

CSS STUDIE

Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung

Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich

Zürich, 25. Januar 2018

Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

© 2018 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.

Projektkoordination: Andreas Wenger
Autoren: Michael Haas, Annabelle Vuille, Martin Zapfe
Zusätzliche Recherche: Arthur Laudrain
Layout/Infografik: Miriam Dahinden-Ganzoni

Kontakt:
Center for Security Studies (CSS)
ETH Zürich
Haldeneggsteig 4, IFW, 8092 Zürich
Tel.: +41-44-632 40 25
www.css.ethz.ch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---------------------------------------------|-----------|
| <u>Einleitung</u> | <u>4</u> |
| <u>Trends im europäischen Rüstungswesen</u> | <u>5</u> |
| <u>Deutschland</u> | <u>8</u> |
| <u>Finnland</u> | <u>18</u> |
| <u>Frankreich</u> | <u>28</u> |
| <u>Italien</u> | <u>36</u> |
| <u>Österreich</u> | <u>45</u> |
| <u>Vergleichende Schlussbetrachtung</u> | <u>52</u> |

Einleitung

Die Beschaffung von Rüstungsgütern im Allgemeinen, und von Grosswaffensystemen im Besonderen, ist zwangsläufig hochpolitisch und reflektiert damit mehr als nur eine rein militärische oder wirtschaftliche Logik. Eben deshalb unterscheiden sich die Rahmenbedingungen komplexer Beschaffungsvorhaben auch innerhalb Europas von Staat zu Staat erheblich. Nur in Anerkennung dieser Unterschiede lassen sich die aktuellen rüstungspolitischen Herausforderungen, der Versuch ihrer Bewältigung in anderen politischen Systemen und ihre mögliche Bedeutung für die Schweizer Sicherheitspolitik sinnvoll diskutieren. Diese Studie präsentiert eine aktuelle und vergleichende Übersicht ausgewählter Staaten, ihrer rüstungspolitischen Prioritätensetzungen und – mit gewissen Einschränkungen durch die Quellenlage – ihrer Beschaffungsprozesse. Die Untersuchung der fünf Fälle **Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien und Österreich** fördert manche Gemeinsamkeit zu Tage, unterstreicht letztlich aber vor allem die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise.

Vier dieser Staaten sind offensichtlich als Nachbarn und wichtige Kooperationspartner der neutralen Schweiz gewählt. Finnland bietet als ehemals neutraler, nunmehr militärisch bündnisfreier Staat ausserhalb der NATO gerade aus einer Schweizer Perspektive eine interessante Vergleichsmöglichkeit. In keinem der fünf Staaten sind Rüstungsbeschaffungsprozesse frei von politischen und administrativen Friktionen, oder werden dem Mantra «schneller, besser, billiger» in allen Dimensionen gerecht. Jedes der fünf Systeme weist zugleich Stärken und Schwächen auf – welches die Stärken und welches die Schwächen sind, liegt nicht selten (auch) im Auge des Betrachters. Reichhaltiges und wertvolles Anschauungsmaterial für eine rüstungspolitische Debatte ist damit jedoch zweifelsohne vorhanden.

Die einzelnen Fallstudien sollen zwei Leitfragen beantworten: **Was sind zentrale rüstungspolitische Rahmenbedingungen in den untersuchten Staaten? Und welche Abläufe und Besonderheiten zeichnen die Beschaffungsprozesse in diesen Ländern aus?** Sie fragen bewusst nicht nach direkten Folgen für die Schweiz, sondern sollen vielmehr einen panoramahaften Hintergrund für ebendiese Diskussion zeichnen.

Der Schwerpunkt dieser Studie liegt naturgemäss auf den Fallstudien. Zugleich sind alle untersuchten Staaten Mitglieder der Europäischen Union (EU) und ohne eine knappe Darstellung der europäischen Ausgangslage wäre eine Beantwortung der Leitfragen nur sehr unvollständig möglich. Eine Kurzbetrachtung der rüstungspolitischen Trends in Europa ist dem Hauptteil deshalb vorangestellt. Zum Schluss sollen die wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung prägnant und vergleichend zusammengefasst werden.

Jede Untersuchung aktueller, politisch sensibler und in wichtigen Teilen vom staatlichen Geheimschutz betroffener Fragen zwingt zu methodischen Kompromissen. So war der Zugang zu öffentlichen Informationen über relevante Aspekte des Themas in den fünf untersuchten Staaten keineswegs gleichmässig. Die Arbeit beruht deshalb wesentlich – in Teilen sogar überwiegend – auf 20 vertraulichen Hintergrundgesprächen mit hochrangigen Vertretern der jeweiligen Verteidigungsministerien oder der für die Rüstungsbeschaffung zuständigen Institutionen, sowie mit Parlamentariern und unabhängigen Experten. Teilweise wurden auch vertrauliche Unterlagen eingesehen. Diese Quellen galt es naturgemäss zu schützen, und nur durch die glaubwürdige Zusage dieses Schutzes war es möglich, manche der dargelegten Erkenntnisse zu gewinnen. Sie konnten in die Arbeit einfließen, ohne sie jedoch im Text explizit kenntlich machen oder zuordnen zu können.

Die vorliegende Studie wurde zu Händen und im Auftrag des Bundesamtes für Rüstung *armasuisse* erstellt. In Einzelfällen unterstützte die *armasuisse* die Organisation von Hintergrundgesprächen durch die Bestätigung der vom Forschungsteam gemachten Angaben. Abgesehen von diesen Kontakten bearbeiteten die Autoren des Center for Security Studies (CSS) die Fragestellung von der Vorbesprechung bis zur Präsentation der Ergebnisse durchgängig intern und unabhängig vom Auftraggeber.

Gewachsene Prozesse reflektieren politische Gegebenheiten und, nicht selten, Konfliktlinien. Keiner der untersuchten Beschaffungsprozesse ist ohne die strategischen und historischen Parameter seiner Entstehung zu verstehen. Mithilfe dieser Prozesse und der sie anleitenden Richtlinien sollen grundsätzlich vergleichbare Herausforderungen überwunden werden, vor denen alle europäischen Staaten stehen. Wenn es eine «magische Lösung» für diese Herausforderungen gibt, so hat sie keiner der betrachteten Staaten gefunden. Sie wird wohl auch in Zukunft nicht gefunden werden.

Gleichwohl gibt es Ansätze für eine Verbesserung bestehender Prozesse und lehrreiche Beispiele für begrenzte – und vielleicht gerade deshalb erfolgversprechende – Reformen, ebenso wie für augenscheinlich effiziente, am Ende jedoch politisch nachteilige Lösungen. Konkrete Empfehlungen kann und will diese Studie von ihrer Anlage her nicht abgeben. Eine politische Debatte über Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsansätze kann nur auf der politischen Ebene mit Gewinn geführt werden. Möglicherweise ist das Vergleichspanorama der fünf Fallstudien jedoch geeignet, die Stärken und Schwächen eigener Prozesse – oder auch die Chancen und Grenzen eigener Reformvorhaben – besser fassbar zu machen, als es ohne diese explizite Vergleichsmöglichkeit der Fall wäre. Damit wäre das Ziel der Autoren erreicht.

Trends im europäischen Rüstungswesen

Alle fünf Länder, die in dieser Studie untersucht werden, sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Ihre Wirtschafts-, Industrie- und Handelspolitik entfaltet sich im Rahmen der Bestimmungen der relevanten Vertragswerke und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Auch wenn für Rüstungsbeschaffung traditionell – und recht grosszügig – Ausnahmebestimmungen galten, wurde die Regelungskompetenz der supranationalen Institutionen in den letzten Jahren auch für diesen Bereich ausgeweitet. Ohne ein grundlegendes Verständnis der Rolle der EU in der Setzung von Rahmenbedingungen der **Rüstungsindustriepolitik** und der **Rüstungsbeschaffung**, fehlt den Fallstudien dieser Arbeit der notwendige Kontext.

Ein Flickenteppich zu Lande und zu Wasser

Europas Rüstungsunternehmen sind traditionell staats-eigene beziehungsweise staatsnahe Industrien. Weil sie über ein halbes Jahrhundert lang von den Regeln des europäischen Binnenmarktes ausgenommen waren, sind diese Industrien auch heute noch überwiegend national strukturiert. Erst seit dem Beginn des letzten Jahrzehnts sind bedeutsame Konsolidierungen zu beobachten – die Airbus Group und die auf Lenkflugkörper spezialisierte MBDA zählen zu den bekanntesten. Dies betrifft jedoch weitgehend die besonders forschungs- und kapitalintensive Luft- und Raumfahrt. Dagegen bleibt die europäische Industrie für Land- und Marinesysteme noch immer stark fragmentiert.¹ Von weiteren Konsolidierungen versprechen sich Befürworter daher einen starken Abbau von Überkapazitäten und Duplizierungen. Kritiker hingegen sehen die Entstehung von europäischen «Hoflieferanten» ohne ausreichenden Wettbewerb und mit ungesunder, politisch unkontrollierbarer Marktmacht. Nach Jahren der Stagnation hat sich im August 2015 mit der vereinbarten Fusion der Landsystemhersteller Nexter (Frankreich) und Krauss-Maffei Wegmann (Deutschland) eine erste tektonische Verschiebung ergeben, die schliess-

lich zu weiteren Fusionen führen könnte. Fusionen und Übernahmen im Rüstungssektor geschehen nicht ohne Zustimmung der jeweiligen Regierungen – sie sind aber auch nicht zwingend initiativ von ihnen abhängig. Dementsprechend gibt es, auch ohne einen «Masterplan» der Regierungen, durchaus Spielraum für ein weiteres Zusammenwachsen.

Zwar scheint ein zweites «goldene Zeitalter» der industriellen Konsolidierung zunächst unwahrscheinlich. Die grossen Unternehmen – wie Thales, Airbus Group, BAE Systems – sind untereinander durch Anteilseigentum und Joint Ventures stark vernetzt; im Kern besteht jedoch weiterhin eine Trennung zwischen den führenden nationalen Verteidigungsindustrien. Nachdem der «grosse Wurf» der europäischen Luft- und Raumfahrtindustrie, die Fusion der Airbus Group und BAE Systems im Jahr 2011 an politischem Widerstand gescheitert ist, ist gerade in diesem Bereich zunächst kein weiterer Fortschritt absehbar.

Ein wesentlich höherer Fragmentierungsgrad ist auf dem Markt für See- und Landsysteme zu beobachten. Vor allem Landfahrzeuge sind vergleichsweise weniger intensiv in Forschung und Entwicklung (F&E) und der Teufelskreis des «verteidigungswirtschaftlichen Problems» drängt die Staaten hier bisher weniger stark zur Kooperation, zumal gleichzeitig der Verlust von Arbeitsplätzen droht. So stellte die EU 2013 fest, dass vergleichbare US-Unternehmen für Landsysteme im Durchschnitt 1,5-mal grösser sind, höhere Stückzahlen von weniger Fahrzeugtypen produzieren, und zudem weniger von reinen Rüstungsaufträgen abhängig sind.² Bestehende und geplante Beschaffungsvorhaben von Landsystemen machen auch heute noch deutlich, dass der Trend zur Beschaffung bei nationalen Lieferanten ungebrochen ist.

Insgesamt haben die 2007 begonnenen Bemühungen der EU, die Konsolidierung der Industrie in Richtung einer «Europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis» (EDTIB) zu fördern, bisher wenig vorzeigbare Resultate erzielt. Zu gegensätzlich sind die Interessen von Staaten mit und ohne starke Verteidigungsindustrie, und zu wenig bereit scheinen vor allem erstere, zugunsten einer Konsolidierung der Industrien eigene Arbeitsplätze und Interessen zu gefährden. Ob neue Anreize zur Kooperation, etwa im Rahmen des neu geschaffenen *European Defence Fund*, Abhilfe verschaffen können, ist derzeit schwer absehbar.

¹ Vgl. European Commission, *Towards A More Competitive and Efficient Defence and Security Sector*, Commission Staff Working Document (Brüssel: European Commission, Juli 2013), S. 3–5, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0270&from=EN>.

² Vgl. ebd., S. 4.

Keine Regel ohne Ausnahme

Ein Grund für den Flickenteppich der Rüstungsbeschaffung (und damit der Rüstungsindustrie) in Europa sind somit politische Entscheidungen der EU-Mitgliedstaaten – Entscheidungen, denen das EU-Recht über Jahrzehnte alle Freiheit liess. Die EU ist ein Binnenmarkt und beruht auf den Grundsätzen der «vier Freiheiten»: Der Freiheit des Warenverkehrs, der Dienstleistungen, der Personen und des Kapitals. Die integrierende und – so die Idee – friedensstiftende Wirkung der Union sollte sich gerade durch die Überwindung national begrenzter und abgeschotteter Volkswirtschaften entfalten. Auf zahllosen Politik- und Wirtschaftsfeldern hat die EU über die Jahrzehnte Handelshindernisse niedergedrückt – die längste Zeit über mit der expliziten Ausnahme der Rüstungsbeschaffung. Diese bestand über Jahrzehnte lediglich aus innerstaatlichen Wettbewerbsvorschriften und nationalem Protektionismus. Über ein halbes Jahrhundert lang ermöglichte es der Art. 346 (1) des *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV – beziehungsweise der damalige Artikel 296 des EG-Vertrages) den Mitgliedstaaten, Rüstungsbeschaffung rein national zu organisieren und somit auch in der Struktur im Wesentlichen national organisierte Rüstungsökonomien zu kreieren. Absatz 1, Ziffer b des Artikels legt fest, dass «jeder Mitgliedstaat [...] die Massnahmen ergreifen [kann], die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen.»³ Diese Generalklausel ermöglichte es somit den Staaten, jegliches militärische Material – vom Kampfstiefel bis zum Kampfflugzeug – ohne europäische Ausschreibung zu erwerben. Der traditionellen Fragmentierung des europäischen Rüstungsmarktes hatte die Union damit nichts entgegenzusetzen. Trotz einer jahrzehntelangen militärischen Kooperation im Rahmen der Nato und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas (GSVP) entscheiden die Staaten über Streitkräfteplanung auch heute noch weitgehend unkoordiniert. Das gilt für Landsysteme in besonderer Masse. So entwickeln und beschaffen zum Beispiel Polen, Frankreich und Deutschland momentan ihre gesamte Breite an Landfahrzeugen grösstenteils unabhängig bei nationalen Herstellern.

Diese kategorische Lesart des Art. 346 (1) AEUV wurde erst 1999 durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in seiner Tradition als «Motor der In-

tegration» in Frage gestellt. In seinem Urteil 414/97, Nr. 21 von 1999 urteilte der Gerichtshof, dass Art. 346 (1) AEUV nicht automatisch und umfassend aufrufbar ist, nur weil ein Beschaffungsgut als Rüstungsgut deklariert würde.⁴ Aus diesem Urteil erwuchs eine neue Dynamik, da nun die Mitgliedstaaten ein handfestes Interesse hatten, Rüstungsbeschaffung im EU-Sekundärrecht zu regeln und zu verhindern, dass die richterliche Rechtsfortbildung ihnen mit möglicherweise unerwünschten Resultaten zuvorkommt. Hinzu kam, dass grosse Herstellerländer durchaus Interesse an einer transparenteren Vergabepaxis hatten, um kleinere Länder zu einer Öffnung ihrer Märkte zu bewegen.

Im Ergebnis stand 2009 das sogenannte «Verteidigungspaket» der EU, das heute den wesentlichen Rahmen für die Rüstungsbeschaffung in Europa darstellt. Bestehend aus zwei wegweisenden EU-Richtlinien und einer begleitenden Mitteilung der Kommission, wurde eine grundsätzliche Ausweitung des Binnenmarktes auf Verteidigungsgüter durchgesetzt – wenn auch als Kompromisspaket mit zahlreichen wichtigen Ausnahmen. Zwar wurde die noch immer überwiegend nationale Vergabe von Rüstungsaufträgen durch die Staaten eingeholt und die über Jahrzehnte eingeübte Praxis, Rüstungsgeschäfte prinzipiell vom europäischen Binnenmarkt auszunehmen, beendet. Gleichzeitig anerkennen die Richtlinien der EU die vorherrschenden Realitäten und erlauben explizit die Kooperation in Grossprojekten ohne Wettbewerb. Sie setzen damit auf eine langfristige, schleichende Transformation der Rüstungsvergabe.

Das «Verteidigungspaket» und der Integrationsmotor des EuGH

Im Kern des Richtlinienpakets steht die (nach Umsetzung in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten) rechtlich verbindliche *Vergaberichtlinie 2009/81/EG*. Flankiert wird sie von einer rechtlich nicht verbindlichen Kommissionsmitteilung *Eine Strategie für eine stärkere und wettbewerbsfähigere europäische Verteidigungsindustrie*.⁵ Erst im März 2013 war die Vergaberichtlinie in allen Mitglieds-

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung zu Auslegungsfragen bezüglich der Anwendung des Artikels 296 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) auf die Beschaffung von Verteidigungsgütern* (Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dezember 2006), S. 4, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0779&from=de>.

⁴ Vgl. Europäischer Gerichtshof, *Rechtsache C-414/97 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen das Königreich Spanien*, Urteil des Gerichtshofs (Sechste Kammer), 16. September 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61997CJ0414>.

⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Strategie für eine stärkere und wettbewerbsfähigere europäische Verteidigungsindustrie* (Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dezember 2007) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0764&from=DE>.

staaten umgesetzt. Während das zugrundeliegende Primärrecht – der Art. 346 (1) AEUV – unverändert bleibt, zielt die Richtlinie auf eine langfristige und graduelle Veränderung der Beschaffungspraxis durch Vorgaben und Anreize zu europäischen Beschaffungsprogrammen. Im Grundsatz sollen die EU-Staaten Rüstungsbeschaffungen europäisch ausschreiben müssen – allerdings gibt es weiterhin bedeutende Ausnahmen, die den Mitgliedstaaten einen grossen Spielraum lassen. So können sie sich weiterhin auf «wesentliche Sicherheitsinteressen» berufen; Beschaffungen für Nachrichtendienste sind *de facto* ausgenommen; und vor allem sind staatlich gesteuerte und damit *per se* nicht frei vergebene multinationale Kooperationsprogramme von diesen Vorgaben ausgenommen. Das entnimmt einen bedeutenden und militärtechnologisch wichtigen Teil der Rüstungsbeschaffung und -politik, einschliesslich politisch motivierter Grossprogramme von der Grössenordnung des Eurofighter *Typhoon*, ausdrücklich dem Anwendungsbereich der Richtlinie. Anders ausgedrückt: Die EU ermutigt zu multinationalen Kooperationen und nimmt in Kauf, dass diese zwangsläufig den Bedingungen eines freien Marktes widersprechen. Hier tritt die EU-Kommission und ihr Fokus auf den Binnenmarkt damit fast gänzlich zurück und staatlich gesteuerte beziehungsweise geförderte Akteure wie die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) oder OCCAR werden im Prozess beteiligt.

Noch ist völlig unklar, ob diese jungen Entwicklungen den EU-Beschaffungsprozess nachhaltig verändern werden. Noch immer wird die weit überwiegende Zahl der Rüstungsaufträge rein national vergeben. Bis die Logik des Verteidigungspaketes und ihre langfristigen Auswirkungen die jahrzehntelangen «Pfadabhängigkeiten» der einzelstaatlichen Vergabepaxis – der Rückgriff auf die immer selben Anbieter, um Geheimschutz und nationale Versorgungssicherheit zu gewährleisten – durchbrochen haben wird, wird es in jedem Fall noch etliche Jahre dauern.

Deutschland

Strategische Rahmenbedingungen

Die deutsche Bundeswehr ist eine Bündnisarmee *par excellence*. Sie wurde im nordatlantischen Bündnis und für die Allianz gegründet. Über mehr als vierzig Jahre war nicht nur ihre operative Planung, sondern ihre bloße Existenz an die Einbettung der Bundesrepublik und ihrer Armee in die Nato gebunden. Die Bundeswehr verzichtete – jenseits der Territorialverteidigung – auf jedwede eigenständige operative Führungsfähigkeit. Die drei deutschen Armeekorps waren als höchste nationale Führungsebene im Verteidigungsfall in Nato-Kommandostrukturen eingebettet. Gleiches galt für Luftwaffe und Marine. Ausrüstung, Ausbildung und Struktur der Bundeswehr lagen dabei grundsätzlich in der Verantwortung Bonns. Das Bündnis bestimmte den strategischen Rahmen der Streitkräfteplanung, das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) war vorrangig mit der Umsetzung mit Blick auf Strukturen, Ausrüstung und Ausbildung betraut.¹ Die Beschaffung war jedoch über viele Jahrzehnte ein primär national geprägtes Feld.

Auch wenn sich der Charakter der Einbettung in das Bündnis nach dem Ende des Kalten Krieges verändert hat, ist diese grundlegende Orientierung für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterhin von massgeblicher Bedeutung. Unter dem Eindruck der zahlreichen Missionen ausserhalb des Nato-Gebietes nach 1990 baute die Bundeswehr schrittweise nationale Führungsfähigkeiten auf. Je mehr sich die Europäische Union in ihrer GSVP zu einem aussenpolitischen Akteur wandelte, desto stärker richtete sich die Bündnisarmee auch – in einem delikaten Verhältnis – an diesem zweiten institutionellen Rahmen aus.

Nach Jahren des immensen Budgetdrucks scheint im Fahrwasser der Ukraine-Krise durch die 2015 eingeleitete «Trendwende Finanzen» perspektivisch wieder ein grösserer Investitionsspielraum gegeben. Die bündnis- und europafreundliche Grundausrichtung deutscher Sicherheitspolitik prägt dabei auch jüngste Veränderungen der Rahmenbedingungen von Rüstungsprojekten. Im *Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* von 2016 bekennt sich die Bundesregierung zu einer Stärkung der Verteidigungsindustrien in Europa und begrüsst

auch grenzüberschreitende Konsolidierungen.² Multinationale Rüstungskoooperationen sollen zunehmend an Bedeutung gewinnen und dabei Fehler vergangener Projekte vermieden werden – «Souveränitätsverzicht im Kleinen für Souveränitätsgewinn im Grossen»³, so das *Weissbuch*. Dieser hehre Anspruch spiegelt sich auch in den während der letzten vier Jahre getroffenen, rüstungspolitischen Grundsatzentscheidungen mit Blick auf die sogenannte «Agenda Rüstung» (AR), nationale Schlüsseltechnologien und die Steuerung von Beschaffungsprojekten wider.

Grundzüge der Rüstungspolitik

Die rüstungspolitische Debatte in Deutschland war in den vergangenen Jahren nicht zuletzt von hitzigen Auseinandersetzungen über die Qualität der politischen Steuerung und Kontrolle von Rüstungsvorhaben geprägt. Die Reform der Rüstungsbeschaffung wurde von der Bundesministerin für Verteidigung zum politischen Prestigeprojekt erhoben und eine Reihe konkreter Massnahmen gesetzt, die zumindest teilweise Erfolge zeitigten. Im Folgenden werden die wichtigsten Entwicklungen kurz umrissen.

Agenda Rüstung

Zentrales Element der rüstungspolitischen Reformbestrebungen seit 2014 ist die Agenda Rüstung, die vom BMVg als «eine Art «Fahrplan» auf dem Weg zu einem effektiveren Beschaffungswesen»⁴ gehandelt wird. Am Beginn der AR stand ein kritisches externes Gutachten zum Stand des Rüstungsmanagements von ausgewählten Grossprojekten.⁵ Der nicht eingestufte Teil des Gutachtens wurde veröffentlicht und stellte den bestehenden Prozessen ein schlechtes Zeugnis aus. Regelmässig wurden Verzögerungen, Kostensteigerungen und undurchsichtige Risiken konstatiert. Die Handlungsempfehlungen des Gutachtens konzentrieren sich unter anderem auf eine detailliertere Ausarbeitung des Beschaffungsprozesses – vom BMVg als *Customer Product Management* (CPM) bezeichnet – mit klaren strategischen Zuständigkeiten für die Weiterent-

¹ Vgl. Timo Noetzel und Martin Zapfe, «Der Einsatz im Fokus? Das Verteidigungsministerium und die Auslandseinsätze», in *Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur – Impulse für die nationale Strategiedebatte*, Hrsg. Robert Glawe (Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2009), S. 187–194.

² Vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* (Berlin: Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Juli 2016), S. 74f.

³ Bundesregierung, *Weissbuch 2016*, S. 130.

⁴ Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), «Neue Wege im Rüstungswesen», *Bundesministerium der Verteidigung*, Juni 2017, www.bmvg.de/de/aktuelles/neue-wege-im-ruestungswesen-1194.

⁵ KPMG, P3 Group und TaylorWessing, «Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte», Exzerpt, September 2014, https://fragdenstaat.de/files/foi/24624/exzerpt_bestandsaufnahme_ruestungsprojekte.pdf.

wicklung sowohl der zugrundeliegenden Bedürfnisplanung (*Integrierter Planungsprozess*, IPP), als auch des CPM selbst. Die Autoren bemängeln zudem, dass im Projektverlauf das endgültige Produkt zu selten den Erwartungen der prospektiven Nutzer und originären Initianten entspricht.⁶ In beiden Fällen wird ein besseres Management bestehender Vorhaben empfohlen, auch durch eine klare Nachhaltung der Anforderungen und des Projektstandes sowie eine Verbesserung der Transparenz. Jenseits der sachlichen Fragen diene das Gutachten politisch als «Startschuss» der AR, und als öffentliche Messlatte für die Bemühungen unter Bundesministerin von der Leyen.

Die AR stellt sich dabei weniger als definierter Prozess denn als ein Bündel von Massnahmen dar. Zudem scheint sich die AR in der Gesamtsicht vor allem auf das Management bestehender Beschaffungsprogramme konzentriert zu haben; die von ihr eingeführten Instrumente und Gremien haben hier ihren Fokus. Erst nach und nach geraten auch künftige Beschaffungsprogramme und Rüstungsvorhaben in dieses Blickfeld. Zur Umsetzung der AR wurde unter der zu diesem Zweck bestellten, mit dem Rüstungsportfolio betrauten Staatssekretärin Katrin Suder ein «Büro Strategische Steuerung Rüstung» unter der Leitung des «Beauftragten Strategische Steuerung Rüstung» eingerichtet. Strukturell ist die AR vor allem ein «top-down» betriebenes Projekt, das zentral kontrollieren und anlassbezogen auch zentral koordinieren soll. Ihm gegenüber steht auch im Sprachgebrauch des Ministeriums die «Linie», also die ministeriellen Abteilungen, die gemäss des geltenden CPM-Prozesses für die Implementierung von Rüstungsprojekten zuständig sind. Das Verhältnis von Leitung und Linie scheint hier nicht immer klar geregelt, sondern wird offenbar vom Prärogativ der Leitung zu anlassbezogener Befassung mit und der Intervention in Rüstungsbeschaffungsprojekte bestimmt. Dies führt in der Praxis zu einer deutlich besseren Informationslage in der Leitung, birgt aber gleichzeitig die Gefahr eines Mikromanagements der Projekte. Insgesamt ist die AR am besten als ambitionierter und konzertierter Versuch zu sehen, das strategische Controlling im Rüstungsbereich zu verbessern und zumindest den Informationsstand der politisch letztlich Verantwortlichen, der Ministerin, sowie die Risikosteuerung zu verbessern.

Die AR wurde unterhalb der Staatssekretärin und des Beauftragten Strategische Steuerung Rüstung in zunächst sieben, dann acht Teilprojekte unterteilt, die alle aus verschiedenen Perspektiven Abläufe in der Rüstungsbeschaffung optimieren sollen.⁷ Neben prozessualen Massnahmen steht die AR vor allem für eine konsequente – und durchaus erstaunliche – Offenheit des BMVG ge-

genüber dem Parlament. Um der oftmals geäusserten Kritik der Intransparenz zu begegnen, entschied sich das BMVG, nicht nur das interne Risikomanagement durch Transparenz gegenüber der Leitung, sondern auch die Kommunikation gegenüber dem Parlament zu verbessern. Dies äussert sich vor allem in halbjährlichen Berichten zum Stand der AR und der Lage in wichtigen Rüstungsbeschaffungsprojekten. Die Berichte sind in einen öffentlichen und einen eingestufteten Teil («nur für den Dienstgebrauch») unterteilt. Sie geben einen guten Überblick und bieten in ihrer Ausführlichkeit Einblicke, die der interessierten Öffentlichkeit in anderen demokratischen Staaten verwehrt bleiben. Gleichzeitig ist die Vielzahl von Detailinformationen mitunter geeignet, die begrenzten Ressourcen der Abgeordneten des Bundestages zu strapazieren. Der Grat zwischen Information und Informationsüberflutung ist hier schmal. Die Frage, ob die Berichte die Transparenz nicht nur formal, sondern auch faktisch erhöhen, bleibt vorerst offen.

Das umfangreiche Massnahmenpaket der AR im Bereich der Prozesssteuerung wird im nachstehenden Abschnitt zum Beschaffungsprozess näher erläutert.

Definition von Schlüsseltechnologien

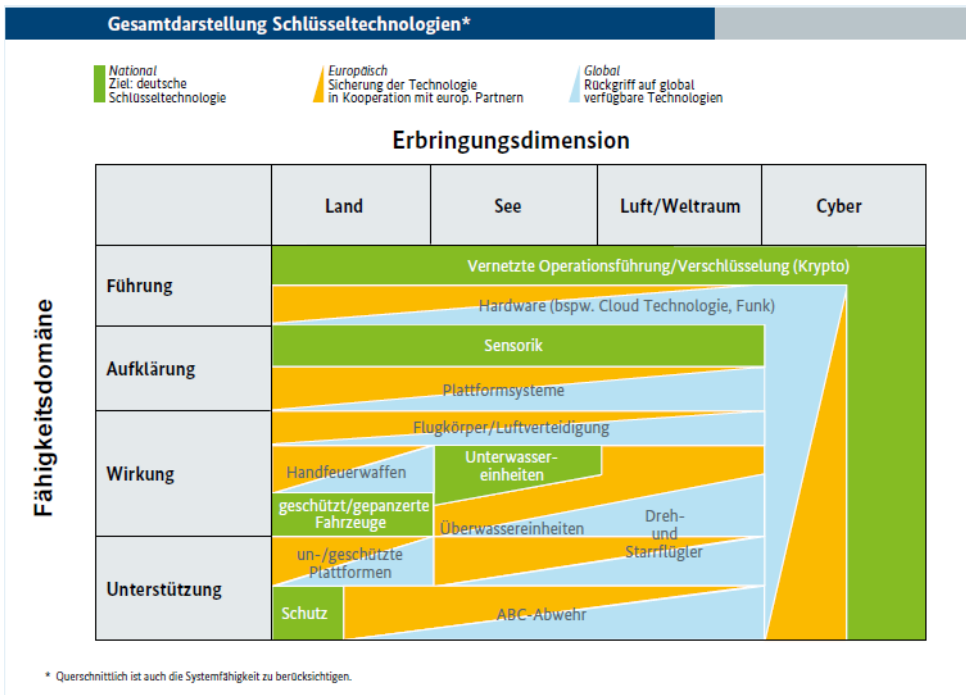
In der öffentlichen Wahrnehmung, und womöglich in seinen langfristigen Auswirkungen, ist das *Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland* vom 8. Juli 2015 das zentrale Dokument der aktuellen Rüstungsbeschaffungspolitik in Deutschland.⁸ Es dient, zumindest offiziell, nicht nur als Anhalt in den ministeriumsinternen Prozessen, sondern es hat auch in einer industriepolitischen Dimension Signalwirkung für Unternehmen und Partnerstaaten zugleich. In diesem Dokument legt die Bundesregierung – unter massgeblicher Vorarbeit des BMVG und nach Abstimmung mit anderen Ministerien – erstmals fest, welche Technologien für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland von nationalem Interesse sind.

Das zentrale Schaubild stellt auf den Achsen «Erbringungsdimension» (Land, See, Luft/Weltraum, Cyber) und «Fähigkeitsdomäne» (Führung, Aufklärung, Wirkung, Unterstützung) dar, auf welche Technologien das zutrifft. Deutlich wird, dass mit der zunehmenden Bedeutung von Datentechnologien zur Kommunikation und Operationsführung, Sensorik und Kryptologie herausragende Bedeutung geniessen sollen. Datensicherheit ist ein Bereich, in dem sich die Staaten auch in Bündnissen nicht vollständig trauen; zugleich stellt die

6 Vgl. KPMG, P3 Group und TaylorWessing, «Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte», S. 40.

7 Bundesministerium der Verteidigung (BMVG), *Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten* (Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, März 2015), S. 50ff.

8 Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, *Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland* (Berlin: Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Juli 2015), https://bdi.eu/media/themenfelder/sicherheit/downloads/20150708_Strategiepapier_der_Bundesregierung_zur_Staerkung_der_Verteidigungsindustrie_in_Deutschland.pdf.



Quelle: Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, *Strategiepapier zur Stärkung der Verteidigungsindustrie*, S. 4.

Übertragung von Daten gerade bei Streitkräften mit einem hohen Technologisierungsgrad die grösste Verwundbarkeit dar. Überraschend sind aus einer generisch militärischen Logik eher die Einstufungen von Unterwassereinheiten und geschützten beziehungsweise gepanzerten Landfahrzeugen als Schlüsseltechnologie. Hier waren wohl weniger militärische als wirtschaftliche Gründe entscheidend, sind deutsche Anbieter doch in beiden Bereichen führend vertreten. Weitere Technologien werden so eingestuft, dass eine Versorgung durch europäische oder gar globale Lieferanten möglich erscheint. Aber auch eine Einstufung als Schlüsseltechnologie bedeutet nicht automatisch eine rein nationale Sicherung der Technologiebasis. Oft unbeachtet hält das Dokument in einer Fussnote fest, dass «die Verfügbarkeit von identifizierten verteidigungsindustriellen Schlüsseltechnologien [...] auch im Rahmen von europäischen/transatlantischen Kooperationen und diesbezüglichen bi- und multilateralen Vereinbarungen sichergestellt werden [können].»⁹ Somit werden Schlüsseltechnologien zwar potenziell dem einheitlichen Binnenmarkt innerhalb der EU weiter entzogen. Dies kann jedoch auch in Kooperationsvorhaben geschehen, die zwar nicht frei vergeben, gemäss dem «Verteidigungspaket» der EU jedoch ausdrücklich erlaubt sind. Diese Klausel ist durchaus von praktischer Relevanz, wenn auch wohl eher mit Blick auf Waffensysteme als auf Sensorik und Informationstechnologie.

⁹ Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, *Strategiepapier zur Stärkung der Verteidigungsindustrie*, S. 3.

Operationalisierung der rüstungspolitischen Prioritäten

Jede Strategie ist nur so gut wie ihre Umsetzung. Das BMVg bestätigt explizit, dass «rein industriell und wirtschaftlich motivierte Interessen [...] keine Rechtfertigung für die Anwendung des Art. 346 (1) AEUV»¹⁰ seien. Die Empirie scheint dies zu bestätigen. So stellt die EU-Kommission in ihrem Bericht zur Implementierung des Verteidigungspaketes fest, dass die Bundesrepublik vergleichsweise viele Projekte europäisch ausschreibt.¹¹ Zudem hält sie explizit fest, dass mit der europaweiten Ausschreibung des Projekts «Mehrweckkampfschiff (MKS) 180» eine neue Qualität bezüglich Auftragsvolumen und Komplexität erreicht ist.¹²

Während von Seiten des Bundestags Stimmen zu hören sind, die den politischen Charakter jeder Einzelfallentscheidung betonen und dem Strategie-Dokument keine normative Kraft beimessen, betont das BMVg seine praktische Relevanz. Laut dem Ministerium sind insbesondere zwei Vergabeentscheidungen direkt von der Strategie der Bundesregierung beeinflusst worden. Zum einen wurde beschlossen, in Kooperation mit Norwegen

¹⁰ Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *4. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten* (Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, September 2016), S. 13.

