

# RÜSTUNGSBESCHAFFUNG: EUROPÄISCHE STAATEN IM VERGLEICH

*Von Michael Haas und Annabelle Vuille*

Rüstungs- und Technologiepolitik wird mehr und mehr zu einer schwierigen Herausforderung – auch für die Schweiz. Daher nimmt sich der Think Tank des Center for Security Studies (CSS) dieses Themas vermehrt an. Dies drückte sich bereits in mehreren CSS-Analysen<sup>1</sup> sowie einer erfolgreichen ETH-Arbeitstagung im Herbst 2015 zum Thema «Rüstung in Europa: Planung und Beschaffung» aus. In der Folge stellte das Bundesamt für Rüstung *armasuisse* im Frühjahr 2017 an das CSS eine Anfrage für eine vergleichende Grundlagenstudie zur aktuellen Entwicklung der Rüstungspolitik im europäischen Umfeld der Schweiz.

Die Studie mit dem Titel «Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung: Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich» wurde zwischen Juni und November 2017 durchgeführt. Der Schlussbericht wurde Anfang 2018 vorgelegt.<sup>2</sup> Untersucht wurden die Fälle Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien und Österreich. Die Recherchen orientierten sich an zwei Leitfragen: *Was sind zentrale rüstungspolitische Rahmenbedingungen in den untersuchten Staaten? Und welche Abläufe und Besonderheiten zeichnen die Beschaffungsprozesse in diesen Ländern aus?* Diese Fragen richteten sich bewusst nicht auf mögliche Implikationen für die Schweiz, sondern sollten vielmehr ein solides Fundament für ebendiese Diskussion schaffen. Neben einer ausführlichen Dokumentenauswertung führte das Autorenteam auch über 20 vertrauliche Interviews mit Vertretern nationaler Beschaffungsbehörden und Experten in den jeweiligen Hauptstädten durch. Es folgt, angelehnt an die

- 1 Martin Zapfe und Michael Haas, «Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 181 (2015); Michael Haas und Martin Zapfe, «Rüstungsbeschaffung (2): Projektdynamiken», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 182 (2015).
- 2 Michael Haas, Annabelle Vuille und Martin Zapfe, *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung: Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich* (Zürich: ETH Zürich, 2018).

Struktur der Studie, ein kurzer Überblick über die Erkenntnisse aus den einzelnen Fallstudien sowie eine Zusammenfassung der wichtigsten Forschungsergebnisse.

## DEUTSCHLAND

Die deutsche Verteidigungs- und Rüstungspolitik ist vorrangig von einer tief verwurzelten Orientierung am nordatlantischen Bündnis und – wenn auch in geringerem Masse – der EU geprägt. Das Weissbuch der Bundesregierung von 2016 bekennt sich zu einer Stärkung der Verteidigungsindustrien in Europa und gibt multinationalen Rüstungsoperationen eine höhere Gewichtung. Auch in wichtigen Vergabeverfahren und der Kategorisierung kritischer Schlüsseltechnologien findet sich dieser verstärkte kooperative Fokus wieder. In der Praxis überrascht es nicht, dass nationale Wirtschaftsinteressen dennoch in vielen Fällen prioritär behandelt werden.

Zentrales Element jüngster Reformbestrebungen innerhalb des deutschen Verteidigungsministeriums (BMVg) ist das Massnahmenpaket der «Agenda Rüstung». Durch zentralisierte Verantwortlichkeiten und reduzierte Schnittstellen im BMVg bei der Fähigkeits-, Haushalts- und Rüstungsplanung sollen insbesondere die Managementprozesse verbessert werden. Ein neu geschaffenes Rüstungsboard ist zudem mit der Aufgabe betraut, die Ministeriumsleitung über den Stand aktueller Programme zu informieren.

## FINNLAND

Finnlands Wehr- und Rüstungspolitik ist massgeblich durch die direkte Nachbarschaft zu Russland geprägt. Während auf der politischen Ebene gute Beziehungen zu Russland weiterhin im Vordergrund stehen, herrscht über die Notwendigkeit einer zeitgemässen Verteidigungsfähigkeit insbesondere seit 2014 grosse Einigkeit. Die militärische Versorgungssicherheit im Konfliktfall steht angesichts eines unstrittigen Bedrohungsbildes sowie der nationalen Abhängigkeit von hochgradig verwundbaren Seewegen im Ostseeraum klar im Zentrum.

