zu engagieren, solange das Auftragsvolumen unterhalb der Grenze von 25 Millionen Euro liegt (darüber muss eine gesonderte Genehmigung erfolgen).²⁶ Im Gegensatz dazu unterliegt der Einsatz von Bundeswehrkontingenten dem parlamentarischen Mandat. In Kombination ist diese verfassungsrechtliche Hürde jedoch scheinbar recht simpel zu umgehen. Etwa 2.650 Bundeswehrsoldat*innen befinden sich zur Zeit im Einsatz.²⁷ Mit jeder Aufgabe und jedem Posten, der nun durch externe Dienstleister*innen übernommen wird, werden ergo mehr Kapazitäten für den direkten militärischen ‚Kerneinsatz‘ freigesetzt.²⁸ Die Privaten unterliegen nicht per se der parlamentarischen Übersicht und – noch wichtiger – dem öffentlichen Interesse. Wie viele Deutsche endgültig in Afghanistan, Mali etc. sind, wie viele angegriffen, verletzt oder getötet werden, lässt sich besser verschleiern. Was die Bundeswehr damit unter den desinteressierten Augen der Öffentlichkeit tut, ist eine schleichende Unterwanderung der parlamentarischen Kontrollmechanismen.

Fazit

Dieses Konglomerat aus ‚verdeckter Personalaufstockung‘, selbstgeschaffenen ‚Sachzwängen‘ und Intransparenz scheint durchaus System zu haben. Denn an quasi jeder Stelle, an der reguläre Verfahren versagen oder umgangen werden, eröffnet sich ein mehr oder weniger deregulierter Spielraum für die Bundeswehr. Eine Debatte um die Verfahren und Praktiken existiert kaum. Die Öffentlichkeit scheint zum einen nicht sonderlich interessiert, zum anderen existieren kaum faktische Grundlagen für eine informierte Debatte. Strukturierte Dokumentationen oder zusammenhängende Daten stehen – zumindest offiziell – nicht einmal der Bundesregierung zur Verfügung.²⁹ Eine aktive Auseinandersetzung müsste dem Eingeständnis gleichkommen, dass die gängige Praxis des Logistik-Outsourcings im Militäreinsatz der Debatte weit voraus ist. Sogar der Einsatz bewaffneter (Sicherheits-)Personals ist mittlerweile gängig. Auf praktischer Ebene hat das deutsche Militär über Jahre

hinweg so konsequent Dienstleistungen und Expertise ausgelagert, dass die Fähigkeiten schlicht nicht mehr vorhanden sind und auf politischer Ebene gibt es keine relevante Stimme, die für eine Kursänderung eintreten würde. Also rettet man sich lieber in eine technokratische Debatte, um ‚Sachzwänge‘ oder der obsoleten Grenze der ‚militärischen Kernfunktionen‘.

Ein erster Schritt, diesen spiralförmigen Tendenzen entgegenzuwirken, wäre die Entwicklung von einheitlichen Definitionen für die Kategorien ‚militärisches Kerngeschäft‘ oder ‚private Dienstleister*innen‘ im Militär. So kann eine Vergleichbarkeit geschaffen werden, wie es auch vom EU-Parlament schon gefordert wurde.³⁰ Sofern solche Definitionen zur Hand wären, müsste eine systematische Erfassung der Partner*innen und Dienstleister*innen der Bundeswehr und der vertraglichen Konditionen und Prozesse eingeführt werden, um etwas Licht ins Dunkel zu bringen. Damit hätte man die Voraussetzungen geschaffen, eine informierte Debatte zu führen und im besten Fall ein Kontrollinstrument installiert, welches den undurchsichtigen, korruptions- und betrugsanfälligen Praktiken entgegenwirken könnte.

Unter diesen Umständen ist es unablässig, dass eine Politisierung dieser bisher maximal technokratisch thematisierten Praxis erfolgt. Denn ohne öffentlichen Druck fehlt es bisher an systematischer Erfassung. Ohne diese Erfassung kann es wiederum keine informierte Debatte geben. Und ohne diese umfassende Debatte wird ein weiterer Bereich (des Militärs) der demokratischen Kontrolle entzogen.