¹¹ Vgl. European Commission, *Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security*, Commission Staff Working Document (Brüssel: European Commission, November 2016), S. 32, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SCO407&from=da>.

¹² Vgl. European Commission, *Evaluation of Directive 2009/81/EC*, S. 37.

ein deutsches U-Boot-Design weiterzuentwickeln und für beide Marinen zu beschaffen. Zum anderen wurde in der Frage des oben erwähnten MKS – also eines Überwassersystems, das entgegen der U-Boote nicht zur Schlüsseltechnologie erklärt wurde – kontrovers zugunsten eine europaweiten Ausschreibung entschieden.¹³ Weitere vom BMVg genannte, konkrete Auswirkungen sind unter anderem die – wohl auch und vor allem von den beteiligten Firmen vorangetriebene – Fusionierung des deutschen Panzerbauers Krauss-Maffei Wegmann mit dem französischen Konkurrenten Nexter sowie die Entscheidung, beim neuen Luftverteidigungssystem TLVS auf eine Ausschreibung zu verzichten und stattdessen faktisch für eine Direktvergabe zu optieren¹⁴ – eine auch nach deutschem Vergaberecht nur ausnahmsweise und begründet zu wählende Vergabeart. Die unterschiedliche Handhabung unterstreicht zugleich einmal mehr den politischen Charakter jeder Entscheidung gerade in grossen und komplexen Rüstungsprojekten, der von kodifizierten Strategien nur schwerlich eingeeignet werden kann.

Im unten dargestellten CPM sollen die Strategie der Bundesregierung und die gesetzlichen Vorgaben an zwei Punkten operationalisiert werden und die Entscheidung der Bundeswehr steuern. Zum einen soll das Integrierte Projektteam (IPT) in seiner *Fähigkeitslücke und Funktionale Forderung* (FFF) eine Bewertung abgeben, ob ein Projekt **wesentliche nationale Sicherheitsinteressen** betrifft. Das IPT wird zu diesem Zeitpunkt von einem Vertreter des Planungsamtes, und damit des nachgeordneten Bereiches, geführt. Die Bewertung des IPT ist jedoch nicht bindend; abschliessend wird die Entscheidung auf ministerieller Ebene getroffen. Zum anderen soll der Abteilungsleiter Ausrüstung im BMVg die zur Erfüllung der Fähigkeitslücke erarbeiteten Lösungsvorschläge gemeinsam mit einer **rüstungswirtschaftlichen Bewertung** dem Generalinspekteur (GI) vorlegen. Diese Entscheidung scheint ebenengerecht und unter Beteiligung der betroffenen Abteilungen. Federführung hat die Abteilung Ausrüstung. Das BMVg hat die Schwierigkeit einer realistischen Operationalisierung der Strategie wohl erkannt und arbeitet an einer Bewertungsmatrix, die dies erleichtern soll. Ob dies bei grossen und politisch bedeutenden Projekten durchzuhalten sein wird, bleibt abzuwarten.

Beschaffungsprozess

Die heute relevanten Rüstungsprozesse gehen im Kern auf im Jahr 2012 angestossene Reformen unter Bundes-

minister Thomas de Maizière zurück. Hinzu kam ab 2014 die AR mit vielfältigen Implikationen, insbesondere auf die Ablauforganisation. Zusammenfassend bedeuten diese Entwicklungen eine grundlegende Zentralisierung von Verantwortlichkeiten sowohl im BMVg als auch im nachgeordneten Bereich hinaus.

Grundlage für die derzeitige Streitkräfteplanung und Rüstungsbeschaffung sind zwei Prozessvorgaben, die sich gegenwärtig in Überarbeitung befinden und in naher Zukunft durch neue Versionen abgelöst werden sollen. Zum einen soll ein *Integrierter Planungsprozess* (IPP) die Fähigkeits- und Haushaltsplanung strukturieren; zum anderen soll das *Customer Product Management* – derzeit noch in der novellierten Fassung von 2012 – die konkrete Umsetzung im Rahmen der Rüstungsprojekte regeln.

Der CPM hat zwar auch weiterhin Gültigkeit, ist allerdings seit 2014 im Kontext der AR und ihrer mannigfaltigen Massnahmen zu sehen – und steht manchmal auch in ihrem Schatten. Laut BMVg «setzt [der novellierte CPM] den Rahmen»¹⁵ für aktuelle Rüstungsbeschaffung. Nicht immer scheint jedoch das Verhältnis neu eingesetzter Gremien zu definierten Prozessabläufen restlos geklärt. Dies erschwerte es auch im Rahmen der vorliegenden Studie, die in einer Übergangszeit mit zahlreichen Veränderungen erstellt wurde, ein klares «Lagebild» der Rüstungsbeschaffungsprozesse in Deutschland zu gewinnen. Die wichtigsten Neuerungen durch die AR werden im zweiten Teil des Abschnitts kurz dargestellt.

Zugrundeliegende Strukturen und Abläufe

Wesentlich für ein Verständnis des aktuellen Beschaffungsprozesses ist die im Zuge der «Neuausrichtung der Bundeswehr» nach 2011 durchgeführte Reorganisation des Ministeriums.¹⁶ Zum einen wurde eine klare Trennung von ministerieller Verantwortung und der Durchführung im nachgeordneten Bereich angelegt; zum anderen sollten Prozesse nicht mehr länger von den starren Strukturen der Aufbauorganisation bestimmt werden. Beides prägt heute die Rüstungsbeschaffungsprozesse und sorgt mitunter auch für Kritik.

Die Trennung von ministerieller und Durchführungsebene manifestierte sich nach jahrzehntelangen Debatten vor allem in der «Auslagerung» der Inspektoren der Teilstreitkräfte und ihrer Führungsstäbe (Führungsstab des Heeres, Führungsstab der Luftwaffe etc.) aus dem Ministerium. Waren sie zuvor zugleich ministerielle Abteilungen und militärische Kommandobehörden, so sind sie nun ohne direkte Mitsprache im Ministerium le-

¹³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *2. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten* (Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, Oktober 2016).

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Christoph Reifferscheid und Ulf Bednarz, «Das Bundesministerium der Verteidigung», in *Deutsche Verteidigungspolitik*, Hrsg. Ina Wiesner (Baden-Baden: Nomos, 2013), S. 109–132.

diglich für ihre militärischen Organisationsbereiche zuständig. Aus dem Führungsstab des Heeres sowie dem vormaligen Heeresführungskommando wurde nun das «Kommando Heer» in Strausberg bei Berlin. Gleichzeitig sollte das traditionelle ministerielle Abstimmungsverfahren der Mitzeichnungen vereinfacht und seiner potenziellen Blockadekraft beraubt werden. War es vorher meist notwendig, alle von einer Entscheidung betroffenen ministeriellen Organisationseinheiten durch Mitzeichnung von Entwürfen zu beteiligen und Widersprüche zeitraubend auszuräumen, sollte nun die Grundorganisation des Ministeriums – eingeteilt in (heute) nur noch 10 Abteilungen – nicht mehr die Abläufe prägen. Stattdessen sollten und sollen sachbezogene Prozesse definiert und die Zuständigkeiten, Mitspracherechte und Beteiligungen der jeweiligen Organisationseinheit spezifisch für jedes Politik- oder Entscheidungsfeld festgelegt werden. Diese «Matrix-Organisation» des BMVg wird häufig kritisiert, erlaubt jedoch zumindest eine im Grundsatz flexiblere Rüstungsbeschaffungsprozessdefinition. So legen nun detaillierte Vorgaben den Ablauf für Planungs- und Rüstungsprozesse fest.

Mit Blick auf die Planung der Streitkräfte nimmt der Generalinspekteur der Bundeswehr eine zentrale Rolle ein. Seit 2012 sind ihm jene ministeriellen Abteilungen direkt zugeordnet, die ihn in seiner Gesamtverantwortung für die Planung unterstützen: Die Abteilung Planung (Abt. Plg), die Abteilung Führung Streitkräfte, und die Abteilung Strategie und Einsatz (S&E). Alle werden von einem Generalleutnant geleitet, können jedoch auch (wie bei der Abteilung Ausrüstung bisher die Regel) von Zivilisten geführt werden. Alle anderen Abteilungen im Ministerium werden im Rahmen der Prozessvorgaben beteiligt, sind dem GI aber nicht direkt zugeordnet, sondern sollen ihn, so der *Dresdner Erlass* von 2012, «im Rahmen seiner Verantwortlichkeiten»¹⁷ unterstützen. Dies ist ein Ausdruck von besagter «Matrixorganisation» und ihrer Prozessorientierung. Rüstungsbeschaffung und Planung sind dabei eng verbunden, nicht jedoch ein einheitlicher Prozess. Zudem ist die Abteilung Ausrüstung nicht dem GI, sondern einer Staatssekretärin zugeordnet.

Integrierter Planungsprozess

Der IPP in seiner gegenwärtigen Version sollte in der Vergangenheit identifizierte Probleme überwinden, vor allem die konstatierte Entkopplung der Fähigkeitsplanung der Streitkräfte von der Haushaltsplanung des Ministeriums, die dazu geführt hätten, dass der GI seine Verant-

wortung für die Planung der Streitkräfte nicht effektiv ausüben könne und der von ihm jährlich gezeichnete Bundeswehrplan «nichts anderes als die Forderung der Organisationsbereiche über den GI an den Haushalt beziehungsweise die Hauptabteilung Rüstung»¹⁸ dargestellt habe. Koordination und Planung fand in diesem System erst in der Leitung des BMVg statt, nicht vorab in einem integrierten Prozess.

Der IPP regelt die Mittelfristplanung der Streitkräfte. Ministeriell in der Abt. Plg verankert, ist im nachgeordneten Bereich vornehmlich das Planungsamt der Bundeswehr am IPP beteiligt.¹⁹ Das ministerielle Schlüsseldokument ist dabei das sogenannte «Priorisierte Fähigkeitsprofil», in dem das militärische Ambitionsniveau der Bundeswehr (*level of ambition*) festgelegt ist, von dem sich weitere Entscheidungen ableiten. Auf dieser Ebene sollen auch Vorgaben multinationaler Institutionen – so der Nato und der EU – in die Bundeswehrplanung einfließen, denn auch durch deutsche Verpflichtungen in den Bündnissen können Fähigkeitsanforderungen auf nationaler Ebene entstehen.²⁰ Die aus dieser Fähigkeitsplanung und dem Ambitionsniveau abgeleiteten Fähigkeitsforderungen stellen, ideal gedacht, eine wesentliche Grundlage der Rüstungsplanung dar und sollen dann im CPM konkretisiert werden.

Wie konsistent und effektiv der IPP tatsächlich angewandt wird, ist von aussen schwer zu beurteilen; die Bundeswehr scheint mit dem Grundansatz einer vor allem in der Abt. Plg angesiedelten Prozessstruktur jedoch einverstanden. Ein aktualisierter Nachfolgeprozess des IPP soll unter der Bezeichnung *Integrierte Planung Durchführen* (IPD) eingeführt werden. Der IPD stärkt weiter die Rolle der Abteilung Planung innerhalb des BMVg und ihre Rolle in der Fähigkeitsplanung. Neu soll das Grundlagendokument der *Planungsweisung* eingeführt werden, mit der die strategische Zielsetzung, idealtypisch in der Konzeption der Bundeswehr (KdB) festgelegt, operationalisiert werden soll. Dazu wird, analog zum «Rüstungsboard» der AR, ein «Planungsboard» eingeführt, das die Leitung des BMVg, die Inspektoren der militärischen Organisationsbereiche und die Planungsverantwortlichen regelmässig zusammenbringt. Damit widerspiegelt sie die in der AR inhärente Tendenz zur Zentralisierung – jedenfalls mit Blick auf Informationsfluss und die Entscheidung bei wesentlichen Projekten – widerspiegelt. Innerhalb des IPD sollen Fähigkeitsplanung und Finanzplanung harmonisiert und jeweils von der Leitung gebilligt werden.

¹⁸ Joachim Rühle, «Der Integrierte Planungsprozess der Bundeswehr», in *Streitkräftemanagement. Neue Planungs- und Steuerungsinstrumente in der Bundeswehr*, Hrsg. Eva-Maria Kern und Gregor Richter (Wiesbaden: Springer, 2014), S. 31–46.

¹⁹ Vgl. Rühle, «Der integrierte Planungsprozess», S. 37.

²⁰ Vgl. Rainer L. Glatz und Martin Zapfe, «Ambitionierte Rahmennation. Deutschland in der Nato», *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, A 62, August 2017, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A62_glt_Zapfe.pdf.

¹⁷ Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr*, *Dresdner Erlass*, 21. März 2012, S. 5, <https://www.bmvg.de/resource/blob/11918/ao704bf10c05a278e69de63bdooc49d3/a-04-05-download-dresdner-erlass-data.pdf>.

Trotz der beschriebenen **Zentralisierung des Informationsflusses** enthält der IPD auch Massnahmen zur Beschleunigung, **Dezentralisierung der Durchführung** und «Ertüchtigung» des nachgeordneten Bereiches. So sollen Entscheidungen über Investitionsvolumina von unter 25 Millionen Euro – also unterhalb der Schwelle für individuelle Vorlagen im Haushaltsausschuss – grundsätzlich vom Amtschef des Planungsamtes der Bundeswehr beziehungsweise, bei IT/Cyber-relevanten Vorhaben, vom Inspekteur des Organisationsbereiches Cyber- und Informationsraum (CIR) entschieden werden. Bei Beschaffungen über 25 Millionen Euro würde weiterhin die Prozessbegleitung und Entscheidung im Ministerium liegen. Gleiches gilt für Forderungsdokumente und Auswahlentscheidungen bei Projekten der Kategorie C/D, wohingegen jene mit hoher institutioneller und politischer Bedeutung (Kategorie A/B), auch weiterhin vom GI gezeichnet werden. Mit Stand November 2017 war der IPD noch im Status der Mitzeichnung und nicht in Kraft getreten.

Die Prozesse im Customer Product Management

Der IPP/IPD verknüpft die Fähigkeits- und Haushaltsplanung der Streitkräfte. Die Umsetzung der Planung in konkrete Beschaffungsvorhaben erfolgt jedoch zumeist über den CPM.²¹ Der CPM sollte bereits von Anfang an Prozesse beschleunigen und zu effizienterer Beschaffung beitragen. 2010 überarbeitet, fanden 2012 die entscheidenden Revisionen statt. Zum Zeitpunkt der Studiererstellung liefen Arbeiten zu einer Aktualisierung des CPM, die jedoch noch nicht abgeschlossen waren. Der novellierte CPM in seiner Fassung von 2012 ist öffentlich zugänglich;²² in der Zwischenzeit wurde er jedoch zahlreichen Änderungen unterworfen.

Grundlage des CPM war vor dem Hintergrund der ministerialen Reformen eine Vereinfachung des Rüstungsbeschaffungsprozesses mit klaren Verantwortlichkeiten und reduzierten Schnittstellen.²³ An die Stelle des oftmals langwierigen Mitzeichnungsprozesses sollte ein System der *checks and balances* treten, so der damalige Leiter der Abteilung Ausrüstung im BMVg, Detlef Selhausen. Es gelte der Klarheit schaffende Grundsatz: «Wer for-

dert, wählt aus! Wer konzipiert, realisiert!»²⁴ Wenn der GI also die Forderung nach einer Fähigkeit billigt, darf und muss er die Auswahlentscheidung treffen. Wenn das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung (BAAINBw) und die Abteilung Ausrüstung (Abt. A) einen Lösungsvorschlag abgeben und empfehlen, dann müssen sie ihn auch implementieren.

In der Tat scheint eine Klärung und Vereinfachung prinzipiell gelungen zu sein – so gibt es keinen für alle Projekte einheitlichen Mitzeichnungsgang, sondern der Leiter der Abteilung Ausrüstung legt mit beträchtlicher Handlungsfreiheit fest, welche Stellen bei welchem Projekt zu beteiligten sind. Mögliche Differenzen darüber sind innerhalb des Ministeriums beizulegen. Ob das Prinzip eine Koordination über klare Prozesse und Zuständigkeiten die Abläufe nicht nur vereinfacht, sondern auch beschleunigt hat, ist jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer feststellbar.

Der CPM sieht drei Phasen vor: die Analysephase, die Realisierungsphase und die Nutzungsphase. Aufgrund der Fragestellung der Studie sollen die beiden ersten Phasen hier im Mittelpunkt stehen. Der hier skizzierte Ablauf gilt im Grundsatz für Projekte grösseren Umfangs und höherer Priorität mit entsprechender politischer Bedeutung (Einstufung A/B in der innerministeriellen Bewertung; politisch weniger bedeutende Projekte werden unter C/D kategorisiert, siehe unten zur Sofortinitiative für den Einsatz beziehungsweise der «Busspur»).

Die **Analysephase** ist der Schwerpunkt der ministeriellen Entscheidungsfindung. In ihrem ersten Teil findet unter Verantwortung der Abt. Plg im BMVg die Klärung von fähigkeitsbasierten Forderungen statt. Hier laufen der CPM sowie der IPP parallel. Letzterer soll, zunächst unabhängig von der Rüstungsbeschaffung, die Fähigkeits- und Haushaltsplanung der Bundeswehr verbinden.

Da jede Ausrüstungsentscheidung aus einer Fähigkeitslücke abgeleitet werden soll – schliesslich soll nur wirklich benötigtes Gerät beschafft werden – beginnt der Prozess mit einer Fähigkeitsforderung. Dabei steht das **Planungsamt der Bundeswehr (PlgABw)** im Zentrum, das im nachgeordneten Bereich und streitkräftegemeinsam (*joint*) für Planungsfragen zuständig ist. Auf drei Wegen können Fähigkeitsforderungen an das PlgABw geleitet werden: Erstens **top-down** durch internationale Planungsvorgaben beispielsweise der Nato und der EU beziehungsweise durch im BMVg konzeptionell abgeleiteten Bedarf. Zweitens **bottom-up** als Initiative aus dem nachgeordneten Bereich. Dies kann aufgrund von technischen Entwicklungen eine Initiative des BAAINBw sein oder auch aus den militärischen Organisationsbereichen (etwa Heer und Marine) als in der Praxis erkannter Bedarf gemeldet werden. Drittens können ebenfalls **bottom-up**

²¹ Vgl. Rühle, «Der integrierte Planungsprozess», S. 43.

²² Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, «Customer Product Management (CPM) – Verfahrensvorschrift zur Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung in der Bundeswehr», September 2017, http://www.baainbw.de/portal/a/baain/start/projekt/cpm/lut/pl/z1/04_sj9cPykssyoxPLMnMzovMAfjjo8zinSx8QnyMLl2MXAJcJQw8jT3C-TIOc_A38A030wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxm2GqH6wfpR-ViViVWkEXkFgUkpNaopeYDHKhfmRGYlsKTempAfrIjRKAgN6LcoNxREQAF8-SX/dz/d5/L2dBISEvZofBISgnOSEh/#Z7_B8LTL2922DPE20l3HV5RBOoOQ5.

²³ Vgl. Lutz Wenzel, «Das neue Ausrüstungs-, Beschaffungs- und Nutzungsvermanagement der Bundeswehr», in *Streitkräftemanagement. Neue Planungs- und Steuerungsinstrumente in der Bundeswehr*, in Hrsg. Eva-Maria Kern und Gregor Richter (Wiesbaden: Springer, 2014), S. 85–100.

²⁴ Ebd., S. 94.

aus den Einsatzkontingenten der Bundeswehr Anfragen nach dringend benötigten Fähigkeiten als sogenannte «Sofortinitiative für den Einsatz» (SiE) an das Einsatzführungskommando gemeldet werden. Diese drei «Kanäle» sind die Eingangstore für die uniformierten und zivilen Teile der Bundeswehr, um initiativ die Rüstungsbeschaffung beeinflussen zu können.

Sollte die Bewertung der Initiative die Fähigkeitslücke bestätigen und die Schliessung über eine materielle Lösung angestrebt werden, wird ein IPT unter Leitung des PlgABw eingerichtet und die Erstellung der «Fähigkeitslücke und Funktionale Forderung» beauftragt. Das IPT nimmt im weiteren Prozess eine Schlüsselrolle in der Kommunikation innerhalb des nachgeordneten Bereiches aber auch – und vermehrt – mit den Verantwortlichen im Ministerium ein. Die FFF wird von der Abt. Plg dem GI vorgelegt und von ihm gebilligt. Mit der Billigung der FFF beginnt formal der **Ausrüstungs- und Nutzungsprozess**, und die ministerielle Verantwortung geht auf die Abteilung Ausrüstung über. Gleichzeitig beginnt mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen der zweite Teil der Analysephase. Hier erarbeitet das BAAINBw verschiedene Lösungsvorschläge für die in der FFF identifizierte Fähigkeitslücke. Dabei koordiniert es insbesondere mit dem Planungsamt. Am Ende der Analysephase legt die Abteilung Ausrüstung dem GI die erarbeiteten Lösungsvorschläge in abgestufter Empfehlung und gemeinsam mit einer rüstungswirtschaftlichen Bewertung vor. Der Generalinspekteur trifft unter diesen Lösungsvorschlägen die Auswahlentscheidung (AWE) – in der Regel in Übereinstimmung mit der Empfehlung der Abteilung Ausrüstung. In der Literatur wird betont, dass der GI einen starken Anreiz habe, sich für eine ressourcenschonende Lösung zu entscheiden, da er die eingesparten Ressourcen in einem anderen Bereich verwenden könne.²⁵ Dies wäre in der Tat ein relevanter «unternehmerischer» Anreiz in der ministeriellen Tätigkeit; ob dies zutrifft und wie es in den Prozess eingebaut sein könnte, kann nicht beurteilt werden. Mit der Auswahlentscheidung des GI endet die Analysephase, und die Projekte gehen in den nachgeordneten Bereich über, unter Koordination des BAAINBw.

In der **Realisierungsphase** (und auch in der hier nicht betrachteten **Nutzungsphase**) spielt das BAAINBw eine zentrale Rolle. Es wurde zum 1. Oktober 2012 in Koblenz aufgestellt und vereint im nachgeordneten Bereich die bis dato getrennten Ämter für Beschaffung und Informationstechnik. Zum anderen soll sich das BAAINBw aber auch auf die Nutzung von Wehrmaterial konzentrieren und damit eine Begleitung von Rüstungsprojekten «von der Wiege bis zur Bahre»²⁶ ermöglichen. Das ist unter anderem ein Resultat der Erfahrungen der Vorjahre, als ein einzelnes Waffensystem durch seine Vielzahl an

unterschiedlichen Komponenten unterschiedliche Nutzungsverantwortliche vorwies. Das BAAINBw ist also auch ein Ausdruck des Bestrebens nach Zentralisierung nicht nur im Ministerium, sondern auch im nachgeordneten Bereich – genau wie das Planungsamt der Bundeswehr auf Seiten der Streitkräfteplanung – und nimmt in Fragen der Rüstungsbeschaffung und des Rüstungsmanagements eine zentrale Rolle ein.

Der Präsident des BAAINBw benennt nun den Leiter des IPT als Projektleiter. Im IPT finden weiterhin alle notwendigen Abstimmungen der Prozessbeteiligten statt. Zur Umsetzung der Auswahlentscheidung des Generalinspektors führt das BAAINBw nun das passende Vergabeverfahren durch. Bei Rüstungsprojekten, deren Gesamtumfang voraussichtlich mehr als 25 Millionen Euro umfasst, ist seit den 1980er Jahren der Haushaltsausschuss des Bundestages – notabene nicht der Verteidigungsausschuss – vor Vertragsunterzeichnung zu konsultieren. Rüstungsprojekte lassen sich somit ab einem gewissen Umfang nicht im Gesamthaushalt «verstecken». Zugleich gibt diese Regel dem Parlament ein projektspezifisches Vetorecht, ohne den Einzelplan des BMVg damit insgesamt aufhalten zu müssen. Dies führt nicht nur zu erheblichem Einfluss, sondern führte in der Vergangenheit auch zu Vorwürfen an Abgeordnete, in ungebührlicher Weise laufende Prozesse zu verzögern.²⁷

Nach Einzug zahlreicher Praktiken aus der modernen Geschäftswelt wird nun auch innerhalb des BMVg sowie zwischen dem Ministerium und dem nachgeordneten Bereich oftmals das Instrument der *Zielvereinbarung* (ZV) anstelle der traditionellen Weisung genutzt. An dieser Stelle im Prozess hat die ZV zwischen dem Abteilungsleiter A und dem Präsidenten des BAAINBw auch mit Blick auf die Prozessparameter entscheidende Bedeutung: Sie hat, so der novellierte CPM, «abschliessenden Charakter» und führt zu einem «Design Freeze». Mit diesem «einfrieren» der Designvorgaben soll verhindert werden, dass durch die sukzessive Nachmeldung von Forderungen über den Zeitraum der Realisierung die Dauer zunimmt und die Kosten steigen. Änderungen der ZV sind nur im Rahmen des CPM-Lenkungsausschusses möglich, der anlassbezogen unter dem Vorsitz des Abteilungsleiters Ausrüstung tagt und projektbezogen zusammengesetzt wird. Sollte der Lenkungsausschuss im Ergebnis eine Änderung der AWE des Generalinspektors – etwas mit Blick auf zusätzliche Fähigkeiten oder Kosten – empfehlen, muss diese Änderung der AWE nochmals durch den Generalinspekteur gebilligt werden. Durch diese internen Hürden soll der Prozess insgesamt schlank und beschleunigt werden.

²⁵ Vgl. Wenzel, «Nutzungsmanagement der Bundeswehr», S. 94.
²⁶ Ebd., S. 89.

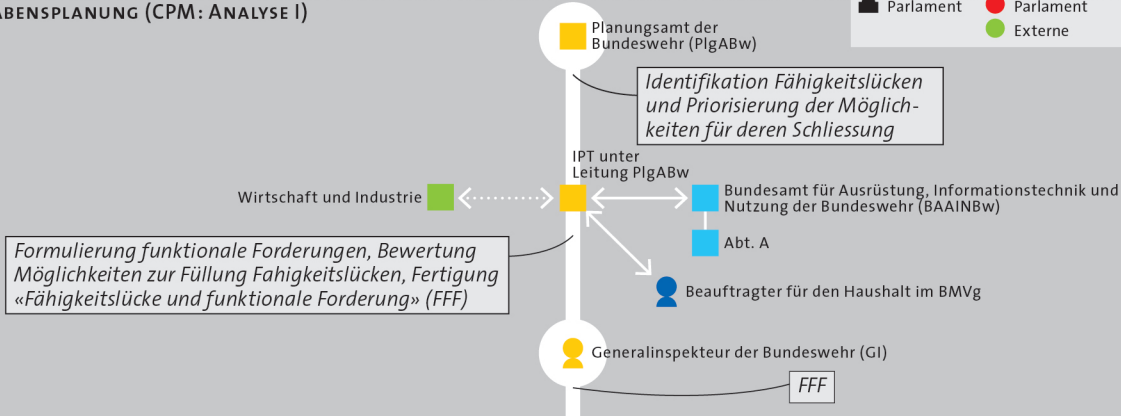
²⁷ Vgl. Ulf von Krause, *Die Bundeswehr als Instrument deutscher Aussenpolitik* (Wiesbaden: Springer, 2013) S. 53.

Rüstungsablauf Deutschland

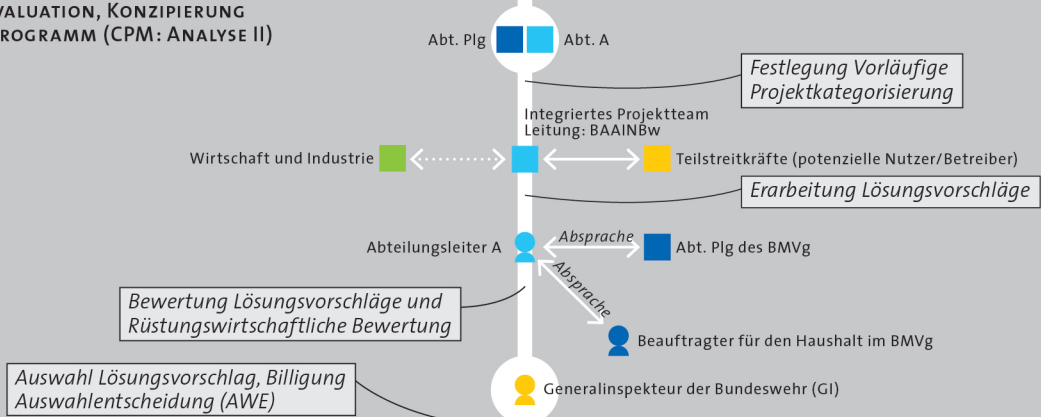
Ausgewählte Schritte des CPM

- Einheiten
- Personen
- ◆ Exekutive
- ▲ Ministerien
- Parlament
- Militärische Ebene
- Rüstungsdirektion
- Verteidigungsministerium
- Exekutive Ebene
- Parlament
- Externe

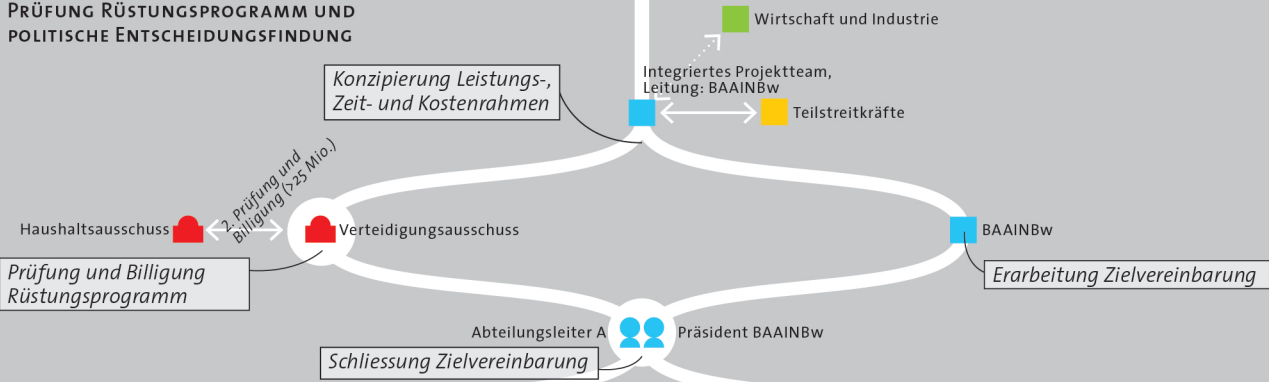
VORHABENSPLANUNG (CPM: ANALYSE I)



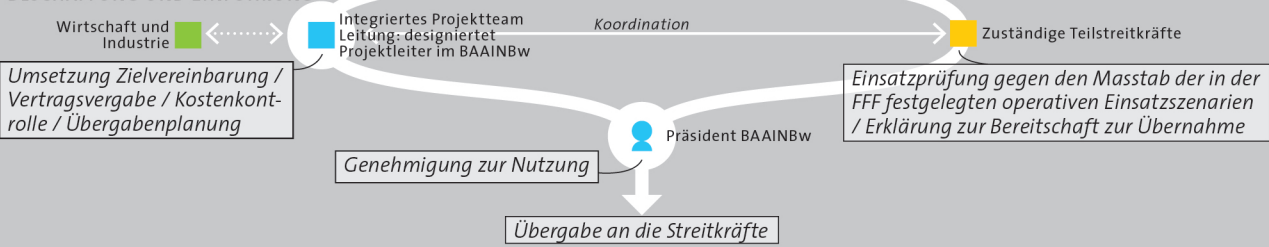
ANALYSE, EVALUATION, KONZIPIERUNG RÜSTUNGSPROGRAMM (CPM: ANALYSE II)



PRÜFUNG RÜSTUNGSPROGRAMM UND POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG



BESCHAFFUNG UND EINFÜHRUNG



- PlgABw Planungsamt der Bundeswehr
- Abt. Plg (BMVg) Abteilung Planung
- Abt. A (BMVg) Abteilung Ausrüstung
- BAAINBw Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung

Neuerungen durch die Agenda Rüstung

Aufwertung des BAAINBw: Das Bundesamt nimmt seit 2012 eine zentrale Stelle ein, war seinen Aufgaben, so die Kritik, jedoch nicht immer gewachsen. Dem wurde von Seiten des BMVg mit zahlreichen Massnahmen begegnet. Im Sommer 2015 wurde im BAAINBw neben der bisherigen Struktur eine Programmorganisation für drei wesentliche Beschaffungsprojekte – das MKS 180, das Drohnenprojekt MALE AUS und das Luftabwehrsystem TLVS eingerichtet, um die Verantwortlichkeiten dort zu bündeln.²⁸ Zusätzlich wurde Ende 2015 ein «Stab Operative Steuerung» unterhalb der Leitung des BAAINBw eingerichtet. Innerhalb der Leitung des Amtes wurden beim militärischen Vizepräsidenten alle leitungsrelevanten projektbezogenen Themen gebündelt. Das BAAINBw wurde schliesslich personell von 10'800 auf 11'000 Dienstposten verstärkt; dabei lag ein Fokus auf Fachjuristen, um die Vertragsgestaltung von Beginn an mit Expertise zu hinterlegen.²⁹

Einführung des Rüstungsboards: von Beginn an konzentrierte sich die AR auf einen verbesserten Informationsfluss, sowohl innerhalb des Ministeriums als auch nach aussen. Ein Kernelement scheint ein Gremium zu sein, dass in IPP und CPM nicht vorgesehen ist: Das sogenannte «Rüstungsboard». Zum ersten Mal trat es 2013 unter Thomas de Maizière zusammen, um die Leitung über den Stand zentrale Projekte zu informieren.³⁰ Unter Ministerin von der Leyen tritt das Rüstungsboard halbjährlich zusammen. Es wird von Staatssekretärin Suder geleitet und vom Beauftragten für Strategische Steuerung Rüstung vorbereitet. So wie AR sich vor allem auf das Management bestehender Projekte konzentriert, scheint das Rüstungsboard bisher ebenfalls hier seinen Fokus zu haben. Es ist ein informelles Führungsgremium und bringt die Leitung des BMVg mit den verantwortlichen Stellen zusammen. Es ist zu erwarten, dass es in der Überarbeitung des CPM auch für neue Rüstungsprogramme eine zentrale Rolle spielen wird.

Portfoliomanagement: Aus der AR, und noch nicht im CPM verankert, ist ein weiteres Instrument entstanden, das wohl in Zukunft auch formale Berücksichtigung in den Prozessen finden wird. Im April 2016 vermeldete das BMVg eine Erstbefähigung zentraler Institutionen des Rüstungsprozesses – Abteilung Ausrüstung, Abteilung Planung, BAAINBw und Planungsamt.³¹ Das Portfoliomanagement soll eine weitere Verknüpfung und Veranschaulichung der Zusammenhänge von Fähigkeits-

Haushalts- und Rüstungsplanung ermöglichen.³² Laut Aussage des BMVg wurde das Portfoliomanagement genutzt, um auf der Basis bestehender Fähigkeitslücken Investitionsbedarf von etwa 130 Milliarden Euro bis zum Jahr 2030 zu kalkulieren. Im Rahmen des Portfoliomanagements wurde zudem eine Projektsteuergruppe eingeführt, um im nachgeordneten Bereich die Koordination zwischen Planungsamt und BAAINBw zu verbessern und Risiken zu minimieren.

Im Kern scheint das Portfoliomanagement im Geiste der Zentralisierung des Informationsflusses ein IT-basiertes Managementinstrument der Führung zu sein, um top-down ein besseres Lagebild über die Fähigkeits- und Ausrüstungslage zu erhalten. Ob damit auch eine Beschleunigung der Prozesse möglich und intendiert ist, kann nicht beurteilt werden.