Gemäss den rüstungspolitischen Vorgaben ist dieses grundlegende Ziel sowohl mit allgemeinen politischen und gesetzgeberischen Mitteln,

als auch mit den Instrumenten der Beschaffungs- und Industriepolitik zu verfolgen. Ausnahmen vom regulären Bieterprozess, wie sie das EU-Recht mit Verweis auf vitale Sicherheitsinteressen weiterhin erlaubt, werden bei Bedarf selbstbewusst umgesetzt. Effizienten Beschaffungsmodellen wird auch aufgrund der eher engen Grenzen der budgetären Ausstattung ein hoher Stellenwert beigemessen. Bemerkenswert ist diesbezüglich nicht zuletzt die Ausgestaltung der sogenannten «strategischen Fähigkeitsprojekte». Aufgrund ihrer besonderen militärischen und gesamtstaatlichen Tragweite werden diese Kernvorhaben im Regierungsprogramm separat ausgewiesen und ausserhalb des regulären Haushalts sonderfinanziert. Projektstruktur und Beschaffungsstrategie können hier auf Einzelfallbasis angepasst werden.

Ziel ist nicht eine schnellstmögliche Beschaffung, sondern eine möglichst hohe Prozessqualität, die Schaffung beziehungsweise den Erhalt eines breiten politischen Konsenses, sowie die Herstellung hinreichender Transparenz, um diesen über die gesamte Projektdauer bewahren zu können.

## FRANKREICH

Das gaullistische Streben nach sicherheitspolitischer und militärischer Autonomie steht für Frankreich auch im 21. Jahrhundert klar im Zentrum der rüstungspolitischen Prioritätensetzung. Eine eigenständige Verteidigungs- und Interventionsfähigkeit, die eigene nukleare Abschreckungsfähigkeit wie auch eine starke, nationale Rüstungsindustrie bleiben bestimmende Wesenszüge der Verteidigungs- und Rüstungspolitik. Trotz Bemühungen, durch Rüstungsk Kooperationen und eine partielle Öffnung der französischen Rüstungslandschaft ein besseres Gleichgewicht zwischen strategischer Autonomie und ökonomisch vertretbaren Beschaffungsvorgängen zu erzielen, werden in der Praxis Grossprogramme grundsätzlich weiterhin national aufgelegt und «in-house» geführt. «National Ownership» garantiert aus Sicht der Verantwortlichen nicht nur eine plangemässe und korrekte Beschaffung, sondern fördert zugleich die heimische Industriebasis.

Besonders am französischen System ist zudem der geringe parlamentarische Interventionsspielraum bei der Gestaltung einzelner Vorhaben. Zwar können Abgeordnete durch Rückfragen zu laufenden Pro-

grammen durchaus in die öffentliche Debatte eingreifen, jedoch ist das Parlament über die jährliche Budgetierung hinaus nicht in den Entscheidungsprozess hinsichtlich einzelner Vorhaben eingebunden. Das französische Beschaffungswesen bleibt damit im Grundsatz eine interne Angelegenheit des Verteidigungsministeriums.

## ITALIEN

Italiens Rüstungspolitik versucht einen schwierigen Spagat zwischen militärischen und ökonomischen Motivationen. Einerseits ist das Land bestrebt, vor allem im Mittelmeerraum als «Full-spectrum Force» zu agieren, andererseits steht die Förderung der heimischen Industrie – als wichtige Beschäftigungsquelle und internationaler Prestigefaktor – jedoch politisch klar im Vordergrund.

In der Praxis bedeutet dies oftmals eine unverhohlene Bevorzugung italienischer Unternehmen. Italien ist auch aufgrund der starken Politisierung des Rüstungsablaufs ein Sonderfall. Das Prinzip des perfekten Bikameralismus gilt nicht nur bei der Absegnung einzelner Vorhaben – welche immer entweder per Dekret oder per Gesetzesvorlage dem Verteidigungsausschuss des Parlaments vorzulegen sind – sondern auch bei der jährlichen Haushaltsplanung. Um die resultierenden Risiken von Budgetkürzungen, Verzögerungen und parlamentarischem Mikromanagement zu umgehen, wird auf diverse Behelfsmittel zurückgegriffen. Insbesondere die Sonderfinanzierungen durch das Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung haben in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung zugenommen. Zudem verspricht ein weitgehend akzeptierter Reformvorschlag des Weissbuchs von 2015, welcher die Einführung eines sechsjährigen Finanzrahmens vorsieht, wesentliche Verbesserungen. Wann die dazugehörige Gesetzesvorlage in Kraft tritt, ist jedoch angesichts der anhaltenden politischen Instabilität noch ungewiss.