Anmerkungen

- 1 Duden Online (2020): Logistik. URL: [duden.de](https://www.duden.de).
- 2 Bundeswehr (2020): Wie lauten die Einsatzzahlen? URL: [bundeswehr.de](https://www.bundeswehr.de).
- 3 Schneiker, Andrea/ Krahmman, Elke (2016): Policy Paper on Private Military and Security Companies: Capacity Gained – Accountability Lost? Establishing a better political and regulatory Framework. Berlin: Transparency International Deutschland.
- 4 Deutscher Bundestag (Wehrbeauftragter) nach: Statista (2020): Personalbestand der Bundeswehr 1959-2019. URL: [de.statista.com](https://www.de.statista.com).
- 5 IMI/ DFG-VK (2018): Fact-Sheet: Rüstung. S. 1.
- 6 Statista (2020): Länder mit den höchsten Militärausgaben 2019. URL: [de.statista.com](https://www.de.statista.com).
- 7 u.a. Deutscher Bundestag (2006): Drucksache (Drs) 16/2380, S. 6.
- 8 Schneiker, Krahmman (2016).
- 9 Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2018): Konzeption der Bundeswehr, S. 77.
- 10 KMW (21.2.2011): Pressemitteilung. KMW und Daimler AG unterzeichnen Servicevertrag für Einsatzgebiete.

URL: [kmweg.de](https://www.kmweg.de).

- 11 Fuchs, Christian/ Friedrichs, Hauke (2015): Wir sind hier der Kriegsgott. Zeit Online, 20.8.2015. URL: [zeit.de](https://www.zeit.de).
- 12 Krahmman, Elke/ Friesendorf, Cornelius (2011): Debatte vertagt? Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen Auslandseinsätzen. Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. HSFK Report 08/2011, S. 8.
- 13 Christian Mölling (SWP) In: Fuchs, Friedrichs (2015).
- 14 Brigadegeneral a.D. Erich Vad, In: Wirtschaftswoche (4.7.2018): Die Bundeswehr ist der Politik egal. URL: [wiwo.de](https://www.wiwo.de).
- 15 BMVg (2019): Bericht zur Materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr, S. 16. (Hervorhebung der Autorin).
- 16 Krahmman, Friesendorf (2011), S. 13f.
- 17 Thomas de Maizière In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (26.5.2012): Wir brauchen die Besten als Soldaten. URL: [faz.net](https://www.faz.net).
- 18 Deutscher Bundestag (2010): Drs 17/3166, S. 4.
- 19 Deitelhoff, Nicole/ Geis, Anna (2008): Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Gegenstand der Policy- und Governance-Forschung. In: Janning, Frank/ Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 279-296. S. 288. Und: §12 Abs. 1b VSVgV.
- 20 Krahmman, Friesendorf (2011), S. 8.
- 21 Jungholt, Thorsten/ Schewpe, Christian (2020): Berateraffäre. Empfehlungen des Bundesrechnungshofs? Sind der Bundeswehr-Firma egal. In: Die Welt, 3.4.2020. URL: [welt.de](https://www.welt.de).
- 22 Bundeswehr-Journal (6.9.2017): Unterbringung im Einsatz: Full Service durch Provider feps. URL: [bundeswehr-journal.de](https://www.bundeswehr-journal.de).
- 23 Kärcher Futuretech (4.2020): Pressemitteilung. Kärcher Futuretech entscheidet Ausschreibung der Bundeswehr für sich. Großauftrag zur Herstellung und Lieferung neuer Feldküchen. URL: [karcher-futuretech.com](https://www.karcher-futuretech.com).
- 24 Krahmman, Friesendorf (2011), S. 8.
- 25 Deutscher Bundestag (2006): Drs 16/3200.
- 26 Deutscher Bundestag (2020): Arbeit und Aufgaben des Verteidigungsausschusses. URL: [bundestag.de](https://www.bundestag.de)
- 27 Bundeswehr (2020).
- 28 „Der Aufenthalt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ziviler Unternehmen in den verschiedenen Einsatzgebieten der Bundeswehr wird insofern von [der] Mandatsobergrenze nicht berührt“ In: Deutscher Bundestag (2011): Drs 17/6101.
- 29 U.a. Deutscher Bundestag (2006): Drs 16/2380.
- 30 Zeit Online (8.8.2019): Verteidigungsministerium zahlte 155 Millionen Euro an Berater. URL: [zeit.de](https://www.zeit.de). Und: Transparency International (2015): Government Defence Anti-Corruption Index. Germany. URL: [government.defenceindex.org](https://www.transparency.org).