Abweichungen vom regulären Beschaffungsprozess

In den Rüstungsbeschaffungsprozessen lassen sich mehrere Beispiele für den Versuch finden, Rüstungsprozesse unter gewissen Bedingungen signifikant zu beschleunigen. Sie verfolgen aus jeweils unterschiedlichen Gründen den Ansatz, Elemente des CPM und des Zulassungsprozesses auszulassen, um Wehrmaterial schneller zuzuführen. Da diese gewünschte Beschleunigung jeweils spezifische Gründe hat, sind die Erkenntnisse jedoch nicht ohne weiteres übertragbar.

«Busspur»: Seit der Lancierung der Agenda Rüstung bemüht sich das BMVg um eine Differenzierung der Prozessvorgaben des CPM. Fortschritte hat nach Aussagen des Ministeriums der Versuch gezeigt, für kleinere Rüstungsvorhaben mit geringerem Umfang einen «abgespeckten» Prozess mit weniger «Pflichttoren» einzuführen. Diese sogenannte «Busspur» ist nun bei Vorhaben bis zu einem Volumen von 500'000 Euro vorgesehen.³³ Dabei entfallen gewisse nach dem CPM zwingende Zwischenschritte, und in der prozessbegleitenden Dokumentation werden Dokumente zusammengelegt oder entfallen. Insbesondere durch Überspringen der Phasen sowie der Dokumente, die jeweils wesentliche Meilensteine des CPM darstellen, scheint somit durchaus eine potenzielle Zeitersparnis zu stehen. Inwieweit dies tatsächlich zu Beschleunigungen führt, und zu welchem Preis diese kommen, soll eine interne Evaluierung zeigen, die abgeschlossen werden kann, sobald genügend Vorhaben die «Busspur» befahren haben.

Sofortinitiative für den Einsatz: Um den kritischen Bedürfnissen der Truppe in den Auslandseinsätzen der Bundeswehr schnell nachzukommen, wurde der soge-

²⁸ Siehe dazu: BMVg, 4. Bericht Rüstungsangelegenheiten.

²⁹ Siehe: BMVg, 3. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten (Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, April 2016).

³⁰ Siehe: BMVg, Bericht Rüstungsangelegenheiten, März 2015.

³¹ Siehe: BMVg, 5. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten (Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, April 2017), S. 19.

³² Vgl. ebd., S. 19.

³³ Vgl. BMVg, 3. Bericht Rüstungsangelegenheiten.

nannte «Einsatzbedingte Sofortbedarf» (ESB) als Sonderprozess neben dem CPM geführt. Mit der Novellierung des CPM 2012 wurde der ESB nun unter der Bezeichnung «Sofortinitiative für den Einsatz» (SiE) in den Beschaffungsrahmen des CPM überführt.

Wesentlich für die Beschleunigungswirkung der SiE ist, ganz vorneweg, ein immaterieller Grund: Das Wissen aller Beteiligten, in Ministerium, nachgeordneten Bereich, und Bundestag, dass eine schnelle Entscheidung und Implementierung über Leben und Tod der eingesetzten Soldaten und SoldatInnen entscheiden können. Die Auswirkung dieses Wissens ist zwar schwer messbar, aber beteiligte Personen betonen regelmässig, dass dies ein wesentlicher Faktor sei – spätestens seit die Bundeswehr in den Jahre 2009 bis 2011 in Afghanistan in Gefechten mit starken Feindkräften stand und dabei regelmässig Menschenverluste erlitt. Güter, die im Rahmen der SiE beschafft werden, sollen spätestens sechs Monate nach Vertragsabschluss im Einsatzgebiet eingetroffen sein.

Prozessual werden SiE grundsätzlich wie Vorhaben der Kategorie C behandelt – also grösstenteils von der Ämterebene unterhalb des Ministeriums betreut und verantwortet.³⁴ Hinzu kommt, dass sie prioritär und auch auf Kosten anderer Projekte bearbeitet werden können und damit Ressourcen binden. Die Lösungsvorschläge für SiE werden nur mit anderen Optionen verglichen, die ähnlich schnell verfügbar wären; grundsätzlich wird sogar nur ein einziger Lösungsvorschlag erarbeitet. Das Risiko soll dabei nicht minimiert werden, sondern lediglich beherrschbar sein, wobei der Finanzaufwand im Gegenzug meist begrenzt und klar verhältnismässig ist.

Zwar ist die Beschaffungslogik der SiE in gewissem Masse vereinzelt auch auf andere Bereiche zu übertragen. So gelten die vereinfachten Prozessvorgaben laut CPM auch für spezifisches, kritisch benötigtes Sanitätsmaterial für Krankenhäuser und medizinische Institute.³⁵ Auch hier liegt der logische Grund in der wortwörtlich vitalen Bedeutung dieser Produkte. Darüber hinaus ist die vereinfachte und beschleunigte Beschaffung für Einsatzgebiete nur schwer auf weitere Rüstungsgüter zu übertragen. Dies gilt insbesondere für die Einführung von Grosswaffensystemen. Diese sollen strukturbestimmend sein, weshalb umfassende Vorabklärungen und engmaschig kontrollierte Abläufe gerechtfertigt und notwendig erscheinen. Die SiE ist somit nur sehr bedingt als «Blaupause» für solche Vorhaben tauglich.

Cyber/Informationstechnologie: Im Oktober 2016 wurde im BMVg die Abteilung CIT (Cyber/IT) aufgestellt. Im April 2017 entstand zudem im nachgeordneten Bereich ein neuer militärischer Organisationsbereich für den Cyber- und Informationsraum mit einem Inspekteur

und einem Kommando (Kommando CIR). Der Abteilungsleiter CIT ist damit «Chief Information Officer» (CIO) des BMVg und in dieser Funktion wesentlich am Rüstungsbeschaffungsprozess beteiligt.

Schon vor der Aufstellung wurden im Abschlussbericht des sogenannten «Aufbaustabes Cyber- und Informationsraum» Empfehlungen zu spezifischen Beschaffungsvorgaben für IT-relevante Projekte erteilt. Er hält fest, dass es aufgrund der schnelleren Innovationszyklen der IT «optimierter und agiler Planungsprozesse»³⁶ bedürfe. Dabei wird IT in zweifacher Hinsicht verstanden: Als «Teil des Gesamtsystems Bundeswehr»³⁷ und somit als elementarer Bestandteil vieler Waffensysteme ein notwendiges Element der Rüstungsplanung und -beschaffung; und als «eigene Materialkategorie»³⁸ gerade im Cyber-Bereich, in dem die Entwicklung im zivilen Bereich rasant voranschreitet. Der Bericht hält daher fest: «IT-Planung für marktverfügbare Lösungen muss einfacher ablaufen als die Planung eines komplexen Waffensystems.»³⁹ Er solle sich am CPM orientieren, aber die Besonderheiten des Cyber- und IT-Bereiches berücksichtigen. Der Abteilungsleiter CIT soll dafür die Planungsverantwortung für alle IT-Projekte in seinem Verantwortungsbereich und, noch bedeutender, soll alle Initiativen zu Cyber/IT bewerten und die relevanten Forderungsdokumente erarbeiten. Damit, so der Bericht, sollen sich die Bearbeitungszeiten, die bis dato regelmässig über ein Jahr betragen, deutlich reduzieren lassen. Wesentlicher Vorschlag war der Beschluss eines Budgets des CIO, in dem er nach zweimaliger Befassung durch ein Planungspanel, das die Leitung des BMVg mit den betroffenen Abteilungsleitern zusammenbringt, grosse Freiheiten haben soll. In Form von «Ressourcencontainern» soll ein genereller Bedarf im Haushalt angemeldet werden können, um in diesem Rahmen kurzfristige und schnelle Projekte durchführen zu können. Ob sich die ambitionierte Vision «Monate statt Jahre»⁴⁰ für Beschaffungen im Cyber/IT-Bereich konsequent umsetzen lässt, bleibt abzuwarten.

³⁶ Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *Abschlussbericht Aufbaustab Cyber- und Informationsraum* (Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, April 2016), S. 14, <http://cir.bundeswehr.de/resource/resource/NmU3NTZjNmMzODM4MzMzMzMDMwMzAzMDMwMzAzMDMwMzAzMDMwMzAzMDZzMzAzZTZjNzE3NzczMzIyMDIwMjAyMDIw/Abschlussbericht%20Aufbaustab%20CIR.pdf>.

³⁷ BMVg, *Abschlussbericht Cyber*, S. 14.

³⁸ Ebd.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Ebd., S. 15.

³⁴ Vgl. BAAINBw, *CPM*, S. 36.

³⁵ Vgl. ebd., S. 13.

Finnland

Strategische Rahmenbedingungen

Die strategische Kultur Finnlands und sein Wehrsystem sind in hohem Masse von der geopolitischen Realität der **unmittelbaren Nachbarschaft zu Russland** und von den historischen Erfahrungen im Umgang mit dieser Herausforderung geprägt. Der traumatische Bürgerkrieg von 1918 mit sowjetrussischer Beteiligung und zwei Kriege gegen die Sowjetunion – der Winterkrieg 1939–40 und der Fortsetzungskrieg von 1941–44 – hatten in der kaum hundertjährigen Geschichte des unabhängigen Finnland identitätsstiftenden Charakter. Die finnische Neutralitätspolitik hatte sich insbesondere im Vorfeld des Winterkrieges als eingeschränkt effektiv erwiesen. Sie wurde jedoch 1948 unter dem Eindruck der anhaltenden Bedrohung durch die Sowjetunion fortgeführt und bilateral kodifiziert.¹ Trotz weitreichender aussen- und teilweise innenpolitischer Zugeständnisse gegenüber der nahen Supermacht im Rahmen der sogenannten «Paasikivi-Kekkonen-Linie», bestand im Kalten Krieg der Ansatz der konventionellen Abschreckung durch Kostenerhöhung für den Angreifer uneingeschränkt fort.² Als Mittel dazu diente eine umfangreiche Wehrpflichtigenarmee mit vergleichsweise einfachem Ausrüstungsstand, aber sehr gut an die Umweltbedingungen angepasster Kampfweise. Sie wurde zudem in ein gesamtstaatliches und -gesellschaftliches Konzept «totaler Verteidigung»³ eingebettet. Die Territorialverteidigung als hauptsächlich militärischer Fokus hatte auch nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation Bestand, während die Neutralität ab 1992 in eine militärische Bündnisfreiheit überführt wurde.

Das Vorhandensein einer **bestimmenden Bedrohung** durch den direkten Nachbarn Russland ist innenpolitisch unbestritten und für das Verständnis der finnischen Wehr- und Rüstungspolitik von entscheidender Bedeutung. Dies gilt umso mehr im Fahrwasser der Ukraine-Krise. Die Streitkräfte geniessen trotz der vergleichsweise bescheidenen finanziellen Ausstattung sehr hohes gesellschaftliches Ansehen und sind neben der Wehrpflicht unter anderem durch die seit 1961 bestehende In-

stitution «nationaler Verteidigungskurse» in der Gesellschaft verankert.⁴ Der Anteil der Finnen, die sich in einer Gallup-Umfrage von 2015 bereit erklärten, ihr Land mit der Waffe zu verteidigen, war mit 74% der mit Abstand höchste in Europa.⁵

Vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Nato-Russland-Beziehung sah sich das Kabinett Sipilä seit 2015 zu einer Reihe von konkreten wehrpolitischen Gegenmassnahmen veranlasst. So befinden sich derzeit eine deutliche Erhöhung des Bereitschaftsgrades, eine Aufwertung der stehenden und schnell mobilisierbaren Kräfte, und die Aufstockung der Reserven um 50'000 Mann auf 280'000 Mann in der Umsetzung.⁶ Bis 2018 soll der Reformprozess weitgehend abgeschlossen sein. Das Konzept **glaubwürdiger Abschreckung mit begrenzten Ressourcen** ist damit im Begriff eine wesentliche Stärkung zu erfahren.

Die **Rüstungspolitik** dient der materiellen Ausstattung und Unterstützung der Finnischen Verteidigungskräfte im Rahmen dieser Konzeption. Zugleich soll sie die Einbindung der nationalen verteidigungsrelevanten Industrien, insbesondere mit Blick auf den Kriegs- oder Krisenfall, sicherstellen und ein geeignetes Fundament für die Kooperation mit ausländischen Regierungen und Unternehmen in Friedenszeiten schaffen. Der Rückgriff auf effiziente Beschaffungsmodelle ist angesichts eng begrenzter finanzieller Ressourcen und der Notwendigkeit, ein unmittelbar einsatztaugliches Fähigkeitsportfolio in den Dimensionen Land, Luft und See bereitzustellen, von besonderer Bedeutung.

Nach der Modernisierung des Heeres – unter anderem mit der Beschaffung von Kampfpanzern *Leopard 2A6* aus niederländischen Beständen, der Aufwertung der Raketenartillerie und der Erneuerung der bodengestützten Luftabwehr – in der laufenden Dekade, stehen den Finnischen Verteidigungskräften in den 2020er Jahren umfangreiche Beschaffungen im Bereich der Luftwaffe und Marine ins Haus, die nicht aus dem regulären Verteidigungsbudget bestritten werden können. Aufgrund des für finnische Verhältnisse sehr hohen finanziellen Volumens dieser Vorhaben werden hierbei Sonderwege beschritten, die nachstehend besondere Beachtung verdienen.

1 Siehe dazu: John Lukacs, «Finland Vindicated», *Foreign Affairs*, 71:4, Herbst 1992, S. 58–59; Ralf Törngren, «The Neutrality of Finland» *Foreign Affairs*, 39:4, 1961, S. 601–609.

2 Vgl. Efraim Karsh, «Finland: Adaptation and Conflict», *International Affairs*, 62:2, April 1986, S. 265–278; Risto E.J. Penttilä, *Finland's Search for Security through Defence, 1944–89* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991).

3 Penttilä, *Finland's Search for Security*, S. 89–92.

4 Vgl. Tamir Libel, *European Military Culture and Security Governance: Soldiers, Scholars and National Defence Universities* (London: Routledge, 2016), S. 101.

5 Siehe: Gallup International, «WIN/Gallup International's global survey shows three in five willing to fight for their country», *Gallup International*, 2015, <http://gallup-international.bg/en/Publications/2015/220-WIN-Gallup-International%E2%80%99s-global-survey-shows-three-in-five-willing-to-fight-for-their-country>. Die Vergleichswerte betragen für die Schweiz 39%, für Frankreich 29%, für Österreich 21%, für Italien 20% und für Deutschland lediglich 18%.

6 Siehe dazu: Prime Minister's Office of Finland, *Government's Defence Report 2017* (Helsinki: Prime Minister's Office, 2017), https://www.defmin.fi/files/3688/107_2017_Governments_Defence_Report_Eng_PLM_160217.pdf; Charly Saloni-Pasternak, «Securing Finland: The Finnish Defence Forces are again focused on high readiness», *The Finnish Institute for International Affairs*, FIIA Comment, 13/2017, Mai 2017, https://storage.googleapis.com/lupi-live/2017/05/comment13_securing_finland-1.pdf.

Grundzüge der Rüstungspolitik

Die finnische Rüstungspolitik folgt weitgehend stabilen Grundlinien, die in den letzten Jahrzehnten zwar diverse Modifikationen erfahren haben, aber keinem radikalen Wandel unterworfen waren. Sie zielen auf die Erhaltung der autonomen Verteidigungsfähigkeit und betonen insbesondere die militärische Versorgungssicherheit im Konfliktfall, die gezielte Einbindung nationaler Industrien, sowie die Kosteneffektivität und Risikominimierung. Zugleich sind in jüngerer Zeit jedoch einige neue Elemente hinzugekommen, die der näheren Erläuterung bedürfen. So wird einerseits der Wert der internationalen Rüstungskooperation stärker hervorgehoben. Zugleich wurde nach dem Vorbild Deutschlands und anderer europäischer Staaten eine Reihe von Schlüsselfähigkeiten und -technologien definiert, die auch in Zukunft national sichergestellt werden sollen. Bemerkenswert ist auch die selbstbewusste Anwendung der Ausnahmen vom regulären EU-Beschaffungsrecht bei der Durchführung von Grossprojekten, die sich auf das eingangs erwähnte, klare Bedrohungsbild stützt.

Pragmatische Beschaffungsrichtlinien

Für die Durchführung von Beschaffungsvorhaben gelten derzeit neun Grundprinzipien. Sie geben einen pragmatischen Mindeststandard vor, der den finnischen Bedürfnissen in sicherheitspolitischer und ökonomischer Hinsicht gerecht werden soll. Diese Leitlinien können folgendermassen wiedergegeben werden:

1. Massgebliches Kriterium für alle Beschaffungsvorgänge ist die Kosteneffektivität unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten sowie in Abwägung der vitalen Sicherheitsinteressen Finnlands. Wettbewerbsorientierte Ausschreibungsverfahren sind nach Möglichkeit zu bevorzugen. Streitkräftegemeinsame Vorhaben sowie internationale Kooperationen sind anzustreben und Projekte möglichst zentralisiert zu führen, sofern dadurch Kostenersparnisse zu erzielen sind.
2. Die militärische Versorgungssicherheit soll bei allen Beschaffungsvorhaben im Vordergrund stehen und ist auch unter aussergewöhnlichen Umständen – insbesondere im Kriegs- oder Krisenfall – sicherzustellen. Wo diesbezüglich die Notwendigkeit besteht, sollen Güter bei der heimischen Industrie beschafft werden. Die industrielle Teilhabe finnischer Unternehmen in Form direkter Einbindung in die Aktivitäten ausländischer Industriepartner beziehungsweise Technologie-

transfers wird dann – und nur dann – gefordert, wenn es die vitalen Sicherheitsinteressen verlangen.

3. Sämtliche im Ausland zu beschaffenden Materialien und Systeme müssen in einsatzbereitem Zustand geliefert werden und bereits erprobt sein. Finnland darf nicht alleiniger Nutzer importierten Rüstungsgüter sein. Modifikationen sind nur in Ausnahmefällen vorzunehmen.
4. In der Planung und Entscheidungsfindung sind die Lebenszykluskosten und die Gesamtauswirkungen hinsichtlich des Ressourceneinsatzes zu berücksichtigen. Um die Kosteneffektivität sicherzustellen, ist veraltetes Material konsequent auszuschneiden.
5. Vorhaben, die nach zivilem Beschaffungsrecht durchgeführt werden, sind unter Rückgriff auf bestehende Rahmenübereinkünfte über die zivile Beschaffungsagentur der finnischen Regierung abzuwickeln.
6. Kriterien der Umweltfreundlichkeit sind so weit als möglich zu berücksichtigen. Die wichtigsten Bereitsteller von militärischem Material sollen sich an die Anforderungen der Umweltmanagement-Norm ISO 14001 halten.
7. Europäische und internationale Kooperationen sind früh in der Planungsphase zu fixieren, bevor ein entsprechender Beschaffungsprozess initiiert wird. Kooperationen sind über den gesamten Lebenszyklus eines Systems zu denken.
8. Interoperabilität ist auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene anzustreben, wobei die Nato-Interoperabilität als Priorität anzusehen ist. Nationale Anforderungen sind dem gegebenenfalls auch anzupassen.
9. Erprobungsschritte und Systemtests, die auf der Basis von Nato-Standards oder durch einen bekannten Nutzer bereits erfolgt sind, sollen nicht dupliziert werden. Dies gilt auch für die Qualitätssicherung. Gegebenenfalls können Überprüfungen nach dem Zufallsprinzip erfolgen.⁷

Durch diese Richtlinien werden die wichtigsten Rahmenbedingungen des Beschaffungsprozesses abgesteckt, ohne jedoch die Flexibilität in der Durchführung über Gebühr einzuschränken. Die Ausarbeitung spezifischer Richtlinien zur Umsetzung dieser Ziele fällt in die Zustän-

⁷ Vgl. Ministry of Defence, *Procurement Principles of Finnish Defence Administration*, interne Übersetzung des finnischen Verteidigungsministeriums (Helsinki: Ministry of Defence, Oktober 2014).

digkeit des administrativen Sektors im Verteidigungsministerium beziehungsweise jene des Oberkommandos der Verteidigungskräfte (fin. *Pääesikunta*, engl. *Defence Command Finland*).

Militärische Versorgungssicherheit

Die Sicherstellung des autonomen Fähigkeitserhalts im Kriegs- oder Krisenfall ist der traditionelle Grundpfeiler finnischer Rüstungspolitik und auch im 21. Jahrhundert von herausragender Bedeutung. Dies ergibt sich zunächst aus der Notwendigkeit, als Kleinstaat ohne vollumfängliche Industriebasis vielfältige Rüstungsgüter – und hier insbesondere Grosswaffensysteme – bei ausländischen Anbietern zu erwerben.⁸ Zudem ist Finnland aufgrund seiner geostrategischen Position als «logistische Insel» an der nordöstlichen Peripherie des europäischen Kontinents stark auf die verwundbaren Seewege des Ostseeraums angewiesen. Die Versorgungsproblematik wird dadurch zusätzlich verschärft. Die Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern ist in einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive im Gesetz über die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit (1390/1992) rechtlich bindend verankert.⁹ Die rüstungspolitischen Richtlinien sehen vor, dass sich die Sicherstellung des Fähigkeitserhalts am Ernstfall zu orientieren hat und diesbezüglich «extreme Anforderungen»¹⁰ zu stellen sind. Das abzudeckende Portfolio umfasst unter anderem die Integration, Kampfwertsteigerung, Wartung, Versorgung und Reparatur, inklusive der Reparatur von Kampfschäden.

Das Ziel der militärischen Versorgungssicherheit ist auf nationaler wie internationaler Ebene, mit allgemeinen politischen und gesetzgeberischen Mitteln, wie auch mit spezifischen beschaffungstechnischen sowie industrie- und wissenschaftspolitischen Instrumenten zu verfolgen. Das Ziel vollständiger Autonomie in allen Aspekten der Systemerhaltung wird dabei als nicht mehr zeitgemäss angesehen.¹¹ Stattdessen sollen durch Beteiligung an internationalen Kooperationen Effizienzen geschaffen und bewusst wechselseitige Abhängigkeiten aufgebaut werden.¹² Die Erhaltung und Unterstützung militärischer Kernfähigkeiten muss jedoch auch unter Ausnahmebedingungen und für eine angemessene Dauer mit rein nationalen Mitteln zu leisten sein.¹³ Zu diesem

Zweck unterhalten die Finnischen Verteidigungskräfte langfristige Partnerschaften mit den wichtigsten nationalen Industrieakteuren im Verteidigungssektor. Sie sind in den militärischen Übungsbetrieb eingebunden und würden im Kriegsfall direkt den Streitkräften unterstellt.¹⁴

Handhabung des europäischen Beschaffungsrechts

Die militärische Versorgungssicherheit spielt nicht nur hinsichtlich der Beziehungen zur heimischen und internationalen Rüstungswirtschaft eine zentrale Rolle, sondern auch bei der nationalen Handhabung der einschlägigen EU-Richtlinien. Die *Richtlinie 2009/81/EG* ist in Finnland durch das Gesetz über öffentliche Verträge im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich (Nr. 1531/2011) umgesetzt.¹⁵ Beschaffungsprojekte sollen grundsätzlich unter dem Vorzeichen grösstmöglicher Transparenz und Gleichbehandlung der Anbieter durchgeführt werden.¹⁶

Dennoch ist die finnische Regierung selbstbewusst in der Anwendung des Art. 346 (1) AEUV, der Ausnahmen vom europäischen Vergaberecht aufgrund des Informationsschutzes beziehungsweise der Wahrung vitaler Sicherheitsinteressen regelt.¹⁷ Das Verteidigungsministerium betrachtet die Bestimmungen des Art. 346 (1) AEUV als unverzichtbares Instrument bei der Durchführung strategisch entscheidender Rüstungsprogramme, das im Einklang mit den nationalen Interessen anzuwenden ist. Dabei wird insbesondere auch auf den Art. 346 (1) b) AEUV verwiesen, der klar unter dem zentralen Gesichtspunkt der militärischen Versorgungssicherheit gelesen wird. Die Anwendung soll jedoch nur fallweise und unter restriktiven Kriterien erfolgen, was sich auch in der Anwendungspraxis widerspiegelt.¹⁸ Zudem haben auch Beschaffungen unter Rückgriff auf Art. 346 (1) AEUV soweit wie möglich marktwirtschaftlichen Kriterien zu entsprechen.

Eine mögliche Anwendung des Art. 346 (1) AEUV wird vom Logistikkommando der Verteidigungskräfte im Detail geprüft, schriftlich gerechtfertigt und an das Verteidigungsministerium weitergeleitet. Die Ausnahme wird von der Wirtschaftlichen Steuerungsgruppe überprüft und mit einer Empfehlung für den Minister verse-

8 Vgl. Ministry of Defence, *Securing the Finnish Defence Technological and Industrial Base: Government Resolution* (Helsinki: Ministry of Defence, 2016), S. 7.

9 Siehe dazu: Finlex, *Laki huoltovarmuuden turvaamisesta*, 18.12.1992/1390 (Helsinki: Finlex, 18. Dezember 1992), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantas/1992/19921390>.

10 Ministry of Defence, *Securing the Industrial Base*, S. 6.

11 Vgl. ebd., S. 8.

12 Vgl. ebd. Siehe auch: Prime Minister's Office, *Defence Report 2017*, S. 16–18.

13 Vgl. Ministry of Defence, *Securing the Industrial Base*, S. 8.

14 Vgl. Ministry of Defence, *Securing the Industrial Base*, S. 9–10.

15 Siehe: Ministry of Defence, *Act on Public Procurement in the Fields of Defence and Security (1531/2011)*, offizielle Übersetzung (Helsinki: Ministry of Defence, 2012), http://www.defmin.fi/files/3784/The_Act_on_Public_Contracts_in_the_Fields_of_Defence_and_Security.pdf.

16 Vgl. Ministry of Defence, *Securing the Industrial Base*, S. 13.

17 Amtsblatt der Europäischen Union, «Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union», *Amtsblatt der Europäischen Union*, 59:C202. Juni 2016, S. 194, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>.

18 Vgl. Ministry of Defence, *Securing the Industrial Base*, S. 13.

hen, dem die endgültige Entscheidung obliegt. Zudem werden in diesem Prozess in kritischen Fällen auch zusätzliche, externe Expertisen eingeholt. In der rüstungspolitischen Praxis scheint die Anwendung des Art. 346 (1) AEUV insofern verhältnismässig, als sie an die Realitäten der finnischen Verteidigungspolitik angegliedert ist und auf einem breiten politischen Konsens hinsichtlich der bestimmenden Bedrohung und der vitalen Sicherheitsinteressen abgestützt ist; dies dürfte sich im Streitfall wohl auch in der nationalen Rechtsprechung niederschlagen und auf europäischer Ebene schwer zu entkräften sein.

Industrielle Teilhabe

Vor der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie 2009/81/EG wurden ausländischen Anbietern von der finnischen Regierung bei allen Beschaffungsprojekten ab einem Volumen von 10 Mio. Euro grundsätzlich Offset-Forderungen gestellt. Seit 2012 gilt dies nur noch für Projekte, die als Ausnahmen nach Art. 346 (1) AEUV geführt werden. Dabei hat das Konzept der «industriellen Teilhabe» zwar auch Dimensionen eines klassischen Offsets durch Technologie- und Wissenstransfer beziehungsweise Wertschöpfung privater oder staatsnaher Betriebe, ist jedoch in erster Linie auf die Gewährleistung der militärischen Versorgungssicherheit ausgerichtet.¹⁹ Die Modalitäten der Industriebeteiligung sehen daher insbesondere die Einbindung der heimischen Verteidigungsindustrie in die Logistikkonzepte kritischer Systeme vor, um die Einsatzfähigkeit im Krisenfall eigenständig gewährleisten zu können.²⁰ Im Zuge grosser Beschaffungsprojekte wird erwartet, dass der erfolgreiche Anbieter den finnischen Bedürfnissen hier weitgehend entgegenkommt. Um die nationale Erfüllung der Fähigkeitserhaltenden Massnahmen zu gewährleisten, unterhalten die Verteidigungskräfte langfristige strategische Partnerschaften mit heimischen Industriebetrieben, die durch die industrielle Teilhabe zugleich auch von Technologie- beziehungsweise Wissenstransfers profitieren und in ihrer Wertschöpfung gestützt werden sollen.

Um ausreichende Transparenz zu gewährleisten, hat die Industriebeteiligung einem Kriterienkatalog des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums zu entsprechen, der Voraussetzungen, Ziele, verschiedene Ansätze und Bewertungsmodalitäten explizit festlegt.²¹ Die Bewer-

tung selbst erfolgt durch das Komitee für die industrielle Teilhabe des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums.

Stellenwert internationaler Kooperation

Internationale Kooperation wird von der finnischen Regierung nicht als Selbstzweck angesehen, sie hat übergeordneten Staatszielen zu dienen. Der Verteidigungsbericht 2017 nennt als besondere Schwerpunkte der internationalen Verteidigungskooperation die bilaterale Kooperation mit Schweden, die strategische Partnerschaft mit den USA und die Weiterentwicklung der europäischen Verteidigungskooperation, in ebendieser Reihenfolge.²² Im Bereich der Rüstungspolitik sind internationale Kooperationen für den Kleinstaat Finnland insbesondere bei der Sicherstellung des Zugangs zu hochwertigen, F&E-intensiven Rüstungsgütern unabdingbar.²³ Ähnliches gilt für den Fähigkeitserhalt über deren gesamten Lebenszyklus, unter Einbindung der eigenen Industriebasis. Dabei werden insbesondere wechselseitige Abhängigkeiten mit vertrauenswürdigen Partnerstaaten angestrebt, die nicht nur im Bereich der Versorgungssicherheit, sondern auch der Kostenreduktion, der Fähigkeit im Konfliktfall ausländische Hilfe zu empfangen und der Teilnahme an der internationalen Krisenbewältigung als förderlich angesehen werden.²⁴ Finnland kann hier seine politischen und industriellen Vorteile ausspielen, um seine manifesten ökonomischen Einschränkungen teilweise auszugleichen.²⁵ Zugleich werden Beschaffungen bei wichtigen Partnerländern auch als **bedeutendes Instrument der Sicherheits- und Verteidigungspolitik** wahrgenommen. Insbesondere die verbesserten Beziehungen zu den USA als Resultat der Beschaffung von 62 F/A-18 *Hornet* in den 1990er Jahren werden diesbezüglich als Präzedenzfall geführt.

Finnland pflegt vor diesem Hintergrund wichtige bilaterale Beziehungen, trägt aber auch aktiv zu den verteidigungs- und rüstungspolitischen Initiativen der EU bei, strebt eine möglichst umfassende Interoperabilität mit der Nato an und beteiligt sich an der Nordischen Verteidigungskooperation (NORDEFKO). Letztere soll in Zukunft weiter ausgebaut und im Rüstungsbereich – nach der erfolgreichen Beschaffung unter anderem des norwegischen NASAMS II-Luftverteidigungssystems – weiterverfolgt werden.²⁶ Der nationale Beschaffungsprozess bleibt davon unberührt, ebenso wie das Prinzip der Si-

¹⁹ Vgl. Ministry of Defence, *Industrial Participation in Defence Procurements* (Helsinki: Ministry of Defence, 2017), S. 8, <https://tem.fi/documents/1410877/2132272/Industrial+Participation+in+defence+procurement/s/0d7a2367-8ac5-46c4-81b6-101e3377fc39>.

²⁰ Vgl. Ministry of Defence, *Preliminary Assessment for Replacing the Capabilities of the Hornet Fleet: Final Report* (Helsinki: Ministry of Defence, 2015), S. 47.

²¹ Vgl. Ministry of Economic Affairs and Employment, *Rules on industrial participation in defence procurement in Finland* (Helsinki: Ministry of Economic Affairs and Employment, Mai 2017), https://tem.fi/documents/1410877/2132272/Rules_on_industrial_participation_in_defence_procurement_in_Finland_2012/bebb87bc-7758-4457-9b32-bboebbef7166

²² Vgl. Prime Minister's Office, *Defence Report 2017*, S. 6.

²³ Vgl. Ministry of Defence, *Replacing the Capabilities of the Hornet Fleet*, S. 16f.

²⁴ Vgl. ebd., S. 16.

²⁵ Vgl. Lauri Tapio Puranen, «Finnish Air Power: In Defense of the Homeland», in *European Air Power: Challenges and Opportunities*, Hrsg. John Andreas Olsen (Lincoln, NE: Potomac Books, 2014), S. 197.

²⁶ Vgl. Prime Minister's Office, *Defence Report 2017*, S. 18.

Herstellung einer ausreichenden nationalen Verteidigungsfähigkeit auch unabhängig von möglichen Partnerstaaten.

Definition kritischer Technologiebereiche

In seinem Bericht zur Zukunft der finnischen verteidigungsrelevanten Industriebasis definiert das Verteidigungsministerium vier Technologiecluster, die als kritisch für die Verteidigungsfähigkeit anzusehen sind. In diesen Bereichen sollen nationale Fähigkeiten für das Lebenszyklusmanagement, Systemintegration, Wartung und Reparatur erhalten oder aufgebaut werden. Zusätzlich sind auch Kapazitäten in der Forschung und Entwicklung, der eigenständigen Planung, im Systemdesign und der Produktion erwünscht.²⁷ Die vier kritischen Technologiebereiche sind:

1. **Command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance (C4ISTAR).** Besonders hervorgehoben werden hier unter anderem die Softwareentwicklung, Telekommunikation und Kryptologie, die Fähigkeit zu Operationen im Cyberraum, die elektronische Kriegführung, sowie Sensorik und Datenzusammenführung.
2. **Materialwissenschaft und konstruktives Ingenieurwesen.** Im Zentrum stehen hier unter anderem Technologien zur Signaturreduktion (stealth) und für den ballistischen Schutz, an die Umweltbedingungen im baltischen und arktischen Raum angepasste Engineering-Lösungen, und Fähigkeiten im Bereich der Modellierung und Simulation.
3. **Systems Engineering.** Als Schwerpunkte werden Konzeption und Spezifikation von Anforderungen, Lebenszyklusmanagement, Planung, Integration, sowie Erprobung und Evaluation angegeben. Diese Schwerpunkte sind für die Sicherstellung der längerfristigen Fähigkeitserhaltung im Rahmen der militärischen Versorgungssicherheit von besonderer Bedeutung.
4. **Biologie und Chemieingenieurwesen.** Neben dem CBRN-Schutz wird hier insbesondere die Produktion und Handhabung von Explosivstoffen hervorgehoben.²⁸

Eine systematische Herleitung dieser Schwerpunkte ist nicht in allen Bereichen klar erkennbar. Zugleich würde insbesondere hinsichtlich der Dimensionen F&E, Systemdesign sowie Produktion ein in Teilen unrealistisches Ambitionsniveau vorgelegt. Dennoch stellt die Definition expliziter Schwerpunkte im Kontext des benötigten, breiten Fähigkeitsspektrums einen Fortschritt dar. Die Bedeutung der Systematik wird zudem im Verteidigungsbericht 2017 im Zusammenhang mit der militärischen Versorgungssicherheit auf höchster Ebene bekräftigt.²⁹ Eine vollumfängliche Umsetzung scheint jedoch derzeit nicht in allen Bereichen gesichert.