## ÖSTERREICH

Die österreichische Sicherheits- und Militärpolitik ist vom Fehlen einer strukturbestimmenden Bedrohung sowie der Zerrissenheit zwischen internationalen Aufgaben und dem formalen Fortbestehen einer «immerwährenden Neutralität» nach Schweizer Vorbild bestimmt. Die Ab-

wesenheit realitätsnaher Verteidigungs- und klar definierter Bündnisaufgaben resultiert dabei in einem anhaltend bescheidenen Mitteleinsatz, der auf der Zeitachse zu immer umfangreicheren Defiziten der materiellen Ausstattung führt. Somit ist Österreichs Verteidigungs- und Rüstungspolitik in der Praxis vor allem von der fehlenden budgetären Abstützung auch grundlegender Fähigkeiten geprägt. Die Bereitstellung zusätzlicher Budgetmittel im Rahmen wiederholter Neustrukturierungen des Bundesheeres konnte bisher keine längerfristigen Spielräume für eine systematische Verbesserung des Ausrüstungsstandes öffnen.

In der Prozessdimension bemerkenswert ist insbesondere die hochgradige Zentralisierung. Sowohl die Ausgestaltung der Rüstungspolitik, als auch der Planungs- und Rüstungsablauf werden überwiegend ministeriumsintern behandelt und verlaufen im Normalfall abseits der öffentlichen politischen Debatte. Dies führt zu einem weitgehend technokratischen Prozess, in dem, ähnlich wie im Fall Frankreich, die parlamentarische Kontrolle vergleichsweise schwach ausgeprägt und im Wesentlichen an die Haushaltsgesetzgebung gebunden ist.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ziel der CSS-Studie «Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung» war es, die fünf untersuchten Fälle zu einem Panorama relevanter rüstungspolitischer Grundansätze im Umfeld der Schweiz zusammenzustellen. Einer unmittelbaren Gegenüberstellung sind die Fallstudien trotz der vergleichenden Herangehensweise der Studie nur teilweise zugänglich. Ausschlaggebend dafür sind nicht zuletzt die sehr unterschiedlichen strategischen Rahmenbedingungen. Differenzen finden sich jedoch nicht nur hinsichtlich der veränderlichen und unveränderlichen Grundparameter. Einige wichtige Schlussfolgerungen sollen hier kurz dargestellt werden.

**Handhabung des europäischen Beschaffungsrechts:** Alle fünf untersuchten Staaten sind zwar Mitglieder der EU und haben sich daher der Umsetzung des «Verteidigungspakets» verpflichtet, die genaue Auslegung und Interpretation der Beschaffungsrichtlinien in den jeweiligen nationalen Sphären fällt jedoch sehr unterschiedlich aus. So entspricht die vergleichsweise strikte Auslegung in Deutschland und Österreich

einer graduellen Europäisierung der Beschaffungspraxis und spiegelt somit, zumindest in Teilen, die Logik des «Verteidigungspakets» wieder. In Finnland gilt die Wahrung und selbstbewusste Nutzung nationaler Spielräume vor dem Hintergrund einer politisch unbestrittenen Bedrohungslage als legitim und im Einklang mit nationaler Sicherheitsinteressen. Noch ausgeprägter und zugleich von ungleich grösserer europäischer Tragweite sind diese Merkmale im Falle des französischen Ansatzes. Demgegenüber steht der auf Flexibilität ausgerichtete Ansatz Italiens, wo die Nutzung vorhandener Handlungsspielräume oftmals vor allem industriepolitisch motiviert ist.