Beschaffungsprozess

Der finnische Beschaffungsprozess zeichnet sich durch eine Reihe von Eigenheiten aus, die es nachfolgend zu erläutern gilt. Essentiell für das Verständnis des finnischen Falls ist die Konzentration von Planung und Beschaffung im Oberkommando der Verteidigungskräfte, während dem Verteidigungsministerium jenseits der Ressourcenerstellung vor allem eine administrativ-begleitende Rolle zukommt. Der Kommandant der Verteidigungskräfte ist dabei in allen Fragen der militärischen Befehlsgewalt nicht dem Minister, sondern unmittelbar dem Präsidenten und Oberbefehlshaber der Streitkräfte unterstellt. Die zentrale Position im Beschaffungsprozess nimmt das streitkräftegemeinsame Logistikkommando ein, das 2012 durch Zusammenlegung der teilstreitkraftspezifischen Logistikorganisationen geschaffen wurde und – in Abstimmung mit dem Endnutzer – für die zentrale Abwicklung sämtlicher technischen und organisatorischen Belange der Beschaffungsprojekte zuständig ist. Der folgende Abschnitt bietet einen Überblick über den Gang einer Beschaffung im Rahmen des regulären Rüstungsablaufs. Bei den zwei «strategischen» Grossprojekten zum Ersatz des Mehrzweckkampfflugzeugs F/A-18 beziehungsweise der Beschaffung einer neuen Klasse von Mehrzweckkorvetten kommen seit 2015 angepasste Varianten des regulären Rüstungsablaufs zur Anwendung, die abschliessend ebenfalls dargestellt werden.

Militärische Bedürfnisplanung

Die finnischen Verteidigungskräfte arbeiten in der Fähigkeitsplanung in langen Zyklen von 15–20 Jahren. Die mittel- und langfristige Streitkräfteplanung erfolgt unter Leitung der Abteilung Pläne und Richtlinien (J5) des Oberkommandos. Den Ausgangspunkt bilden dabei die

²⁷ Vgl. Ministry of Defence, *Securing the Industrial Base*, S. 10.

²⁸ Vgl. ebd., S. 11. Siehe auch: Ministry of Defence, *Industrial Participation*, S. 4f.

²⁹ Vgl. Prime Minister's Office, *Defence Report 2017*, S. 30.

vom Büro des Ministerpräsidenten herausgegebenen Verteidigungsberichte (beziehungsweise die kombinierten Berichte zu Sicherheits- und Verteidigungspolitik), die weitere Interpretation derselben durch das Verteidigungsministerium (*MoD Strategy*), die Vorgaben des Kommandanten der Verteidigungskräfte, sowie die interne strategische Planung. Aus der Zusammenschau der Bedrohungswahrnehmungen und des bestehenden Fähigkeitsniveaus erarbeitet die Abteilung Pläne und Richtlinien den «*Finnish Defence Forces (FDF) Desired End State*». Er gibt Fähigkeitsziele für den Zeitraum von 15 Jahren vor und legt damit die «Deltas» zwischen bestehenden und benötigten Fähigkeiten offen. Die Erarbeitung des *Desired End State* erfolgt im Austausch mit den Stabschefs der Teilstreitkräfte beziehungsweise den entsprechenden Abteilungen des Oberkommandos (zum Beispiel Command, Control, Communications, Computers, Cyber [C5] Agency) als eigentlichen Endnutzern. Die benötigten Fähigkeiten werden von der J5-Abteilung zum zentralen Fähigkeitsentwicklungsprogramm (FEP) zusammengefasst, das auf zwölf Jahre angelegt ist und in vierjährigen Zyklen überarbeitet wird. Die Planung für den ersten Vierjahreszyklus ist dabei eine fertig ausgearbeitete Detailplanung, während die beiden späteren Zyklen notwendigerweise ein grösseres Mass an Unwägbarkeiten in sich aufnehmen müssen. Die zentrale Gesamtplanung des FEP lässt sich wiederum in funktionale Teilprogramme aufgliedern, die den Teilstreitkräften (beziehungsweise Abteilungen) zugeordnet sind, mit dem jeweiligen Stabschef als *capability owner*. Die insgesamt neun Teilprogramme umfassen nicht nur die Beschaffung von Material, sondern die Ausarbeitung sämtlicher organisationalen Bedürfnisse im Nato-kompatiblen DOTMLPFI-Schema.³⁰ Sie dienen als Grundlage für den Beschaffungsprozess.

Rüstungsablauf

Der eigentliche Prozess der Rüstungsbeschaffung kann im finnischen System in drei Varianten des «regulären» Ablaufs, die sich jedoch nur hinsichtlich der politischen Entscheidungsebene unterscheiden, sowie drei Sonderfälle unterteilt werden:

1. **Projekte mit einem Volumen von unter 4 Mio. Euro** bedürfen keiner gesonderten Prüfung durch die Wirtschaftliche Steuerungsgruppe des Ministeriums beziehungsweise Zeichnung durch den Minister, wodurch der Prozess vereinfacht und beschleunigt wird. Die für verwaltungstechnische Angelegenheiten der Rüstungsbeschaffung zuständige Materialabtei-

lung des Ministeriums besitzt auch hier ein Informationsrecht auf Anfrage, insbesondere die legalen und administrativen Aspekte betreffend.

2. **Projekte mit einem Volumen von über 4 Mio. Euro** bedürfen grundsätzlich einer Einschätzung der rechtlichen und administrativen Aspekte sowie einer Empfehlung durch die Wirtschaftliche Steuerungsgruppe. Sie bedürfen der ministeriellen Genehmigung, wobei die Delegation der ministeriellen Autorität an das Oberkommando der Verteidigungskräfte – und dort an das Logistikkommando – möglich und üblich ist.
3. **Projekte mit einem Volumen jenseits von 40 Mio Euro** bedürfen zusätzlich einer Überprüfung durch den ministeriellen Finanzausschuss des Staatsrates unter Leitung des Premierministers. Sie werden also auf hoher politischer Ebene abgesegnet. Das von der Regierungsmehrheit dominierte Parlament ist in den Prozess der Freigabe von Projekten nicht direkt eingebunden, wird aber in den letzten Jahren – und hier vor allem im Fall von Projekten mit hohem Volumen – seitens der Materialabteilung vermehrt proaktiv informiert. Einzelne Projekte sind zwar auf dem Weg der jährlichen Haushaltdebatten beziehungsweise auch von Expertenhearings der parlamentarischen Kontrolle grundsätzlich zugänglich. Sofern sie jedoch aus dem regulären Verteidigungsbudget bestritten werden können, erfolgt die Finanzierung *en bloc* im Rahmen der Abstimmungen über den Gesamthaushalt. Dieser wird zwar jährlich verabschiedet, enthält jedoch für gewöhnlich drei- bis fünfjährige Verpflichtungskredite (*authorizations to order*), durch die der finnische Staat sich rechtlich bindend zur Finanzierung verpflichtet.
4. **Strategische Fähigkeitsprojekte** sind seit 2015 Rüstungsprojekte von besonderer militärischer und gesamtstaatlicher Tragweite, deren Beschaffungsprozess auf Einzelfallbasis an die spezifischen Bedürfnisse der Streitkräfte beziehungsweise die Anforderungen des politischen Prozesses angepasst werden kann. Sie werden im Regierungsprogramm separat ausgewiesen und ausserhalb des regulären Haushalts sonderfinanziert. Die Freigabe des Vergabeverfahrens wird voraussichtlich durch die Plenarsitzung des Staatsrates erfolgen und damit im politischen Prozess auf höchster Ebene aufgehängt. Sie stellen damit eine bedeutsame Neuerung dar, sind jedoch prinzipiell dem regulären Rüstungsablauf nicht entnommen.
5. **Projekte zur Deckung eines dringenden Missionsbedarfs** bewegen sich im finnischen Fall meist in einem überschaubaren Rahmen, sind kurzfristig angelegt

³⁰ Doctrine, Organization, Training, Material, Leadership, Personnel, Facilities, Interoperability.

und können im Rahmen einer Dringlichkeitsrichtlinie ohne ausgedehntes Bieterverfahren vereinfacht beschafft werden. Dieser zweite Sonderfall hat jedoch ausdrücklich keine Relevanz für grössere Rüstungsprojekte.

6. **Beschaffungen des militärischen Nachrichtendienstes** können aufgrund eigener Autorität erfolgen und sind dem regulären Prozess in diesen Fällen entnommen. In weniger sensitiven Fällen können sie auch auf dem regulären Weg über das Logistikkommando erfolgen.

Im Folgenden sollen vor allem Fälle regulärer Beschaffungsprojekte mittleren bis hohen Volumens (Varianten 2 und 3) beleuchtet werden, die nicht als strategische Projekte klassifiziert werden. Letztere werden im folgenden Abschnitt gesondert betrachtet.

Regulärer Rüstungsablauf

Die Beschaffungsprojekte ergeben sich aus den Teilprogrammen der Fähigkeitsplanung unter Leitung der J5-Abteilung. Der zuständige *capability owner* formuliert ein funktionales – das heisst fähigkeitsgetriebenes und jedenfalls typenneutrales – Anforderungsprofil und beauftragt das Logistikkommando mit der Einleitung eines Beschaffungsvorhabens, sowie gegebenenfalls mit dem Aufbau eines unterstützenden Logistiksystems. Das Logistikkommando setzt diese Anforderungen in weiterer Folge in technische Systemspezifikationen um und formuliert eine angemessene Beschaffungsstrategie. Dabei lässt sich neben einer pragmatischen Tendenz zur **Beschaffung von qualitativ hochwertigem Material aus zweiter Hand** (zum Beispiel Mehrfachraketenwerfer M270 mit späteren Kampfwertsteigerungen, Jettrainer Hawk 66 der Schweizer Luftwaffe, Leopard 2A6, Panzerhaubitze K9) keine klare Präferenz für ein bestimmtes Beschaffungs- oder Vertragsmodell festmachen.³¹ Die Materialabteilung sowie die Materialpolitische Steuerungsgruppe des Ministeriums nehmen durch breite rüstungspolitische Leitlinien beziehungsweise durch die administrative und rechtliche Aufsicht Einfluss auf den streitkräfteinternen Beschaffungsprozess. In der praktischen Umsetzung stellt sich das Logistikkommando jedoch den Anspruch als **«one-stop-shop»** für sämtliche Angelegenheiten der Beschaffung und Erhaltung der entsprechenden Fähigkeit in allen Phasen des Lebenszyklusmanagement bis zur schlussendlichen Aussonderung und Verwertung zu fungieren. Es hat die Führung und Koordination des Vorhabens vom Auftrag über das Vergabeverfahren bis zur Übergabe an den Endnutzer inne.

Den Experten des Logistikkommandos obliegt es dementsprechend mit den Industrieakteuren in Kontakt zu treten, *Requests for Information* (RFIs) und *Requests for Quotations* (RFQs) zu formulieren, sowie die eingegangenen Offerten fachlich zu analysieren. Die Evaluation der konkreten Fähigkeiten möglicherweise zu beschaffender Systeme obliegt dagegen dem späteren *capability owner*. Die Evaluierungsergebnisse werden sowohl auf der Ebene des Oberkommandos als auch auf der Ebene der Teilstreitkraft analysiert und eine Entscheidungsgrundlage für die Typenwahl erarbeitet. Die formale Beschaffungsentscheidung liegt beim Verteidigungsminister. Die Delegation der Entscheidungsgewalt an das Logistikkommando ist eine durchaus übliche Vorgehensweise, bleibt jedoch abhängig von den genauen Umständen des Projekts und seinem Volumen. Im Falle grosser Projekte kann seitens der Materialabteilung zwecks besserer Aufsicht ein berichterstattender Beamte – ein sogenannter «Referendar» – bestellt werden, der das Projekt administrativ begleitet und die Beschaffungsentscheidung gegenzeichnet. Eine billigende Stellungnahme der Wirtschaftlichen Steuerungsgruppe, sowie ab einer Vertragssumme von 40 Mio Euro des ministeriellen Finanzkomitees, ist unbedingt erforderlich. Während im ersten Fall die rechtliche und administrative Vertretbarkeit im Zentrum steht, tritt im zweiten Fall eine fiskalpolitische Gesamteinschätzung hinzu. Eine mögliche Ausnahme von der EU-Beschaffungsrichtlinie nach Art. 346 (1) AEUV ist ebenfalls dem Minister vorzulegen, nachdem die Wirtschaftliche Steuerungsgruppe dazu eine Einschätzung abgegeben hat. Sie kann gegebenenfalls auch eine Nachbesserung der Rechtfertigung fordern.

Sofern eine positive Entscheidung des Ministers (oder seines Bevollmächtigten) vorliegt, erhalten der erfolgreiche Anbieter sowie die unterlegenen Mitbewerber vom Logistikkommando substantielles Feedback zur Ausschreibung, das eine gerichtliche Anfechtung der Entscheidung möglichst unterbinden soll. Anschliessend kann der Vertrag aufgesetzt und unterzeichnet werden. Das Logistikkommando vertritt den finnischen Staat dabei in allen rechtlichen Belangen, begleitet das Projekt über die gesamte Dauer der Einführung weiter und übergibt die beschafften Systeme an den Endnutzer.

Sonderfall «strategische Fähigkeitsprogramme»

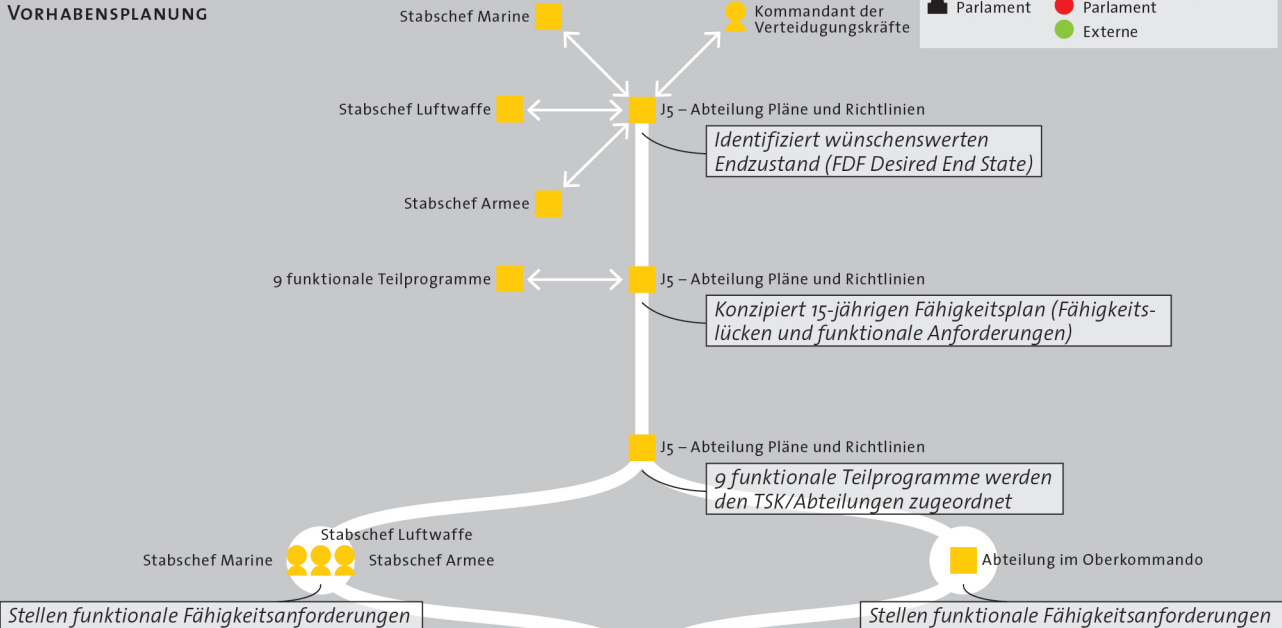
Das finnische Wehrsystem sieht sich in den 2020er Jahren mit der Herausforderung konfrontiert, mehrere Grosswaffensysteme der Luftwaffe beziehungsweise Marine – die F/A-18 *Hornet*, sowie die Raketenschnellboote der *Helsinki*- und *Rauma*-Klasse – mehr oder weniger

³¹ Vgl. IHS Jane's Defence Weekly, «Northern Composure», *IHS Jane's Defence Weekly*, 19. April 2017, http://www.janes.com/images/assets/660/69660/Northern_composure.pdf.

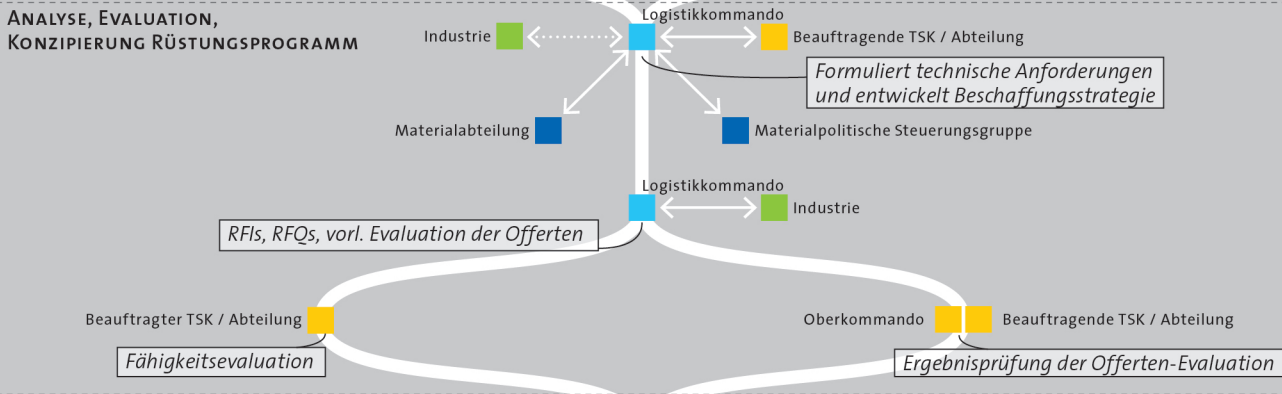
Rüstungsablauf Finnland Über 4 Millionen Euro



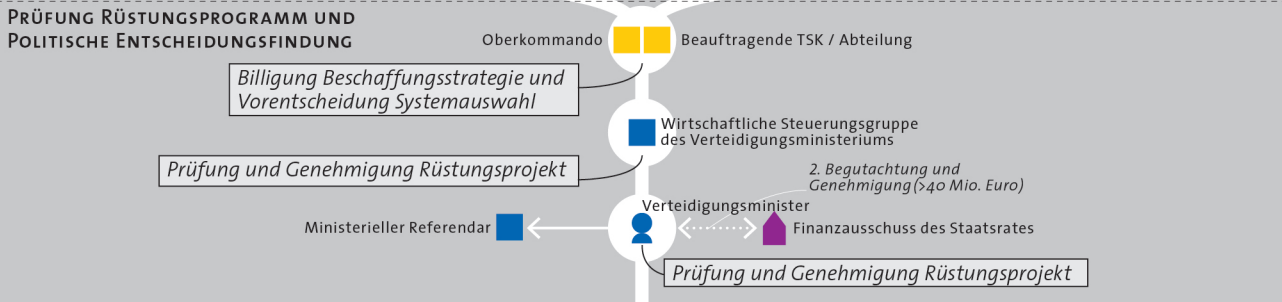
VORHABENSPLANUNG



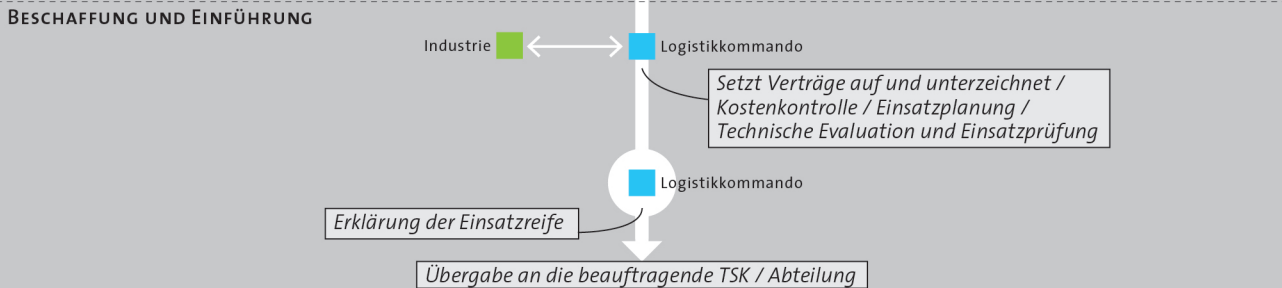
ANALYSE, EVALUATION, KONZPIERUNG RÜSTUNGSPROGRAMM



PRÜFUNG RÜSTUNGSPROGRAMM UND POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG



BESCHAFFUNG UND EINFÜHRUNG



zeitgleich ersetzen zu müssen.³² Der erwartete Finanzaufwand für diese Beschaffungen beträgt bis zu 11 Mrd Euro. Aufgrund der grossen militärischen und gesamtstaatlichen Tragweite dieser Beschaffungen, die durch die verschärfte Bedrohungswahrnehmung gegenüber Russland zusätzlich akzentuiert wurde, wurden diese Projekte seitens der finnischen Regierung mit einem Sonderstatus versehen.³³ Das Label «strategisches Fähigkeitsprojekt» wurde dabei im finnischen Kontext erstmals verwendet. Beide Beschaffungsvorhaben – das HX-Programm für den Ersatz der F/A-18 und das Squadron 2020-Projekt für die Anschaffung von vier Mehrzweckkorvetten besonderen Typs – wurden unmittelbar als Kernvorhaben (*linchpin projects*) in das Regierungsprogramm aufgenommen. Ihre Finanzierung erfolgt aufgrund des grossen Volumens mittels Sondergesetz ausserhalb der regulären Verteidigungsetats. Die Entscheidungsebene für die Freigabe der Beschaffung wird voraussichtlich die Plenarsitzung des Staatsrats sein, mithin die höchstmögliche Regierungsebene. Beide Vorhaben werden mit Verweis auf die vitale Bedeutung für die nationale Sicherheit unter Art. 346 (1) AEUV geführt und in beiden Fällen ist eine industrielle Teilhabe vorgesehen. Zusätzlich zur Aufsicht durch die interne Revision und das Nationale Revisionsbüro wird in beiden Fällen eine externe Qualitätssicherung durchgeführt.

Jenseits dieser Gemeinsamkeiten wird darauf verwiesen, dass die Projektstruktur – soweit sie vom regulären Prozess abweicht – und die Beschaffungsstrategie eines strategischen Fähigkeitsprojekts ganz dem Einzelfall angepasst sind. Es gibt keine festen Richtlinien für die Strukturierung und die Ansätze der Teilstreitkräfte Luftwaffe und Marine, sowie des umsetzenden Logistikkommandos, unterscheiden sich in den beiden Fällen beträchtlich. So basiert das HX-Programm auf einer Auswertung der *best practices* anderer Staaten bei der integrierten Ausschreibung für ein Mehrzweckkampfflugzeug und setzt auf den freien Wettbewerb der fünf interessierten Anbieter (BAE Systems, Boeing, Dassault, Lockheed Martin, Saab) unter Bedingungen grösstmöglicher Waffengleichheit.³⁴ (Die Bewaffnung und zusätzliche Ausrüstung wird getrennt beschafft.³⁵) Die Beschaffungsstrategie der Squadron 2020 beruht dagegen auf der Trennung des Schiffskörpers, der beim einzig möglichen Anbieter im Inland gefertigt wird, von den Sensor-

Waffen- und Führungssystemen, die als integriertes *combat system* unter den Bedingungen freier Konkurrenz im Ausland beschafft werden.³⁶ Für diese Phase der Ausschreibung wurden vom Logistikkommando unter Einbeziehung der externen Qualitätssicherung durch KPMG drei der acht möglichen Anbieter (Atlas Elektronik, Lockheed Martin Canada, Saab) zugelassen.³⁷

In Summe ist die Durchführung der strategischen Programme explizit **nicht** auf eine schnellstmögliche Beschaffung ausgerichtet, sondern auf die Herstellung hinreichender Transparenz, die Prozessqualität und die Schaffung beziehungsweise den Erhalt eines breiten politischen Konsenses. Dafür wird etwa im Fall des HX-Programms ein Vorlauf von sechs Jahren von der Aufnahme in das Regierungsprogramm bis zur Beschaffungsentcheidung in Kauf genommen, der jedoch aufgrund der frühzeitigen Aufgleisung des Projekts als hinsichtlich des nahtlosen Übergangs zur Nachfolgerflotte unproblematisch einzustufen ist.

Die Struktur der Projekte spiegelt die obengenannte Prioritätensetzung wider. Sie ist etwa im Fall des HX-Programms von einer Mischung aus **starker Zentralisierung auf der Arbeitsebene** und externer Kontrolle durch die vorbestehende **Komiteekultur** geprägt. So wird der Prozess neben den üblichen Institutionen auf hoher politischer Ebene auch vom ministeriellen Komitee für Wirtschaftspolitik und vom ministeriellen Komitee für Aussen- und Sicherheitspolitik begleitet, wobei letzteres den Präsidenten der Republik mit einschliesst. Die Binnenstruktur des Programms besteht zum einen aus mehreren Steuerungsgruppen, die koordinierende und ausgleichende Funktionen haben und in denen grossenteils dieselben Akteure und Institutionen zusammenkommen (Steuerungsgruppe strategische Fähigkeiten, HX-Steuerungsgruppe, Koordinationsgruppen des Oberkommandos).³⁸ Auf der Arbeitsebene nimmt das Büro Strategische Programme (engl. *Strategic Programs Office*) eine zentrale Koordinationsfunktion für beide Sonderprogramme ein und ist zugleich mit dem proaktiven Management der Aussenwahrnehmung befasst. Die HX-Koordinationsgruppe führt den Projektplan und bereitet Entscheidungen vor. Zudem existieren mehrere Arbeitsgruppen für PR/Medienbeziehungen, Industrielle Teilhabe sowie Angelegenheiten der Programmfinanzierung. Die **Nutzung kurzer Dienstwege** zwischen den wenigen Kernakteuren in einem überschaubaren Verwaltungsrahmen spielt hier eine entscheidende Rolle bei der effizienten Bewältigung des hochkomplexen Projektablaufs.

32 Vgl. Ministry of Defence, *Squadron 2020: The Finnish Defence Forces' Strategic Project* (Helsinki: Ministry of Defence, 2017), S. 3.

33 Vgl. Ministry of Defence, *Replacing the Hornet Fleet*, S. 52; Ministry of Defence, *Squadron 2020*, S. 3.

34 Unter anderem wurden die Fälle Dänemark, Kanada, Norwegen und Niederlande betrachtet, siehe: Ministry of Defence, *Replacing the Hornet Fleet*, S. 13, 52.

35 Siehe: Ministry of Defence, «Requests for information on weapons and equipment for the HX fighter project sent», HX Programme Press Release, 3. Oktober 2017, https://defmin.fi/en/administrative_branch/strategic_capability_projects/hx_fighter_program/hx_programme_press_releases/requests_for_information_on_weapons_and_equipment_for_the_hx_fighter_project_sent.8779.news.

36 Vgl. Ministry of Defence, *Squadron 2020*, S. 17f.

37 Siehe: Finnish Defence Forces, «The tenderers for the battle system of the Squadron 2020 project have been selected», Press Release, 10. April 2017, http://puolustusvoimat.fi/en/article/-/asset_publisher/puolustusvoimien-logistiikkalaitos-valitsi-laivue-2020-hankkeen-taistelujarjestelman-tarjoajat.

38 Siehe dazu: Ministry of Defence, *Replacing the Hornet Fleet*, S. 53ff.

Um eine möglichst umfassende Unterstützung des Sonderfinanzierungsgesetzes sicherzustellen, wird zudem eine **stärkere Einbindung des Parlaments** angestrebt. Die Notwendigkeit dieser Finanzierung wurde durch das Parlament selbst bereits 2014 festgehalten.³⁹ Seitens der Verteidigungskräfte wurde ausgewählten Parlamentariern aller Parteien frühzeitig Zugang zu klassifizierten Materialien gewährt, um über die Anforderungen und die zukünftige technologische Entwicklung Klarheit zu schaffen. Seitens des Ministeriums wird ebenfalls die Notwendigkeit einer proaktiven Kommunikationskultur betont. Diese flankierenden Massnahmen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein starker politischer Konsens auf der Basis unbestrittener Bedrohungswahrnehmungen bereits vorbestand. Dennoch wird der Erhaltung und weiteren Unterfütterung der politischen Voraussetzungen für die Sonderfinanzierung seitens der handelnden Akteure einige Bedeutung beigemessen.

Ob sich das Instrument strategischer Fähigkeitsprojekte in der finnischen Rüstungspolitik langfristig etablieren wird, und wie es institutionalisiert und weiterentwickelt werden könnte, ist mit Stand Januar 2018 nicht absehbar. Mit einem ausführlichen Zwischenbericht zum Stand zumindest des HX-Programms ist im Frühjahr 2019 zu rechnen.

³⁹ Siehe: Parliamentary Assessment Group, *Long-term Challenges of Defence*, Final Report (Summary), Mai 2014, https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_5+2014.pdf.

Frankreich

Strategische Rahmenbedingungen

Das strategische Selbstverständnis der französischen Fünften Republik ist auch im 21. Jahrhundert wesentlich vom Erbe ihrer gaullistischen Frühzeit geprägt. Das Streben nach sicherheitspolitischer und militärischer Autonomie ist gewissermassen Teil der DNA des französischen Staatswesens nach 1958. Die eigenständige Verteidigungs- und Interventionsfähigkeit, die allianzungebundene nukleare Abschreckung und auch eine starke, nationale Rüstungsindustrie werden vom grössten Teil des politischen Spektrums ohne Umschweife als bestimmende Wesenszüge von Frankreichs sicherheitspolitischer Selbstverortung akzeptiert und von Regierungen rechts und links der Mitte gleichermaßen fortgeführt. Weder die in der Praxis schwer vermeidliche Notwendigkeit des Ausgleichs mit anderen einflussreichen Akteuren im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, noch eine in Teilen «atlantischere» Ausrichtung insbesondere seit 2007 und die Rückkehr in die militärischen Strukturen der Nato ab 2009 haben an dieser Grundausrichtung viel zu ändern vermocht.

Tatsächlich wird das Aussenverhalten Frankreichs seit den späten 1990er Jahren nicht selten unter dezidiert **neo-gaullistischem Vorzeichen** gesehen – das heisst einer Konzeption, die sich die veränderten Rahmenbedingungen der europäischen Integration und der zunehmenden geostrategischen Überlastung der USA zunutze machen will, um mit neuen Instrumenten traditionelle Zielsetzungen zu verfolgen.¹ In der Logik des «neo-gaullistischen Ansatzes der Strategischen Autonomie»² hat die **militärische Handlungsfähigkeit** eine unverändert zentrale Bedeutung. Einsatz- und verlegefähige Streitkräfte, die binnen Tagen oder Wochen Operationen beträchtlichen Umfangs innerhalb – oder entlang der Peripherie – der französischen Interessensphäre realisieren können, sind mithin ein tragender Pfeiler der französischen Sicherheitspolitik. Die achtzehnmonatige *Operation Serval* in Mali zwischen 2012 und 2014 kann nach wie vor als Anschauungsmaterial für das Ambitionsniveau hinsichtlich der unmittelbaren Interventionsfähigkeit, und notfalls auch der unilateralen Durchhaltefähigkeit,

gelten.³ Zugleich garantiert eine umfassende nukleare Modernisierung seit der Jahrtausendwende die fortgesetzte Unabhängigkeit von den Allianzgarantien potentiell unzuverlässiger Dritter bis gegen die Mitte des 21. Jahrhunderts.⁴ Der strategische Beitrag der französischen Rüstungspolitik zu dieser Gesamtkonzeption soll es sein, die Bereitstellung des dafür benötigten Fähigkeitsspektrums zwar **nicht in allen Fällen rein national**, aber doch unter für den französischen Staat vorteilhaften Bedingungen und zugleich innerhalb eines noch tragbaren finanziellen Rahmens sicherzustellen.

Grundzüge der Rüstungspolitik

Auf der Grundlage seiner Ambition, nach der Niederlage von 1940 und bitteren Fehlschlägen in Indochina 1954 und Suez 1956 wieder zu einer Militärmacht ersten Ranges aufzusteigen, baute Frankreich in den Jahrzehnten danach eine umfangreiche und technologisch hochentwickelte verteidigungsindustrielle Basis auf, von deren grössten Erfolgen – wie der *Mirage III*, dem Mehrzweckhubschrauber *Alouette III*, dem leichten Panzer AMX-13, oder dem Seezielflugkörper *Exocet* – Frankreichs Ruf als Rüstungsnation bis heute zehrt.⁵ Träger dieses Unterfangens war nicht zuletzt die in sich geschlossene Elite der *ingénieurs de l'armement*, einer der *grands corps de l'État* genannten Kaderorganisationen, die einen Grossteil der leitenden Mitarbeiter der Rüstungsdirektion (franz. *Direction générale de l'armement*, DGA), wie auch der staatsnahen Industrien stellte und auch heute noch stellt.⁶

Spätestens seit den 1990er Jahren wurde die mehr oder minder autarke Rüstungsbeschaffung bei staatseigenen, staatsnahen oder jedenfalls nationalen Anbietern in ihrer alt-gaullistischen Reinform zunehmend schwerer haltbar. Sinkende oder stagnierende Verteidigungsausgaben und schwindenden Beschaffungsvolumina auf dem französischen Binnenmarkt schufen einerseits Anreize für eine weitere Durchdringung ausländischer Märkte. Der rasante technologische Fortschritt unter anderem in der Informationstechnik, legte andererseits

¹ Vgl. Jeffrey Bialos, Christine Fisher und Stuart Koehl, «Accessing the French Defense Market», in *Fortresses and Icebergs: The Evolution of the Transatlantic Defense Market and the Implications for U.S. National Security Policy* (Washington DC: Center for Transatlantic Relations, 2009), S. 311.

² Ebd., S. 307.

³ Siehe dazu etwa: François Heisbourg, «A Surprising Little War: First Lessons of Mali», *Survival*, 55:2, 2013, April/Mai S. 7–18; Michael Shurkin, *France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army* (Santa Monica: RAND, 2014), https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR700/RR770/RAND_RR770.pdf.

⁴ Vgl. Lisa Watanabe, «Frankreichs neue Strategie: Das Weissbuch 2013», *CSS Analysen*, Nr. 139, September 2013, S. 2. Ministry of Defence, *Strategic Review of Defence and National Security, 2017: Key Points* (Paris: Ministry of Defence, Oktober 2017), S. 3.

⁵ Vgl. Martin Lundmark, *Transatlantic Defence Industry Integration: Discourse and Action in the Organizational Field of the Defence Market*, PhD Dissertation (Stockholm: Stockholm School of Economics, 2011), S. 56.

⁶ Vgl. ebd., S. 56.

eine zumindest teilweise Öffnung gegenüber ausländischen Anbietern und ihrem Know-how nahe. Aus der Kombination neo-gaullistischer Imperative mit der eher zögerlich akzeptierten Notwendigkeit einer **zumindest teilweisen Öffnung der französischen Rüstungslandschaft** entstand der heutige Ansatz «kompetitiver Autonomie»⁷ in der Beschaffung. Bialos, Fisher und Koehl (2009) sehen diesen Ansatz im Wesentlichen durch drei Leitlinien bestimmt. Demnach sollen und müssen

1. Kriterien der Wirtschaftlichkeit von Rüstungsgütern stärker betont werden,
2. die strikt nationalen Anteile des Rüstungssektors auf eine geringere Zahl tatsächlich kritischer Bereiche begrenzt und mehr auf vertrauenswürdige Lösungen ausländischer Anbieter gesetzt werden,
3. gemeinsame europäische Programme aktiv angestrebt werden, mit dem Ziel das nationale Autonomiekonzept in letzter Konsequenz auf die europäische Ebene zu heben.⁸

Wie diese rüstungspolitische Gesamtkonzeption im Einzelnen umgesetzt werden soll, führen die nachfolgenden Abschnitte näher aus.

Umsetzung in aktuellen Dokumenten

Die gegenwärtigen Leitlinien der französischen Rüstungspolitik lassen sich unter anderem der erst kürzlich veröffentlichten *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*, dem *Weissbuch* von 2013, sowie einer Studie des Verteidigungsministeriums mit dem Titel *Strategic Horizons* entnehmen.⁹ Zwei hauptsächliche Zielvorgaben sind auszumachen:

1. Die französischen Streitkräfte sollen mit allen notwendigen Fähigkeiten und Instrumenten ausgestattet werden, um autonom handeln und die angestrebte militärische Wirkung über die gesamte Bandbreite der möglichen Einsatzszenarien erzielen zu können. Im Zentrum steht die Wahrung eines **vollumfänglichen und ausbalancierten Streitkräftemodells**. Dieses soll sicherstellen, dass die Staatsführung auch in Zukunft im euroatlantischen Raum und im Bereich des

afrikanischen Kontinents bis an den Äquator jederzeit über eine «kritische Masse» verfügen kann, die es erlaubt, aktuellen Bedrohungen unmittelbar entgegenzuwirken und zugleich auf eine Verdüsterung der strategischen Grosswetterlage angemessen reagieren zu können.¹⁰ Die zu beschaffenden Systeme müssen die Durchführung auch hochintensiver Einsätze zu Lande, zu Wasser, in der Luft, im Cyber- wie im Weltraum ermöglichen.¹¹ Nur ein solches Fähigkeitsmodell würde dem Land die nötige «Legitimation und Glaubwürdigkeit» verleihen um als verantwortungsbewusster Partner zu fungieren und gegebenenfalls eine Rolle als «Rahmennation» wahrzunehmen.¹² Für die Rüstungsbeschaffung bedeutet dies auch weiterhin die Abdeckung eines diversifizierten Portfolios von kapitalintensiven Hochwertfähigkeiten. Die Liste der Investitionsprioritäten ist lang und reicht von aufwändiger Sensorik für die Echtzeitüberwachung und Frühwarnung, über autonome Luftsysteme, die nächste Generation von Marschflugkörpern, neue Überwassereinheiten, bis hin zu widerstandsfähigeren weltraumgestützten Kommunikationsmitteln.¹³ Zudem sollen diese Systeme in Konzepte der vernetzten Operationsführung – auch und gerade in stark verteidigten Räumen – eingebettet sein.¹⁴ Trotz Verweis auf die Ressourcenknappheit seit der Finanzkrise von 2008, wie auch die damit verbundene Erkenntnis, dass letztlich ein Gleichgewicht zwischen Qualität und Quantität anzustreben ist, scheinen strategische und militärisch-operative Überlegungen jene der Wirtschaftlichkeit zumindest auf der Ebene allgemeiner Vorgaben häufig zu übertrumpfen.¹⁵ Dass der Anspruchshaltung der aktuellen *Revue Stratégique* in voller Breite entsprochen werden kann, darf deshalb durchaus bezweifelt werden.

2. Die **Förderung der nationalen Industriebasis** wird auch weiterhin als *sine qua non* der Gewährleistung der französischen Souveränität sowie ausreichender strategischer Autonomie gesehen.¹⁶ Dabei wird akzeptiert, dass eine vollumfängliche Modernisierung angesichts begrenzter Ressourcen nur durch eine grössere zeitliche Streckung zu erreichen ist. Zudem sind dem *Weissbuch 2013* zufolge klare Schwerpunkte in den Bereichen Abschreckung, Nachrichtenwesen

7 Vgl. Bialos, Fisher und Koehl, «Accessing the French Defense Market», S. 328–332.

8 Vgl. ebd., S. 328.

9 Ministère des Armées, *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale* (Paris: Ministère des Armées, Oktober 2017), <http://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-de-defense/revue-strategique/revue-strategique>; Ministry of Defence, *The main thrust of the 2013 White Paper: Twelve key points and new orientations* (Paris: Ministry of Defence, 2013); Ministry of Defence, *Strategic Horizons* (Paris: Ministry of Defence, 2013), S. 16–21.

10 Vgl. Ministry of Defence, *Strategic Horizons*, S. 23.

11 Vgl. Ministry of Defence, *Strategic Review of Defence and National Security, 2017: Key Points* (Paris: Ministry of Defence, Oktober 2017), S. 1–4.

12 Vgl. Ministry of Defence, *Strategic Review Key Points*, S. 4; Ministry of Defence, *Strategic Horizons*, S. 22.

13 Vgl. Ministère des Armées, *Revue Stratégique de Défense*, S. 79–84.

14 Vgl. ebd., S. 79f.; Ministry of Defence, *Strategic Horizons*, S. 22.

15 Vgl. Ministère des Armées, *Revue Stratégique de Défense*, S. 88. Ministry of Defence, *Strategic Review Key Points*, S. 4; Ministry of Defence, *The main thrust of the 2013 White Paper*, S. 3; Ministry of Defence, *Strategic Horizons*, S. 22.

16 Vgl. Ministry of Defence, *Strategic Review Key Points*, S. 1–4.

und Machtprojektion zu setzen.¹⁷ Die Industriebasis selbst bedürfe – um den hohen Anforderungen an sie gerecht werden zu können – konstanter staatlicher Investitionen. «National ownership» über unverzichtbare Fähigkeiten bleibt das Fundament der eigenständigen strategischen Handlungsfähigkeit.¹⁸ Zugleich erlauben herausragende industrielle Fähigkeiten die Übernahme einer Führungsrolle im gesamteuropäischen Kontext:¹⁹ «Cette maîtrise technique est par ailleurs nécessaire à la construction de coopérations équilibrées où la France peut légitimement influencer, voire revendiquer un *leadership*.»²⁰ Um diese technische Kompetenz langfristig zu erhalten, sind nicht zuletzt ausreichende Investitionen in den Forschungsbereich vonnöten.²¹ In Summe kann von einem grundsätzlichen Abrücken von der betont nationalen Ausrichtung der Rüstungsbeschaffung also zunächst keine Rede sein. Zugleich ist der Anspruch der politischen Vorgaben jedoch offensichtlich nicht in allen Bereichen durchzuhalten, was mittlerweile auch auf eben diese Vorgaben zurückwirkt.

Anders als etwa im Fall Italiens stehen diese beiden Grundprinzipien nicht in einem potenziellen Widerspruch zueinander, sondern sind Teil einer gemeinsamen und im Vergleich äusserst dauerhaften strategischen Konzeption. Zwar sind in der Praxis Verzerrungen dieser Logik durch Spezialinteressen durchaus zu beobachten, doch die Förderung der Technologie- und Industriebasis dient direkt dem Fähigkeitsgewinn und -erhalt beziehungsweise der Handlungsfähigkeit der Streitkräfte. Umgekehrt sichert das hohe Ambitionsniveau der Streitkräfteplanung – in Kombination mit der gezielten Exportförderung durch die Regierung – das Überleben der Industriebasis. Dieses relative Gleichgewicht wird von der politischen Ebene im Wesentlichen gefördert und erhalten. Ein gewisser Anpassungsbedarf zugunsten internationaler Kooperationsprojekte im Sinne «kompetitiver Autonomie» scheint den handelnden Personen allerdings bewusst zu sein.

Nationale Beharrung und internationale Kooperation

Die *Revue Stratégique 2017* führt ein «Modell der vier Kreise» ein, das eine etwas feinere Abstufung der traditionellen Autonomieforderungen erlaubt.²² Sie ist mit der in

der Grafik auf der folgenden Seite («Ambitionsniveau für die technologische und industrielle Kooperation») beschriebenen Einteilung der Schlüsseltechnologien kompatibel und gewinnt dadurch etwas an inhaltlicher Schärfe.

1. Kreis: Souveräne Fähigkeiten. In diesem Bereich ist der nationale Autonomieanspruch unteilbar. Die Fähigkeit zur eigenständigen Entwicklung und Produktion ist national zu gewährleisten. Neuartige Technologien werden zunächst automatisch hier zugeordnet.²³

2. Kreis: Kooperation ist möglich, aber die eigene technische Kompetenz ist zu erhalten. Eine Aufteilung der Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionsarbeit ist auf einer fallweisen Basis denkbar. Zugleich können diese Bereiche jederzeit wieder als dem Kreis 1 zugehörig klassifiziert werden.²⁴

3. Kreis: Kooperation mit wechselseitigen Abhängigkeiten. Hier kann die Aufgabe unilateraler technologischer Kapazitäten und die dauerhafte Verflechtung mit einem oder mehreren andere Akteuren angedacht werden. Entsprechende formale Strukturen sind auf der Basis intergouvernementaler Übereinkünfte einzuziehen.²⁵

4. Kreis: Beschaffung auf dem freien Markt ohne besonderen politischen Rahmen. Dieser Modus wird vor allem auf Güter bezogen, die keine beziehungsweise fast keine sensitiven Technologien enthalten.²⁶

In der Praxis besteht in den Kreisen 2–4 eine Präferenz für europäische Partnerschaften, sowie innerhalb dieses Rahmens eine Tendenz zu bi- und minilaterale Arrangements. Hinsichtlich des genauen Vorgehens, ist die französische Regierung im Grunde flexibel und bereit sich an die Umstände des einzelnen Falls anzupassen, solange ihre Grundprinzipien gewahrt bleiben. Die Kategorisierung spezifischer Programme nach diesem Schema fällt im Kern dem Generalstabschef zu, nicht der Rüstungsdirektion. Eine detaillierte Bewertung des verfeinerten Kooperationschemas wird erst in einer mittelfristigen Perspektive möglich sein. Expertenmeinungen zur Folge gibt es zwar ein ernsthaftes Bestreben Frankreichs, verstärkt auf europäische Kooperationen zu setzen. Das Wohlergehen der eigenen Industriebasis dürfte in allen Härtefällen weiterhin die erste Priorität bleiben.

¹⁷ Vgl. Ministry of Defence, *The main thrust of the 2013 White Paper*, S. 3.

¹⁸ Vgl. ebd.

¹⁹ Vgl. Ministry of Defence, *Strategic Review Key Points*, S. 4.

²⁰ Ministère des Armées, *Revue Stratégique de Défense*, S. 70.

²¹ Vgl. Ministry of Defence, *Strategic Review Key Points*, S. 4.

²² Zuvor wurde bereits ein Modell mit drei Kreisen verwendet.

²³ Vgl. Ministère des Armées, *Revue Stratégique de Défense*, S. 68.

²⁴ Vgl. ebd.

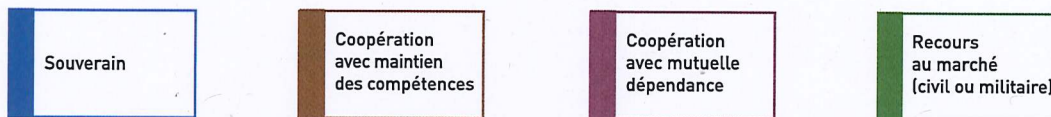
²⁵ Vgl. ebd.

²⁶ Vgl. ebd.

Ambition en matière de coopérations technologique et industrielle

| | | DOMAINE TERRESTRE | DOMAINE MARITIME | DOMAINE AÉRIEN | ESPACE | CYBER |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|------------------|----------------|--------|-------|
| CAPTEURS (Sonar, Optique, Radar, GE...) | | Blue | Blue | Blue | Green | Green |
| | | Brown | Brown | Blue | Green | Green |
| CHAÎNES DE COMMANDEMENT ET DE MISSION TEMPS RÉEL | | Blue | Blue | Blue | Green | Green |
| EFFECTEURS | Missiles | Green | Blue | Blue | White | Green |
| | Autres (munitions, bombes, armes...) | Green | Blue | Blue | White | Green |
| PLATEFORMES | Milieux non permissifs* | Green | Blue | Blue | White | Green |
| | Milieux permissifs | Green | Blue | Blue | White | Green |
| | Furtivité | Blue | Blue | Blue | White | Green |
| COMMUNICATIONS & RÉSEAUX | Noyau dur | Blue | Blue | Blue | White | Green |
| | Autre | Blue | Blue | Blue | White | Green |
| SYSTÈMES D'INFORMATION OPÉRATIONNELS | | Blue | Blue | Blue | White | Green |

* Milieux non permissifs : environnements dans lesquels les forces s'attendent à rencontrer de l'obstruction ou de l'interférence dans le cadre de leurs opérations



Quelle: Ministère des Armées, *Revue Stratégique de Défense*, S. 69.

Handhabung des europäischen Beschaffungsrechts

Ansichts der verstärkten Bestrebungen im Bereich der europäischen Rüstungskoooperation stellt sich nicht zuletzt auch die Frage, wie die französischen Entscheidungsträger die rechtlichen Vorgaben der EU in diesem Bereich zur Umsetzung bringen. Von Interesse sind diesbezüglich die Rechtsvorschrift für öffentliche Aufträge (franz. *Code des Marchés Publics 0074/2016*) sowie die Gesetzestexte zur Änderungen bezüglich des Sicherheits- und Verteidigungssektors in den Dekreten 0199/2011 und 0279/2011.²⁷ Diese Richtlinien werden von französischen Experten als «weiche» Regulierungsversuche gewertet, deren einschränkende Kraft auf das Handeln der Mitgliedsstaaten sich stark in Grenzen hält. Die Umsetzung ist im französischen Fall so erfolgt, dass aufgrund eines beträchtlichen Interpretationsspielraums in der Praxis

²⁷ Siehe dazu: Legifrance, *Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics* (Paris: Legifrance, 25. März 2016), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032295952&categorieLien=id>; Legifrance, *Arrêté du 30 novembre 2011 portant approbation de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale* (Paris: Legifrance, 30. November 2016), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024892134>; Legifrance, *Arrêté du 27 août 2011 pris en application des articles 40 et 150 du code des marchés publics et fixant le modèle d'avis pour la passation des marchés publics et des accords-cadres* (Paris: Legifrance, 28. August 2011), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024508228&categorieLien=id>.

die Präferenz für autonome Lösungen fast uneingeschränkt beibehalten werden kann.

Die Formulierung von Ausnahmen nach Art. 346 (1) AEUV im 1. Kreis des «Modells der vier Kreise» wird von der Rüstungsdirektion gemeinsam mit den Streitkräften vorgenommen, wobei es die enge Arbeitsbeziehung normalerweise problemlos erlaubt, eine ausreichende Begründung zu formulieren. Im 2. und 3. Kreis kann dagegen auch in Zukunft die Möglichkeit zum Tragen kommen, jene kooperativen Projekte, die tatsächlich in Angriff genommen werden, unter Verwaltung durch Institutionen wie OCCAR oder der EVA zu stellen und wiederum der offenen Vergabe zu entziehen.

Beschaffungsprozess

Der Beschaffungsprozess im französischen System ist geprägt von der strukturell angelegten Diskrepanz zwischen dem gewünschten Fähigkeitsspektrum und den verfügbaren Ressourcen, der vergleichsweise schwachen Kontrollfunktion des Parlaments und der engen Arbeitsbeziehung zwischen den Streitkräften und der DGA, sowie zwischen der DGA und den nationalen Rüstungsanbietern. In den folgenden Abschnitten werden der

grundsätzliche Ablauf und die systeminhärenten Besonderheiten beziehungsweise Problematiken im Einzelnen näher betrachtet.

Rüstungsablauf

Der Rüstungsablauf, gemäss der Anweisung N°1516 des Verteidigungsministeriums, beginnt in der sogenannten Initialisierungsphase (Vorhabensplanung).²⁸ Hier unterbreiten die Stäbe der Teilstreitkräfte dem Chef des Generalstabes (franz. *Chef d'État-major des armées*, CEMA) ihre militärisch-operativen Bedürfnisse beziehungsweise gewünschten Investitionsschwerpunkte. Diese Bedürfnisse beruhen entweder auf einem Masterplan, einem einsatz- oder systembedingten Feedback (franz. *retour d'expérience*), oder auf der Einschätzung einer Notwendigkeit für eine tiefgreifende Veränderung. Auf dieser Grundlage erstellt der CEMA die verdichtete Bedürfnisanalyse, priorisiert die militärischen Anforderungen und erfasst diese im «*objectif d'état-major*» (OEM).

Das OEM-Dokument wird vom CEMA dem Komitee für Kapazitätsausbau (franz. *Comité des capacités*) zur Klassifizierung vorgelegt. Diverse Faktoren, wie nationale militärische Interessen, das Mass der erforderlichen technischen Innovation, die finanziellen Auswirkungen, industriepolitische Implikationen und Interoperabilität können bei der Einteilung eine entscheidende Rolle spielen. Bei einer Klassifizierung als «Grossvorhaben» (franz. *opération majeure*), geht die Projektverantwortung zurück an den CEMA. Dieser definiert in einem nächsten Schritt die genauen militärischen Anforderungen, inklusive Betriebseigenschaften des gewünschten Systems, und erstellt einen vorläufigen Zeit- und Kostenrahmen. Nach Absprache mit dem Ministeriellen Investitionsausschuss (franz. *Comité ministériel d'investissement*, CMI), unter Vorsitz des Verteidigungsministers, lanciert der CEMA offiziell das Rüstungsvorhaben. Gemäss der offiziellen Vorgaben muss das CMI jeden Schritt zwischen den diversen Phasen im Rüstungsablauf absegnen, bevor ein Vorhaben weitergezogen werden kann.²⁹ Da der Ausschuss vom Verteidigungsminister geleitet wird, sorgt diese Vorgabe für die kontinuierliche Einbindung der Exekutive im Prozess. Zudem ist der Entscheidungsprozess grundsätzlich stark zentralisiert und gestrafft – Entscheidungsträger sind immer entweder der CEMA, der Rüstungsdirektor, oder der Verteidigungsminister.

In der nächsten Phase untersuchen und definieren ein Systemarchitekt (franz. *architecte de système de forces*, ASF) und ein Verantwortlicher für operationelle

Kohärenz (franz. *officier de coherence opérationnelle*, OCO) – der erstere der Rüstungsdirektion und der letztere dem CEMA unterstellt – gemeinsam die potenziellen Lösungsvorschläge, die damit verbundenen möglichen Investitions- und Betriebskosten, wie auch die Beschaffungsparameter (beispielsweise *off-the-shelf*, Modernisierung eines vorhandenen Systems, oder Anpassung eines bereits laufenden Rüstungsprogramms). Zudem werden bei Projekten mit möglicher internationaler Beteiligung die bestehenden oder noch aufzusetzende Kooperationsabkommen, sowie gegebenenfalls anzuwendende Richtlinien internationaler Organisationen evaluiert. Die Ergebnisse werden in einem entsprechenden «Orientierungsdossier» zusammengefasst und einem Integrierten Projektteam (franz. *l'équipe de programme intégrée*, EDPI) innerhalb der zuständigen Projektmanagement-Abteilung der Rüstungsdirektion übergeben.³⁰ In dieser Phase prüft und bewertet das EDPI die Lösungsvorschläge des Orientierungsdossiers und wählt auf der Grundlage dieser Analyse eine bevorzugte Option aus. In einem «*Dossier de choix*» wird der Vorschlag anschliessend dem Rüstungsdirektor (franz. *Délégué Général à l'Armement*) zur Beurteilung und Genehmigung vorgelegt. Auch hier muss das CMI bei der Entscheidungsfindung konsultiert werden.

Bei einer positiven Entscheidung geht die Verantwortlichkeit zurück an das EDPI. In enger Zusammenarbeit mit den hausinternen Ingenieuren der Rüstungsdirektion setzt das EDPI die Bedürfnisse in technische Spezifikationen um. Diese werden anschliessend möglichen Rüstungsanbietern mit dem Ziel der Einnahme von Offerten und konkreten Lösungsvorschlägen weitergeleitet. Nach dem Versand und Rücklauf der *Requests for Information* und *Requests for Proposals*, wählt das EDPI unter Aufsicht und in Absprache mit dem Rüstungsdirektor einen geeigneten Anbieter aus und konzipiert auf diesen Grundlagen ein vorläufiges Rüstungsprogramm. Das sogenannte «*Dossier de lancement de la réalisation*» (DLR) detailliert die Programmparameter und beinhaltet, unter anderem, eine detaillierte Einschätzung der assoziierten Kosten und deren Vertretbarkeit im gegebenen Budgetrahmen. Die Nachhaltigkeit dieser finanziellen Verpflichtungen wie auch mögliche *trade-offs* werden anschliessend intern zwischen dem Rüstungsdirektor, dem CEMA und der Finanzdirektion des Verteidigungsministeriums (franz. *Direction des Affaires Financières*) diskutiert.

In der letzten Phase wird das Rüstungsprogramm in Form des DLR dem Ministeriellen Investitionsaus-

²⁸ Siehe dazu: Ministère des Armées, «Instruction Générale N° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA – N° 1516/DEF/DGA/DP/SDM relative au déroulement et la conduite des opérations d'armement – tome I», *Bulletin Officiel des Armées*, Edition Chronologique n° 15, 15. April 2010.

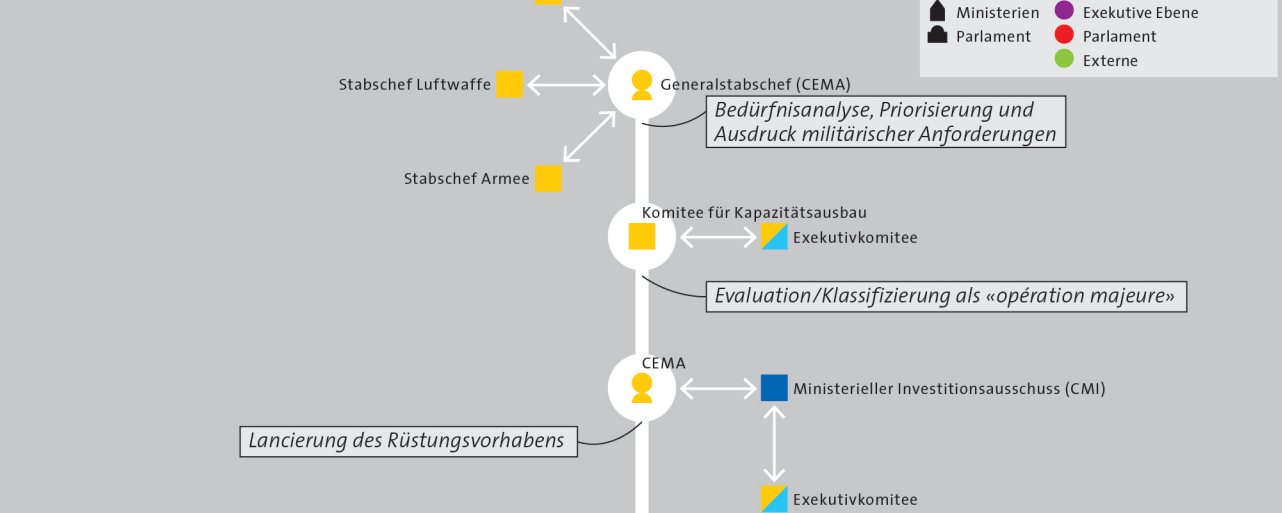
²⁹ Vgl. ebd.

³⁰ Siehe dazu: Ministère des Armées, «Instruction Générale N° 561/DEF/DGA/DO/SDAQ/QCI relative aux missions et à l'organisation de l'unité de management avions de chasse et équipements de la direction des opérations», *Bulletin Officiel des Armées*, Edition Chronologique n° 38, 27. April 2010; Ministère des Armées, «569/DEF/DGA/DO/SDAQ/QCI relative aux missions et à l'organisation de l'unité de management opérations d'armement hélicoptères et missiles de la direction des opérations», *Bulletin Officiel des Armées*, Edition Chronologique n° 8, 25. Februar 2016.

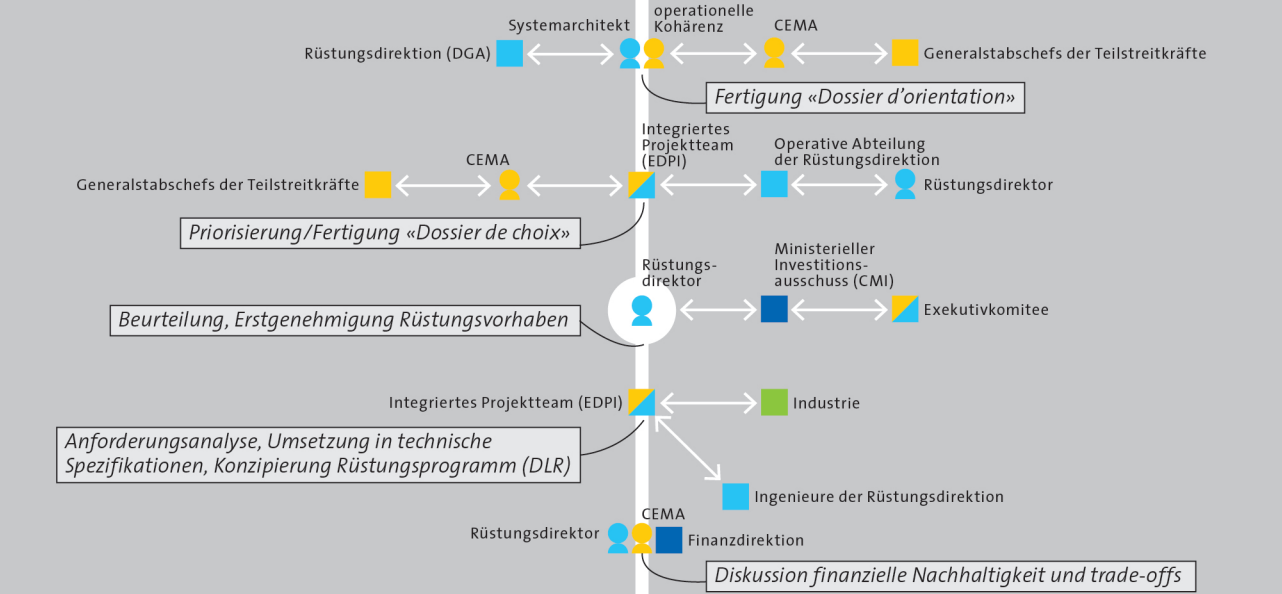
Rüstungsablauf Frankreich

VORHABENSPLANUNG

- Einheiten
- Personen
- ◆ Exekutive
- ▲ Ministerien
- Parlament
- Militärische Ebene
- Rüstungsdirektion
- Verteidigungsministerium
- Exekutive Ebene
- Parlament
- Externe



ANALYSE, EVALUATION, STRATEGIEENTWICKLUNG



PRÜFUNG RÜSTUNGSPROGRAMM UND GENEHMIGUNG AUF EXEKUTIVER EBENE



BESCHAFFUNG UND EINFÜHRUNG



schuss zur Prüfung und Genehmigung unterbreitet. Obwohl der Verteidigungsminister – gemäss offiziellen Vorgaben – die Interessen der im CMI vertretenen Streitkräfte und der Rüstungsdirektion miteinbeziehen und gegeneinander abwägen muss, ist der Erfolg beziehungsweise das Scheitern eines Vorhabens vom Minister abhängig. Aus diesem Grund wird in der nebenstehenden Prozessgrafik der Minister und nicht das CMI als solches als Entscheidungsträger im Schritt «Prüfung und definitive Genehmigung Rüstungsprogramm» genannt.

In der darauffolgenden Beschaffungs- und Einführungsphase wechselt die Verantwortlichkeit zurück zum EDPI, welches das gebilligte Rüstungsprogramm umsetzt. In dieser Phase übernimmt der Programmdirektor des EDPIs, unter Aufsicht und in direkter Koordination mit dem Rüstungsdirektor, alle verwaltungs- und nutzungsrelevanten Aufgaben. Dies beinhaltet die Budgetführung, die Vertragsvergabe, die Ausarbeitung der Richtlinien für die Nutzung, wie auch die Abnahmeplanung. Vom Zeitpunkt der Definition der operativen militärischen Bedürfnisse bis zur effektiven Vertragsunterzeichnung vergehen im Durchschnitt zwei bis vier Jahre. Gegenwärtig versucht das Verteidigungsministerium jedoch, diesen Zeitrahmen auf ein Jahr zu reduzieren. Wie genau dieses Ziel erreicht werden soll ist jedoch derzeit nicht ersichtlich.

Parallel und unter Aufsicht des CEMA führt der Programmverantwortliche des EDPI die technische Evaluation, wie auch die Einsatzprüfung durch. Vor der Übergabe und Nutzung durch die Streitkräfte wird das System entweder vom CEMA, oder vom Verteidigungsminister für einsatzreif (*fit for mission*) erklärt. Diese Schritte des Rüstungsablaufs bleiben prinzipiell immer gleich. Einzige Ausnahme sind Beschaffungen im Zusammenhang mit der nuklearen Abschreckung. Die strategische Wichtigkeit solcher Vorhaben setzt einen eigenen, individuellen Ansatz voraus.

Besonderheiten des französischen Systems

Drei Eigenheiten zeichnen den französischen Beschaffungsprozess besonders aus: die relative Schwäche des Parlaments, Konkurrenzphänomene auf Verwaltungsebene und die Modalitäten des Risikomanagements im Vertragswesen.

1. **Parlamentarischer Interventionsspielraum ist begrenzt.** Trotz einer Verfassungsänderung im Jahr 2008, die darauf angelegt war, die Einschränkungen der Originalversion von 1958 zu mindern und die ausserordentliche Macht der Exekutive in Teilen zu beschneiden, ist und bleibt das Parlament in vielen

Belangen der Regierung stark unterlegen.³¹ Dies gilt auch und insbesondere in Sachen Verteidigung und Rüstung. Die Kontrollfunktion des Parlaments liegt hier in erster Linie in seiner Verantwortung über das mehrjährige militärische Planungsgesetz (franz. *Loi de Programmation Militaire*, LPM) sowie dessen Umsetzung in jährliche Haushaltsgesetze abzustimmen und diese zu genehmigen.³² Bei der Gestaltung einzelner Vorhaben ist das Parlament jedoch über die Budgetierung hinaus nicht mehr in den Entscheidungsprozess eingebunden. Solange das LPM und der damit verbundene Finanzrahmen genehmigt wurde, kann das Verteidigungsministerium und damit die Rüstungsdirektion Vorhaben starten und durchführen, ohne das Parlament zu konsultieren. Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass Abgeordnete durch Rückfragen und Anfragen zur detaillierten Berichterstattung über den Fortgang laufender Projekte die politische Debatte durchaus mitprägen können. Sie können jedoch lediglich bei den jährlichen Budgetdebatten und der Abstimmung über das LPM eine möglicherweise einflussreiche Rolle einnehmen. Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass die Wahrscheinlichkeit entschlossenen Widerstands im Parlament gegen den Willen der Regierung äusserst gering ist. Die parlamentarische Zustimmung zum LPM, wenn auch mit kleinen Änderungsvorschlägen, gilt implizit als Vertrauensvotum in die Regierung.

2. Trotz geringem Interventionsspielraum der Legislative und einer mehrjährigen finanziellen Verpflichtung durch das LPM besteht durch **konkurrierende Interessen in der Verwaltung** eine vergleichsweise geringe Planungssicherheit. Obwohl das LPM dazu dient, dem Verteidigungsministerium finanzielle Zusicherungen über einen mehrjährigen Planungshorizont zu gewährleisten, besteht in der Praxis schon seit den 70er Jahren eine Diskrepanz der genehmigten und effektiv ausbezahlten Mitteln.³³ Dies ist mehrheitlich auf den massgeblichen Einfluss des Finanzministeriums zurückzuführen. Jedes Jahr evaluiert und adaptiert der Präsident zusammen mit dem Premierminister die bestehenden Ausgabeprioritäten im Kontext der sich verändernden wirtschaftlichen, politischen und strategischen Rahmenbedingungen. Die Umsetzung dieser Prioritäten und die damit verbundenen Konzessionen gilt es dann im Finanzmi-

31 Vgl. Sophie Byron, «France», in *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Hrsg. Dawn Oliver und Carlo Fusaro (Oxford: Hart Publishing), S. 132f.

32 Für eine Übersicht des *Loi de Programmation Militaire* siehe: Patrice Buffoto, «Les Lois de programmation militaire en France: un demi-siècle de programmation», *Psei*, Nr. 4, Juli 2016, S. 1–23; Tony Kausal, *The Falcon and the Mirage: Managing for Combat Effectiveness* (Fort Belvoir: Defense Acquisition University, 2001).

33 Vgl. Buffoto, «Le Lois de programmation militaire en France», S. 1–23.

nisterium umzusetzen. Dies führt zu regelmässigen Neuverhandlungen zwischen den Finanz- und Verteidigungsministern und kann zu Kürzungen des bestehenden Budgets führen. Seit der Finanzkrise von 2008 hat sich diese Tendenz zudem weiter verstärkt und somit zu wachsender Instabilität im Planungs- und Finanzierungsprozess des Verteidigungsministerium geführt.³⁴ Die Stabilität des Ausgabenniveaus ist demzufolge vom politischen Rückhalt und der Verhandlungsstärke des Ministers abhängig.

chung – auch wenn diese nicht selbstverschuldet ist – zu übernehmen. Letzten Endes haben insbesondere die Grossprogramme im französischen System einen zu hohen politischen und strategischen Stellenwert, um ihre erfolgreiche Durchführung von der minutiösen Einhaltung vertraglicher Konditionen abhängig zu machen.

3. Vertragsmodell mit konsequent geteilten Risiken.

Gray zufolge verfügt Frankreich über ein im Vergleich mit anderen Mittelmächten wie dem Vereinigten Königreich effizientes Beschaffungssystem, welches eine durchschnittliche Verzögerung von lediglich 1.5 Monaten aufweist und von geringen Kostenüberschreitungen betroffen ist.³⁵ Eine mögliche Erklärung dafür ist die implizite Anwendung eines Verantwortungsprinzips im Rahmen von Festpreisverträgen.³⁶ Das Prinzip hält fest, dass jene Partei, die für die Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtung verantwortlich ist, im Allgemeinen die Kosten dafür zu tragen hat. Dieser Grundsatz schafft sowohl für die Regierung als auch für die Industrie Anreize um mögliche Risiken, die sich negativ auf die Kosten und den Zeitrahmen auswirken könnten zu minimieren. Die positiven Auswirkungen eines solchen Vertragsmodell mit konsequent geteilten Risiken wurden in einer Studie von Kapstein und Oudot aufgezeigt.³⁷ Von 48 abgeschlossenen Verträgen im Zeitraum 1994 bis 2005 zwischen dem DGA und verschiedenen Industrieakteuren lag die durchschnittliche Kostenüberschreitung bei einem mittleren Volumen von rund 134.7 Mio. Euro, zwischen 4.5% und 9.5%.³⁸ Inwieweit dies in direktem Zusammenhang mit dem genannten Grundsatz steht, ist jedoch nicht letztgültig geklärt. Zudem betonen Experten einerseits, dass die enge Verflechtung der Rüstungsunternehmen mit der Regierung eine klare Erkennung der effektiv vertragsbrüchigen Partei sehr erschwert. Andererseits dass das DGA angesichts der Wichtigkeit der Aufrechterhaltung der strategischen Autonomie dazu geneigt ist, jegliche Mehrkosten einer Vertragsabwei-

34 Vgl. Pierre Tran, «French Military Projects at Risk Under Budget Cap Measure», *Defense News*, 19. Dezember 2017, <https://www.defensenews.com/global/europe/2017/12/19/french-military-projects-at-risk-under-budget-cap-measure>.

35 Vgl. Bernard Gray, *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An Independent Report by Bernard Gray* (Oktober 2009), S. 215, <https://www.bipsolutions.com/docstore/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf>.

36 Vgl. Ethan Kapstein, «Smart Defense Acquisition: Learning from French Procurement Reform», *Center for New American Security*, Policy Brief, Dezember 2009, S. 3f.