**Industriepolitik:** Industrieförderung ist in jedem der fünf Fälle eine Realität. Die Modalitäten hierfür sind jedoch sehr unterschiedlich. So zeigt sich Österreich angesichts der eher bescheidenen Möglichkeiten zurückhaltend und konzentriert sich primär auf einige eher prospektive Bestrebungen im Bereich der KMU-Förderung. Finnland geht unter dem Vorzeichen der militärischen Versorgungssicherheit langfristige und rechtlich bindende Partnerschaften mit den wichtigsten nationalen Anbietern ein und hat deren Pflege zu einer zentralen rüstungspolitischen Aufgabe erhoben. Italiens aktive Rüstungs*industriepolitik* führt hingegen nicht selten zu einer Verzerrung militärischer Bedürfnisse zu Lasten der italienischen Streitkräfte. Obwohl in keiner Weise unzulässig, steht die Industrieförderung in jedem dieser Fälle in einem delikaten Spannungsfeld zwischen legitimen Staatszielen – wie der Exportförderung – und einer auf politischer, rechtlicher und militärischer Ebene unvertretbaren Bevorzugung eigener Unternehmen. Unabhängig von nationalen Kontext scheint ein friktionsfreies Zusammenspiel aller Interessenslagen in der Praxis schwer erreichbar.

**Kooperationsbestrebungen:** Internationale Kooperationen werden heute in allen fünf untersuchten Ländern als unabdingbar betrachtet. Die Motivationslagen hierfür sind allerdings äusserst vielfältig. Mit Partnerstaaten wird unter anderem deswegen gemeinsam beschafft, um Zugang zu hochwertigen Rüstungsgütern sicherzustellen und reale Fähigkeitslücken zu schliessen, um diplomatische Hebelwirkungen zu erzielen, oder auch um das ordentliche Bieterverfahren zu umgehen und weiterhin politisch gut vernetzte, nationale Anbieter zu bevorzugen. Alle

Variationen sind den gängigen Praktiken der europäischen Rüstungspolitik entnommen und sind in einigen Fällen sogar durch nationale Gesetzgebungen abgedeckt. Deren Auswirkungen auf das Gemeinwesen – ob positiv oder negativ – kann objektiv jedoch schwer beurteilt werden und ist in vielen Fällen von den besonderen Umständen und eigenen Projektdynamiken abhängig.

**Rüstungsablauf:** In keinem der untersuchten Staaten sind die Rüstungsabläufe für komplexe Vorhaben frei von politischen und administrativen Friktionen oder werden der Idealvorstellung hochrationalen Verwaltungshandelns im Rahmen rundum ausgewogener Strukturen gerecht. So sind steigende Programmkosten, Verzögerungsrisiken oder gar Blockaden unabhängig von den nationalen Gegebenheiten mögliche Begleiterscheinungen langwieriger Prozessverläufe in komplexen Entscheidungs- und Kontrollstrukturen. Andererseits versprechen vergleichsweise skeletale Verwaltungsstrukturen zwar nennenswerte Einsparungen und – unter Umständen – eine streckenweise Beschleunigung der Prozesse. Ein qualitativ hochwertiges Projekt- und Risikomanagement unter Einhaltung angemessener rechtlicher und *Compliance*-Standards ist damit aber nur begrenzt zu vereinen. In der Praxis wird eine maximale Rationalisierung des Rüstungsablaufs deshalb in keinem der untersuchten Staaten angestrebt.

**Einfluss des politischen Systems:** Obschon alle untersuchten Staaten als liberale Demokratien gelten, zeigt sich unübersehbar der Einfluss ihrer politischen Systeme auf die Rüstungsbeschaffung und die Mechanismen der politischen Kontrolle. Vom weitgehend administrativ-technokratisch dominierten Prozess Österreichs bis hin zum hochgradig politisierten Modell des italienischen Zweikammersystems ist im Umfeld der Schweiz die Rückkoppelung der Rüstungspolitik an den politischen Wettbewerb höchst unterschiedlich ausgestaltet. In Anbetracht dieser Unterschiede sind erfolgsversprechende Reformen insbesondere jene, die den elementaren Einfluss der systembedingten politischen Kulturbestände auf die Rüstungsbeschaffung anerkennen und tatsächlich vorhandene politische Spielräume effektiv zu nutzen wissen. Die Grundparameter des politischen Verkehrs sind dabei zwar keineswegs als unveränderlich anzusehen, in der politischen Praxis aber dennoch schwer

zu überwinden. Anschauungsmaterial für mögliche Reformansätze ist im europäischen Umfeld ohne Zweifel reichlich vorhanden. Den Spezifika der Schweiz wird eine fruchtbare und potenziell ergebnisreiche rüstungspolitische Debatte dennoch ausführlich Rechnung tragen müssen.