37 Vgl. Ethan Kapstein und Jean-Michel Oudot, «Reforming Defense Procurement: Lessons from France», *Business and Politics*, 11:2, August 2009, S. 1–25.

38 Vgl. ebd., S. 15–23.

Italien

Strategische Rahmenbedingungen

Die strategische Kultur Italiens ist durch die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts in einem hohen Ausmass historisch konditioniert. Der Pazifismus katholischer Prägung, die traditionell starke Position sozialistischer bis kommunistischer Parteien und Strömungen, sowie die Erinnerung an die Folgen des Faschismus und die Niederlage im Zweiten Weltkrieg spielten in den Jahrzehnten nach 1945 eine bestimmende Rolle im Umgang mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragestellungen.¹ Der Krieg als Mittel der Politik wird in der italienischen Verfassung von 1948 explizit abgelehnt. Jeglicher Einsatz militärischer Mittel in den italienischen Aussenbeziehungen wurde bis in die 1990er Jahre von weiten Teilen der Bevölkerung und des politischen Spektrums mit äusserster Skepsis betrachtet.² Die Bedeutung und Rolle der Streitkräfte war damit weniger durch strukturelle als vielmehr durch ideologische Faktoren bestimmt.³ Eine **offenere sicherheits- und verteidigungspolitische Debatte** konnte sich erst in den vergangenen fünfzehn Jahren zögerlich etablieren, ohne dass die Präferenz für einen multilateralen Zivilmachtansatz dadurch jedoch grundsätzlich ausgehebelt worden wäre.⁴

Zugleich ist Italiens Verteidigungspolitik als Nato-Gründungsmitglied und aktiver Teilnehmer an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU den institutionellen Grundpfeilern des transatlantischen und europäischen Sicherheitssystems eng verbunden. Einer weiteren Integration militärischer und verteidigungs-industrieller Fähigkeiten auf europäischer Ebene steht die italienische Regierung positiv gegenüber.⁵ Sie hält aber ebenso an einem engen Verhältnis zu den USA fest – auch und gerade im Bereich der Rüstungsbeschaffung.⁶

¹ Vgl. Foradori, P. und Rosa, P., «Italy: Hard tests and soft responses», in *National Security Cultures: Patterns of Global Governance*, Hrsg. Emil J. Kirchner und James Sperling (London: Routledge, 2010), 66–84. Vgl. Alessandro Marrone und Federica Di Camillo, «Italy», in *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Hrsg. Heiko Biehl, Bastian Giegerich und Alexandra Jonas (Berlin: Springer, 2013), S. 193–206.

² Vgl. Alessandro Marrone und Paola Tessari, «The Italian Debate on Defence Matters», *Instituto Affari Internazionali*, 13/07, November 2013, S. 3.

³ Vgl. Foradori et al., «Italy», S. 66–84.

⁴ Vgl. Foradori et al., «Italy», S. 68; Marrone und Tessari, «The Italian Debate on Defence Matters», S. 3.

⁵ Siehe: Ministry of Defence, *White Paper for International Security and Defence*, offizielle englische Übersetzung (Rom: The Ministry of Defence, Juli 2015), S. 34ff., 49, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/07_Luglio/White%20book.pdf.

⁶ Siehe: ebd. S. 34ff.

Das *Weissbuch zur internationalen Sicherheit und Verteidigung* aus 2015 sieht ein **robusteres Fähigkeitsspektrum** der Streitkräfte insbesondere für den Mittelmeerraum vor, wobei sich dieser Ansatz bis dato nur teilweise festigen konnte.⁷ Die genaue Rolle der Streitkräfte im Rahmen einer muskulöseren Südausrichtung befindet sich damit auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch im Fluss.

Die Empfehlungen des *Weissbuchs* betreffen auch die Rüstungspolitik, die nach wie vor als politisch sensibles Thema gilt. Besonders hervorgehoben werden unter anderem die Vorteile der Kooperation auf europäischer Ebene – sowohl im F&E-Bereich, als auch in der Konzeption und Produktion von Rüstungsgütern – und die Notwendigkeit eines engen Austausches zwischen dem Verteidigungsministerium und den Industrieakteuren im nationalen und europäischen Kontext.⁸ Eine nähere Betrachtung des Themas auf hoher politischer Ebene sollte in einer angekündigten Neuauflage des *Strategischen Verteidigungsberichts* erfolgen, der jedoch bisher nicht abgeschlossen ist.

Grundzüge der Rüstungspolitik

Die italienische Rüstungspolitik versucht sich an einem Spagat zwischen militärischen und ökonomischen Motivationen, der den nationalen Interessen zwar in letzter Konsequenz dienlich, aber nicht in allen Fällen einer rationalen und effizienten Umsetzung zugänglich ist. Die Praxis legt nahe, dass Rüstungspolitik im italienischen Kontext oft nicht zuletzt als **Rüstungsindustriepolitik unter nationalem Vorzeichen** verstanden wird, die der Sicherung der heimischen Industriebasis ähnliches Gewicht beimisst wie der zweckmässigen Ausstattung der Streitkräfte. Dabei ist der Staat zwar im laufenden Jahrzehnt in einer – historisch betrachtet – eher vorteilhaften Position, um seine Prioritäten durchzusetzen. Die Versöhnung der mitunter widersprüchlichen Zielsetzungen gestaltet sich jedoch nicht reibungslos und erfordert von den handelnden Personen die Bereitschaft zu Kompromissen und Improvisation. Zugleich ist dem italienischen Weg der Rüstungsbeschaffung gerade in seiner **Akzeptanz verschiedener, teils inkompatibler Imperative** ein gewisser Realismus nicht abzusprechen.

⁷ Ebd., S. 38, 83.

⁸ Ebd., S. 112f.

Instrument der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik

Die offiziellen rüstungspolitischen Vorgaben des italienischen Verteidigungsministeriums werden vor allem in zwei Dokumenten deutlich: dem *Weissbuch* von 2015 und einem Handbuch zum institutionellen Rahmen der Rüstungsbeschaffung aus dem Jahr 2009.⁹ Vier hauptsächliche Zielvorgaben sind auszumachen:

1. Die italienischen Streitkräfte sollen mit allen notwendigen Instrumenten ausgestattet werden, um ihre **operativen Bedürfnisse** zu decken. Dem Anspruch nach sollen sie in der Lage sein, als regionale «full-spectrum force» mit geostrategischem Fokus auf den Mittelmeerraum zu agieren und dort gegebenenfalls eine führende mitunter prestigeträchtige Rolle spielen zu können.¹⁰ Für die Rüstungsbeschaffung bedeutet dies eine Strategie, die dem deutschen Prinzip «Breite vor Tiefe» relativ nahe kommt, wenngleich mit einem engeren geographischen Fokus.¹¹ Die beschafften Systeme sollen eine hohe operative Effektivität, ausreichende Kosteneffektivität und die Möglichkeit späterer Modifikationen und Kampfwertsteigerungen *by design* aufweisen. Ausserdem sollten sie in Konzepte der vernetzten Operationsführung eingebettet werden können.¹² In der Praxis wird ein grosses Spektrum von vergleichsweise hochwertigen Fähigkeiten in kleinen Zahlen beschafft, wobei dieser Ansatz stetig Gefahr läuft an seine budgetären Grenzen zu stossen.
2. Um das Ziel der umfänglichen Versorgung der eigenen Streitkräfte gewährleisten zu können, wird eine **«souveräne» Technologie- und Industriebasis** in einer angemessenen Grössenordnung für unabdingbar erachtet.¹³ Wie Peruzzi zurecht festhält, sind relevante, nationale Kapazitäten trotz Verortung in einem auf multinationale Kooperationsformate ausgerichteten Umfeld – und in einem für Partnerstaaten attraktiven Umfang – zu pflegen; andernfalls bleiben die Möglichkeiten, eigene nationale Interessen in diesen Formaten einzubringen, sehr be-
3. Die Stützung und Entwicklung der nationalen Verteidigungsindustrie wird als wichtiges Instrument nicht nur der militärischen Grundversorgung, sondern auch der **wirtschaftlichen Entwicklung** des Landes – und hier nicht zuletzt der Schaffung und Bewahrung von Arbeitsplätzen für hochqualifiziertes technisches Personal – gesehen.¹⁶ In ausgewählten Marktnischen soll sich Italiens Industrie mittel- und langfristig als Treibbeet technologischer Exzellenz behaupten können.¹⁷
4. Die Präsenz heimischer Unternehmen auf relevanten Exportmärkten soll **nach Kräften gefördert** werden, da der heimische Markt keine ausreichenden Möglichkeiten bietet, um die Selbstbehauptung und den Gedeih der italienischen verteidigungsindustriellen Basis längerfristig sicherzustellen.¹⁸
5. **Kooperationsprojekte** sollen prioritär angestrebt werden. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip wird im *Weissbuch 2015* besonders hervorgehoben und nicht nur mit vermehrt streitkräftegemeinsamen Beschaffungen, sondern insbesondere auch mit multinationalen Kooperationen in Verbindung gebracht.¹⁹ Sie werden als Mittel der Effizienzsteigerung und der Kostenreduktion in der Produktionskette gesehen; ähnliches gilt für den Bereich der F&E.²⁰ Zugleich wird der Nutzen hinsichtlich der Interoperabilität und der Integration auf der operativen Ebene betont.²¹ Kooperationsprojekte dienen zudem der politischen

9 Vgl. Ministry of Defence, *White Paper 2015*, Ministry of Defence, *Defence Procurement in Italy* (Rom: Ministry of Defence, 2009), <https://www.difesa.it/SGD-DNA/InfoCom/Pubblicazioni/Pagine/DPl2009.aspx>.

10 Vgl. Andrea Gilli, Alessandro Ungaro und Alessandro Marrone, «The Italian White Paper for International Security and Defence», *The RUSI Journal*, 160/6, Dezember 2015, S. 34–41; Alessandro Marrone, «The new governance of the MoD», in *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*, Hrsg. Vincenzo Camporini, Jean-Pierre Darnis, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri und Alessandro R. Ungaro (Rom: Istituto Affari Internazionali, 2015), S. 10; Ministry of Defence, *White Paper 2015*, S. 107.

11 Vgl. Ministry of Defence, *White Paper 2015*, S. 82f., 107.

12 Vgl. Ministry of Defence, *Ministerial Directive of the military policy for the year 2013* (Rom: Ministry of Defence, Januar 2013), S. 15, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2013/gennaio%202013/Direttiva%20Ministeriale_ENG.pdf.

13 Vgl. Ministry of Defence, *White Paper 2015*, S. 108.

14 Vgl. Luca Peruzzi, «Defence Procurement in Italy», *European Security & Defence*, 3/2017, Mai 2017, S. 29.

15 Vgl. Alessandro Ungaro, «The White Paper: A strategic partnership between the MoD and the industrial sector», in *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*, Hrsg. Vincenzo Camporini, Jean-Pierre Darnis, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri und Alessandro R. Ungaro (Rom: Istituto Affari Internazionali, 2015), S. 13.

16 Vgl. Ministry of Defence, *Defence Procurement in Italy*, S. 12, 42.

17 Vgl. Ministry of Defence, *White Paper 2015*, S. 113–50.

18 Vgl. ebd., S. 109.

19 Vgl. ebd., S. 113.

20 Vgl. ebd., S. 36, 107; Ministry of Defence, *Defence Procurement in Italy*, S. 12, 42.

21 Vgl. Ministry of Defence, *White Paper 2015*, S. 113.

Anbindung an die EU und die Nato, und innerhalb des Nato-Rahmens wiederum in erster Linie an die Vereinigten Staaten.

Wie die zumindest teilweise Harmonisierung dieser Prioritäten in der Praxis gelingen kann, zeigen Marrone und Tessari am Beispiel der laufenden Beschaffung von bis zu 90 F-35A/B *Lightning II*.²² Sie sehen zum einen die valide **militärische Logik** dieser Beschaffung, die einen notwendigen Ersatz für rund 250 Mehrzweckkampfflugzeuge zunehmend veralteter und bereits teilweise ausgemusterter Typen darstellt. Zum anderen sehen sie eine **Industrielogik** am Werk, der zufolge die Beteiligung an der Produktion der F-35 für Italien hinsichtlich der technologischen Befähigung und der Beschäftigung von Fachkräften wesentliche Vorteile gegenüber einer Beschaffungslösung «von der Stange» bringt. Drittens sehen sie eine **multinationale Kooperationslogik**, die zu grösserer Interoperabilität mit den zahlreichen Partnerstaaten führen soll. Viertens ist aus ihrer Sicht auch die **transatlantische Logik** einer Stärkung der Verbundenheit mit den USA nicht von der Hand zu weisen.²³ Ähnlich wird die Beschaffung letztlich auch auf der politischen Ebene argumentiert.²⁴ Sie kann in dieser Perspektive grundsätzlich als beträchtlicher Erfolg für die italienische Rüstungspolitik gewertet werden. Die Umsetzung gestaltete sich jedoch zugleich langwierig im Vorlauf, unsicher im Ergebnis und politisch äusserst schmerzvoll.²⁵

Handhabung des europäischen Beschaffungsrechts

Die EU-Verteidigungsrichtlinie ist in Italien im Dekret Nr. 208/2011 und dem Gesetz Nr. 97/2013 umgesetzt, die

22 Vgl. Marrone und Tessari, «The Italian Debate on Defence Matters», S. 8f.

23 Vgl. ebd.

24 Vgl. Commissione IV Difesa della Camera dei Deputati, *Audizione del Segretario generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti, generale di squadra aerea Claudio Debertolis sullo stato di avanzamento del programma d'armamento Joint Strike Fighter* (Rom: Commissione IV Difesa della Camera dei Deputati, 5. Dezember 2012), http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/04/audiz2/2012/1205/pdf001.pdf; Commissione Congiunte di Difesa del Senato e della Camera dei Deputati, *Audizione del Ministro della Difesa Giampaolo Di Paola sulle linee di indirizzo per la revisione dello strumento militare* (Rom: Commissione Congiunte di Difesa del Senato e della Camera dei Deputati, 15. Februar 2012), http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/04/audiz2/2012/0215_RS/INTERO.pdf; Commissione IV Difesa della Camera dei Deputati, *Comunicazioni del Governo sullo stato di attuazione del programma pluriennale relativo allo sviluppo del velivolo Joint Strike Fighter-JSF* (Rom: Commissione IV Difesa della Camera dei Deputati, 16. Januar 2007), http://legxv.camera.it/_dati/lavori/stencomm/04/audiz2/2007/0116/INTERO.pdf; La Repubblica, «Bersani: «Rivedere spese per F-35, la nostra priorità è il lavoro»», *La Repubblica*, 22. Januar 2013, http://www.repubblica.it/politica/2013/01/22/news/no_bersani_f35-51075159/?refresh_ce.

25 Vgl. Marrone und Tessari, «The Italian Debate on Defence Matters», S. 1–36; Alessandro Marrone, «Italy and the F-35: Rationales and costs», *International Journal*, 68/1, Winter 2012/13, S. 31–48; Michele Nones, Giovanni Gasparini und Alessandro Marrone, «Italy in the F-35 Program», in *Europe and the F-35 Joint Strike Fighter (JSF) Program* (Rom: Istituto Affari Internazionali, Juli 2009), http://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_e_16.pdf.

den Inhalt der Richtlinie weitestgehend widerspiegeln. Dem Kommissionsbericht zur Umsetzung der Richtlinie zufolge wurden jedoch im betrachteten Zeitraum nur zwei von 43 Verträgen mit einem Wert von über 100 Mio. Euro tatsächlich unter den Bestimmungen der Richtlinie ausgeschrieben.²⁶ In der Praxis wird über die Form der Ausschreibung von Fall zu Fall entschieden. Bei strategisch wichtigen Vorhaben und solchen, von denen die heimische Industrie stark betroffen ist, sind Abweichungen vom kompetitiven Bieterverfahren nach wie vor häufig. Allerdings wird bestätigt, dass Ausnahmen nach Art. 346 (1) AEUV in den vergangenen Jahren politisch immer schwerer durchzusetzen sind und diesbezügliche Anträge der Rüstungsdirektion auf der politischen Ebene häufig abgewiesen werden. Der Standard, der an ausreichende und haltbare Begründungen für die Anwendung des Art. 346 (1) AEUV angelegt wird, ist mithin merklich gestiegen.

Bevorzugtes Instrument zur Umgehung des ordentlichen Bieterverfahrens sind deshalb **internationale Kooperationsprojekte**. Sowohl bi- und multilaterale Kooperationen, als auch Vorhaben, die von internationalen Organisationen wie OCCAR verwaltet werden, erlauben es, weiterhin nationale Anbieter in einem geschlossenen Verfahren zu bevorzugen. Auf diese Möglichkeit wird im Text des Dekrets 208/2011 sogar explizit hingewiesen.²⁷ Multinationale Programme werden nicht zuletzt aus diesem Grund als unverzichtbares Instrument der Rüstungspolitik gesehen. Zugleich hilft die normalisierte Kooperation mit ausländischen Unternehmen der nationalen Industrie, sich auf dem europäischen Markt zu etablieren und kann den Zugang zu weiteren kooperativen Ressourcen – in Zukunft etwa des Verteidigungsfonds der Kommission – erschliessen. Die italienische Rüstungspolitik nutzt damit die bekannten Spielräume des bestehenden europäischen Regulierungsrahmens sehr gezielt und ist in ihrer heutigen Ausgestaltung zugleich stark auf sie angewiesen.

Modalitäten der Industrieförderung

In der Ausrichtung der Rüstungsbeschaffung auf nationale beziehungsweise ausländische Anbieter und Produkte gibt es im italienischen Kontext beträchtliche Unterschiede zwischen den Präferenzen der Streitkräfte auf der einen, und der politischen Entscheidungsträger auf der anderen Seite. Während innerhalb des Generalstabs und der Teilstreitkräfte gerne bestmögliche Qualität, der

26 Vgl. European Commission, *Evaluation of Directive 2009/81/EC*, S. 34.

27 Siehe Art. 6 und Art. 18 in Gesetzestext: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Decreto Legislativo 15 novembre 2011, n. 208: Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE* (Rom: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 16. November 2011), http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2011-12-16&task=detta_glio&numgu=292&redaz=011Go249&tmstp=1325581432100.

Wert der Nato-Interoperabilität und die Fähigkeit zur operativen Integration in multinationale Strukturen hervorgehoben werden, spielt auf der politischen Ebene die Industrieförderung eine herausragende Rolle. Zudem bestehen auch innerhalb der Streitkräfte nochmals deutliche Abstufungen. So wünscht die kapitalintensive Luftwaffe eine enge Anbindung an die USA und eine zeitgemäße Operationsführung unter Einsatz technologisch möglichst hochentwickelter Waffensysteme, die Prioritätenordnung «Buy American» und dann erst «Buy Italian or European».²⁸ Ähnliches gilt für manche streitkräftegemeinsame Hochwertfähigkeiten. Die Marine setzt im Vergleich häufiger auf europäische Lösungen, das Heer gerne auf italienische.²⁹

Auf der politischen Ebene ist die Präferenz für italienische Anbieter dagegen unbestritten, während die relative Bedeutung amerikanischer beziehungsweise europäischer Unternehmen teils von den politischen Neigungen der aktuellen Regierung modifiziert wird. Martino führt die grosse politische Bedeutung der verteidigungsrelevanten Industriebasis auf die zunehmende Produktivität des Sektors zurück, der sich – im Gegensatz zu anderen traditionell starken Industrien – auf dem europäischen Markt heute besser behaupten kann, als noch vor 20 Jahren.³⁰ Diese neu gewonnene Stärke der Verteidigungsindustrie mit ihren beiden *champions* Leonardo (vormals Finmeccanica) und Fincantieri, sowie zahlreichen gut aufgestellten Klein- und Mittelbetrieben, hat aus seiner Sicht zu einer Verzerrung der Beschaffungsmotivationen im Hochtechnologiebereich zugunsten der Industrieakteure geführt. Ihr wirtschaftliches Wohlergehen würde so auf der politischen Ebene über die operativen Bedürfnisse der Streitkräfte gestellt.³¹

Durch die Funktionsweise des italienischen politischen Systems wird diese Tendenz weiter verstärkt. Die heimische Industriebasis ist eine wichtige Beschäftigungsquelle und leistet einen nicht unwesentlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Mehr als 120 Unternehmen im Sicherheits- und Verteidigungssektor beschäftigen über 50'000 Personen direkt, stützen etliche tausend weiteren Arbeitsplätze indirekt ab und erwirtschaften einen jährlichen Umsatz von etwa 15 Milliarden Euro.³² Viele dieser Unternehmen haben ihren Sitz in Wahlregionen von

empfindlicher Bedeutung, so zum Beispiel Leonardo mit seinen Tochtergesellschaften in der Lombardei und Lazio, oder Fincantieri in Veneto, Ligurien und Sizilien. Die Unterstützung der wichtigen Rüstungsbetriebe kann deshalb bei der Wiederwahl einer Regierung, wie auch bei der Wahl von einzelnen Abgeordneten ins Parlament, von Vorteil sein. Zudem werden politische Entscheidungen – wie auch in anderen westlichen Demokratien – nicht selten unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf die lokale Beschäftigungssituation in bestimmten Wahlkreisen bewertet.

Bei der politischen Abseignung multinationaler Rüstungsk Kooperationen kommt diese Beschäftigungslogik ebenfalls regelmässig zu tragen und ist hier oft sogar von entscheidender Bedeutung. Die Schaffung von Arbeitsplätzen oder zusätzlicher Wertschöpfung kann mithin als politisches *sine qua non* für eine substanzielle Zusammenarbeit mit italienischen Unternehmen betrachtet werden.³³ Die Anreize dafür werden nicht zuletzt auch durch die bevorzugten Beschaffungsansätze des Verteidigungsministeriums – genauer, der Rüstungsdirektion im Generalsekretariat der Verteidigung (SEGREDIFESA) – geschaffen.³⁴

Bezüglich der Behandlung von **Offsets** gibt es keine formalen Vorgaben. Handelnde Personen und externe Experten betonen die verstärkten Bemühungen, der Handlungslogik der EU-Richtlinie 2009/81/EG im Wesentlichen zu folgen. Trotzdem erfordert der bestehende gesetzliche Rahmen Wechselseitigkeit. EU-Anbieter und solche aus Drittstaaten werden ermutigt, die italienische Industrie auf verschiedenen Wegen einzubinden. Zum Beispiel können sie Unteraufträge an heimische Firmen vergeben oder direkte Partnerschaften schliessen, die Endfertigung des Produkts – wie etwa im Fall der F-35 – in Italien durchführen, oder Exportmöglichkeiten im eigenen Land gewährleisten.³⁵ Das faktische Offsetvolumen beträgt üblicherweise 70%, aber kann bis auf 100% steigen.³⁶ Der Rüstungsdirektor ist verantwortlich für die Aus handlung und die Abwicklung der Offsets, wobei deren korrekte Durchführung in die Zuständigkeit interner Kommissionen in den individuellen Stäben der Teilstreitkräfte – bei streitkräftegemeinsamen Programmen des Generalstabs – fällt.³⁷ Auch das *juste retour-Prinzip*, das eine pro-

28 Jeffrey Bialos, Christine Fisher und Stuart Koehl, «Accessing the Italian Defense Market», in *Fortresses and Icebergs: The Evolution of the Transatlantic Defense Market and the Implications for U.S. National Security Policy* (Washington DC: Center for Transatlantic Relations, 2009), S. 419.

29 Vgl. ebd.

30 Vgl. Lucio Martino, «What is defence now for Italy?», in *Italy's Foreign Policy in the Twenty-first Century*, Hrsg. Ludovico Marchi Balossi-Restelli, Richard G. Whitman and Geoffrey Edwards (London: Routledge, 2015), S. 106.

31 Vgl. ebd.

32 Vgl. Federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza (AIAD), *Relazione sulle attività delle federazione al 31 dicembre 2016, Executive summary* (Rom: Federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza, Dezember 2016), http://www.aiad.it/aiad_res/cms/documents/Relazione2016_ExecutiveSummary_def.pdf.

33 Vgl. Bialos, Fisher und Koehl, «Accessing the Italian Defense Market», S. 399.

34 Vgl. Nicolò Dona dalle Rose, «Italy's defence outlook for 2016», *Global Risk Insights*, 13. Juli 2016, <https://globalriskinsights.com/2016/07/italys-defence-outlook-2016/>.

35 Vgl. Canadian Trade Commissioner Service, «Aerospace and Defence Sector Profile Italy», *Enterprise Canada Network*, Juni 2013, <https://www.enterprisecanadanetwork.ca/uploads/resources/Aerospace-Defence-Sector-Profile-Rome-Italy-The-Canadian-Trade-Commissioner-Service.pdf>. Siehe auch Art. 15 im Gesetzestext: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Decreto Legislativo 15 novembre 2011, n. 208*.

36 Robert Durham, «Offset Agreement», in *Supplying the Enemy: The Modern Arms Industry & the Military-Industrial Complex* (Lulu Self-Publishing, 2015), S. 37.

37 Vgl. ebd.

portionale Verteilung von Arbeitspaketen (*work share*) gemessen am finanziellen Beitrag (*cost share*) der jeweiligen Akteure vorsieht, wird in multilateralen Kooperationen, soweit möglich, zur allgemeinen Anwendung gebracht.³⁸ Die Förderung der eigenen Industriebasis unter Einsatz des gesamten zur Verfügung stehenden Instrumentariums kann im Falle Italiens somit als tief verwurzelt, zielgerichtet und umfassend beschrieben werden.

Beschaffungsprozess

Ein detailliertes Verständnis des italienischen Ansatzes der Rüstungsbeschaffung wird nicht nur durch das Fehlen eines offiziellen Prozessbeschriebs erschwert. Bialos, Fisher und Koehl sehen das italienische Beschaffungssystem insgesamt als eines der intransparentesten und am wenigsten regelbasierten unter den westlichen Demokratien. Das Vorgehen sei von Informalität und einem Mangel an allgemein verbindlichen Abläufen gekennzeichnet.³⁹ Es bestehe «a general lack of process clarity.»⁴⁰ Diese Einschätzung bestätigt sich in weiten Teilen, wobei sich jedoch zumindest die Eckpunkte und Rahmenbedingung der Prozesse einigermassen nachvollziehen lassen.

Rüstungsablauf

Die Verantwortlichkeit für die Bedürfnisplanung liegt, wie in der Mehrheit der betrachteten Fälle, beim Generalstab (ital. *Stato Maggiore della Difesa*). Die Stäbe der Teilstreitkräfte – beziehungsweise der Generalstab selbst für streitkräftegemeinsame Programme – formulieren ihre operativen Bedürfnisse und legen diese dem Chef des Generalstabes (ital. *Capo di Stato Maggiore della Difesa*, CASMD) zur Bewertung, Priorisierung und anschliessenden Genehmigung vor. In Zusammenarbeit mit den Stäben der Teilstreitkräfte, wie auch mit der Abteilung III des SEGREDIFESA für Industriepolitik, verdichtet der CASMD die diversen Bedürfnisse zu einer streitkräftegemeinsamen Prioritätenliste. In diesem Prozess wird der Budgetrahmen, das heisst der Spielraum verfügbarer Mittel gemäss dem aktuellen Haushaltsplan, evaluiert, die Bandbreite möglicher technischer Lösungen auf Grund des militärischen Anforderungsprofils identifiziert, und das Ausmass der lösungsspezifischen Kosten geschätzt. Bei Bedarf bringt die Abteilung III der Rüstungsdirektion Möglichkeiten für die Einbindung der heimischen Industrie ein. Der Chef des Generalstabes erstellt anschliessend

eine Liste der Investitionsprioritäten und übergibt diese im Fall grösserer Vorhaben an die Abteilung IV des SEGREDIFESA, die als Koordinationsstelle für die Rüstungsprogramme fungiert. Auf diesen Kernprozess für die Durchführung von Projekten höheren Komplexitätsgrads ist die Darstellung im Folgenden ausgerichtet.

Auf der beschriebenen Grundlage setzt die Abteilung IV, zusammen mit dem zuständigen technisch-funktionalen Direktorat der Rüstungsdirektion, die Bedürfnisse in technische Spezifikationen um und konzipiert anschliessend eine mögliche Beschaffungsstrategie. In dieser Phase ist die Abteilung IV zugleich auch Anlaufstelle und Gesprächspartner für diverse Interessengruppen, namentlich die relevanten Anbieter von Rüstungsgütern und die Verantwortlichen auf ministerieller und Streitkräfteebene. Evaluiert werden unter anderem

1. sicherheits- und rüstungspolitische Prioritäten und Vorgaben der italienischen Regierung,
2. alternative Lösungsansätze, von einer Modernisierung vorhandener Systeme über eine *off-the-shelf*-Beschaffung bis hin zur vollständigen Neuentwicklung durch einen nationalen Anbieter oder im Rahmen eines Kooperationsprojekts,
3. die bestgeeignete Finanzierungsstruktur, einschliesslich der Möglichkeit einer Sonderfinanzierung durch das Ministerium für Wirtschaftsentwicklung (ital. *Ministero dello Sviluppo Economico*, MiSE),
4. bestehende und/oder mögliche internationale Kooperationsabkommen inklusive des Potentials für Industriebeteiligungen, sowie die voraussichtliche Arbeits- und Kostenaufteilung,
5. gegebenenfalls anzuwendende Richtlinien internationaler Organisationen oder Gremien (EVA, OCCAR, EU-Kommission),
6. nach dem Versand und Rücklauf der *Requests for Information*, erste Lösungsvorschläge potenzieller Anbieter.

Der resultierende Projektentwurf inklusive einer vollständigen Beschaffungsstrategie wird zuerst vom Rüstungsdirektor, in Absprache mit dem Generalstabschef, geprüft und anschliessend der Verteidigungsministerin übergeben. Ab diesem Punkt sind der Erfolg beziehungsweise das Scheitern des Vorhabens von der politischen Ebene abhängig.

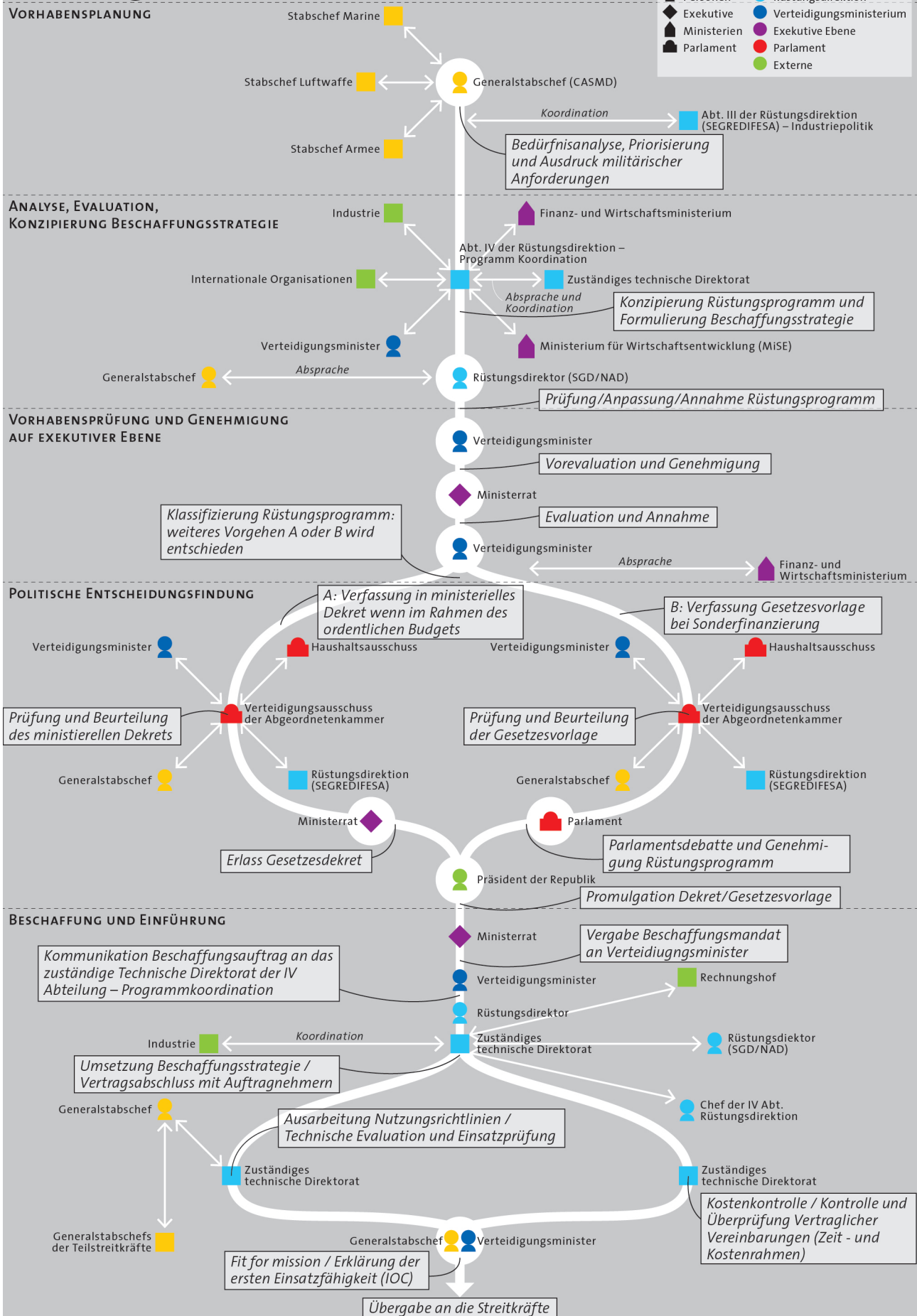
Im nächsten Schritt wird das mögliche Vorhaben von der Ressortchefin in den Ministerrat getragen, wo es unter Vorsitz des Premierministers diskutiert wird. Sofern das Vorhaben im Rahmen des ordentlichen Budgets abge-

³⁸ Vgl. Bialos, Fisher und Koehl, «Accessing the Italian Defense Market», S. 433.

³⁹ Vgl. ebd., S. 431.

⁴⁰ Ebd.

Rüstungsablauf Italien



wickelt werden kann und die Zustimmung des Ministerrats erhält, wird es von der Verteidigungsministerin, im Einvernehmen mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium, in ein ministerielles Dekret gefasst. Dieses Dekret wird daraufhin dem Verteidigungsausschuss der Abgeordnetenversammlung zur Stellungnahme unterbreitet. Der Verteidigungsausschuss hat anschliessend 40 Tage Zeit, um Rückfragen an die Koordinationsabteilung der Rüstungsdirektion zu stellen, die Beurteilung des Haushaltsausschusses einzufordern, Akteure der Verwaltung beziehungsweise Experten zum Vorhaben zu befragen, sowie am Ende der Frist eine Bewertung abzugeben.⁴¹ In diesem Prozess können die anderen ständigen Ausschüsse des Parlaments eine beratende Funktion einnehmen. Die Einschätzungen des Haushaltsausschusses, dem es zufällt, die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu prüfen, haben dabei besonderes Gewicht.⁴² Im Falle eines negativen Entscheids des Verteidigungsausschusses kann die Regierung das Dekret erneut mit ihren Gegenargumenten dem Ausschuss vorlegen. Die Frist für die mögliche zweite Runde der Bewertung beläuft sich auf 30 Tage, woraufhin der Entscheid des Ausschusses definitive Gültigkeit erlangt.

Ein Dekret kann jedoch nur dann endgültig abgelehnt werden, wenn der Verteidigungsausschuss zeigen kann, dass die Details des Rüstungsvorhabens (zum Beispiel Stückzahl, Kostenschätzung, Vertragsvergabe, Anbieterwahl usw.) nicht mit den im mehrjährigen Planungsdokument des Verteidigungsministeriums (ital. *Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa*, DPP) deklarierten Parametern übereinstimmen.⁴³ Treten hier Unregelmässigkeiten auf, kann das Dekret nicht erlassen und das jeweilige Vorhaben nicht umgesetzt werden.⁴⁴ Stimmt das Dekret jedoch in seinen wesentlichen Eckpunkten mit dem vorliegenden DPP-Dokument überein, kann sich eine starke Regierung letztlich auch über eine negative Bewertung des Verteidigungsausschusses hinwegsetzen und mit der Beschaffung des Systems fortfahren.

Im Falle einer Sonderfinanzierung, das heisst wenn ein Rüstungsprogramm ausserhalb des ordentlichen Haushalts finanziert wird, erfolgt die Genehmigung auf politischer Ebene per Gesetz. In diesem Prozess – in

der Grafik als Pfad «B» gekennzeichnet – fasst die Verteidigungsministerin das Programm in eine Gesetzesvorlage und legt diese der Abgeordnetenversammlung vor. Gemäss Verfassung muss jede Vorlage, die dem Parlament unterbreitet wird, zuerst von einem geeigneten Ausschuss geprüft werden.⁴⁵ Innert einer Frist von 15 Tagen kann der Verteidigungsausschuss, gleich wie im Verfahren per Dekret, Rückfragen stellen und Verantwortliche im Verteidigungsministerium oder auch externe Experten zu Anhörungen einladen. Nach Ablauf der Frist legt der Ausschuss der Abgeordnetenversammlung einen – möglicherweise redigierten – Gesetzesentwurf zur Debatte und Genehmigung vor. Der Text wird folglich entweder in seiner ursprünglichen Fassung oder mit Änderungen dem Senat weitergeleitet. Der Senat kann diesen Text nun billigen beziehungsweise eigene Änderungsanträge machen und diese Fassung dem Abgeordnetenhaus zurückreichen. Folglich können einige besonders sensible oder kontroverse Rechtsvorschriften mehrmals zwischen den beidern Häusern hin und her pendeln, bevor die Endfassung tatsächlich genehmigt wird. Das Gesetz muss im perfekten Bikameralismus des italienischen Systems schliesslich von beiden Häusern in einer wortgleichen Fassung verabschiedet werden, damit es Gültigkeit erlangt.

Im letzten Schritt muss der Präsident der Republik nach erfolgter Genehmigung auf parlamentarischer Ebene das Dekret oder die Gesetzesvorlage promulgieren.⁴⁶ Er verfügt dabei über ein einmaliges, aufschiebendes Vetorecht. Das bestätigte Beschaffungsmandat wird anschliessend zuerst vom Ministerrat an die Verteidigungsministerin und dann von dort an den Rüstungsdirektor vergeben.

In der darauffolgenden Beschaffungs- und Einführungsphase wechselt die Verantwortlichkeit zu einem oder – bei gemeinsamen Vorhaben – mehreren der vier technischen Direktorate (TERRARM, NAVARM, ARMA-EREO, TELEDIFE). In dieser letzten Phase setzt das zuständige Direktorat das gebilligte Rüstungsvorhaben um. Unter der Aufsicht des Chefs des Generalstabes und des Endnutzers beinhaltet dies die technische Evaluation, die Einsatzprüfung und die Ausarbeitung von Richtlinien für die Nutzung. Zugleich ist das zuständige Direktorat auch für die Budgetführung und die Vertragsvergabe verantwortlich. Vor der Übergabe und Nutzung durch die Streitkräfte wird das System vom CASMD und der Verteidigungsministerin schliesslich für einsatzreif (*fit for mission*) erklärt.

41 Siehe: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, «Art. 4, Abs. 2, Para. A», *Legge 31 dicembre 2012, n. 244: Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia* (Rom: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 16. Januar 2013), <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/01/16/13G00013/sg>.

42 Vgl. Chamber of Deputies, «Standing Committees», *Chamber of Deputies*, 2017, http://en.camera.it/4?scheda_informazioni=11.

43 Das DPP wird jährlich am 30. April dem Parlament vorgelegt. Es stützt sich auf die bereits genehmigten Ausgaben im definitiven Haushalt (*Legge di Stabilità*) des laufenden Jahres und dient zugleich als Information über die geplanten und laufenden Ausgaben des Ministeriums, sowie als Darstellung des provisorischen Budgetrahmens für die beiden Folgejahre. Siehe: Camera dei Deputati, *Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2017–2019, Dossier n. 313* (Rom: Camera dei Deputati, September 2017), <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/Dlo616.pdf>.

44 Vgl. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, «Art. 4, Abs. 2, Para. A», *Legge 31 dicembre 2012, n. 244*.

45 Vgl. Chamber of Deputies, «The passage of a law through Parliament», *Chamber of Deputies*, 2017, http://en.camera.it/4?scheda_informazioni=15.

46 Vgl. ebd.

Behelfskonstruktionen und Reformstau

Um den Ineffizienzen des politischen Systems mit seinem aufwändigen bikameralen Haushaltsprozess und seiner vergleichsweise geringen Planungssicherheit entgegenzuwirken, wird in der Praxis der italienischen Rüstungsbeschaffung auf eine Reihe von behelfsmässigen Konstruktionen zurückgegriffen, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen. Zudem stellt sich fast zwangsläufig die Frage nach dem Schicksal der zahlreichen Reformvorschläge, die im *Weissbuch 2015* festgehalten waren. Sie kann derzeit nicht abschliessend beantwortet werden, dennoch sollen die wichtigsten Vorhaben keinesfalls unerwähnt bleiben.

Versuch der politischen Immunisierung von Rüstungsvorhaben

Um ein Scheitern wichtiger Rüstungsvorhaben zu verhindern, setzen deren Befürworter im italienischen System an zwei neuralgischen Punkten an: der Notwendigkeit, Vorhaben nach wie vor einzeln durch die Unwägbarkeiten des politischen Prozess zu schleusen, und der jährlichen Neuverhandlung des Finanzrahmens im Kontext überbordend komplexer Haushaltsdebatten, instabiler Regierungsmehrheiten und der erschwerten Entscheidungsfindung im perfekten Bikameralismus. Dabei wird insbesondere auf drei erwähnenswerte Instrumente zurückgegriffen:

1. **Die politische Absicherung der Finanzierung durch bi- und multilaterale Rüstungsk Kooperationen:** Hier wird die Annahme und weitere Finanzierung eines Vorhabens mit der Aussicht eines Reputationsverlusts verknüpft. Sind wichtige ausländische Partner oder Institutionen involviert, kann eine anschliessende Ablehnung im Parlament rufschädigend wirken und Italien als verlässlichen Partner diskreditieren. Der Prestigefaktor entfaltet dabei auf der politischen Ebene teils beträchtliche Wirkungskraft.
2. **Sonderfinanzierung durch das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung:** Die Aufgabe des Ministeriums ist unter anderem, die Innovation- und Wettbewerbsfähigkeit der heimischen High-Tech-Industrien durch gezielte finanzielle Interventionen zu stärken.⁴⁷ Die Logik dieses Ansatzes ist somit ganz

⁴⁷ Vgl. Camera dei Deputati, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2015: Allegato I Relazioni sulle spese di investimento e sulle relative leggi pluriennali* (Rom: Camera dei Deputati, September 2015), S. 246, <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceestesti/057nbis/003bisallo1/00000000.pdf>.

überwiegend technologie- und industriefokussiert. Konkret bedeutet dies, dass MiSE-finanzierte Vorhaben die Einbindung und Stärkung ausgewählter nationaler Hochtechnologiebetriebe garantieren. Eine MiSE-Finanzierung kann mithin als Gütesiegel der Industrieförderung gelten. Dieses Instrument ist heute angesichts wiederholter Budgetkürzungen und stagnierendem Wirtschaftswachstum zu einem unverzichtbaren Element der Rüstungspolitik geworden. Über 40% des gesamten italienischen Beschaffungsbudgets wird mittlerweile vom MiSE zur Verfügung gestellt. Im Haushaltsgesetz 2017 wurde zudem ein «Spezialfonds» eingeführt, welcher rund 8 Milliarden Euro für Investitionen des Ministeriums in die Luftfahrt-, Raumfahrt- und Verteidigungsindustrie vorsieht.⁴⁸ Programme, die mit diesem Fonds weiter oder neu finanziert werden sollen, sind unter anderem zusätzliche FREMM-Fregatten, Transporthubschrauber HH-101, gepanzerte Fahrzeuge des Typs FRECCIA, das Eurofighter-Programm, sowie die Common Anti-Air Modular Missile Extended Range (Camm-ER).⁴⁹ Fast die Hälfte der Mittel für die Beschaffung wird somit – mit steigender Tendenz – grundsätzlich ausserhalb offener Vergabeverfahren in die eigene Industrie investiert und damit zugleich politisch weitestgehend ausser Streit gestellt.

3. **Informelle Spielarten eines «missionsbedingten Sofortbedarfs»:** Wie andere Staaten auch, kennt die italienische Rüstungsbeschaffung das Instrument eines *Mission Need Urgent Requirement*, das jedoch ähnlich begrenzt ausgestaltet ist, wie in den Vergleichsfällen. Für komplexe Vorhaben mit Auswirkungen auf das Gesamtsystem der Verteidigung besitzt es nur geringe Anwendbarkeit. Der Verweis auf eine zu bewältigende, unmittelbare Krise kann jedoch auch bei der Verabschiedung eines Grossvorhabens entscheidend sein. Beim sogenannten *Legge Navale* – einem im Jahr 2015 verabschiedeten Gesetz zur Erneuerung der italienischen Flotte mit einem Volumen von über 5 Milliarden Euro – wurde unter anderem die Rettung von tausenden Migranten, die den gefährlichen Weg über das Mittelmeer wagen, als Hauptgrund für den Ausbau der Seestreitkräfte

⁴⁸ Vgl. Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, «Articolo 1, comma 140–142 (Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese)», *Legge di Bilancio 2017: Legge 11 dicembre 2016, n. 232, Volume I, Articolo 1, commi 1–339* (Rom: Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, 11. Dezember 2016), S. 182f., <http://www.camera.it/temiap/2016/12/23/OCD177-2628.pdf>.

⁴⁹ Siehe: Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale, 2017–2019* (Rom: Ministero della Difesa, Juli 2017), S. 110ff., https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP/DPP_2017_2019_Approvato_light.pdf; Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale 2016* (Rom: Ministero della Difesa, April 2016), Anhang C, S. II-1.C/29–S. II-1.C/30; Ministero dello Sviluppo Economico, *Bilancio Preventivo 2017: Tabella N. 3* (Rom: Ministero dello Sviluppo Economico, 2017), http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/trasparenza/2017/bilancio_preventivo_2017.pdf.

genannt.⁵⁰ Diese Argumentation wurde zudem mit einer fast vollständigen Finanzierung durch das MiSE verbunden und damit dem regulären Haushalt entnommen.⁵¹

Stand der gegenwärtigen Verteidigungs- und Rüstungsreform

Beobachter sowohl auf der Seite des Parlaments als auch der Rüstungsdirektion sind sich einig, dass die wichtigsten **Reformen**, die im *Weissbuch 2015* angestossen wurden, gerade hinsichtlich der geringen Planungssicherheit im italienischen System und der Reibungsverluste im Prozess eine echte Verbesserung bringen können. Von zentraler Bedeutung für die Rüstungsbeschaffung sind vor allem zwei grosse Reformvorhaben:

1. **Umstrukturierung des SEGREDIFESA:** Das *Weissbuch* sieht die Aufteilung des Generalsekretariats der Verteidigung und der Rüstungsdirektion in zwei separate Entitäten vor. Neu würde das Rüstungs- und Logistikwesen zentral unter einem zivilen Nationalen Rüstungsdirektor konzentriert, welcher direkt dem Generalstabschef unterstellt ist.⁵² Einzige Ausnahmen wären Fragen der Industrie-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, oder sonstige politische Vorgaben. In diesen Dossiers arbeitet der Rüstungsdirektor direkt dem Verteidigungsminister zu.⁵³ Ziel der Reform sind «kürzere Wege» und eine nahtlose Zusammenarbeit von Bedürfnisplanern und Beschaffern, mit dem übergeordneten Ziel der Effizienzsteigerung und Überwindung der Informationsasymmetrie zwischen den Streitkräften und der Rüstungsdirektion. Die Direktunterstellung unter dem Generalstabschef bedeutet zugleich auch eine Aufwertung der Streitkräfte im Prozess und eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass das beschaffte System deren Bedürfnissen gerecht wird.
2. **Einführung eines sechsjährigen Finanzrahmens:** Der gegenwärtige budgetäre Planungszyklus ist auf drei Jahre ausgelegt und wird jährlich aktualisiert. Für das erste Jahr existiert eine Detailplanung. Für die Folgejahre existieren vorläufige Budgets, die jedoch aus der Sicht handelnder Personen keine ausreichende Planungssicherheit bringen. Zum anderen wird von den Streitkräften eine Langfristplanung mit

einem 30-jährigen Horizont durchgeführt, die mit den jährlichen Budgetgesetzen in keinem direkten Zusammenhang steht. Das *Weissbuch* empfiehlt neu einen sechsjährigen Zyklus für die Finanzplanung.⁵⁴ Dieses Planungsgesetz sieht vor, dass grössere Vorhaben aus dem jährlichen Budget in einen mittelfristigen Haushaltsplan ausgelagert werden.⁵⁵ Dieser kann nach drei Jahren vom Parlament angepasst und neu verabschiedet werden. Positive Auswirkungen sind vor allem auf zwei Ebenen zu erwarten: Zum einen würde die erwartete Reduktion des parlamentarischen Mikromanagements auf Seiten des Ministeriums und auch der Industrie für eine Reduktion der beträchtlichen politischen Unwägbarkeiten sorgen.⁵⁶ Zum anderen sorgt ein mittelfristiger Planungshorizont mit detaillierter Offenlegung aller geplanten Vorhaben für grössere Transparenz der Verwaltung gegenüber dem Parlament. Dieser erhöhte Transparenzgrad wird vom Parlament als potenziell vertrauensbildend erachtet.

Obwohl diese ausgewogene Reform in der Verwaltung, wie auch im Parlament Unterstützung findet, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die zugehörige, bereits ausgearbeitete Gesetzesvorlage (DDL A.S. 2728)⁵⁷ vor dem Ende der laufenden Legislaturperiode noch angenommen wird. Wie auch die Strukturreform unter Punkt 1 musste sie auf der parlamentarischen Tagesordnung den jährlichen Haushaltsdebatten Platz machen und ist damit vorerst selbst den Realitäten des perfekten Bikameralismus italienischer Prägung zum Opfer gefallen.

50 Vgl. Tom Kington, «Italian Army Chief Urges Long-Term Procurement Funding», *Defense News*, 16. Januar 2016, <http://www.defensenews.com/land/2016/01/16/italian-army-chief-urges-long-term-procurement-funding/>.

51 Vgl. Ministero dello Sviluppo Economico, *Bilancio Preventivo 2017: Tabella N. 3*.

52 Vgl. Ministry of Defence, *White Paper 2015*, S. 75ff.

53 Vgl. ebd.

54 Vgl. ebd., S. 69.

55 Vgl. Senato della Repubblica, *XVII legislatura: Disegno di legge A.S. n. 2728 recante «Riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e delle relative strutture. Delege al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze armate, per la rimodulazione del modello professionale e in materia di personale delle Forze armate, nonché per la riorganizzazione del sistema della formazione»: Schede di lettura, testo a fronte delle novelle, nota comparatistica*, Dossier N. 41 (Rom: Senato della Repubblica, 2017).

56 Vgl. Ministry of Defence, *White Paper 2015*, S. 69. Vincenzo Camporini, «A reform act of the Italian military», in *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*, Hrsg. Vincenzo Camporini, Jean-Pierre Darnis, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri und Alessandro R. Ungaro (Rom: Istituto Affari Internazionali, 2015), S. 9; Luca Peruzzi, «Defence Procurement in Italy», S. 34.

57 Vgl. Senato della Repubblica, *XVII Legislatura: Disegno di legge A.S. n. 2728*.

Österreich

Strategische Rahmenbedingungen

Die strategische Situation der Republik Österreich unterscheidet sich nicht nur von jener der Bündnisstaaten und europäischen Mittelmächte Deutschland, Frankreich und Italien, sondern auch von jener des bündnisfreien Finnland. Als «immerwährend neutraler», aber an der GSVP beteiligter EU-Staat im Herzen Mitteleuropas ist Österreich einerseits mit der Herausforderung konfrontiert, eine eigenständige Verteidigungsfähigkeit von Verfassung wegen aufrechterhalten zu müssen und sich im europäischen Kontext als verlässlicher Partner zu positionieren.¹ Andererseits ist das militärische Anforderungsprofil nicht ohne weiteres an einer strukturbestimmenden Bedrohung oder klar definierten Bündnisaufgabe festzumachen, auf die sich ein hinreichender budgetärer Mitteleinsatz abstützen könnte.² Die österreichische Verteidigungs- und Rüstungspolitik des 21. Jahrhunderts war vor diesem Hintergrund bislang stark von der Randbedingung einer äusserst bescheidenen finanziellen Ausstattung geprägt.

Der verfassungsmässige Kernauftrag des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) ist die militärische Landesverteidigung, die jedoch nicht mehr in erste Linie im Sinne der klassischen Territorialverteidigung verstanden wird. Die *Teilstrategie Verteidigungspolitik* aus dem Jahr 2014 spricht hier lediglich von der «Gewährleistung der Funktions- und Überlebensfähigkeit bei Angriffen auf Staat, Gesellschaft und Lebensgrundlagen.»³ Das *Militärstrategische Konzept 2017* wird kaum spezifischer und referenziert allgemein die «Abwehr souveränitätsgefähr-

dender Angriffe auf die Republik Österreich.»⁴ Diese beinhalte «die Abwehr von Gefahren von außen und von Vorgängen im Staatsinneren, insofern diese im Zusammenhang mit von außen drohenden Gefahren stehen und nur mit militärischen Mitteln abgewehrt werden können.»⁵ Hinsichtlich der Wiederherstellung konventioneller Fähigkeiten für die Territorialverteidigung verlässt man sich auf eine strategische Vorwarnzeit, die vormals auf mindestens zehn Jahre beziffert wurde.⁶ Andere Szenarien sollen mit den vorhandenen Reaktionskräften beziehungsweise einer Aufwuchsfähigkeit bis zur vollen Mobilmachungsstärke von 55'000 Mann bewältigt werden können.⁷ Zusätzlich – beziehungsweise sich mit dem **verbreiterten Verständnis der Landesverteidigung** in Teilen überschneidend – zählt das ÖBH auch die Mitwirkung am Schutz der demokratischen Verfassungsordnung, die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und den Katastrophenschutz zu seinen Aufgaben, sofern seine Mittel von den zivilen Behörden angefordert werden oder Gefahr im Verzug ist (*Assistenzeinsatz*).⁸

Das Bundesheer ist dabei verfassungsrechtlich in eine Konzeption «umfassender Landesverteidigung» eingegliedert, die neben militärischen auch «geistige», zivile und wirtschaftliche Massnahmen umfassen und traditionell den Preis der Verletzung der österreichischen Neutralität in die Höhe treiben sollte.⁹ Eine Ausfinanzierung der militärischen Komponente war – vor dem Hintergrund der Überschaubarkeit des «militärischen Restrisikos»¹⁰ – jedoch seit den späten 1980er Jahren kaum jemals gegeben. Zwar war die Budgetlage des ÖBH seit 2007 auf dem niedrigen Niveau von 2.4–2.5 Milliarden Euro beziehungsweise 0.7–0.9% des Bruttoinlandsprodukts relativ

1 Österreich behält sich hinsichtlich möglicher militärischer Beistandsleistungen im Rahmen der GSVP den Rückgriff auf die sogenannte «Irische Klausel» des AEUV vor. Siehe dazu etwa: Franz Leidenmüller, «Die Gemeinsame Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU: Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit schliessen», *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik*, Policy Brief, Nr. 34, Oktober 2015.

2 Siehe Art. 9 (a) des Bundes-Verfassungsgesetzes: Bundeskanzleramt Österreich, *Bundes-Verfassungsgesetz Art. 9a, tagesaktuelle Fassung* (Wien: Bundeskanzleramt Österreich, Stand 2017), <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138&Artikel=9a&Paragraf=&Anlage=&Uebergangsrecht>. Siehe Artikel I des Bundes-Verfassungsgesetzes: Bundeskanzleramt Österreich, *Gesamte Rechtsvorschrift für Neutralitätsgesetz* (Wien: Bundeskanzleramt Österreich, 1955, Fassung vom 20. Dezember 2017), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnumm=10000267>.

3 Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014* (Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Oktober 2014), S. 11, http://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/teilstrategie_verteidigungspolitik.pdf.

4 Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Militärstrategisches Konzept 2017* (Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, 2017), S. 27, <http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=753>.

5 Ebd.

6 Vgl. Johann Frank und Johann Pucherer, «Österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter geänderten Rahmenbedingungen: Chance zur Profilschärfung des Bundesheeres», *ÖMZ: Österreichische Militärische Zeitschrift*, Nr. 5, September/Oktober 2012, S. 556.

7 Vgl. Bundeskanzleramt Österreich, *Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten* (Wien: Bundeskanzleramt Österreich, Juli 2013), S. 22, http://www.bmi.gv.at/502/files/130717_Sicherheitsstrategie_Kern_A4_WEB_barrierefrei.pdf. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Militärstrategisches Konzept 2017*, S. 27.

8 Siehe: Art. 79 Bundes-Verfassungsgesetzes: Bundeskanzleramt Österreich, *Bundes-Verfassungsgesetz, 4. Bundesheer, Artikel 79* (Wien: Bundeskanzleramt Österreich, Stand 2004), <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40045797/NOR40045797.pdf>.

9 Siehe: Bundeskanzleramt Österreich, *Bundes-Verfassungsgesetz Art. 9 (a)*.

10 Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*, S. 20.

konstant.¹¹ Zugleich kam es jedoch – unter anderem durch die Ratenzahlungen und hohen Betriebskosten im Zusammenhang mit der Einführung des Abfangjägers Eurofighter *Typhoon* – zu empfindlichen Einschnitten bei anderen Truppenteilen.¹² So wurde der Materialbestand in vielen Bereichen radikal beschnitten, einige Waffengattungen weiter ausgedünnt und zeitgemässe Einsatzmittel nur zögerlich oder in geringem Umfang nachbeschafft. Direkte Folge der fehlenden budgetären Ausstattung war eine **fortschreitende Entkernung** der vorbestehenden Strukturen und eine Unfähigkeit notwendige Reformschritte sinnvoll umsetzen zu können. Gerade im Kernbereich der militärischen Landesverteidigung konnte das ÖBH seine ihm zugewiesenen Aufgaben deshalb zuletzt nur noch eingeschränkt erfüllen.

Zu einer **Trendwende in bescheidenem Umfang** kam es erst mit der Neustrukturierung des Bundesheeres ab 2016, die mit einem «Sonderinvest-Paket» beziehungsweise zusätzlichen Budgetmitteln für die Beschaffung in der Phase 2016–2020 verbunden wurde.¹³ In Summe wurden 1.2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, die breit gestreut in zahlreichen Projekten kleineren bis mittleren Umfangs zum Einsatz kommen sollen.¹⁴ Nach der Ablösung der grossen Koalition aus Sozialdemokratischer Partei Österreichs (SPÖ) und Österreichischer Volkspartei (ÖVP) als Folge der Nationalratswahl vom Oktober 2017, steht eine deutliche Anhebung des Finanzrahmens für die Landesverteidigung einmal mehr im Gespräch. Sie wurde jedoch im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen der neuen Regierung aus ÖVP und Freiheitlicher Partei Österreichs (FPÖ) nicht konkret festgehalten.¹⁵ Dem MSK zufolge ist ein Gesamtrahmen von 1% des Bruttoinlandsprodukts «zwingend erforderlich, um das ÖBH auf die veränderten [sic!] Bedrohungslage vorzubereiten und den durch die prekäre Budgetsituati-

on der letzten Jahrzehnte entstandenen Investitionsrückstand abzubauen.»¹⁶ Ob die Rüstungsbeschaffung damit in der neuen Legislatur Spielräume für eine längerfristige, planvolle Modernisierung vorfinden wird oder sich das im Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) weiterhin in der Verwaltung des Mangels üben muss, bleibt jedoch vorerst ungeklärt.

Grundzüge der Rüstungspolitik

Eine Untersuchung der aktuellen österreichischen Rüstungspolitik muss sich zunächst der Tatsache stellen, dass eine öffentliche Kommunikation derselben in Form von expliziten Strategien oder deklaratorischen Statements, die auf die Herstellung einer Aussenwirkung zielen, kaum erfolgt. Die öffentliche Quellenlage im Bereich autoritativer, nicht eingestufte Dokumente darf getrost als bescheiden bezeichnet werden. So werden etwa durch die *Teilstrategie Verteidigungspolitik* lediglich einige wenige, breite Vorgaben gemacht. Demnach sollen Beschaffungen unter anderem «zielgerichtet nach den Erfordernissen eines zukunftsrobusten ÖBH [...] erfolgen. Die Beschaffungsvorhaben sind daher auf die festgelegten Aufgaben und Strukturen auszurichten.»¹⁷ Dem MSK zufolge soll als zentrale Massgabe der Fähigkeitsentwicklung die militärische Landesverteidigung gegen zukünftige Bedrohungen und hier insbesondere eine «Schutzoperation im Inland»¹⁸ dienen. Zudem soll eine Investitionsquote von 20% des jährlichen Verteidigungshaushalts erreicht und gehalten werden.¹⁹ Detaillierte Rückschlüsse über den politischen Rahmen für die Rüstungsbeschaffung lassen sich daraus nicht unmittelbar ableiten. Dennoch lässt sich ein ungefähres Bild der rüstungspolitischen Prioritätensetzungen zeichnen.

Prävalenz interner Vorgaben und Richtlinien

Fragen der Rüstungspolitik werden im BMLV überwiegend ministeriumsintern behandelt. Die Rüstungspolitik unterliegt – ausser durch vereinzelte parlamentarische Anfragen an den Bundesminister beziehungsweise das Instrument eines Untersuchungsausschusses im Falle vermuteter Unregelmässigkeiten grösseren Ausmasses – keiner direkten parlamentarischen Kontrolle. Die Kontrolle durch den Rechnungshof (RH) als unabhängigem Sonder-

11 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute, «Military expenditure by country, in local currency, 1988–1996», *Stockholm International Peace Research Institute*, 2017, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-local-currency.pdf>; Stockholm International Peace Research Institute, «Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988–2002», *Stockholm International Peace Research Institute*, 2017, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>. Laut Zahlen der APA/des BMLVS lagen die Ausgaben zuletzt zwischen 0.6–0.8% des BIP. Siehe dazu: Wilhelm Theuretsbacher, «Bundesheer bekommt beträchtliche Finanzspritze», *Kurier.at*, 22. April 2016, <https://kurier.at/politik/inland/bundesheer-bekommt-betraechtliche-finanzspritze/194.481.019>.

12 Vgl. Christoph Zotter, «Warum wir wieder neue Abfangjäger kriegen», *NZZ Österreich*, 25. November 2015, <https://www.nzz.ch/analyse-zum-bundesheer-warum-wir-wieder-neue-abfangjaeger-kriegen-1d.1294152>.

13 Vgl. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, «Die neuen Strukturen des Bundesheeres», Factsheet, *Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport*, 2016, http://www.bundesheer.at/archiv/a2016/neustrukturierung/pdf/factsheet_oebh.pdf; Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Investitionen 2016–2020* (Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Mai 2016), http://www.bundesheer.at/archiv/a2016/neustrukturierung/pdf/investitionen_2016bis2020.pdf.

14 Vgl. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Investitionen 2016–2020*.

15 Vgl. *Kurier.at*, «FPÖ will Heeresbudget um ein Drittel aufstocken», *Kurier.at*, 15. November 2017, <https://kurier.at/politik/inland/regierungsverhandlungen-fpoe-will-budget-des-bundesheers-um-ein-drittel-aufstocken/298.269.902>.

16 Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Militärstrategisches Konzept 2017*, S. 4.

17 Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*, S. 24.

18 Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Militärstrategisches Konzept 2017*, S. 29.

19 Ebd., S. 4.

organ des Parlaments ist in Form der Überprüfung spezifischer Beschaffungsvorhaben gegeben. So wurde etwa mehrfach Kritik des RH bezüglich der gültigen internen Beschaffungsrichtlinien oder der Anwendung veralteter Beschaffungsgrundlagen geäußert und diese dem Anschein nach seitens des BMLV weitestgehend umgesetzt.²⁰ Eine breitere öffentliche Debatte über die Rahmenbedingungen der Rüstungsbeschaffung wird in Österreich meist nur im Kontext problembehafteter Einzelvorhaben – beispielsweise der Beschaffung des Jagdpanzers Jaguar und des Eurofighter *Typhoon* – geführt.

Verantwortlich für die Ausarbeitung der politischen Grundlinien für das Rüstungswesen ist die Abteilung Rüstungspolitik (RüstPol) in der **Sektion III (Bereitstellung)** des BMLV. Sie zeichnet unter anderem verantwortlich für Fragen der Kooperation und Koordination mit internationalen Partnern und Institutionen (unter anderem der Europäischen Verteidigungsagentur) sowie für die Industriebeziehungen. In Zukunft soll zudem im Vorfeld grösserer Beschaffungsvorhaben eine rüstungspolitische Kooperationsanalyse durchgeführt werden. Eine Grundlage in Form einer Kooperationsrichtlinie wurde dazu bereits ausgearbeitet. Interne Richtlinien für die Beschaffung sind hingegen von der Abteilung Materialwirtschaft der S III auszufertigen. In anderen Bereichen existieren zwar keine zwingenden Vorgaben, wohl aber Präferenzen, die in den Beschaffungsprozess Eingang finden. Der Bereich *commercial/military off-the-shelf* (COTS/MOTS) findet sich, ebenso wie die Rüstungskooperation, sogar in der *Teilstrategie Verteidigungspolitik* wieder – derartige Güter seien zur Effizienzsteigerung bevorzugt zu beschaffen.²¹ Auch die Interoperabilität stellt ein allgemeines Kriterium bei Beschaffungen dar, nicht jedoch im Sinne eines Ausschlussgrunds für andernfalls beschaffungswürdige Güter oder Systeme.

Handhabung des europäischen Beschaffungsrechts

Die EU-Beschaffungsrichtlinie 2009/81/EG ist in Österreich im *Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit* (BVergGVS) 2012 umgesetzt.²² Österreich war aufgrund einer Säumigkeit in der Umsetzung Ziel von Kritik der

Kommission.²³ Der teilweise Rückgriff auf veraltete nationale Beschaffungsrichtlinien, der in der Vergangenheit vom Rechnungshof kritisiert wurde, ist mittlerweile offenbar korrigiert worden.²⁴ Hinsichtlich der Anwendung des Art. 346 (1) ist eine vergleichsweise strikte Auslegung vorherrschend. Ausnahmen mit Verweis auf den Informationsschutz kommen lediglich im Bereich der militärischen Nachrichtendienste beziehungsweise sensibler Kryptotechnologien zur Anwendung. Die Anwendung in diesem Bereich wird europaweit als unkritisch angesehen, offene Ausschreibungen sind hier in den EU-Staaten generell unüblich. Ansonsten herrscht die Meinung vor, dass eine Anwendung des Art. 346 (1) der österreichischen Gerichtspraxis vermutlich nicht standhalten würde und davon bei allgemeinen Beschaffungsprogrammen Abstand zu nehmen ist. Die Annahme eines zwingenden nationalen Interesses im Sinne von Absatz (1) b) stellt damit in der österreichischen Rüstungsbeschaffungspraxis derzeit kein Instrument von besonderer Bedeutung dar.

Zurückhaltung in der Industriepolitik

Die österreichische Rüstungsindustrie hat in den vergangenen Jahrzehnten gleich mehrere Kontraktionszyklen durchlaufen und beschäftigte zu Beginn der laufenden Dekade bei fallender Tendenz noch rund 1000 Mitarbeiter.²⁵ Von den 61 verbleibenden Unternehmen mit Rüstungssparten waren lediglich neun reine Rüstungsbetriebe.²⁶ Angesichts der geringen Grösse des österreichischen Binnenmarkts für Rüstungsgüter, der überschaubaren Beschaffungsbudgets und der insgesamt bescheidenen Möglichkeiten zur gezielten Förderung der heimischen verteidigungsindustriellen Basis, verwundert es nicht, dass die Industriepolitik keinen zentralen Schwerpunkt der österreichischen Rüstungspolitik darstellt. Auch die vergleichsweise strikte Handhabung der EU-Beschaffungsrichtlinie spricht im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten gegen eine systematische Bevorzugung österreichischer Unternehmen. Allerdings könnte die herkunftsunabhängige Förderung von Klein- und Mittelbetrieben in Zukunft als Vertragsbestandteil vorgesehen werden. Ob sich daraus ein neues Muster einer aktiveren Industrieförderungspolitik entwickeln oder es sich lediglich um ein isoliertes Instrument handeln wird, bleibt abzuwarten. Eine Definition von Technologieschwerpunk-

²⁰ Rechnungshof, *Bericht des Rechnungshofes: Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD*, Bund 2015/8 (Wien: Rechnungshof, 2015), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_08/Bund_2015_08_3.pdf; Rechnungshof, *Bericht des Rechnungshofes: Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS; Follow-up-Überprüfung*, Bund 2014/5, (Wien: Rechnungshof, 2014), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/teilberichte/bund/Bund_2014_15/Bund_2014_15_6.pdf.

²¹ Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*, S. 24.

²² Siehe: Bundeskanzleramt Österreich, *Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich (Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 – BVergGVS 2012)* (Wien: Bundeskanzleramt Österreich, Stand 2017), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007693>.

²³ Vgl. Europäische Kommission, «Binnenmarkt: Kommission fordert Österreich und Polen auf, die EU-Vorschriften für die Beschaffung im Verteidigungsbereich vollständig umzusetzen», Pressemitteilung, *Europäische Kommission*, 31. Mai 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-533_de.htm.

²⁴ Vgl. Rechnungshof, *Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD*, S. 184.

²⁵ Vgl. Alexander Breunig und Herbert Strunz, «Rüstungsindustrie in Österreich», in *Rüstungspolitik: Herausforderungen und Implikationen* (Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2011), S. 303

²⁶ Vgl. ebd., S. 304.

ten, deren nationale Erfüllung besonders angestrebt und gefördert werden soll, ist unter dem pragmatischen Gesichtspunkt der eher geringen budgetären Möglichkeiten und der sehr weitgehenden Importabhängigkeit bisher nicht angedacht.

Stellenwert internationaler Kooperation

Wie für andere europäische Kleinstaaten mit begrenzten Budgetmitteln und letztlich unklarer Bedrohungswahrnehmung, stellt sich auch für Österreich die Frage nach einer Maximierung des vorhandenen Beschaffungspotentials mit den Mitteln der internationalen Rüstungskooperation. Die aktuelle *Teilstrategie Verteidigungspolitik* hält diesbezüglich fest, dass «[i]m Rahmen einer umfassenden Kooperation mit ausgewählten Partnern [...] im gesamten ‹Lebenszyklus›, von der Konzeption bis zur gemeinsamen Beschaffung, die bestmögliche Abstimmung zu suchen»²⁷ sei. Dabei ist allgemein vorgesehen «bevorzugte Partnerschaften»²⁸ einzugehen. Diese könnten «unter Bedachtnahme auf die Neutralität, auf der Grundlage einer gemeinsamen verteidigungspolitischen Interessenslage und einer ähnlichen strategischen Kultur gebildet und [unter anderem] durch die Absicht [...] gemeinsamer Rüstung und Beschaffung, definiert werden.»²⁹ Die Kooperationsrichtlinien und die Einleitung einer Kooperationsanalyse im Vorfeld stellen diesbezüglich im BMLV wichtige Fortschritte dar. Eine Definition bevorzugter Partner im Bereich der Beschaffung scheint bislang jedoch nicht umgesetzt worden zu sein.

Als grundsätzlich vorstellbar und inhaltlich vielversprechend gilt jenseits der Nutzung der bekannten Strukturen der Europäischen Verteidigungsagentur insbesondere der Zusammenschluss mehrerer europäischer Kleinstaaten im Rahmen von gemeinsamen *ad-hoc*-Beschaffungen mit akkordierten Beschaffungsstrategien oder auch im Rahmen eines NORDEFECO-ähnlichen Modells.³⁰ Die nationalen Beschaffungsprozesse würden dadurch strukturell nicht umgangen oder modifiziert, relevante Beschaffungszyklen jedoch aneinander angeglichen und zugleich das Beschaffungsvolumen erhöht sowie die gemeinsame Verhandlungsposition gestärkt. Harmonisiert beziehungsweise flexibilisiert werden müsste letztlich jedoch auch die Bedürfnisplanung, damit kleinere Abweichungen in den Fähigkeitsanforderungen bereits im Vorfeld ausgeräumt werden können.

²⁷ Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*, S. 24.

²⁸ Ebd., S. 17.

²⁹ Ebd.

³⁰ Zu Strukturen und Prozessen der NORDEFECO, siehe: Nordic Defence Cooperation, *GUNOP: Guidelines for NORDEFECO Military Level Operating Procedures, Version 2.0* (NORDEFECO, September 2011), http://www.nordefco.org/Files/110914_gunop.pdf.

Hier wäre neben einem entsprechenden Kooperations- und Koordinationsrahmen letztlich auch ein Kulturwandel der betroffenen Staaten vonnöten. Das Potential eines solchen Arrangements wäre beträchtlich, die Modalitäten der Umsetzung wären jedoch stark von den beteiligten Partnerstaaten abhängig. Ein solches Vorhaben bedürfte deshalb zunächst zahlreicher Abklärungen und Konkretisierungen.

Beschaffungsprozess

Der Planungs- und Rüstungsablauf verläuft im österreichischen System **hochgradig zentralisiert** innerhalb des BMLV und im Normalfall weitgehend losgelöst vom öffentlichkeitswirksamen politischen Prozess ab. Diese maximale Zentrierung auf die neu geschaffene Generalstabsdirektion und die Sektion III (Bereitstellung), die dem Generalstabschef seit der Neustrukturierung 2016 direkt unterstellt ist, resultiert in einem weitgehend ministeriums- und streitkräfteinternen, technokratischen Prozess. Die politische Kontrolle erfolgt dabei in erster Linie auf dem Weg über die Ressortverantwortung des Ministers beziehungsweise – sehr mittelbar – über die Haushaltsgesetzgebung. Hinzu tritt seit Dezember 2017 das neuartige Element des Generalsekretärs (siehe unten), dessen genaue Rolle im politischen Prozess und in der Verwaltungspraxis bislang nicht vollständig geklärt ist.

Politische Rahmenbedingungen

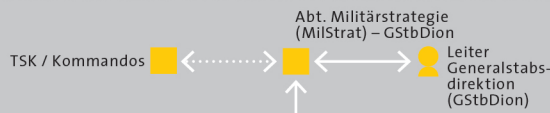
Das österreichische System der Rüstungsbeschaffung zeichnete sich bisher durch eine meist eher mittelbare Einbindung der höchsten politischen Ebene im Ministerium in den Entscheidungsprozess aus. Modifiziert wird dieses Spezifikum nunmehr durch die neu geschaffene Stelle des Generalsekretärs (GS) im BMLV. Er ist direkt dem Bundesminister unterstellt und «unmittelbarer Vorgesetzte[r]» des Generalstabschefs sowie der Sektionsleiter. Gemäss dem Verteidigungsministerium besitzt der GS ein «Weisungsrecht» um die effiziente und fachlich richtige Umsetzung der Vorgaben des Bundesministers sicherzustellen.³¹ Inwieweit er dieses Recht in der Praxis wahrnehmen und effektiv ausüben wird können ist bisher noch unklar. Auch zu welchem Grad der GS den Erfolg beziehungsweise des Scheitern konkreter Vorhabens beeinflussen wird können, wird sich erst in den kommenden Jahren erweisen.

³¹ Siehe dazu: Bundesministerium für Landesverteidigung, «Wolfgang Baumann ist Generalsekretär im Verteidigungsministerium», *Bundesministerium für Landesverteidigung*, 8. Januar 2018, <http://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=9273>.

Rüstungsablauf Österreich

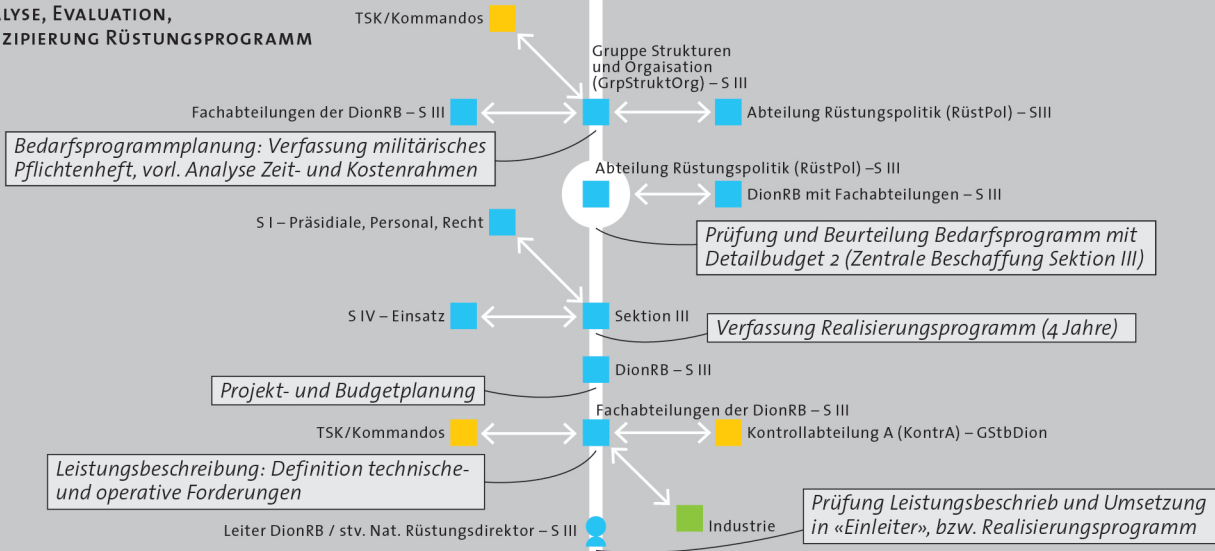


VORHABENSPLANUNG

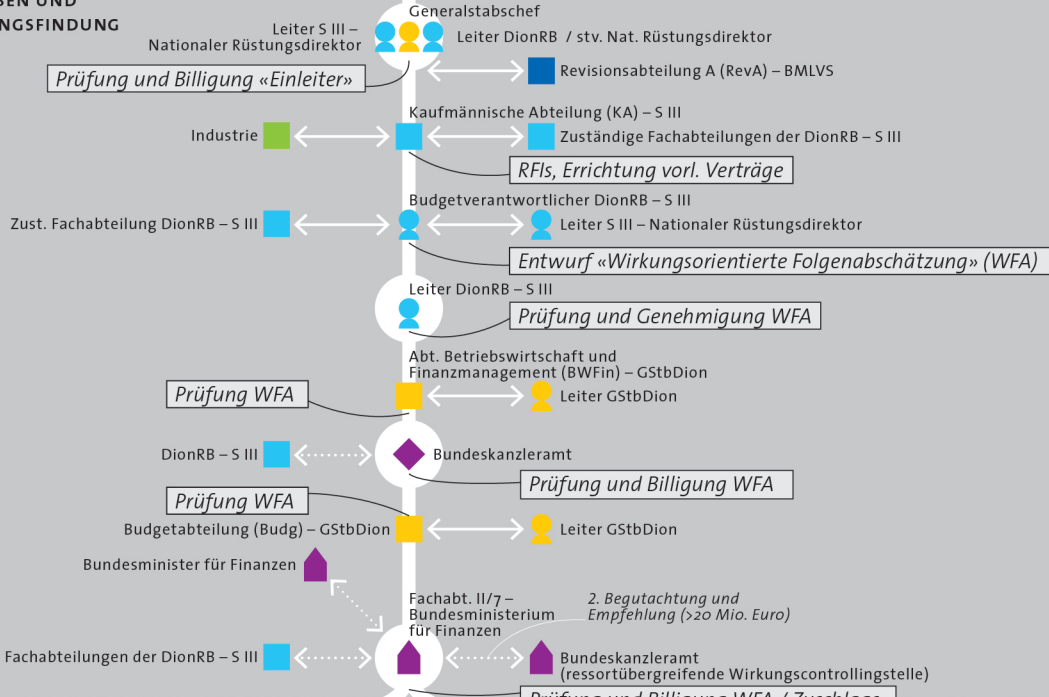


Bedürfnisanalyse, Priorisierung
Entwicklungsziele, Ausdruck
militärischen Erfordernisse

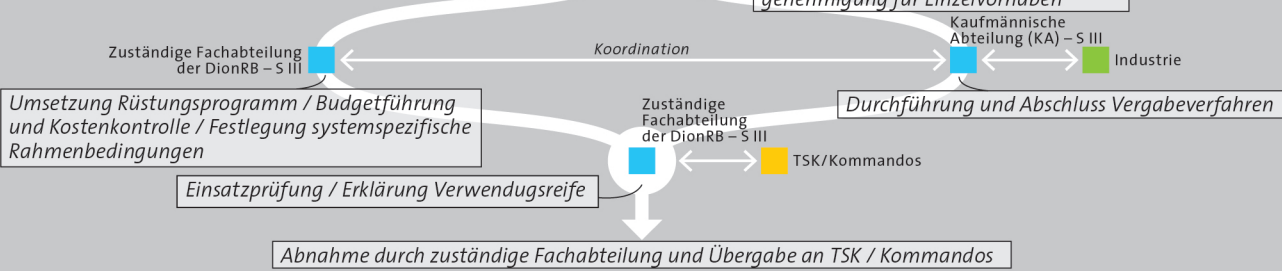
ANALYSE, EVALUATION, KONZIPIERUNG RÜSTUNGSPROGRAMM



PRÜFUNG EINZELVORHABEN UND POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG



BESCHAFFUNG UND EINFÜHRUNG



Die **parlamentarische Kontrolle** des Beschaffungsprozesses ist im österreichischen System relativ schwach ausgeprägt. Das vierjährige Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) wird im Ministerrat detailliert vorverhandelt und von der mit der Regierung verbundenen Parlamentsmehrheit im Paket verabschiedet. Das BFRG legt die Auszahlungsobergrenzen fest, die im jährlichen Bundesfinanzgesetz weiter präzisiert werden. Der jeweilige Bundesminister ist als «haushaltsleitendes Organ» für die seinem Ressort zugeordneten Mittel verantwortlich. Die detaillierte Haushaltsführung innerhalb der dem Ministerium zugeordneten Global- und Detailbudgets unterliegt jedoch – mit der Ausnahme einer Finanzierung per Sondergesetz – keiner direkten parlamentarischen Kontrolle. Auch eine Befassung des Verteidigungsausschusses mit einzelnen Beschaffungsentscheidungen findet in der Regel nicht statt. Als Mittel der laufenden Kontrolle der Regierung steht formal lediglich die parlamentarische Anfrage, als letztes Mittel der rückwirkenden Kontrolle der Untersuchungsausschuss zur Verfügung.

Militärische Bedürfnisplanung und Rüstungsablauf

In der Phase der **Vorhabensplanung** liegt die Hauptverantwortlichkeit im österreichischen System beim Generalstabschef (ChGStb). Das primäre Aufgabenspektrum in diesem Schritt umfasst die Erstellung einer Bedürfnisanalyse, die Priorisierung der Entwicklungsziele, und die Ausfertigung der militärischen Erfordernisse. Die Bedürfnisanalyse bezieht sich vorrangig auf die von der Abteilung Militärstrategie (MilStrat) der Generalstabsdirektion (GStbDion) konzipierten langfristigen Entwicklungsziele und -prioritäten der Streitkräfte, welche unter Aufsicht des Leiters der GStbDion – der im internationalen Austausch als *capability director* auftritt – in einer kontinuierlichen Schleife definiert und gegebenenfalls angepasst werden.³² Im Vergleich zu den anderen hier betrachteten Fällen, ist die Einflussnahme der Teilstreitkräfte beziehungsweise der Kommandos in der Vorhabensplanung nicht zwingend, kann aber in Form eines gestellten Antrags unter anderem für die Inklusion spezifischer Entwicklungsziele oder -prioritäten durchaus von einiger Relevanz sein.

In der zweiten Phase beginnt die Gruppe Strukturen und Organisation (GrpStruktOrg) der Sektion III mit der **Bedarfsprogrammplanung**.³³ In enger Zusammenarbeit und Koordination mit der Abteilung Rüstungspolitik (RüstPol – S III), der zuständigen Fachabteilung der Direk-

tion Rüstung und Beschaffung (DionRB – S III) und den Kommandos wird die mögliche Umsetzung der in der Vorphase genannten Fähigkeitsziele evaluiert. Auch die verfügbaren und zusätzlich benötigten Mittel werden in dieser Phase bereits identifiziert. Die Ergebnisse bilden die Bausteine für die darauffolgende Verfassung des sogenannten «militärischen Pflichtenhefts». Dieses beinhaltet unter anderem einen detaillierten Beschrieb der technischen und operativen Anforderungen, des Nutzungsprofils und der möglichen Systemzusammenhänge. Eine produkteneutrale Fähigkeitsbeschreibung, wie auch die Inklusion einer Plausibilitätsprüfung, sind hier als zentrale Schritte anzusehen. Das Pflichtenheft wird anschliessend der Abteilung RüstPol zur Prüfung und Beurteilung in Verbindung mit dem verfügbaren Beschaffungsbudget (Detailbudget 2 der DionRB) vorgelegt.³⁴ Im Falle einer positiven Bewertung wird das Vorhaben von der Bereitstellungssektion in das vierjährige Realisierungsprogramm aufgenommen. Um die Koordination aller Handlungsstränge auch ausserhalb der S III – insbesondere in Bezug auf die Faktoren Personal und Ausbildung – sicherzustellen, werden die Sektionen I (Präsidiale, Personal, Recht) und IV (Einsatz) über das geplante Vorhaben informiert und zur Konsultation herangezogen.

Das derart formulierte Realisierungsprogramm wird anschliessend der DionRB zur **Projekt- und Budgetplanung** übergeben. In dieser Phase wird abgeklärt, ob das Programm im vorgegebenen Budgetrahmen liegt beziehungsweise ob die zu erwarteten Kosten im Rahmen des ordentlichen Budgets vertretbar sind. Bei Bedarf können anschliessend Lösungsansätze zur budgetären Abwicklung ausgearbeitet werden. Im darauffolgenden Schritt erstellt die zuständige Fachabteilung der DionRB den Leistungsbeschrieb, der die technischen und funktionalen Forderungen des zu beschaffenden Systems im Detail aufzeigt. Bei der Konzeption können die Kontrollabteilung A der GStbDion, mögliche Industriepartner, wie auch die betroffenen Kommandos eine beratende Funktion einnehmen. Letztere sind hier besonders hervorzuheben, da sie befähigt sind den Leistungsbeschrieb inhaltlich mitzugestalten. Die enge Einbindung der Truppe bei system- und fähigkeitsbedingten Definitionsfragen – so auch bei der Verfassung des Pflichtenhefts – deutet auf ein weitestgehend konsensorientiertes Verfahren hin. Ob dies die Harmonisierung der militärisch-operativen Interessenlage mit jener der Verwaltung in allen Einzelfällen befördert und wie sich dies auf die übergreifende Prozessqualität beziehungsweise die Einpassung des gelieferten Endprodukts auswirkt, ist in der Aussenansicht schwer ersichtlich.

Der Leiter der DionRB prüft nach erfolgreichem Abschluss der technischen- und funktionalen Analyse

³² Siehe: Bundesministerium für Landesverteidigung, *Geschäftseinteilung der Zentralstelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung* (Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung, 8. Januar 2018), S. 21.

³³ Siehe: ebd., S. 32.

³⁴ Vgl. ebd., S. 31.

den Leistungsbeschrieb und setzt diesen in einen sogenannten «Einleiter» für das Einzelvorhaben um. Dieses Dokument kommt einer detaillierten Projektbeschreibung gleich, beinhaltet nähere Details zur Art und Anzahl der zu beschaffenden Systeme und gibt eine entsprechende Kostenschätzung dazu ab. Das Dossier wird anschliessend intern im Ressort geprüft und gebilligt. Die Hauptverantwortlichkeit variiert in diesem Prozess je nach Realisierungs- und Kostenaufwand. Besonders hochpreisige Einzelvorhaben können bis auf die Ebene des ChGStb «hochgespielt» werden. Es ist denkbar, dass grössere oder politisch besonders sensible Vorhaben in Zukunft – je nach dessen Rollenauslegung und seinem Verhältnis zum ChGStb – auch der Zustimmung des Generalsekretärs bedürfen und damit im Beschaffungsverfahren eine weitere Hürde zu nehmen wäre. Ist der «Einleiter» genehmigt, wechselt im nächsten Schritt die Verantwortlichkeit zur Kaufmännischen Abteilung (KA) der Bereitstellungssektion. Sie ist mit der Zuständigkeit für die Regelung aller mit der Vertragsvergabe verbundene Angelegenheiten betraut. Von der KA werden die *Requests for Information* eingefordert und, anschliessend an die Evaluation und Bewertung, vorläufige Verträge mit den ausgewählten Anbietern aufgesetzt.³⁵ Die relevanten Fachabteilungen der DionRB sind eng in diesen Prozess miteinbezogen und nehmen vor allem bei der Evaluation und Bewertung der RFIs eine zentrale Rolle ein.

In einem weiteren Schritt entwirft der Budgetverantwortliche der DionRB, zusammen mit den zuständigen Fachabteilungen und unter Aufsicht des Nationalen Rüstungsdirektors (Leiter S III), eine sogenannte «**Wirkungsorientierte Folgenabschätzung**» (WFA). Vor dem Hintergrund knapper finanzieller Ressourcen dient die WFA als wichtige Informationsquelle für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung und soll einerseits die erwünschten Auswirkungen eines Vorhabens, sowie erwartete Kosten und unerwünschte Auswirkungen transparent machen.³⁶ Vier Akteure – der Leiter der DionRB, gefolgt von der Abteilung Betriebswirtschaft und Finanzmanagement (BWFin) der GStbDion, dem Bundeskanzleramt, und abschliessend der Budgetabteilung (Budg) der GStbDion – müssen das WFA-Dokument prüfen und gegebenenfalls genehmigen bevor es der Fachabteilung II/7 im Bundesministerium für Finanzen zur Prüfung und Billigung vorgelegt wird. Gemäss formalen Vorgaben muss bei Regelungsvorhaben mit einem Volumen von über 20 Mio. Euro zudem eine zweite Begutachtung und Empfehlung von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt eingefordert wer-

den.³⁷ In der Praxis scheint dies jedoch weder zwingend nötig, noch in allen Fällen üblich zu sein. Eine parlamentarische Befassung ist jenseits der Billigung des Bundesfinanzrahmens und des jährlichen Haushaltsgesetzes im Ganzen grundsätzlich nicht vorgesehen. Trotzdem deutet die Inklusion der exekutiven, militärischen und Verwaltungsebene auch hier, und ähnlich wie bei der Einbindung der Kommandos in system- und fähigkeitsbedingten Definitionsfragen, auf ein weitgehend konsensbetontes Verfahren hin.

Erhält ein Einzelvorhaben eine Zuschlagsgenehmigung des Bundesministeriums für Finanzen, beginnt die abschliessende Phase der Beschaffung und Einführung. In diesem Prozess liegt die Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Realisierungsprogramms bei der zuständigen Fachabteilung der DionRB. Dies beinhaltet unter anderem die Budgetführung und die Festlegung der spezifischen Rahmenbedingungen für den Betrieb und den Materialerhalt des Systems.³⁸ Parallel führt die Kaufmännische Abteilung das Vergabeverfahren zu Ende und schliesst die endgültigen Verträge mit den gewählten Anbietern ab. Die Erklärung der Verwendungsreife erfolgt anschliessend durch die zuständige Fachabteilung der DionRB und – in Einklang mit dem konsensausgerichteten Verfahren – in möglicher Absprache mit den Streitkräften beziehungsweise den Kommandos. Nach der Abnahme bleiben die Fachabteilungen systemverantwortlich bis zur Ausscheidung und Verwertung des Materials am Ende des Lebenszyklus.

³⁵ Vgl. Bundesministerium für Landesverteidigung, *Geschäftseinteilung*, S. 32.

³⁶ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich, «Wirkungsorientierte Folgenabschätzung», *Bundeskanzleramt Österreich*, 2017, https://www.oeffentlicher-dienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html.

³⁷ Vgl. ebd.

³⁸ Vgl. Bundesministerium für Landesverteidigung, *Geschäftseinteilung*, S. 37ff.

Vergleichende Schlussbetrachtung

Der Ansatz der vorliegenden Studie ist es, die fünf untersuchten Fälle vergleichend aufzubereiten, sie am Ende jedoch in erster Linie für sich selbst sprechen zu lassen. An die Stelle einer umfassenden Auswertung sämtlicher dargestellten Aspekte tritt deshalb an dieser Stelle eine schlaglichtartige, analytische Betrachtung wichtiger Gemeinsamkeiten und Unterschiede, beziehungsweise ihrer möglichen Relevanz über die empirische Grundlage der vorliegenden Arbeit hinaus. Dabei ist zunächst erneut auf die sehr unterschiedliche strategische Ausgangslage in den fünf Fällen hinzuweisen. Weitere relevante Vergleichsdimensionen sind die nationale Umsetzung des europäischen Ordnungsrahmens, die Handhabung der Industrieförderung, der Stellenwert internationaler Kooperation, die Prozessqualität, sowie der fundamentale Einfluss der jeweiligen politischen Systeme auf die Prozessgestaltung.

Strategische Rahmenbedingungen

Mit Blick auf ihre strategischen Voraussetzungen sind die fünf untersuchten Gemeinwesen einem direkten Vergleich nur schwer zugänglich. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer geostrategischen Lage, ihrer Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft, ihrer politischen Strukturen und Prozesse, ihrer Wehrsysteme, ihres Verhältnisses zur Nato als wichtigstem militärischen Bündnis im euroatlantischen Raum und, nicht zuletzt, ihrer historischen Erfahrungshorizonte markant voneinander. So ist etwa Finnlands komplexes Verhältnis zu Russland im Spannungsfeld zwischen pragmatischem Ausgleich und existentieller Bedrohung der strukturell und psychologisch bestimmende Faktor seiner Verteidigungs- und mithin seiner Rüstungspolitik. Er findet sich in dieser Form in keinem der anderen Staaten wieder und wird wohl auch in Zukunft einen bestimmenden Einfluss auf das finnische Rüstungswesen haben. Ebenso wenig finden sich unmittelbare Parallelen zu den tief verwurzelten Imperativen eines neo-gaullistischen Autonomiestrebens in Frankreich oder zu der aus historischen Gründen besonders tiefgehenden Einbindung der deutschen Bundeswehr in das militärische Organisationsgefüge des nordatlantischen Bündnisses. Die Anerkennung der verschiedenen strategischen Randbedingungen für die Rüstungspolitik sollte deshalb am Anfang der vergleichenden Debatte

stehen. Eine direkte Übertragbarkeit kontextspezifischer Lösungsansätze in der Rüstungsbeschaffung von einem Fall auf den anderen ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, scheint jedoch in der Mehrzahl der Fälle zum Scheitern verurteilt. Zu unterschiedlich sind die politischen, strategischen und – nicht zuletzt – budgetären Rahmenbedingungen der Rüstungspolitik und des Beschaffungsprozesses. Ähnliches dürfte auch für die einfache Übertragbarkeit grundsätzlich attraktiver Reformvorschläge auf den Schweizer Fall gelten.

Europäischer Handlungsrahmen

Alle fünf untersuchten Staaten sind Mitglieder der EU und haben sich zur Umsetzung des «Verteidigungspakets» der EU-Kommission verpflichtet. In jedem der fünf Fälle hat dieser gesamteuropäische Ordnungsrahmen bedeutsame Auswirkungen auf die Modalitäten der Rüstungsbeschaffung. Auch in ihrer Interpretation des supranationalen Normengefüges der EU klaffen die Auffassungen der fünf Mitgliedsstaaten jedoch teils erheblich auseinander. Die Handhabung der – dem Anspruch nach einheitlichen – Rechtslage in der nationalen Sphäre fällt dementsprechend sehr unterschiedlich aus.

Die Kombination aus dem Primärrecht des Artikels 346 (1) AEUV und der *Richtlinie 2009/81/EG* ist sowohl restriktiven als auch weitgehend flexiblen Auslegungen zugänglich, die bisher vor allem die fortbestehenden nationalen Prioritätensetzungen widerspiegeln. So entspricht die deutsche und österreichische Praxis in wesentlichen Teilen dem Geist einer schrittweisen Europäisierung, der auch das «Verteidigungspaket» durchweht. Die finnische Herangehensweise betont vor dem Hintergrund einer unbestrittenen Bedrohungslage das legitime und rechtskonforme Fortbestehen nationaler Spielräume in der Beschaffung, ohne das «Verteidigungspaket» dadurch zu unterlaufen. Die italienischen und französischen Ansätze sind auf maximale Flexibilität im Dienst der eigenen verteidigungsindustriellen Basis gerichtet und nutzen die vorhandenen Spielräume nicht selten auch dann, wenn ihre «vitalen» Sicherheitsinteressen eher mittelbar berührt sind. Eine differenzierte Bewertung des längerfristigen Erfolgs ist, wie in einer Studie für das Europäische Parlament festgehalten wird, frühestens zehn Jahre nach Umsetzung des Massnahmenpakets möglich.¹ Bis es –

¹ Vgl. Héléne Masson, Kévin Martin, Yannick Quéau und Jihan Seniora, *The impact of the 'defence package' Directives on European Defence*, Studie im Auftrag des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments (Brüssel: Policy Department Directorate-General for External Policies, Juni 2015), S. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU\(2015\)549044_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU(2015)549044_EN.pdf).

wenn überhaupt – zu einer vollständigen Angleichung der Beschaffungspraxis kommen wird, werden auf der Basis der gegenwärtigen Rechtslage wohl noch weitere Jahrzehnte vergehen.

Industriepolitik

Das Verhältnis der fünf untersuchten Staatswesen zu ihrer verteidigungsrelevanten Technologie- und Industriebasis reicht von wenig interventionistischen Bestrebungen einer noch in den Kinderschuhen steckenden KMU-Förderung (Österreich) über die selbstbewusste Einforderung substantieller Beteiligungen an strategisch wichtigen Dienstleistungen (Finnland) bis hin zur möglichen Verzerrung militärischer Bedürfnisse auf der politischen Ebene oder durch im engeren Sinne politische Handlungslogiken (Italien). Dabei stehen beide Enden des Spektrums im Extremfall in einem höchst problematischen Verhältnis zu legitimen Staatszielen, wie der Schaffung von Arbeitsplätzen für hochqualifizierte Fachkräfte, der Mehrung von Steuereinnahmen oder der Exportförderung. Die eigenen Industriebetriebe desinteressiert verkümmern zu lassen würde ebenso wenig von strategischem Weitblick zeugen, wie die unsachgemässe Ausstattung der Streitkräfte mit dem Ziel einer Umverteilung von Steuergeldern an überlebensunfähige Staatsbetriebe.

Industrieförderung jenseits dieser Extreme ist keinesfalls grundsätzlich illegitim. Sie taugt aber auch nicht zum rüstungspolitischen Selbstzweck. Sofern sich ein «richtiges Mass» positiver Diskriminierung eigener Unternehmen finden lässt, so wird es sich durch eine zweckmässig Balance zwischen den strategischen Bedürfnissen des Gemeinwesens und den Profitinteressen der jeweiligen Unternehmen auszeichnen, das in letzter Konsequenz auch die Zustimmung einer demokratischen Öffentlichkeit finden kann. Der finnische, aber auch der französische Fall mag diesem Modell unter den jeweiligen nationalen Voraussetzungen am ehesten entsprechen – ein friktionsfreies Zusammenspiel aller relevanten Interessenlagen dürfte jedoch unabhängig vom nationalen Kontext schwer erreichbar bleiben.

Internationale Kooperation

Die Notwendigkeit, bei der Beschaffung von Rüstungsgütern nicht in einer Reinform des Merkantilismus zu

verharren, stellt sich zunehmend auch für Staaten, die vor wenigen Jahrzehnten noch scheinbar hoffnungslos auf ihre Binnenmärkte fixiert und weitgehend kooperationsresistent waren. Der Wert internationaler Kooperation wird heute in allen fünf untersuchten Ländern ausdrücklich betont. Das sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Grad der Abhängigkeit von internationalen Partnern und der Wert der eigenen Kooperationsmöglichkeiten für andere jeweils sehr unterschiedlich ausfallen. Zugleich führen kooperative Ansätze weder für grosse Rüstungsmächte noch für kleine Staaten *notwendigerweise* zu den gewünschten Effizienzen, zu grossen technologischen Sprüngen, oder einem höheren Qualitätsgrad der beschafften Güter.

Die Motivationslagen, die zur Auswahl kooperativer Beschaffungsmodelle führen, sind im Querschnitt der fünf untersuchten Fälle jedenfalls vielfältig. Kooperativ beschafft wird, um reale Fähigkeitslücken besser schliessen zu können, um gegenüber einem anderen Staat eine diplomatische Hebelwirkung zu erzielen, oder auch um unter leicht veränderten Rahmenbedingungen Aufträge weiter an politisch gut vernetzte, heimische Unternehmen vergeben zu können. All diese Spielarten sind im Panorama der europäischen Rüstungspolitik aus dem Leben gegriffen und mögen in konkreten Fällen vom bestehenden rechtlichen Rahmen gedeckt sein. Art und Ausmass der positiven (oder negativen) Auswirkungen auf das Gemeinwesen bleiben jedoch von den genauen Umständen und Projektdynamiken abhängig. Die Bewertung der Kooperationserträge bleibt oft hochgradig subjektiv und ist zudem nicht selten politisch eingefärbt. Die eher durchwachsene Bilanz vieler europäischer Kooperationsvorhaben lässt in letzter Konsequenz eine hinsichtlich der Erfolgswahrscheinlichkeit differenzierte und hinsichtlich des Kooperationszwecks instrumentale Sichtweise am ehesten angemessen erscheinen.

Prozessqualität

Ein Vergleich der betrachteten Rüstungsabläufe zeigt, dass komplexe Beschaffungsvorhaben in keinem der fünf Staaten innerhalb genuin schlanker Strukturen erfolgreich geführt werden können. Zwar unterscheiden sich die Systeme in der Anzahl der involvierten Akteure, Prozessschritte, Beratungsschleifen und Entscheidungspunkte. Auch hinsichtlich der Konflikt- beziehungsweise Konsenslastigkeit der Verfahrensweisen und dem Grad des politischen Einflusses, zum Beispiel seitens des Parlaments, bestehen grosse Unterschiede. Wie aus der vergleichenden grafischen Darstellung hervorgeht, ist der Koordinations- und Verwaltungsaufwand bei Grossvorhaben jedoch länderunabhängig beträchtlich.

Eine Rationalisierung des Beschaffungsprozesses und der damit betrauten Strukturen wäre in jedem der fünf Fälle ihrerseits einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu unterziehen. So führt eine lange Prozessdauer im Rahmen komplexer Entscheidungs- und Beratungsstrukturen ohne Zweifel zu höheren Verwaltungskosten und einer Vielzahl von Gelegenheiten zur Verzögerung oder gar Blockade des Rüstungsvorhabens. Andererseits scheint es keineswegs unwahrscheinlich, dass die Führung komplexer Vorhaben durch einen skeletalen Verwaltungsapparat nebst nennenswerten Einsparungen auch Abstriche im Projektmanagement seitens des staatlichen Auftraggebers und Herausforderungen im *compliance*-Bereich mit sich bringen würde.

Der Idealvorstellung einer militärisch, technisch, administrativ, rechtlich und politisch wohlabgewogenen Entscheidungsfindung im Rahmen maximal rationalisierter Verwaltungsstrukturen könnte – bei allen Vor- und Nachteilen der spezifischen Ausgestaltung bestimmter Prozessschritte – höchstwahrscheinlich keines der fünf betrachteten Systeme gerecht werden. So stellt sich die von langer Hand geplante, in der Sache gründliche und weitgehend konsensorientierte Bearbeitung von Grossprojekten – etwa im Fall der «strategischen Programme» der finnischen Verteidigungskräfte – als Eingeständnis der Tatsache dar, dass in der Führung besonders kritischer Vorhaben eine möglichst hohe Prozessqualität *by design* anzustreben und eine längere Prozessdauer notfalls in Kauf zu nehmen ist.

Vielversprechend um eine grösstmögliche Prozessqualität bei geringerer Prozessdauer zu erreichen, erschien den handelnden Personen in mehreren untersuchten Ländern der Einsatz von Simulationen und Computermodellen im Beschaffungsprozess. Dabei sollen Fähigkeiten und ihre Integration mit bestehenden Systemen möglichst bereits in der Vorbereitungsphase der Beschaffung virtuell repliziert werden, um Problemquellen frühzeitig identifizieren und beseitigen zu können. Erfahrungen in der Umsetzung eines solchen Ansatzes sind bisher jedoch nur begrenzt vorhanden.

gleich exekutivlastigen Prozess der französischen Fünften Republik und die im Wesentlichen ausgewogenen Abläufe der Bundesrepublik, bis hin zum schwergewichtig politischen Modell des italienischen Bikameralismus haben die allgemeinen Rahmenbedingungen des jeweiligen politischen Systems einen elementaren Einfluss auf die Modalitäten der Beschaffung.

So ist der Rüstungsablauf zwar in jedem der analysierten Systeme Reformbestrebungen zugänglich. In seinem Grundcharakter ist er jedoch schwer loszulösen von den bestimmenden Wesenszügen eines gegebenen politischen Systems an und für sich. Erfolgversprechende Reformen zeichnen sich deshalb nicht zuletzt durch die Anerkennung limitierender Randbedingungen der politischen Kultur aus und nützen den vorhandenen politischen Spielraum, indem sie einen langfristig tragfähigen Konsens hinsichtlich notwendiger Massnahmen suchen. Zwar garantiert auch ein solcher Ansatz nicht zwangsläufig schnelle Erfolge – die breit abgestützten Reformen des italienischen *Weissbuchs* von 2015 mögen diesbezüglich als Warnung dienen. Er kann aber dennoch positive Voraussetzungen für eine mittelfristige Anpassung von politischen Richtlinien und Prozessen schaffen, die zukunftssträchtigen Ansätzen der Rüstungsbeschaffung als solides Fundament dienen können.

Einfluss des politischen Systems

Obwohl es sich bei allen fünf betrachteten Staaten um liberale Demokratien westlicher Prägung handelt, sind die Mechanismen der politischen Kontrolle über den Rüstungsprozess höchst unterschiedlich ausgestaltet. Vom überwiegend technokratisch-administrativen Ansatz Finnlands und Österreichs (mit sehr unterschiedlichem Charakter im Detail), über den technokratischen und zu-



Das **Center for Security Studies (CSS)** der **ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.